



JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds universitet

Martin Billing

Kriminalisering av terrorismresor

LAGF03 Rättsvetenskaplig uppsats

Uppsats på juristprogrammet
15 högskolepoäng

Handledare: Moa De Lucia Dahlbeck

Termin: HT15

Innehåll

SUMMARY	1
SAMMANFATTNING	2
FÖRKORTNINGAR	3
1 INLEDNING	4
1.1 Bakgrund	4
1.2 Syfte och frågeställningar	5
1.3 Metod och material	6
1.4 Disposition och avgränsningar	6
1.5 Forskningsläge	7
2 FOLKRÄTT	8
2.1 Introduktion	8
2.2 Säkerhetsrådet	8
2.2.1 Säkerhetsrådets befogenheter	8
2.2.2 Resolution 2178	9
2.2.2.1 Resolutionens innehåll	9
2.2.2.2 Legitimitetsproblem med resolution 2178	11
2.2.2.3 Terroristbegreppet och den humanitära rätten	12
2.3 Financial Action Task Force (FATF)	13
2.3.1 Introduktion	13
2.3.2 Rekommendation nr 5	13
3 SVENSKT RÄTT	15
3.1 Utgångspunkter för kriminalisering	15
3.2 SOU 2015:63 och Prop. 2015/16:38	17
3.2.1 Inledning	17
3.2.2 Reform med anledning av Resolution 2178	18
3.2.2.1 Rekryteringslagen	20
3.2.2.2 Finansieringslagen	21
3.2.3 Reform med anledning av FATF Rekommendation 5	21
3.2.3.1 Finansieringslagen	22
3.3 Remissinstanserna mot bakgrund av resolution 2178 och rekommendation 524	
3.4 Tilläggsdirektiv 2015:61	24

4 ANALYS OCH SLUTSATSER	26
KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING	29

Summary

Based on international law methodology and legal dogmatics, this thesis processes bill: 2015:63 *Criminal liability when traveling for terrorist purposes* and the international legal documents that led to the bill. The purpose of this thesis is to, from a legal certainty standpoint, examine the opposed interests contained in the bill. Foreign terrorist fighters pose a great threat and there is great interest in criminalization of such travels. However, the bill contains far-reaching legislation and the critic from remittance has been severe.

The purpose of the bill is to satisfy the obligations the Swedish government that Sweden has regarding its relationship with The UN as well as with Financial Action Task Force (FATF). The Security Council resolution 2178 demands of every member of the UN to legislate criminal liability regarding the travels of foreign terrorist fighters. FATF recommendation 5 demands criminal liability of financing of ant person or organization with ties to terrorism.

The foundation of international law is the principle of sovereignty and the bases of any international obligation is consent. This thesis examine weather or not Sweden really has given its consent to the UN and FATEF, in the sense that these organizations can oblige Sweden to legislate. According to the UN charter and the agreement between Sweden and FATF there is no basis for such claim.

The bill is motivated by falsely alleged international obligations but also by the interest of protecting Swedish and foreign citizens from terrorism. However, the bill also poses limitations regarding human rights and lacks adequate precision and predictability.

Sammanfattning

Genom rättsdogmatisk och folkrättslig metod behandlar denna uppsats proposition 2015/16:78 *Ett särskilt straffansvar för resor i terrorismsyfte* och de internationella instrument som föranlett lagförslaget. Syftet med uppsatsen är att utifrån ett rättssäkerhetsperspektiv undersöka de motstående intressen som lagförslaget innefattar. Det finns ett stort intresse av att införa strafflagstiftning som kriminaliserar så kallade ”terrorismresor”. Samtidigt innebär detta lagförslag långtgående kriminalisering vilket har kritiserats hårt hos remissinstanserna.

Lagförslaget har tillkommit för att uppfylla de krav som regeringen upplever att Sverige har i förhållande till FN och Financial Action Task Force (FATF). Säkerhetsrådets resolution 2178 ställer krav på FN:s medlemsstater att kriminalisera terrorismresor och FATF rekommendation 5 ställer krav på kriminalisering av finansieringen av person eller organisation, som har koppling till terrorism.

Grundläggande i folkrätten är varje stats suveränitet och samtycke utgör förutsättning för att internationella förpliktelser ska kunna uppstå. Uppsatsen utreder huruvida Sverige verkligen har gett samtycke till FN och FATF som tillåter förpliktelser mot nationell lagstiftning. Enligt FN-stadgan och den överenskommelse Sverige träffat med FATF saknas det belegg för det.

Det svenska lagförslaget motiveras av felaktigt påstådda internationella förpliktelser men även av skyddsintresset att skydda svenska och utländska medborgare från terrorism. Propositionen innebär samtidigt begränsning av mänskliga fri- och rättigheter och utformningen av lagförslagen saknar adekvat tydlighet och förutsebarhet.

Förkortningar

Art	Artikel
BrB	Brottsbalk
EU-domstolen	Europeiska Unionens Domstol
FATF	Financial Action Task Force
FN	Förenta Nationerna
ICJ	International Court of Justice
RF	Regeringsform
Res	Resolution
SOU	Statens offentliga utredningar

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Den 24 september 2014 antog FN:s säkerhetsråd enhälligt resolution 2178.¹ Resolutionen syftar till att bekämpa det fenomen som i Sverige beskrivs som ”terrorismresor”, dvs att människor från olika platser i världen reser till andra länder och deltar i terrorism eller terrorismträning. Resolutionen är till viss del antagen inom säkerhetsrådet beslutande kompetens och är till den delen bindande för alla medlemsstater. Beslutet innebär krav för alla medlemsstater att säkerställa strafflagstiftning i enlighet med det som resolutionen stipulerar. I skrivande stund är det ovisst exakt hur många personer som har rest från Sverige och övriga länder för att delta i terrorism eller emottaga sådan träning. Enligt senaste siffran är det ca 300 från Sverige och ca 25 000 världen över som har rest till Syrien eller Irak för att ansluta sig till extremistiska grupper som Islamiska staten, Al Nusra-fronten och Al-qaida.²

Detta föranledde den svenska regeringen att den 18 december 2014 tillsatte en utredning som skulle undersöka huruvida Sverige levde upp till de krav på strafflagstiftning som resolutionen krävde såväl som huruvida Sverige levde upp till krav ställda av Financial Action Task Force (FATF) rekommendation 5 - *Kriminalisering av terrorismfinansiering*. Delbetänkandet skulle även komma med nya lagförslag i de fall det behövdes.³ Utredningen mynnade den 16 juni 2015 ut i SOU 2015:63 *Straffrättsliga åtgärder mot terrorismresor*. Den 17 december 2015 utgavs regeringens proposition 2015/16:78 *Ett straffansvar för resor i terrorismsyfte*, vilken har stöd från båda de politiska blocken.⁴

¹ Security Council 7272nd meeting, Wednesday, 24 september 2014, 3 p.m, s. 2.

² Prop 2015:/16:78, s. 22; Homeland Security comitee: Final report of the task force on comabating terrorist and fighter travel, September 2015, s 12.

³ Kommittédirektiv 2014:155 den 18 dec 2014.

⁴ Pressmeddelande den 10 december 2015, Överenskommelse om åtgärder mot terrorism, s. 1.

1.2 Syfte och frågeställningar

Syftet med denna uppsats är att undersöka de internationella instrument som föranlett den svenska propositionen och propositionen i sig. Det finns en avvägning mellan intresset av effektiv antiterrorlagstiftning å ena sidan och intresset av att värna om svenska utgångspunkter vid kriminalisering å andra sidan. Ämnet omfattar även en diskurs huruvida Sverige riskerar att adoptera legislativa problem genom transformation av dessa internationella instrument.

Framställningen ämnar besvara följande frågeställningar:

- Vilka folkrättsliga förpliktelser följer av säkerhetsrådets resolution 2178 och FATF rekommendation 5 i förhållande till Sverige?
- Vad är gällande och kommande svensk rätt inom ramen för terrorismresande?
- Utifrån allmänna utgångspunkter vid kriminalisering vad kan sägas om det nya lagförslaget?

I denna uppsats anläggs ett rättssäkerhetsperspektiv och det är med utgångspunkt i vad som är rättssäkert som ämnet kommer analyseras. En entydig definition av rättssäkerhet existerar dock inte men 1:1:3st RF ger en god sammanfattning; all offentlig makt ska utövas under lagarna. Genom att normbinda makthavare, rättstillämpare såväl som lagstiftare, säkerställs medborgarskyddet mot godtycklig maktutövning.⁵ Rättsregler ska för den enskilde individen vara tydliga och klara, förenliga med mänskliga värden och gällande rätt.⁶ Rättsregler ska grunda sig på, och garantera förutsebarhet. De ska även för den enskilde innebära rättsskydd i förhållande till andra människor.⁷

⁵ Sterzel 1998, s. 41 & Warnling-Nerep, Lagerqvist Veloz Roca, Bernitz, Sandstöm 2015, s. 40.

⁶ Petersson 1996, s. 22ff.

⁷ Fränberg 2000/2001, s. 269-280.

1.3 Metod och material

Genomförande kräver ett folkrättsligt såväl som svenskt perspektiv. Den del av uppsatsen som behandlar folkrättsliga frågor har undersökts genom folkrättslig metod. Folkrättens källor har utgjort utgångspunkten för undersökningen och därför har jag använt mig av traktat, klassiskt folkrättslig doktrin, praxis från internationella domstolar samt artiklar ifrån folkrättsliga tidskrifter. I den delen av uppsatsen som behandlar den svenska rätten såväl som svensk lagstiftningsförfarande har klassisk rättsdogmatisk metod använts. Materialet består av relevant lagstiftning, doktrin och förarbeten.

1.4 Disposition och avgränsningar

För att förstå varför Sverige inlett denna lagstiftningsprocedur och den kritik som kan riktas mot densamma, kommer uppsatsen inledas med behandling av de folkrättsliga aspekterna. Vilket innehåll som finns i resolution 2178 och rekommendation 5 samt vilken roll säkerhetsrådet och FATF har internationellt och i förhållande till Sverige. Därefter kommer lagförslaget behandlas med bakgrund av svenska rättsstatliga principer vid kriminalisering. Framställningen avslutas med ett analyserande avsnitt som behandlar lagförslaget utifrån det som kan konkluderas i de föregående kapitlen.

Avgränsningarna har styrts av utrymme. Det innebär att uppsatsen har avgränsats till att innehålla ungefär samma sak som SOU 2015:63 med undantag för processuella tvångsmedel och domsrätt. Konsekvent innebär det också att beträffande de folkrättsliga frågor som ämnet för sig fokuserar uppsatsen på punkt sex i resolution 2178 och FATF:s rekommendation 5. Det innebär även att i den mån som uppsatsen behandlar allmänna rättsprinciper vid kriminalisering så har en avgränsning gjorts i förhållande till de principer som inte tillför någonting till diskussionens kvalitet. Beträffande mänskliga fri- och rättigheter kommer heller inte de bestämmelser som inte tillför diskussionen någonting behandlas.

1.5 Forskningsläge

Forskningsläget kring resolution 2178 och FATF rekommendation 5 är knapphändig. Däremot finns det gedigen engelsk doktrin kring avgränsningen av säkerhetsrådets funktion och befogenhet. Det finns även doktrin som behandlar liknande resolutioner som denna, särskilt efter antagande av säkerhetsrådets resolution 1373. Vidare finns det flera klassiska verk som behandlar folkrätten i allmänhet. SOU 2015:63 har remitterats till 54 instanser inklusive lagrådet. Allmänna utgångspunkter för kriminalisering har behandlats i offentligt tryck vid ett flertal tillfällen av vilka kan nämnas: prop. 1975/76:209, prop 1994/95:23 och SOU 2013:38. Ämnet har även behandlats i svensk juridisk doktrin av exempelvis Nils Jareborg.

2 Folkrätt

2.1 Introduktion

Den fundamentala utgångspunkten är att internationella förpliktelser är beroende av samtycke och konsensus.⁸ Om internationell överenskommelse innebär förpliktelser mot svensk lagstiftning krävs det att detta samtycke kommer ifrån riksdagen enligt 10:3 RF. Denna suveränitetsprincip finns även inskriven i Förenta Nationernas Stadga (FN-stadgan) och utgör grunden för varje medlemsstat förbundenhet mot Förenta Nationerna (FN).⁹

2.2 Säkerhetsrådet

2.2.1 Säkerhetsrådets befogenheter

Inledningsvis går det att reflektera kring om FN generellt är ett organ tänkt att medföra legislativa krav på sina medlemsstater eller om detta är någonting som enligt folkrätten ligger utanför FN:s roll. Enligt United Nations International tribunal of the former Yugoslavia i mål Tadic (IT-94-1) finns det inget lagstiftande organ i vanlig mening inom FN,¹⁰ och det finns ingen bestämmelse i FN-stadgan som explicit ger något organ kompetensen att bedriva legislativ verksamhet.¹¹ Vidare menar International Court of Justice (ICJ) att FN-organ har vissa befogenheter som inte är explicit angivna i stadgan om det är väsentligt för fullgörandet av dess uppgift.¹² Det finns heller ingen bestämmelse som explicit förbjuder det.

Säkerhetsrådets möjlighet att besluta tvingande resolutioner är inte endast beroende av det generella mandat som tillfaller FN, utan också av den konstitutionella uppdelning mellan organen inom FN.¹³ Det närmsta stadgan

⁸ Thrirlway 2014, s. 97-110 & Brownlie 2003, s. 3-30.

⁹ UN charter Art 2.

¹⁰ Tadic case, decision on the defence motion for interlocutory appeal on jurisdiction, paragraph 43, 1995.

¹¹ Simma, Khan, Nottle, Paulus, Wessendorf 2012, s. 1254; Ross 1989, s. 57.

¹² Akande 2014, s. 261.

¹³ Talmon, 2005, s. 175-193.

kommer till att explicit reglera legislativa moment är att ge generalförsamlingen behörighet att uppmana till utveckling av internationell rätt och dess kodifikation. Generalförsamlingen har även till uppgift att meddela rekommendationer till medlemsstater eller säkerhetsrådet, kring internationellt samarbete inom fred och säkerhet.¹⁴ Säkerhetsrådet har enligt artikel 24-26 FN-stadgan till uppgift att upprätthålla fred och säkerhet. De medel som rådet har att tillgå stipuleras i kapitlen VI, VII, VIII och XII.¹⁵ Enligt Koskenniemi kan säkerhetsrådet ses som polisen, vars uppgift är att upprätthålla ordningen medan generalförsamlingens åliggande är att utveckla rätten.¹⁶ Samtidigt menar vissa författare att rådets uppgift utvecklas över tid eftersom manifestationen av internationellt hot förändras och att rådet sedan dess födelse har genomgått en förändring.¹⁷

Enligt artikel 25 och 103 FN-stadgan är säkerhetsrådets beslut bindande för alla medlemsstater och ska vid konflikt med andra internationella åtaganden premieras. Däremot framgår i avgörande från EU-domstolen i de förenade målen Kadi och al Bakarat (c-402/05p och C 415/05p) att både EU-rätten och nationell konstitutionell rätt sätter gränser för skyldigheten att genomföra bindande resolutioner antagna av säkerhetsrådet.¹⁸

2.2.2 Resolution 2178

2.2.2.1 Resolutionens innehåll

Säkerhetsrådets resolution 2178 antogs enhälligt den 24 september 2014.¹⁹ Resolutionen är en av flera resolutioner antagna av säkerhetsrådet i ambition att bekämpa terrorism som ett hot mot fred och säkerhet.²⁰ Huvuddragen i resolutionen innehåller förslagna åtgärder inom internationellt informationsutbyte och samarbete, och betonar vikten av den roll som FN har

¹⁴ The UN Charter Art 11 & 13(2).

¹⁵ The UN Charter Art 24 (2).

¹⁶ Koskenniemi 1995, s. 325-348.

¹⁷ Simma, Khan, Notle, Paulus, Wessendorf, 2012, s1253 f; Talmon, 2005, s 175-193; Szasz 2002, s. 901-905.

¹⁸ Förenade målen c-402/05p och C 415/05p, punkt 305-308; Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet remissyttrande (prop 2015/16:73) s. 1.

¹⁹ Security Council 7272nd meeting, Wednesday, 24 september 2014, 3 p.m, s. 2.

²⁰ Se ex: Res 1267 (1999), Res 1373 (2001).

i detta arbete. Den understryker vikten av preventiva åtgärder i syfte att motverka extremism på globala, regionala och lokala plan. Framför allt adderar den krav på medlemsstater att i nationella rättsordningar kriminalisera beteende så som beskrivet i punkt sex i resolutionen. Essensen i resolution 2178 är att säkerhetsrådet vill stävja det globala problemet med att människor från olika länder reser till andra platser i världen för att delta i, eller tränas i terrorism.

De delar i resolutionen som författats inom rådets beslutande kapacitet är huvudsakligen de som innebär förpliktelser emot medlemsstaternas nationella lagstiftning. I artikel sex i resolutionen skriver säkerhetsrådet:

”Recalls its decision, in resolution 1373 (2001), that all Member States shall ensure that any person who participates in the financing, planning, preparation or perpetration of terrorist acts or in supporting terrorist acts is brought to justice, and decides that all States shall ensure that their domestic laws and regulations establish serious criminal offenses sufficient to provide the ability to prosecute and to penalize in a manner duly reflecting the seriousness of the offense:

(a) their nationals who travel or attempt to travel to a State other than their States of residence or nationality, and other individuals who travel or attempt to S/RES/2178 (2014) 14-61606 5/8 travel from their territories to a State other than their States of residence or nationality, for the purpose of the perpetration, planning, or preparation of, or participation in, terrorist acts, or the providing or receiving of terrorist training;

(b) the wilful provision or collection, by any means, directly or indirectly, of funds by their nationals or in their territories with the intention that the funds should be used, or in the knowledge that they are to be used, in order to finance the travel of individuals who travel to a State other than their States of residence or nationality for the purpose of the perpetration, planning, or preparation of, or participation in, terrorist acts or the providing or receiving of terrorist training; and,

(c) the wilful organization, or other facilitation, including acts of recruitment, by their nationals or in their territories, of the travel of individuals who travel to a State other than their States of residence or nationality for the purpose of the perpetration, planning, or preparation of, or participation in, terrorist acts or the providing or receiving of terrorist training”.²¹

Det är ovanstående del i resolutionen som föranlett kommittédirektiv 2014:144 vilket är ett beslut om utredning huruvida den svenska terrorlagstiftningen lever upp till de krav som resolutionen ställer upp. Utredningen kom senare att mynna ut i SOU 2015:63 *straffrättsliga åtgärder mot terrorismresor*.

²¹ Res 2178 (2014), s. 4f.

2.2.2.2 Legitimitetsproblem med resolution 2178

Dels förs det fram kritik emot resolutionen i den meningen att rådets spelrum har vissa begränsningar. Flera författare anser att stadgan inte tillåter en resolution som rör sig kring ett abstrakt hot eller beteende mot internationell fred och säkerhet. Istället ska ett hot avse en specifik situation som är konkret avgränsad eller som utgör en tydlig manifestation av ett sådant beteende.²² Enligt resolution 2178 beskrivs hotet: ”terrorism in all its forms and manifestations”.²³ Andra författare menar att säkerhetsrådets verksamhet endast är begränsad av vad som är hänförligt till internationell fred och säkerhet, vilket är någonting som idag inte ser likadant ut som det gjorde när stadgan skrevs år 1945.²⁴

Dels menar kritiker att utifrån de åtgärder som står säkerhetsrådet till buds, saknas befogenhet att anta resolutioner som påtvingar medlemsstaterna krav på nationell lagstiftning.²⁵ Andra menar att de åtgärder som rådet kan tillgå är föränderliga eftersom stadgan lämnar utrymme för utveckling av dess tillämpning.²⁶ Ytterligare ett argument är att detta möjliggör för snabbt och proaktivt agerande mot det hot som finns mot internationell fred och säkerhet innan det hinner manifestera sig konkret.²⁷ Om rådet har agerat *intra* eller *ultra vires*²⁸ är svårt att få klarhet i eftersom det saknas någon judiciell kropp vars uppgift är att kontrollera rådets agerande. Huruvida rådets agerande överhuvudtaget judiciellt kan prövas är dessutom omtvistat och problematiskt i sig.²⁹ Om rådet har agerat *ultra vires* är konsekvensen att resolutionen är en nullitet.³⁰

²² Happold 2003, s593-610, Scheinin, Just Security, 2014.

²³ Res 2178 (2014), s. 1.

²⁴ Talmon, 2005, s. 175-193; Szasz 2002, s. 901-905.

²⁵ Happold 2003, s. 593-610, Scheinin, Just Security, 2014; Martinez, s. 333-359.

²⁶ Talmon 2005, s. 175-193, Simma, Khan, Ntsele, Paulus, Wessendorf 2012, s. 1311; Tadic case, decision on the defence motion for interlocutory appeal on jurisdiction, paragraph 35, 1995.

²⁷ Martinez 2008, s. 333-359.

²⁸ Inom eller utom befogenhet.

²⁹ Alvarez 1996, s. 1-39, Talmon 2005, s. 175-193; Akande 2014, s. 264.

³⁰ UN Charter Art 25 & Akande 2014, s. 264.

2.2.2.3 Terroristbegreppet och den humanitära rätten

Språket i resolutionen har även kritiserats för att vara vagt och det största misstaget är att säkerhetsrådet, precis som vid antagandet av resolution 1373, inte definierade vad begreppet terrorism innebär. Konsekvensen av detta är att oron har vuxit kring hur resolutionen kommer att implementeras och användas i olika medlemsstater. Vissa kritiker menar att resolutionen saknar klarhet, förutsebarhet och proportionalitet, både avseende dess syfte och dess genomförande. Att den dessutom inte diskuterar internationell terrorism, utan terrorism i alla dess former bäddar enligt kritiker för att den kommer att kunna missbrukas av vissa regeringar.³¹ Historiskt har det visat sig att liknande resolutioner för med sig bieffekter, vilka är i konflikt med mänskliga rättigheter och internationell rätt.³²

Humanitära rätten är en del av folkrätten som är väldigt väl kodifierad och utgör regler vilka är tillämpliga under en väpnad konflikt. Relevanta konventioner innehåller exempelvis reglering för: distinktionen mellan kombattanter och civila, kombattantprivilegiet, behandling av krigsfångar, otillåten krigsföring samt krigsbrott.³³ Kärnan i detta är att under en väpnad konflikt gäller inte vanliga regler. Det innebär att annars kriminella gärningar som begås inom konflikten inte utgör brott.³⁴ Synnerligen relevant för denna framställning är att skillnaden mellan kombattant och terrorist ofta beror på perspektiv. Ett känt talesätt lyder: *den enes terrorist är den andres frihetskämp*. Detta talesätt sammanfattar väl problematiken som uppstår mellan å ena sidan en strafflagstiftning enligt resolution 2178 och den humanitära rätten.

Resolutionen inleder med att klargöra att den inte är tänkt att kollidera med den humanitära rätten men saknar vägledning hur distinktionen mellan terrorist och annan ska göras.³⁵

³¹ Scheinin, Just Security, 2014 & Van Ginkel, ICCT Commentaries, 2014.

³² Human Rights Watch rapport & Amnesty International rapport.

³³ Haagkonventionen, Haag 18 oktober 1907; Genevekonvention III, Geneve 12 augusti 1949; Genevekonvention IV, Geneve 12 augusti 1949; Genevekonventionens tilläggsprotokoll I & II den 8 juni 1977.

³⁴ Linderfalk 2012, s. 223.

³⁵ Res 2178, s. 1.

2.3 Financial Action Task Force (FATF)

2.3.1 Introduktion

FATF är en internationell organisation vars uppgift är att på ett globalt plan utarbeta standarder och policyer, rättsliga såväl som administrativa och operativa. Dess syfte är att bekämpa pengatvätt, finansiering av terrorism och finansiering av spridning av massförstörelsevapen samt andra relaterade hot mot integriteten i de finansiella systemen.³⁶

2.3.2 Rekommendation nr 5

Vid organisationens utvärdering av Sveriges år 2006 uppdagades det att svensk lagstiftning inte helt var förenlig med de standarder som framgår av rekommendationerna.³⁷ Sverige har kriminaliserat finansiering av person eller organisation om avsikten med finansieringen är att den ska användas för särskilt allvarlig brottslighet, vilket omfattar terrorism.³⁸ Detta var en direkt konsekvens av den Internationella konventionen om bekämpande av finansiering av terrorism 1999 (54/109).³⁹ Enligt rekommendation 5 bör det kriminaliserade området vara vidare än så:

”Countries should criminalise terrorist financing on the basis of the Terrorist Financing Convention, and should criminalise not only the financing of terrorist acts but also the financing of terrorist organisations and individual terrorists even in the absence of a link to a specific terrorist act or acts. Countries should ensure that such offences are designated as money laundering predicate offences.”

Diskrepansen i förhållande till svensk lagstiftning består i att rekommendationen omfattar även de fall då finansiering sker till en person eller organisation med koppling till terrorism, oavsett vad syftet med finansieringen är. Vidare framgår det även av tolkningsnoten att en sådan resa som avses i resolution 2178 inkluderas i rekommendationens straffbara område.⁴⁰ Enligt propositionen och i delbetänkandet beskrivs FATF:s rekommendationer som politiskt bindande i förhållande till Sverige

³⁶ The FATF Recommendations, s. 7.

³⁷ TAFT third evaluation, february 2006, s. 36.

³⁸ Finansieringslagen, 2-3§§.

³⁹ Finansieringslagen, 1§.

⁴⁰ The FATF Recommendations, s 37 tolkningsnot A3.

och medförande av krav på svensk lagstiftning.⁴¹ Ett sådant riksdagsbeslut som föreskrivs i 10:3 RF då internationella åtaganden medför förpliktelser i förhållande till svensk lagstiftning saknas dock i förhållande till FATF.

⁴¹ SOU 2015:63 s 138 f; Prop. 2015/16:78 s, 16.

3 Svenskt rätt

3.1 Utgångspunkter för kriminalisering

Allmänna principer för kriminalisering har behandlats i svensk doktrin av Nils Jareborg m.fl. och i offentligt tryck har ämnet utretts vid flera tillfällen, exempelvis i SOU 1992:61 och i SOU 2013:38. I doktrin såväl som i offentligt tryck beskrivs strafflagstiftning som beroende av några grundläggande principer.

Legalitetsprincipen rymmer flera generella krav. Inget straff utan föreskrift i lag, ingen föreskrift får tillämpas retroaktivt eller analogt till nackdel för den enskilde och en föreskrift måste vara precis och bestämd till sin utformning. Inbegripet i denna princip gäller även att kriminalisering är generell och avser brottstyper samt att kriminalisering inte riktar sig mot en person utan istället mot en gärning eller underlåtelse. Principen kan summeras som ett krav på lagstiftning att i förhållande till den enskilda medborgaren vara förutsebar.

Proportionalitetsprincipen innebär att det ska föreligga ekvivalens mellan en gärningstyps förkastlighet och dess bestraffning samt ekvivalens mellan olika gärningstyper i dess bestraffningar om förkastligheten är densamma.

Humanitetsprincipen stadgar att även andra skäl än rättvisa ska vara vägledande vid kriminalisering.⁴² Att hota med straff genom kriminalisering är moraliskt förkastligt om samma resultat kan uppnås med andra medel.

Kriminalisering bör tillgripas som *ultima ratio*, endast om inga andra mindre ingripande medel kan användas i stället.⁴³ Enligt Jareborg finns det risk för att lagstiftning istället används som en *sola ratio*, vilket kan leda till straffrättslig inflation och att kriminalisering då tenderar åt symbolik istället för repressivitet.⁴⁴ Det framgår i SOU 1992 och SOU 2013 att den straffrättsinflationen är verklighet och att den har stått sig under lång tid.⁴⁵

⁴² Asp, Ulväng, Jareborg 2013, s. 45-53.

⁴³ SOU 1992:61, s. 104ff; SOU 2013:38, s. 479, 492-497; Jareborg 2001, s 53

⁴⁴ Jareborg 2014, s. 23-38.

⁴⁵ SOU1992:61, s 103 f & SOU 2013:38 s 476.

För att kriminalisering ska vara aktuellt krävs det att det finns ett godtagbart skyddsintresse som hotas av gärningen eller beteendet. Vad som är ett legitimt skyddsintresse är inte definierat någonstans, men bestämmelserna i 2 kap RF utgör en katalog över centrala intressen⁴⁶. Det finns även ett krav på att kriminalisering inte ska komma ifråga om kriminaliseringen krockar med ett tillräckligt värdefullt motstående intresse.⁴⁷ Slutligen ska kriminaliseringen vara effektiv, tillämplig och behövlig i förhållande till konkurrerande regler.⁴⁸

Huruvida dessa principer är detsamma som kriterier för lagstiftning är något som inte är helt klarlagt. I SOU 2013:38 skriver författarna att principerna ger utrymme för avsteg. Dock ska enbart tunga skäl motivera ett sådant undantag, ett exempel ifrån utredningen är i de fall Sverige behöver göra avsteg för att uppfylla sina internationella åtaganden. Utgångspunkten bör även i de fallen vara att kriminaliseringen är förenlig med principerna, och om avsteg görs så ska det ske efter gedigen motivering.⁴⁹

Tydligt är att rättsstatliga principer för kriminalisering är tätt förknippade med mänskliga rättigheter och många av principerna angivna ovan stammar ifrån, eller existerar för att skydda just dessa fri- och rättigheter. I Sverige anges mänskliga fri- och rättigheter i RF kap 2, varav 2:19 RF stadgar att ingen lag eller föreskrift får meddelas i strid mot Sveriges åtaganden enligt Europeiska konventionen för mänskliga rättigheter (EKMR). I SOU 2015:63 och prop. 2015:/16:38 diskuteras motsättningen mellan genomförandet av denna utökade antiterrorlagstiftning och vissa av dessa fri- och rättigheter. Tilläggas bör även att det i resolutionens egna inledning framgår att det är av vikt för säkerhetsrådet att resolutionen antas i syfte att värna om, och begränsas i förhållande till just dessa värden.⁵⁰

⁴⁶ SOU 2013:38, s. 481ff; Asp, Ulväng, Jareborg, 2001 s. 53.

⁴⁷ SOU 2013:38, s. 491.

⁴⁸ SOU 1992:61, s. 111 & SOU 2013:38 s 493 ff.

⁴⁹ SOU 2013:38, s. 499.

⁵⁰ Res 2178, s. 1.

En djupare undersökning kring mänskliga värden enligt svensk och internationell rätt ryms inte i denna framställning. Istället kommer texten återspegla lagstiftningskedjan och den diskussion som funnits i delbetänkande, remissutlåtanden och lagförslag. De värden som därför är särskilt intressanta för denna framställning är föreningsfriheten och rörelsefriheten vilka båda hittas i RF och EKMR.⁵¹ Ur ett kriminaliseringssynpunkt bör dessa värden utvärderas i förhållande till de ventiler av begräsning som finns i RF och EKMR.⁵² Utöver att begräsning endast kan ske med stöd i lag bör det nämnas att en sådan begräsning aldrig får gå utöver vad som är nödvändigt i förhållande till ändamålet med kriminaliseringen. Om så sker ska lagstiftaren tydligt redovisa sina syften.⁵³ För alla dessa värden gäller att en begräsning kan grunda sig på allmän ordning och rikets säkerhet.⁵⁴ Avslutningsvis bör det nämnas att rättighetsskyddet i grundlagen inte sträcker sig längre än det skyddsintresse som från demokratiskt perspektiv är motiverat.⁵⁵

3.2 SOU 2015:63 och Prop. 2015/16:38

3.2.1 Inledning

Den svenska antiterrorlagstiftning är koncentrerad i tre specialstrafflagar. Lag (2003:48) om straff för terroristbrott (terroristbrottslagen), lag (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskild allvarlig brottslighet (rekryteringslagen) och lag (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall (finansieringslagen).

I förhållande till resolution 2178 och FATF rekommendation 5 finns det hål i den svenska lagstiftningen enligt utredningen. Delbetänkandet och lagförslaget innebär reform i finansieringslagen och rekryteringslagen men inte i terroristbrottslagen. Samtidigt är den Terroristbrottslagen av största vikt för

⁵¹ 2:1 RF; Art 11 EKMR; Art 2 EKMR, tilläggsprotokoll nr 4.

⁵² 20:20-25 RF & Art 15-18 EKMR.

⁵³ 2:21 RF; Prop. 1975/76:209, s. 153f.

⁵⁴ 2:23-24 RF.

⁵⁵ Prop. 1975/76:209, s. 139.

denna framställning eftersom den innehåller den svenska definitionen av terroristbrott. Både rekryteringslagen och finansieringslagens bestämmelser hänvisar till terroristbrottslagen indirekt genom kriminalisering av begreppet ”särskilt allvarlig brottslighet”.⁵⁶

Terroristbrottet begås genom att någon av de gärningar som finns kriminaliserade i andra strafflagar företas, exempelvis: BrB 3:1, 3:2, 3:6, 4:1, 4:2, 12:3, 13:1, 13:4. Detta framgår av 3 § terroristbrottslagen. Det som gör gärningen till ett terroristbrott och inte brott enligt BrB är att brottet har företagits i syfte som anges i 2 § i terroristbrottslagen:

”För *terroristbrott* döms den som begår en gärning som anges i 3 §, om gärningen allvarligt kan skada en stat eller en mellanstatlig organisation och avsikten med gärningen är att

1. injaga allvarlig fruktan hos en befolkning eller en befolkningsgrupp,
2. otillbörligen tvinga offentliga organ eller en mellanstatlig organisation att vidta eller att avstå från att vidta en åtgärd, eller
3. allvarligt destabilisera eller förstöra grundläggande politiska, konstitutionella, ekonomiska eller sociala strukturer i en stat eller i en mellanstatlig organisation.”

3.2.2 Reform med anledning av Resolution 2178

De gärningar som enligt resolution 2178 beskrivs som brottsliga är inte till alla delar kriminaliserade enligt svensk rätt. I detta är regeringens och utredningens bedömning överens.⁵⁷

Med anledning av punkt 6a i resolutionen ska det vara straffbart att resa eller försöka resa om syftet med resan är att planera, förbereda eller delta i terrorism. Det finns ingen bestämmelse i svensk rätt som kriminaliserar just detta beteende. Inte heller finns detta beteendet kriminaliserat genom tillämpning av osjälvständiga brottsformer.⁵⁸

Närmare 300 personer har rest ifrån Sverige till Syrien och Irak sedan sommaren 2012 för att ansluta sig till extremistiska grupper. Inte endast finns det uppgift på att vissa av dessa har gjort sig skyldiga till terroristbrott utan

⁵⁶ Rekryteringslagen 2§ & finansieringslagen 2§.

⁵⁷ Prop. 2015/16:78, s. 20.

⁵⁸ Ibid, s. 21-25.

även krigsförbrytelser och brott mot mänskligheten. Det faktum att dessa personer sedan kan återvända till Sverige utgör ett allvarligt hot mot svensk säkerhet. Att särskilt kriminalisera resandet bedöms kunna ha betydelse för att motverka och förhindra att konsekvenser som följer av allvarlig brottslighet.⁵⁹ Säkerhetspolisen anför å ena sidan att en kriminalisering innebär en försämrad möjlighet att inhämta uppgifter från exempelvis anhöriga eller från återvändande personer. Å andra sidan bör kriminaliseringen föra med sig en allmänpreventiv funktion.⁶⁰ Avgörande för regeringens förslag är resolutionens bindande status.⁶¹

Enligt punkt 6b i resolutionen föreskrivs att det ska vara kriminaliserat att direkt eller indirekt tillhandahålla eller insamla tillgångar avseende en sådan resa eller försök till resa som kriminaliseras enligt punkt a. I finansieringslagen är det kriminaliserat att samla in, tillhandahålla eller ta emot egendom i syfte att den ska användas för att eller med vetskap om att den ska användas för att begå särskilt allvarlig brottslighet.⁶² Finansiering av en sådan resa är inte kriminaliserat. Eftersom resan i sig ännu inte utgör ett självständigt brott är gärningen heller inte kriminaliserad i förfäلتet heller - med undantaget att resan i sig skulle utgöra ett tydligt förled till särskilt allvarlig brottslighet. En vidare kriminalisering motiveras av att genom en kriminalisering av finansieringen försvåras genomförandet av särskilt allvarlig brottslighet.⁶³

Enligt punkt 6c i resolutionen ställs det krav på kriminalisering av organiserande eller underlättande av en persons resa så som beskriven i punkt 6a. Enligt rekryteringslagen är det kriminellt att förmå någon annan att begå eller medverka till särskilt allvarlig brottslighet.⁶⁴ Tillsammans med medverkansbestämmelsen i 23:4 BrB och uppviglingsbestämmelsen i 16:5 BrB anses det enligt propositionen i nuläget vara kriminaliserad.⁶⁵

⁵⁹ Prop, s. 21-23.

⁶⁰ SOU:2015:63, s. 56-57.

⁶¹ Prop 2015:63, s. 24.

⁶² Finansieringslagen 3§.

⁶³ Prop 2015/16:38, s. 25.

⁶⁴ Rekryteringslagen 5§.

⁶⁵ Prop. 2015/16:78, s. 26.

3.2.2.1 Rekryteringslagen

5b§ rekyteringslagen

”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 §.*

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.”⁶⁶

Personen behöver inte ha lämnat hemorten för att bestämmelsen ska kunna tillämpas. Terrorism enligt resolutionen översätts till särskilt allvarlig brottslighet. Straffansvaret omfattar inte resor som görs för att förbereda särskilt allvarlig brottslighet som inte är straffbelagd i förberedelsestadiet, men i övrigt ska osjälvständiga brottsformer kunna tillämpas i förhållande till bestämmelsen. Bestämmelsen ska även vara subsidiär i förhållande till bestämmelser i terroristbrottslagen och BrB om det enligt någon av dessa föreskrivs strängare straff. Straff ska inte dömas ut om det endast funnits obetydlig fara för att gärningen skulle leda till särskilt allvarlig brottslighet eller om den är att anse som ringa.⁶⁷

Genom kriminaliseringen begränsas enskildas rätt till rörelsefrihet vilket var kritik som framfördes ifrån justitiekanslern och Rivil Rights Defenders remissutlåtande i av delbetänkandet. I propositionen motiverar regeringen denna begränsning med skyddsintresset av att förhindra och försvåra genomförandet av särskilt allvarlig brottslighet. En avvägning har gjorts och begränsningen bedöms vara proportionerlig och nödvändig.⁶⁸

Bestämmelsens utformning i propositionen har inte ändrats i betydande utsträckning i förhållande till utredningens utformning.⁶⁹ De flesta remissinstanserna har ingenting att invända mot bestämmelsen eller tillstyrker den. Den kritik som framförs riktar sig mot svårigheten att ur bevisynpunkt klarlägga vad som är syftet med resan, vilket utgör ett avgörande rekvisit för

⁶⁶ Ibid, s. 11f.

⁶⁷ Ibid, s. 32-40.

⁶⁸ Ibid, s. 36.

⁶⁹ SOU 2015:63, s. 31 & Prop, 2015/16:38, s. 11f.

lagföring. Konsekvensen av detta befaras bli att bestämmelsen endast kan tillämpas vid hemkomst och därför till viss del tappa sin preventiva funktion. Dessutom kritiseras bestämmelsen för att innebära en kriminalisering av en avsikt ur ett subjektivt perspektiv istället för en gärning.⁷⁰ Konsekvensen av detta kan tänkas innebära en kollision med den humanitära rätten, dvs resor som företas inom ramen för vad som enligt resonemang i avsnitt 2.4 är fullt legitima. Eller att oskyldiga resor bedöms eller misstänks vara kriminella fastän de inte är det, alternativt att bestämmelsens tillämpningssvårigheter är så omfattande att den tappar sin funktion.

3.2.2.2 Finansieringslagen

”3a§ finansieringslagen

Den som samlar in, tillhandahåller eller tar emot pengar eller annan egendom i syfte att egen-domen 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.

Ansvar enligt denna lag ska inte dömas ut om gärningen är belagd med samma eller strängare straff i brottbalken eller i lagen (2003:148) om straff för terroristbrott.”⁷¹

Kriminaliseringen avser inte osjälvständiga brottsformer.⁷² Texten i bestämmelsen är nästintill identisk med texten i delbetänkandet.⁷³ Kritiken som framgår av remissutlåtandena riktar sig mot att straffskalan för brottet är densamma som för kriminaliseringen av en resa enligt 5a § rekryteringslagen. Detta menar kritikerna inte är proportionerligt.⁷⁴

3.2.3 Reform med anledning av FATF Rekommendation 5

FATF rekommendation 5 innebär kriminalisering vid finansiering av person eller organisation med koppling till terrorism, oavsett vad syftet med finansieringen är. Detta är inte kriminaliserat enligt svensk lag, vare sig i finansieringslagen eller i förfäلتet.⁷⁵

⁷⁰ Remissutlåtanden från Justitiekanslern; Åklagarmyndigheten; Säkerhetspolisen; Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet; Sveriges Advokatsamfund; Civil Rights Defenders

⁷¹ Proposition 2015/16:78, s. 8f.

⁷² Ibid, s. 43.

⁷³ SOU 2015:63, s. 28 & Prop. 2015/16:78, s. 9 f.

⁷⁴ Remissutlåtanden från Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet; Sveriges advokatsamfund; Civil Rights Defenders; Internationella juristkommissionen.

⁷⁵ Prop. 2015/16:78, s. 45.

Propositionen argumenterar vidare att oavsett de krav på strafflagstiftning som följer av FATF:s rekommendation så finns det behov av denna kriminalisering.⁷⁶ Propositionen lutar sig mot rapporten *finansiering av terrorism en nationell riskbedömning*. Rapporten beskriver hotet som begränsat men inte försumbart⁷⁷ och att det allvarligaste hotet består i att det från Sverige strömmar pengar till organisationer utomlands.⁷⁸ Med nu gällande lagstiftning finns det stora lagföringsvårigheter ur bevishänseende framförallt i de fall då en mottagarorganisation även utövar annan verksamhet än terrorism, exempelvis humanitärt arbete.⁷⁹

3.2.3.1 Finansieringslagen

3§

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 med-verkan 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.

Denna bestämmelse har ändrats för att även omfatta kriminalisering av person eller organisation oavsett syfte med finansieringen, förutsatt att finansören har vetskap om denna koppling. Förslaget är i huvudsak detsamma som det i utredningen och syns i första stycket andra punkten.

Majoriteten av remissinstanserna tillstyrkte förslaget eller hade ingenting att invända emot det. Den kritik som framfördes från remissinstanserna rör sig särskilt kring att det även i detta fall anses vara svårt att tillämpa bestämmelsen eftersom tillämpligheten är beroende av vem eller vad som är mottagande av finansieringen.⁸⁰ Dessutom kritiseras den för att utgöra en begränsning av

⁷⁶ Ibid, s. 46.

⁷⁷ Gemensam rapport Finansiering av terrorism, en nationell riskbedömning, Dnr 12-13024, 2014, s. 41.

⁷⁸ Ibid, s. 25ff.

⁷⁹ Ibid, s. 34.

⁸⁰ Remissutlåtanden från Justiekanslern; Juridiska fakultetsnämnen vid Uppsala universitet; Sveriges advokatsamfund; svenska journalistförbundet; Svenska röda korset; Lagrådsyttrande.

föreningsfriheten.⁸¹ Dels finns en problematik i hur rättstillämpare såväl som enskilda individer ska förstå eller bedöma en person eller organisation som en sådan som begår särskilt allvarlig brottslighet. Dels riskerar kriminaliseringen att straffbelägga en finansiering som skett i exempelvis humanitärt syfte om mottagaren har en koppling till terrorism. Sammantaget mynnade kritiken ut i att förslaget saknar klarhet, tydlighet och förutsebarhet.

Beträffande de frågetecken som är kopplade till mottagaren argumenterar regeringen att terroristhandlingar motsvaras av begreppet särskild allvarlig brottslighet. Konsekvent betyder det att terrorister är personer som utför sådana gärningar och att en terroristorganisation är grupp av dessa personer. Vidare innebär denna nya kriminalisering att vissa gärningar som enligt nu gällande lagstiftning ligger för långt ifrån fullbordanspunkten kommer omfattas. Det handlar således om att möjliggöra lagföring av personer i ett tidigare stadium i förhållande till den gärning som är farlig. Regeringen understryker också att det för ansvar krävs vetskap om kopplingen till särskilt allvarlig brottslighet hos mottagaren. Trots att lagrådsutlåtandet beskriver förslaget som långtgående argumenterar regeringen för att den är nödvändig och ändamålsenlig.⁸²

Angående den kritik som berör föreningsfriheten anför regeringen att bestämmelsen inte utgör ett direkt hinder eftersom den inte begränsar en förening att verka för lovliga syften. Regeringen är medveten om att en bieffekt kan vara att sammanslutningar vars verksamhet också är lovlig, försvåras. Detta är dock inte ett tillräckligt starkt motstående intresse.⁸³

⁸¹ Remissutlåtande från Justiekanslern; Civil Rights Defenders; juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet.

⁸² Prop. 2015/16:78, s. 48ff & Lagrådsyttrandet.

⁸³ Prop. 2015/16:78, s. 56.

3.3 Remissinstanserna mot bakgrund av resolution 2178 och rekommendation 5

Delbetänkandet och propositionen saknar ordentlig diskurs som utreder vilka folkrättsliga förpliktelser som resolution 2178 och rekommendation 5 bär med sig. Detta saknas genomgående även i remissinstanserna med ett undantag – Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet som anför att utredningen har överdrivit innebörden i båda dessa internationella instrument. Nämnden beskriver att det knappast är säkerhetsrådets uppgift att anta resolutioner med lagstiftningskaraktär. Resolutionen bör därför inte ska betraktas som någonting som Sverige behöver följa slaviskt utan istället, med utrymme för nationellt skön, som bindande påbud att vidta åtgärder. Beträffande FATF anför nämnden att det är en icke-traktatbunden, informell organisation som saknar folkrättsliga förpliktelser.⁸⁴ I lagrådsyttrandet framgår kritik mot alla bestämmelserna i lagförslaget. Rådet anför att förslagen innebär långtgående kriminaliseringar och det kan ifrågasättas om de är förenliga med den försiktighet som bör gälla vid kriminalisering. Mot bakgrund av att förslagen bygger på säkerhetsrådets resolution 2178 och FATF rekommendation 5 anser rådet att det inte bör motsätta sig förslagen.⁸⁵

3.4 Tilläggsdirektiv 2015:61

Den 17 juni 2015 beslutades att utvidga utredningen *om genomförandet av vissa straffrättsliga åtaganden för att förhindra och bekämpa terrorism*. Utöver innehållet i direktiv 2014:155 ska utredningen delvis undersöka 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 sådant brott. Detta betyder regeringen anser att det finns ett behov av ytterligare utredning i förhållande till den humanitära rätten, om bestämmelsen i 23:12 BrB *olovlig värvning* bör utredas, och om Sverige bör tillträda en antal konventioner och

⁸⁴ Juridiska fakultetsnämnen vid Uppsala universitet remissutlåtande.

⁸⁵ Lagrådsyttrande.

tilläggsprotokoll. Denna utvidgade utredning ska vara klar senast 23 juni 2016.⁸⁶

⁸⁶ kommittédirektiv 2015:61, s. 1.

4 Analys och slutsatser

Det är tydligt att det finns ett behov av att både internationellt och i Sverige vidta strafflagstiftningsåtgärder för att hindra personer från att resa eller finansiera en sådan resa som sker i terrorismsyfte. Skyddsintresset omfattar även finansiering av en sådan resa och finansiering av person eller organisation som bedriver terrorismverksamhet. Avsikten med resolution 2178 och rekommendation 5 är att erbjuda rättskydd i förhållande till dessa hot.

Folkrättsliga förpliktelser mot Sverige föds ur samtycke från Sverige. I förhållande till säkerhetsrådet är Sverige förbundet enligt det samtycke som följer av medlemskapet i FN. Detta samtycke sträcker sig dock inte längre än vad som följer av FN-stadgan. Enligt artikel 25 och 103 i stadgan är Sverige förpliktigad att följa de beslut som fattas av säkerhetsrådet oavsett andra internationella förpliktelser. Samtidigt har Europadomstolen fastslagit att konstitutionell rätt kan begränsa denna skyldighet. Säkerhetsrådets kompetens sträcker sig inte heller längre än vad som följer av FN-stadgan. Säkerhetsrådets uppgift är att upprätthålla internationell fred och säkerhet och har tilldelats vissa verktyg för att kunna utföra den uppgiften. Det mandatet bör inte begränsas till endast specifika situationer vilket flera kritiker menar utan kan även omfatta generella hot som terrorism. Däremot kan inte en resolution medföra förpliktelser mot nationell lagstiftning eftersom det inte framgår av FN-stadgan. Resolutionen är antagen *ultra vires* och faller därför utanför det förpliktigande samtycke Sverige gett FN. Detsamma kan sägas om FATF eftersom organisationen saknar den demokratiska förankring som krävs enligt 10:3 RF för att medföra åtaganden beträffande svensk lagstiftning.

De svenska lagförslagen aktualiserar betänkligheter i förhållande till många principer vid kriminalisering. Flera av bestämmelserna kan kritiseras för att ha otydliga rekvisit. Ett exempel är en ny bestämmelse i 5b § rekryteringslagen vars tillämplighet är beroende av avsikten med en resa, vilket innebär kriminalisering av en tanke.

Ett annat exempel är en ny bestämmelse 3§ finansieringslagen vars tillämplighet beror på om mottagare definieras som en sådan som har koppling till terrorism eller inte. Detta vållar bekymmer då lagstiftning ska vara förutsebar och tillämpbar. Vidare har lagförslaget kritiserats för att innebära kriminalisering av beteende väldigt tidigt i förhållande till gärning som faktiskt innebär fara eller skada för någon annan. Det är långtgående kriminaliseringar och strafflagstiftningen används i detta fallet inte *ultima ratio*. Det är inte proportionerligt att finansiering av en organisation, oavsett syfte, bestraffas lika hårt som en resa som företas i terrorismsyfte.

Avsteg från dessa principer kan göras och de ska inte likställas med kriterier. Undantag kan exempelvis göras om det påkallas för att uppfylla internationella åtaganden efter gedigen motivering. Propositionen motiverar genomgående regeringens ställningstaganden mot bakgrund av det skyddsintresse som beivrandet av terrorism utgör. Däremot bör propositionen ta större hänsyn till dessa principer vid utformningen av bestämmelserna.

Nära förknippat med föregående resonemang ligger respekten för mänskliga fri- och rättigheter. Särskilt intressant är begränsningen av föreningsfriheten och rörelsefriheten. Båda utgör relativa rättigheter som kan begränsas med hänsyn till rikets säkerhet, vilket i detta fall bör anses vara motiverat. Regeringen har tydligt redovisat sina syften i dessa avvägningar. Frihetskränkningen beträffande rörelsefriheten och föreningsfriheten motiveras dels av att det finns ett motstående intresse, dels av att begränsningen inte träffar föreningsfriheten när det utövas i lovliga ändamål.

Tydligt är att somliga oklarheter, framförallt i resolution 2178 transformeras in i den svenska lagstiftningen. Misstaget att inte definiera exakt vad som menas med ”terrorism i alla dess former” syns även i lagförslaget. I Sverige finns det tre lagar som reglerar terrorism och det är förvirrande att finansieringslagen och rekryteringslagen endast indirekt kriminaliserar terrorism genom att hänvisa till terroristbrottslagen.

I det nya lagförslaget finns det gränsdragningsproblem i förhållande till den humanitära rätten, eftersom det är svårt att definiera vem eller vad som är terrorist eller har koppling till terrorism. Detta kommer dock utredas enligt kommittédirektiv 2015:61. Det kan med bakgrund av det tyckas lite märkligt att påskynda fram lagstiftning, om angränsande område inte utretts tillräckligt. Synnerligen viktigt bör det vara att lagstiftning inte stressas fram, på det sätt som denna proposition har gjort, i de fall då lagstiftning så tydligt gör avsteg från normer i rättsordningen.

Rättssäkerhet innebär både rättskydd och respekt för rättsordningen. Detta lagförslag syftar till att öka rättskydd för svenska och utländska medborgare. Samtidigt innehåller den tydliga brister i förhållande till de utgångspunkter svensk rättsordning har i lagstiftningshänseende. Propositionen argumenterar att dessa brister är nödvändiga på grund av Sveriges folkrättsliga förpliktelser. Det är varken rättssäkert eller demokratiskt att regering och riksdagspartier handlar som om resolutionen och rekommendationen utgör internationella dekret när så inte är fallet. Propositionen bör utvärderas oavhängigt de internationella instrument som föranlett den, endast utifrån svenska utgångspunkter vid kriminalisering. Trots det starka skyddsintresse som regeringen anför så bör kriminalisering vara försiktigare och mer förutsebar än vad utformningen av bestämmelserna i detta lagförslag är.

Käll- och litteraturförteckning

Lagstiftning

SFS 1962:700 Brottsbalk.

SFS 1974:152 Regeringsform.

SFS 2002:444 lag om straff för finansiering av särskilt farligt brottslighet i vissa fall.

SFS 2003:148 lag om straff för terroristbrott.

SFS 2010:299 lag om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott eller annan särskilt allvarlig brottslighet.

Offentligt tryck

Prop. 1975/76:209 En ny regeringsform

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

SOU 1992:61 Ett reformerat åklagarväsende

SOU 2013:38 Vad bör straffas

SOU 2015:63 Straffrättsliga åtgärder mot terrorismresor

Kommittédirektiv 2015:61: Tilläggsdirektiv till Utredningen om genomförande av vissa straffrättsliga åtaganden för att förhindra och bekämpa terrorism (Ju 2014:26).

Myndighetspublikationer och remissyttranden

Finansinspektionen, Ekobrottsmyndigheten m.fl.: Gemensam rapport, Finansiering av terrorism, En nationell riskbedömning. Dnr 12-13024, 28 mars 2014.

Åklagarmyndigheten remissyttrande, 18 september 2015, ÅM-A 2015/1018

Justitiekanslern remissyttrande, 21 september 2015, dnr 4329-15-80.

Sveriges advokatsamfund remissyttrande, 22 september 2015, R-2015/1143

Svenska Journalistförbundet, 22 september 2015, Dnr 2015/73810

Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet remissyttrande, 24 september 2015, JURFAK 2015/52.

Svenska röda korset remissyttrande, 24 september 2015 Ju 2015/05069/L5

Svenska Avdelningen av Internationella Juristkommissionen, 25 september 2015

Civil Rights Defenders remissyttrande, 28 september 2015, ju2015/05069L5

Lagrådsyttrande, Utrag ur protokoll vid sammanträde, 7 december 2015

Internationella resolutioner och konventioner

The Charter of the United Nations, Rom 26 juni 1945

Security Council, Resolution 1267, 15 oktober 1999

Security Council, Resolution 1373, 28 september 2001

Security Council, Resolution 2178, 24 september 2014

Haagkonventionen, Haag, 18 oktober 1907

Genevekonvention III, Geneve, 12 augusti 1949

Genevekonvention IV, Geneve 12 augusti 1949

Genevekonventionens tilläggsprotokoll I den 8 juni 1977

Genevekonventionens tilläggsprotokoll II den 8 juni 1977

Internationella domstolsavgöranden

Joined cases C-402/05 P and C-415/05, Yassin Abdullah Kadi and Al Barakaat International Foundation v Council of the European Union and Commission of the European Communities, *European Court Reports*, 2008, I-06351.

United Nations international Tribunal for the former Yugoslavia. Prosecutor v Dusko Tadic, decision on the defence motion for interlocutory appeal on jurisdiction. 2nd oktober 1995. Tadic (IT-94-1).

Litteratur

Svensk litteratur

Asp, Petter, Jareborg, Nils, Ulväng, Magnus: Kriminalrättens grunder, andra upplagan, Iustus Förlag AB, Västerås 2013.

Frändberg, Åke, *Om rättsäkerhet*, Juridisk tidskrift 2000/2001.

Jareborg Nils, Allmän kriminalrätt, Iustus Förlag AB, Göteborg 2001.

Linderfalk, Ulf, Folkrätten i ett nötskal, upplaga 2:1, Studentlitteratur AB, Malmö 2012.

Petersson, Olof: Rättsstaten, Frihet, säkerhet och maktindelning i dagens politik, Norstedts Juridik AB, Göteborg 1996.

Sterzel, Fredrik: Författning i utveckling, Konstitutionella studier, 33 Rättsfondens skriftserie, Iustus Förlag AB, Solna 1998.

Warnling-Nerep, Wiweka, Lagerqvist Veloz Roca, Annika, Bernitz Hedvig, Sandstöm Lena: Statsrättens grunder, 5e upplagan, Wolters Kluwer Sverige AB, Polen 2015.

Engelsk litteratur

Akande, Dapo, International organisations, I Evans (red), International law, fourth edition, Oxford University Press, Italy 2014.

Alvarez, José Enrique, Judging the Security Council, American Journal of International Law, 1996, vol 90.

Brownlie, Ian, Principles of public international law, sixth edition, Oxford University Press, Hants 2003.

Happold, Matthew, Security resolution 1373 and the constitution of the united nations, Leiden Journal of international law, Vol 16, 2003.

Jareborg, Nils, Criminalization and the *ultima ratio principle*, I Ulväng & Cameron (red), Essays on Criminalisation & Sanctions, Iustus Förlag AB, Danmark 2014.

Koskeniemi, Martti, The Police in the Temple: Order, Justice and the UN – A Dialectical View, European Journal of International Law, Vol 6, 1995.

Martinez, Luis Miguel Hinojosa, The Legislative Role of the Security Council in its Fight Against Terrorism: Legal, Political and Practical Limits,

International and Comparative Law Quarterly, Vol. 57, 2008.

Ross, Alf: Constitution of The United Nations, analysis of structure and function, New York Rinehart & Company, New Jersey 1989.

Simma, Bruno, Daniel-Erasmus, Khan, Nolte, Georg, Paulus, Andreas, Wessendorf Nikolai, The Charter of the United Nations, a commentary, 3rd edition, vol 2, Oxford University Press, Croydon 2012.

Szasz, Paul, The Security Council starts legislating, American Journal of International Law, Vol. 96, 2002.

Talmon, Stefan, The Security Council as World Legislator, American Journal of International Law, Vol. 99, 2005.

Thirlway, Hugh, The sources of international law, I Evans (red), International law, fourth edition, Oxford University Press, Italy 2014.

Elektroniska källor

The FATF Recommendations, International standards on combating money laundering and the financing of terrorism & proliferation. February 2012, Updated october 2015.

Hämtad från den 15 december 2015 från:

[http://www.fatfgafi.org/publications/fatfrecommendations/?hf=10&b=0&s=desc\(fatf_releasedate\)](http://www.fatfgafi.org/publications/fatfrecommendations/?hf=10&b=0&s=desc(fatf_releasedate))

Financial Action Task Force. Third mutual evaluation/detailed assesment report: anti-money laundering and combating the financing of terrorism. 17 february 2006.

Hämtat den 15 december från:

<http://www.fatf-gafi.org/countries/#Sweden>

Security Council 7272nd meeting, Wednesday, 24 september 2014, 3 p.m.

Hämtad 3 december 2015 från:

http://repository.un.org/bitstream/handle/11176/89324/S_PV.7272-EN.pdf?sequence=21&isAllowed=y

Regeringens pressmeddelande den 10 december 2015, *Överenskommelse om åtgärder emot terrorism*. Hämtad 10 december 2015 från:

<http://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2015/12/pressinbjudan-overenskommelse-kring-atgarder-mot-terrorism-presenteras/>

Human Rights Whatch, Opportunism in the Face of Tragedy, Repression in the name of anti-terrorism.

Hämtad 6 december 2015:

<https://www.hrw.org/legacy/campaigns/september11/opportunismwatch.htm>

Amnesty international artikel: The backlash – human rights at risk throughout the world.

Hämtad 6 december 2015 från:

<https://www.amnesty.nl/nieuwsporaal/nieuws/backlash-human-rights-risk-throughout-world>

Scheinin, Martin. “Back to post-9/11 panic? Security Council resolution on foreign terrorist fighters”, Just Security. 23/9 2014. Bloggpost.

Hämtad 5 december från:

<https://www.justsecurity.org/15407/post-911-panic-security-council-resolution-foreign-terrorist-fighters-scheinin/>

Van Ginkel, Bibi. ”The New Security Council Resolution 2178 on Foreign Terrorist Fighters: A Missed Opportunity for a Holistic Approach”, ICCT Commentaries. 4/11 2014.

Hämtad 5 december från:

<http://icct.nl/publication/the-new-security-council-resolution-2178-on-foreign-terrorist-fighters-a-missed-opportunity-for-a-holistic-approach/>

Homeland Security comitee: Final report of the task force on combating terrorist and fighter travel, September 2015.

Hämtad den 1 januari 2016

<https://homeland.house.gov/wp-content/uploads/2015/09/TaskForceFinalReport.pdf>