

# Justitiekommitténs betänkande 2019/20:JuU13

## Ett särskilt straffansvar för samröre med en terroristorganisation

---

### Sammanfattning

Utskottet ställer sig bakom regeringens förslag till ändringar i lagen om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet, lagen om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall och brottsbalken.

Förslagen innebär att det införs ett särskilt straffansvar för den som har vissa former av samröre med en terroristorganisation om gärningen är ägnad att främja, stärka eller understödja terroristorganisationen.

Det föreslås vidare bli straffbart att offentligt uppmana och rekrytera till samröre med en terroristorganisation, att resa utomlands i avsikt att ha samröre med en terroristorganisation samt att finansiera samröre med en terroristorganisation. Därutöver föreslås att straffet för brottet olovlig värvning ska skärpas och att vissa moderniseringar av den straffbestämmelsen ska göras.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 mars 2020.

Utskottet föreslår även ett tillkännagivande till regeringen med anledning av motionsyrkanden. Enligt utskottet bör regeringen skyndsamt tillsätta en utredning med uppdrag att ta fram ett förslag som kriminaliserar deltagande i en terroristorganisation. I denna del finns det en reservation (S, C, V, MP).

Utskottet föreslår att riksdagen avslår övriga motionsyrkanden.

I betänkandet finns totalt nio reservationer (S, M, SD, C, V, KD, MP).

### *Behandlade förslag*

Proposition 2019/20:36 Ett särskilt straffansvar för samröre med en terroristorganisation.

Elva yrkanden i följdmotioner.

Fem yrkanden i motioner från allmänna motionstiden 2019/20.

# Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut .....	3
Redogörelse för ärendet .....	5
Utskottets överväganden .....	6
Ett särskilt straffansvar för samröre med en terroristorganisation .....	6
Reservationer .....	17
1. Ett särskilt straffansvar för samröre med en terroristorganisation, punkt 1 (V) .....	17
2. Samröre med en terroristorganisation, punkt 2 (SD, KD) .....	18
3. Skärpta straff, punkt 3 (M, SD, KD) .....	18
4. Deltagande i en terroristorganisation, punkt 4 (S, C, V, MP) .....	19
5. Deltagande i en militärliknande terroristorganisation, punkt 5 (M, KD) .....	20
6. Revidering av föreningsfriheten, punkt 6 (SD) .....	20
7. Hemliga tvångsmedel, punkt 7 (SD) .....	21
8. Definitionen av en terroristorganisation, punkt 8 (C) .....	21
9. Undantag för ringa fall av brott med anknytning till terrorism, punkt 9 (C) .....	22
<i>Bilaga 1</i>	
Förteckning över behandlade förslag .....	23
Propositionen .....	23
Följdmotionerna .....	23
Motioner från allmänna motionstiden 2019/20 .....	24
<i>Bilaga 2</i>	
Regeringens lagförslag .....	25
<i>Bilaga 3</i>	
Konstitutionsutskottets yttrande 2019/20:KU4y .....	30

# Utskottets förslag till riksdagsbeslut

## 1. Ett särskilt straffansvar för samröre med en terroristorganisation

Riksdagen antar regeringens förslag till

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

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

3. lag om ändring i brottsbalken.

Därmed bifaller riksdagen proposition 2019/20:36 punkterna 1–3 och avslår motion

2019/20:3427 av Linda Westerlund Snecker m.fl. (V).

*Reservation 1 (V)*

## 2. Samröre med en terroristorganisation

Riksdagen avslår motionerna

2019/20:555 av Adam Marttinen m.fl. (SD) yrkande 17,

2019/20:2732 av Andreas Carlson m.fl. (KD) yrkande 5 och

2019/20:3432 av Adam Marttinen m.fl. (SD) yrkande 1.

*Reservation 2 (SD, KD)*

## 3. Skärpta straff

Riksdagen avslår motionerna

2019/20:3431 av Johan Forssell m.fl. (M, KD) yrkande 1 och

2019/20:3432 av Adam Marttinen m.fl. (SD) yrkande 4.

*Reservation 3 (M, SD, KD)*

## 4. Deltagande i en terroristorganisation

Riksdagen ställer sig bakom det som utskottet anför om att regeringen skyndsamt ska tillsätta en utredning med uppdrag att ta fram ett förslag som kriminaliserar deltagande i en terroristorganisation och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motionerna

2019/20:555 av Adam Marttinen m.fl. (SD) yrkande 16,

2019/20:3067 av Johan Forssell m.fl. (M) yrkande 2,

2019/20:3366 av Johan Pehrson m.fl. (L) yrkande 3,

2019/20:3431 av Johan Forssell m.fl. (M, KD) yrkande 2 och

2019/20:3432 av Adam Marttinen m.fl. (SD) yrkande 3.

*Reservation 4 (S, C, V, MP)*

**5. Deltagande i en militärliknande terroristorganisation**

Riksdagen avslår motion

2019/20:3431 av Johan Forssell m.fl. (M, KD) yrkande 3.

*Reservation 5 (M, KD)***6. Revidering av föreningsfriheten**

Riksdagen avslår motion

2019/20:3432 av Adam Marttinen m.fl. (SD) yrkande 2.

*Reservation 6 (SD)***7. Hemliga tvångsmedel**

Riksdagen avslår motion

2019/20:3432 av Adam Marttinen m.fl. (SD) yrkande 7.

*Reservation 7 (SD)***8. Definitionen av en terroristorganisation**

Riksdagen avslår motion

2019/20:3434 av Johan Hedin (C) yrkande 1.

*Reservation 8 (C)***9. Undantag för ringa fall av brott med anknytning till terrorism**

Riksdagen avslår motion

2019/20:3434 av Johan Hedin (C) yrkande 2.

*Reservation 9 (C)*

Stockholm den 16 januari 2020

På justitieutskottets vägnar

*Fredrik Lundh Sammeli*

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Fredrik Lundh Sammeli (S), Johan Forssell (M), Petter Löberg (S), Adam Marttinen (SD), Maria Strömkvist (S), Johan Hedin (C), Linda Westerlund Snecker (V), Ellen Juntti (M), Katja Nyberg (SD), Joakim Sandell (S), Carina Ödebrink (S), Johan Pehrson (L), Bo Broman (SD), Rasmus Ling (MP), Ingemar Kihlström (KD), Mikael Damsgaard (M) och Mattias Ingesson (KD).

## Redogörelse för ärendet

I detta betänkande behandlar utskottet regeringens proposition 2019/20:36 Ett särskilt straffansvar för samröre med en terroristorganisation. I propositionen föreslår regeringen ett särskilt straffansvar för den som har vissa former av samröre med en terroristorganisation om gärningen är ägnad att främja, stärka eller understödja terroristorganisationen.

Det föreslås vidare bli straffbart att offentligt uppmana och rekrytera till samröre med en terroristorganisation, att resa utomlands i avsikt att ha samröre med en terroristorganisation samt att finansiera samröre med en terroristorganisation. Därutöver föreslås att straffet för brottet olovlig värvning ska skärpas.

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

Med anledning av propositionen har fyra motioner väckts. I betänkandet behandlar utskottet även fyra motioner från allmänna motionstiden 2019/20. Förslagen i motionerna finns i bilaga 1.

Det kan nämnas att riksdagen tidigare har gett regeringen tillkänna 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. Det bör enligt samma tillkännagivande även övervägas att kriminalisera medverkan i andra stödfunktioner inom en terroristorganisation (bet. 2015/16:JuU7 punkt 5, rskr. 2015/16:86).

Justitieutskottet beslutade den 5 december 2019 att ge konstitutionsutskottet tillfälle att yttra sig över proposition 2019/20:36 och motionerna i de delar de berör konstitutionsutskottets beredningsområde. Konstitutionsutskottets yttrande finns i bilaga 3.

# Utskottets överväganden

## Ett särskilt straffansvar för samröre med en terroristorganisation

### Utskottets förslag i korthet

Riksdagen antar regeringens förslag om ändringar i lagen om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet, lagen om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall samt brottsbalken. Ändringarna innebär bl.a. att det införs ett särskilt straffansvar för den som har vissa former av samröre med en terroristorganisation.

Riksdagen ställer sig bakom det som utskottet anför om att regeringen skyndsamt bör tillsätta en utredning med uppdrag att ta fram ett förslag som kriminaliserar deltagande i en terroristorganisation och tillkännager detta för regeringen.

Riksdagen avslår övriga motionsyrkanden om bl.a. avslag på propositionen, skärpta straff och deltagande i en militärliknande terroristorganisation.

Jämför reservation 1 (V), 2 (SD, KD), 3 (M, SD, KD), 4 (S, C, V, MP), 5 (M, KD), 6 (SD), 7 (SD), 8 (C) och 9 (C).

### Bakgrund

#### *Om ärendet*

Den 2 maj 2017 fick en utredare i uppdrag att biträda Justitiedepartementet med att överväga om det bör införas ett särskilt straffansvar för den som deltar i eller på annat sätt stöder en terroristorganisation och lämna de lagförslag som bedöms nödvändiga (Ju2017/03958/LP). Den 15 december 2017 överlämnades departementspromemorian Ett särskilt straffansvar för deltagande i en terroristorganisation (Ds 2017:62). Departementspromemorian utgjorde tillsammans med ett delbetänkande, Straffrättsliga åtgärder mot deltagande i en väpnad konflikt till stöd för en terroristorganisation (SOU 2016:40), grund för den lagrådsremiss som regeringen den 28 februari 2019 beslutade att inhämta Lagrådets yttrande över. Delbetänkandet hade bl.a. i uppdrag att överväga om straffbestämmelsen om olovlig värvning borde förtydligas, utvidgas eller ändras på något annat sätt.

Lagrådet anförde i sitt yttrande den 20 mars 2019 att det inte kunde tillstyrka att det remitterade förslaget om ett särskilt straffansvar för deltagande i en terroristorganisations verksamhet läggs till grund för lagstiftning. Mot bakgrund av Lagrådets yttrande har regeringen inte lagt

något förslag om ett deltagandebrott i detta lagstiftningsärende. I ärendet behandlas förslaget om ett samröresbrott och de bedömningar och förslag som hänger samman med det brottet. Den föreslagna straffbestämmelsen om samöre har formulerats om jämfört med lagrådsremissen. Det gäller även straffbestämmelserna om offentlig uppmaning, rekrytering, resa och finansiering. I lagstiftningsärendet behandlas även förslaget om olovlig värvning i delbetänkandet.

### *Gällande rätt*

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

Begreppet särskilt allvarlig brottslighet används i finansieringslagen och rekryteringslagen och omfattar bl.a. vissa brott mot liv och hälsa, frihet och frid samt vissa allmänfarliga brott när dessa begås i ett visst syfte såsom att injaga skräck i en befolkning. Det gäller t.ex. mord, människorov och sabotage. Vidare omfattas terroristbrott och sådan brottslighet som avses i vissa angivna internationella överenskommelser på terrorismområdet (2 § finansieringslagen). Med särskilt allvarlig brottslighet i rekryteringslagen avses dels detsamma som enligt finansieringslagen, dels finansieringsbrott enligt 3 § finansieringslagen (2 § rekryteringslagen). Den straffrättsliga regleringen på terrorismområdet är i ständig utveckling både internationellt och nationellt, vilket har resulterat i att lagstiftningen skärpts vid ett flertal tillfällen de senaste åren.

I terroristbrottslagen finns bl.a. bestämmelser om straffansvar för terroristbrott och om försök, förberedelse och stämpling till sådan brottslighet. I rekryteringslagen regleras straffansvaret för gärningar som har samband med terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet men där straffansvaret avser ett tidigare stadium. Det gäller offentlig uppmaning, rekrytering, utbildning och resa. För dessa brott krävs att det kan bevisas att det finns en avsikt eller vetskap om att terroristbrott eller annan särskilt allvarlig brottslighet ska begås. Det krävs dock inte att brottet är preciserat i fråga om tidpunkt eller närmare tillvägagångssätt. Uppsåtet behöver alltså inte avse en viss bestämd gärning, utan det är tillräckligt att det finns uppsåt till att det förr eller senare ska begås terroristbrott eller annan särskilt allvarlig brottslighet. Därutöver är det enligt finansieringslagen straffbart att finansiera eller försöka finansiera olika slags terroristbrottslighet. Straffansvaret omfattar också att finansiera eller försöka finansiera en terrorist eller en terroristorganisation (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) oavsett syftet med finansieringen. I dessa

fall behöver det alltså inte finnas en avsikt att terroristbrott eller annan särskilt allvarlig brottslighet ska begås. Den kriminaliseringen tar inte heller, annat än indirekt, sikte på brottsliga gärningar utan är i stället inriktad på personer och sammanslutningar som begår vissa brott. Det är för straffansvar tillräckligt att finansieringen har skett i syfte att egendomen ska användas eller med vetskap om att den är avsedd att användas av en person eller en sammanslutning av visst slag.

Regeringen konstaterar i den proposition som nu behandlas att det straffbara området när det gäller terroristbrottslighet är vidsträckt. En aktuell och närmare redogörelse för det straffrättsliga området finns bl.a. i propositionen En mer heltäckande terrorislagsstiftning (prop. 2017/18:174).

### *Terroristbrottsutredningens betänkande En ny terroristbrottslag*

I Terroristbrottsutredningens betänkande En ny terroristbrottslag (SOU 2019:49), som överlämnades till regeringen den 26 november 2019, har en översyn gjorts av den straffrättsliga lagstiftningen för att bekämpa terrorism i syfte att åstadkomma en ändamålsenlig, effektiv och överskådlig reglering som samtidigt är förenlig med ett väl fungerande skydd för grundläggande fri- och rättigheter. Utredningen har inkluderat den aktuella propositionens förslag om kriminalisering av samröre med en terroristorganisation i övervägandena och i förslaget till ny lagstiftning.

I utredningen föreslås bl.a. att den nuvarande lagen om straff för terroristbrott samt finansieringslagen och rekryteringslagen ersätts av en ny lag som samlat reglerar straffansvar för terroristbrott samt samröre med en terroristorganisation, finansiering av terrorism, offentlig uppmaning till terrorism, rekrytering till terrorism, utbildning för terrorism och resa i terrorismsyfte. Lagen föreslås innehålla definitioner av vad som avses med särskilt allvarlig brottslighet och terroristorganisationer samt bestämmelser om försvårande omständigheter, förverkande och penningbeslag. Den nya lagen föreslås benämnas terroristbrottslagen.

Utredningen föreslår vidare att maximistrafpen för brott av normalgraden och minimistrafpen för grova brott höjs för samtliga brott som ingår i den föreslagna lagen förutom för terroristbrottet och det s.k. resebrottet.

Därutöver föreslås en generell straffskärpningsgrund som omfattar alla brott som begås med uppsåt att främja terroristbrott eller andra brott som omfattas av den föreslagna lagen.

## **Propositionen**

### *Ett särskilt straffansvar för samröre med en terroristorganisation*

Regeringen föreslår att det ska införas en ny straffbestämmelse som omfattar den som har vissa former av samröre med en terroristorganisation om gärningen är ägnad att främja, stärka eller understödja terroristorganisationen. De former av samröre som avses är att



- ta befattning med vapen, ammunition, brandfarliga eller explosiva varor eller transportmedel för en terroristorganisation
- upplåta lokal eller mark till en terroristorganisation eller
- lämna annat liknande stöd till en terroristorganisation.

Med terroristorganisation ska avses en sammanslutning av personer som begår särskilt allvarlig brottslighet eller gör sig skyldiga till försök, förberedelse, stämpling eller medverkan till sådan brottslighet. Regeringen anför i denna del att även om det i vissa fall är uppenbart att det handlar om en terroristorganisation är det ofrånkomligt att man i andra fall kan ställas inför svåra gränsdragningar vid den bedömningen. Det kan vara fallet i fråga om sammanslutningar inom vilka det bedrivs såväl terroristbrottslighet som t.ex. politisk verksamhet. Svårigheterna att i vissa fall bedöma om en organisation är en terroristorganisation hindrar emellertid inte att det införs en definition av en terroristorganisation. Tvärtom syftar en definition till att så tydligt som möjligt dra upp gränserna för det straffbara området, och enligt regeringen klargör den föreslagna definitionen på ett ändamålsenligt sätt vilka sammanslutningar det ska vara straffbart att delta i.

Straffskalan för brottet ska enligt förslaget vara fängelse i högst två år eller, om brottet är grovt, fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Regeringen konstaterar att straffskalan för terroristbrott är fängelse i lägst fyra och högst arton år, eller på livstid. Är brottet mindre grovt är straffet fängelse i lägst två och högst sex år. För samtliga brott av normalgraden enligt rekryteringslagen och finansieringslagen är straffskalan fängelse i högst två år.

Regeringen framhåller att det kan ifrågasättas om de befintliga straffskalorna på terrorismområdet i alla delar speglar brottens allvar. Terroristbrottsutredningen har därför, genom tilläggsdirektiv den 21 mars 2018, fått i uppdrag att, utöver vad som redan följer av de ursprungliga direktiven, särskilt överväga och föreslå förändringar i straffskalorna för brott som omfattas av den straffrättsliga lagstiftningen mot terrorism, i syfte att åstadkomma en höjd straffnivå (dir. 2018:21). Straffskalornas utformning bör enligt regeringen övervägas samlat. I avvaktan på utredningens förslag bedöms samröresbrottet ha ett förhållandevis högt straffvärde. I förhållande till exempelvis fullbordat terroristbrott är det dock fråga om en kriminalisering på ett tidigare stadium, och straffvärdet är därför väsentligt lägre än för detta brott. En relevantare jämförelse är i stället straffskalorna för brotten i finansieringslagen och rekryteringslagen. Straffskalan föreslås därför vara fängelse i högst två år. Omständigheter som bör kunna vara av betydelse vid bedömningen av straffvärdet är bl.a. vilken terroristorganisation personen har haft samröre med eller vilken typ av utrustning personen har tagit befattning med. Eftersom dessa omständigheter kan skilja sig mycket åt, kan också straffvärdet för ett samröresbrott variera i avsevärd utsträckning. Att ha samröre med en terroristorganisation utgör brottslighet av sådan art att det motiverar att påföljden bestäms till fängelse. Detta bör gälla även om varken straffvärdet i sig eller den tidigare brottsligheten skulle motivera det.

Även försök till samröre med en terroristorganisation ska straffbeläggas.

I ringa fall ska det inte dömas till ansvar för samröre med en terroristorganisation. Undantaget för ringa fall bör enligt regeringen avse situationer då samröret med terroristorganisationen har varit obetydligt eller då gärningen med hänsyn till andra omständigheter är att anse som ringa. Ett exempel på ett samröre av obetydligt slag skulle kunna vara att vid ett enstaka tillfälle anskaffa något enklare transportmedel för en terroristorganisation eller att under endast kort tid förvara sådan utrustning som anges i första punkten ovan för en terroristorganisation. Utrymmet för att bedöma ett samröre genom befattning med sådan typiskt sett farlig utrustning som avses i bestämmelsen som ringa torde dock vara begränsat. Den närmare omfattningen av undantaget får bestämmas i praxis.

Det föreslås vidare bli straffbart att offentligt uppmana och rekrytera till samröre med en terroristorganisation, att resa utomlands i avsikt att ha samröre med en terroristorganisation samt att finansiera samröre med en terroristorganisation.

Därtill föreslås att straffet för brottet olovlig värvning ska skärpas och att vissa moderniseringar av den straffbestämmelsen ska göras.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 mars 2020.

### *Hemliga tvångsmedel*

Genom den föreslagna kriminaliseringen av samröre med en terroristorganisation kommer brottsbekämpande myndigheter vid förundersökningar om sådan brottslighet få tillgång till särskilda utredningsverktyg, såsom vissa hemliga tvångsmedel. I propositionen, där det på ett mer utförligt sätt redogörs för dessa bestämmelser, anför regeringen att det bör vara möjligt att använda hemliga tvångsmedel, bl.a. med hänsyn till det synnerligen högt värderade skyddsintresse som kriminaliseringen syftar till att tillgodose.

Det kommer därtill att vara möjligt att använda vissa hemliga tvångsmedel (hemlig avlyssning och hemlig övervakning av elektronisk kommunikation samt hemlig kameraövervakning enligt 27 kap. 18, 19 och 20 a §§ rättegångsbalken) för att förhindra vissa brott enligt lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott (preventivlagen), dvs. även då en förundersökning inte har inletts. Tillstånd att använda tvångsmedel enligt preventivlagen får meddelas under vissa särskilda förutsättningar, bl.a. vid påtaglig risk för grovt brott enligt finansierings- eller rekryteringslagen.

Hemliga tvångsmedel får också, på liknande grunder som för preventivlagen, användas enligt lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet för att förebygga, förhindra eller upptäcka viss brottslig verksamhet, vilket innefattar grovt brott enligt finansierings- eller rekryteringslagen.

Någon lagändring behöver inte göras för att detta ska gälla.

### *Förslaget att kriminalisera deltagande i en terroristorganisation*

Föreningsfriheten enligt 2 kap. 1 § första stycket 5 regeringsformen innebär en frihet för var och en gentemot det allmänna att sluta sig samman med andra för allmänna eller enskilda syften. Enligt 2 kap. 24 § andra stycket regeringsformen får föreningsfriheten endast begränsas i fråga om 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.

I lagrådsremissen Ett särskilt straffansvar för deltagande i en terroristorganisation den 28 februari 2019 föreslogs införande av ett särskilt straffansvar för den som deltar i verksamheten i en terroristorganisation på ett sätt som är ägnat att främja, stärka eller understödja organisationen (Ju2019/00767/L5). I lagrådsremissen gjordes bedömningen att en straffbestämmelse om deltagande i en terroristorganisations verksamhet kunde införas utan att regeringsformens rättighetsreglering begränsas och att ett deltagandebrott således inte stod i strid mot den grundlagsskyddade föreningsfriheten i 2 kap. 1 § första stycket 5 regeringsformen. Därmed aktualiserades inte frågan om förutsättningarna att utforma straffansvaret i linje med 2 kap. 24 § andra stycket regeringsformen.

Bedömningen delades inte av Lagrådet, som konstaterade att den begränsning det var fråga om endast får ske genom lag under de förutsättningar som framgår av 2 kap. regeringsformen. Lagrådet konstaterade att frågan om sådana förutsättningar förelåg inte hade aktualiserats i lagrådsremissen. Lagrådet ansåg sig inte kunna tillstyrka att förslaget i lagrådsremissen om ett särskilt straffansvar för deltagande i en terroristorganisation läggs till grund för lagstiftning.

Med Lagrådets syn på deltagandebrottets förhållande till föreningsfriheten, som innefattade att det var fråga om en begränsning av den grundlagsskyddade föreningsfriheten, måste en kriminalisering av deltagande i en terroristorganisation, för att rymmas inom grundlagens ramar, begränsas så att den tar sikte på terroristorganisationer som uppfyller förutsättningarna i begränsningsregeln i 2 kap. 24 § andra stycket regeringsformen, dvs. som är militära eller militärliknande till sin natur eller vars verksamhet innebär förföljelse av en folkgrupp.

Regeringen konstaterar i den proposition som nu behandlas att vissa remissinstanser som yttrat sig efter det omarbetade lagförslaget anført att det bör kunna övervägas att kriminalisera deltagande i en terroristorganisation genom att utnyttja begränsningsregeln. Regeringen menar att det inte är en framkomlig väg, eftersom regeringsformens andra kapitel om grundläggande fri- och rättigheter ofta tolkas något mer extensivt till den enskildes fördel, samtidigt som det, för att värna rättsstaten, inte ska vara möjligt att genom vanlig lag undergräva grundlagens skydd för fri- och rättigheter genom en extensiv tolkning av dess undantag. Det skulle därför vara nödvändigt att avgränsa en kriminalisering till sådana organisationer som har de karaktäristiska drag som grundlagsstiftaren ansett motivera

undantaget från det absoluta skyddet. Möjligen kan det finnas terroristorganisationer som i och för sig skulle kunna omfattas av den angivna begränsningsregelns villkor som anges i 2 kap. 24 § andra stycket regeringsformen, men det kan i vart fall inte sägas vara fallet för alla terroristorganisationer. Av detta följer också att en kriminalisering av deltagande i en terroristorganisation som stöder sig på begränsningsregeln skulle få ett alltför smalt tillämpningsområde och riskera att bli ineffektiv. Regeringens bedömning är därför att en sådan kriminalisering inte bör införas. Regeringen konstaterar dock att det finns ett behov av att utreda möjligheterna att begränsa den grundlagsskyddade föreningsfriheten i förhållande till sammanslutningar som ägnar sig åt terrorism. Regeringen har därför påbörjat en dialog med de partier som har ingått terrorismöverenskommelsen om att tillsätta en parlamentariskt sammansatt kommitté med ett sådant uppdrag.

### **Motionerna**

I kommittémotion 2019/20:3427 av Linda Westerlund Snecker m.fl. (V) föreslås att riksdagen ska avslå propositionen. Motionärerna anför att Terroristbrottsutredningens betänkande bör avvaktas innan riksdagen fattar beslut om nya regler på området. De utesluter inte att vissa förstärkningar behöver göras av det straffbara området när det gäller terroristbrott, men anser att den samlade lagstiftningen bör hanteras som en helhet för att kunna se till att lagstiftningen uppfyller grundläggande krav på proportionalitet, effektivitet och förutsebarhet.

I kommittémotion 2019/20:3432 av Adam Marttinen m.fl. (SD) yrkande 1 anförs att det finns andra former av samröre som bör omfattas av straffansvar utöver de som tas upp i propositionen. Liknande yrkanden återfinns i kommittémotion 2019/20:555 av Adam Marttinen m.fl. (SD) yrkande 17 och i kommittémotion 2019/20:2732 av Andreas Carlson m.fl. (KD) yrkande 5.

I kommittémotion 2019/20:3431 av Johan Forssell m.fl. (M, KD) yrkas ett tillkännagivande om skärpta straff för samröre med terroristorganisationer (yrkande 1). Ett liknande yrkande framställs i kommittémotion 2019/20:3432 av Adam Marttinen m.fl. (SD) yrkande 4.

I flera motioner begärs att regeringen skyndsamt ska tillsätta en utredning för att förbjuda deltagande i terroristorganisationer. Sådana yrkanden framställs i kommittémotion 2019/20:3431 av Johan Forssell m.fl. (M, KD) yrkande 2, kommittémotion 2019/20:3067 av Johan Forssell m.fl. (M) yrkande 2, kommittémotion 2019/20:555 av Adam Marttinen m.fl. (SD) yrkande 16, kommittémotion 2019/20:3432 av Adam Marttinen m.fl. (SD) yrkande 3 och i kommittémotion 2019/20:3366 av Johan Pehrson m.fl. (L) yrkande 3.

I kommittémotion 2019/20:3431 av Johan Forssell m.fl. (M, KD) yrkande 3 begärs ett tillkännagivande om att regeringen snarast ska återkomma med ett förslag som innebär att deltagande i en militärliknande terroristorganisations

verksamhet kriminaliseras. Motionärerna anför att ett sådant förbud inte skulle stå i strid med grundlagen eftersom det ryms inom det befintliga undantaget från den grundlagsskyddade föreningsfriheten.

I kommittémotion 2019/20:3432 av Adam Marttinen m.fl. (SD) yrkande 2 begärs en revidering av 2 kap. 24 § andra stycket regeringsformen. Motionärerna anför att det finns anledning att se över undantaget för föreningsfriheten även för samröre och inte bara för deltagande i en terroristorganisation. I motionen anför det vidare att det bör utredas huruvida s.k. preventiva tvångsmedel ska få användas även vid normalgraden av brott enligt finansierings- och rekryteringslagen, innefattande det nu föreslagna samröresbrottet (yrkande 7).

I motion 2019/20:3434 av Johan Hedin (C) yrkandena 1 och 2 anförts att regeringen bör se till att definitionen av en terroristorganisation ytterligare tydliggörs och att en sådan definition införs i lag. Regeringen bör vidare återkomma med ett mer utvecklat resonemang om hur omfattande undantagen för ringa fall i terrorlagstiftningen är tänkta att vara.

### **Tidigare riksdagsbehandling**

Som framgått ovan har riksdagen tillkännagett vad utskottet anför om kriminalisering av terrorismresor (bet. 2015/16:JuU7 punkt 5, rskr. 2015/16:86). Enligt tillkännagivandet bör det 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. Det bör enligt riksdagen även övervägas att kriminalisera medverkan i andra stödfunktioner inom en terroristorganisation. Vidare har utskottet anförts att regeringen snarast ska återkomma till riksdagen med ett lagförslag i enlighet med detta, vilket riksdagen ställt sig bakom.

### **Regeringens redovisning av tillkännagivandet**

I propositionen uppger regeringen att riksdagen efter förslag från regeringen har beslutat om lagändringar som bl.a. innebär att det införts ett särskilt straffansvar för den som reser eller påbörjar en resa till ett annat land om avsikten är att begå, förbereda eller att ge eller ta emot utbildning avseende bl.a. terroristbrott. Det har vidare införts ett särskilt straffansvar för den som finansierar en sådan resa eller finansierar en person eller sammanslutning av personer som t.ex. begår terroristbrott. Det nu föreslagna straffansvaret för samröre innebär bl.a. en kriminalisering av medverkan i flera olika stödfunktioner inom en terroristorganisation. Mot den bakgrunden anser regeringen att tillkännagivandet får anses tillgodosett och att det därmed är slutbehandlat.

## Konstitutionsutskottets yttrande

Konstitutionsutskottet har yttrat sig över propositionen och motion 2019/20:3427 (V). Yttrandet har begränsats till frågor om förslaget förenlighet med föreningsfrihet och yttrandefrihet. I yttrandet anför konstitutionsutskottet bl.a. följande.

Yttrandefriheten och föreningsfriheten är två grundläggande fri- och rättigheter som är av avgörande betydelse för vår demokrati. Begränsningar i dessa friheter får endast göras under vissa förutsättningar som anges i regeringsformen respektive Europakonventionen.

Vid kriminalisering av finansiering och andra former av stöd till och samröre med terroristorganisationer uppkommer frågan om förslaget förenlighet med föreningsfriheten. Utskottet konstaterar att ett förslag om att införa ett straffansvar för deltagande i en terroristorganisation avstyrktes av Lagrådet i februari 2019 med hänvisning till att en kriminalisering av deltagande i en terroristorganisation ansågs innebära en begränsning av den grundlagsskyddade föreningsfriheten. Det förslag som avstyrktes av Lagrådet innehöll även en bestämmelse om samröresbrott som var kopplat till deltagandebrottet. I den nu aktuella propositionen om samröre finns inte någon sådan koppling till ett deltagandebrott.

När det gäller det nu aktuella förslaget om samröre pekade Lagrådet på oklarheter i avgränsningen av det straffbara området och ifrågasatte om regleringen var tillräckligt tydlig för att i praktiken inte riskera att komma i konflikt med föreningsfriheten. Lagrådet ansåg att frågan behövde övervägas under den fortsatta beredningen.

Regeringen har mot bakgrund av Lagrådets synpunkter föreslagit en delvis annan utformning av bestämmelsen om samröre för att tydligare avgränsa det straffbara området. Förtydliganden har även gjorts i författningskommentaren. Regeringens bedömning är att det förslag som nu läggs fram är förenligt med föreningsfriheten.

När det gäller den del av förslaget som rör offentlig uppmaning till samröre med en terroristorganisation konstaterar regeringen att en utvidgning av tillämpningsområdet för straffbestämmelsen om offentlig uppmaning innebär en inskränkning av den grundlagsskyddade yttrandefriheten. Frågan uppkommer om det är en befogad inskränkning. Yttrandefriheten får endast inskränkas genom lag med hänsyn till bl.a. rikets säkerhet och allmän ordning och säkerhet. En inskränkning får inte heller gå längre än vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som föranlett den.

Lagrådet efterlyste en mer utförlig proportionalitetsbedömning från regeringens sida och framhöll att en bedömning måste göras av vilken inverkan kriminaliseringen har på yttrandefriheten i förhållande till det allmännas vinst av att bekämpa terrorismen. Lagrådet ansåg att eftersom det straffbara området för samröresbestämmelsen var oklart ansågs också kriminaliseringens inverkan på yttrandefriheten oklar. Lagrådet fann att själva osäkerheten kring vilka yttranden som kunde anses vara straffbara i sig var ett proportionalitetsproblem.

Regeringen, som anser att förslaget utgör en proportionerlig begränsning av yttrandefriheten, har i propositionen utvecklat sitt resonemang kring proportionalitet. Den anser vidare mot bakgrund av de justeringar som gjorts i samröresbestämmelsen att de oklarheter som Lagrådet pekade på inte längre gör sig gällande i förhållande till det förslag som nu läggs fram.

Sammantaget kan utskottet konstatera att regeringen har tagit hänsyn till Lagrådets synpunkter och gjort vissa justeringar i lagtexten och

förtydliganden i författningskommentaren. Utifrån de utgångspunkter konstitutionsutskottet har att beakta ser utskottet inte något hinder mot att propositionen bifalls och att motion 2019/20:3427 av Linda Westerlund Snecker m.fl. (V) i enlighet med det avslås.

### Utskottets ställningstagande

Utskottet instämmer i regeringens bedömning att den straffrättsliga lagstiftningen gällande terroristbrott måste vara utformad så att den på ett trovärdigt och effektivt sätt kriminaliserar alla typer av straffvärda handlingar som har anknytning till terrorism samtidigt som en sådan kriminalisering måste utformas inom de ramar som följer av grundlag och Sveriges internationella åtaganden. Som utskottet tidigare framhållit är det vidare angeläget att en lagstiftning som kriminaliserar samröre med en terroristorganisations verksamhet kommer på plats.

Utskottet välkomnar regeringens lagförslag, som enligt utskottet är ett steg mot en mer heltäckande kriminalisering på området. Enligt utskottet är regeringens förslag ändamålsenligt utformade. Konstitutionsutskottet, som har yttrat sig i fråga om förslagens förenlighet med föreningsfrihet och yttrandefrihet, har inte haft något att invända mot att propositionen bifalls. Mot denna bakgrund föreslår utskottet att propositionen antas och att riksdagen avslår motion 2019/20:3427 (V).

Utskottet är inte berett att ställa sig bakom tillkännagivanden om att ytterligare former av samröre ska kriminaliseras. Även motionerna 2019/20:555 (SD) yrkande 17, 2019/20:2732 (KD) yrkande 5 och 2019/20:3432 (SD) yrkande 1 bör därför avslås.

Terroristbrottsutredningen har, som framkommit ovan, föreslagit höjda straff för terroristbrott. Det saknas enligt utskottet anledning att föregripa beredningen av utredningens betänkande. Utskottet finner således inte anledning för riksdagen att göra något tillkännagivande i denna del. Utskottet noterar i sammanhanget också att de föreslagna gärningarna av regeringen har bedömts som s.k. artbrott, dvs. brottslighet av sådan art att det motiverar att påföljden bestäms till fängelse, även om varken straffvärdet i sig eller den tidigare brottsligheten skulle motivera det. Motionerna 2019/20:3431 (M, KD) yrkande 1 och 2019/20:3432 (SD) yrkande 4 avstyrks.

Som utskottet tidigare framhållit är det angeläget att även kriminalisera deltagande i en terroristorganisation. I väntan på en sådan kriminalisering saknas en viktig pusselbit i arbetet mot terrorism. Såsom framgår av Lagrådets yttrande i frågan från mars 2019 måste dock en sådan reglering tas fram med beaktande av regeringsformens bestämmelser om föreningsfrihet. Det är en reform som kräver noggranna överväganden. Av det skälet, men också för att frågan har diskuterats sedan länge, anser utskottet att det är av stor vikt att en utredning skyndsamt tillsätts med uppdrag att ta fram ett förslag till kriminalisering av deltagande i en terroristorganisation. Detta bör riksdagen tillkännage för regeringen. Utskottet bifaller därmed motionerna 2019/20:555

(SD) yrkande 16, 2019/20:3067 (M) yrkande 2, 2019/20:3366 (L) yrkande 3, 2019/20:3431 (M, KD) yrkande 2 och 2019/20:3432 (SD) yrkande 3.

Utskottet delar regeringens bedömning att en kriminalisering av deltagande i militärliknande terrororganisationer i enlighet med den s.k. begränsningsregeln i 2 kap. 24 § andra stycket regeringsformen skulle få ett smalt tillämpningsområde och riskera att bli ineffektiv. I väntan på utredningen om kriminalisering av deltagande i en terroristorganisation finner utskottet inte skäl att ta initiativ till en särskild kriminalisering av deltagande i en militärliknande terroristorganisation. Motion 2019/20:3431 (M, KD) yrkande 3 avstyrks därför. På samma sätt finner utskottet med hänsyn till kommande utredning om ett deltagandebrott att en revidering av föreningsfriheten inte är påkallad, varför motion 2019/20:3432 (SD) yrkande 2 avstyrks.

Vad gäller s.k. preventiva tvångsmedel är utskottet inte berett att ställa sig bakom ett tillkännagivande om ökade möjligheter att använda sig av sådana tvångsmedel som föreslås i motion 2019/20:3432 (SD) yrkande 7. Utskottet avstyrker således motionen.

Utskottet konstaterar slutligen att Terroristbrottsutredningen i sitt betänkande föreslår en lag som samlat reglerar straffansvar för terroristbrott och att denna bl.a. innehåller en definition av begreppet terroristorganisation samt ett undantag för ringa fall. Det finns enligt utskottet inte anledning att föregripa beredningen av utredningens betänkande. Utskottet avstyrker därför motion 2019/20:3434 (C) yrkandena 1 och 2.



# Reservationer

## 1. Ett särskilt straffansvar för samröre med en terroristorganisation, punkt 1 (V)

av Linda Westerlund Snecker (V).

### *Förslag till riksdagsbeslut*

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

Riksdagen avslår regeringens förslag.

Därmed bifaller riksdagen motion 2019/20:3427 av Linda Westerlund Snecker m.fl. (V) och avslår proposition 2019/20:36 punkterna 1–3.

### *Ställningstagande*

Den befintliga terroristlagstiftningen är svåröverskådlig och svår att förstå för allmänheten. Regeringens förslag om ett samröresbrott bidrar tyvärr inte på något sätt till ökad begriplighet eller tydlighet. Enligt min mening är det inte mer lagstiftning på området som behövs utan snarare ett gediget arbete för att hitta bevis för de terrorbrott som begås.

Vidare kan behovet av det föreslagna straffansvaret för samröre ifrågasättas på den grunden att de handlingar som föreslås bli kriminaliserade redan är straffbara, bl.a. genom finansierings- rekryterings- och terroristbrottslagen samt genom bestämmelser i brottsbalken och vapenlagen. Jag anser att Terroristbrottsutredningens betänkande bör avvaktas innan riksdagen fattar beslut om nya regler på området. Jag utesluter inte att vissa förstärkningar på området behöver göras, men jag anser att den samlade lagstiftningen bör hanteras som en helhet för att kunna tillse att den uppfyller grundläggande krav på proportionalitet, effektivitet och förutsebarhet.

Jag anser också att definitionen av en terroristorganisation i den föreslagna lagen är alltför vag och otydlig för att lagstiftningen ska bli effektiv och användbar. På samma sätt menar jag att definitionen av vilka gärningar som kriminaliseras är alldeles för otydlig.

Sammantaget anser jag att flera skäl talar emot att genomföra regeringens förslag om ett nytt samröresbrott och att riksdagen därför bör avslå propositionen.

## **2. Samröre med en terroristorganisation, punkt 2 (SD, KD)**

av Adam Marttinen (SD), Katja Nyberg (SD), Bo Broman (SD), Ingemar Kihlström (KD) och Mattias Ingeson (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 motionerna

2019/20:555 av Adam Marttinen m.fl. (SD) yrkande 17,

2019/20:2732 av Andreas Carlson m.fl. (KD) yrkande 5 och

2019/20:3432 av Adam Marttinen m.fl. (SD) yrkande 1.

### *Ställningstagande*

Vi anser att propositionens definition av det samröre som kriminaliseras är för snäv och att betydligt fler former av samröre ska kriminaliseras. Exempel på sådant samröre som bör omfattas av samröresbrottet är t.ex. att försörja terrorister eller terroristorganisationer med mat och underhåll av materiel. Det bör även övervägas om inte att förse en terroristorganisation med information som är avsedd att understödja organisationen bör omfattas av straffansvar.

## **3. Skärpta straff, punkt 3 (M, SD, KD)**

av Johan Forssell (M), Adam Marttinen (SD), Ellen Juntti (M), Katja Nyberg (SD), Bo Broman (SD), Ingemar Kihlström (KD), Mikael Damsgaard (M) och Mattias Ingeson (KD).

### *Förslag till riksdagsbeslut*

Vi 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 motionerna

2019/20:3431 av Johan Forssell m.fl. (M, KD) yrkande 1 och

2019/20:3432 av Adam Marttinen m.fl. (SD) yrkande 4.

### *Ställningstagande*

Vi anser att straffskalorna vid terroristbrottslighet inte i tillräcklig utsträckning beaktar graden av klander i dessa gärningar. Vi anser därmed även att de straff som regeringen föreslår i den aktuella propositionen är alldeles för låga. De föreslagna straffen för samröresbrott av normalgraden är på samma nivå som för stöld, dvs. fängelse i upp till två år. Brott med liknande straffskalor brukar

ofta bedömas ha ett straffvärde om några månaders fängelse. I realiteten innebär det ofta en villkorlig dom eller skyddstillsyn. Det är ett för mildt straff för denna typ av brott.

Regeringen bör i enlighet med det anförda återkomma med förslag om skärpta straff för både samröre med en terroristorganisation och för andra former av terroristbrottslighet.

#### **4. Deltagande i en terroristorganisation, punkt 4 (S, C, V, MP)**

av Fredrik Lundh Sammeli (S), Petter Löberg (S), Maria Strömkvist (S), Johan Hedin (C), Linda Westerlund Snecker (V), Joakim Sandell (S), Carina Ödebrink (S) och Rasmus Ling (MP).

##### *Förslag till riksdagsbeslut*

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

Riksdagen avslår motionerna

2019/20:555 av Adam Marttinen m.fl. (SD) yrkande 16,

2019/20:3067 av Johan Forssell m.fl. (M) yrkande 2,

2019/20:3366 av Johan Pehrson m.fl. (L) yrkande 3,

2019/20:3431 av Johan Forssell m.fl. (M, KD) yrkande 2 och

2019/20:3432 av Adam Marttinen m.fl. (SD) yrkande 3.

##### *Ställningstagande*

Vi instämmer i det som utskottet anför om att lagstiftningen på området måste vara effektiv men samtidigt rättssäker och beakta de grundläggande fri- och rättigheter som skyddas i bl.a. grundlagen. Vi noterar därvid dels Lagrådets yttrande från mars 2019, dels att det pågår en dialog mellan partierna inom terrorismöverenskommelsen, vilket också omnämns i propositionen.

Med hänsyn till frågans komplexitet och då det är fråga om en eventuell grundlagsreform menar vi att den processen inte bör föregripas. Mot denna bakgrund saknas det enligt vår mening anledning för riksdagen att nu göra ett sådant tillkännagivande som motionärerna efterfrågar.

## **5. Deltagande i en militärliknande terroristorganisation, punkt 5 (M, KD)**

av Johan Forssell (M), Ellen Juntti (M), Ingemar Kihlström (KD), Mikael Damsgaard (M) och Mattias Ingesson (KD).

### *Förslag till riksdagsbeslut*

Vi 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

2019/20:3431 av Johan Forssell m.fl. (M, KD) yrkande 3.

### *Ställningstagande*

Vi anser att regeringsformens bestämmelser om föreningsfrihet bör ses över för att möjliggöra en kriminalisering av deltagande i en terroristorganisation. En sådan reform skulle dock tidigast kunna komma på plats efter valet 2022. Fram till dess kommer det fortsätta att vara straffritt att delta i en terroristorganisations verksamhet. Det är enligt vår mening inte godtagbart. Vi anser därför att regeringen bör återkomma med ett förslag som innebär att deltagande i en militärliknande terroristorganisations verksamhet kriminaliseras. Det beredningsunderlag som redan finns i Regeringskansliet bör kompletteras för att möjliggöra det. Ett sådant förbud skulle inte stå i strid med grundlagen eftersom det ryms inom de befintliga undantagen från den grundlagsskyddade föreningsfriheten.

## **6. Revidering av föreningsfriheten, punkt 6 (SD)**

av Adam Marttinen (SD), Katja Nyberg (SD) och Bo Broman (SD).

### *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

2019/20:3432 av Adam Marttinen m.fl. (SD) yrkande 2.

### *Ställningstagande*

När det gäller vilka handlingar som ska anses straffbara under en straffbestämmelse om samröre finns det anledning att ta fasta på det Lagrådet anförde i sitt yttrande från mars 2019 om den grundlagsstadgade föreningsfrihetens förhållande till ett samröresbrott. Det finns således

ytterligare en anledning att snarast se över undantaget för föreningsfriheten, utöver införandet av ett deltagandebrott. Regeringen bör tillsätta en utredning även i denna del.

## **7. Hemliga tvångsmedel, punkt 7 (SD)**

av Adam Marttinen (SD), Katja Nyberg (SD) och Bo Broman (SD).

### *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  
2019/20:3432 av Adam Marttinen m.fl. (SD) yrkande 7.

### *Ställningstagande*

Regeringen noterar att hemliga tvångsmedel är ett viktigt redskap för att förhindra olika typer av terroristbrott. Eftersom Sverige i dagsläget har betydande problem med återvändande terrorister, primärt från IS, krävs omfattande åtgärder på olika områden för att säkerställa svenska medborgares trygghet. Det bör därför utredas huruvida preventiva tvångsmedel ska kunna användas för de brott som nu nämns i lagen samt för samröresbrott av normalgraden. Dessa brott är, oaktat om de bedöms som grova eller av normalgraden, tillräckligt allvarliga för att preventiva tvångsmedel ska anses vara berättigade.

## **8. Definitionen av en terroristorganisation, punkt 8 (C)**

av Johan Hedin (C).

### *Förslag till riksdagsbeslut*

Jag 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  
2019/20:3434 av Johan Hedin (C) yrkande 1.

### *Ställningstagande*

Jag anser att regeringen i den fortsatta beredningen av lagstiftning på området ytterligare bör tydliggöra hur en terroristorganisation ska definieras. En definition som anger vad som avses med terroristorganisation bör införas i lag och utgöra en tydlig utgångspunkt för den sammanhållna regleringen på

området. Regeringen bör återkomma med förslag på en lagskrivning som definierar vad som avses med en terroristorganisation.

**9. Undantag för ringa fall av brott med anknytning till terrorism, punkt 9 (C)**

av Johan Hedin (C).

*Förslag till riksdagsbeslut*

Jag 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  
2019/20:3434 av Johan Hedin (C) yrkande 2.

*Ställningstagande*

Jag anser att regeringen bör tydliggöra hur omfattande undantagen för ringa fall av brott på terrorismområdet är tänkt att vara. Regeringen bör återkomma med ett sådant tydliggörande i den fortsatta beredningen av lagstiftningen på området.

BILAGA 1

## Förteckning över behandlade förslag

## Propositionen

*Proposition 2019/20:36 Ett särskilt straffansvar för samröre med en terroristorganisation:*

1. 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.
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 brottsbalken.

## Följdmotionerna

*2019/20:3427 av Linda Westerlund Snecker m.fl. (V):*

Riksdagen avslår proposition 2019/20:36.

*2019/20:3431 av Johan Forssell m.fl. (M, KD):*

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om skärpta straff för samröre med terroristorganisationer och tillkännager detta för regeringen.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att skyndsamt tillsätta en utredning för att förbjuda deltagande i terroristorganisationers och andra våldsbejakande organisationers verksamhet och tillkännager detta för regeringen.
3. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att återkomma snarast med ett förslag som innebär att deltagande i en militärliknande terroristorganisations verksamhet kriminaliseras, och detta tillkännager riksdagen för regeringen.

*2019/20:3432 av Adam Marttinen m.fl. (SD):*

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om samröre med terroristorganisation och tillkännager detta för regeringen.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om revidering av 2 kap. 24 § andra stycket regeringsformen och tillkännager detta för regeringen.

3. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om kriminalisering av deltagande i terroristorganisation och tillkännager detta för regeringen.
4. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om revidering av straffskalar för brott som rör terrorism och tillkännager detta för regeringen.
7. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om användning av preventiva tvångsmedel för brott som rör terrorism av normalgraden och tillkännager detta för regeringen.

*2019/20:3434 av Johan Hedin (C):*

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att införa en definition av terroristorganisation i lag och tillkännager detta för regeringen.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att närmre utveckla hur omfattande undantagen för ringa fall i terrorlagstiftningen är tänkta att vara och tillkännager detta för regeringen.

## Motioner från allmänna motionstiden 2019/20

*2019/20:555 av Adam Marttinen m.fl. (SD):*

16. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att straffa varje form av deltagande i terroristorganisation och tillkännager detta för regeringen.
17. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att straffa varje form av samröre med terroristorganisation och tillkännager detta för regeringen.

*2019/20:2732 av Andreas Carlson m.fl. (KD):*

5. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att lagstiftning om samröre med terrorstämplade organisationer skyndsamt bör komma på plats och tillkännager detta för regeringen.

*2019/20:3067 av Johan Forssell m.fl. (M):*

2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att deltagande i terroristorganisationers verksamhet bör kriminaliseras och tillkännager detta för regeringen.

*2019/20:3366 av Johan Pehrson m.fl. (L):*

3. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om straffansvar för deltagande i eller stöd till en terroristorganisation och tillkännager detta för regeringen.



BILAGA 2

## Regeringens lagförslag

1 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 rubriken närmast efter 2 § ska utgå,

*dels* att 3, 4, 5 b och 6–8 §§ ska ha följande lydelse,

*dels* att det ska införas tre nya paragrafer, 2 a, 2 b och 7 a §§, och närmast före 2 a och 2 b §§ och närmast efter 2 a § nya rubriker av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

***Terroristorganisation***

***2 a §***

*Med terroristorganisation avses i denna lag en sammanslutning av personer som begär särskilt allvarlig brottslighet eller gör sig skyldiga till försök, förberedelse, stämpling eller medverkan till sådan brottslighet.*

***Ansvar***

***Samröre med en terroristorganisation***

***2 b §***

*Till fängelse i högst två år döms, om gärningen är ägnad att främja, stärka eller understödja en terroristorganisation, den som*

*1. för terroristorganisationen tar befattning med vapen, ammunition, brandfarliga eller explosiva varor eller transportmedel,*

*2. upplåter lokal eller mark till terroristorganisationen, eller*

*3. lämnar annat liknande stöd till terroristorganisationen.*

## 3 §

Den som i ett meddelande till allmänheten uppmanar eller annars söker förleda till särskilt allvarlig brottslighet döms till fängelse i högst två år.

Den som i ett meddelande till allmänheten uppmanar eller annars söker förleda till särskilt allvarlig brottslighet *eller till samröre med en terroristorganisation enligt 2 b §* döms till fängelse i högst två år.

4 §<sup>1</sup>

Den som söker förmå någon annan, i annat fall än som anges i 3 §, att begå eller annars medverka till särskilt allvarlig brottslighet eller försök, förberedelse eller stämpling till sådan brottslighet döms till fängelse i högst två år.

Den som söker förmå någon annan, i annat fall än som anges i 3 §, att begå eller annars medverka till särskilt allvarlig brottslighet eller försök, förberedelse eller stämpling till sådan brottslighet *eller att ha samröre med en terroristorganisation enligt 2 b §* döms till fängelse i högst två år.

5 b §<sup>2</sup>

Till fängelse i högst två år döms den som reser eller påbörjar en resa till ett annat land i avsikt att

1. begå särskilt allvarlig brottslighet eller göra sig skyldig till förberedelse, stämpling eller medverkan till sådan brottslighet, *eller*

1. begå särskilt allvarlig brottslighet eller göra sig skyldig till förberedelse, stämpling eller medverkan till sådan brottslighet,

2. *ha samröre med en terroristorganisation enligt 2 b §, eller*

2. meddela eller ta del av instruktioner enligt 5 eller 5 a §.

3. meddela eller ta del av instruktioner enligt 5 eller 5 a §.

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

6 §<sup>3</sup>

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*

Om brott som anges i 2 b, 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 har avsett särskilt allvarlig brottslighet som innefattar fara för flera människoliv eller för egendom av särskild betydelse, om brottet har ingått som ett led i en verksam-*

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2018:1313.

<sup>2</sup> Senaste lydelse 2018:1313.

<sup>3</sup> Senaste lydelse 2016:95.

eller om det annars varit av särskilt farlig art.

het som bedrivits i större omfattning eller om det annars har varit av särskilt farlig art.

#### 7 §

Ansvar enligt 2 b § ska inte dömas ut om samröret har varit obetydligt eller om gärningen med hänsyn till andra omständigheter är att anse som ringa.

Ansvar enligt denna lag ska inte dömas ut om det funnits endast obetydlig fara för att gärningen skulle leda till förövande av särskilt allvarlig brottslighet eller om gärningen med hänsyn till andra omständigheter är att anse som ringa.

Ansvar enligt 3, 4, 5, 5 a eller 5 b § ska inte dömas ut om det funnits endast obetydlig fara för att gärningen skulle leda till förövande av särskilt allvarlig brottslighet, eller om gärningen med hänsyn till andra omständigheter är att anse som ringa.

#### 7 a §

För försök till brott som anges i 2 b § döms det till ansvar enligt 23 kap. 1 § brottsbalken.

#### 8 §

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

Om en gärning som anges i 3, 4, 5, 5 a eller 5 b § är belagd med samma eller strängare straff i brottsbalken eller i lagen (2003:148) om straff för terroristbrott ska ansvar enligt denna lag inte dömas ut.

---

Denna lag träder i kraft den 1 mars 2020.

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

Härigenom föreskrivs att 3 § lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall<sup>1</sup> ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 3 §<sup>2</sup>

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 eller annars medverka till särskilt allvarlig brottslighet eller försök, förberedelse eller stämpling till sådan brottslighet, *eller*

2. av en person eller en sammanlutning 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 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.

1. för att begå eller annars medverka till särskilt allvarlig brottslighet eller försök, förberedelse eller stämpling till sådan brottslighet,

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

3. *för samröre med en terroristorganisation enligt 2 b § lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet.*

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 *har* utgjort ett led i en verksamhet som bedrivits i större omfattning eller *om det* annars *har* varit av särskilt farlig art.

---

Denna lag träder i kraft den 1 mars 2020.

<sup>1</sup> Senaste lydelse av lagens rubrik 2009:73.

<sup>2</sup> Senaste lydelse 2018:1311.

### 3 Förslag till lag om ändring i brottsbalken

Härigenom föreskrivs att 19 kap. 12 § brottsbalken ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

#### **19 kap.**

##### 12 §<sup>1</sup>

*Om någon utan regeringens tillstånd här i riket värvar folk till främmande krigstjänst eller därmed jämförlig tjänst eller förmår folk att olovligen begiva sig ur riket för att taga sådan tjänst, dömes för olovlig värvning till böter eller fängelse i högst sex månader eller, om riket var i krig, till fängelse i högst två år.*

*Den som utan regeringens tillstånd här i landet värvar någon annan till främmande krigstjänst eller därmed jämförlig tjänst döms för olovlig värvning till böter eller fängelse i högst ett år eller, om Sverige var i krig, till fängelse i högst två år.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 mars 2020.

BILAGA 3

## Konstitutionsutskottets yttrande 2019/20:KU4y

### Ett särskilt straffansvar för samröre med en terroristorganisation

---

#### Till justitieutskottet

Justitieutskottet beslutade den 5 december 2019 att ge konstitutionsutskottet tillfälle att yttra sig över regeringens proposition 2019/20:36 Ett särskilt straffansvar för samröre med en terroristorganisation och över motioner, i de delar som berör konstitutionsutskottets beredningsområde.

Konstitutionsutskottet begränsar sitt yttrande till frågor om förslagets förenlighet med föreningsfrihet och yttrandefrihet.

Utifrån de utgångspunkter konstitutionsutskottet har att beakta ser utskottet inte något hinder mot att propositionen bifalls och att motion 2019/20:3427 av Linda Westerlund Snecker m.fl. (V) avslås.

# Utskottets överväganden

## Propositionen

I propositionen föreslår regeringen ett särskilt straffansvar för den som har vissa former av samröre med en terroristorganisation om gärningen är ägnad att främja, stärka eller understödja terroristorganisationen. De former av samröre som avses är att

- ta befattning med vapen, ammunition, brandfarliga eller explosiva varor eller transportmedel för en terroristorganisation
- upplåta lokal eller mark till en terroristorganisation
- lämna annat liknande stöd till en terroristorganisation.

Straffskalan för brottet ska vara fängelse i högst två år eller, om brottet är grovt, fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Regeringen föreslår också att försök till det nya brottet ska kriminaliseras och att det inte ska utdömas ansvar i ringa fall.

Regeringen har inhämtat Lagrådets synpunkter. Lagrådet anförde bl.a. att det är tveksamt om den föreslagna regleringen i sin helhet uppfyller de högt ställda krav på tydlighet som bör gälla för strafflagstiftning och att det inte kan uteslutas att förslagen i praktiken skulle komma att innebära att kriminaliseringen går för långt i förhållande till föreningsfriheten. Lagrådet ansåg att frågorna bör övervägas i den fortsatta beredningen. Mot bakgrund av Lagrådets synpunkter har regeringen föreslagit justeringar i lagtexten och sett över författningskommentaren. Regeringen bedömer att det förslag som nu läggs fram är förenligt med föreningsfriheten.

I syfte att tydligare avgränsa det straffbara området och undvika tillämpningsproblem föreslår regeringen en delvis annan utformning av bestämmelsen om samröre jämfört med i lagrådsremissen. Lagrådet anförde att kommunikationsutrustning, t.ex. mobiltelefoner och datorer, kan användas för att arrangera ett föreningsmöte. En kriminalisering riskerar därför att inskränka föreningsfriheten. Regeringen godtar invändningen och bedömer att kommunikationsutrustning inte bör ingå i uppräkningslistan av den utrustning som det ska vara otillåtet att ta befattning med för en terroristorganisation.

Mot bakgrund av Lagrådets synpunkter om bristande förutsebarhet och risk för tillämpningssvårigheter anser regeringen vidare att annan liknande utrustning inte bör ingå i uppräkningslistan i bestämmelsens första led. När det gäller innebörden av det tredje ledet i bestämmelsen framhåller regeringen bl.a. att genom att det ska handla om annat ”liknande” stöd kommer straffansvaret endast att omfatta annat stöd som till sin art är jämförbart med sådant stöd som avses i övriga punkter i bestämmelsen. Exempel på vad som bör omfattas av liknande stöd lämnas i författningskommentaren. Regeringen framhåller dock att den yttersta gränsen för bestämmelsens tillämpningsområde får avgöras i rättsstillämpningen.

Enligt regeringen är det angeläget att understryka att den föreslagna kriminaliseringen inte begränsar möjligheten att bedriva journalistisk eller publicistisk verksamhet. Sådan verksamhet utgör i sig inte sådant stöd som omfattas av den föreslagna bestämmelsen om samröre. Och även om det som ett led i den journalistiska verksamheten skulle ingå vissa handlingar som omfattas av någon av punkterna i den föreslagna bestämmelsen, torde de sällan kunna sägas ske "för" eller "till" organisationen. Under alla omständigheter kan handlande inom ramen för den journalistiska verksamheten enligt regeringens uppfattning inte anses ägnat att främja, stärka eller understödja terroristorganisationen.

I propositionen föreslår regeringen även att det ska bli straffbart att offentligt uppmana och rekrytera till samröre med en terroristorganisation. Regeringen framhåller att det är sannolikt att en offentlig uppmaning många gånger i praktiken tar sig uttryck i någon form av allmänt stöd till terrorism snarare än en uppmaning att begå särskilt allvarlig brottslighet, vilket talar för att den nuvarande bestämmelsen om uppmaning utvidgas till att omfatta samröreshandlingar som är ägnade att främja, stärka eller understödja en terroristorganisation.

Regeringen konstaterar att en utvidgning av bestämmelsen om uppmaning innebär en motsvarande inskränkning av yttrandefriheten i regeringsformen. Regeringen framhåller även skyddet för yttrandefrihet i artikel 10 i konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). Lagrådet ansåg att det fanns osäkerhetsfaktorer när det gällde proportionalitet och förenlighet med Europakonventionen och pekade bl.a. på oklarheter när det gällde det straffbara området.

Mot bakgrund av att syftet med inskränkningen är att försvåra för terroristorganisationer att bedriva brottslig verksamhet, och att den därmed i förlängningen har till ändamål att värna demokratin och det fria utövandet av enskildas fri- och rättigheter, står det enligt regeringen klart att ändamålet med inskränkningen i sig är godtagbart i ett demokratiskt samhälle. Regeringen gör bedömningen att ett straffansvar för offentlig uppmaning får anses vara en nödvändig och proportionerlig begränsning av yttrandefriheten. Mot bakgrund av de justeringar i samröresbestämmelsen som har gjorts i propositionen anser regeringen att de oklarheter som rör bestämmelsens tillämpningsområde som Lagrådet pekade på inte gör sig gällande i förslaget som läggs fram i propositionen.

I propositionen lämnar regeringen även vissa andra lagförslag som inte redovisas här.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 mars 2020.

## Följdmotionerna

I kommittémotion 2019/20:3427 av Linda Westerlund Snecker m.fl. (V) yrkar motionärerna att riksdagen ska avslå propositionen. De anser att regeringens



definitioner av vilka gärningar som kriminaliseras som samröresbrott är alldeles för otydliga. Det är t.ex. oklart vad som menas med att lämna annat liknande stöd till en terroristorganisation. De handlingar som ska omfattas enligt förslaget får typiskt sett anses som fundamentala för att någon över huvud taget ska kunna bedriva föreningsverksamhet. Därmed skulle förslaget i praktiken kunna begränsa föreningsfriheten och strida mot grundlagen. Förslagets utformning kan kritiserar ur ett förutsebarhetsperspektiv och för att vara mindre väl förenligt med legalitetsprincipen. Ett förslag om ett vidsträckt straffansvar för samöre med en terroristorganisation kan vidare på ett oförutsebart sätt träffa vardagliga handlingar och på sätt begränsa föreningsfriheten. Enligt motionärernas mening kvarstår dessa farhågor trots att regeringen gjort vissa justeringar i lagtexten. Det är också mycket olyckligt att journalistisk verksamhet inte på ett tydligt sätt undantas från samröresbrott i själva lagtexten.

Utöver denna motion har tre följdmotioner lämnats. Yrkandena i dessa motioner behandlas inte i detta yttrande.

## Gällande ordning

I 2 kap. 1 § regeringsformen regleras opinionsfriheterna, bl.a. vars och ens rätt till yttrandefrihet och föreningsfrihet. Yttrandefriheten innebär en frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor. Föreningsfriheten innebär en frihet att samman-sluta sig med andra för allmänna eller enskilda syften. Den innefattar en frihet att verka gemensamt inom ramen för en sammanslutning.

Föreskrifter om möjligheterna att göra begränsningar i fri- och rättigheterna finns i 2 kap. 20–25 §§ regeringsformen. Begränsningar får göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. En begränsning får aldrig 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 som en av folkstyrelsens grundvalar. En begränsning får inte göras enbart på grund av politisk, religiös eller kulturell eller annan sådan åskådning.

Yttrandefriheten får begränsas med hänsyn till bl.a. rikets säkerhet och allmän ordning och säkerhet. Vid bedömningen av vilka begränsningar som får göras ska dessutom särskilt beaktas vikten av vidaste möjliga yttrandefrihet i bl.a. politiska och religiösa angelägenheter.

Enligt 2 kap. 24 § andra stycket regeringsformen får föreningsfriheten 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 liknande förhållande.

Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) gäller vidare som lag i Sverige. Artikel 10 i Europakonventionen innebär en rätt till yttrandefrihet och artikel 11 en rätt till föreningsfrihet. Dessa friheter får dock underkastas

inskränkningar som är föreskrivna i lag och som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga med hänsyn till bl.a. den allmänna säkerheten och förebyggande av oordning eller brott.

## Utskottets ställningstagande

Yttrandefriheten och föreningsfriheten är två grundläggande fri- och rättigheter som är av avgörande betydelse för vår demokrati. Begränsningar i dessa friheter får endast göras under vissa förutsättningar som anges i regeringsformen respektive Europakonventionen.

Vid kriminalisering av finansiering och andra former av stöd till och samröre med terroristorganisationer uppkommer frågan om förslagets förenlighet med föreningsfriheten. Utskottet konstaterar att ett förslag om att införa ett straffansvar för deltagande i en terroristorganisation avstyrktes av Lagrådet i februari 2019 med hänvisning till att en kriminalisering av deltagande i en terroristorganisation ansågs innebära en begränsning av den grundlagsskyddade föreningsfriheten. Det förslag som avstyrktes av Lagrådet innehöll även en bestämmelse om samröresbrott som var kopplat till deltagandebrottet. I den nu aktuella propositionen om samröre finns inte någon sådan koppling till ett deltagandebrott.

När det gäller det nu aktuella förslaget om samröre pekade Lagrådet på oklarheter i avgränsningen av det straffbara området och ifrågasatte om regleringen var tillräckligt tydlig för att i praktiken inte riskera att komma i konflikt med föreningsfriheten. Lagrådet ansåg att frågan behövde övervägas under den fortsatta beredningen.

Regeringen har mot bakgrund av Lagrådets synpunkter föreslagit en delvis annan utformning av bestämmelsen om samröre för att tydligare avgränsa det straffbara området. Förtydliganden har även gjorts i författningskommentaren. Regeringens bedömning är att det förslag som nu läggs fram är förenligt med föreningsfriheten.

När det gäller den del av förslaget som rör offentlig uppmaning till samröre med en terroristorganisation konstaterar regeringen att en utvidgning av tillämpningsområdet för straffbestämmelsen om offentlig uppmaning innebär en inskränkning av den grundlagsskyddade yttrandefriheten. Frågan uppkommer om det är en befogad inskränkning. Yttrandefriheten får endast inskränkas genom lag med hänsyn till bl.a. rikets säkerhet och allmän ordning och säkerhet. En inskränkning får inte heller gå längre än vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som föranlett den.

Lagrådet efterlyste en mer utförlig proportionalitetsbedömning från regeringens sida och framhöll att en bedömning måste göras av vilken inverkan kriminaliseringen har på yttrandefriheten i förhållande till det allmännas vinst av att bekämpa terrorismen. Lagrådet ansåg att eftersom det straffbara området för samröresbestämmelsen var oklart ansågs också kriminaliseringens inverkan på yttrandefriheten oklar. Lagrådet fann att själva

osäkerheten kring vilka yttranden som kunde anses vara straffbara i sig var ett proportionalitetsproblem.

Regeringen, som anser att förslaget utgör en proportionerlig begränsning av yttrandefriheten, har i propositionen utvecklat sitt resonemang kring proportionalitet. Den anser vidare mot bakgrund av de justeringar som gjorts i samröresbestämmelsen att de oklarheter som Lagrådet pekade på inte längre gör sig gällande i förhållande till det förslag som nu läggs fram.

Sammantaget kan utskottet konstatera att regeringen har tagit hänsyn till Lagrådets synpunkter och gjort vissa justeringar i lagtexten och förtydliganden i författningskommentaren. Utifrån de utgångspunkter konstitutionsutskottet har att beakta ser utskottet inte något hinder mot att propositionen bifalls och att motion 2019/20:3427 av Linda Westerlund Snecker m.fl. (V) i enlighet med det avslås.

Stockholm den 12 december 2019

På konstitutionsutskottets vägnar

*Karin Enström*

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Karin Enström (M), Hans Ekström (S), Ida Karkiainen (S), Matheus Enholm (SD), Per-Arne Håkansson (S), Linda Ylivainio (C), Mia Sydow Mölleby (V), Ida Drougge (M), Fredrik Lindahl (SD), Tuve Skånberg (KD), Daniel Andersson (S), Tina Acketoft (L), Mikael Strandman (SD), Camilla Hansén (MP), Erik Ottoson (M), Lars Jilmstad (M) och Nermina Mizimovic (S).

## Avvikande mening

### **Ett särskilt straffansvar för samröre med en terroristorganisation (V)**

Mia Sydow Mölleby (V) anför:

Enligt min mening är regeringens definitioner av vilka gärningar som kriminaliseras genom förslaget om samröresbrott alldeles för otydliga. Sammantaget är utformningen av rekvisiten för brottet samröre med en terroristorganisation för oprecisa. Det är t.ex. oklart vad som menas med att lämna annat liknande stöd till en terroristorganisation. De handlingar som omfattas av förslaget får typiskt sett anses som fundamentala för att någon över huvud taget ska kunna bedriva föreningsverksamhet. Därmed skulle förslaget i praktiken kunna begränsa föreningsfriheten och strida mot grundlagen.

Ett förslag om ett vidsträckt straffansvar för samröre med en terroristorganisation kan vidare på ett oförutsebart sätt träffa vardagliga handlingar och på så sätt riskera att begränsa föreningsfriheten. Enligt min mening kvarstår dessa farhågor trots att regeringen har gjort vissa justeringar i lagtexten efter synpunkter från Lagrådet. Det är också mycket olyckligt att journalistisk verksamhet inte uttryckligen undantas från samröresbrottet i lagtexten.

Jag ser med oro på utvecklingen de senaste åren som har inneburit att en mängd nya lagar antagits och som har lett till att vi börjar närma oss ett övervakningssamhälle. Frågor om personlig integritet och mänskliga rättigheter får gång på gång stå tillbaka.

Från de utgångspunkter konstitutionsutskottet har att beakta anser jag därför att justitieutskottet bör föreslå för riksdagen att propositionen avslås och att motion 2019/20:3427 av Linda Westerlund Snecker m.fl. (V) bifalls.