

Stockholm den 17 mars 2020

R-2019/2504

Till Justitiedepartementet

Ju2019/03942/L5

Sveriges advokatsamfund har genom remiss den 17 december 2019 beretts tillfälle att avge yttrande över betänkandet En ny terroristbrottslag (SOU 2019:49).

Sammanfattning

Advokatsamfundet tillstyrker en ny lag (terroristbrottslagen) som samlar straffansvar avseende terrorism. Advokatsamfundet har vissa invändningar avseende förslagen om tillskapandet av ett ändamålsenligt och förenklat terroristbrott, men ställer sig även bakom en rad förslag i detta avseende. Advokatsamfundet motsätter sig i huvudsak den skärpning av straffskalor och den generella straffskärpningsgrund som föreslås. I övrigt vill Advokatsamfundet framhålla följande.

Huvudsakliga synpunkter

Advokatsamfundet delar utredningens bedömning att den straffrättsliga terroristregleringen bör ses över med sikte på att åstadkomma ett förenklat regelverk som tillgodoser internationella åtaganden och grundläggande fri- och rättigheter. En viktig aspekt som utredningen betonar är också att terrorismlagstiftningen ska uppfylla de krav som legalitetsprincipen ställer på straffrättslig lagstiftning i fråga om tydlighet och förutsebarhet. Utredningen föreslår att det vid sidan av brottsbalken ska införas en ny specialstraffrättslig lag benämnd terroristbrottslagen, som samlat reglerar straffansvar för terroristbrott och vissa andra brott med anknytning till terrorism.

Advokatsamfundet ställer sig bakom den föreslagna inriktningen och tillstyrker förslaget om att i huvudsak samla regelverket i en specialstraffrättslig lag. Den valda lagstiftningstekniken bör skapa en bättre överblick över området och är, i förening med förenklingar av enskilda lagrum, ägnad att underlätta den praktiska tillämpningen.

Advokatsamfundet tillstyrker utredningens förslag att terroristbrottet fortsatt bör utformas med principiell utgångspunkt i den nu gällande unionsrätten. Samtidigt vill Advokatsamfundet utifrån ett legalitetsperspektiv ifrågasätta förenligheten i utredningens uttalande att å ena sidan beakta legalitetsprincipens krav på förutsebarhet och tydlighet och å andra sidan göra lagstiftningen så adaptiv/flexibel att den kan användas i fråga om dagens och morgondagens olika former av terroristbrottslighet.

Advokatsamfundet tillstyrker att en gärning bedöms som terroristbrott om den allvarligt kan skada ett *land* i stället för som tidigare en *stat*. Vidare tillstyrker Advokatsamfundet att brottet ska kunna omfatta gärningar som riktas mot en *del av befolkningen*, till exempel en etnisk minoritet, människor med utländsk härkomst eller hbtq-personer i stället för som tidigare en *befolkningsgrupp*. Detta dock under förutsättning att förslaget om att alla svenska brott ska kunna betraktas som terroristbrott inte genomförs.

De kvalificerande rekvisit som f.n. konstituerar terroristbrottet har i olika sammanhang, bl.a. av Lagrådet,¹ kritiserats för att vara alltför vaga och allmänt hållna och därmed svårtillämpade. Advokatsamfundet, som har förståelse för komplexiteten i frågan, anser att det är olyckligt att utredningen inte bättre har tydliggjort räckvidden av de kvalificerande rekvisiten. Utredningen har själv redovisat att viss kritik tidigare har riktats mot att lagstiftningen är svårtillämpad. Sammantaget kan sägas att förslaget, att inte ändra det kvalificerande objektiva rekvisitet och inte göra annat än marginella ändringar av det subjektiva rekvisitet, innebär att den tidigare uttalade kritiken alltså gör sig gällande i detta avseende.

Advokatsamfundet motsätter sig förslaget att alla svenska brott ska kunna betraktas som terroristbrott om de begås med terrorismavsikt och allvarligt kan skada ett land. I dag kan bara vissa särskilt uppräknade brott göra det. Advokatsamfundet befarar att förslaget kan leda till en betydande, icke avsedd, utvidgning av det straffbara området samtidigt som förslaget knappast kan sägas innebära någon väsentlig förenkling av regelsystemet.

Advokatsamfundet har ingen erinran mot förslaget att i den nya lagen behålla ett särskilt straffansvar för finansiering, offentlig uppmaning, rekrytering, utbildning och resa och att regleringen görs tydligare. Att föra in sådana gärningar i samma lag som terroristbrottet medför att regelverket kan göras enklare och mer överskådligt.

Utredningen föreslår att den i propositionen Ett särskilt straffansvar för samröre med en terroristorganisation (prop. 2019/20:36) föreslagna bestämmelsen om ett särskilt straffansvar för samröre med en terroristorganisation ska ingå i den föreslagna lagen. Advokatsamfundet, som tidigare har avstyrkt förslag om kriminalisering av samröre, vidhåller sin principiella inställning att samröresbrottet är alltför oklart formulerat, vilket uppenbart riskerar att negativt påverka förutsebarheten avseende vad som kan anses omfattas av straffansvaret, liksom den enskildes rättssäkerhet. I praktiken innebär

¹ Se Lagrådets yttranden i prop. 2002/03:38 s. 148, prop. 2015/16 :78 s. 113 och prop.2019/20:36 s.99.

förslaget en begränsning av den grundlagsskyddade föreningsfriheten. Advokatsamfundet motsätter sig därför förslaget i denna del.

I betänkandet föreslås vidare höjningar av straffnivån för nästan alla brott inom terroristområdet. Detta görs utifrån att utvecklingen över tid har varit sådan att det finns anledning att se än mer allvarligt på terroristbrottslighet än tidigare. Advokatsamfundet konstaterar att lagstiftningen på området är förhållandevis ny och att rättspraxis därför än så länge är mycket begränsad. Mot den angivna bakgrunden anser Advokatsamfundet att det saknas skäl att skärpa straffen på det sätt utredningen föreslagit. Straffsatserna bör i högre grad, såsom i fallet med terroristbrottet, anknyta till gällande rätt. Advokatsamfundet avstyrker därför förslaget i denna del.

I betänkandet föreslås även en utvidgning av domsrätten så att svensk domstol ska ha domsrätt över samtliga brott enligt den föreslagna lagen, oberoende av var gärningen begåtts och av vem (universell jurisdiktion). Advokatsamfundet avstyrker förslaget, eftersom det inte föranleds av något internationellt åtagande och heller inte ligger i linje med vad samfundet förordat i ett nyligen avgivet remissvar över Aggressionsbrottsutredningens förslag.² Advokatsamfundet anser att motsvarande begränsning av svensk domsrätt i såväl finansieringslagen som rekryteringslagen ska gälla även fortsättningsvis.

Utveckling av synpunkter

En ny lag med straffrättsliga bestämmelser mot terrorism

Utredningen föreslår att det vid sidan av brottsbalken ska införas en ny specialstraffrättslig lag benämnd terroristbrottslagen, som samlat reglerar straffansvar för terroristbrott och vissa andra brott med anknytning till terrorism.

Advokatsamfundet ställer sig bakom förslaget i denna del. Den valda lagstiftningstekniken bör skapa en bättre överblick över området och är i förening med förenklingar av enskilda lagrum ägnad att underlätta den praktiska tillämpningen.

Vissa utgångspunkter

Utredningen föreslår att terroristbrottet fortsatt bör utformas med principiell utgångspunkt i den nu gällande unionsrätten. Advokatsamfundet delar den uppfattningen och tillstyrker den angivna utgångspunkten.

De kvalificerande rekvisiten

Utredningen föreslår att en gärning bedöms som terroristbrott om den allvarligt kan skada ett land eller en mellanstatlig organisation (det objektiva rekvisitet) och har begåtts med

² Se Advokatsamfundets remissyttrande den 16 maj 2019 över betänkandet Aggressionsbrottet i svensk rätt och svensk straffrättslig domsrätt (SOU 2018:87).

avsikt att injaga allvarlig fruktan hos en befolkning eller en del av en befolkning, otillbörligen tvinga ett offentligt organ eller en mellanstatlig organisation att vidta eller att avstå från att vidta en åtgärd, eller allvarligt destabilisera eller förstöra grundläggande politiska, konstitutionella, ekonomiska eller sociala strukturer i ett land eller i en mellanstatlig organisation (de subjektiva rekvisiten).

I förhållande till gällande rätt har i förslaget endast gjorts den ändringen att ordet ”stat” ersatts med ”land” och ordet ”befolkningsgrupp” ersatts med orden ”en del av en befolkning”. Med sistnämnda ändring åsyftas till exempel en etnisk minoritet, människor med utländsk härkomst eller hbtq-personer. I övrigt har utredningen avstått från att föreslå ändringar.

Advokatsamfundet tillstyrker att ordet ”stat” byts mot ”land”. När det gäller orden ”del av befolkning” är det mer problematiskt. Bytet kan – i förening med förslaget under punkten 7.3.5 om att alla svenska brott kan betraktas som terroristbrott – innebära en inte obetydlig utvidgning av det straffbara området. Syftet med förslaget om ”del av befolkning” är i sig lovvärt, men det kan i praktiken innebära att fler brottsliga gärningar kan komma att rubriceras som ett terroristbrott. Under förutsättning att Advokatsamfundets förslag i nämnda punkt godtas kan förslaget om del av befolkning dock accepteras.

Svårigheterna med att formulera rekvisiten för terroristbrotten är påtagliga. Utredningen anför att ”En utgångspunkt är självfallet att terroristbrottet utformas med beaktande av legalitetsprincipens krav på förutsebarhet och tydlighet. Med det sagt bör terroristbrottslighetens skiftande karaktär över tid och rum hållas i åtanke. Den gällande lagstiftningen måste vara så adaptiv/flexibel att den kan användas både i fråga om den form av terroristbrottslighet som finns i dag och den som möjligen kan tänkas i framtiden, liksom den som i dag kanske är helt oförutsedd”.

Vid en pressträff den 26 november 2019 med presentation av utredningens betänkande uttalades från utredningens sida vidare följande. ”Tanken är att det inte ska vara en sådan situation att brott som bör betraktas som terroristbrott inte kan göra det, eftersom lagstiftningen är otydlig på den här punkten”.³

Advokatsamfundet ifrågasätter om inte utredningens uttalande och ambition om flexibilitet hamnar i ett spänningsförhållande till kravet på förutsebarhet och tydlighet. Frågan bör belysas under den fortsatta beredningen av lagstiftningsärendet.

Advokatsamfundet, som har förståelse för komplexiteten i frågan, anser det olyckligt att utredningen inte i erforderlig mån lyckats tydliggöra räckvidden av de kvalificerande rekvisiten. Utredningen har själv redovisat att viss kritik tidigare har riktats mot att lagstiftningen är svårtillämpad. Sammantaget kan sägas att förslaget, att inte ändra det objektiva rekvisitet och inte göra annat än marginella ändringar av det subjektiva

³ <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2019/11/utredning-foreslar-en-ny-terroristbrottslag/>

rekvisitet, innebär att den tidigare uttalade kritiken tyvärr därmed fortfarande gör sig gällande på lagens utformning av denna del.

Vilka brott som ska kunna utgöra terroristbrott

Enligt gällande rätt förutsätter terroristbrottet att gärningen är upptagen i en lista i terroristlagen över ett drygt tjugotal särskilt angivna allvarliga gärningar.

Utredningen föreslår att denna lista slopas och att alla svenska brott och, där en sådan gärning är belagd med straff, försök till sådana brott ska kunna betraktas som terroristbrott, under förutsättning att det objektiva och minst ett av de subjektiva kvalificerande rekvisiten är uppfyllda.

Utredningen anger att det visserligen finns vissa skäl som talar för att behålla den nuvarande konstruktionen i en ny lagstiftning. Utöver de legalitetsaspekter som lyfts fram tidigare tillkommer att begränsningen till vissa gärningar medför att andra tydligt kan uteslutas från terroristbrottets tillämpningsområde. Den nuvarande ordningen bidrar i viss mån till en tydlighet i genomförandet av EU:s terrorismdirektiv, eftersom gärningsuppräknningen följer direktivet. Det kan enligt utredningen finnas skäl för en sådan uppräkning i syfte att avgränsa och tydliggöra hur långt de internationella skyldigheterna sträcker sig i fråga om att betrakta vissa handlingar som terroristbrott och för att underlätta det internationella samarbetet på området. Det anförda utgör enligt Advokatsamfundets uppfattning starka skäl för att behålla nuvarande konstruktion.

Utredningen menar dock att den nuvarande uppräknningen av gärningar inte är helt nödvändig för att på nationell nivå avgränsa terroristbrottet mot annan brottslighet. Den mest betydande begränsningen av vad som ska utgöra terroristbrott ligger i de kvalificerande rekvisiten.

Advokatsamfundet vill understryka att en grundtanke med regleringen av terroristbrottet är att endast mycket allvarliga gärningar ska omfattas. Förekomsten av brottskatalogen som ett avgränsande element var redan vid terroristlagens tillkomst en viktig förutsättning för regleringen (se prop. 2002/03:38). Den nu föreslagna ordningen är inte påkallad av något internationellt åtagande, utan går utöver Sveriges internationella förpliktelser.

Utredningen (s. 224) betonar visserligen att det också i en framtida lagstiftning endast bör vara de för samhället farligaste gärningarna som omfattas av terroristbrottets tillämpningsområde. Även i en reformerad lagstiftning måste det således finnas rekvisit som tydligt avgränsar terroristbrottet från annan brottslighet och som säkerställer att brottet enbart omfattar mycket allvarliga gärningar. I tidigare förarbeten har uttalats att det objektiva rekvisitet är en nödvändig avgränsning som säkerställer en restriktiv tillämpning av regelverket.

Av betänkandet framgår att det i Sverige finns en betydande potential för brottslighet med ideologiska syften. Utövare kan komma i huvudsak från tre grupper, nämligen den s.k.

autonoma miljön (vänsterextremism), vit maktmiljön (högerextremism) och den våldsbejakande islamistiska extremistiska miljön. Till detta kommer en omfattande ideologiskt betingad hatbrottslighet.

Som ett mycket konkret exempel på en möjlig och förståelig, men framför allt inte avsedd, utvidgning av straffansvaret kan nämnas synen på högerextrema krafter agerande mot fri opinionsbildning under Almedalsveckan 2018. Agerandet, som bl.a. innefattade angrepp på en person med regnbågsflagga, ledde till att olika aktörer kände otrygghet och till att de ansåg sig förhindrade att påföljande år delta i veckan.⁴ Det är inte självklart att inte terroristbrottsstämpeln skulle kunna – vid en eskalerande våldsanvändning där det subjektiva rekvisitet för terroristbrott utan vidare är uppfyllt och utan begränsande brottskatalog – övervägas i fall liknande det anförda.

Det saknas vidare i princip negativa erfarenheter av tillämpningen i praxis av den nuvarande brottskatalogen. Domstolarna torde knappast ha svårigheter att pröva om ansvar föreligger för någon av de gärningar som upptas i listan. Svårigheterna att tillämpa lagstiftningen hänför sig i stället väsentligen till de särskilda kvalificerande rekvisiten och den omständigheten att vad som definieras som en terroristgärning påverkas av gärningsmannens syfte. Vidare hänger svårigheterna samman med att lagstiftningen varit oöverskådlig och samlad i olika lagar.

En annan aspekt är att terroristbrottet enligt förslaget inte kräver någon kvalificering hänförlig till brottets svårighetsgrad samtidigt som det i samma lag för straffansvar för finansiering, offentlig uppmaning, rekrytering, utbildning och resa krävs att brottsligheten är särskilt allvarlig enligt en uppräknig i den brottskatalog, som enligt utredningen är nödvändig att behålla. Med tanke på att de olika gärningsbeskrivningarna till viss del är överlappande (jfr s. 258) framstår den föreslagna ordningen som svårförklarlig.

Advokatsamfundet motsätter sig förslagen i denna del, eftersom de utan tillräckliga skäl innebär en utvidgning av det straffbara området för terroristbrottet. Om katalogen slopas talar mycket för att synen på vad som är ett mycket allvarligt brott kommer att förändras. Ett slopande av brottskatalogen kan således lätt leda till att ett ökat antal brottsliga gärningar genom en praxisglidning dessutom stämplas som terroristbrott.

Advokatsamfundet har självfallet förståelse för att brottslighet som utövas av extrema våldsbejakande rörelser kan motarbetas genom skärpt lagstiftning. Detta måste dock i så fall ske under former som tillgodoser kravet i legalitetsprincipen. Advokatsamfundet kan därför inte ställa sig bakom förslaget att slopa brottskatalogen vid terroristbrottet och i stället möjliggöra att samtliga svenska brott ska kunna utgöra terroristbrott.

⁴ Jfr exempelvis <https://www.svd.se/rfsl-staller-in-i-almedalen--efter-nazisthot>, <https://www.expressen.se/kvallsposten/nenna-blev-misshandlad-av-nazister-i-almedalen/> och <https://www.svd.se/nazister-atalas-for-misshandel-i-almedalen>. Jfr även <https://www.svd.se/om/nmr-nordiska-motstandsrorelsen>

Ett särskilt straffansvar för finansiering, offentlig uppmaning, rekrytering, utbildning och resa bör behållas

Utredningen föreslår att brotten finansiering, offentlig uppmaning, rekrytering, utbildning och resa bör behållas i lagstiftningen. Straffansvaret enligt de bestämmelserna bör fortsatt vara tillämpligt i förhållande till vad som i FN:s finansieringskonvention, Europarådets terrorismkonvention och EU:s terrorismdirektiv avses med terroristbrott. Advokatsamfundet har ingen erinran mot förslaget i denna del.

En tydligare reglering om särskilt allvarlig brottslighet

Utredningen föreslår att med termen ”särskilt allvarlig brottslighet” i den föreslagna lagen omfatta brott enligt en i lagen särskilt angiven katalog. Bland brotten finns exempelvis mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse, grovt brott, grovt sabotage, kapning, sjö- eller luftfartssabotage och flygplatsabotage. Utredningen menar att det inte är möjligt att helt utmönstra regleringen om särskilt allvarlig brottslighet. Regleringen bör emellertid ändras på så sätt att den i princip enbart hänvisar till svenska brott. Detta innebär att de nuvarande hänvisningarna till internationella bilageöverenskommelser ersätts med hänvisningar till befintliga nationella straffbestämmelser som motsvarar de åtaganden som följer av överenskommelserna. Den föreslagna ordningen innefattar en enklare och tydligare avgränsning av straffansvaret. Advokatsamfundet ställer sig bakom förslaget i denna del.

Samröre med en terroristorganisation

Utredningen föreslår att den i propositionen Ett särskilt straffansvar för samröre med en terroristorganisation (prop. 2019/20:36) föreslagna bestämmelsen ska ingå i den föreslagna lagen. Straffansvaret för samröre med en terroristorganisation ska enligt betänkandet omfatta den som – om gärningen är ägnad att främja, stärka eller understödja en terroristorganisation – för terroristorganisationen tar befattning med vapen, ammunition, brandfarliga eller explosiva varor eller transportmedel, upplåter lokal eller mark till terroristorganisationen, eller lämnar annat liknande stöd till terroristorganisationen. Försök till samröre med en terroristorganisation ska vara straffbart.

Advokatsamfundet har tidigare avstyrkt förslag att kriminalisera samröre med en terroristorganisation.⁵ Advokatsamfundet har i yttrandet över utkastet till lagrådsremiss framfört att den föreslagna bestämmelsen inte varit avgränsad på ett tillräckligt tydligt sätt. Kriminaliseringen omfattade bl.a. den som lämnar ”annat liknande stöd” (punkten 3). Advokatsamfundet ansåg för det första att det var oklart vad som kan anses omfattas av en

⁵ Se Advokatsamfundets remissyttranden den 3 oktober 2016 över betänkandet Straffrättsliga åtgärder mot deltagande i en väpnad konflikt till stöd för en terroristorganisation (SOU 2016:40), den 8 mars 2018 över promemorian Ett särskilt straffansvar för deltagande i en terroristorganisation (Ds 2017:62) och, särskilt, den 28 juni 2019 över utkast till lagrådsremissen Ett särskilt straffansvar för samröre med en terroristorganisation.

sådan mycket allmänt hållen formulering. Därtill var de handlingar som enligt utkastet till lagrådsremiss skulle omfattas, sådana som typiskt sett får anses som fundamentala för att över huvud taget kunna bedriva föreningsverksamhet. Förslaget om ett samröresbrott var vidare alltför oklart formulerat, vilket uppenbart riskerade att negativt påverka förutsebarheten avseende vad som kan anses omfattas av straffansvaret, liksom den enskildes rättssäkerhet. Advokatsamfundet ansåg mot denna bakgrund att övervägande skäl talade för att en kriminalisering av vissa former av samröre med en terroristorganisation på det sätt som föreslagits, i praktiken innebar en begränsning av den grundlagsskyddade föreningsfriheten. Dessutom kunde proportionaliteten i den föreslagna nykriminaliseringen ifrågasättas. Advokatsamfundet kunde inte tillstyrka förslaget i dess dåvarande utformning.

Sedan även Lagrådet framfört kritiska synpunkter (a. prop. s. 113 ff.), har regeringen arbetat om lagförslaget. Även om förslaget i propositionen innehåller förbättringar kvarstår Advokatsamfundets principiella invändningar. Dessutom anser Advokatsamfundet att vissa skrivningar i motivuttalandena saknar täckning i lagtext. Advokatsamfundet kan därför inte ställa sig bakom förslaget.

En höjd straffnivå för terroristbrottslighet

Utredningen, som föreslår straffskärpningar för nästan samtliga brott inom terroristområdet, menar att utvecklingen över tid har varit sådan att det finns anledning att se än mer allvarligt på terroristbrottslighet än tidigare. Lagföringsunderlaget är emellertid begränsat. Viss försiktighet är därför enligt utredningen påkallad vid förändringar av de befintliga straffskalorna.

Advokatsamfundet noterar att utredningen inte föreslår några skärpningar i straffskalan för terroristbrottet. Genomgående gäller att lagstiftningen på området är förhållandevis ny och att rättspraxis därför är begränsad. Starka skäl talar därför enligt Advokatsamfundets uppfattning för att avvakta med straffskärpningar.

Direkt anmärkningsvärt är att utredningen föreslår en straffskärpning av samröresbrottet innan propositionen som behandlar samröresbrottet ens har beslutats av riksdagen. Det är vidare enligt utredningen befogat att straffskalan för samröresbrottet är strängare än vid motsvarande svårhetsgrader av brotten enligt rekryteringslagen och finansieringslagen, dvs. finansiering av terrorism, offentlig uppmaning till terrorism, rekrytering till terrorism, utbildning för terrorism och resa i terrorismsyfte. Vad denna ståndpunkt grundar sig på är för Advokatsamfundet oklart.

Redan i samrörespropositionen står det klart att regeringen bedömde straffvärdena inbördes hos olika brott vid sidan av terroristbrottet.⁶ En jämförelse gjordes mellan samröres- och finansieringsbrotten: Att tillhandahålla t.ex. en lastbil till en terroristorganisation utan ersättning kan utgöra finansiering av en terroristorganisation.

⁶ Se a. prop. s. 37 f.

Om det i stället är fråga om att tillhandahålla ett transportmedel mot en marknadsmässig ersättning, kan det röra sig om samröre med en terroristorganisation. Brotten hade enligt regeringen till stor del samma skyddsintresse och föreslogs få samma straffskala.

På ett allmänt plan finns i samhället f.n. en generell tendens att som en lösning på kriminalitetens problem kräva strängare straff. Så har exempelvis riksdagen till regeringen gjort tillkännagivande med begäran om straffskärpningar.⁷ Men det finns också motkrafter till detta. Domstolarna har generellt intagit en försiktigare hållning som har manifesterat sig i att man utnyttjat den lägre delen av latituden i straffskalorna.

En effektiv terrorismbekämpning kräver flera såväl repressiva som förebyggande åtgärder som kan komplettera varandra. Den straffrättsliga regleringen utgör således bara ett av flera viktiga verktyg inom terrorismbekämpningen. I detta läge är det viktigare att staten och civilsamhället i alla dess former markerar sin närvaro så att den redan befintliga lagstiftningen får ett genomslag i praktiken.

När det specifikt gäller frågan om straffskärpningar är det inte oomstritt vilken verkan – bortsett från inkapaciteringseffekten – som straffen har; detta i synnerhet när det gäller extremistrelser. Det är exempelvis så att själva upptäcktsrisken med efterföljande lagföring också kan ha en brottspreventiv effekt. Mot den bakgrunden är det lätt att instämma i vad utredningen anför om att straffskärpningar på terrorismområdet bör ske med försiktighet.

Advokatsamfundet, som vill understryka den betydelse för det demokratiska rättssamhället som en effektiv och rättssäker bekämpning av grov organiserad brottslighet har, anser att vissa förutsättningar måste vara uppfyllda för att straffskärpningar av nu aktuellt slag genomförs. Advokatsamfundet har i tidigare remissvar framfört principiella synpunkter på straffskärpningar och därvid framhållit att det är av största vikt att kriminalisering och förslag om straffskalor för brott sker inom ramen för befintlig straffrättslig systematik och inte sker utifrån en iver att till varje pris effektivisera brottsbekämpningen genom att höja straffen. Straffskärpningar måste även alltid föregås av väl underbyggda ändamåls-, effektivitets- och proportionalitetsbedömningar. Straffskärpningar bör inte heller införas i alltför drastisk takt, utan möjliggöra utvärderingar av den skärpta lagstiftningens effekter.⁸

Genomgående gäller att lagstiftningen på terrorismområdet är förhållandevis ny och att rättspraxis är begränsad. Redan gällande straffskalor får anses ge utrymme för nyanserade bedömningar av straffvärdet för gärningar som omfattas av förslagen. Mot den angivna bakgrunden anser Advokatsamfundet att det saknas anledning att skärpa straffen på det sätt utredningen föreslagit.

⁷ https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/arende/betankande/straffrattsliga-fragor_H601JuU11

⁸ Remissyttranden den 31 oktober 2019 över promemorian En strängare syn på vapenbrott och smuggling av vapen och explosiva varor (Ds 2019:14) och den 26 juni 2017 över departementspromemorian Skjutvapen och explosiva varor – skärpta straff för de grova brotten (Ds 2017:24).

Domsrätt

Utredningen föreslår att svensk domstol ska ha domsrätt över samtliga brott enligt den föreslagna lagen, oberoende av var gärningen begåtts och av vem (universell jurisdiktion). För att tillgodose internationella åtaganden gäller f.n. en oinskränkt domsrätt (universell jurisdiktion) för terroristbrott. I finansieringslagen (6 §) och rekryteringslagen (9 §) infördes, med syftet att i skilda delar uppfylla internationella krav, i stället särskilda domsrätsregler som undantar brotten i de två lagarna från kravet på dubbel straffbarhet.

I propositionen Ett särskilt straffansvar för samröre med en terroristorganisation har föreslagits att domsrätsregeln i rekryteringslagen ska omfatta även det föreslagna brottets samröre med en terroristorganisation.

Aggressionsbrottsutredningen har i betänkandet Aggressionsbrottet i svensk rätt och svensk straffrättslig domsrätt (SOU 2018:87) lämnat förslag om att nuvarande 2 kap. brottsbalken ska få en ny lydelse. Den utredningen har även särskilt övervägt domsrätsregler inom specialstraffrätten. Enligt förslaget ska även fortsättningsvis gälla en oinskränkt domsrätt för terroristbrott och försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott samt brott enligt 5 § lagen om straff för terroristbrott. Nu gällande domsrätsregler i såväl finansieringslagen som och rekryteringslagen föreslås däremot behållas oförändrade, men bli anpassade till den nya lydelsen av 2 kap. brottsbalken (a.a. 254 f.).

I sammanhanget finns anledning att, vilket Terroristbrottsutredningen gör, notera bestämmelsen i 2 kap. 3 § 7 brottsbalken som är uppställd enligt mönster av universalitetsprincipen på så sätt att svensk domstols behörighet generellt omfattar alla brott, vilka har ett straffminimum på minst fyra års fängelse oberoende av anknytning till Sverige i övrigt. Såväl den Internationella straffrättsutredningen (SOU 2002:98), som Aggressionsbrottsutredningen har föreslagit att denna bestämmelse ska upphävas. Anledningen härtill är att det inte är ett berättigat intresse för Sverige att svensk domstol ska kunna döma över brott som helt saknar anknytning till Sverige i andra fall än då det är fråga om allvarliga brott mot den internationella rätten. Sistnämnda utredning ansluter sig till Internationella straffrättsutredningens bedömning att en sådan bestämmelse torde sträcka sig längre än vad folkrätten egentligen medger och att bestämmelsen därför bör upphävas. En inskränkning av domsrätten i detta avseende ligger väl i linje med den uttalade ambitionen att extraterritoriell jurisdiktion bör tillämpas restriktivt.

Advokatsamfundet har i remissvar över Aggressionsbrottsutredningens förslag nyligen, nämligen den 16 maj 2019, anfört följande.

Advokatsamfundet delar i huvudsak utredningens bedömningar och ställer sig bakom förslaget till en samlad och lättillämpad reglering av straffrättslig domsrätt, inklusive de förslag som lämnas om ändringar i 2 kap. brottsbalken för att där samla de generella straffrättsliga domsrätsbestämmelserna. Advokatsamfundet ställer sig bakom utredningens utgångspunkter bland annat om att domsrätsbestämmelserna bör utformas med utgångspunkt i de folkrättsliga anknytningsprinciperna, som huvudregel grundas på principen om dubbel straffbarhet, att extraterritoriell behörighet bör

användas med restriktivitet och att domsrätsbestämmelser i specialstraffrättsliga författningar endast bör bibehållas i den mån brottsbalkens generella bestämmelser inte kan tillämpas. Advokatsamfundet instämmer i de förslag som lämnas avseende svensk domsrätt såväl i fråga om brott som riktas mot ett svenskt enskilt intresse som ett svenskt allmänt intresse och de skyddsintressen som ligger bakom skapandet av svensk domsrätt. Enligt Advokatsamfundet har nuvarande domsrätsregler i vissa fall kommit att bli så omfattande att det kan ifrågasättas om nuvarande reglering står i överensstämmelse med vad som är folkrättsligt godtagbart.

Advokatsamfundet vidhåller sin angivna inställning och konstaterar att Terroristbrottsutredningens förslag till utvidgning saknar grund i något internationellt åtagande. Den ordning som f.n. gäller för svensk domsrätt bör, inom ramen för den fortsatta beredningen av lagstiftningsärendet, tas in i en ny terroristbrottslag. Advokatsamfundet kan därför inte ställa sig bakom förslaget i förevarande form.

SVERIGES ADVOKATSAMFUND

Mia Edwall Insulander