

Stockholm den 6 augusti 2009

R-2009/0949

Till Justitiedepartementet

Ju2009/3074/L5

Sveriges advokatsamfund har genom remiss den 6 maj 2009 beretts tillfälle att avge yttrande över departementspromemorian Straffrättsliga åtgärder till förebyggande av terrorism, Ds 2009:17.

### **Sammanfattning**

Advokatsamfundet vill inledningsvis framhålla att arbetet inom Europarådet i denna del, med hänsyn till att Europarådets 47 medlemsländer bara till del är medlemmar i EU och därmed omfattas av dess lagstiftning på området, är angeläget och nödvändigt.

Advokatsamfundet avstyrker dock förslaget att Sverige tillträder Europarådets konvention om förebyggande av terrorism (ETS 196).

Vidare avstyrker Advokatsamfundet förslagen avseende genomförandelagstiftning dels av ovan nämnda konventionen, dels av Europeiska unionens rambeslut 2008/919/RIF om ändring i rambeslut 2002/475/RIF om bekämpande av terrorism.

Skälen för Advokatsamfundets ståndpunkt är sammanfattningsvis att det förefaller oklart om flertalet av de gärningar som kriminaliseras genom konventionen verkligen har sådan koppling till terrorism som förutsätts i de överväganden som ligger till grund för konventionen. Konventionen präglas även av en begreppsförvirring kring vad som avses med ”terroristbrott”. Vidare medför förslaget till genomförandelagstiftning en överlappning av redan kriminaliserade handlingar. Mängden konkurrensfrågor som uppstår genom förslaget gör lagstiftningen i det närmaste oöverblickbar och oförutsägbar.

Advokatsamfundet rekommenderar att Europeiska unionens rambeslut 2008/919/RIF om ändring i rambeslut 2002/475/RIF om bekämpande av terrorism genomförs genom

ändringar i lag (2003:148) om straff för terroristbrott. Enligt Advokatsamfundets mening måste det anses vara en fördel att behålla en sammanhållen lagstiftning rörande terroristbrott, mot bakgrund av det arbete som lagts ned på att finna en gemensam definition av det brottet. Vidare skapar en sådan lösning bättre förutsättningar för en tydlig och överblickbar rättsutveckling.

### **Europarådets konvention**

Terroristbrott definieras i svensk rätt i 2 § lag (2003:148) om straff för terroristbrott. Som terroristbrott räknas vissa i 3 § uppräknade gärningar när de kvalificerande objektiva och subjektiva rekvisiten är uppfyllda. I objektivt hänseende måste gärningen genom sin art eller sitt sammanhang allvarligt kunna skada en stat eller en mellanstatlig organisation. I subjektivt hänseende krävs, förutom subjektiv täckning avseende gärningen, att avsikten med gärningen är att injaga allvarlig fruktan hos en befolkning eller befolkningsgrupp eller otillbörligen tvinga offentliga organ eller en mellanstatlig organisation att vidta eller att avstå från att vidta en åtgärd eller allvarligt destabilisera eller förgöra grundläggande politiska konstitutionella, ekonomiska eller sociala strukturer i en stat eller i en mellanstatlig organisation.

Definitionen i terroristbrottslagen grundar sig på rådets rambeslut 2002/475/RIF om bekämpande av terrorism och ansågs utgöra den första internationella överenskommelsen som innehöll en definition av terroristbrott (se prop. 2002/03:38 sid. 28).

I Europarådets konvention om förebyggande av terrorism (nedan konventionen) definieras terroristbrott i art. 1 genom en hänvisning till ett antal internationella överenskommelser (nedan fördragen), närmare bestämt tio stycken. Som terroristbrott anses varje brott som omfattas av någon av dessa konventioner. Promemorian innehåller ingen uttömmande genomgång av vilka brott som omfattas av alla dessa konventioner, men av vissa exempel synes framgå att det kan röra sig om relativt vida brottsdefinitioner.

I konventionens preambel erinras om att terroristdåd (eng. terrorism) har till syfte (eng. motivation) att genom sin art eller sitt sammanhang injaga allvarlig fruktan hos en befolkning eller otillbörligen tvinga offentliga organ eller en internationell organisation att utföra eller att avstå från att utföra en viss handling eller allvarligt destabilisera eller förstöra de grundläggande politiska, konstitutionella, ekonomiska eller sociala strukturerna i ett land eller i en internationell organisation. Formuleringen är nära nog likalydande med det kvalificerade subjektiva rekvisitet i 2 § lagen (2003:148) om straff för terrorism. Av den förklarande rapporten (p. 46) framgår emellertid att även om terroristbrott (eng. terrorist offence) karaktäriseras av de beskrivna motiven för gärningarna, utgör de inte något rekvisit för brott (eng. offences) som omfattas av konventionen.

Således kan konstateras att när det i konventionen talas om terroristbrott så innefattar det inte det syfte som anses utmärka just terroristbrott. Möjligen kan detta till synes motsägelsefulla resonemang förklaras av att det i den förklarande rapporten (p. 49) anges att syftet med konventionen är att förhindra terrorism, genom att kriminalisera handlingar som har

en potential att leda till terroristbrott. Det ligger nära till hands att uppfatta det som att konventionen tar sikte på sådana brott som oftast eller typisk sett utgör ett led i ett terroristbrott, utan att för den sakens skull i sig betraktas som ett terroristbrott i den meningen att brottet genomförs med direkt uppsåt att uppnå det speciella syfte som kännetecknar terroristbrott.

I promemorian har svårigheterna med begreppsdefinitionerna lösts genom att konventionens "terroristbrott" i lagförslaget döpts om till "särskilt allvarlig brottslighet". För att inte leda till ytterligare förvirring har det lagts till att det rör sig om särskilt allvarlig brottslighet som "avses i denna lag". Ändringen av brottsrubriceringen löser emellertid inte de fundamentala problem som vidhåftar konventionens definition.

Det kan ifrågasättas i vilken utsträckning det är legitimt att lagstifta mot "särskilt allvarlig brottslighet", med hänvisning till kampen mot terrorism. Problemet ligger i att det är oklart på vilket sätt kampen mot terrorism motiverar att alla de brott som omfattas av konventionen anses utgöra terroristbrott eller till terrorism anknutna brott.

Det absoluta flertalet av de brott som omfattas av konventionens definition av terroristbrott ingår i uppräknningen av de gärningar som utgör terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott. Detta under förutsättning att de kvalificerade objektiva och subjektiva rekvisiten är uppfyllda. Innebörden av konventionens definition är således i allt väsentligt endast att terroristbrottet utvidgas genom ett slopande av de kvalificerade objektiva och subjektiva rekvisiten.

Som exempel kan nämnas att en följd av detta förefaller vara att en misshandel av en diplomat skall betraktas som särskilt allvarlig brottslighet oavsett motivet till handlingen. Följaktligen kan den som av rent privata skäl stämplar annan att misshandla en diplomat dömas enligt den lagstiftning som avser att genomföra en konvention om förebyggande av terrorism. Samma synes gälla för t.ex. den som söker förmå annan att kapa ett flygplan i syfte att fly från en diktatur. Även om gärningarna är kriminaliserade som misshandel enligt 3 kap. 5 § brottsbalken respektive stämpling till kapning enligt 13 kap. 5a § och 12 § brottsbalken, synes det helt främmande att påstå att gärningarna har något med terrorism att göra.

Promemorian visar på åtskilliga problem som kan följa av ett tillträde till konventionen och ytterligare behovs-, proportionalitets-, och ändamålsanalyser är erforderliga innan en genomförandelagstiftning i enlighet med förslaget kan godtas.

### **Genomförandelagstiftningen avseende konventionen**

Som framgår av promemorian (sid. 44 ff.) har samtliga fördrag, som det hänvisas till i art. 1 i konventionen, trätt i kraft och ratificerats av Sverige. De brott som anges i konventionerna har genomgående ansetts vara kriminaliserade enligt svensk rätt. Vidare förefaller även de osjälvständiga brottsformerna vara kriminaliserade och de svenska straffrättsliga reglerna om medverkan och försök, förberedelse och stämpling synes täcka flertalet av de

brott som anges i konventionen. Därtill kommer att reglerna om uppvigling enligt 16 kap. 5 § brottsbalken i stor utsträckning uppfyller kraven på att kriminalisera offentliga uppmaningar att begå brott.

Det innebär att genomförandet av såväl konventionen som rambeslutet i en särskild lag medför att de aktuella gärningarna i mycket stor utsträckning kommer att vara straffbara enligt både den nya lagen och redan befintlig straffrättslig lagstiftning. Skillnaden ligger i bl.a. det förhållandet att ett handlande, t.ex. stämpling, som utgör en osjälvständig gärning enligt brottsbalken anses utgöra en självständig gärning enligt lagförslaget. Konkurrensfrågorna har lösts på så sätt att om gärningen är belagd med samma eller strängare straff i brottsbalken eller i lagen (2003:148) om straff för terroristbrott så ska ansvar inte utdömas enligt lagförslaget (6 §).

Omvänt gäller således att om straffet är strängare enligt lagförslaget skall denna lag tillämpas. Detta förefaller märkligt mot bakgrund av att det är samma gärningar som kriminaliseras på nytt. Med ”särskilt allvarlig brottslighet” avses ju endast sådana brott som anges i de fördrag, till vilka det hänvisas i art. 1 i konventionen. Dessa brott har redan tidigare ansetts kriminaliserade i svensk straffrätt. Varför skall t.ex. stämpling eller uppvigling till ett brott, där det saknas det särskilda syfte som anses utmärka terrorism, kunna straffas strängare än tidigare?

Avsaknaden av en närmare analys av de aktuella brotternas koppling till terrorism och konsekvenserna av att redan kriminaliserade gärningar innefattas i en konvention rörande förebyggande av terrorism, utan något kvalificerande rekvisit, skapar avsevärd oklarhet kring lagstiftningens ändamål. Promemorian synes uteslutande vara inriktad på rent lagtekniska frågor kring implementeringen, utan att närmare överväga behoven av och ändamålet med lagstiftningen. Detta trots att en skärpning av påföljderna för redan befintliga brott, med den underförstådda motiveringen att brotten kan knytas till terrorism, medför bl.a. en utvidgning av möjligheterna att använda tvångsmedel. Även det förhållandet att kriminaliseringen sker medelst ett renodlat blankettstraffbud, där innehållet i de brottsliga gärningarna fastställs i ett stort antal internationella fördrag, synes mindre lämpligt när det kommer till så pass allvarlig brottslighet som det här är fråga om.

I avsaknad av behovs-, proportionalitets- och ändamålsanalyser, samt mot bakgrund av den minst sagt oklara motiveringen av de straffskärpningar som lagförslaget kan medföra, anser Advokatsamfundet att ärendet kräver ytterligare beredning innan det läggs till grund för lagstiftning.

### **Genomförandelagstiftningen avseende rambeslutet**

De ändringar som föreslås i rambeslutet 2008/919/RIF om ändring i rambeslut 2002/475/RIF om bekämpande av terrorism kan genomföras genom ändringar i lagen

(2003:148) om straff för terroristbrott. En sådan ordning förefaller lämpligast för att behålla systematiken i lagstiftningen och för att hålla samman de straffrättsliga bestämmelser som är direkt knutna till den befintliga definitionen av terroristbrott i 2 §.

SVERIGES ADVOKATSAMFUND

Anne Ramberg

genom Heléne Löving