Justitieutskottets betänkande

1976/77: 7

med anledning av motion angående den straffrättsliga regleringen av bombhot m. m.

Motionen

I motionen 1975/76:1076 av herr Nyquist (fp) hemställs att riksdagen hos regeringen begär utredning om den straffrättsliga regleringen av bombhot och därmed jämställda handlingar.

I motionen hänvisas till ett i pressen omtalat fall av telefonledes framfört bombhot mot ett kärnkraftverk. Hotet hade efter undersökning visat sig vara falskt. Motionären anför att hot av denna typ förekommer allt oftare, exempelvis mot varuhus, industrier eller flygplan. Även om hotet visar sig falskt, uppfattas det enligt motionären ofta som överhängande farligt och föranleder beredskaps- eller utrymningsåtgärder. Motionären anför vidare att gärningen, om den ej kan bedömas som olaga hot eller som förberedelse, försök eller stämpling till annat brott, av allt att döma ej är straffbar.

Gällande rätt

Om någon lyfter vapen mot annan eller eljest hotar med brottslig gärning på sätt som är ägnat att hos den hotade framkalla allvarlig fruktan för egen eller annans säkerhet till person eller till egendom kan han enligt 4 kap. 5 § brottsbalken dömas för olaga hot till böter eller fängelse i högst två år. Med bestämmelsen avses främst att bereda straffrättsligt skydd för vissa angrepp mot enskild persons känsla av trygghet till person och egendom.

Den som i annat fall än som anges i bestämmelserna i 9 kap. 1–7 §§ brottsbalken om bedrägeri m. m. förfar oredligt i det han medelst vilseledande förmår någon till handling eller underlåtenhet och därigenom skadar den vilseledde eller någon i vars ställe denne är, kan dömas för oredligt förfarande till böter eller fängelse i högst två år.

Om ett bombhot på grund av omständigheterna ej kan rubriceras som exempelvis rån, utpressning, hot mot tjänsteman, sabotage eller förberedelse-, försöks- eller stämplingsbrott anses endast ansvar för olaga hot eller oredligt förfarande kunna komma i fråga.

Remissyttranden

Utskottet har inhämtat remissyttranden över motionen från justitiekanslern, riksåklagaren, rikspolisstyrelsen, Göta hovrätt, Sveriges advokatsamfund och Sveriges Domareförbund.

Samtliga remissinstanser utom justitiekanslern är positiva till att det görs en utredning i enlighet med motionärens önskemål.

Justitiekanslern (JK) anför att det naturligtvis är ett allmänt intresse att samhälleliga eller andra resurser inte tas i anspråk i onödan för t. ex. beredskaps- och utrymningsåtgärder i anledning av bombhot eller därmed jämställda handlingar. JK ifrågasätter emellertid om det är påkallat med en straffrättslig sanktionering av dylika handlingar, i den mån de inte är att hänföra till olaga hot eller försök, förberedelse eller stämpling till brott. Det torde enligt JK förekomma en lång rad andra situationer, där resurser sätts in onödigtvis med betydande ekonomiska och andra olägenheter som följd utan att för den skull den som orsakat pådraget kan straffas eller det ens anses att han bör straffas härför. Som exempel på dylika företeelser nämner JK att någon utan fog anmäler att fjällturister gått bort sig i fjällen eller att en svår trafikolycka med många skadade inträffat på viss plats. JK anför vidare att risken för gärningsmannen att bli upptäckt torde vara nära nog obefintlig, varför möjligheterna till straffrättsligt ingripande knappast skulle ha någon förebyggande eller bekämpande effekt. JK anser således att det åtminstone för närvarande inte finns anledning till utredning av den i motionen aktualiserade frågan.

Riksåklagaren (RÅ) erinrar om bestämmelsen i 24 § brandlagen (1974:80) enligt vilken den som uppsåtligen och utan giltigt skäl åstadkommer brandstyrkas utryckning eller samling kan dömas till böter eller fängelse i högst sex månader. Med hänsyn till att det här är fråga om hot, som vanligtvis främst riktar sig mot enskilda och företag, vilka ofta drabbas av betydande olägenheter och kostnader, framstår emellertid bestämmelser av denna typ enligt RÅ som klart otillräckliga. RÅ anför vidare beträffande brottsbalksbrott att situationer av hithörande slag kan tänkas medföra ansvar för olaga hot eller oredligt förfarande. Sistnämnda brott är dock konstruerat som ett förmögenhetsbrott och passar enligt RÅ redan därigenom mindre bra, medan ansvar för olaga hot förutsätter att hotet kommit till den hotades kännedom. Gärningsbeskrivningen täcker alltså, anför RÅ, det fallet att hotet framförs till någon som har direkt anknytning till den hotade verksamheten men knappast den kanske vanligaste situationen, nämligen att meddelande om en förestående bombexplosion framförs till något organ, som står helt utanför det hotade intresset, t. ex. en tidningsredaktion eller en polismyndighet.

RÅ delar motionärens uppfattning att det finns anledning att överväga en komplettering av straffbestämmelserna på denna punkt.

Rikspolisstyrelsen (RPS) anför att den av motionären skildrade gärningstypen på senare år har blivit en tämligen ofta förekommande företeelse främst inom större polisdistrikt och att såväl motiven som formerna för hoten kan växla betydligt.

RPS anför vidare.

Skadeverkningar av dylika hot kan på sätt motionären beskriver drabba enskilda och företag. Härtill kommer att hoten regelmässigt medför, att polisiär arbetskraft måste sättas in för att exempelvis undersöka lokaler. Ett utlösande av katastrofplaner med anledning av anonyma bombhot torde dock höra till sällsyntheterna.

Rikspolisstyrelsen delar motionärens uppfattning att dylika hot i viss utsträckning står utanför den nuvarande straffrättsliga regleringen, även om vissa gärningar av nu nämnt slag kan bedömas som sabotage. Vid brottsbalkens tillkomst förekom ej de former av hot, som avses med motionen. I den nuvarande utvecklingen måste det bedömas vara ett väsentligt samhällsintresse, att hot som stör näringsverksamhet eller medför samhällsinsats av något slag, blir kriminaliserat.

Mot bakgrund av dessa synpunkter tillstyrker rikspolisstyrelsen att den av motionären påkallade utredningen kommer till stånd.

Göta hovrätt anför att det ligger i sakens natur att det oftast är svårt att avslöja den som utövat ett "tomt" hot av förevarande slag. Hotet utövas enligt hovrätten i regel anonymt genom brev eller telefon och gärningsmannens syfte är främst att väcka uppståndelse med därav föranledda besvär och kostnader för allmän och enskild verksamhet.

Hovrätten anför vidare att reglerna om civil skadeståndsskyldighet i regel är otillräckliga från såväl avhållande som reparativ synpunkt och att gärningsmannen sällan har förmåga att gälda de avsevärda kostnader det ofta är fråga om.

Hovrätten erinrar om att det straffbara området i fråga om olaga hot utvidgades i samband med brottsbalkens antagande 1962 och att straffbestämmelsen fäster mer avseende än tidigare rätt vid hur situationen har tett sig från den hotades synpunkt. Det är sålunda enligt hovrätten tillräckligt att hotet är ägnat att hos den hotade framkalla allvarliga farhågor att hotet beträffande person eller egendom skall verkställas (jfr prop. 1962:10 B s. 111 f.) Hovrätten menar att det därför kan ifrågasättas om inte de av motionären åsyftade fallen redan är straffbara enligt 4 kap. 5 § brottsbalken.

En utredning kan enligt hovrättens mening vara väl motiverad.

Sveriges advokatsamfund tillstyrker utan särskild motivering bifall till motionen.

Sveriges Domareförbund delar motionärens mening att det är önskvärt att samhället kan ingripa med straff mot åtgärder som avses i motionen, även om möjligheterna torde vara små att spåra gärningsmannen, om det visar sig att hotet inte varit allvarligt menat.

Förbundet anför vidare.

Emellertid inställer sig frågan om inte de omnämnda förfarandena faller under straffbestämmelsen för olaga hot i BrB 4:5 även om denna bestämmelse, liksom motsvarande regler i grannländernas strafflagar, närmast tar sikte på att värna om den enskilda individens handlingsfrihet och skydda hans psykiska integritet mot hot som kan skapa fruktan och oro hos honom (NTFK 1962 s. 195).

Domareförbundet redogör för förarbeten och andra kommentarer till lagrummet, vilka enligt förbundet utvisar att man helt hade uppmärksamheten riktad på frågan om gärningsmannens farlighet för viss eller vissa personer, som han stod i personlig relation till. Förbundet anför att hotelser av den typ som avses med motionen tidigare torde ha varit så sällsynta att det ter sig naturligt att de inte särskilt beaktades. Vad som enligt förbundet skiljer de i motionen åsyftade fallen från de situationer som paragrafen tar sikte på är enligt förbundet främst dels att hotet avser en obestämd krets av personer, dels att det vid en bedömning efteråt oftast visar sig att gärningsmannen inte menat allvar med hotet.

Förbundet anför vidare.

Vid en första granskning av lagtexten och motiven synes dock hinder för en tillämpning av BrB 4:5 i nu ifrågavarande fall inte föreligga. Lagtexten talar om ett hot som riktas mot "annans säkerhet" och i motiven understrykes att hotet kan gälla även åtgärder mot en tredje person, dvs. annan än den till vilken hotet framförs. Även hot mot en obestämd krets av personer synes i och för sig falla in under bestämmelsen såsom den är formulerad. Det krävs inte såsom i äldre rätt att det objektivt sett föreligger anledning att befara att hotet skall verkställas, det räcker att hotet är ägnat att hos den hotade framkalla allvarliga farhågor att det skall verkställas. Möjligheten att bedöma hur allvarligt menat ett anonymt hot av det slag som avses i motionen kan vara är inte lätt, men redan den omständigheten att myndigheter eller företagsledningar anser sig böra handla i förebyggande syfte – vare sig nu åtgärden är av mer begränsad art som t. ex. skärpt övervakning eller mer ingripande som utrymning av lokaler och dylikt – utgör ju bevis för att den till vilken hotet framförts räknar med hotets realiserande. I subjektivt avseende fordras uppenbarligen inte att gärningsmannen avser att sätta hotet i verkställighet. Det räcker att han inser att hotet är ägnat att hos den hotade framkalla allvarliga farhågor härför (NTFK 1962 s. 198 m).

Mot en tillämpning av BrB 4:5 i nu ifrågavarande fall talar omständigheterna vid tillkomsten av lagrummets nuvarande lydelse, nämligen att bestämmelsen avsett att träffa sådana fall där hotet riktat sig mot den hotade själv eller någon honom närstående. Vissa uttalanden i motiven pekar också på att en sådan begränsning varit avsedd. Det heter sålunda att stadgandet främst avser att bereda straffrättsligt skydd för vissa angrepp mot "enskild" persons känsla av trygghet till person och egendom, och att brottet således uppfattas som ett fridsbrott. Det säges vidare att med den valda avfattningen uteslutes från det straffbara området sådana fall då hotet ej var ägnat att störa den hotades frid; t. ex. därför att det är honom likgiltigt om gärningen kom till utförande. Då det i motiven heter att hotet kan gälla åtgärder mot en tredje person, nämnes som exempel endast "en nära anförvant" till den hotade. Inget nämnes alltså om sådana fall där hotet framföres till en myndighet eller företagsledning.

Man kan fråga sig om denna begränsning i tillämpningsområdet verkligen fått uttryck i lagtexten. Begränsningen skulle väl närmast ligga i orden "allvarlig fruktan". Särskilt användningen av ordet "fruktan" pekar på, att hotet hos den hotade skall framkalla en störning av hans personliga frid, en oro som engagerar honom inte bara som ämbetsman eller som ansvarig driftsledare utan på ett mera personligt sätt. Och detta kan kanske inte anses

vara fallet om inte hotet riktar sig mot den hotade själv eller mot någon enskild person som står honom nära.

Även om man ansluter sig till den tolkningen att den till vilken hotet framföres skall vara den hotade själv eller någon honom närstående, kan det ifrågasättas om inte denna förutsättning är uppfylld i vissa av de fall som avses med motionen. Om hotet t. ex. föranleder att myndigheten eller driftsledningen upplyser personalen på ett företag att hot har framställts och att lokaliteterna därför omedelbart måste utrymmas kan man säga att hotet – låt vara genom en mellanhand – framförts till den enskilde. Däremot skulle så inte vara fallet därest hotet föranlett myndigheten och driftsledningen att endast vidtaga skärpt bevakning som inte meddelats de personer som man vill skydda. Uppenbarligen måste man tillse att båda fallen bedömes straffrättsligt lika.

Som inledningsvis framförts är det angeläget att man kan straffrättsligt ingripa mot sådana fall som avses med motionen. Då innebörden av gällande bestämmelse om olaga hot inte är otvetydig, förordar förbundet en sådan justering av paragrafens ordalydelse att den blir klart tillämplig på nu avsedda fall. Måhända kan övervägas att i stället för en justering av ordalydelsen till paragrafen foga ett nytt moment som direkt tar sikte på de avsedda fallen. Systematiskt torde straffbestämmelsen ha sin anknytning till brottet olaga hot.

Utredning inom justitiedepartementet

I en inom justitiedepartementet utarbetad promemoria (Ds Ju 1976:15) Bombhot m. m. diskuteras huruvida gällande lagstiftning ger tillräckliga möjligheter att beivra bombhot. Promemorian innehåller förslag till införande av en bestämmelse i brottsbalken om ansvar för falskt hot för den "som genom falskt bombhot eller annan oriktig uppgift att det föreligger fara för människors liv eller hälsa föranleder onödiga säkerhetsåtgärder".

Promemorian remissbehandlas för närvarande.

Utskottet

I betänkandet behandlar utskottet en motion angående den straffrättsliga regleringen av bombhot. I motionen framhålls att sådant hot exempelvis mot idrottsplatser, varuhus, industrianläggningar eller flygplan blir allt vanligare. Hotet är enligt motionären vanligtvis ej sådant att det kan sättas i verket men det uppfattas ändå oftast som farligt och föranleder kostnadskrävande beredskaps- och utrymningsåtgärder. Om hotet ej kan rubriceras som försök, förberedelse eller stämpling till brott eller som olaga hot är det enligt motionären av allt att döma inte straffbart. Motionsyrkandet går ut på att frågan om straffansvar för bombhot och därmed jämställda handlingar skall utredas så att dessa gärningar kan inlemmas i vårt straffrättsliga system.

Enligt utskottets mening är det ett påtagligt samhällsintresse att det finns

otvetydiga regler som ger möjlighet till straffrättsliga ingripanden mot förfaranden av det slag som berörs i motionen. Av de remissyttranden som utskottet inhämtat framgår emellertid att den straffrättsliga bedömningen av ifrågavarande gärningar är komplicerad och att oklarhet råder om i vad mån befintliga straffbestämmelser är tillräckliga för att beivra dem. Det finns därför anledning att i enlighet med motionärens önskemål aktualisera frågan om förtydligande lagstiftning.

I en inom justitiedepartementet efter motionens väckande upprättad promemoria har lagts fram förslag till bl. a. en ny bestämmelse i brottsbalken, enligt vilken falskt bombhot eller andra oriktiga uppgifter om förestående fara skall kunna föranleda ansvar för ett nytt brott, falskt hot. Förslaget remissbehandlas för närvarande. Då frågan om den straffrättsliga regleringen av bombhot m. m. sålunda blivit föremål för utredning, är syftet med motionsyrkandet tillgodosett. Utskottet anser därför att motionen inte bör föranleda någon åtgärd från riksdagens sida.

Utskottet hemställer

att riksdagen avslår motionen 1975/76:1076.

Stockholm den 9 november 1976

På justitieutskottets vägnar
ASTRID KRISTENSSON

Närvarande: Fru Kristensson (m), fröken Mattson (s), herrar Polstam (c), Jönsson i Malmö (s), Johansson i Växjö (c), Petersson i Röstånga (fp), fru Bergander (s), herr Raneskog (c), fru Andersson i Kumla (s), herrar Winberg (m), Pettersson i Helsingborg (s), fru Wiklund (c), herr Lidbom (s), fru André (c) och herr Klöver (s).