

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2002-12-13

Närvarande: f.d. justitierådet Hans Danelius, regeringsrådet Gustaf Sandström, justitierådet Dag Victor.

Enligt en lagrådsremiss den 5 december 2002 (Justitiedepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om straff för terroristbrott,
2. lag om ändring i brottsbalken,
3. lag om ändring i lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall, m.m.,
4. lag om ändring i lagen (1952:98) med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål,
5. lag om ändring i lagen (2000:1225) om straff för smuggling,
6. lag om ändring i utlänningslagen (1989:529),
7. lag om ändring i lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll,
8. lag om ändring i lagen (1990:217) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m.,
9. lag om ändring i säkerhetskyddslagen (1996:627),
10. lag om ändring i polisdatalagen (1998:622),
11. lag om ändring i sekretesslagen (1980:100),
12. lag om ändring i lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt,
13. lag om ändring i lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård.

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av kanslirådet Stefan Johansson.

Förslagen föranleder följande yttrande av Lagrådet:

Förslaget till lag om straff för terroristbrott

Allmänt

Förslaget i remissen är föranlett av det rambeslut om bekämpande av terrorism som antogs av ministerrådet för rättsliga och inrikes frågor den 13 juni 2002. Ett utkast till rambeslutet godkändes av riksdagen den 29 maj 2002. I den proposition som föregick godkännandet (prop. 2001/02:135) fanns inga förslag till lagändringar. Sådana presenterades i stället i en inom Justitiedepartementet utarbetad departementspromemoria som remitterades efter det att rambeslutet antagits och därmed blivit bindande för Sverige. Den beredning som därefter skett har varit begränsad till frågan hur svensk lagstiftning bör anpassas till bestämmelserna i rambeslutet.

Beredningen skiljer sig härigenom från vad som normalt tillämpas i samband med internationella överenskommelser som kräver lagstiftning. Den gängse principen är att frågor om följdlagstiftning till en internationell överenskommelse tas upp samtidigt som frågan om godkännande av överenskommelsen. Ordningen är naturlig eftersom det först genom följdlagstiftningen blir klart vilka de närmare konsekvenserna av ett godkännande blir.

Lagrådet har förståelse för att det kan finnas anledning att i vissa hänseenden särbehandla rambeslut i förhållande till andra internationella överenskommelser. Från de synpunkter som Lagrådet har att beakta framstår det emellertid som angeläget att framhålla att kraven på beredning inte generellt bör ställas lägre när det gäller rambeslut och därav föranledd lagstiftning än vid andra former av internationella överenskommelser.

Lagrådet finner i sammanhanget anledning att anmärka att det av det nu aktuella rambeslutet framgår att medlemsstaterna är skyldiga att vidta de åtgärder som är nödvändiga för att följa bestämmelserna i rambeslutet senast den 31 december 2002. Den skyldigheten kan uppenbarligen inte uppfyllas (ikraftträdande föreslås till den 1 juli 2003). Redan vid godkännandet och antagandet av rambeslutet bör det ha stått klart att det knappast skulle vara möjligt för Sverige att med iakttagande av kraven på beredning genomföra nödvändig lagstiftning till den i rambeslutet angivna tidpunkten. Det måste i princip anses otillfredsställande att Sverige medverkar till antagande av ett bindande beslut i medvetande om att det sannolikt inte kommer att bli möjligt att uppfylla förpliktelserna i beslutet.

Frågor om terrorism och dess straffrättsliga behandling är av stor principiell betydelse och den tillnärmning av medlemsstaternas lagar som rambeslutet syftar till är givetvis betydelsefull i detta sammanhang. Som framgår av artikel 34 i Unionsfördraget är rambeslut bindande för medlemsstaterna när det gäller de resultat som skall uppnås, men de nationella myndigheterna får bestämma form och tillvägagångssätt. Det innebär att det aktuella rambeslutet lämnar ett förhållandevis brett utrymme för olika lagtekniska lösningar och skillnader i regleringarnas närmare innehåll. Detta har uppenbarligen också varit utgångspunkten när det i det nu framlagda förslaget exempelvis ansetts att de svenska bestämmelserna om medverkan, försök, förberedelse och stämpling är tillräckliga för att tillgodose de i artikel 2.2 upptagna kraven på kriminalisering liksom att de svenska bestämmelserna om företagsbot är tillräckliga för att tillgodose kraven på ansvar för juridiska personer i artikel 7. Lagrådet är för sin del inte övertygat om att dessa bedömningar på sikt kommer att visa sig hållbara men anser sig inte ha underlag för att motsätta sig att de nu läggs till grund för bedömningen av lagstiftningsbehovet.

I ett hänseende vill emellertid Lagrådet ifrågasätta om det inte i remissen dragits alltför långtgående slutsatser angående de krav som rambeslutet ställer på svensk lagstiftning. I remissen (s. 38) sägs att artikel 1.1 i rambeslutet är utformad "som en brottsbeskrivning" och att "de handlingar som omfattas av artikeln [skall], i den nationella lagstiftningen, anses utgöra terroristbrott". Det i remissen framlagda förslaget bygger uppenbarligen på denna uppfattning.

Uppfattningen synes grunda sig på den svenska versionen av rambeslutet enligt vilken "handlingar som avses i punkterna a-i - - - skall betraktas som terroristbrott i enlighet med brottsbeskrivningarna i nationell lagstiftning - - -". I den engelska språkversionen lyder denna del av artikeln "acts referred to below in points (a) to (i), as defined as offences under national law, - - - shall be deemed to be terrorist offences - - -". En liknande utformning har också bl.a. de danska, franska och tyska versionerna.

Om man i stället för att grunda sig på den svenska versionen utgår från de andra nu nämnda språkversionerna torde det, i motsats till vad som antagits i remissen, vara fullt möjligt att använda en straffskärpningsregel som ett sätt att genomföra rambeslutet. Det torde också finnas andra möjliga lagtekniska lösningar för att genomföra rambeslutet än den som lagts fram i remissen. Enligt vad som upplysts vid föredragningen har Finland valt en lagteknisk lösning som inte överensstämmer med de krav som enligt remissen skulle följa av rambeslutet.

Lagrådet vill härmed inte säga att en annan lösning med nödvändighet skulle vara bättre än den som föreslås i remissen. Om andra lösningar är möjliga hade det emellertid varit av värde att detta redovisats under beredningsförfarandet och att det gjorts en avvägning av

för- och nackdelar med olika lösningar. Det framstår från den synpunkten också som en brist att det i beredningsunderlaget inte finns någon redovisning av hur andra EU-länder än Danmark ansett sig böra uppfylla rambeslutets bestämmelser.

Det kan enligt Lagrådets mening väl tänkas att det med tillämpning av straffmättnings- och straffskärpningsregler hade varit möjligt att åstadkomma en lösning som skulle vara smidigare och tekniskt enklare än den i remissen föreslagna och som också skulle utgöra ett mindre ingrepp i den svenska strafflagens systematik. På det underlag som nu föreligger anser sig emellertid Lagrådet inte kunna förorda en principiellt annan uppläggningsplan än den som remissen bygger på.

2 §

I paragrafen anges de grundläggande rekvisit som skall vara uppfyllda för att sådana gärningar som anges i 3 § skall anses vara terroristbrott. Rekvisiten motsvarar med smärre justeringar direkt de i artikel 1.1 i rambeslutet angivna kriterierna för terroristbrott. Som berörts inledningsvis torde rambeslutet inte innebära ett krav på att dessa kriterier enligt nationell lag skall utgöra formella brottsrekvisit. Som brottsrekvisit framstår de också som mycket allmänt hållna på ett sätt som står i mindre god överensstämmelse med legalitetsprincipens krav på klar och tydlig lag. Detta gäller särskilt det s.k. objektiva rekvisitet att gärningen skall kunna allvarligt skada en stat eller en mellanstatlig organisation.

Någon närmare klarhet om vad som kan avses med en allvarlig skada för en stat eller en mellanstatlig organisation ger varken rambeslutet eller remissen. I författningskommentaren sägs visserligen att detta i princip skulle vara detsamma som avses i punkt 3 av de

alternativa överskjutande subjektiva rekvisiten, eller med andra ord allvarlig destabilisering eller förstöring av grundläggande politiska, konstitutionella, ekonomiska eller sociala strukturer i en stat eller i en mellanstatlig organisation. Att så skulle vara fallet motsägs dock av vissa av de exempel som ges i remissen. Även enligt ordalydelsen måste kravet på att gärningen skall kunna allvarligt skada en stat eller en mellanstatlig organisation anses tillämpligt på ett större antal gärningar än vad som täcks av de snäva kriterierna i punkt 3, och Lagrådet har också svårt att tro att den restriktiva tolkning av det objektiva rekvisitet som anges i författningskommentaren är förenlig med rambeslutets syfte.

En svårighet med tolkningen av det objektiva rekvisitet är vidare att den fara för skada som avses inte är en konkret fara utan enligt vad som sägs i remissen en s.k. abstrakt fara. Någon fara i det enskilda fallet behöver således inte ha förelegat. Hur tillämpningen skall gå till är dock inte närmare förklarat och rekvisitet framstår också mot den bakgrunden som otydligt (jfr Jareborg, Allmän kriminalrätt s. 172 och 177).

Lagrådet vill i sammanhanget också uppmärksamma de uttalanden som görs angående rambeslutets syfte och tolkning i författningskommentaren under 1 §. Såvitt Lagrådet förstår tar dessa kommentarer i första hand sikte på frågan vad som kan anses utgöra en sådan allvarlig skada som avses i 2 §.

Lagrådet anser alltså att det från legalitetssynpunkt kan riktas invändningar mot det nu framlagda förslaget. Mot bakgrund av att rambeslutet redan godkänts och är bindande för Sverige och att något underlag inte nu finns för en alternativ reglering motsätter sig emellertid inte Lagrådet att förslaget läggs till grund för lagstiftning.

3 §

I paragrafen anges genom hänvisning till olika gällande straffbestämmelser vilka slags gärningar som kan vara att bedöma som terroristbrott enligt lagen. Uppräkningen av straffbestämmelser grundar sig på den i artikel 1 i rambeslutet under punkterna a-i intagna förteckningen av brottstyper. I remissen har åtskillig möda lagts ner på att analysera vilka brott i svensk lag som motsvarar de i rambeslutet angivna gärningarna. Analysen förefaller i och för sig välgjord. Frågan är dock om en så detaljerad uppräknig av straffbestämmelser som förslaget innehåller är påkallad.

Rambeslutet anger olika gärningar som under vissa förutsättningar skall räknas som terroristbrott men utesluter inte att staterna låter den interna regleringen omfatta även andra gärningar. Den väsentligaste begränsningen av vad som utgör terroristbrott ligger knappast heller i de i rambeslutet angivna handlingstyperna utan i de generella kriterierna för terroristbrott. Det kan också vara svårt att förstå varför en straffbelagd gärning som begås med ett sådant uppsåt som krävs för terroristbrott och dessutom uppfyller det föreslagna särskilda objektiva rekvisitet i vissa fall inte skall betecknas som terroristbrott.

Problemet gör sig gällande även om man i princip godtar en uppräknig av det slag som finns i förslaget. I uppräknigen har inte endast olika typer av brott angivits utan en skillnad har också gjorts mellan olika grader av brotten. Det torde emellertid knappast kunna förekomma att brott av det slag som räknas upp i paragrafen skulle anses tillhöra en lindrigare grad om de begåtts med sådant uppsåt och med fara för sådan skada som krävs för terroristbrott. Graderingen synes mot den bakgrunden knappast fylla något ändamål. Ett undantag är möjligen människorov enligt punkt 4. Straffskalan för människorov är densamma som för terroristbrott medan mindre grovt

människorov i likhet med mindre grovt terroristbrott kan bestraffas med fängelse i upp till sex år. Om man endast ser till straffskalorna synes det alltså finnas utrymme för att ett människorov som uppfyller de i 2 § angivna rekvisiten för terroristbrott ändå skall bedömas som ett mindre grovt människorov. Sakligt sett synes dock en sådan ordning knappast vara lämplig utan närmast vara ägnad att skapa onödiga gränsdragningsproblem.

Motsvarande gäller också punkt 19 som avser olaga hot för vilket det inte endast ställs krav på att detta brott skall vara grovt utan också på att det skall avse någon av de gärningar som anges i punkterna 1-18, vilket alltså förutsätter att det görs en gradering av det brott som avses med hotet.

Lagrådet förordar mot den nu angivna bakgrunden att det i det fortsatta beredningsarbetet övervägs om den i paragrafen upptagna uppräknningen inte kan göras enklare och mer generell.

Förslaget till lag om ändring i brottsbalken

2 kap. 2 §

I paragrafen föreslås en utvidgning av svensk domsrätt på så sätt att den skall omfatta brott begångna utom riket i näringsverksamhet som utövas av en juridisk person med hemvist i Sverige. Den föreslagna bestämmelsen har sin grund i artikel 9.1 d i rambeslutet, där det anges att varje medlemsstat skall ha behörighet beträffande brott som behandlas i rambeslutet, om brottet har begåtts till förmån för en juridisk person som är etablerad inom dess territorium.

Den utvidgning av svensk jurisdiktion som nu föreslås är emellertid inte begränsad till sådana brott som omfattas av rambeslutet utan är

av generell natur. Lagrådet vill inte utesluta att det kan finnas goda skäl för en sådan utvidgning men konstaterar att några sådana skäl inte anförts i remissen. Utan närmare motivering anges där endast att det kan uppfattas som en brist i lagstiftningen att svenska domstolar inte har kompetens i fråga om brott som begås utom riket i näringsverksamhet som utövas av en juridisk person med hemvist i Sverige (remissen s. 66). I avsaknad av en närmare analys av behovet av en sådan principiellt betydelsefull utvidgning och av dess konsekvenser har Lagrådet inte underlag för att bedöma om det är lämpligt att generellt utvidga svensk jurisdiktion i detta avseende.

När det gäller den mera begränsade frågan om den straffrättsliga jurisdiktionen vid sådana brott som omfattas av rambeslutet noterar Lagrådet att det också föreslås en ändring i 2 kap. 3 § 6, varigenom terroristbrott begångna utanför Sverige föreslås generellt bli underkastade svensk jurisdiktion utan krav på dubbel straffbarhet. Skäl kan anföras för att detta i praktiken är tillräckligt för att uppfylla kraven i artikel 9.1 d i rambeslutet.

Sådana brott som avses i artikel 3 i rambeslutet är emellertid inte terroristbrott enligt den föreslagna svenska lagen. Det kan därför hävdas att rambeslutet kräver en särskild behörighetsregel för dessa fall. Den föreslagna begränsningen till brott i näringsverksamhet har emellertid inte något stöd i artikel 9.1 d i rambeslutet och juridiska personer kan dessutom vara etablerade i en stat även om de inte har sitt hemvist där. Det föreslagna tillägget är därför alltför begränsat i förhållande till ordalydelsen i rambeslutet.

Lagrrådet vill peka på att ett alternativt sätt att uppfylla kraven på jurisdiktion för brott som avses i artikel 3 är att i den föreslagna lagen om terroristbrott föra in en bestämmelse om dessa brott och låta den i 2 kap. 3 § 6 föreslagna hänvisningen gälla alla brott som avses i

lagen. Bestämmelsen skulle exempelvis kunna innebära att ett brotts anknytning till terroristverksamhet skall beaktas särskilt vid straffmätningen (jfr artikel 5.1 i rambeslutet).

2 kap. 3 §

Den nuvarande bestämmelsen i punkt 4 ger uttryck för hur man från svensk sida uppfattar den s.k. statsskyddsprincipen. Även om brottet begåtts utom riket är svensk domstol behörig om brottet förövats mot Sverige, svensk kommun eller annan menighet eller svensk allmän inrättning.

Enligt rambeslutet skall varje medlemsstat vidta de åtgärder som är nödvändiga för att fastställa sin behörighet i fråga om bl.a. brott enligt artiklarna 1-4 "mot en av Europeiska unionens institutioner eller ett organ som inrättats i enlighet med fördragen om upprättandet av den Europeiska gemenskapen eller Fördraget om Europeiska unionen och som har sitt säte i den medlemsstaten" (artikel 9.1 e). Praktiskt taget samma formulering används i den nu kommenterade paragrafen med undantag av att ordet "säte" ersatts med "hemvist". Någon begränsning till brott som avses i artiklarna 1-4 görs däremot inte.

En första fråga är om kravet i rambeslutet på visst säte gäller inte bara organen utan också EU:s institutioner (Europaparlamentet, rådet, kommissionen, domstolen och revisionsrätten). I motiven har regeln tolkats på det sättet. Det finns emellertid flera omständigheter som skapar tvivel kring denna tolkning. I denna fråga vill Lagrådet nämna följande.

I den svenska versionen talas alltså om brott som begåtts mot "en av Europeiska unionens institutioner eller ett organ som inrättats i enlighet med fördragen om upprättandet av den Europeiska gemen-

skapen eller Fördraget om Europeiska unionen och som har sitt säte i den medlemsstaten". De två relativsatser som inleds med "som" är samordnade, och frågan är därför om de båda kan hänföra sig även till "en av Europeiska unionens institutioner". Om detta varit avsikten, hade det sannolikt kommit till tydligare uttryck i texten. En jämförelse kan också göras med den engelska versionen som innehåller formuleringen "against an institution of the European Union or a body set up in accordance with the Treaty establishing the European Community or the Treaty on European Union and based in that Member State". Det är knappast en naturlig läsning av denna text att uppfatta "set up" som hänförligt även till "an institution of the European Union". Flertalet andra språkversioner talar i större eller mindre grad i samma riktning.

Därtill kommer att det i fråga om EU:s institutioner knappast skulle vara naturligt att ange att de har inrättats i enlighet med de aktuella fördragen och att det i vart fall skulle vara helt överflödigt att i fråga om dessa institutioner precisera hur de inrättats.

Slutligen kan som ett ytterligare element vid tolkningen hänvisas till att det inte är orimligt att uppställa ett krav på att medlemsstaterna skall likställa EU:s institutioner med sina egna statsorgan och att de därför skall ha jurisdiktion över brott riktade mot dessa institutioner oavsett var dessa har sitt säte.

Starka skäl talar därför enligt Lagrådets mening för att kravet på säte inom Sverige endast gäller särskilda organ inom EU eller EG och inte de centrala institutionerna.

Lagrådet känner alltså stor tveksamhet inför den tolkning som gjorts i motivtexten men har inte tillräcklig grund för att påstå att den är

felaktig. Godtas den tolkningen bör i vart fall lagtexten formuleras tydligare, förslagsvis enligt följande:

”4. om - - - inrättning, eller mot en av Europeiska unionens institutioner eller ett organ som inrättats i enlighet med fördragen om upprättandet av Europeiska gemenskapen eller Fördraget om Europeiska unionen, såvida institutionen eller organet har säte i Sverige.”

Som framgått kräver rambeslutet att svensk domsrätt säkerställs i fråga om brott mot artiklarna 1-4 men inte i fråga om andra brott. Terroristbrott regleras i punkt 6 i den här aktuella paragrafen. Vad som återstår är då, om brott som avses i artikel 2 hänförs till terroristbrott, sådana brott med anknytning till terroristbrott som avses i artikel 3 (grov stöld m.m.). Regleringen i punkt 4 har emellertid gjorts generell och omfattar alla brott. Vad Lagrådet anfört under 2 § om den föreslagna utvidgningen beträffande brott som begåtts i en juridisk persons verksamhet gäller även i fråga om förslaget till generell utvidgning i nu förevarande paragraf.

13 kap. 5 a §

När paragrafen kom till genom lagstiftning 1971 omfattade den bara brotten ”kapning av luftfartyg” och ”luftfartssabotage”. Vid lagstiftning 1990 ändrades bl.a. dessa brottsbeteckningar till ”kapning” – avseende luftfartyg, fartyg och plattformar i havet – och ”sjö- eller luftfartssabotage”. Såväl lagstiftningen 1971 som det tillägg som gjordes 1990 föranleddes av internationella konventioner. I samband med tillkomsten av den senare lagstiftningen anmärkte Lagrådet att de bestämmelser i brottsbalken som kunde vara tillämpliga på terroristhandlingar borde ses över i ett sammanhang, varvid förnyade överväganden borde göras om lämpligaste metod att införliva de internationella överenskommelserna med svensk rätt och konkurrens-

frågorna borde uppmärksammas (jfr prop. 1989/90:130 s. 35 och 82 f.).

När nu ytterligare en internationell överenskommelse skall införlivas återkommer problemen. Vad gäller den aktuella paragrafen synes ambitionen ha varit att anpassa den nya punkten (punkt 3) till innehållet i punkt 2 men att göra det på ett sådant sätt att tillämpningsområdet inte blir alltför vidsträckt. I sistnämnda hänseende har lätta lastbilar och personbilar som används av ett företag för transport av eget gods eller av egen personal uteslutits. Lagrådet har i och för sig förståelse för den avgränsningen men vill peka på alternativet att inrikta regleringen på yrkesmässiga, utåtriktade transporter (jfr 1 kap. 1 § yrkestrafiklagen [1998:290]) men då också t.ex. taxitrafik. En lösning enligt det alternativet synes vara mer i linje med rambeslutets formulering ”kapning av andra kollektiva transportmedel eller gods-transportmedel”. En lagtext baserad på detta alternativ skulle, med vissa ytterligare justeringar, kunna formuleras på följande sätt:

”3. ett maskindrivet spårfordon på järnväg, spårväg eller tunnelbana, som används för befordran av gods eller passagerare, eller ett annat fordon som används i yrkesmässig trafik,

döms för kapning till fängelse i högst fyra år.

För kapning döms även den som genom - - -.”

En sådan ändring förutsätter att hänvisningen i paragrafens sista stycke jämkas.

Övriga lagförslag

Lagrådet lämnar förslagen utan erinran.