

Stockholm den 12 december 2017

R-2017/1864

Till Justitiedepartementet

Ju2017/07518/L5

Sveriges advokatsamfund har genom remiss den 5 oktober 2017 beretts tillfälle att avge yttrande över betänkandet Genomförande av vissa straffrättsliga åtaganden för att förhindra och bekämpa terrorism (SOU 2017:72).

Det remitterade betänkandet utgör slutbetänkande av Utredningen om genomförande av vissa straffrättsliga åtaganden för att förhindra och bekämpa terrorism. Betänkandet innehåller dels förslag om att Sverige ska tillträda tilläggsprotokollet till Europarådets konvention om förebyggande av terrorism (CETS nr 217, tilläggsprotokollet) och om nya straffbestämmelser som föranleds av tillträdet, dels förslag till författningsändringar som behövs för att genomföra EU:s s.k. terrorismdirektiv.¹

Sammanfattning

Advokatsamfundet har ingen erinran mot att Sverige tillträder tilläggsprotokollet. Advokatsamfundet – som hänvisar till sina principiella synpunkter i tidigare remissyttranden rörande bekämpning av terrorism och terroristfinansiering² – har inte heller någon erinran mot förslagen till författningsändringar i sig, men kan utifrån principiella utgångspunkter inte ställa sig bakom vissa av förslagen. Advokatsamfundet ifrågasätter också hur vissa av de tillkommande straffbestämmelserna kommer att kunna

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2017/541 av den 15 mars 2017 om bekämpande av terrorism, om ersättande av rådets rambeslut 2002/475/RIF och om ändring av rådets beslut 2005/671/RIF. Direktivet ska vara genomfört i nationell rätt senast den 8 september 2018.

² Se Advokatsamfundets remissyttrande den 22 september 2015 över betänkandet Straffrättsliga åtgärder mot terrorismresor (SOU 2015:63), liksom remissyttrande den 3 oktober 2016 över betänkandet Straffrättsliga åtgärder mot deltagande i en väpnad konflikt till stöd för en terroristorganisation (SOU 2016:40). Advokatsamfundet hänvisar i allt väsentligt till dessa remissyttranden, som även biläggs detta yttrande.



tillämpas i praktiken. Advokatsamfundet anser vidare att det föreslagna slopandet av kravet på dubbel straffbarhet i sig strider mot sådana sedvanliga straffrättsliga principer som är en förutsättning för ett rättssäkert brottmålsförfarande. Advokatsamfundet finner vidare att det i betänkandet inte gjorts tillräckliga analyser avseende nödvändighet, effektivitet och proportionalitet i fråga om den föreslagna kriminaliseringen och utvidgningen av straffansvar, liksom den därigenom ökade möjligheten att använda straffprocessuella tvångsmedel. Advokatsamfundet vill dessutom särskilt framhålla följande.

Bakgrund

Aktiviteten när det gäller lagreglering av åtgärder mot terrorism har varit och är alltjämt hög. Advokatsamfundet har tidigare yttrat sig över betänkandet Straffrättsliga åtgärder mot terrorismresor (SOU 2015:63). I den utredningen analyserades främst 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). Betänkandet innehöll förslag till ändringar i lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall (finansieringslagen) och lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet (rekryteringslagen).³ Förslagen syftade till att genomföra Sveriges internationella åtaganden på området.

I sitt yttrande framhöll Advokatsamfundet att det är viktigt att Sverige fullföljer sina internationella åtaganden, inte minst när det gäller att bekämpa gränsöverskridande kriminalitet såsom internationell terrorism, vilket utgör ett hot mot det demokratiska samhällets grundvalar. Som en följd av den allvarliga brottslighet som terrorism utgör, måste det kunna ställas höga krav på att den bekämpas effektivt och med hjälp av lagar som bygger på de grundläggande rättsliga principerna i en rättsstat. Advokatsamfundet pekade samtidigt på att lagstiftningen, som syftar till att bekämpa terrorism, framstår som svåröverskådlig och många gånger tveksam sett utifrån ett legalitetsperspektiv, vilket uppenbarligen riskerar att göra lagstiftningen på detta område ineffektiv och svårtillämpad. Advokatsamfundet vidhåller vad som anfördes i detta remissvar.

Vidare har Advokatsamfundet yttrat sig över betänkandet Straffrättsliga åtgärder mot deltagande i en väpnad konflikt till stöd för en terroristorganisation (SOU 2016:40). I detta betänkande har utredningen bl.a. analyserat behovet av ytterligare kriminalisering för att förebygga och förhindra att personer deltar i väpnad konflikt utomlands inom ramen för en terroristorganisation. Det betänkandet innehåller förslag till en ny straffbestämmelse om deltagande i stridsrelaterad verksamhet i en väpnad konflikt utomlands till stöd för en terroristorganisation m.m. Förslaget, som inte föranleddes av

³ Se Advokatsamfundets remissyttrande den 22 september 2015 över betänkandet Straffrättsliga åtgärder mot terrorismresor (SOU 2015:63).



något internationellt åtagande på området, avstyrktes av Advokatsamfundet.⁴ Betänkandet bereds f.n. inom Regeringskansliet.

Parallellt med det nu remitterade betänkandet pågår dessutom ytterligare utredningsarbete rörande frågor som har nära samband med de nu aktuella. Sålunda har regeringen genom beslut den 9 februari 2017 beslutat om en översyn av den straffrättsliga terrorismlagstiftningen.⁵ I direktiven uttalades bl.a. att det kriminaliserade området är svårt att överblicka och att regelverket bör ses över såväl i lagtekniskt som, vid behov, även i materiellt hänseende. Det kan t.ex. gälla omfattningen av det straffbara området. I direktiven framhölls även att frågan om domsrätten bör ses över. Regleringen bör samlas i ett regelverk. Uppdraget ska redovisas senast den 31 januari 2019.

I remissvaret över betänkandet SOU 2016:40 framhöll Advokatsamfundet, förutom skäl för avstyrkandet, att betänkandets förslag aktualiserade frågan vad mån det finns skäl att införa ett generellt förbud mot att delta i en terroristorganisation, men att det i betänkandet saknades en närmare analys av frågan. Med hänvisning bl.a. till remissvaren över betänkandet har regeringen den 2 maj 2017 gett en utredare i uppdrag att överväga ett särskilt straffansvar för den som deltar i eller på annat sätt stöder en terroristorganisation och lämna de lagförslag som bedöms nödvändiga.⁶ Uppdraget ska redovisas senast den 15 december 2017.

Synpunkter

Sveriges tillträde till tilläggsprotokollet

Åtagandena i tilläggsprotokollet överlappar i centrala delar de åtaganden som följer av terrorismdirektivet och som Sverige har en skyldighet att följa. Direktivet är i sig mer långtgående än vad som föreskrivs i tilläggsprotokollet. Mot den bakgrunden och med hänsyn till vad som anförs i det följande rörande direktivet, har Advokatsamfundet i sig ingen erinran mot att Sverige tillträder tilläggsprotokollet.

Tilläggsprotokollets och direktivets förhållande till svensk rätt samt behovet av lagändringar i svensk rätt, liksom genomförande av tilläggsprotokollet och direktivet

Åtagandena i tilläggsprotokollet motsvarar i huvudsak de åtaganden som följer av terrorismdirektivet. Direktivet är bindande för medlemsstaterna såvitt gäller det mål som ska uppnås. Handlingsutrymmet för medlemsstaterna vid genomförandet gäller enbart *hur* målet ska nås. Sverige har genom tidigare lagstiftning, främst terroristlagen, rekryteringslagen och finansieringslagen, i stor utsträckning redan genomfört de åtaganden som följer av terrorismdirektivet och tilläggsprotokollet. De lagförslag som nu presenteras i det remitterade betänkandet innefattar – utöver vissa förtydliganden av

⁴ Se Advokatsamfundets remissyttrande den 3 oktober 2016 över betänkandet Straffrättsliga åtgärder mot deltagande i en väpnad konflikt till stöd för en terroristorganisation (SOU 2016:40).

⁵ En översyn av den straffrättsliga terrorismlagstiftningen (dir. 2017:14).

⁶ Se Ju 2017:G, Regeringskansliets promemoria den 2 maj 2017, Ju2017/03958/LP.



gällande lagstiftning – även ett antal utvidgningar av straffbarheten som grundas på direktivet. I avvaktan på resultatet av den samlade översyn av terrorismregleringen som pågår, har utredningen valt att anknyta sina förslag till den ordning som f.n. finns i terroristlagen, rekryteringslagen och finansieringslagen.

Exempel på ytterligare kriminalisering gäller grovt dataintrång, vissa förfaranden med radioaktiva ämnen, tillhandahållande, inhämtande och mottagande av utbildning i syfte att begå terroristbrott samt resor i terroristsyfte även till medborgarskapsland (dock ej Sverige).

Advokatsamfundet har i sig ingen erinran mot utredningens förslag till det lagtekniska genomförandet av de nu aktuella internationella åtagandena i fråga om straffbarhet. Advokatsamfundet anser dock att det i praktiken, bl.a. utifrån uppsåtsbedömningar, kommer att bli mycket svårt att lagföra flera av de utvidgade terroristbrotten. Advokatsamfundet anser även att förslagen inte är tillräckligt analyserade utifrån frågan om nödvändighet, effektivitet och proportionalitet. Detsamma gäller den därmed sammanhängande ökade möjligheten att använda sig av hemliga tvångsmedel i kampen mot terrorism. Detta bör därför ske under den fortsatta beredningen av lagstiftningsärendet.

Utredningen behandlar slutligen även frågan om svenska domstolars behörighet bör begränsas av krav på dubbel straffbarhet med avseende på någon av de gärningar som kriminaliseras genom de båda instrumenten. Utredningen besvarar frågan nekande och uttalar (s. 222 f.) att instrumentens syfte och ändamål är att bekämpa och förebygga terrorism. Terrorism är till sin karaktär gränsöverskridande och det kan inte uteslutas att de gärningar som ska kriminaliseras begås i (tredje) länder där de inte är straffbara. De brott som är nya – och som enligt såväl tilläggsprotokollet som direktivet utgör brott av mycket allvarlig art – bör så långt möjligt kunna lagföras i samma utsträckning som andra liknande brott. Det är mot denna bakgrund av stor vikt att svensk domstol är behörig att döma över samtliga brott och i alla situationer som omfattas av instrumenten, oavsett om gärningen är straffbar på gärningsorten.

Även om Advokatsamfundet har förståelse för de argument som i betänkandet anförs för att i nu aktuella fall inte tillämpa principen om dubbel straffbarhet, anser samfundet att ett slopande av denna grundläggande straffrättsliga princip ofrånkomligen innebär en rad problem utifrån ett rättssäkerhetsperspektiv. Med beaktande härav och då det dessutom är oklart vilka förslag som kommer att lämnas avseende den pågående översyn av terroristlagstiftningen som för närvarande sker inom ramen för andra utredningsåtgärder, kan Advokatsamfundet i nuläget inte ställa sig bakom förslaget i denna del.

SVERIGES ADVOKATSAMFUND



Anne Ramberg

Stockholm den 22 september 2015

R-2015/1143

Till Justitiedepartementet

Ju2015/05069/L5

Sveriges advokatsamfund har genom remiss den 26 juni 2015 beretts tillfälle att avge yttrande över betänkandet Straffrättsliga åtgärder mot terrorismresor (SOU 2015:63).

Sammanfattning

Advokatsamfundet avstyrker förslaget såvitt avser 3 § andra punkten i förslag till lag om ändring i lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall.

Advokatsamfundet anser även att påföljden för finansiering av terrorismresor enligt 3 a § förslag till lag om ändring i lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall bör bestämmas till ett års fängelse.

I övrigt har Advokatsamfundet ingen erinran mot förslagen till ändringar, men vill framföra vissa allmänna synpunkter och reflektioner, vilka framgår i det följande.

Allmänna synpunkter

Advokatsamfundet anser det vara viktigt att Sverige fullföljer sina internationella åtaganden. Det gäller inte minst när det kommer till att bekämpa gränsöverskridande kriminalitet såsom internationell terrorism, som utgör ett hot mot det demokratiska samhällets grundvalar. Som en följd av den allvarliga brottslighet som terrorism utgör, måste det kunna ställas höga krav på att den bekämpas effektivt med hjälp av lagar som bygger på de grundläggande rättsliga principerna i en rättsstat.

Säkerhetsrådets resolution 2178 (2014) lämnar dock mycket övrigt att önska härvidlag.

Advokatsamfundet delar dock utredningens bedömning av vilka lagändringar som krävs för att genomföra FN:s säkerhetsråds resolution 2178 (2014), utom vad avser påföljdsbestämningen för finansiering av terrorismresor.

Terroristbrottet definieras i dag i 2 § terroristbrottslagen, men terroristbrottet är ett av de brott som ingår i det som kallas för särskilt allvarlig brottslighet enligt finansieringslagen och rekryteringslagen. De båda senare lagarna hänvisar i sin tur till ett stort antal konventioner och andra internationella instrument där det ges olika definitioner eller hänvisningar till vad som avses med terrorism. Utifrån ett systematiskt perspektiv är det inte tillfredsställande att terroristbrottet ingår i definitionen av särskilt allvarlig brottslighet, som i sin tur anses vara en definition av terroristbrottet i en mer allmän mening.

Bristen i klarhet vad gäller definitionen av terrorism och vilka rekvisit som konstituerar ett terroristbrott, är särskilt besvärande då flera av de förslag som nu ska genomföras motiveras av att det är terrorism som ska bekämpas. Till det kommer att den nu aktuella kriminaliseringen avser handlingar som ligger väldigt långt ifrån själva terroristhandlingen i både tid och rum. I flera fall kriminaliseras helt vardagliga handlingar som till exempel att resa eller gåvor mellan familjemedlemmar utifrån ett helt övervägande subjektivt perspektiv.

Samtidigt vill Advokatsamfundet understryka att det är samfundets uppfattning att lagstiftningen som syftar till att bekämpa terrorism framstår som svåröverskådlig, snårig och full av olika hänvisningar till olika syften och avsikter hos de agerade, och många gånger tveksam sett utifrån ett legalitetsperspektiv, vilket uppenbarligen riskerar att göra den ineffektiv och svårtillämpad. Advokatsamfundet vill därför å det starkaste uppmana regeringen att göra en samlad översyn av terroristlagstiftningen i avsikt att göra den mer effektiv i kampen mot terrorism.

Påföljdsförslaget i 3 a § förslag till lag om ändring i lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall

Som konstaterats av utredningen (s. 127 f.) innebär den föreslagna bestämmelsen en utvidgad kriminalisering av handlingar som ligger långt bak bland förfältsdelikten.

Någon övertygande motivering till att finansieringen av en resa i syfte att utbilda sig ska innehålla samma straffskala som finansieringen av särskilt allvarlig brottslighet, ges inte i utredningen. Det är svårt att frigöra sig från misstanken att straffskalan i detta fall snarare motiveras av en önskan om att möjliggöra en tillämpning av tvångsmedelsbestämmelserna än av gärningens straffvärde sett ur ett systematiskt perspektiv.

Mot den bakgrunden anser Advokatsamfundet att påföljden bör bestämmas till ett års fängelse.

Förslaget till 3 § andra punkten lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall

Advokatsamfundet avstyrker den föreslagna lagförändringen om kriminaliseringen av finansiering av personer eller sammanslutning av personer som grundar sig på FATF:s rekommendationer.

Förslaget (se s. 137 ff.) innebär en synnerligen omfattande kriminalisering av transaktioner som, normalt sett, betraktas som helt naturliga och till och med vällovliga. Det handlar om allt från gåvor mellan anhöriga till bidrag till humanitära projekt. Syftet bakom transaktionen ignoreras helt, utan avgränsningen av det straffbara området bestäms uteslutande av om mottagaren begår, försöker begå, förbereder eller medverkar till särskilt allvarlig brottslighet. Något samband mellan transaktionen och mottagarens koppling till särskilt allvarlig brottslighet uppställs inte heller.

Eftersom lagförslaget inte uppställer något krav på samband mellan transaktionen och den särskilt allvarliga brottsligheten och inte heller anger något rekvisit för när mottagaren ska anses exempelvis förbereda särskilt allvarlig brottslighet, innebär kriminaliseringen att stora krav vad gäller kunskapen om terroristlagstiftningen ställs på den som överlämnar medlen.

Sett mot bakgrund av vad som tidigare anförts angående terroristlagstiftningens svåröverskådliga och svårtillämpade karaktär och med beaktande av att det som avses med kriminaliseringen är i många fall helt naturliga mellanhavanden mellan människor, såsom att bidra till en anhörigs försörjning eller att bidra till att förnödenheter tillhandahålls flyktingar i ett krigsområde via en organisation av något slag, kan inte förslaget rimligtvis anses uppfylla legalitetsprincipens krav på precision och tydlighet vad gäller det straffbara handlandet.

SVERIGES ADVOKATSAMFUND

Anne Ramberg

Stockholm den 3 oktober 2016

R-2016/1315

Till Justitiedepartementet

Ju2016/04600/L5

Sveriges advokatsamfund har genom remiss den 5 juli 2016 beretts tillfälle att avge yttrande över betänkandet Straffrättsliga åtgärder mot deltagande i en väpnad konflikt till stöd för en terroristorganisation (SOU 2016:40).

Det remitterade betänkandet innehåller utredningsförslag till en ny straffbestämmelse om deltagande i stridsrelaterad verksamhet i en väpnad konflikt utomlands till stöd för en terroristorganisation m.m. Ändringar föreslås i bl.a. lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall (finansieringslagen) och lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet (rekryteringslagen).

Vidare innehåller betänkandet förslag till utökade möjligheter till hemliga tvångsmedel, en utvidgning av straffansvaret för olovlig värvning samt till tillträde till Pekingprotokollet och Pekingkonventionen angående skydd för den civila luftfarten.

Sammanfattning

Sveriges advokatsamfund avstyrker förslagen till ändringar i finansieringslagen och rekryteringslagen. I konsekvens med detta saknas det anledning att utöka tillämpningsområdet för hemliga tvångsmedel och underrättelseskyldighet. Advokatsamfundet har ingen erinran mot förslagen i övrigt.

Bakgrund

Advokatsamfundet har tidigare yttrat sig över förslag från utredningen till ändringar i finansieringslagen och rekryteringslagen,¹ se [bilaga](#). Förslagen syftade till att genomföra Sveriges internationella åtaganden på området.

¹ Se Advokatsamfundets remissyttrande den 22 september 2015 över betänkandet Straffrättsliga åtgärder mot terrorismresor (SOU 2015:63).

Advokatsamfundet framhöll då att det är viktigt att Sverige fullföljer sina internationella åtaganden. Det gäller inte minst när det gäller att bekämpa gränsöverskridande kriminalitet såsom internationell terrorism, vilket utgör ett hot mot det demokratiska samhällets grundvalar. Som en följd av den allvarliga brottslighet som terrorism utgör, måste det kunna ställas höga krav på att den bekämpas effektivt och med hjälp av lagar som bygger på de grundläggande rättsliga principerna i en rättsstat.

Advokatsamfundet pekade samtidigt på att lagstiftningen, som syftar till att bekämpa terrorism, framstår som svåröverskådlig och många gånger tveksam sett utifrån ett legalitetsperspektiv, vilket uppenbarligen riskerar att göra den ineffektiv och svårtillämpad. Advokatsamfundet avstyrkte bl.a. visst förslag till ändring i finansieringslagen såvitt avsåg synnerligen omfattande kriminalisering av transaktioner som, normalt sett, kan betraktas som helt naturliga och till och med vällovliga, såsom gåvor mellan anhöriga och bidrag till humanitära projekt.

Advokatsamfundet vidhåller vad som anfördes i remissvaret.

Remissutfallet över det tidigare utredningsförslaget var blandat. Även lagrådet (se prop. 2015/16:78 s.113) framförde kritiska synpunkter. Enligt lagrådet innebar förslagen långtgående kriminaliseringar, där det kunde sättas i fråga om förslagen var förenliga med den försiktighet som bör gälla när kriminalisering används som metod för att hindra överträdelser av olika normer i samhället. Förslagen till straffbestämmelser är kopplade bl.a. till straffansvar för terroristbrott, som i sig innehåller allmänt hållna och oklara brottsrekvisit. Mot bakgrund av att förslagen byggde bl.a. på en resolution från FN:s säkerhetsråd, ansåg Lagrådet dock inte skäl att motsätta sig förslagen som kom att träda i kraft den 1 april 2016.

Behovet av att utvidga det straffbara området

Genom den lagstiftning som genomfördes den 1 april 2016 får det förutsättas att Sveriges internationella åtaganden för att förhindra och bekämpa terrorism uppfyllts till fullo. Utredningen har haft till uppgift att analysera behovet av ytterligare kriminalisering. En enig utredning uttalar att behovet av att utvidga det straffbara området när det gäller gärningar som begås i en väpnad konflikt inom ramen för en terroristorganisation, kan anses vara begränsat. Det finns i dag straffbestämmelser som i mycket stor utsträckning straffbelägger de olika typer av handlingar som inom ramen för uppdraget kan anses utgöra ett deltagande i en väpnad konflikt. Utredningen utvecklar en lång rad argument mot att utvidga kriminaliseringen.

Sammanfattningsvis uttalar utredningen att starka skäl talar *mot* en sådan utvidgning. Några motsvarande skäl som talar *för* en utvidgning framförs egentligen inte. Advokatsamfundet, som instämmer i utredningens invändningar mot en utvidgning, delar uppfattningen att det saknas skäl till ytterligare kriminalisering.

Utredningen har emellertid, närmast som ett diskussionsunderlag, utvecklat en möjlig utformning av ett utvidgat straffansvar. Det finns därför anledning att i det följande ytterligare något fördjupa skälen mot en utvidgning.

En möjlig utformning av ett utvidgat straffansvar

Något redovisat krav på utvidgning från det internationella samfundet finns alltså inte längre, vilket gör att vad som var ett väsentligt argument vid den senaste lagstiftningen på området inte längre föreligger.

De väpnade konflikter utomlands där terroristorganisationer är berörda har delvis ändrat karaktär, vilket påverkar behovet av lagstiftning. De senaste lagändringarna synes i främsta hand ha betingats av att personer i ökad omfattning rest från Sverige till Syrien och Irak för att ansluta sig till våldsbejakande islamistiska grupper såsom *Daesh* (*Islamiska Staten*). Antalet personer som har rest från Sverige till Syrien och Irak har emellertid minskat under den senaste tiden bl.a. till följd av motgångar för *Daesh* i striderna, men kanske också till följd av förebyggande arbete i Sverige.

Av en ny rapport från Europol² framgår att EU:s medlemsstater står inför ett ändrat och ökande hot från jihadistgrupper, främst med anknytning till *Daesh*, men även från andra grupper. Ökat tryck mot *Daesh* i Syrien och Irak kan öka terroristernas aktivitet i EU-länderna. Militanta *Daesh*-anhängare kan väntas flytta till andra fronter eller till sina ursprungsländer. Särskilt utsatta länder är bl.a. Frankrike och Belgien. Terroristceller inom EU består ofta av hemvändare från Syrien och Irak. Terroristgärningar har utförts i *Daeshs* namn av enskilda personer eller grupper av radikaliserade personer som inte alltid, men ibland, styrts från ledarskapet inom *Daesh*. Många terrorister är numera kvinnor som gift sig med stridande. Kvinnorna får i allmänhet vapenutbildning, men deltar f.n. förmodligen inte i striderna vid fronten, men detta kan ändras, vilket kan påverka *Daeshs* operationer inom EU. I rapporten pekas också på risken för konfrontationer i EU-länder mellan kurdiska *PKK*-anhängare och sympatisörer med turkisk nationalism och *Daesh*. Sådana trender kan motivera en helhetssyn där flera terroristorganisationer inkluderas och minska behovet av ytterligare lagstiftning som tar sikte på verksamhet utomlands.

En annan aspekt på behovet av lagstiftning är följande. Som utredningen framhåller hänger de svårigheter som i dag finns med att lagföra gärningar som begås i en väpnad konflikt samman med föreliggande utrednings- och bevissvårigheter, snarare än om en otillräcklig lagstiftning. När behovet av en utvidgad kriminalisering enligt utredningens mening är så begränsat, framstår det som olämpligt att belasta polis och åklagare med ytterligare arbetsuppgifter, som möjligen skulle bli prioriterade. Den föreslagna relativt låga strafflatituden, fängelse i högst två år, talar för att det finns annan brottslighet som är mer angelägen att bekämpa och som därför bör prioriteras. Som läget är nu står polisen i Sverige inför stora utmaningar, vilket visar sig genom låg andel uppklarade brott, även i

² Se www.europol.europa.eu, *European Union terrorism situation and trend 2016 (TE-Sat) report*.

fråga om allvarlig brottslighet. För att polisens legitimitet ska kunna upprätthållas är det viktigt att man uppnår en rimlig uppklarning av brottslighet på det nationella planet.

Ett särskilt straffansvar för främjande av en terroristorganisations möjligheter att delta i en väpnad konflikt

Utredningen föreslår i en ny 5 b § en möjlig utformning av straffbestämmelser som bygger på den nyligen genomförda lagregleringen. Genomgången i betänkandet av utrymmet och avgränsningen av en ytterligare kriminalisering visar redan den på att behovet inte är stort. Svårigheterna att hitta en klar gräns för ett straffbart område är dessutom betydande.

I den föreslagna straffbestämmelsen i 5 b § i rekryteringslagen förs ett rekvisit in som när det gäller terrorism är svårtolkade, såsom ”sammanslutning av personer som begår särskilt allvarlig brottslighet”, vilket inkluderar terroristbrott samt deltagande i ”stridsrelaterad verksamhet i en väpnad konflikt”. Undantag måste göras för deltagande i verksamhet i en väpnad konflikt, som inte är sjukvård eller själavård samt ”om sammanslutningens deltagande i den väpnade konflikten sker på ett sätt som inte strider mot den internationella rätten”.

Genom hänvisning i 3 a § finansieringslagen och 5 c § rekryteringslagen, kriminaliseras även resor och insamling av medel för deltagande i stridsrelaterad verksamhet i en väpnad konflikt enligt 5 b §.

Rekvisitet ”stridsrelaterad verksamhet” sägs (s. 207 i betänkandet) innebära verksamhet som utgör ett naturligt led i en väpnad konflikt och som ytterst syftar till att nedkämpa en motpart. Deltagande i verksamhet som saknar ett sådant samband med en väpnad konflikt, eller som i och för sig har ett sådant samband, men vars huvudsakliga syfte t.ex. är att lämna humanitärt bistånd till civila, som inte aktivt deltar i den väpnade konflikten, omfattas därmed inte. Samtidigt sägs (s. 208) att ett deltagande i stridsrelaterad verksamhet kan ske genom gärningar som saknar direkt samband med konkreta stridshandlingar men som bidrar till, underlättar eller annars medverkar till sammanslutningens förmåga eller möjligheter i allmänhet att delta i den väpnade konflikten. Som exempel nämns materiellvård, underhåll, transport av förnödenheter, införskaffande av utrustning eller matlagning, förutsatt att dessa uppgifter utgör en naturlig del av den stridsrelaterade verksamhet som sammanslutningen ägnar sig åt i den väpnade konflikten.

Det sagda synes kunna innebära att helt vardagliga handlingar kriminaliseras trots att de ligger långt från terroristens eller terroristorganisationens stridshandlingar. En hustru till den som strider för *Daesh*, eller för den delen för terroristlistade *Hamas* i Gaza eller *PKK* i Turkiet, kan exempelvis komma att straffas med fängelse högst två år för att hon lagat mat åt honom och lagat hans uniform. Om den mat hon skaffar härrör från en hjälpsändning från Röda Korset, som visserligen i första hand varit avsedd för befolkningen i stort, men som i praktiken regelmässigt främst tas om hand av de stridande,

skulle det därmed även kunna ifrågasättas om inte någon i hjälpporganisationen gjort sig skyldig till straffbar medverkan.

Här är att märka att regeringen redan tidigare uttalat (prop. 2015/15:78 s. 52 f.), att det inte bör vara tillåtet att lämna bidrag till en organisation eller sammanslutning som ägnar sig åt terroristbrott eller annan särskilt allvarlig brottslighet, även om bidragen är avsedda för humanitär verksamhet. Också sådana tillskott riskerar att kunna stärka organisationen eller understödja den olovliga verksamheten.

Det är enligt Advokatsamfundet uppenbart att ett straffbud med så vaga bestämmingar inte uppfyller rimliga krav på förutsägbarhet.

Den långtgående kriminaliseringen blir särskilt tydlig om den *Daesh*-stridande med hustru återvänder till Sverige i en grupp likasinnade med avsikt att här begå terroristbrott. I sådant fall är hustruns motsvarande verksamhet inte straffbar, eftersom gärningen inte sker utomlands.

En närliggande fråga är, som utredningen ser det (s. 125), i vad mån det finns skäl att införa ett generellt förbud mot att delta i en terroristorganisation. Genomgången ovan visar enligt Advokatsamfundets uppfattning att den frågan klart aktualiseras genom den utformning lagförslagen fått, samtidigt som det saknas en närmare analys av frågan.

Sammanfattningsvis avstyrker Advokatsamfundet ändringsförslagen i finansieringslagen och rekryteringslagen. I följd av detta avstyrks även förslaget om utvidgad tillämpning av hemliga tvångsmedel och underrättelseskyldighet.

Mot övriga förslag från utredningen har Advokatsamfundet ingen erinran.

SVERIGES ADVOKATSAMFUND

Anne Ramberg