

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2022-01-31

Närvarande: F.d. justitieråden Martin Borgeke och Mari Andersson
samt justitierådet Petter Asp

En samlad straffrättslig terrorismlagstiftning

Enligt en lagrådsremiss den 9 december 2021 har regeringen (Justitiedepartementet) beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. terroristbrottslag,
2. lag om ändring i brottsbalken,
3. lag om ändring i rättegångsbalken,
4. lag om ändring i lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård,
5. lag om ändring i lagen (1998:112) om ansvar för elektroniska anslagstavlor,

6. lag om ändring i lagen (1998:293) om utländska försäkringsgivares och tjänstepensionsinstituts verksamhet i Sverige,
7. lag om ändring i lagen (2000:1225) om straff för smuggling,
8. lag om ändring i lagen (2004:46) om värdepappersfonder,
9. lag om ändring i lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse,
10. lag om ändring i lagen (2006:343) om Försvarmaktens stöd till polisen vid terrorismbekämpning,
11. lag om ändring i lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden,
12. lag om ändring i lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott,
13. lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400),
14. lag om ändring i skyddslagen (2010:305),
15. lag om ändring i fängelselagen (2010:610),
16. lag om ändring i radio- och tv-lagen (2010:696),
17. lag om ändring i lagen (2010:751) om betaltjänster,
18. lag om ändring i försäkringsrörelselagen (2010:2043),
19. lag om ändring i lagen (2011:755) om elektroniska pengar,
20. lag om ändring i lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet,
21. lag om ändring i lagen (2014:275) om viss verksamhet med konsumentkrediter,

22. lag om ändring i lagen (2014:799) om sprängämnesprekursorer,
23. lag om ändring i tullagen (2016:253),
24. lag om ändring i lagen (2016:1024) om verksamhet med bostadskrediter,
25. lag om ändring i lagen (2017:496) om internationellt polisiärt samarbete,
26. lag om ändring i lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism,
27. lag om ändring i lagen (2020:968) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om ömsesidigt erkännande av beslut om frysning och beslut om förverkande,
28. lag om ändring i lagen (2021:1171) om behandling av personuppgifter vid Försvarmakten.

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av rättssakkunnige Johan Hilmertz.

Förslagen föranleder följande yttrande.

Förslaget till terroristbrottslag

Lagrådet noterar inledningsvis att lagens rubrik är snäv och inte på något sätt ger uttryck för att lagen innehåller straffbestämmelser som alls inte relaterar till terrorism. Detta blir särskilt tydligt nu när man har valt att ange vilka brottstyper som omfattas av begreppet särskilt allvarlig brottslighet. Lagrådet inser att det inte är lätt att konstruera en rubrik som blir både rättvisande och hanterlig, men det måste ifrågasättas om det är godtagbart att hänföra t.ex. varje finansiering eller rekrytering till olaga frihetsberövande under rubriken

terroristbrott. Det finns bl.a. en påtaglig risk för att detta kommer att skapa förvirring i medias rapportering från olika händelser.

2 §

I paragrafen anges vad som avses med särskilt allvarlig brottslighet. Lagrådet noterar att punkten 6 är mycket vid eftersom det – vid sidan av hänvisningen till att det ska vara fråga om ett uppsåtligt brott – överhuvudtaget inte finns någon "objektiv" begränsning i punkten (jfr t.ex. den som i förvirring ofredar människor på stan i syfte att destabilisera en stat). Även om det finns ett undantag för ringa fall i de bestämmelser som hänvisar till paragrafen (se 6–10 §§) så kan det ifrågasättas, om det straffbara området har avgränsats på ett godtagbart sätt. En mer allmän hänvisning till att frågan kan hanteras på ett förnuftigt sätt i rättstillämpningen framstår i sammanhanget som otillräcklig. Det kan naturligtvis sägas att brott av det slag som Lagrådet har pekat på inte kan få de följder som ett terrorismsyfte handlar om, men det är en begränsning av sådant slag som saknas i lagtexten.

4 §

För att ett handlande ska utgöra terroristbrott krävs enligt förslaget dels att någon begår eller försöker begå ett uppsåtligt brott, dels att det hos gärningspersonen finns ett överskjutande uppsåt (i avsikt att injaga allvarlig fruktan osv.), dels att gärningen allvarligt kan skada ett land etc. Straffbestämmelsens struktur är därmed påtagligt komplicerad. Detta gäller inte minst i fråga om uppsåtstäckning på olika plan. Enligt Lagrådets mening bör paragrafen förenklas.

Lagtexten kan lämpligen inledas med den gärning som gärningsmannen ska begå eller försöka begå. Sedan lägger man på de kvalificerande rekvisiten varvid man börjar med det objektiva rekvisitet (att gärningen allvarligt kan skada ett land etc.) som ska

vara uppsåtstäck och fortsätter med det överskjutande uppsåtet. Därefter anges rättsföljden, dvs. att gärningsmannen ska dömas för terroristbrott till ett visst straff. Ungefärligen så var paragrafen också formulerad i det bakomliggande betänkandet.

Lagrådet föreslår att paragrafens första stycke formuleras på följande sätt:

För *terroristbrott* döms den som begår eller försöker begå ett uppsåtligt brott om

1. gärningen allvarligt kan skada ett land eller en mellanstatlig organisation, och

2. gärningen begås i avsikt att

a) injaga allvarlig fruktan hos en befolkning eller en del av en befolkning,

b) otillbörligen tvinga ett offentligt organ eller en mellanstatlig organisation att vidta eller att avstå från att vidta en åtgärd, eller

c) allvarligt destabilisera eller förstöra grundläggande politiska, konstitutionella, ekonomiska eller sociala strukturer i ett land eller i en mellanstatlig organisation.

Lagrådet noterar vidare att försök till brott införs i själva straffbestämmelsen i 4 § samt att det av lagrådsremissen framgår att "försöker" i lagtexten relaterar till ett straffbart försök enligt 23 kap. 1 § brottsbalken. Normalt brukar man, när ord som försöker eller söker används i straffbestämmelser, syfta på ordets allmänna mening och inte på ett straffbart försök enligt 23 kap. 1 § (jfr t.ex. 16 kap. 4 och 5 §§ brottsbalken och 23 § första stycket 2 lagen, 1991:572, om särskild utlänningskontroll). Lagrådet ser emellertid inget hinder mot att använda ordet på det sätt som här sker. Att man på detta vis, i den självständiga straffbestämmelsen, lägger in ett försök enligt 23 kap. 1 § brottsbalken blir emellertid problematiskt när man samtidigt i 11 § i den föreslagna lagen kriminaliserar försök till terroristbrott. Lagrådet återkommer till detta i anslutning till den paragrafen.

I sammanhanget vill Lagrådet slutligen notera att den uppräknings av brottstyper som för närvarande finns i straffbestämmelsen om

terroristbrott tydligt indikerar att t.ex. vapenbrott ska kunna utgöra terroristbrott genom den särskilda punkten härom (jfr även punkterna 16–21 i nuvarande 3 § i lagen om straff för terroristbrott). Tanken måste uppenbarligen vara att det brott som vapenbrottet syftar till – inte vapenbrottet i sig – har de egenskaper som krävs, dvs. kan skada en stat etc., även om detta är svårt att få ihop med lagtexten (enligt lagtexten är det ju "gärningen" som ska kunna ha denna effekt). Det kan enligt de regler som nu gäller diskuteras hur man skulle se på en situation där någon begår vapenbrott i relevanta syften: antingen tolkar man bestämmelsen mycket extensivt så att sådana situationer omfattas – trots att det inte är vapenbrottet utan den gärning som vapenbrottet syftar till som kan skada en stat etc. – eller så anser man att legalitetsprincipen hindrar en tillämpning i sådana fall. (Jfr här vad som skrivs om detta i Ulväng m.fl., *Brotten mot allmänheten och staten*, 2 uppl. 2014 och som, låt vara mycket försiktigt, ger uttryck för att den senare tolkningen nog måste väljas).

Med den föreslagna brottskonstruktionen kommer det lilla utrymme som nu finns att hävda att ett vapenbrott (etc.) kan utgöra ett terroristbrott – dvs. det utrymme som skapas genom att vapenbrott är upptaget i punktlistan – i praktiken att försvinna helt. Att alla uppsåtliga brott teoretiskt sett ska kunna grunda ansvar för terroristbrott ger inget stöd för att framdeles hävda något sådant – det är ju uppenbarligen förutsatt att åtskilligt som teoretiskt sett omfattas av 4 § aldrig kommer att kunna leda till ansvar för terroristbrott. Lagrådet har i sak inget att erinra mot denna förändring, men frågan kan väckas om detta steg bort från en kriminalisering som omfattar bl.a. vapenbrott i terrorismsyfte kan anses förenligt med de bakomliggande instrumenten (jfr bl.a. artikel 3 i det s.k. terrorismdirektivet som uttryckligen utpekar bl.a. vapenbrott och ett antal likartade brott). Det kan noteras att det i terrorismdirektivet inte – och det gjordes heller inte i det ursprungliga rambeslutet – okvalificerat talas om att

de utpekade gärningarna ska kunna skada en stat eller en mellanfolklig organisation, utan om att de ”till följd av sin art eller sitt sammanhang allvarligt kan skada ett land [osv.]”. Man kan därför inte, i vart fall inte utan närmare överväganden, utgå ifrån att direktivets hänvisningar till bl.a. vapenbrott inte är avsedda att ha någon praktisk betydelse. Frågan om hur svensk rätt förhåller sig till direktivet (och rambeslutet) bör övervägas i den fortsatta beredningen av lagen.

5 §

Straffskalorna för de olika graderna av brottet överlappar varandra i ovanligt stor utsträckning. Det kan starkt ifrågasättas om det är motiverat att ha ett maximistraff för brott av normalgraden som sträcker sig så långt över straffminimum för grovt brott som här föreslås.

Motsvarande synpunkt gör sig gällande även beträffande 6 – 9 §§.

11 §

Som Lagrådet tidigare har noterat innebär den valda lagstiftningstekniken att försök enligt 11 § läggs på försök enligt 4 §. Valet att lagstifta på detta sätt har i och för sig goda skäl för sig. Bl.a. innebär det att terroristgärningar som innefattar både försök och fullbordade brott kommer att kunna bedömas tillsammans. Samtidigt väcker det naturligen många frågor.

För att försök enligt 11 § ska kunna aktualiseras krävs att det brister i någon av förutsättningarna för ansvar enligt 4 §. Det kan det göra på olika sätt. Fråga kan framför allt vara om att

- gärningen inte har varit sådan att den kunnat skada en stat eller en mellanstatlig organisation,

– gärningen inte har utgjort ett försök enligt 4 § därför att försökspunkten inte har nåtts, eller

– gärningsmannen inte har haft en sådan terrorismavsikt som förutsätts för ansvar enligt 4 §.

I det första fallet framstår det som rationellt med ett försöksansvar. Gärningsmannen har i terrorismsyfte begått eller försökt att begå ett brott, men gärningen har av någon anledning inte blivit sådan att den allvarligt kunnat skada en stat eller en mellanstatlig organisation. Ansvar kan då aktualiseras enligt 11 § om det har förelegat fara för att gärningen skulle ha sådana egenskaper eller om detta har varit uteslutet endast på grund av tillfälliga omständigheter. Det är också detta fall som nämns i författningskommentaren.

Vad gäller det andra fallet innebär emellertid förslaget att kriminaliseringen, bokstavligt talat, omfattar också försök till försök, dvs. kriminaliseringen av försök i 11 § innebär att det straffbara området kommer att omfatta den som påbörjar utförandet av det påbörjande som är straffbelagt såsom fullbordat terroristbrott enligt 4 §. En sådan lagstiftning är inte godtagbar och avsikten synes som sagt heller inte ha varit att lagtexten skulle träffa dessa fall.

Inte heller framstår det som rimligt att (jfr den sista strecksatsen) genom 11 § kriminalisera den som misslyckats med att ha den enligt 4 § relevanta avsikten.

Lagrådet föreslår mot denna bakgrund att tillämpningsområdet för 11 § inskränks till de fall där skälet till att ett fullbordat terroristbrott inte har uppstått har varit att gärningen inte kunnat allvarligt skada en stat eller en mellanstatlig organisation. Övriga fall av försöksansvar omfattas ju antingen direkt av 4 § (detta gäller själva tidigare-läggningen, dvs. att det räcker att påbörja utförandet av brottet) eller så är de meningslösa (försök att ha en relevant terrorismavsikt).

Paragrafen skulle lämpligen kunna utformas på följande sätt (förslaget utgår ifrån Lagrådets förslag till omformulering av 4 §):

11 § Om skälet till att ett terroristbrott inte har fullbordats endast är att det krav som följer av 4 § första stycket 1 inte är uppfyllt, döms det till ansvar för försök till terroristbrott enligt 23 kap. brottsbalken. För förberedelse och stämpling samt underlåtenhet att avslöja eller förhindra terroristbrott samt för försök till brott som avses i 5 eller 6 § ska också dömas till ansvar enligt samma kapitel.

Förslaget till lag om ändring i lagen om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet

2 §

Såsom lagtexten har utformats kan den som läser den, utan att vara mycket noggrann, komma att tro att alla grader av de i p. 7 uppräknade brottstyperna omfattas, eftersom begränsningen till grovt brott följer bara av de lagrumshänvisningar som kommer mot slutet. Lagrådet förordar därför att orden grovt brott förs in efter de olika brottstyperna.

Förslaget till lag om ändring i lagen om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism

1 kap. 7 §

Paragrafen föreslås ändrad för att den i sak ska överensstämma med det straffbelagda området enligt 6 § i den föreslagna terroristbrottslagen. Lagrådet föreslår att beskrivningen av vad som anges i 6 § ersätts av en hänvisning dit.

7 § Med finansiering av terrorism avses i denna lag sådan insamling och sådant mottagande eller tillhandahållande av pengar eller annan egendom som avses i 6 § terroristbrottslagen.

Ett mera radikalt alternativ kan vara:

7 § Med finansiering av terrorism avses i denna lag sådana gärningar som anges i 6 § terroristbrottslagen.

Övriga lagförslag

Lagrådet lämnar förslagen utan erinran.