

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2019-09-02

Närvarande: F.d. justitierådet Ella Nyström samt justitieråden Erik Nymansson och Thomas Bull

Ett särskilt straffansvar för samröre med en terroristorganisation

Enligt en lagrådsremiss den 15 augusti 2019 har regeringen (Justitiedepartementet) beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

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

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av kanslirådet Therese Thorblad.

Förslagen föranleder följande yttrande.

Bakgrund

Lagrådsremissens huvudförslag innebär att ett särskilt straffansvar införs för den som på visst sätt har samröre med en terroristorganisation, om gärningen är ägnad att främja, stärka eller understödja organisationen.

Lagrådet har den 20 mars 2019 yttrat sig över ett remitterat förslag om särskilt straffansvar för den som deltar i verksamheten i en terroristorganisation på ett sätt som är ägnat att främja, stärka eller understödja organisationen. Den remissen innefattade även ett förslag till straffansvar för den som, utan att delta i en terroristorganisations verksamhet, på visst sätt hade samröre med organisationen. Lagrådet fann sig inte kunna tillstyrka att det remitterade förslaget lades till grund för lagstiftning. Lagrådets bedömning var att övervägande skäl talade för att en kriminalisering av deltagande i en terroristorganisations verksamhet på det sätt som föreslagits innebar en begränsning av den grundlagsskyddade föreningsfriheten. Beträffande samröresbestämmelsen uttalade Lagrådet att den visserligen inte träffades av resonemanget angående föreningsfriheten. Förslaget i den delen var emellertid kopplat till kriminaliseringen av deltagande i en terroristorganisation.

I den lagrådsremiss som nu behandlas har med hänvisning till Lagrådets tidigare yttrande uttalats att förslaget om ett deltagandebrott inte läggs fram i detta lagstiftningsärende. I ärendet behandlas förslaget om ett samröresbrott och bedömningar och förslag som hänger samman med det brottet. Den tidigare föreslagna straffbestämmelsen om samröre har formulerats om och har därigenom fått en delvis annan inriktning. Bestämmelsen innehåller nu inte något undantag för den som deltar i en terroristorganisations verksamhet. Tillämpningsområdet har även utvidgats genom att det

utöver vissa mer preciserade gärningar föreslås straffansvar för den som "lämnar annat liknande stöd" till en terroristorganisation. Vidare har tillkommit förslag om att det ska bli straffbart att offentligt uppmana och rekrytera till samröre med en terroristorganisation, att resa utomlands i avsikt att ha samröre med en sådan organisation och att finansiera samröre.

Förslaget till lag om ändring i lagen om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet

Allmänna utgångspunkter

Det nu aktuella förslaget avser att endast träffa visst närmare angivet samröre med terroristorganisationer och därmed undvika de konstitutionella invändningar som kunde riktas mot kriminalisering av deltagande. I lagrådsremissen redogör regeringen för hur den ser på grundlagsfrågorna i detta ärende. Det uttalas bl.a. följande.

De förslag som lämnas är tydligt avgränsade till såväl omfattning som tillämpningsområde. Kriminaliseringen avser att värna synnerligen högt värderade skyddsintressen såsom att förhindra terroristbrott och skydda demokratin. Syftet är inte att begränsa möjligheterna för enskilda att bedriva verksamhet i föreningsform och förslaget riktar sig inte direkt mot deltagande i förenings verksamhet. I den utsträckning som förslaget kan försvåra organisationers möjligheter att bedriva verksamhet är en sådan effekt inte ett naturligt led i straffregleringen. Sammantaget gör regeringen bedömningen att det är möjligt att straffbelägga samröre på det sätt som lagrådsremissen anger utan att komma i konflikt med skyddet av föreningsfriheten.

Regeringen framhåller också i remissen att straffansvaret inte får ges en sådan vid utformning att det i praktiken innebär en kriminalisering av deltagande eller medlemskap i en terroristorganisation.

En övergripande bedömning av regeringens förslag gäller alltså om den föreslagna regleringen är tydligt avgränsad till såväl omfattning som tillämpningsområde, så att den inte riskerar att komma i konflikt med den grundlagsskyddade föreningsfriheten.

2 b §

I paragrafen anges följande.

Till fängelse i högst två år döms, om gärningen är ägnad att främja, stärka eller understödja en terroristorganisation, den som

1. för terroristorganisationen tar befattning med vapen, ammunition, brandfarliga eller explosiva varor, kommunikationsutrustning, transportmedel eller annan liknande utrustning,
2. upplåter lokal eller mark till terroristorganisationen, eller
3. lämnar annat liknande stöd till terroristorganisationen.

Punkten 1

Enligt vad som anges i lagrådsremissen straffbeläggs i denna punkt att ta befattning med sådan utrustning som typiskt sett kan komma till användning vid terroristbrottslighet, bl.a. kommunikationsutrustning och transportmedel. I begreppet kommunikationsutrustning ingår enligt författningskommentaren även sådan utrustning som kan användas för att kommunicera elektroniskt, t.ex. mobiltelefoner, bärbara datorer och läsplattor.

Utrustning som exempelvis kommunikationsutrustning kan även komma till användning i verksamhet som ligger utanför det som den

föreslagna kriminaliseringen syftar till att bekämpa. Mobiltelefoner och datorer kan också användas för att arrangera ett föreningsmöte. En fråga som väcks är om all befattning med sådan utrustning för en terroristorganisation ska anses vara brottslig. Kriminaliseringen riskerar då att inskränka föreningsfriheten. (Jfr. även det nedan återgivna citatet ur lagrådsremissen beträffande journalistisk verksamhet med åtföljande kommentarer.)

Utöver befattning med den särskilt angivna utrustningen faller även befattning med sådan utrustning som liknar denna in under det straffbara området.

Någon närmare anvisning om vilka överväganden som ska göras vid prövningen av om en viss utrustning liknar någon av de särskilt uppräknade lämnas inte i remissen. Det enda som anges är att utrustning av "liknande slag" träffas av straffansvaret. De exempel som nämns i remissen är följande.

Det kan t.ex. röra sig om sådana skadliga eller farliga ämnen som nämns i bestämmelsen om utbildning för terrorism i 5 §. Det kan också handla om vissa typer av skyddsutrustning som kan användas i strid, t.ex. skottsäkra västar och hjälmar. Ytterligare vägledning till vad som avses med annan liknande utrustning kan man få genom regeringens föreskrifter om vad som utgör krigsmateriel (bilaga till förordningen [1992:1303] om krigsmateriel).

Utrustningen i det första och det sista exemplet täcks väl in av begreppet "liknande utrustning" eftersom den liknar vapen, ammunition, brandfarliga eller explosiva varor. Mer problematiskt är det med vissa typer av skyddsutrustning som kan användas i strid, t.ex. skottsäkra västar och hjälmar. Det är oklart vilken av den uppräknade utrustningen som denna skyddsutrustning liknar och i sådant fall varför. Detta vägledande uttalande kan öppna upp för en extensiv tolkning av straffbestämmelsen.

Punkten 2

Enligt paragrafen i denna del utgör det ett otillåtet samröre med en terroristorganisation att upplåta lokal eller mark till organisationen. Det framgår av remissen att regleringen av olovlig kårverksamhet i 18 kap. 4 § brottsbalken har tjänat som förebild.

En fråga som inställer sig är om straffansvaret begränsas till det som civilrättsligt innefattas i begreppet upplåtelse, dvs. att ägaren till något låter annan nyttja det utan att äganderätten överlåts. I sådant fall skulle det inte vara straffbart att t.ex. sälja eller skänka en lokal eller mark till en terroristorganisation.

För det fall att upplåtelse här har den civilrättsliga innebörden skulle möjligen överlåtelse kunna falla in under "liknande" stöd enligt punkten 3 i paragrafen. Detta behandlas dock inte i remissen.

Punkten 3

Förslagets tredje punkt anger att det i tillägg till de i övrigt angivna gärningarna också är straffbart att *lämna annat liknande stöd* till en terroristorganisation. I lagrådsremissen uttalas att det kan vara fråga om såväl materiellt eller fysiskt stöd som att främja organisationen genom t.ex. olika former av rådgivning eller hjälp med organisationens ekonomi. Det kan bl.a. också handla om teknisk support och om att hålla vakt vid möteslokaler. Det anges att sociala aktiviteter, hälso- och sjukvård, produktion av propaganda, barnpassning eller matlagning däremot inte "torde" anses såsom *annat liknande stöd*. Det står således klart att syftet är att inte all verksamhet inom en terroristorganisation ska omfattas av det straffbara området.

Lagtexten är emellertid öppen för olika tolkningar. Exemplifieringen i författningskommentaren ger inte heller någon tydlig vägledning ifråga om vad som faller inom respektive utanför det straffbara området. Det är bl.a. oklart på vilket sätt rådgivning och hjälp med ekonomin kan anses likna befattning med vapen etc., kommunikationsutrustning och transportmedel eller upplåtelse av lokaler och mark. När det gäller vad som *liknar* att upplåta en lokal eller att ta befattning med ett transportmedel uppkommer exempelvis frågan om det straffbeläggs att bjuda in till medlemsmöte i sitt hem eller att låna ut ett busskort för transport.

En annan oklarhet är hur man ska se på sådant stöd som enligt remissen inte "torde" vara av den arten att den är jämförbar med punkterna 1 och 2 i paragrafen, t.ex. hälso- och sjukvård, produktion av propaganda och journalistisk verksamhet, men där sådan utrustning som anges i punkterna används. Som exempel kan nämnas att någon för en terroristorganisation tillhandahåller eller kör en ambulans.

En jämförelse kan göras med vad som anges beträffande journalistisk verksamhet.

Sådan verksamhet kan svårigen sägas vara till sin art jämförbar med någon av de andra formerna av stöd som anges i bestämmelsen om samröre. Journalistisk verksamhet kan inte heller typiskt sett anses ägnad att främja, stärka eller understödja en terroristorganisation. Detta får anses gälla även om det som ett led i den journalistiska verksamheten skulle ingå vissa handlingar som i sig skulle kunna vara att betrakta som samröreshandlingar. Sådana handlingar kan dock aldrig tillåtas gå utöver vad som är nödvändigt för att fullgöra det journalistiska uppdraget; t.ex. bör det aldrig vara tillåtet att hantera vapen i organisationens namn.

Detta uttalande skulle kunna tolkas som att det aldrig är tillåtet enligt bestämmelsen att ta befattning med vapen, ammunition, brandfarliga eller explosiva varor medan det kan vara tillåtet att ta befattning med

kommunikationsutrustning, transportmedel eller annan liknande utrustning under förutsättning att det krävs för att fullgöra ett icke straffbart uppdrag för en terroristorganisation. Vad som nu anförts har dock inte stöd i lagtexten.

Såsom regleringen är utformad är det enligt punkten 3 straffbart att lämna stöd som *liknar* att för en terroristorganisation ta befattning med sådan utrustning som *liknar* den i punkten 1 angivna utrustningen. En sådan konstruktion av "liknande-liknande" gärningar kan leda till avsevärda tillämpningsproblem. Den bristande förutsägbarheten i denna straffrättsliga reglering är påtaglig.

Paragrafen innehåller ett ytterligare krav för att straff ska kunna dömas ut. Det ska vara fråga om gärningar som är ägnade att *främja*, *stärka* eller *understödja* en terroristorganisation. Syftet med denna utformning är att avgränsa det straffbara området. Utifrån regeringens exempel på hur avgränsningen ska förstås så är det dock oklart vad den innebär i praktiken. Något syfte att främja, stärka eller understödja krävs inte, utan det är fråga om en objektiv bedömning av gärningens verkan. Det framgår att en mängd handlingar i och för sig kan tänkas utgöra något som främjar, stärker eller understödjer. Samtidigt framhålls dock att humanitär och journalistisk verksamhet inte kan anses ha sådan verkan. Detta framstår som något motsägelsefullt. Insatser såsom sjukvård eller journalistisk rapportering kan i praktiken, oavsett om det är syftet eller ej, leda till att en terroristorganisationens verksamhet främjas, stärks eller understöds. Att rädda livet på en medlem i en terroristorganisation eller att rapportera om militära angrepp mot civila i en stad ockuperad av organisationen kan anses främja, stärka eller understödja organisationens verksamhet, hur väl motiverad åtgärden än kan anses vara utifrån humanitära eller journalistiska utgångspunkter. Författningskommentarens försök att avgränsa bort

denna typ av handlingar är inte lätt att förena med den föreslagna lagtexten.

Till sist bör uppmärksammas att det i förslaget till ett nytt första stycke i 7 § införs en regel om att brott enligt 2 b § inte ska leda till ansvar om samröret varit obetydligt eller med hänsyn till andra omständigheter är att anse som ringa. I remissen anges att en sådan regel behövs eftersom kriminaliseringen är långtgående och man velat undvika orimliga resultat. Som exempel på sådana omständigheter hänvisas i författningskommentaren till omständigheter som är snarlika de i 24 kap. brottsbalken. Obetydligt samröre exemplifieras med att vid ett enstaka tillfälle anskaffa ett enklare transportmedel för en terroristorganisation. Det är svårt att utifrån detta få en klar bild över hur omfattande undantaget för ringa fall är tänkt att vara.

Sammanfattningsvis tycks det således vara så att det straffbara området omgärdas av oklarheter, såsom att det enligt författningskommentaren dels går längre än vad som täcks av lagtexten (t.ex. rådgivning), dels har begränsningar som inte framgår av lagtexten (t.ex. journalister).

Det är uppenbart att de föreslagna reglerna innebär att det är förhållandevis svårt för enskilda att få en någorlunda klar uppfattning om vilka handlingar, däribland vardagliga sådana, som en person kan vidta visavi en organisation som kan klassas som en terroristorganisation. Förslagets utformning kan alltså kritiseras ur ett förutsebarhetsperspektiv och för att vara mindre väl förenligt med legalitetsprincipen.

Såväl lagtexten som författningskommentaren väcker frågor om straffansvaret verkligen är så tydligt avgränsat till såväl omfattning

som tillämpningsområde som krävs för att inte komma i konflikt med den grundlagsskyddade föreningsfriheten. Ett vidsträckt straffansvar för samröre med en terroristorganisation som på ett oförutsebart sätt träffar vardagliga handlingar kommer nämligen att innebära en risk för att föreningsfriheten i praktiken träds för när. Detta kan leda till att de rättstillämpande myndigheterna i enskilda fall tvingas ta ställning till grundlagsenligheten utifrån omständigheterna i det konkreta fallet. Att överlåta en så pass viktig fråga som en rättsregels grundlagsenlighet till konkreta rättstillämpningssituationer är inte lämpligt och bör om möjligt undvikas.

3 §

I paragrafen införs en bestämmelse om att även uppmaning till samröre med en terroristorganisation enligt 2 b § är straffbart.

I remissen anger regeringen att det är fråga om en begränsning av den grundlagsskyddade yttrandefriheten. Mot bakgrund av bestämmelsens syfte anser regeringen att det är en nödvändig och därmed proportionerlig begränsning av yttrandefriheten. Det kan diskuteras om denna relativt kortfattade bedömning av förslagets inverkan är tillräcklig. Regeringens argument för att förslaget är nödvändigt vilar helt på att syftet är att bekämpa terrorism och att terrorism är ett mycket allvarligt hot mot samhället. Någon uttrycklig prövning av förslagets proportionalitet görs inte annat än i dessa svepande ordalag.

En proportionalitetsprövning brukar göras i tre steg (se t.ex. NJA 2018 s. 753 och RÅ 1999 ref. 76). De första två stegen är av mindre intresse i detta sammanhang, inte minst eftersom det i 16 kap. 5 § brottsbalken redan finns en kriminalisering av uppvigling som i hög grad kan anses överlappa förslaget.

Det sista steget i en proportionalitetsprövning kallas ibland för "strikt proportionalitet" och innefattar en prövning av om de fördelar det allmänna vinner genom en åtgärd står i rimlig proportion till de skador åtgärden kan leda till för enskilda. I detta fall gäller prövningen vilken inverkan kriminaliseringen har på yttrandefriheten i förhållande till det allmännas vinst av att bekämpa terrorismen.

Utformningen av 2 b § får även vid denna bedömning betydelse. Genom att det straffbara området är så pass oklart (se ovan) så är kriminaliseringens inverkan på gränserna för yttrandefriheten också oklar. Den som uppmanar andra att lämna viss hjälp till en terroristorganisation riskerar att straffas för detta yttrande. Själva osäkerheten om vilka yttranden som kan anses straffbara är i sig ett proportionalitetsproblem. I vissa sammanhang omnämns saken som "chilling effect", med innebörden att enskilda avhåller sig från i och för sig tillåtna yttranden av rädsla för att kunna omfattas av en oklar straffbestämmelse. En sådan lagstiftningsteknik innebär således att en straffbestämmelses verkan i praktiken utsträcks till att omfatta tillåtna yttranden. Denna verkan kan inte gärna anses proportionerlig och förslaget kan alltså ifrågasättas också av detta skäl.

Straffbestämmelsens oklara tillämpningsområde utgör också ett problem i förhållande till Europakonventionens skydd av yttrandefriheten i artikel 10. Staterna får införa begränsningar i denna frihet "genom lag". Om detta har Europadomstolen uttalat följande.

The Court reiterates that the expression "prescribed by law" in the second paragraph of Article 10 not only requires that the impugned measure should have a legal basis in domestic law, but also refers to the quality of the law in question, which should be accessible to the person concerned and foreseeable as to its effects. The level of precision required of domestic legislation – which cannot provide for every eventuality – depends to a considerable degree on the content of the law in question, the field it is designed to cover and the number and status of those to whom it is addressed. (Magyar Jeti Ztr v. Hungary, 2018-12-04, § 59)

Med tanke på att det är fråga om en allmän kriminalisering som riktar sig till befolkningen som helhet, att det kan vara fråga om uttalanden som rör mer vardagliga aktiviteter och med hänsyn till de oklarheter som påpekats ovan är det inte omöjligt att regleringen vid en domstolsprövning skulle anses bristfällig på denna grund. Det torde krävas närmare överväganden än de som anges i remissen för att klargöra att förslaget inte står i strid med konventionen.

Slutsatser

Som uttalas i lagrådsremissen är det av vikt att straffansvaret inte ges en så vid utformning att det i praktiken innebär en kriminalisering av deltagande eller medlemskap i en terroristorganisation.

I punkterna 1 och 2 i förslaget till ny straffbestämmelse i 2 b § preciseras vissa gärningar som omfattas av straffansvaret. Författningskommentaren ger emellertid upphov till vissa oklarheter när det gäller gränserna för ansvaret enligt dessa punkter. Formuleringen i bestämmelsens punkt 3 är allmänt hållen och exemplifieringen i författningskommentaren ger inte tydlig vägledning när det gäller det straffbara området.

Enligt Lagrådets mening bör det övervägas ytterligare om uttalandena i författningskommentaren fullt ut inryms i paragrafens ordalydelse. Det bör närmare konkretiseras vilka samröreshandlingar som ska omfattas av straffansvaret. Även de avsedda gränserna för straffansvaret när det gäller t.ex. humanitär och journalistisk verksamhet bör komma till klart uttryck.

Det är tveksamt om regleringen i sin helhet uppfyller de högt ställda krav på tydlighet som bör gälla för strafflagstiftning. Det kan inte uteslutas att förslagen i praktiken skulle kunna komma att innebära

att kriminaliseringen går för långt i förhållande till föreningsfriheten. Vidare finns det osäkerhetsfaktorer gällande proportionalitet och förenlighet med Europakonventionen. Frågorna bör övervägas under den fortsatta beredningen.

Övriga lagförslag

Lagrådet lämnar förslagen utan erinran.