



## Straffansvaret för terroristbrott

### Sammanfattning

I detta ärende behandlar utskottet regeringens proposition 2002/03:38 Straffansvar för terroristbrott, fyra motioner som väckts med anledning av propositionen och två motionsyrkanden från den allmänna motionstiden år 2002. Förslagen i propositionen syftar huvudsakligen till att genomföra det inom EU antagna rambeslutet om bekämpande av terrorism. Det föreslås att det skall införas en ny lag om straff för terroristbrott samt att brottsbalkens bestämmelser om svensk domsrätt och kapning skall utvidgas. Därutöver föreslås vissa följdändringar i annan lagstiftning.

Lagförslagen som har granskats av Lagrådet föreslås träda i kraft den 1 juli 2003.

Utskottet tillstyrker propositionen och avstyrker motionerna.

I ärendet finns fyra reservationer och två särskilda yttranden.

# Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
Innehållsförteckning.....	2
Utskottets förslag till riksdagsbeslut.....	3
Redogörelse för ärendet.....	5
Bakgrund.....	5
Ärendet och dess beredning.....	6
Propositionens huvudsakliga innehåll.....	6
Utskottets överväganden.....	8
Straffansvaret för terroristbrott, m.m.....	8
Propositionen.....	8
Inledning.....	8
Avslag på propositionen.....	8
Mindre grovt terroristbrott.....	10
Kapningsbrottet.....	11
Propositionen i övrigt.....	12
Utvärdering av rättstillämpningen m.m.....	12
Övrigt.....	13
Reservationer.....	15
1. Avslag på propositionen (punkt 1).....	15
2. Lagen om straff för terroristbrott (punkt 2).....	15
3. Utvärdering av rättstillämpningen (punkt 5).....	16
4. Utredning om straffansvaret för juridiska personer m.m. (punkt 6).....	17
Särskilda yttranden.....	18
1. Lagstiftningsprocessen.....	18
2. Kriminella organisationer.....	19
Bilagor	
1. Förteckning över behandlade förslag.....	20
Propositionen.....	20
Följdmotioner.....	20
Motioner från den allmänna motionstiden år 2002.....	21
2. Regeringens lagförslag.....	22
3. EU:s rambeslut om bekämpande av terrorism.....	40
4. Rådets uttalande.....	49

# Utskottets förslag till riksdagsbeslut

## 1. Avslag på propositionen

Riksdagen avslår motionerna 2002/03:Ju2 och 2002/03:Ju4.

*Reservation 1 (v, mp)*

## 2. Lagen om straff för terroristbrott

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om straff för terroristbrott. Därmed bifaller riksdagen proposition 2002/03:38 i denna del och avslår motion 2002/03:Ju3 yrkande 3.

*Reservation 2 (m)*

## 3. Kapningsbrottet

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i brottsbalken. Därmed bifaller riksdagen proposition 2002/03:38 i denna del och avslår motion 2002/03:Ju3 yrkande 4.

## 4. Lagförslagen i övrigt

Riksdagen antar regeringens förslag till

- a) lag om ändring i lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall, m.m.,
  - b) lag om ändring i lagen (1952:98) med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål,
  - c) lag om ändring i lagen (2000:1225) om straff för smuggling,
  - d) lag om ändring i utlänningslagen (1989:529),
  - e) lag om ändring i lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll,
  - f) lag om ändring i lagen (1990:217) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m.,
  - g) lag om ändring i säkerhetsskyddslagen (1996:627),
  - h) lag om ändring i polisdatalagen (1998:622),
  - i) lag om ändring i sekretesslagen (1980:100),
  - j) lag om ändring i lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt, och
  - k) lag om ändring i lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård.
- Därmed bifaller riksdagen proposition 2002/03:38 i denna del.

## 5. Utvärdering av rättstillämpningen

Riksdagen avslår motionerna 2002/03:Ju5 och 2002/03:Ju364 yrkande 27.

*Reservation 3 (fp)*

## 6. Utredning om straffansvaret för juridiska personer m.m.

Riksdagen avslår motion 2002/03:Ju3 yrkandena 1 och 2.

*Reservation 4 (m)*

## 7. Övrigt

Riksdagen avslår motion 2002/03:Ju278 yrkande 8.

Stockholm den 3 april 2003

På justitieutskottets vägnar

*Susanne Eberstein*

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Susanne Eberstein (s), Alice Åström (v), Margareta Sandgren (s), Beatrice Ask (m), Lennart Nilsson (s), Helena Zakariasén (s), Ragnwi Marcelind (kd), Elisebeht Markström (s), Jeppe Johnsson (m), Yilmaz Kerimo (s), Torkild Strandberg (fp), Johan Linander (c), Göran Norlander (s), Cecilia Magnusson (m), Joe Frans (s), Leif Björnlod (mp) och Karin Granbom (fp).

# Redogörelse för ärendet

## Bakgrund

I artikel 29 i Fördraget om Europeiska unionen (FEU) anges att unionens mål skall vara att ge medborgarna en hög säkerhetsnivå inom ett område med frihet, säkerhet och rättvisa genom att bl.a. utforma gemensamma insatser på områdena polissamarbete och straffrättsligt samarbete. Målet skall uppnås genom förebyggande och bekämpande av brottslighet, vare sig denna är organiserad eller ej, särskilt terrorism, människohandel och brott mot barn, olaglig narkotikahandel och olaglig vapenhandel, korruption och bedrägeri. Enligt artikel 31 e FEU skall det straffrättsliga samarbetet omfatta gradvisa beslut om åtgärder som fastställer minimiregler avseende brottsrekvisit och påföljder på områdena organiserad brottslighet, terrorism och narkotikahandel. Artikel 34.2 b FEU anger att rådet genom enhälligt beslut på initiativ av en medlemsstat eller kommissionen skall fatta rambeslut om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar.

Europeiska rådet beslutade den 3 december 1998 om en handlingsplan för att genomföra bestämmelserna i Amsterdamfördraget om upprättandet av ett område med frihet, säkerhet och rättvisa. I handlingsplanen anges bl.a. att EU inom två år efter det att fördraget trätt i kraft bör vidta åtgärder för att, om det anses nödvändigt, fastställa minimiregler avseende brottsrekvisit och påföljder rörande terrorism.

För att följa vilka framsteg som görs med att genomföra åtgärderna enligt handlingsplanen och hålla de tidsfrister som anges har kommissionen upprättat en resultattavla som innehåller en redogörelse för arbetet. Vid sin uppdatering av resultattavlan i maj 2001 angav kommissionen att den hade för avsikt att presentera ett förslag till rambeslut om gemensamma definitioner, åtal och straff för terrorism före utgången av tredje kvartalet 2001. I enlighet härmed presenterade kommissionen den 19 september 2001 ett förslag till rambeslut om bekämpande av terrorism. Syftet med förslaget var, i enlighet med artiklarna 29, 31 e och 34.2 b FEU, att tillnärma medlemsstaternas lagstiftning när det gäller terroristbrott.

Under hösten 2001 bedrevs ett omfattande förhandlingsarbete inom EU med anledning av kommissionens förslag. Vid sitt möte den 6–7 december 2001 träffade Rådet för rättsliga och inrikes frågor en politisk överenskommelse om innehållet i rambeslutet och Europaparlamentet godkände den 6 februari 2002 rådets förslag.

Riksdagen godkände ett utkast till rambeslutet den 29 maj 2002 (prop. 2001/02:135, bet. JuU22, rskr. 267) och det antogs vid ministerrådet för rättsliga och inrikes frågor den 13 juni 2002 (EGT L 164, 22.6.2002, s. 3). Rambeslutstexten i svensk lydelse finns i *bilaga 3* och rådets uttalande, som togs till rådets protokoll i samband med rambeslutets antagande, finns i *bilaga 4*.

## Ärendet och dess beredning

Inom Justitiedepartementet utarbetades därefter en departementspromemoria, Straffansvar för terroristbrott (Ds 2002:35). Departementspromemorian innehåller förslag till de lagändringar som bör vidtas för att Sverige skall uppfylla åtagandena i rambeslutet. Promemorian har remissbehandlats. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Justitiedepartementet (Ju/2002/4942/L5).

Lagrådet har i sitt yttrande förordat att några av bestämmelserna i den remitterade lagtexten ändras. Regeringen har i allt väsentligt beaktat Lagrådets synpunkter, utom såvitt avser förslaget till ändring av bestämmelsen om kapning i 13 kap. 5 a § brottsbalken.

## Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslår regeringen att det skall införas en ny lag om straff för terroristbrott och att brottsbalkens bestämmelser om domsrätt och kapning skall utvidgas. Därutöver föreslås vissa följdändringar i annan lagstiftning. Ändringarna syftar huvudsakligen till att genomföra det inom EU antagna rambeslutet om bekämpande av terrorism.

Förslaget till lag om straff för terroristbrott innebär att den skall dömas för terroristbrott som begår en gärning som i svensk rätt motsvaras av de handlingar som räknas upp i artikel 1.1 i rambeslutet, om gärningen kan allvarligt skada en stat eller en mellanstatlig organisation och avsikten med gärningen är att 1. injaga allvarlig fruktan hos en befolkning eller en befolkningsgrupp, 2. otillbörligen tvinga offentliga organ eller en mellanstatlig organisation att vidta eller avstå från att vidta en åtgärd, eller 3. allvarligt destabilisera eller förstöra grundläggande politiska, konstitutionella, ekonomiska eller sociala strukturer i en stat eller i en mellanstatlig organisation. Försök, förberedelse och stämpling till samt underlåtenhet att avslöja terroristbrott föreslås också bli straffbart.

Om någon begår ett brott enligt 8 kap. 1, 4–6 §§, 9 kap. 4 §, 14 kap. 1 och 3 §§ brottsbalken, eller försök till sådana brott med uppsåt att främja terroristbrott, skall detta betraktas som en försvärande omständighet vid bedömningen av straffvärdet.

Utbyte av terroristbrott och egendom som använts som hjälpmedel vid sådant brott eller värdet av utbytet eller egendomen skall kunna förverkas.

Det föreslås att brottet kapning, 13 kap. 5 a § brottsbalken, utvidgas till att omfatta buss, tung lastbil och maskindrivet spårfordon på järnväg, spårväg eller tunnelbana, som används i förvärvsverksamhet för befordran av gods eller passagerare.

Vidare föreslås att det skall införas en uttrycklig bestämmelse om svensk domsrätt för de brott som omfattas av förslaget till lag om straff för terroristbrott, oberoende av innehållet i lagen på gärningsorten. Förslaget innebär att det inte ställs upp något krav på dubbel straffbarhet.

Därutöver föreslås att terroristbrott skall omfattas av bestämmelserna i lagen (1952:98) med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål samt utgöra sådan särskilt allvarlig brottslighet som avses i lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall, m.m.

Det föreslås vidare att det i annan lagstiftning använda begreppet för att beskriva vilka brottsliga gärningar som skall kunna anses utgöra terroristbrottslighet – våld, hot eller tvång för politiska syften – utmönstras och ersätts med en hänvisning till sådan brottslighet som omfattas av den föreslagna lagen om straff för terroristbrott.

Slutligen föreslås att undantaget i 1 § andra stycket lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll slopas. Förslaget innebär att det skall vara möjligt att utvisa en utlänning för befarad terroristbrottslighet i annat land, även om brottet har övervägande karaktär av politiskt brott.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2003.

# Utskottets överväganden

## Straffansvaret för terroristbrott, m.m.

### Utskottets förslag i korthet

Utskottet föreslår att riksdagen bifaller propositionen. Detta innebär att utskottet också föreslår att riksdagen avslår motionsyrkanden om avslag på propositionen och om förslag till vissa ändringar i den föreslagna lagstiftningen. Slutligen föreslår utskottet att ett par motionsyrkanden om ytterligare utredning respektive utvärdering av den nya lagstiftningen avslås. Jämför reservationerna 1–4.

### Propositionen

#### *Inledning*

Regeringens förslag innebär att det införs en ny lag om straffansvar för terroristbrott och att brottsbalkens bestämmelser om domsrätt och kapning skall utvidgas. Därutöver föreslås vissa följdändringar i annan lagstiftning. Ändringarna syftar huvudsakligen till att genomföra det inom EU antagna rambeslutet om bekämpande av terrorism.

Av rambeslutets artikel 1.1 framgår gränserna för vad som enligt rambeslutet skall anses utgöra terroristbrott (se bilaga 3). Med terroristbrott avses sådana gärningar som anges i artikel 1.1 punkterna a–i när de kvalificerande rekvisit, objektiva och subjektiva, som anges i inledningen av artikeln är uppfyllda. Objektivt sett måste handlingen vara sådan att den genom sin art eller sitt sammanhang allvarligt kan skada ett land eller en internationell organisation. I subjektivt hänseende krävs att gärningsmannen har begått handlingen i syfte – direkt uppsåt krävs – att injaga allvarlig fruktan hos en befolkning, eller otillbörligen tvinga offentliga organ eller en internationell organisation att utföra eller avstå från att utföra en handling, eller allvarligt destabilisera eller förstöra de grundläggande politiska, konstitutionella, ekonomiska eller sociala strukturerna i ett land eller i en internationell organisation.

Att handlingen skall vara sådan att den allvarligt kan skada ett land eller en internationell organisation medför att rambeslutet begränsas till att omfatta endast mycket allvarliga brott.

#### *Avslag på propositionen*

I motionerna Ju2 (v) och Ju4 (mp) yrkas avslag på propositionen. Här anförs att lagförslagen inte uppfyller de höga krav på rättssäkerhet som måste ställas på en sådan straffrättslig reglering och att domstolarna kommer att ställas



inför svåra tillämpningsproblem, t.ex. att skilja mellan terroristbrott och politiska brott.

Regeringen anför i fråga om grundläggande rättigheter och rättsprinciper att punkten 1 i artikel 1 emellertid inte kan ses isolerad. Den måste läsas tillsammans med punkten 2 i samma artikel och beaktandesats nr 10 i inledningen av rambeslutet samt dessutom tolkas i ljuset av det rådsuttalande som ministerrådet enats om avseende artikel 1 och som tagits till rådets protokoll i samband med att rambeslutet antogs. Artikel 1.2 anger att rambeslutet inte kan påverka skyldigheten att respektera de grundläggande rättigheterna och de grundläggande rättsprinciperna i artikel 6 i FEU. Denna artikel anger bl.a. att EU skall respektera de grundläggande rättigheterna, såsom de garanteras i Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Skrivningar av liknande innehåll finns i beaktandesats nr 10 som dessutom uttryckligen anger att inget i rambeslutet kan tolkas som om syftet vore att begränsa de grundläggande rättigheterna eller friheterna, t.ex. strejkrätt, mötesfrihet, föreningsfrihet eller yttrandefrihet, inbegripet rätten att tillsammans med andra bilda fackföreningar och ansluta sig till sådana fackföreningar för att försvara sina intressen och den därmed sammanhängande rätten att demonstrera. Rådsuttalandet klargör, enligt regeringen, att rambeslutet endast omfattar handlingar som av alla medlemsstater betraktas som allvarliga överträdelser av deras straffrätt och som begås av personer vars syften utgör ett hot mot deras demokratiska samhällen, som respekterar rättsstaten och den civilisation på vilken dessa samhällen bygger. Det anges att rambeslutet måste ha denna innebörd och att det bl.a. inte får tolkas så att man på terroristgrunder anklagar personer som utövar sin grundläggande rätt att lägga fram sina åsikter, även om de begår brott när de utövar denna rätt. – Artikel 1.2, beaktandesats nr 10 och rådets uttalande, som samtliga medlemsstater står bakom, understryker således rambeslutets i detta avseende begränsade tillämpningsområde och klargör att det endast är tillämpligt på handlingar som utgör ett hot mot ett demokratiskt samhälle. – Att rambeslutet inte är avsett att tillämpas på handlingar som innebär utövande av den grundläggande rättigheten att lägga fram sin åsikt, även om ett brott begås när denna rättighet utövas, syftar också till att klargöra att bl.a. olika former av civil olydnad som tar sig uttryck i brottsliga handlingar inte är avsedda att falla under definitionen av terroristbrott. Exempel på sådana handlingar kan vara allmänna aktioner mot omdiskuterade projekt såsom t.ex. olika byggprojekt, transporter av farligt gods, utvinning av naturtillgångar och provsprängningar av kärnladdningar eller andra stridsmedel. Andra exempel kan vara olika former av skadegörelse eller våldsbrott i samband med upplopp vid demonstrationer.

Utskottet noterar inledningsvis att rambeslutet, efter dess antagande den 13 juni 2002, är bindande för Sverige och att det därmed föreligger en skyldighet att uppfylla rambeslutets minimikrav. I samband med riksdagens godkännande av rambeslutet delade utskottet regeringens bedömning att det fanns ett mervärde att på EU-nivå utforma gemensamma definitioner av vilka hand-

lingar som skall anses utgöra terroristbrott och vilka påföljder dessa skulle kunna leda till. På så sätt skapas ett gemensamt rättsområde som underlättar det rättsliga och polisiära samarbetet för att förebygga och bekämpa terroristbrottslighet (bet. 2001/02:JuU22 s. 8). Utskottet har ingen annan uppfattning nu och delar regeringens bedömning att det bör införas ett terroristbrott, som tillsammans med vissa andra bestämmelser regleras i en ny lag. Utskottet delar vidare regeringens bedömning att artikel 1.1 i rambeslutet inte får läsas isolerat utan med beaktande av innehållet i artikel 1.2 samt mot bakgrund av bl.a. rådets uttalandet i samband med rambeslutets antagande. Det kan tilläggas att domstolarna vid tillämpningen av den nya lagen om ansvar för terroristbrott skall beakta, som vid all straffrättslig bedömning, bestämmelserna i bl.a. 2 kap. regeringsformen om grundläggande fri- och rättigheter samt den Europeiska konventionen den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Sammantaget anser utskottet att de rättssäkerhetskrav som måste ställas på en lagstiftning av förevarande slag är uppfyllda. Utskottet avstyrker alltså bifall till motionerna Ju2 och 4 om avslag på propositionen.

Till några enskildheter i förslaget återkommer utskottet nedan.

#### *Mindre grovt terroristbrott*

I motion Ju3 (m) yrkas att propositionen avslås såvitt avser förslaget om att införa ett mindre grovt terroristbrott i 2 § tredje stycket lagen om straff för terroristbrott. I motionen tas i första hand sikte på att det leder tanken fel att tala om mindre grova terroristbrott; per definition utgör ett terroristbrott alltid ett grovt brott.

Regeringen anför att oaktat att terroristbrott endast kommer att omfatta gärningar vars straffvärde allmänt sett är mycket högt kan det finnas skäl att skapa utrymme för att betrakta vissa gärningar som mindre grova och bedöma dem enligt en särskild straffskala. Förslaget till terroristbrott kommer bl.a. att även omfatta situationer som inte inneburit någon konkret fara för människors liv eller hälsa eller avsett egendom som inte är av särskild betydenhet. Exempel på sådana situationer kan t.ex. vara hot om terroristbrott, vissa typer av skadegörande handlingar som inte är alltför omfattande, eller vissa begränsade former av befattning med vapen eller sprängämnen. Med hänsyn härtill menar regeringen att det med fog kan hävdas att fängelse i fyra år i vissa fall kan vara allt för strängt. Regeringen anser därför att det bör finnas en möjlighet att i mindre grova fall döma till ett lägre fängelsestraff. Även dessa gärningar har emellertid, med hänsyn till de kvalificerade subjektiva och objektiva rekvisit som skall vara uppfyllda, ett betydande straffvärde. Minimistraf-fet bör därför sättas på en förhållandevis hög nivå. Mot denna bakgrund bör, om brottet är mindre grovt, dömas till fängelse i lägst två år och högst sex år. Den mindre stränga straffskalan skall användas vid mindre allvarliga fall. Även här bör utgångspunkten vara straffskalan för den gärning som gärningsmannen enligt 3 § lagen om straff för terroristbrott gjort sig skyldig till. Med hänsyn till att rekvisitet "allvarligt kan skada en stat eller en mellanstat-

lig organisation” alltid måste vara uppfyllt torde det dock mera undantagsvis komma i fråga att tillämpa den mindre stränga straffskalan (prop. s. 66 och s. 89).

Utskottet delar regeringens bedömning att det för vissa gärningar kan behövas en straffskala för mindre grova terroristbrott. Som regeringen konstaterar är dock utrymmet för att bedöma ett terroristbrott som mindre grovt begränsat. Utskottet avstyrker således bifall till motion Ju3 i denna del och tillstyrker motsvarande del av propositionen.

### *Kapningsbrottet*

Enligt 13 kap. 5 a § första stycket första meningen brottsbalken skall en person dömas för kapning om han genom olaga tvång bemäktigar sig eller ingriper i manövreringen av ett luftfartyg eller ett fartyg som används i civil yrkesmässig sjöfart för befordran av gods eller passagerare, bogsering, bärgning, fiske eller annan fångst.

Enligt artikel 1.1 punkt e i rambeslutet skall kapning av luftfartyg och fartyg eller andra kollektiva transportmedel eller godstransportmedel betraktas som terroristbrott (se bilaga 3).

Det krävs lagstiftningsåtgärder för att uppfylla rambeslutet avseende andra transportmedel än luftfartyg och fartyg och där är, enligt regeringen, olika lösningar tänkbara. Vid denna bedömning bör beaktas om det även av andra skäl kan finnas anledning att utvidga tillämpningsområdet för kapningsbestämmelsen. – Det kan starkt sättas i fråga om det från saklig synpunkt finns skäl att straffrättsligt göra åtskillnad mellan kapning av luftfartyg och fartyg samt andra större transportmedel som transporterar personer eller gods. Kapning av exempelvis ett tåg, en buss, ett tunnelbanetåg eller av en lastbil kan, om den t.ex. transporterar farligt gods, innebära minst lika stor fara för människors liv och hälsa som kapning av ett luftfartyg eller ett fartyg. Dessutom kan kapning av t.ex. tunnelbanetåg, spårvagnar och innerstadsbussar komma att utföras i en stads centrum eller annat tätbebyggt område och därmed orsaka omfattande störningar i samhället vad gäller bl.a. den allmänna samfärdseln. Kapningsbestämmelsens tillämpningsområde bör därför utvidgas. På så sätt skapas möjligheter för en enhetlig bedömning av sådana gärningar som innebär att någon genom olaga tvång bemäktigar sig eller ingriper i manövreringen av större transportmedel som används i förvärvsverksamhet för befordran av gods eller passagerare (prop. s. 68 f.).

I motion Ju3 (m) yrkas att regleringen av kapningsbrottet bör inriktas mot utåtriktade yrkesmässiga transporter, inklusive taxitrafik. Motionärerna hänvisar till Lagrådets synpunkter.

Regeringens förslag till ny lydelse av kapningsbrottet innebär att de uppräknade fordonen skall användas för befordran av gods eller passagerare i förvärvsverksamhet för att straffbestämmelsen skall bli tillämplig. Uttrycket förvärvsverksamhet har samma betydelse som det har i annan trafiklagstiftning och innefattar således begreppet yrkesmässig trafik (1 kap. 1 § yrkestrafiklagen [1998:490]). Med yrkesmässig trafik av bl.a. buss och tung lastbil

avses att fordon och förare mot betalning ställs till allmänhetens förfogande för transporter av personer eller gods. Begreppet förvärvsverksamhet har dock ett vidare tillämpningsområde än begreppet yrkesmässig trafik och omfattar även alla andra typer av transporter av gods eller passagerare som sker förvärvsmässigt inom ramen för ett affärsdrivande företag. Exempel på det senare är t.ex. de transporter av ett företags gods eller anställda som utförs med företagets egna transportmedel (prop. s. 94).

Regeringen anför bl.a. att det skulle föra alltför långt att, som föreslås av Lagrådet, låta kapningsbestämmelsen omfatta alla fordon som används i yrkesmässig trafik, såsom bl.a. taxibilar och lätta lastbilar. Syftet med den av regeringen föreslagna ändringen är dels att kapning av större transportmedel som befordrar gods eller passagerare skall bedömas på ett enhetligt sätt, dels att uppfylla rambeslutets krav. Rambeslutets krav på att kapning av kollektiva transportmedel och godstransportmedel skall, om övriga rekvisit är uppfyllda, bedömas som terroristbrott kan inte anses innefatta krav på att även gärningar som innebär att någon genom olaga tvång bemäktigar sig eller ingriper i manövreringen av t.ex. en taxibil eller en lätt lastbil skall kunna utgöra terroristbrott.

Sammanfattningsvis anser regeringen att kapningsbrottet bör utvidgas till att även omfatta bussar, tunga lastbilar, maskindrivna spårfordon på järnväg, spårväg eller tunnelbana, som används i förvärvsverksamhet för befordran av gods eller passagerare (prop. s. 68 f.).

Utskottet delar regeringens uppfattning att kapningsbrottets tillämpningsområde bör – i visst avseende utöver vad rambeslutet kräver – utvidgas. Det bör, som regeringen anför, inte föreligga någon skillnad i bedömningen av gärningar enbart på grund av om en busstransport genomförts med ett företags eget fordon eller med hjälp av ett inhyrt bussbolag. Enligt utskottets bedömning kräver rambeslutet däremot inte att det nya terroristbrottet skall omfatta transporter med lätta lastbilar eller taxibilar. Detta innebär att utskottet avstyrker motion Ju3 i denna del och tillstyrker regeringens förslag till utformning av kapningsbrottet.

### **Propositionen i övrigt**

I övrigt har utskottet ingenting att anföra med anledning av propositionen och här behandlade motioner.

Sammanfattningsvis tillstyrker utskottet propositionen och avstyrker motionerna Ju2–4 i här behandlade delar.

### **Utvärdering av rättstillämpningen m.m.**

I motion Ju5 (fp) begärs att det skall utföras en utvärdering av tillämpningen av den nya lagstiftningen om terroristbrott, särskilt ur ett rättssäkerhetsperspektiv. Ett liknande yrkande framställs i motion Ju364 (fp). I motion Ju5 pekas vidare på vikten av att den föreslagna förändringen i 1 § lagen

(1991:572) om särskild utlänningskontroll tillämpas med försiktighet rörande de som i Sverige arbetar mot en diktatur i t.ex. sitt hemland.

Utskottet konstaterar att regeringen regelmässigt brukar låta utvärdera ny lagstiftning efter det att den varit i kraft en tid. Utskottet utgår från att detta kommer att ske även med den nu aktuella lagstiftningen. Vid detta förhållande föreligger inte skäl för riksdagen att göra något uttalande i frågan. Motionerna Ju5 och Ju364 bör i här behandlade delar avslås.

I motion Ju3 (m) begärs att en utredning tillsätts för att utvärdera om den svenska implementeringen avseende rambeslutets artiklar om dels ledande av och deltagande i en terroristorganisation, dels straffansvaret för juridiska personer till alla delar uppfyller de krav rambeslutet uppställer. Motionärerna pekar här på de tveksamheter Lagrådet framfört om att det på sikt kan visa sig att så inte är fallet. Utredningen bör vidare göra en översyn av hur den nya lagstiftningen förhåller sig till de grundlagsskyddade fri- och rättigheterna i 2 kap. regeringsformen.

Utskottet har helt nyligen avstyrkt motionsyrkanden liknande dem som här framställts om deltagande i en kriminell organisation (bet. 2002/03:JuU10 s. 17 f.). Utskottet anförde i det ärendet att de skäl mot att införa ett förbud mot deltagande i rasistiska och kriminella organisationer som Kommittén om brottslighet med anknytning till vissa organisationer m.m. lade fram i sitt betänkande (SOU 2000:88) fortfarande var giltiga. Utskottet var därför inte berett att förorda införandet av ett sådant förbud i svensk rätt. – I propositionen anför regeringen att den anser att det inte, för att uppfylla åtagandena i rambeslutet, föreligger behov av att införa ett utvidgat straffrättsligt ansvar för åtgärder som innebär ledande av eller deltagande i sammanslutningar som inrättats med avsikt att begå terroristbrottslighet. Det bör dock anmärkas att frågan om ytterligare kriminalisering av ledande av och deltagande i kriminella organisationer kan diskuteras på ett mer generellt plan utifrån andra behov och andra förutsättningar. Inom ramen för detta lagstiftningsarbete finns emellertid inte underlag att ta ställning i den frågan, utan den får övervägas i annat sammanhang (prop. s. 47 f.). Utskottet delar regeringens uppfattning att det för närvarande inte finns underlag för att ta ställning till en eventuell ytterligare kriminalisering av ledande av och deltagande i kriminella organisationer. Ingenting har nu framkommit som bör föranleda något uttalande från riksdagen.

Utskottet har vid ett flertal tillfällen under de senaste åren fått ta ställning till om de svenska reglerna om företagsbot uppfyller de krav som generellt brukat uppställas i rambeslut vad gäller ansvar och påföljder för juridiska personer (se bl.a. prop. 2001/02:124 och bet. JuU27). Utskottet har därvidlag delat regeringens uppfattning att de svenska bestämmelserna uppfyller dessa krav. I detta ärende har inget framkommit som bör föranleda något annat ställningstagande.

Utskottet avstyrker motion Ju3 i här behandlade delar.

### **Övrigt**

I motion Ju278 (v) begärs att regeringen skall verka för att rambeslutet om bekämpande av terrorism omförhandlas.

Det har inte framkommit något som utgör skäl för utskottet att begära att regeringen inom EU initierar en översyn av rambeslutet om bekämpande av terrorism. Utskottet avstyrker motion Ju278 i här behandlad del.

# Reservationer

## 1. Avslag på propositionen (punkt 1)

av Alice Åström (v) och Leif Björnlod (mp).

### *Förslag till riksdagsbeslut*

Vi anser att utskottets förslag under punkt 1 borde ha följande lydelse:  
Riksdagen avslår proposition 2002/03:38. Därmed bifaller riksdagen motionerna 2002/03:Ju2 och 2002/03:Ju4.

### *Ställningstagande*

Kampen mot internationell brottslighet och terrorism är mycket viktig. En av de bärande komponenterna i kampen mot terrorismen och dess grogrunder är försvaret och förstärkningen av de mänskliga rättigheterna och demokratin.

I samband med att rambeslutet om bekämpande av terrorism antogs beslutade rådet om ett uttalande där vissa företeelser undantas från definitionerna i rambeslutet. Vi anser att det är mycket oroande att ett dokument som inte är juridiskt bindande skall vara garantin för att motstånd mot diktaturer inte skall bedömas som terroristbrott. Rådet hade knappast sett ett behov av att uttryckligen undanta motståndskampen under andra världskriget om det inte sett en risk för att denna annars skulle ha fallit in under terrorismdefinitionen. – Den föreslagna definitionen av terroristbrottet är alltså otydlig. Rekvisiten är alltför vaga och därmed svårtillämpade. De uttalanden som gjorts i förarbetena avhjälper inte i någon nämnvärd mån de gränsdragnings- och tolkningsproblem som kommer att uppstå. Sammantaget kan den föreslagna lagstiftningen inte anses uppfylla legalitetsprincipens krav vad gäller klarhet och tydlighet och därmed inte heller det inom straffrätten viktiga kravet på förutsägbarhet. Förslaget uppfyller därför enligt vår mening inte de krav på rättssäkerhet som bör ställas. Propositionen bör avslås.

## 2. Lagen om straff för terroristbrott (punkt 2)

av Beatrice Ask (m), Jeppe Johnsson (m) och Cecilia Magnusson (m).

### *Förslag till riksdagsbeslut*

Vi anser att utskottets förslag under punkt 2 borde ha följande lydelse:  
Riksdagen antar regeringens förslag till lag om straff för terroristbrott med den ändringen att 2 § tredje stycket utgår. Därmed bifaller riksdagen motion 2002/03:Ju3 yrkande 3.

*Ställningstagande*

Vi tillstyrker i princip förslaget till lag om straff för terroristbrott.

Enligt vår mening saknas det emellertid behov av att införa ett särskilt mindre grovt terroristbrott. Det leder tanken fel att tala om mindre grova terroristbrott; per definition utgör ett terroristbrott alltid ett grovt brott. Även mot bakgrund av konstruktionen av det nya terroristbrottet – utöver redan befintliga rekvisit för respektive gärning krävs ytterligare kvalificerande och försvårande rekvisit för att ett terroristbrott skall anses föreligga – förefaller det främmande att det skall finnas utrymme för att bedöma terroristgärningar som mindre grova brott.

Det kan vidare befaras att införandet av ett mindre grovt terroristbrott får den effekten att fler gärningar kommer att bedömas som terroristbrott än vad som avsetts.

Om domstolarna i någon större omfattning kommer att bedöma terroristgärningar som mindre grova terroristbrott och därmed döma ut korta fängelsestraff, är risken stor att det preventiva syftet med den nya lagstiftningen omintetgörs.

Mot bakgrund härav anser vi att förslaget om att införa ett mindre grovt terroristbrott bör avslås.

**3. Utvärdering av rättstillämpningen (punkt 5)**

av Torkild Strandberg (fp) och Karin Granbom (fp).

*Förslag till riksdagsbeslut*

Vi anser att utskottets förslag under punkt 5 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservation 3. Därmed bifaller riksdagen delvis motionerna 2002/03:Ju5 och 2002/03:Ju364 yrkande 27.

*Ställningstagande*

Samarbetet inom EU mot gränsöverskridande brottslighet och särskilt det mot terrorism är viktigt.

Införandet av nya brottstyper föranleder i mindre eller större utsträckning en oro för att de grundläggande mänskliga fri- och rättigheterna riskerar att kränkas. De grundlagsskyddade fri- och rättigheterna som främst åsyftas handlar om skyddet för yttrande-, mötes- och demonstrationsfriheten i 2 kap. regeringsformen. Vidare berörs rättigheter i den Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, främst artiklarna 10 och 11, samt i fördraget om Europeiska unionen, artikel 6. Införandet av ett särskilt terroristbrott och därtill kopplade förändringar i gällande rätt får inte innebära ett åsidosättande av de angivna rättigheterna.

Vi vill särskilt understryka att stor försiktighet måste iakttas när det gäller verkställighet av utvisningsbeslut i de fall den utvisade verkar mot t.ex. en diktatur i sitt hemland.



Enligt vår mening bör regeringen få i uppdrag att följa upp tillämpningen av hela den nya lagstiftningen inom två år.

#### **4. Utredning om straffansvaret för juridiska personer m.m. (punkt 6)**

av Beatrice Ask (m), Jeppe Johnsson (m) och Cecilia Magnusson (m).

##### *Förslag till riksdagsbeslut*

Vi anser att utskottets förslag under punkt 6 borde ha följande lydelse:  
Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservation 4. Därmed bifaller riksdagen motion 2002/03:Ju3 yrkandena 1 och 2.

##### *Ställningstagande*

Rambeslutet uppställer krav att medlemsländerna kriminaliserar bl.a. ledande av och deltagande i en terroristorganisation samt inför regler om ansvar för juridiska personer. Lagrådet har ställt sig tveksam till om regeringens förslag i dessa delar på sikt kommer att visa sig vara tillräckliga. Vi delar Lagrådets tveksamhet i dessa delar. – Det är också en brist att regeringen inte analyserat hur institutet företagsbot förhåller sig till standardartiklarna i rambeslut om straffansvar för juridiska personer, som också förekommer i detta ärende, och därmed om den svenska implementeringen till fullo uppfyller kraven i det nu aktuella rambeslutet.

Sammantaget anser vi att det finns skäl att ge regeringen i uppdrag att inom två år följa upp den nya lagstiftningen. Samtidigt bör en analys göras av hur institutet företagsbot förhåller sig till det krav på straffansvar för juridiska personer som ställs i detta ärende.

Det får ankomma på regeringen att tillsätta en utredning och därefter återkomma till riksdagen med förslag.

# Särskilda yttranden

## 1. Lagstiftningsprocessen

av Beatrice Ask (m), Jeppe Johnsson (m) och Cecilia Magnusson (m) .

I den proposition som föregick riksdagens godkännande den 29 maj 2002 av rambeslutet om bekämpande av terrorism fanns inga förslag till lagändringar (prop. 2001/02:135). Sådana presenterades i stället i en därefter inom Justitiedepartementet utarbetad departementspromemoria. Den beredning som därefter skett har varit begränsad till frågan om hur svensk lagstiftning bör anpassas till bestämmelserna i rambeslutet.

Beredningen skiljer sig härigenom från vad som normalt tillämpas i samband med internationella överenskommelser som kräver lagstiftning. Den gängse principen är att frågor om följdlagstiftning till en internationell överenskommelse tas upp samtidigt som frågan om godkännande av överenskommelsen. Ordningen är naturlig eftersom det först genom följdlagstiftningen blir klart vilka de närmare konsekvenserna av ett godkännande blir.

Vi har förståelse för att det kan finnas anledning att i vissa hänseenden särbehandla rambeslut i förhållande till andra internationella överenskommelser men anser att kraven på beredning inte generellt bör ställas lägre när det gäller rambeslut och därav föranledd lagstiftning än vid andra former av internationella överenskommelser.

Det är otillfredsställande att Sverige medverkar till antagande av ett bindande beslut i medvetande om att det sannolikt inte kommer att bli möjligt att uppfylla förpliktelseerna i beslutet.

Frågor om terrorism och dess straffrättsliga behandling är av stor principiell betydelse och den tillnärmning av medlemsstaternas lagar som rambeslutet syftar till är givetvis betydelsefull i detta sammanhang. Det aktuella rambeslutet lämnar ett förhållandevis brett utrymme för olika lagtekniska lösningar och skillnader i regleringarnas närmare innehåll. Om även andra lagtekniska lösningar än de nu föreslagna varit möjliga hade det varit av värde att detta redovisats och att det gjorts en avvägning av för- och nackdelar med olika lösningar.

Det kan, som Lagrådet anført, väl tänkas att det med tillämpning av straffmättnings- och straffskärpningsregler hade varit möjligt att åstadkomma en lösning som skulle vara smidigare och tekniskt enklare än den i remissen föreslagna och som också skulle utgöra ett mindre ingrepp i den svenska strafflagens systematik. På det underlag som nu föreligger anser vi oss dock inte kunna förorda någon annan lösning än den regeringen valt.

## 2. Kriminella organisationer

av Ragnwi Marcelind (kd).

Vad gäller brottslighet med kopplingar till kriminella organisationer har jag under lång tid i olika sammanhang påtalat de problem som följer av att det i Sverige saknas lagstiftning som riktar in sig mot deltagande i sådana organisationer. Av flera skäl är det svårt – för att inte säga meningslöst – att direkt förbjuda rasistiska eller andra kriminella organisationer. En organisation som förbjuds ena dagen kan t.ex. snabbt återuppstå under annat namn dagen därpå. Ett organisationsförbud skulle därför inte gå att upprätthålla. Det är därför mycket effektivare att kriminalisera den enskildes stöd eller deltagande i den typen av organisation, som ofta är inblandad i organiserad brottslighet.

I förevarande proposition påpekar Lagrådet att det inte är säkert att förslaget att de svenska bestämmelserna om medverkan, försök, förberedelse och stämpling är tillräckliga för att tillgodose de i artikel 2.2 upptagna kraven på kriminalisering av ledande av och deltagande i en terroristorganisation. Lagrådet är inte övertygat om att förslaget i denna del på sikt kommer att visa sig hållbart, men anser sig inte ha underlag för att motsätta sig regeringens bedömning i denna del.

Regeringen hävdar att det inom ramen för detta lagstiftningsarbete inte finns underlag för att ta ställning i frågan om det på ett generellt plan föreligger behov av ytterligare kriminalisering av ledande av och deltagande i kriminella organisationer, utan att detta får övervägas i annat sammanhang. Jag kan tills vidare godta denna slutsats, men förutsätter att regeringen återkommer med erforderliga lagförslag i ett annat sammanhang.

BILAGA 1

## Förteckning över behandlade förslag

### Propositionen

I proposition 2002/03:38 har regeringen (Justitiedepartementet) föreslagit att riksdagen antar regeringens förslag till

1. lag om straff för terroristbrott,
2. lag om ändring i brottsbalken,
3. lag om ändring i lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall, m.m.,
4. lag om ändring i lagen (1952:98) med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål,
5. lag om ändring i lagen (2000:1225) om straff för smuggling,
6. lag om ändring i utlänningslagen (1989:529),
7. lag om ändring i lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll,
8. lag om ändring i lagen (1990:217) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m.,
9. lag om ändring i säkerhetsskyddslagen (1996:627),
10. lag om ändring i polisdatalagen (1998:622),
11. lag om ändring i sekretesslagen (1980:100),
12. lag om ändring i lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt samt
13. lag om ändring i lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård.

### Följdmotioner

*2002/03:Ju2 av Alice Åström m.fl. (v)*

Riksdagen avslår proposition 2002/03:38 Straffansvar för terroristbrott.

*2002/03:Ju3 av Beatrice Ask m.fl. (m):*

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om straffansvaret för ledande av och deltagande i en terroristgrupp.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om straffansvaret för juridiska personer.
3. Riksdagen avslår regeringens förslag om införande av ett ringa terroristbrott.
4. Riksdagen beslutar att 13 kap. 5 a § 3 brottsbalken skall ha följande lydelse: "ett maskindrivet spårfordon på järnväg, spårväg eller tunnelbana

som används för befordran av gods eller passagerare, eller ett annat fordon som används i yrkesmässig trafik,".

*2002/03:Ju4 av Leif Björnlod och Gustav Fridolin (mp):*

1. Riksdagen avslår regeringens proposition 2002/03:38.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om sekretessreglerna.

*2002/03:Ju5 av Johan Pehrson m.fl. (fp):*

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som i motionen anförs om att regeringen noga bör övervaka rättstillämpningen av den nya lagen så att den inte i någon del kan anses komma att strida mot de grundläggande fri- och rättigheterna.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som i motionen anförs om förändringen i 1 § 2 lag om ändring i lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll.

## Motioner från den allmänna motionstiden år 2002

*2002/03:Ju278 av Gudrun Schyman m.fl. (v):*

8. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att regeringen bör begära nya förhandlingar om rambeslutet om bekämpande av terrorism.

*2002/03:Ju364 av Lars Leijonborg m.fl. (fp):*

27. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att se över de lagar som berör terrorism.

BILAGA 2

Regeringens lagförslag







































BILAGA 3

EU:s rambeslut om bekämpande av terrorism





















BILAGA 4

Rådets uttalande