

Straffrättsliga åtgärder mot terrorismresor

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

Stockholm 2015



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2015:63

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst.
Beställningsadress: Fritzes kundtjänst, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Webbplats: fritzes.se

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför.

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

En kort handledning för dem som ska svara på remiss. Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remiss.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet.

Omslag: Elanders Sverige AB.

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2015.

ISBN 978-91-38-24317-6

ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Justitiedepartementet

Regeringen beslutade den 18 december 2014 (Dir. 2014:155) att tillkalla en särskild utredare med uppdrag bl.a. att se över behovet av lagändringar för att Sverige ska leva upp till de krav på straffrättslig reglering för att förhindra och bekämpa terrorism som ställs i FN:s säkerhetsråds resolution 2178 (2014).

Rättschefen vid Åklagarmyndigheten Lars Werkström förordnades som särskild utredare samma dag. Den 30 december 2014 anställdes kanslirådet Karolina Wieslander som sekreterare i utredningen. Under tiden den 9 februari till den 11 maj 2015 var även hovrättsassessorn Camilla Gensmann anställd som sekreterare i utredningen. Hon har ansvarat för kapitlen 6 och 8 i betänkandet.

Den 21 januari 2015 förordnades som experter i utredningen f.d. chefsåklagaren Tomas Lindstrand, biträdande chefsjuristen Marija Momcilovic, advokaten Thomas Olsson, hovrättrådet, tillika vice ordföranden, Niklas Wågner, professorn Petter Asp, docenten Ola Engdahl, departementssekreteraren Katarina Fabian, kanslirådet Anna Andersson, departementsrådet Maria Kelt och rättssakkunniga Elin Carbell Brunner. Den 16 april 2015 entledigades Marija Momcilovic och enhetschefen Mattias Hållberg Leuf förordnades som expert.

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

Utredningen, som antagit namnet Utredningen om genomförande av vissa straffrättsliga åtaganden för att förhindra och bekämpa terrorism, får härmed överlämna delbetänkandet Straffrättsliga åtgärder mot terrorismresor. (SOU 2015:63).

Stockholm den 17 juni 2015.

Lars Werkström

/Karolina Wieslander

Innehåll

Sammanfattning	9
Summary	17
1 Författningsförslag	25
1.1 Förslag till lag om ändring i lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall	25
1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet.....	30
1.3 Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken.....	33
2 Utredningens uppdrag och arbete	37
2.1 Utredningens uppdrag	37
2.2 Hur arbetet har bedrivits.....	38
3 Bakgrund	39
3.1 Sveriges åtaganden internationellt och inom EU på terrorismområdet.....	39
3.1.1 Förenta nationerna.....	39
3.1.2 Europeiska Unionen.....	43
3.1.3 Europarådet.....	47
3.1.4 Financial Action Task Force.....	48

3.2	Våldsbejakande islamistisk extremism i Sverige med koppling till terrorismrelaterad verksamhet.....	49
3.3	Nationell samordnare för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism.....	53
3.4	Säkerhetspolisens uppdrag och verksamhet på området för terrorismbekämpning.....	55
4	Resolution 2178 (2014).....	59
4.1	Vad innebär det att en resolution beslutats med stöd av kapitel VII i FN-stadgan?	59
4.2	Det huvudsakliga innehållet i resolutionen.....	59
5	Behovet av lagändringar mot bakgrund av paragraf 6 i resolutionen.....	63
5.1	Inledning.....	63
5.2	Straffbestämmelser	63
5.2.1	Vad är en terroristhandling enligt resolutionen?.....	63
5.2.2	Resa, eller försök till resa, i syfte att bl.a. begå eller planera terroristhandlingar (paragraf 6 a).....	65
5.2.3	Resa, eller försök till resa, i syfte att ge eller få terroristträning (paragraf 6 a)	69
5.2.4	Finansering av terrorismresor (paragraf 6 b).....	72
5.2.5	Organisering av eller rekrytering till terrorismresor (paragraf 6 c).....	74
6	Utländsk rätt.....	77
6.1	Inledning.....	77
6.2	Danmark.....	77
6.3	Finland	79
6.4	Norge.....	81
6.5	Belgien.....	83
6.6	Frankrike.....	84

6.7	Storbritannien.....	85
6.8	Tyskland.....	86
7	Genomförande av resolutionen i svensk rätt.....	89
7.1	Utgångspunkter för förslagen.....	89
7.1.1	Förslagets förhållande till grundläggande fri- och rättigheter.....	89
7.1.2	Förslagets förhållande till internationell humanitär rätt och viss annan bindande folkrätt.....	92
7.2	Straffbestämmelser.....	98
7.2.1	En ny straffbestämmelse om att motta utbildning för särskilt allvarlig brottslighet.....	98
7.2.2	En ny straffbestämmelse om resor i avsikt att begå eller förbereda särskilt allvarlig brottslighet.....	106
7.2.3	En ny straffbestämmelse om resor i avsikt att ge eller motta utbildning för särskilt allvarlig brottslighet.....	121
7.2.4	En ny straffbestämmelse om finansiering av terrorismresor.....	124
7.2.5	Straffansvar för organisering av eller rekrytering till terrorismresor.....	130
7.3	Domsrätt.....	131
8	En översyn av finansieringslagen med anledning av FATF:s straffrättsliga krav.....	137
8.1	Inledning.....	137
8.2	Rekommendation 5.....	137
8.2.1	Allmänt om FATF:s rekommendationer.....	137
8.2.2	Närmare om rekommendation 5.....	139
8.3	Svenska straffbestämmelser om finansiering av terrorism.....	141
8.3.1	Finansieringslagen.....	141
8.3.2	Övriga bestämmelser.....	144

8.4	Lever Sverige genom finansieringslagen upp till de krav som följer av rekommendationen?	145
8.4.1	FATF:s utvärdering 2006.....	145
8.4.2	Överväganden och bedömning.....	145
8.5	Genomförande av rekommendationen i svensk rätt.....	146
8.5.1	Utgångspunkter för förslagen.....	146
8.5.2	En straffbestämmelse om finansiering av en person eller en sammanslutning av personer.....	148
8.6	Domsrätt	164
8.6.1	Skälen för förslaget.....	164
9	Hemliga tvångsmedel och underrättelseskyldighet	167
10	Konsekvenser av förslagen.....	177
10.1	Ekonomiska konsekvenser.....	177
10.2	Konsekvenser för brottsligheten och för det brottsförebyggande arbetet.....	178
10.3	Andra konsekvenser.....	182
11	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.....	183
11.1	Ikraftträdande.....	183
11.2	Övergångsbestämmelser	183
12	Författningskommentar.....	185
12.1	Förslaget till lag om ändring i lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall.....	185
12.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet.....	191
12.3	Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken.....	196

Bilagor

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2014:155.....	199
Bilaga 2	FN:s säkerhetsråds resolution 2178 (2014).....	207
Bilaga 3	Resolution 2178 (2014)	219

Sammanfattning

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 därigenom 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 svårlösta. 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 tillhandahållande 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 utvärdering 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 terroriststräning 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.

Summary

Remit

The task of the Inquiry has been to analyse the need for legislative amendments to ensure that Sweden lives up to the obligations of criminal law provisions to prevent and combat terrorism under United Nations Security Council Resolution 2178 (2014).

The task has also included determining whether Sweden's criminal law provisions to prevent and combat the financing of terrorism meet the obligations set out by the Financial Action Task Force (FATF).

The remit has also included presenting proposals for any necessary legislative amendments.

Background information to the remit

The resolution was adopted by the United Nations Security Council on 24 September 2014, in accordance with Chapter VII of the UN Charter. The decision thereby taken by the Security Council is legally binding for all Member States.

The resolution reaffirms that terrorism in all forms is a threat to international peace and security. Further, grave concern is expressed over the acute and growing threat posed by individuals who travel to a State other than their States of residence for the purpose of participating in terrorist acts or terrorist training, including in connection with armed conflict. According to the resolution, they contribute to the intensity, duration and intractability of conflicts. The individuals may also pose a serious threat to their States of origin, the States they transit and the States to which they travel.

Paragraph 6 of the resolution contains obligations for Sweden to make punishable travel or attempt to travel for the purpose of perpetration, planning, or preparation of, participation in terrorist acts, or the providing or receiving of terrorist training. Criminal liability will apply to travel by Swedish citizens or from Sweden to a State other than their States of residence or nationality (paragraph 6 a). Such travel will hereinafter be referred to as terrorist travel. Further, the resolution requires that wilful organisation or other facilitation, including acts of recruitment, of terrorist travel be made punishable if committed by Swedish citizens or in Sweden (paragraph 6 c). Finally, the wilful provision or collection, directly or indirectly, of funds by Swedish citizens or in Sweden with the intention that the funds should be used, or in the knowledge that they are to be used, to finance terrorist travel, will be made punishable (paragraph 6 b).

In addition, in view of its membership of FATF, Sweden has an obligation to criminalise the financing of terrorism. In Sweden, criminal law provisions on the financing of terrorism are found in the Act on Criminal Responsibility for the Financing of Particularly Serious Crime in Certain Cases (2002:444), the Financing Act for short. In an evaluation conducted by the FATF in 2006, Swedish legislation in the field was generally considered to be compatible with the organisation's recommendations. However, the fact that criminal responsibility does not expressly include wilful collection or provision of funds or other property with the intention that they should be used (regardless of the purpose) by a terrorist organisation or an individual terrorist has been considered a shortcoming in relation to the obligations set out in Recommendation 5.

The need for legislative amendments in light of the resolution and FATF's Recommendation 5

Resolution

Swedish law does not have any penal provisions that directly target travel which, according to the obligations under the resolution, should constitute a criminal offence. On the other hand, non-independent types of crime, mainly preparation and conspiracy to

commit terrorist offences, may to some extent apply to acts that are punishable under the resolution.

A person who receives money with the intention of financing travel that constitutes a step or a prerequisite for carrying out a terrorist offence, such as travel to the crime scene, may in some cases be sentenced to preparation to commit a terrorist offence under Chapter 23, Section 2, first paragraph of the Penal Code. However, this does not apply to travel with the intention to plan or prepare a terrorist offence or provide or receive terrorism training.

Responsibility for conspiracy may also be relevant in some cases under Chapter 23, Section 2, second paragraph of the Penal Code. Conspiracy requires that someone, in collusion with another, decides to commit a crime, offers to execute it or seeks to incite another to do so. However, for criminal liability to apply, at least two individuals must be involved, which is not always the case with regard to terrorist travel. Neither is it possible to apply the conspiracy provision in cases of travel with the intention to plan or prepare a terrorist offence or for travel with the intention to provide or receive terrorist training.

Organisation and other facilitation of terrorist travel might almost be considered as a form of participation in such travel. Under the general participation provisions in Chapter 23, Section 4 of the Penal Code, a person who promotes travel, i.e. takes measures to facilitate or at least that are intended to facilitate travel, may also be sentenced for the crime, provided the travel as such is punishable as an independent offence or as an attempt, preparation or conspiracy to commit a criminal offence. Criminal responsibility for such acts therefore depends on whether the travel is punishable.

Finally, as regards the resolution's obligation that financing of terrorist travel is to constitute a criminal offence, this is in part fulfilled through the provision on financing of particularly serious crimes in Section 3 in the Financing Act. While this provision requires that the financing is intended for particularly serious crime, which terrorist travel as such does not constitute, those who collect or receive money or other property with the intention of financing travel that constitutes a step or a prerequisite for carrying out such a criminal offence may in some cases still be subject to sentencing. However, this only applies to financing of travel with

the intention to commit or participate in particularly serious crime, not travel with the intention to prepare or plan such criminal offences, or provide or receive training. Under corresponding limited conditions, terrorist travel financing can constitute preparation to commit terrorist offences.

In summary, acts that should be punishable according to the resolution should to some extent already be punishable. However, legislative measures are needed for Swedish law to fully conform to the obligations under the resolution.

FATF's Recommendation 5

The recommendation sets forth obligations to criminalise the financing of terrorist acts, individual terrorists and terrorist organisations. According to the recommendation, the prohibition of financing of individual terrorists and terrorist organisations should apply, regardless of the purpose of the financing.

The Financing Act confines the punishable area to financing with the intention that the property should be used, or in the knowledge that it is intended to be used, for the purpose of committing a particularly serious crime. Hence, criminal liability requires that the act be committed at least in the knowledge that the property is intended to be used to commit such a crime.

Legislative measures are needed for Swedish law to fulfil the obligation under the recommendation that, regardless of their purpose, financing of individual terrorists and terrorist organisations is to be punishable.

A new penal provision for receiving training for particularly serious crimes

Section 5 (2010:299) of the Act on Criminal Responsibility for Public Provocation, Recruitment and Training concerning Terrorist Offences and other Particularly Serious Crimes, Recruitment Act for short, makes punishable offences by a person who trains others, with the intent to commit particularly serious crimes, by providing instruction in the making or use of explosives, weapons or noxious or hazardous substances that are particularly

likely to be used in particularly serious crimes, or in other methods or techniques that are particularly intended for such purpose. However, there is no corresponding penal provision for those receiving such training.

Receiving terrorist training is a punishable offence in most Nordic countries. The additional protocol to the Council of Europe Convention on the Prevention of Terrorism, negotiated in spring 2015, sets forth a requirement that Member States criminalise this act. The resolution's requirement that travel for the purpose of providing or receiving terrorist training should be punishable also implies that receiving training as such should be punishable. The Swedish Security Service has also expressed the view that such criminalisation could be important in its crime prevention work. There is therefore reason to define as a criminal offence the receiving of training for the purpose of committing particularly serious crime.

To this end, we propose the addition of a new penal provision to the Recruitment Act that covers individuals who receive such instructions for particularly serious crime, the provision of which is currently punishable, if the instructions are received with the intention of using them for such crime. The instructions shall also be provided for the specific purpose of promoting particularly serious crime. Criminal liability requires that pupil and teacher have some form of contact with each other. This means that criminal liability does not include 'independent learning', for instance when a person absorbs information freely accessible on the internet. Nor does criminal liability include training provided by a legitimate operation, such as military service or a shooting club, even if the pupil intends to use the training to commit particularly serious crime.

The proposed scale of penalties is imprisonment for at most two years. If the crime is serious, a sentence of imprisonment for at least six months and at most six years may be imposed.

New penal provisions for terrorist travel

For Swedish law to fulfil the obligations set forth in the resolution, the introduction is proposed of a new penal provision for terrorist travel in the Recruitment Act. Under the provision, it will be possible to sentence individuals who travel to a State other than their State of nationality with the intention of committing or preparing particularly serious crime or providing or receiving training for particularly serious crime. This means that the travel as such becomes punishable, provided it is undertaken for one of the stated intentions. The offence is brought to completion once travel commences, which means that the traveller need not have left the country or their place of residence. The scale of penalties for the offence is imprisonment for at most two years.

Travel to their states of nationality does not impose criminal liability; the provision would otherwise conflict with the fundamental rights and freedoms enshrined in the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms and the Instrument of Government.

There is no proposal to criminalise attempts as such at terrorist travel. This is not necessary, since the offence is committed once travel commences.

The proposal for a new penal provision for terrorist travel means that those who organise, facilitate or recruit for the purpose of terrorist travel may be sentenced for participation in such an offence under the general participation provisions in Chapter 23, Section 4 of the Penal Code.

It is proposed that a new penal provision be introduced in the Financing Act to also make the financing of terrorist travel punishable. A person who collects, provides or receives funds or other property with the intention that the property should be used, or in the knowledge that it is intended to be used for the purpose of such travel, may be sentenced to imprisonment for at most two years.

A new penal provision for financing of terrorism

For Swedish law to live up to its commitments in relation to FATF, it is proposed that a new penal provision for terrorist financing be introduced in the Financing Act. The current financing offence contained in Section 3 will be supplemented by also subjecting to penalty those who collect, provide or receive funds or other property in the knowledge that it is intended for a person or group of people who commit, attempt to commit, prepare, or participate in particularly serious crime. Criminal responsibility in these cases does not require that the funds or property are intended to be used for particularly serious crime, which is a requirement under current financing offences. Instead, the punishable area is confined by the recipient of the financing.

Exceptions from the punishable area are made in petty cases, which are acts that do not appear to be punishable.

The proposed scale of penalties for ordinary offences is imprisonment for at most two years.

Greater scope for secret coercive measures

The report contains proposals for several new penal provisions. It is proposed that receiving training for particularly serious crime, terrorist travel, financing of such travel and financing of a person or group of people who commit, attempt to commit, prepare or participate in particularly serious crime should constitute criminal offences. The ultimate aim of the proposed criminalisation is to prevent terrorist offences or other particularly serious crime from taking place. The offences will thereby lie within the Swedish Security Service's sphere of responsibility and may fall into the category of crime that is a particular threat to society that can threaten critical public functions. There are obvious similarities with the offences, such as recruitment for and financing of particularly serious crimes, for which there is currently scope for using secret coercive measures within the framework of preliminary investigations, although the scale of penalties does not provide for this. Possibilities to resort to secret coercive measures should be the same as for the criminal offences being proposed.

It is therefore proposed that secret covert interception and surveillance of electronic communications and covert camera surveillance should be allowed to be used for preliminary investigations for all such criminal offences. The exemption from duty of notification in Chapter 27, Section 33 of the Swedish Code of Judicial Procedure should also apply.

For the proposed criminal offences of receiving training for particularly serious crime and financing of a person or group of people who commit, attempt to commit, prepare or participate in such offences, it is further proposed if they are considered to be gross offences, that it should be possible to use, as set forth in the Act on Measures to Prevent Certain Particularly Serious Crimes (2007:979), secret coercive measures for preventive purposes even if a preliminary investigation has not been opened. The Act on Acquiring Information about Electronic Communication in the Law Enforcements Agencies Intelligence Activities should also be applicable to these crimes.

1 Författningsförslag

1.1 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 §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).

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

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

¹ Senaste lydelse 2009:73.

och annan näringsverksamhet är skyldig att vidta för att förhindra att verksamheten utnyttjas för penningtvätt eller finansiering av terrorism.

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 §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 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 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*

² Senaste lydelse 2003:150.

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 §³

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.

³ 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 §⁴

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 §⁵

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

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*

⁴ Senaste lydelse 2003:150.

⁵ Senaste lydelse 2003:150.

skall bestraffas enligt brotts- bestraffas enligt brottsbalken
balken eller lagen (2003:148) eller lagen (2003:148) om straff
om straff för terroristbrott. 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.

1.2 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 6–8 §§ 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 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 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.

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.

1.3 Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken

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

27 kap. 2 §⁶

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

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 Senaste lydelse 2014:1419.

6. företagsspioneri enligt 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,

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 brottslighet, eller

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.

33 §⁷

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

⁷ Senaste lydelse 2014:1419.

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.

2 Utredningens uppdrag och arbete

2.1 Utredningens uppdrag

Enligt direktiven (dir. 2014:155), se *bilaga 1*, har utredningen haft i uppdrag att analysera behovet av lagändringar för att Sverige ska leva upp till de krav på straffrättslig reglering för att förhindra och bekämpa terrorism som ställs i FN:s säkerhetsråds resolution 2178 (2014), i det fortsatta benämnd resolutionen. Om lagförslag har krävts har utredningen haft i uppdrag att lämna sådana.

Utredningen har även haft att ta ställning till om Sveriges straffrättsliga reglering för att förhindra och bekämpa finansiering av terrorism uppfyller de krav som Financial Action Task Force, förkortat FATF, ställer i rekommendation 5 och vid behov föreslå de lagändringar som krävs för att åtagandet ska vara uppfyllt. I rekommendationen uppställs krav bl.a. på att medlemsstaterna ska se till att inte bara finansiering av terroristhandlingar utan även av terroristorganisationer och individuella terrorister är kriminaliserat. Det senare ska gälla även när det saknas koppling till en specifik terroristhandling.

Utredningens uppdrag i dessa delar redovisas genom detta delbetänkande.

Regeringen har för avsikt att inom kort besluta om tilläggsdirektiv till utredningen.

2.2 Hur arbetet har bedrivits

Utredningsarbetet påbörjades i januari 2015 och har bedrivits på sedvanligt sätt med regelbundna sammanträden. Utredningen har fram till avlämnandet av delbetänkande sammanträtt vid fyra tillfällen.

I direktiven har angetts att utredningen ska samråda med och inhämta upplysningar från företrädare för berörda myndigheter och organ, särskilt Säkerhetspolisen, Åklagarmyndigheten och Advokatsamfundet. Detta har skett genom att dessa funnits representerade i expertgruppen. Samråd har därmed skett löpande under arbetets gång. Utredningen har även haft att samråda med den nationella samordnaren mot våldsbejakande extremism (Ju 2014:18). Detta har skett genom ett särskilt möte och löpande kontakter med samordnarens kansli.

Information om lagstiftning i andra relevanta länder, främst de nordiska, har inhämtats bl.a. genom sökningar i databaser. Kontakter har i vissa fall även tagits bl.a. med berörda länders ambassader.

Utredningen har också haft att hålla sig informerad om och beakta relevant arbete inom internationella fora, och bl.a. har Europarådets arbete med förhandling av ett tilläggsprotokoll till konventionen om förebyggande av terrorism följts.

3 Bakgrund

3.1 Sveriges åtaganden internationellt och inom EU på terrorismområdet

I detta kapitel lämnas en kortfattad redogörelse för internationella instrument och andra åtaganden på området för terrorism. Redovisningen är inte fullständig. Det svenska genomförandet av respektive instrument anges i korthet. I de delar svensk lagstiftning bedöms ha betydelse i förhållande till kraven i resolutionen redovisas innehållet i denna mer utförligt i kapitel 5.

3.1.1 Förenta nationerna

En stor del av det internationella samarbetet mot terrorism har koncentrerats till FN eftersom det funnits en strävan att åstadkomma lösningar med så stor global räckvidd som möjligt. Inom FN har ett stort antal konventioner mot terrorism förhandlats fram, vilka särskilt efter 11 september 2001 kompletterats med flera bindande resolutioner från FN:s säkerhetsråd.

Konventioner

Det finns i dag inte någon generell konvention som tar sikte på all slags terrorism. Ett av skälen till detta är att det på det internationella planet inte gått att nå fullt samförstånd kring en definition av terrorism, även om betydande enighet finns om vad som avses med begreppet. Det arbete som sedan 1960-talet har bedrivits på området har i stället resulterat i ett antal specifika konventioner med inriktning på olika definierade brottsliga

handlingar, allt eftersom terrorismen tagit sig skilda uttryck. När behov av förändringar har uppstått har uppkomna luckor i det samlade och växande regelverket fyllts upp med nya konventioner.

En redovisning och kort beskrivning av de centrala konventionerna på terrorismens område, med uppgift om det svenska genomförandet av respektive instrument, lämnas i prop. 2009/10:78 avsnitt 5.1. Denna redovisning omfattar även den internationella konventionen om bekämpande av finansiering av terrorism, här förkortad finansieringskonventionen, som genomförts i svensk rätt genom införandet av lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall, här förkortad finansieringslagen (prop. 2001/02:149).

Därutöver finns ytterligare instrument till vilka Sverige är part: 1963 års konvention om brott och vissa andra handlingar begångna ombord på luftfartyg (prop. 1966:159), 1991 års konvention om märkning av plastiska sprängämnen (prop. 2006/07:22), 2005 års konvention för bekämpande av nukleär terrorism, 2005 års protokoll till 1988 års konvention om bekämpande av brott mot sjöfartens säkerhet samt 2005 års protokoll till 1988 års tilläggsprotokoll om bekämpande av brott mot säkerheten för fasta plattformar på kontinentalsockeln (samtliga prop. 2013/14:212). Slutligen finns även 2010 års konvention för bekämpande av brott mot den civila luftfartens säkerhet och 2010 års tilläggsprotokoll till konventionen för bekämpande av olaga besittningstagande av luftfartyg, konventioner som Sverige ännu inte har tillträtt. Dessa konventioner redovisas inte närmare då de saknar relevans för genomförandet av resolutionen.

Resolutioner

Enligt FN:s stadga kapitel VII kan FN:s säkerhetsråd under vissa förhållanden anta resolutioner med beslut om åtgärder, däribland sanktioner, av icke militär natur i syfte att upprätthålla eller återställa internationell fred och säkerhet. Sådana resolutioner kan innehålla både beslut och rekommendationer som är bindande för medlemsstaterna. En stat som är medlem i FN är enligt FN:s stadga skyldig att godta och verkställa säkerhetsrådets beslut som

fattas i enlighet med stadgan. Denna förpliktelse går enligt FN-stadgan före andra folkrättsliga förpliktelser, se vidare avsnitt 4.1.

I fråga om sanktioner av icke militär natur anges i FN-stadgan att åtgärderna kan innefatta fullständigt eller partiellt avbrytande av ekonomiska förbindelser, järnvägs-, sjö-, luft-, post-, telegraf- och radioförbindelser samt annan samfärdsls liksom också avbrytande av de diplomatiska förbindelserna. Uppräkningen är inte uttömmande utan endast en exemplifiering. För att en resolution om sanktioner ska få rättsverkningar för enskilda fysiska och juridiska personer krävs att den genomförs i nationell lagstiftning.

På senare år har FN, liksom EU, i ökad utsträckning använt sig av sanktionsinstrumentet. En övervägande del av säkerhetsrådets arbete på terrorismområdet har skett genom beslut om sanktioner. År 1989 fanns det bara säkerhetsrådsbeslut om sanktioner riktade mot Sydafrika. År 2014 fanns det inom FN ett femtontal pågående sanktionsregimer mot olika länder. Till det kommer två sanktionsregimer som riktar sig mot internationell terrorism. Dessa redovisas översiktligt i det följande.

År 1999 antogs resolution 1267 (1999) av FN:s säkerhetsråd som ett medel för att möta hotet från al-Qaida. Resolutionen benämns 1267-regimen. Regimen innehöll länge, tillsammans med en hel rad efterföljande resolutioner, bestämmelser om individuella restriktioner mot Usama bin Ladin, talibanerna och al-Qaida samt mot personer, grupper, företag och enheter med samröre med dessa. För att kontrollera att sanktionerna efterlevs skapade FN genom resolutionen en sanktionskommitté, 1267-kommittén (numera även kallad 1989-kommittén), som även fått i uppdrag att upprätta en lista över de personer som berörs av sanktionerna. I 1267-kommittén deltar de länder som är medlemmar i säkerhetsrådet.

Under år 2011 beslutade FN genom resolution 1988 (2011) att skilja ut sanktionerna mot talibanerna i en egen sanktionsregim inriktad på situationen i Afghanistan. De restriktiva åtgärderna kom därefter, åtminstone formellt, att rikta sig mot landet Afghanistan. De kvarvarande delarna av 1267-regimen döptes genom resolution 1989 (2011) om till sanktioner mot al-Qaida eftersom Usama bin Laden vid denna tidpunkt inte längre levde. Alla gällande regler med uppdateringar samlades i denna resolution,

och sanktionsregimen benämns därför i dag ibland för 1989-regimen.

Sanktionsregim 1373 instiftades 2001 genom FN:s säkerhetsråds resolution 1373 (2001), som en reaktion på attackerna den 11 september 2001. Resolutionen innehåller en skyldighet för staterna att införa straffbestämmelser rörande bl.a. tillhandahållande eller insamlande, direkt eller indirekt, av medel i syfte att de ska användas, eller med vetskap om att dessa kommer att användas, i syfte att begå terroristhandlingar. Resolutionens krav i detta avseende överensstämmer i allt väsentligt med de krav som följer av finansieringskonventionen.

Därutöver innehåller sanktionsregim 1373 bestämmelser om att sanktioner ska riktas mot personer, grupper och enheter som anses inblandade i terrorism, utöver de som omfattas av 1267-regimen och utpekats av FN:s sanktionskommitté för denna. Sanktionsregimen är i detta avseende mer allmän i sitt tillämpningsområde, till skillnad från 1267-regimen som tar sikte på ovan redovisade särskilt utpekade grupper (numera al-Qaida och därtill associerade personer och grupper). FN har i fråga om 1373-regimen i stället överlåtit åt medlemsländerna själva att peka ut vilka som ska träffas av sanktionerna. Regimen har genomförts av EU-länderna genom ett lagstiftningspaket bestående av två gemensamma ståndpunkter (2001/930/GUSP och 2001/931/GUSP) samt en rådsförordning (2580/2001). 1373-regimen innehåller bestämmelser bl.a. om frysning av tillgångar och förbud mot att tillgängliggöra tillgångar för personer och grupper som misstänks för att begå, försöka begå, delta i eller underlätta terroristhandlingar. Även för denna sanktionsregim har FN skapat en sanktionskommitté, Counter-Terrorism Committee, förkortat CTC. Kommitténs uppgift är att övervaka genomförandet av resolutionen. På motsvarande sätt som gäller för 1267/1989-kommittén deltar de länder som är medlemmar i säkerhetsrådet.

Det finns också sanktioner som riktar sig mot vissa länder som har bäring på åtgärder mot terrorism utan att uttryckligen rikta sig mot detta fenomen. Som exempel kan nämnas resolution 1844 (2008). Den innebär att riktade sanktioner kan införas mot bl.a. personer eller enheter som försöker hindra en fredlig politisk process eller Afrikanska unionens fredsbevarande mission i Somalia (AMISOM). Resolutionen innebär att de som utpekats av FN:s

säkerhetsråds sanktionskommitté för Somalia underkastas reserestriktioner och frysning av tillgångar. I april 2010 beslutade sanktionskommittén att vissa individer och organisationen al-Shabaab skulle omfattas av restriktiva åtgärder.

I augusti 2014 antog Säkerhetsrådet resolution 2170 (2014) som en reaktion på terroristhandlingar förövade av Islamiska staten, här förkortat som ISIL, al-Nousra, här förkortat ANF, och andra grupper med anknytning till al-Qaida. Även denna resolution antogs med stöd av kapitel VII i FN-stadgan. Den innehåller bl.a. bestämmelser om skyldigheter för staterna att vidta åtgärder i syfte att förhindra rekrytering av utländska terroriststridande (foreign terrorist fighters) till ISIL, ANF och andra grupper med anknytning till al-Qaida. Där erinras också om staters skyldigheter enligt resolution 1373 (2001) att förhindra finansiering av terroristhandlingar. Vidare finns bestämmelser som möjliggör att personer med koppling till någon av dessa grupper, och som upptas i ett annex till resolutionen, ska kunna bli föremål för individuella åtgärder enligt 1267-regimen. Vid antagandet av resolutionen påfördes med anledning av detta vissa namn på sanktionslistan upprättad av 1267-kommittén.

Säkerhetsrådet vidtog kort därefter ytterligare åtgärder mot fenomenet utländska terroriststridande genom att i september 2014 besluta om nu aktuell resolution som fokuserar på frågan, se vidare kapitel 4.

Överträdelse av ett förbud i en EU-förordning om ekonomiska sanktioner är straffbara. Bestämmelser om detta finns i lagen (1996:95) om vissa internationella sanktioner, här förkortat sanktionslagen (prop. 1995/96:35).

3.1.2 Europeiska Unionen

Rambeslut

Den 13 juni 2002 enades EU:s medlemsstater om ett rambeslut om bekämpande av terrorism (2002/475/RIF). Syftet med rambeslutet var bl.a. att skapa ett instrument som behandlar gemensamma definitioner, åtal och straff för terrorism och att därigenom tillnärma medlemsstaternas lagstiftning när det gäller terroristbrott. Rambeslutet innehåller bl.a. en uppräkningslista av handlingar som ska betrak-

tas som terroristbrott om gärningen allvarligt kan skada ett land eller en internationell organisation och om syftet är 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. Rambeslutet är således den första internationella överenskommelsen som innehåller en förklaring av vad som ska utgöra ett terroristbrott. Rambeslutet uppställer också krav på att varje medlemsstat ska kriminalisera vissa handlingar som begås inom ramen för särskilt planlagd och organiserad terroristbrottslighet. Det som enligt rambeslutet ska bestraffas är att leda eller på visst närmare angivet sätt delta i en terroristgrupps brottsliga verksamhet. Dessutom ska vissa gärningar som anses vara särskilt frekventa i samband med utförandet av terroristbrott under vissa förutsättningar betraktas som brott med anknytning till terroristverksamhet. Rambeslutet innehåller även bestämmelser bl.a. om osjälvständiga brottsformer, påföljder, domstols behörighet och åtal.

Rambeslutet har genomförts i svensk rätt genom lagen (2003:148) om straff för terroristbrott, här förkortad terroristbrottslagen, (prop. 2002/03:38).

Som en del i ett åtgärds paket mot terrorism lade Europeiska kommissionen i november 2007 fram ett förslag till ändringar i rambeslutet från 2002. Syftet med förslaget angavs vara att harmonisera nationella straffrättsliga bestämmelser om offentlig uppmaning till terroristbrott samt rekrytering och utbildning för terroristens syften så att dessa handlingar skulle vara straffbara i hela EU, också när de begås via internet. Syftet var även att säkerställa att befintliga bestämmelser om påföljder, juridiska personers ansvar, domstols behörighet och åtal som är tillämpliga på terroristbrott också skulle kunna tillämpas på sådana handlingar. Rambeslutet, som antogs av rådet den 28 november 2008, (2008/919/RIF) kräver att staterna kriminaliserar offentlig uppmaning till terroristbrott samt rekrytering och utbildning för terroristens syften och betraktar dessa handlingar som brott med anknytning till terroristverksamhet. Det innehåller emellertid även bestämmelser om att det inte uppställs krav på medlemsstaterna att vidta åtgärder som står i strid

med grundläggande principer om yttrandefrihet, särskilt tryckfrihet och yttrandefrihet i andra medier.

Detta rambeslut har genomförts i svensk rätt genom lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet, här förkortad rekryteringslagen (prop. 2009/10:78).

Sanktioner

EU kan besluta om internationella sanktioner inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Det kan vara antingen beslut om att gemensamt genomföra FN:s sanktioner eller självständiga beslut om sanktioner. Detta sker genom att EU:s ministerråd antar ett rådsbeslut. Sådana beslut innehåller detaljerade åtaganden att genomföra vissa sanktioner. De åtgärder i rådsbeslutet som faller inom EU:s behörighet, t.ex. handelsrestriktioner eller frysning av tillgångar för vissa individer eller företag, genomförs sedan i en EU-förordning som blir direkt tillämplig i svensk nationell rätt. Övriga åtaganden kräver nationell reglering för genomförandet.

Efter händelserna den 11 september 2001 antog EU i december samma år restriktiva åtgärder mot personer och enheter som deltar i terroristhandlingar. EU:s förteckning över personer och enheter upprättades för att genomföra FN:s säkerhetsråds resolution 1373 (2001) i enlighet med kapitel VII i FN-stadgan, se föregående avsnitt som behandlar FN-resolutioner. För detta ändamål antog EU rådets gemensamma ståndpunkt 2001/931/GUSP om tillämpning av särskilda åtgärder i syfte att bekämpa terrorism och rådets förordning (EG) nr 2580/2001 om särskilda restriktiva åtgärder mot vissa personer och enheter i syfte att bekämpa terrorism. Förordningen föreskriver frysning av alla penningmedel, andra finansiella tillgångar eller ekonomiska resurser som tillhör de personer som berörs. Dessutom fastställs i förordningen att inga penningmedel, andra finansiella tillgångar eller ekonomiska resurser får ställas till deras förfogande, varken direkt eller indirekt. Där föreskrivs också om humanitära undantag för användning av frysta penningmedel eller tillgängliggörande av ekonomiska resurser under vissa om-

ständigheter, t.ex. för betalning av livsmedel, läkemedel eller lagstadgade avgifter eller erhållande av vissa bidrag från samhället.

Resolution 1267 (1999) genomfördes av EU genom gemensamma ståndpunkten 2002/402/GUSP och rådets förordning (EG) nr 881/2002 (båda sedermera kompletterade). Genom dessa rättsakter infördes de föreskrivna särskilda restriktiva åtgärderna mot vissa personer eller enheter associerade med Usama bin Ladin, nätverket al-Qaida och talibanerna. Listan över berörda personer eller enheter följer den som upprättas av FN:s 1267-kommitté.

Även EU har möjligheter att besluta om sanktioner mot vissa länder. Sanktionerna mot Syrien är ett relevant exempel på hur EU:s sanktionsregimer kan vara uppbyggda, även om sanktionerna inte direkt omfattar terroristhandlingar. Med anledning av att de folkliga protesterna i Syrien i mars 2011 slogs ned med våld av statsmakten beslutade EU den 9 maj 2011 att införa riktade sanktioner mot landet och mot dem som ansågs ansvariga. Sanktionerna innefattade bl.a. reserestriktioner och frysning av tillgångar mot dem som var ansvariga för förtryck mot den egna befolkningen, samt med dem associerade personer och enheter (myndigheter och företag). Efter att våldsutövningen i Syrien fortsatt vidgade EU i september 2011 sanktionerna till att bl.a. innebära att även personer och enheter som drar fördel av eller stödjer regimen, samt personer och enheter med anknytning till dem, kan bli föremål för riktade sanktioner. Därefter har ytterligare sanktioner införts som bl.a. inkluderar vissa import-, export- och investeringsförbud. Antalet personer och företag som är föremål för riktade sanktioner har också successivt utökats. Lättnader i sanktionerna kan emellertid beviljas på vissa områden om den berörda verksamheten syftar till att på olika sätt ge stöd åt den syriska civilbefolkningen, t.ex. när verksamheten syftar till att tillgodose humanitära behov.

Sanktionerna har tillkommit genom en rad rådsbeslut från EU:s ministerråd med början i maj 2011. De finns numera samlade i rådsbeslut 2013/255/GUSP av den 31 maj 2013 med några mindre kompletteringar genom rådsbeslut 2013/760/GUSP av den 13 december 2013, 2014/74/GUSP av den 10 februari 2014 och 2014/901/GUSP av den 12 december 2014. De EU-rättsliga delarna av rådsbeslutet regleras numera av rådets förordning (EU) nr 36/2012 av den 18 januari 2012 som kompletteras genom en rad

därpå följande rådsförordningar (för aktuell lista se regeringens hemsida, se regeringen.se).

Överträdelser av ett förbud i en EU-förordning om ekonomiska sanktioner eller i en kompletterande föreskrift som regeringen beslutat med anledning av sanktionsbeslut i EU:s ministerråd är straffbara. Bestämmelser om detta finns i sanktionslagen.

3.1.3 Europarådet

Även inom Europarådet har ett antal konventioner med tilläggsprotokoll förhandlats fram på området för terrorism, bl.a. 1977 års konvention om bekämpande av terrorism (prop. 1976/77:124).

Efter händelserna den 11 september 2001 intensifierades arbetet med att bekämpa terrorism. Europarådets ministerkommitté gav år 2004 en arbetsgrupp benämnd Committee of Experts on Terrorism, förkortad CODEXTER, i uppdrag att utarbeta ett eller flera instrument i syfte att täppa till luckor i existerande ramverk mot terrorism. Arbetsgruppens arbete resulterade år 2005 i Europarådets konvention om förebyggande av terrorism (ETS nr 196). Syftet med konventionen var att stärka medlemsstaternas förebyggande åtgärder mot terrorism. Genom konventionen uppställs krav på kriminalisering av vissa handlingar som typiskt sett kan leda till att terroristbrott begås. Det innefattar offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning till terrorism. I viss utsträckning ska även medverkan och försök till sådana brott straffbeläggas. Vidare finns bestämmelser rörande ansvar för juridiska personer, straff, påföljder och behörighet. I konventionen anges uttryckligen att införandet, genomförandet och tillämpningen av förpliktelserna att kriminalisera ska ske med respekt för mänskliga rättigheter, särskilt yttrandefrihet, föreningsfrihet och religionsfrihet enligt bl.a. Europakonventionen. Även proportionalitetsprincipen ska beaktas. Utöver krav på kriminalisering omfattar konventionen bl.a. bestämmelser om skyldigheter för länderna att förstärka möjligheterna till samarbete både mellan nationella myndigheter och mellan stater.

Konventionen har i svensk rätt genomförts genom rekryteringslagen.

I maj 2015 antogs ett tilläggsprotokoll till ovan redovisade konvention.

Sverige är även sedan 1996 part till Europarådets konvention om penningtvätt, efterforskning, beslag och förverkande av vinning av brott som vidareutvecklats och kompletterats genom 2005 års konvention om penningtvätt, efterforskning, beslag och förverkande av vinning av brott och om finansiering av terrorism. Denna har genomförts i svensk rätt genom lagen (2014:307) om straff för penningtvättsbrott, här förkortad penningtvättslagen (prop. 2013/14:21).

3.1.4 Financial Action Task Force

Financial Action Task Force, som förkortas FATF, är ett mellanstatligt organ som arbetar aktivt för att främja ett effektivt genomförande av rättsliga, administrativa och operativa åtgärder för att bekämpa penningtvätt, finansiering av terrorism och finansiering av spridning av massförstörelsevapen och andra relaterade hot mot integriteten i de internationella finansiella systemen. Sverige är medlem av FATF sedan organisationen inrättades 1989.

FATF beslutade 2012 om fyrtio reviderade rekommendationer om åtgärder mot penningtvätt, finansiering av terrorism och finansiering av spridning av massförstörelsevapen. Genom ett system där medlemsländerna utvärderar varandra kontrollerar och verkar FATF för att rekommendationerna följs. Förutom att övervaka och främja en effektiv efterlevnad av rekommendationerna bedriver FATF ett arbete med att analysera metoder och tillvägagångssätt för penningtvätt och finansiering av terrorism. FATF utvecklar även s.k. best practice och vägledning som stöd till länder för att de ska kunna anpassa och vidareutveckla de åtgärder som vidtas.

FATF har i dag 36 medlemmar och genom ett antal FATF-liknande regionala organisationer har sammantaget över 180 jurisdiktioner förbundit sig att följa FATF:s rekommendationer och underkasta sig utvärdering av de nationella systemen. Enligt de fyrtio rekommendationerna ska medlemsstaterna bl.a. kriminalisera finansiering av terrorism (rekommendation 5). Vad detta innebär för Sveriges del behandlas vidare i kapitel 8.

3.2 Våldsbejakande islamistisk extremism i Sverige med koppling till terrorismrelaterad verksamhet

I januari 2014 lämnades på uppdrag av Justitiedepartementet en rapport (Ds 2014:4) som bl.a. utgör en uppdatering av tidigare kartläggningar av våldsbejakande extremistmiljöer i Sverige, däribland våldsbejakande islamistisk extremism. I rapporten lämnas en beskrivning av utvecklingen inom, och hotet från, våldsbejakande extremistiska miljöer i Sverige under åren 2009–2012 samt tendenser som kan påverka den framtida utvecklingen inom dessa miljöer. Mycket av informationen har inhämtats från rapporterna *Våldsamt politisk extremism*¹ och *Våldsbejakande islamistisk extremism i Sverige*². I rapporten refereras det till den senare som Säkerhetspolisen 2010.

Begränsade delar av rapporten, såvitt den tar sikte på våldsbejakande islamistisk extremism, återges i det följande. I övrigt hänvisas till rapporten i dess helhet.

Den islamistiska extremistiska miljön

I rapporten lämnas en översiktlig presentation av den islamistiska extremistiska miljön i Sverige och i andra europeiska länder. Följande text är hämtad från sidorna 35 och 36.

Inom den våldsbejakande islamistiska extremistmiljön finns i huvudsak två ideologiska influenser som är aktuella i en svensk kontext. Influenserna kan tillskrivas al-Qaida och al-Shabaab. Skillnaderna dem emellan ligger närmast i att de budskap som förs fram vävts samman med olika nationella och lokala politiska intressen i de länder där de har stark etablering. Vid utredarens dialog med Säkerhetspolisen har det framkommit att den svenska våldsbejakande islamistiska extremismen huvudsakligen betecknas som inspirerad av al-Qaida-ideologin. Det är en global ideologi som motiverar attentat mot civila, dels som svar på ockupation av muslimska länder och våld mot muslimer, dels som ett svar på ockupation av muslimska länder och våld mot muslimer, dels som ett svar på upplevda kränkningar av islam. [...] Målet som beskrivs är att genom våld införa ett islamiskt styre och att återinföra den muslimska kulturens storhetstid. Den västerländska kolonialismen och

¹ Brå & Säkerhetspolisen (2009). *Våldsamt politisk extremism – Antidemokratiska grupperingar på yttersta höger- och vänsterkanten*. Rapport 2009:15.

² Säkerhetspolisen (2010). *Våldsbejakande islamistisk extremism i Sverige*.

förhållanden som tillskrivs västvärlden anses ha fördärvat islam. Kapitalism och sekularisering ses som tecken på att det råder barbari och okunskap i världen.

Västvärldens sekularisering och materialism görs till mål för angrepp från miljöns extremister. Mot denna bakgrund blir det mycket konfliktfyllt att västerländska länder bedriver militära operationer i muslimska länder. Utländska ockupationer eller influenser på muslimsk mark kan motivera angrepp. I muslimska länder kan angrepp också ske mot det som uppfattas som illegitima regimer eller regimer som nätverken inte anser står för, vad de menar, är den rätta tolkningen av islam. Kampen mot fienden kan också föras långt bort från de muslimska länderna, det handlar då om attentat främst i Europa och USA.

Brottsligheten inom islamistiska extremistiska miljön

I rapporten lämnas en översiktlig beskrivning av den vanligast förekommande brottsligheten inom de extremistmiljöer som behandlas. När det gäller brottsligheten inom den islamistiska extremistiska miljön redovisas på sidorna 71–73 bl.a. följande.

Aktiva inom de våldsbejakande svenska islamistiska extremistiska nätverken har sedan millennieskiftet bedrivit verksamhet som syftar till att stödja och underlätta terroristbrott i andra länder. Våldsbrott som utfördes av personer utifrån våldsbejakande islamistisk extremism hade före år 2010 endast i ett fåtal fall begåtts i Sverige.

År 2013 konstaterar Säkerhetspolisen att den största delen av våldsbejakande islamistisk extremism utgörs av samma typ av verksamhet och handlingar som beskrevs år 2010. De vanligast förekommande handlingarna som utförs av våldsbejakande islamistiska extremister i Sverige är finansiering, rekrytering och offentlig uppmaning till terroristbrott, resandeverksamhet samt praktiskt stöd till terrorism på olika sätt. Därutöver sker också planering och utförande av attentat. För Sveriges del har det skett en förändring där numera även Sverige och svenska intressen ses som önskvärda mål.

Den 11 december 2010 utlöste en ensam man en sprängladdning på Bryggargatan i centrala Stockholm. Sprängladdningen hade gärningsmannen fäst på kroppen och han blev den enda som dödades i attentatet. Av allt att döma utlöstes sprängladdningen tidigare än planerat eftersom ingen annan person kom till allvarlig skada. Innan mannen gick in på Bryggargatan hade han också sprängt en bilbomb. [...] Han

hade också minuterna innan dåden skickat ett meddelande där han framförde att attacken utfördes bland annat på grund av att målningar av profeten Muhammed gjorts i Sverige och att svenska soldater fanns i Afghanistan. Gärningsmannen bakom dåden var en islamistisk extremist som tros ha skaffat sig träning för terrorattacken i Irak. [...] Det framkom senare att gärningsmannen fått hjälp av andra att planera för och finansiera terrorattacken.

Verksamheter och sammanslutningar inom våldsbejakande islamistiska extremistmiljön

Inom extremistmiljöerna pågår aktiviteter som bl.a. syftar till att skapa sammanhållning och propagera för den gemensamma ideologin. Även nyrekrytering utgör en viktig del i verksamheten. I rapporten beskrivs på sidorna 82 och 83 delar av denna verksamhet och dess kopplingar till al-Qaida och al-Shabaab. När det gäller rekryterings- och den s.k. resandeverksamheten beskrivs på sidorna 84–86 bl.a. följande.

Rekryteringsverksamheten, resandeverksamheten och stödet till terrorism genom finansiering har bedrivits på liknande sätt sedan ett antal år tillbaka. Praktiskt stöd ges också genom att kontakter förmedlas eller att resehandlingar och utrustning ordnas fram. I resorna används i viss utsträckning falska identitetshandlingar för att försäkra att personernas resor inte ska bli spårbara. Det finns exempel på de som, efter att ha rest till ett träningsläger, fått lämna ifrån sig sina resehandlingar för att de skulle användas igen av andra som avser att resa till träningslägren. I Säkerhetspolisens tidigare kartläggning av islamistisk extremism år 2010 beskrevs att det fanns personer som tränades utomlands och personer som anslöt sig till islamistisk kamp i konfliktzoner. De länder som personer reste till från Sverige under några år fram till 2010 var Somalia, gränsområdet mellan Afghanistan och Pakistan, Irak och länder i Nordafrika. Säkerhetspolisen beskriver att situationen idag delvis är densamma eftersom det finns en resandeverksamhet med samma syften som tidigare. Dock finns det en skillnad i vilka länder som personer reser till och det har iakttagits en ökning totalt sett i antalet personer som reser med detta ändamål. Resmålen är i flera fall länder som befinner sig i krigstillstånd. Syrien är för närvarande det land dit flest reser från Sverige för att delta i strider. [...]

Vilket resmål som är aktuellt varierar över tid och beror på till vilka platser det för tillfället är möjligt att resa, vilka resvägar som är säkra och i vilka länder det finns kontakter. Det är personer, ofta unga män, som reser till konfliktzoner för att delta i strider och skaffa sig träning för detsamma, ibland i renodlade träningsläger. Utlandsresenärernas individuella erfarenheter varierar; det finns stora skillnader i vilken

träning dessa personer får, vilka kontakter de knyter under resan och hur de själva påverkas av upplevelsen.

Resenärer från Sverige till al-Qaida-inspirerade grupper utgör dels ett attentatshot i utlandet, dels finns ett attentatshot mot Sverige från dem som sedan återvänder med en attentatsavsikt och som under sin resa skaffat sig kunskap om och erfarenhet av våldsanvändning. Under en sådan resa kan personerna påverkas av den ideologiska trenden inom al-Qaidagrupper i utlandet där mål i Sverige ses som legitima. De kan efter sådan inspiration börja planera attentat mot mål i Sverige. Svenskar som befinner sig utomlands kan också uppmana andra personer hemma i Sverige att utföra attentat. Återvändare kan också inspirera andra till att göra liknande resor. Säkerhetspolisen menar att de flesta som återvänder från konfliktområden inte utgör ett attentatshot, men internationella erfarenheter visar att resenärerna utmärker sig så till vida att många av dem inom den islamistiska extremistiska miljön som faktiskt utgör ett hot och som begår allvarliga ideologiskt motiverade brott, återfinns bland dem som rest till konfliktområden. Det ökade resandet till Syrien har också lett till att återvändarna från konfliktområden blivit fler i Sverige. Flera av de attentatshot som iakttagits i Sverige har involverat personer som återvänt från resor till konfliktzoner där de deltagit i våldshandlingar. [...]

Personer som återvänder till Sverige med erfarenhet av träning och våldsanvändning från andra länder spelar en särskild roll för nätverken efter hemkomsten. De fortsätter ofta att vara involverade i våldsbejakande islamistisk extremism i Sverige. En sådan återvändare fungerar som förebild och inspiratör för andra som vill delta i träningsläger eller på annat sätt stödja våldsbejakande islamistisk extremism. Återvändarna har ofta skaffat sig internationella kontakter och ökad kunskap vilket medför att de får en särskild status i Sverige. Detta har medfört att återvändare ibland etablerat egna nätverk efter hemkomsten.

På sidorna 121 och 122 i rapporten konstateras att Säkerhetspolisen ser en uppåtgående trend när det gäller personer som reser till konfliktzoner. Den vanligaste destinationen är för närvarande Syrien.

Säkerhetspolisen ser våldsbejakande islamistiska extremisters resande till utlandet för att delta i al-Qaida-inspirerade och al-Shabaab-inspirerade grupper som ett stort problem. Resandet till Syrien som sker i dag skiljer sig markant från de trender som tidigare iakttagits av resande till konfliktzoner. Relativt många har rest på kort tid och Säkerhetspolisen ser inte indikationer till att resandet till Syrien minskar i omfattning. [...]

Även om det finns uppgifter om personer som rest till konfliktområden redan under 1990-talet så var resandet av mindre omfattning då och under början av 2000-talet jämfört med de senaste åren. Resandet har gått i vågor, men ökningen började troligen 2006. Det finns säkra uppgifter, borträknat de som rest till Syrien, om ett 40-tal personer

som sedan 2006 rest för att ansluta sig till al-Qaida-inspirerade grupper och där utbildats för att delta i våldshandlingar. Ett 30-tal har rest till Somalia, ett tiotal till områden i Afghanistan och Pakistan och några få till Irak och Jemen. Därtill kommer vissa mer osäkra uppgifter och således finns det även ett mörkertal.

Säkerhetspolisen bedömer alltså att resandet från Sverige till Syrien är exceptionellt omfattande i relation till tidigare resedestinationer. De bedömer även att fenomenet med resande från Sverige för att ansluta sig till al-Qaida-inspirerade grupper totalt sett har ökat. Ökningen bedöms återspegla en internationell trend. Europol bedömer i sin senaste rapport om terrorism att den internationella trenden, där fler EU-medborgare reser till konfliktzoner har ökat kraftigt under 2012. I rapporten beskriver Europol att Syrien är ett lättillgängligt resmål jämfört med länder som tidigare varit de främsta destinationerna. Säkerhetspolisen menar också att en bidragande orsak till ökat resande är möjligheten att etablera kontakt med extremister i andra länder.

Den uppåtgående trenden bekräftas av aktuella uppgifter från Säkerhetspolisen (maj 2015) och myndigheten ser inga tecken på att resorna till Syrien och Irak ska avta. Enligt myndigheten har uppåt 300 personer rest från Sverige till Syrien eller Irak och anslutit sig till al-Qaidainspirerade grupper. Närmare hundra personer har återvänt till Sverige och fler än 30 har dödats i något av dessa länder bl.a. genom deltagande i stridigheter. Det är enligt myndigheten framför allt män i åldrarna 18–30 år som reser till Syrien och Irak, men även kvinnor reser för att gifta sig med någon bland de stridande eller för att logistiskt stödja kampen i Syrien. Personerna kommer från hela Sverige, dvs. såväl storstadsregionerna som mindre orter. De flesta är födda i Sverige och endast ett fåtal har någon tidigare koppling till Syrien. I de allra flesta fall tycks personerna resa på eget initiativ, även om de resande ofta tillhör samma vänskretsar eller är släkt med varandra.

3.3 Nationell samordnare för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism

Regeringen har på senare år vidtagit ett flertal åtgärder för att bekämpa våldsbejakande extremism. I december 2011 beslutades en handlingsplan för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism. Denna utvärderas av Statskontoret och resultatet av utvärderingen redovisas under 2015. I december 2013 redovisades den

statliga utredningen, ”När vi bryr oss – förslag om samverkan och utbildning för att effektivare förebygga våldsbejakande extremism” (SOU 2013:81). Därutöver har flera rapporter från statliga myndigheter och organisationer lämnats med förslag om bl.a. åtgärder för att förebygga våldsbejakande extremism. Ytterligare en åtgärd var att regeringen sommaren 2014 utsåg en nationell samordnare för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism.

I den nationella samordnarens uppdrag ligger att förbättra samverkan mellan myndigheter, kommuner och organisationer på nationell, regional och lokal nivå. Samordnaren ska också verka för att kunskapen om våldsbejakande extremism ökar och att förebyggande metoder utvecklas och sprids. Uppdraget omfattar även att sprida kunskap som tidigare rapporter och utredningar tagit fram och informera om de metoder som finns för att förebygga våldsbejakande extremism.

Den nationella samordnarens arbete bedrivs på flera plan. På det lokala planet, t.ex. i en kommun, i ett lokalpolisområde eller i ett bostadsområde, bedrivs redan ett omfattande arbete för att förebygga våldsbejakande extremism. Den nationella samordnarens uppgift är att stötta och stärka de kommunala tjänstemän, poliser och övriga medarbetare från det civila samhället som arbetar med dessa problem. I samordnarens arbete ingår också att stötta och stärka de kommuner och stadsdelar som ännu inte initierat ett lokalt förebyggandearbete.

På det nationella planet arbetar samordnaren med ett antal referensgrupper som i dagsläget består av 15 myndigheter samt Sveriges Kommuner och Landsting. De myndigheter som ingår är bl.a. Myndigheten för Ungdoms- och Civilsamhällesfrågor, Forum för levande historia, Försvarshögskolan, Skolverket, Statens Institutionsstyrelse, Migrationsverket, Brottsförebyggande rådet, Statens medieråd, Säkerhetspolisen, Socialstyrelsen, Nämnden för statligt stöd till trossamfund och Polismyndigheten.

Vidare har samordnaren i uppgift att tillhandahålla och sprida kunskap på området. Detta sker bl.a. genom en hemsida, www.samordnarenmotextremism.se, som kontinuerligt uppdateras med aktuella händelser. Där finns också bl.a. länkar till hjälp och annan kunskap på området.

Den 12 mars 2015 fattade regeringen beslut om tilläggsdirektiv med ytterligare uppdrag och ett utökat mandat för den nationella

samordnaren. Tilläggsuppdraget innefattar bl.a. uppgiften att inrätta ett nätverk av experter vars kunskap och kontakter kan gynna utvecklingen av det förebyggande arbetet på nationell, regional och lokal nivå och förbättra stödet till anhöriga, bl.a. genom inrättandet av en telefonlinje för upplysningar. Uppdraget omfattar även bl.a. att uppmuntra till insatser för individer som vill lämna våldsbejakande miljöer och stötta relevanta aktörer i att utveckla sådana insatser.

Uppdraget ska redovisas i juni 2016.

3.4 Säkerhetspolisens uppdrag och verksamhet på området för terrorismbekämpning

Säkerhetspolisen är Sveriges civila säkerhetstjänst. Myndighetens uppdrag kan i huvudsak delas in i fem områden: kontraspionage, kontraterrorism, författningsskydd, säkerhetsskydd och personskydd. Säkerhetspolisen arbetar också med att förhindra spridning, anskaffning och produktion av massförstörelsevapen.

Den huvudsakliga uppgiften för Säkerhetspolisen är att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet som innefattar brott mot rikets säkerhet eller terrorismrelaterad brottslighet samt utreda och beivra sådana brott. Vidare har myndigheten bl.a. att fullgöra uppgifter i samband med personskydd av den centrala statsledningen och andra som regeringen eller Säkerhetspolisen bestämmer³. Av Säkerhetspolisens instruktion följer bl.a. att myndigheten ansvarar för att utreda och beivra brott enligt finansieringslagen, terroristbrottslagen och rekryteringslagen.

Uppdraget att förebygga och förhindra terrorism innebär att Säkerhetspolisen genom sitt arbete ska minska risken för att terrorismrelaterad brottslighet begås i Sverige och utomlands. Det innefattar bl.a. att motverka att rekrytering, finansiering och atentatsplanering sker i Sverige och att svenskar deltar i terrorism utomlands. Som ett led i det förebyggande arbetet kan Säkerhetspolisen lämna yttrande till Migrationsverket i ärenden om inresa, uppehållstillstånd eller medborgarskap i Sverige.

³ 3 § polislagen (1984:387) och 3 § förordningen (2014:1103) med instruktion för Säkerhetspolisen.

Eftersom Säkerhetspolisens verksamhet primärt syftar till att förebygga och inte utreda brott kan myndighetens verksamhet mycket sällan bedrivs utifrån brottsanmälningar. För att Säkerhetspolisen ska kunna fullgöra sitt uppdrag måste myndigheten själv kunna identifiera aktörer som kan tänkas komma att begå terrorismrelaterad brottslighet samt bedöma förutsättningarna för att sådan planerad brottslighet sätts i verket. En stor del av arbetet består därför av kartläggning av individer och nätverk som kan komma att ägna sig åt sådan brottslighet både i och utanför Sverige.

Vidare inriktas det förebyggande arbetet utifrån den konkreta hotbild som kan finnas mot de skyddspersoner, särskilt skyddsvärda verksamheter och svenska intressen i övrigt som Säkerhetspolisen har i uppdrag att skydda. Strategiska hot- och sårbarhetsbedömningar utgör utgångspunkten för det långsiktigt förebyggande arbetet medan det mer konkreta arbetet sker utifrån sådana bedömningar kopplade till en viss person, en viss händelse eller en viss verksamhet.

En förutsättning för möjligheterna att bedriva denna typ av brottsförebyggande arbete är myndighetens underrättelseverksamhet. Tillförlitliga hotbedömningar och relevanta hot- och sårbarhetsreducerande åtgärder förutsätter att underrättelseverksamheten kan förse myndigheten med information om potentiella aktörer och fånga upp varningssignaler redan innan åtgärder för att begå ett brott har vidtagits. Syftet med underrättelseverksamheten är således inte enbart att få fram uppgifter som leder till att förundersökning om brott måste inledas, även om det givetvis förekommer, utan också att inhämta, bearbeta och analysera information i syfte att förhindra brott.

Information inhämtas på en mängd olika sätt inom underrättelseverksamheten. Mycket inhämtas genom öppna källor, t.ex. internet och tidningar samt genom tips och information från allmänheten. Det senare utgör en särskilt viktig informationskälla i fråga om individer som har företagit eller planerar att företa en terrorismresa. Säkerhetspolisen får många tips från vänner, syskon och föräldrar som är oroliga för sina anhöriga och som vill att myndigheten ska hindra dessa från att resa till konfliktområden i syfte att där t.ex. ansluta sig till och strida tillsammans med en väpnad grupp. Även föreningar och religiösa samfund kontaktar myndigheten med information om personer som misstänks planera

resor av detta slag. Säkerhetspolisen har mycket begränsade möjligheter att hindra en person från att företa en sådan resa. Myndigheten håller emellertid i vissa fall samtal med personer som misstänks överväga att resa. Eftersom det i dessa fall är fråga om samtal utanför förundersökning är det frivilligt för den enskilde att delta. I de fall samtalen sker har emellertid erfarenheten visat att de har en mycket begränsad preventiv effekt. Sådana samtal hålls därför bara om den förväntade nyttan av samtalet kan tänkas överväga de operativa risker som det innebär.

Frivilliga samtal sker även mer regelmässigt med personer som återvänt från denna typ av resor. En sådan persons faktiska förmåga att begå brott kan ofta anses ha ökat genom resan och den erfarenhet som resan inneburit. I dessa fall syftar samtalen primärt till att klarlägga personens eventuella avsikter att använda sin förvärvade förmåga och begå t.ex. ett terroristbrott i Sverige eller mot svenska intressen utomlands. Ett annat viktigt syfte med samtalen är att få information om hur hotet mot Sverige och svenska intressen generellt ser ut från de grupper som verkar i de områden som personen besökt.

En stor del av informationsinhämtningen sker också genom dolda kanaler, t.ex. genom källor eller spaning. Även användningen av hemliga tvångsmedel har stor betydelse i sammanhanget, se kapitel 9. Under vissa förutsättningar har Säkerhetspolisen, med stöd av lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra särskilt allvarliga brott, här förkortad 2007 års lag om preventiva tvångsmedel, möjlighet att i brottsförebyggande syfte inhämta information genom att använda sådana tvångsmedel.

Viktig information erhålls också genom samverkan med nationella samarbetspartners, t.ex. Polismyndigheten, Försvarmakten och Försvarets radioanstalt. Av särskild betydelse när det gäller det förebyggande arbetet på terrorismområdet är rapporteringen av signalspaningsinformation från Försvarets radioanstalt. Det är möjligt att genom signalspaning inhämta uppgifter inom ramen för försvarsunderrättelseverksamheten som delges Säkerhetspolisen inom ramen för dennas underrättelseverksamhet.

Slutligen har det internationella informationsutbytet med utländska säkerhets- och underrättelsetjänster stor betydelse för underrättelsearbetet. Sådan information lämnas regelmässigt med

den begränsningen att den enbart får användas i underrättelsesyfte och inte i en förundersökning.

Konsekvenserna för Säkerhetspolisens arbete av de förslag som lämnas i betänkandet redovisas i avsnitt 10.2.

4 Resolution 2178 (2014)

4.1 Vad innebär det att en resolution beslutats med stöd av kapitel VII i FN-stadgan?

Ett av FN:s huvudsyften är att upprätthålla internationell fred och säkerhet. Det fastställs redan i artikel 1 i FN-stadgan. Denna uppgift har i första hand ålagts säkerhetsrådet. För att kunna utföra sitt uppdrag har säkerhetsrådet i bl.a. kapitel VII tilldelats särskilda befogenheter att fatta beslut om åtgärder som är nödvändiga för upprätthållande eller återställande av internationell fred och säkerhet. Beslut som säkerhetsrådet fattat är enligt artikel 25 bindande för medlemsstaterna. I artikeln anges att medlemsstaterna åtagit sig att godta och verkställa säkerhetsrådets beslut som fattas i enlighet med FN-stadgan. Förpliktelsen är långtgående och har enligt stadgans artikel 103 företräde framför medlemsstaternas övriga förpliktelser enligt internationella överenskommelser.

I resolutionen slår rådet fast att terrorism i alla dess former och yttringar utgör ett av de allvarligaste hoten mot internationell fred och säkerhet och beslutar därefter att vidta vissa åtgärder under kapitel VII, i syfte att i enlighet med FN:s stadga bekämpa hot mot internationell fred och säkerhet. Säkerhetsrådets beslut är därmed bindande för alla medlemsstater.

4.2 Det huvudsakliga innehållet i resolutionen

Den 24 september 2014 antog säkerhetsrådet enhälligt resolution 2178 (2014) i enlighet med kapitel VII i FN-stadgan. Resolutionen på svenska och engelska finns bifogad som *bilaga 2* och *3*. Innehållet i resolutionen beskrivs endast översiktligt i de delar som saknar direkt relevans för utredningens uppdrag.

Resolutionen består av en inledande del, preambeln, och därpå en operativ del bestående av 27 paragrafer. I preambeln bekräftar säkerhetsrådet sina tidigare ställningstaganden att terrorism i alla dess former utgör ett hot mot internationell fred och säkerhet. Det noteras att terrorismhotet har kommit att bli alltmer utbrett och att antalet terrorismhandlingar i olika delar av världen ökar, innefattande sådana handlingar som motiveras av intolerans eller extremism. Vidare bekräftas att alla medlemsstater måste säkerställa att alla åtgärder som vidtas mot terrorism är förenliga med alla deras folkrättsliga åtaganden, i synnerhet internationella mänskliga rättigheter, internationell flyktingrätt och internationell humanitär rätt. I sammanhanget understryks vikten av bl.a. respekten för mänskliga rättigheter, grundläggande friheter och rättsstatens principer.

Därutöver uttrycks djup oro över det akuta och växande hotet från utländska terroriststridande, dvs. personer som reser till en annan stat än den stat där den berörda personen har sin hemvist eller är medborgare, i syfte att begå, planera, förbereda eller delta i terroristhandlingar eller att ge eller få terroristträning, även när detta sker i samband med väpnade konflikter. Enligt resolutionen bidrar s.k. utländska terroriststridande till intensiteten och varaktigheten i konflikter och till att de blir mer svårlösta. Det uttrycks även oro över att dessa personer också kan utgöra ett allvarligt hot mot sina ursprungsländer och mot länder de reser igenom och till. Det uttrycks också allvarlig oro över att de använder sin extremistiska ideologi för att främja terrorism och över att dessa personer rekryteras av eller ansluter sig till organisationer eller grupper som ISIL, ANF eller andra grupper med anknytning till al-Qaida.

Med stöd av sina befogenheter enligt kapitel VII vidtar säkerhetsrådet med anledning av detta ett antal åtgärder. Som ovan nämnts redovisas merparten endast översiktligt.

I paragraf 1 kräver säkerhetsrådet att alla utländska terroriststridande avväpnas och upphör med alla terroristhandlingar. I paragraf 2 bekräftas att alla stater ska begränsa möjligheten för terrorister eller terroristgrupper att röra sig fritt över gränserna bl.a. genom effektiva gränskontroller och medlemsstaterna uppmanas att införa vissa säkerhetsåtgärder i detta avseende. I paragraf 3 uppmanas medlemsstaterna att i

enlighet med nationell och internationell rätt öka utbytet av information om hur sådana personer eller grupper, inklusive utländska terroriststridande, förflyttar sig och i paragraf 4 uppmanas medlemsstaterna att samarbeta för att bemöta det hot som utländska terroriststridande utgör, bl.a. genom att förebygga radikaliserings till terrorism och rekrytering av utländska terroriststridande.

I paragraf 5 beslutar säkerhetsrådet 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 ett annat land i syfte att begå, planera, förbereda eller delta i terroristhandlingar eller att ge eller få terroristträning. Detsamma gäller finansiering av deras resor och aktiviteter.

I paragraf 6 erinras om tidigare meddelat beslut i resolution 1373 (2001) om medlemsstaternas skyldighet att lagföra personer som deltar i finansiering, planering, förberedande eller utförande av terroristhandlingar eller stödjer sådana handlingar. Vidare beslutar säkerhetsrådet att medlemsstaterna ska säkerställa att nationell lagstiftning ska innehålla bestämmelser som gör det möjligt att lagföra och bestraffa personer på ett sätt som återspeglar allvaret i vissa angivna brott beskrivna i paragrafens a–c.

Enligt paragraf 6 a ska det utgöra brott att en stats medborgare reser, eller försöker resa, till ett annat land än där personen har sin hemvist eller är medborgare, eller att en annan person reser, eller försöker resa, från deras territorier till ett annat land än där personen har sin hemvist eller är medborgare, i syfte att begå, planera, förbereda eller delta i terroristhandlingar eller ge eller få terroristträning.

Paragraf 6 b föreskriver att direkt eller indirekt tillhandahållande eller insamlande av tillgångar, av en stats medborgare eller på en stats territorium, i syfte att medlen ska användas, eller med vetskap om att de är avsedda att användas, för att finansiera en persons resa till ett annat land än där personen har sin hemvist eller är medborgare, i sådant syfte som anges under paragraf 6 a, ska utgöra brott.

Slutligen ska enligt paragraf 6 c även organiserande, eller annat underlättande, innefattande rekrytering, av en stats medborgare

eller på en stats territorium, av en persons resa till ett annat land än där personen har sin hemvist eller är medborgare, i sådant syfte som anges under paragraf 6 a, utgöra brott.

I paragraf 7 uttrycks en målsättning att i enlighet med resolution 2161 (2014) överväga att upprätta en förteckning bl.a. över individer och grupper som t.ex. finansierar eller på annat sätt stödjer al-Qaida. I paragraf 8 beslutas att medlemsstater ska hindra personer, som det kan finnas skälig anledning att tro har för avsikt att begå brott som omfattas av paragraf 6, från in- eller genomresa inom det egna territoriet. Paragraf 9 behandlar vikten av att medlemsstater får tillgång till passageraruppgifter från flygbolag som verkar inom staternas territorier för att därigenom kunna få vetskap om att personer som omfattas av 1267- eller 1989-regimen lämnar eller reser in i eller genom staten.

I paragraf 10 betonas vikten av att stater omedelbart och fullt ut implementerar resolutionen, särskilt såvitt avser personer som har samröre med ISIL, ANF eller andra grupper eller organisationer med kopplingar till al-Qaida.

I paragraferna 11–14 behandlas frågor om och understryks vikten av internationellt samarbete på området för utländska terroriststridande.

Paragraferna 15–19 rör frågor om motverkande av våldsbejakande extremism för att förhindra terrorism.

Slutligen behandlas i paragraferna 20–27 FN:s engagemang och arbete i övrigt rörande det hot som utländska terroriststridande innebär. Det uppmärksammas bl.a. att personer som t.ex. finansierar eller annars underlättar dessa personers resor kan omfattas av sanktionsregimerna 1267 (1999) och 1989 (2011). Säkerhetsrådet uppmanar även bl.a. 1267- och 1989-kommittéerna att ägna särskild uppmärksamhet åt frågorna.

5 Behovet av lagändringar mot bakgrund av paragraf 6 i resolutionen

5.1 Inledning

I uppdraget ingår att analysera behovet av lagändringar för att Sverige ska leva upp till de krav på kriminalisering som följer av paragraf 6 i resolutionen. Med denna utgångspunkt analyseras i detta kapitel i vilken omfattning resolutionens krav motsvaras av svensk lagstiftning.

5.2 Straffbestämmelser

5.2.1 Vad är en terroristhandling enligt resolutionen?

Som framgår av avsnitt 4.2 finns i resolutionen bestämmelser med krav på kriminalisering av vissa gärningar med kopplingar till *terroristhandlingar* (terrorist acts). Vad som avses med begreppet förklaras inte närmare i resolutionen. Däremot återfinns begreppet i EU:s ministerråds gemensamma ståndpunkt 2001/931/ GUSP om tillämpning av särskilda åtgärder i syfte att bekämpa terrorism. Denna upprättades för att genomföra FN:s resolution 1373 (2001) beslutad med befogenheter enligt kapitel VII i FN-stadgan.

Den gemensamma ståndpunkten fastställer kriterier för införande i en förteckning av personer, grupper eller enheter som deltar i terroristhandlingar. I artikel 1.3 definieras begreppet terroristhandling till att avse en avsiktlig handling som på grund av sin art eller sitt sammanhang allvarligt kan skada ett land eller en internationell organisation och som definieras som ett brott enligt nationell lagstiftning. Vidare framgår vilken typ av gärningar detta

inbegriper samt att dessa för att kunna ses som terroristhandlingar måste begås i syfte att injaga allvarlig fruktan hos en befolkning, otillbörligen tvinga ett offentligt 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.

Beskrivningen skiljer sig inte i något väsentligt hänseende från vad som i efterföljande internationella överenskommelser kommit att benämnas *terroristbrott*. EU:s rambeslut om bekämpande av terrorism 2002/475/RIF, se avsnitt 3.1.2, är den första internationella överenskommelsen som innehåller en definition av detta begrepp. I svensk rätt genomfördes rambeslutet genom terroristbrottslagen där det i 2 och 3 §§ anges vad som utgör ett terroristbrott.

Vid genomförande av rambeslut 2008/919/RIF, se avsnitt 3.1.2, om ändring i 2002 års rambeslut genom rekryteringslagen hänvisas till begreppet terroristbrott enligt terroristbrottslagens 2 §. Samtidigt genomfördes även Europarådets konvention om förebyggande av terrorism. Vad som enligt konventionen utgör terroristbrott definieras genom en hänvisning till de internationella instrument på terrorismbekämpningens område som anges i en bilaga till konventionen. Straffansvaret enligt rekryteringslagen avsågs omfatta offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning i förhållande till vad som enligt både konventionen och rambeslutet utgör terroristbrott, och i lagtexten valdes *särskilt allvarlig brottslighet* som ett samlat begrepp (2 §). Motsvarande lagtekniska lösning fanns redan i finansieringslagen, varigenom finansieringskonventionen genomförts i svensk rätt.

Avsaknaden av samförstånd om en internationellt accepterad definition av terrorism har, som ovan redovisats, medfört att begreppet terroristbrott allteftersom olika internationella instrument framförhandlats kommit att omfatta olika brottsliga handlingar. Sveriges åtagande med anledning av dessa instrument har genomförts genom finansieringslagen, terroristbrottslagen och rekryteringslagen. Resolutionen får anses ha samma övergripande syfte och mål som övriga internationella instrument på området, dvs. att förhindra och bekämpa terrorism. Mycket talar således för

att ge begreppet terroristhandlingar samma innebörd som begreppet särskilt allvarlig brottslighet enligt 2 § rekryteringslagen.

Denna lösning är emellertid inte problemfri. Vissa av de brott som enligt definitionen utgör särskilt allvarlig brottslighet är inte straffbelagda på förberedelsestadiet, vilket kan innebära ett problem i förhållande till resolutionens krav på att resor i syfte att förbereda eller planera terroristhandlingar ska vara straffbara. En annan lösning skulle därför kunna vara att jämställa begreppet terroristhandlingar med terroristbrott enligt 2 § terroristbrottslagen.

Av avgörande betydelse i sammanhanget är emellertid att tilläggsprotokollet till Europarådets konvention om bekämpande av terrorism, som framförhandlats under våren 2015, innehåller krav på straffbeläggande av resor som genomförs i syfte att begå eller annars delta i sådan brottslighet som omfattas av något av de instrument som räknas upp i bilagan till konventionen och som i svensk rätt samlat definieras som särskilt allvarlig brottslighet i 2 § rekryteringslagen. Protokollet bör i detta sammanhang beaktas och de förslag som lämnas här så långt möjligt anpassas. Mot denna bakgrund bör begreppet terroristhandlingar i resolutionen jämföras med vad som i svensk rätt definierats som särskilt allvarlig brottslighet i 2 § rekryteringslagen.

5.2.2 Resa, eller försök till resa, i syfte att bl.a. begå eller planera terroristhandlingar (paragraf 6 a)

Bedömning: De gärningar som ska kriminaliseras enligt paragraf 6 a i resolutionen (i den delen som avser resor i syfte att bl.a. begå eller planera terroristhandlingar) utgör endast i viss utsträckning brott enligt svensk rätt. Det krävs därför lagstiftning för att resolutionens krav ska vara uppfyllda.

Skälen för bedömningen

Som redovisats i avsnitt 4.2 uppställs i resolutionens paragraf 6 a krav på att medlemsstaternas nationella lagstiftning ska innehålla straffrättsliga bestämmelser som gör det möjligt att åtala och lagföra personer som reser, eller försöker resa, till ett land annat än

det där personen är medborgare eller har sin hemvist, i syfte att begå, planera, förbereda eller delta i terroristhandlingar. Även den som företar en sådan handling i syfte att ge eller få terroristträning ska enligt resolutionen kunna dömas för brott, se vidare avsnitt 5.2.3. Den typ av resor som omfattas av paragraf 6 a benämns fortsättningsvis, i de fall ett samlande begrepp kan underlätta, terrorismresor.

Resolutionen ger uttryck för det internationella samfundets uppfattning att det stora antal personer som reser från sina respektive hemländer för att ansluta sig till terrorgrupper, i syfte att bl.a. begå eller planera terroristhandlingar eller delta i utbildning eller träning inför terroristhandlingar, utgör en omedelbar och överhängande risk för att dessa grupper stärker sin position och ökar sin förmåga att utföra sådana handlingar såväl i närområdet som över hela världen. Därmed syftar de krav som uppställs genom resolutionen bl.a. till att på olika sätt begränsa det faktiska inflödet av personer till dessa grupper. Mot den bakgrunden är paragraf 6 a central i sammanhanget. Den föreskriver att själva resan, eller ett försök till resa, ska utgöra en straffbar handling, förutsatt att resan företas med det särskilda syfte som anges i paragrafen. Det övergripande målet med kriminaliseringskravet är således, som nämnts, att på ett tidigt stadium förhindra att terroristbrott eller annan särskilt allvarlig brottslighet kommer till stånd.

Det finns i svensk rätt inte några bestämmelser som direkt tar sikte på den typ av resor som paragrafen omfattar. De osjälvständiga formerna av terroristbrott, dvs. försök, förberedelse och stämpling, tar dock sikte på gärningar som ligger på ett tidigt stadium av planeringen av sådan brottslighet. Dessa är inte territoriellt begränsade i sitt tillämpningsområde och kan således tillämpas även på gärningar utanför Sverige. Fråga är därför i vilken utsträckning dessa brottsformer helt eller delvis skulle kunna anses uppfylla resolutionens krav.

För att ett straffbart försök enligt 23 kap. 1 § brottsbalken ska föreligga krävs dels att utförandet av brottet påbörjats, dvs. att försökspunkten uppnåtts, dels att det antingen förelegat fara för brottets fullbordan eller att sådan fara varit utesluten endast på grund av tillfälliga omständigheter. Kravet på uppsåt måste givetvis också vara uppfyllt.

För att försökspunkten ska ha uppnåtts krävs, som en allmän utgångspunkt, 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. Därmed har tiden mellan de olika momenten stor betydelse. Försökspunkten är inte uppnådd om den förberedande handlingen inte är avsedd att strax följas av en gärning som faller direkt under brottsdefinitionen (Asp m.fl., Kriminalrättens grunder, Uppsala 2013 s. 405). Enligt Högsta domstolens avgörande NJA 1995 s. 405 uppnåddes inte försökspunkten genom en bilresa till en tänkt brottsplats för ett rån, i synnerhet då ytterligare handlingar krävdes för att brottet skulle anses påbörjat. Därmed torde inte den som företar en sådan resa som omfattas av paragrafen ha uppnått försökspunkten i annat fall än där 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 krascha flygplanet kunna dömas för försök till terroristbrott, för det fall gärningen inte fullbordas. Även om det alltså inte är uteslutet att försökspunkten under vissa omständigheter skulle kunna anses uppnådd genom en sådan resa som resolutionen omfattar, får det anses utgöra ett undantagsfall. Kriminaliseringskravet kan därmed inte anses uppfyllt genom bestämmelsen om försök. Detsamma gäller naturligtvis försök att företa en sådan resa.

Vad därefter gäller möjligheterna att tillämpa bestämmelsen om förberedelse till brott krävs 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 brott. Det är således inte straffbelagt såsom förberedelse att på ett allmänt sätt, i ordets språkliga betydelse, förbereda ett brott. Som en allmän förutsättning för förberedelse- och stämplingsansvar krävs också att fara för brottets fullbordan inte varit ringa, se vidare nedan.

I det ena fallet krävs det alltså att någon tar emot eller lämnar pengar som betalning för brottet eller för att täcka kostnaderna för utförande av ett brott. En tänkbar situation som skulle kunna träffas av bestämmelsen är då en person tar emot pengar för att kunna bekosta en resa som utgör ett led i eller en förutsättning för förövandet av ett terroristbrott. Pengarna skulle i ett sådant fall

kunna ses som förlag för brott (Asp, Från tanke till gärning, del II, Uppsala 2007 s. 38 och 149 f). Med beaktande av att resolutionen innebär en skyldighet att lagföra och straffa den som företar en terrorismresa skulle resolutionens krav därigenom delvis kunna anses uppfyllt, även om förberedelseansvaret primärt inte avser att träffa själva resegärningen som sådan. Däremot är det högst tveksamt om motsvarande resonemang gäller i de fall resan sker i syfte att planera eller förbereda terroristbrott, eftersom begreppet brott i förberedelsebestämmelsen inte omfattar osjälvständiga brottsformer (Asp m.fl., Kriminalrättens grunder, Uppsala 2013 s. 417, prop. 2000/01:85 s. 33). I sammanhanget kan också påminnas om att långt ifrån alla terrorismresor finansieras av någon annan än resenären själv. I dessa fall är förberedelsebestämmelsen givetvis inte tillämplig.

Det andra fallet där förberedelseansvar kan komma i fråga, men som inte aktualiseras här, avser viss befattning med föremål som är särskilt ägnade att användas som hjälpmedel vid brott.

Resolutionens krav kan således inte heller anses helt uppfyllt genom möjligheterna att döma för förberedelse.

Slutligen är frågan om en terrorismresa skulle kunna vara att bedöma som stämpling till terroristbrott. Ansvar för stämpling inträder enligt 23 kap. 2 § andra stycket brottsbalken redan då man i samråd med annan beslutar att begå ett brott, söker anstifta annan att eller erbjuder sig att utföra ett brott. Straffansvaret tar alltså sikte på själva beslutet att begå eller erbjudandet om att utföra ett brott. Vid tidpunkten för beslutet krävs inte att brottet är preciserat varken i fråga om tidpunkt eller det närmare sätt varpå 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. Det tilltänkta brottet behöver inte heller vara så nära förestående att brottsplanen kan betecknas som aktuell.

Inledningsvis kan konstateras att stämplingsansvar förutsätter 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 terrorismresor i samråd med och med bistånd av flera andra. Ofta finns också en kontakt etablerad på den plats dit resan

går och en plan för mottagande och aktiviteter på plats. I dessa fall skulle ansvar för stämpling eventuellt kunna aktualiseras 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 stämplingsansvaret inte gäller i förhållande till osjälvständiga brottsformer. Som nämnt krävs också för förberedelse- och stämplingsansvar att det föreligger mer än ringa fara för fullbordandet av det brott som någon förbereder eller vartill det stämplas. Bedömningen görs utifrån omständigheterna vid tidpunkten för förberedelse- eller stämplingshandlingen. Det innebär i dessa fall att den avgörande tidpunkten för farebedömningen kan ligga långt ifrån tidpunkten för brottets fullbordande. Ofta krävs också omfattande ytterligare åtgärder. Även om farerekvisitet i praxis har tillämpats för att utesluta ansvar närmast i undantagsfall (Ds 2009:17 s. 75) går det inte att bortse från att detta rekvisit kan utgöra ett hinder för att anse kriminaliseringskravet uppfyllt genom förberedelse- eller stämplingsbestämmelserna.

Sammantaget görs alltså bedömningen att det krävs lagstiftning för att svensk rätt ska motsvara de krav på kriminalisering av resor, och försök till resor, som företas i syfte att bl.a. begå eller planera terroristhandlingar.

5.2.3 Resa, eller försök till resa, i syfte att ge eller få terroristträning (paragraf 6 a)

Bedömning: De gärningar som ska kriminaliseras enligt paragraf 6 a i resolutionen (i den delen som avser resor i syfte att ge eller få terroristträning) utgör endast i viss utsträckning brott enligt svensk rätt. Det krävs därför lagstiftning för att resolutionens krav ska vara uppfyllda.

Skälen för bedömningen

Kravet på kriminalisering i resolutionens paragraf 6 a omfattar även den som reser, eller försöker resa, till ett land annat än det där personen är medborgare eller har sin hemvist, i syfte att ge eller få terroristträning (terrorist training).

En första fråga är vad som avses med terroristträning. Någon definition av begreppet finns inte. I EU:s rambeslut från år 2008 om ändring av rambeslutet om bekämpande av terrorism finns däremot en definition av begreppet utbildning för terroriststyften (training for terrorism). Därmed 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 2002 års rambeslut 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. I svensk rätt har de internationella åtaganden som följer av dessa instrument uppfyllts genom rekryteringslagen. Där regleras i 5 § ett särskilt ansvar 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 (utbildning).

Såväl ovan nämnda instrument som nu aktuell resolution har som gemensamt syfte att öka möjligheterna att på ett tidigt stadium ingripa och förhindra att terroristbrott eller annan särskilt allvarlig brottslighet begås, bl.a. genom att träning för sådan brottslighet ska straffbeläggas. Det bör därför vara en rimlig utgångspunkt att med terroristträning i resolutionen avses detsamma som i övriga internationella instrument som reglerar denna typ av handlingar.

Därefter är frågan i vilken utsträckning resolutionens krav på kriminalisering i detta avseende är tillgodosett i svensk rätt. Som redovisats ovan finns i rekryteringslagen en bestämmelse om

straffansvar för den som ger utbildning för terrorismsyften. För ansvar krävs emellertid att faktiska utbildningsåtgärder vidtas på sätt som anges i bestämmelsen eller att utbildaren ”söker” utbilda, även om instruktionerna av någon anledning inte når fram till den avsedda mottagaren. För fullbordat brott krävs även i det senare fallet att utbildaren gjort vad han eller hon kunnat för att förmedla instruktionerna (prop. 2009/10:78 s. 61). Utbildningsbrottet är inte kriminaliserat på försöks-, förberedelse- eller stämplingsstadiet.

Resolutionens krav på kriminalisering sträcker sig längre genom att redan en resa som företas i syfte att utbilda, eller försök till sådan resa, ska utgöra brott. Som behandlats i avsnitt 5.2.2 syftar resolutionen bl.a. till att begränsa inflödet av personer till terrorgrupper som på olika sätt ökar deras förmåga att utföra terroristbrott eller annan särskilt allvarlig brottslighet. Resolutionens krav kan därmed inte anses uppfyllt genom rekryteringslagens bestämmelse om utbildning. En sådan resa utgör inte heller i övrigt brott, annat än i de undantagsfall som tidigare berörts när resan utgör ett led i förövandet av ett terroristbrott, t.ex. träning som sker genom olovlig befattningsmed vapen. För att Sverige ska uppfylla resolutionens krav krävs således lagstiftningsåtgärder.

Inte bara den som reser, eller försöker resa, i syfte att utbilda annan ska kunna dömas för brott utan även den som gör detta i syfte att själv ta emot sådan utbildning. Mottagande av utbildning omfattas inte av rekryteringslagen och har inte tidigare varit föremål för reglering i internationella instrument. Frågan behandlas emellertid i det tilläggsprotokoll till Europarådets konvention om förebyggande av terrorism som antagits i maj 2015.

Som utförligare behandlas i avsnitt 7.2.2 kan en sådan gärning under vissa förutsättningar utgöra förberedelse eller stämpling till terroristbrott. Den kan även, för det fall utbildningen avser befattningsmed vapen, utgöra fullbordat terroristbrott om förutsättningarna i övrigt är uppfyllda. I dessa fall finns vissa möjligheter att bedöma en resa i syfte att ta emot utbildning som förberedelse eller stämpling till terroristbrott, se avsnitt 5.2.2. Därutöver utgör emellertid inte en sådan resa, eller försök till resa, brott. Även i denna del krävs därför lagstiftningsåtgärder för att uppfylla kraven på kriminalisering.

5.2.4 Finansiering av terrorismresor (paragraf 6 b)

Bedömning: De gärningar som ska kriminaliseras enligt paragraf 6 b i resolutionen är endast i viss utsträckning kriminaliserade enligt svensk rätt. Det krävs därför lagstiftning för att resolutionens krav ska vara uppfyllda.

Skälen för bedömningen

Paragraf 6 b i resolutionen föreskriver att direkt eller indirekt tillhandahållande eller insamlande av medel, av en stats medborgare eller på en stats territorium, i syfte att medlen ska användas, eller med vetskap om att de är avsedda att användas, för att finansiera en persons resa till ett annat land än där personen har sin hemvist eller är medborgare, i sådant syfte som anges under paragraf 6 a, ska utgöra brott.

Sedan händelserna den 11 september 2001 har det internationella samfundet riktat särskilt stor uppmärksamhet mot sådana handlingar som kan betecknas som finansiering av terrorism. Paragraf 6 b utgör ytterligare ett steg på detta område. Detsamma gäller FATF:s rekommendationer, se kapitel 8.

Som behandlats i avsnitt 5.2.2 syftar resolutionens krav på kriminalisering bl.a. till att förhindra att terrorgrupper genom t.ex. rekrytering och frivillig anslutning från andra länder växer och ökar sin förmåga att genomföra bl.a. terroristbrott såväl i närområdet som runt om i världen. Utöver att resan, eller försöket att resa, enligt resolutionen ska utgöra brott krävs även att finansiering av sådana resor straffbeläggs. Resolutionens krav i denna del avser därmed att, på motsvarande sätt som i dag redan gäller i fråga om särskilt allvarlig brottslighet, försvåra genomförandet av en företeelse genom att straffbelägga finansieringen av denna.

I finansieringslagen, som tillkommit med anledning av finansieringskonventionen, finns bestämmelser som gör 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. Det uppställs inget krav på att det ska ha

förelegat fara för fullbordan av det brott man har uppsåt att främja. Försök till sådant brott är också straffbart.

Vad som utgör särskilt allvarlig brottslighet definieras i 2 § finansieringslagen och en terrorismresa utgör inte i sig sådan brottslighet. Det hindrar emellertid inte att straffansvar kan komma i fråga för den som samlar in eller tar emot pengar eller andra medel i syfte att finansiera en resa när denna utgör ett led i eller förutsättning för genomförandet av särskilt allvarlig brottslighet. Däremot gäller detta inte resor som företas i syfte att planera eller förbereda ett sådant brott eller ge eller ta emot terroristträning eftersom finansieringsbrottet endast omfattar finansiering av fullbordat brott i gärningsmannaskap. Resolutionens krav på kriminalisering kan därmed inte anses till fullo uppfyllt genom finansieringslagen.

Finansiering av brott kan i vissa fall även omfattas av förberedelseansvar enligt 23 kap. 2 § första stycket brottsbalken. Frågan är om resolutionens kriminaliseringskrav därigenom kan anses uppfyllt. Som redovisats i avsnitt 5.2.2 krävs enligt bestämmelsen, såvitt nu är relevant, att någon tar emot eller lämnar pengar eller annat som betalning för ett brott eller för att täcka kostnaderna för ett brott. Begreppet brott i förberedelsebestämmelsen omfattar inte osjälvständiga brottsformer. Det brott som någon tar emot eller lämnar pengar för ska således vara ett fullbordat brott i gärningsmannaskap. Som redan konstaterats utgör inte en sådan resa som omfattas av kriminaliseringskravet ett självständigt brott i dag. Den som tar emot eller lämnar pengar för att täcka kostnaden för en sådan resa kan därmed inte dömas för förberedelse. Som delvis redan behandlats i samma avsnitt är det däremot inte uteslutet att straffansvar för förberedelse till terroristbrott kan aktualiseras i de fall en person tar emot eller lämnar pengar för att täcka kostnaden för en resa som företas i syfte att utföra ett terroristbrott, t.ex. i de fall resan är nödvändig för att ta sig till brottsplatsen eller resan annars utgör ett led i förövandet av terroristbrottet. Hanteringen av pengarna skulle i sådana fall eventuellt vara att anse som givande eller mottagande av förlag för brott. Det förtjänar dock att påpekas att straffansvaret i detta fall inte i första hand avser att träffa finansieringen av själva resegruppen utan av terroristbrottet.

Slutligen kan nämnas att straffansvar enligt sanktionslagen i vissa begränsade fall skulle kunna aktualiseras.

Sammanfattningsvis krävs således även i detta fall lagstiftning för att resolutionens krav ska anses uppfyllda.

5.2.5 Organisering av eller rekrytering till terrorismresor (paragraf 6 c)

Bedömning: De gärningar som ska kriminaliseras enligt paragraf 6 c i resolutionen är endast i viss utsträckning kriminaliserade enligt svensk rätt. Det krävs därför lagstiftning för att resolutionens krav ska vara uppfyllda.

Skälen för bedömningen

I resolutionens paragraf 6 c uppställs krav på att organiserande, eller annat underlättande, innefattande rekrytering, av en stats medborgare eller på en stats territorium, av en persons resa till ett annat land än där personen har sin hemvist eller är medborgare, i sådant syfte som anges i paragraf 6 a, ska utgöra brott.

Den typ av gärning som resolutionen tar sikte på är närmast att betrakta som någon form av medverkan till det brott som beskrivs i paragraf 6 a. Enligt den allmänt tillämpliga medverkansbestämmelsen i 23 kap. 4 § brottsbalken ska inte bara den dömas som utfört en gärning utan även den som främjat den med ”råd eller dåd”, dvs. främjat gärningen med psykiska eller fysiska medel. Vid sidan av gärningsmannaskap finns också enligt bestämmelsens andra stycke möjlighet att döma för anstiftan eller, då förutsättningarna för detta saknas, för medhjälp till brott. Anstiftan innebär att någon genom gärningen förmås att utföra ett brott. En medhjälpsgärning kan t.ex. bestå av konkreta och praktiska åtgärder som underlättar för en person att genomföra ett brott. Därmed skulle den som förmår en person att företa en terrorismresa eller vidtar åtgärder för att underlätta genomförandet av en sådan resa kunna dömas för anstiftan eller medhjälp, förutsatt att resan som sådan utgör brott. Även främjande som i och för sig inte utgjort en nödvändig förutsättning för brottet omfattas av

medverkansbestämmelsen. Därmed skulle även den som endast i obetydlig omfattning bidragit till brott kunna dömas för medverkan. Frågan är då under vilka förutsättningar medverkansregleringen kan uppfylla resolutionens krav i denna del.

Som redovisats i avsnitten 5.2.2 och 5.2.3 kan en sådan resa som omfattas av paragraf 6 a endast i begränsade fall utgöra brott enligt nuvarande lagstiftning. Medverkansansvaret gäller även i förhållande till osjälvständiga brottsformer. En person som medverkar till annans resa, när denna resa utgör förberedelse eller stämpling till terroristbrott, kan därför i vissa fall dömas till ansvar. Denna möjlighet kan emellertid inte anses uppfylla de krav på kriminalisering som uppställs i resolutionen. För detta krävs lagstiftningsåtgärder.

Resolutionen tar även direkt sikte på rekrytering av personer i syfte att dessa ska genomföra en sådan resa som omfattas av paragraf 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 med direkt uppsåt försöker förmå någon annan att begå eller annars medverka till terroristbrott eller annan särskilt allvarlig brottslighet. Som konstaterats i avsnitt 5.2.2 utgör inte en terrorismresa i sig sådan brottslighet. Således utgör inte rekrytering till själva resan som sådan brott. Däremot torde rekrytering till särskilt allvarlig brottslighet inte sällan innefatta även en uppmaning att företa en resa för att begå brottet. I dessa fall kan straffansvar aktualiseras enligt rekryteringslagen. Även bestämmelsen om uppvigling i 16 kap. 5 § brottbalken kan i vissa fall bli aktuell, dvs. när någon genom ett meddelande till allmänheten uppmanar eller annars söker förleda till brottslig gärning, där den brottsliga gärningen består i t.ex. ett terroristbrott som resan utgör ett led i.

Sammanfattningsvis görs emellertid även i detta fall bedömningen att det fordras lagstiftning för att svensk rätt ska motsvara resolutionens krav.

6 Utländsk rätt

6.1 Inledning

I uppdraget ingår att redovisa gällande rätt och eventuellt pågående lagstiftningsarbete i länder som bedöms vara av intresse i sammanhanget. Även i övrigt ska de internationella jämförelser som kan anses befogade göras, t.ex. avseende genomförandet av resolutionen. Särskilt regleringen och arbetet i andra nordiska länder bör belysas och beaktas.

I detta kapitel redovisas i valda delar lagstiftningen i Danmark, Finland, Norge, Belgien, Frankrike, Storbritannien och Tyskland. Redogörelsen är huvudsakligen avgränsad till gällande och planerade bestämmelser som – i relation till de egentliga terroristhandlingarna – är av förberedande eller sidoställd art och som antingen uttryckligen kriminaliserar gärningar som avses i paragraf 6 i resolutionen eller som kan täcka sådana gärningar. Vidare behandlas ländernas lagstiftning i fråga om sådan finansiering av terrorism som enligt FATF:s rekommendation 5 ska kunna bestraffas. Redogörelsen hålls på ett översiktligt plan och gör inte anspråk på att vara uttömmande.

6.2 Danmark

Den danska strafflagen – straffeloven – innehåller i kapitel 13 (114–114 e §§) bestämmelser som kriminaliserar terrorism, finansiering av terrorism, rekrytering och träning för terrorismändamål samt främjande av terrorism. I 114 och 114 a §§ finns bestämmelser som kriminaliserar olika *terroristhandlingar*. Bestämmelserna i 114 b–e §§ rör handlingar som är av sidoställd eller förberedande karaktär.

I 114 b § finns en bestämmelse som tar sikte på *finansiering av terrorism*. Enligt bestämmelsen är det straffbart att – direkt eller

indirekt – ge ekonomiskt stöd till, skaffa eller samla in medel till eller ställa pengar, annan egendom eller finansiella tjänster eller liknande till förfogande för en person, en grupp eller en sammanslutning som begår eller avser att begå terroristhandlingar (som omfattas av 114 eller 114 a §). Enligt dansk rätt är det alltså straffbart att finansiera en enskild terrorist eller terroristorganisation i vilket syfte som helst. I den tredje rundan av ömsesidiga utvärderingar gjorde FATF bedömningen att dansk straffrätt står i överensstämmelse med aktuell rekommendation.¹

I 114 c § finns en bestämmelse som kriminaliserar *rekrytering* avseende dels terroristhandlingar, dels finansiering av terrorism. Enligt bestämmelsen är det straffbart att rekrytera en person till att begå eller främja antingen en terroristhandling (enligt 114 eller 114 a §) eller gärningar enligt 114 b § (finansiering av terrorism). Det är vidare straffbart att rekrytera någon till en grupp eller sammanslutning i syfte att främja att gruppen eller sammanslutningen begår terroristhandlingar eller finansierar terrorism. Slutligen straffbeläggs i bestämmelsen också att låta sig bli rekryterad för att begå terroristhandlingar (som omfattas av 114 eller 114 a §).

Genom bestämmelsen i 114 d § straffbeläggs *terroristträning*. Det är straffbart att träna, instruera eller på annat sätt undervisa en person i att begå eller främja terroristhandlingar eller handlingar enligt 114 b § (finansiering av terrorism) med vetskap om att personen har för avsikt att använda färdigheterna för dessa ändamål. Det är även straffbart att låta sig undervisas för att begå terroristhandlingar som omfattas av 114 eller 114 a §.

Slutligen straffbeläggs i 114 e § att i övrigt *främja* verksamhet hos en person, en grupp eller en sammanslutning som begår eller har för avsikt att begå handlingar som omfattas av 114–114 d §§.

Av 21 § straffeloven följer att gärningarna i 114–114 e §§ är straffbelagda även på försöksstadiet. Som försök straffas i dansk rätt handlingar som syftar till att främja eller åstadkomma att ett brott begås när detta inte fullbordas. Enligt 23 § straffeloven ska straffstadgandet för ett brott tillämpas på alla personer som genom anstiftan eller råd eller dåd har medverkat till gärningen. Straffan-

¹ Financial Action Task Force, Third mutual evaluation report on anti-money laundering and combating the financing of terrorism, Kingdom of Denmark, 22 juni 2006 s. 55 ff.

svar enligt 114 och 114 a §§ jämfört med 21 och 23 §§ straffeloven förutsätter dock att det rör sig om en specifik terroristhandling.

I oktober 2014 anmodade det danska justitiedepartementet Straffelovrådet² att överväga om bestämmelserna i straffeloven utgör ett tillräckligt skydd för att motverka deltagande i och rekrytering till väpnade konflikter utomlands. I detta sammanhang fick Straffelovrådet även i uppdrag att överväga om resolutionen ger anledning att föreslå ändringar eller preciseringar av straffelovens bestämmelser om terrorism.³

6.3 Finland

I Finland finns bestämmelser om terroristbrott i ett eget kapitel i strafflagen – 34 a kap. Det huvudsakliga terroristbrottet – *brott som begåtts i terroristiskt syfte* – regleras i 1 § medan övriga bestämmelser rör gärningar som är av förberedande eller främjande art.

I 2 § finns en bestämmelse om *förberedelse till brott som begås i terroristiskt syfte*. Enligt bestämmelsen är det bl.a. straffbart att komma överens med någon annan om att begå ett terroristbrott, att göra upp en plan för att begå ett sådant brott eller att tillverka eller inneha olika typer av vapen. I 3 § finns ett straffstadgande avseende *ledande av terroristgrupp*.

Genom en bestämmelse i 4 § kriminaliseras *främjande av en terroristgrupps verksamhet*. Enligt bestämmelsen är det bl.a. straffbart att – i avsikt att främja en terroristgrupps brottsliga verksamhet enligt 1 eller 2 § eller med vetskap om att verksamheten främjas – skaffa eller försöka skaffa lokaler eller fordon eller att ha hand om en terroristgrupps viktiga ekonomiska angelägenheter.

I 4 a § finns en bestämmelse om *meddelande av utbildning för ett terroristbrott*. Det är bl.a. straffbart att – i avsikt att främja brottslig verksamhet enligt 1 eller 2 § eller med vetskap om att verksamheten främjas – ordna, försöka ordna eller meddela utbildning i tillverkning eller användning av sprängämnen och skjutvapen. Genom lagstiftning som trädde i kraft den 1 januari 2015 kriminaliseras

² Straffelovrådet är en stående kommitté under det danska justitiedepartementet som har till uppgift att efter anmodan uttala sig om straffrättsliga lagstiftningsfrågor.

³ Straffelovrådets kommissorium om deltagelse i och hvernig till väpnade konflikter i utlandet mv, Justitsministeriet, den 8 oktober 2014, sagsnr 2014-730-0539.

genom en bestämmelse i 4 b § även *deltagande i utbildning för ett terroristbrott*.

I 4 c § straffbeläggs *rekrytering för ett terroristbrott*. Enligt bestämmelsen är det straffbart att – i avsikt att främja brottslig verksamhet enligt 1 eller 2 § eller med vetskap om att verksamheten främjas – grunda eller organisera en terroristgrupp eller värva eller försöka värva medlemmar till en terroristgrupp eller annars värva personer för att begå ett terroristbrott som avses i 1 eller 2 §.

En bestämmelse om *finansiering av terrorism* finns i 5 §. Där straffbeläggs att – direkt eller indirekt – tillhandahålla eller samla in tillgångar för att finansiera eller med vetskap om att de ska användas till att finansiera antingen något i paragrafen särskilt angivet brott (som avses i vissa internationella avtal) eller brott som avses i 1 § (brott som begåtts i terroristiskt syfte). Genom lagstiftning som trädde i kraft den 1 januari 2015 kompletterades straffbestämmelsen så att även finansiering av de övriga brotten i 34 a kap. bestraffas som finansiering av terrorism. Det krävs inte att ett terroristbrott begås eller att försök till terroristbrott görs för att straffansvar ska föreligga (RP 18/2014 rd s. 16). Även försök till finansiering av terrorism är straffbart.

Den 1 januari 2015 infördes även en ny bestämmelse – 5 a § – om *finansiering av terroristgrupp*.⁴ Enligt bestämmelsen är det straffbart att direkt eller indirekt tillhandahålla eller samla in tillgångar till en terroristgrupp med vetskap om gruppens karaktär som terroristgrupp. Det behöver alltså inte utredas om tillgångarna har samlats in för ett terroristbrott (RP 18/2014 rd s. 32). Även försök till finansiering av terroristgrupp är straffbart.

Av de allmänna bestämmelserna i 5 kap. 5 och 6 §§ strafflagen följer att även anstiftan och medhjälp till brotten i 34 a kap. är straffbart.

Enligt uppgift analyserar man i Finland för närvarande den nationella lagstiftningen i ljuset av resolutionen, särskilt såvitt avser paragraf 6 (a).

⁴ FATF rekommenderade, inom ramen för den tredje rundan av ömsesidiga utvärderingar, Finland att utvidga brottsbeskrivningen av finansiering av terrorism så att den även omfattar finansiering av enskilda terrorister eller terroristorganisationer när det inte finns något samband med terroristhandlingar (Financial Action Task Force, Third mutual evaluation report, Anti-money laundering and combating the financing of terrorism, Finland, 12 oktober 2007 s. 195).

6.4 Norge

Enligt gällande norsk rätt finns bestämmelser om terroristbrott i kapitel 14 (om allmänfarliga brott) straffeloven 1902 (147 a–147 d §§). I Norge har en ny strafflag antagits – Straffeloven 2005⁵ – som ska ersätta den nuvarande straffeloven. Lagen har, bortsett från något kapitel, av administrativa skäl dock ännu inte trätt i kraft. I ett nyligen framlagt lagförslag om ikraftträdande av lagen föreslås att den träder i kraft den 1 oktober 2015. Redogörelsen nedan avser därför bestämmelserna i den nya straffeloven.

I straffeloven 2005 finns ett särskilt kapitel om terrorism och terrorismrelaterade handlingar (kapitel 18). Kapitlet inleds med bestämmelser om *terroristhandlingar* (131 §) respektive *grova terroristhandlingar* (132 §). Sist i kapitlet finns en del specifika straffstadganden, om bl.a. flygplanskapning och olovlig befattningsmed farliga ämnen, som kan utgöra terroristhandlingar.⁶ Däremellan finns några bestämmelser som rör terrorismrelaterade handlingar av förberedande eller sidoställd art.

I 133 § finns en bestämmelse om *terroristförbindelse* ("terrorförbund"). Enligt bestämmelsen är det straffbart att planera eller förbereda en terroristhandling genom att ingå förbindelse med någon om att begå en sådan.

Genom en bestämmelse i 135 § kriminaliseras *terrorismfinansiering*. Enligt bestämmelsen straffas den som olagligen tillhandahåller, tar emot, sänder, skaffar fram eller samlar in pengar eller annan egendom med avsikt eller vetskap om att medlen helt eller delvis ska användas

- a) för att utföra en terroristhandling,
- b) av en person eller grupp som har till syfte att begå terroristhandlingar, när personen eller gruppen med olagliga medel har vidtagit åtgärder för att förverkliga syftet,
- c) av ett företag som någon nämnd i b äger eller har kontroll över, eller

⁵ Lov om straff (straffeloven), LOV-2005-05-20-28.

⁶ I redogörelsen nedan innefattas dessa gärningar för enkelhetens skull i begreppet terroristhandlingar.

- d) av ett företag eller en person som handlar på vägnar av eller efter instruktion från någon nämnd i b.⁷

Enligt bestämmelsen är det likaså straffbart att ställa banktjänster eller andra finansiella tjänster till förfogande för sådana personer eller företag som nämns i punkterna b–d ovan.

I 136 § finns en bestämmelse om *uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristhandlingar*. Enligt bestämmelsen är det straffbart att offentligt uppmana någon att genomföra eller att rekrytera någon till att begå en terroristhandling eller terrorismfinansiering. Vidare innehåller bestämmelsen ett förbud mot att undervisa beträffande metoder eller tekniker som är särskilt ägnade för att utföra terroristhandlingar eller terrorismfinansiering om avsikten är att färdigheterna ska användas för detta ändamål. Genom en lagändring i juni 2013 är det numera också straffbart att motta sådan undervisning. Samtidigt infördes även en bestämmelse – 136 a § – om *straff för deltagande m.m. i en terroristorganisation*. Enligt paragrafen är det straffbart att bilda, delta i, rekrytera medlemmar till eller ge ekonomiskt eller annat materiellt stöd till en terroristorganisation, när denna med olagliga medel har vidtagit åtgärder för att förverkliga sitt syfte.

Om inte annat är föreskrivet tillämpas enligt norsk straffrätt ett straffstadgande också på den som medverkar till en gärning (15 §). Ett sådant undantag från medverkansansvar finns i 136 a § medan medverkan till övriga gärningar i 18 kap. är straffbart.

Gärningarna i 18 kap. är straffbelagda på försöksstadiet. För försök straffas den som med uppsåt att fullborda ett brott gör något som leder direkt mot utförandet (16 §). Huvudregeln enligt norsk rätt är att förberedelse till ett brott inte är straffbart förrän det föreligger ett försök. År 2013 infördes dock en specialregel i 131 §

⁷ Det kan nämnas att FATF – inom ramen för den fjärde rundan av ömsesidiga utvärderingar – vid bedömningen av Norges nuvarande strafflags förenlighet med FATF:s rekommendation 5, rekommenderat Norge att som ett fristående brott tydligt kriminalisera tillhandahållande eller insamling av tillgångar med vetskap om att dessa ska användas i vilket syfte som helst av en terroristorganisation eller av en enskild terrorist (Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures, Norway, Mutual Evaluation Report, FATF, december 2014, s. 69–71, 82, 149 och 150). Motsvarande brist hade påpekats även i den tredje rundan av utvärderingar. Det norska justitiedepartementet menade att norsk rätt nådde upp till kraven men skulle bemöda sig om att ändra lagtexten så att det tydligare skulle framgå att FATF:s SR. II (nuvarande rekommendation 5) var uppfylld (Ot.prp.nr.8 [2007–2008] s. 196).

tredje stycket som innebär en utvidgning av det allmänna försöksansvaret. Enligt bestämmelsen – som innebär att straffansvar inträder på ett tidigare stadium än vid vanligt försök – straffas den för försök som har uppsåt att fullborda en terroristhandling enligt 131 eller 132 § och som genomför handlingar som underlättar och pekar mot genomförandet. Genom bestämmelsen kriminaliseras alltså även terrorismförberedelse som begås av en enskild person (prop. 131 L [2012–2013] punkt 8.8 s. 61 f.).

Enligt uppgift är Lovavdelningens⁸ uppfattning att gällande norsk rätt i huvudsak uppfyller kraven på kriminalisering i resolutionen.

6.5 Belgien

Straffbestämmelser om terrorism finns i artiklarna 137–141 i den belgiska Code pénal. Det är bl.a. straffbart att *delta i, leda* respektive *finansiera en terroristorganisation* (artikel 140). Vidare är det straffbart att såväl ge som få *terroristräning* (artikel 140quater och 140quinquies). Genom artikel 141 kriminaliseras *finansiering av terroristhandlingar*. Inom ramen för den tredje rundan av ömsesidiga utvärderingar bedömde FATF att den belgiska lagstiftningen uppfyllde kraven enligt SR. II.⁹ Däremot fick Belgien inom ramen för den senaste rundan av ömsesidiga utvärderingar ett något lägre betyg vad gäller efterlevnaden av rekommendation 5, nämligen largely compliant. FATF noterade bl.a. att det inte verkar vara ett brott att tillföra medel till en eller två personer när det saknas bevis för att det finns en koppling till ett specifikt terroristbrott.¹⁰

Enligt uppgift överväger den belgiska regeringen för närvarande om lagstiftningen bör kompletteras för de fall brott som täcks av paragraf 6 i resolutionen inte kan knytas till en faktisk terroristgrupp.

⁸ Det norska justitiedepartementets lovavdelning är ett juridiskt expertorgan som ska bidra till att säkra kvaliteten i lagstiftningen.

⁹ Financial Action Task Force, 3^{ème} rapport d'évaluation mutuelle de la lutte anti-blanchiment de capitaux et contre le financement du terrorisme, Belgique, juni 2005 s. 45 och 46.

¹⁰ Financial Action Task Force, Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures, Belgium, Mutual Evaluation Report, april 2015 s. 16, 72, 159 och 160.

6.6 Frankrike

Den franska Code pénal innehåller ett särskilt kapitel med bestämmelser om terrorism. Enligt fransk straffrätt är det bl.a. förbjudet att *delta i, leda eller organisera en sammanslutning som har bildats för att förbereda terroristhandlingar* (artikel 421-2-1 och 421-5). För straffbarhet är det inte nödvändigt att bevisa vilka specifika gärningar som sammanslutningen planerar att begå. Vidare är det straffbart att *rekrytera* någon till en sådan sammanslutning eller för att begå en terroristhandling (artikel 421-2-4).

I november 2014 genomfördes en del åtgärder för att stärka den franska antiterrorismlagstiftningen. Ett nytt straffstadgande som handlar om *individuell terrorismverksamhet* infördes i artikel 421-2-6. Genom bestämmelsen straffbeläggs även vissa förberedande åtgärder som en enskild person vidtar utan att dessa har samband med en terroristorganisation. Enligt bestämmelsen är det möjligt att lagföra t.ex. en person som har tillbringat tid utomlands i en terroristgrupps operationsområde/stridsområde och som vid återkomsten planerar att begå en terroristhandling genom att bl.a. inha eller framställa ämnen som kan utgöra en fara för andra.

Samtidigt infördes en bestämmelse om *utreseförbud* i lagen om inre säkerhet¹¹. Enligt bestämmelsen (artikel L. 224-1) är det under vissa förutsättningar möjligt att för en viss period förbjuda en person, där det finns skäl att misstänka att personen antingen ska delta i terroristhandlingar eller åka till en terroristorganisations verksamhetsområde, från att resa utomlands. Inom ramen för förfarandet har den person som berörs möjlighet att yttra sig. Det är också möjligt att överklaga beslutet. Om utreseförbud meddelas blir den berörda personen vid straffansvar skyldig att återlämna sitt pass. Det är straffbart att lämna eller att försöka lämna Frankrike i strid med ett meddelat utreseförbud. Ett transportföretag som underlåter att ta hänsyn till ett beslut om utreseförbud kan straffas.

Finansiering av terrorism kriminaliseras genom artikel 421-2-2. Enligt bestämmelsen är det straffbart att finansiera en terroristorganisation genom att bl.a. tillhandahålla eller samla in tillgångar med avsikt eller med vetskap om att de är avsedda för att användas, helt eller delvis, för genomförandet av något av terroristbrotten i

¹¹ Code de la sécurité intérieure.

kapitlet, oavsett om ett sådant brott kommer till stånd. FATF har gjort bedömningen att fransk lagstiftning stämmer överens med SR. II (nuvarande rekommendation 5).¹²

Enligt uppgift är det Frankrikes uppfattning att den franska lagstiftningen helt lever upp till kraven enligt paragraf 6 i resolutionen.

6.7 Storbritannien

I Storbritannien finns en omfattande lagstiftning mot terrorism. Det är bl.a. förbjudet att *tillhöra* eller *stödja en förbjuden terroristorganisation* (Terrorism Act 2000, del II). Vidare är det straffbart att såväl ge som få *träning* i tillverkning eller användning av bl.a. vapen och sprängämnen (Terrorism Act 2000, del VI). Det är också förbjudet att uppmana någon annan att delta i sådan träning.

Bestämmelser som förbjuder *finansiering av terrorism* finns i del III i Terrorism Act 2000. Av dessa följer att det är förbjudet att finansiera terroristhandlingar, terroristorganisationer eller en enskild terrorist. FATF bedömde, inom ramen för den tredje rundan av ömsesidiga utvärderingar, att lagstiftningen stämmer överens med SR. II.¹³

Genom bestämmelser i Terrorism Prevention and Investigation Measures Act 2011 finns en möjlighet att under vissa förutsättningar ålägga en person, som man rimligen tror är eller har varit involverad i en terrorismrelaterad verksamhet, vissa *restriktioner*. Det kan bl.a. handla om förbud mot att antingen lämna Storbritannien utan tillstånd eller förbud mot utländska medborgare att resa in i Storbritannien utan tillstånd.

I februari 2015 skärpte Storbritannien sin lagstiftning mot terrorism genom antagandet av en ny lag, Counter-Terrorism and Security Act 2015. Lagen innehåller bl.a. bestämmelser som ger polismyndigheten rätt att tillfälligt *beslagta pass* från en person som befinner sig vid gränsen, då det finns skäl att anta att personen avser att lämna Storbritannien för att delta i terrorismrelaterad

¹² Financial Action Task Force, Mutual Evaluation, Executive Summary, Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism, France, 25 februari 2011 s. 29.

¹³ Financial Action Task Force, Third mutual evaluation report, Anti-money laundering and combating the financing of terrorism, The United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, 29 juni 2007 s. 46.

verksamhet utomlands (kapitel 6, del 1, underkapitel 1). Passet får innehållas under den tid man utreder personen. Vidare finns det bestämmelser som gör det möjligt att utfärda ett s.k. *uteslutningsföreläggande* ("temporary exclusion order") mot en person med hemvist i Storbritannien, vilket innebär att personen måste ansöka om tillstånd för att få återvända dit (kapitel 6, del 1, underkapitel 2). Förutsättningarna för att utfärda en sådan order är bl.a. att det finns skälig misstanke att personen är eller har varit involverad i terrorismrelaterad verksamhet utomlands och att en order är nödvändig för att skydda allmänheten från en risk för terrorism. I ett tillstånd att återvända ska specificeras när och på vilket sätt personen får återvända till Storbritannien. Ett uteslutningsföreläggande är av tillfällig karaktär.

Lagen innehåller också bestämmelser som utvidgar tillämpningsområdet för tidigare införda s.k. "authority-to-carry schemes" (kapitel 6, del 4). Dessa innebär att transportföretag måste ansöka om tillstånd för att få transportera vissa passagerare, som utgör ett terrorismrelaterat hot, till eller från Storbritannien.

6.8 Tyskland

Bestämmelser som rör terrorism finns i olika kapitel i den tyska strafflagen, Strafgesetzbuch. I 129 a § finns en bestämmelse som gör det straffbart att *bilda* eller *vara medlem i en organisation som har till syfte att begå terroristhandlingar*. Det är vidare straffbart att *stödja* en sådan organisation eller att *rekrytera* medlemmar till den.

I 89 a § kriminaliseras olika former av *förberedelse* av vissa allvarliga våldsbrott som hotar staten. En typ av förberedelse som nämns i paragrafen är att instruera någon annan eller låta sig instrueras beträffande tillverkning och användning av vapen och sprängämnen. Det är alltså straffbart enligt tysk rätt att delta i ett terroristiskt träningsläger för att förbereda en terroristattack. Enligt 89 b § är det också straffbart att etablera eller upprätthålla kontakt med en terroristorganisation i syfte att få sådan träning som avses i 89 a §.

Genom bestämmelsen i 89 a § kriminaliseras också finansiering av terroristhandlingar och enskilda terrorister. FATF bedömde, inom ramen för den tredje rundan av ömsesidiga utvärderingar, att

Tysklands efterlevnad av SR. II var largely compliant. Kritiken bestod bl.a. i att definitionen av tillgångar som finansieringen avser inte var helt i överensstämmelse med rekommendationens krav eftersom definitionen innebär att tillgångarna ska ha ett visst minsta värde, dvs. inte vara obetydliga.¹⁴

Huvudsakligen för att implementera resolutionen antog den tyska förbundsregeringen i februari 2015 ett utkast till lagändringar som bl.a. innebär att 89 a § utvidgas till att straffbelägga förberedelse redan i form av en utlandsresa eller försök till sådan resa om syftet är att delta i någon form av terroristverksamhet. Samtidigt föreslogs ett nytt självständigt straffstadgande om *terrorismfinansiering* – 89 c §. Genom denna bestämmelse förbjuds bl.a. finansiering av en sådan resa som nämns ovan. Lagändringarna förväntas att träda i kraft under maj 2015.¹⁵

¹⁴ Financial Action Task Force, Mutual Evaluation Report Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism, Germany, 19 februari 2010 s. 74 och 75.

¹⁵ Vid tidpunkten för betänkandets tryckning hade lagändringarna, såvitt känt, ännu inte trätt i kraft.

7 Genomförande av resolutionen i svensk rätt

7.1 Utgångspunkter för förslagen

7.1.1 Förslagets förhållande till grundläggande fri- och rättigheter

En grundläggande förutsättning vid utformningen av ny lagstiftning är att den sker i enlighet med Sveriges internationella förpliktelser. Vikten av att respekt för mänskliga rättigheter och grundläggande friheter upprätthålls vid genomförande av resolutionen framgår även direkt av denna. Bristar i detta avseende kan enligt resolutionen utgöra en bidragande faktor till ökad radikaliserings och därmed ett hot. Av central betydelse i sammanhanget är den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, förkortad Europakonventionen, med de ändringar och tillägg som har gjorts genom tilläggs- respektive ändringsprotokoll. Den gäller också som lag i Sverige. De grundläggande fri- och rättigheterna som behandlas i konventionen kommer även till uttryck i regeringsformen, förkortad RF.

Europakonventionen innehåller i artikel 10 regler till skydd för yttrande- och informationsfriheten. Denna rätt sägs innefatta åsiktsfrihet samt frihet att ta emot och sprida uppgifter och tankar utan offentlig myndighets inblandning och oberoende av territoriella gränser. Av artikeln framgår emellertid också att denna frihet får underkastas vissa inskränkningar. Det anges att utövandet av rätten till yttrandefrihet får underkastas sådana formföreskrifter, villkor, inskränkningar eller straffpåföljder som är föreskrivna i lag och som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga med hänsyn till bl.a. den allmänna säkerheten, förebyggande av oordning eller för

att förhindra brott eller till skydd för hälsa eller moral. Alla inskränkningar måste vara proportionerliga i förhållande till de intressen som är avsedda att skyddas.

Av relevans i detta sammanhang är vidare artikel 2 i det fjärde tilläggsprotokollet till Europakonventionen som reglerar rätten att fritt röra sig, i det följande benämnd rörelsefrihet. Där fastställs bl.a. att var och en är fri att lämna varje land, inbegripet sitt eget. Under motsvarande förutsättningar som gäller för inskränkande av yttrandefriheten, se ovan, kan även denna frihet inskränkas. Vidare stadgas i artikel 3 en rätt att resa in i den stat som en person är medborgare i. Denna rätt är däremot absolut, och kan alltså inte inskränkas. Rättigheten kan åberopas i förhållande till den egna medborgarskapsstaten.

Därutöver förtjänar även konventionens artikel 2.1 att nämnas. Där stadgas om allas rätt till liv och att denna rätt ska skyddas genom lag. Därmed innebär konventionen inte endast en begränsning av statens rätt till maktutövning utan även en skyldighet för staten att skydda medborgarna till liv och hälsa, bl.a. mot terrorismhandlingar.

Som nämnts finns även i 2 kap. RF bestämmelser om grundläggande fri- och rättigheter, bl.a. yttrande- och informationsfrihet samt rätten till rörelsefrihet. Vad först gäller yttrandefrihet beskrivs denna i 2 kap. 1 § RF som en frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor. Informationsfrihet innebär en frihet att inhämta och motta upplysningar samt i övrigt ta del av andras yttranden. Rätten till rörelsefrihet innefattar enligt 2 kap. 8 § RF bl.a. en frihet att förflytta sig inom riket och att lämna det och enligt 2 kap. 7 § RF har svenska medborgare alltid en rätt att återvända till Sverige.

Vissa av de grundläggande fri- och rättigheterna i RF kan enligt 2 kap. 20 § RF begränsas genom lag. Det gäller bl.a. de ovan angivna med undantag för svenska medborgares rätt att återvända till Sverige, vilket alltså utgör en oinskränkbar och absolut rättighet. Begränsningar får dock inte göras för vilka ändamål eller i vilken omfattning som helst. I 2 kap. 21 § RF anges att begränsning får göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle och får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett begränsningen. Den

får inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Begränsningen får, enligt samma bestämmelse, inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning. I 2 kap. 23 § RF finns särskilda bestämmelser rörande begränsningen av yttrande- och informationsfriheten. Där anges att detta får ske med hänsyn till bl.a. allmän ordning och säkerhet eller förebyggande och beivrande av brott. Vid bedömningen av vilka begränsningar som därmed får ske ska särskilt beaktas vikten av vidaste möjliga yttrande- och informationsfrihet i politiska, religiösa, fackliga, vetenskapliga och kulturella angelägenheter.

I samband med tillkomsten av rekryteringslagen konstaterades att terrorism är ett av de allvarligaste hoten mot demokratin, det fria utöandet av mänskliga rättigheter och den ekonomiska och sociala utvecklingen. Det rådde enligt förarbetsuttalandena ingen tvekan om att skyddet för enskilda och det allmänna mot handlingar med anknytning till terrorism kunde motivera en reglering som i viss mån påverkade rättigheterna i RF och Europakonventionen. Samtidigt får det straffbara området inte utsträckas så långt att det t.ex. kommer att omfatta en saklig politisk diskussion eller utgör ett hinder för opinionsfrihet. Det straffansvar för bl.a. rekrytering och utbildning som föreslogs ansågs väl förenligt med dessa regelverk (prop. 2009/10:78 s. 43).

I avsnitt 7.2.1 föreslås en ny straffbestämmelse om mottagande av instruktioner för särskilt allvarlig brottslighet. För straffansvar förutsätts, på motsvarande sätt som för lämnande av utbildning, en avsikt hos gärningsmannen att särskilt allvarlig brottslighet ska begås. Det skulle även kunna hävdas att risken för fullbordat brott kan vara högre när det är samma person som mottar utbildningen som också har för avsikt att begå t.ex. terroristbrott. De skäl för inskränkningar av yttrande- och informationsfriheten som åberopats vid tillkomsten av rekryteringslagen äger därför motsvarande giltighet i detta fall. Intresset av att hindra personer från att ta emot utbildning i terrorismsyfte kan således motivera en inskränkning av rätten till information. Ett straffbeläggande av en sådan gärning kan därmed anses vara förenlig med regleringen i RF och Europakonventionen.

Även resor som företas i avsikt att begå eller förbereda ett terroristbrott eller annan särskilt allvarlig brottslighet, som föreslås i

avsnitt 7.2.2, utgör en allvarlig risk för att sådan brottslighet ska komma till stånd. Ett straffbeläggande av resorna innebär emellertid en inskränkning av rörelsefriheten. Intresset av att hindra denna typ av resor kan mot bakgrund av risken för mycket allvarlig brottslighet anses vara starkt. En inskränkning av denna frihet kan därmed anses tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Det finns därför skäl att straffbelägga denna typ av resor trots den inskränkning i rörelsefriheten som detta innebär. Detsamma får anses gälla i fråga om resor som företas i avsikt att ge eller ta emot utbildning för terrorism, som föreslås i avsnitt 7.2.3, eftersom sådana resor i vissa fall utgör en direkt förutsättning för att utbildning ska kunna äga rum. Begränsningen kan inte heller anses gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålen med den.

Sammanfattningsvis görs bedömningen att de förslag som lämnas kan anses utgöra en nödvändig och proportionell inskränkning av de grundläggande fri- och rättigheter som berörs.

Slutligen bör i sammanhanget frågan om eventuell konflikt med EU-rättens regler och principer om fri rörlighet beröras. Ett straffbeläggande av resor utgör en förhållningsregel som kan sägas inskränka den fria rörligheten. En sådan inskränkning kan emellertid motiveras av syftet med densamma, att skydda allmän ordning, liv och hälsa. Därmed, och med beaktande av EU:s agerande på området för bekämpande av terrorism, görs bedömningen att de förslag till straffbestämmelser som lämnas i avsnitt 7.2 inte kan anses strida mot EU-rätten.

7.1.2 Förslagets förhållande till internationell humanitär rätt och viss annan bindande folkrätt

De förslag till straffbestämmelser som lämnas i avsnitt 7.2 avser att genomföra resolutionens kriminaliseringskrav i paragraf 6. Kraven är allmänt hållna, dvs. de beskrivna gärningarna ska vara straffbara oavsett var och i vilket sammanhang de begås förutsatt att de sker med det särskilda terrorismsyfte som motiverar säkerhetsrådets agerande på detta område. Även beskrivningen av vad som i resolutionen avses med utländska terroriststridande får anses vara allmänt hållen. Samtidigt går det inte att bortse ifrån att säkerhetsrådet särskilt uppmärksammat och uttryckt oro över att utländska

terroriststridande i stor utsträckning rekryteras och ansluter sig till organisationer som ISIL, ANF och andra al-Qaida-relaterade grupper. Dessa grupper verkar i en miljö och under förhållanden som medför att den internationella humanitära rätten kan vara tillämplig, dvs. då det föreligger en väpnad konflikt. I vissa fall och under särskilda förutsättningar kan dessa grupper också anses utgöra part i en väpnad konflikt av icke-internationell karaktär. En närmare beskrivning av den internationella humanitära rätten och dess tillämplighet samt av vad som utgör en internationell väpnad konflikt respektive icke-internationell väpnad konflikt finns i prop. 2013/14:146.

Syftet med resolutionen är att hindra personer från att, i avsikt att begå, förbereda eller utbilda sig eller annan inför att begå t.ex. terroristbrott, resa till andra länder än sina medborgarskaps- eller hemvistländer. Som situationen ser ut i dag företas denna typ av resor ofta till områden där de uppräknade grupperna verkar. Även i andra fall, såväl nu förekommande som framtida, kommer målet för resan ofta att vara områden där det pågår en väpnad konflikt. För att uppfylla resolutionens krav bör det således inte spela någon roll om det brott som ytterst är avsikten med resan är tänkt att begås under fredsförhållanden eller i samband med en väpnad konflikt. Straffansvaret måste alltså omfatta såväl den som reser för att delta i eller träna för terroristbrott eller annan särskilt allvarlig brottslighet, t.ex. som ett led i ISIL:s krigföring, som den som reser med avsikten att, efter återvändande, begå sådana brott i ursprungslandet, t.ex. Sverige. Den slutsatsen bekräftas av att resolutionens beskrivning av vad som avses med utländska terroriststridande uttryckligen tar sikte även på situationer där det råder väpnad konflikt. Vid genomförandet av resolutionens kriminaliseringskrav bör detta gälla som en allmän utgångspunkt. Det kan också noteras att det i resolutionen erinras om att folkrättsliga åtaganden enligt bl.a. den internationella humanitära rätten ska respekteras.

Med denna utgångspunkt finns det anledning att mycket översiktligt beröra två frågor. Den första är hur de regelverk som tillkommit på terrorismens område förhåller sig till den internationella humanitära rätten. Det främsta skälet för detta är, som nämnts, att den gärning som är avsikten med resan i många fall kommer att begås i en miljö där den humanitära rätten är tillämplig, vilket kan påverka hur denna gärning ska bedömas straffrättsligt. Den andra

är om de krav som ställs på medlemsstaterna i paragraf 6 skulle kunna anses stå i strid med den humanitära rättens regelverk.

I preambeln till 2002 års rambeslut om bekämpande av terrorism, som genomförts genom terroristbrottslagen, anges att rambeslutet inte reglerar de väpnade styrkornas verksamhet under en väpnad konflikt enligt definition i internationell humanitär rätt, av vilken denna regleras. Vidare anges att inte heller en stats väpnade styrkors verksamhet regleras av rambeslutet, när de utövar sina officiella uppgifter, i den mån denna verksamhet regleras av andra regler i internationell lagstiftning. Preambeltexten skulle därmed, utifrån dess ordalydelse, kunna förstås som att det finns en skillnad mellan å ena sidan väpnade styrkor och å andra sidan statliga väpnade styrkor, där det för de senares verksamhet, när de utövar sina officiella uppgifter, finns ett mer långtgående undantag från rambeslutets tillämplighet.

Vad som avses med väpnade styrkor behandlas i artikel 43 i tilläggsprotokoll I till Genèvekonventionerna I–IV, förkortat GK I–IV. Protokollet är tillämpligt i en internationell väpnad konflikt, dvs. som huvudregel vid en konflikt mellan en eller flera stater. Protokollet anger även bl.a. att medlemmar av en parts väpnade styrkor är kombattanter och därmed berättigade att delta i fientligheterna. Det innebär bl.a. att kombattanter, och endast kombattanter, har en uttrycklig rätt att strida och åtnjuter ansvarsfrihet för legitima stridsåtgärder som innefattar förorsakande av död eller personskada. I detta avseende har kombattanter ett privilegium som särskiljer dem från andra som deltar i strid, bl.a. medlemmar i väpnade icke-statliga grupper, t.ex. vid inbördeskrig, och andra civila som aktivt deltar i fientligheterna. Genom preambeltextens andra led torde alltså staters väpnade styrkors agerande exkluderas från tillämpningsområdet för rambeslutet. Vid en fördragskonform tolkning av terroristbrottslagen, som inte uttryckligen behandlar frågan, träffas sannolikt inte soldater och andra som tillhör en stats väpnade styrkor och som agerar på uppdrag av staten, av ansvar för terroristbrott. Däremot kan givetvis straffansvar för krigsförbrytelse eller andra mycket allvarliga internationella brott såsom folkmord eller brott mot mänskligheten aktualiseras.

Frågan är därefter vad preambeltextens första led innebär. Det förhållande att det görs skillnad mellan å ena sidan väpnade styrkor och å andra sidan *statliga* väpnade styrkor endast i preambelns

andra led talar för att rambeslutet sannolikt inte heller ska tillämpas på gärningar som begås av personer som innehar en permanent stridandefunktion i icke-statliga väpnade grupper, vilka i detta sammanhang alltså benämns väpnade styrkor. En sådan tolkning stöds också till viss del av att det även i artikel 1 i tilläggsprotokoll II till GK I–IV talas om såväl statliga väpnade styrkor som andra väpnade (icke-statliga) styrkor. Personer som tillhör en sådan väpnad styrka åtnjuter visserligen inte samma privilegium som kombattanter och har inte heller samma uttryckliga rätt att delta i strid men, förutsatt att dessa grupper följer den humanitära rättens regelverk, skulle rambeslutet därmed inte heller äga tillämplighet i förhållande till en sådan styrkas medlemmar. En tänkbar fördragskonform tolkning av terroristbrottslagen är alltså att även organiserade väpnade grupper (styrkors) gärningar skulle kunna undantas från tillämpningsområdet för lagen. Däremot skulle givetvis möjligheten att döma för krigsförbrytelse, andra internationella brott eller t.ex. mord, dråp eller misshandel kvarstå. Detta är emellertid en slutsats som det inte med säkerhet är möjligt att dra i detta sammanhang.

För övriga deltagare i väpnad konflikt, däribland t.ex. civila som aktivt deltar i fientligheterna, gäller inte detta undantag. Sådana personer skulle alltså kunna träffas av ansvar för såväl terroristbrott och krigsförbrytelser som bestämmelser i brottsbalken om t.ex. mord eller misshandel. Därmed skulle terroristbrottslagen som sådan vara tillämplig även när det pågår en väpnad konflikt. Det skulle därmed, om skäl för att döma i konkurrens finns, vara möjligt att döma en sådan person för både terroristbrott och krigsförbrytelse (prop. 2013/14:146 s. 224). Vid bedömningen av straffansvaret för gärningar som begås inom ramen för en väpnad konflikt kan emellertid även de allmänna ansvarsfrihetsgrunderna få viss betydelse. Innebörden av dessa är att ett straffbud begränsas utan att detta direkt framgår av straffbestämmelsen. Ordalydelsen i en straffbestämmelse kan omfatta en situation som inte är tänkt att träffas av straffansvar och de allmänna ansvarsfrihetsgrunderna kan i sådana fall möjliggöra att undantag görs. Därigenom kan en situation där ett straffrättsligt ingripande framstår som orimligt eller oavsiktligt undvikas. En sådan situation skulle kunna uppstå när en gärning strider mot t.ex. brottsbalken eller terroristbrottslagen, men däremot inte mot den humanitära rättens regelverk. De all-

männa ansvarsfrihetsgrunderna skulle i ett sådant fall kunna få betydelse för prövningen av det straffrättsliga ansvaret (Asp m.fl., Uppsala 2013, Kriminalrättens grunder, andra upplagan, s. 265). Hur långt annars otillåtna gärningar med hänvisning till allmänna ansvarsfrihetsgrunder under dessa förhållanden kan anses vara tillåtna är det emellertid svårt att med säkerhet uttala sig om.

Även bl.a. Europarådets konvention om förebyggande av terrorism och finansieringskonventionen är begränsade i sitt tillämpningsområde i förhållande till den humanitära rätten. Av artiklarna 24 respektive 21 följer att konventionerna inte inverkar på andra rättigheter, skyldigheter och ansvar för parter och enskilda enligt folkrätten, däribland internationell humanitär rätt. Innebörden torde vara bl.a. att konventionernas krav på kriminalisering inte äger tillämplighet i förhållande till gärningar som är tillåtna enligt den humanitära rätten. Artiklarna har inte kommit till uttryck i rekryterings- eller finansieringslagarna, varigenom konventionerna genomförts, och har inte heller behandlats i förarbetena till dessa. De gärningar som träffas av lagarna torde emellertid som utgångspunkt inte heller vara tillåtna enligt den humanitära rätten, eftersom det där finns ett generellt förbud mot gärningar som begås i terrorismsyfte, se vidare nedan. Mycket talar således för att dessa två lagar kan tillämpas även i de fall en väpnad konflikt pågår och den humanitära rätten är tillämplig.

Sammanfattningsvis görs bedömningen att terroristbrotts-, finansierings- och rekryteringslagarna, i ovan angivna fall, torde vara tillämpliga även på gärningar som begås under en väpnad konflikt och som, om förutsättningarna för detta är uppfyllda, också kan utgöra krigsförbrytelser eller andra internationella brott som folkmord eller brott mot mänskligheten. Därmed skulle det vara möjligt att begå ett sådant brott som är avsikten med en terrorismresa under en väpnad konflikt.

Vad därefter gäller frågan om resolutionens krav i paragraf 6 kan anses stå i strid med bl.a. den humanitära rätten konstateras att även detta regelverk som utgångspunkt i allt väsentligt förbjuder gärningar som kan utgöra terroristbrott, även om vissa avvikelser i fråga om vad som kan anses utgöra terrorism finns. Förutom den grundläggande principen om distinktion, som innebär en skyldighet för stridande att i alla lägen skilja mellan civila och militära mål, kan några relevanta bestämmelser nämnas. Inledningsvis finns ett

allmänt förbud mot att anfälla civila, vilket kan sägas vara utmärkande för ett terroristbrott. En sådan gärning utgör enligt tilläggsprotokoll I till GK I–IV en svår överträdelse och således en krigsförbrytelse. Detsamma gäller enligt sedvanerätten och därmed även i icke-internationella väpnade konflikter. I svensk rätt finns relevanta straffbestämmelser i lagen (2014:406) om straff för folk-mord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser. Sådant ansvar kan även omfatta anfall som förorsakar överflödigt skada på civila eller som är urskillningslöst, även det kännetecknande för terroristbrott. Därutöver finns bl.a. ett uttryckligt förbud mot varje slag av terrorism mot civila (artikel 33 i GK IV) och mot våldshandlingar eller hot om våld vars primära syfte är att sprida terror bland civilbefolkningen (artikel 51.3 i tilläggsprotokoll I till GK). Även i tilläggsprotokoll II, som är tillämpligt i icke-internationella väpnade konflikter, finns i artikel 4.2 d ett uttryckligt förbud mot terroristhandlingar.

Resolutionens kriminaliseringskrav omfattar gärningar som begås ytterst i avsikt att terroristbrott eller annan särskilt allvarlig brottslighet ska komma till stånd. På det allmänna planet är sådana gärningar inte heller tillåtna enligt den humanitära rätten. Därmed torde inte resolutionens krav stå i konflikt med detta regelverk. Däremot kan det inte uteslutas att definitionen av terroristbrott i 2002 års rambeslut om bekämpande av terrorism kan inkludera gärningar som inte nödvändigtvis utgör ett brott mot den internationella humanitära rätten. Det kan i ett enskilt fall vara svårt att utreda huruvida en gärning, t.ex. en resa för att ta emot utbildning för terrorism, har begåtts med den särskilda avsikt som krävs för straffansvar. Det kan framförallt vara svårt att skilja en sådan gärning från andra gärningar som företas med avsikter som är legitima enligt den internationella humanitära rätten, t.ex. att motta träning för att delta i militärt nödvändiga och proportionerliga anfall.

7.2 Straffbestämmelser

7.2.1 En ny straffbestämmelse om att motta utbildning för särskilt allvarlig brottslighet

Förslag: En ny straffbestämmelse införs i lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet.

Bestämmelsen ska omfatta den som mottar sådana instruktioner som definieras i lagens 5 § i avsikt att använda dessa för särskilt allvarlig brottslighet, om instruktionerna har meddelats på ett sätt som varit särskilt ägnat att främja sådan brottslighet.

Det döms inte till ansvar om det endast har funnits en obetydlig fara för att gärningen skulle leda till förövandet av särskilt allvarlig brottslighet eller om gärningen med hänsyn till andra omständigheter är att anse som ringa.

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 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 allvarlig art.

Om gärningen är belagd med samma eller strängare straff i brottsbalken eller i lagen (2003:148) om straff för terroristbrott döms det inte till ansvar enligt den föreslagna bestämmelsen.

Bedömning: Försök, förberedelse och stämpling bör inte straffbeläggas.

Skälen för förslagen och bedömningen

Behovet av kriminalisering

I 5 § rekryteringslagen straffbeläggs utbildning för särskilt allvarlig brottslighet. Bestämmelsen omfattar den som meddelar eller söker meddela instruktioner om tillverkning eller användning av sådana sprängämnen, vapen eller skadliga eller farliga ämnen som är särskilt ägnade att användas för särskilt allvarlig brottslighet, eller om

andra metoder eller tekniker som är särskilt ägnade för sådant ändamål. För straffansvar krävs också att gärningen begåtts med vetskap om att instruktionerna är avsedda att användas för särskilt allvarlig brottslighet, dvs. att den som utbildar vet att eleven avser att använda instruktionerna för att föröva sådan brottslighet. Detta krav innebär att i en situation då utbildningsansvar kan bli aktuellt för utbildaren, skulle också den som mottar utbildning i viss utsträckning kunna dömas för stämpling eller förberedelse till terroristbrott. Som exempel kan nämnas att utbildningen avser befattning med föremål som underlättar genomförandet av brottet eller någon form av sammanställning av instruktioner eller information (förberedelse) eller att utbildningen innebär att flera personer sätter sig i förbindelse med varandra för att förbereda, möjliggöra eller underlätta brott (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. Fråga är om det oaktat detta kan finnas skäl att straffbelägga även mottagande av utbildning som ett självständigt brott. Detta, dvs. att kriminalisera förberedande gärningar som självständiga brott, har i andra sammanhang presenterats som en möjlig lösning när det finns behov av en mer långtgående kriminalisering av förberedelsegärningar än vad bestämmelsen i 23 kap. brottsbalken ger utrymme för (prop. 2000/01:85 s. 39).

I utredningens uppdrag ligger att beakta relevant arbete som bedrivs inom internationella fora. Frågan om kriminalisering av mottagande av utbildning för terrorism har varit föremål för diskussion i samband med utvärdering av Europarådets konvention om förebyggande av terrorism. Under våren 2015 har förhandlingar om att få till stånd ett tilläggsprotokoll till konventionen förts och protokollet har slutligen antagits av Europarådets ministerkommitté i maj 2015. Protokollet innebär bl.a. en förpliktelse för parterna att straffbelägga mottagande av terroristträning (artikel 3).

Vid en jämförelse med andra länder kan konstateras att det trots att det fram till nyligen inte funnits några internationella förpliktelser på området har införts straffbestämmelser om mottagande av utbildning för terrorism i flera länder, bl.a. i Danmark, Finland och Norge.

Ett första argument för ett särskilt straffstadgande är att det, även med beaktande av möjligheterna att döma för stämpling eller

förberedelse till terroristbrott, finns ett visst område som är straffritt. 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 en sådan kunskapsökning innebär en ökad risk för att bl.a. terroristbrott ska inträffa. Särskilt utbildning som sker i träningsläger utgör en fara i detta avseende. Människor som reser till denna typ av läger kan förmodas vara särskilt målmedvetna när det gäller att förbereda och utföra sådan brottslighet. I samband med mottagande av utbildning i träningsläger finns också en väsentlig risk för att personer stärks i sin övertygelse att begå brott eller på annat sätt låter sig inspireras till brottslighet. De personer som deltar i träningsläger som elever kan också antas vara väsentligt fler än de som utbildar och det är i första hand de hemvändande eleverna som kan utgöra ett hot mot säkerheten i det land de återvänder till. Inte sällan förmedlar också sådana personer information och kunskap vidare till andra genom att själva inta rollen som lärare eller rekryterare.

Från Säkerhetspolisen har också framhållits att en straffbestämmelse som träffar den som utbildar sig kan vara värdefull i det förebyggande arbetet, som bedrivs bl.a. genom samtal med personer som t.ex. misstänks vara på väg till ett träningsläger. Information om eventuella konsekvenser i form av frihetsberövande, andra tvångsmedel eller åtal kan enligt myndigheten förväntas ha en viss individualpreventiv effekt.

Som redan nämnts är denna typ av gärningar straffbelagda i majoriteten av de nordiska länderna. En viktig aspekt i arbetet mot terrorism är det nära samarbetet i dessa frågor mellan olika länder, särskilt de nordiska. Detta kan underlättas och ge ökad effektivitet om det straffbelagda området i så stor utsträckning som möjligt överensstämmer.

Slutligen kan som skäl för att kriminalisera mottagande av utbildning nämnas att det genom resolutionen finns en skyldighet för Sverige att straffbelägga bl.a. en resa som begås i syfte att ta emot utbildning för terrorism, se vidare avsnitt 7.2.3. Som behandlats i avsnitt 5.2.3 krävs lagstiftningsåtgärder för att uppfylla resolutionens krav i detta avseende. En straffbestämmelse som omfattar sådana resor kräver av naturliga skäl att även mottagande av utbildning i sig utgör brott. Straffbeläggande av en sådan gärning får också

anses ligga i linje med resolutionens övergripande syfte och mål att förebygga och förhindra att t.ex. terroristbrott begås. I sammanhanget beaktas även det ovan nämnda tilläggsprotokollet till Europarådskonventionen om förebyggande av terrorism.

Sammantaget finns därför skäl att straffbelägga mottagande av utbildning för särskilt allvarlig brottslighet.

Vad bör straffansvaret omfatta?

Vid utformningen av straffansvaret är det naturligt att ta sin utgångspunkt i 5 § rekryteringslagen, som reglerar ansvar för utbildaren. Samma utbildningsåtgärder på mottagarsidan bör omfattas och bestämmelsen bör således i detta avseende så långt möjligt utgöra en spegelbild av brottsrekvisiten för det nu gällande utbildningsbrottet.

Därmed ska straffansvaret omfatta den som mottar samma typ av 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. Genom kravet på att instruktionerna ska mottas förutsätts för straffansvar att personen på något sätt agerat aktivt i sitt mottagande. Ren passivitet hos mottagaren ska därmed inte bestraffas. Kravet på att utbildningen ska mottas innebär också att det ska finnas en utbildare och att någon form av kontakt ska ha förekommit mellan denne och eleven. Motsvarande krav på kontakt kan anses följa av ordalydelsen i artikel 3 i tilläggsprotokollet till Europarådets konvention om förebyggande av terrorism. Straffansvaret bör således inte omfatta självutbildning, dvs. utbildning som t.ex. sker genom att en person laddar ner allmänt tillgängliga instruktioner på internet. Sådan egen informationshämtning bör inte begränsas genom den föreslagna straffbestämmelsen. Av förklaranderapporten till tilläggsprotokollet framgår att inte heller protokollet uppställer krav på att sådan egenutbildning ska straffbeläggas. Däremot är det fullt möjligt att den kontakt som måste förekomma mellan elev och lärare i och för sig kan ske över internet, t.ex. genom att instrukt-

ioner skickas eller läggs upp på hemsidor som endast vissa personer ges behörighet till.

Kravet på kontakt mellan elev och lärare innebär också att läraren, på sätt som krävs för straffansvar enligt 5 §, som utgångspunkt har insikt om att de instruktioner som han eller hon förmedlar till eleven är avsedda att användas av denne för särskilt allvarlig brottslighet. Inte sällan är det emellertid svårt att i det enskilda fallet fullt ut klarlägga vem läraren är. Som exempel kan nämnas att den typ av utbildning som bestämmelsen avser att träffa kan bedrivas i träningsläger belägna i andra länder. Det kan även förekomma att flera olika personer har rollen som lärare och att dessa ibland växlar mellan att vara lärare och elev. Det kan i dessa fall vara svårt att identifiera läraren och att styrka dennes vetskap om vad eleven avser att använda utbildningen 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 givande av utbildning enligt 5 § måste styrkas för att brottet mottagande av utbildning skulle kunna komma ifråga.

Samtidigt bör straffansvaret begränsas till de fall där elev och lärare utgör två parter i en utbildningssituation som innebär en väsentlig ökning av risken för att särskilt allvarlig brottslighet ska komma till stånd. En sådan begränsning står inte heller i strid med tilläggsprotokollet till Europarådets konvention om förebyggande av terrorism¹. De fall där eleven mottar instruktioner inom ramen för t.ex. militärtjänst bör därför inte omfattas, om inte läraren har kännedom om elevens avsikter. En sådan situation kan även liknas vid självutbildning och bör, som tidigare konstaterats, inte omfattas av straffansvar. Ett sätt att åstadkomma denna avgränsning är att uppställa ett krav på att utbildningen ska ha meddelats på ett sätt som varit särskilt ägnat att främja särskilt allvarlig brottslighet. Det innebär 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. Med främja menas detsamma som enligt 23 kap. brottbalken, vilket bl.a. innebär att även främjande i förhållandevis

¹ Förklaranderapporten till tilläggsprotokollet till konventionen om förebyggande av terrorism, p. 41.

liten omfattning kan omfattas. Utanför det straffbara området faller då instruktioner som meddelats inom ramen för en legitim verksamhet som det nyss nämnda exemplet militärtjänst eller inom t.ex. en skytteklubb eller i samband med utbildning inom kemi.

I sammanhanget kan påminnas om att de straffvärda fall av självutbildning som på ett väsentligt sätt ökar risken för fullbordat brott, t.ex. genom befattningsmed vapen eller andra brottsrelevanta föremål, kan utgöra bl.a. förberedelse till terroristbrott.

Som redan berörts är det av avgörande betydelse för straffansvaret att instruktionerna mottas i avsikt att användas för särskilt allvarlig brottslighet. Därmed avgränsas det straffbara området, på motsvarande sätt som gäller i fråga om givande av utbildning, till gärningar som är straffvärda. Som behandlats i avsnitt 7.1.1 är det också avsikten med gärningen som kan motivera den inskränkning i främst informationsfriheten som härigenom görs.

Sammanfattningsvis föreslås alltså straffansvaret omfatta den som mottar sådana instruktioner som det enligt 5 § är straffbart att meddela, i avsikt att använda dessa för särskilt allvarlig brottslighet, om instruktionerna har meddelats på ett sätt som varit särskilt ägnat att främja sådan brottslighet.

I likhet med vad som gäller för givande av utbildning i 5 § rekryteringslagen bör inte försök, förberedelse eller stämpling till brott vara kriminaliserat.

Bestämmelsens placering och därmed sammanhängande frågor

Straffansvaret för mottagande av utbildning knyter nära an till utbildningsbrottet i 5 § rekryteringslagen. Bestämmelserna har direkt koppling till och kompletterar varandra. En lämplig placering för den föreslagna bestämmelsen är därför i omedelbar anslutning till detta brott.

En sådan placering innebär också att undantaget från straffansvar vid ringa fall i 7 § rekryteringslagen blir tillämpligt, om inte annat regleras. Detta gäller redan för bl.a. utbildningsbrottet i 5 § och får anses vara rimligt också i förhållande till den föreslagna bestämmelsen. Mottagande av utbildning är i likhet med vad som gäller beträffande givande av utbildning en fråga om straffbeläggande på ett tidigt stadium i förhållande till t.ex. fullbordat terro-

ristbrott. Det bör därför säkerställas att det föreslagna ansvaret inte blir för långtgående eller av andra skäl orimligt (jfr prop. 2009/10:78 s. 47). I sammanhanget finns även anledning att kort uppehålla sig vid begreppet särskilt allvarlig brottslighet enligt 2 § rekryteringslagen. Det omfattar en katalog av olikartade gärningar, bl.a. finansiering av särskilt allvarlig brottslighet enligt finansieringslagen. Det innebär att instruktioner som det i dag är straffbart att meddela, och som det föreslås bli straffbart att motta, kan avse metoder eller tekniker som är särskilt ägande för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet. Även om det inte är uteslutet att en sådan utbildningsgärning kan vara straffvärd är straffansvaret inte i första hand tänkt att träffa sådana gärningar. Det kan därför även av detta skäl vara motiverat med undantag från ansvar i ringa fall.

I vanlig ordning bör samtliga relevanta omständigheter vid gärningen beaktas vid bedömningen av vad som ska utgöra ringa fall. Av bestämmelsens ordalydelse framgår att det kan finnas skäl att bedöma en gärning som ringa när det förelegat endast obetydlig fara för att gärningen skulle leda till förövandet 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. Vidare framgår att ansvar inte heller ska dömas ut om gärningen med hänsyn till andra omständigheter är att anse som ringa. När det gäller utbildningsbrottet i 5 § har anförts att det därigenom finns utrymme att beakta t.ex. att gärningen ligger i ett mycket tidigt skede eller att en mycket lång gärningskedja måste konstrueras för att nå fram till den punkt där en allvarlig skada faktiskt uppstår (samma proposition s. 63). Detta bör gälla även i förhållande till den nu föreslagna bestämmelsen.

Vidare medför valet av placering att subsidiaritetsregeln i 8 § blir tillämplig, dvs. om gärningen är belagd med samma eller strängare straff i brottsbalken eller terroristbrottslagen ska det inte dömas till ansvar enligt den föreslagna bestämmelsen. Detta är en rimlig konsekvens av den situation som beskrivits ovan, nämligen att mottagande av utbildning i vissa fall kan utgöra förberedelse eller stämpling till terroristbrott. I sådana fall bör gärningen bedömas enligt terroristbrottslagen. Detta gäller redan i förhållande till bl.a. ut-

bildningsbrottet enligt 5 §. En redaktionell ändring bör även göras i bestämmelsen.

Slutligen kan konstateras att en placering av den föreslagna bestämmelsen i rekryteringslagen innebär att bestämmelsen om domsrätt i 9 § blir tillämplig, om inte annat särskilt regleras. Frågan om domsrätt behandlas i avsnitt 7.3.

Straffskalan m.m.

Mottagande av utbildning i avsikt att använda denna för särskilt allvarlig brottslighet medför, som ovan behandlats, en ökad risk för att sådan brottslighet ska komma till stånd. Med hänsyn till detta kan gärningar som är avsedda att träffas av bestämmelsen i grunden sägas vara av allvarligt slag. Samtidigt ligger gärningen i ett tidigt skede i förhållande till t.ex. fullbordat terroristbrott. En sådan gärning har därmed ett väsentligt lägre straffvärde än denna brottslighet.

En mer naturlig jämförelse är straffskalan för givande av utbildning i 5 § rekryteringslagen. För detta brott föreskrivs fängelse i högst två år och, om brottet är grovt, i lägst sex månader och högst sex år. Som skäl för denna straffskala anfördes i förarbetena bl.a. att den överensstämmer med sådana brott som har anknytning till terroristverksamhet och som finns upptagna i 5 § terroristbrottslagen (prop. 2009/10:78 s. 49). Samma skäl kan anses gälla här. Vidare är det viktigt att straffskalan kan ge utrymme för en nyanserad och differentierad straffmätning. Det ska vara möjligt att döma ut ett straff som motsvarar brottets svårhet i varje enskilt fall. Vissa gärningar kan ligga mycket långt från t.ex. ett fullbordat terroristbrott och faran är i dessa fall begränsad. I andra fall kan situationen vara den omvända och gärningen utgöra en påtaglig risk för att ett konkret terroristbrott kommer till stånd (utan att gärningen är att bedöma som stämpling eller förberedelse). En adekvat straffmätning i varje fall bör kunna uppnås med den straffskala som i dag gäller för givande av utbildning. Straffet för mottagande av utbildning föreslås därför vara detsamma, fängelse i högst två år eller, om brottet är grovt, i lägst sex månader och högst sex år.

På motsvarande sätt som gäller i fråga om givande av utbildning bör det alltså finnas en möjlighet att döma för grovt brott. Detta

kan lagtekniskt åstadkommas genom att 6 § rekryteringslagen ändras till att omfatta den nu föreslagna bestämmelsen. Samma skäl som gäller för att övriga brott enligt lagen ska bedömas som grova gäller då även i förhållande till det föreslagna brottet.

Vid bedömning av om brottet är grovt ska på vanligt sätt samtliga relevanta omständigheter beaktas. Av nyss nämnda bestämmelse framgår att det särskilt ska beaktas om brottet avsett särskilt allvarlig brottslighet som innefattar fara för flera människoliv eller för egendom av särskild betydelse. Därmed kan mottagande av utbildning i avsikt att t.ex. begå ett terroristbrott där konsekvenserna skulle ha kunnat bli särskilt allvarliga utgöra grovt brott. Vidare framgår av bestämmelsen att det särskilt ska beaktas om brottet ingått som ett led i en verksamhet som bedrivits i större omfattning eller varit av särskilt farlig art.

Vad som i avsnitt 7.2.2 anförs särskilt om påföljdsval har relevans även i förhållande till det nu föreslagna brottet.

7.2.2 En ny straffbestämmelse om resor i avsikt att begå eller förbereda särskilt allvarlig brottslighet

Förslag: Det införs ett särskilt straffansvar för de gärningar som omfattas av resolutionen såvitt avser resa i avsikt att begå, planera, förbereda eller delta i terroristhandlingar.

En ny straffbestämmelse införs i lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet. Bestämmelsen ska omfatta den som, i avsikt att begå eller förbereda särskilt allvarlig brottslighet, reser till ett annat land än det land där han eller hon är medborgare. För brottet döms till fängelse i högst två år.

Det döms inte till ansvar 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 (2003:148) om straff för terroristbrott döms det inte till ansvar enligt den föreslagna bestämmelsen.

Bedömning: Försök, förberedelse och stämpling bör inte straffbeläggas.

Skälen för förslagen och bedömningen

Behovet av kriminalisering

Som framgått av avsnitt 5.2.2 uppfyller svensk lagstiftning endast i viss utsträckning de krav som följer av resolutionens paragraf 6 a såvitt avser resor som företas i syfte att bl.a. begå eller planera särskilt allvarlig brottslighet. De straffbestämmelser som kan tillämpas avser inte heller i första hand att träffa själva resegränningen. Bedömningen har därför gjorts att lagstiftningsåtgärder är nödvändiga för att Sverige ska leva upp till resolutionens krav.

Resolutionen ger uttryck för det internationella samfundets syn på det ökande problem och hot som utländska terroriststridande utgör. Denna är välgrundad och motiverar, vid sidan av vad som folkrättsligt följer av resolutionen, att överväganden görs om att kriminalisera nu aktuella resor.

Säkerhetspolisen har i dag uppgifter om att cirka 300 personer bekräftats ha lämnat Sverige och rest till Syrien och Irak. Det förekommer även resor till andra länder som t.ex. Somalia, men i mindre omfattning. Dessa personer ansluter sig i stor utsträckning till grupper som ISIL, ANF och al-Shabaab och det förekommer uppgifter om att gruppernas medlemmar i vissa fall gör sig skyldiga till gärningar som kan utgöra bl.a. krigsförbrytelser, brott mot mänskligheten eller terroristbrott.

Det kan konstateras att det de senaste åren har skett en ökning av antalet personer som reser på detta sätt och det förekommer att vissa personer reser fler än en gång. Säkerhetspolisen har uppgifter om att cirka 100 personer har återvänt från och att cirka 30 personer har dött i samband med denna typ av resor till områden där det pågår väpnad konflikt och stridigheter. Enligt myndighetens bedömning är trenden alltjämt uppåtgående. Motsvarande trend ses i övriga världen. I dagsläget finns det uppgifter om att i vart fall 15 000 personer, varav 4 000 personer från Europa, rest till Irak, Syrien och näraliggande områden och anslutit sig till al-Qaidaideologiska grupper. Problemet kan därmed anses öka i omfattning.

Personer som företar denna typ av resor kan också utgöra ett allvarligt hot mot Sverige när de återvänder. Resorna medför en ökad risk för radikalisering och de våldsbejakande budskap som proklameras inom de aktuella grupperna riskerar att förstärka personers avsikt att begå brott även i sina hemländer. Flera av de som rest har också genom erfarenhet av strid och militär träning tillägnat sig ökad stridsteknisk förmåga och kunskap om t.ex. tillverkning och sammansättning av explosiva ämnen. Deltagande i faktiska stridigheter kan även leda till en allmänt lägre tröskel för våldsanvändning. Personer som reser från Sverige och ansluter sig till al-Qaidaideologiska grupper får också internationella kontakter. Efter hemkomsten har de därmed goda möjligheter att lämna praktiska upplysningar till andra och hjälp med att resa och ansluta sig till sådana grupper. Några av de attentatshot som Säkerhetspolisen upptäckt 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.

Ett straffbeläggande av sådana resor som omfattas av resolutionen kan, i vart fall delvis, träffa den typ av resor som beskrivits ovan. Därmed skulle en sådan reglering kunna ha betydelse för att motverka och förhindra resorna och de konsekvenser i form av allvarlig brottslighet som de kan medföra. Från Säkerhetspolisen har också gjorts gällande 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 eller utbildning för sådan brottslighet. Att vid dessa samtal kunna bygga en dialog kring risker för frihetsberövanden, andra tvångsmedel eller åtal skulle enligt myndigheten kunna ha en preventiv effekt.

Från Säkerhetspolisens håll har emellertid även framförts att en kriminalisering som följer av resolutionens krav inte är helt oproblematiserande för myndighetens verksamhet. Ett straffbeläggande på ett så tidigt stadium som resekriminaliseringen innebär kan bl.a. försämra möjligheterna till informationsinhämtning genom öppna kanaler som t.ex. tips från anhöriga och information från återvändande personer. Vidare kan det medföra begränsningar i Säkerhetspolisens möjligheter att få tillgång till underrättelseinformation inhämtad genom signalspaning. Även i andra avseenden kan Säker-

hetspolisens brottsförebyggande arbete komma att försvåras, se vidare avsnitt 10.2. Likaså kan negativa konsekvenser uppstå i det arbete som bedrivs mot våldsbejakande islamistisk extremism, se vidare samma avsnitt.

En del av de problem som Säkerhetspolisen ser med en kriminalisering av terrorismresor kan emellertid i viss mån begränsas genom att nya informationskanaler öppnas i form av tillgång till hemliga tvångsmedel vid förundersökning rörande sådan brottslighet. Möjligheter till detta föreslås i kapitel 9.

Ett straffbeläggande kan också ge det civila samhällets aktörer större möjligheter att i samtal med potentiella resenärer peka på att denna företeelse inte accepteras av samhället och att en resa kan vara förenad med konsekvenser i form av åtal och lagföring. Därmed skulle en kriminalisering kunna bidra med ytterligare ett verktyg i det förebyggande arbete som bedrivs t.ex. inom det muslimska civilsamhället. Även om anhöriga givetvis sällan vill ange sina närstående för att planera brott, kan oron för att ett brott ska begås medföra att kontakt med myndigheterna tas i ett tidigare skede än vad som annars skulle ha varit fallet. Möjligheterna att påverka de individer som överväger att resa kan också vara större vid en tidig kontakt och ett agerande från myndigheterna, innan övertygelsen om det rätta i att resa blivit alltför stark.

Sammanfattningsvis kan konstateras att ett straffbeläggande av resor på sätt som resolutionen kräver innebär såväl fördelar som nackdelar, det senare inte minst när det gäller Säkerhetspolisens brottsförebyggande verksamhet. En sådan kriminalisering är alltså inte invändningsfri. Avgörande för frågan är emellertid det hot som utländska terroriststridande utgör och den folkrättsliga förpliktelse som resolutionen innebär. Som konstaterats i avsnitt 4.1 är resolutionen bindande för alla medlemsstater och medför långtgående förpliktelser i fråga om efterlevnad. De lagstiftningsåtgärder som är nödvändiga till uppfyllande av resolutionen bör därför vidtas.

Vad bör straffansvaret omfatta?

Vad som enligt resolutionen avses med resa förklaras inte närmare vare sig i preambeln, där begreppet utländska terroriststridande behandlas, eller i paragraf 6 a. Av ordalydelsen i resolutionen kan

emellertid slutsatsen dras att med resa avses en persons fysiska förflyttning över en eller flera statsgränser. En resa inom en stat skulle därmed inte omfattas. För fullbordat brott bör emellertid inte krävas att hela resan genomförts utan endast att den kan anses påbörjad. Det innebär t.ex. att en person inte behöver ha lämnat Sverige eller ens hemorten, förutsatt att det är klarlagt att resan är avsedd att sträcka sig över en eller flera statsgränser.

Vilken typ av resor som ska utgöra brott beskrivs i resolutionens paragraf 6 a. För det första omfattas resor som *statens egna medborgare* gör till en annan stat än den där personen är medborgare eller har sin hemvist. En tolkning av resolutionens ordalydelse i denna del leder till slutsatsen att det vid utformningen av straffansvaret krävs att även resor som en svensk medborgare påbörjar någon annanstans än i Sverige ska kunna bestraffas. En sådan tolkning är också rimlig utifrån resonemanget att en stat kan anses ha ett särskilt ansvar för de egna medborgarnas handlande. Därmed uppställer resolutionen inte bara krav på att medlemsstaterna har materiella straffbestämmelser med visst innehåll utan även på att dessa ska kunna tillämpas på gärningar begångna utanför det egna territoriet. Det innebär också att frågan om extraterritoriell domsrätt aktualiseras, se vidare avsnitt 7.3.

Den andra typen av resegeringar som enligt resolutionen ska kunna bestraffas är när *andra personer* än statens egna medborgare reser från statens, dvs. Sveriges, territorium till en annan stat än den där de är medborgare eller har sin hemvist. 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 inte i dessa fall eftersom ett sådant brott, med tillämpningen av bestämmelsen i 2 kap. 4 § brottsbalken, kan anses vara begånget här.

Av resolutionstexten framgår att kravet på straffbeläggande inte omfattar en persons resa till dennes medborgarskaps- eller hemviststat. Frågan är om denna begränsning är lämplig även vid genomförandet av resolutionen i svensk lagstiftning eller om det här kan finnas anledning att gå längre än vad resolutionen kräver.

Som ovan konstaterats innebär resolutionen en skyldighet för medlemsstaterna att lagföra även gärningar som landets egna medborgare begår utanför det egna territoriet. Skälet för detta kan förmodas vara bl.a. den egna statens ansvar för sina medborgares

handlingar, vilket även kan motivera extraterritoriell behörighet för statens domstolar. Omvänt kan den som reser till sin medborgarskaps- eller hemviststat i första hand anses vara den statens ansvar. Även om det i vissa fall kan vara svårt för stater att ta detta ansvar, särskilt om det där pågår en väpnad konflikt, får det anses gälla som en allmän utgångspunkt.

Vidare kan konstateras att rätten att resa in i det egna *medborgarskapslandet* är en grundläggande fri- och rättighet fastslagen i 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 alltså protokollet en skyldighet i förhållande till svenska medborgare men däremot inte andra länders medborgare. Även om det således för Sveriges del inte finns ett absolut förbud mot att införa straffbestämmelser som begränsar andra medborgares rätt att återvända till sina respektive medborgarskapsländer, bör denna grundläggande fri- och rättighet i det längsta respekteras. Det kan även hävdas att resolutionen genom begränsningen ger uttryck för det internationella samfundets uppfattning att rätten att återvända till det egna medborgarskapslandet kan anses ha företräde framför intresset av att bestraffa de gärningar som därigenom kan falla utanför.

När det gäller svenska medborgare är motsvarande rättighet även grundlagsskyddad enligt 2 kap. 7 § RF. Inte heller här kan någon inskränkning göras. En straffbestämmelse som inte begränsas på motsvarande sätt som resolutionen när det gäller medborgarskapsstat skulle kunna träffa en svensk som reser till Sverige från ett land, där han eller hon t.ex. radikaliserats, med en sådan avsikt som krävs för straffansvar. Även om straffbestämmelsen inte uttryckligen förbjuder någon att resa in i sitt medborgarskapsland skulle ett sådant straffbeläggande innebära en handlingsregel med motsvarande innebörd. En sådan bestämmelse skulle därmed riskera att stå i strid med svensk grundlag. Att utforma en straffbestämmelse med ett undantag bara för svenska medborgare torde inte heller vara möjligt med hänsyn bl.a. till EU:s diskrimineringsförbud. Starka skäl talar därför mot att i detta avseende gå längre än vad resolutionen kräver.

Samtidigt kan konstateras att en resa som begås med en sådan avsikt som resolutionen föreskriver kan anses vara lika klandervärd och därmed straffvärd oavsett vilken koppling den som reser har till resmålet. I många fall är risken för att den särskilt allvarliga brottsligheten kommer att begås som störst just i detta land. Det kan också upplevas som otillfredsställande att svenskar som reser med denna avsikt till t.ex. Syrien eller Irak kan lagföras medan det samma inte gäller för en hemvändande syrier eller irakier, trots att gärningen genom kravet på avsikten med resan kan anses vara likvärdig. Motsvarande resonemang är tillämpligt på gärningar som begås av personer som har ytterligare ett medborgarskap vid sidan av ett svenskt. En sådan begränsning av straffansvaret som resolutionen innehåller kan även i vissa fall medföra utrednings- och bevisvärigheter i fråga om var den misstänkte är medborgare.

Sammanfattningsvis kan det i och för sig finnas skäl att föreslå en straffbestämmelse som i detta avseende går utöver vad resolutionen kräver. Rätten för var och en att återvända till sitt medborgarskapsland utgör emellertid ett avgörande hinder för att frångå resolutionens begränsning. När det gäller svenska medborgare skulle detta även kunna innebära en grundlagsstridig reglering. Straffansvaret bör därför inte omfatta resor som företas till det egna medborgarskapslandet. Säkerhetspolisen har uppgett att en övervägande del av de kända resenärerna för närvarande är svenska medborgare. I många fall saknar de som reser någon koppling till det land de reser till. Även om detta givetvis kan komma att förändras torde därmed kunna sägas att de nu diskuterade begränsningarna inte är sådana att de i alltför stor utsträckning devalverar värdet av den föreslagna bestämmelsen. I sammanhanget noteras även att motsvarande begränsning finns i det tilläggsprotokoll till Europarådets konvention om förebyggande av terrorism som antogs i maj 2015 och som bl.a. avser att träffa i princip samma typ av resor som resolutionen.

När det gäller resolutionens begränsning såvitt avser resor till en persons *hemvistland* kan de skäl som talar emot att gå utöver resolutionen inte anses vara lika starka. Även om det som utgångspunkt måste finnas en rätt för var och en att återvända till sitt hemvistland utgör inte detta en grundlagsskyddad rättighet i Sverige. Det finns inte heller motsvarande skydd i Europakonventionen som det som gäller för rätten att återvända till det egna medborgarskapslandet.

Skälen för att gå utöver resolutionen i detta avseende kan däremot anses vara desamma. Utrednings- och bevisvärigheterna kan till och med anses vara något större eftersom det i många fall kan vara besvärligare att utreda eller föra bevisning om var en person har sin hemvist än att utreda medborgarskap. Vid en sammantagen bedömning finns således tillräckligt starka skäl för att gå utöver resolutionens krav i detta avseende. Straffansvaret föreslås därför omfatta även resor som företas till en persons hemvistland, förutsatt att övriga rekvisit är uppfyllda.

Sammanfattningsvis föreslås straffansvaret omfatta resor som innefattar eller är avsedda att innefatta en fysisk förflyttning över en eller flera statsgränser till ett land som inte är det egna medborgarskapslandet.

Därutöver begränsas straffansvaret i resolutionen genom ett krav på att resan ska ha begåtts, som den svenska översättningen lyder, i ett visst syfte (for the purpose of). Kort beskrivet kan resolutionen anses vara avsedd att träffa resor som företas med en viss avsikt (att vid ankomst göra något) som innebär en ökad risk för att främst terroristbrott ska inträffa. I svensk rätt är det därmed mer lämpligt att beskriva resolutionens krav på syfte som ett krav på att resan ska ha begåtts med en viss avsikt. Detta står även i bättre överrensstämmelse med bestämmelserna om meddelande och mottagande av instruktioner för särskilt allvarlig brottslighet i 5 och den föreslagna 5 a §§ rekryteringslagen, där det för straffansvar krävs att instruktionerna tagits emot i avsikt att användas för särskilt allvarlig brottslighet. Att uppställa ett krav på avsikt med resan i stället för syfte kan inte heller anses strida varken mot resolutionens ordalydelse eller mot dess ändamål.

Avgörande för straffansvaret är alltså avsikten med resan. Resan i sig förorsakar inte någon skada. Den utgör däremot i praktiken en form av tidig förberedelse till terroristbrott eller annan särskilt allvarlig brottslighet. Resolutionens krav på kriminalisering är därmed långtgående och omfattar, som nämnts, gärningar som ligger på ett tidigt stadium i förhållande till fullbordat brott. En allmän utgångspunkt vid bedömningen av hur långt straffansvaret för denna typ av gärningar ska utsträckas bör därför vara att Sverige därigenom ska leva upp till resolutionens krav, och att de bestämmelser som kan anses nödvändiga ska införas. Behovet av ytterligare kriminalisering, utöver vad som krävs enligt resolutionen, för

att förebygga och förhindra att personer deltar i väpnad konflikt utomlands inom ramen för en terroristorganisation kommer att analyseras inom ramen för det tilläggsuppdrag som regeringen har för avsikt att besluta om och som även förutskickats i de direktiv som gäller för nu aktuellt utredningsarbete. Överväganden om att gå längre än vad resolutionen kräver i fråga om avsikten med resan bör därför inte göras inom ramen för detta uppdrag. Med denna utgångspunkt prövas således vad straffansvaret bör omfatta såvitt avser avsikten med resan.

Kravet på att resan ska ha begåtts med en viss avsikt innebär att resenären måste ha uppsåt inte bara till själva resan utan även, som det uttrycks i resolutionen, till att begå, planera, förbereda eller delta i terroristhandlingar. När det gäller dessa gärningar som det överskjutande uppsåtet ska täcka kan inledningsvis konstateras att det i avsnitt 5.2.1 görs bedömningen att resolutionens begrepp terroristhandling får anses ha sin motsvarighet i särskilt allvarlig brottslighet enligt 2 § rekryteringslagen.

Resolutionens begrepp ”begå eller delta i” bör kunna förstås som att de avser att träffa den som reser i avsikt att begå, dvs. utföra, ett terroristbrott eller annan särskilt allvarlig brottslighet.

Vad därefter gäller ”planera eller förbereda” bör dessa begrepp läsas mot bakgrund av resolutionens övergripande syfte att förhindra den ökade risk för bl.a. terroristbrott som utländska terroriststridande utgör. Resan bör alltså på ett inte obetydligt sätt öka denna risk. Därmed får resolutionens krav förstås som att det ska finnas möjlighet att lagföra och bestraffa resor som företas i avsikt att förbereda eller planera på ett sätt som, om gärningen skulle inträffa, skulle vara att bedöma som en förberedelsegärning enligt 23 kap. 2 § brottsbalken. Att straffbelägga resor som begås för att planera på ett mer allmänt sätt, dvs. utan att t.ex. några förberedande åtgärder vidtagits, kan inte anses öka denna risk på ett sätt som motiverar straffansvar. En sådan kriminalisering skulle också innebära ett straffbeläggande av ett förberedande moment (resan) till en gärning (planering) som inte utgör en straffbar gärning enligt 23 kap. 2 § brottsbalken. I kravet på att resan ska begås i avsikt att förbereda särskilt allvarlig brottslighet ligger även att den förberedande gärningen, om den skulle inträffa, ska vara straffbelagd i svensk rätt. Utanför straffansvaret faller därmed resor som begås för att förbereda särskilt allvarlig brottslighet som inte är straffbe-

lagd på det förberedande stadiet, t.ex. finansieringsbrott enligt 3 § finansieringslagen. I annat fall skulle straffansvaret omfatta resor som begås i avsikt att utföra en gärning som inte är straffbar enligt svensk rätt.

Sammanfattningsvis föreslås alltså straffansvaret omfatta den som i avsikt att begå eller förbereda särskilt allvarlig brottslighet reser till ett annat land än det land där han eller hon är medborgare.

Försök, förberedelse och stämpling till resa

Det förslag till straffbestämmelse som lämnas innebär att en rese-gärning är fullbordad när resan påbörjas, förutsatt att den föreskrivna avsikten med resan finns vid denna tidpunkt. Det innebär att straffansvaret kan inträda i ett tidigt skede. Resenären behöver t.ex. inte ha lämnat Sverige eller ens den egna hemorten. Denna tidiga fullbordanspunkt, tillsammans med det förhållandet att rese-gärningen i sig utgör en slags förberedelse till brott, gör att det kan ifrågasättas om det är rimligt att straffbelägga även försök till sådan resa.

Det framgår inte närmare vad som i resolutionen avses med försök. Allmänt sett kan konstateras att vad som avses med begreppet försök delvis skiljer sig åt mellan olika länder. Det förekommer även att gärningar som rubriceras som försök till brott i andra länders lagstiftning snarare är att betrakta som förberedelse i svensk rätt. Det avgörande bör således vara vad resolutionen syftar till, snarare än ordalydelsen.

Vad resolutionen avser att förhindra är att personer reser till andra länder för att där på olika sätt medverka i t.ex. terroristbrott eller i utbildning för terrorism. Kriminaliseringskraven i paragraf 6 måste läsas i ljuset av instrumentets syfte och ändamål. Det innebär att visst utrymme för allmänna proportionalitets- och lämplighetsöverväganden måste finnas, förutsatt att det övergripande syftet inte åsidosätts.

Som nämnts förorsakar resan som sådan inte någon skada. Skälen för att hindra resan är i stället att den utgör en förutsättning för sådan brottslighet som resolutionen ytterst syftar till att förhindra. Ett försök till en sådan resa kan inte anses utgöra en tillräckligt påtaglig fara för att särskilt allvarlig brottslighet ska inträffa. Först

när resan faktiskt påbörjats kan sådan fara anses ha uppkommit. Syftet med resolutionen kan därmed anses uppfyllt genom det fullbordade brottet. Det kan också ifrågasättas vari nyttan med en särskild försöksreglering skulle bestå. Det är mot bakgrund av den tidiga fullbordansidpunkten svårt att se i vilka fall försöks- men inte fullbordansidpunkten för brottet skulle vara uppnådd. Således föreslås inte att försök till resa straffbeläggs. Inte heller förberedelse eller stämpling till sådan resa bör straffbeläggas eftersom den fullbordande resan som sådan utgör en form av förberedande gärning.

Undantag från straffansvaret

Det särskilda straffansvaret avseende resor som företas i avsikt att begå eller förbereda särskilt allvarlig brottslighet innebär att straffansvar kan inträda på ett tidigt stadium i förhållande till t.ex. fullbordat terroristbrott. Det kan ofta återstå många och kanske både tids- och arbetskrävande åtgärder innan risken för brottets fullbordande konkretiseras. Den fara som resan innebär kan alltså i vissa fall vara begränsad. För att inte straffansvaret ska bli alltför långtgående eller få orimliga konsekvenser av andra skäl bör det därför finnas en möjlighet att utesluta sådana mindre allvarliga fall där ett straffansvar inte kan anses motiverat. Ett sådant undantag kan inte heller anses stå i strid med resolutionens syfte och ändamål att förhindra och motverka den ökade risk för bl.a. terroristbrott som terrorismresor kan innebära. Inte minst får detta anses gälla mot bakgrund av att vissa av de brott som ryms inom kravet på avsikt med resan är förberedande till sin karaktär, vilket redan det begränsar risken för fullbordat brott.

Ett undantag från straffansvar vid ringa fall finns för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet enligt finansieringslagen och för rekrytering, utbildning och offentlig uppmaning i rekryteringslagen, där även den nya bestämmelsen föreslås placeras, se nedan. Dessa bestämmelser har genomfört instrument på terrorismområdet som inte heller de innehållit uttryckliga möjligheter till undantag för ringa fall. Detta har emellertid inte ansetts oförenligt med respektive instruments syfte och har ansetts ligga i

linje med de proportionalitetsavvägningar som det funnits utrymme för (prop. 2001/02:149 s. 45 och prop. 2009/10:78 s. 47).

Resebrottet har stora likheter med de uppräknade brotten genom sin förberedande karaktär. Ett undantag från straffansvar vid ringa fall bör därför finnas även här. Bestämmelsen i 7 § i rekryteringslagen bör därför vara tillämplig även i förhållande till detta brott. En redaktionell ändring i bestämmelsen bör även göras.

Straffbestämmelsens placering

Som redan konstaterats träffar den föreslagna straffbestämmelsen gärningar som till sin karaktär närmast är att hänföra till de osjälvständiga formerna av terroristbrottet. En naturlig placering skulle därmed kunna vara terroristbrottslagen där sådan reglering redan finns. En straffbar resa ska emellertid ske i avsikt att begå eller förbereda särskilt allvarlig brottslighet. Vad som i detta sammanhang avses med särskilt allvarlig brottslighet definieras i 2 § rekryteringslagen och motsvaras till sitt innehåll i allt väsentligt av motsvarande begrepp i finansieringslagen. Definitionen innefattar bl.a. terroristbrott enligt terroristbrottslagen men även annan brottslighet. Det vore mindre lämpligt att i en straffbestämmelse i terroristbrottslagen använda ett begrepp som annars endast är avsett att tillämpas i rekryterings- respektive finansieringslagen, och som dessutom inrymmer annan brottslighet än vad terroristbrottslagen omfattar. Som nämnts omfattar begreppet också terroristbrott enligt terroristbrottslagen, vilket skulle skapa någon form av cirkelhänvisning mellan lagarna. Därtill kommer att det finns uppenbara fördelar med att reglera straffbara resor på ett samlat sätt. Bestämmelsen bör därför, liksom det resebrott som behandlas i avsnitt 7.2.3, placeras i rekryteringslagen.

Straffskalan

En resa som sker i avsikt att begå eller förbereda ett terroristbrott eller annan särskilt allvarlig brottslighet utgör en ökad risk för att sådan brottslighet ska komma till stånd. Samtidigt är det fråga om gärningar på ett tidigt stadium i förhållande till fullbordat sådant brott. Ofta kvarstår flera moment, utöver företagandet av själva

resan. Gärningen har därmed ett väsentligt lägre straffvärde än sådan brottslighet. Med beaktande av resegärningens karaktär av brott på det förberedande stadiet är straffskalan för förberedelsebrott i 23 kap. 2 § brottsbalken en mer relevant jämförelse. Högre straff än två år får enligt bestämmelsen bestämmas endast om det för det fullbordade brottet föreskrivs ett straff om åtta år eller mer. Även om det i och för sig är fallet när det gäller bl.a. terroristbrott är en straffskala om två år en rimlig utgångspunkt. För finansieringsbrott enligt finansieringslagen samt för rekrytering, utbildning och offentlig uppmaning till särskilt allvarlig brottslighet i rekryteringslagen gäller också denna straffskala, om brottet inte är grovt. Även i dessa fall avser straffansvaret olika typer av förberedande gärningar till terroristbrott eller annan särskilt allvarlig brottslighet.

Den risk för fullbordat brott som en resa innebär kan skilja sig åt beroende på hur nära förestående detta brott är och på hur stor den konkreta risken för fullbordan är. En resa som genomförs i avsikt att begå t.ex. ett terroristbrott är också som utgångspunkt mer straffvärd än en resa som företas för att förbereda sådan brottslighet. Straffvärdet kan också vara beroende av vilken typ av brott som gärningsmannen avser att begå (som framgått omfattar begreppet särskilt allvarlig brottslighet ganska olikartade gärningar). Även med beaktande av möjligheterna att i vissa fall döma för förberedelse eller stämpling till terroristbrott, bör straffskalan utformas på så sätt att den möjliggör en adekvat straffmätning i alla fall. En straffskala om högst två års fängelse kan anses ge detta utrymme.

Sammanfattningsvis föreslås att straffet ska vara fängelse i högst två år.

Särskilt om påföljdsval

Enligt huvudregeln för påföljdsval i 30 kap. 4 § brottsbalken ska rätten vid val av påföljd fästa särskilt avseende vid omständigheter som talar för en lindrigare påföljd än fängelse. Innebörden av bestämmelsen är att fängelse ska användas i sista hand och att de omständigheter som anges i 29 kap. 5 §, s.k. billighetsskäl, allmänt sett talar emot fängelse. Därmed har villkorlig dom och skyddstillsyn

företråde, i vart fall så länge brottsligheten inte har ett straffvärde som motsvarar fängelse i ett år eller mer.

Av andra stycket i 30 kap. 4 § brottsbalken följer emellertid att också i det fallet att straffvärdet inte i sig motiverar fängelse kan fängelse ändå väljas som påföljd om den tilltalade tidigare har gjort sig skyldig till brott, eller om skäl föreligger med hänsyn till brottslighetens art. Därmed finns möjligheter att särbehandla ett brott på grund av dess art och för domstolen att göra avsteg från huvudregeln att i första hand välja en annan påföljd än fängelse.

Ett inte obetydligt antal brottstyper har pekats ut som brott av sådan art att de i detta avseende ska särbehandlas. Det har ansetts att detta i första hand är en uppgift som åligger lagstiftaren (prop. 1987/88:120 s. 75) och att tillämparen ska vara försiktig med att utan uttryckligt stöd i förarbetena genom rättsutveckling i praxis med hänvisning till brottslighetens art särbehandla ytterligare brottstyper (se bl.a. NJA 1995 s. 80, NJA 2002 s. 265 och NJA 2014 s. 559), även om det inte är uteslutet (jfr bl.a. NJA 2009 s. 559). Särbehandling med hänsyn till brottets art har också på senare tid rent allmänt kommit att kritiseras (se t.ex. Påföljdsutredningens betänkande Nya Påföljder, SOU 2012:34 del 2 s. 122 och 146). Det är mot denna bakgrund lämpligt att beröra frågan om eventuell särbehandling i detta avseende när det gäller förslag till ny straffrättslig reglering avseende resor.

Resolutionen, som föreslås genomföras genom bl.a. straffbestämmelser om terrorismresor, ger uttryck för världssamfundets uppfattning att rekrytering till organisationer som ägnar sig åt terrorismrelaterad verksamhet, t.ex. ISIL, ANF eller andra grupper med anknytning till al-Qaida, utgör ett allvarligt hot mot fred och säkerhet. Ett straffbeläggande av resor som främjar sådan verksamhet motiveras därmed av den ökade risk för terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet som sådana resor innebär. Terrorism utgör ett av de allvarligaste hoten mot demokratin, det fria utöandet av mänskliga rättigheter och den ekonomiska och sociala utvecklingen. Det är således fråga om brottslighet som i grunden allvarligt hotar ett fungerande samhälle. Det straffansvar som föreslås gälla för resor förutsätter att resan begås med en terrorismrelaterad avsikt. Även om det, i likhet med vad som gäller för brott enligt rekryteringslagen, är fråga om ett straffbeläggande av gärningar på ett tidigt stadium är således syftet med dessa straff-

bestämmelser ytterst att förhindra mycket allvarlig brottslighet. På ett allmänt plan kan ifrågasättas om det är rimligt att mer generellt ingripa mot brottslighet som företas i terrorismsyfte med icke frihetsberövande påföljder. Det kan därför finnas anledning att, trots den kritik som kan riktas mot det institut som går under namnet brottslighetens art, i påföljdshänseende särbehandla denna typ av brottslighet med direkt anknytning till terrorism. För terrorismressor, liksom för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning till särskilt allvarlig brottslighet, bör därför finnas skäl att bestämma påföljden till fängelse, även om straffvärdet i sig inte skulle motivera det och den tilltalade inte heller tidigare begått brott i sådan utsträckning att det av den anledningen är uteslutet att döma till en annan påföljd. Styrkan i fängelsepresumtionen måste emellertid i sådana fall bestämmas av omständigheterna i det enskilda fallet.

Förhållandet till annan lagstiftning

Som redovisats i avsnitt 5.2.2 kan den föreslagna straffbestämmelsen träffa gärningar som i vissa fall även kan vara straffbara som försök, förberedelse eller stämpling till terroristbrott. Det kan också bli aktuellt att döma för osjälvständiga former av brottsbalksbrott som t.ex. mord, dråp, människorov, olaga frihetsberövande och mordbrand. Syftet med den föreslagna straffbestämmelsen är i första hand att säkerställa att svensk lagstiftning lever upp till resolutionens krav. Däremot ska bestämmelsen primärt inte ha företräde framför terroristbrottslagen och brottsbalken. För det fall en gärning är belagd med samma eller strängare straff i någon av dessa lagar ska det således inte dömas till ansvar enligt den föreslagna bestämmelsen. Bestämmelsen i 8 § rekryteringslagen ska därför vara tillämplig även i förhållande till det här föreslagna resebrottet.

7.2.3 En ny straffbestämmelse om resor i avsikt att ge eller motta utbildning för särskilt allvarlig brottslighet

Förslag: Det införs ett särskilt straffansvar för de gärningar som omfattas av resolutionen såvitt avser personer som reser i syfte att ge eller ta emot terroristträning.

En ny straffbestämmelse införs i lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet. Bestämelsen ska omfatta den som, i avsikt att meddela eller motta instruktioner enligt 5 eller 5 a §, reser till ett annat land än det land där han eller hon är medborgare. För brottet döms till fängelse i högst två år.

Det döms inte till ansvar 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 (2003:148) om straff för terroristbrott döms det inte till ansvar enligt den föreslagna bestämmelsen.

Bedömning: Forsök, förberedelse och stämpling bör inte straffbeläggas.

Skälen för förslagen och bedömningen

Behovet av kriminalisering

Som behandlats i avsnitt 5.2.3 kan svensk rätt, vad gäller resor som sker i syfte att ge eller ta emot terroristträning, inte fullt ut anses uppfylla kraven i resolutionen.

Att utbilda annan för terrorism utgör i dag brott enligt bestämmelsen om utbildning i 5 § rekryteringslagen. Genom det förslag som behandlas i avsnitt 7.2.1 föreslås att även mottagande av sådan utbildning ska kriminaliseras genom en särskild bestämmelse.

I avsnitt 7.2.2 har beskrivits de skäl som, utöver resolutionens folkrättsligt bindande karaktär, talar för respektive emot att resor som sker i avsikt att begå eller förbereda särskilt allvarlig brottslighet kriminaliseras. De överväganden som redovisas där får i allt

väsentligt anses vara giltiga även i fråga om resor som begås i avsikt att ge eller motta instruktioner för särskilt allvarlig brottslighet.

Därutöver kan konstateras att denna typ av utbildning utgör en konkret och påtaglig risk för att terroristbrott eller annan särskilt allvarlig brottslighet ska inträffa. Den föreslagna bestämmelsen om mottagande av utbildning förutsätter inte att eleven och läraren träffas, även om straffansvaret kräver att personerna varit i någon form av kontakt med varandra. Utbildningen kan förmedlas t.ex. över internet, förutsatt att rekvisiten i övrigt är uppfyllda. I många fall sker emellertid utbildningen i träningsläger. Dessa torde i princip alltid vara belägna utanför Sverige och ofta i länder där det pågår eller har pågått en väpnad konflikt. I dagsläget finns sådana läger i bl.a. Syrien, Irak, Jemen, Pakistan, Somalia och Mali. Genom att förhindra resor till denna typ av läger kan den ökade risken för särskilt allvarlig brottslighet som sådan utbildning utgör minskas.

Sammanfattningsvis föreslås att en sådan resa som omfattas av resolutionens krav kriminaliseras. Detta bör, i likhet med vad som föreslås för resor i avsikt att begå eller förbereda särskilt allvarlig brottslighet, ske genom en särskild straffbestämmelse.

Vad bör straffansvaret omfatta?

Resolutionen uppställer krav på att resor i syfte att ge eller ta emot terroristträning ska utgöra brott. Vad som i detta sammanhang avses med resa har behandlats i avsnitt 7.2.2 och detsamma ska gälla här. Avgörande för straffansvaret, liksom när det gäller resor i avsikt att begå eller förbereda särskilt allvarlig brottslighet, är avsikten med resan. Som beskrivits ovan avser resolutionen att träffa resor som sker i avsikt att, som elev eller lärare, delta i terroristträning. Vad som avses med sådan träning har behandlats i avsnitt 5.2.1. Den slutsats som redovisas där innebär att begreppet terroristträning kan jämföras med meddelande respektive mottagande av sådana instruktioner som avses i 5 § och förslag till 5 a § i rekryteringslagen. För straffansvar krävs därmed att resenären har uppsåt inte bara till själva resan utan även till att begå ett sådant brott som omfattas av någon av nyss nämnda bestämmelser i rekryteringslagen.

Sammanfattningsvis föreslås att den som, i avsikt att meddela eller motta instruktioner enligt 5 eller 5 a § rekryteringslagen, reser till ett annat land än det land där han eller hon är medborgare döms för brott.

När det gäller frågan om försök till sådan resa bör kriminaliseras hänvisas till det resonemang och den bedömning som gjorts i avsnitt 7.2.2. Därmed föreslås inte ett försöksansvar för nu aktuella resor. Detsamma gäller förberedelse- och stämplingsansvar.

Bestämmelsens placering och därmed sammanhängande frågor

En bestämmelse som straffbelägger resor i avsikt att meddela eller motta utbildning för terrorism kan lämpligen placeras i direkt anslutning till de två bestämmelser vartill det hänvisas, dvs. i rekryteringslagen. Det är vidare lämpligt att straffansvaret för denna typ av resa regleras samlat med det som i avsnitt 7.2.2 föreslås gälla för resor som genomförs i avsikt att begå eller förbereda särskilt allvarlig brottslighet.

Genom denna placering kommer även bestämmelserna om ansvarsfrihet vid ringa fall i 7 § och subsidiaritetsregeln i 8 § att bli tillämpliga, jfr avsnitt 7.2.2.

Straffskalan

Som nämnts utgör resor som sker i avsikt att meddela eller motta utbildning för terrorism en ökad risk för att särskilt allvarlig brottslighet ska komma till stånd. Samtidigt är det fråga om gärningar på ett tidigt stadium i förhållande till t.ex. fullbordat terroristbrott. Resan utgör alltså närmast någon form av förberedelse till ett brott (utbildningen) som i sin tur har karaktären av förberedelse (till t.ex. ett terroristbrott). Som utgångspunkt återstår flera moment innan fullbordad särskilt allvarlig brottslighet har inträffat. Faran för fullbordat brott kan emellertid skilja sig åt mellan olika resegränningar beroende på karaktären på den utbildning som resenären har för avsikt att delta i. Brottsligheten kan även vara olika nära förestående beroende på om man har för avsikt att utbilda sig själv eller någon annan. Straffskalan måste därför utformas på ett sätt som ger utrymme för en nyanserad straffmätning i varje fall.

Vid utformningen av straffskalan måste även hänsyn tas till den straffskala som gäller för meddelande och mottagande av utbildning i rekryteringslagen. För normalbrottet föreskrivs för meddelande av utbildning fängelse i högst två år och samma straffskala föreslås gälla för mottagandebrottet, se avsnitt 7.2.1. En självskrivna jämförelse är också det resebrott som föreslås i avsnitt 7.2.2. Även för detta brott föreslås en straffskala om fängelse i högst två år. Inte sällan kan avsikten med en resa vara både att t.ex. förbereda ett terroristbrott och att delta i utbildning, som lärare eller elev. Förberedelsen kanske är avsedd att ske just genom utbildningsåtgärder. Detta utgör ett tungt vägande skäl för att straffskalan för båda typer av straffbara resor ska vara densamma, även om straffansvaret i detta fall avser gärningar som kan sägas ligga ”längre bort” från t.ex. fullbordat terroristbrott än vad resor som genomförs i avsikt att begå eller förbereda särskilt allvarlig brottslighet som utgångspunkt gör.

Vid en sammantagen bedömning föreslås därför att straffskalan bestäms till fängelse i högst två år.

Vad som anförts i avsnitt 7.2.2 om påföljdsval har relevans även i förhållande till detta brott.

7.2.4 En ny straffbestämmelse om finansiering av terrorismresor

Förslag: Det införs ett särskilt straffansvar för de gärningar som omfattas av resolutionen såvitt avser finansiering av resor som sker i syfte att begå, planera, förbereda eller delta i terroristhandlingar eller ge eller få terroristträning.

En ny straffbestämmelse införs i lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet. 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 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. För brottet döms till 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 lagen (2003:148) om straff för terroristbrott ska det inte dömas till ansvar enligt bestämmelsen.

Sådan brottslighet som avses i artikel 2 i konventionen om bekämpande av nukleär terrorism läggs till i uppräkningslistan i 2 § lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall.

Bedömning: Försök bör inte straffbeläggas.

Skälen för förslagen och bedömningen

Utformningen av straffansvaret

I avsnitt 5.2.4 har redovisats i vilken omfattning svensk rätt lever upp till kravet i resolutionens paragraf 6 b, dvs. att direkt eller indirekt tillhandahållande eller insamling av tillgångar, av en stats medborgare eller på en stats territorium, i syfte att de ska användas, eller med vetskap om att de är avsedda att användas, för att finansiera en persons resa till en annan stat än den där personen har sin hemvist eller är medborgare, i sådant syfte som anges under paragraf 6 a, ska utgöra brott.

I samma avsnitt har bedömningen gjorts att en sådan gärning i vissa fall kan anses utgöra förberedelse till terroristbrott enligt terroristbrottslagen eller finansieringsbrott enligt finansieringslagen, i vart fall då resan som finansieringen avser utgör ett led i eller en förutsättning för terroristbrott eller särskilt allvarlig brottslighet. För att fullt ut uppfylla resolutionens krav krävs dock lagstiftningsåtgärder.

Att motverka förekomsten av terrorismrelaterad brottslighet genom att förhindra finansieringen av den har under lång tid uppmärksamats av det internationella samfundet, särskilt sedan händelserna den 11 september 2001. Finansieringskonventionen, som genomförts genom finansieringslagen, är ett led i detta arbete. Likaså FATF:s rekommendationer på området, se vidare kapitel 8. Syftet med konventionen, som i likhet med resolutionen utgör ett FN-instrument, är ytterst detsamma som med resolutionen, dvs. att motverka och förhindra att terrorismrelaterad brottslighet be-

gås. Konventionen kan därför vara en naturlig utgångspunkt vid tolkningen av resolutionens kriminaliseringskrav.

Vad först gäller frågan om vilka typer av finansieringshandlingar som enligt resolutionen ska vara straffbara är de desamma som enligt finansieringskonventionen såtillvida att tillhandahållande och insamlande av tillgångar omfattas av båda instrumenten. Därutöver har finansieringskonventionens krav på att vissa osjälvständiga brottsformer ska kunna bestraffas genomförts genom att det enligt finansieringslagen även utgör ett brott att *ta emot* pengar eller andra tillgångar. Motsvarande krav finns inte i resolutionen. Det kan emellertid ändå finnas anledning att låta straffansvaret för finansiering av resor omfatta sådana gärningar. Det skulle bl.a. göra det möjligt att döma även den som tar emot pengar i syfte att främja annans resa. Vidare skulle en person som tagit 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 förebygga, motverka och förhindra att terrorismresor kommer till stånd kan det anses rimligt att även sådan finansiering ska kunna bestraffas. Därtill kommer att det finns stora fördelar med att utforma bestämmelsen i överensstämmelse med det befintliga finansieringsbrottet, som även föreslås omfatta motsvarande finansieringsåtgärder när dessa sker 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, se kapitel 8. Det kan annars uppstå svårigheter vid tillämpningen, särskilt eftersom det i vissa fall kan vara svårt att i ett tidigt skede avgöra om en gärning faller under det ena eller det andra straffstadgandet.

Avgörande för straffansvar är syftet med finansieringen, dvs. att den avser en sådan terrorismresa som föreslås införas i 5 b § rekryteringslagen. En hänvisning bör därför ske till denna bestämmelse.

Därmed föreslås straffansvaret 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 genomföra en resa som avses i 5 b § rekryteringslagen. Bestämmelsen bör placeras i omedelbar anslutning till finansieringsbrottet i finansieringslagen.

Resolutionen uppställer inget krav på att försök till resefinansiering ska utgöra brott och det finns, i likhet med de resonemang

som förts i avsnitt 7.2.2, heller inga skäl som talar tillräckligt starkt för detta. En sådan gärning ska därför inte kriminaliseras.

På motsvarande sätt som gäller för finansieringsbrottet bör det finnas en möjlighet att i ringa fall kunna göra undantag från straffansvaret. Visserligen finns det ingen uttrycklig sådan möjlighet i resolutionen men ett undantag av det slaget kan inte anses stå i strid med dess övergripande syfte och ändamål. Det kan också hävdas att medlemsstaters möjligheter att beakta nationella principer om t.ex. proportionalitet vid genomförande av resolutionens krav inte torde vara mer begränsade än vad som kan anses gälla i förhållande till finansieringskonventionen. Vid genomförandet av den senare infördes ett sådant undantag trots att någon uttrycklig möjlighet till detta inte finns i konventionen (prop. 2001/02:149 s. 45). Det föreslås därför ett undantag från straffansvar vid ringa fall. Undantaget avser i första hand finansiering genom mycket begränsade belopp.

Straffskalan m.m.

Finansiering av terrorismresor utgör en form av utvidgat förberedelse- och medverkansansvar till detta brott. Även resan som sådan utgör emellertid en form av förberedelse till särskilt allvarlig brottslighet eller till meddelande eller mottagande av utbildning för sådan brottslighet. Det innebär att finansieringen i många fall kan sägas ligga långt från fullbordad särskilt allvarlig brottslighet. Detta bör givetvis beaktas vid utformningen av straffskalan.

Den mest näraliggande jämförelsen i fråga om straffskala är den som gäller för finansieringsbrottet i finansieringslagen, dvs. fängelse i högst två år, eller om brottet är grovt, i lägst sex månader och högst sex år. Finansieringsbrottet träffar emellertid gärningar där egendomen är avsedd att användas för att begå särskilt allvarlig brottslighet medan ansvar för finansiering av terrorismresor träffar bl.a. resor som begås i avsikt att meddela eller motta utbildning för särskilt allvarlig brottslighet, vilket ligger längre bort från den fullbordade brottsligheten. Detta, och det faktum att straffskalan för fullbordat utbildningsbrott är fängelse i högst två år, talar för att straffskalan borde vara mer begränsad än den som gäller för finansieringsbrottet. Å andra sidan kan den föreslagna

bestämmelsen även omfatta gärningar som är lika straffvärda som de som träffas av finansieringsbrottet, t.ex. om resan företas i avsikt att begå särskilt allvarlig brottslighet. Straffskalan bör utformas på ett sätt som möjliggör en adekvat påföljd även i dessa fall.

Sammanfattningsvis föreslås därför att straffet för finansiering av terrorismresor ska vara fängelse i högst två år.

För finansieringsbrottet finns, som ovan redovisats, en särskild straffskala för grovt brott. Med beaktande av att de mest allvarliga fallen av finansiering av terrorismresor, t.ex. finansiering av en resa som företas i avsikt att begå särskilt allvarlig brottslighet, i många fall kan utgöra finansieringsbrott finns inte skäl att införa en särskild straffskala för grovt brott. I sammanhanget beaktas även att finansieringsbrottet föreslås omfatta finansiering som sker 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, se kapitel 8.

Förhållandet till annan lagstiftning m.m.

Som redovisats i avsnitt 5.2.4 kan den föreslagna straffbestämmelsen träffa gärningar som även är straffbara som förberedelse till terroristbrott eller som finansieringsbrott enligt finansieringslagen. Syftet med den föreslagna straffbestämmelsen är att i de delar dessa bestämmelser inte är tillämpliga säkerställa att gärningarna är straffbara och att svensk lagstiftning därigenom lever upp till resolutionens krav. Avsikten med den föreslagna regleringen är alltså att denna ska komplettera och inte ersätta de existerande bestämmelserna. 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. Subsidiaritetsbestämmelsen i 5 § finansieringslagen ska därför ändras till att omfatta även resefinansiering. Det görs även en redaktionell ändring i bestämmelsen.

Konkurrens kan även uppstå i förhållande till finansieringsbrottet (se även förslag som lämnas i kapitel 8). Som utgångspunkt ska inte dömas för båda brotten utan för finansieringsbrott. Denna situation får emellertid lösas i varje enskilt fall genom tillämpning

av sedvanliga konkurrensregler. Detsamma gäller om straffansvar enligt 8 § sanktionslagen aktualiseras (prop. 2001/02:149 s. 48).

Genom att den föreslagna straffbestämmelsen placeras i finansieringslagen blir även bestämmelserna om penningbeslag i 8 och 9 §§ tillämpliga. Vad gäller bestämmelsen om domsrätt i 6 § behandlas den särskilt i avsnitt 7.3.

Utvidgning av vad som avses med särskilt allvarlig brottslighet

Straffansvaret för resefinansiering föreslås omfatta alla former av straffbara terrorismresor. Det innebär att det ska utgöra brott att finansiera en resa som begås i avsikt att t.ex. begå eller utbilda sig eller annan i sådan brottslighet som avses i artikel 2 i den internationella konventionen den 13 april 2005 för bekämpande av nukleär terrorism, vilken enligt 2 § rekryteringslagen utgör särskilt allvarlig brottslighet. Att finansiera sådan brottslighet är emellertid inte straffbart enligt 3 § finansieringslagen eftersom brottsligheten inte utgör särskilt allvarlig brottslighet enligt lagens 2 §. Skälet för detta är att regeringen vid genomförandet av konventionen om bekämpande av nukleär terrorism, på grund av hur konventionens krav är utformat, endast lämnade förslag om att lägga till brottet i rekryteringslagens men inte i finansieringslagens definition av särskilt allvarlig brottslighet (prop. 2013/14:212 s. 17).

Den ovan redovisade situationen medför en otillfredsställande och mindre lämplig diskrepans. Konventionen om bekämpande av nukleär terrorism utgör en av flera FN-konventioner på området. Det kan därför anses rimligt att finansiering av sådan brottslighet som omfattas av konventionen ska vara straffbar. En ändring bör således göras genom att brottsligheten läggs till i uppräkningsdelen av vad som i finansieringslagen avses med särskilt allvarlig brottslighet. Det bör även göras en redaktionell ändring så att bestämmelsen får motsvarande utformning som 2 § rekryteringslagen.

7.2.5 Straffansvar för organisering av eller rekrytering till terrorismresor

Bedömning: Med beaktande av att medverkansbestämmelsen i 23 kap. 4 § brottsbalken är tillämplig i förhållande till den föreslagna bestämmelsen om terrorismresor i 5 b § lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet finns det inte något behov av särskild reglering för att uppfylla resolutionens kriminaliseringskrav såvitt avser organiserande, eller annat underlättande, innefattande rekrytering, av en sådan resa som enligt resolutionen ska utgöra brott.

Skälen för bedömningen

I resolutionens paragraf 6 c uppställs krav på att organiserande, eller annat underlättande, innefattande rekrytering, av en stats medborgare eller på en stats territorium, av en persons resa till en annan stat än den där personen har sin hemvist eller är medborgare, i sådant syfte som anges i paragraf 6 a, ska utgöra brott. I avsnitt 5.2.5 har bedömningen gjorts att medverkansbestämmelsen i 23 kap. 4 § brottsbalken i vissa fall möjliggör att straffansvar kan dömas ut för denna typ av gärningar. Denna möjlighet aktualiseras framför allt i de situationer då en resa omfattas av ansvar för förberedelse eller stämpling till terroristbrott eller då resan utgör ett led i eller en förutsättning för genomförandet av särskilt allvarlig brottslighet vartill det rekryteras på ett sätt som träffas av ansvar enligt rekryteringslagen. Denna möjlighet motsvarar emellertid inte resolutionens krav fullt ut. Således har bedömningen gjorts att det krävs lagstiftningsåtgärder.

I avsnitten 7.2.2 och 7.2.3 har förslag lämnats som innebär att en resa som företas i avsikt att begå eller förbereda särskilt allvarlig brottslighet respektive att meddela eller motta instruktioner för sådan brottslighet kommer att utgöra självständiga brott. Den som organiserar eller på annat sätt vidtar åtgärder som underlättar en sådan resa kan därmed dömas för medverkan till ett sådant brott enligt 23 kap. 4 § brottsbalken. Som mer utförligt redovisats i avsnitt 5.2.5 kan ett sådant ansvar träffa bl.a. den som främjat ett

brott, dvs. en terrorismresa, med råd eller dåd. Det kan innefatta psykiskt främjande som t.ex. att försöka förmå (anstifta) någon att företa en sådan resa. Straffansvaret omfattar även medhjälp som kan bestå i att på annat sätt genom råd uppmuntra någon att resa eller bekräfta skälen för en sådan resa. Även fysiskt främjande omfattas, t.ex. underlättande genom att organisera resan eller förmedla kontakter här i Sverige eller på slutdestinationen. Främjandet behöver inte ha varit avgörande för resans genomförande. Därmed kan även åtgärder som endast i begränsad omfattning underlättat eller bidragit till att en resa genomförs utgöra medverkan.

En förutsättning för straffansvaret är givetvis att den medverkandes uppsåt omfattar såväl själva resan som avsikten med denna, t.ex. att resenären har för avsikt att begå särskilt allvarlig brottslighet eller delta i utbildning för sådan brottslighet. En ytterligare förutsättning är att det har tillskapats ett medverkansobjekt, dvs. en otillåten gärning som det är möjligt att medverka till. Det får emellertid anses vara sådana situationer som resolutionen avser att träffa.

Sammanfattningsvis kan resolutionens krav anses uppfyllt genom möjligheterna att tillämpa regleringen i 23 kap. 4 § brottsbalken i förhållande till den föreslagna kriminaliseringen av terrorismresor. Ytterligare lagstiftningsåtgärder behövs därmed inte.

7.3 Domsrätt

Förslag: Även om det inte finns domsrätt enligt 2 kap. 2 eller 3 § brottsbalken döms för brott enligt de föreslagna bestämmelserna om mottagande av instruktioner för särskilt allvarlig brottslighet och resor i avsikt att begå eller förbereda särskilt allvarlig brottslighet respektive meddela eller motta instruktioner för sådan brottslighet enligt 5 a och 5 b §§ lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet, när gärningen har begåtts av svensk medborgare eller av utlänning med hemvist i Sverige. Domsrättsregeln i 9 § samma lag ska därför vara tillämplig även i förhållande till dessa bestämmelser.

Svensk medborgare eller utlänning som befinner sig här i riket ska kunna dömas för finansiering av terrorismresor enligt 3 a § lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet, även om domsrätt saknas enligt 2 kap. 2 och 3 §§ brottsbalken. Domsrättsregeln i 6 § samma lag ska därför vara tillämplig även i förhållande till denna bestämmelse.

Skälen för förslagen

Resolutionens krav i fråga om domsrätt

Enligt resolutionen ska medlemsstater säkerställa att det i deras nationella lagar och andra författningar stadgas om tillräckligt allvarliga brott för att på ett sätt som motsvarar brottets allvar kunna lagföra och straffa de gärningar som beskrivs i paragraf 6.

Vad som enligt paragraf 6 a ska anses utgöra en terrorismresa behandlas i avsnitt 7.2.2. Där, och i avsnitt 7.2.3, lämnas förslag till nya bestämmelser som straffbelägger sådana resor. Som konstaterats i avsnitt 7.2.2 torde resolutionens krav innebära att Sverige inte bara ska ha materiella straffbestämmelser av visst innehåll utan även att nationella domstolar ska ha domsrätt över svenska medborgares resor som påbörjas i ett annat land, dvs. extraterritoriell behörighet. Även andra personer än statens egna medborgare ska kunna bestraffas men kravet avser då endast resor som påbörjas i Sverige. Motsvarande krav uppställs i paragraf 6 b och c, dvs. svensk domsrätt ska finnas för finansiering och organisering av och rekrytering till terrorismresor som begås av svenska medborgare, oavsett var det sker, eller av andra personer om det sker inom Sverige.

Vad kravet på extraterritoriell behörighet för egna medborgares gärningar innebär kan diskuteras. Klart är att sådan behörighet ska finnas men frågan är om det därmed även måste göras ett undantag från krav på dubbel straffbarhet. I detta avseende finns ingen ledning att hämta i resolutionens ordalydelse.

Vid genomförandet av tidigare instrument på terrorismområdet tycks det ha gjorts olika bedömningar av hur motsvarande krav på domsrätt över egna medborgare ska förstås. Vid genomförandet av EU:s rambeslut om bekämpande av terrorism gjordes bedömningen att ett sådant krav på domsrätt kunde anses uppfyllt trots ett krav på dubbel straffbarhet i relevant reglering (prop.

2002/03:38 s. 52). Av andra skäl genomfördes ändå lagstiftningsåtgärder som innebar att det för bl.a. terroristbrott inte uppställs ett krav på dubbel straffbarhet, se nedan. Motsatt bedömning tycks ha gjorts vid genomförandet av FN:s finansieringskonvention (prop. 2001/02:149 s. 29), Europarådets konvention om förebyggande av terrorism och EU:s rambeslut från år 2008 om ändring av rambeslutet om bekämpande av terrorism (prop. 2009/10:78 s. 34). Där ansågs det i motsvarande fall nödvändigt med lagstiftningsåtgärder på grund av kravet på dubbel straffbarhet.

Resolutionens syfte och ändamål är att förhindra att utländska terroriststridande ges möjlighet att resa från sina hemländer till andra länder för att där t.ex. begå terroristbrott eller utbilda sig eller annan i terrorismrelaterad verksamhet. De gärningar som ska förhindras är därmed till sin karaktär gränsöverskridande och det kan inte uteslutas att gärningarna kan begås i länder där de inte är straffbara, trots resolutionens förpliktande karaktär för samtliga medlemsländer. Med beaktande av detta, och av hur motsvarande krav i tidigare FN-instrument på terrorismområdet har tolkats, bör slutsatsen kunna dras att behörigheten över egna medborgare inte ska vara begränsad av ett krav på dubbel straffbarhet. Med denna utgångspunkt prövas hur svensk lagstiftning motsvarar resolutionens krav.

Lever svenska regler upp till resolutionens krav?

I 2 kap. brottsbalken finns allmänna regler om svensk domstols behörighet. Denna är vidsträckt även i fråga om brott som begåtts utomlands och omfattar enligt 2 § första stycket 1 bl.a. brott begångna av svenska medborgare eller av personer med hemvist i Sverige. Vissa begränsningar uppställs dock i denna behörighet, bl.a. krävs enligt 2 § andra stycket att gärningen inte ska vara fri från ansvar enligt lagen på gärningsorten. Det innebär att det som huvudregel uppställs ett krav på dubbel straffbarhet. De undantag från detta krav som finns i 2 § fjärde stycket aktualiseras inte här.

I 3 § kompletteras reglerna om brott som har begåtts utomlands med bestämmelser som utsträcker behörigheten beträffande bl.a. vissa särskilt uppräknade brott, däribland terroristbrott enligt 2 § terroristbrottslagen, försök till detta brott samt brott som avses i

5 § samma lag. För dessa brott uppställs inget krav på dubbel straffbarhet.

De allmänna bestämmelserna om domsrätt i 2 kap. 2 § brottsbalken är tillämpliga i förhållande till den föreslagna regleringen. Med beaktande av vad som ovan anförts om att krav på dubbel straffbarhet inte bör uppställas uppfylls inte resolutionens krav fullt ut genom denna reglering.

Bestämmelserna om mottagande av utbildning för särskilt allvarlig brottslighet (5 a §) och terrorismresor (5 b §) föreslås bli placerade i rekryteringslagen. Därmed blir den särskilda domsregeln i 9 § samma lag tillämplig, om inte annat regleras. Av denna följer bl.a. att även om det inte finns domsrätt enligt 2 kap. 2 eller 3 § brottsbalken ska det dömas för brott enligt lagen när dessa har begåtts av svensk medborgare och av utlänning med hemvist i Sverige. Krav på dubbel straffbarhet uppställs alltså inte. Därmed uppfylls resolutionens krav genom att bestämmelsen blir tillämplig i förhållande till de föreslagna straffbestämmelserna rörande utbildning och terrorismresor.

Vidare lämnas förslag till straffbestämmelse om finansiering av terrorismresor i 3 a § finansieringslagen. Således blir bestämmelsen om domsrätt i 6 § samma lag tillämplig, förutsatt att dess utformning anpassas till att omfatta även den föreslagna straffbestämmelsen. Det innebär att svensk medborgare eller utlänning som befinner sig i landet kommer att kunna dömas för brottet, även om domsrätt inte finns enligt 2 kap. 2 och 3 § brottsbalken. Således uppställs inte heller enligt denna bestämmelse något krav på dubbel straffbarhet och resolutionens krav kan anses uppfyllt.

I båda fallen leder emellertid tillämpningen av existerande domsregler i rekryterings- och finansieringslagen till en mer omfattande domsrätt än vad resolutionen kräver. Resor som begås av personer med hemvist (men inte medborgarskap) i Sverige kommer att kunna lagföras även om gärningen begåtts utanför Sverige. När det gäller finansiering av sådana resor kommer även personer som vistas här (men alltså varken har hemvist eller medborgarskap i Sverige) att kunna lagföras för brott begångna utomlands. Det finns emellertid inget hinder i resolutionen mot detta. De straffbestämmelser som nu föreslås utgör brott med anknytning till terrorismverksamhet och bör därför så långt möjligt kunna lagföras i samma utsträckning som andra liknande brott. Det kan därför

inte anses finnas något hinder mot en domsrätt över dessa brott som går utöver vad resolutionen kräver.

För brott som begås utomlands gäller enligt 2 kap. 5 § brottsbalken ett generellt krav på att regeringen, eller den myndighet som regeringen bemyndigat, ska meddela tillstånd att väcka åtal. Möjligheten för svensk domstol att utöva domsrätt i det enskilda fallet kan därigenom begränsas.

8 En översyn av finansieringslagen med anledning av FATF:s straffrättsliga krav

8.1 Inledning

I uppdraget ingår att ta ställning till om Sverige genom finansieringslagen lever upp till de krav som följer av FATF:s rekommendation 5¹, här förkortad rekommendationen, och vid behov föreslå de lagändringar som krävs för att åtagandet ska vara uppfyllt.

8.2 Rekommendation 5

8.2.1 Allmänt om FATF:s rekommendationer

År 2001 utvidgades FATF:s mandat till att – utöver åtgärder mot penningtvätt – även omfatta åtgärder mot finansiering av terrorism. Den senare frågan kom att behandlas genom antagandet av nio specialrekommendationer, här förkortade SR. I februari 2012 beslutade FATF om 40 reviderade rekommendationer och integrerade då specialrekommendationerna i de övriga rekommendationerna.

FATF:s standarder består av rekommendationer och tolkningsnoter till dessa samt en ordlista med tillämpliga definitioner. Genom sitt medlemskap i FATF har Sverige politiskt åtagit sig att efterleva de krav som följer av standarderna och att vidta åtgärder för att säkerställa en effektiv regim för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism. Medlemskapet innebär också att

¹ Rekommendation 5 ersatte år 2012 specialrekommendation II.

Sverige åtagit sig att regelbundet genomgå ömsesidiga² utvärderingar av systemet för bekämpning av finansiering av terrorism. En FATF-utvärdering är en omfattande process som sker dels genom att landets tekniska efterlevnad utvärderas på grundval av skriftligt material, dels genom platsbesök där huvudfokus ligger på att utvärdera effektiviteten. I tidigare utvärderingsrundor har granskningen huvudsakligen varit inriktad mot hur länderna tekniskt lever upp till standarderna. Genom revideringen av standarderna 2012 lyftes effektivitetsaspekten fram och jämfördes formellt med den tekniska.

Inom ramen för utvärderingen på plats och i den efterföljande behandlingen av utvärderingsrapporten riktas dock uppmärksamheten framför allt mot effektiviteten i systemet. Detta medför i praktiken ökade krav på en ändamålsenligt utformad lagstiftning.

Ett lands utvärderingsrapport behandlas och antas vid ett plenarmöte, där det slutgiltiga omdömet och betygsättningen fastställs. Plenaren bestämmer också om landet ska placeras i den normala eller den upptrappade uppföljningsprocessen. Därutöver har plenaren diskretion att vid behov vidta ytterligare åtgärder som t.ex. att placera landet i den s.k. ICRG-processen³. Denna process innebär att landet blir föremål för en mer noggrann granskning som i förlängningen kan medföra att FATF genom listning uppmärksammar omvärlden på de allvarliga brister som finns och uppmanar till att förhöjda åtgärder för bl.a. kundkännedom vidtas i transaktioner med det aktuella landet.

Enligt den preliminära tidsplanen kommer i maj/juni 2016 ett utvärderingsteam från FATF till Sverige för att genomföra platsbesöket inom ramen för den fjärde rundan av ömsesidiga utvärderingar. Utvärderingen inleds dock redan sex månader tidigare genom att den tekniska efterlevnaden börjar utvärderas.

Sverige ska som medlem i FATF och i enlighet med standarderna identifiera, utvärdera och förstå riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism. Åtgärder för bekämpning av penningtvätt

² Med att utvärderingarna är ömsesidiga avses att de team som utför utvärderingen består av bl.a. representanter från andra medlemmar av FATF.

³ Inom FATF finns en arbetsgrupp ICRG (International Co-operation Review Group) som genom ett antal regionala översynsgrupper säkerställer att länder som har allvarliga strukturella brister i sitt system för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism eller inte uppvisar ett tillräckligt stort politiskt åtagande vidtar de åtgärder som behövs.

och finansiering av terrorism ska sedan vidtas och utformas i enlighet med dessa risker. I november 2012 gav regeringen därför 16 myndigheter i uppdrag att i samverkan ta fram en nationell riskbedömning avseende penningtvätt och finansiering av terrorism i Sverige.⁴ Den del som avsåg finansiering av terrorism presenterades i mars 2014 i den gemensamma rapporten *Finansiering av terrorism. En nationell riskbedömning*. Rapporten behandlas vidare i avsnitt 8.5.2.

8.2.2 Närmare om rekommendation 5

Kriminalisering av finansiering av terrorism regleras som nämnts i rekommendation 5. I rekommendationen ställs krav på att medlemsstaterna ska kriminalisera finansiering av terrorism i enlighet med finansieringskonventionen. Medlemsstaterna ska också se till att inte bara finansiering av terroristhandlingar utan även av terroristorganisationer och individuella terrorister omfattas av kriminaliseringen.⁵ Det senare ska gälla även när det saknas koppling till en specifik terroristhandling. Medlemsstaterna ska säkerställa att brotten betecknas som förbrott till penningtvättsbrott.

Av tolkningsnoterna till rekommendationen framgår, såvitt är av intresse för den fråga som omfattas av uppdraget, 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 individuell terrorist (tolkningsnot B.2).

Det är inte tillräckligt att kriminalisering sker enbart genom bestämmelser om medhjälp, försök eller stämpling (tolkningsnot

⁴ Uppdrag till Finansinspektionen m.fl. myndigheter att i samverkan ta fram en nationell riskbedömning avseende penningtvätt och finansiering av terrorism i Sverige, regeringsbeslut 2012-11-29, Fi2012/4457 (delvis).

⁵ I rekommendationen anges att "Countries should criminalise terrorist financing ...". Av ordlistan följer att när man bedömer hur ett land efterlever FATF:s rekommendationer ska ordet *should* användas i bemärkelsen must, dvs. ska.

B.3). Terrorismfinansieringsbrotten ska omfatta alla sorters tillgångar oavsett om de kommer från en legitim eller illegitim källa (tolkningsnot B.4). För straffbarhet ska det varken krävas att tillgångarna rent faktiskt har använts för att begå eller för att försöka begå en terroristhandling eller att tillgångarna kan kopplas till en särskild terroristhandling (tolkningsnot B.5). De straffrättsliga påföljderna för terrorismfinansieringsbrott ska vara effektiva, proportionella och avskräckande (tolkningsnot B.7). Det ska även vara straffbart att försöka begå ett terrorismfinansieringsbrott (tolkningsnot B.9). Vidare ska det vara straffbart att ägna sig åt något av följande

- att medverka till terrorismfinansieringsbrott eller till ett försök till ett sådant, eller
- att värva eller instruera andra personer att begå ett terrorismfinansieringsbrott eller ett försök till sådant, eller
- att medverka till att en grupp personer som handlar i ett gemensamt syfte begår ett terrorismfinansieringsbrott eller försök till sådant. Medverkan ska vara uppsåtlig och ska antingen
 - ske i syfte att främja gruppens brottsliga verksamhet eller syfte när verksamheten eller syftet innefattar genomförande av ett terrorismfinansieringsbrott, eller
 - ske med vetskap om gruppens avsikt att begå ett terrorismfinansieringsbrott (tolkningsnot B.10).

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 (tolkningsnot B.11).

FATF:s ordlista innehåller definitioner av begreppen *terrorist* och *terroristorganisation*, se mer om dessa i avsnitt 8.5.2.⁶

I samband med plenarmötet i februari 2015 uttalade FATF⁷ att man i enlighet med vad som beslutats av G20:s finansministrar i

⁶ Ordlistan innehåller även en definition av finansiering av terrorism, med vilket avses finansiering av terroristhandlingar, terrorister och terroristorganisationer.

⁷ www.fatf-gafi.org/topics/fatfgeneral/documents/fatf-action-on-terrorist-finance.html

februari skulle göra en omedelbar översyn beträffande huruvida medlemmarna har implementerat åtgärder för att frysa tillgångar och stoppa finansiering av terrorism, däribland kriminalisering av finansiering av individuella terrorister och terroristorganisationer, för att motverka terrorismrelaterade finansiella flöden. Av uttalandet framgår att FATF kommer att sätta press på de länder som inte har implementerat dessa åtgärder och kommer att inkludera detta i en aviserad rapport till G20:s toppmöte som äger rum i november 2015.

8.3 Svenska straffbestämmelser om finansiering av terrorism

8.3.1 Finansieringslagen

I Sverige finns straffrättsliga bestämmelser om finansiering av terrorism i finansieringslagen. Lagen infördes för genomförandet av finansieringskonventionen. I 3 § finansieringslagen föreskrivs straffansvar för den som samlar in, tillhandahåller eller tar emot pengar eller annan egendom i syfte att egendomen ska användas eller med vetskap om att den är avsedd att användas för att begå särskilt allvarlig brottslighet. Vad som avses med särskilt allvarlig brottslighet anges i 2 § och omfattar bl.a. terroristbrott enligt 2 § terroristbrottslagen.

Det krävs inte att det ska ha förelegat fara för fullbordning av de gärningar som man haft uppsåt att främja. För ansvar krävs inte heller att det är fråga om uppsåt till att främja en viss bestämd gärning i 2 §, utan det räcker med uppsåt till att en sådan gärning som där anges förr eller senare ska komma till utförande. Av artikel 2.3 i finansieringskonventionen följer att straffansvar ska kunna utdömas även om tillgångarna rent faktiskt inte har använts för att begå ett brott. Till skillnad från den allmänna bestämmelsen om förberedelse i 23 kap. 2 § brottsbalken är enligt 3 § finansieringslagen även mottagande i uppsåt att främja brott straffbart (prop. 2001/02:149 s. 39, 40 och 60). Ansvarsbestämmelsen får anses innebära en form av utvidgat förberedelse- och medverkansansvar till gärningar som är att betrakta som mycket allvarliga brott (samma prop. s. 46).

I diskussionen om avgränsningen av straffansvaret konstaterade regeringen (samma prop. s. 44 f.) att straffansvaret skulle komma att få ett omfattande tillämpningsområde genom införandet av en självständig brottsform, utan krav på att det ska ha förelegat fara för brottets fullbordan. Det måste därför säkerställas att detta inte får orimliga konsekvenser. Vidare noterade regeringen att syftet med finansieringskonventionen är att förhindra och bekämpa finansiering av internationell terrorism och att de handlingar som omfattas av konventionens tillämpningsområde är av allvarlig beskaffenhet. Regeringen konstaterade att konventionen uttryckligen medger en möjlighet att göra undantag för vissa brott.⁸ Enligt regeringens uppfattning talade detta för att det inte kan anses oförenligt med konventionens syfte att avgränsa straffansvaret så att det inte träffar mer perifera företeelser. Denna uppfattning hade också delats av flertalet remissinstanser.

Enligt regeringens mening borde således ringa fall, såsom överlämnande av mindre bidrag, t.ex. då insamling sker på gator och torg, kunna undantas även om den person som lämnar bidraget hade uppsåt att det ska användas för att utföra brott. Regeringen gjorde alltså bedömningen att även om konventionen inte innehåller en uttrycklig möjlighet att undanta sådana fall så måste det, mot bakgrund av det anförda, anses ligga i sakens natur att det står varje konventionsstat fritt att göra undantag av detta slag. I 3 § tredje stycket föreskrivs därför att i ringa fall ska det inte dömas till ansvar. Av författningskommentaren framgår att bestämmelsen alltså syftar till att undanta icke straffvärda fall och därmed undvika stötande resultat (samma prop. s. 60).

En annan aspekt av straffansvarets omfattning som regeringen behandlade i förarbetena var hur det kan säkerställas att möjligheterna att bedriva humanitär biståndsverksamhet inte inskränks (samma prop. s. 45). Regeringen noterade att sådan verksamhet kan bedrivas på olika sätt. Vid biståndsverksamhet som bedrivs på ett mer indirekt sätt kan pengar och andra ekonomiska tillgångar ställas till vissa länders eller organisationers förfogande och dessa får sedan avgöra hur tillgångarna på bästa sätt utnyttjas. I dessa fall har

⁸ De brott som avses är enligt artikel 3 sådana som begås inom en enda stat, den misstänkte är medborgare i den staten och befinner sig där och ingen annan stat har rättslig grund för lagföring enligt bestämmelsen om jurisdiktion i artikel 7. Regeringen fann dock inte skäl att föreskriva ett sådant undantag.

bidragsgivarna av naturliga skäl inte samma kontroll över hur bidragen i slutändan används. Regeringen uttalade som sin bestämda uppfattning att det inte kan komma i fråga att straffbelägga bidragsverksamhet som sker i syfte att lindra människors nöd, även om det finns en risk för att den ekonomiska hjälpen kan komma att användas för andra syften än vad som är avsett. För straffansvar föreskrevs därför att det krävs att gärningsmannen samlar in, tillhandahåller eller tar emot tillgångar i syfte att dessa ska användas eller med vetskap om att tillgångarna är avsedda att användas för att begå särskilt allvarlig brottslighet.

I Högsta domstolens beslut den 14 april 2014 (mål nr Ö 386-14), som gällde frågan om utlämning för brott, återopades till stöd för framställningen en utländsk dom där den brottsliga gärningen bestod i att en person hade skänkt pengar till medlemmar i PKK, köpt livsmedel som skulle skickas till PKK och betalat en mobilräkning åt en medlem i PKK. Högsta domstolen bedömde att tillhandahållande av ekonomiskt stöd till PKK skulle kunna motsvara brott enligt finansieringslagen. Domstolen konstaterade dock att ansvar enligt 3 § finansieringslagen 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. Av utredningen framgick inte att personen hade haft sådant uppsåt.

I förarbetena till finansieringslagen (samma prop. s. 60) noterade regeringen vidare att straffansvaret enligt finansieringskonventionen endast omfattar *rättsstridiga* handlingar. Enligt regeringen fick detta anses utesluta ansvar i de fall tillgångar överlämnas med stöd av lag eller annars av tvingande skäl. Uttrycket rättsstridigt användes inte i lagtexten med hänsyn till att det framstod som främmande för svensk lagstiftningstradition. Enligt regeringens uppfattning fick det dock anses ligga i sakens natur att den som lämnar över tillgångar för att fullgöra skyldigheter enligt lag eller i god tro ingångna avtal normalt inte bör drabbas av straffansvar, även om han eller hon har vetskap om att tillgångarna är avsedda att användas för att begå allvarlig brottslighet. Regeringen uttalade att de allmänna grunderna för straffrättslig ansvarsfrihet torde kunna tillämpas.

Straffet för brott enligt 3 § finansieringslagen är fängelse i högst två år. Om brottet 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.

Enligt 4 § ska för försök till brott enligt 3 § dömas till ansvar enligt bestämmelserna i 23 kap. 1 § brottsbalken. Av de allmänna bestämmelserna om ansvar för medverkan i 23 kap. 4 § brottsbalken följer att även medverkan till finansieringsbrott är straffbart.

8.3.2 Övriga bestämmelser

Finansiering av terroristhandlingar kan även vara straffbart enligt andra bestämmelser. Av 4 § terroristbrottslagen följer att förberedelse till terroristbrott är straffbart. Enligt den allmänna bestämmelsen i 23 kap. 2 § brottsbalken omfattar förberedelseansvaret bl.a. den som, med uppsåt att utföra eller främja brott, tar emot eller lämnar pengar eller annat som betalning för ett brott eller för att täcka kostnader för utförande av ett brott. För att någon ska kunna dömas för ett förberedelsebrott krävs att det förelegat fara för att brottet skulle ha fullbordats och att denna fara inte var ringa.

Finansiering av terroristhandlingar kan också under vissa förutsättningar utgöra medverkan till terroristbrott. Om någon annan har fullbordat ett brott eller utfört ett straffbart försök kommer nämligen i regel den som förberett brottet att dömas för medverkan till fullbordat brott eller medverkan till försök (Berggren m.fl., Brottsbalken [1 januari 2015, Zeteo], kommentaren till 23 kap. 2 §).

Vidare innehåller 8 § sanktionslagen en straffrättslig bestämmelse om överträdelse av bl.a. sådana förbud i EU-förordningar om ekonomiska sanktioner som syftar till att genomföra sanktioner mot t.ex. personer eller grupper. Sådana sanktioner kan bl.a. göra det förbjudet att tillgängliggöra varor eller pengar till särskilt utpekade personer och organisationer.

Utöver de straffrättsliga bestämmelserna finns det i lagen (2009:62) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism ett administrativt regelverk som syftar till att förebygga bl.a. finansiering av terrorism.

8.4 Lever Sverige genom finansieringslagen upp till de krav som följer av rekommendationen?

8.4.1 FATF:s utvärdering 2006

Inom ramen för den tredje rundan av ömsesidiga utvärderingar gjorde FATF 2006 bedömningen att Sveriges kriminalisering av finansiering av terrorism i stor utsträckning⁹ var förenlig med den aktuella rekommendationen.¹⁰ Det förhållandet att kriminaliseringen 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 av en individuell terrorist, ansågs dock som en brist.

Sverige uppmanades därför att utvidga straffansvaret på så sätt att det uttryckligen görs straffbart att samla in eller tillhandahålla egendom med vetskap om att den är avsedd att användas av en terroristorganisation eller av en individuell terrorist oavsett syfte (*for any purpose*).

8.4.2 Överväganden och bedömning

Bedömning: De gärningar som ska utgöra brott enligt FATF:s rekommendation 5 är inte till alla delar straffbara enligt svensk rätt. Det krävs därför lagstiftning för att Sverige ska leva upp till rekommendationen.

Skälen för bedömningen

Vad gäller rekommendationens krav på kriminalisering av finansiering av terroristhandlingar ansluter detta till motsvarande krav enligt finansieringskonventionen. Finansieringslagen infördes för att genomföra konventionen. Inledningsvis kan därför konstateras att svensk rätt genom bestämmelserna i 3 och 4 §§ finansieringslagen

⁹ Sverige fick i detta avseende graderingen *Largely compliant (LC)*, vilket är näst högsta gradering på en fyrgradig skala. Graderingen innebär att det bara finns smärre brister avseende förenligheten med rekommendationen.

¹⁰ Bedömningen gjordes mot SR. II, som 2012 ersattes av rekommendation 5. Detta innebar ingen ändring i sak.

uppfyller rekommendationens krav på kriminalisering av finansiering av terroristhandlingar.

Såvitt avser kravet på kriminalisering av finansiering av individuella terrorister och av terroristorganisationer ska detta enligt rekommendationen gälla oavsett i vilket syfte finansieringen sker. I detta avseende utsträcker rekommendationen alltså det straffrättsliga ansvaret längre än vad finansieringskonventionen gör. Kriminaliseringskravet tar nämligen huvudsakligen sikte på vissa personer och organisationer och inte på enskilda brottsliga gärningar av visst slag. Ur ett principiellt perspektiv är det därmed ett långtgående kriminaliseringskrav. Den krets som det ska vara straffbart att finansiera är dock snävt avgränsad.

Det är enligt finansieringslagen inte straffbart att finansiera en individuell terrorist eller en terroristorganisation om det inte sker med åtminstone vetskap om att egendomen är avsedd att användas för att begå särskilt allvarlig brottslighet. Även de övriga i avsnitt 8.3.2 behandlade bestämmelserna (förberedelse till terroristbrott etc.) kräver för att straffbarhet ska föreligga uppsåt i förhållande till brottslighet av visst slag. Kriminaliseringen genom dessa bestämmelser uppfyller därmed inte rekommendationens krav på straffbarhet av finansiering av terrorism oavsett syfte. Inte heller genom systemet enligt sanktionslagen kan de krav som uppställs av FATF uppfyllas. För straffansvar enligt denna lag krävs att personen eller organisationen blivit föremål för förbud i EU-förordning om ekonomiska sanktioner.

Om svensk straffrätt ska uppfylla rekommendationens krav behövs det därför lagstiftningsåtgärder.

8.5 Genomförande av rekommendationen i svensk rätt

8.5.1 Utgångspunkter för förslagen

Som framgått har Sverige politiskt åtagit sig att följa rekommendationen. Vid bedömningen av om det kriminaliseringsåtagande som följer av rekommendationen är rimligt och därför bör efterlevas bör bl.a. det reella behovet av ytterligare kriminalisering beaktas. Denna fråga behandlas vidare i avsnitt 8.5.2.

Liksom beträffande andra internationella dokument måste det vid genomförandet av rekommendationen finnas vissa möjligheter till anpassning så att den föreslagna lagstiftningen passar in i svensk rätt. I detta sammanhang är bl.a. en grundläggande förutsättning att förslaget till ny lagstiftning är förenligt med internationell rätt och med principerna om respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna samt rättsstatsprincipen.

En av de fri- och rättigheter i RF, som kan aktualiseras vid genomförandet av en rekommendation som syftar till att kriminalisera finansiering av en terroristorganisation oavsett syfte är föreningsfriheten. Att införa en straffbestämmelse av detta slag skulle t.ex. kunna inverka på möjligheten att betala föreningsavgift till en sådan organisation. Enligt 2 kap. 1 § första stycket 5 RF definieras föreningsfriheten som en frihet att sammansluta sig med andra för allmänna eller enskilda syften. 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). I förarbetena till 1976 års reform av de medborgerliga fri- och rättigheterna uttalades dock att den föreslagna bestämmelsen om föreningsfrihet inte kan tolkas så att 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 en sammanslutning (prop. 1975/76:209 s. 112 och 113).

Föreningsfriheten får under vissa starkt begränsade omständigheter inskränkas genom lag. Utöver de allmänna förutsättningarna i 2 kap. 21 § RF gäller vissa särskilda förutsättningar i fråga om begränsningsändamål. I 2 kap. 24 § andra stycket RF anges nämligen att föreningsfriheten får begränsas 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.

Rätten till föreningsfrihet skyddas även i artikel 11 i Europakonventionen. Enligt 2 kap. 19 § RF får lag eller annan föreskrift inte meddelas i strid med Europakonventionen.

I nästa avsnitt redovisas bedömningen av hur den föreslagna regleringen förhåller sig till föreningsfriheten.

8.5.2 En straffbestämmelse om finansiering av en person eller en sammanslutning av personer

Förslag: En kompletterande straffbestämmelse förs in i 3 § lagen (2002:444) 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 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. För brottet döms till fängelse i högst två år eller, om brottet är grovt, till fängelse i lägst sex månader och högst sex år.

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 terroristbrottslagen ska inte dömas till straff enligt bestämmelsen.

Skälen för förslagen

Behovet av kriminalisering

Det är inte första gången som frågan om att kriminalisera ett visst förfarande med anknytning till en terroristorganisation uppkommer i svensk rätt. Enligt artikel 2 i EU:s rambeslut om bekämpande av terrorism (2002/475/RIF) ska det vara straffbart att leda en terroristgrupp. Medlemsstaterna ska vidare kriminalisera deltagande i en terroristgrupps verksamhet, vari inbegripes att förse den med information eller ge den materiellt stöd eller bidra med varje form av finansiering av gruppens verksamhet, med vetskap om att deltagandet kommer att bidra till gruppens brottsliga verksamhet.

Enligt en definition i artikel 2 avses med terroristgrupp 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. Det krävs dock inte nödvändigtvis att den har formellt fastställda roller för

medlemmarna, kontinuitet i sammansättningen eller en noggrant utarbetad struktur.

I förarbetena till införandet av terroristbrottslagen konstaterades att den i rambeslutet använda definitionen av terroristgrupp inte var någon ny konstruktion. Den är utformad efter förebild från bestämmelser i dels den inom EU antagna gemensamma åtgärden om deltagande i kriminella organisationer, dels den inom FN framförhandlade konventionen mot gränsöverskridande organiserad brottslighet (prop. 2002/03:38 s. 41). Regeringen tolkade bestämmelsens utformning så att för att kunna anses ingå i terroristgruppen så måste personen i fråga ha direkt uppsåt att begå terroristbrott. Endast aktiva handlingar som kan visas bidra till gruppens terroristbrottslighet är straffbara. Att enbart vara medlem i en viss organisation eller att allmänt sympatisera med de mål en organisation har faller alltså utanför det straffbara området. För straffbarhet förutsattes dessutom, enligt tolkningen, att den som deltar har vetskap om att just detta deltagande kommer att bidra till gruppens terroristbrottslighet (samma prop. s. 41).

Regeringen gjorde sammanfattningsvis bedömningen att svensk rätt genom bestämmelserna om medverkan, försök, förberedelse och stämpling till samt underlåtenhet att avslöja brott i flera fall straffbelägger handlingar på ett tidigare stadium än vad rambeslutet kräver.¹¹ Regeringen ansåg därför inte att det, för att uppfylla åtagandena i rambeslutet, förelåg behov av att införa ett utvidgat straffrättsligt ansvar för åtgärder som innebär ledande av eller deltagande i sammanslutningar som inrättats med avsikt att begå terroristbrottslighet (samma prop. s. 47).

Inledningsvis kan konstateras att finansiering av terrorism i stor utsträckning är straffbart i svensk rätt. FATF har också gjort bedömningen att Sveriges kriminalisering i stor utsträckning är förenlig med rekommendationen. Gemensamt för nu gällande bestämmelser på området är att den finansierade egendomen ska användas för att begå särskilt allvarlig brottslighet.¹² Från straffbarhet utesluts alltså sådan finansiering där användningsområdet är ett

¹¹ Lagrådet förklarade sig inte vara övertygat om att denna bedömning på sikt kommer att visa sig hållbar, men ansåg sig inte ha underlag för att motsätta sig att den lades till grund för bedömningen av lagstiftningsbehovet (bilaga 6 till samma prop.).

¹² Som framgått av avsnitt 8.3.1 krävs det dock inte att egendomen rent faktiskt har använts för att begå ett brott.

annat. FATF-rekommendationen kräver att all finansiering av en terroristorganisation eller en individuell terrorist är straffbelagd. Att Sverige bör uppfylla sitt politiska åtagande att följa rekommendationen talar givetvis i sig för att det finns ett behov av att utvidga det straffbara området. Det finns dock anledning att undersöka om det även i övrigt finns behov av att i Sverige ytterligare kriminalisera finansiering av terrorism.

I den i avsnitt 8.2.1 nämnda rapporten *Finansiering av terrorism. En nationell riskbedömning*, här förkortad rapporten, konstateras att finansiering av terrorism sannolikt förekommer i Sverige i dag. Hotet bedöms vara förhållandevis begränsat, men inte försumbart, inte minst då även små penningströmmar kan innebära svåra konsekvenser genom de allvarliga våldsbrott de bidrar till. Vidare konstateras att finansieringen ofta har sitt ursprung i lagligt genererade medel eller småskalig ekonomisk brottslighet och att pengarna vanligen förflyttas genom transaktioner av förhållandevis små belopp (rapporten s. 4). Den utgående finansieringen av terrorism, dvs. då medel genereras i Sverige men förs ut ur landet för att användas till terrorism, bedöms som det mest omfattande av de flöden som har moment i Sverige. Denna del anses också i nuläget utgöra den mest allvarliga delen av hotet beträffande finansiering av terrorism i Sverige (rapporten s. 25).

Beträffande möjligheterna till lagföring noteras att Åklagarmyndigheten är av uppfattningen att det kan vara svårt att fullgöra beviskraven beträffande finansieringsbrott och förberedelse till terroristbrott. I rapporten konstateras att förekomsten av mottagarorganisationer som utövar terrorism men även annan verksamhet, exempelvis olika former av socialt eller humanitärt arbete, kan göra att krav på visad vetskap eller visat syfte är särskilt svårt att uppfylla (rapporten s. 34). Det finns endast en svensk fällande dom för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet. Uppgifter om finansiering eller penninghantering förekommer dock i flera svenska och Sverige-relaterade utländska utredningar kopplade till terrorism (rapporten s. 9 och 10).

I rapporten konstateras också att om omvärlden uppfattar svenska åtgärder mot finansiering av terrorism som otillräckliga kan det inverka negativt på Sveriges anseende och på våra utrikespolitiska relationer (rapporten s. 35, 36 och 41).

Det ska även nämnas att regeringen i skrivelsen *En nationell strategi för en effektiv regim för bekämpning av penningtvätt och av finansiering av terrorism* uttalat att Sverige måste kunna karaktäriseras som ett land som ligger i framkant inom området för bekämpning av finansiering av terrorism och som en konsekvens av detta inte vara ett land dit kriminella väljer att förlägga aktiviteter för att finansiera terrorism eller att använda Sverige som transitland i dessa sammanhang (skr. 2013/14:245 s. 3 och 4).

Vid övervägande av behovet av lagstiftningsåtgärder finns det därför anledning att beakta även andra länders lagstiftning på området. Här ligger det närmast till hands att jämföra med de nordiska länderna. Som framgått av kapitel 6 är det enligt dansk rätt straffbart att – oavsett syfte – finansiera en enskild terrorist eller terroristorganisation. I Finland har det nyligen införts en straffbestämmelse om finansiering av terroristgrupp, vilken kompletterar en sedan tidigare gällande bestämmelse om finansiering av terrorism. Norge har redan varit föremål för den fjärde rundan av ömsesidiga utvärderingar av FATF. Såvitt gäller rekommendation 5 gjorde FATF bedömningen att norsk rätt var *largely compliant*. Bristen består i att Norge inte som ett fristående brott kriminaliserat insamling av tillgångar med vetskap om att de ska användas, oavsett syfte, av en terroristorganisation eller av en individuell terrorist.

Det ovan sagda talar för att det finns ett visst behov av ytterligare kriminalisering. Som framgår i det följande kommer det straffbara området bl.a. att avgränsas genom ett rekvisit som anger det som kännetecknar en person eller en sammanslutning som det är straffbart att finansiera. I en brottmålsprocess måste åklagaren bevisa detta rekvisit för att någon ska kunna dömas. Det ska därför noteras att även om en utvidgning av det straffbara området skulle innebära att det inte längre behöver bevisas att egendomen var avsedd att användas för att begå särskilt allvarlig brottslighet så kommer det fortfarande att kunna uppstå bevissvårigheter. Detta skulle i någon mån tala emot att komplettera lagstiftningen på området. Med tanke på att all typ av finansiering av terrorism kan bidra till att brottslighet av mycket allvarlig karaktär kommer till stånd väger dock detta argument inte särskilt tungt.

Vid en sammantagen bedömning av det ovan anförda – och särskilt med beaktande av att Sverige har ett politiskt åtagande att följa

rekommendationen – finns det behov av att vidta lagstiftningsåtgärder för att ytterligare kriminalisera finansiering av terrorism.

Vad bör straffansvaret omfatta?

En första fråga att ta ställning till är avgränsningen av den individ respektive grupp som är finansieringens adressat. Ett alternativ skulle vara att i lagtexten uttryckligen definiera vad som avses med terrorist respektive terroristorganisation. Det kan nämnas att det i finsk rätt – i samband med genomförandet av EU:s rambeslut som nämnts ovan – infördes en definition som nära ansluter till rambeslutets. I den i Finland nyligen införda straffbestämmelsen om finansiering av terroristgrupp hänvisas till denna definition.

Det saknas dock en internationellt och universellt accepterad definition av terrorism. Inte heller terrorist, terroristorganisation eller finansiering av terrorism är enhetligt definierat. I svensk rätt finns en definition av finansiering av terrorism i 1 kap. 5 § lagen (2009:62) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Enligt bestämmelsen avses härmed insamling, tillhandahållande eller mottagande av tillgångar i syfte att de ska användas eller med vetskap om att de är avsedda att användas för att begå sådan brottslighet som avses i 2 § finansieringslagen (särskilt allvarlig brottslighet). Finansiering av terrorism är således enligt bestämmelsen ett sådant förfarande som är straffbart som finansieringsbrott enligt 3 §.

En uttrycklig definition av terrorist respektive terroristorganisation skulle alltså bli en nyhet i svensk rätt. Att införa en sådan är förenat med en hel del svårigheter och kräver noggranna överväganden, något det finns ett begränsat utrymme för under denna del av utredningsarbetet. Dessutom framgår det av direktiven att utredningen, genom tilläggsdirektiv, även kommer att få i uppdrag att överväga det straffbara området i förhållande till deltagande i en väpnad konflikt utomlands, när det sker inom ramen för en terroristorganisation. Beroende på vilka överväganden som görs kan utredningen då ha anledning att ta ställning till hur begreppet terroristorganisation bör definieras med beaktande av för den frågan relevanta omständigheter. Det framstår därför som lämpligast att

nu avstå från att införa uttryckliga definitioner och i stället på annat sätt ange vem eller vilka det ska vara straffbart att finansiera.

Vid utformandet av rekvisitet kan olika alternativ övervägas. En variant skulle vara att anknyta till FN:s och EU:s sanktionslistor med anledning av inblandning i terrorism. Med en sådan utformning skulle det vara förbjudet att finansiera en sanktionslistad part. En fördel med en sådan lösning skulle vara att det skulle råda rimlig förutsägbarhet beträffande vad som avses och därmed väsentligt minska bevisproblemen. Transaktioner med sanktionslistade är redan i dag i princip straffbara enligt reglerna i sanktionslagen. Det skulle därför vara möjligt att låta den personkrets eller de organisationer som det enligt den nya bestämmelsen ska vara straffbart att finansiera styras av de befintliga sanktionslistorna.

Det finns dock nackdelar med detta alternativ. Endast ett begränsat antal individer och organisationer förekommer på de aktuella listorna. Sanktionsförfarandet är tidskrävande. Finansiering oavsett syfte av en individ eller organisation som begår terroristhandlingar, som av något skäl inte är sanktionslistad, skulle med en sådan lösning inte vara straffbart. Dessutom finns det personer och organisationer som listas utifrån bl.a. terroristverksamhet, men enligt sanktionsregimer som inte uttryckligen inriktas på terrorism, t.ex. inom ramen för sanktionerna mot Somalia. Dessa skulle med denna lösning falla utanför straffbestämmelsen. Det kan därför av flera skäl finnas en risk för att en sådan utformning inte skulle anses vara förenlig med rekommendationen.

En bättre lösning är i stället att i lagen ange vad som krävs för att det ska vara straffbart att finansiera en specifik individ respektive grupp. Eftersom lagstiftningen huvudsakligen införs för att säkerställa att svensk rätt är förenlig med FATF:s rekommendation är FATF:s definitioner en mer naturlig utgångspunkt än t.ex. rambeslutets.

Som framgått innehåller FATF:s ordlista definitioner av såväl terrorist som terroristorganisation. Med *terrorist* avses varje fysisk person som på något sätt, direkt eller indirekt, rättsstridigt och uppsåtligt begår eller försöker begå terroristhandlingar, medverkar till terroristhandlingar, värvar eller instruerar andra personer att begå terroristhandlingar, eller medverkar till att en grupp personer som handlar i ett gemensamt syfte begår terroristhandlingar, när medverkan är uppsåtlig och sker i syfte att främja terroristhand-

lingen eller med vetskap om gruppens avsikt att begå en terroristhandling.

Terroristorganisation definieras som varje grupp av terrorister som företar någon av de gärningar som anges i punkterna ovan.

Vad först gäller vilken typ av brottslighet som individen eller sammanslutningen ska ägna sig åt talar rekommendationen om terroristhandlingar. Här görs bedömningen att rekvisitet, liksom enligt gällande finansieringsbrott, bör omfatta särskilt allvarlig brottslighet enligt finansieringslagen.

Som framgår anger rekommendationens definition i fyra punkter vilka alternativa handlingsätt som kännetecknar en terrorist. Den första punkten handlar om den som i mera strikt mening utför en handling i form av fullbordat brott eller försök medan de följande tre punkterna omfattar sådana förfaranden som torde täckas av medverkansbegreppet i svensk rätt. Fråga uppkommer här om det även bör vara straffbart att oavsett syfte finansiera en person eller en sammanslutning av personer som *förbereder* särskilt allvarlig brottslighet. Finansiering aktualiseras sannolikt ofta i fall där brottet befinner sig på förberedelsestadiet. En reglering som från det straffbara området utesluter finansiering av en person eller en sammanslutning av personer som förbereder särskilt allvarlig brottslighet, när finansieringen sker oavsett syfte, framstår därför inte som ändamålsenlig. Här görs därmed bedömningen att det bör vara straffbart att finansiera en person eller en sammanslutning av personer som begår, försöker begå, förbereder eller medverkar till särskilt allvarlig brottslighet.

Inom ramen för en brottmålprocess får åklagaren föra bevisning om att det rör sig om en sådan individ respektive sammanslutning som anges ovan. Förekomst på en sanktionslista är givetvis en omständighet som starkt talar för att så är fallet men är varken nödvändigt eller under alla omständigheter tillräckligt för att det ska vara bevisat.

Vid införandet av ett straffbud som rör finansiering av en individ som sådan uppkommer frågan hur ett sådant bör utformas för att inte komma i konflikt med principen om individers rätt att få sina grundläggande behov tillgodosedda. I detta avseende blir det aktuellt att analysera vad som bör förstås med *finansiering* i rekommendationen. Av tolkningsnot B.4 framgår visserligen att terrorismfinansieringsbrotten ska omfatta alla sorters tillgångar.

Innehållet i rekommendationen måste dock, liksom andra internationella dokument, ses som ungefärliga normer med ett visst utrymme för anpassning vid genomförandet i den nationella lagstiftningen, särskilt om detta är nödvändigt för att regleringen ska vara förenlig med grundläggande fri- och rättigheter.

Liksom enligt gällande finansieringsbrott bör rekommendationen tolkas så att det nu utvidgade straffansvaret omfattar endast rättsstridiga gärningar (prop. 2001/02:149 s. 60). Utanför det straffbara området faller alltså bl.a. sådant överlämnande av tillgångar som sker med stöd av lag eller annars av tvingande skäl. Därmed omfattas inte bl.a. förmåner som utgår enligt socialförsäkringssystemet av det straffbara området. Därigenom kan individen tillförsäkras en möjlighet att få sina grundläggande behov tillgodosedda. Den föreslagna bestämmelsen kommer emellertid att vara extraterritoriellt tillämplig. Det innebär att straffbestämmelsen kommer att kunna träffa även gärningar som begås i andra länder där socialförsäkringssystemet eventuellt inte erbjuder motsvarande möjlighet till grundläggande försörjning som i Sverige. Att starkt begränsa en individs möjlighet att få sina grundläggande behov tillgodosedda kan på flera grunder ifrågasättas, bl.a. genom att det utgör en inskränkning av rätten att arbeta och uppbära lön för sin försörjning. Det kan även innebära en ökad risk för att en sådan person radikaliseras eller ser sig som tvingad att försörja sig genom brottslig verksamhet. En sådan reglering kan inte anses ändamålsenlig, särskilt inte mot bakgrund av att syftet med rekommendationen i förslängningen är att förebygga och bekämpa terrorism. Det bör därför övervägas om rekommendationens krav på kriminalisering, som alltså omfattar *finansiering* av terrorism, ger utrymme för en tolkning som innebär att även en skälig lön som ersättning för utfört arbete ska falla utanför det straffbara området. Först när det är fråga om en förmögenhetsöverföring som överstiger utförd prestation skulle det i så fall vara fråga om finansiering. En sådan tolkning skulle kunna hävdas ligga i linje med Sveriges politiska åtagande att efterleva de krav som följer av standarderna men även att vidta åtgärder för att säkerställa en effektiv regim för bekämpning av finansiering av terrorism.

En sådan avgränsning av straffansvaret är emellertid inte oproblematiske. Det kan vara svårt att i det enskilda fallet avgöra vad som kan utgöra en skälig lön och det finns en risk att möjligheten

missbrukas. Svårigheterna att i detta avseende göra en bedömning bör emellertid inte överdrivas. En mer besvärlig fråga är i stället hur en sådan avgränsning av det straffbara området förhåller sig till straffansvaret enligt sanktionslagen. För att en utbetalning av socialförsäkringsförmåner till en listad person inte ska omfattas av straffbestämmelsen i sanktionslagen krävs att behörig myndighet meddelat tillstånd till detta. Detsamma gäller för andra utbetalningar, t.ex. löneutbetalningar. Sådana utbetalningar omfattas också av förbudet och träffas därmed i förlängningen av straffansvar, om inte behörig myndighet har meddelat tillstånd till undantag. Undantag kan beviljas t.ex. för täckande av grundläggande utgifter för bl.a. livsmedel, hyra och liknande. Därmed är straffbestämmelsen enligt sanktionslagen i detta avseende mer långtgående men framför allt annorlunda konstruerad än vad som föreslås gälla enligt finansieringslagen. Det innebär att en utbetalning som faller utanför straffbestämmelsen i finansieringslagen skulle kunna vara straffbar enligt sanktionslagen. Detta är givetvis inte optimalt. Samtidigt är personkretsen som det enligt sanktionslagen respektive den föreslagna bestämmelsen är förbjudet att finansiera inte densamma, även om viss överlappning kan förekomma. Som tidigare konstaterats är det inte heller lämpligt att knyta personkretsen i den föreslagna bestämmelsen till sanktionslistningen, som i allmänhet omfattar ett mindre antal individer. Om en gärning, på sätt som beskrivs ovan, omfattas av straffansvar enligt sanktionslagen men däremot inte enligt den föreslagna bestämmelsen i finansieringslagen, bör de begränsningar som ligger i den nu föreslagna kriminaliseringen inte hindra tillämpning av straffbestämmelserna i sanktionslagen. Eftersom den nu föreslagna kriminaliseringen är generell, och inte enbart tillämplig i relation till vissa specifikt beslutade sanktioner, är det naturligt att det i denna finns begränsningar av ansvaret som inte har någon motsvarighet i sanktionslagen. I övriga fall där konkurrens mellan de båda bestämmelserna kan uppstå får sedvanliga konkurrensregler tillämpas.

Sammanfattningsvis bör alltså varken utbetalningar enligt socialförsäkringssystemet eller skälig lön anses utgöra finansiering och föreslås därför inte heller omfattas av straffansvaret. Även i övrigt begränsas straffansvaret till att omfatta endast rättsstridiga handlingar. Därmed kan också betalningar som framtvingats under för-

hållanden som enligt 24 kap. brottsbalken kan vara ansvarsbefriande falla utanför.

Beträffande utformningen av det särskilda uppsåtsrequisitet är det lämpligt att ansluta till den bedömning som FATF gjorde vid utvärderingen av Sverige och som ansluter till rekommendationen, nämligen att det ska krävas *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.

Rekommendationen kräver att medlemsstaterna förbjuder *tillhandahållande* och *insamling* av egendom med vetskap om att den är avsedd för en terrorist eller terroristorganisation. Enligt 3 § finansieringslagen omfattar straffansvaret därutöver den som *tar emot* pengar eller annan egendom. För att uppnå enhetlighet är det därför lämpligt att även mottagande av 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 omfattas.

Enligt rekommendationen ska även försök till finansiering av en terrorist eller terroristorganisation vara straffbart. Det nu gällande finansieringsbrottet är straffbart på försöksstadiet. Därmed är det lämpligt att även försök till det nu föreslagna brottet omfattas av det straffbara området.

Kvarstår behovet av det befintliga finansieringsbrottet?

En annan fråga som uppkommer är om nuvarande straffbestämmelse om finansiering av särskilt allvarlig brottslighet kommer att fylla någon självständig funktion om all finansiering av en person eller en sammanslutning av personer som begår, försöker begå, förbereder eller medverkar till särskilt allvarlig brottslighet blir straffbar. Ett förfarande som är straffbart enligt det gällande finansieringsbrottet torde väl nämligen normalt falla in även under den nu föreslagna straffbestämmelsen.

Finansieringsbrottet infördes för genomförandet av finansieringskonventionen, vilken rekommendationen också hänvisar till. Detta talar för att behålla nu gällande finansieringsbrott i 3 §. Även den omständigheten att rekommendationen skiljer på tre typer av finansiering – av terroristhandlingar, terrorister och terroristorga-

nisationer – talar för denna ståndpunkt. Slutligen torde straffvärdet beträffande de fall där det är bevisat att uppsåtet är att egendomen ska användas för att begå särskilt allvarlig brottslighet normalt vara högre än där sådant uppsåt inte kan bevisas. Det kan därför vara motiverat att i lagtexten även behålla rekvisitet att egendomen är avsedd att användas för att begå särskilt allvarlig brottslighet.

Sammantaget talar det ovan anförda för att behålla nuvarande straffstadgande och komplettera detta med en särskild reglering genom vilken även finansiering – oavsett syfte – av en person eller en sammanslutning av personer som begår, försöker begå, förbereder eller medverkar till särskilt allvarlig brottslighet omfattas.

Hur förhåller sig förslaget till föreningsfriheten?

En rättighet som förslaget aktualiserar är, som tidigare nämnts, föreningsfriheten i RF. Som framgått av avsnitt 8.5.1 innebär föreningsfriheten ett förbud mot att ställa upp hinder mot att viss i och för sig lovlig verksamhet alls bedrivs genom en sammanslutning. Verksamhet som är brottslig skyddas däremot inte genom att den bedrivs i föreningsform. Frågan om det uppstår ett ingrepp i föreningsfriheten blir därmed aktuell endast i de fall en sammanslutning har en såväl lovlig som olovlig verksamhet.

Inledningsvis kan konstateras att förslaget om en straffbestämmelse som rör finansiering av en sammanslutning av personer som begår, försöker begå, förbereder eller medverkar till särskilt allvarlig brottslighet i och för sig inte utgör någon direkt begränsning av enskildas frihet att sluta sig samman med andra för allmänna eller enskilda syften. Föreningsfriheten innefattar emellertid inte endast en frihet att sluta sig samman utan även, som nämnts, en frihet att gemensamt verka inom ramen för denna sammanslutning. Frågan är då om den föreslagna straffbestämmelsen, direkt eller indirekt, kan utgöra ett sådant hinder för detta att föreningsfriheten därigenom inskränks. Vid denna bedömning ska inte endast syftet med regleringen beaktas utan även effekterna av denna (jrf prop. 2005/06:11 s. 30 och prop. 2013/14:70 s. 91 och 92). Ett straffbeläggande av finansiering av en sammanslutning av personer kan naturligtvis påverka dess möjligheter att bedriva verksamhet. Det kan emellertid inte anses utgöra ett sådant hinder för verksamheten

att det därigenom utgör en inskränkning i föreningsfriheten enligt RF. Den föreslagna bestämmelsen kan inte heller anses stå i strid med föreningsfriheten enligt Europakonventionen.

Undantag från straffansvar

Den egendom som används för att bekosta terrorism kan ha såväl lagligt som olagligt ursprung. Tillvägagångssättet kan utgöras av allt från enkla förfaranden till mycket komplexa och komplicerade upplägg. Det straffbara området för det gällande finansieringsbrottet är omfattande genom att ansvar inträder på ett stadium som kan ligga långt ifrån ett fullbordat brott. Enligt den föreslagna utvidgningen kommer det straffrättsliga ansvaret att i ett avseende sträcka sig ännu längre genom att syftet med finansieringen inte behöver vara att egendomen ska användas för särskilt allvarlig brottslighet, förutsatt att egendomen är avsedd för vissa personer eller sammanslutningar av personer. För det gällande finansieringsbrottet finns ett undantag från ansvar i ringa fall. Fråga uppkommer då om det bör införas ett motsvarande undantag från det straffansvar som föreslås.

Rekommendationen ställer krav på att finansiering av terrorism oavsett syfte ska vara kriminaliserat. Rekommendationen torde därför i och för sig kräva återhållsamhet när det gäller utrymmet för undantag. Som tidigare nämnts bör innehållet i rekommendationen dock ses som ungefärliga normer med ett visst utrymme för anpassning vid genomförandet i den nationella lagstiftningen. Undantaget för ringa fall i nuvarande bestämmelse i finansieringslagen infördes trots att finansieringskonventionen inte uttryckligen ger möjlighet till ett undantag av denna karaktär. Om det finns behov av ett undantag för att lagstiftningen ska vara ändamålsenlig och rimlig bör det därför även i förhållande till rekommendationen finnas en sådan möjlighet. Därigenom skulle det vara möjligt att från straffbarhet utesluta de gärningar som inte framstår som straffvärda.

I förarbetena till finansieringslagen motiveras undantaget från straffansvar med att straffansvaret bör avgränsas så att det inte träffar mera perifera företeelser. Som exempel på ringa fall nämns överlämnande av mindre bidrag, t.ex. då insamling sker på gator

och torg (prop. 2001/02:149 s. 45). Det kan i och för sig övervägas att möjligheten till undantag i ringa fall tas bort eftersom det för straffansvar krävs att det finns ett syfte eller vetskap om att egendomen ska användas för att begå särskilt allvarlig brottslighet. Det kan hävdas att varje finansieringsgärning som uppfyller detta krav på syfte eller vetskap i grunden är straffvärd. Kostnaden för att begå en enskild terroristhandling behöver inte heller alltid vara hög och under alla omständigheter kan summan av många små bidrag bli stor. Utrymmet för att bedöma en sådan gärning som icke straffvärd kan därför anses vara begränsat. Det ovan sagda talar för att avskaffa undantaget för ringa fall beträffande finansieringsbrottet. I sådana fall bör det inte heller införas ett undantag för ringa fall såvitt avser den föreslagna bestämmelsen.

Som tidigare konstaterats kan det emellertid vara svårt att utreda och bevisa terrorismfinansieringsbrott, särskilt mot bakgrund av att brotten ofta är av gränsöverskridande karaktär och flera länders rättssystem därmed kan vara inkopplade. Resursskäl talar därför för att det straffrättsliga området bör förbehållas de gärningar som framstår som straffvärda i egentlig mening. Även den i Sverige gällande principen om åklagarens åtalsplikt talar för att det bör finnas en ventil som gör det möjligt att i begränsad utsträckning avstå från åtal när det är befogat. Att förebygga och bekämpa finansiering av terrorism står dock högt på den kriminalpolitiska dagordningen såväl internationellt och inom EU som i Sverige. Ovan anförda skäl väger därmed kanske inte så tungt som argument för att införa ett undantag från det straffbara området och kan inte ensam motivera ett sådant.

Straffskalan för finansieringsbrottet innehåller inte böter. Detta talar för att undanta ringa fall från ansvar. Det tyngsta argumentet för att behålla undantaget hänger dock samman med vad som inledningsvis konstaterats om att det straffbara området är långtgående genom att ansvar inträder på ett tidigt stadium. En ventil kan vara nödvändig för att undvika ett orimligt resultat.

Vid en sammantagen bedömning framstår det därför som lämpligast att behålla det undantag för ringa fall som finns i det befintliga finansieringsbrottet. De argument som anförts för detta gör sig än starkare gällande beträffande den nu föreslagna utvidgningen av straffansvaret. Således bör det även där finnas ett undantag från straffansvar för ringa fall. Inte endast beloppet bör i

dessa fall vara styrande vid bedömningen. Även en gärning som av annan orsak är mindre allvarlig kan undantas från straffansvar. Som exempel på situationer där det kan vara aktuellt att tillämpa undantaget kan nämnas mindre gåvor till en person. När det gäller bidrag till en sammanslutning av personer som begår, försöker begå, förbereder eller medverkar till särskilt allvarlig brottslighet bör dock möjligheten att tillämpa undantaget normalt vara mer begränsad. I detta avseende kan förslaget påverka enskildas möjlighet att lämna bidrag till humanitär verksamhet. I de fall sammanslutningen uppfyller de rekvisit som uppställs för straffansvar, dvs. ägnar sig åt terrorism, får det anses finnas bärande skäl för att inte tillåta gåvor även om de lämnas som bidrag till humanitär verksamhet.

Det förtjänar att påpekas att straffrättsliga åtgärder inte är tillräckligt för att bekämpa finansiering av terrorism. I den ovan nämnda rapporten konstaterades att en mängd mindre, men koordinerade, åtgärder i olika delar av samhället sannolikt kunde ha goda förutsättningar att sänka risknivån på sikt. Det straffrättsliga regelverket kan således kompletteras av andra regelverk eller kontrollsystem för att Sverige ska ha ett effektivt system mot finansiering av terrorism.

Bör det utvidgade straffansvaret föras in i 3 § finansieringslagen eller bör det utgöra en separat bestämmelse?

Nästa fråga att ta ställning till är om straffbestämmelsen om finansiering av en person eller en sammanslutning av personer som begår, försöker begå, förbereder eller medverkar till särskilt allvarlig brottslighet ska föras in i den nu gällande bestämmelsen om finansieringsbrott eller i en ny paragraf.

Vad som i viss mån talar för att införa bestämmelsen i en ny paragraf är att straffvärdet av de förfaranden som nu föreslås bli kriminaliserade normalt sett är lägre än beträffande gärningar som i dag utgör finansieringsbrott. Som kommer att framgå i det följande föreslås dock att samma straffskala bör gälla för samtliga gärningstyper.

Ett argument som väger tungt för att utvidgningen bör ske genom att 3 § kompletteras är att bestämmelserna ändå i stor utsträckning kommer vara överlappande. Gärningar som i dag utgör

finansieringsbrott kommer nämligen normalt falla in även under den nya bestämmelsen. Det framstår därför som lämpligast att utvidgningen av straffansvaret sker genom att bestämmelsen i 3 § kompletteras.

Förhållande till annan lagstiftning m.m.

En gärning som är straffbar som förberedelse eller medverkan till terroristbrott eller som försök till sådant brott skulle även kunna falla in under den nu föreslagna straffbestämmelsen. Vidare skulle gärningar som utgör osjälvständiga former av brottsbalksbrott även kunna utgöra brott enligt den föreslagna straffbestämmelsen.

I den befintliga 5 § finansieringslagen föreskrivs att om gärningen är belagd med samma eller strängare straff i brottsbalken eller i terroristbrottslagen ska inte dömas till straff enligt 3 och 4 §§ finansieringslagen.

Syftet med den föreslagna utvidgningen av straffansvaret är att svensk lagstiftning ska uppfylla rekommendationens krav. Liksom vid införandet av finansieringslagen är avsikten alltså inte att införa en bestämmelse som ska ha företräde framför bestämmelserna i terroristbrottslagen och brottsbalken. Om det i terroristbrottslagen eller brottsbalken föreskrivs samma eller strängare straff för gärningen än vad som följer av den föreslagna bestämmelsen ska alltså dessa regler tillämpas. Genom att bestämmelsen tas in i 3 § följer detta redan av subsidiaritetsklausulen i 5 §.

Konkurrens kan även uppstå i förhållande till straffbestämmelsen om finansiering av resor i 3 a §. Som utgångspunkt ska inte dömas för båda brotten utan – beroende på vad finansieringen ska användas till – för brott enligt 3 § eller för resefinansiering enligt 3 a §. 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 förslaget till straffbestämmelse placeras i finansieringslagen blir även bestämmelserna om förverkande och penningbeslag i 7–9 §§ tillämpliga. Vad gäller bestämmelsen om utvidgad domsrätt i 6 § behandlas den särskilt i avsnitt 8.6.

Straffskalan m.m.

Straffskalan för nu gällande finansieringsbrott av normalgraden är fängelse i högst två år. Genom den föreslagna bestämmelsen kriminaliseras finansiering av en person eller en sammanslutning av personer som begår, försöker begå, förbereder eller medverkar till särskilt allvarlig brottslighet med det undantag som har framgått ovan. Straffansvaret kommer att aktualiseras i de fall då det inte kan styrkas att egendomen är avsedd att användas för att begå särskilt allvarlig brottslighet. I förhållande till det nu gällande finansieringsbrottet ligger aktuella gärningar alltså längre från ett fullbordat terroristbrott och uppsåtet är mindre straffvärt. Detta talar i viss mån för att en mer begränsad straffskala bör gälla. Det skulle därför kunna övervägas att föreslå en straffskala om fängelse i högst ett år.

Samtidigt kan all finansiering av terrorism innebära en ökad risk för att mycket allvarlig brottslighet kommer till stånd. Rekommendationen kräver att påföljderna för finansieringsbrott är effektiva, avskräckande och proportionerliga. Skillnaderna mellan det här föreslagna brottet och gällande finansieringsbrott är inte så stora att det enbart på den grunden finns skäl att reglera det nya finansieringsbrottet särskilt med en egen straffskala. Vid en sammantagen bedömning framstår det därför som lämpligt att samma straffskala för normalgraden av brottet tillämpas för samtliga gärningstyper. De skillnader som typiskt sett finns kan komma till uttryck inom ramen för den straffskala som nu är knuten till finansieringsbrottet.

Nuvarande bestämmelse om finansieringsbrott innehåller en särskild straffskala för grovt brott, enligt vilken döms till fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Det kommer förmodligen sällan att bli aktuellt att tillämpa den särskilda straffskalan i de fall där finansieringen sker med annat uppsåt än att främja brott. För att regelverket ska vara enhetligt förefaller det dock lämpligt att den särskilda straffskalan är tillämplig för alla gärningstyper i 3 § finansieringslagen.

8.6 Domsrätt

Förslag: Domsrättsregeln i 6 § lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall ska gälla även beträffande finansiering av en person eller en sammanslutning av personer som begår, försöker begå, förbereder eller medverkar till särskilt allvarlig brottslighet.

8.6.1 Skälen för förslaget

Gränsöverskridande inslag är vanligt vid finansiering av terrorism. Det finns därför skäl att överväga frågan om domsrätt. Rekommendationen togs fram i syfte att säkerställa att medlemsländerna har rättsliga möjligheter att lagföra personer som finansierar terrorism. Av tolkningsnot B.11 följer att bestämmelsen om terrorismfinansieringsbrott ska vara tillämplig oavsett om personen som påstås ha begått brottet befinner sig i samma land eller ett annat land än det där terroristen eller terroristorganisationen befinner sig eller där terroristhandlingen har inträffat eller kommer att inträffa.

Rekommendationen föreskriver att kriminalisering av terrorism ska ske i enlighet med finansieringskonventionen. En bestämmelse om domsrätt finns i konventionens artikel 7. Vid införandet av konventionen i svensk rätt gjorde regeringen bedömningen att det för att svensk rätt skulle stå i full överensstämmelse med konventionens krav torde krävas att svenska domstolar ska vara behöriga att döma över 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). I 6 § finansieringslagen finns därför en bestämmelse om utökad domsrätt.

Finansiering av terrorism som sker oavsett syfte är inte straffbart i alla länder. Liksom beträffande det nuvarande finansieringsbrottet finns det behov av utökad svensk domsrätt. Även praktiska skäl talar för en enhetlig reglering då det på ett tidigt stadium kan vara svårt att avgöra hur en gärning slutligen ska bedömas. Genom att den föreslagna regleringen förs in i 3 § finansieringslagen kom-

mer bestämmelsen om utökad domsrätt i 6 § vara tillämplig även på denna.

9 Hemliga tvångsmedel och underrättelseskyldighet

Förslag: Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation och hemlig kameraövervakning ska få användas vid en förundersökning om mottagande av instruktioner för särskilt allvarlig brottslighet och resebrott enligt 5 a och 5 b §§ lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet.

Detsamma ska gälla vid förundersökning om finansiering av en person eller en sammanslutning av personer som begår, försöker begå, förbereder eller medverkar till särskilt allvarligt brottslighet enligt 3 § första stycket 2 lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall och finansiering av resa enligt 3 a § samma lag.

Vid en förundersökning om dessa brott får även ett skriftligt meddelande mellan den misstänkte och en närstående, eller mellan sådana närstående inbördes, tas i beslag hos den misstänkte eller en närstående.

Undantag från underrättelseskyldighet i 27 kap. 33 § rättegångsbalken ska gälla vid förundersökning om dessa brott.

Lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott och lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet ska vara tillämpliga på finansiering av en person eller en sammanslutning av personer som begår, försöker begå, förbereder eller medverkar till särskilt allvarligt brottslighet, grovt brott, enligt 3 § andra stycket lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall samt mottagande av instruktioner för särskilt

allvarlig brottslighet, grovt brott, enligt 6 § lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet.

Skälen för förslagen

Hemliga tvångsmedel av relevans för förebyggande och utredning av terrorismrelaterad brottslighet

Till polisens uppgifter hör bl.a. att förebygga brott och att bedriva spaning och utredning i fråga om brott som hör under allmänt åtal. Polismyndigheten och Säkerhetspolisen har således en brottsutredande funktion. Förundersökning ska, enligt 23 kap. 1 § rättegångsbalken, inledas så snart det på grund av angivelse eller av annat skäl finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har förövats. Beslut att inleda förundersökning fattas oftast av Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller av åklagare. När det gäller terrorismrelaterad brottslighet inleds förundersökning alltid av åklagare och de brottsutredande åtgärderna utförs av Säkerhetspolisen. En grundläggande förutsättning för användning av straffprocessuella tvångsmedel är normalt att förundersökning har inletts. Användningen ska då ytterst syfta till att utreda och lagföra ett visst brott. Detta gäller givetvis även användningen av hemliga tvångsmedel.

I 27 kap. rättegångsbalken finns bestämmelser om hemliga tvångsmedel som hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation (18 §), hemlig övervakning av elektronisk kommunikation (19 §), hemlig kameraövervakning (20 a §) och hemlig rumsavlyssning (20 d §). För en närmare redogörelse av innebörden av respektive tvångsmedel hänvisas till prop. 2013/14:237, kapitel 4.

Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation och hemlig kameraövervakning kan användas vid en förundersökning om brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år eller om det med hänsyn till omständigheterna kan antas att brottets straffvärde överstiger fängelse i två år. För möjligheterna att använda hemlig övervakning av elektronisk kommunikation gäller ett straffminimum om fängelse i sex månader medan det för hemlig rumsavlyssning krävs att det för brottet förskrivs fängelse i fyra år eller mer, eller att det kan antas att brottets straffvärde överstiger

fyra år och det är fråga om vissa uppräknade brottstyper. Därutöver kan dessa tvångsmedel användas vid förundersökning om vissa särskilt uppräknade brott som inte uppfyller de krav på straffminimum eller straffvärde som annars gäller. De brott som på detta sätt särregleras räknas upp i 27 kap. 2 § första stycket och omfattar bl.a. terroristbrott enligt 2 § terroristbrottslagen, finansieringsbrott enligt 3 § finansieringslagen och brott enligt rekryteringslagen samt försök, förberedelse och stämpling till något av dessa brott om en sådan gärning är belagd med straff.

Regleringen är ny sedan den 1 januari 2015 men motsvarar i allt väsentligt vad som dessförinnan följde av rättegångsbalken och lagen (2008:854) om åtgärder för att utreda vissa samhällsfarliga brott, här förkortad 2008 års utredningslag, som fram till utgången av 2014 var tidsbegränsad i sin tillämplighet.

I sammanhanget bör även nämnas något om kvarhållande av försändelse, som ibland även benämns hemlig postkontroll. Denna åtgärd kan ske ”i hemlighet” i den meningen att den person mot vilken åtgärden vidtas inte är medveten om kvarhållandet då det verkställs. Det är dock inte fråga om ett hemligt tvångsmedel. Kvarhållande av försändelse innebär att rätten enligt 27 kap. 9 § rättegångsbalken får förordna om att försändelse som får tas i beslag, och som väntas komma in till ett befordringsföretag, ska hållas kvar till dess frågan om beslag har avgjorts. Med stöd i 27 kap. 12 § samma lag får bl.a. åklagare öppna en sådan postförsändelse som tagits i beslag.

Som huvudregel prövas frågor om hemliga tvångsmedel av rätten på ansökan av åklagaren. I undantagsfall kan åklagaren meddela tillfälliga beslut om andra hemliga tvångsmedel än hemlig rumsavlyssning.

Hemliga tvångsmedel är under vissa begränsade förutsättningar möjliga att använda även då förundersökning om brott inte har inletts. Behov av detta finns inom Polismyndighetens, Säkerhetspolisens, Ekobrottsmyndighetens och Tullverkets underrättelseverksamhet. Denna verksamhet är i huvudsak inriktad på att förse de brottsförebyggande myndigheterna med information att använda i den förebyggande verksamheten. I underrättelseverksamheten samlar myndigheterna in, bearbetar och analyserar uppgifter som senare kan ha betydelse för att utreda, förebygga och för-

hindra brott. Information som på detta sätt inhämtats kan också läggas till grund för ett beslut om att inleda en förundersökning.

Säkerhetspolisen är Sveriges civila säkerhetstjänst. Eftersom Säkerhetspolisens verksamhet primärt syftar till att förebygga och inte till att utreda brott, se avsnitt 3.4, kan Säkerhetspolisen inte bedriva sin verksamhet endast utifrån brottsanmälningar. Myndigheten måste i stället själv ha förmåga att identifiera aktörer som kan ha för avsikt att begå de brott som det åligger myndigheten att utreda. En bedömning måste göras av dessa personers förmåga och förutsättningar att sätta sina planer i verket. Det brottsförebyggande arbetet grundas därför i stor utsträckning på uppgifter som inhämtas i säkerhetsunderrättelseverksamhet. Det kan förekomma att sådana uppgifter även leder till att förundersökning inleds. Detta är emellertid inte det primära syftet med underrättelseverksamheten, som i stället ska bidra till myndighetens preventiva arbete.

I 2007 års lag om preventiva tvångsmedel finns bestämmelser om möjligheter att använda hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation och hemlig kameraövervakning för att förhindra brott. Där föreskrivs att tvångsmedlen 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. 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 kommer att främja denna verksamhet. Tvångsmedelsanvändningen måste dessutom vara av synnerlig vikt för att förhindra sådan brottslighet som lagen omfattar. Skälen för åtgärden måste också uppväga det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den som tillståndet avser eller för något annat motstående intresse.

Bland de brott som räknas upp i lagen finns terroristbrott enligt 2 § terroristbrottslagen, finansieringsbrott, grovt brott, enligt 3 § finansieringslagen och offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning, grovt brott, enligt 6 § rekryteringslagen.

Även inhämtning enligt lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet, här förkortad 2012 års

inhämtningslag, har ansetts utgöra ett hemligt tvångsmedel (prop. 2011/12:55 s. 111). Lagen reglerar förutsättningarna för Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket att hämta in övervakningsuppgifter om elektronisk kommunikation i underrättelseverksamheten. 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. Skälen för åtgärden ska uppväga det intrång eller men i övrigt som den innebär för den person som åtgärden riktar sig mot eller för något annat motstående intresse. Inhämtning av uppgifter är enligt lagens 3 § också möjlig vid brottslig verksamhet som innefattar vissa särskilt angivna samhällsfarliga brott inom Säkerhetspolisens ansvarsområde vilka har ett lägre straffminimum än två år, däribland finansieringsbrott, grovt brott, enligt 3 § andra stycket finansieringslagen och offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning, grovt brott, enligt 6 § rekryteringslagen. Paragrafen är tidsbegränsad och gäller till utgången av år 2016. De övervakningsuppgifter som omfattas motsvarar väsentligen de som kan komma åt genom hemlig övervakning av elektronisk kommunikation.

Bör möjligheterna att använda hemliga tvångsmedel vid förundersökning om brott utvidgas?

Som framgår av föregående avsnitt finns möjligheter att tillgripa hemliga tvångsmedel vid förundersökning om terrorismrelaterad brottslighet, även i de fall varken straffskalan eller brottets straffvärde i det konkreta fallet överstiger två års fängelse. Ändamålet med de straffbestämmelser som föreslås i fråga om resor i avsikt att begå eller förebereda särskilt allvarlig brottslighet respektive meddela eller motta instruktioner för sådan brottslighet samt finansiering av sådana resor är detsamma som för de terrorismrelaterade brott där denna utökade möjlighet att tillgripa hemliga tvångsmedel redan finns. Detsamma gäller det tillägg i finansieringsbrottet som avser finansiering av en person eller en sammanslutning av personer som begår, försöker begå, förbereder eller medverkar till särskilt allvarlig brottslighet. Ytterst syftar den föreslagna kriminaliseringen till att förhindra att terroristbrott eller annan särskilt allvarlig brottslighet begås. Brotten kommer därmed att ligga inom

Säkerhetspolisens ansvarsområde och de kan sägas tillhöra kategorin av särskilt samhällsfarliga brott genom att brottsligheten i förlängningen kan hota vitala samhällsintressen. Det är viktigt att all form av verksamhet med anknytning till terrorism kan stoppas i ett så tidigt skede som möjligt. Ett sätt att förebygga fullbordade terroristbrott är att ingripa tidigt mot de personer som deltar i sådan verksamhet. En sådan möjlighet är viktig även när det gäller de personer som begår de nu föreslagna brotten. Således finns uppenbara likheter mellan dessa brott och de brott för vilka ökade möjligheter till användning av hemliga tvångsmedel inom ramen för förundersökning redan finns.

Därtill kommer att de som planerar terroristbrott eller därmed sammanhängande brottslighet inte sällan verkar inom större nätverk och ofta har ett högt säkerhetstänkande. Inte sällan kan användningen av hemliga tvångsmedel vara en av få möjligheter att utreda och även förhindra denna typ av brottslighet. Det har därför framhållits som argument för utökade möjligheter till tvångsmedel att terrorismrelaterad brottslighet regelmässigt är svårutredd (prop. 2007/08:163 s. 50). Behovet av hemliga tvångsmedel har därför ansetts vara särskilt stort. Säkerhetspolisen har också, i allt väsentligt, uppgett sig ha nytta av dessa möjligheter inom ramen för sin förebyggande och utredande verksamhet (prop. 2013/14:237 s. 64, jfr SOU 2012:44).

De skäl som ovan redovisats för utökade möjligheter att använda hemliga tvångsmedel får därmed anses motivera att sådana möjligheter införs även i fråga om nu föreslagna brott. I annat fall skulle förutsättningarna för Säkerhetspolisen att utreda och förhindra dessa brott i många fall begränsas. De problem som framhållits från Säkerhetspolisen när det gäller den föreslagna kriminaliseringens eventuella inverkan på informationsinhämtning genom t.ex. samtal med personer som överväger att resa eller har rest och återvänt, se avsnitten 7.2.2 och 10.2, skulle därigenom också i viss mån kunna minskas. Därtill kommer att det i många fall kan vara svårt att på ett tidigt stadium av en brottsutredning säkert avgöra om misstankarna avser något av de brott för vilka utökade möjligheter till tvångsmedelsanvändning redan finns eller nu föreslagna brott. Som exempel kan nämnas att det kan vara svårt att i ett sådant skede bedöma om förundersökningen slutligen kommer att omfatta stämpling eller förberedelse till terroristbrott eller det fö-

reslagna resebrottet. Möjligheterna att använda hemliga tvångsmedel bör därför så långt möjligt vara desamma för samtliga brott som kan komma i fråga. Därigenom uppnås också en enhetlighet i regleringen, såväl vad gäller tillämpningsområde som brottslighetens straffvärde.

Det föreslås att ändringen införs i 27 kap. 2 § andra stycket RB. Därmed innebär ändringen även att det vid en förundersökning om samtliga dessa brott 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.

Sammanfattningsvis föreslås att hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation och hemlig kameraövervakning ska kunna användas vid en förundersökning om resor i avsikt att begå eller förbereda särskilt allvarlig brottslighet respektive meddela eller motta instruktioner för sådan brottslighet och finansiering av sådana resor. Detsamma föreslås gälla för finansiering av en person eller en sammanslutning av personer som begår, försöker begå, förbereder eller medverkar till särskilt allvarlig brottslighet. Även vid förundersökning avseende mottagande av instruktioner för särskilt allvarlig brottslighet ska denna möjlighet finnas. Vid en förundersökning om dessa brott föreslås även att ett skriftligt meddelande mellan den misstänkte och en närstående, eller mellan sådana närstående inbördes, ska kunna tas i beslag hos den misstänkte eller en närstående.

Bör möjligheterna till preventiv tvångsmedelsanvändning utvidgas?

Som ovan redovisats finns genom 2007 års lag om preventiva tvångsmedel möjligheter för de brottsbekämpande myndigheterna att i sin underrättelseverksamhet använda sig av vissa hemliga tvångsmedel. Avsikten med denna möjlighet är att förhindra sådana brott som riktas mot de allra viktigaste samhällsvärdena. Lagen har alltså ett preventivt syfte och är utformad med utgångspunkt i att lagföring av personer som begår denna typ av brott visserligen är angelägen, men att det allra viktigaste är att brott inte kommer till stånd. Lagen har därför betydelse för främst Säkerhetspolisens förebyggande arbete och har nästan uteslutande använts på detta område. Möjligheterna till preventiva tvångsmedel har uppgetts vara av

nytta för verksamheten. Det har varit fråga om situationer där tillräcklig information inte har funnits för att inleda en förundersökning, men där allvarliga brott av visst slag befarats och information inte har ansetts kunna erhållas på annat sätt än genom tvångsmedel (prop. 2013/14:237 s. 68 och 98).

När det gäller terrorismrelaterad brottslighet ger lagen möjligheter till preventiva tvångsåtgärder endast i de fall brotten bedöms som grova, med undantag för terroristbrott enligt 2 § terroristbrottslagen. Från Säkerhetspolisen och Åklagarmyndigheten, Riksenheten för säkerhetsmål, har framförts att det finns ett behov av att kunna använda denna typ av tvångsåtgärder även i fråga om sådana brott av normalgraden. Myndigheterna har främst pekat på svårigheterna att i det tidiga skede när en preventiv tvångsmedelsansökan är aktuell bedöma om det är fråga om grova brott eller inte. Vidare har hävdats att det kan finnas behov av att på motsvarande sätt möjliggöra sådan tvångsmedelsanvändning även för de nu föreslagna brotten. I annat fall kan det vara mycket svårt att förhindra att dessa brott äger rum.

Myndigheternas synpunkter får anses ha visst fog för sig. Frågan om att utöka brottskatalogen till att omfatta även brott av normalgraden enligt finansieringslagen och rekryteringslagen har emellertid nyligen varit föremål för överväganden av regeringen och förslagen har antagits av riksdagen. En sådan utökning av de brott för vilka preventiva tvångsmedelsåtgärder ska vara tillgängliga har inte ansetts vara motiverad, främst med hänsyn till brottens relativt låga straffskala (fängelse i högst två år). En utvidgning av möjligheterna till preventiv tvångsmedelsanvändning i dessa fall skulle enligt regeringen medföra en ökad risk för att användningen i ett senare skede skulle kunna visa sig vara oproportionerlig (samma proposition s. 113–115). Med hänsyn till att frågan nyligen prövats finns inte i nuläget anledning att föreslå en annan utgångspunkt för avgränsningen av tillämpningsområdet för preventiva hemliga tvångsmedel än den nu gällande. Därmed finns det endast skäl att överväga om mottagande av instruktioner för särskilt allvarlig brottslighet och finansiering av en person eller en sammanlutning av personer som begår, försöker begå, förbereder eller medverkar till sådan brottslighet, i båda fallen grovt brott, ska utgöra brott för vilka preventiv tvångsmedelsanvändning ska vara tillåten. I likhet med de brott där sådan möjlighet redan finns är det

fråga om brottslighet som i det längsta bör förhindras och som kommer att hänföras till Säkerhetspolisens förebyggande verksamhet. Möjligheterna till tvångsmedelsanvändning bör därför vara desamma.

Bör det införas ett undantag från underrättelseskyldigheten?

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, hemlig kameraövervakning eller hemlig rumsavlyssning som han eller hon har utsatts för. Även annan person ska i vissa fall enligt andra och tredje stycket underrättas.

Från huvudregeln finns i 33 § undantag från underrättelseskyldigheten. Det gäller bl.a. om förundersökningen angår terroristbrott enligt 2 § terroristbrottslagen, finansieringsbrott enligt 3 § finansieringslagen eller offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning enligt 3–5 §§ rekryteringslagen.

I linje med de förslag som lämnats ovan rörande ökade möjligheter till hemlig tvångsmedelsanvändning i förundersökning och i preventivt syfte bör undantaget från underrättelseskyldigheten gälla även vid förundersökning rörande det föreslagna resebrottet, finansiering av sådan resa, finansiering av en person eller en sammanslutning av personer som begår, försöker begå, förbereder eller medverkar till särskilt allvarlig brottslighet samt mottagande av instruktioner för sådan brottslighet. Nödvändiga ändringar bör därför göras i bestämmelsen.

10 Konsekvenser av förslagen

10.1 Ekonomiska konsekvenser

Bedömning: Förslagen kan komma att leda till kostnadsökningar för rättsväsendet, främst för Säkerhetspolisens verksamhet. Kostnadsökningarna inom Säkerhetspolisen bedöms av myndigheten uppgå till mellan 60–100 miljoner kronor. Övriga kostnadsökningar inom rättsväsendet bedöms kunna finansieras inom befintliga anslag för berörda myndigheter.

Skälen för bedömningen

I betänkandet lämnas förslag till nya straffbestämmelser rörande dels resor som genomförs i avsikt att begå eller förbereda särskilt allvarlig brottslighet respektive meddela eller motta instruktioner för sådan brottslighet, dels mottagande av utbildning för särskilt allvarlig brottslighet. Därtill lämnas förslag om att finansiering av straffbara resor ska kriminaliseras samt om en utvidgning av straffansvaret för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet till att avse personer eller sammanslutningar av personer som begår, försöker begå, förbereder eller medverkar till särskilt allvarlig brottslighet.

De kostnader som kan beräknas uppkomma för staten till följd av dessa förslag hänför sig till rättsväsendet. Förslagen kommer sannolikt att leda till en ökning av antalet inledda förundersökningar vid Säkerhetspolisen. För att myndighetens förmåga att förhindra terroristattentat inte ska försämrans genom en omfördelning av resurser från underrättelseverksamheten till den utredande verksamheten krävs att de ökade kostnaderna för myndighetens brottsutredande verksamhet fullt ut finansieras. Detta bedöms en-

ligt Säkerhetspolisen inte kunna ske inom myndighetens nuvarande anslag.

Baserat på de uppgifter som myndigheten har om antalet personer som under våren 2015 har rest från Sverige på ett sådant sätt som skulle kunna träffas av de föreslagna bestämmelserna om straffbar resa har kostnaderna för Säkerhetspolisens förundersökningar av myndigheten beräknats till 60–100 miljoner kronor. Därtill kommer de förundersökningar som kan förväntas bli aktuella med anledning av övriga förslag till utvidgad kriminalisering, bl.a. förslaget om mottagande av utbildning för särskilt allvarlig brottslighet.

Den största kostnadsökningen kan alltså förväntas ske inom Säkerhetspolisens brottsutredande verksamhet. När det gäller övriga delar av rättsväsendet bedöms kostnadsökningarna vara mer begränsade. Inom åklagarväsendet, domstolsväsendet och Kriminalvården bedöms därför kostnaderna kunna finansieras inom ramen för befintliga anslag.

10.2 Konsekvenser för brottsligheten och för det brottsförebyggande arbetet

En grundtanke med att kriminalisera ett visst beteende är att detta ska påverka människor på ett sådant sätt att brottsligheten minskar, dvs. det ska finnas en allmänpreventiv verkan i kriminaliseringen. Det är svårt att på förhand göra en bedömning av i vilken omfattning en lagstiftningsåtgärd kan komma att få önskad effekt. Säkerhetspolisen har uppgett att det finns anledning att tro att en del av myndighetens förebyggande arbete kan komma att gynnas av de föreslagna straffbestämmelserna. Därmed kan de förslag till nya straffbestämmelser som lämnats förväntas få allmänpreventiv effekt.

Säkerhetspolisen har emellertid även framfört att en kriminalisering av framför allt resor kan få negativa konsekvenser för myndighetens brottsförebyggande arbete.

Av 23 kap. 1 § rättegångsbalken följer en plikt att inleda förundersökning om det kan antas att ett brott under allmänt åtal har begåtts. Tröskeln för att inleda förundersökning är relativt låg. En konsekvens av att gärningar straffbeläggs på ett tidigt stadium, på

det sätt som resolutionen kräver, blir således att mycket av den brottsförebyggande verksamhet som i dag bedrivs inom ramen för underrättelseverksamheten i stället kan komma att bli föremål för förundersökning. Därmed kan bl.a. myndighetens möjligheter att få tillgång till information från signalspaning komma att kraftigt begränsas.

I dag har Säkerhetspolisen, under vissa förutsättningar, rätt att få inrikta signalspaningsverksamheten och att få rapportering av underrättelser från Försvarets radioanstalt, förkortat FRA. Myndigheten har ett mycket stort behov och stor nytta av uppgifter som inhämtas på detta sätt, särskilt eftersom en betydande del av den terrorismverksamhet som Säkerhetspolisen söker förebygga har kopplingar till utlandet eller har sitt ursprung där. Det är möjligt att genom signalspaning inhämta uppgifter inom ramen för försvarsunderrättelseverksamheten, som delges Säkerhetspolisen inom ramen för dennas underrättelseverksamhet. Signalspaning får emellertid inte bedrivas kring en företeelse beträffande vilken förundersökning pågår, eftersom det då finns förutsättningar att i den brottsbekämpande verksamheten använda sådana hemliga tvångsmedel som regleras i rättegångsbalken (prop. 2006/07:63 s. 108). Signalspaningen får inte heller användas i syfte att kringgå dessa bestämmelser (prop. 2011/12:179 s. 19). I praktiken innebär detta att inledandet av en förundersökning medför att rapportering till Säkerhetspolisen måste avbrytas såvitt gäller de förhållanden som är föremål för förundersökning. Då mycket av det agerande som i dag motverkas inom ramen för underrättelseverksamheten vid en kriminalisering kan förväntas bli föremål för förundersökning, kommer möjligheten att få information via signalspaning att avsevärt begränsas. Säkerhetspolisens förebyggande arbete kommer därmed att påverkas negativt.

För att inte Sveriges förmåga att förhindra terroristattentat påtagligt ska försämrats skulle det enligt Säkerhetspolisen krävas en lösning som möjliggör för FRA att delge underrättelseinformation till Säkerhetspolisens underrättelseverksamhet, trots att förundersökning har inletts. En sådan lösning skulle enligt myndigheten inte innebära att signalspaningsinformation skulle utgöra en del av förundersökningen, bl.a. eftersom detta bl.a. skulle kunna riskera att FRA:s metoder för inhämtning av information avslöjas. Ett sätt att hantera situationen skulle enligt Säkerhetspolisen kunna vara att

det införs en begränsning i hur sådan information får användas. En liknande bestämmelse finns i 3 § lagen (2000:343) om internationellt polisiärt samarbete. Vidare kan Säkerhetspolisens informationsinhämtning genom tips försämrans på grund av den föreslagna resekriminaliseringen. Många tips lämnas av släkt och vänner i den misstänktes omgivning. Kontakten föranleds ofta av en oro kring att någon t.ex. står i begrepp att resa och ansluta sig till en organisation med terrorismanknytning för att delta i stridigheter. Viljan att på detta sätt ta kontakt med myndigheten kan förväntas minska om den närstående genom tipset riskerar att bli misstänkt för brott. Detta skulle enligt myndigheten kunna minska möjligheterna att bedriva egen underrättelseverksamhet och göra bedömningar av t.ex. hur många och vilka personer som planerar eller genomför terrorismresor eller återvänder från sådana resor och av deras avsikter och förmåga att utföra attentat i Sverige. Även möjligheterna att inrikta samverkande myndigheters insatser på området skulle kunna försämrans.

Även möjligheten till frivilliga samtal med personer som planerar att resa, eller som har återvänt, skulle begränsas. Främst samtal med återvändare ger erfarenhetsmässigt god information som kan utgöra grund för bedömning av eventuella hot mot Sverige och svenska intressen. Så snart en person skäligen kan misstänkas för brott, vilket sannolikt skulle omfatta flera av de situationer där frivilliga samtal i dag är aktuella, ska denne underrättas om misstanken. Under en förundersökning kommer det inte heller att finnas någon möjlighet att hålla ett frivilligt samtal mellan en anställd vid Säkerhetspolisen och en misstänkt om den sak som förundersökningen rör. Samtalet utgör i stället ett förhör enligt rättegångsbalken. Det innebär också att vissa uppgifter inte längre kan hållas hemliga för den misstänkte. I de fall Säkerhetspolisen av operativa skäl inte kan röja att en enskild är misstänkt för brott kommer därför samtal om det som förundersökningen rör inte längre att kunna hållas.

En utvidgad kriminalisering kan sannolikt även leda till att verksamhet som tidigare bedrivits och kommunicerats öppet, t.ex. via internetsidor, fortsättningsvis kommer att bedrivas dolt och därmed vara svårare att övervaka.

Även om en del av den informationsförlust som uppkommer genom minskad tillgång till uppgifter genom tips, samtal och in-

hämtning av information i öppna källor kan kompenseras genom möjligheterna till hemliga tvångsmedel, kvarstår utmaningar. Enligt Säkerhetspolisen har möjligheterna till inhämtning av information genom hemliga tvångsmedel kommit att försämrats. Det är i dag mycket svårare att få tillgång till sådan information som tidigare avhandlades i textmeddelanden eller i telefon- eller mobilsamtal. Mycket av den elektroniska kommunikationen är krypterad på olika sätt eller sker via sociala medietjänster och olika applikationer. Det finns ingen skyldighet för operatörerna att anpassa sina system till denna utveckling, vilket innebär betydande svårigheter för brottsbekämpande myndigheter att tyda kommunikationen. Möjligheterna att inom Säkerhetspolisens verksamhet använda information som inhämtas genom hemliga tvångsmedel har därför minskat. Det finns enligt myndigheten ett påtagligt behov av att få tillgång till ett nytt tvångsmedel, s.k. hemlig dataavläsning, vilket i dag används i bl.a. Danmark och Finland. Frågan om hemlig dataavläsning har behandlats av statliga utredningar, i betänkandet Tillgång till elektronik kommunikation i brottsutredningar m.m. (SOU 2005:38) och senast i betänkandet Hemliga tvångsmedel mot allvarliga brott (SOU 2012:44 s. 765 ff), där ett sådant tvångsmedel ansågs kunna medföra beaktansvärd nytta. Det är enligt myndigheten angeläget att frågan tas upp till fortsatt beredning.

Slutligen har Säkerhetspolisen framfört att den konkreta hotbilden mot Sverige kan komma att förstärkas om kriminalisering av resor genomförs. I de våldsfrämjande islamistiska miljöerna finns det på det globala planet indikationer på att en kriminalisering av resande upplevs som en begränsning och därmed en kränkning av den personliga friheten. Detta kan i sin tur motivera genomförandet av terroristattentat i det land där begränsningarna införts. Personers avsikt att begå terroristattentat i Sverige eller mot svenska intressen skulle därmed riskera att förstärkas.

Även den nationella samordnaren för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism har framfört att en kriminalisering av resor kan inverka negativt på det förebyggande arbetet. Liksom Säkerhetspolisen ser myndigheten att lagstiftningen kan komma att inverka negativt på t.ex. anhörigas vilja att kontakta myndigheter vid oro över att närstående riskerar att radikaliseras. Enligt myndigheten finns också en risk för att lagstiftningen får en stigmatiser-

rande effekt på vissa särskilt utsatta grupper där många personer företar en sådan resa som omfattas av regleringen. Detta kan medföra att dialogen mellan myndigheter och dessa grupper försämras. Den föreslagna lagstiftningen riskerar även att försvåra myndighetssamverkan kring en s.k. exit-verksamhet, dvs. stöd till personer som önskar lämna sådana miljöer där de straffbara resorna ingår som ett naturligt inslag eller återvända från denna typ av resor.

10.3 Andra konsekvenser

Förslagen bedöms inte i övrigt få några sådana konsekvenser som anges i 14 och 15 §§ kommittéförordningen och som ska redovisas i betänkandet.

11 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

11.1 Ikraftträdande

Förslag: De föreslagna ändringarna ska träda i kraft 1 april 2016.

Skälen för förslaget

De ändringar som föreslagits ska träda i kraft så snart som möjligt. Med hänsyn till den tid som kan beräknas gå åt för remissförfarande, fortsatt beredning inom Regeringskansliet, inhämtande av lagrådsyttrande och riksdagsbehandling är det tidigaste datumet som ändringarna kan träda i kraft den 1 april 2016.

11.2 Övergångsbestämmelser

Bedömning: De föreslagna lagändringarna kräver inte några särskilda övergångsbestämmelser.

Skälen för bedömningen

Enligt allmänna principer får en ny straffrättslig lag inte ges retroaktiv verkan om lagen innebär en skärpt reglering i förhållande till vad som gällde tidigare. Beträffande strafflagstiftning är detta lagfäst i 2 kap. 10 § regeringsformen och artikel 7 i Europakonventionen, vilken gäller som svensk lag. En bestämmelse om förbud mot retroaktiv strafflagtillämpning finns även i 5 § lagen (1964:163) om införande av brottsbalken. De straffbestämmelser

som föreslås ska tillämpas endast i fråga om gärningar som begås efter ikraftträdandet. Detta följer av såväl allmänna principer som de redovisade bestämmelserna. Någon särskild övergångsbestämmelse behövs alltså inte.

När det gäller processrättslig lagstiftning är utgångspunkten att nya regler ska tillämpas omedelbart efter ikraftträdandet. Det innebär att nya regler ska tillämpas på varje processuell företeelse som inträffar efter det att regleringen har trätt i kraft. De processrättsliga lagändringar som föreslås gällande möjligheterna att använda hemliga tvångsmedel kommer i enlighet med denna huvudregel att tillämpas från och med att de träder i kraft. Således behövs inte heller i detta avseende några övergångsbestämmelser.

12 Författningskommentar

12.1 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 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.

Paragrafen anger syftet med lagen.

En ändring görs i första stycket. De internationella åtaganden som åsyftas i stycket är den internationella konventionen om bekämpande av finansiering av terrorism som antogs av Förenta nationernas generalförsamling den 9 december 1999 (54/109), Förenta nationernas säkerhetsråds resolution 2178 (2014) och rekommendation 5 meddelad av Financial Action Task Force, förkortat FATF.

Som en följd av ändringen i första stycket anges i andra stycket vilken konvention som avses.

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,

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.

Ändringen behandlas i avsnitt 7.2.4.

Paragrafen anger vad som i lagen avses med särskilt allvarlig brottslighet.

I *tredje punkten* läggs artikel 2 i konventionen för bekämpande av nukleär terrorism till. Det innebär att som särskilt allvarlig brottslighet avses även gärningar som enligt den angivna artikeln utgör brott. 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 rättsstridigt 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 konventionerna och 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

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.

Paragrafen behandlas i avsnitt 8.5.2.

Genom ändringen i *första stycket* regleras de förfaranden som är straffbara. I styckets *första punkt* återfinns det befintliga finansieringsbrottet. Ingen ändring görs i sak. Bestämmelsen har endast ändrats redaktionellt. Regleringen i styckets *andra punkt* är ny och syftar till att genomföra FATF:s rekommendation 5. Genom ändringen är det även straffbart att samla in, tillhandahålla eller ta emot pengar eller annan egendom 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.

Med sammanslutning avses i detta sammanhang en grupp av flera personer som i samförstånd ägnar sig åt sådan brottslighet som anges i bestämmelsen. Det krävs inte att sammanslutningen har en formellt fastställd struktur, t.ex. i form av stadgar. Däremot

omfattas inte en grupp som är av helt tillfällig natur och som tillkommit enbart för att begå ett visst brott.

Den person eller sammanslutning av personer som inte får finansieras bestäms genom kravet på att personen eller sammanslutningen begår, försöker begå, förbereder eller medverkar till särskilt allvarlig brottslighet. Därmed avses personer som utför gärningar som utgör särskilt allvarlig brottslighet eller försök, förberedelse eller medverkan till sådan brottslighet enligt de allmänna bestämmelserna i 23 kap. brottsbalken. Som exempel kan nämnas en person eller en sammanslutning av personer som tagit på sig en nyligen utförd gärning eller som förbereder brott genom att t.ex. hantera sprängämnen, vapen eller andra föremål som kan utgöra hjälpmedel.

Som framgått av allmänmotiveringen omfattar straffansvaret endast rättsstridiga handlingar. Det utesluter ansvar i de fall tillgångar överlämnas med stöd av lag eller annars av tvingande skäl. Detta får anses följa direkt av en tolkning av bestämmelsen. Därmed omfattas inte – vid finansiering av en enskild person – t.ex. socialförsäkringsförmåner. Det kan även 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.

Straffskalan för normalgraden av samtliga typer av förfaranden enligt paragrafen är fängelse i högst två år. Straffvärdet är dock normalt högre om syftet är att egendomen ska användas för att begå särskilt allvarlig brottslighet eller vetskap om att den är avsedd för detta finns.

I *andra stycket* finns en särskild straffskala för gärningar som är att anse som grovt brott. Vid bedömning av om brottet är grovt ska samtliga relevanta omständigheter beaktas. Särskilt ska beaktas om brottet utgjort ett led i en verksamhet som bedrivits i större omfattning eller annars varit av särskilt farlig art. Som

utgångspunkt krävs för grovt brott att finansieringen sker i syfte eller med vetskap om att särskilt allvarlig brottslighet ska begås.

Enligt *tredje stycket* ska det i ringa fall inte dömas till ansvar. Bestämmelsen syftar till att undanta sådana gärningar som inte framstår som i egentlig mening straffvärda. En mindre gåva till en person som begår, försöker begå, förbereder eller medverkar till särskilt allvarlig brottslighet är ett exempel på vad som skulle kunna rymmas under undantaget. Tillämpningsområdet för undantag när finansieringen avser en sammanslutning av personer är dock begränsat.

Straffbestämmelsen är inte nationellt begränsad. Det innebär att brott kan 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 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.

Paragrafen är ny och behandlas i avsnitt 7.2.4.

I bestämmelsen kriminaliseras finansiering av sådana resor som enligt 5 b § lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet, här förkortad rekryteringslagen, ska utgöra brott.

Paragrafens *första stycke* anger att det är straffbart att samla in, tillhandahålla eller ta emot pengar eller andra tillgångar i syfte att dessa ska användas eller med vetskap om att de är avsedda att användas för att genomföra en sådan resa som omfattas av straffansvar enligt 5 b § rekryteringslagen. Finansieringsåtgärderna är desamma som i 3 §. Medel avsedda för genomförande av en resa kan vara pengar eller annan egendom till täckande av bl.a. utgifter för biljett, hotell, utlägg eller andra kostnader som har samband med själva resan.

Det uppställs inget krav på att det ska ha förelegat fara för att en sådan resa som medlen är avsedda för ska komma till stånd. Det är tillräckligt att åtgärderna vidtagits i syfte att eller med vetskap om

att tillgångarna är avsedda att finansiera en sådan resa. Därmed krävs att gärningsmannen haft i vart fall insikts uppsåt till att tillgångarna ska användas för att genomföra en straffbar resa. Dock krävs inte att uppsåtet omfattar främjande av en viss bestämd resa. Det är tillräckligt med uppsåt till att en sådan resa förr eller senare ska komma till stånd. Uppsåtet måste också omfatta de omständigheter som gör en sådan resa straffbar, dvs. avsikten med resan.

Straffet är fängelse i högst två år. Vid bedömningen av straffvärdet ska hänsyn tas till bidragets betydelse för möjligheterna att genomföra den straffbara resan.

I paragrafens *andra stycke* anges att det inte ska dömas till ansvar i ringa fall. Det avser icke straffvärda fall som t.ex. finansiering genom mycket små 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 det* inte dömas till *ansvar* enligt denna lag.

Paragrafen, som behandlas i avsnitt 7.2.4, är genom ändringen tillämplig även i förhållande till finansiering av resor enligt 3 a §. Det innebär att det straffansvar som föreskrivs enligt någon av straffbestämmelserna i lagen inte ska tillämpas om gärningen är belagd med samma eller strängare straff enligt brottsbalken eller lagen (2003:148) om straff för terroristbrott, här förkortad terroristbrottslagen. Bestämmelsen ändras även redaktionellt.

6 §

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.

Paragrafen, som behandlas i avsnitt 7.3, är genom ändringen i *första stycket* tillämplig även i förhållande till brott enligt 3 a §. Det innebär att svensk domstol har behörighet för brott enligt någon av straffbestämmelserna i lagen som begåtts av svensk medborgare eller utlänning som befinner sig i Sverige, oavsett lagen på gärningsorten. Detta gäller även om brottet enligt 5 § ska bestraffas enligt brottsbalken eller terroristbrottslagen.

12.2 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 Förenta nationernas säkerhetsråds resolution 2178 (2014).

Paragrafen anger syftet med lagen.

Genom ändringen anges att lagen även innehåller bestämmelser för att genomföra 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.

Paragrafen är ny och behandlas i avsnitt 7.2.1.

I bestämmelsen kriminaliseras mottagande av utbildning för särskilt allvarlig brottslighet. Vad som avses med särskilt allvarlig brottslighet anges i 2 §.

Bestämmelsen omfattar fall där någon mottar 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 att användas för sådan brottslighet.

Med instruktioner avses detsamma som i 5 §. Med instruktioner om tillverkning eller användning av sprängämnen, vapen eller farliga eller skadliga ämnen menas instruktioner om vissa kvalificerade typer av hjälpmedel som är avsedda att, eller som kan, orsaka död eller allvarlig skada på liv eller egendom. Med sprängämnen avses explosiva varor, t.ex. brandbomber, granater och minor, medan vapen innefattar bl.a. skjutvapen och biologiska och kemiska vapen. Till farliga eller skadliga ämnen räknas bl.a. gift, giftgas, smittämnen som kan vara farliga för liv eller hälsa och radioaktiva ämnen. Med instruktioner om andra metoder och tekniker menas instruktioner om t.ex. metoder för hur man ska kunna passera en säkerhetskontroll på en flygplats med vapen eller tekniker för att sprida smitta på visst sätt. De vapen, metoder eller annat som instruktionerna avser ska vara särskilt ägnade att användas för särskilt allvarlig brottslighet.

För straffansvar krävs att den som mottar instruktionerna i något avseende agerar aktivt, t.ex. genom att delta i träning eller annan form av undervisning. Ren passivitet hos mottagaren bestraffas inte. Vidare krävs att en annan person ska ha meddelat den mottagande personen instruktionerna. Därmed uppställs ett krav på att den som meddelar och den som mottar instruktionerna har någon form av kontakt, t.ex. genom att träffas eller på något annat sätt kommunicera med varandra. Kommunikationen kan även ske över internet, t.ex. genom att den som meddelar instruktioner lägger upp en hemsida och till en utvald krets av personer distribuerar ett lösenord som ger tillgång till hemsidan.

Självutbildning omfattas inte av straffansvaret. Detta innefattar t.ex. utbildning som sker genom inhämtande av allmänt tillgänglig information på internet. Även deltagande i olika typer av utbildningar inom t.ex. kemi, fysik eller liknande, utan att utbildaren är medveten om elevens avsikter, faller utanför straffansvaret.

Ansvar förutsätter att mottagandet av instruktionerna har skett med avsikt att dessa ska användas för särskilt allvarlig brottslighet. Instruktionerna ska också ha meddelats på ett sätt som varit särskilt ägnat att främja sådan brottslighet. Med främjande avses

detsamma som i 23 kap. brottsbalken. Därmed ska instruktionerna lämnas under förhållanden som typiskt sett är sådana att den som lämnat dem kan anses ha haft vetskap om att de är avsedda att användas för särskilt allvarlig brottslighet. En sammantagen bedömning av alla omständigheter i det enskilda fallet ska göras. Som exempel kan nämnas att instruktionerna meddelas inom ramen för träning och utbildning i t.ex. vapenanvändning och stridsmetoder som bedrivs i ett läger utomlands. Vidare kan instruktioner anses vara meddelade på ett sätt som är särskilt ägnat att främja särskilt allvarlig brottslighet om de meddelas genom t.ex. en kodad hemsida på internet eller av en person som själv deltagit i denna typ av utbildning eller annars har kopplingar till sådan verksamhet. Utanför straffansvaret faller därmed de situationer där instruktioner lämnats i ett legitimt syfte, t.ex. inom ramen för militärtjänst, vid utbildning inom en skytteklubb eller i samband med undervisning inför jägarexamen eller flygcertifikat, även om instruktionerna mottas med den föreskrivna avsikten.

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. Starka skäl talar för att fängelse ska väljas som påföljd i normalfallet, se avsnitt 7.2.2.

I 6 § finns en särskild 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, 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.

Paragrafen är ny och behandlas i avsnitten 7.2.2 och 7.2.3.

I bestämmelsen kriminaliseras resor som företas i avsikt att (1) begå eller förbereda särskilt allvarlig brottslighet eller (2) meddela eller motta instruktioner på ett sätt som avses i 5 eller 5 a §.

Med resa avses en fysisk förflyttning, t.ex. med transportmedel eller till fots. Resan ska vara avsedd att sträcka sig över en eller flera

statsgränser. Resan kan påbörjas i ett annat land än Sverige och ingen del av resan behöver ha ägt rum här. Frågan om domsrätt över en sådan resa regleras i 9 §. För straffansvar krävs att resans slutmål är ett land där personen inte är medborgare. Denna begränsning gäller även i de fall personen har fler än ett medborgarskap. Därmed omfattar straffansvaret inte t.ex. en resa som innebär att en person som under viss tid vistats i Sverige återvänder till den stat där denne är medborgare.

Brottet är fullbordat när resan pågår, dvs. när den har påbörjats. Den som reser behöver inte ha lämnat landet eller hemorten, förutsatt att övriga förutsättningar är uppfyllda. Som exempel kan nämnas en person som är på väg till en flygplats eller tågstation för att därifrån fortsätta sin resa till ett annat land.

För straffansvar krävs att resan företas med en viss avsikt. I bestämmelsens första led krävs att avsikten med resan är att begå eller förbereda särskilt allvarlig brottslighet. Vad som avses med särskilt allvarlig brottslighet framgår av 2 §. Med rekvisitet förbereda avses detsamma som förberedelse till brott enligt 23 kap. 2 § första stycket brottsbalken. Vidare krävs att den gärning som resan begås i avsikt att förbereda är straffbar som förberedelse. En resa som företas i avsikt att förbereda särskilt allvarlig brottslighet som inte är straffbelagd på förberedelsestadiet är därmed inte straffbar.

Enligt bestämmelsens andra led krävs att avsikten med resan är att meddela eller motta sådana instruktioner för särskilt allvarlig brottslighet som avses i 5 §. Avsikten med resan ska alltså vara att på plats delta i sådan utbildning som, om den skulle inträffa, är att bedöma som brott enligt 5 eller 5 a §, förutsatt att nödvändig avsikt föreligger. Som exempel kan nämnas en person som reser för att som lärare eller elev delta i sådan utbildning i ett läger där denna typ av utbildning regelmässigt äger rum.

Straffet är fängelse i högst två år. Vid bedömningen av straffvärdet ska hänsyn tas till den risk som resan innebär för att särskilt allvarlig brottslighet ska komma till stånd. Vidare ska beaktas vilken typ av brottslighet som resan innebär en förhöjd risk för. Exempelvis torde allmänt en resa som sker i avsikt att begå eller förbereda konkret och nära förestående brottslighet, som kan innefatta fara för människors liv eller hälsa, vara att anse som allvarligare än en resa som sker i avsikt att på ett icke organiserat

sätt förmedla utbildning. Starka skäl talar för att fängelse ska väljas som påföljd i normalfallet, se avsnitt 7.2.2.

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 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.

Ändringen behandlas i avsnitt 7.2.1.

Bestämmelsen innehåller en särskild, strängare straffskala för offentligt uppmaning, rekrytering och givande av utbildning som är att anse som grov. Genom ändringen läggs brottet mottagande av utbildning enligt 5 a § till de brott för vilka den strängare straffskalan kan gälla.

I paragrafen anges vilka omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömning av om brottet är grovt. Samtliga relevanta omständigheter ska beaktas. Därutöver ska särskilt beaktas om den utbildning som mottas avsett särskilt allvarlig brottslighet som innefattar fara för flera människoliv eller för egendom av särskild betydelse. Som exempel kan nämnas mottagande av utbildning som avsett hantering av vapen eller sprängämnen som kan förorsaka särskilt allvarlig skada på människor eller på egendom av särskild betydelse, såsom egendom som kan anses ha ett större ekonomiskt värde eller annars ett stort värde för samhällsviktiga funktioner.

Att brottet ingått som ett led i en verksamhet som bedrivits i större omfattning innebär att mottagande av utbildning som skett i organiserad form och t.ex. innefattat träning i läger som utgångspunkt är att betrakta som allvarligare än mottagande av enstaka instruktioner.

Det ska också beaktas särskilt om brottet annars har varit av särskilt farlig art. Ju större betydelse gärningen haft för genomförande av särskilt allvarlig brottslighet, desto högre straffvärde kan den som regel anses ha.

7 §

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.

Bestämmelsen ändras endast redaktionellt.

8 §

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*.

Bestämmelsen ändras endast redaktionellt.

12.3 Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken

27 kap.

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 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 befattningsmed hemlig uppgift, grov obehörig befattningsmed 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 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,

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.

Ändringen behandlas i kapitel 9.

Paragrafen reglerar förutsättningarna för beslag av vissa skriftliga handlingar och meddelanden mellan den misstänkte och dennes närstående.

I *andra stycket sjunde punkten* läggs brottet finansiering av resor enligt 3 a § lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall, här förkortad finansieringslagen, till. Tillägget innebär att möjligheten att ta meddelanden i beslag gäller även under förundersökning avseende detta brott. Vidare innebär det att hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation enligt 18 §, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation enligt 19 § och hemlig kameraövervakning enligt 20 a §, genom hänvisningarna i dessa bestämmelser till den ändrade bestämmelsen, får användas vid en förundersökning om detta brott.

Detsamma gäller för all form av finansiering enligt 3 § finansieringslagen.

På motsvarande sätt finns även möjlighet att ta meddelanden i beslag samt använda de ovan uppräknade hemliga tvångsmedlen under förundersökning avseende brotten mottagande av instruktioner enligt 5 a § och resa i avsikt att begå eller förbereda respektive meddela eller motta instruktioner enligt 5 b § 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 räknning,

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.

Ändringen behandlas i kapitel 9.

Paragrafen reglerar i vilka fall underrättelse enligt 31 §, om när ett hemligt tvångsmedel har använts, får skjutas upp eller underlåtas.

I *tredje stycket sjätte punkten* läggs brottet finansiering av resor enligt 3 a § finansieringslagen till. Ändringen innebär att underrättelse om användningen av hemliga tvångsmedel ska underlåtas om förundersökningen angår detta brott. Detsamma gäller för alla former av finansiering enligt 3 § samma lag.

Sådan underrättelse ska även underlåtas om förundersökning avseende brotten mottagande av instruktioner enligt 5 a § och resa i avsikt att begå eller förbereda respektive meddela eller motta instruktioner enligt 5 b § rekryteringslagen.

Kommittédirektiv 2014:155

Genomförande av vissa straffrättsliga åtgärderna för att förhindra och bekämpa terrorism

Beslut vid regeringssammanträde den 18 december 2014

Sammanfattning

En särskild utredare ska analysera behovet av lagändringar för att Sverige ska leva upp till de krav på straffrättslig reglering för att förhindra och bekämpa terrorism som ställs i FN:s säkerhetsråds resolution 2178 (2014). Om utredaren bedömer att det krävs lagändringar ska förslag till sådana lämnas.

Utredaren ska även ta ställning till om Sveriges straffrättsliga reglering för att förhindra och bekämpa finansiering av terrorism uppfyller de krav som Financial Action Task Force (FATF) ställer och vid behov föreslå nödvändiga lagändringar.

Uppdraget ska redovisas senast den 18 juni 2015.

En effektiv straffrättslig lagstiftning – ett sätt att motverka terrorism

Personer som reser utomlands för att delta i terroristhandlingar eller terroristträning utgör ett hot mot internationell fred och säkerhet. För att kunna motverka detta krävs en effektiv straffrättslig lagstiftning. Kriminalisering utgör dock endast en del av åtgärderna. Det behövs också förebyggande insatser mot radikaliserings och rekrytering. Sådana insatser ingår exempelvis i det uppdrag som har getts till en nationell samordnare för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism.

Den 24 september 2014 antog FN:s säkerhetsråd resolution 2178 (2014). Resolutionen är antagen i enlighet med kapitel VII i FN-stadgan och är därmed bindande för alla medlemsstater.

I resolutionen bekräftas att terrorism i alla dess former är ett hot mot internationell fred och säkerhet. Det noteras att terrorismhotet har kommit att bli alltmer utbredd och att antalet terrordåd i olika delar av världen ökar, innefattande sådana handlingar som motiverats av intolerans eller extremism. Vidare uttrycks allvarlig oro över det akuta och växande hot som de personer utgör som reser till ett annat land för att delta i terroristhandlingar eller terroristträning, även när detta sker i samband med väpnade konflikter. De bidrar enligt resolutionen till att intensiteten och varaktigheten av konflikter tilltar och att de blir mer svårlösta. Personerna uppges kunna utgöra ett allvarligt hot mot bl.a. sina ursprungsländer, länderna de reser genom och länderna de reser till. Det uttrycks också allvarlig oro över att personerna använder sin extremistiska ideologi för att främja terrorism.

Medlemsstaterna ska enligt paragraf 5, i överensstämmelse med internationella mänskliga rättigheter, internationell flyktingrätt och internationell humanitär rätt, förhindra och bekämpa rekrytering, organisering, transport eller utrustande av personer som reser till ett annat land i syfte att utföra, planera, förbereda eller delta i terroristhandlingar eller att ge eller få terroristträning. Detsamma gäller finansiering av deras resor och aktiviteter.

I paragraf 6 ställs krav på att medlemsstaternas lagstiftning ska innehålla bestämmelser som gör det möjligt att åtala och bestraffa personer på ett sätt som återspeglar allvaret i vissa angivna brott.

Vidare har Sverige ett internationellt åtagande att kriminalisera finansiering av terrorism inom ramen för Financial Action Task Force (FATF). FATF är en mellanstatlig organisation som har till syfte att fastställa standarder om och främja ett effektivt genomförande av rättsliga, administrativa och operativa åtgärder för att bekämpa penningtvätt, finansiering av terrorism och finansiering av spridning av massförstörelsevapen, liksom andra hot mot integriteten i de internationella finansiella systemen. Sverige är medlem av FATF sedan organisationen inrättades 1989.

Bestämmelser i svensk lagstiftning om terroristbrott och brott med anknytning till terrorism finns i lagen (2003:148) om straff för

terroristbrott (terroristbrottslagen), lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet samt lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall (finansieringslagen).

Uppdraget att se över den straffrättsliga lagstiftningen med anledning av FN:s säkerhetsråds resolution 2178 (2014)

Sverige har en folkrättslig förpliktelse att leva upp till sina internationella straffrättsliga åtaganden på terrorismområdet. En särskild utredare ska därför ta ställning till om, och i så fall hur, svensk lagstiftning behöver ändras för att motsvara de krav på straffrättslig reglering som ställs i FN:s säkerhetsråds resolution 2178 (2014).

Uppdraget aktualiserar frågor som rör skyddet för grundläggande fri- och rättigheter enligt regeringsformen (RF) och den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). Det gäller bl.a. rätten till rörelsefrihet enligt 2 kap. 8 § RF och artikel 2 i det fjärde tilläggsprotokollet till Europakonventionen samt yttrande- och informationsfriheten enligt 2 kap. 1 § RF och artikel 10 i Europakonventionen. Det är viktigt att skyddet för grundläggande fri- och rättigheter noga beaktas samt att bedömningar som görs och förslag som lämnas är förenliga med såväl regeringsformen som Europakonventionen och Sveriges folkrättsliga förpliktelser i övrigt.

Slutligen bör det beaktas hur utformningen av förslag till kriminalisering och avgränsningarna av det straffbara området påverkar möjligheterna för organisationer inom civilsamhället och ansvariga myndigheter att bedriva ett effektivt arbete för att förebygga och förhindra att personer reser utomlands i syfte att delta i terroristhandlingar eller terroristträning.

Behöver svensk lagstiftning ändras för att motsvara resolutionens krav avseende att resa eller försöka resa?

Enligt paragraf 6 a i resolutionen ska det utgöra brott att en stats medborgare reser, eller försöker resa, till ett annat land än där personen har sin hemvist eller är medborgare, eller att en annan person reser, eller försöker resa, från sitt territorium till ett annat land än där personen har sin hemvist eller är medborgare, i syfte att utföra, planera, förbereda eller delta i terroristhandlingar (*terrorist acts*). I resolutionen anges inte vad som avses med terroristhandlingar.

I svensk rätt finns det inte några straffbestämmelser som tar direkt sikte på sådana resor som avses. Däremot innebär de s.k. osjälvständiga brottsformerna, framför allt förberedelse och stämpling till brott, att det finns bestämmelser som kan tillämpas på gärningar som ligger på ett tidigt stadium vid planeringen av ett terroristbrott. För att en resa eller ett försök att resa, i de syften som anges i resolutionen, ska utgöra ett brott enligt terroristbrottslagen krävs att handlandet uppfyller rekvisiten för försök, förberedelse eller stämpling till terroristbrott.

Kravet i paragraf 6 a omfattar även den som reser eller försöker resa i syfte att ge eller få terroristträning (*terrorist training*). Resolutionen anger inte vad som avses med detta begrepp. I lagen om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet regleras ett särskilt straffansvar för vissa gärningar som kan föregå ett terroristbrott, bl.a. utbildning. Bestämmelsen omfattar fall där någon meddelar eller söker meddela instruktioner om tillverkning eller användning av sådana sprängämnen, vapen eller skadliga eller farliga ämnen som är särskilt ägnade att användas för särskilt allvarlig brottslighet, eller om andra metoder eller tekniker som är särskilt ägnade för sådant ändamål. Utbildningsbrottet är inte kriminaliserat på försöks-, förberedelse- eller stämplingsstadiet. Dessutom träffar det endast den som *ger* utbildning.

Det kan således ifrågasättas om den befintliga straffrättsliga regleringen är tillräcklig i förhållande till resolutionens krav.

Utredaren ska därför

- ta ställning till hur långt resolutionens kriminaliserings-krav avseende att resa eller försöka resa i de syften som anges sträcker

sig och analysera behovet av lagändringar för att Sverige ska leva upp till kravet, och

- lämna de lagförslag som är nödvändiga.

Behöver svensk lagstiftning ändras för att motsvara resolutionens krav avseende att finansiera resor?

Paragraf 6 b i resolutionen föreskriver att direkt eller indirekt tillhandahållande eller insamlande av medel, av en stats medborgare eller på en stats territorium, i syfte att medlen ska användas, eller med vetskap om att de är avsedda att användas, till att finansiera en persons resa till ett annat land än där personen har sin hemvist eller är medborgare, i sådant syfte som anges under paragraf 6 a, ska utgöra brott.

Enligt finansieringslagen är det straffbart att samla in, tillhandahålla eller ta emot pengar eller annan egendom i syfte att egendomen ska användas eller med vetskap om att den är avsedd att användas för att begå särskilt allvarlig brottslighet. Försök, men däremot inte förberedelse eller stämpling, till ett sådant brott är också straffbelagt. De gärningar som det enligt resolutionen ska vara straffbart att finansiera omfattas inte av vad som enligt finansieringslagen avses med särskilt allvarlig brottslighet. Finansiering av resor utgör därmed brott enligt finansieringslagen endast i den utsträckning det kan visas att syftet med finansieringen är att särskilt allvarlig brottslighet ska begås. Därutöver kan finansiering av en sådan resa som nu är aktuell, och som består i att lämna pengar eller annat som betalning för ett brott eller för att täcka kostnader för utförande av ett brott, utgöra förberedelse till terroristbrott.

Den svenska kriminaliseringen motsvarar därmed möjligen inte fullt ut vad som krävs enligt resolutionen.

Utredaren ska därför

- ta ställning till hur långt resolutionens kriminaliserings-krav avseende finansiering av resor sträcker sig och analysera behovet av lagändringar för att Sverige ska leva upp till kravet, och
- lämna de lagförslag som är nödvändiga.

Behöver svensk lagstiftning ändras för att motsvara resolutionens krav avseende att underlätta resor?

Enligt paragraf 6 c i resolutionen ska organiserande, eller annat underlättande, innefattande rekryteringshandlingar, av en stats medborgare eller på en stats territorium, av en persons resa till ett annat land än där personen har sin hemvist eller är medborgare, i sådant syfte som anges under paragraf 6 a, utgöra brott.

Enligt den allmänna medverkansbestämmelsen i 23 kap. 4 § brottsbalken gäller ansvaret för en viss gärning inte bara den som utfört gärningen utan även den som främjat den. Att någon har vidtagit åtgärder som underlättar eller åtminstone är ägnade att underlätta gärningens utförande torde innebära att gärningen främjas. För att resolutionens krav i denna del ska vara uppfyllt genom medverkansbestämmelsen krävs att det finns gärningar som är straffbelagda som självständiga brott eller som försök, förberedelse eller stämpling till brott. På vilket sätt medverkansregleringen kan motsvara kravet beror alltså på vad utredaren kommer fram till när det gäller resor enligt paragraf 6 a.

Det är således osäkert om underlättande av resor enligt resolutionen fullt ut motsvaras av befintlig svensk reglering.

Utredaren ska därför

- ta ställning till hur långt resolutionens kriminaliseringskrav avseende underlättande av resor sträcker sig och analysera behovet av lagändringar för att Sverige ska leva upp till kravet, och
- lämna de lagförslag som är nödvändiga.

Uppdraget att se över finansieringslagen med anledning av FATF:s straffrättsliga krav

FATF har antagit 40 rekommendationer om åtgärder mot penningtvätt, finansiering av terrorism och finansiering av spridning av massförstörelsevapen. Genom ett ömsesidigt utvärderingssystem kontrollerar FATF att rekommendationerna följs. Inom ramen för den fjärde omgången ömsesidiga utvärderingar kommer Sverige att utvärderas under 2016.

I FATF:s rekommendation 5 ställs krav på att medlemsstaterna ska kriminalisera finansiering av terrorism i enlighet med FN:s

internationella konvention om bekämpande av finansiering av terrorism som antogs 1999. Medlemsstaterna ska också se till att inte bara finansiering av terroristhandlingar utan även av terroristorganisationer och individuella terrorister omfattas av kriminaliseringen. Det senare ska gälla även när det saknas koppling till en specifik terroristhandling.

Enligt finansieringslagen är det straffbart att samla in, tillhandahålla eller ta emot pengar eller annan egendom i syfte att egendomen ska användas eller med vetskap om att den är avsedd att användas för att begå särskilt allvarlig brottslighet (vilket omfattar de brott som det enligt konventionen ska vara straffbart att finansiera). För straffansvar krävs att handlingen ska ha utförts med åtminstone vetskap om att egendomen är avsedd att användas för att begå särskilt allvarlig brottslighet (se Högsta domstolens beslut den 14 april 2014 i mål nr Ö 386-14).

I samband med FATF:s utvärdering av Sverige 2006 bedömdes Sveriges kriminalisering av finansiering av terrorism i stor utsträckning vara förenlig med den aktuella rekommendationen. Det förhållandet att kriminaliseringen inte uttryckligen omfattar insamling eller tillhandahållande av pengar eller annan egendom med vetskap om att den är avsedd att användas (i vilket syfte som helst) av en terroristorganisation eller en individuell terrorist, ansågs dock som en brist.

Sverige uppmanades därför att utvidga straffansvaret på så sätt att det uttryckligen görs straffbart att samla in eller tillhandahålla egendom med vetskap om att den är avsedd att användas av en terroristorganisation eller av en individuell terrorist i vilket syfte som helst (*for any purpose*).

Det är angeläget att Sverige lever upp till sina åtaganden i förhållande till FATF. Det finns därför skäl att låta utreda om, och i så fall hur, svensk lagstiftning behöver ändras för att motsvara det krav som följer av FATF:s rekommendation 5. Det bör i det sammanhanget beaktas hur utformningen av förslag till kriminalisering och avgränsningarna av det straffbara området påverkar enskildas möjlighet att lämna bidrag till humanitär verksamhet.

Utredaren ska därför

- ta ställning till om Sverige genom finansieringslagen lever upp till de krav som följer av FATF:s rekommendation 5, och

- vid behov föreslå de lagändringar som krävs för att åtagandet ska vara uppfyllt.

Deltagande i väpnad konflikt

Regeringen anser att det finns anledning att överväga det straffbara området i förhållande till deltagande i en väpnad konflikt utomlands när det sker inom ramen för en terroristorganisation. Även straffbestämmelser i detta avseende skulle kunna bidra till att förebygga, förhindra och bekämpa terrorism. Denna fråga innefattar emellertid ett antal svåra överväganden som kräver ytterligare analys innan det är möjligt att lämna närmare anvisningar till utredaren. Eftersom det är angeläget att utredaren redan nu kan påbörja arbetet med anledning av de krav på kriminalisering som ställs i resolutionen, har regeringen för avsikt att i ett senare skede återkomma med tilläggsdirektiv.

Arbetsformer och redovisning av uppdraget

Utredaren ska samråda med och inhämta upplysningar från företrädare för berörda myndigheter och organ, särskilt Säkerhetspolisen, Åklagarmyndigheten, Advokatsamfundet och organisationer inom det civila samhället via den nationella samordnaren för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism.

Utredaren ska hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet samt inom EU och andra internationella forum.

Utredaren ska redovisa gällande rätt och eventuellt pågående lagstiftningsarbete i länder som utredaren bedömer vara av intresse och i övrigt göra de internationella jämförelser som anses befogade, t.ex. avseende genomförandet av FN:s säkerhetsråds resolution 2178 (2014). Regleringen och arbetet i andra nordiska länder bör särskilt belysas och beaktas.

Uppdraget ska redovisas senast den 18 juni 2015.

(Justitiedepartementet)

FN:s säkerhetsråds resolution 2178 (2014)

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 av 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 terroristernas och deras anhängares ökade användning av kommunikationsteknik i syfte att radikalisera 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 terroristerna 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 kapacitetssuppleering, 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 antiterrorismkommitténs 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 *uppmannar* staterna att på lämpligt sätt vidta åtgärder i enlighet med sina åtaganden enligt nationell och internationell rätt, inklusive internationella mänskliga rättigheter,

uppmannar staterna att, i överensstämmelse med internationell rätt, i synnerhet internationella mänskliga rättigheter och internationell flyktingrätt, säkerställa att flyktingstatusen inte kan miss-

brukas 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*, sekteristiskt våld och utländska terroriststridandes utförande av terroristhandlingar 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. *uppmunar* 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. *uppmannar* 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 utländska terroriststridande, inklusive barn, 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 skälig 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 rese-mönster, 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 förfä-

randet, 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. *uppmuntrar* 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 radikalisering, 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 skraddarsyddna 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 *uppmantar* 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. *uppmantar* 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,

Förenade nationernas engagemang i fråga om hotet från utländska terroriststridande

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

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

United Nations

S/RES/2178 (2014)



Security Council

Distr.: General
24 September 2014

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

14-61606 (E)

Please recycle 

S/RES/2178 (2014)

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

S/RES/2178 (2014)

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,

S/RES/2178 (2014)

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

S/RES/2178 (2014)

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

S/RES/2178 (2014)

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;

S/RES/2178 (2014)

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:

S/RES/2178 (2014)

(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.

Statens offentliga utredningar 2015

Kronologisk förteckning

1. Deltagande med väpnad styrka i utbildning utomlands. En utökad beslutsbefogenhet för regeringen. Fö.
2. Värdepappersmarknaden MiFID II och MiFIR. + Bilagor. Fi.
3. Med fokus på kärnuppgifterna. En angelägen anpassning av Polismyndighetens uppgifter på djurområdet. Ju.
4. Ett svenskt tonnageskattesystem. Fi.
5. En ny svensk tullagstiftning. Fi.
6. Mer gemensamma tobaksregler. Ett genomförande av tobaksprodukt-direktivet. S.
7. Krav på privata aktörer i välfärden. Fi.
8. En översyn av årsredovisningslagarna. Ju.
9. En modern reglering av järnvägstransporter. Ju.
10. Gränser i havet. UD.
11. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2015. Kontroll, dokumentation och finansiering för ökad säkerhet. M.
12. Överprövning av upphandlingsmål m.m. Fi.
13. Tillämpningsdirektivet till utstationeringsdirektivet – Del I. A.
14. Sedd, hörd och respekterad. Ett ändamålsenligt klagomålssystem i hälso- och sjukvården. S.
15. Attraktiv, innovativ och hållbar – strategi för en konkurrenskraftig jordbruks- och trädgårdsnäring. N L.
16. Ökat värdeskapande ur immateriella tillgångar. N.
17. För kvalitet – Med gemensamt ansvar. S.
18. Lösöre köp och registerpant. Ju.
19. En ny ordning för redovisningstillsyn. Fi.
20. Trygg och effektiv utskrivning från slutna vård. S.
21. Mer trygghet och bättre försäkring. Del 1 + 2. S.
22. Rektorn och styrkedjan. U.
23. Informations- och cybersäkerhet i Sverige. Strategi och åtgärder för säker information i staten. Ju Fö.
24. En kommunallag för framtiden. Del A + B . Fi.
25. En ny säkerhetsskyddslag. Ju.
26. Begravningsclearing. Ku.
27. Skatt på dubbdäcksanvändning i tätort? Fi.
28. Gör Sverige i framtiden – digital kompetens. N.
29. En yrkesinriktning inom teknikprogrammet. U.
30. Kemikalieskatt. Skatt på vissa konsumentvaror som innehåller kemikalier. Fi.
31. Datalagring och integritet. Ju.
32. Nästa fas i e-hälsoarbetet. S.
33. Uppgiftslämnarservice för företagen. N.
34. Ett effektivare främjandeförbud i lotterilagen. Fi.
35. Service i glesbygd. N.
36. Systematiska jämförelser. För lärande i staten. S.
37. Översyn av lagen om skiljeförfarande. Ju.
38. Tillämpningsdirektivet till utstationeringsdirektivet – Del II. A.
39. Myndighetsdatalag. Ju.
40. Stärkt konsumentskydd på bolånemarknaden. Ju.
41. Ny patentlag. Ju.
42. Koll på anläggningen. N.
43. Vägar till ett effektivare miljöarbete. M.
44. Arbetslöhet och ekonomiskt bistånd. S
45. SÖK – statsbidrag för ökad kvalitet. U.
46. Skapa tilltro. Generell tillsyn, enskildas klagomål och det allmänna ombudet inom socialförsäkringen. S.

47. Kollektiv rättighetsförvaltning på upphovsrättsområdet. Ju.
48. Bostadsmarknaden och den ekonomiska utvecklingen. Fi.
49. Nya regler för revisorer och revision. Ju.
50. Hela lönen, hela tiden. Utmaningar för ett jämställt arbetsliv. A.
51. Klimatförändringar och dricksvattenförsörjning. N.
52. Rapport från Bergwallkommissionen. Ju.
53. The Welfare State and Economic Performance. Fi.
54. Europeisk kvarstad på bankmedel. Ju.
55. Nationell strategi mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck. U.
56. Får vi det bättre?
Om mått på livskvalitet. Fi.
57. Tillsyn över polisen och Kriminalvården. Ju.
58. EU och kommunernas bostadspolitik. N.
59. En ny regional planering – ökad samordning och bättre bostadsförsörjning. N.
60. Delrapport från Sverigeförhandlingen. Ett författningsförslag om värdeåterföring. N.
61. Ett stärkt konsumentskydd vid telefonförsäljning. Ju.
62. UCITS V. En uppdaterad fondlagstiftning. Fi.
63. Straffrättsliga åtgärder mot terrorismresor. Ju.

Statens offentliga utredningar 2015

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- Tillämpningsdirektivet till utstationeringsdirektivet – Del I. [13]
Tillämpningsdirektivet till utstationeringsdirektivet – Del II. [38]
Hela lönen, hela tiden. Utmaningar för ett jämställt arbetsliv. [50]

Finansdepartementet

- Värdepappersmarknaden
MiFID II och MiFIR. + Bilagor [2]
Ett svenskt tonnageskattesystem. [4]
En ny svensk tullagstiftning. [5]
Krav på privata aktörer i välfärden. [7]
Överprövning av upphandlingsmål m.m. [12]
En ny ordning för redovisningstillsyn. [19]
En kommunallag för framtiden.
Del A + B. [24]
Skatt på dubbdäcksanvändning i tätort? [27]
Kemikalieskatt. Skatt på vissa konsumentvaror som innehåller kemikalier. [30]
Ett effektivare främjandeförbud i lotterilagen. [34]
Bostadsmarknaden och den ekonomiska utvecklingen. [48]
The Welfare State and Economic Performance. [53]
Får vi det bättre?
Om mått på livskvalitet. [56]
UCITS V. En uppdaterad fondlagstiftning. [62]

Försvarsdepartementet

- Deltagande med väpnad styrka i utbildning utomlands. En utökad beslutsbefogenhet för regeringen. [1]

Justitiedepartementet

- Med fokus på kärnuppgifterna. En angelägen anpassning av Polismyndighetens uppgifter på djurområdet. [3]
En översyn av årsredovisningslagarna. [8]
En modern reglering av järnvägstransporter. [9]
Lösöreköp och registerpant. [18]
Informations- och cybersäkerhet i Sverige. Strategi och åtgärder för säker information i staten. [23]
En ny säkerhetsskyddslag. [25]
Datalagring och integritet. [31]
Översyn av lagen om skiljeförfarande. [37]
Myndighetsdatalag. [39]
Stärkt konsumentskydd på bolånemarknaden. [40]
Ny patentlag. [41]
Kollektiv rättighetsförvaltning på upphovsrättsområdet. [47]
Nya regler för revisorer och revision. [49]
Rapport från Bergwallkommissionen. [52]
Europeisk kvarstad på bankmedel. [54]
Tillsyn över polisen och Kriminalvården. [57]
Ett stärkt konsumentskydd vid telefonförsäljning. [61]
Straffrättsliga åtgärder mot terrorismresor. [63]

Kulturdepartementet

- Begravningsclearing. [26]

Miljö- och energidepartementet

- Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2015.
Kontroll, dokumentation och finansiering för ökad säkerhet. [11]
Vägar till ett effektivare miljöarbete. [43]

Näringsdepartementet

Attraktiv, innovativ och hållbar – strategi för en konkurrenskraftig jordbruks- och trädgårdsnäring. [15]

Ökat värdeskapande ur immateriella tillgångar. [16]

Gör Sverige i framtiden – digital kompetens. [28]

Uppgiftslämnarservice för företagen. [33]

Service i glesbygd. [35]

Koll på anläggningen. [42]

Klimatförändringar och dricksvattenförsörjning. [51]

EU och kommunernas bostadspolitik. [58]

En ny regional planering – ökad samordning och bättre bostadsförsörjning. [59]

Delrapport från Sverigeförhandlingen. Ett författningsförslag om värdeåterföring. [60]

Socialdepartementet

Mer gemensamma tobaksregler. Ett genomförande av tobaksproduktdirektivet. [6]

Sedd, hörd och respekterad. Ett ändamålsenligt klagomålssystem i hälso- och sjukvården. [14]

För kvalitet – Med gemensamt ansvar. [17]

Trygg och effektiv utskrivning från slutenvård. [20]

Mer trygghet och bättre försäkring. Del 1 + 2. [21]

Nästa fas i e-hälsoarbetet. [32]

Systematiska jämförelser. För lärande i staten. [36]

Arbetslöhet och ekonomiskt bistånd. [44]

Skapa tilltro. Generell tillsyn, enskildas klagomål och det allmänna ombudet inom socialförsäkringen. [46]

Nationell strategi mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck. [55]

Utbildningsdepartementet

Rektorn och styrkedjan. [22]

En yrkesinriktning inom teknikprogrammet. [29]

SÖK – statsbidrag för ökad kvalitet. [45]

Utrikesdepartementet

Gränser i havet. [10]