

Till Justitiedepartementet  
Ju2008/4221/L5

Sveriges advokatsamfund har genom remiss den 9 maj 2008 beretts tillfälle att yttra sig över promemorian om Sveriges antagande av rambeslut om ändring i rambeslut 2002/475/RIF om bekämpande av terrorism (Ds 2008:37).

### **Sammanfattning**

Sveriges advokatsamfund avstyrker förslaget att riksdagen skall godkänna det inom Europeiska unionen framförhandlade utkastet till rambeslut om ändring i rambeslut 2002/475/RIF om bekämpande av terrorism.

Rambeslutet innebär i huvudsak att definitioner av offentlig uppmaning till terroristbrott, rekrytering för terroristisytten samt utbildning för terroristisytten införs i rambeslut 2002/475/RIF. Sammantaget innebär rådsbeslutet en utvidgning av terroristbrottet såsom det definierades i 2002 års rambeslut. Definitionen av terroristbrott enligt det ursprungliga rambeslutet har kritiserats bl.a. på den grunden att definitionen inte uppfyller de krav som legalitetsprincipen uppställer på klar och tydlig lagstiftning. Advokatsamfundet anser det olämpligt att utvidga det straffbara området rörande terroristbrott innan de tidigare påtalade bristerna i terroristbrottslagen åtgärdats på ett betryggande sätt. Vidare föreligger oklarheter kring de definitioner av brott med anknytning till terroristverksamhet som redovisas i rambeslutet och även

kring vilken följdlagstiftning som rambeslutet kommer att medföra för svensk rätts del. Slutligen saknar promemorian en analys vad gäller förslaget proportionalitet, effektivitet, nödvändighet, behov och ändamålsenlighet samt andra materiella konsekvenser.

### **Legalitetsprincipen**

I Artikel 1 i rambeslutet 2002/475/RIF ges en definition av terroristbrott som innebär att ett antal uppräknade uppsåtliga handlingar skall anses utgöra terroristbrott om de genom sin art eller sitt sammanhang kan skada ett land eller en internationell organisation och de begås i vissa särskilt angivna syften. Rambeslutets definition av terroristbrott infördes i svensk rätt genom lag (2003:148) om straff för terroristbrott. I lagens 2 § föreskrivs att den som begår en i 3 § uppräknad gärning skall dömas för terroristbrott om gärningen allvarligt kan skada en stat eller en mellanstatlig organisation och avsikten med gärningen är att injaga allvarlig fruktan hos en befolkning eller en befolkningsgrupp, otillbörligen tvinga offentliga 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 en stat eller i en mellanstatlig organisation.

Av förarbetena till lag (2003:148) om straff för terroristbrott framgår att Lagrådet riktade kritik mot lagens brottsrekvisit och då särskilt mot kravet på att gärningen allvarligt kan skada en stat eller en mellanstatlig organisation (prop. 2002/03:38 s. 148 f). Lagrådet anför bl.a. att

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.

Otydligheten kring det objektiva rekvisitet att gärningen allvarligt kan skada en stat eller mellanstatlig organisation skapar även oklarhet kring gränsdragningen mellan å ena sidan terrorism och å andra sidan motståndskamp eller utomparlamentariska protester och civil olydnad. Ytterst rör det sig således om att definiera demokratis gränser.

Lagstiftaren bemötte Lagrådets kritik genom att påtala att terroristbrottet endast avsåg allvar

liga angrepp som utförs i avsikt att rasera de gemensamma och grundläggande principerna om en fungerande rättsstat och demokrati (prop. 2002/03 s. 61). Liknande argument framfördes på flera ställen i propositionen där frågan om terroristbrottslagens tillämpning och avgränsningar diskuterades (prop. 2002/03 s. 35) och i författningskommentaren (prop. 2002/03 s. 85) anges uttryckligen följande: ”För att omfattas av lagens tillämpningsområde krävs således att det är fråga om allvarliga angrepp utförda i avsikt att rasera de grundläggande principerna om en fungerande rättsstat och demokrati.”

Någon garanti för att brottsrekvisiten i praxis kommer att tolkas på det restriktiva sätt som lagstiftaren gett uttryck för finns dock inte. Således omfattar lagen enligt sin ordalydelse sådana handlingar som t.ex. väpnat motstånd mot en diktatur om gärningen allvarligt kan skada en stat, helt oavsett om staten kan anses vara demokratisk eller utgöra en rättsstat. Det kan snarast ifrågasättas om det inte i tillämpningen av nuvarande lagstiftning finns tendenser till att lagen tillämpas mer enligt sin ordalydelse än enligt lagstiftarens intentioner.

Enligt Advokatsamfundets mening är det inte godtagbart med en lagstiftning som skapar oklarhet om gränserna för de demokratiska principer som ligger till grund för det svenska rättssamhället. Det oklara rättsläget är även ägnat att medföra avsevärd rättsotrygghet för grupper som annars är särskilt skyddsvärda, t.ex. politiska flyktingar som deltagit i väpnad kamp mot diktaturer i de egna hemländerna liksom utomparlamentariska grupper som riskerar att stämplas som terrorister.

Med hänsyn till det sagda anser Advokatsamfundet att terroristlagstiftningen och dess tillämpning i praxis måste utvärderas och analyseras innan det straffrättsliga tillämpningsområdet utvidgas. Detta är särskilt angeläget mot bakgrund av att lagstiftningen kan antas tillämpas i samband med beslut om tvångsmedel, som t.ex. hemlig avlyssning, vilka inte kommer till allmänhetens kännedom. I dessa fall saknas i dagsläget helt garantier för att terroristbrottslagen tillämpas på det restriktiva sätt som lagstiftaren avsett.

### **Följdlagstiftning**

Promemorian förutsätter att brotten med anknytning till terroristverksamhet kommer att omfattas av gällande regler om osjälvständiga brottsformer och därför inte föranleder någon följdlagstiftning, utom vad avser rekrytering för terroristisyrte såvitt avser brott som anges i

Artikel 2.2 och utbildning för terroristislyfte i de fall information lämnas vederlagsfritt. Huruvida detta är en korrekt uppfattning är givetvis helt avhängigt en tolkning av rambeslutets brottsdefinitioner.

Promemorian saknar helt närmare analys av rambeslutets brottsdefinitioner och de däri ingående rekvisiten. Någon information om de överväganden som ligger bakom förslagen och hur de är tänkta att tillämpas lämnas således inte. Promemorians slutsatser synes grunda sig på en allmän uppfattning om att brottsdefinitionerna skall tolkas enligt sedvanligt språkbruk och ordens gängse betydelse. Det är givetvis inget fel i sig med ett sådant förhållningssätt, men det kan bli problematiskt i de sammanhang där definitionerna innehåller juridiska termer.

Enligt definitionen av offentlig uppmaning till terroristbrott består brottet i att sprida eller på annat sätt göra ett meddelande tillgängligt för allmänheten i syfte att anstifta till något av de brott som anges i Artikel 1.1 a) – h) om detta handlingssätt, oavsett om det är fråga om att direkt förespråka terroristbrott eller inte, medför fara för att ett eller flera sådana brott begås.

Den handling som åsyftas är att göra ett meddelande tillgängligt för allmänheten. Någon närmare uppgift om vad meddelandet skall innehålla återfinns inte i brottsdefinitionen, utan det anges endast att meddelandet skall ha ett visst syfte, nämligen att anstifta till något av de brott som anges i Artikel 1.1 a) – h). Vad som avses härmed är emellertid oklart eftersom Artikel 1.1, vilken motsvaras av 2 § och 3 § terroristbrottslagen, får anses beskriva ett brott, medan uppräknigen av gärningar i Artikel 1.1 a) – h), vilka återfinns i 3 § terroristbrottslagen, i och för sig motsvarar olika brott enligt andra straffrättsliga bestämmelser.

Av brottsdefinitionen framgår vidare att straffansvar inträder oavsett om det är fråga om att direkt förespråka terroristbrott eller inte. Av detta tycks följa att meddelandet i och för sig inte behöver innehålla en uppmaning att begå terroristbrott, eller något brott överhuvudtaget, utan det är tillräckligt att meddelandet görs tillgängligt i syfte att anstifta till något av de brott som anges i Artikel 1.1 a) – h). Avgörande är i stället avsändarens uppsåt och uttrycket ”i syfte att” tycks innebära att det krävs ett direkt uppsåt (jfr 23 kap. 2 § andra stycket brottsbalken och t.ex. Jareborg, Allmän kriminalrätt, sid. 396).

Vidare anges för straffansvar att det skall föreligga fara för att ett eller flera sådana brott be

gås. Med ”ett eller flera sådana brott” torde inte avses gärningar beskrivna under punkterna a) – h) i Artikel 1.1, utan terroristbrott. Det anges inte vilken typ av fara som avses, men i de svenska bestämmelserna om stämpling anses farerekvisitet uttrycka ett krav på konkret fara. För att ett meddelande skall medföra konkret fara för att den som mottar meddelandet skall begå ett terroristbrott torde krävas att mottagaren uppfattar meddelandet som en uppmaning att begå terroristbrott.

Eftersom den brottsliga handlingen består i att sprida meddelande, som kan vara neutralt till sitt innehåll, synes kriminaliseringen i huvudsak ta sikte på avsändarens uppsåt och en bedömning av risken för att någon uppfattar detta uppsåt. Som exempel skulle spridningen av budskapet ”bekämpa de otrogna” eller ”försvara kristendomen” kunna ses som uppmaning till terroristbrott om den som lämnar det avser att man kan använda sig av terroristmetoder och den som hör uppmaningen anser att den bör följas upp med ett terroristbrott. Något samband i övrigt mellan avsändarens uppsåt och mottagarens uppsåt synes inte föreligga.

Enligt Advokatsamfundets uppfattning tycks definitionen av offentlig uppmaning till terroristbrott därmed rikta sig mot ett kriminellt uppsåt snarare än en kriminell handling, vilket i så fall sträcker sig väsentligt längre än tillämpningsområdet för stämpling enligt 23 kap. 2 § andra stycket brottsbalken. Straffansvarets gränser är även otydliga och det är helt omöjligt att förutse vilka meddelanden som kommer att omfattas av lagstiftning.

SVERIGES ADVOKATSAMFUND

Anne Ramberg

Genom

Johan Sangborn