



Ett särskilt straffansvar för resor i terrorismsyfte

Sammanfattning

Utskottet föreslår att riksdagen dels antar regeringens förslag till ett särskilt straffansvar för resor i terrorismsyfte, dels gör ett tillkännagivande till regeringen med anledning av ett motionsyrkande om att det bör vara möjligt att återkalla eller tillfälligt dra in passet för den som på sannolika skäl är misstänkt för att förbereda eller ha påbörjat en resa i terrorismsyfte. Utskottet föreslår att riksdagen avslår övriga yrkanden i fyra följdmotioner.

Lagändringarna innebär att det införs ett särskilt straffansvar för den som tar emot utbildning avseende bl.a. terroristbrott, som reser eller påbörjar en resa till ett annat land än det land där personen är medborgare om avsikten är att begå eller förbereda eller att ge eller ta emot utbildning avseende bl.a. terroristbrott, som finansierar en sådan resa eller som finansierar en person eller en sammanslutning av personer som t.ex. begår terroristbrott, oavsett syftet med finansieringen.

Syftet med lagförslagen är att skapa en effektiv straffrättslig lagstiftning för att kunna motverka terrorism. Genom de förslag som lämnas uppfyller Sverige dels de straffrättsliga krav som ställs i FN:s säkerhetsråds resolution 2178 (2014) med åtgärder mot s.k. utländska terroriststridande, dels vad som följer av rekommendationen från organisationen Financial Action Task Force (FATF) om finansiering av terrorism.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 april 2016.

I betänkandet finns 15 reservationer (S, M, SD, MP, C, V, L, KD).

Behandlade förslag

Proposition 2015/16:78 Ett särskilt straffansvar för resor i terrorismsyfte.
Femton yrkanden i fyra följdmotioner.

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut	4
Redogörelse för ärendet	7
Utskottets överväganden	8
Ett särskilt straffansvar för resor i terrorismsyfte	8
Straffskalor och ytterligare kriminalisering	15
Åtgärder med pass och medborgarskap	23
Hemliga tvångsmedel	25
Reservationer	30
1. Ett särskilt straffansvar för resor i terrorismsyfte, punkt 1 (V)	30
2. Översyn av lagstiftningen, punkt 2 (M, C, L, KD)	32
3. Översyn av lagstiftningens effekter på ekonomiska överföringar, punkt 3 (C)	32
4. Straffskalorna, punkt 4 (SD)	33
5. Straffskalorna, punkt 4 (C)	34
6. Införande av grovt brott för finansiering av resor, punkt 5 (L)	34
7. Ytterligare kriminalisering för deltagande i konflikt m.m., punkt 6 (SD, L)	35
8. Ytterligare kriminalisering för deltagande i konflikt m.m., punkt 6 (C, KD)	35
9. Kriminalisering av förberedelse av resa, punkt 7 (SD, L)	36
10. Propaganda för terrorism, punkt 8 (SD)	37
11. Resor till en persons medborgarskapsland, punkt 9 (SD)	37
12. Åtgärder för att hindra barns resor, punkt 10 (C)	38
13. Åtgärder med pass för att hindra resande, punkt 11 (S, MP, V)	38
14. Medborgarskap, punkt 12 (SD)	39
15. Hemliga tvångsmedel m.m., punkt 13 (SD)	39
Särskilda yttranden	41
1. Hemliga tvångsmedel m.m., punkt 13 (M, KD)	41
2. Särskilt yttrande (SD)	41
<i>Bilaga 1</i>	
Förteckning över behandlade förslag	43
Propositionen	43
Följdmotionerna	43
<i>Bilaga 2</i>	
Regeringens lagförslag	45
<i>Bilaga 3</i>	
Konstitutionsutskottets yttrande 2015/16:KU6y	53

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

1. **Ett särskilt straffansvar för resor i terrorismsyfte**

Riksdagen antar regeringens förslag till

1. lag om ändring i rättegångsbalken,

2. lag om ändring i lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall,

3. lag om ändring i lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet.

Därmed bifaller riksdagen proposition 2015/16:78 punkterna 1–3 och avslår motion

2015/16:3301 av Linda Snecker m.fl. (V).

Reservation 1 (V)

2. **Översyn av lagstiftningen**

Riksdagen avslår motion

2015/16:3295 av Johan Hedin (C) yrkande 2.

Reservation 2 (M, C, L, KD)

3. **Översyn av lagstiftningens effekter på ekonomiska överföringar**

Riksdagen avslår motion

2015/16:3295 av Johan Hedin (C) yrkande 5.

Reservation 3 (C)

4. **Straffskalorna**

Riksdagen avslår motionerna

2015/16:3295 av Johan Hedin (C) yrkande 3 och

2015/16:3314 av Kent Ekeröth och Adam Marttinen (båda SD) yrkande 1.

Reservation 4 (SD)

Reservation 5 (C)

5. **Införande av grovt brott för finansiering av resor**

Riksdagen avslår motion

2015/16:3311 av Roger Haddad m.fl. (L) yrkande 2.

Reservation 6 (L)

6. **Ytterligare kriminalisering för deltagande i konflikt m.m.**

Riksdagen avslår motionerna

2015/16:3295 av Johan Hedin (C) yrkande 4 och

2015/16:3311 av Roger Haddad m.fl. (L) yrkande 4.

Reservation 7 (SD, L)

Reservation 8 (C, KD)

7. Kriminalisering av förberedelse av resa

Riksdagen avslår motion

2015/16:3311 av Roger Haddad m.fl. (L) yrkande 1.

Reservation 9 (SD, L)

8. Propaganda för terrorism

Riksdagen avslår motion

2015/16:3314 av Kent Ekeroth och Adam Marttinen (båda SD) yrkande 4.

Reservation 10 (SD)

9. Resor till en persons medborgarskapsland

Riksdagen avslår motion

2015/16:3314 av Kent Ekeroth och Adam Marttinen (båda SD) yrkande 5.

Reservation 11 (SD)

10. Åtgärder för att hindra barns resor

Riksdagen avslår motion

2015/16:3295 av Johan Hedin (C) yrkande 1.

Reservation 12 (C)

11. Åtgärder med pass för att hindra resande

Riksdagen ställer sig bakom det som utskottet anför om åtgärder med pass för att hindra resande och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion

2015/16:3311 av Roger Haddad m.fl. (L) yrkande 3.

Reservation 13 (S, MP, V)

12. Medborgarskap

Riksdagen avslår motion

2015/16:3314 av Kent Ekeroth och Adam Marttinen (båda SD) yrkande 3.

Reservation 14 (SD)

13. Hemliga tvångsmedel m.m.

Riksdagen avslår motion

2015/16:3314 av Kent Ekeroth och Adam Marttinen (båda SD) yrkande 2.

Reservation 15 (SD)

Stockholm den 4 februari 2016

På justitieutskottets vägnar

Beatrice Ask

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Beatrice Ask (M), Mats Pertoft (MP), Elin Lundgren (S), Krister Hammarbergh (M), Arhe Hamednaca (S), Kent Ekeröth (SD), Anti Avsan (M), Johan Hedin (C), Anders Hansson (M), Petter Löberg (S), Adam Marttinen (SD), Roger Haddad (L), Linda Snecker (V), Andreas Carlson (KD), Lawen Redar (S), Sanne Eriksson (S) och Mattias Jonsson (S).

Redogörelse för ärendet

I betänkandet behandlar utskottet regeringens proposition 2015/16:78 Ett särskilt straffansvar för resor i terrorismsyfte. Regeringens förslag syftar till att skapa en effektiv straffrättslig lagstiftning för att kunna motverka terrorism. Genom de förslag som lämnas uppfyller Sverige dels de straffrättsliga krav som ställs i FN:s säkerhetsråds resolution 2178 (2014) med åtgärder mot s.k. utländska terroriststridande, dels vad som följer av rekommendationen från organisationen Financial Action Task Force (FATF) om finansiering av terrorism.

Regeringens förslag till riksdagsbeslut återges i bilaga 1. Regeringens lagförslag finns i bilaga 2. Lagförslagen har granskats av Lagrådet.

Med anledning av propositionen har fyra motioner med 15 yrkanden väckts. Förslagen i motionsyrkandena återges i bilaga 1.

Justitieutskottet har gett konstitutionsutskottet tillfälle att yttra sig över propositionen och följdmotionerna. Konstitutionsutskottets yttrande finns i bilaga 3.

Utskottets överväganden

Ett särskilt straffansvar för resor i terrorismsyfte

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen antar regeringens lagförslag och avslår ett motionsyrkande om avslag på propositionen.

Jämför reservation 1 (V).

Gällande rätt

Bestämmelser om terroristbrott och brott med anknytning till terrorism finns främst i lagen (2003:148) om straff för terroristbrott (terroristbrottslagen), lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet (rekryteringslagen), och lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall (finansieringslagen).

Terroristbrottslagen infördes för att genomföra Europeiska unionens (EU) rambeslut om bekämpande av terrorism från 2002 (terrorisrambeslutet). Enligt 2 § terroristbrottslagen döms den för terroristbrott som begår någon av de gärningar som räknas upp i 3 § i lagen, bl.a. mord, dråp, grov misshandel, människorov, mordbrand, sabotage och kapning, om gärningen allvarligt kan skada en stat eller en mellanstatlig organisation. Dessutom krävs att avsikten med gärningen är att injaga allvarlig fruktan hos en befolkning eller en befolkningsgrupp, otillbörligen tvinga offentliga organ eller en mellanstatlig organisation att vidta eller att avstå från att vidta en åtgärd, eller allvarligt destabilisera eller förstöra grundläggande politiska, konstitutionella, ekonomiska eller sociala strukturer i en stat eller i en mellanstatlig organisation. Straffet är fängelse på viss tid, lägst i fyra år och högst i arton år, eller på livstid eller, om brottet är mindre grovt, fängelse, lägst i två år och högst i sex år (2 §). Försök, förberedelse och stämpling till samt underlåtenhet att avslöja terroristbrott är också straffbelagt (4 §).

Terrorisrambeslutet ändrades 2008. För att genomföra ändringen och Europarådets konvention om förebyggande av terrorism infördes rekryteringslagen. I lagen regleras ett särskilt straffansvar för den som i ett meddelande till allmänheten uppmanar eller annars söker förleda till särskilt allvarlig brottslighet (offentlig uppmaning, 3 §), söker förmå någon annan, i annat fall än som anges i 3 §, att begå eller annars medverka till särskilt allvarlig brottslighet (rekrytering, 4 §), eller meddelar eller söker meddela instruktioner om tillverkning eller användning av sådana sprängämnen, vapen eller skadliga eller farliga ämnen som är särskilt ägnade att användas för särskilt allvarlig brottslighet, eller om andra metoder eller tekniker som är särskilt ägnade för sådant ändamål, om gärningen har begåtts med vetskap om

att instruktionerna är avsedda att användas för särskilt allvarlig brottslighet (utbildning, 5 §). Med särskilt allvarlig brottslighet avses enligt 2 § bl.a. terroristbrott och sådan brottslighet som avses i vissa angivna internationella överenskommelser. Ansvar enligt lagen ska inte dömas ut om gärningen är att anse som ringa (7 §). Straffet är fängelse i högst två år (3–5 §§) eller, om brottet är grovt, fängelse i lägst sex månader och högst sex år (6 §).

Finansieringslagen infördes för att genomföra FN:s internationella konvention om bekämpande av finansiering av terrorism (finansieringskonventionen). Enligt 3 § är det straffbart att samla in, tillhandahålla eller ta emot pengar eller annan egendom i syfte att egendomen ska användas eller med vetskap om att den är avsedd att användas för att begå särskilt allvarlig brottslighet. Vad som avses med särskilt allvarlig brottslighet anges i 2 § och omfattar bl.a. terroristbrott och sådan brottslighet som avses i vissa angivna internationella överenskommelser. I ringa fall ska det inte dömas till ansvar (3 §). Av samma bestämmelse framgår att straffet är fängelse i högst två år eller, om brottet är grovt, fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Försök till ett sådant brott är också straffbelagt (4 §).

Propositionen

Förenta nationernas säkerhetsråds resolution 2178 (2014)

Den 24 september 2014 antog Förenta nationernas (FN) säkerhetsråd resolution 2178 (2014) (resolutionen) med åtgärder mot s.k. utländska terroriststridande. Resolutionen är antagen i enlighet med kapitel VII i FN-stadgan och är därmed folkrättsligt bindande för medlemsstaterna. För att en resolution om sanktioner ska få rättsverkningar för enskilda fysiska och juridiska personer krävs att den genomförs i nationell lagstiftning.

Regeringen gör i propositionen bedömningen att de gärningar som ska utgöra brott enligt punkt 6 a–c i resolutionen inte till alla delar är straffbara enligt svensk rätt. För att tillgodose åtagandet behövs därför lagstiftning. Det bör införas ett särskilt straffansvar för de gärningar som avses i resolutionen. Ett särskilt straffansvar bör även införas för mottagande av terroristträning.

Financial Action Task Force

Financial Action Task Force (FATF) är en mellanstatlig organisation som har till syfte att fastställa standarder och främja ett effektivt genomförande av rättsliga, administrativa och operativa åtgärder för att bekämpa bl.a. finansiering av terrorism. Sverige är medlem i FATF. I rekommendation 5, som ingår i FATF:s standarder, finns en viss straffrättslig reglering.

De gärningar som ska utgöra brott enligt FATF:s rekommendation 5 är enligt regeringens bedömning inte till alla delar straffbara enligt svensk rätt. Det bör införas ett särskilt straffansvar avseende finansiering av en terrorist eller en terroristorganisation oavsett syftet med finansieringen.

En ny straffbestämmelse om mottagande av utbildning

Regeringen föreslår i propositionen att en ny straffbestämmelse ska införas i rekryteringslagen. Bestämmelsen ska omfatta den som tar emot sådana instruktioner som avses i 5 § (som reglerar den omvända situationen, dvs. utbildar någon annan) i avsikt att använda dem för särskilt allvarlig brottslighet, om meddelandet av instruktionerna varit särskilt ägnat att främja sådan brottslighet. Straffet ska vara fängelse i högst två år eller, om brottet är grovt, fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Straffansvaret kommer således att omfatta samma slags instruktioner som det är straffbart att meddela. Genom kravet på att instruktionen ska tas emot förutsätts för straffansvar att personen på något sätt agerat aktivt i sitt mottagande. Vidare omfattas inte självutbildning av straffansvaret. Genom begränsningen att meddelandet av instruktionerna ska vara särskilt ägnat att främja särskilt allvarlig brottslighet begränsas straffansvaret till de fall där instruktör och mottagare genom utbildningen ökar risken för särskilt allvarlig brottslighet. Situationer som att en person tar emot instruktioner inom ramen för t.ex. militärtjänst eller deltagande i utbildning i humanitär rätt omfattas därför inte. Slutligen så anser regeringen att intresset av att hindra personer från att ta emot utbildning för terrorism motiverar den begränsning av informationsfriheten som detta innebär. Den föreslagna regleringen bedöms därför, i likhet med den befintliga straffbestämmelsen om utbildning, vara förenlig med regeringsformen och Europakonventionen.

En ny straffbestämmelse om resa

En ny straffbestämmelse ska enligt regeringens förslag införas i rekryteringslagen. Bestämmelsen ska omfatta den som reser eller påbörjar en resa till ett annat land än det land där han eller hon är medborgare om avsikten är att begå eller förbereda särskilt allvarlig brottslighet eller att meddela eller ta emot instruktioner enligt 5 eller föreslagna 5 a §. Straffet ska vara fängelse i högst två år.

Den föreslagna bestämmelsen begränsar den enskildes rätt till rörelsefrihet. Enligt regeringen innebär emellertid resorna en ökad risk för att mycket allvarlig brottslighet begås och det finns därför ett starkt intresse av att hindra dem. Regeringen bedömer därför att begränsningen är såväl nödvändig som proportionell och att införandet av ett straffansvar är förenligt med regeringsformen och Europakonventionen.

En ny straffbestämmelse om finansiering av resa

Regeringen föreslår att en ny straffbestämmelse ska införas i finansieringslagen. Bestämmelsen ska omfatta den som samlar in, tillhandahåller eller tar emot pengar eller annan egendom i syfte att egendomen ska användas eller med vetskap om att den är avsedd att användas för en sådan resa som avses i föreslagna 5 b § rekryteringslagen. Straffet ska vara fängelse i högst två år. Vidare ska sådan brottslighet som avses i artikel 2

i konventionen för bekämpande av nukleär terrorism läggs till i uppräkningsdelen i 2 § 3 finansieringslagen.

Vid utformningen av den nya bestämmelsen har hänsyn tagits till hur finansieringskonventionen (se ovan) genomförts i svensk rätt. Det innebär bl.a. att även mottagande av pengar eller annan egendom föreslås vara straffbart, även om resolutionen inte innehåller något sådant krav. Enligt regeringen är detta motiverat och innebär bl.a. att det blir möjligt att döma den som tar emot pengar i syfte att främja annans resa.

En ny straffbestämmelse om finansiering av en person eller en sammanslutning av personer

Enligt regeringens förslag ska en ny straffbestämmelse införas i 3 § finansieringslagen. Bestämmelsen ska omfatta den som samlar in, tillhandahåller eller tar emot pengar eller annan egendom i syfte att egendomen ska användas eller med vetskap om att den är avsedd att användas av en person eller en sammanslutning av personer som begår särskilt allvarlig brottslighet eller gör sig skyldig till försök, förberedelse, stämpling eller medverkan till sådan brottslighet. Straffet ska vara fängelse i högst två år eller, om brottet är grovt, fängelse i lägst sex månader och högst sex år.

Bakgrunden är som anförts ovan att det krävs en kriminalisering av finansiering av en terrorist eller en terroristorganisation för att Sverige ska uppfylla FATF:s rekommendation 5. När det gäller definitionen av en terrorist menar regeringen att den bör knytas till utförandet av straffbara gärningar i förhållande till särskilt allvarlig brottslighet. Därigenom framgår tillräckligt tydligt vilka personer och organisationer som avses.

Det krävs inte att den brottsliga handlingen är pågående utan den kan vara förestående eller redan ha inträffat.

Den föreslagna bestämmelsen omfattar endast rättsstridiga gärningar. Utanför det straffbara området faller därmed bl.a. sådant överlämnande av tillgångar som sker med stöd av lag eller annars av tvingande skäl. Inte heller skälig lön för utfört arbete omfattas.

Slutligen anför regeringen att den föreslagna bestämmelsen inte kan anses innebära någon begränsning av föreningsfriheten, främst eftersom den verksamhet som bedrivs inte är lovlig.

Ringa brottslighet

När det gäller de nya straffbestämmelserna om mottagande av utbildning, resa i terrorismsyfte, finansiering av resa och finansiering av en person eller sammanslutning av personer ska det enligt regeringen inte dömas till ansvar i ringa fall.

Domsrätt

Även om det inte finns domsrätt enligt 2 kap. 2 eller 3 § brottbalken ska man enligt regeringen kunna döma vid svensk domstol för brott enligt föreslagna

5 a och 5 b §§ rekryteringslagen (mottagande av utbildning och resor i terrorismsyfte) om brottet har begåtts av en svensk medborgare eller av en utlänning med hemvist i Sverige, och föreslagna 3 § första stycket 2 och 3 a § finansieringslagen (finansiering av resa och finansiering av terrorist eller terroristorganisation) om brottet har begåtts av en svensk medborgare eller av en utlänning som befinner sig här i landet. Dessa brott undantas således från kravet på dubbel straffbarhet.

Hemliga tvångsmedel m.m.

Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation och hemlig kameraövervakning ska enligt propositionen få användas vid en förundersökning om brott enligt föreslagna 3 § första stycket 2 och 3 a § lagen om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall (finansiering av resa och finansiering av terrorist eller terroristorganisation) och föreslagna 5 a och 5 b §§ lagen om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet (mottagande av utbildning och resor i terrorismsyfte).

Vid en förundersökning om sådant brott får ett skriftligt meddelande mellan den misstänkte och en närstående, eller mellan sådana närstående inbördes, tas i beslag hos den misstänkte eller en närstående. Dessutom ska undantaget från underrättelseskyldighet enligt 27 kap. 33 § tredje stycket rättegångsbalken gälla.

Lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott och lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet (inhämtningslagen) ska vara tillämpliga på grovt brott när det gäller finansiering av terrorist eller terroristorganisation samt mottagande av utbildning.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 april 2016. Enligt regeringen behövs inte några särskilda övergångsbestämmelser.

Motionen

I kommittémotion 2015/16:3301 av Linda Snecker m.fl. (V) yrkas att riksdagen avslår regeringens proposition. I motionen anförs att propositionens förslag innebär inskränkningar i flera grundlagsskyddade rättigheter liksom i flera fri- och rättigheter som skyddas av Europakonventionen. Samtidigt kan möjligheten till lagföring med de nu föreslagna bestämmelserna, som framstår som oklara, väntas bli begränsade. Motionärerna menar att den föreslagna kriminaliseringen kan ifrågasättas utifrån proportionalitets- och

legalitetsaspekter och när det gäller respekten för mänskliga rättigheter. Lagförslagen riskerar enligt motionärerna att leda till en stor rättsosäkerhet.

Tidigare behandling

Frågor om att bekämpa terrorism har tidigare behandlats av utskottet, senast i betänkande 2015/16:JuU7 Förebygga, förhindra och försvåra – den svenska strategin mot terrorism. Utskottet anförde då att det bör vara kriminaliserat att förbereda, påbörja eller genomföra en resa till ett annat land i syfte att utföra, planera, förbereda eller delta i terroristhandlingar, eller att ge eller få terroristträning. Detsamma gäller för finansiering av terrorism. Man borde även överväga att kriminalisera medverkan i andra stödfunktioner inom en terroristorganisation. Utskottet föreslog därför i betänkandet att riksdagen skulle göra ett tillkännagivande till regeringen om att återkomma med ett lagförslag i enlighet med detta. Riksdagen följde utskottets förslag (rskr. 2015/16:86).

Konstitutionsutskottets yttrande

I sitt yttrande anför Konstitutionsutskottet bl.a. följande:

Terrorism är ett av de allvarligaste hoten mot demokratin, mot det fria utövandet av mänskliga rättigheter och mot den ekonomiska och sociala utvecklingen. För att kunna motverka terrorism är det angeläget att Sverige har en väl avvägd lagstiftning på området.

En grundläggande utgångspunkt vid utformningen av sådan lagstiftning är att Sveriges internationella förpliktelser vad avser såväl åtaganden att kriminalisera vissa gärningar som åtaganden till skydd för mänskliga rättigheter följs. Konstitutionsutskottet vill understryka att brister i det senare hänseendet kan innebära en ökad risk för radikaliserings och därmed ett ökat hot. Av central betydelse i detta sammanhang är Europakonventionens bestämmelser. Härtill kommer att förslagen måste vara förenliga med bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna i 2 kap. RF. Som framgår av tidigare avsnitt kan vissa begränsningar i lag av vissa rättigheter vara tillåtna, men det förutsätter bl.a. en grundlig proportionalitetsprövning.

Regeringens förslag om en ny straffbestämmelse om mottagande av utbildning innebär enligt konstitutionsutskottets uppfattning en begränsning av informationsfriheten. Vidare konstaterar utskottet att den föreslagna bestämmelsen om ett särskilt straffansvar för den som reser eller påbörjar en resa i en viss avsikt måste anses begränsa den enskildes rätt till rörelsefrihet. I båda dessa avseenden anser utskottet dock att regeringen tydligt redogör för och motiverar varför dessa begränsningar är såväl nödvändiga som väl avvägda i förhållande till de fördelar och vinster som kan uppnås med åtgärderna. Konstitutionsutskottet ställer sig således bakom regeringens bedömning att de föreslagna straffbestämmelserna är förenliga med regeringsformen och Europakonventionen.

Den föreslagna bestämmelsen om finansiering en person eller en sammanslutning av personer aktualiserar bestämmelserna om föreningsfrihet i RF och Europakonventionen. Konstitutionsutskottet noterar att propositionen innehåller en genomgång av den aktuella regleringen, förarbetsuttalanden och doktrin. Regeringen gör en analys som utmynnar i bedömningen att den föreslagna regleringen inte innebär någon begränsning av föreningsfriheten, vare sig enligt RF eller enligt Europakonventionen. Konstitutionsutskottet ansluter sig till denna bedömning.

I propositionen lämnas också förslag om utökade möjligheter att använda hemliga tvångsmedel. Konstitutionsutskottet konstaterar att regeringen för ett resonemang om varför de ingrepp i den personliga integriteten som lagförslagen i denna del medför är såväl nödvändiga som väl avvägda i förhållande till de fördelar och vinster som kan uppnås med åtgärderna. Utskottet har inte heller i denna del något att invända mot regeringens slutsatser.

Från de utgångspunkter som konstitutionsutskottet har att beakta ser utskottet sammanfattningsvis inte några hinder mot att justitieutskottet tillstyrker propositionen och avstyrker motionen.

Justitieutskottets ställningstagande

För att kunna motverka terrorism behövs en effektiv straffrättslig lagstiftning. Som framgår ovan har justitieutskottet nyligen föreslagit ett tillkännagivande till regeringen när det gäller bl.a. kriminalisering av resor i terrorismsyfte och finansiering av terrorism. Justitieutskottet anförde i betänkande 2015/16:JuU7 att svenska medborgare som åker för att strida med terroristorganisationer utgör ett hot inte bara mot Sverige vid sin hemkomst utan också mot lokalbefolkningen i de länder som de strider i. Detta hot måste tas på stort allvar. Det finns även många i Sverige som har anhöriga som riskerar att bli utsatta för terrorgruppernas framfart i andra länder och som har behov av hjälp och stöd. De som reser eller finansierar och rekryterar till s.k. terroristresor och de som återvänder till Sverige efter att ha stridit måste kunna straffas för det. Justitieutskottet vidhåller denna uppfattning och välkomnar därför regeringens förslag till en skärpt lagstiftning mot terrorism.

I det nämnda betänkandet, som behandlade den svenska strategin mot terrorism, underströk utskottet vikten av att terrorism endast kan bekämpas effektivt med medel och för ändamål som hör hemma i ett öppet, demokratiskt och rättssäkert samhälle. I likhet med konstitutionsutskottet vill justitieutskottet därför framhålla att det är angeläget att Sverige, för att kunna motverka terrorism, har en väl avvägd lagstiftning på området och att det är en grundläggande utgångspunkt vid utformningen av sådan lagstiftning att Sveriges internationella förpliktelser följs både vad gäller åtaganden att kriminalisera vissa gärningar och åtaganden till skydd för mänskliga rättigheter. Dessutom kan brister i skyddet för mänskliga rättigheter innebära en ökad risk för radikaliserings och därmed ett ökat hot. Som

konstitutionsutskottet konstaterar har regeringen i propositionen på ett tillfredsställande sätt redogjort för de överväganden som gjorts i dessa delar.

Genom de aktuella förslagen uppfyller Sverige dels de straffrättsliga krav som fastställs i FN:s säkerhetsråds resolution 2178 (2014) med åtgärder mot s.k. utländska terroriststridande, dels vad som följer av FATF:s rekommendation om finansiering av terrorism.

Justitieutskottet finner att den föreslagna lagstiftningen är väl avvägd och att riksdagen mot bakgrund av det anförda bör bifalla regeringens lagförslag. Därmed avstyrks motion 2015/16:3301 (V).

Straffskalor och ytterligare kriminalisering

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår motionsyrkanden om en översyn av lagstiftningens effekter, om att straffskalorna i lagstiftningen bör ses över och att finansiering av terrorismresor även bör ha grovt brott i straffskalan, om kriminalisering av deltagande i strid och i stödfunktioner och av förberedelse av terrorismresor. Riksdagen avslår även yrkanden om propaganda för terrorism och kriminalisering av resor till en persons medborgarskapsland.

Jämför reservationerna 2 (M, C, L, KD), 3 (C), 4 (SD), 5 (C), 6 (L), 7 (SD, L), 8 (C), 9 (SD, L), 10 (SD) och 11 (SD).

Motionerna

Enligt motion 2015/16:3295 av Johan Hedin (C) yrkande 2 bör en översyn göras av kriminaliseringarnas effekter två år efter lagstiftningens ikraftträdande för att se om den är effektiv. Möjligheterna att fullgöra beviskraven är en av de frågor som bör följas upp. Enligt yrkande 5 i motionen bör det även efter samma tid göras en översyn av lagstiftningen vad gäller finansiering av resor i terrorismsyfte, bl.a. av hur sådana överföringar som görs av humanitära skäl har påverkats. Enligt samma motion yrkande 3 bör straffskalan ses över såväl när det gäller att ta emot utbildning, enligt propositionens förslag, som för att ge utbildning enligt rekryteringslagen. Det föreslagna minimistraffet på fängelse i sex månader för mottagande av utbildning framstår som mildt med hänsyn till brottets allvar. I yrkande 4 anförs att behovet av ytterligare kriminalisering bör analyseras när det gäller att förebygga och förhindra att personer deltar på andra sätt än militärt i väpnade konflikter utomlands, inom ramen för en terroristorganisation.

Enligt kommittémotion 2015/16:3311 av Roger Haddad m.fl. (L) yrkande 1 bör förberedelse av terrorismresor kriminaliseras så att ett ingripande i ett tidigare skede än vad som nu föreslås möjliggörs. I yrkande 2 begärs ett tillkännagivande av att även brottet finansiering av terrorismresor bör ha en straffskala för grova fall med fängelse i lägst sex månader och högst sex år. I

yrkande 4 anförs att det bör ske en kriminalisering av deltagande i strid för terroriststämplade organisationer och andra former av aktivt understödjande av terroriststämplade organisationers verksamhet. De tilläggsdirektiv som Utredningen om genomförande av vissa straffrättsliga åtaganden för att förhindra och bekämpa terrorism erhöll i juni 2015 (dir. 2015:61) är otillräckliga i dessa avseenden.

I kommittémotion 2015/16:3314 av Kent Ekeroth och Adam Marttinen (båda SD) yrkande 1 anförs att straffskalorna bör höjas kraftigt för alla de brott som förslaget innefattar och att undantagen för ringa fall bör tas bort. Enligt yrkande 4 bör det utredas om propaganda för terrorism kan förbjudas på ett mer omfattande sätt än vad som gäller för närvarande, t.ex. om ett oaktsamt agerande ska vara kriminellt. I yrkande 5 anförs att kriminaliseringen när det gäller resor även ska omfatta resor till en persons medborgarskapland.

Propositionen

Straffskalan för mottagande av utbildning

Regeringen föreslår att straffskalan för mottagande av utbildning ska vara fängelse i högst två år eller, om brottet är grovt, fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om brottet avsett särskilt allvarlig brottslighet som innefattar fara för flera människoliv eller för egendom av särskild betydelse, om brottet ingått som ett led i en verksamhet som bedrivits i större omfattning eller om det annars varit av särskilt farlig art.

Det föreslagna straffansvaret omfattar handlingar som medför en ökad risk för att särskilt allvarlig brottslighet begås. Brottet kan därmed sägas vara av allvarligt slag. I förhållande till exempelvis ett fullbordat terroristbrott är det dock fråga om kriminalisering på ett tidigt stadium och straffvärdet är därför väsentligt lägre än för detta brott. En relevantare jämförelse är i stället straffskalan i 5 § rekryteringslagen. Straffet för normalgraden av det brottet är fängelse i högst två år, vilket bedöms lämpligt även för mottagande av utbildning. På motsvarande sätt som för det befintliga utbildningsbrottet bör det vara möjligt att döma för grovt brott. Enligt regeringen bör straffskalan vara densamma som för att ge utbildning. Det finns inget som talar för att den sedan tidigare föreskrivna straffskalan, fängelse i lägst sex månader och högst sex år, inte skulle vara tillräcklig för de grova brotten på den lägsta nivån. Denna skala liksom de kvalifikationsgrunder som redan anges i rekryteringslagen bör därför gälla i förhållande till det föreslagna brottet. Vad gäller de omständigheter som kan kvalificera ett brott som grovt är alla inte nödvändigtvis lika relevanta. Regleringen bör dock vara likadan för samtliga brott i rekryteringslagen.

För att säkerställa att straffansvaret inte blir alltför långtgående eller av andra skäl får orimliga konsekvenser regleras för det befintliga utbildningsbrottet ett undantag från ansvar i ringa fall (prop. 2009/10:78 s. 47 f.). Enligt regeringen bör, som anförts tidigare, denna

möjlighet finnas även för det föreslagna brottet. Som skäl för att bedöma en gärning som ringa anges i bestämmelsen att det funnits endast obetydlig fara för att gärningen skulle leda till förövande av särskilt allvarlig brottslighet. Detta kan t.ex. vara fallet om syftet med att låta sig utbildas visserligen varit att begå sådan brottslighet men där den tänkta brottsplanen utifrån objektiva omständigheter varit mer eller mindre orealistisk eller omöjlig att genomföra. Enligt bestämmelsen ska ansvar inte heller dömas ut om gärningen med hänsyn till andra omständigheter är att anse som ringa. I förarbetena till bl.a. utbildningsbrottet i 5 § anges att en gärning ofta bör vara att bedöma som ringa om det måste konstrueras en mycket lång gärningskedja för att nå fram till en punkt då det uppstår allvarlig skada (prop. 2009/10:78 s. 63). Detta bör vara relevant även i förhållande till den nu föreslagna bestämmelsen. Vidare kan instruktionerna avse metoder eller tekniker som är särskilt ägnade att användas för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet (2 § 5 rekryteringslagen). Även om det inte är uteslutet att en sådan utbildningsgärning kan vara straffvärd är straffansvaret inte i första hand tänkt att träffa sådana gärningar.

Straffskalan för resa

Straffet för den som reser eller påbörjar en resa i avsikt att begå eller förbereda särskilt allvarlig brottslighet m.m. ska vara fängelse i högst två år. En resa som företas med den avsikt som föreslås medför en ökad risk för att sådan brottslighet inträffar. Samtidigt är det fråga om gärningar på ett tidigt stadium i förhållande till t.ex. ett fullbordat terroristbrott. Det föreslagna brottet har enligt regeringen ett väsentligt lägre straffvärde än det brottet. Ofta kvarstår flera moment, inte minst när resan företas i avsikt att meddela eller ta emot instruktioner. Faran för fullbordat brott kan emellertid skilja sig åt beroende på karaktären av utbildningen. Brottsligheten kan även vara olika nära förestående beroende på om personen har för avsikt att utbilda någon annan eller att själv genomgå utbildning. Även när det gäller resor i syfte att begå eller förbereda särskilt allvarlig brottslighet kan den risk för fullbordat brott som en resa innebär skilja sig åt beroende på hur nära förestående detta brott är och på hur stor den konkreta risken för fullbordandet är. En resa som görs i avsikt att begå t.ex. ett terroristbrott är också som utgångspunkt mer straffvärd än en resa som företas för att förbereda ett sådant brott. Straffvärdet kan även vara avhängigt vilken typ av särskilt allvarlig brottslighet det är fråga om. Det måste därför finnas tillräckligt utrymme för en nyanserad straffmätning i varje enskilt fall. Även om resegärningen i utbildningsfallen som utgångspunkt torde ligga längre från exempelvis ett fullbordat terroristbrott än resor som genomförs i avsikt att begå eller förbereda särskilt allvarlig brottslighet, anser regeringen att straffskalan för båda typer av resor ska vara densamma. Inte sällan kan avsikten med en resa vara såväl att förbereda ett terroristbrott som att meddela eller ta emot instruktioner som syftar till att realisera ett sådant brott. Det kan hända att förberedelsen i ett sådant fall är avsedd att ske just genom utbildningsåtgärder.

Med tanke på att brottet tar sikte på gärningar av förberedande karaktär är straffet för förberedelse till brott i 23 kap. 2 § brottsbalken en naturlig utgångspunkt. Högre straff än fängelse i två år får bestämmas endast om fängelse i åtta år eller däröver kan följa på det fullbordade brottet. Även om det i och för sig är fallet när det gäller bl.a. terroristbrott framstår en straffskala om fängelse i två år som rimlig. Detta straff är också föreskrivet för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning enligt rekryteringslagen liksom för brott enligt finansieringslagen, om brottet inte är grovt. Detsamma gäller den föreslagna bestämmelsen om mottagande av utbildning. Även i dessa fall avser straffansvaret olika typer av förberedande gärningar till särskilt allvarlig brottslighet, om än inte i ett riktigt lika tidigt skede. Regeringen föreslår mot bakgrund av det anförda att straffskalan ska vara fängelse i högst två år.

En särskild kriminalisering av resor innebär att straffansvaret kan inträda på ett tidigt stadium. Ofta kan det återstå flera och kanske både tids- och arbetskrävande åtgärder innan risken för särskilt allvarlig brottslighet konkretiseras. Den fara som resan innebär kan alltså i vissa fall vara begränsad. För att straffansvaret inte ska bli alltför långtgående eller få orimliga konsekvenser av andra skäl bör det enligt regeringen finnas en möjlighet att utsluta sådana mindre allvarliga fall där ett straffansvar inte kan anses motiverat. Ett sådant undantag kan inte anses stå i strid med FN-resolutionens syfte och ändamål att motverka den ökade risk för bl.a. terroristbrott som resorna kan innebära. I 7 § rekryteringslagen finns en reglering om undantag från straffansvar i ringa fall. Regeringen föreslår att denna bestämmelse blir tillämplig även i fråga om det nu föreslagna brottet.

Förberedelse av terrorismresor m.m.

Det förslag till straffbestämmelse för terrorismresor som lämnas innebär att brottet är fullbordat redan när resan påbörjas förutsatt att den föreskrivna avsikten finns vid denna tidpunkt. Det innebär att straffansvaret kan inträda i ett tidigt skede. Resenären behöver inte ha lämnat Sverige eller ens den egna hemorten. Utgångspunkten för övervägandena om även osjälvtäckta brott bör vara kriminaliserade är därför att fullbordanspunkten ligger tidigt och att resegeringen i sig utgör ett slags förberedande brott. Enligt resolutionen ska inte bara en resa utan även försök till en resa vara kriminaliserat. Detta begrepp skiljer sig delvis åt mellan olika länder och det avgörande bör således vara vad resolutionen syftar till, snarare än ordalydelsen. Det innebär att det måste finnas ett visst utrymme för allmänna proportionalitets- och lämplighetsöverväganden, förutsatt att det övergripande syftet inte åsidosätts. Rekvisitet påbörjar en resa medför bl.a. att det inte finns något behov av en uttrycklig försöksreglering. Genom det föreslagna brottet bedöms syftet med resolutionen vara uppfyllt. Det är mot bakgrund av den tidiga fullbordanspunkten svårt att se i vilka straffvärda fall ett försök men inte ett fullbordat brott skulle föreligga. Med hänsyn till detta och till att det skulle kunna försvåra för det förebyggande arbetet görs bedömningen att ett särskilt

ansvar för försök inte bör införas. Detsamma gäller förberedelse och stämpling till brott, som dessutom inte regleras i resolutionen.

Straffskalan för finansiering av resa

Regeringen föreslår att straffet för finansiering av resa ska vara fängelse i högst två år. Finansiering utgör en slags förberedande handling eller medverkan till det föreslagna brottet i 5 b § rekryteringslagen om resa. Även resan i sig utgör emellertid en form av förstadium till särskilt allvarlig brottslighet respektive utbildning. Detta bör enligt regeringen beaktas vid utformningen av straffskalan. Mest näraliggande är att göra en jämförelse med det straff som är föreskrivet för brott av normalgraden enligt 3 § finansieringslagen, nämligen fängelse i högst två år. Straffansvaret avseende finansiering av resa omfattar emellertid handlingar som ligger längre ifrån den fullbordade brottsligheten. Det är emellertid fråga om gärningar som medför en risk för mycket allvarlig brottslighet. Finansieringen kan i vissa fall vara lika straffvärd som själva resan och en förutsättning för att den kommer till stånd. Det är dock möjligt att göra en nyanserad straffmätning inom ramen för den föreslagna straffskalan om fängelse i högst två år.

För brott enligt 3 § finansieringslagen (finansiering av en person eller en sammanslutning av personer) finns en särskild straffskala för grovt brott. Eftersom de mest allvarliga fallen av finansiering av resor, t.ex. finansiering av en resa som företas i avsikt att begå särskilt allvarlig brottslighet, även kan utgöra brott enligt det befintliga finansieringsbrottet finns det enligt regeringen inte något skäl att införa en särskild straffskala för grovt brott.

Finansieringslagen föreskriver redan en möjlighet att göra undantag från straffansvaret i ringa fall. Enlig förarbetena syftar bestämmelsen till att undanta icke straffvärda fall och därmed undvika stötande resultat (prop. 2001/02:149 s. 60). Visserligen innehåller resolutionen inte uttryckligen någon sådan reglering men ett undantag av det slaget kan inte anses stå i strid med dess övergripande syfte och ändamål. Regeringen anser att samma skäl som motiverar den befintliga regleringen är relevanta nu och föreslår därför att det i ringa fall inte ska dömas till ansvar.

Straffskalan för finansiering av en person eller en sammanslutning av personer

Regeringen föreslår att straffet för finansiering av en person eller sammanslutning av personer ska vara fängelse i högst två år eller, om brottet är grovt, fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Det föreslagna straffansvaret bör kunna aktualiseras i de fall då det inte går att styrka att egendomen är avsedd att användas för att begå särskilt allvarlig brottslighet. Brottet avser alltså gärningar som i regel torde vara mindre straffvärda än det befintliga finansieringsbrottet. Straffet för normalgraden av det brottet är fängelse i högst två år. Olikheterna mellan brotten är enligt regeringen emellertid inte så stora att det finns något skäl att föreskriva en särskild

straffskala för det nya brottet. Det bedöms också kunna förekomma sådana allvarligare fall där den befintliga skalan är motiverad. Regeringen bedömer därför att samma straffskala bör gälla för båda gärningstyperna och att skillnaderna i straffvärde får hanteras inom ramen för straffskalan.

Finansieringslagen innehåller en särskild straffskala för grovt brott, enligt vilken det kan dömas till fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Även om det endast undantagsvis torde bli aktuellt att tillämpa den skalan då finansieringen inte sker i syfte att egendomen ska användas eller med vetskap om att den är avsedd att användas för att begå särskilt allvarlig brottslighet, kan det inte uteslutas att sådana fall kan förekomma. Enligt regeringen bör det grova brottet ha samma straffskala som det befintliga finansieringsbrottet. Det finns inget som talar för att den sedan tidigare föreskrivna straffskalan inte skulle vara tillräcklig för de grova brotten på den lägsta nivån. Denna skala liksom de kvalifikationsgrunder som redan anges i finansieringslagen bör därför gälla i förhållande till det föreslagna brottet.

Regeringen föreslår sammanfattningsvis att straffskalan ska vara fängelse i högst två år eller, om brottet är grovt, fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om brottet utgjort ett led i en verksamhet som bedrivits i större omfattning eller annars varit av särskilt farlig art.

Straffansvaret för terrorismrelaterade handlingar är, med hänsyn till det starka intresset av att skydda samhället och enskilda, långtgående och kan inträda på ett tidigt stadium. För att kriminaliseringen inte ska träffa mer perifera företeelser och för att undvika orimliga resultat finns det i finansieringslagen och rekryteringslagen, som båda avser gärningar som kan föregå särskilt allvarlig brottslighet, ett undantag från straffansvar i ringa fall.

Regeringen anför att ringa fall bör undantas från straffansvar. Regleringen om detta i 3 § tredje stycket finansieringslagen blir, med den placering som straffbestämmelsen föreslås få, tillämplig utan någon lagändring.

Resor till en persons medborgarskapsland

Regeringens förslag om straffansvar för den som reser eller påbörjar en resa i avsikt att begå eller förbereda eller att ge eller ta emot utbildning avseende terroristbrott omfattar endast dem som reser till ett annat land än det land där personen är medborgare. Enligt resolutionen ska resor som statens egna medborgare gör till en annan stat än den stat där personen har sin hemvist eller är medborgare vara kriminaliserade. Det innebär att även resor som en svensk medborgare påbörjar någon annanstans än i Sverige ska kunna bestraffas. Detta är också rimligt eftersom det inte bör vara avgörande från vilket land en resa utgår. Därmed uppställer resolutionen inte bara krav på att det finns materiella straffbestämmelser med visst innehåll utan även att de ska kunna tillämpas på gärningar som begåtts utanför det egna territoriet. Detta aktualiserar även frågan om domsrätt. Resolutionen omfattar även resor som andra personer än statens egna medborgare gör från statens, dvs. Sveriges,

territorium till en annan stat än den stat där personen har sin hemvist eller är medborgare. I dessa fall finns det en anknytning till Sverige genom att gärningen, dvs. resan, påbörjas här. Frågan om en straffbestämmelses extraterritoriella tillämplighet och svensk domstols behörighet aktualiseras då inte eftersom ett sådant brott, med tillämpningen av bestämmelsen i 2 kap. 4 § brottsbalken, kan anses ha begåtts här. Kriminaliseringskravet enligt resolutionen omfattar alltså inte resor till en persons hemvist- eller medborgarskapsland. Motsvarande avgränsning finns i Europarådets tilläggsprotokoll. Frågan är om en sådan begränsning är lämplig även vid utformningen av den svenska straffbestämmelsen eller om det kan finnas anledning att gå längre än åtagandet.

En resa i något av de syften som anges i resolutionen kan vara klandervärd även om den går till det land där personen har sin hemvist eller är medborgare. I många fall kan risken för att allvarlig brottslighet begås vara som störst i just detta land. Det kan också upplevas som otillfredsställande att svenskar som reser till t.ex. Syrien eller Irak kan dömas medan detsamma inte gäller en person som har sin hemvist eller är medborgare där, trots att gärningen genom kravet på avsikt kan anses likvärdig. Motsvarande resonemang är tillämpligt på resor som företas av någon som har ytterligare ett medborgarskap vid sidan av det svenska. En sådan begränsning av straffansvaret som resolutionen innebär kan även medföra utrednings- och bevissvårigheter i fråga om var den misstänkte har sin hemvist eller är medborgare. När det gäller resor till medborgarskapslandet är en avgörande utgångspunkt emellertid att rätten att resa in i detta land utgör en grundläggande fri- och rättighet (artikel 3 i det fjärde tilläggsprotokollet till Europakonventionen). Denna rättighet är absolut och kan inte inskränkas. Artikel 1 är, enligt förklaranderapporten till protokollet, förpliktande i förhållande till den stat där en person är medborgare. För Sveriges del medför protokollet alltså en skyldighet i förhållande till svenska medborgare men däremot inte till andra länders medborgare. Även om det således för svenskt vidkommande inte finns ett absolut förbud mot att införa straffbestämmelser som begränsar andra medborgares rätt att resa in i sina respektive medborgarskapsländer bör denna grundläggande fri- och rättighet i det längsta respekteras. Resolutionen kan genom den begränsning som uppställs även anses ge uttryck för det internationella samfundets uppfattning att rätten att resa in i det land där man är medborgare har företräde framför intresset av att bestraffa gärningarna.

För svenska medborgare är motsvarande rättighet även grundlagsskyddad enligt 2 kap. 7 § regeringsformen. Inte heller här kan någon begränsning göras. En straffbestämmelse som inte begränsas på motsvarande sätt som i resolutionen skulle kunna vara tillämplig på en svensk medborgare som reser från ett land där han eller hon t.ex. har radikaliserats till Sverige i sådan avsikt som förutsätts för straffansvar. Även om en sådan straffbestämmelse inte uttryckligen förbjuder någon att resa in i sitt medborgarskapsland skulle kriminaliseringen innebära en handlingsregel med motsvarande innebörd. Bestämmelsen skulle därmed riskera att stå i strid med svensk grundlag. Starka

skäl talar därför mot att i detta avseende gå längre än vad resolutionen kräver. Regeringen konstaterar att regeringsformen torde innebära ett absolut hinder mot att, i fråga om svenska medborgare, låta straffbestämmelsen omfatta resor till Sverige. Mot den bakgrunden, och då rätten att resa in i den stat där en person är medborgare även skyddas enligt Europakonventionens fjärde tilläggsprotokoll, bör straffansvaret inte omfatta sådana resor.

När det gäller resolutionens begränsning för resor till en persons hemvistland kan de skäl som talar mot att gå längre än resolutionen inte anses vara lika starka. Straffbestämmelsen bör därför även omfatta resor som företas till en persons hemvistland. Sammanfattningsvis föreslår således regeringen att straffansvaret ska avse den som reser eller påbörjar en resa till ett annat land än det land där personen är medborgare.

Pågående arbete och tidigare behandling

Utredningen om genomförande av vissa straffrättsliga åtaganden för att förhindra och bekämpa terrorism (dir. 2014:155) fick i juni 2015 ett tilläggsuppdrag (dir. 2015:61) att bl.a. analysera behovet av ytterligare kriminalisering för att förebygga och förhindra att personer deltar i väpnad konflikt utomlands inom ramen för en terroristorganisation samt ta ställning till Sveriges möjligheter att kunna utreda och döma för sådana brott. Uppdraget ska redovisas senast 23 juni 2016.

När det gäller kravet på kriminalisering av propaganda för terrorism konstaterade utskottet i sitt betänkande 2015/16:JuU7 Förebygga, förhindra och försvåra – den svenska strategin mot terrorism, där utskottet behandlade ett liknande yrkande, att den svenska grundlagen ger ett starkt skydd för yttrandefriheten. Utskottet anförde att det dock finns begränsningar i yttrandefriheten, t.ex. i fråga om den som uppmanar eller annars söker förleda till särskilt allvarlig brottslighet. Utskottet anförde vidare att det bästa sättet att bemöta propaganda för våldsbejakande extremism och terrorism är med kunskap och ansåg att gällande bestämmelser är väl avvägda och avstyrkte motionsyrkandet.

Utskottets ställningstagande

När det gäller en översyn av lagstiftningens effekter i de avseenden som behandlas i motion 2015/16:3295 (C) yrkandena 2 och 5 utgår justitieutskottet från att regeringen följer rättstillämpningen och vid behov ser över lagstiftningen. Utskottet ser därmed inget behov av ett tillkännagivande till regeringen och avstyrker yrkandena.

I propositionen redogör regeringen för avvägningarna bakom de föreslagna straffskalorna. Vid utformningen av påföljderna har regeringen bl.a. bedömt brottens straffvärden och gjort jämförelser med de påföljder som är föreskrivna för liknande brott. Utskottet delar regeringens bedömning och anser att de föreslagna bestämmelserna är väl avvägda. Utskottet gör inte

heller någon annan bedömning än regeringen att ansvar inte ska dömas ut om gärningen är ringa. För att straffansvaret inte ska bli alltför långtgående eller få orimliga konsekvenser av andra skäl bör det finnas en möjlighet att utesluta sådana mindre allvarliga fall där ett straffansvar inte kan anses motiverat. Utskottet avstyrker därmed motionerna 2015/16:3295 (C) yrkande 3, 2015/16:3311 (L) yrkande 2 och 2015/16:3314 (SD) yrkande 1.

När det gäller förberedelse till resa i terrorismsyfte anför regeringen att det mot bakgrund den tidiga fullbordanstidpunkten (vid påbörjande av resa) är svårt att se ett behov av att kriminalisera försök, förberedelse eller stämpling till ett sådant brott. Inte heller kan FN-resolutionen anses ställa krav på att förberedelse till resa ska kriminaliseras. Utskottet har ingen annan uppfattning och avstyrker motion 2015/16:3311 (L) yrkande 1.

Utredningen om genomförande av vissa straffrättsliga åtaganden för att förhindra och bekämpa terrorism fick som framgår ovan i juni 2015 ett tilläggsuppdrag att bl.a. analysera behovet av ytterligare kriminalisering för att förebygga och förhindra att personer deltar i väpnad konflikt utomlands inom ramen för en terroristorganisation samt ta ställning till Sveriges möjligheter att kunna utreda och döma för sådana brott. Detta arbete bör inte föregripas. Utskottet ser inte heller anledning att förorda någon ändring i utredningens uppdrag. Motionerna 2015/16:3295 (C) yrkande 4 och 2015/16:3311 (L) yrkande 4 avstyrks.

När det gäller frågan om propaganda för terrorism vidhåller utskottet sin tidigare uppfattning att gällande bestämmelser är väl avvägda och att det bästa sättet att bemöta propaganda för våldsbejakande extremism och terrorism är med kunskap. Därmed avstyrks motion 2015/16:3314 (SD) yrkande 4.

Utskottet ansluter sig till regeringens överväganden när det gäller att straffansvaret vid resa ska avse den som reser eller påbörjar en resa till ett annat land än det land där personen är medborgare och avstyrker därmed motion 2015/16:3314 (SD) yrkande 5.

Åtgärder med pass och medborgarskap

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen ställer sig bakom vad utskottet anför om åtgärder med pass för att hindra resande och tillkännager detta för regeringen. Riksdagen avslår motionsyrkanden om att hindra barns resor i terrorismsyfte och om medborgarskap.

Jämför reservationerna 12 (C), 13 (S, MP, V) och 14 (SD).

Motionerna

I motion 2015/16:3295 av Johan Hedin (C) yrkande 1 anförs att möjligheten att hindra barn från att resa utomlands utan föräldrarnas skriftliga tillåtelse bör ses över.

Enligt kommittémotion 2015/16:3311 av Roger Haddad m.fl. (L) yrkande 3 bör det vara möjligt att återkalla eller tillfälligt dra in passet för den som på sannolika skäl är misstänkt för att förbereda eller har påbörjat en resa i terrorismsyfte.

Enligt kommittémotion 2015/16:3314 av Kent Ekeroth och Adam Martinen (båda SD) yrkande 3 bör det finnas en möjlighet att dra in det svenska medborgarskapet när någon döms för ett terroristbrott. Detta bör kunna ske även om det gör en person statslös.

Bakgrund

En svensk medborgare får inte landsförvisas eller hindras från att resa in i riket (2 kap. 7 § första stycket regeringsformen). Inte heller får en svensk medborgare fråntas sitt medborgarskap om han eller hon är eller har varit bosatt i riket, med undantag för barn under 18 år där det kan föreskrivas att de i fråga om medborgarskap ska följa sina föräldrar (andra stycket).

Enligt passlagen (1978:302) ska en passansökan avslås om ansökan avser pass för barn under 18 år och barnets vårdnadshavare inte har lämnat medgivande och det inte finns synnerliga skäl att ändå utfärda pass (7 § 2). Passmyndigheten ska återkalla ett gällande pass om passet avser barn under 18 år och barnets vårdnadshavare eller, om barnet vistas här i landet och står under vårdnad av båda föräldrarna, en av dem begär att passet ska återkallas och det inte finns synnerliga skäl mot återkallelse (12 § 2).

Tidigare behandling

I utskottets betänkande 2015/16:JuU7 Förebygga, förhindra och försvåra – den svenska strategin mot terrorism behandlade utskottet frågorna om pass och medborgarskap. I fråga om passrelaterade åtgärder för att hindra människor att resa till andra länder för att delta i terroraktiviteter konstaterade utskottet bl.a. att straffrättsliga åtgärder för att åstadkomma detta liksom åtgärder för att hindra missbruk av svenska pass övervägdes inom Regeringskansliet. Utskottet anförde att den beredningen inte borde föregripas. Regeringen har i den nu aktuella propositionen föreslagit vissa sådana straffrättsliga åtgärder. Den har även nyligen överlämnat en proposition om åtgärder mot missbruk av svenska pass (prop. 2015/16:81).

När det gällde frågan om möjligheter att frånta personer svenskt medborgarskap fann utskottet inget skäl att inskränka det grundlagsfästa skyddet för det svenska medborgarskapet.

Utskottets ställningstagande

I sitt yttrande till konstitutionsutskottet över regeringens skrivelse 2014/15:144 Åtgärder för att göra samhället mer motståndskraftigt mot våldsbejakande extremism (2015/16:JuU2y) framhöll utskottet att den

brottsförebyggande verksamheten är en viktig del i arbetet med att värna demokratin mot våldsbejakande extremism. Arbetet sker i nära samverkan mellan statliga myndigheter, kommuner, frivilligorganisationer, föreningar och trossamfund, framför allt på lokal nivå. I sitt yttrande nämnde utskottet även det arbete som utförs av den nationella samordnaren för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism (Ju 2014:18). Samordnaren ska utveckla och stärka arbetet på lokal nivå och säkerställa samverkan mellan myndigheter, kommuner och organisationer inklusive trossamfund. Samordnaren har bl.a. i uppdrag att förbättra stödet till anhöriga. Av regeringens skrivelse 2014/15:144 framgår att vissa åtgärder planeras för att ge stöd till föräldrar och andra anhöriga. Utskottet vill framhålla att detta förebyggande arbete är viktigt när det gäller frågan om att hindra barn från att åka på resor i terrorismsyfte. När det gäller frågan om att hindra barn från att resa utomlands utan föräldrarnas skriftliga tillåtelse finns som nämns ovan regler om detta i passlagen. Utskottet konstaterar att en passansökan som huvudregel ska avslås om ansökan avser pass för barn under 18 år och barnets vårdnadshavare inte har lämnat medgivande. Dessutom kan vårdnadshavare begära att ett utfärdat pass återkallas. Mot bakgrund av det anförda avstyrks motion 2015/16:3295 (C) yrkande 1.

Det måste övervägas hur rättsväsendet snabbare kan hindra terrorismresor från att verkställas. I andra länder finns möjlighet att av sådana skäl återkalla eller tillfälligt dra in passet. Utskottet anser att denna möjlighet bör prövas också i Sverige, t.ex. genom att det blir möjligt att återkalla eller tillfälligt dra in passet för den som på sannolika skäl är misstänkt för att förbereda eller ha påbörjat en resa i terrorismsyfte. Vad utskottet nu anför bör riksdagen med bifall till motion 2015/16:3311 (L) yrkande 3 som sin mening ge regeringen tillkänna.

När det gäller frågan om möjligheter att frånta personer svenskt medborgarskap vidhåller utskottet sin tidigare uppfattning att det inte finns något skäl att inskränka det grundlagsfästa skyddet för det svenska medborgarskapet och avstyrker motion 2015/16:3314 (SD) yrkande 3.

Hemliga tvångsmedel

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår ett motionsyrkande om möjligheter att lämna underrättelseinformation, preventiva tvångsmedel, inhämtning av elektronisk kommunikation och hemlig dataavläsning.

Jämför reservation 15 (SD).

Motionen

Enligt kommittémotion 2015/16:3314 av Kent Ekeröth och Adam Martinen (båda SD) yrkande 2 bör regeringen snarast återkomma med förslag om att ge

Försvarets radioanstalt möjligheter att delge underrättelseinformation till Säkerhetspolisens underrättelseverksamhet trots att förundersökning har inletts. Det bör vara möjligt för Säkerhetspolisen att använda preventiva tvångsmedel och inhämtning av elektronisk kommunikation även för normalgraden av de föreslagna brotten. Regeringen bör även skyndsamt lämna ett förslag om hemlig dataavläsning till riksdagen.

Propositionen

Användning av preventiva tvångsmedel

Det är under vissa begränsade förutsättningar möjligt att använda hemliga tvångsmedel även om en förundersökning om brott inte har inletts. I lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott (2007 års lag om preventiva tvångsmedel) finns bestämmelser om möjligheten att använda hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation och hemlig kameraövervakning för att förhindra brott. Sådana tvångsmedel får användas om det med hänsyn till omständigheterna finns en påtaglig risk för att en person kommer att utöva brottslig verksamhet som innefattar vissa brott som anges i lagen, bl.a. terroristbrott enligt 2 § terroristbrottslagen, grovt brott enligt 3 § andra stycket finansieringslagen och grovt brott enligt 6 § rekryteringslagen. Tillstånd till tvångsmedel får även meddelas om det finns en påtaglig risk för att det inom en organisation eller en grupp kommer att utövas sådan brottslig verksamhet och det kan befaras att en person som tillhör eller verkar för organisationen eller gruppen medvetet kommer att främja denna verksamhet.

Avsikten med preventiv tvångsmedelsanvändning är att förhindra sådana brott som riktas mot de allra viktigaste samhällsvärdena. Eftersom syftet i första hand är att förebygga, och inte utreda, brott kan verksamheten inte bedrivas endast utifrån brottsanmälningar. Säkerhetspolisen måste i stället själv ha förmåga att identifiera aktörer som kan ha för avsikt att begå brott. Arbetet grundas därför i stor utsträckning på uppgifter som inhämtas i säkerhetsunderrättelseverksamhet.

2007 års lag om preventiva tvångsmedel är i förhållande till rekryteringslagen och finansieringslagen tillämplig endast i de fall brotten bedöms som grova. Regeringen anför att det i ett tidigt skede kan vara svårt att bedöma om det är fråga om ett grovt brott eller inte, liksom att det är angeläget att även brott av normalgraden kan förhindras. En sådan utökning anses dock inte vara motiverad, främst med hänsyn till brottens relativt låga straffskala. En utvidgning av möjligheterna att få tillgång till tvångsmedel i dessa fall kan öka risken för att användningen i ett senare skede skulle kunna visa sig vara oproportionerlig. Regeringen anser alltså att det inte finns någon anledning att föreslå en annan utgångspunkt för avgränsningen av tillämpningsområdet än den nu gällande. Eftersom det redan finns en utvidgad möjlighet till preventiv tvångsmedelsanvändning för brott med anknytning till terrorism föreslår regeringen att 2007 års lag om preventiva tvångsmedel ska

vara tillämplig på finansiering av en person eller en sammanslutning av personer, grovt brott (föreslagna 3 § första stycket 2 samt andra stycket finansieringslagen) och mottagande av utbildning, grovt brott (föreslagna 5 a och 6 §§ rekryteringslagen). Detta kräver inte några lagändringar.

Inhämtning av uppgifter enligt inhämtningslagen m.m.

Lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet (inhämtningslagen) reglerar förutsättningarna för bl.a. Säkerhetspolisen att hämta in övervakningsuppgifter om elektronisk kommunikation i sin underrättelseverksamhet. De övervakningsuppgifter som omfattas motsvarar väsentligen de som kan komma åt genom hemlig övervakning av elektronisk kommunikation. Uppgifter får hämtas in om omständigheterna är sådana att åtgärden är av särskild vikt för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet som innefattar brott för vilka ett straffminimum på fängelse i två år föreskrivs. Inhämtning är emellertid också möjlig vid brottslig verksamhet som innefattar vissa särskilt angivna brott, bl.a. grovt brott enligt 3 § finansieringslagen och grovt brott enligt 6 § rekryteringslagen. Den paragrafen är tidsbegränsad och gäller till utgången av 2016.

Lagen innebär redan en utvidgad möjlighet att inhämta upplysningar om grova brott enligt finansieringslagen och rekryteringslagen. Enligt regeringen bör samma möjlighet finnas även för de föreslagna brotten om finansiering av en person eller en sammanslutning av personer och mottagande av utbildning. Det innebär att dessa brott av normalgraden inte ska omfattas.

Regeringen föreslår således att inhämtningslagen ska vara tillämplig på föreslagna 3 § första stycket 2 samt andra stycket finansieringslagen och på föreslagna 5 a och 6 §§ rekryteringslagen. Detta kräver inte några lagändringar.

Hemlig dataavläsning och signalspaning

När det gäller hemlig dataavläsning anförs i propositionen att regeringen nyligen har aviserat att en utredning kommer få i uppdrag att överväga hemlig dataavläsning som ett nytt tvångsmedel.

Vidare anförs att någon utvidgning av Säkerhetspolisens inriktning av signalspaning under förundersökning inte kommer att göras.

Signalspaning

Signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet regleras i lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet (signalspaningslagen) och i förordningen (2008:923) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet.

Enligt signalspaningslagen får den myndighet som regeringen bestämmer, signalspaningsmyndigheten, inhämta signaler i elektronisk form vid

signalspaning. Inhämtningen får inte avse signaler mellan en avsändare och mottagare som båda befinner sig i Sverige.

Signaler får endast inhämtas för de ändamål som särskilt anges i lagen och inledningsvis endast efter inriktning av regeringen, Regeringskansliet, Försvarsmakten, Säkerhetspolisen och Nationella operativa avdelningen i Polismyndigheten (NOA). NOA ersatte den 1 januari 2015 Rikskriminalpolisen i signalspaningslagen i samband med införandet av den nya Polismyndigheten (prop. 2013/14:110 s. 408–409). Säkerhetspolisen och polisen har nu haft denna möjlighet att ange inriktning av signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet sedan den 1 januari 2013 (prop. 2011/12:179, bet. 2012/13:JuU7, rskr. 2012/13:61). Såväl Säkerhetspolisen som Rikskriminalpolisen hade också tidigare, fram till den 1 december 2009, möjlighet att närmare inrikta Försvarets radioanstalts verksamhet.

I 4 § lagen om försvarsunderrättelseverksamhet anges att det inom försvarsunderrättelseverksamheten inte får vidtas åtgärder som syftar till att lösa uppgifter som enligt lagar eller andra föreskrifter ligger inom ramen för Polismyndighetens, Säkerhetspolisens och andra myndigheters brottsbekämpande och brottsförebyggande verksamhet. I andra stycket anges att de myndigheter som bedriver försvarsunderrättelseverksamhet får lämna stöd till andra myndigheters brottsbekämpande och brottsförebyggande verksamhet om det inte finns hinder enligt andra bestämmelser.

I förarbetena till bestämmelsen utvecklas att den grundläggande principen är att försvarsunderrättelseverksamheten inte får innefatta förfaranden i samband med förundersökning, vissa arbetsmetoder som är förbehållna polisman och användning av straffprocessuella tvångsmedel. Det är en annan sak att försvarsunderrättelseverksamhetens resultat kan vara värdefullt även för myndigheter med brottsbekämpande uppgifter, på samma sätt som det kan vara värdefullt för myndigheter med helt andra ansvarsområden (prop. 2006/07:63 s. 41 och 135).

Signalspaning får således inte ske om det samtidigt pågår en brottsutredning i samma ärende.

Tidigare behandling

I utskottets betänkande 2015/16:JuU7 Förebygga, förhindra och försvåra – den svenska strategin mot terrorism behandlade utskottet frågorna om signalspaning och hemlig dataavläsning.

När det gäller frågan om Säkerhetspolisens tillgång till signalspaning utgick utskottet från att regeringen skulle att beakta detta vid beredningen av betänkandet Straffrättsliga åtgärder mot terrorismresor (SOU 2015:63). Utskottet ansåg att detta arbete inte borde föregripas.

Vidare anförde utskottet att frågan om Säkerhetspolisens tillgång till hemlig dataavläsning som ett verktyg för att hålla jämna steg med teknikutvecklingen är en fråga som är uppmärksammas av regeringen. Den personliga integriteten måste skyddas vid användandet av tvångsmedel. Utskottet anförde att

införandet av sådana tvångsmedel därför bör föregås av noggranna överväganden där brottsbekämpningens effektivitet vägs mot den personliga integriteten. Utskotten anförde att det inte fanns något skäl för ett tillkännagivande i denna fråga eftersom det framgick av skrivelsen att regeringen nog skulle följa utvecklingen på området.

Utskottets ställningstagande

Regeringen anför i den nu aktuella propositionen att någon utvidgning av Säkerhetspolisens inriktning av signalspaning under förundersökning inte kommer att göras. Utskottet finner inte anledning att i denna del ta initiativ till någon sådan åtgärd som motionärerna efterfrågar.

När det gäller preventiva tvångsmedel delar utskottet regeringens bedömning att det är angeläget att även brott av normalgraden kan förhindras. Som regeringen anför i propositionen bedöms dock en sådan utökning inte som motiverad bl.a. med hänsyn till brottens relativt låga straffskala. Även när det gäller inhämtning av elektronisk kommunikation delar utskottet regeringens uppfattning att brott av normalgraden inte ska omfattas.

När det gäller hemlig dataavläsning konstaterar utskottet att regeringen har aviserat att en utredning kommer få i uppdrag att överväga hemlig dataavläsning som ett nytt tvångsmedel. Utskottet finner därför inte skäl att ta några initiativ i detta avseende.

Mot denna bakgrund avstyrker utskottet motion 2015/16:3314 (SD) yrkande 2.

Reservationer

1. Ett särskilt straffansvar för resor i terrorismsyfte, punkt 1 (V)

av Linda Snecker (V).

Förslag till riksdagsbeslut

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

Riksdagen avslår regeringens förslag till

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

Därmed bifaller riksdagen motion 2015/16:3301 av Linda Snecker m.fl. (V) och avslår proposition 2015/16:78 punkterna 1–3.

Ställningstagande

Terrorism är ett hot som vi måste ta på allvar, oavsett var det sker. Terrorism ska bekämpas och motverkas men det ska ske med effektiva, rättssäkra och välavvägda metoder. I stället för att hasta igenom ny straffrättslig lagstiftning bör man se till att det förebyggande arbetet stärks, att förutsättningarna för att tillämpa befintlig lagstiftning är goda och att lagstiftningen förstärks där behov finns.

När det gäller regeringens förslag om att kriminalisera mottagande av utbildning lider förslaget brist på den tydlighet och förutsebarhet som krävs. Det är oklart hur den föreslagna bestämmelsen ska tolkas när det gäller utbildarens eventuella insikt kring mottagarens avsikt. Ytterligare en aspekt som kan belysas är att det genom kravet på att instruktionerna ska tas emot, förutsätts att mottagaren på något sätt agerat aktivt i sitt mottagande. Att utröna var gränsen går mellan det som regeringen avser vara straffvärda och icke straffvärda handlingar är svårt och det framgår inte heller av den föreslagna lagtexten.

Straffbestämmelsen som avser resor i avsikt att begå, förbereda, ge eller motta utbildning för särskilt allvarlig brottslighet är konstruerad på ett sådant sätt att det är den subjektiva avsikten med resan som gör handlingen kriminell, inte huruvida resan faktiskt kan resultera i exempelvis ett terroristbrott. Förslaget ligger därmed nära en kriminalisering av den fria tanken, vilket är

en ordning som ligger långt ifrån den svenska rättstraditionen. En kriminalisering av resor i terrorismsyfte kan komma att få negativa konsekvenser för det brottsförebyggande arbetet. Det kan även bli svårt att skilja en straffbar gärning från andra gärningar som företas med avsikter som är legitima enligt den internationella humanitära rätten, t.ex. att motta träning för att delta i militärt nödvändiga och proportionerliga anfall. Avsaknaden av tydliga skrivningar i regleringen kan också få allvarliga konsekvenser för exempelvis den viktiga utbildningsverksamhet som bedrivs av Röda Korset och andra humanitära organisationer.

De föreslagna straffbestämmelserna om utbildning och resor kommer att inskränka människors rörelsefrihet och informationsfrihet på ett sätt som inte kan anses överensstämma med vad som stadgas i Europakonventionen och 2 kap. regeringsformen. Att införa straffbestämmelserna om utbildning och resor synes inte vara någon effektiv åtgärd som står i proportion till den fri- och rättighetsinskränkning och rättsosäkerhet m.m. som förslagen innebär, och värdet och behovet av den föreslagna kriminaliseringen kan därmed starkt ifrågasättas.

När det gäller förslaget om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall innebär detta en synnerligen omfattande kriminalisering av en mängd transaktioner och handlingar som oavsett syfte normalt sett betraktas som helt vardagliga och i vissa fall även behjärtansvärda och motiverade av humanitära skäl. Det kan handla om allt från att ge gåvor till någon, att på olika sätt bidra till en anhörigs försörjning eller att tillhandahålla förnödenheter till flyktingar i ett krigsområde, till att ge bidrag till humanitära projekt och organisationer. Ett annat problem är bedömningen av vad som avses med en terroristorganisation och en terrorist. Kriminaliseringen som föreslås ställer absurda och orimliga krav på givarens kunskap om såväl terroristlagstiftningen som insikt om mottagarens eventuella tidigare eller framtida förhållanden eller kopplingar till en terroristorganisation.

Det är av stor vikt att användningen av hemliga tvångsmedel är rättsligt reglerad och att denna reglering utformas med noggrant beaktande av grundlagarnas krav och Europakonventionens fri- och rättighetsreglering. Det är inte lämpligt att så vaga och långtgående straffbestämmelser ska kunna kombineras med sådana ingripande åtgärder som hemliga tvångsmedel utgör.

Sverige är visserligen folkrättsligt bundet till FN:s säkerhetsråds resolution, och jag anser att det är viktigt att Sverige följer sina internationella åtaganden. Samtidigt är Sverige dock också bundet av och förpliktigt att följa vad som stadgas i Europakonventionen. Vi är också bundna av vad som följer av grundläggande principer för en rättsstat.

Jag bedömer således att möjligheterna till lagföring med de nu föreslagna lagändringarna kan väntas bli begränsade och därmed ineffektiva, samtidigt som lagförslagen innebär en långtgående kriminalisering och inskränkningar av mänskliga fri- och rättigheter. Värdet av den föreslagna kriminaliseringen både kan och bör därför ifrågasättas utifrån såväl proportionalitets- och legalitetsaspekter som respekten för mänskliga rättigheter. Lagförslagen

riskerar att leda till en stor rättsosäkerhet, vilket jag inte kan acceptera. Regeringens proposition bör därför avslås.

2. Översyn av lagstiftningen, punkt 2 (M, C, L, KD)

av Beatrice Ask (M), Krister Hammarbergh (M), Anti Avsan (M), Johan Hedin (C), Anders Hansson (M), Roger Haddad (L) och Andreas Carlson (KD).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi 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
2015/16:3295 av Johan Hedin (C) yrkande 2.

Ställningstagande

Det finns en risk för att den lagstiftning som föreslås blir svår att tillämpa i praktiken och att det blir svårt att fullgöra beviskraven. Möjligheterna till lagföring kan väntas bli begränsade och värdet av kriminaliseringen kan därför ifrågasättas. Regeringen bör därför ta initiativ till en översyn av lagstiftningen två år efter ikraftträdandet för att se till att den fungerar effektivt.

3. Översyn av lagstiftningens effekter på ekonomiska överföringar, punkt 3 (C)

av Johan Hedin (C).

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
2015/16:3295 av Johan Hedin (C) yrkande 5.

Ställningstagande

Förslaget innebär bl.a. att finansiering av en resa i terrorismsyfte och finansiering av en person eller sammanslutning av personer kriminaliseras. Detta kan t.ex. inkludera insamling av pengar till personer eller organisationer

som begår allvarlig brottslighet. Förslaget innebär en långtgående kriminalisering som i praktiken riskerar att träffa en mängd vardagliga handlingar, även handlingar som kan anses motiverade av humanitära skäl. Det är av yttersta vikt att stoppa människor från att åka för att strida med en terrororganisation. Det finns dock en risk att kriminaliseringen i vissa situationer omfattar pengar som invandrare i Sverige skickar till fattiga släktingar i det forna hemlandet. Sådana överföringar utgör sammantaget väldigt stora belopp och det är viktigt att den typen av överföringar inte påverkas nämnvärt av lagstiftningen.

En översyn av lagstiftningen i denna del bör därför göras två år efter lagstiftningens ikraftträdande för att bedöma om överföringar som görs av humanitära skäl har påverkats.

4. Straffskalorna, punkt 4 (SD)

av Kent Ekeröth (SD) och Adam Martinen (SD).

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 motionerna
2015/16:3295 av Johan Hedin (C) yrkande 3 och
2015/16:3314 av Kent Ekeröth och Adam Martinen (båda SD) yrkande 1.

Ställningstagande

Vi anser att straffskalorna bör höjas för alla delar i förslaget. Straffskalorna för brotten, både normalgrad och grovt brott, bör höjas kraftigt. Höjningen bör ske både vad gäller minimistraff och maximistraff. Normalgraden av brotten bör exempelvis kunna ge minst fyra års fängelse och grovt brott bör kunna inkludera livstids fängelse, framför allt vad gäller finansiering av en person eller en sammanslutning av personer som t.ex. begår terroristbrott. Vi menar att det är rimligt med strängare straff eftersom planering, logistik och finansiering av terrorism i princip kan bära lika stort eller ibland större ansvar än den person som faktiskt utför terrorbrottet. Vidare bör undantaget för ringa fall tas bort och all finansiering med detta syfte och vetskap måste vara straffbar, både vad gäller finansiering av en resa eller en person eller sammanslutning av personer. Vi anser att regeringen bör återkomma med förslag i enlighet med detta.

5. Straffskalorna, punkt 4 (C)

av Johan Hedin (C).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag 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

2015/16:3295 av Johan Hedin (C) yrkande 3 och

bifaller delvis motion

2015/16:3314 av Kent Ekeröth och Adam Marttinen (båda SD) yrkande 1.

Ställningstagande

Det föreslagna minimistraffet om fängelse i sex månader när det gäller mottagande utbildning framstår som mildt med hänsyn till den ytterst allvarliga brottslighet som brottstypen utgör ett förstadium till. Jag föreslår därför att regeringen ska se över straffskalorna både när det gäller att ta emot utbildning enligt propositionens förslag och att ge utbildning enligt rekryteringslagen. Regeringen bör återkomma med ett förslag om detta.

6. Införande av grovt brott för finansiering av resor, punkt 5 (L)

av Roger Haddad (L).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 5 borde ha följande lydelse:

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

Därmed bifaller riksdagen motion

2015/16:3311 av Roger Haddad m.fl. (L) yrkande 2.

Ställningstagande

Vad gäller finansiering av terrorismresa föreslår regeringen samma straffskala som för själva resan, dvs. fängelse i högst två år. Vad regeringen då förbiser är att kriminaliseringen av resan riktar sig mot en enskild persons resa, medan finansieringen däremot kan syfta till att möjliggöra resor för fler personer. När det handlar om finansiering i större skala av terrorismresor behöver straffskalan ligga betydligt högre. Det är därför rimligt att även

resefinansieringsbrottet har en särskild straffskala för grova brott på fängelse i lägst sex månader och högre sex år. Detta skulle innebära att straffskalan för grova fall av finansiering av terrorismresor harmoniseras med straffskalan för andra grova fall av finansiering av terroristverksamhet. Regeringen bör återkomma med ett sådant lagförslag.

7. Ytterligare kriminalisering för deltagande i konflikt m.m., punkt 6 (SD, L)

av Kent Ekeroth (SD), Adam Marttinen (SD) och Roger Haddad (L).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 6 borde ha följande lydelse:

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

Därmed bifaller riksdagen motion

2015/16:3311 av Roger Haddad m.fl. (L) yrkande 4 och

bifaller delvis motion

2015/16:3295 av Johan Hedin (C) yrkande 4.

Ställningstagande

De tilläggsdirektiv som Utredningen om genomförande av vissa straffrättsliga åtaganden för att förhindra och bekämpa terrorism erhöll i juni 2015 (dir. 2015:61) är otillräckliga. I utredningsdirektiven framgår bara att utredaren ska analysera behovet av ytterligare kriminalisering för att förebygga och förhindra att personer deltar i väpnad konflikt utomlands inom ramen för en terroristorganisation. Det måste stå klart i uppdraget att det ska vara brottsligt att delta i strid för terrorstämplade organisationer. Vidare bör frågan om en kriminalisering av medverkan i andra stödfunktioner inom en terroriststämplad organisation ingå. Många av de som reser från Sverige till IS deltar inte aktivt i strid, men deltar aktivt i att bygga upp terrorgruppens verksamhet genom att ingå i olika stödfunktioner. Denna form av aktiv medverkan i terroristorganisationer bör också ingå i en kriminalisering.

8. Ytterligare kriminalisering för deltagande i konflikt m.m., punkt 6 (C, KD)

av Johan Hedin (C) och Andreas Carlson (KD).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 6 borde ha följande lydelse:

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

Därmed bifaller riksdagen motion
2015/16:3295 av Johan Hedin (C) yrkande 4 och
bifaller delvis motion
2015/16:3311 av Roger Haddad m.fl. (L) yrkande 4.

Ställningstagande

Vi ställer oss huvudsakligen bakom regeringens förslag men vill framhålla att terrororganisationernas styrka inte bara ligger i de stridandes gärningar utan även i den hjälp som ges i form av t.ex. byggande av infrastruktur, organisatorisk hjälp eller enkla handlingar som att organisera transporter. De som bestämmer sig för att åka för att hjälpa en organisation som är terrorismlistad av EU eller FN ska veta att det svenska rättssamhället väntar på dem när de kommer hem. Bevisningen blir ofta svår när det gäller kriminella handlingar som har begåtts i ett krisområde eftersom det sällan finns varken vittnen eller någon annan typ av bevisning. Regeringen bör därför analysera behovet av ytterligare kriminalisering för att förebygga och förhindra att personer, på andra sätt än rent militärt, deltar i väpnad konflikt utomlands inom ramen för en terroristorganisation.

9. Kriminalisering av förberedelse av resa, punkt 7 (SD, L)

av Kent Ekeröth (SD), Adam Marttinen (SD) och Roger Haddad (L).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 7 borde ha följande lydelse:

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

Därmed bifaller riksdagen motion
2015/16:3311 av Roger Haddad m.fl. (L) yrkande 1.

Ställningstagande

Bakgrunden till regeringens förslag är ett bindande beslut i FN:s säkerhetsråd den 24 september 2014 i form av resolution 2178 (2014). Resolutionen är antagen i enlighet med kapitel VII i FN-stadgan och är därmed bindande för alla medlemsstater. Resolutionen innebär ett långtgående åtagande att bekämpa terroristverksamhet, även på förberedelsestadiet. Mot den

bakgrunden kan det ifrågasättas att regeringen avstår från att lägga fram förslag som innebär en kriminalisering av förberedelse till resa i terrorismsyfte. Även om bevisföringen är mer komplicerad vad gäller förberedelse till brott är det samtidigt angeläget att kriminaliseringen fyller sitt avsedda syfte att förhindra resor i terrorismsyfte. Det bör vara möjligt att hitta en rättssäker utformning av en kriminalisering som även inkluderar förberedelse, och som därmed möjliggör ingripande i ett tidigare skede. Regeringen bör därför återkomma med ett sådant lagförslag.

10. Propaganda för terrorism, punkt 8 (SD)

av Kent Ekeröth (SD) och Adam Marttinen (SD).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 8 borde ha följande lydelse:

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

Därmed bifaller riksdagen motion
2015/16:3314 av Kent Ekeröth och Adam Marttinen (båda SD) yrkande 4.

Ställningstagande

Det är förbjudet att uppmana till terroristbrott enligt lagen om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet. Vi menar dock att det finns skäl att utreda hur man på ett mer omfattande plan kan förhindra propaganda för terrorism eller terroristorganisationer. Det kan exempelvis gälla fall där gärningsmannen inte har ett direkt uppsåt men där oaktsamhet kan vara tillräckligt eller hur specifika organisationer eller symboler för terrorism kan förbjudas varefter det blir kriminellt att propagera för dessa.

11. Resor till en persons medborgarskapsland, punkt 9 (SD)

av Kent Ekeröth (SD) och Adam Marttinen (SD).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 9 borde ha följande lydelse:

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

Därmed bifaller riksdagen motion
2015/16:3314 av Kent Ekeröth och Adam Marttinen (båda SD) yrkande 5.

Ställningstagande

I propositionen anförs att straffansvaret inte ska omfatta resor till en stat där en person är medborgare. Vi delar inte denna uppfattning. Varken resolutionen, svensk grundlag eller Europarådets tilläggsprotokoll förhindrar kriminalisering i dessa fall. Dessa regelverk talar bara om att en person inte får förhindras att resa in i sitt medborgarskapsland, vilket är skilt från att införa en straffbestämmelse. Det vore orimligt om en syrier med både syriskt och svenskt medborgarskap skulle gå fri från straff när en sådan person lämnar Sverige för Syrien för att göra en s.k. terrorresa, bara för att den personen har syriskt medborgarskap. Utifrån Sveriges perspektiv är detta minst lika klandervärt och en sådan person ska både straffas och få sitt svenska medborgarskap indraget.

12. Åtgärder för att hindra barns resor, punkt 10 (C)

av Johan Hedin (C).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 10 borde ha följande lydelse:

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

Därmed bifaller riksdagen motion
2015/16:3295 av Johan Hedin (C) yrkande 1.

Ställningstagande

När det gäller att stävja radikaliseringsen måste man arbeta brett och långsiktigt på många fronter. Det är viktigt att kommunerna tar sitt ansvar i det förebyggande arbetet, t.ex. genom samtal inom skolan eller som en del i den brottsförebyggande verksamheten. Samhällets kontakt med föräldrarna till dem som riskerar att radikaliseras är viktig, liksom kontakten med de religiösa samfundet. För att ge föräldrar möjlighet att stoppa sina barn från att åka utomlands i avsikt att begå eller förbereda terroristbrott bör man titta närmare på möjligheten att hindra barn från att resa utomlands utan föräldrarnas tillåtelse.

13. Åtgärder med pass för att hindra resande, punkt 11 (S, MP, V)

av Mats Pertoft (MP), Elin Lundgren (S), Arhe Hamednaca (S), Petter Löberg (S), Linda Snecker (V), Lawen Redar (S), Sanne Eriksson (S) och Mattias Jonsson (S).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 11 borde ha följande lydelse:

Riksdagen avslår motion

2015/16:3311 av Roger Haddad m.fl. (L) yrkande 3.

Ställningstagande

Regeringen har dels i det nu aktuella ärendet lämnat förslag till ett flertal straffrättsliga åtgärder för att hindra människor från att åka till andra länder för att begå terroristbrott, dels nyligen överlämnat en proposition med förslag till åtgärder mot missbruk av svenska pass. Den tidigare nämnda utredningen om genomförande av vissa straffrättsliga åtgärder för att förhindra och bekämpa terrorism har också fått ett tilläggsuppdrag att bl.a. analysera behovet av ytterligare kriminalisering för att förhindra att personer deltar i väpnad konflikt utomlands. Det saknas därför enligt vår mening anledning för riksdagen att göra något tillkännagivande i frågan.

14. Medborgarskap, punkt 12 (SD)

av Kent Ekeröth (SD) och Adam Marttinen (SD).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 12 borde ha följande lydelse:

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

Därmed bifaller riksdagen motion

2015/16:3314 av Kent Ekeröth och Adam Marttinen (båda SD) yrkande 3.

Ställningstagande

Vi har tidigare föreslagit att den som döms för terroristbrott och har dubbelt medborgarskap ska få sitt svenska medborgarskap indraget. Vi vidhåller den inställningen och anser att regeringen ska återkomma med ett sådant lagförslag. Vi vill dessutom införa en möjlighet att dra in medborgarskapet även om det gör en person statslös. Detta bör utredas och inkluderas i ett sådant lagförslag. En fällande dom bör därmed även automatiskt innebära utvisning på livstid för den dömda efter avtjänat straff. Det bör upprättas avtal med andra länder dit den utvisningsdömda kan skickas.

15. Hemliga tvångsmedel m.m., punkt 13 (SD)

av Kent Ekeröth (SD) och Adam Marttinen (SD).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 13 borde ha följande lydelse:

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

Därmed bifaller riksdagen motion

2015/16:3314 av Kent Ekeröth och Adam Martinen (båda SD) yrkande 2.

Ställningstagande

Det är ytterst angeläget att snarast se över möjligheterna för Försvarets radioanstalt att delge underrättelseinformation till Säkerhetspolisens underrättelseverksamhet trots att en förundersökning har inletts.

2007 års lag om preventiva tvångsmedel är i förhållande till rekryteringslagen och finansieringslagen tillämplig endast i de fall brotten bedöms som grova. Det finns ett behov av att kunna vidta åtgärderna även för brott av normalgraden. Säkerhetspolisen bör ha möjlighet att använda preventiva tvångsåtgärder och inhämtning av elektronisk kommunikation även för normalgraden av de föreslagna brotten. Regeringen bör omgående komplettera lagstiftningen i enlighet med detta.

Vi noterar även att regeringen skriver att den har tillsatt en utredning om hemlig dataavläsning. Det är en viktig komponent för terrorbekämpningen och vi uppmanar regeringen att skyndsamt återkomma med ett sådant lagförslag.

Särskilda yttranden

1. Hemliga tvångsmedel m.m., punkt 13 (M, KD)

Beatrice Ask (M), Krister Hammarbergh (M), Anti Avsan (M), Anders Hansson (M) och Andreas Carlson (KD) anför:

I dag är signalspaning via Försvarets radioanstalt ett viktigt redskap i Säkerhetspolisens underrättelsearbete mot terrorism. Men denna signalspaning får inte ske samtidigt som det pågår en förundersökning. Med ny lagstiftning på plats som kriminaliserar terrorismresor finns det anledning att tro att Säkerhetspolisen kommer att inleda fler förundersökningar mot misstänkta individer som befinner sig i andra länder, vilket kan försvåra Säkerhetspolisens möjligheter att bedriva underrättelseverksamhet genom signalspaning. Samtidigt är det viktigt att bevis kan säkras så att personer kan lagföras för de brott som begåtts. Vi har i samband med utskottets behandling av regeringens skrivelse Förebygga, förhindra och försvåra – den svenska strategin mot terrorism (skr. 2014/15:146) anført att Säkerhetspolisen bör få tillgång till information från signalspaning under förundersökning och detta också för att kunna säkra bevisning mot personer som gör sig skyldiga till terrorismrelaterad brottslighet. Vi vidhåller denna uppfattning. Samtidigt finns det enligt vår mening anledning att avvakta och se i vilken utsträckning de nu aktuella lagförslagen påverkar Säkerhetspolisens möjligheter att bedriva underrättelseverksamhet genom signalspaning. Vi väljer därför att inte nu reservera oss till förmån för motion 2015/16:3314 yrkande 2 i denna del, men vi kommer noga att följa frågan.

2. Särskilt yttrande (SD)

Kent Ekeröth (SD) och Adam Marttinen (SD) anför:

I en tidigare motion har Sverigedemokraterna föreslagit att man ska kriminalisera deltagande och medlemskap i en terrororganisation men också förberedelse till resa i syfte att delta i strid eller begå en terrorhandling. Den motionen bifölls endast av Sverigedemokraterna. Dock ligger denna lydelse i linje med yrkande 1 i motion 2015/16:3311 varför vi väljer att stödja den i detta betänkande.

När det gäller yrkande 3 i motion 2015/16:3311 är denna också närliggande tidigare lagda förslag av Sverigedemokraterna. Vi vill att medborgarskap ska dras in för terrorister. Motionen går ut på att förhindra resor, vilket skulle vara fallet om förberedelse kriminaliseras. Yrkandet drar dock åt samma håll som våra förslag om indraget medborgarskap varför vi stöder förslaget.

Sverigedemokraterna har också i en tidigare motion föreslagit att straffa varje form av deltagande i eller stöd till terroristorganisationer, dvs. inte enbart de som deltar i aktiv strid eller terrorhandlingar utan även de som på andra sätt

stöder en terrororganisation. Den motionen bifölls inte heller av något av de andra partierna. I detta betänkande finns det två reservationer som gäller frågan om kriminalisering av medverkan i sådana andra stödfunktioner inom en terroriststämplad organisation, och som således går i den riktning vil vill. I den ena reservationen begärs att behovet av kriminalisering av deltagande på andra sätt än rent militärt ska analyseras. I den andra reservationen föreslås en kriminalisering av deltagande i stödfunktioner samt en kriminalisering av deltagande i strid. Eftersom den sistnämnda reservationen bäst överensstämmer med vår uppfattning och med den motion vi tidigare lagt, väljer vi att stödja förslaget i yrkande 4 i motion 2015/16:3311.

Sverigedemokraterna har i andra fall krävt ytterligare åtgärder mot terrorism. Kontentan av vårt samlade förslag är att terrorister förlorar sitt svenska medborgarskap, får ordentligt straff som främst ska avtjänas i deras hemländer alternativt i tredje land. Går inte det kommer de efter avtjänat straff hållas inlåsta till dess att utvisning kan ske eller om de lämnar landet självmant.

BILAGA I

Förteckning över behandlade förslag

Propositionen

Proposition 2015/16:78 Ett särskilt straffansvar för resor i terrorismsyfte:

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

Följdmotionerna

2015/16:3295 av Johan Hedin (C):

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att se över möjligheten att hindra barn från att resa utomlands utan föräldrarnas skriftliga tillåtelse och tillkännager detta för regeringen.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att göra en översyn av kriminaliseringarnas effekter två år efter deras ikraftträdande och tillkännager detta för regeringen.
3. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att se över straffskalan såväl när det gäller att ta emot utbildning, enligt propositionens förslag, som för att ge utbildning enligt rekryteringslagen och tillkännager detta för regeringen.
4. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att analysera behovet av ytterligare kriminalisering för att förebygga och förhindra att personer deltar i väpnad konflikt utomlands inom ramen för en terroristorganisation, och riksdagen tillkännager detta för regeringen.
5. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om en översyn av lagstiftningen om finansiering av en resa i terrorismsyfte och tillkännager detta för regeringen.

2015/16:3301 av Linda Snecker m.fl. (V):

Riksdagen avslår regeringens proposition 2015/16:78 Ett särskilt straffansvar för resor i terrorismsyfte.

2015/16:3311 av Roger Haddad m.fl. (L):

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om förberedelse av terrorismresor och tillkännager detta för regeringen.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om straffskalan för grovt fall av finansiering av terrorismresor och tillkännager detta för regeringen.
3. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om återkallelse eller tillfälligt indragande av pass och tillkännager detta för regeringen.
4. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om kriminalisering av deltagande i strid för terrorstämplade organisationer och andra former av aktivt understödjande av terrorstämplade organisationers verksamhet och tillkännager detta för regeringen.

2015/16:3314 av Kent Ekeröth och Adam Martinen (båda SD):

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om straffskalorna och tillkännager detta för regeringen.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om hemliga tvångsmedel och tillkännager detta för regeringen.
3. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om indragna medborgarskap och tillkännager detta för regeringen.
4. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att förbjuda propaganda för terrorism och tillkännager detta för regeringen.
5. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att kriminaliseringskravet även ska omfatta resor till en persons medborgarskapsland och tillkännager detta för regeringen.

BILAGA 2

Regeringens lagförslag

1 Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken

Härigenom föreskrivs att 27 kap. 2 och 33 §§ rättegångsbalken ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

27 kap.

2 §¹

En skriftlig handling får inte tas i beslag om

1. den kan antas innehålla uppgifter som en befattningshavare eller någon annan som avses i 36 kap. 5 § inte får höras som vittne om, och

2. handlingen innehåller av honom eller henne eller av den som tystnadsplikten gäller till förmån för.

Ett skriftligt meddelande mellan den misstänkte och en närstående som avses i 36 kap. 3 §, eller mellan sådana närstående inbördes, får tas i beslag hos den misstänkte eller en närstående endast vid en förundersökning om

1. ett 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 flygplatssabotage 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, 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, 7, 8, 10, 10 a eller 10 b § brottsbalken,

6. företagsspioneri enligt 3 § lagen (1990:409) om skydd för företags-hemligheter, 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 enligt 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott, brott enligt 3 § lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall eller brott enligt lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering

7. terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott, brott enligt 3 eller 3 a § lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall eller brott enligt lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekryte-

¹ Senaste lydelse 2014:1419.

och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet, eller ring och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet, eller

8. försök, förberedelse eller stämpling till brott som avses i 2–7, om en sådan gärning är belagd med straff.

Ett beslut enligt andra stycket 2–8 får meddelas endast av rätten eller åklagaren.

Om åklagaren har beslutat om beslag enligt tredje stycket, ska han eller hon utan dröjsmål anmäla åtgärden hos rätten. I anmälan ska skälen för åtgärden anges. Rätten ska skyndsamt pröva ärendet. Om rätten finner att det inte finns skäl för åtgärden, ska den upphäva beslutet.

33 §²

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, 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 3 § lagen (1990:409) om skydd för 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 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott, 3 § lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall eller lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet, eller

6. brott som avses i 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott, 3 eller 3 a § lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall eller lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet, 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.

² Senaste lydelse 2014:1419.

Denna lag träder i kraft den 1 april 2016.

2 Förslag till lag om ändring i lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall

dels att 1–3, 5 och 6 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 3 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §¹

Denna lag innehåller straffrättsliga bestämmelser för genomförande av den internationella konventionen om bekämpande av finansiering av terrorism som antogs av Förenta nationernas generalförsamling den 9 december 1999 (54/109).

Denna lag innehåller straffrättsliga bestämmelser för genomförande av

1. den internationella konventionen om bekämpande av finansiering av terrorism som antogs av Förenta nationernas generalförsamling den 9 december 1999 (54/109), och

2. punkt 6 i Förenta nationernas säkerhetsråds resolution 2178 (2014).

I lagen (2009:62) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism finns ytterligare bestämmelser för att genomföra konventionen. De avser åtgärder som den som bedriver finansiell verksamhet och annan näringsverksamhet är skyldig att vidta för att förhindra att verksamheten utnyttjas för penningtvätt eller finansiering av terrorism.

2 §²

Med särskilt allvarlig brottslighet avses i denna lag

1. mord, dråp, grov misshandel, människorov, olaga frihetsberövande, grovt olaga tvång, mordbrand, grov mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse, sabotage och spridande av gift eller smitta om syftet med gärningen är att injaga skräck i en befolkning eller en befolkningsgrupp eller att förmå en regering eller en internationell organisation att vidta eller att avstå från att vidta en åtgärd,

2. terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott, grovt sabotage, kapning, sjö- eller luftfartssabotage och flygplats sabotage,

3. sådan brottslighet som avses i artikel 1 i den internationella konventionen den 17 december 1979 mot tagande av gisslan, artikel 7 i

3. sådan brottslighet som avses i a) artikel 1 i den internationella konventionen den 17 december 1979 mot tagande av gisslan,

¹ Senaste lydelse 2009:73.

² Senaste lydelse 2003:150.

konventionen den 3 mars 1980 om fysiskt skydd av kärnämne *samt* artikel 2 i den internationella konventionen den 15 december 1997 om bekämpande av bombattentat av terrorister,

b) artikel 7 i konventionen den 3 mars 1980 om fysiskt skydd av kärnämne,

c) artikel 2 i den internationella konventionen den 15 december 1997 om bekämpande av bombattentat av terrorister, *och*

d) artikel 2 i den internationella konventionen den 13 april 2005 för bekämpande av nukleär terrorism, *samt*

4. mord, dråp, misshandel, grov misshandel, människorov, olaga frihetsberövande, grov skadegörelse, mordbrand, grov mordbrand samt hot om sådana brott, om gärningen utförs mot sådana internationellt skyddade personer som avses i konventionen den 14 december 1973 om förebyggande och bestraffning av brott mot diplomater och andra internationellt skyddade personer.

3 §³

Den som samlar in, tillhandahåller eller tar emot pengar eller annan egendom i syfte att egendomen ska användas eller med vetskap om att den är avsedd att användas för att begå särskilt allvarlig brottslighet döms till fängelse i högst två år.

Till fängelse i högst två år döms den som samlar in, tillhandahåller eller tar emot pengar eller annan egendom i syfte att egendomen ska användas eller med vetskap om att den är avsedd att användas

1. för att begå särskilt allvarlig brottslighet, eller

2. av en person eller en sammanslutning av personer som begår särskilt allvarlig brottslighet eller gör sig skyldig till försök, förberedelse, stämpling eller medverkan till sådan brottslighet.

Om brott som anges i första stycket är grovt, döms till fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Vid *bedömande* av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om *det* utgjort ett led i en verksamhet som bedrivits i större omfattning eller annars varit av särskilt farlig art.

Om brott som anges i första stycket är grovt, döms till fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Vid *bedömningen* av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om *brottet* utgjort ett led i en verksamhet som bedrivits i större omfattning eller annars varit av särskilt farlig art.

I ringa fall ska det inte dömas till ansvar.

3 a §

Den som samlar in, tillhandahåller eller tar emot pengar eller

³ Senaste lydelse 2014:312.

annan egendom i syfte att egendomen ska användas eller med vetskap om att den är avsedd att användas för en sådan resa som avses i 5 b § lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet döms till fängelse i högst två år.

I ringa fall ska det inte dömas till ansvar.

5 §⁴

Om gärningen är belagd med samma eller strängare straff i brottsbalken eller i lagen (2003:148) om straff för terroristbrott *skall inte dömas till straff enligt 3 och 4 §§ i denna lag.*

Ansvar enligt denna lag ska inte dömas ut om gärningen är belagd med samma eller strängare straff i brottsbalken eller i lagen (2003:148) om straff för terroristbrott.

6 §⁵

Svensk medborgare eller utlänning som befinner sig här i riket och som har begått brott enligt 3 eller 4 § i denna lag döms vid svensk domstol även om domsrätt enligt 2 kap. 2 eller 3 § brottsbalken *inte föreligger*. Detta gäller även om brottet i enlighet med 5 § i denna lag *skall* bestraffas enligt brottsbalken eller lagen (2003:148) om straff för terroristbrott.

Svensk medborgare eller utlänning som befinner sig här i landet och som har begått brott enligt denna lag döms vid svensk domstol även om *det inte finns* domsrätt enligt 2 kap. 2 eller 3 § brottsbalken. Detta gäller även om brottet i enlighet med 5 § i denna lag *ska* bestraffas enligt brottsbalken eller lagen (2003:148) om straff för terroristbrott.

Bestämmelser om krav på tillstånd att väcka åtal i vissa fall finns i 2 kap. 5 § brottsbalken.

Denna lag träder i kraft den 1 april 2016.

⁴ Senaste lydelse 2003:150.

⁵ Senaste lydelse 2003:150.

3 Förslag till lag om ändring i lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet

dels att 1 och 6 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas två nya paragrafer, 5 a och 5 b §§, och närmast före 5 b § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

Denna lag innehåller bestämmelser för genomförande av Europarådets konvention den 16 maj 2005 om förebyggande av terrorism *och* av Europeiska unionens rambeslut den 28 november 2008 om ändring av rambeslut 2002/475/RIF om bekämpande av terrorism (2008/919/RIF).

Denna lag innehåller bestämmelser för genomförande av

1. Europarådets konvention den 16 maj 2005 om förebyggande av terrorism,

2. Europeiska unionens rambeslut den 28 november 2008 om ändring av rambeslut 2002/475/RIF om bekämpande av terrorism (2008/919/RIF), *och*

3. *punkt 6 i Förenta nationernas säkerhetsråds resolution 2178 (2014).*

5 a §

Den som tar emot sådana instruktioner som avses i 5 § i avsikt att använda dem för särskilt allvarlig brottslighet döms till fängelse i högst två år, om meddelandet av instruktionerna varit särskilt ägnat att främja sådan brottslighet.

Resa

5 b §

Till fängelse i högst två år döms den som reser eller påbörjar en resa till ett annat land än det land där han eller hon är medborgare i avsikt att

1. *begå eller förbereda särskilt allvarlig brottslighet, eller*

2. meddela eller ta emot instruktioner enligt 5 eller 5 a §.

6 §

Om brott som anges i 3, 4 eller 5 § är grovt, döms till fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Vid *bedömning* av om brottet är grovt ska särskilt beaktas om *det* avsett särskilt allvarlig brottslighet som innefattar fara för flera människoliv eller för egendom av särskild betydelse, om *det* ingått som ett led i en verksamhet som bedrivits i större omfattning eller om det annars varit av särskilt farlig art.

Om brott som anges i 3, 4, 5 eller 5 a § är grovt, döms till fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Vid *bedömningen* av om brottet är grovt ska *det* särskilt beaktas om *brottet* avsett särskilt allvarlig brottslighet som innefattar fara för flera människoliv eller för egendom av särskild betydelse, om *brottet* ingått som ett led i en verksamhet som bedrivits i större omfattning eller om det annars varit av särskilt farlig art.

Denna lag träder i kraft den 1 april 2016.

BILAGA 3

Konstitutionsutskottets yttrande 2015/16:KU6y

Ett särskilt straffansvar för resor i terrorismsyfte

Till justitieutskottet

Justitieutskottet beslutade den 28 januari 2016 att ge konstitutionsutskottet tillfälle att yttra sig över proposition 2015/16:78 Ett särskilt straffansvar för resor i terrorismsyfte och följdmotioner, i de delar som rör konstitutionsutskottets beredningsområde.

Konstitutionsutskottet yttrar sig över regeringens lagförslag och motion 2015/16:3301 (V). Utskottet avgränsar sitt yttrande till hur lagförslagen förhåller sig till regeringsformen och till Europakonventionen.

Konstitutionsutskottet ser sammanfattningsvis, utifrån de utgångspunkter som utskottet har att beakta, inte några hinder mot att justitieutskottet tillstyrker propositionen och avstyrker motionen.

I yttrandet finns en avvikande mening (V).

Utskottets överväganden

Propositionen

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslår regeringen att det införs ett särskilt straffansvar för den som

- tar emot utbildning avseende bl.a. terroristbrott
- reser eller påbörjar en resa till ett annat land än det land där personen är medborgare om avsikten är att begå eller förbereda eller att ge eller ta emot utbildning avseende bl.a. terroristbrott
- finansierar en sådan resa som avses ovan
- finansierar en person eller en sammanslutning av personer som t.ex. begår terroristbrott, oavsett syftet med finansieringen.

Det föreslås att ansvar inte ska dömas ut om gärningen är ringa.

I propositionen lämnas även förslag om svensk domstols behörighet att döma över brotten liksom möjligheten att använda hemliga tvångsmedel för dem.

Genom de förslag som lämnas uppfyller Sverige enligt regeringen dels de straffrättsliga krav som ställs i FN:s säkerhetsråds resolution 2178 (2014) med åtgärder mot s.k. utländska terroriststridande (resolutionen), dels vad som följer av den mellanstatliga organisationen Financial Action Task Forces (FATF) rekommendation om finansiering av terrorism.

Förslagets förenlighet med regeringsformen och Europakonventionen

När det inledningsvis gäller förslaget om en ny straffbestämmelse om mottagande av utbildning anför regeringen (s. 30–31) att straffbeläggande av mottagande av instruktioner innebär en begränsning av rätten att inhämta och motta upplysningar. Regeringen konstaterar att när straffansvaret för utbildning infördes ansågs det väl förenligt med regleringen i regeringsformen och Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen), prop. 2009/10:78 s. 43. Risken för att särskilt allvarlig brottslighet begås torde i vart fall inte vara mindre när det är samma person som mottar utbildningen som också har för avsikt att använda den för t.ex. terroristbrott. Intresset av att hindra personer från att ta emot utbildning för terrorism motiverar därför en begränsning av informationsfriheten. Ett sådant straffansvar bedöms, i likhet med ansvaret enligt den befintliga straffbestämmelsen om utbildning, vara förenligt med regeringsformen och Europakonventionen.

I propositionen föreslås vidare ett straffansvar för den som reser eller påbörjar en resa till ett annat land än det land där personen är medborgare om avsikten är att begå eller förbereda eller att ge eller ta emot utbildning avseende bl.a. terroristbrott. Regeringen konstaterar i propositionen (s. 36) att den föreslagna bestämmelsen begränsar enskildas rätt till rörelsefrihet. Enligt regeringen innebär resorna emellertid en ökad risk för att mycket allvarlig brottslighet begås och det finns därför ett starkt intresse av att hindra dem. Regeringen bedömer på grund av detta att en begränsning är såväl nödvändig som proportionell och att införandet av ett straffansvar är förenligt med regeringsformen och Europakonventionen.

När det gäller avgränsningen till att resmålet ska vara ett annat land än det där personen är medborgare konstaterar regeringen (s. 37) att regeringsformen torde innebära ett absolut hinder mot att, i fråga om svenska medborgare, låta straffbestämmelsen omfatta resor till Sverige. Mot den bakgrunden, och då rätten att resa in i den stat där en person är medborgare även skyddas enligt Europakonventionens fjärde tilläggsprotokoll, bör straffansvaret inte omfatta sådana resor. I fråga om hemvistland konstaterar regeringen (s. 38) att även om det som utgångspunkt måste finnas en rätt för var och en att resa in i sitt hemvistland utgör det inte en grundlagsskyddad rättighet i Sverige. Inte heller i Europakonventionen eller dess tilläggsprotokoll finns motsvarande skydd som för rätten att resa in i det egna medborgarskapslandet. Skälen för att gå utöver resolutionen i detta avseende får däremot anses vara desamma, nämligen framför allt att förhindra att särskilt allvarlig brottslighet begås. Straffbestämmelsen bör därför även omfatta resor som företas till en persons hemvistland.

När det gäller förslaget om en ny straffbestämmelse om finansiering av en person eller en sammanslutning av personer gör regeringen en analys av om den föreslagna bestämmelsen strider mot föreningsfriheten. Regeringen konstaterar (s. 55 f.) att införandet av ett särskilt straffansvar för den som finansierar sammanslutningar av personer förutsätter att utformningen inte innebär att bestämmelsen begränsar friheten för enskilda att sluta sig samman med andra för allmänna eller enskilda syften som är lovliga och att tillsammans verka för dessa syften inom ramen för sammanslutningen. Härfter anför regeringen att den föreslagna straffbestämmelsen om finansiering av en person eller en sammanslutning av personer varken uttryckligen eller underförstått syftar till att begränsa möjligheterna för enskilda att bedriva lovlig verksamhet i föreningsform. Vad som avses är i stället att motverka terroristbrottslighet, oavsett hur de personer som ägnar sig åt sådan verksamhet väljer att organisera sig eller på annat sätt agerar för att uppnå sina syften. Ändamålet med en reglering är dock inte nödvändigtvis avgörande för om denna kan anses inskränka en fri- och rättighet eller inte. Regeringen anför att det i sammanhanget kan noteras att det i och för sig är tänkbart att en straffrättslig reglering som tar sikte på att förhindra finansiering av bl.a. en sådan sammanslutning som avses kan försvåra en organisations möjligheter att samtidigt bedriva lovlig verksamhet, exempelvis i form av

skolor eller sjukhus. En sådan tänkbar effekt av regleringen kan dock enligt regeringens uppfattning inte sägas vara en sådan begränsning av föreningsfriheten som utgör ett naturligt led i straffregleringen. Inte heller kan det anses vara fråga om en effekt som indirekt påverkar rätten till fri åsiktsbildning eller något annat av de syften som regeringsformens bestämmelser om föreningsfrihet ska tillgodose. Regeringen gör vidare bedömningen att Europadomstolens praxis innebär att föreningar ska tillåtas att verka så länge de inte förespråkar våldsmetoder eller annan illegal verksamhet. Sammanfattningsvis anser regeringen att förslaget inte innebär någon begränsning av föreningsfriheten, vare sig enligt regeringsformen eller enligt Europakonventionen.

I propositionen föreslås vidare att vissa hemliga tvångsmedel ska få användas i viss utsträckning, bl.a. hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation och hemlig kameraövervakning. I detta sammanhang anför regeringen (s. 60 f.) att personer som ägnar sig åt terrorismrelaterad verksamhet ofta agerar inom ramen för större nätverk där det finns ett högt säkerhetsmedvetande och stora ekonomiska resurser. Inte sällan kan användningen av hemliga tvångsmedel vara en av få möjligheter att utreda och även förhindra brottsligheten. Regeringen refererar till att remissinstansen Civil Rights Defenders anför att det förhållandet att brotten är svårutredda inte kan motivera rättighetsinskränkningarna. Regeringen hänvisar för sin del till att detta framhålls som skäl för en utvidgad tvångsmedelsanvändning i förarbetena (prop. 2007/08:163 s. 56 f). En sådan möjlighet skulle också i viss mån kunna uppväga de negativa konsekvenser för det brottsförebyggande arbetet som bl.a. Säkerhetspolisen pekat på i sitt remissvar.

Regeringsformen och Europakonventionen

I 2 kap. regeringsformen (RF) finns bestämmelser om de grundläggande fri- och rättigheterna.

Av 1 § 1 framgår att med yttrandefrihet avses frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor. Informationsfrihet regleras i 1 § 2 och innebär frihet att inhämta och ta emot upplysningar samt att i övrigt ta del av andras yttranden. Föreningsfrihet regleras i 1 § 5 och innebär frihet att sammansluta sig med andra för allmänna eller enskilda syften.

Enligt 6 § andra stycket är var och en gentemot det allmänna skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden.

Rörelsefriheten regleras i 8 § som stadgar att var och en är gentemot det allmänna skyddad mot frihetsberövanden samt att den som är svensk medborgare även i övrigt är tillförsäkrad frihet att förflytta sig inom riket och att lämna det.

Av 20 § följer att de ovan nämnda fri- och rättigheterna får begränsas genom lag. Begränsningarna får dock inte göras för vilka ändamål eller i vilken omfattning som helst. I 2 kap. 21 § anges att begränsning endast får göras för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle och aldrig får gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Begränsningen får, enligt samma bestämmelse, inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning. Enligt 2 kap. 23 § får yttrande- och informationsfriheten begränsas med hänsyn till bl.a. allmän ordning och säkerhet och förebyggandet och beivrandet av brott. I 2 kap. 24 § andra stycket anges att föreningsfriheten får begränsas endast när det gäller sammanslutningar vilkas verksamhet är av militär eller liknande natur eller innebär förföljelse av en folkgrupp på grund av etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande.

Europakonventionen är inkorporerad i svensk rätt sedan 1995. Genom inkorporeringslagen har konventionen ställning som vanlig lag men i förarbetena ges uttryck för uppfattningen att konventionen, på grund av sin särskilda karaktär, bör ges en särskild vikt vid lagtolkning i fall av konflikt med inhemska lagbestämmelser (prop. 1993/94:117 s. 38). Av regeringsformen följer även att föreskrifter inte får meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av Europakonventionen (2 kap. 19 § regeringsformen). En föreskrift som är oförenlig med konventionen är således även oförenlig med regeringsformen. Vidare får domstolar och andra offentliga organ inte tillämpa en lag eller annan föreskrift som strider mot grundlag (11 kap. 14 § och 12 kap. 10 § regeringsformen). Europakonventionen har mot den bakgrunden en speciell ställning i den svenska rättsordningen.

Enligt artikel 8 i Europakonventionen har var och en rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Av artikeln framgår att rätten får inskränkas genom lag, dock endast under vissa förutsättningar.

Rätten till tankefrihet, samvetsfrihet och religionsfrihet regleras i artikel 9 och innebär att var och en har rätt till tankefrihet, samvetsfrihet och religionsfrihet; denna rätt innefattar frihet att byta religion eller tro och frihet att ensam eller i gemenskap med andra, offentligt eller enskilt, utöva sin religion eller tro genom gudstjänst, undervisning, sedvänjor och ritualer. I artikeln anges vidare att friheten att utöva sin religion eller tro under vissa förutsättningar får underkastas inskränkningar.

Regler till skydd för yttrandefriheten finns i konventionens artikel 10. Denna rätt anges innefatta åsiktsfrihet samt frihet att ta emot och sprida uppgifter och tankar utan offentlig myndighets inblandning och oberoende av territoriella gränser. Av artikeln framgår dock att denna frihet får underkastas vissa inskränkningar. Det anges att utövandet av rätten till yttrandefrihet får underkastas sådana formföreskrifter, villkor, inskränkningar eller straffpåföljder som är föreskrivna i lag och som i ett demokratiskt samhälle är

nödvändiga med hänsyn till bl.a. den allmänna säkerheten, förebyggande av oordning eller brott eller skydd för hälsa eller moral.

Rätten till föreningsfrihet skyddas i artikel 11 i Europakonventionen. Enligt artikeln har var och en rätt till föreningsfrihet. Av artikeln följer vidare att utövandet av dessa rättigheter inte får 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.

Lagrådet

Lagförslagen har remitterats till Lagrådet som i sitt yttrande uttalat att förslagen innebär långtgående kriminaliseringar och noterar att det kan sättas i fråga om de är förenliga med den försiktighet som bör gälla när kriminalisering används som metod för att söka hindra överträdelser av olika normer i samhället. Mot bakgrund av att förslagen bygger på resolutionen och FATF:s rekommendation finner Lagrådet dock inte skäl att motsätta sig förslagen.

Motionen

I motion 2015/16:3301 av Linda Snecker m.fl. (V) yrkas avslag på propositionen. Motionärerna anför att när terrorn visar sig i all sin grymhet och omänsklighet är det naturligt att det höjs rop på snabba åtgärder. En framstressad symbolpolitik som innebär långtgående inskränkningar av fri- och rättigheter utan att för den sakens skull synas kunna uppnå sitt syfte att motverka terrorism, framstår emellertid inte som rätt väg att gå. Förslagen innebär enligt motionärerna inskränkningar av en rad grundlagsskyddade rättigheter liksom vissa fri- och rättigheter enligt Europakonventionen, såsom yttrande- och informationsfrihet, rörelsefrihet och föreningsfrihet. För att de inskränkningar i grundläggande fri- och rättigheter som nu föreslås ska kunna anses motiverade bör det kunna förutsättas att de föreslagna bestämmelserna i praktiken kan förväntas tillgodose det avsedda ändamålet – att förhindra den ökade risken för terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet. När det gäller hemliga tvångsmedel understryker motionärerna vikten av att användningen av hemliga tvångsmedel är rättsligt reglerad och att denna reglering utformas med noggrant beaktande av grundlagarnas krav och Europakonventionens fri- och rättighetsreglering. Enligt motionärerna är det inte lämpligt att så vaga och långtgående straffbestämmelser som de aktuella lagförslagen ska kunna kombineras med sådana ingripande åtgärder som hemliga tvångsmedel utgör.

Utskottets ställningstagande

Terrorism är ett av de allvarligaste hoten mot demokratin, mot det fria utövandet av mänskliga rättigheter och mot den ekonomiska och sociala utvecklingen. För att kunna motverka terrorism är det angeläget att Sverige har en väl avvägd lagstiftning på området.

En grundläggande utgångspunkt vid utformningen av sådan lagstiftning är att Sveriges internationella förpliktelser vad avser såväl åtaganden att kriminalisera vissa gärningar som åtaganden till skydd för mänskliga rättigheter följs. Konstitutionsutskottet vill understryka att brister i det senare hänseendet kan innebära en ökad risk för radikalisering och därmed ett ökat hot. Av central betydelse i detta sammanhang är Europakonventionens bestämmelser. Härtill kommer att förslagen måste vara förenliga med bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna i 2 kap. RF. Som framgår av tidigare avsnitt kan vissa begränsningar i lag av vissa rättigheter vara tillåtna, men det förutsätter bl.a. en grundlig proportionalitetsprövning.

Regeringens förslag om en ny straffbestämmelse om mottagande av utbildning innebär enligt konstitutionsutskottets uppfattning en begränsning av informationsfriheten. Vidare konstaterar utskottet att den föreslagna bestämmelsen om ett särskilt straffansvar för den som reser eller påbörjar en resa i en viss avsikt måste anses begränsa den enskildes rätt till rörelsefrihet. I båda dessa avseenden anser utskottet dock att regeringen tydligt redogör för och motiverar varför dessa begränsningar är såväl nödvändiga som väl avvägda i förhållande till de fördelar och vinster som kan uppnås med åtgärderna. Utskottet ställer sig således bakom regeringens bedömning att de föreslagna straffbestämmelserna är förenliga med regeringsformen och Europakonventionen.

Den föreslagna bestämmelsen om finansiering en person eller en sammanslutning av personer aktualiserar bestämmelserna om föreningsfrihet i RF och Europakonventionen. Konstitutionsutskottet noterar att propositionen innehåller en genomgång av den aktuella regleringen, förarbetsuttalanden och doktrin. Regeringen gör en analys som utmynnar i bedömningen att den föreslagna regleringen inte innebär någon begränsning av föreningsfriheten, vare sig enligt RF eller enligt Europakonventionen. Utskottet ansluter sig till denna bedömning.

I propositionen lämnas också förslag om utökade möjligheter att använda hemliga tvångsmedel. Utskottet konstaterar att regeringen för ett resonemang om varför de ingrepp i den personliga integriteten som lagförslagen i denna del medför är såväl nödvändiga som väl avvägda i förhållande till de fördelar och vinster som kan uppnås med åtgärderna. Utskottet har inte heller i denna del något att invända mot regeringens slutsatser.

Från de utgångspunkter som konstitutionsutskottet har att beakta ser utskottet sammanfattningsvis inte några hinder mot att justitieutskottet tillstyrker propositionen och avstyrker motionen.

Stockholm den 2 februari 2016

På konstitutionsutskottets vägnar

Andreas Norlén

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Andreas Norlén (M), Björn von Sydow (S), Hans Ekström (S), Annicka Engblom (M), Veronica Lindholm (S), Jonas Millard (SD), Maria Abrahamsson (M), Jonas Gunnarsson (S), Per-Ingvar Johnsson (C), Agneta Börjesson (MP), Patrick Reslow (M), Emanuel Öz (S), Fredrik Eriksson (SD), Mia Sydow Mölleby (V), Tuve Skånberg (KD) och Emilia Töyrä (S).

Avvikande mening

Ett särskilt straffansvar för resor i terrorismsyfte (V)

Mia Sydow Mölleby (V) anför:

När terrorism visar sig i all sin grymhet och omänsklighet är det naturligt att det höjs rop på snabba åtgärder. Jag vill dock betona att en framstressad symbolpolitik som innebär långtgående inskränkningar av fri- och rättigheter, utan att för den skull synas kunna uppnå sitt syfte att motverka terrorism, inte framstår som rätt väg att gå.

De nu aktuella förslagen innebär inskränkningar av en rad grundlagsskyddade rättigheter liksom vissa fri- och rättigheter enligt Europakonventionen, såsom yttrande- och informationsfrihet, rörelsefrihet och föreningsfrihet. För att inskränkningar i de grundläggande fri- och rättigheterna ska kunna anses motiverade bör det förutsättas att de föreslagna bestämmelserna i praktiken kan förväntas tillgodose det avsedda ändamålet – att förhindra den ökade risken för terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet. Enligt min uppfattning uppfyller inte den föreslagna lagstiftningen dessa krav. Tvärtom kan möjligheterna till lagföring med de nu föreslagna lagändringarna väntas bli begränsade och därmed ineffektiva, samtidigt som de innebär en långtgående kriminalisering och inskränkningar av mänskliga fri- och rättigheter. Lagförslagen riskerar att leda till en stor rättsosäkerhet, vilket inte bör accepteras.

När det särskilt gäller förslagen till straffbestämmelser avseende utbildning och resor inskränker de enligt min uppfattning människors rörelsefrihet och informationsfrihet på ett sätt som inte kan anses överensstämma med vare sig Europakonventionen eller 2 kap. RF. För att en inskränkning av dessa rättigheter ska vara tillåten krävs att åtgärden tillgodoser ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle och varken går utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det eftersträvade ändamålet eller sträcker sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen. I propositionen saknas enligt min uppfattning en djupgående analys och redogörelse för hur de föreslagna straffbestämmelserna i praktiken ska kunna tillgodose det avsedda ändamålet. Att införa dessa straffbestämmelser förefaller alltså inte vara någon effektiv åtgärd som står i proportion till den fri- och rättighetsinskränkning och rättsosäkerhet m.m. som förslagen innebär. Värdet och behovet av den föreslagna kriminaliseringen kan således starkt ifrågasättas.

I propositionen hänvisas till och motiveras lagförslagen med att Sverige är folkrättsligt bundet av FN:s säkerhetsråds resolution 2178 (2014). Det är givetvis av stor vikt att Sverige fullföljer de internationella åtaganden och följer de folkrättsliga akter som vi är bundna av. Sverige är dock även bundet av och förpliktat att följa vad som stadgas i Europakonventionen, vår grundlag och vad som följer av grundläggande rättsprinciper i en rättsstat. Det har

tidigare gjorts undantag från FN-resolutioner som ansetts strida mot vår svenska rättstradition. Som jag påtalat ovan är lagförslagen och det underlag som presenterats ur flera aspekter bristfälligt och medför långtgående inskränkningar av mänskliga fri- och rättigheter. Jag anser att den föreslagna lagstiftningen inte överensstämmer med svensk rättstradition och de grundläggande rättsliga principer som bör upprätthållas i en rättsstat. De föreslagna åtgärderna kan därför enligt min mening inte tillstyrkas trots att de motiveras av en resolution från FN:s säkerhetsråd.

När det härefter gäller förslaget om en straffbestämmelse om finansiering av en person eller en sammanslutning av personer hänvisar regeringen bl.a. till att Financial Action Task Forces rekommendation ställer krav på viss kriminalisering. I detta sammanhang vill jag särskilt peka på att Lagrådet i sitt yttrande påtalat att det kan ifrågasättas om en så bokstavstrogen tolkning av rekommendationen som gjorts i lagrådsremissen är nödvändig. Lagrådet uppmanade regeringen att ytterligare överväga möjligheten att begränsa straffansvaret till handlingar som är farliga eller skadliga i den fortsatta beredningen av lagstiftningsärendet. Jag konstaterar att regeringen inte har hört sammat Lagrådets uppmaning.

Propositionen innehåller också förslag om hemliga tvångsmedel. I denna del vill jag understryka att det är av stor vikt att användningen av hemliga tvångsmedel är rättsligt reglerad och att denna reglering utformas med noggrant beaktande av grundlagarnas och Europakonventionens krav. All tvångsmedelsanvändning innebär ett ingrepp i den privata sfären och förutsätter en rimlig avvägning mellan det befogade kravet på effektiv brottsbekämpning å ena sidan och det lika befogade kravet på upprätthållandet av rättssäkerhet och integritet å den andra sidan. Jag anser inte att det är lämpligt att så vaga och långtgående straffbestämmelser som det är fråga om i detta fall ska kunna kombineras med sådana ingripande åtgärder som hemliga tvångsmedel utgör.

Sammanfattningsvis anser jag att de invändningar som kan göras mot propositionen i konstitutionellt hänseende är så allvarliga att justitieutskottet bör avstyrka propositionen.