

REMISSYTTRANDE

2020-03-12

Dnr 0500/19

Er referens: Ju2019/03942/L5

Justitiedepartementet

103 33 Stockholm

Remissyttrande över betänkandet En ny terroristbrottslag (SOU 2019:49)

Brottsförebyggande rådet (Brå) har fått rubricerade betänkande på remiss och avger följande yttrande.

Brå tillstyrker förslaget om att införa en ny och sammanhållen terroristbrottslag, men har några synpunkter på straffmaximum för resandebrottet och utformningen av samröresbrottet samt någon redaktionell anmärkning.

Särskilt allvarlig brottslighet kontra terroristbrott

Lagförslaget innehåller en detaljerad beskrivning av vad som menas med särskilt allvarlig brottslighet (2 §). Lite längre fram finns den centrala bestämmelsen om terroristbrott. Den tar sikte på brott (vilket brott som helst, 4 §). För att ett brott ska kvalificeras som terroristbrott förutsätts dock särskilt graverande omständigheter, som att avsikten är att injaga allvarlig fruktan hos en befolkning.

Brå delar utredningens uppfattning att det hade varit att föredra om alla de gärningar som räknas upp under beteckningen särskilt allvarlig brottslighet (2 §) i stället hade kunnat hänföras under ett allmänt terroristbrott (4 §), men att det inte har varit möjligt till följd av internationella konventioner.

Däremot är det en fördel att terroristbrottet är flexibelt – gäller alltså brott i allmänhet – eftersom det kan vara svårt att veta vilka gärningar som i terrorhänseende kan aktualiseras i framtiden. Det är trots allt de särskilda kvalifikationsgrunderna som är det centrala och som karaktäriserar terroristbrottet och inte en uppräkningslista av specifika brott, eller som utredningen uttrycker det, terroristbrottet kan ses som ”en slags straffskärpningsreform” (s. 222).

Vid en snabb läsning av lagförslaget kan dock följden bli att man tror att det är något som fattas i bestämmelsen om terroristbrottet: Vid särskilt allvarlig brottslighet räknas upp en rad allvarliga brott medan terroristbrottet enbart nämner brott. Ett sätt att förtydliga att terroristbrottet kan avse vilket brott som helst, men att samtidigt kommunicera med den tidigare bestämmelsen om särskilt allvarlig brottslighet, kan vara att uttrycka lagtexten på följande sätt: Den som begår eller försöker begå ett brott enligt 2 § eller annat brott (...).

Resandebrottet

För brottet resa i terrorismsyfte kan fängelse ådömas i högst två år (10 §). Inte minst med tanke på senare års erfarenhet med omkring 300 resande från Sverige till Syrien och Irak, ställer Brå frågan om inte straffmaximum borde vara något högre. Särskilt i jämförelse med vissa andra brott med högre straffmaximum.

Många som reste gjorde det inte i ett vakuum utan de påverkades av sin närmiljö. Det var därför som vissa orter eller områden hade väsentligt fler resande än andra jämförbara

miljöer. Även om det kan ha funnits skillnader i resiliens, går det inte att bortse från att en eller flera resande i den lokala miljön uppmanat eller i vart fall inspirerat andra att också ta steget att resa. Exempelvis var det påfallande många resande från Örebro och Västra Götaland. Det var också en del i propagandan att skriva positiva berättelser om Kalifatet (Försvårshögskolan, Swedish Foreign Fighters, 2017). Det går därför att göra en viss jämförelse med brottet rekrytering till terrorism som har ett högre straffmaximum än resandebrottet, fängelse tre år.

Framför allt får resandebrottet anses ha karaktären av förfälsdelikt, där syftet är att förhindra vad en resa med terrorismsyfte kan leda till för allvarlig brottslighet på ort och ställe. Det påminner därför om vapenbrott, där straffmaximum för brott av normalgraden är fängelse i tre år. Vid grovt brott är straffminimum det samma som straffmaximum för resandebrottet, fängelse två år, och ännu högre för synnerligen grovt vapenbrott.

Samröre med terroristorganisation

Utredningen föreslår att ett nytt brott införs i lagstiftningen, samröre med terroristorganisation. Kriminaliseringen gäller vissa uppräknade stöd som är ägnade att främja, stärka eller understödja en terroristorganisation. Enligt Brås uppfattning kan bestämmelsen knappast tillämpas på stöd till ensamagerande eller personer som tidigare haft en koppling till en organisation, men valt att uppträda som ensamagerande. I litteraturen beskrivs att det till och med är en medveten strategi att i ett operativt skede frigöra sig från organisationen. På det sättet kan organisationen "frias", även om den i sak gynnas. Det förefaller som om den strategin framför allt tillämpas inom vit makt-miljön (Gardell, *Den ensamme terroristen?*).

För brottet finansiering av terrorism har en annan lösning valts (6 §). Det omfattar finansiellt stöd som ska användas även av en ensam terrorist (Cameron och Cornell, SvJT 2017 s. 907). Varför inte detsamma gäller för samröresbrottet framstår som mindre klart.

En sannolikt vanligare situation torde vara att stödet av sociala skäl gäller en viss person och inte en organisation. Inom exempelvis organiserad narkotikabrottslighet förekommer att särskilt känsliga uppgifter som att förvara pengar eller större lager anförtros tidigare skolkamrater samt mödrar eller flickvänner (Brå 2007:4). Förmodligen är det personer som många gånger varken vill uppmuntra till den brottsliga verksamheten eller som har någon insyn i brottsligheten. I stället motiveras stödet av starka personliga och känslomässiga band. Ett antagande är att liknande stöd från särskilt lojala personer kan förekomma även i terrorsammanhang.

Eftersom den föreslagna bestämmelsen om samröre tar sikte på situationer som "typiskt sett främjar, stärker eller understödjer en terroristorganisation" (s. 272) uppkommer frågan i vad mån stödjaren måste ha någon kunskap om mottagarens organisationstillhörighet för att stödet typiskt sett ska stödja organisationen när syftet i själva verket är att stödja en viss person.

Det är vanligt att personer inom extremistmiljöer har begått eller begår brott som inte är politiskt, ideologiskt eller religiöst motiverade (Brå 2009:15, Säkerhetspolisen 2010). Det finns bedömare som anser att det är en förhållandevis stor överlappning mellan extremism och organiserad brottslighet, vilket enligt Makarenko (2004) brukar betecknas som "nexus" (se temanummer 16, år 2019, European Journal of Criminology, kommande antologi med Paoli och Fijnaut som red.). Situationer måste rimligtvis uppkomma där det är svårt att bedöma till vilken "verksamhet" ett stöd är adresserat, och därmed ägnat att stödja.

Förslaget innebär en vidsträckt kriminalisering, men frågan om förändringar, till exempel att inkludera stöd till ensamagerande, bör avvaktas till dess bättre underlag har tagits fram.

Organisationsbegreppet

Som framgått ovan är organisationsbegreppet av central betydelse för samröresbrottet. I lagförslaget har dock ribban för vad som är en organisation satts lågt. Vad som avses är inte enbart juridiska personer utan även mer eller mindre varaktiga grupperingar och nätverk.

Bestämmelsen om samröresbrott får anses utgå från att personen stödjer ett befintligt nätverk, något man kan samröra med. Frågan är hur man hanterar en situation där den eller de som samrör samtidigt är den person eller de personer som gör att det blir ett nätverk. Exempelvis kunde det finnas en huvudman och ett antal stödjare. Ett antagande är att en person inte kan fällas till ansvar för samröre med en terroristorganisation om den personen samtidigt är en förutsättning för att det ska vara ett nätverk. I så fall bestraffas i praktiken "medlemskap" i nätverket.

Situationen kan även uppkomma att ansvar riktas mot en stödjare, men att det finns även andra stödjare som inte åtalas för samröre, men som är nödvändiga för att det ska anses vara ett nätverk. Det kan då framstå som egendomligt att fälla en stödjare till ansvar och låta de andra utgöra nätverket tillsammans med huvudmannen. De andra kan givetvis straffas för andra brott, till exempel medverkan till olika våldsbrott.

Inte minst erfarenheter från organiserad brottslighet innebär att organisationsbegreppet kan vara mycket komplicerat. Personer uppträder som solitärer, men kan ingå i ett eller flera nätverk, samtidigt som det kan vara svårt att reda ut var det ena nätverket börjar och det andra slutar. Problemet diskuterades tidigt av Peter Reuter i hans arbete med den talande titeln *Disorganized crime* från 1983 (se även Rostami, *Criminal organizing*).

Motståndsrörelser

Totalitära regimer brukar inte erkänna motståndskämpar som kombattanter utan betraktar dem som terrorister och därmed kriminella. Den enes frihetskämpe är den andres terrorist. Utredningen hade i uppdrag att analysera behovet av att klargöra vissa grundläggande förutsättningar för straffbestämmeleternas tillämpning. Utredningen hänvisar till tidigare förarbeten som klargjort att terroristlagstiftningen inte ska tillämpas på handlingar som begås av till exempel motståndsrörelser som i totalitära stater arbetar för införande av ett demokratiskt samhällsskick. Utredningen anser det dock svårt att i lagtext finna en metod som hanterar denna typ av spänningar i terroristlagstiftningen.

Utredningen ställer sig bakom den principiella utgångspunkten som kommit till uttryck i tidigare förarbeten "samtidigt som lagstiftningen måste ge utrymme för att i det enskilda fallet kunna betrakta allvarligt våld mot individer och samhällen som terroristhandlingar, oberoende av våldets bakomliggande drivkrafter" (s. 348). Enligt Brå är uttalandet otydligt. Eftersom det är förarbeten som styr denna typ av frågor kan ett klargörande övervägas i lagstiftningsärendet.

Detta yttrande har beslutats av generaldirektören Kristina Svartz. Vid handläggningen deltog forsknings- och utredningsrådet, docent Lars Korsell, föredragande, samt Robert Kindroth, tf biträdande enhetschef, Centrum mot våldsbejakande extremism.

Kristina Svartz

Lars Korsell