

# LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2023-03-01

**Närvarande:** F.d. justitierådet Martin Borgeke samt justitieråden Leif Gäverth och Eric M. Runesson

## **En särskild straffbestämmelse för deltagande i en terroristorganisation**

Enligt en lagrådsremiss den 2 februari 2023 har regeringen (Justitiedepartementet) beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i terroristbrottslagen (2022:666),
2. lag om ändring i rättegångsbalken,
3. lag om ändring i lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott.

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av rättssakkunnige Johan Hilmertz.

Förslagen föranleder följande yttrande.

### Förslagen i remissen

I lagrådsremissen föreslår regeringen att det ska införas ett nytt brott i terroristbrottslagen, *deltagande i en terroristorganisation*. Enligt lagförslaget ska det bli straffbart att delta i verksamheten i en terroristorganisation om det sker på ett sätt som är ägnat att främja, stärka eller understödja organisationen, allt i den mån som gärningen inte är ringa eller med hänsyn till omständigheterna är försvarlig.

Med terroristorganisation avses enligt 3 § i lagen en sammanslutning av personer som "begår eller på annat sätt medverkar till terroristbrott eller gör sig skyldiga till försök, förberedelse eller stämpling till terroristbrott".

Vad som utgör terroristbrott är i sin tur angivet i 4 §:

För *terroristbrott* döms den som begår eller försöker begå ett uppsåtligt brott om

1. gärningen allvarligt kan skada ett land eller en mellanstatlig organisation, och
2. gärningen begås i avsikt att
  - a) injaga allvarlig fruktan hos en befolkning eller en del av en befolkning,
  - b) otillbörligen tvinga ett offentligt organ eller en mellanstatlig organisation att vidta eller att avstå från att vidta en åtgärd, eller
  - c) allvarligt destabilisera eller förstöra grundläggande politiska, konstitutionella, ekonomiska eller sociala strukturer i ett land eller i en mellanstatlig organisation.

För att förstå vad som föreslås bli kriminaliserat som ett deltagandebrott måste man alltså först göra klart för sig vad som är ett terroristbrott. Därefter får man undersöka om den aktuella organisationen är en terroristorganisation. Sedan måste man ta ställning till vad som menas med ett deltagande i organisationens verksamhet. Slutligen ska man avgöra om gärningen var ringa eller med hänsyn till omständigheterna var försvarlig.

Förslagen i remissen innebär att också försök till det nya deltagandebrottet ska kriminaliseras. Det ska även bli straffbart att finansiera deltagande i en terroristorganisation, att offentligt uppmana till deltagande, att rekrytera till deltagande och att resa utomlands i avsikt att delta i en terroristorganisation.

Svensk domstol föreslås få domsrätt över det nya brottet oavsett var det har begåtts och av vem.

Lagändringarna föreslås börja gälla den 1 juni 2023.

### Lagstiftningshistoriken

I svensk rätt finns det en omfattande kriminalisering av gärningar med anknytning till terrorism. Någon samlad redovisning av redan genomförd lagstiftning görs emellertid inte i remissen. En redogörelse för lagstiftningshistoriken finns däremot i den tidigare propositionen En samlad straffrättslig terrorismlagstiftning (2021/22:133). Lagrådet återger här huvudlinjerna i den framställningen.

Mot bakgrund av bl.a. händelserna i Förenta staterna den 11 september 2001 togs internationella initiativ för att specifikt kriminalisera den typ av brottslighet som begås inom ramen för terroristorganisationer. I Sverige ledde detta till att tre olika lagar infördes: lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall (finansieringslagen), lagen (2003:148) om straff för terroristbrott (terroristbrottslagen) och lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet (rekryteringslagen).

Terroristbrottslagen infördes i syfte att genomföra EU:s rambeslut från år 2002 om bekämpande av terrorism (terrorisrambeslutet).

Det rambeslutet ändrades år 2008. För att genomföra ändringen och även Europarådets konvention från år 2005 om förebyggande av terrorism (terrorismkonventionen) infördes rekryteringslagen.

Straffansvaret enligt rekryteringslagen utvidgades år 2016 i syfte att genomföra FN:s säkerhetsråds resolution 2178 (2014) med åtgärder mot s.k. utländska terroriststridande. Även finansieringslagen har ändrats med anledning av resolutionen. Den har dessutom ändrats med anledning av ändringar i ett annat internationellt dokument (Financial Action Task Force´s standarder).

Terrorismrambeslutet ersattes år 2017 av Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2017/541 av den 15 mars 2017 om bekämpande av terrorism (terrorismdiriktivet). Enligt terrorismdiriktivet (artikel 4) ska medlemsstaterna straffbelägga uppsåtliga gärningar som består i att leda eller delta i en terroristgrupps verksamhet – inbegripet att förse den med information eller materiella resurser eller att bidra med någon form av finansiering av dess verksamhet – med vetskap om att deltagandet kommer att bidra till terroristgruppens brottsliga verksamhet.

De tre terrorismlagarna ändrades år 2018, huvudsakligen i syfte att genomföra terrorismdiriktivet och tilläggsprotokollet från år 2015 till terrorismkonventionen. Ändringarna innebar bl.a. att nästan alla straffbestämmelserna i lagarna utvidgades.

Till följd av ett nationellt initiativ infördes år 2020 i rekryteringslagen ett särskilt straffansvar för den som har visst samröre med en terroristorganisation. Det blev samtidigt straffbart att offentligt uppmana och rekrytera till sådant samröre samt att resa utomlands i avsikt att ha samröre. Försök till brottet kriminaliserades också. Vidare infördes i finansieringslagen straffansvar för den som finansierar ett samröre med en terroristorganisation.

Straffansvaret för brott med anknytning till terrorism blev alltså efter hand alltmer omfattande. Att reglerna hade kommit att placeras i olika lagar gjorde det emellertid svårt att överblicka lagstiftningens omfattning. I syfte att öka överskådligheten sammanfördes de tre lagarna år 2022 till en ny och sammanhållen terroristbrottslag. Då gjordes även vissa materiella förändringar av lagstiftningen. (Se prop. 2021/22:133.)

I en lagrådsremiss den 28 februari 2019 föreslog regeringen att det skulle införas ett straffansvar för den som deltar i verksamheten i en terroristorganisation på ett sätt som är ägnat att främja, stärka eller understödja organisationen. I den remissen fanns även ett förslag till samröresbrott. Regeringen hade då gjort bedömningen att deltagande i en terroristorganisations verksamhet behövde straffbeläggas och att en sådan kriminalisering inte innebar en otillåten begränsning av den grundlagsskyddade föreningsfriheten.

Lagrådet bedömde emellertid i sitt yttrande den 20 mars 2019 att övervägande skäl talade för att en kriminalisering av deltagande i en terroristorganisations verksamhet på det sätt som föreslogs skulle innebära en begränsning av den i regeringsformen skyddade föreningsfriheten. Lagrådet konstaterade att frågan, om det fanns förutsättningar för att begränsa föreningsfriheten enligt 2 kap. regeringsformen, inte hade aktualiserats i lagrådsremissen och ansåg sig inte kunna tillstyrka att förslaget lades till grund för lagstiftning.

Regeringen gick då inte vidare med förslaget. I stället infördes det tidigare nämnda ansvaret för samröre med en terroristorganisation. I förarbetena till den lagstiftningen uttalade regeringen att det fortsatt fanns en risk för att Sverige – utan en straffbestämmelse om deltagande i en terroristorganisation – kunde uppfattas ha en

otillräcklig lagstiftning för motverkande av terrorister och terroristorganisationer (se prop. 2019/20:36 s. 16).

Nästa steg från regeringens sida blev därför att initiera ett lagstiftningsärende om ändring i regeringsformens reglering i 2 kap. 24 § andra stycket av förutsättningarna för att föreningsfriheten ska få begränsas. Ändringen, som inte var föremål för granskning av Lagrådet, genomfördes den 1 januari 2023. Den nya lydelsen av 2 kap. 24 § andra stycket regeringsformen är denna:

Föreningsfriheten får begränsas endast när det gäller sammanslutningar *som ägnar sig åt eller understödjer terrorism eller* vilkas verksamhet är av militär eller liknande natur eller innebär förföljelse av en folkgrupp på grund av etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande. [Lagändringen år 2023 är här kursiverad.]

Parallellt med det lagstiftningsärendet arbetade en utredning som hade fått i uppdrag att lämna förslag om ett särskilt straffansvar för deltagande i en terroristorganisation. Utredningens förslag lämnades i departementspromemorian Straff för deltagande i en terroristorganisation (Ds 2022:6). De förslag till lagändringar som nu har underställts Lagrådet för granskning är grundade på utredningsförslaget.

### Den grundlagsskyddade föreningsfriheten

Efter den ändring av regeringsformen som har redovisats i det föregående finns det utrymme för att införa en straffbestämmelse om deltagande i en terroristorganisation om ett sådant behov skulle finnas. En sådan straffbestämmelse får emellertid inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en del av folkstyrelsens grundvalar (jfr 2 kap. 21 § regeringsformen).

Lagrådet har att granska bl.a. om den föreslagna bestämmelsen om ett deltagandebrott är godtagbar sett i ett grundlagsperspektiv. Det som närmast kan ifrågasättas är om det är nödvändigt att införa bestämmelsen för att terrorismbrottslighet ska kunna motverkas i enlighet med vad regeringen har tänkt sig. I det sammanhanget måste ju beaktas att det i terroristbrottslagen, inte minst genom samröresbrottet och genom olika former av medverkan till terrorismbrottslighet, redan finns en omfattande straffrättslig reglering av sådant som kan falla under det föreslagna deltagandebrottet. Det kan diskuteras om en sådan ny straffbestämmelse som föreslås skulle vara ett – som det sägs i remissen – effektivt sätt att förebygga, förhindra och bekämpa deltagande i terroristorganisationer.

#### Behovet av ett deltagandebrott

I remissen sägs att det finns ett behov av en ny straffbestämmelse som tar sikte på deltagande i en terroristorganisation. Regeringen motiverar detta med att terrorism är ett omfattande samhällsproblem och att det finns straffvärda former av deltagande i en terroristorganisation som inte är kriminaliserade.

Det är att märka att regeringen inte hänvisar till artikel 4 i terrorismdirektivet för att motivera behovet av ett deltagandebrott. Detta har, som Lagrådet förstår det, sin grund i att regeringen anser att de lagstiftningsåtgärder som tidigare har vidtagits innebär att terrorismdirektivet har genomförts i tillräcklig utsträckning i svensk rätt.

Enligt Lagrådets uppfattning finns det fog för regeringens hållning. Skäl talar alltså för att det inte är nödvändigt att införa en särskild straffbestämmelse för deltagande i en terroristorganisation för att terrorismdirektivet ska ha genomförts fullt ut i svensk rätt. Då blir frågan, om det är motiverat att gå längre i straffbeläggandet av

terrorismrelaterade gärningar än som anges i direktivet. Som framgår av remissen anser regeringen det och i grund och botten är det en politisk fråga.

Lagrådet ska emellertid inte bara yttra sig över hur ett lagförslag förhåller sig till grundlagarna utan även över hur det förhåller sig till rättsordningen i övrigt, hur det förhåller sig till rättssäkerhetens krav och vilka problem som kan uppstå vid tillämpningen. Resultatet av Lagrådets granskning kan därmed få betydelse när det ska avgöras, om skälen för ett straffbeläggande av deltagande i en terroristorganisation väger tyngre än de motskäl som kan finnas. Något som då särskilt bör beaktas är om avgränsningen av det straffbelagda området kan göras på ett godtagbart sätt.

#### Avgränsningen av det straffbelagda området

Förslaget till deltagandebrott riktar sig mot ett "deltagande i verksamheten" i en terroristorganisation. Bestämmelsen är öppet formulerad; i lagtexten anges inte några särskilda krav på att deltagandet i verksamheten ska ha varit av visst slag utan det räcker med att det har varit ägnat att främja, stärka eller understödja terroristorganisationen. Den öppna skrivningen kan vara ett problem med tanke på legalitetsprincipen. Med hänsyn till de många olika slag av terroristverksamhet som kan förekomma och de skilda organisatoriska former som den kan förekomma i får dock en förhållandevis oprecis beskrivning av vad ett straffbart deltagande i en terroristorganisations verksamhet består i accepteras. Det ges också viss vägledning i remisstexten i fråga om vad som kan utgöra ett deltagande.

Lagrådet vill emellertid i detta sammanhang problematisera att bestämningen av vad som utgör ett deltagande i en terroristorganisations verksamhet nödvändigtvis kommer att koppla till vad



en sammanslutning av personer är, såsom detta uttryck redan har bestämts i 3 §. Det kan vara en juridisk person eller en "mer eller mindre" varaktig persongruppering eller ett nätverk (se t.ex. prop. 2015/16:113 s. 54). Som framgått av det föregående ska det också bedömas om sammanslutningen begår eller försöker begå uppsåtliga brott som medför viss närmare angiven fara. Därutöver ska en viss avsikt med brottsligheten föreligga. Genom valet av tempus i ordet "begår" rör det sig om en brottslighet som är perdurerande eller som kan förväntas i en framtid, låt vara att tidigare begångna brott kan få betydelse för bedömningen att det rör sig om en terroristorganisation. En framåtriktad bedömningsmetod av det här slaget kan var problematisk sett ur ett rättssäkerhetsperspektiv.

En enskild person i ett nätverk kan givetvis begå t.ex. våldsbrott med ett terroristsyfte. Frågan är emellertid hur gärningspersonens brott blir en del i en organiserad verksamhet. För deltagandebrottet krävs också ett ställningstagande till vad som fordras för att andra organisationsdeltagare ska kunna knytas till gärningspersonens brottslighet på så sätt att de ska anses ha deltagit i en verksamhet. Tanken kan vara att kriminalisera deltagande i en organisation där ett flertal av medlemmarna återkommande begår eller planerar terroristbrott. Men tanken kan också vara att det är tillräckligt om de flesta personerna i sammanslutningen sympatiserar med de brott som några få personer i den begår. Kanske kan detta uttryckas så, att det klandervärda är att delta i en sammanslutning vars gemensamma ideologi bygger på att terroristbrott är ett acceptabelt medel för att nå vissa samhällsliga mål (jfr s. 28 i remissen). Det är önskvärt att det klargörs vilken av dessa tankegångar som den föreslagna kriminaliseringen bygger på eller om det finns någon annan grundläggande idé bakom den.

Ytterligare en svårighet kan tillstöta om personerna i organisationen eller nätverket har olika inriktningar, t.ex. om några personer bildar

en politisk gren så att den framstår som ett separat nätverk men som ändå tycks ingå i en större organisation där terroristbrott begås eller planeras. (Jfr prop. 2019/20:36 s. 63.) Personerna eftersträvar kanske samma mål, men de använder olika medel för att nå dit.

Dessa konceptuella svårigheter ligger redan inbyggda i 3 och 4 §§ terroristbrottslagen, men det finns ändå anledning att ta upp dem här eftersom de kan antas få ökad betydelse ju mera omfattande kriminaliseringen på området görs.

I remissen sägs att det rör sig om en bred kriminalisering som träffar en mängd olika handlingar och som inte kräver att de utförs med uppsåt att direkt främja att terroristbrott begås. Det är mot den bakgrunden viktigt att det straffbelagda området avgränsas på ett ändamålsenligt sätt (se remissen s. 35). Lagrådet instämmer i detta, men vill tillägga att avgränsningen också måste vara tillräckligt klar för att tillgodose rättssäkerhetsintresset. Mot den bakgrunden finns det anledning att särskilt diskutera lämpligheten av att som dominerande kriterium för att skilja mellan gärningar som är straffbara och sådana som inte är brottsliga använda sig av ett försvarlighetskriterium.

### Försvarlighetskriteriet

Frågan om en avgränsning av det kriminaliserade området med hjälp av ett försvarlighetskriterium var aktuell vid införandet av den samlade terroristbrottslagen år 2022. Då uttalades dock att det inte framstod som lämpligt att försöka balansera det skydd som tillhandahålls genom terrorismlagstiftningen mot andra intressen genom att införa ett undantag från straffansvar för gärningar som är försvarliga, exempelvis med hänsyn till syftet och övriga omständigheter (se prop. 2021/22:133 s. 145.) Denna hållning har nu omprövats med hänsyn till att det föreslagna deltagandebrottet

bedöms delvis ha en annan karaktär och ett vidare skyddsintresse än annan brottslighet med anknytning till terrorism (se remissen s. 35). Det har av den anledningen ansetts rimligt att straffansvar inte ska aktualiseras i situationer där det kan finnas ett motstående berättigat intresse (s. 36).

I förslaget bygger avgränsningen alltså på att en försvarlighetsbedömning ska göras; om deltagandet i terroristorganisationens verksamhet med hänsyn till omständigheterna är försvarligt är deltagandet inte ett brott. Att göra tillräckligt klara avgränsningar av vad som ska utgöra ett deltagandebrott med hjälp av ett försvarlighetskriterium möter emellertid svårigheter.

Vad som är försvarligt ska i betydande utsträckning överlämnas till rättstillämpningen. Som Lagrådet ser det finns det en risk för att de rättstillämpande myndigheterna kan komma att behöva göra avvägningar av politisk art eller i vart fall avvägningar som andra stater anser vara av politisk art och som de kan uppfatta som riktade mot dem; ibland kanske med följdverkningar för Sveriges relationer till andra länder. Detta gäller i synnerhet om regeringen i en utländsk stat påstår att en organisation begår brott enligt den statens lag och att gärningarna syftar till att förstöra grundläggande politiska, konstitutionella, ekonomiska eller sociala strukturer där. För den staten lär ett samröre med organisationen inte under några omständigheter framstå som försvarligt. Frågor väcks om det med svenska utgångspunkter kan vara försvarligt att ha samröre med en organisation som vill störta en diktatur eller en demokratiskt tvivelaktig regim utan att vilja ersätta den med en konstitutionell demokrati, eller om det kan vara försvarligt att ha samröre med en organisation som utan stöd i folkrätten vill skapa en utbrytarrepublik, ens om organisationen säger sig ta sikte på att där införa ett demokratiskt styrelseskick (av västerländskt snitt) i stället för en rådande diktatur.

En försvarlighetsbedömning ska alltså göras i denna typ av politiska sammanhang där deltagaren typiskt sett drivs av sympatier för en terroristorganisation. Bedömningen förefaller bli avhängig av om organisationens medel (terrorism) helgas av dess ändamål (demokrati). I andra fall kan bedömningen avse t.ex. en journalist, som kanske inte alls sympatiserar med organisationens terroristmetoder utan deltar för att kunna rapportera till allmänheten om verksamheten inifrån. I det fallet kan man säga att frågan är avhängig av om ändamålet med deltagandet (journalism) helgar medlen (deltagande). Bedömningarna tycks ha helt olika fokus. Det skulle underlätta om det fanns motivuttalanden som utvecklade principer för bedömningen i olika typfall.

#### *Särskilt om motståndsrörelser*

Som har framgått av det föregående ska det föreslagna deltagandebrottet bygga på bestämmelsen om terroristbrott i 4 § terroristbrottslagen. Detta innebär att definitionen av terroristbrott får avgörande betydelse.

I samband med införandet av definitionen av terroristbrott i 4 § kritiserades bestämmelsen av flera remissorgan. Kritiken gick ut bl.a. på att definitionen av terroristbrott öppnade för en godtycklig rättstillämpning, bl.a. med hänsyn till att det objektiva rekvisitet var tämligen öppet hållet med ett stort utrymme för tolkning. Justitieombudsmannen framhöll bl.a. att den föreslagna lagstiftningen inte uppfyllde grundläggande krav på tydlighet och förutsebarhet (se prop. 2021/22:133 s. 74).

Som har redovisats i det föregående är en terroristorganisation en sammanslutning av personer som begår eller på annat sätt medverkar till terroristbrott eller gör sig skyldiga till försök, förberedelse eller stämpling till terroristbrott. Definitionen täcker en heterogen grupp av personsammanslutningar. Brotsrekvisiten i 4 §

avser ju handlingar av många skilda slag och dessa kan gå ut på att nå ett flertal olika mål.

I samband med ändringen av 2 kap. 24 § andra stycket regeringsformen uttalades att en principiell utgångspunkt bör vara att lagstiftningen om terrorism inte ska tillämpas i fråga om handlingar som exempelvis begås av motståndsrörelser som i totalitära stater arbetar för införandet av ett demokratiskt samhällsskick (se prop. 2021/22:42 s. 30). I författningskommentaren till 4 § görs ett liknande uttalande (se prop. 2021/22:133 s. 179) och i nu aktuell lagrådsremiss framförs synpunkter av samma slag (s. 26 f). Uttalanden i dessa förarbeten motsvaras emellertid inte av ordalydelsen i 4 § och uttalandet i remissen har ingen täckning i lydelsen av den nu föreslagna 4 a §. Paragraferna, som måste läsas tillsammans, anger således inte syftet med handlingarna eller organisationens yttersta mål som ett kriterium, utan tar sikte enbart på handlingen och dess mera omedelbara konsekvenser.

Det sagda skulle kunna leda till problem vid tillämpningen av den föreslagna bestämmelsen på sådana personer som på olika sätt stöder befrielse- eller motståndsrörelser som använder terroristhandlingar – såsom de definieras i lagen – som medel för målet att åstadkomma det som vi menar med demokrati. (Lagrådet är medvetet om att demokratibegreppet inte är entydigt.)

Organisationer vars verksamhet antagligen skulle ha träffats av definitionen i 4 § av terroristbrott är de dåvarande frihetsrörelserna i södra Afrika, däribland African National Congress (ANC) i Sydafrika under den tid som organisationen arbetade mot apartheidsystemet. ANC och andra organisationer i södra Afrika verkade för att omkullkasta de rådande regimerna och de grundvalar, företrädesvis apartheid, som staterna var uppbyggda på. I vissa fall rörde det sig också om bekämpande av utländsk kolonialmakt. De gärningarna

som dessa organisationer utförde skadade allvarligt de aktuella staterna och kan ha gjorts i syfte att injaga fruktan hos en del av befolkningen eller syftade i vart fall till att allvarligt destabilisera eller förstöra grundläggande politiska, konstitutionella, ekonomiska och sociala strukturer i dessa stater, dvs. vad som utgör brottsrekvisit i 4 §. Även Front National pour la Libération du Sud Viêt Nam (FNL), som stred mot bl.a. regimen i dåvarande Sydvietnam, torde ha träffats av definitionen på terroristorganisation i 3 §, om denna bestämmelse hade funnits då och konflikten vore att betrakta som en icke-internationell väpnad konflikt.

Såväl frihetsrörelserna i södra Afrika som FNL-rörelsen hade många sympatisörer i Sverige som samlade in pengar, tillhandahöll lokaler för möten, ordnade studiecirkel och gjorde propaganda för dessa rörelser. Som Lagrådet förstår det hade dessa personers handlande varit straffbart enligt föreslagna 4 a §, om det inte hade undantagits genom försvarlighetsrekvisitet.

Om Lagrådets slutsats är riktig kommer den som – om den föreslagna bestämmelsen om ett deltagandebrott införs – samlar in pengar till, upplåter lokaler åt eller propagerar för en organisation med ett likartat ändamål som ANC eller FNL tidigare hade, att rent faktiskt delta i verksamheten i en terroristorganisation på det sätt som anges i föreslagna 4 a § första stycket.

Eftersom denna typ av handlingar alltså sannolikt skulle anses vara ett straffbelagt deltagande blir därmed frågan, om handlingarna skulle undantas av försvarlighetsrekvisitet. Att avgöra detta kan vara en besvärlig uppgift, eftersom rekvisitet är så öppet hållet. Konstruktionen kan föra med sig åtal i fall där ett straffrättsligt ingripande, sett i ett större perspektiv, knappast kan anses rimligt mot bakgrund av vad lagstiftningen i grund och botten syftar till att motverka (jfr åtalsplikten i 20 kap. 6 § rättegångsbalken).

Lagrådet saknar en utförligare diskussion i remissen om problematiken kring att olika slag av stöd till befrielse-, motstånd- eller demokratirörelser kan komma att betraktas som deltagande i en terroristorganisation. Det bör i detta sammanhang betonas att det i Sverige finns många politiska flyktingar som stöder sådana organisationer i sina tidigare hemländer.

#### *Särskilt om journalistisk verksamhet samt sympatiuttryck*

Det är naturligtvis inte avsikten att ordinär journalistisk verksamhet ska träffas av den föreslagna kriminaliseringen. När det däremot gäller sådana journalistiska arbetsmetoder som brukar benämnas wallraffande kan dessa typiskt sett innebära ett deltagande i en terroristorganisations verksamhet. I bl.a. författningskommentaren (s. 67 och 70) uttalas att under vissa förutsättningar kan wallraffande komma att hamna utanför det straffbelagda området. Tanken synes vara att en helhetsbedömning ska göras av syftet med den journalistiska verksamheten och allvaret i de handlingar som journalisten har deltagit i. Det skulle naturligtvis vara en grannlaga uppgift att avgöra om handlingar av det aktuella slaget på grund av motivbilden omfattades av försvarlighetsrekvisitet, eller om journalisten skulle anses ha gjort sig skyldig till ett deltagandebrott. Någon närmare vägledning för denna prövning ges inte i remissen, vilket är diskutabelt från legalitetssynpunkt.

Risken för att en journalist som har verkat genom wallraffande i en terroristorganisation i efterhand ställs till ansvar i enlighet med föreslagna 4 a § kan komma att inverka menligt på yttrande- och tryckfriheten. Enligt Lagrådets mening har den aspekten inte belysts tillräckligt i remissen.

I remissen framhålls att den som endast uttrycker en åsikt eller sympatier till förmån för en terroristorganisation eller dess ideologi

inte enbart därigenom gör sig skyldig till deltagandebrott. Om det är fråga om propaganda kan agerandet däremot falla in under straffbestämmelsen. För att uttryck av detta slag ska anses utgöra straffbar propaganda torde normalt krävas att det är fråga om i någon mån organiserad verksamhet som syftar till att påverka människors åsikter, värderingar eller handlingar i en bestämd riktning (se s. 28 f.). De betänkligheter som Lagrådet har redogjort för i det föregående gör sig gällande även här. Journalistisk verksamhet som syftar till att påverka människors åsikter till förmån för frihets- och demokratirörelser kan, som Lagrådet uppfattar förslaget, komma att betraktas som organiserad och därmed i vissa fall bli straffbelagd. Lagrådet ifrågasätter om detta verkligen är avsikten.

#### *Särskilt om utlämnandefrågan*

Lagrådet har också anledning att uppmärksamma det förhållande som kan komma att råda mellan lagförslaget, om det genomförs, och lagen (1957:668) om utlämning för brott. Beröringspunkterna kan förväntas bli tydliga när det gäller kravet på dubbel straffbarhet i 4 § första stycket (jämförd med 1 §) utlämningslagen.

Svenska domareförbundet har i sitt remissvar noterat att anklagelser om kopplingar till terrorism i vissa länder kan användas för att krympa det demokratiska utrymmet eller för att motverka politiskt motstånd. Det finns därför enligt förbundet skäl att uppmärksamma och ytterligare analysera vilka konsekvenser införandet av det föreslagna deltagandebrottet kan få i det internationella samarbetet där krav på dubbel straffbarhet ställs upp. Lagrådet delar den uppfattningen.

I samband med föredragningen har det framkommit att regeringen menar att frågan, hur 4 § första stycket utlämningslagen förhåller sig



till det föreslagna deltagandebrottet, ska överlämnas till rätts-tillämpningen.

Ett typiskt fall kan bli att en utländsk medborgare som befinner sig i Sverige anklagas av en annan stat för att ha deltagit i en terroristorganisation där, varefter den andra staten (den anmodande staten) begär att den svenska regeringen ska besluta att utlämna personen till den anmodande staten för lagföring. Högsta domstolen har då att pröva om utlämningen lagligen kan beviljas (18 § utlämningslagen). Prövningen kommer att avse bl.a. om det finns hinder enligt 4 § första stycket utlämningslagen. Domstolen ska då bedöma om den gärning som anges i utlämningsframställningen – förutom att vara straffbelagd i den anmodande staten – motsvarar ett brott enligt svensk lag. Det har i rättspraxis ansetts att det i viss utsträckning är tillåtet att utgå från gärningen som om den hade begåtts i Sverige under motsvarande förhållanden. Jfr här Högsta domstolens beslut den 19 december 2022 i mål nr B 3177–22 p. 12. Kravet på dubbel straffbarhet skulle då inte vara uppfyllt om domstolen bedömer att deltagandet med hänsyn till omständigheterna är försvarligt, om deltagandet hade skett här. Men avgörandet den 19 december 2022 kan också läsas så att prövningen ska ske som om deltagandet hade ägt rum i Sverige, fast utifrån de förhållanden som råder i den anmodande staten. En sådan bedömning måste bli mycket vanskelig att göra utan närmare stöd i lagtext eller tydliga motivuttalanden. Om deltagandet inte bedöms som försvarligt ska för övrigt lagföring ske här, eftersom svensk domstol föreslås få universell jurisdiktion (se remissen s. 55 f.).

Förslagets relation till utlämningslagen förstärker ytterligare behovet av tydliga riktlinjer för hur försvarlighetsprövningen ska kunna göras på ett rättssäkert sätt.

En annan fråga i detta sammanhang är enligt vilket lands lag som uttrycket terroristorganisation – såsom ett rekvisit i den svenska straffregeln – ska kvalificeras. Det är ju lätt att tänka sig att en organisation skulle kunna vara att betrakta som en terroristorganisation enligt utländsk rätt, medan motsvarande synsätt inte gäller här.

Det finns behov att genomlysna även dessa frågor.

#### En ny straffbestämmelse på ett redan straffbelagt område

För närvarande är alltså terroristbrott kriminaliserat (4 §). Det är också straffbelagt att ha samröre med en terroristorganisation (5 §), att finansiera terrorism (6 §), att uppmåna till terrorism (7 §), att rekrytera till terrorism (8 §), att utbilda för terrorism (9 §) och att resa för terrorism (10 §). Till detta kommer ansvar för bl.a. försök, förberedelse och stämpling till vissa brott av dessa slag samt för medverkan, dvs. anstiftan och medhjälp, till de olika brotten och till försök, förberedelse och stämpling till några av brotten. Också underlåtenhet att avslöja eller förhindra terroristbrott är straffbelagt. Bestämmelserna om de brott som för närvarande ingår i terroristbrottslagen är på traditionellt vis detaljerade och tar upp de olika förutsättningar som ska vara uppfyllda för att en gärning ska utgöra brott. Det är trots detta tydligt att straffansvaret enligt de olika bestämmelserna till viss del är överlappande.

Lagrådet har förståelse för att straffansvaret enligt terroristbrottslagen är komplext eftersom terrorism kan förekomma i skilda organisatoriska former och understödjas på så många olika sätt. Konkurrensproblematiken är emellertid betydande – både internt mellan terroristbrottslagens bestämmelser och externt i förhållandet mellan terroristbrottslagen och annan strafflagstiftning. Införandet av

ett nytt deltagandebrott skulle innebära att konkurrensproblematiken skulle öka ytterligare.

Lagtextmässigt har konkurrensfrågan reglerats endast i förhållande till samröresbrottet; en tillämpning av det brottet ska alltid vara utesluten om gärningen är straffbar som deltagandebrott. Det betyder att om deltagandet i en terroristorganisation består i sådant handlande som är straffbelagt som samröre med en terroristorganisation så ska det alltid dömas bara för deltagandebrottet. Detta bör kunna fungera; straffskalorna för de båda normalgradsbrotten överensstämmer med varandra. Och att straffskalan för grovt deltagandebrott är strängare än motsvarande straffskala för samröresbrottet uppfattar Lagrådet så, att tanken är att den som gör sådant som anges i bestämmelsen om samröresbrott och som dessutom deltar i verksamheten i terroristorganisationen på ett straffbart sätt typiskt sett kommer att straffas strängare än den som gör sig skyldig till endast ett samröresbrott.

När det gäller andra konkurrensfrågor görs en del uttalanden främst i författningskommentaren (s. 70 f.). Den grundläggande inställningen till problematiken redovisas emellertid i allmänmotiveringen på s. 44. Som svar på en remissynpunkt från Stockholms universitet uttalar regeringen, att frågan om konkurrens får avgöras i det enskilda fallet med tillämpning av de allmänna principer som gäller i svensk rätt.

Som har framgått av det föregående ser Lagrådet framför sig att det uppkommer en rad olika konkurrensproblem med den föreslagna lagstiftningen. Det torde nämligen förhålla sig så att den som begår finansieringsbrott, offentlig uppmaning till terrorism, rekrytering till terrorism, utbildning för terrorism och resa för terrorism (eller i vissa fall försök eller andra osjälvständiga brottsformer till sådana brott) också kan göra sig skyldig till det föreslagna deltagandebrottet eller till försök till deltagandebrott. Vidare kan det förutses att den som gör

sig skyldig till ett deltagandebrott som en del i det brottet kan begå åtskilliga olika typer av andra brott, både enligt terroristbrottslagen och enligt brottsbalken eller specialstraffrättsliga bestämmelser vid sidan av terroristbrottslagen. Näralliggande exempel är brott mot person såsom misshandelsbrott och olaga tvång samt vapenbrott och penningtvättsbrott. När det till denna påtagligt komplexa väv av olika straffbestämmelser och osjälvständiga brottsformer som täcker samma eller delvis samma område läggs även anstiftans- och medhjälpsansvar blir antalet tänkbara konkurrenssituationer så stort, att rättstillämparen riskerar att hamna i beråd.

De anvisningar för hur olika fall bör lösas som finns i författningskommentaren skummar bara på ytan och det är väl inte heller klart att det som sägs där om hur straffvärdet av andra brott än deltagandebrottet bör påverka bedömningen av det brotts allvar i alla delar är okontroversiellt. Men om nu ett deltagandebrott ska införas finns det nog ingen annan möjlig väg för lagstiftaren att gå än att överlåta frågor av detta slag till rättstillämpningen. Att något sådant inte är fritt från invändningar med hänvisning till legalitetsprincipen är tydligt.

### Sammanfattande allmänna synpunkter

I lagrådsremissen uttalas att den föreslagna straffbestämmelsen har ett väl avgränsat tillämpningsområde och att kriminaliseringens omfattning är noggrant avvägd (se s. 34). Lagrådet kan inte instämma i detta.

Med hänsyn till den problematik som Lagrådet har beskrivit, och som i det följande tas upp ytterligare vid granskningen av främst den föreslagna nya 4 a §, ställer sig Lagrådet frågan, om det inte hade varit bättre att göra ett omtag och utan låsningar till de bestämmelser som nu är i kraft på nytt se över terroristbrottslagen. Som Hovrätten

för Västra Sverige och Sveriges domareförbund har framhållit kan det exempelvis övervägas om inte deltagandebrottet och samröresbrottet skulle kunna smältas samman till en och samma straffbestämmelse.

Lagrådets sammanfattande bedömning av det framlagda förslaget är att det finns en tydlig risk för att det kommer att innebära en alltför långtgående kriminalisering sett till det behov som kan finnas. Det är också tveksamt om det uppfyller de krav på tydlighet som måste ställas på strafflagstiftning. Slutsatsen blir att förslaget inte i nuvarande skick bör läggas till grund för lagstiftning. I stället bör det övervägas på nytt om en lagstiftning av den här typen verkligen bör införas och hur den i så fall bör utformas.

Det innebär att Lagrådet avråder från att remissförslaget i dess nuvarande utformning blir lag.

Om regeringen ändå lägger fram en proposition om ett deltagandebrott som grundar sig på lagrådsremissen vill Lagrådet lämna följande synpunkter på lagförslagen.

#### Förslaget till lag om ändring i terroristbrottslagen

##### 4 a §

I paragrafen finns bestämmelsen om det nya brottet deltagande i en terroristorganisation. För deltagande i en terroristorganisation ska enligt första stycket den dömas som deltar i verksamheten i en terroristorganisation på ett sätt som är ägnat att främja, stärka eller understödja terroristorganisationen. Det primära är alltså kravet på deltagande i organisationen. Lagrådet har i det föregående tagit upp olika frågeställningar som har att göra med vad som ska avses med ett deltagande. Det får hänvisas dit.

Beträffande lagtextens utformning ifrågasätter Lagrådet om orden "terroristorganisation" och "terroristorganisationen" sammantaget behöver nämnas tre gånger i första stycket. En annan fråga är om det ska röra sig om att understödja organisationen eller understödja dess verksamhet. Jfr vad som i det föregående har diskuterats angående vilken tanke som ligger bakom kriminaliseringen. Lagrådet noterar i och för sig att samma uttryckssätt som i remissen används i 5 § om samröre med en terroristorganisation. I sammanhanget kan dock påpekas att det i artikel 4 i terrorismdirektivet talas om att "bidra till terroristgruppens brottsliga verksamhet".

Som det får uppfattas ska deltagande i en terroristorganisation utgöra ett perdurerande brott. En fråga som uppkommer är därmed hur en gärning av detta slag kan upphöra. Det bör vara tydligt att det räcker med att gärningsmannen slutar att göra det som innebär ett deltagande i organisationen och att det inte bör krävas att detta manifesteras på något särskilt sätt. För detta talar inte minst de risker som en avhoppare torde utsätta sig för.

Straffet för ett (otillåtet) deltagande i en terroristorganisation är normalt fängelse i högst fyra år. Är brottet grovt är straffskalan fängelse i lägst två och högst åtta år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningspersonen har haft en central roll inom terroristorganisationen, om gärningen på ett påtagligt sätt har bidragit till organisationens förmåga att begå terroristbrott eller om gärningen på annat sätt har varit av särskilt farlig art. Har gärningspersonen lett terroristorganisationen gäller en ännu strängare straffskala. Då ska det dömas till fängelse på viss tid i lägst två och högst arton år eller på livstid.

Det ska noteras att formuleringen av ett par av de omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om brottet är grovt skiljer sig från det sätt på vilket brottsbeskrivningen i första stycket

avgränsar brottet. Det får väl antas att den som har haft en central roll inom terroristorganisationen uppfyller kraven på att ha gjort något som har varit ägnat att främja, stärka eller understödja organisationen. Motsvarande torde gälla den vars gärning på ett påtagligt sätt har bidragit till organisationens förmåga att begå terroristbrott. Det ska emellertid observeras att det sistnämnda handlandet skiljer sig från grundformen för brottet genom att gärningen ska ha bidragit till organisationens förmåga att begå terroristbrott och inte endast ha varit ägnad att främja, stärka etc. terroristorganisationen (eller dess verksamhet). Konstruktionen innebär att det som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om brottet är grovt tar sikte på ett handlande som avviker från hur brottsrekvisiten är utformade ("är ägnat att" etc.). Det hade varit naturligare om det i stället hade sagts att det särskilt ska beaktas om gärningen varit ägnad att påtagligt bidra till organisationens förmåga att begå terroristbrott. I sammanhanget finns det skäl att påpeka att kravet på uppsåtstäckning blir annorlunda i fråga om den här diskuterade försvårande omständigheten – så som den har utformats i remissförslaget – än det ska vara i fråga om de grundläggande brottsrekvisiten.

På motsvarande sätt som vid många andra typer av brott föreslås alltså att deltagandebrottet ska vara gradindelad. Lagrådet har ingen invändning mot detta. När straffskalan är så vid som i det här fallet – den sträcker sig från allmänna fängelseminimum till livstids fängelse – är det en god sak att domstolarna ges vägledning vid påföljdsbestämningen genom en gradindelning. Däremot ifrågasätter Lagrådet, liksom både Göteborgs tingsrätt och Hovrätten för Västra Sverige, det lämpliga i den modell med två olika straffskalor för den grova graden av brottet som har valts. Det finns skäl att överväga den föreslagna konstruktionen.

Straffskalorna för de båda graderna av det nya brottet ska enligt förslaget överlappa varandra till viss del. Överlappningen är väl stor, men den skiljer sig i och för sig inte från vad som gäller i många andra fall. Något som det emellertid finns anledning att vara mer kritisk mot är att det i remissen (se t.ex. s. 68) diskuteras när den överlappande delen av straffskalorna kan användas, dvs. när man för normalgraden av brottet ska kunna döma till ett straff inom straffskalan för det grova brottet. Utöver de tydliga situationer som det har pekats på bl.a. i Högsta domstolens praxis och i rättslitteraturen sägs, att den överlappande delen av straffskalan för normalgraden av deltagandebrott ska kunna användas i fall där deltagandet har pågått under en längre tid. Lagrådet sätter frågetecken för resonemanget. Som Lagrådet ser det bör man i vart fall inte i det här lagstiftningsärendet säga något om tillämpningen av överlappande straffskalor om man inte önskar rucka på gällande ordning. Och Lagrådet har inte uppfattat att det finns något sådant önskemål.

I fjärde stycket anges att en gärning (eller hellre "Gärningen ...") inte utgör brott, om den är ringa eller om den med hänsyn till omständigheterna är försvarlig. Vilka olika typer av gärningar som undantas från det straffbelagda området genom försvarlighetsrekvisitet har diskuterats i det föregående. Lagrådet har också, bl.a. med hänsyn till obestämdhetsförbudet i legalitetsprincipen, tagit upp det problem som ligger i att det straffbelagda området till väsentlig del avgränsas av ett försvarlighetsrekvisit.

En sak som det i fråga om försvarlighetsrekvisitet finns skäl att resonera kring här är att det i författningskommentaren (s. 70) sägs bl.a. att viss ledning för tillämpningen kan hämtas från bestämmelserna i 24 kap. brottsbalken. Uttalandet är på ett sätt begripligt eftersom ansvarsfrihetsreglerna i 24 kap. tar sikte på situationer där det i förhållande till skälet för kriminaliseringen finns



ett motstående intresse som kan vara så starkt, att den utförda handlingen (eller underlåtenheten) inte ska anses utgöra brott fastän den täcks av ett brottsstadgande.

Den bestämmelse som då närmast skulle kunna ge vägledning torde vara nödbestämmelsen i 24 kap. 4 § som anger att en gärning som någon begår i nöd utgör brott endast om den är oförsvarlig. Men Lagrådet vill ifrågasätta om det inte i större utsträckning finns skäl att jämföra med ansvarsfrihetsgrunden social adekvans. En socialadekvat gärning kan definieras som en annars straffbelagd gärning som, i enlighet med principer som närmare har utvecklats i rättspraxis och i doktrinen, är tillåten på grund av ett motstående intresse. När det gäller rättspraxis kan hänvisas till bl.a. rättsfallen "Cross-checking" NJA 2018 s. 591 och "Fåtöljen" NJA 2018 s. 1051, men även till det äldre fallet "Manifestet" NJA 1985 s. 893.

Det bör nämnas att det vid social adekvans finns ett krav på subjektiv täckning av att situationen inte var sådan att handlandet var socialadekvat. Täckningen ska emellertid i vissa fall avse också att undantagsregeln om social adekvans inte var tillämplig på gärningen.

Lagrådet noterar slutligen att i lagtexten används ordet "gärningsman". En fråga är om inte det mer neutrala begreppet "gärningsperson" hade varit lämpligare.

## 5 §

I paragrafen finns straffbestämmelsen om samröre med en terroristorganisation. Två ändringar föreslås. Dels ska det införas en lagregel som gör samröre med en terroristorganisation subsidiärt i förhållande till deltagandebrottet. Dels kompletteras bestämmelsen med en försvarlighetsregel av motsvarande slag som föreslås ingå i deltagandebrottet. Lagrådet invänder inte mot dessa förslag i och för

sig. De synpunkter som Lagrådet tidigare i detta yttrande har gett uttryck för avseende försvarlighetsundantaget gäller dock även här.

Lagtextens formulering i första stycket har inte blivit så lyckad.

Lagrådet föreslår att inledningen till paragrafen skrivs på följande vis.

Den som i annat fall än som avses i 4 a § har samröre med en terroristorganisation på ett sätt som är ägnat att främja, stärka eller understödja organisationen döms för *samröre med en terroristorganisation* om han eller hon ...

Enligt första stycket punkt 1 omfattar straffansvaret den som [i annat fall än som avses i 4 a §] "för" en terroristorganisation tar befattning med bl.a. vapen. Ordet "för" antyder att det ska finnas ett uppdragsförhållande mellan den som tar befattning med vapen och organisationen. Med tanke på att avsikten är att kunna straffa bl.a. den som säljer eller upplåter t.ex. vapen till organisationen kan en mer träffande lydelse vara:

1. underlättar för terroristorganisationen genom att ta befattning ..."

På motsvarande sätt som vid 4 a § bör sista stycket inledas med "Gärningen utgör ...".

## 11 §

Genom ändringen i denna paragraf kommer även försök till det nya deltagandebrottet att bli straffbelagt. Som Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet framhåller kan det ifrågasättas om ett straffbeläggande av försök att delta i en terroristorganisation är särskilt meningsfullt. Det exempel på en situation som ges i författningskommentaren torde i de straffvärda fallen utgöra brottet resa för terrorism, särskilt som det föreslagna deltagandebrottet arbetas in i resebrottet.

### Övriga lagförslag

Lagrådet lämnar förslagen utan erinran.