

# Justitieutskottets betänkande 2022/23:JuU20

## En särskild straffbestämmelse för deltagande i en terroristorganisation

---

### Sammanfattning

Utskottet ställer sig bakom regeringens förslag till ändringar i bl.a. terroristbrottslagen.

Förslaget innebär att det införs ett nytt brott i terroristbrottslagen med beteckningen deltagande i en terroristorganisation. Brottet innebär ett särskilt straffansvar för den som deltar i verksamheten i en terroristorganisation på ett sätt som är ägnat att främja, stärka eller understödja organisationen. Straffskalan ska vara fängelse i högst fyra år. Om brottet är grovt ska straffskalan vara fängelse i lägst två och högst åtta år. Har gärningsmannen lett terroristorganisationen ska straffskalan i stället vara fängelse på viss tid, lägst två och högst arton år, eller på livstid. Det föreslås också att försök till det nya brottet ska kriminaliseras. Regeringen föreslår vidare att det ska vara straffbart att finansiera deltagande i en terroristorganisation, att offentligt uppmåna och rekrytera till brottet samt att resa utomlands i avsikt att begå brottet.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juni 2023.

Utskottet anser att riksdagen bör avslå motionsyrkandena.

I betänkandet finns fyra reservationer (S, V, MP) och två särskilda yttranden (V, MP).

### *Behandlade förslag*

Proposition 2022/23:73 En särskild straffbestämmelse för deltagande i en terroristorganisation.

Fem yrkanden i följdmotioner.

Ett yrkande i en motion från allmänna motionstiden 2022/23.

# Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut .....	3
Redogörelse för ärendet .....	5
Utskottets överväganden .....	6
En särskild straffbestämmelse för deltagande i en terroristorganisation.....	6
Reservationer .....	18
1. En särskild straffbestämmelse för deltagande i en terroristorganisation, punkt 1 (V, MP).....	18
2. Ett nytt försvarlighetsrekvisit vid samröre med en terroristorganisation, punkt 2 (V) .....	18
3. En gemensam straffbestämmelse för deltagande i och samröre med en terroristorganisation, punkt 3 (MP).....	19
4. Uppföljning och utvärdering, punkt 4 (S).....	19
Särskilda yttranden .....	21
1. En särskild straffbestämmelse för deltagande i en terroristorganisation, punkt 1 (V) .....	21
2. En särskild straffbestämmelse för deltagande i en terroristorganisation, punkt 1 (MP) .....	22
<i>Bilaga 1</i>	
Förteckning över behandlade förslag .....	23
Propositionen .....	23
Följdmotionerna .....	23
Motion från allmänna motionstiden 2022/23 .....	24
<i>Bilaga 2</i>	
Regeringens lagförslag .....	25

# Utskottets förslag till riksdagsbeslut

## 1. En särskild straffbestämmelse för deltagande i en terroristorganisation

Riksdagen antar regeringens 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.

Därmed bifaller riksdagen proposition 2022/23:73 punkterna 1–3 och avslår motionerna

2022/23:1811 av Christian Carlsson (KD) yrkande 6,  
2022/23:2356 av Gudrun Nordborg m.fl. (V) yrkande 1 och  
2022/23:2357 av Bassem Nasr m.fl. (MP) yrkande 1.

*Reservation 1 (V, MP)*

## 2. Ett nytt försvarlighetsrekvisit vid samröre med en terroristorganisation

Riksdagen avslår motion

2022/23:2356 av Gudrun Nordborg m.fl. (V) yrkande 2.

*Reservation 2 (V)*

## 3. En gemensam straffbestämmelse för deltagande i och samröre med en terroristorganisation

Riksdagen avslår motion

2022/23:2357 av Bassem Nasr m.fl. (MP) yrkande 2.

*Reservation 3 (MP)*

## 4. Uppföljning och utvärdering

Riksdagen avslår motion

2022/23:2353 av Ardalan Shekarabi m.fl. (S).

*Reservation 4 (S)*

Stockholm den 27 april 2023

På justitieutskottets vägnar

*Richard Jomshof*

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Richard Jomshof (SD), Ardalan Shekarabi (S), Louise Meijer (M), Adam Marttinen (SD), Petter Löberg (S), Mikael Damsgaard (M), Anna Wallentheim (S), Katja Nyberg (SD), Charlotte Nordström (M), Gudrun Nordborg (V), Torsten Elofsson (KD), Ulrika Liljeberg (C), Pontus Andersson (SD), Juno Blom (L), Sanna Backeskog (S), Lars Isacsson (S) och Malte Roos (MP).

## Redogörelse för ärendet

I betänkandet behandlar utskottet regeringens proposition 2022/23:73 En särskild straffbestämmelse för deltagande i en terroristorganisation. I propositionen föreslår regeringen att det införs ett nytt brott i terroristbrottslagen med beteckningen deltagande i en terroristorganisation. Brottet innebär ett särskilt straffansvar för den som deltar i verksamheten i en terroristorganisation på ett sätt som är ägnat att främja, stärka eller understödja organisationen.

Regeringens förslag till riksdagsbeslut finns i bilaga 1. Regeringens lagförslag finns i bilaga 2.

Tre motioner har väckts med anledning av propositionen. I ärendet behandlas även ett yrkande i en motion från allmänna motionstiden 2022/23. Förslagen i motionerna finns i bilaga 1.

Det kan nämnas att riksdagen tidigare har riktat ett tillkännagivande till regeringen om att den ska återkomma till riksdagen med ett förslag på kriminalisering av deltagande i terroristorganisationers verksamhet (bet. 2020/21:JuU29, rskr. 2020/21:363).

Vidare noteras att ändringar i 27 kap. 18 § rättegångsbalken och 1 § lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott även har föreslagits i proposition 2022/23:53 Skärpta straff för brott i kriminella nätverk. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2023. Propositionen bereds av justitieutskottet i betänkande 2022/23:JuU8.

# Utskottets överväganden

## En särskild straffbestämmelse för deltagande i en terroristorganisation

### Utskottets förslag i korthet

Riksdagen antar regeringens förslag till ändringar i bl.a. terroristbrottslagen. Förslaget innebär att det införs ett nytt brott i terroristbrottslagen med beteckningen deltagande i en terroristorganisation.

Riksdagen avslår motionsyrkanden om avslag på propositionen, om ett nytt försvarlighetsrekvisit vid samröre med en terroristorganisation, om en gemensam straffbestämmelse för deltagande i och samröre med en terroristorganisation och om uppföljning och utvärdering av regeringens förslag.

Jämför reservation 1 (V, MP), 2 (V), 3 (MP) och 4 (S) samt särskilt yttrande 1 (V) och 2 (MP).

### Gällande ordning

#### *Terroristbrottslagen*

Bestämmelser om terroristbrott och andra brott som har samband med terrorism finns sedan den 1 juli 2022 främst i terroristbrottslagen (2022:666). Terroristbrottslagen ersatte lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall (finansieringslagen), lagen (2003:148) om straff för terroristbrott och lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet (rekryteringslagen).

Förutom straffansvar för terroristbrott och andra brott med anknytning till terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet innehåller den nya lagen bestämmelser om osjälvtständiga brottsformer, om vad som i lagen avses med särskilt allvarlig brottslighet och terroristorganisation samt om försvårande omständigheter, förverkande och penningbeslag.

Det straffbara området när det gäller terroristbrottslighet är vidsträckt. I terroristbrottslagen finns bestämmelser om straffansvar för terroristbrott och om försök, förberedelse, stämpling till samt underlåtenhet att avslöja eller förhindra terroristbrott. Den innehåller också ett särskilt straffansvar för den som har vissa former av samröre med en terroristorganisation om gärningen är ägnad att främja, stärka eller understödja terroristorganisationen. Därutöver är det enligt lagen straffbart att finansiera eller försöka finansiera olika slags terroristbrottslighet. Straffansvaret omfattar också att finansiera eller försöka finansiera en terrorist eller en terroristorganisation oavsett syftet med finansieringen. I dessa fall behöver det alltså inte finnas en avsikt att terroristbrott

eller särskilt allvarlig brottslighet ska begås. Den kriminaliseringen tar inte heller, annat än indirekt, sikte på brottsliga gärningar utan är i stället inriktad på personer och sammanslutningar som begår vissa brott. Det är för straffansvar tillräckligt att finansieringen har skett i avsikt att egendomen ska användas eller med vetskap om att den är avsedd att användas av en person eller en sammanslutning av visst slag. Lagen reglerar dessutom straffansvar för offentlig uppmaning, rekrytering, utbildning och resa. För dessa brott krävs att det kan bevisas att det finns en avsikt eller vetskap om att terroristbrott eller särskilt allvarlig brottslighet ska begås. Det krävs dock inte att brottet är preciserat i fråga om tidpunkt eller närmare tillvägagångssätt. Uppsåtet behövs alltså inte avse en viss bestämd gärning, utan det är tillräckligt att det finns uppsåt till att det förr eller senare ska begås terroristbrott eller särskilt allvarlig brottslighet.

### *Föreningsfriheten*

Enligt 2 kap. 1 § första stycket 5 regeringsformen är var och en gentemot det allmänna tillförsäkrad föreningsfrihet. Denna definieras som en frihet att sammansluta sig med andra för allmänna eller enskilda syften. Den omfattar inte bara en frihet att bilda sammanslutningar utan också en frihet att verka gemensamt inom ramen för en sammanslutning (prop. 1975/76:209 s. 144).

Föreningsfriheten får enligt 2 kap. 20 § första stycket 1 regeringsformen begränsas genom lag. En sådan begränsning får enligt 21 § samma kapitel göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle och får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den. Den får inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Begränsningen får inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning. Vid sidan av dessa allmänna förutsättningar som gäller för begränsningar av de grundläggande fri- och rättigheterna gäller enligt 2 kap. 24 § andra stycket regeringsformen att föreningsfriheten får begränsas endast när det gäller sammanslutningar som ägnar sig åt eller understöder 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. Möjligheten att begränsa föreningsfriheten för sammanslutningar som ägnar sig åt eller understöder terrorism infördes genom en grundlagsändring som trädde i kraft den 1 januari 2023 (prop. 2021/22:42, bet. 2021/22:KU13, rskr. 2021/22:221, bet. 2022/23:KU4, rskr. 2022/23:9).

Rätten till föreningsfrihet skyddas också i den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen), vilken gäller som lag i Sverige. Enligt artikel 11.1 har var och en rätt till frihet att delta i fredliga sammankomster samt till föreningsfrihet, inbegripet rätten att bilda och ansluta sig till fackföreningar för att skydda sina intressen. Enligt artikel 11.2 får utövandet av dessa rättigheter inte underkastas andra inskränkningar än sådana som är föreskrivna i lag

och som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga med hänsyn till statens säkerhet eller den allmänna säkerheten, till förebyggande av oordning eller brott, till skydd för hälsa eller moral eller till skydd för andra personers fri- och rättigheter. Europadomstolen har gett uttryck för att föreningar ska tillåtas att verka så länge de inte förespråkar våldsmetoder eller annan illegal verksamhet (Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis – En kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna, 5 uppl. 2015, s. 525).

Även i FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) finns ett skydd för rätten till föreningsfrihet.

## **Propositionen**

### *Behovet av ett särskilt straffansvar för deltagande i en terroristorganisation*

Regeringen framhåller att det varje år utförs åtskilliga terroristattentat i världen och att terrorism under senare år har utvecklats till ett allvarligt internationellt problem. Terrorism är ett av de allvarligaste hoten mot demokratin, det fria utövandet av mänskliga rättigheter och den ekonomiska och sociala utvecklingen. För att kunna förhindra att terroristbrott begås krävs att den straffrättsliga lagstiftningen är utformad så att den på ett trovärdigt och effektivt sätt kriminaliserar alla typer av straffvärda handlingar som har anknytning till terrorism. Även om Sverige har en omfattande kriminalisering när det gäller terrorism kan det enligt regeringen finnas gärningar som är straffvärda på den grunden att de bidrar till en terroristorganisations förmåga att planera och bedriva brottslig verksamhet men som ändå inte omfattas av det nuvarande regelverket.

Att flera personer har gått samman för att genomföra terroristbrott eller särskilt allvarlig brottslighet kan i vissa fall innebära att risken för sådan brottslighet ökar jämfört med om dessa personer agerar var för sig. Behovet av att kunna ingripa, inte bara i ett tidigare skede utan också mot deltagandet som sådant, har accentuerats i takt med att det har bildats större och mer utvecklade terroristorganisationer. I princip alla former av stöd till en sådan organisation, oavsett om det handlar om materiellt bistånd eller bistånd i form av deltagande i verksamheten, bidrar till att upprätthålla och stärka terroristorganisationen och därmed dess förmåga att begå terroristbrott. Dessutom fungerar terroristorganisationer även som inspirationskällor för ensamagerande individer. En utvidgning av det straffbara området kan också bidra till att regleringen bättre uppfyller sitt syfte, bl.a. eftersom fler gärningar som typiskt sett kan gynna en terroristorganisation kriminaliseras. Regeringen framhåller även att det är angeläget att försvåra framväxten av våldsbejakande extremistiska miljöer och att det därför kan ha ett viktigt signalvärde att markera att visst deltagande i en terroristorganisation är förbjudet.

Slutligen anförs att det är av viss betydelse att det finns straffbestämmelser om deltagande i eller främjande av en terroristorganisation i de nordiska grannländerna, liksom i flera andra länder i Europa. Som tidigare uttalats finns



det en risk för att Sverige utan en straffbestämmelse om deltagande i en terroristorganisation kan uppfattas ha en otillräcklig lagstiftning för motverkande av terrorister och terroristorganisationer och att en samsyn i dessa frågor både underlättar det internationella samarbetet och motverkar uppkomsten av zoner där terroristorganisationer uppfattar sig ha särskilt gynnsamma förutsättningar att bygga upp sin verksamhet (prop. 2019/20:36 s. 16).

Lagrådet gör bedömningen att det finns en tydlig risk att den föreslagna bestämmelsen kommer att innebära en alltför långtgående kriminalisering sett till det behov som kan finnas och anser att det kan ifrågasättas om det är nödvändigt att införa bestämmelsen för att terroristbrottslighet ska kunna motverkas i enlighet med vad regeringen har tänkt sig. Enligt Lagrådet kan det ifrågasättas om den föreslagna straffbestämmelsen skulle vara ett effektivt sätt att förebygga, förhindra och bekämpa deltagande i terroristorganisationer.

Sammantaget anser regeringen att det finns behov av ett särskilt straffansvar för sådant deltagande som bidrar till att upprätthålla eller stärka en terroristorganisation. Regeringen anser också, till skillnad från Lagrådet och vissa remissinstanser, att ett sådant straffansvar skulle vara ett effektivt sätt att förebygga, förhindra och bekämpa deltagande i terroristorganisationer. Mot bakgrund av Lagrådets synpunkter gör regeringen i propositionen ett antal förtydliganden av de föreslagna bestämmelsernas innebörd. Regeringens bedömning är att det förslag som läggs fram inte är för långtgående sett till det behov som finns.

### *En ny straffbestämmelse införs*

Regeringen föreslår att det ska införas en ny straffbestämmelse som omfattar den som deltar i verksamheten i en terroristorganisation på ett sätt som är ägnat att främja, stärka eller understödja organisationen. Brottet ska betecknas deltagande i en terroristorganisation. Det föreslås också att försök till brottet ska kriminaliseras. En gärning som är ringa eller som med hänsyn till omständigheterna är försvarlig ska inte utgöra brott.

Straffbestämmelsen om deltagande i en terroristorganisation ska enligt förslaget föras in i terroristbrottslagen.

### **Definitionen av terroristorganisation**

Med terroristorganisation avses i terroristbrottslagen en sammanslutning av personer som begår eller på annat sätt medverkar till terroristbrott eller gör sig skyldiga till försök, förberedelse eller stämpling till terroristbrott (3 §). Enligt regeringen bör terroristbrottslagens definition av terroristorganisation användas även i deltagandebrottet.

Regeringen anför att definitionen av terroristorganisation i terroristbrottslagen är ändamålsenlig och även lämnar utrymme för de avvägningar som behöver göras t.ex. i fråga om motståndsrörelser som i totalitära stater arbetar för införandet av ett demokratiskt samhällsskick. Av propositionen framgår att Lagrådet i denna del saknar en utförligare diskussion om problematiken kring att olika slag av stöd till befrielse-, motstånds- eller demokratirörelser kan

komma att betraktas som deltagande i en terroristorganisation. Med anledning av dessa synpunkter finns det enligt regeringen skäl att särskilt peka på vissa uttalanden som gjordes i förarbetena till terroristbrottslagen om bl.a. bedömningen av motståndsrörelser och civil olydnad (prop. 2021/22:133 s. 144–146 och 179). Som framhölls där kan det i vissa situationer vid tillämpningen av lagstiftningen finnas motstående intressen som måste vägas mot varandra. Olika handlingar som begås t.ex. av motståndsrörelser som i totalitära stater arbetar för införandet av ett demokratiskt samhällsskick ska i vissa fall inte betraktas som terroristbrott. Regleringen har inte tillkommit i syfte att tillämpas på gärningar liknande exempelvis sådan frihetskamp som förekom under andra världskriget. Regleringen ger dock utrymme för att i det enskilda fallet kunna betrakta allvarligt våld mot individer och samhällen som terroristbrott oberoende av våldets bakomliggande drivkrafter. En omständighet av betydelse för bedömningen kan vara vilka konsekvenser brottsligheten fått för t.ex. civilbefolkningen.

Som Lagrådet är inne på kan det enligt regeringen ibland vara svårt att avgränsa vad, eller vilka verksamheter, som ingår i en terroristorganisation. Så kan vara fallet om personerna i organisationen har olika inriktningar, t.ex. som Lagrådet tar upp om några personer bildar en politisk gren så att den framstår som ett separat nätverk men ändå tycks ingå i en större organisation där terroristbrott begås eller planeras. Som regeringen tidigare har uttalat kan det, om det är fråga om klart fristående verksamheter, finnas skäl att betrakta enbart den del av verksamheten som ägnar sig åt terroristbrottslighet som en terroristorganisation (prop. 2019/20:36 s. 63 och prop. 2021/22:133 s. 175). Om verksamheterna är integrerade i varandra kan det däremot finnas skäl att betrakta organisationen i sin helhet som en terroristorganisation.

Regeringen understryker att det, för att det ska vara fråga om en terroristorganisation, krävs bl.a. att personer begår eller försöker begå terroristbrott. Det är alltså inte tillräckligt att de bara har en sådan ideologi eller allmänt sympatiserar med terroristbrott. Det spelar däremot i det avseendet ingen roll om ett flertal eller endast ett fåtal personer i organisationen begår terroristbrott och inte heller om de begår flera eller få brott.

### **Straffansvaret ska omfatta den som deltar i verksamheten i en terroristorganisation**

Enligt regeringen bör straffbestämmelsen begränsas till att omfatta sådant aktivt deltagande som får anses bidra till att upprätthålla eller stärka terroristorganisationen. På så sätt blir lagstiftningen tydligt avgränsad till aktiva och straffvärda handlingar. Regeringen föreslår att detta kommer till uttryck i lagtexten genom att straffansvaret ska omfatta den som deltar i verksamheten i en terroristorganisation.

Även om en sådan formulering kan framstå som förhållandevis öppen får den enligt regeringen accepteras med hänsyn till de många olika typer och skilda former av terroristverksamhet som kan förekomma. Med uttrycket deltar i verksamheten bör förstås ett deltagande som tar sig uttryck i någon

form av aktivitet, dvs. ett deltagande som, till skillnad från att endast befinna sig inom ett område som kontrolleras av en terroristorganisation eller närvara vid ett evenemang anordnat av organisationen, är kvalificerat och straffvärt. Att enbart uttrycka en åsikt eller sympatier till förmån för en terroristorganisation eller dess ideologi faller inte inom det straffbara området om det inte utgör propaganda. För att det ska vara fråga om straffbar propaganda torde normalt krävas att det är fråga om i någon mån organiserad verksamhet inom ramen för terroristorganisationen som syftar till att påverka människors åsikter, värderingar eller handlingar i en bestämd riktning.

En förutsättning för att det ska vara fråga om ett deltagande i verksamheten bör enligt regeringen vara att det finns en konkret och kvalificerad anknytning till organisationen. Deltagandet ska utgöra en naturlig och integrerad del i terroristorganisationens verksamhet. Att ansluta sig till en terroristorganisation genom att t.ex. ställa sig under dess ledning och utföra de uppgifter som tilldelas innebär typiskt sett ett deltagande i verksamheten. Att delta i logistiken kring en terroristorganisation genom att exempelvis administrera bostäder och tillhandahålla utrustning och tjänster inom organisationen, sätta upp läger, ordna möteslokaler, anordna aktiviteter, laga mat eller ansvara för transporter är andra exempel på deltagande i organisationens verksamhet.

När det gäller mer vardagliga handlingar såsom att laga mat eller passa barn konstaterar regeringen att sådana handlingar kan ha betydelse för möjligheten för andra personer att ägna sig åt krigshandlingar för en terroristorganisation. Mot den bakgrunden bör omhändertagande av andra organisationsmedlemmars barn på ett sätt som är att likna vid daglig barnomsorg eller skötsel av uppgifter i deras hushåll kunna omfattas av bestämmelsen. Detsamma gäller att bedriva undervisning för barngrupper. Däremot anser regeringen att enbart omhändertagande av barn inom den egna familjen och skötsel av det egna hushållet inte bör vara straffbart.

Deltagande kan enligt förslaget också ske genom att man förser organisationen med information eller genom anskaffning eller underhåll av t.ex. vapen eller annan utrustning. Rekrytering av deltagare till verksamheten eller förmedling av utbildning till andra, liksom olika aktiviteter som tar sikte på publicitet och annan informationshantering kring verksamheten, är exempel på andra former av deltagande i verksamheten. Att ansvara eller på annat sätt vidta åtgärder för att finansiera verksamheten, utöver att lämna bidrag, eller att hantera organisationens ekonomiska medel är ytterligare exempel.

### **Deltagandet ska vara ägnat att främja, stärka eller understödja terroristorganisationen**

För att straffansvaret endast ska träffa sådana straffvärda gärningar som upprätthåller eller stärker en terroristorganisation bör det enligt regeringen krävas att deltagandet är ägnat att främja, stärka eller understödja terroristorganisationen. Rekvizitet ”ägnat att” bör förstås på samma sätt som i annan straffrättslig lagstiftning. Deltagandet i organisationen ska därmed vara sådant att det

typiskt eller generellt sett främjar, stärker eller understöder terroristorganisationen. Det handlar alltså om att göra ett slags genomsnittlig bedömning av om ett handlande kan anses innebära en sådan risk för att en terroristorganisation främjas, stärks eller understöds. Att deltagandet ska vara ägnat att främja, stärka eller understödja en terroristorganisation innebär alltså att åklagaren inte behöver visa något visst syfte med deltagandet eller att en viss effekt har uppstått, dvs. att terroristorganisationen genom deltagandet har främjats, stärkts eller understötts.

I sitt remissvar ifrågasätter Lagrådet 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. Det kan exempelvis enligt Lagrådet övervägas om inte deltagandebrottet och samröresbrottet skulle kunna smältas samman till en bestämmelse. Regeringen konstaterar att en ny sådan översyn som Lagrådet är inne på för närvarande inte är aktuell. Dessutom skulle det även med en gemensam bestämmelse behöva tas ställning till om det i ett enskilt fall är fråga om deltagande eller samröre. Vidare finns det skäl att föreskriva en högre, för vissa fall väsentligt högre, straffskala för deltagande än för samröre när det gäller grovt brott. Mot den bakgrunden anser regeringen att det inte finns skäl att även reglera samröre i straffbestämmelsen om deltagande.

### **Journalistisk och humanitär verksamhet samt sjuk- och själavård**

I propositionen anges att journalistisk verksamhet som bedrivs fristående i förhållande till en terroristorganisation och som består av ordinärt journalistiskt arbete faller utanför tillämpningsområdet för deltagandebrottet. Om en journalist under ett uppdrag t.ex. endast uppehåller sig hos organisationen, talar med organisationsmedlemmar eller rapporterar inifrån organisationen utgör inte detta något deltagande i verksamheten. Det finns också journalistiskt arbete som inte kan betraktas som ordinärt och som rent objektivt faller inom bestämmelsens tillämpningsområde, men som ändå bör undantas från straffansvar eftersom det kan anses vara försvarligt. Ett sådant exempel är en journalist som inom ramen för ett uppdrag wallraffar i en terroristorganisation och som behöver genomföra vissa stödjande gärningar som att laga mat och utföra transporter för att kunna genomföra sitt uppdrag.

Enligt regeringen är det vidare angeläget att straffansvaret inte kommer att omfatta humanitär verksamhet som bedrivs i överensstämmelse med principerna om humanitet, neutralitet, opartiskhet och oberoende. Regeringens uppfattning är också att detta inte riskerar att bli fallet med det förslag som läggs fram. Även om insatser inom ramen för en neutral, opartisk och oberoende humanitär organisations verksamhet direkt eller indirekt skulle kunna komma en terroristorganisation till godo kan de inte ses som ett deltagande i verksamheten. Det kan också förekomma situationer där en terroristorganisation kontrollerar ett område där civilbefolkningen lider stor nöd och utsätts för svåra påfrestningar. I en sådan situation kan det vara svårt eller till och med omöjligt för en humanitär organisation att verka utan att det sker med terroristorganisationens godkännande och på terroristorganisationens villkor.

Inte heller i en sådan situation bör straffbestämmelsen hindra en humanitär organisation, vare sig den är lokal eller internationell, från att verka för att lindra nöd bland civilbefolkningen. Även mer långsiktigt utvecklingsarbete som utförs av humanitära organisationer, exempelvis fredsbyggande insatser och dialogprojekt, bör falla utanför bestämmelsens tillämpningsområde. Det måste även vara fortsatt möjligt för organisationer i civilsamhället att arbeta socialt förebyggande och våldspreventivt bland människor i utanförskap såväl i Sverige som utomlands utan att träffas av bestämmelsen.

I detta sammanhang bör även den internationella humanitära rättens särskilda skydd för sjuk- och sjukvård under en väpnad konflikt uppmärksammas. I den promemoria som ligger till grund för propositionen görs bedömningen att om det inte råder en väpnad konflikt kan straffansvar för deltagande i en terroristorganisation aktualiseras exempelvis för en läkare som anslutit sig till en terroristorganisation och utövar vård. Regeringen konstaterar att den internationella humanitära rättens skydd i nu aktuellt hänseende är tillämpligt när det råder väpnad konflikt och därför inte hindrar en tillämpning av en straffbestämmelse om deltagande i en terroristorganisation i fredstid. Vägledning för tillämpningen av straffbestämmelsen på gärningar inom ramen för sjukvårdsverksamhet lämnas i författningskommentaren.

Beskrivningen ovan visar att straffansvaret för deltagande i en terroristorganisation är vidsträckt, även med de avgränsningar av det straffbara området som förslaget innehåller. I vissa särskilda situationer kan det emellertid ifrågasättas om en deltagandehandling som uppfyller förutsättningarna för straffansvar bör omfattas av det straffbara området. Straffansvaret begränsas därför ytterligare genom att det föreslås ett undantag för fall som är försvarliga eller ringa.

### **Förhållandet till föreningsfriheten**

Regeringen bedömer att det är möjligt att införa en straffbestämmelse om deltagande i en terroristorganisation utan att föreningsfriheten enligt regeringsformen eller Europakonvention begränsas på ett otillåtet sätt. En förutsättning för detta är emellertid att begränsningen inte går utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den. Den straffbestämmelse som föreslås har ett väl avgränsat tillämpningsområde och kriminaliseringens omfattning är noggrant avvägd. Regeringen anser att den begränsning av föreningsfriheten som kriminaliseringen utgör är proportionerlig.

Sammanfattningsvis anser regeringen således att den föreslagna straffbestämmelsen är förenlig med såväl den grundlagsskyddade föreningsfriheten som föreningsfriheten så som den kommer till uttryck i Europakonventionen.

### *Straffskalor och påföljdsval*

Regeringen föreslår att straffet för deltagande i en terroristorganisation ska vara fängelse i högst fyra år. Om brottet är grovt ska straffet vara fängelse i lägst två och högst åtta år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det

särskilt beaktas om gärningsmannen har haft en central roll inom terroristorganisationen, om gärningen har varit ägnad att påtagligt bidra till organisationens förmåga att begå terroristbrott eller om gärningen på något annat sätt har varit av särskilt farlig art. Har gärningsmannen lett terroristorganisationen ska straffet i stället vara fängelse på viss tid, lägst två och högst arton år, eller på livstid.

Att delta i en terroristorganisation utgör, i likhet med övriga brott i terroristbrottslagen, brottslighet av sådan art att det motiverar att påföljden bestäms till fängelse även om straffvärdet i sig eller tidigare brottslighet inte skulle motivera det. Styrkan i fängelsepresumtionen måste emellertid bestämmas av omständigheterna i det enskilda fallet.

### *Bestämmelsens förhållande till andra straffbestämmelser*

Handlingar som innebär att någon deltar i en terroristorganisations verksamhet kan samtidigt utgöra brott enligt andra bestämmelser. Som Lagrådet tar upp i sitt remissvar är straffansvaret enligt de olika bestämmelserna till viss del överlappande. Lagrådet anser att konkurrensproblematiken är betydande och skulle öka ytterligare med införandet av ett deltagandebrott.

I samband med införandet av terroristbrottslagen bedömdes att det inte fanns behov av någon generell reglering av frågor om konkurrens i den nya lagen utan att dessa frågor får avgöras i det enskilda fallet med tillämpning av de allmänna principer som gäller i svensk rätt. Mot denna bakgrund finns det enligt regeringens uppfattning inte anledning att föreslå någon reglering av deltagandebrottets förhållande till brottsbalken eller andra brott i terroristbrottslagen. Detta gäller dock inte i förhållande till brottet samröre med en terroristorganisation som träffar delvis liknande situationer. Handlingar som omfattas av samröresbestämmelsen kan därför också många gånger ingå som ett led i att delta i en terroristorganisations verksamhet. I sådana fall bör inte straffbestämmelsen om samröre vara tillämplig. Den bör alltså vara subsidiär i förhållande till bestämmelsen om deltagande.

Några remissinstanser tar i anslutning till detta upp frågan om gränsdragningen mellan brotten och risken för svårigheter i rättstillämpningen. Regeringen konstaterar att förslaget till ny straffbestämmelse innebär att vissa situationer som tidigare skulle ha kunnat bedömas som ett samröre med en terroristorganisation nu kan bedömas som ett deltagande i en terroristorganisation. Bestämmelsen om samröre torde i första hand bli tillämplig på stödjande gärningar från personer utanför själva terroristorganisationen. Det kan alltså t.ex. vara sådan befattning och upplåtelse som sker mot ersättning eller kompensation av något slag, även om det sistnämnda inte är nödvändigt för ansvar. Att befattningen eller upplåtelsen inte sker mot ersättning bör däremot många gånger kunna ses som en indikation på att det handlar om deltagande i en terroristorganisation eller finansiering av terrorism enligt 6 § terroristbrottslagen. Även om brotten har liknande karaktär och delvis samma

rekvisit delar regeringen inte farhågorna om svårigheter i rättstillämpningen av de båda brotten.

Regeringen föreslår således att samröre med en terroristorganisation ska vara subsidiärt i förhållande till deltagande i en terroristorganisation. Förslaget innebär vidare att en samröresgärning som är ringa eller som med hänsyn till omständigheterna är försvarlig inte ska utgöra brott.

### *Finansiering, offentlig uppmaning, rekrytering och resa*

Regeringen föreslår vidare att det ska vara straffbart att finansiera samt offentligt uppmana och rekrytera till deltagande i en terroristorganisation. Det ska även vara straffbart att resa utomlands i avsikt att delta i en terroristorganisation.

### *Användning av utredningsverktyg*

I propositionen föreslås också att hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning och hemlig dataavläsning ska få användas vid en förundersökning om deltagandebrott. Även undantaget från skyldigheten att underrätta den som är eller har varit misstänkt om att ett hemligt tvångsmedel använts ska gälla.

Lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott ska enligt förslaget vara tillämplig på den grova graden av deltagandebrott.

### *Ikraftträdande*

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juni 2023. Enligt regeringen behövs det inte några övergångsbestämmelser.

## **Tidigare riksdagsbehandling**

I samband med att utskottet våren 2021 behandlade motionsyrkanden från allmänna motionstiden 2020/21 föreslog utskottet ett tillkännagivande till regeringen om att den skulle återkomma till riksdagen med ett förslag på kriminalisering av deltagande i terroristorganisationers verksamhet (bet. 2020/21:JuU29 s. 28 f.). Riksdagen följde utskottets förslag (rskr. 2020/21:363).

## **Regeringens redovisning av riksdagens tillkännagivande**

I propositionen uppger regeringen att det tillkännagivande som redovisats ovan är tillgodosett genom förslaget att kriminalisera deltagande i en terroristorganisation och att tillkännagivandet därmed är slutbehandlat.

## Motionerna

I kommittémotion 2022/23:2356 av Gudrun Nordborg m.fl. (V) yrkande 1 föreslår motionärerna att riksdagen ska avslå regeringens proposition. Motionärerna hänvisar till att Lagrådet har avrått från att remissförslaget blir lag och anser att det är anmärkningsvärt att regeringen inte har hörsammat Lagrådets invändningar i propositionen. Trots att regeringen har gjort vissa förtydliganden av de föreslagna bestämmelsernas innebörd kvarstår enligt motionärerna den grundläggande kritik som Lagrådet har riktat mot förslaget. I yrkande 2 anförs att regeringen, om propositionen avslås, bör återkomma med ett lagförslag som innebär att en gärning som kan bedömas som samröre med en terroristorganisation inte ska utgöra brott om den är ringa eller om den med hänsyn till omständigheterna är försvarlig. Det nya försvarlighetsrekvisitet kan enligt motionärerna på ett bättre sätt än i dag vara en ventil för journalistisk verksamhet som annars skulle kunna bedömas som ett kriminaliserat samröre med en terroristorganisation.

Även Bassem Nasr m.fl. (MP) föreslår i kommittémotion 2022/23:2357 yrkande 1 att riksdagen ska avslå regeringens proposition. Motionärerna framhåller att lagstiftaren vid inskränkningar av grundläggande fri- och rättigheter alltid måste överväga om en viss åtgärd är nödvändig eller om det finns mindre ingripande alternativ som kan uppnå ändamålet i fråga. Ett sådant alternativ är att smälta samman samröresbrottet med deltagandebrottet. Mot bakgrund av den kritik som Lagrådet och andra remissinstanser har riktat mot förslaget anser motionärerna att regeringen bör ta ett steg tillbaka och på nytt överväga utformningen av lagstiftningen. Eftersom det samtidigt är viktigt att få en lagstiftning på plats som i större utsträckning kriminaliserar handlingar som rör deltagande i terroristorganisationer föreslår motionärerna i yrkande 2 att riksdagen ska rikta ett tillkännagivande till regeringen om att återkomma med ett nytt förslag som innebär att deltagandebrottet och samröresbrottet görs om till en och samma straffbestämmelse.

Ardalan Shekarabi m.fl. (S) föreslår i motion 2022/23:2353 att regeringen kontinuerligt ska följa och utvärdera effekterna av den nya straffbestämmelsen. Motionärerna hänvisar till de invändningar som Lagrådet har haft mot förslaget och anser mot den bakgrunden att det är viktigt att lagändringen följs upp.

I motion 2022/23:1811 av Christian Carlsson (KD) yrkande 6 efterfrågas en vassare lagstiftning när det gäller samröre med terroriststämplade organisationer. Motionären anser bl.a. att definitionen av samröre behöver vidgas och att det behövs ett mer omfattande förbud mot deltagande i terroristorganisationer än det som finns i dag.

## Utskottets ställningstagande

Utskottet instämmer i regeringens bedömning att den straffrättsliga lagstiftningen måste vara utformad så att den på ett trovärdigt och effektivt sätt kriminaliserar alla typer av straffvärda handlingar som har anknytning till



terrorism. Utskottet delar också regeringens uppfattning att det finns ett behov av att införa ett särskilt straffansvar för deltagande i en terroristorganisation och att ett sådant straffansvar kan förväntas vara ett effektivt sätt att förebygga, förhindra och bekämpa deltagande i terroristorganisationer. Som framgår ovan har riksdagen också tidigare riktat ett tillkännagivande till regeringen om att återkomma med ett förslag som kriminaliserar sådana handlingar.

Utskottet ser därför positivt på att regeringen nu har överlämnat ett lagförslag som innebär att det införs en ny straffbestämmelse i terroristbrottslagen som omfattar den som deltar i verksamheten i en terroristorganisation på ett sätt som är ägnat att främja, stärka eller understödja organisationen. Enligt utskottet kan förslaget inte anses vara för långtgående sett till det behov som finns. Utskottet delar också de överväganden som regeringen gör i förhållande till den grundlagsskyddade föreningsfriheten.

Sammantaget anser utskottet att den föreslagna lagstiftningen har fått en väl avvägd utformning och att riksdagen bör bifalla regeringens lagförslag och avslå motionerna 2022/23:2356 (V) yrkande 1 och 2022/23:2357 (MP) yrkande 1.

Genom lagförslaget får motion 2022/23:1811 (KD) yrkande 6 om ett mer omfattande förbud mot deltagande i terroristorganisationer anses vara i huvudsak tillgodosett. Utskottet avstyrker därför motionsyrkandet.

Det ovanstående innebär bl.a. att utskottet ställt sig bakom regeringens förslag om att en samröresgärning som är ringa eller som med hänsyn till omständigheterna är försvarlig inte ska utgöra brott. Det saknas därför anledning för riksdagen att göra något sådant tillkännagivande som efterfrågas i motion 2022/23:2356 (V) yrkande 2. Motionsyrkandet avstyrks.

Mot bakgrund av att utskottet anser att regeringens lagförslag har fått en väl avvägd utformning finner utskottet inte heller skäl att ställa sig bakom det som anförs i motion 2022/23:2357 (MP) yrkande 2 om en gemensam straffbestämmelse för deltagande i och samröre med en terroristorganisation. Därmed avstyrker utskottet motionsyrkandet.

Utskottet, som utgår från att regeringen kommer att följa upp tillämpningen av den nya straffbestämmelsen, ser vidare inget behov av ett sådant tillkännagivande om uppföljning och utvärdering som föreslås i motion 2022/23:2353 (S). Motionsyrkandet avstyrks.

Avslutningsvis har utskottet inte något att invända mot regeringens redovisning av tillkännagivandet.

# Reservationer

## 1. **En särskild straffbestämmelse för deltagande i en terroristorganisation, punkt 1 (V, MP)**

av Gudrun Nordborg (V) och Malte Roos (MP).

### *Förslag till riksdagsbeslut*

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 1 borde ha följande lydelse:

Riksdagen avslår regeringens förslag.

Därmed bifaller riksdagen motionerna

2022/23:2356 av Gudrun Nordborg m.fl. (V) yrkande 1 och

2022/23:2357 av Bassem Nasr m.fl. (MP) yrkande 1 och

avslår proposition 2022/23:73 punkterna 1–3 och motion

2022/23:1811 av Christian Carlsson (KD) yrkande 6.

### *Ställningstagande*

Vi anser att riksdagen bör avslå propositionen. Vi utvecklar våra skäl för detta i våra särskilda yttranden 1 respektive 2.

## 2. **Ett nytt försvarlighetsrekvisit vid samröre med en terroristorganisation, punkt 2 (V)**

av Gudrun Nordborg (V).

### *Förslag till riksdagsbeslut*

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 2 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion

2022/23:2356 av Gudrun Nordborg m.fl. (V) yrkande 2.

### *Ställningstagande*

Regeringen föreslår att straffbestämmelsen om deltagande i en terroristorganisation ska innehålla en reglering om att en gärning inte utgör brott om den är ringa eller om den med hänsyn till omständigheterna är försvarlig. I likhet med bl.a. Svenska Journalistförbundet står jag bakom regeringens förslag om att införa ett motsvarande undantag från det redan befintliga brottet samröre med en terroristorganisation. Det nya försvarlighetsrekvisitet kan, på ett bättre sätt än i dag, vara en ventil för journalistisk verksamhet som annars

skulle kunna bedömas som ett kriminaliserat samröre med en organisation som klassas som en terroristorganisation. Regeringen bör därför, om propositionen avslås, återkomma till riksdagen med ett förslag som innebär att en gärning som kan bedömas som samröre med en terroristorganisation inte ska utgöra brott om den är ringa eller om den med hänsyn till omständigheterna är försvarlig.

### **3. En gemensam straffbestämmelse för deltagande i och samröre med en terroristorganisation, punkt 3 (MP)**

av Malte Roos (MP).

#### *Förslag till riksdagsbeslut*

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 3 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion  
2022/23:2357 av Bassem Nasr m.fl. (MP) yrkande 2.

#### *Ställningstagande*

Terrorismen är ett omfattande samhällsproblem. Det är därför viktigt att få en lagstiftning på plats som, utan att vara för långtgående, i större utsträckning straffbelägger olika handlingar som rör deltagande i terroristorganisationer. Regeringen bör därför återkomma till riksdagen med ett nytt lagförslag som innebär att deltagandebrottet och samröresbrottet integreras i en och samma straffbestämmelse.

### **4. Uppföljning och utvärdering, punkt 4 (S)**

av Ardalan Shekarabi (S), Petter Löberg (S), Anna Wallentheim (S),  
Sanna Backeskog (S) och Lars Isacson (S).

#### *Förslag till riksdagsbeslut*

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 4 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion  
2022/23:2353 av Ardalan Shekarabi m.fl. (S).

*Ställningstagande*

Lagrådet har framfört en omfattande kritik mot regeringens förslag. Trots det väljer regeringen att, endast några dagar efter att Lagrådet yttrat sig, lägga fram en proposition. Det är uppenbart att det inte är tillräckligt med tid för att på allvar kunna analysera Lagrådets synpunkter. Vi menar att regeringen i stället borde ha gjort en ordentlig analys av Lagrådets invändningar. I brist på en sådan analys, och med tanke på de allvarliga invändningar Lagrådet framfört, är det viktigt att lagändringen noggrant följs upp. Regeringen bör därför kontinuerligt följa och utvärdera effekterna av den nya straffbestämmelsen.

# Särskilda yttranden

## 1. En särskild straffbestämmelse för deltagande i en terroristorganisation, punkt 1 (V)

Gudrun Nordborg (V) anför:

Jag ser med stor oro på den utveckling som skett sedan början av 2000-talet och som i dag lett till att vi börjar närma oss ett övervakningssamhälle. Frågor om personlig integritet och mänskliga rättigheter får gång på gång stå tillbaka. Varje inskränkning har motiverats utifrån skenbart goda syften som effektivare brottsbekämpning och ett generellt ökat skydd för invånarna. Sammantaget framstår dock helheten av drygt två decenniers skärpta lagar när det gäller t.ex. kamerabevakning, hemliga tvångsmedel, signalspaning, utlänningskontroll och åtgärder i syfte att hindra terrorism som illavarslande. Varje inskränkning som godtas tenderar att bana väg för ännu fler och mer ingripande skärpningar. Argument i stil med att den som har rent samvete inte har något att frukta riskerar att bli urvattnade floskler ju fler inskränkningar av den personliga integriteten som accepteras. Konsekvenserna för samhällsklimatet och demokratin på lång sikt är därför mycket oroande och svåra att överblicka.

Terroristbrottslighet är av mycket allvarlig och systemhotande natur och ett av de största hoten mot demokratin, det fria utövandet av mänskliga rättigheter och den ekonomiska och sociala utvecklingen. Det är därför, och ska vara, straffbart att planera och utföra terrordåd. Jag är dock, i likhet med Lagrådet och flera remissinstanser, starkt kritisk till regeringens förslag om att kriminalisera deltagande i terroristorganisationer.

Så sent som 2022 röstade riksdagens majoritet igenom den nya terroristbrottslagen. Förutom att de många och spretiga terroristbrottslagarna samlades utvidgades det straffbara området rejält. Vidare skärptes straffen för flera av terroristbrotten och en generell straffskärpningsgrund infördes. Rimligtvis borde denna omfattande reform hinna vara i kraft så pass länge att den noga kan utvärderas innan nya förslag för att bekämpa terrorism tas fram.

Genom den nya lagen har Sverige dessutom redan en omfattande straffrättslig lagstiftning på området. Regeringens förslag kommer därmed att leda till en betydande överkriminalisering.

Att bekämpa terrorism genom att förbjuda vissa organisationer och därmed inskränka den grundlagsskyddade föreningsfriheten och bryta med grundläggande rättstraditioner och principer är vidare fel väg att gå. I stället för att straffa människor för deras tankar eller vilka organisationer de tillhör bör fokus ligga på att förebygga, förhindra och bestraffa de brottsliga handlingar som enskilda begår, själva eller tillsammans med andra. Den otydliga definitionen av begreppen terrorism och terroristorganisation och en allmän begreppsglidning riskerar också att leda till att medlemmar i helt fredliga

organisationer och personer som stöder befrielse-, motstånds- eller demokrati-rörelser träffas av lagstiftningen.

Ett ytterligare problem är att gränserna för vad som föreslås vara straffbart är mycket vida. Enligt min mening är den föreslagna kriminaliseringen av helt vardagliga handlingar inte acceptabel. Det är också helt orimligt att en läkare i fredstid kan göra sig skyldig till brott genom att enbart vårda människor som räknas som medlemmar i en terroristorganisation. Jag är vidare orolig för att förslaget kommer att göra det ännu svårare för regeringen att agera när svenska medborgare fängslats av auktoritära regimer för påstådda terroristbrott.

Jag anser sammanfattningsvis att det är anmärkningsvärt att regeringen inte har hörsammat Lagrådets invändningar i propositionen. Trots att regeringen har gjort vissa förtydliganden av de föreslagna bestämmelsernas innebörd kvarstår enligt min uppfattning den grundläggande kritik som Lagrådet har riktat mot förslaget. Regeringens proposition bör därför avslås.

## **2. En särskild straffbestämmelse för deltagande i en terroristorganisation, punkt 1 (MP)**

Malte Roos (MP) anför:

Sverige bör bekämpa terrorismen med full kraft. En gedigen straffrättslig reglering är en viktig del i det arbetet, och det är därför angeläget att i större utsträckning kriminalisera handlingar som rör deltagande i terroristorganisationer. Det aktuella lagförslaget har dock mötts av kraftfull kritik från flera remissinstanser, och Lagrådet har avrått från att remissförslaget blir lag. Regeringen har gjort vissa förtydliganden med anledning av Lagrådets kritik, men huvuddragen i förslaget består. Att regeringen samma dag som Lagrådet lämnat sitt yttrande avfärdar detta och meddelar att regeringen ändå avser att gå vidare med förslaget tyder på en bristande respekt för Lagrådets roll och ställning som rådgivare. Till skillnad från regeringen anser jag att det finns skäl att följa Lagrådets rekommendation.

Vid inskränkningar av grundläggande fri- och rättigheter måste lagstiftaren alltid överväga om en viss åtgärd är nödvändig eller om det finns mindre ingripande alternativ som kan uppnå ändamålet i fråga. Även om den föreslagna kriminaliseringen tillgodoser ett legitimt ändamål, dvs. att bekämpa terrorism, kan det ifrågasättas om deltagandebrottet, så som det är utformat i propositionen, är nödvändigt för att uppnå ändamålet eller om det finns mindre ingripande alternativ som skulle kunna leda till önskat resultat. Ett sådant alternativ som bör övervägas är att smälta samman samröresbrottet med deltagandebrottet. Att, som Advokatsamfundet förordar, utvärdera effekterna av samröresbrottet skulle vara en bra utgångspunkt. Jag anser därför att regeringen bör ta ett steg tillbaka och på nytt överväga utformningen av lagstiftningen. Mot den bakgrunden bör riksdagen avslå regeringens proposition.

BILAGA 1

# Förteckning över behandlade förslag

## Propositionen

*Proposition 2022/23:73 En särskild straffbestämmelse för deltagande i en terroristorganisation:*

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

## Följdmotionerna

*2022/23:2353 av Ardalan Shekarabi m.fl. (S):*

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att kontinuerligt följa och utvärdera effekterna av den nya brottsrubriceringen och tillkännager detta för regeringen.

*2022/23:2356 av Gudrun Nordborg m.fl. (V):*

1. Riksdagen avslår proposition 2022/23:73.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen bör återkomma med förslag till lagändring om att en gärning som kan bedömas som samröre med terroristorganisation inte ska utgöra brott om den är ringa eller om den med hänsyn till omständigheterna är försvarlig och tillkännager detta för regeringen.

*2022/23:2357 av Bassem Nasr m.fl. (MP):*

1. Riksdagen avslår regeringens proposition.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen ska återkomma med ett nytt förslag som innebär att deltagandebrottet och samröresbrottet görs om till en och samma straffbestämmelse, och detta tillkännager riksdagen för regeringen.

## Motion från allmänna motionstiden 2022/23

*2022/23:1811 av Christian Carlsson (KD):*

6. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om förbud mot samröre med terrorstämplade organisationer och tillkännager detta för regeringen.



## BILAGA 2

## Regeringens lagförslag

## 1 Förslag till lag om ändring i terroristbrottslagen (2022:666)

Härigenom föreskrivs i fråga om terroristbrottslagen (2022:666)  
*dels* att 5–8, 10 och 11 §§ ska ha följande lydelse,  
*dels* att det ska införas en ny paragraf, 4 a §, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse**4 a §*

*För deltagande i en terroristorganisation döms den som deltar i verksamheten i en terroristorganisation på ett sätt som är ägnat att främja, stärka eller understödja organisationen.*

*Straffet är fängelse i högst fyra år.*

*Om brottet är grovt, döms till fängelse i lägst två och högst åtta år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningsmannen har haft en central roll inom terroristorganisationen, om gärningen har varit ägnad att påtagligt bidra till organisationens förmåga att begå terroristbrott eller om gärningen på annat sätt har varit av särskilt farlig art. Har gärningsmannen lett terroristorganisationen döms i stället till fängelse på viss tid, lägst två och högst arton år, eller på livstid.*

*Gärningen utgör inte brott, om den är ringa eller om den med hänsyn till omständigheterna är försvarlig.*

*5 §*

*För samröre med en terroristorganisation döms, om gärningen är ägnad att främja, stärka eller understödja en terroristorganisation, den som*

*För samröre med en terroristorganisation döms, om gärningen är ägnad att främja, stärka eller understödja en terroristorganisation, den som, i annat fall än som avses i 4 a §,*

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

Straffet är fängelse i högst fyra år.

Om brottet är grovt, döms till fängelse i lägst ett år och sex månader och högst sju år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen har ingått som ett led i en verksamhet som har bedrivits i större omfattning eller om den på annat sätt har varit av särskilt farlig art.

*Ringa fall* utgör inte brott.

*Gärningen* utgör inte brott, om den är ringa eller om den med hänsyn till omständigheterna är försvarlig.

## 6 §

För finansiering av terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet döms den som samlar in, tar emot eller tillhandahåller pengar eller annan egendom i avsikt att egendomen ska användas eller med vetskap om att den är avsedd att användas

1. för att begå eller på annat sätt medverka till

a) terroristbrott eller försök, förberedelse eller stämpling till terroristbrott, eller

b) särskilt allvarlig brottslighet eller brott som avses i 5 § eller någon av 7–10 §§, eller

b) särskilt allvarlig brottslighet eller brott som avses i 4 a eller 5 § eller någon av 7–10 §§, eller

2. av

a) en person som begår eller på annat sätt medverkar till terroristbrott eller särskilt allvarlig brottslighet eller gör sig skyldig till försök, förberedelse eller stämpling till terroristbrott eller särskilt allvarlig brottslighet,

b) en terroristorganisation, eller

c) en sammanslutning av personer som begår eller på annat sätt medverkar till särskilt allvarlig brottslighet eller gör sig skyldiga till försök, förberedelse eller stämpling till särskilt allvarlig brottslighet.

Straffet är fängelse i högst tre år.

Om brottet är grovt, döms till fängelse i lägst ett och högst sex år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen

1. har avsett brottslighet som innefattar fara för flera människoliv eller för egendom av särskild betydelse,

2. har ingått som ett led i en verksamhet som har bedrivits i större omfattning,

3. har avsett betydande värde, eller

4. på annat sätt har varit av särskilt farlig art.

Ringa fall utgör inte brott.

## 7 §

För offentlig uppmaning till terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet döms den som i ett meddelande till allmänheten uppmanar eller på annat sätt söker förläda till terroristbrott, särskilt allvarlig brottslighet eller brott som avses i 5 eller 6 § eller någon av 8–10 §§.

Straffet är fängelse i högst tre år.

Om brottet är grovt, döms till fängelse i lägst ett och högst sex år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen

1. har avsett brottslighet som innefattar fara för flera människoliv eller för egendom av särskild betydelse,

2. har ingått som ett led i en verksamhet som har bedrivits i större omfattning, eller

3. på annat sätt har varit av särskilt farlig art.

Ringa fall utgör inte brott.

För offentlig uppmaning till terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet döms den som i ett meddelande till allmänheten uppmanar eller på annat sätt söker förläda till terroristbrott, särskilt allvarlig brottslighet eller brott som avses i någon av 4 a–6 §§ eller 8–10 §§.

## 8 §

För rekrytering till terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet döms den som, i annat fall än som avses i 7 §, söker förmå någon annan att begå eller på annat sätt medverka till

1. terroristbrott eller försök, förberedelse eller stämpling till terroristbrott, eller

2. särskilt allvarlig brottslighet eller brott som avses i 5 eller 6 §.

2. särskilt allvarlig brottslighet eller brott som avses i någon av 4 a–6 §§.

Straffet är fängelse i högst tre år.

Om brottet är grovt, döms till fängelse i lägst ett och högst sex år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen

1. har avsett brottslighet som innefattar fara för flera människoliv eller för egendom av särskild betydelse,

2. har ingått som ett led i en verksamhet som har bedrivits i större omfattning, eller

3. på annat sätt har varit av särskilt farlig art.

Ringa fall utgör inte brott.

## 10 §

För resa för terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet döms den som reser eller påbörjar en resa till ett annat land i avsikt att

1. begå eller på annat sätt medverka till terroristbrott, särskilt allvarlig brottslighet eller brott som avses i 6 § eller göra sig skyldig till förberedelse eller stämpling till terroristbrott, särskilt allvarlig brottslighet eller brott som avses i 6 §, eller

2. begå brott som avses i 5 eller 9 §.

2. begå brott som avses i 4 a, 5 eller 9 §.

Straffet är fängelse i högst två år.

Ringa fall utgör inte brott.

Första stycket gäller inte den som är svensk medborgare och som reser eller påbörjar en resa till Sverige.

## 11 §

Om skälet till att ett terroristbrott inte har fullbordats endast är att det krav som följer av 4 § första stycket 1 inte är uppfyllt, döms det till ansvar för försök till terroristbrott enligt 23 kap. brottsbalken. För förberedelse och stämpling till samt underlåtenhet att avslöja eller förhindra terroristbrott samt för försök till brott som avses i 5 eller 6 § döms det också till ansvar enligt samma kapitel.

Om skälet till att ett terroristbrott inte har fullbordats endast är att det krav som följer av 4 § första stycket 1 inte är uppfyllt, döms det till ansvar för försök till terroristbrott enligt 23 kap. brottsbalken. För förberedelse och stämpling till samt underlåtenhet att avslöja eller förhindra terroristbrott samt för försök till brott som avses i *någon* av 4 a–6 §§ döms det också till ansvar enligt samma kapitel.

---

Denna lag träder i kraft den 1 juni 2023.

## 2 Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken

Härigenom föreskrivs att 27 kap. 18 och 33 §§ rättegångsbalken ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 27 kap.

#### 18 §<sup>1</sup>

Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation innebär att meddelanden, som i ett elektroniskt kommunikationsnät överförs eller har överförts till eller från ett telefonnummer eller annan adress, i hemlighet avlyssnas eller tas upp genom ett tekniskt hjälpmedel för återgivning av innehållet i meddelandet.

Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation får användas vid en förundersökning om

1. brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år,

2. sabotage eller grovt sabotage enligt 13 kap. 4 eller 5 § brottsbalken,

3. mordbrand, grov mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse, kapning, sjö- eller luftfartssabotage eller flygplatsabotage enligt 13 kap. 1, 2, 3, 5 a eller 5 b § brottsbalken, om brottet innefattar sabotage enligt 4 § samma kapitel,

4. uppror, väpnat hot mot laglig ordning eller brott mot medborgerlig frihet enligt 18 kap. 1, 3 eller 5 § brottsbalken,

5. högförräderi, krigsanstiftan, spioneri, grovt spioneri, utlandsspioneri, grovt utlandsspioneri, obehörig befattning med hemlig uppgift, grov obehörig befattning med hemlig uppgift eller olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige, mot främmande makt eller mot person enligt 19 kap. 1, 2, 5, 6, 6 a, 6 b, 7, 8, 10, 10 a eller 10 b § brottsbalken,

6. företagsspioneri enligt 26 § lagen (2018:558) om företagshemligheter, om det finns anledning att anta att gärningen har begåtts på uppdrag av eller har understötts av en främmande makt eller av någon som har agerat för en främmande makts räkning,

7. terroristbrott, samröre med en terroristorganisation, finansiering av terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, offentlig uppmaning till terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, rekrytering till terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, utbildning för terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet eller resa för terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet

7. terroristbrott, *deltagande i en terroristorganisation*, samröre med en terroristorganisation, finansiering av terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, offentlig uppmaning till terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, rekrytering till terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, utbildning för terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet eller resa för terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2022:1520.

**Anmärkning:** Ändring av 27 kap. 18 § har också föreslagits i propositionen Skärpta straff för brott i kriminella nätverk (prop. 2022/23:53).

enligt 4, 5, 6, 7, 8, 9 eller 10 § enligt 4, 4 a, 5, 6, 7, 8, 9 eller 10 §  
terroristbrottslagen (2022:666), terroristbrottslagen (2022:666),

8. försök, förberedelse eller stämpling till brott som avses i 1–7, om en sådan gärning är belagd med straff, eller

9. annat brott om det med hänsyn till omständigheterna kan antas att brottets straffvärde överstiger fängelse i två år.

Ett tillstånd till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation ger också rätt att vidta åtgärder som anges i 19 §.

### 33 §<sup>2</sup>

Om det gäller sekretess enligt 15 kap. 1 eller 2 §, 18 kap. 1, 2 eller 3 § eller 35 kap. 1 eller 2 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) för uppgifter som avses i 32 §, ska en underrättelse enligt 31 § skjutas upp till dess att sekretess inte längre gäller.

Om det på grund av sekretess inte har kunnat lämnas någon underrättelse inom ett år från det att förundersökningen avslutades, behöver underrättelsen inte lämnas.

En underrättelse enligt 31 § ska inte lämnas, om förundersökningen angår

1. brott som avses i 13 kap. 1, 2, 3, 5 a eller 5 b § brottsbalken, om brottet innefattar sabotage enligt 4 § samma kapitel,

2. brott som avses i 13 kap. 4 eller 5 § brottsbalken,

3. brott som avses i 18 kap. 1, 3, 5 eller 6 § eller 19 kap. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 6 a, 6 b, 7, 8, 9, 10, 10 a, 10 b, 12 eller 13 § brottsbalken,

4. brott som avses i 3 eller 4 kap. brottsbalken, om brottet är av det slag som anges i 18 kap. 2 § eller 19 kap. 11 § samma balk,

5. brott som avses i 26 § lagen (2018:558) om företagshemligheter, om det finns anledning att anta att gärningen har begåtts på uppdrag av eller har understötts av en främmande makt eller av någon som har agerat för en främmande makts räkning,

6. brott som avses i 4, 5, 6, 7, 8, 9 eller 10 § terroristbrottslagen (2022:666), eller 8, 9 eller 10 § terroristbrottslagen (2022:666), eller

7. försök, förberedelse eller stämpling till brott som anges i 1–6 eller underlåtenhet att avslöja sådant brott, om gärningen är belagd med straff.

---

Denna lag träder i kraft den 1 juni 2023.

<sup>2</sup> Senaste lydelse 2022:1520.

### 3 Förslag till lag om ändring i lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott

Häri genom föreskrivs att 1 § lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

#### 1 §<sup>1</sup>

Tillstånd till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation enligt 27 kap. 18 § första stycket rättegångsbalken, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation enligt 27 kap. 19 § första och andra styckena rättegångsbalken eller hemlig kameraövervakning enligt 27 kap. 20 a § första stycket rättegångsbalken får meddelas om det med hänsyn till omständigheterna finns en påtaglig risk för att en person kommer att utöva brottslig verksamhet som innefattar

1. sabotage eller grovt sabotage enligt 13 kap. 4 eller 5 § brottsbalken,
2. mordbrand, grovt mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse, kapning, sjö- eller luftfartssabotage eller flygplatsabotage enligt 13 kap. 1, 2, 3, 5 a eller 5 b § brottsbalken, om brottet innefattar sabotage enligt 4 § samma kapitel,
3. uppror, väpnat hot mot laglig ordning eller brott mot medborgerlig frihet enligt 18 kap. 1, 3 eller 5 § brottsbalken,
4. högförräderi, krigsanstiftan, spioneri, grovt spioneri, utlandsspioneri, grovt utlandsspioneri, grovt obehörig befattning med hemlig uppgift eller grovt olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige, mot främmande makt eller mot person enligt 19 kap. 1, 2, 5, 6, 6 a, 6 b eller 8 § eller 10 § andra stycket, 10 a § andra stycket eller 10 b § andra stycket brottsbalken,
5. företagsspioneri enligt 26 § lagen (2018:558) om företagshemligheter, om det finns anledning att anta att den brottsliga verksamheten kommer att utövas på uppdrag av eller understöddas av en främmande makt eller av någon som kommer att agera för en främmande makts räkning,
6. terroristbrott, samröre med en terroristorganisation, grovt brott, finansiering av terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, grovt brott, offentlig uppmaning till terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, grovt brott, rekrytering till terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, grovt brott, eller utbildning för terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, grovt brott, enligt 4 §, 5 § tredje stycket, 6 § tredje stycket, 7 § tredje stycket, 8 §

6. terroristbrott, *deltagande i en terroristorganisation, grovt brott, samröre med en terroristorganisation, grovt brott, finansiering av terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, grovt brott, offentlig uppmaning till terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, grovt brott, rekrytering till terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, grovt brott, eller utbildning för terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, grovt*

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2022:1521.

**Anmärkning:** Ändring av 1 § har också föreslagits i propositionen Skärpta straff för brott i kriminella nätverk (prop. 2022/23:53).

tredje stycket eller 9 § tredje stycket brott, enligt 4 §, 4 a § tredje stycket, 5 § tredje stycket, 6 § tredje stycket, 7 § tredje stycket, 8 § tredje stycket eller 9 § tredje stycket terroristbrottslagen (2022:666), eller

7. mord, dråp, grov misshandel, synnerligen grov misshandel, människorov eller olaga frihetsberövande enligt 3 kap. 1, 2 eller 6 § eller 4 kap. 1 § eller 2 § första stycket brottsbalken i avsikt att påverka offentliga organ eller den som yrkesmässigt bedriver nyhetsförmedling eller annan journalistik att vidta eller avstå från att vidta en åtgärd eller att hämnas en åtgärd.

Tillstånd enligt första stycket får också meddelas om det finns en påtaglig risk för att det inom en organisation eller grupp kommer att utövas brottslig verksamhet som avses i första stycket och det kan befaras att en person som tillhör eller verkar för organisationen eller gruppen medvetet kommer att främja denna verksamhet.

---

Denna lag träder i kraft den 1 juni 2023.