

Justitiedepartementet
Straffrättsenheten**Yttrande över promemorian Ett särskilt straffansvar för deltagande i en terroristorganisation (Ds 2017:62)***Sammanfattning*

Åklagarmyndigheten tillstyrker utredarens förslag och har följande kommentarer.

Internationella åtaganden och svensk rätt

Åklagarmyndigheten vill som i tidigare yttranden gällande lagförslag på terrorismområdet framhålla att en effektiv bekämpning av terrorism, ofta med internationell anknytning, kräver internationella och gemensamma lösningar. I EU:s terrorismdirektiv och i samtliga EU-länder förutom Sverige och Danmark finns bestämmelser som uttryckligen straffbelägger att leda och delta i en terroristgrupp.

Det finns ett värde i en likartad nationell lagstiftning som kan underlätta ett internationellt samarbete och motverka alla möjligheter för terroristorganisationer att utvecklas och verka. Lagändringarna föreslås för att så effektivt som möjligt kunna förhindra att terroristbrott begås och för att skapa bättre förutsättningar att förebygga, förhindra och bekämpa terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet.

Promemorian är väl genomarbetad och förslagen väl avvägda. Det anges tydligt vilka argument som talar för och emot de föreslagna lagändringarna och det utvidgade straffansvaret. I sammanhanget bör framhållas att det redan idag är straffbart att finansiera en terroristorganisation. Åklagarmyndigheten instämmer i bedömningen att en kriminalisering även av deltagande i terroristorganisation inte kan anses inskränka föreningsfriheten enligt regeringsformen.

I avvaktan på den översyn som görs för närvarande av den straffrättsliga terrorismlagstiftningen (Terroristbrottsutredningen, dir. 2017:14) menar Åklagarmyndigheten, liksom i tidigare yttrande gällande lagförslag på terrorismområdet, att förslagen uppfyller de krav som ställs på en ändamålsenlig och rättssäker nationell lagstiftning på området. Åklagarmyndigheten tillstyrker därför förslagen.

Definition av terroristorganisation

Åklagarmyndigheten tillstyrker förslaget att det införs en definition för terroristorganisation och att man beaktar överskådligheten genom att använda samma definition inom all straffrättslig lagstiftning gällande terrorism. Möjligen skulle den föreslagna bestämmelsen kunna förtydligas ytterligare och lagtexten bli mer lättöverskådlig med en hänvisning till 2 § rekryteringslagen och till definitionen där av särskilt allvarlig brottslighet.

Deltagande i en terroristorganisation

Förslaget om en ny bestämmelse om deltagande i en terroristorganisation tillstyrks. Det straffbara området i svensk lagstiftning när det gäller terrorism är vidsträckt. För att Sverige ska leva upp till åtaganden enligt terrorismdirektivet och Europarådets tilläggsprotokoll krävs att kriminaliseringen av förstadier till terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet utvidgas ytterligare (Genomförande av vissa straffrättsliga åtaganden för att förhindra och bekämpa terrorism SOU 2017:72). Det straffbara området är emellertid enbart inriktat på de situationerna att terroristbrott ska begås. Promemorian utvecklar behovet av att även införa en bestämmelse om deltagande i en terroristorganisation och att det saknas alternativa lösningar som på ett lika ändamålsenligt och effektivt sätt straffbelägger dessa gärningar. Vidare lyfter utredaren den omständigheten att Sverige utan en bestämmelse om deltagande i en terroristorganisation i vissa avseenden kan riskera att utgöra och uppfattas som en straffri zon för terrorister och terroristorganisationer. Den nya straffbestämmelsen framstår därför som nödvändig för att Sverige på ett effektivt sätt och i nivå med övriga länder i Europa ska kunna bekämpa terrorism.

Angående frågeställningen om införandet av ett deltagandebrott skulle inskränka föreningsfriheten instämmer Åklagarmyndigheten i utredarens resonemang och bedömning. Deltagandebrottet syftar till att motverka terrorism och terroristorganisationer och inte till att begränsa möjligheterna till lovlig föreningsverksamhet. Frågan var aktuell redan vid införandet av straffbestämmelsen om finansiering av terroristorganisation och samma överväganden torde göra sig gällande nu. Regeringen konstaterade då bl.a. att bestämmelsen varken uttryckligen eller underförstått syftar till att begränsa möjligheterna för enskilda att bedriva lovlig verksamhet i föreningsform. Vad som avses är enbart att motverka terroristbrottslighet.

Enligt Åklagarmyndighetens uppfattning kan den grundlagsskyddade föreningsfriheten i ett demokratiskt samhälle rimligtvis inte omfatta ett skydd för deltagande i den typen av organisation som faller in under definitionen för en terroristorganisation. Införandet av ett deltagandebrott kan därmed inte anses avse det område som skyddas av regeringsformens rättighetsreglering och inte utgöra en rättighetsbegränsning. Att inte införa det nu föreslagna

deltagandebrottet när finansiering av en terroristorganisation är straffbelagt framstår dessutom som inkonsekvent.

Åklagarmyndigheten delar även utredarens bedömning att inte heller Europakonventionen hindrar införandet av ett deltagandebrott. Enligt Europadomstolen tillåts föreningar verka så länge de inte förespråkar våldsmetoder eller annan illegal verksamhet.

Angående utformningen av straffansvaret får det anses tillräckligt avgränsat genom kravet på deltagande i en terroristorganisationens verksamhet. För straffbarhet krävs således en kvalificerad aktivitet med en viss anknytning till organisationen. Exempel som tas upp i promemorian att enbart befinna sig på en plats där en terroristorganisation verkar eller närvara vid ett evenemang anordnat av en terroristorganisation skulle därmed inte vara tillräckligt för straffbarhet.

Införandet av ett deltagandebrott tar inte sikte på det redan kriminaliserade området gällande terrorism utan kompletterar befintliga straffbestämmelser. Frågan om konkurrenssituationer som kan uppstå torde således kunna lösas genom tillämpning av sedvanliga konkurrensregler. Utredaren ger att flertal exempel på situationer som kan tänkas uppstå och hur dessa kan lösas.

Angående förhållandet till den internationella humanitära rätten (IHL) instämmer Åklagarmyndigheten i bedömningen att inte heller den utgör något hinder mot att införa ett deltagandebrott. Vissa terroristorganisationer verkar i en miljö där det pågår väpnad konflikt och IHL kan då vara tillämplig. Utgångspunkten är emellertid att terroristorganisationer, trots väpnad konflikt, inte är undantagna från terrorismlagstiftningens tillämplighet. Regeringen har i tidigare lagstiftningsärenden konstaterat gällande såväl terroristbrottslagen som rekryteringslagen och finansieringslagen att de även kan vara tillämpliga på gärningar som ägt rum under en väpnad konflikt. Fråga kan då i det enskilda fallet uppstå om en gärning utgör en tillåten stridshandling eller ett terroristbrott och vilket regelverk som blir tillämpligt. Även inom IHL finns ett flertal bestämmelser som förbjuder terrorismhandlingar och här kan det uppstå brottskonkurrens mellan krigsförbrytelser och terrorism. Möjligen bör man i det fortsatta lagstiftningsarbetet klargöra detta förhållande ytterligare och närmare överväga vilka tänkbara situationer som kan uppstå och hur de lämpligen kan lösas.

Straffbestämmelse om samröre med en terroristorganisation

Åklagarmyndigheten tillstyrker förslaget och anser inte heller att det bör vara tillåtet för en terroristorganisation att befatta sig med den typen av utrustning som anges eller upplåta lokal eller mark för terroristverksamhet. Bestämmelsen är uttryckligen subsidiär till deltagandebestämmelsen. Promemorian lyfter även

frågan om bestämmelsens förhållande till ett flertal andra straffbestämmelser och hur tänkbara konkurrenssituationer kan lösas.

Angående frågan om föreningsfriheten görs samma bedömning som ovan för deltagandebrottet.

Straffskalor och kvalifikationsgrunder

Ur Åklagarmyndighetens perspektiv är frågorna om lämpliga straffskalor och kvalifikationsgrunder för grovt brott högst angelägna för att få till stånd en så effektiv och ändamålsenlig tillämpning som möjligt av straffbestämmelserna. I avvaktan på Terroristbrottsutredningen finner vi emellertid inte i nuläget anledning att gå in närmare på dessa frågor.

Offentlig uppmaning, rekrytering, resa och finansiering

Åklagarmyndigheten tillstyrker förslaget om att straffbelägga offentlig uppmaning, rekrytering, resa och finansiering i förhållande till deltagande i en terroristorganisations verksamhet. Utvidgningen av straffansvaret motverkar möjligheterna på att på ett tidigt stadium delta i en terroristorganisation och kan även motiveras av systematiska skäl.

Osjälvständiga brottsformer

Åklagarmyndigheten tillstyrker ändring även i denna del. Medverkan och försök men inte förberedelse eller stämpling till deltagande i och samröre med en terroristorganisation föreslås bli straffbart. Begränsningen motiveras av att offentlig uppmaning, rekrytering, resa och finansiering straffbeläggs i förhållande till deltagandebrottet. Handlingar som skulle kunna utgöra stämpling och förberedelse till deltagandebrottet är därmed redan straffbelagda.

Domsrätten utvidgas i vissa fall.

Förslaget utgör följdändringar på grund av det utvidgade straffansvaret. De nu aktuella brotten har ofta gränsöverskridande karaktär. Undantaget från dubbel straffbarhet bör gälla på samma sätt som när det gäller befintliga brott på terrorismområdet. Åklagarmyndigheten tillstyrker förslaget.

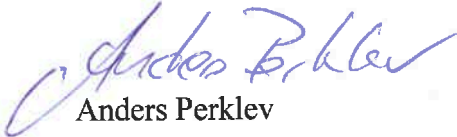
Utökade möjligheter till hemliga tvångsmedel.

Åklagarmyndigheten tillstyrker ställningstagandet till de utökade möjligheterna till tvångsmedel. Liksom i tidigare yttranden i denna fråga vill vi understryka vikten av att vid terrorismbrottslighet ha långtgående möjligheter till hemliga tvångsmedel. Vi ser ingen anledning att frånga det ställningstagandet här. Utan förutsättningar för hemliga tvångsmedel är möjligheterna att kunna hindra och utreda gärningarna mycket begränsade. Brotten som begås av terroristorganisationer är ytterst samhällsfarliga och det är viktigt att på ett tidigt stadium kunna förhindra dessa.

Konsekvenser

Utredningen anser att de föreslagna ändringarna kan medföra vissa kostnader för rättsväsendet, främst för Åklagarmyndigheten och Säkerhetspolisen. Åklagarmyndigheten torde kunna finansiera dessa inom befintliga anslag.

I detta ärende har riksåklagaren Anders Perklev beslutat efter föredragning av kammaråklagaren Anna Arnell. I ärendets handläggning har även rättschefen Lars Werkström och överåklagaren Thomas Häggström deltagit.



Anders Perklev



Anna Arnell

Kopia till

Informationsavdelningen

Rättsavdelningen

Emma Holfve, verksledningen