

Regeringens proposition

2002/03:38

Straffansvar för terroristbrott

Prop.
2002/03:38

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 13 februari 2003

Göran Persson

Thomas Bodström
(Justitiedepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås 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 avsikt att främja terroristbrott, skall detta betraktas som en försvårande 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.

1	Förslag till riksdagsbeslut	5
2	Lagtext	6
2.1	Förslag till lag om straff för terroristbrott	6
2.2	Förslag till lag om ändring i brottsbalken	8
2.3	Förslag till lag om ändring i lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall, m.m.	10
2.4	Förslag till lag om ändring i lagen (1952:98) med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål	12
2.5	Förslag till lag om ändring i lagen (2000:1225) om straff för smuggling	13
2.6	Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (1989:529)	15
2.7	Förslag till lag om ändring i lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll	16
2.8	Förslag till lag om ändring i lagen (1990:217) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m.	17
2.9	Lag om ändring i säkerhetsskyddslagen (1996:627).....	18
2.10	Lag om ändring i polisdatalagen (1998:622)	19
2.11	Lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)	20
2.12	Lag om ändring i lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt.....	22
2.13	Lag om ändring i lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård	23
3	Ärendet och dess beredning	24
4	Europeiska unionens rambeslut om bekämpande av terrorism	28
4.1	Rambeslutets innehåll	28
5	Nuvarande svenska regler och behov av lagändringar	33
5.1	De handlingar som skall utgöra terroristbrott	33
5.2	Brott som begås av en terroristgrupp	40
5.3	Påföljder	50
5.4	Domsrätt	51
6	Genomförande av rambeslutet i svensk rätt.....	53
6.1	Ett särskilt terroristbrott införs	53
6.2	Påföljder	63
6.3	Brott med anknytning till terroristverksamhet	67
6.4	Kapningsbrottet utvidgas.....	68
6.5	Domsrätten utvidgas.....	70
7	En ny lag införs.....	74
8	Ändringar i lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall, m.m.....	74
9	Ändringar i lagen (1952:98) med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål.....	76

10	Följdändringar i annan lagstiftning.....	77	Prop. 2002/03:38
11	Utvisning vid befarade terroristbrott i annan stat än Sverige	81	
12	Ikraftträdande	84	
13	Ekonomiska konsekvenser.....	84	
14	Författningskommentarer.....	85	
14.1	Förslaget till lag om straff för terroristbrott	85	
14.2	Förslaget till lag om ändring i brottsbalken	94	
14.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall, m.m.	94	
14.4	Förslaget till lag om ändring i lagen (1952:98) med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål	95	
14.5	Förslaget till lag om ändring i lagen (2000:1225) om straff för smuggling.....	95	
14.6	Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen (1989:529)	95	
14.7	Förslaget till lag om ändring i lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll	96	
14.8	Förslaget till lag om ändring i lagen (1990:217) om skydd för samhällsviktiga anläggningar.....	96	
14.9	Förslaget till lag om ändring i säkerhetsskyddslagen (1996:627)	97	
14.10	Förslaget till lag om ändring i polisdatalagen (1998:622)	97	
14.11	Förslaget till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)	97	
14.12	Förslaget till lag om ändring i lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt.....	97	
14.13	Förslaget till lag om ändring i lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård	98	
Bilaga 1	EU:s rambeslut om bekämpande av terrorism.....	99	
Bilaga 2	Rådets uttalande	108	
Bilaga 3	Promemorians lagförslag	109	
Bilaga 4	Förteckning över remissinstanser	126	
Bilaga 5	Lagrådsremissens lagförslag.....	127	
Bilaga 6	Lagrådets yttrande.....	146	
	Utdrag ur protokoll vid regeringsammanträde den 13 februari 2003..	154	

Regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till

1. lag om straff för terroristbrott,
2. lag om ändring i brottbalken,
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 polisdatlagen (1998:622),
11. lag om ändring i sekretesslagen (1980:100),
12. lag om ändring i lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt,
13. lag om ändring i lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård.

Regeringen har följande förslag till lagtext.

2.1 Förslag till lag om straff för terroristbrott

1 § Denna lag innehåller bestämmelser för genomförande av Europeiska unionens rambeslut om bekämpande av terrorism av den 13 juni 2002 (2002/475/RIF)¹.

2 § För *terroristbrott* döms den som begår en gärning som anges i 3 §, om gärningen allvarligt kan 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 att 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.

Straffet är fängelse på viss tid, lägst fyra år och högst tio år, eller på livstid.

Är brottet mindre grovt, är straffet fängelse, lägst två år och högst sex år.

Om ett högre lägsta straff för gärningen har föreskrivits i brottsbalken, gäller vad som sägs där i fråga om lägsta straff.

3 § Följande gärningar utgör terroristbrott under de förutsättningar som anges i 2 § i denna lag:

1. mord, 3 kap. 1 § brottsbalken,
2. dråp, 3 kap. 2 § brottsbalken,
3. grov misshandel, 3 kap. 6 § brottsbalken,
4. människorov, 4 kap. 1 § brottsbalken,
5. olaga frihetsberövande, 4 kap. 2 § brottsbalken,
6. grov skadegörelse, 12 kap. 3 § brottsbalken,
7. mordbrand och grov mordbrand, 13 kap. 1 och 2 §§ brottsbalken,
8. allmänfarlig ödeläggelse, 13 kap. 3 § brottsbalken,
9. sabotage och grovt sabotage, 13 kap. 4 och 5 §§ brottsbalken,
10. kapning och sjö- eller luftfartssabotage, 13 kap. 5 a § brottsbalken,
11. flygplatssabotage, 13 kap. 5 b § brottsbalken,
12. spridande av gift eller smitta, 13 kap. 7 § brottsbalken,
13. olovlig befattning med kemiska vapen, 22 kap. 6 a § brottsbalken,
14. uppsåtligt vapenbrott, 9 kap. 1 § vapenlagen (1996:67),
15. brott enligt 21 § tredje stycket lagen (1988:868) om brandfarliga och explosiva varor,
16. uppsåtligt brott enligt 25 och 26 §§ lagen (1992:1300) om krigsmateriel, som avser kärnladdningar, radiologiska, biologiska och kemiska stridsmedel, apparater och andra anordningar för spridning av radiologis-

¹ EGT L 164, 22.6.2002, s. 3 (Celex 32002F0475).

ka, biologiska eller kemiska stridsmedel samt speciella delar och substanser till sådant material,

17. brott enligt 18 och 20 §§ lagen (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd, som avser sådana produkter eller sådant tekniskt bistånd som kan användas för att framställa kärnladdningar, biologiska eller kemiska vapen,

18. smuggling och grov smuggling, 3 och 5 §§ lagen (2000:1225) om straff för smuggling, om brottet avser sådana varor som omfattas av 14–17,

19. olaga hot, 4 kap. 5 § brottsbalken, som innefattar hot om att begå någon av de gärningar som avses i 1–18.

4 § För försök, förberedelse eller stämpling till samt underlåtenhet att avslöja terroristbrott döms till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken.

5 § Om någon begår ett brott enligt 8 kap. 1, 4–6 §§, 9 kap. 4 § eller 14 kap 1 och 3 §§ brottsbalken eller försök till sådana brott, med uppsåt att främja terroristbrott skall detta, om gärningen inte omfattas av ansvar enligt 2 eller 4 § eller medverkan till sådana brott, vid sidan av vad som gäller för varje särskild brottstyp och enligt bestämmelserna i 29 kap. 2 § brottsbalken, beaktas som en försvårande omständighet vid bedömningen av straffvärdet.

6 § Utbyte av brott enligt denna lag skall förklaras förverkat, om det inte är uppenbart oskäligt. Detsamma gäller vad någon tagit emot som ersättning för kostnader i samband med sådant brott, om mottagandet utgör brott enligt denna lag. I stället för det mottagna får dess värde förklaras förverkat.

7 § Egendom som använts som hjälpmedel vid brott enligt denna lag eller som frambringats genom sådant brott får förklaras förverkad, om det behövs för att förebygga brott eller om det finns andra särskilda skäl. Detsamma gäller egendom vars användande utgör brott enligt denna lag eller som annars någon tagit befattning med på ett sätt som utgör sådant brott. I stället för egendomen kan dess värde förklaras förverkat.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2003.

Härigenom föreskrivs i fråga om brottsbalken att 2 kap. 3 § samt 13 kap. 5 a § skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

3 §²

För brott som begåtts utom riket döms även i annat fall än som avses i 2 § efter svensk lag och vid svensk domstol,

1. om brottet förövats på svenskt fartyg eller luftfartyg, eller om det begåtts i tjänsten av befälhavaren eller någon som tillhörde besättningen på sådant fartyg,

2. om brottet begåtts av någon som tillhör Försvarsmakten på ett område där en avdelning av Försvarsmakten befann sig eller om det begåtts av någon annan på ett sådant område och avdelningen befann sig där för annat ändamål än övning,

3. om brottet begåtts vid tjänstgöring utom riket av någon som är anställd i utlandsstyrkan inom Försvarsmakten eller som tillhör Polisens utlandsstyrka,

3 a. om brottet har begåtts i tjänsten utom riket av en polisman, tulltjänsteman eller tjänsteman vid Kustbevakningen, som utför gränsöverskridande arbetsuppgifter enligt en internationell överenskommelse som Sverige har tillträtt,

4. om brottet har förövats mot Sverige, svensk kommun eller annan menighet eller svensk allmän inrättning,

5. om brottet begåtts inom område som ej tillhör någon stat och förövats mot svensk medborgare, svensk sammanslutning eller enskild inrättning eller mot utlänning med hemvist i Sverige,

6. om brottet är kapning, sjö- eller luftfartssabotage, flygplatssabotage, penningförfalskning, försök till sådana brott, folkrättsbrott, olovlig befattning med kemiska vapen, olovlig befattning med minor *eller* osann eller ovarsam utsaga inför en internationell domstol, eller

6. om brottet är kapning, sjö- eller luftfartssabotage, flygplatssabotage, penningförfalskning, försök till sådana brott, folkrättsbrott, olovlig befattning med kemiska vapen, olovlig befattning med minor, osann eller ovarsam utsaga inför en internationell domstol, *terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:000) om straff för terroristbrott eller försök till sådant brott samt brott som avses i 5 § samma lag*, eller

7. om det lindrigaste straff som i svensk lag är stadgat för brottet är fängelse i fyra år eller däröver.

² Senaste lydelse 2001:31.

Den som 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, döms för *kapning* till fängelse i högst fyra år. Detsamma gäller den som genom olaga tvång bemäktigar sig en plattform i havet som är avsedd för verksamhet för utforskning eller utvinning av naturtillgångar eller för något annat ekonomiskt ändamål.

Den som genom olaga tvång bemäktigar sig eller ingriper i manövreringen av

1. ett luftfartyg,

2. ett fartyg, som används i civil yrkesmässig sjöfart för befordran av gods eller passagerare, bogsering, bärgning, fiske eller annan fångst, eller

3. en buss, en tung lastbil eller ett maskindrivet spårfordon på järnväg, spårväg eller tunnelbana, som används i förvärvsverksamhet för befordran av gods eller passagerare,

döms för *kapning* till fängelse i högst fyra år. Detsamma gäller den som genom olaga tvång bemäktigar sig en plattform i havet som är avsedd för verksamhet för utforskning eller utvinning av naturtillgångar eller för något annat ekonomiskt ändamål.

Den som i annat fall

1. förstör eller allvarligt skadar ett sådant fartyg eller en sådan plattform som anges i första stycket eller ett luftfartyg i trafik, eller

2. vidtar en åtgärd som är ägnad att framkalla fara för säkerheten för ett sådant fartyg eller en sådan plattform som anges i första stycket eller för ett luftfartygs säkerhet under flygning

döms för *sjö- eller luftfartssabotage* till fängelse i högst fyra år.

Är brott som i första eller andra stycket sägs att anse som grovt, dömes till fängelse på viss tid, lägst två och högst tio år, eller på livstid. Vid bedömning huruvida brottet är grovt skall särskilt beaktas, om därigenom framkallats fara för flera människoliv eller om gärningen eljest varit av särskilt farlig art.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2003.

³ Senaste lydelse 1990:416.

2.3 Förslag till lag om ändring i lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall, m.m.

Prop. 2002/03:38

Härigenom föreskrivs att 2, 5 och 6 §§ lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall, m.m. skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §

Med särskilt allvarlig brottslighet avses i denna lag

1. mord, dråp, grov misshandel, människorov, olaga frihetsberövande, grovt olaga tvång, mordbrand, grov mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse, sabotage och spridande av gift eller smitta om syftet med gärningen är att injaga skräck i en befolkning eller en befolkningsgrupp eller att förmå en regering eller en internationell organisation att vidta eller att avstå från att vidta en åtgärd,

2. grovt sabotage, kapning, sjö- eller luftfartssabotage och flygplatsabotage,

2. *terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:000) om straff för terroristbrott*, grovt sabotage, kapning, sjö- eller luftfartssabotage och flygplatsabotage,

3. sådan brottslighet som avses i artikel 1 i den internationella konventionen den 17 december 1979 mot tagande av gisslan, artikel 7 i konventionen den 3 mars 1980 om fysiskt skydd av kärnämne samt artikel 2 i den internationella konventionen den 15 december 1997 om bekämpande av bombattentat av terrorister,

4. mord, dråp, misshandel, grov misshandel, människorov, olaga frihetsberövande, grov skadegörelse, mordbrand, grov mordbrand samt hot om sådana brott, om gärningen utförs mot sådana internationellt skyddade personer som avses i konventionen den 14 december 1973 om förebyggande och bestraffning av brott mot diplomater och andra internationellt skyddade personer.

5 §

Om gärningen är belagd med samma eller strängare straff i brottsbalken skall inte dömas till straff enligt 3 och 4 §§ i denna lag.

Om gärningen är belagd med samma eller strängare straff i brottsbalken *eller i lagen (2003:000) om straff för terroristbrott* skall inte dömas till straff enligt 3 och 4 §§ i denna lag.

6 §

Svensk medborgare eller utlänning som befinner sig här i riket och som har begått brott enligt 3 eller 4 § i denna lag döms vid svensk domstol även om domsrätt enligt 2 kap. 2 eller 3 § brottsbalken inte föreligger. Detta

Svensk medborgare eller utlänning som befinner sig här i riket och som har begått brott enligt 3 eller 4 § i denna lag döms vid svensk domstol även om domsrätt enligt 2 kap. 2 eller 3 § brottsbalken inte föreligger. Detta

gäller även om brottet i enlighet med 5 § i denna lag skall bestraffas enligt brottsbalken.

gäller även om brottet i enlighet med 5 § i denna lag skall bestraffas enligt brottsbalken *eller lagen (2003:000) om straff för terroristbrott.*

Prop. 2002/03:38

Bestämmelser om krav på tillstånd att väcka åtal i vissa fall finns i 2 kap. 5 § brottsbalken.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2003.

2.4 Förslag till lag om ändring i lagen (1952:98) med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål

Prop. 2002/03:38

Härigenom föreskrivs att 1 § lagen (1952:98) med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §⁴

Vad i denna lag stadgas skall äga tillämpning vid förundersökning angående

brott som avses i 13 kap. 1, 2, 3, 5 a eller 5 b § brottsbalken, om brottet innefattar gärning varom i 4 § nämnda kap. sägs,

brott som avses i 13 kap. 4 eller 5 §, 18 kap. 1, 3 eller 4 § eller 19 kap. 1, 2, 5, 6, 7, 8 eller 10 § brottsbalken,

brott som avses i 3 kap. 1, 2, 5 eller 6 § eller 4 kap. 1, 2, 3 eller 4 § brottsbalken, om gärningen innebär förgripelse mot Konungen eller annan som är nämnd i 18 kap. 2 § samma balk, *eller*

brott som avses i 3 kap. 1, 2, 5 eller 6 § eller 4 kap. 1, 2, 3 eller 4 § brottsbalken, om gärningen innebär förgripelse mot Konungen eller annan som är nämnd i 18 kap. 2 § samma balk,

brott som avses i 2 § lagen (2003:000) om straff för terroristbrott, eller

försök, förberedelse eller stämpling till brott som ovan nämnts, om sådan gärning är belagd med straff.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2003.

⁴ Senaste lydelse 1990:418.

2.5 Förslag till lag om ändring i lagen (2000:1225) om straff för smuggling

Prop. 2002/03:38

Härigenom föreskrivs att 1 § lagen (2000:1225) om straff för smuggling skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §⁵

Denna lag innehåller bestämmelser om ansvar m.m. för gärningar som rör införsel till eller utförsel från landet av varor. Har det i lag eller annan författning föreskrivits straff för den som bryter mot ett förbud mot eller villkor för att föra in eller ut en vara, gäller i stället bestämmelserna i den författningen om inget annat är föreskrivet.

I 19–22, 26, 27 och 32 §§ finns särskilda bestämmelser om befogenheter för att förhindra, utreda och beivra brott enligt denna lag eller brott, som rör införsel till eller utförsel från landet av varor, enligt någon av de författningar som nämns i tredje stycket. Befogenheterna gäller även vid sådana brott enligt narkotikastrafflagen (1968:64) som avses i 12 § tredje stycket. Befogenheten enligt 32 § att väcka åtal eller besluta om förverkande gäller dock inte vid brott enligt narkotikastrafflagen.

De författningar som avses i andra stycket är lagen (1960:419) om förbud i vissa fall mot införsel av spritdrycker, lagen (1994:1565) om beskattning av viss privatinförsel, lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land *som är medlem i Europeiska unionen*, lagen (1998:506) om punktskattekontroll av transporter m.m. av alkoholvaror, tobaksvaror och mineraloljeprodukter, lagen (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla använd-

I 19–22, 26, 27 och 32 §§ finns särskilda bestämmelser om befogenheter för att förhindra, utreda och beivra brott enligt denna lag eller brott, som rör införsel till eller utförsel från landet av varor, enligt någon av de författningar som nämns i tredje stycket. Befogenheterna gäller även vid sådana brott enligt narkotikastrafflagen (1968:64) som avses i 12 § tredje stycket *samt vid sådana terroristbrott som avses i 3 § 18 jämförd med 2 § lagen (2003:000) om straff för terroristbrott*. Befogenheten enligt 32 § att väcka åtal eller besluta om förverkande gäller dock inte vid brott enligt narkotikastrafflagen *eller lagen om straff för terroristbrott*.

De författningar som avses i andra stycket är lagen (1960:419) om förbud i vissa fall mot införsel av spritdrycker, lagen (1994:1565) om beskattning av viss privatinförsel, lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land *inom Europeiska unionen*, lagen (1998:506) om punktskattekontroll av transporter m.m. av alkoholvaror, tobaksvaror och mineraloljeprodukter, lagen (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och

⁵ Senaste lydelse 2000:1324.

ningsområden och av tekniskt bi- av tekniskt bistånd samt tullagen Prop. 2002/03:38
stånd samt tullagen (2000:1281). (2000:1281).

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2003.

2.6 Förslag till lag om ändring i utlänningslagen
(1989:529)

Prop. 2002/03:38

Härigenom föreskrivs att 4 kap. 11 § utlänningslagen (1989:529) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap.

11 §⁶

Om utvisning av hänsyn till rikets säkerhet och på grund av befarad brottslighet *som innefattar våld, hot eller tvång för politiska syften* finns bestämmelser i lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll.

Om utvisning av hänsyn till rikets säkerhet och på grund av befarad brottslighet *enligt lagen (2003:000) om straff för terroristbrott* finns bestämmelser i lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2003.

⁶ Senaste lydelse 1991:573.

2.7 Förslag till lag om ändring i lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll

Prop. 2002/03:38

Härigenom föreskrivs att 1 och 19 §§ lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

En utlänning som inte avvisas eller utvisas enligt utlänningslagen (1989:529), får utvisas ur landet enligt denna lag, om det

1. behövs av hänsyn till rikets säkerhet, eller
2. med hänsyn till vad som är känt om utlänningens tidigare verksamhet och övriga omständigheter kan befaras att han kommer att begå eller medverka till *brottlig gärning som innefattar våld, hot eller tvång för politiska syften.*

2. med hänsyn till vad som är känt om utlänningens tidigare verksamhet och övriga omständigheter kan befaras att han kommer att begå eller medverka till *terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:000) om straff för terroristbrott eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott.*

Första stycket 2 gäller inte när fara föreligger för sådan gärning i annan stat som har övervägande karaktär av politiskt brott.

19 §

Utlänningen får underkastas husrannsakan, kroppsvisitation eller kroppsbesiktning, om det är av betydelse för att utröna om utlänningen eller en organisation eller grupp som han tillhör eller verkar för planlägger eller förbereder *någon gärning som innebär våld, hot eller tvång för politiska syften och som innefattar brott för vilket lindrigare straff än fängelse i två år inte är föreskrivet.* Det är också tillåtet att ta fingeravtryck av utlänningen och fotografera honom.

Utlänningen får underkastas husrannsakan, kroppsvisitation eller kroppsbesiktning, om det är av betydelse för att utröna om utlänningen eller en organisation eller grupp som han tillhör eller verkar för planlägger eller förbereder *terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:000) om straff för terroristbrott.* Det är också tillåtet att ta fingeravtryck av utlänningen och fotografera honom.

Förordnande om åtgärder enligt första stycket meddelas av rikspolisstyrelsen eller en polismyndighet. I fråga om sådana åtgärder gäller i övrigt 28 kap. rättegångsbalken i tillämpliga delar.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2003.

2.8 Förslag till lag om ändring i lagen (1990:217) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m.

Prop. 2002/03:38

Härigenom föreskrivs att 1 § lagen (1990:217) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m. skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

I denna lag ges bestämmelser om vissa åtgärder till skydd mot

– sabotage,
– användning av våld, hot eller tvång för politiska syften (terrorism),
– spioneri samt röjande i andra fall av hemliga uppgifter som rör totalförsvaret.

– sabotage,
– terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:000) om straff för terroristbrott,
– spioneri samt röjande i andra fall av hemliga uppgifter som rör totalförsvaret.

I lagen ges också bestämmelser om skydd för allmänheten mot skada som kan uppkomma till följd av militär verksamhet.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2003.

Härigenom föreskrivs att 6 och 22 §§ säkerhetsskyddslagen (1996:627) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 §

Med säkerhetsskydd avses

1. skydd mot spioneri, sabotage och andra brott som kan hota rikets säkerhet,

2. skydd i andra fall av uppgifter som omfattas av sekretess enligt sekretesslagen (1980:100) och som rör rikets säkerhet, och

3. skydd mot *brott som innebär användning av våld, hot eller tvång för politiska syften (terrorism)*, även om brotten inte hotar rikets säkerhet.

3. skydd mot *terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:000) om straff för terroristbrott (terrorism)*, även om brotten inte hotar rikets säkerhet.

22 §⁷

Vid registerkontroll enligt 14 § får utlämnandet omfatta alla uppgifter om den kontrollerade som finns i SÄPO-registret eller annars behandlas hos Säkerhetspolisen samt de uppgifter om den kontrollerade som finns i belastningsregistret och i misstankeregistret om dom eller misstanke om brott som avses i

- 3 kap. 1, 2, 5 och 6 §§ brottsbalken,
- 4 kap. 1–6 och 8–9 a §§ brottsbalken,
- 6 kap. 1 och 2 §§ brottsbalken,
- 8 kap. 4–6 §§ brottsbalken,
- 9 kap. 3 och 4 §§ brottsbalken,
- 12 kap. 3 § brottsbalken,
- 13 kap. 1–5 b och 7 §§ brottsbalken,
- 16 kap. 1–3, 5, 6 och 8 §§ brottsbalken,
- 17 kap. 1 § brottsbalken,
- 18 kap. 1 och 3–5 §§ brottsbalken,
- 19 kap. brottsbalken,

– 1 och 3 §§ narkotikastrafflagen (1968:64), och
– 9 kap. 1 § vapenlagen (1996:67).

– 1 och 3 §§ narkotikastrafflagen (1968:64),
– 9 kap. 1 § vapenlagen (1996:67), och
– 2 § lagen (2003:000) om straff för terroristbrott.

Även uppgift om försök och förberedelse till dessa gärningar får lämnas ut.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2003.

⁷ Senaste lydelse 1998:625.

Härigenom föreskrivs att 32 och 33 §§ polisdatalagen (1998:622) skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

32 §

Säkerhetspolisen skall föra ett register (SÄPO-registret) som har till ändamål

1. att underlätta spaning i syfte att förebygga och avslöja brott mot rikets säkerhet,

2. att underlätta spaning i syfte att bekämpa *terrorism* och

2. att underlätta spaning i syfte att bekämpa *terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:000) om straff för terroristbrott* och

3. att utgöra underlag för registerkontroll enligt säkerhetsskyddslagen (1996:627).

Säkerhetspolisen är personuppgiftsansvarig för behandlingen av personuppgifter i registret.

33 §

SÄPO-registret får innehålla uppgifter som kan hänföras till en enskild person endast

1. om den uppgifterna gäller kan misstänkas för att ha utövat eller komma att utöva brottslig verksamhet som innefattar hot mot rikets säkerhet eller *terrorism*,

1. om den uppgifterna gäller kan misstänkas för att ha utövat eller komma att utöva brottslig verksamhet som innefattar hot mot rikets säkerhet eller *terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:000) om straff för terroristbrott*,

2. om personen har undergått registerkontroll enligt säkerhetsskyddslagen (1996:627) eller

3. om det med hänsyn till registrets ändamål annars finns särskilda skäl till det.

Av registret skall framgå på vilken grund registrering skett.

Regeringen får meddela närmare föreskrifter om vilka personuppgifter som får registreras.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2003.

Härigenom föreskrivs att 5 kap. 1 § sekretesslagen (1980:100) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 kap.

1 §⁸

Sekretess gäller för uppgift som hänför sig till

1. förundersökning i brottmål,
2. angelägenhet, som avser användning av tvångsmedel i sådant mål eller i annan verksamhet för att förebygga brott,
3. verksamhet som rör utredning i frågor om näringsförbud eller förbud att lämna juridiskt eller ekonomiskt biträde,
4. åklagarmyndighets, polismyndighets, skattemyndighets, Tullverkets eller Kustbevakningens verksamhet i övrigt för att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott, eller
5. Finansinspektionens verksamhet som rör övervakning enligt insiderstrafflagen (2000:1086),

om det kan antas att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas om uppgiften röjs.

För uppgift som hänför sig till sådan underrättelseverksamhet som avses i 3 § polisdatalagen (1998:622) eller som i annat fall hänför sig till Säkerhetspolisens verksamhet för att förebygga eller avslöja brott mot rikets säkerhet eller förebygga terrorism gäller sekretess, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas. Det samma gäller uppgift som hänför sig till sådan underrättelseverksamhet som avses i 2 § lagen (1999:90) om behandling av personuppgifter vid skattemyndigheters medverkan i brottsutredningar samt sådan underrättelseverksamhet som avses i 2 § lagen (2001:85) om behandling av personuppgifter i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet.

För uppgift som hänför sig till sådan underrättelseverksamhet som avses i 3 § polisdatalagen (1998:622) eller som i annat fall hänför sig till Säkerhetspolisens verksamhet för att förebygga eller avslöja brott mot rikets säkerhet eller förebygga terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:000) om straff för terroristbrott gäller sekretess, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas. Det samma gäller uppgift som hänför sig till sådan underrättelseverksamhet som avses i 2 § lagen (1999:90) om behandling av personuppgifter vid skattemyndigheters medverkan i brottsutredningar samt sådan underrättelseverksamhet som avses i 2 § lagen (2001:85) om behandling av personuppgifter i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet.

⁸ Senaste lydelse 2002:1124.

Sekretess enligt första och andra styckena gäller i annan verksamhet hos myndighet för att biträda åklagarmyndighet, polismyndighet, skattemyndighet, Tullverket eller Kustbevakningen med att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott samt hos tillsynsmyndighet i konkurs och inom exekutionsväsendet för uppgift som angår misstanke om brott.

Utän hinder av sekretessen enligt andra stycket kan enskild få uppgift om huruvida han eller hon förekommer i Säkerhetspolisens register med anledning av den verksamhet som bedrevs med stöd av

1. personalkontrollkungörelsen (1969:446) och de tilläggsföreskrifter som utfärdats med stöd av den,

2. förordningen den 3 december 1981 med vissa bestämmelser om verksamheten vid rikspolisstyrelsens säkerhetsavdelning, eller

3. motsvarande äldre bestämmelser.

Sekretess gäller inte för uppgift som hänför sig till sådan verksamhet hos Säkerhetspolisen som avses i andra stycket om uppgiften har införts i en allmän handling före år 1949. I fråga om annan uppgift i allmän handling som hänför sig till sådan verksamhet som avses i andra stycket gäller sekretessen i högst sjuttio år. I fråga om uppgift i allmän handling i övrigt gäller sekretessen i högst fyrtio år.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2003.

2.12 Lag om ändring i lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt Prop. 2002/03:38

Härigenom föreskrivs att 31 och 58 a §§ lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Regeringen får beträffande en viss intagen besluta om avvikelser från bestämmelserna i 25–30 §§, om det är påkallat med hänsyn till rikets säkerhet eller till risken för att den intagne under verkställigheten i anstalt medverkar till *brott som innefattar användande av våld, hot eller tvång för politiska syften*.

Föreslagna lydelse

31 §⁹

Regeringen får beträffande en viss intagen besluta om avvikelser från bestämmelserna i 25–30 §§, om det är påkallat med hänsyn till rikets säkerhet eller till risken för att den intagne under verkställigheten i anstalt medverkar till *terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:000) om straff för terroristbrott*.

58 a §¹⁰

Regeringen får beträffande en viss intagen besluta att ett ärende om vistelse eller verkställighet utanför anstalt skall överlämnas till regeringens prövning, om det är påkallat med hänsyn till rikets säkerhet eller till risken för att den intagne under verkställigheten i anstalt medverkar till *brott som innefattar användande av våld, hot eller tvång för politiska syften*.

Regeringen får beträffande en viss intagen besluta att ett ärende om vistelse eller verkställighet utanför anstalt skall överlämnas till regeringens prövning, om det är påkallat med hänsyn till rikets säkerhet eller till risken för att den intagne under verkställigheten i anstalt medverkar till *terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:000) om straff för terroristbrott*.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2003.

⁹ Senaste lydelse 1990:417.

¹⁰ Senaste lydelse 2001:510.

2.13 Lag om ändring i lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård

Prop. 2002/03:38

Härigenom föreskrivs att 8 § lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 §¹¹

Vid rättspsykiatrisk vård gäller i tillämpliga delar bestämmelserna i 16-24 §§ lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård.

Beträffande den som är anhållen, häktad eller intagen i eller skall förpassas till kriminalvårdsanstalt får Kriminalvårdsstyrelsen i särskilda fall, om det är påkallat från ordnings- eller säkerhetssynpunkt, besluta om särskilda inskränkningar i rätten att ta emot eller skicka försändelser, att ta emot besök eller att samtala i telefon med utomstående. Beträffande den som är intagen i eller skall förpassas till ett särskilt ungdomshem till följd av en dom på slutet ungdomsvård enligt 31 kap. 1 a § brottsbalken får Statens institutionsstyrelse fatta motsvarande beslut. Brev som avses i 9 § första stycket första meningen lagen (1976:371) om behandlingen av häktade och anhållna m.fl. från den som är häktad eller anhållen, brev som avses i 25 § första stycket första meningen lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt från den som är intagen liksom brev som avses i 19 § andra stycket lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga skall dock alltid vidarebefordras utan föregående granskning.

Beträffande den som ges rättspsykiatrisk vård efter beslut av domstol eller som är intagen i kriminalvårdsanstalt får regeringen i särskilda fall, om det är påkallat med hänsyn till rikets säkerhet eller till risken för att denne under vistelsen på sjukvårdsinrättningen medverkar till *brott som innefattar användande av våld, hot eller tvång för politiska syften*, besluta om särskilda inskränkningar i rätten att ta emot eller skicka försändelser, ta emot besök eller samtala i telefon med utomstående.

Beträffande den som ges rättspsykiatrisk vård efter beslut av domstol eller som är intagen i kriminalvårdsanstalt får regeringen i särskilda fall, om det är påkallat med hänsyn till rikets säkerhet eller till risken för att denne under vistelsen på sjukvårdsinrättningen medverkar till *terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:000) om straff för terroristbrott*, besluta om särskilda inskränkningar i rätten att ta emot eller skicka försändelser, ta emot besök eller samtala i telefon med utomstående.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2003.

¹¹ Senaste lydelse 1998:617.

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, korrup-tion 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.

Rådet beslutade den 3 december 1998 om en handlingsplan för att på bästa sätt genomföra bestämmelserna i Amsterdamfördraget om upprättandet av ett område med frihet, säkerhet och rättvisa (EGT C 19, 23.1.1999, s. 1). I punkten 46 anges bl.a. att EU inom två år efter det att Amsterdamfördraget trätt i kraft bör vidta åtgärder för att, om det anses nödvändigt, fastställa minimiregler avseende brottsrekvisit och påföljder på området terrorism.

Den 15–16 oktober 1999 höll Europeiska rådet ett särskilt möte i Tammerfors om skapandet av ett område med frihet, säkerhet och rättvisa i EU och enades därvid om ett antal slutsatser om hur detta mål skall uppnås. Europeiska rådet förklarade att man kommer att placera detta mål högst upp på den politiska agendan och bibehålla det där. Rådet angav vidare att man fortlöpande kommer att se över vilka framsteg som görs med att genomföra de nödvändiga åtgärderna och hålla de tidsfrister som anges i Amsterdamfördraget, handlingsplanen av den 3 december 1998 och slutsatserna från Tammerfors. Kommissionen uppmanades att komma med förslag till lämplig resultattavla för detta.

Mot denna bakgrund har kommissionen sedan 2000 arbetat med en resultattavla som innehåller en redogörelse för och uppdatering av de framsteg som görs för att skapa ett område med frihet, säkerhet och rättvisa i EU. Varje halvår uppdaterar kommissionen resultattavlan genom ett meddelande till rådet och Europaparlamentet. I meddelandet för första halvåret 2001, som presenterades den 23 maj 2001, KOM (2001) 278 slutlig, anger kommissionen att man har 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 (EGT C 332 E, 27.11.2001, s. 300). Syftet med förslaget var att, i enlighet med artiklarna 29, 31 e samt 34.2 b FEU, tillnärma medlemsstaternas lagstiftning när det gäller terroristbrott. En fakta-promemoria har upprättats och överlämnats till riksdagen (2001/02:FPM 14).

Rådet för rättsliga och inrikes frågor välkomnade vid sitt extra möte den 20 september 2001 kommissionens initiativ och gav i uppdrag till den samordningskommitté av höga tjänstemän som inrättats i enlighet

med artikel 36 i fördraget om Europeiska unionen (artikel 36 kommittén) att omedelbart påbörja arbetet med en grundlig genomgång av förslaget, så att rådet vid sitt möte den 6–7 december 2001 skulle kunna nå en viktig politisk överenskommelse om kommissionens förslag. Europeiska rådet samtyckte vid sitt extra möte den 21 september 2001 till att en gemensam definition av terrorism antas och uppmanade rådet att precisera denna överenskommelse senast vid mötet den 6–7 december 2001.

Förslaget till rambeslut behandlades av artikel 36 kommittén vid dess möten den 1–2, 8–9 och 22 oktober samt den 5 november 2001. Coreper behandlade förslaget vid sina möten den 15 oktober samt den 12 och 14 november 2001. Rådet för rättsliga och inrikes frågor träffade därefter den 16 november 2001 en preliminär överenskommelse om definitionen av terroristbrott samt bestämmelsen om behörighet och åtal. Efter denna preliminära överenskommelse behandlades förslaget av Coreper den 21 och 23 november 2001.

Europaparlamentet lämnade sitt yttrande över förslaget den 29 november 2001 (A5-0397/2001 slutlig). Förslaget behandlades därefter av Coreper den 3 och 5 december 2001.

Rådet för rättsliga och inrikes frågor träffade en politisk överenskommelse om innehållet i rambeslutet vid sitt möte den 6–7 december 2001. Vid mötet beslutades även att Europaparlamentet i enlighet med artikel 39.1 FEU skulle omkonsulteras på grundval av den politiskt överenskomna texten. Europaparlamentet godkände den 6 februari 2002 rådets förslag till rambeslut (P5_TAPROV(2002)0043).

Riksdagen godkände rambeslutet den 29 maj 2002 (prop. 2001/02:135, bet. 2001/02:JuU22, rskr. 2001/02:267) 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 1* och rådets uttalande, som togs till rådets protokoll i samband med rambeslutets antagande, finns i *bilaga 2*.

Inom Justitiedepartementet har därefter utarbetas 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. Departementspromemorian lagförslag finns i *bilaga 3* och en förteckning över remissinstanserna i *bilaga 4*. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Justitiedepartementet (Ju/2002/4942/L5).

Lagrådet

Regeringen beslutade den 5 december 2002 att inhämta Lagrådets yttrande över de lagförslag som finns i *bilaga 5*. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 6*.

Lagrådet har förordat att några av bestämmelserna i den remitterade lagtexten ändras. Det gäller dels de gärningar som enligt 3 § förslaget till lag om straff för terroristbrott skall utgöra terroristbrott (lagförslag 2.1), dels de föreslagna ändringarna i brottsbalken (lagförslag 2.2). Regeringen följer i propositionen i allt väsentligt Lagrådets förslag utom såvitt avser förslaget till ändring av bestämmelsen om kapning, 13 kap. 5 a §

brottsbalken. Regeringen återkommer till Lagrådets synpunkter och förslag i berörda avsnitt samt i författningskommentaren till de lagrum som Lagrådet lämnat synpunkter på.

Redan i detta sammanhang bör emellertid redovisas de synpunkter Lagrådet framfört beträffande ärendet och dess beredning samt regeringens förhandlingsarbete under framtagandet av rambeslutet.

Som framgår av redogörelsen ovan godkände riksdagen ett utkast till rambeslut den 29 maj 2002 samt antog EU:s ministerråd för rättsliga och inrikes frågor rambeslutet den 13 juni 2002. Den proposition som föregick godkännandet (prop. 2001/02:135) innehöll inga förslag till lagändringar. Sådana presenterades i stället i en inom Justitiedepartementet utarbetad departementspromemoria som remitterades efter det att rambeslutet antagits och därmed blivit bindande för Sverige (Ds 2002:35). Som påpekas av Lagrådet har den beredning som därefter skett varit begränsad till frågan hur svensk lagstiftning bör anpassas till bestämmelserna i rambeslutet.

Lagrrådet framhåller att beredningen härigenom skiljer sig från vad som normalt tillämpas i samband med internationella överenskommelser som kräver lagstiftning. Lagrådet anför att den gängse principen är att frågor om följdlagstiftning till en internationell överenskommelse tas upp samtidigt som frågan om godkännande av överenskommelsen. Lagrådet anser att denna ordning är naturlig eftersom det först genom följdlagstiftningen blir klart vilka de närmare konsekvenserna av ett godkännande blir. Lagrådet har förståelse för att det kan finnas anledning att i vissa hänseenden särbehandla rambeslut i förhållande till andra internationella överenskommelser. Lagrådet framhåller dock att det, från de synpunkter man har att beakta, framstår som angeläget att framhålla att kraven på beredning inte generellt bör ställas lägre när det gäller rambeslut och därav föranledd lagstiftning än vid andra former av internationella överenskommelser.

Regeringen har förståelse för Lagrådets synpunkter i och för sig. Rambeslut är mellanstatliga överenskommelser och de är bindande för Sverige. På några punkter skiljer sig emellertid formerna för antagande av rambeslut från andra mellanstatliga överenskommelser.

Rambeslut blir bindande för EU:s medlemsstater så snart de antagits av regeringarnas företrädare i ministerrådet. I de fall ett rambeslut förutsätter att lag ändras eller upphävs eller att ny lag stiftas eller om rambeslutet i övrigt gäller ett ämne i vilket riksdagen skall besluta, krävs därför enligt 10 kap. 2 § regeringsformen att regeringen inhämtar riksdagens godkännande innan regeringen samtycker till att rambeslutet skall bli bindande för Sverige. Det finns ingen möjlighet att vid antagande av ett rambeslut göra förbehåll för ratifikation.

Antagandet av ett rambeslut föregås regelmässigt av en s.k. politisk överenskommelse i rådet varigenom enighet uppnås om innehållet i ett utkast till rambeslut. Den politiska överenskommelsen markerar att förhandlingarna har avslutats och utgör en tydlig viljeyttring från ministerrådet i avvaktan på erforderlig förankring i nationella parlament samt redaktionell och språklig granskning av den överenskomna texten.

Riksdagen har hittills i sju fall godkänt att rambeslut antas. För riksdagens godkännande har därvid tillämpats en ordning som innebär att riksdagen godkänner ett utkast till rambeslut om vilket det träffats en politisk

överenskommelse. Ingen av de sju propositionerna med förslag om att riksdagen skall godkänna ett utkast till rambeslut har innehållit förslag till lagändringar utan regeringen har avsett att senare återkomma till riksdagen med förslag om detta. Skälet har i samtliga fall varit att Sverige inte har velat fördröja rambeslutens antagande genom att avvakta beredningen av lagstiftningsärendet. Propositionerna innehåller emellertid regelmässigt en analys av det lagstiftningsbehov som rambeslutet föranleder och den huvudsakliga inriktningen på den kommande lagstiftningen.

Första gången riksdagen hade att behandla godkännandet av ett rambeslut (prop. 1999/2000:85, bet. 1999/2000:JuU20, rskr. 1999/2000:217) framhöll regeringen att det främst var mot bakgrund av behovet att inom EU att snabbt få till stånd ett antagande av rambeslutet som man inte lade fram förslag till lagstiftning. Regeringen förklarade att man avsåg att återkomma med sådana förslag, vilket man också gjorde (prop. 2000/01:40, bet. 2000/01:JuU9, rskr. 2000/01:138). Justitieutskottet uttalade att man inte kunde se några avgörande skäl mot att godkänna ett utkast till rambeslut och först därefter fatta beslut om den lagstiftning som nödvändiggörs av beslutet. Att avvakta med lagstiftning på detta sätt borde emellertid, enligt utskottets mening, inte ske annat än när det är påkallat av de tidsramar som gäller för EU:s antagande av rambeslutet.

Regeringen har inte någon annan uppfattning än justitieutskottet och vill särskilt påpeka att den nyss nämnda ordningen, som riksdagen tillämpat vid flera tillfällen och som innebär att riksdagen kan godkänna en ännu inte färdigförhandlad överenskommelse, sedan den 1 januari 2003 kommer till klart uttryck i 10 kap. 2 § regeringsformen. I det lagstiftningsarbete som föregick grundlagsändringen anförde regeringen också att det framstår som sannolikt att förfarandet med två propositioner kommer att bli det vanliga när det gäller beslut i andra och tredje pelaren som kräver lagstiftning (prop. 2001/02:72 s. 30). Vid behandlingen av det grundlagsärendet underströk konstitutionsutskottet att den sagda ordningen, tillsammans med bestämmelserna i 10 kap. riksdagsordningen om regeringens informations- och samråds skyldighet gentemot riksdagen i EU-frågor, enligt utskottets mening, medfört att riksdagens roll i EU-samarbetet har stärkts eftersom riksdagen i ett tidigare skede får inflytande över och större insyn i förhandlingarna i EU:s ministerråd (bet. 2001/02:KU18 s. 27).

Det kan således konstateras att en ordning där godkännande av rambeslut provas samtidigt som förslag till nödvändiga lagändringar i praktiken ofta inte är möjlig att upprätthålla. Även om en sådan ordning i och för sig är värd att eftersträva måste, mot bakgrund bl.a. av vad riksdagen anför, den form för behandling av rambeslut och därav föranledd lagstiftning som nu används, enligt regeringens mening, anses väl uppfylla de krav som gäller vid lagstiftning i anledning av internationella överenskommelser.

I detta sammanhang bör även påpekas att Lagrådet har anmärkt att Sverige uppenbarligen inte kan uppfylla skyldigheten att vidta de åtgärder som är nödvändiga för att följa rambeslutet senast den 31 december 2002. Lagrådet anför att det redan vid godkännandet och antagandet av rambeslutet bör ha stått klart att det knappast skulle vara möjligt för Sverige att med iakttagande av kraven på beredning genomföra nödvändig

lagstiftning till den i rambeslutet angivna tidpunkten. Lagrådet anser att det måste i princip anses otillfredställande att Sverige medverkar till antagande av ett bindande beslut i medvetande om att det sannolikt inte kommer att bli möjligt att uppfylla förpliktelserna i rambeslutet.

Regeringen har i och för sig förståelse för Lagrådets synpunkter och kan instämma i att tiden för genomförande var knapp. Detta har regeringen också framfört vid förhandlingarna om rambeslutet. Regeringen ansåg emellertid att frågan inte var av sådan karaktär att det var rimligt eller lämpligt för Sverige att använda sitt veto och blockera ett antagande av rambeslutet endast på den grunden. Det bör också framhållas att bestämmelsen om när rambeslutet skall vara genomfört i nationell rätt inte i sig kan få några rättsverkningar för enskilda, eftersom rambeslut inte har direkt effekt.

4 Europeiska unionens rambeslut om bekämpande av terrorism

4.1 Rambeslutets innehåll

Terroristbrott

Rambeslutet är den första internationella överenskommelse som innehåller en definition av terroristbrott. Artikel 1.1 föreskriver nämligen vilka handlingar som, enligt brottsbeskrivningen i nationell lagstiftning, skall betraktas som terroristbrott. De handlingar som omfattas anges i punkterna a–i. För att dessa handlingar skall kunna betraktas som terroristbrott måste emellertid vissa ytterligare rekvisit vara uppfyllda.

För det första måste handlingen ha begåtts uppsåtligt och genom sin art eller sitt sammanhang kunna allvarligt skada ett land eller en internationell organisation. Men det är inte tillräckligt. Det måste dessutom vara styrkt att gärningsmannen begått handlingen i syfte att injaga allvarlig fruktan hos en befolkning, otillbörligen tvinga offentliga organ eller en internationell organisation att utföra eller att avstå från att utföra en viss handling, eller allvarligt destabilisera eller förstöra de grundläggande politiska, konstitutionella, ekonomiska eller sociala strukturerna i ett land eller i en internationell organisation.

De handlingar som skall betraktas som terroristbrott om dessa rekvisit är uppfyllda är a) angrepp mot en persons liv som kan leda till döden, b) allvarliga angrepp på en persons fysiska integritet, c) människorov eller tagande av gisslan, d) förorsakande av omfattande förstörelse av en regeringsanläggning eller offentlig anläggning, transportsystem, infrastruktur, inklusive datasystem, en fast plattform belägen på kontinentalsockeln, en offentlig plats eller privat egendom, som kan komma att utsätta människoliv för fara eller förorsaka betydande ekonomiska förluster, e) kapning av luftfartyg och fartyg eller andra kollektiva transportmedel eller godstransportmedel, f) tillverkning, innehav, förvärv, transport, tillhandahållande eller användning av skjutvapen, sprängämnen eller kärnvapen, av biologiska eller kemiska vapen, samt, när det gäller biologiska och kemiska vapen, forskning och utveckling, g) utsläpp av farliga äm-

nen eller orsakande av brand, översvämningar eller explosioner vilka utsätter människoliv för fara, h) att störa eller avbryta försörjningen av vatten, elkraft eller andra grundläggande naturresurser när detta utsätter människoliv för fara, i) hot om att utföra någon av de handlingar som räknas upp ovan.

Då rådet för rättsliga och inrikes frågor den 13 juni 2002 antog rambeslutet enades man dessutom om följande uttalande som togs till rådets protokoll.

”1. Rådet förklarar att ett brott som avser hot enligt artikel 1.1 i skall anses vara definierat i enlighet med den nationella lagstiftningen i den berörda medlemsstaten. Om detta brott skulle behöva en ytterligare brottsrubricering, ett ”trovärdigt” hot, är det i enlighet med rambeslutet tillåtet att tolka rättsakten på ett sådant sätt. I det fall rambeslutet avser ledning av en terroristgrupp som aldrig begår något brott, utan endast hotar att begå sådana brott, är det i enlighet med rambeslutet tillåtet att tolka rättsakten så att detta särskilda brott straffas med ett maximistraff på minst 8 år.”

”2. Rådet förklarar att rambeslutet om bekämpande av terrorism omfattar handlingar som av alla medlemsstater i Europeiska unionen betraktas som allvarliga överträdelser av deras straffrätt, begångna av personer vars syften utgör ett hot mot deras demokratiska samhällen, som respekterar rättsstaten och den civilisation på vilka dessa samhällen bygger. Det måste tolkas på detta sätt och inte så att man hävdar att beteendet hos dem som har arbetat för att bevara och återupprätta dessa demokratiska värden, vilket i synnerhet var fallet i några medlemsstater under andra världskriget, nu kan betraktas som ”terroristhandlingar”. Det får inte heller 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 en sådan rätt.”

3. ”Rådet är överens om att rambeslutet inte ålägger medlemsstaterna en skyldighet att kriminalisera de handlingar som avses i artikel 1.1 f, om dessa inte utförs i avsikt att begå ett terroristbrott.”

Rättigheter och grundläggande principer

Artikel 1.2 anger uttryckligen att rambeslutet inte skall kunna ha som effekt att skyldigheten att respektera de grundläggande rättigheterna och de grundläggande rättsprinciperna i enlighet med vad som fastställts i artikel 6 i Fördraget om Europeiska unionen på något sätt ändras.

Artikel 6 i Fördraget om Europeiska unionen anger bl.a. att EU skall som allmänna principer för gemenskapsrätten respektera de grundläggande rättigheterna, såsom de garanteras i Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, undertecknad i Rom den 4 november 1950 och såsom de följer av medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner.

Brott som begås av en terroristgrupp

Artikel 2 innebär att varje medlemsstat skall kriminalisera vissa handlingar som begås inom ramen för särskilt planlagd och organiserad terroristbrottslighet. Det som skall bestraffas är att leda eller på visst närmare angivet sätt delta i en terroristgrupps brottsliga verksamhet.

Punkt 1 föreskriver att med terroristgrupp avses en strukturerad grupp, inrättad för en viss tid, bestående av mer än två personer, som handlar i samförstånd för att begå terroristbrott. Med termen ”strukturerad grupp” avses en grupp som inte tillkommit slumpartat i det omedelbara syftet att

begå ett brott och som inte nödvändigtvis har formellt fastställda roller för medlemmarna, kontinuitet i sammansättningen eller en noggrant utarbetad struktur.

Enligt *punkt 2* skall varje medlemsstat vidta de åtgärder som är nödvändiga för att straffbelägga den som uppsåtligen leder en terroristgrupp eller deltar i en terroristgrupps verksamhet, vari inbegrips att förse gruppen med information eller ge den materiellt stöd eller bidra med varje form av finansiering av dess verksamhet, med vetskap om att deltagandet kommer att bidra till gruppens brottsliga verksamhet.

Brott med anknytning till terroristverksamhet

Artikel 3 innehåller en uppräknning av vissa gärningar som anses vara särskilt frekventa i samband med utförandet av terroristbrott. Artikeln innebär att medlemsstaterna under vissa förutsättningar skall betrakta dessa gärningar som brott med anknytning till terroristverksamhet. De brott som avses i artikeln är a) grov stöld som begås i syfte att utföra någon av de handlingar som räknas upp i artikel 1.1, b) utpressning i syfte att begå någon av de handlingar som anges i artikel 1.1, samt c) upprättande av förfälskade administrativa dokument i syfte att utföra någon av de handlingar som räknas upp i artiklarna 1.1 a–h och 2.2 b.

Anstiftan, medhjälp och försök

Artikel 4, punkt 1 anger att anstiftan av eller medhjälp till de brott som anges i artikel 1.1, 2 eller 3 skall vara straffbart. Enligt *punkt 2* skall försök att begå ett brott som anges i artikel 1.1 och 3, med undantag för innehav enligt artikel 1.1 f och brott enligt artikel 1.1 i, vara straffbart.

Påföljder

Artikel 5 föreskriver vilka påföljder som skall kunna dömas ut för de brott som anges i artiklarna 1–4.

Enligt *punkt 1* skall de brott som anges i artiklarna 1–4 vara belagda med effektiva, proportionella och avskräckande straffrättsliga påföljder som kan medföra utlämning.

Punkt 2 innebär att terroristbrott, dvs. de brott som avses i artikel 1.1 samt anstiftan av, medhjälp till och försök till sådana brott skall beläggas med ett frihetsstraff som är strängare än det som föreskrivs i nationell lag för sådana brott, när det inte föreligger ett sådant särskilt uppsåt som krävs enligt artikel 1.1, utom då de föreskrivna påföljderna redan är de maximistraff som kan dömas ut enligt nationell lag.

Punkt 3 föreskriver att varje medlemsstat skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att sådana brott som anges i artikel 2 skall beläggas med frihetsstraff med ett maximistraff på minst 15 år för brott enligt artikel 2.2 a (ledande av terroristgrupp) och på minst 8 år för brott som anges i artikel 2.2 b (deltagande i terroristgrupp). När det brott som är angivet i artikel 2.2 a endast avser handlingar enligt artikel 1.1 i (hot om brott), skall maximistraffet vara minst 8 år.

Artikel 6 är en fakultativ bestämmelse och innebär att medlemsstaterna får vidta de åtgärder som är nödvändiga för att de påföljder som anges i artikel 5 under vissa närmare angivna förutsättningar skall kunna lindras. Enligt bestämmelsen kan påföljderna lindras om gärningsmannen tar avstånd från sin terroristverksamhet och förser administrativa eller rättsliga myndigheter med uppgifter som de inte skulle ha kunnat erhålla på annat sätt och som hjälper dem att i) förebygga eller mildra effekterna av brottet, ii) identifiera eller väcka åtal mot de övriga gärningsmännen, iii) finna bevis, eller iv) förebygga ytterligare brott som anges i artiklarna 1–4.

Ansvar och påföljder för juridiska personer

Artiklarna 7 och 8 innehåller bestämmelser om ansvar och påföljder för juridiska personer. Artiklarna överensstämmer i tillämpliga delar med artiklarna 3 och 4 i rådets akt av den 19 juni 1997, andra protokollet till konventionen om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen (EGT C 221, 19.7.1997, s. 11).

Artikel 7 punkt 1 anger att varje medlemsstat skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att juridiska personer skall kunna hållas ansvariga för något av de brott som anges i artiklarna 1–4 om dessa begås till deras förmån av någon person som agerar antingen enskilt eller som en del av den juridiska personens organisation och som har en ledande ställning inom denna grundad på a) befogenhet att företräda den juridiska personen, b) befogenhet att fatta beslut på den juridiska personens vägnar, eller c) befogenhet att utöva kontroll inom den juridiska personen.

Artikel 7 punkt 2 föreskriver att varje medlemsstat skall, förutom de fall som redan angivits i punkt 1, vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att en juridisk person skall kunna hållas ansvarig när brister i övervakning eller kontroll som skall utföras av en sådan person som avses i punkt 1, har gjort det möjligt för en person som är underställd den juridiska personen att till förmån för denna juridiska person begå ett av de brott som anges i artiklarna 1–4.

Artikel 7 punkt 3 anger att den juridiska personens ansvar enligt punkterna 1 och 2 inte skall utesluta lagföring av de fysiska personer som är gärningsmän, anstiftare eller medhjälpare till sådana brott som anges i artiklarna 1–4.

Artikel 8 föreskriver att varje medlemsstat skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att en juridisk person som förklarats ansvarig i enlighet med artikel 7 skall kunna bli föremål för effektiva, proportionella och avskräckande påföljder. Påföljderna skall innefatta bötesstraff eller administrativa avgifter och eventuellt andra påföljder, som t.ex. a) fråntagande av rätt till offentliga förmåner eller stöd, b) tillfällig eller permanent näringsförbud, c) rättslig övervakning, d) rättsligt beslut om upplösning av verksamheten, eller e) tillfällig eller permanent stängning av de företag som har utnyttjats för att begå brottet.

Artikel 9 anger under vilka förutsättningar medlemsstaterna skall ha behörighet (jurisdiktion) att döma över de brott som omfattas av rambeslutet samt hur de skall förfara då flera av dem har behörighet att döma över samma brott.

Enligt *punkt 1* skall varje medlemsstat vidta de åtgärder som är nödvändiga för att fastställa sin behörighet beträffande sådana brott som anges i artiklarna 1–4 i följande fall.

a) Brottet har begåtts helt eller delvis inom dess territorium. Varje medlemsstat kan utsträcka sin behörighet om brottet har begåtts inom en EU-medlemsstats territorium.

b) Brottet har begåtts ombord på ett fartyg som för landets flagg eller ett luftfartyg registrerat i landet.

c) Gärningsmannen är medborgare eller bosatt i landet.

d) Brottet har begåtts till förmån för en juridisk person som är etablerad inom dess territorium.

e) Brottet har begåtts mot medlemsstatens institutioner eller dess befolkning, eller mot en av Europeiska unionens institutioner eller ett organ som inrättats i enlighet med fördragen om upprättandet av den Europeiska gemenskapen eller Fördraget om Europeiska unionen och som har sitt säte i den medlemsstaten.

Punkt 2 reglerar de fall där flera medlemsstater har behörighet att döma över samma brott. När ett brott faller under fler än en medlemsstats behörighet och vilken som helst av dessa medlemsstater kan lagföra brottet på grund av samma omständigheter, skall de berörda medlemsstaterna samarbeta för att bestämma vilken av dem som skall lagföra gärningsmännen för att, om möjligt, centralisera lagföringen till en enda medlemsstat. I detta syfte kan medlemsstaterna anlita alla organ eller mekanismer som inrättats i Europeiska unionen för att underlätta samarbetet mellan de rättsliga myndigheterna och samordningen av deras verksamhet. Vid samrådet om var lagföringen lämpligen bör ske skall medlemsstaterna beakta följande omständigheter i successiv ordning. Den medlemsstat som skall lagföra skall vara den a) inom vars territorium brottet har begåtts, b) i vilken gärningsmannen är medborgare eller är bosatt, c) som offren kommer från, eller d) i vilken gärningsmannen påträffats.

Enligt *punkt 3* skall varje medlemsstat även vidta de åtgärder som är nödvändiga för att fastställa sin behörighet beträffande brott som anges i artiklarna 1–4 i de fall medlemsstaten vägrar att överlämna eller utlämna en person som misstänks för eller som dömts för ett sådant brott till en annan medlemsstat eller till ett tredje land.

Punkt 4 föreskriver att varje medlemsstat skall se till att dess behörighet omfattar sådana fall där ett brott som anges i artiklarna 2 och 4 helt eller delvis har begåtts på dess territorium, oavsett var terroristgruppen är baserad och varifrån den utövar sin verksamhet.

Slutligen anges i *punkt 5* att denna artikel inte skall utesluta utövandet av den straffrättsliga behörighet som fastställs i en medlemsstat enligt dess nationella lagstiftning.

Artikel 10 punkt 1 slår fast att de brott som omfattas av rambeslutet skall ligga under allmänt åtal.

Artikel 10 punkt 2 innebär att medlemsstaterna skall, förutom de åtgärder som föreskrivs i rådets rambeslut av den 15 mars 2001 om brottsoffrets ställning i straffrättsliga förfaranden, om det är nödvändigt, vidta varje möjlig åtgärd för att säkerställa att brottsoffrets familj får ett lämpligt stöd.

Genomförande och rapporter

Artikel 11 anger när rambeslutet skall vara genomfört i nationell rätt och hur detta skall följas upp.

Enligt *punkt 1* skall medlemsstaterna vidta de åtgärder som är nödvändiga för att följa bestämmelserna i detta rambeslut senast den 31 december 2002.

Punkt 2 föreskriver att medlemsstaterna inom samma tidsfrist till rådets generalsekretariat och kommissionen skall översända texten till de bestämmelser som de antar för att i den nationella lagstiftningen införa de åtaganden som följer av detta rambeslut. På grundval av en rapport som skall upprättas utifrån denna information och en skriftlig rapport från kommissionen skall rådet senast den 31 december 2003 bedöma om medlemsstaterna har vidtagit de åtgärder som är nödvändiga för att följa detta rambeslut.

Punkt 3 anger att kommissionens rapport skall ange hur medlemsstaterna i sin straffrätt har införlivat de skyldigheter som anges i artikel 5.2.

Territoriellt tillämpningsområde

Artikel 12 föreskriver att rambeslutet skall tillämpas på Gibraltar.

Ikraftträdande

Enligt artikel 13 träder rambeslutet i kraft samma dag som det har offentliggjorts i Europeiska gemenskapernas officiella tidning.

5 Nuvarande svenska regler och behov av lagändringar

5.1 De handlingar som skall utgöra terroristbrott

<p>Regeringens bedömning: Samtliga de handlingar som anges i artikel 1.1 är straffbelagda enligt svensk rätt. För att uppfylla rambeslutets krav på att dessa handlingar skall betraktas som terroristbrott då de kvalificerande rekvisiten i inledningen av artikel 1.1 är uppfyllda, krävs emellertid att lagstiftningsåtgärder vidtas.</p>
--

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser delar eller har ingen erinran mot bedömningen. *Göta hovrätt* ställer sig emellertid tveksam till om de handlingar som anges i artikel 1.1 f i rambeslutet är fullt ut kriminaliserade i svensk rätt.

Skälen för regeringens bedömning: Artikel 1.1 anger gränserna för vad som enligt rambeslutet skall anses utgöra terroristbrott. Med terroristbrott avses sådana handlingar som anges i artikel 1.1 punkterna a–i då de kvalificerande objektiva och subjektiva rekvisit 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, dvs. med direkt uppsåt, 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.

Vad som skall förstås med en internationell organisation är inte definierat i rambeslutet. Rambeslut utgör en mellanstatlig överenskommelse. 1969 års konvention om traktaträtten (traktatsrättskonventionen), som innehåller bestämmelser om hur internationella mellanstatliga avtal skall tolkas, innehåller, såvitt avser den konventionen, en definition av begreppet internationell organisation. Det anges i artikel 2.1 att i konventionen avses med ”internationell organisation” en mellanstatlig organisation. Med hänsyn härtill och då begreppet internationell organisation i rambeslutet likställs med ett land, torde, enligt regeringens mening, begreppet endast omfatta sådana internationella organisationer som är rättssubjekt enligt folkrätten och som förtjänar samma skydd som enskilda stater. Bestämmelsen får därför anses omfatta endast mellanstatliga organisationer såsom bl.a. EU, FN och Europarådet.

Att syftet med brottet skall vara att injaga allvarlig fruktan hos en befolkning innebär att gärningsmannens uppsåt skall vara att framkalla allvarlig fruktan för säkerhet till person eller egendom. Det kan t.ex. vara fallet i fråga om urskillningslösa bombattentat eller andra skadegörande åtgärder som riktas mot allmänna platser, kommunikationsmedel eller anläggningar som förser allmänheten med vatten, ljus, värme eller kraft. Det kan också vara fråga om att sprida gift eller smitta, t.ex. via det allmänna försörjningsnätet för dricksvatten eller ventilationssystem i större lokaler och anläggningar, t.ex. tunnelbanestationer. Med uttrycket ”en befolkning” avses inte enbart en stats hela befolkning utan även en mer begränsad krets personer. T.ex. personer inom ett begränsat geografiskt område eller personer som kan anses utgöra en befolkningsgrupp oavsett geografisk tillhörighet, t.ex. en etnisk minoritet eller ett visst folkslag.

Att gärningen skall ha begåtts i syfte att tvinga offentliga organ eller en internationell organisation att utföra eller avstå från att utföra en viss handling får anses innebära att det skall vara fråga om en utpressningsliknande situation. Med uttrycket offentliga organ avses sådana myndig-

heter och andra organ inom en stat som är en del av den offentliga förvaltningen.

Att syftet skall vara att allvarligt destabilisera eller förstöra de grundläggande politiska, konstitutionella, ekonomiska eller sociala strukturerna i ett land eller en internationell organisation ställer krav på att målet med gärningen skall vara att tillfoga skador av sådan omfattning att det uppstår allvarliga störningar i ett lands viktigaste samhällsfunktioner eller en mellanstatlig organisations mest grundläggande funktioner.

Lagrådet har, i anslutning till 2 § förslaget till lag om straff för terroristbrott, haft synpunkter på de grundläggande objektiva och subjektiva rekvisit som enligt förslaget skall vara uppfyllda för att en gärning skall anses vara terroristbrott och hur dessa rekvisit bör förstås. Regeringen återkommer till Lagrådets synpunkter i denna del i avsnitt 6.1 i samband med redogörelsen för genomförandet av rambeslutet i svensk rätt.

Grundläggande rättigheter och rättsprinciper samt ministerrådets uttalande

Punkten 1 i artikel 1 kan emellertid inte 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 Fördraget om Europeiska unionen. 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 är 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 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, enligt regeringens uppfattning, rambeslutets i detta avseende begränsade tillämpningsområde och klargör att det endast är tillämpligt på handlingar som utgör ett hot mot ett demokratiskt samhälle.

De handlingar som omfattas av artikel 1.1 avser endast uppsåtliga gärningar och regeringen delar promemorians bedömning att dessa redan är straffbelagda enligt svensk rätt.

Punkterna 1 a – 1 c

Om ett angrepp mot en persons liv (1.1 a) leder till döden kan ansvar för mord, 3 kap. 1 § brottsbalken, eller dråp, 3 kap. 2 § samma balk, dömas ut. Om den avsedda effekten uteblir kan det i stället bli fråga om att döma för försök till mord eller dråp, eller om uppsåt att döda inte kan styrkas, till grov misshandel enligt 3 kap. 6 § brottsbalken.

Allvarliga angrepp på en persons fysiska integritet (1.1 b) torde enligt svensk rätt vara att bedöma som grov misshandel.

Människorov eller tagande av gisslan (1.1 c) är allt efter omständigheterna att bedöma som människorov, 4 kap. 1 § brottsbalken, eller olaga frihetsberövande, 4 kap. 2 § samma balk.

Punkten 1 d

Förorsakande av omfattande förstörelse av en regeringsanläggning eller offentlig anläggning, transportsystem, infrastruktur, inklusive datasystem, en fast plattform belägen på kontinentalsockeln, en offentlig plats eller privat egendom som kan komma att utsätta människoliv för fara eller förorsaka betydande ekonomiska förluster, omfattas framför allt av bestämmelserna om allmänfarliga brott i 13 kap. brottsbalken. Gärningarna kan, allt efter omständigheterna, vara att bedöma som mordbrand (1 §), grov mordbrand (2 §), allmänfarlig ödeläggelse (3 §), sabotage (4 §), grovt sabotage (5 §), sjö- eller luftfartssabotage (5 a §) eller flygplatssabotage (5 b §). I vissa fall torde också kunna dömas till ansvar för grov skadegörelse, 12 kap. 3 § brottsbalken.

Punkten 1 e

Kapning av luftfartyg och fartyg eller andra kollektiva transportmedel eller godstransportmedel kan vara att bedöma enligt flera olika straffbestämmelser. Den som 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 döms för kapning enligt 13 kap. 5 a § brottsbalken. Om brottet består i kapning av andra typer av transportmedel är denna bestämmelse inte tillämplig utan är gärningen att bedöma enligt andra lagrum i brottsbalken. Om gärningen innefattar tagande av gisslan kan den vara att bedöma som människorov eller olaga frihetsberövande i förening med grov stöld, 8 kap. 4 § brottsbalken, eller tillgrepp av fortskaffningsmedel, 8 kap. 7 § samma balk. Om kapningen inte innefattar tagande av gisslan, men innebär att transportmedlet avkrävs någon genom våld eller hot om våld, kan gärningen vara att bedöma som rån eller grovt rån, 8 kap. 5 eller 6 § brottsbalken, eller olaga tvång, 4 kap. 4 § samma balk. Om något våld eller hot inte används kan gärningen vara att bedöma som grov stöld eller tillgrepp av fortskaffningsmedel.

Tillverkning, innehav, förvärv, transport, tillhandahållande eller användning av skjutvapen, sprängämnen eller kärnvapen, av biologiska eller kemiska vapen, samt, när det gäller biologiska och kemiska vapen, forskning och utveckling, inrymmer handlingar av vitt skilda slag och kan därför vara att bestraffa enligt flera olika bestämmelser. Med hänsyn till de kvalificerande objektiva och subjektiva rekvisit som krävs för att artikel 1.1 skall vara tillämplig, torde dessa handlingar som regel vara att bestraffa som medverkan till något av de övriga brott som omfattas av artikel 1.1 eller om sådant brott inte har fullbordats, som förberedelse till brott.

För att någon skall kunna dömas för förberedelse till brott krävs dock att gärningsmannen har uppsåt att främja brott samt att det förelegat fara för brottets fullbordande och att denna fara inte var ringa. Det måste således finnas en något sånär konkretiserad brottsplan där hjälpmedlet är av någorlunda central betydelse för brottets genomförande. Bl.a. är förberedelse till brott inte straffbart om brottets fullbordande är så avlägsen i tiden eller kräver sådana ytterligare åtgärder, att det föreligger ringa fara för fullbordande. Rambeslutet ställer inte upp några motsvarande begränsningar. Så skall t.ex. transport eller förvärv av vapen eller sprängämnen vara straffbart om gärningsmannen har sådant uppsåt som anges i inledningen av artikel 1, och detta oavsett om det föreligger konkret fara för att dessa skall komma att användas mot människor eller egendom. Enligt regeringens uppfattning innebär detta att det kan uppkomma situationer som skall vara straffbara enligt rambeslutet men som inte omfattas av förberedelsebrottet. Det kan t.ex. förekomma fall där stora mängder vapen upptäcks och kan knytas till vissa personer som bevisligen har sådant uppsåt som anges i inledningen av artikel 1 i rambeslutet, men där det inte kan bevisas att brottsplanen har nått ett sådant mått av konkretion att ansvar för förberedelse kan komma i fråga.

Regeringen anser att det mot denna bakgrund inte framstår som en framkomlig väg att anse rambeslutet uppfyllt i nu aktuellt hänseende enbart med hänvisning till befintliga bestämmelser om försök, förberedelse och stämpling till brott. Härtill kommer att rambeslutet enligt artikel 4 kräver att även försök till befattning med vapen och sprängämnen skall vara straffbelagd. Försök till förberedelse är inte straffbelagt enligt svensk rätt.

Olovlig befattning med vapen och sprängämnen är emellertid generellt straffbelagt enligt de bestämmelser i specialstraffrättslig lagstiftning som reglerar under vilka förutsättningar vapen och sprängämnen lagligen får hanteras. Straffansvaret enligt dessa bestämmelser gäller oberoende av om uppsåt till annan brottslighet föreligger eller inte. Allt efter omständigheterna torde därför ansvar kunna utkrävas enligt straffbestämmelserna i vapenlagen (1996:67), lagen (1992:1300) om krigsmaterial, lagen (1988:868) om brandfarliga och explosiva varor, lagen (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd samt 3 och 5 §§ lagen (2000:1225) om straff för smuggling. Vad avser kemiska vapen kan enligt 22 kap. 6 a § brottsbalken dömas för olovlig befattning med kemiska vapen.

Göta hovrätt har ställt sig tveksam till bedömningen att de ovan angivna bestämmelserna fullt ut täcker de handlingar som skall vara kriminali-

serade enligt punkten 1 f. Hovrätten anmärker bl.a. att vissa av de uttryck som används i rambeslutet, t.ex. tillhandahållande och förvärv av skjutvapen inte har någon motsvarighet i svensk rätt och att det därvid saknas förbud mot dessa förfaranden.

Regeringen gör i detta hänseende följande bedömning. I princip all befattning med vapen och sprängämnen kräver enligt svensk lagstiftning tillstånd. De uttryck som i rambeslutet används för att beteckna olika former av befattning med vapen och sprängämnen är inte utformade med utgångspunkt i den betydelse dessa har enligt svensk rätt. Att viss lagstiftning, t.ex. vapenlagen (1996:67) inte uttryckligen innehåller begreppet tillhandahållande och förvärv, behöver därför inte innebära att det är tillåtet att utan tillstånd tillhandahålla eller förvärva vapen. Begreppet innehav har i svensk lagstiftning givits ett omfattande tillämpningsområde som enligt regeringens uppfattning får anses omfatta de förfaranden som avses i punkten 1 f. Sammanfattningsvis anser således regeringen att den specialstraffrättsliga lagstiftning som reglerar befattningen med vapen och sprängämnen får anses motsvara de krav rambeslutet ställer.

Punkterna 1 g och 1 h

Utsläpp av farliga ämnen eller orsakande av brand, översvämningar eller explosioner, vilka utsätter människoliv för fara (artikel 1.1 g) omfattas av bestämmelserna i 13 kap. brottsbalken. Allt efter omständigheterna är de handlingar som avses i denna punkt att bedöma som mordbrand, grov mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse, sabotage, grovt sabotage eller spridande av gift eller smitta (7 §).

Att störa eller avbryta försörjningen av vatten, elkraft eller andra grundläggande naturresurser, när detta utsätter människoliv för fara (1.1 h) är att bedöma som sabotage eller grovt sabotage.

Punkten 1 i

Hot om att utföra någon av de handlingar som räknas upp i punkterna a–h kan, beroende på omständigheterna, vara att bedöma enligt ett flertal olika straffbestämmelser. Med hänsyn till de kvalificerande rekvisit som måste vara uppfyllda för att gärningen skall kunna anses utgöra ett terroristbrott, torde hotet som regel vara avsett att användas i utpressningssyfte eller som annan typ av tvångsmedel. Om gärningen innebär att någon genom hot om brottslig gärning tvingar annan att göra, tåla eller underlåta något, döms enligt 4 kap. 4 § brottsbalken för olaga tvång. Om det olaga tvånget består i att man 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, döms för kapning. Detsamma gäller om man genom olaga tvång bemäktigar sig en fast plattform i havet avsedd för verksamhet för utforskning eller utvinning av naturtillgångar eller för något annat ekonomiskt ändamål. Den som genom hot om brottslig gärning framkallar fara för ett luftfartygs, ett fartygs eller en fast plattformers säkerhet kan dömas för sjö- eller luftfartssabotage. Den som genom hot om brottslig gärning stör eller hindrar användningen av egendom som är av avsevärd betydelse för rikets försvar, folkförsörjning, rättskipning eller förvaltning eller för upprättande av allmän ordning och säkerhet i riket kan dömas för sabotage. Den som använder hot om allvarligt våld mot någon som

befinner sig på en flygplats som är öppen för internationell trafik döms, om gärningen är ägnad att framkalla fara för flygplatsens funktion eller säkerheten vid denna, för flygplatssabotage.

Det kan dock förekomma fall där det inte kan visas att hotet används i utpressningssyfte eller som tvångsmedel. Det kan t.ex. vara fråga om fall där gärningsmannens syfte endast är att sprida skräck hos allmänheten. Den som på sådant sätt hotar med brottslig gärning som är ägnad att hos den hotade framkalla allvarlig fruktan för egen eller annans säkerhet till person eller egendom, döms för olaga hot enligt 4 kap. 5 § brottsbalken.

Behovet av ny lagstiftning

Som framgått av redogörelsen ovan torde de handlingar som avses i artikel 1.1, enligt regeringens uppfattning, redan vara straffbelagda enligt svensk rätt. Rambeslutet ställer emellertid krav på att handlingarna skall betraktas som terroristbrott då de kvalificerande objektiva och subjektiva rekvisiten i inledningen av artikel 1.1 är uppfyllda. Att det kan styrkas att en handling uppfyller dessa särskilda objektiva och subjektiva rekvisit torde innebära att gärningen, som huvudregel, är att betrakta som allvarligare än motsvarande handling där de särskilda rekvisiten inte är uppfyllda. Att också rambeslutet skall tolkas på detta sätt framgår av artikel 5.2. I den bestämmelsen anges att de brott som avses i artikel 1.1 skall kunna beläggas med ett frihetsstraff som är strängare än det som föreskrivs i nationell lag för sådana brott, när det inte föreligger ett sådant särskilt uppsåt som krävs enligt artikel 1 första stycket, utom då de föreskrivna påföljderna redan är de maximistraff som kan dömas ut enligt nationell lag.

Redan i dag ger den svenska lagstiftningen goda möjligheter att vid straffmätningen beakta sådana omständigheter av objektiv och subjektiv betydelse som avses i rambeslutet. Enligt 29 kap. 1 § andra stycket brottsbalken skall vid bedömningen av straffvärdet särskilt beaktas den skada, kränkning eller fara som gärningen inneburit, vad den tilltalade insett eller borde insett om detta samt de avsikter eller motiv som han haft. Vidare skall enligt 29 kap. 2 § brottsbalken som försvårande omständigheter bl.a. särskilt beaktas om den tilltalade avsett att brottet skulle få betydligt allvarligare följder än det faktiskt fått eller om den tilltalade visat särskild hänsynslöshet.

Artikel 1.1 i rambeslutet är emellertid inte utformad som en straffskärpningsregel utan som en brottsbeskrivning. Det innebär t.ex. att om det kan styrkas att ett grovt sabotage genom sin art eller sitt sammanhang allvarligt kan skada ett land samt att gärningsmannen hade direkt uppsåt att injaga allvarlig fruktan hos en befolkning, så skall gärningen vara att betrakta som ett terroristbrott. Artikel 1.1 innehåller således en gärningsbeskrivning och det innebär att oavsett vilken påföljdsbestämning som görs i det enskilda fallet så skall de handlingar som omfattas av artikeln, i den nationella lagstiftningen, anses utgöra terroristbrott.

Det sagda innebär, enligt regeringens mening, att även om de handlingar som avses i artikel 1.1 redan är straffbelagda enligt svensk rätt och reglerna om straffmätning redan i dag ger goda möjligheter att beakta de särskilda objektiva och subjektiva rekvisit som avses i artikel 1, så upp-

fyller inte svensk rätt rambeslutets krav på att dessa handlingar skall betraktas som terroristbrott. För att uppfylla rambeslutet i denna del krävs således lagstiftning.

Lagrådet har haft synpunkter på regeringens tolkning av artikel 1.1 i rambeslutet och de lagstiftningsåtgärder som bedömts vara nödvändiga. Regeringens förslag till hur den nya lagstiftningen lämpligen bör utformas redovisas i avsnitt 6.1. I samband därmed behandlar regeringen Lagrådets synpunkter.

5.2 Brott som begås av en terroristgrupp

Regeringens bedömning: De handlingar som enligt artikel 2 skall vara straffbara torde i svensk rätt täckas av ansvar för medverkan, försök, förberedelse och stämpling till brott. Försök, förberedelse och stämpling är emellertid inte kriminaliserat för samtliga de gärningar som omfattas av rambeslutet. I vissa delar krävs därför ny lagstiftning.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker eller har ingen erinran mot bedömningen. *Justitiekanslern* anser emellertid att bestämmelserna om försök, medverkan, förberedelse och stämpling till brott inte täcker de handlingar som skall vara straffbara enligt artikel 2. Justitiekanslern menar att artikel 2 torde inrymma även sådana fall då något fullbordat, förberett eller planerat terroristbrott inte föreligger, men det ändå finns behov av att komma åt den som leder eller deltar i en terroristgrupp. En bestämmelse bör därför införas i den föreslagna lagen med innebörd att även den som leder en terroristgrupp eller deltar i en sådan grupp på det sätt som närmare anges i artikeln skall dömas för sitt handlande, alldeles oavsett om något terroristbrott föreligger. Även *Hovrätten för Övre Norrland*, *Umeå tingsrätt*, *Riksåklagaren* och *Statens kärnkraftsinspektion* ifrågasätter om bestämmelserna om medverkan, försök, förberedelse och stämpling till brott i alla delar täcker de handlingar som skall vara straffbara enligt artikel 2.

Skälen för regeringens bedömning

Innebörden av uttrycket "brott som begås av en terroristgrupp"

Artikel 2 innebär att vissa handlingar som begås inom ramen för särskilt planlagd och organiserad terroristbrottslighet skall vara kriminaliserade i samtliga medlemsstater. Att sådan brottslighet anses vara särskilt farlig och därför bör bestraffas med mycket stränga påföljder framgår av artikel 5.3, som innehåller en bestämmelse om minsta gemensamma maximistraff. Det som enligt artikel 2 skall bestraffas är att leda eller på visst sätt delta i en terroristgrupps brottsliga verksamhet.

Med terroristgrupp avses en strukturerad grupp som är inrättad för en viss tid, bestående av mer än två personer, som handlar i samförstånd för att begå terroristbrott, dvs. sådana brott som avses i artikel 1.1. Med termen strukturerad grupp avses en grupp som inte tillkommit slumpartat i det omedelbara syftet att begå ett brott, men som inte nödvändigtvis har

formellt fastställda roller för medlemmarna, kontinuitet i sammansättningen eller en noggrant utarbetad struktur.

Den i rambeslutet använda definitionen av terroristgrupp och bestämmelsen om kriminalisering av ledande av och deltagande i dess brottsliga verksamhet är inte någon ny konstruktion. Den är utformad efter förebild från bestämmelser i dels den inom EU antagna gemensamma åtgärden om deltagande i kriminella organisationer, dels den inom FN framförhandlade konventionen mot gränsöverskridande brottslighet. Båda dessa överenskommelser syftar till att förstärka det internationella samarbetet för att kunna bekämpa den gränsöverskridande organiserade brottsligheten. Det är mot denna bakgrund artikel 2 i rambeslutet måste tolkas.

Enligt regeringens mening innebär definitionen av terroristgrupp att gruppen, som skall bestå av åtminstone tre personer, i samförstånd utför handlingar med direkt uppsåt att begå sådana brott som avses i artikel 1.1 (dvs. terroristbrott). Bestämmelsens utformning torde således vara att förstå så, att för att kunna anses ingå i terroristgruppen så måste personen i fråga ha direkt uppsåt att begå terroristbrott. Vidare krävs att gruppen har viss varaktighet i tiden och att den har ett visst mått av organisation. Artikel 2 är därför inte tillämplig på en grupp som av stundens ingivelse och utan närmare planering bestämmer sig för att utföra ett terroristbrott. Om så är fallet är endast bestämmelserna i artikel 1.1, 4 och 5.2 tillämpliga. Det innebär att bestämmelsen om minsta gemensamma maximistraff i artikel 5.3 inte är tillämplig på terroristbrott som inte uppfyller kraven på sådan organisation och planering som anges i artikel 2.

Om förutsättningarna i artikel 2 är uppfyllda skall det vara straffbart att leda en sådan grupp. Dessutom skall det vara straffbart att delta i gruppens verksamhet, vari inbegrips att förse den med information, materiell stöd eller alla former av finansiering, om den som deltar i gruppens verksamhet har vetskap om att detta deltagande bidrar till gruppens brottsliga verksamhet, dvs. att begå terroristbrott. Att vara medlem i en viss organisation eller allmänt sympatisera med de mål en organisation har faller alltså utanför det straffbara området. Det är således endast aktiva handlingar som kan visas bidra till gruppens terroristbrottslighet som är straffbara. För straffbarhet förutsätts dessutom att den som deltar har vetskap om att just detta deltagande kommer att bidra till gruppens terroristbrottslighet.

För att ytterligare belysa hur artikel 2 i rambeslutet skall uppfattas kan det finnas skäl att något beröra EU:s gemensamma åtgärd om deltagande i kriminella organisationer och FN:s konvention mot gränsöverskridande brottslighet samt de bedömningar som olika sammanhang gjorts av överenskommelsernas förhållande till svensk lagstiftning.

EU:s gemensamma åtgärd om att göra deltagande i en kriminell organisation i EU:s medlemsstater till ett brott

Den gemensamma åtgärden antogs av EU:s ministerråd den 21 december 1998 (EGT L 351, 29.12.1998, s. 1). I ingressen till den gemensamma åtgärden uttalar rådet att det allvarliga i och utvecklingen av vissa former av den organiserade brottsligheten kräver att samarbetet inom EU stärks. Terrorism är också en av de typer av brottslighet som särskilt omnämns. Vidare erinrar rådet om att EU respekterar de grundläggande rättigheter-

na som anges i Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, och särskilt de bestämmelser som rör yttrande-, mötes- och föreningsfriheten.

Den gemensamma åtgärden ålägger medlemsstaterna att på visst sätt göra deltagande i en kriminell organisation brottsligt. Med kriminell organisation avses enligt artikel 1 första stycket en strukturerad sammanslutning, inrättad för en begränsad tid av mer än två personer som handlar i samförstånd för att begå brott som bestraffas med frihetsberövande eller en frihetsberövande säkerhetsåtgärd på upp till minst fyra år eller ett strängare straff oavsett om brottet är ett mål i sig själv eller ett medel att erhålla materiella fördelar och i förekommande fall ett sätt att otillbörligt påverka offentliga myndigheters verksamhet.

Som framgår är således rambeslutets definition av en terroristgrupp, med undantag för de brott gruppen inrättats i syfte att begå, i det närmaste likalydande med den gemensamma åtgärdens definition av kriminell organisation.

Enligt artikel 2 i den gemensamma åtgärden skall kriminaliseringen av deltagande i kriminell organisation ske genom att varje medlemsstat åtar sig att se till att de handlingar som beskrivs i den artikeln bestraffas med effektiva, proportionerliga och avskräckande straffrättsliga sanktioner. Medlemsstaterna har därvid möjlighet att uppfylla kriminaliseringen genom endera av två olika alternativ. Enligt punkten a kan kriminaliseringen uppfyllas genom att det handlande varigenom den person som avsiktligt och med kännedom om antingen organisationens syfte och allmänna kriminella aktiviteter eller organisationens avsikt att begå brotten, aktivt deltar i en kriminell organisations aktiviteter som avses i artikel 1, även om den personen inte deltar i det egentliga utförandet av brotten i fråga och, med förbehåll för allmänna principer i den berörda medlemsstatens straffrätt, även om brotten i fråga inte begås, eller att personen deltar i annan av organisationens aktiviteter och dessutom har kännedom om att deltagandet bidrar till fullgörandet av den kriminella organisationens aktiviteter enligt artikel 1.

Artikel 2.1 a i den gemensamma åtgärden har således betydande likheter med rambeslutets artikel 2.2 b som föreskriver att deltagande i en terroristgrupps verksamhet skall vara straffbart.

FN:s konvention mot gränsöverskridande brottslighet

Konventionen slutförhandlades den 28 juli 2000 och antogs av FN:s generalförsamling den 15 november 2000. Sverige undertecknade konventionen den 12 december 2000 och arbete pågår nu för att Sverige skall kunna ratificera konventionen. Konventionen är tillämplig på brott som till sin natur är gränsöverskridande och där en brottslig sammanslutning är inblandad. Med organiserad brottslig sammanslutning avses enligt artikel 2 a en strukturerad sammanslutning av tre eller fler personer, som finns under viss tid och som handlar i samförstånd i syfte att begå ett eller flera grova brott eller överträdelser som är straffbelagda i enlighet med konventionen för att, direkt eller indirekt, uppnå ekonomisk eller materiell vinning. Grova brott definieras som en gärning som utgör brott vilket bestraffas med frihetsberövande på minst fyra år eller strängare

straff. Med en strukturerad sammanslutning avses en sammanslutning som inte slumpvis har bildats för att omedelbart begå ett brott och som inte behöver ha formellt definierade roller för sina medlemmar, kontinuitet i medlemskapet eller en utvecklad struktur.

Enligt artikel 5 skall varje konventionsstat vidta de åtgärder som erfordras för att straffbelägga bl.a. att avtala med en eller flera personer att begå ett grovt brott i ett syfte som direkt eller indirekt är förenat med uppnående av ekonomisk eller annan materiell vinning och, där den nationella lagstiftningen så fordrar, som innefattar gärning som utförs av någon av deltagarna för att genomföra avtalet eller vara en organiserad brottslig sammanslutning är delaktig. Dessutom skall staterna kriminalisera åtgärder som består i att planlägga, leda, medverka i, bistå till, underlätta eller ge råd till att begå grova brott vara en organiserad brottslig sammanslutning är delaktig.

Som framgår har således utformningen av bestämmelserna i konventionen stora likheter med bestämmelserna i rambeslutet och den gemensamma åtgärden. Det bör därvid särskilt påpekas att definitionen av strukturerad sammanslutning är i det närmaste likalydande med rambeslutets definition av strukturerad grupp.

Svensk lagstiftning i förhållande till den gemensamma åtgärden, FN-konventionen och rambeslutet

Vid antagandet av den gemensamma åtgärden gjorde regeringen bedömningen att det inte skulle krävas några lagstiftningsåtgärder för att Sverige skulle leva upp till åtagandena. Denna ståndpunkt redovisas också i regeringens berättelse om verksamheten i EU 1998 (skr. 1998/99:60 s. 265). Samma bedömning har gjorts under förhandlingsarbetet med FN:s konvention mot gränsöverskridande brottslighet. Avseende båda dessa överenskommelser har den bedömningen gjorts att svensk lagstiftning med en tillämpning av bestämmelserna om medverkan till brott uppfyller åtagandena.

Motsvarande bedömning har även gjorts av Kommittén om straffansvar för organiserad brottslighet, m.m. I sitt betänkande *Organiserad brottslighet, hets mot folkgrupp, hets mot homosexuella m.m. – straffansvarets räckvidd* – (SOU 2000:88) anför kommittén, i vilken representanter för samtliga riksdagspartier medverkade, att även den gör bedömningen att den nuvarande svenska lagstiftningen i och för sig är tillräcklig för att Sverige skall uppfylla de åtaganden som följer av den gemensamma åtgärden (a.a. s 173). Såvitt avser FN-konventionen var den vid tillfället inte slutförhandlad, men kommittén hade tillgång till det i juli 2000 framtagna utkastet till konvention. Som angetts ovan uppnåddes också enighet om konventionstexten den 28 juli 2000. Kommittén anförde därvid att eftersom FN-konventionen kunde förväntas få betydande likheter med EU:s gemensamma åtgärd, ligger det nära till hands att anta att den nuvarande svenska lagstiftningen kommer att motsvara även de krav som kan följa med ett tillträde till konventionen. Kommittén konstaterade därvid att Sveriges nuvarande och förestående internationella åtaganden inte fordrar att det införs särskilda regler om straffansvar för aktivt deltagande i organisationer eller sammanslutningar där brottslig verksamhet förekommer (a.a. s. 174–175).

I samband därmed framhöll kommittén, att även om det finns en rad länder som i sin lagstiftning straffbelägger medlemskap eller deltagande i kriminella organisationer, så föreligger det betydande skillnader i utformningen av bestämmelserna. Kommittén anförde att det inte heller är givet att straffansvaret i länder som har sådana bestämmelser genomgående sträcker sig längre än i Sverige. Det finns nämligen i dessa länder som regel inget allmänt förberedelsebrott och en bestämmelse om straff för medlemskap eller deltagande i en kriminell organisation tar i realiteten inte sällan sikte på förfaranden som enligt svensk rätt är att bedöma som förberedelse eller stämpling till brott.

Som framgår av redogörelsen ovan har rambeslutets bestämmelse om ledande av och deltagande i en terroristgrupps brottsliga verksamhet betydande likheter med motsvarande bestämmelser i EU:s gemensamma åtgärd om deltagande i kriminella organisationer och FN:s konvention mot gränsöverskridande brottslighet. Sverige har också under förhandlingsarbetet verkat för att bestämmelsen i artikel 2 skall utformas i nära överensstämmelse med dessa redan antagna överenskommelser. På så sätt skapas förutsättningar för en liktydig och gemensam bedömning av bestämmelsernas betydelse och innehåll. Regeringen anser också att artikel 2 i rambeslutet har givits en sådan utformning att dess innebörd får anses väl överensstämma med motsvarande bestämmelser i den gemensamma åtgärden och FN-konventionen.

Mot bl.a. denna bakgrund gjordes därför i promemorian den bedömningen, att för det fall terroristgruppens verksamhet fortlöpt så långt att ett terroristbrott har fullbordats så kan den som leder denna terroristgrupp eller deltar i dess verksamhet på sätt som anges i artikel 2 straffas med stöd av bestämmelserna om medverkan till brott.

Medverkan till brott

Enligt den allmänna medverkansbestämmelsen i 23 kap. 4 § brottsbalken gäller ansvar som är föreskrivet för viss gärning inte endast den som har utfört gärningen utan även den som har främjat den med "råd eller dåd". Regeln gäller vid alla brottsbalksbrott samt de brott i specialstraffrätten för vilka fängelse är föreskrivet eller särskild föreskrift finns att medverkan skall bestraffas. Med uttrycket råd eller dåd avses att främjandet skall ha skett med psykiska eller fysiska medel. Enligt normalt språkbruk främjas en gärning när någon har gjort något som underlättar eller i vart fall är ägnat att underlätta gärningens utförande. I brottsbalken har dock uttrycket givits en vidare betydelse och kan även innefatta en medverkan som inte varit någon förutsättning för brottet. Att ett främjande av en gärning är straffbart såsom medverkan, även om det inte är en betingelse för att gärningen skall komma till stånd, medför att medverkansansvar kan drabba även den som endast obetydligt bidragit till gärningen.

I paragrafens andra stycke föreskrivs att den som inte är att anse som gärningsman skall dömas för anstiftan av brottet, om han har förmått annan till utförandet, och annars för medhjälp till detta. Av detta följer att medverkan kan ha tre former enligt svensk rätt, gärningsmannaskap, anstiftan och medhjälp. Mellan dessa olika former gäller en prioritetsord-

ning. Gärningsmannaskap har företräde framför de båda andra medverkansformerna och anstiftan ses som allvarligare än medhjälp.

Varje medverkande är självständigt ansvarig, dvs. oberoende av om det är möjligt att straffa någon annan medverkande. Ansvar är dock beroende av att ett brott objektivt sett har begåtts.

Kravet på subjektiv täckning innebär att medhjälparens uppsåt skall täcka det faktum att han främjat en viss gärning med råd eller dåd. Det krävs att medhjälparen har uppsåt i förhållande till de faktiska omständigheter som utgör underlag för bedömningen att ett främjande föreligger. Däremot behöver enligt svensk rätt medhjälparen inte, vilket dock krävs enligt rambeslutet, själv anse att han främjar huvudgärningen, än mindre handla i syfte att (direkt uppsåt) främja huvudgärningen.

I promemorian görs vidare den bedömningen, att för det fall händelseförloppet inte fortlöpt så långt att ett terroristbrott har fullbordats torde straffansvar kunna dömas ut med stöd av bestämmelserna om försök, förberedelse eller stämpling till brott. Det bör därvid påpekas att medverkan även är straffbart i förhållande till dessa brottsformer. Medverkan till försök, förberedelse och stämpling till brott är således straffbart enligt svensk rätt. Också medverkan till medverkan är straffbart, t.ex. anstiftan av medhjälp till ett brott. I vissa fall kan dessutom ansvar dömas ut för underlåtenhet att avslöja brott enligt 23 kap. 6 § brottsbalken.

Försök, förberedelse och stämpling till samt underlåtenhet att avslöja brott

Ansvar för förberedelse till brott kan enligt 23 kap. 2 § första stycket brottsbalken dömas ut då brottets utförande inte ens har påbörjats men gärningsmannen tagit befattning med hjälpmedel eller pengar eller annat för att utföra eller främja brott. Uppsåtet behöver inte avse en viss bestämd gärning utan det räcker att uppsåtet avser att brott av visst slag förr eller senare kommer till stånd.

Stämpling till brott föreligger enligt 23 kap. 2 § andra stycket brottsbalken då någon i samråd med annan beslutat gärningen, sökt anstifta annan eller åtagit sig att utföra den. Att i samråd med annan beslutat gärningen innebär att två eller flera personer fattat ett beslut om att brott skall utföras. Beslutet behöver emellertid inte vara preciserat i fråga om tidpunkten för brottet, det närmare tillvägagångssättet eller fördelningen av uppgifter mellan de medverkande. Liksom vad gäller ansvar för förberedelse behöver uppsåtet inte avse en viss bestämd gärning utan det räcker att uppsåtet avser att brott av visst slag förr eller senare kommer till stånd. Straffbar stämpling kan därför föreligga även om tid och plats och andra omständigheter vid brottet lämnats obestämda. Inte heller behöver det tilltänkta brottet vara så nära förestående att brottsplanen kan betecknas som aktuell.

Enligt 23 kap. 6 § brottsbalken skall dessutom under vissa förutsättningar den som underlåter att i tid anmäla eller avslöja brott som är å färde dömas för underlåtenhet att avslöja brott.

Justitiekanslern anser att artikel 2 torde inrymma även de fall då något fullbordat, påbörjat eller förberett terroristbrott inte föreligger, men där det finns ett behov av att komma åt den som leder eller deltar i en terroristgrupp. Som exempel nämns en terroristgrupp som inte har någon konkret brottsplan men planerar att någon gång i framtiden begå terroristbrott. Gruppen förbereder sig genom exempelvis fysisk träning och övning med skjutvapen. Ett annat exempel Justitiekanslern hänvisar till är att en terroristgrupp har begått flera terroristbrott men för tillfället endast förbereder sig på det sätt som sagts nyss, dock utan att ha en konkret brottsplan. Enligt Justitiekanslern synes det klart att dessa situationer inte fångas upp av medverkansreglerna eller av reglerna om försök, förberedelse eller stämpling till brott. För denna tolkning av artikel 2 talar även, enligt Justitiekanslern, t.ex. innehållet i artikel 5.3 som uppställer ett krav på 15 års fängelse som maximistraff för den som leder en terroristgrupp. Även den omständigheten att det inte finns någon hänvisning till de gärningar som räknas upp i artikel 1 talar för att artikel 2 skall uppfattas som en särskild brottsstyp, helt fristående från om ett terroristbrott enligt artikel 1 har begåtts eller inte. Justitiekanslern anser därför att man, för att uppfylla artikel 2, bör införa en bestämmelse med en innebörd att även den som leder en terroristgrupp eller deltar i en sådan grupp på det sätt som närmare anges i artikeln skall dömas för sitt handlande alldeles oavsett om något terroristbrott föreligger eller inte. Även Hovrätten för Övre Norrland, Umeå tingsrätt, Riksåklagaren och Statens kärnkraftsinspektion ifrågasätter om det inte krävs en utvidgad kriminalisering för att svensk lagstiftning skall kunna anses uppfylla artikel 2.

Som regeringen anfört ovan har artikel 2 utformats mot bakgrund av och i nära överensstämmelse med motsvarande bestämmelser i EU:s gemensamma åtgärd om deltagande i kriminella organisationer och FN:s konvention mot gränsöverskridande brottslighet. Bestämmelserna i de olika överenskommelserna har också ett och samma syfte, att förbättra det internationella samarbetet för att på ett mer effektivt sätt kunna förebygga och bekämpa grov och gränsöverskridande organiserad brottslighet. Det är i detta sammanhang rambeslutets artikel 2 måste bedömas.

Mot denna bakgrund anser regeringen att det inte är rimligt att ge rambeslutstexten, till skillnad från motsvarande texter i den gemensamma åtgärden och FN-konventionen, den innebörden att bestämmelsen i artikel 2 ställer krav på införande av en självständig straffbestämmelse om ledande av och deltagande i en grupp som planerar brottslighet. Regeringen anser vidare att en sådan tolkning strider mot ordalydelsen i såväl rambeslutet som det särskilda rådsuttalandet. Både rambeslutstexten och det särskilda rådsuttalandet innehåller tydliga formuleringar och uttryckliga hänvisningar mellan artiklarna 2 och 1.1, som klargör att artikel 2 endast är tillämplig om det kan visas att gruppen har utfört eller förbereder att utföra ett terroristbrott.

I artikel 2.1 anges således att personerna i gruppen skall handla i samförstånd för att begå terroristbrott, dvs. de brott som avses i artikel 1.1. Enligt regeringens uppfattning kan detta inte förstås på annat sätt än att artikel 2 endast blir tillämplig på sådana situationer där personerna i

gruppen har fattat beslut om och vidtagit ytterligare handlingar med avsikt att begå terroristbrott. Enligt regeringens mening innebär detta, att straffansvar enligt artikel 2 torde förutsätta att åtgärder vidtagits som innebär att rekvisiten för stämpling är uppfyllda.

I detta sammanhang finns skäl att beröra de exempel som Justitiekanslern redogör för i sitt remissvar. Justitiekanslern nämner som exempel en terroristgrupp som inte har någon konkret brottsplan men planerar att någon gång i framtiden begå terroristbrott. Gruppen förbereder sig genom exempelvis fysisk träning och övning med skjutvapen. Enligt Justitiekanslerns uppfattning synes det stå klart att en sådan situation inte fångas upp av t.ex. bestämmelsen om stämpling till brott. Regeringen gör i detta hänseende en annan bedömning. Som redogjorts för ovan inträder ansvar för stämpling till brott redan då man i samråd med annan beslutat att begå brott, sökt anstifta annan att begå brott eller erbjudit sig att utföra brott. För straffbarhet krävs inte att uppsåtet eller beslutet avser visst konkret brott. Straffbar stämpling kan föreligga även om tid och plats samt andra omständigheter vid brottet lämnats obestämda. Inte heller behöver det tilltänkta brottet vara så nära förestående att brottsplanen kan anses aktuell. Det är således själva beslutet att begå brott som konstituerar ansvar för stämpling. Detta krav torde, enligt regeringens uppfattning, kunna vara uppfyllt i det angivna exemplet. Att personerna i gruppen därutöver vidtar åtgärder som innebär att man på olika sätt förbereder sig för att kunna utföra terroristbrottet, torde få betydelse vid bedömningen om fara för brottets fullbordande föreläggat. Därutöver vill regeringen påminna om att som fullbordade terroristbrott omfattas enligt rambeslutet även olika former av befattning med vapen och sprängämnen, under förutsättning att de objektiva och subjektiva förutsättningarna i artikel 1.1 är uppfyllda.

Vidare innehåller artikel 5.3 och det gemensamma rådsuttalandet formuleringar som tyder på att bestämmelsen om minsta gemensamma maximistraff för ledande av och deltagande i en terroristgrupp i första hand tar sikte på fullbordade terroristbrott. Huvudregeln är således att maximistraffet för den som leder en terroristgrupp skall vara 15 års fängelse. I bestämmelsens andra mening anges emellertid, att när ledningen endast avser handlingar enligt artikel 1.1 i (hot om terroristbrott), skall maximistraffet vara minst åtta år. Samtidigt anges i det särskilda rådsuttalandet: ”I det fall rambeslutet avser ledning av en terroristgrupp som aldrig begår något brott, utan endast hotar att begå sådana brott, är det i enlighet med rambeslutet tillåtet att tolka rättsakten så att detta särskilda brott straffas med ett maximistraff på minst 8 år.” Det kan sammantaget knappast tolkas på annat sätt än att maximistraffet om 15 års fängelse för den som leder en terroristgrupp endast avser fall där terroristgruppen begått brott som anges i artikel 1.1 a-h.

Sammanfattningsvis torde det därför, enligt regeringens mening, förhålla sig så att svensk rätt genom bestämmelserna om medverkan, försök, förberedelse och stämpling till samt underlåtenhet att avslöja brott i flera fall straffbelägger handlingar på ett tidigare stadium än vad rambeslutet kräver. Regeringen anser därför inte att det, 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. Frågan har behandlas, bl.a. av den ovan nämnda Kommittén om straffansvar för organiserad brottslighet, m.m. (se SOU 2000:88). Inom ramen för detta lagstiftningsarbete finns emellertid inte underlag att ta ställning i den frågan, utan den får övervägas i annat sammanhang.

Lagrådet har anfört att rambeslutet lämnar ett förhållandevis brett utrymme för olika lagtekniska lösningar och skillnader i regleringarnas närmare innehåll och att detta uppenbarligen varit utgångspunkten när det i det framlagda förslaget ansetts att de svenska bestämmelserna om medverkan, försök, förberedelse och stämpling är tillräckliga för att tillgodose de i artikel 2.2 upptagna kraven på kriminalisering. Lagrådet är för sin del inte övertygat om att denna bedömning på sikt kommer att visa sig hållbar, men anser sig inte ha underlag för att motsätta sig att den nu läggs till grund för bedömningen av lagstiftningsbehovet.

Regeringen har i detta avsnitt utförligt redovisat skälen till bedömningen att svensk lagstiftning med en tillämpning av bestämmelserna om medverkan, försök, förberedelse, stämpling till samt underlåtenhet att avslöja brott får anses uppfylla rambeslutets krav på kriminalisering av ledande av och deltagande i brott som begås av en terroristgrupp. Som också framgår av redogörelsen ovan delas denna bedömning av flertalet remissinstanser. Även Kommittén om straffansvar för organiserad brottslighet har gjort motsvarande bedömning av liknande bestämmelser i andra internationella överenskommelser. Regeringen menar därför att bedömningen får anses vara väl underbyggd.

Det bör i detta sammanhang nämnas att man i Danmark gjort en liknande bedömning. Folketinget antog den 31 maj 2002 justitieministeriets förslag till lagstiftning för att genomföra rambeslutet i dansk rätt (Lovforslag nr. L 35). Departementspromemorian Straffansvar för terroristbrott (Ds 2002:35) innehåller en utförlig redogörelse för den danska lagstiftningen. Såvitt nu är aktuellt bör emellertid framhållas att det i motiven till lagstiftningen anges att den som leder en terroristgrupp kan straffas enligt den föreslagna bestämmelsen om terrorism, § 114 i strafflagen, eventuellt i förening med strafflagens § 23 om medverkan för det fall ledaren inte personligen har deltagit i utförandet av handlingarna. Det ansågs därför inte finnas behov av en särskild bestämmelse om ledande av terroristgrupp (Justitsmin., Lovafd., j.nr. 2001-730-0466, s. 39). I motiven anges vidare att rambeslutets bestämmelse om deltagande i en terroristgrupps aktiviteter, enligt justitieministeriets uppfattning, måste förstås som ett krav på uppsåtlig medverkan till bestämda terrorhandlingar och det ansågs därför inte vara nödvändigt att särskilt kriminalisera deltagande i en grupp eller sammanslutning som begår eller har för avsikt att begå terrorhandlingar som omfattas av § 114 (a.a s. 39–40).

Behovet av ny lagstiftning

Försök, förberedelse och stämpling till samt underlåtenhet att avslöja brott är straffbart endast avseende de brott vid vilket detta särskilt angivits. I stort sett samtliga de brott som avses i artikel 1.1 i rambeslutet är

enligt svensk rätt kriminaliserade på försöks-, förberedelse- samt stämplingsstadiet. Dessutom är även underlåtenhet att avslöja sådana brott straffbart i flertalet fall. Detta gäller för mord, dråp och grov misshandel (1.1 a och b), människorov och olaga frihetsberövande (1.1 c), mordbrand, grov mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse, sabotage, grovt sabotage, sjö- eller luftfartssabotage, flygplatsabotage, spridande av gift eller smitta (1.1 d, g och h) samt kapning och rån (1.1 e). Dessutom är försök och förberedelse till samt underlåtenhet att avslöja grov skadegörelse straffbart. Vad gäller de ytterligare gärningar som torde omfattas av punkten 1 e, grovt olaga tvång samt grov stöld och tillgrepp av fortskaffningsmedel, är de kriminaliserade på försöks- och förberedelsestadiet.

Såvitt avser de handlingar som anges i artikel 2 och som inte fortlöpt så långt att ett terroristbrott har fullbordats men som syftar till att genomföra något av de terroristbrott som anges i artikel 1.1 punkterna a, b, c, d, e, g och h, torde således svensk rätt redan i dag uppfylla de krav som ställs.

Vad gäller artikel 1.1 punkt f föreskriver den bestämmelsen att tillverkning, innehav, förvärv, transport, tillhandahållande eller användning av skjutvapen, sprängämnen eller kärnvapen, av biologiska eller kemiska vapen, samt, när det gäller biologiska och kemiska vapen, forskning och utveckling, skall vara straffbart om de kvalificerande rekvisiten i första stycket av artikeln är uppfyllda. Som regeringen redogjort för i avsnitt 5.1 torde bestämmelserna i denna punkt inte fullt ut kunna anses uppfylla genom befintliga bestämmelser om försök, förberedelse och stämpling till brott. Istället torde krävas att straffansvaret knyts till den specialstraffrättsliga lagstiftningen som reglerar tillståndsplikt för och handhavande av vapen och sprängämnen. Försök, förberedelse och stämpling är emellertid inte straffbelagt i förhållande till samtliga dessa bestämmelser. Lagstiftning torde därför krävas för att fullt ut uppfylla rambeslutets krav i denna del.

Vad slutligen gäller artikel 1.1 punkt i, hot om att utföra någon av de handlingar som anges i artikel 1.1 punkterna a–h, kan detta såsom redovisats i avsnitt 5.1, beroende på omständigheterna vara att bedöma enligt ett flertal olika straffbestämmelser. Om hotet används i utpressningssyfte eller som ett tvångsmedel är gärningen att bedöma enligt straffbestämmelser som samtliga är straffbara på försöks- och förberedelsestadiet. Dessutom är stämpling till flertalet av dessa gärningar kriminaliserat. För det fall hotet inte används som ett tvångsmedel eller i syfte att utöva utpressning är dock gärningen att bedöma som olaga hot. Försök, förberedelse och stämpling till olaga hot är inte straffbart. I denna del torde därför, enligt regeringens mening, krävas ny lagstiftning för att svensk rätt fullt ut skall uppfylla rambeslutets krav.

Regeringens bedömning: Lagstiftning krävs för att fullt ut uppfylla dels kravet på att de handlingar som omfattas av rambeslutet skall kunna leda till strängare påföljder än om motsvarande handlingar inte är att anse som terroristbrott, dels kravet på att den som leder en terroristgrupp skall kunna dömas till ett frihetsstraff på 15 år och den som, på sätt som anges i artikel 2, deltar i en terroristgrupps verksamhet skall kunna dömas till ett frihetsstraff på åtta år.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna delar eller har ingen erinran mot bedömningen att lagstiftning krävs för att fullt ut uppfylla kraven på påföljder. Vissa remissinstanser har emellertid synpunkter på hur lagstiftningen bör vara utformad för att svensk lagstiftning skall bringas i överensstämmelse med rambeslutets bestämmelser. Regeringens förslag till lagstiftning och remissinstansernas synpunkter i denna del behandlas i avsnitt 6.2.

Skälen för regeringens bedömning: Artikel 5 punkt 1 föreskriver att samtliga de handlingar som enligt rambeslutet skall vara straffbara också skall beläggas med effektiva, proportionerliga och avskräckande straffrättsliga påföljder vilka skall kunna medföra utlämning. Bestämmelsen innebär således i realiteten endast ett krav på att gärningarna skall vara belagda med frihetsstraff som är av sådant slag att utlämning kan ske. Enligt nuvarande lagstiftning, 4 § lagen (1957:668) om utlämning för brott, krävs för utlämning inom EU att brottet i den anmodade staten kan medföra fängelse i sex månader eller mer. Den brottslighet som här kan komma i fråga uppfyller det kravet. Regeringen anser därför att det inte krävs några lagstiftningsåtgärder i denna del.

Artikel 5 punkt 2 innebär att om en handling uppfyller de kvalificerande rekvisit som anges i artikel 1.1 och därmed är att bedöma som terroristbrott, så skall denna handling kunna leda till ett strängare frihetsstraff än som gäller för motsvarande handling som inte uppfyller de kvalificerande rekvisiten. Detta gäller dock inte om de påföljder som kan dömas ut redan är de maximistraff som kan dömas ut enligt nationell lag. För svenskt vidkommande innebär detta att kravet på högre maximistraff inte gäller de handlingar i artikel 1.1 som motsvaras av ett brott för vilket enligt svensk rätt fängelse på livstid ingår i straffskalan. Flertalet, men inte samtliga de handlingar som avses i artikel 1.1 är enligt svensk rätt att bedöma enligt straffbestämmelser som kan leda till fängelse på livstid. Detta gäller mord, människorov, grov mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse, grovt sabotage, kapning, sjö- eller luftfartssabotage, flygplatssabotage, spridande av gift eller smitta samt olovlig befattningsmed kemiska vapen. För de handlingar som inte motsvaras av brott för vilket fängelse på livstid ingår i straffskalan, t.ex. dråp, grov misshandel och olaga frihetsberövande, torde i och för sig den svenska lagstiftningen redan i dag ge goda möjligheter att vid straffmätningen beakta sådana omständigheter av objektiv och subjektiv betydelse som anges i inledningen av artikel 1.1 och som skall kvalificera en handling som ett terroristbrott. De kvalificerande rekvisit som anges i artikel 1.1 synes nämligen till stor del motsvaras av bestämmelserna i 29 kap. 1 och 2 §§ brottsbalken och torde som regel innebära att en gärning bedöms ha ett mycket högt straffvärde.

Svensk lagstiftning är emellertid generellt utformad och förekomsten av de kvalificerande rekvisit som anges i artikel 1 leder inte automatiskt till att gärningen bedöms enligt en strängare straffskala. Att de omständigheter som anges i 29 kap. brottbalken äger generell tillämpning innebär att straffet för en handling som inte är att bedöma som terroristbrott, men som begåtts under försvårande omständigheter, är att bedöma enligt samma straffskala som en handling som är att bedöma som ett terroristbrott. Mot denna bakgrund anser regeringen att det torde krävas, för att fullt ut uppfylla bestämmelsen i artikel 5 punkt 2, att den svenska lagstiftningen ändras.

Artikel 5 punkt 3 innebär att vissa handlingar som begås inom ramen för särskilt planlagd och organiserad terroristbrottslighet skall bestraffas med ett minsta gemensamt maximistraff. De handlingar som omfattas är de som skall vara kriminaliserade enligt artikel 2. Den som leder en terroristgrupp skall kunna bestraffas med ett frihetsstraff på minst 15 år. För svensk del innebär detta att maximistraffet för den som leder en terroristgrupp måste vara fängelse på livstid. De som, på sätt som anges i artikel 2, deltar i en terroristgrupps brottsliga verksamhet skall kunna dömas till ett frihetsstraff på åtminstone åtta år.

Som angetts ovan gör regeringen den bedömningen, att flertalet av de handlingar som avses i artikel 1.1 enligt svensk rätt är att bedöma enligt straffbestämmelser som kan leda till fängelse på livstid. Huvudregeln om medverkans bestraffning är att varje medverkande (gärningsman, anstiftare eller medhjälpare) skall straffas efter samma skala som gäller för den som ensam utfört brottet. Det innebär att svensk lagstiftning ger möjlighet att döma den som leder eller, på sätt som anges i artikel 2, deltar i en grupp som begår brott för vilka fängelse på livstid är föreskrivet, till sådana påföljder som krävs enligt artikel 5 punkt 3. Eftersom inte samtliga de handlingar som avses i artikel 1.1 kan leda till fängelse på livstid uppfyller emellertid inte svensk lagstiftning till alla delar denna bestämmelse.

Sammanfattningsvis torde det således, enligt regeringens uppfattning, krävas lagstiftning för att fullt ut uppfylla rambeslutets krav på straffrättsliga påföljder i artikel 5.2 och 5.3. Hur denna lagstiftning lämpligen bör utformas redovisas i avsnitt 6.2.

5.4 Domsrätt

Regeringens bedömning: De svenska bestämmelserna om domsrätt torde i huvudsak uppfylla kraven i rambeslutet. För att fullt ut uppfylla åtagandena torde det emellertid krävas att den svenska domsrätten utvidgas så att svenska domstolar blir behöriga att döma över brott som utom riket har begåtts till förmån för en juridisk person som har sitt hemvist i Sverige eller mot en EU-institution eller mot ett EU-organ som har sitt hemvist i Sverige.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna tillstyrker eller har ingen erinran mot bedömningen att lagstiftning krävs för att fullt ut uppfylla bestämmelserna om domsrätt. Vissa remissinstanser har emellertid synpunkter på hur lagstift-

ningen bör vara utformad. Regeringens förslag till lagstiftning och remissinstansernas synpunkter behandlas i avsnitt 6.5.

Skälen för regeringens bedömning: Tillämpligheten av svensk lag regleras i huvudsak i 2 kap. brottsbalken. Enligt 1 § döms efter svensk lag och vid svensk domstol om brottet har begåtts här i riket. Enligt 4 § anses ett brott begånget där den brottsliga handlingen företogs, så ock där brottet fullbordades eller, vid försök, där brottet skulle ha fullbordats. Så snart någon del av den brottsliga handlingen har ägt rum här i riket, är handlingen i sin helhet att anse som begången i Sverige och inte bara den del som faller inom landets gränser. Regeringen anser därför att svensk rätt uppfyller artikel 9 punkt 1 a.

Enligt 2 kap. 2 § 1 brottsbalken döms för brott som begåtts utom riket efter svensk lag och vid svensk domstol bl.a. om brottet har begåtts av en svensk medborgare eller av utlänning med hemvist i Sverige. Artikel 9 punkt 1 c ställer således, enligt regeringens bedömning, inte krav på lagändring.

2 kap. 3 § brottsbalken anger att för brott som begåtts utom riket döms även i annat fall än som avses i 2 § enligt svensk lag och vid svensk domstol, bl.a. om brottet har förövats på svenskt fartyg eller luftfartyg, mot Sverige, svensk kommun eller annan menighet eller svensk allmän inrättning. Enligt regeringen innebär detta att artikel 9 punkt 1 b samt punkt 1 e första ledet (brottet har begåtts mot medlemsstatens institutioner eller befolkning) täcks av svensk lagstiftning.

Bestämmelserna i artikel 9 punkt 1 d och andra ledet av punkt 1 e har inte någon direkt motsvarighet i svensk rätt. De svenska jurisdiktionsreglerna innehåller nämligen inte några bestämmelser som uttryckligen ger svenska domstolar behörighet att döma över brott på den grund att de har begåtts till förmån för en juridisk person som är etablerad i Sverige eller mot en EU-institution eller ett EU-organ som har sitt säte i Sverige. Svenska domstolar torde emellertid med stöd av bestämmelserna i 2 kap. brottsbalken i praktiken ha behörighet att i nästan samtliga fall, på sätt som krävs enligt artikel 9, döma över de brott som omfattas av rambeslutet. Som framgår ovan har svenska domstolar alltid behörighet att döma över brott som helt eller delvis har begåtts i Sverige. Dessutom har svenska domstolar en vidsträckt behörighet att döma över brott som begåtts utom riket.

Enligt 2 kap. 2 § brottsbalken har svenska domstolar, förutom de fall som redan angetts ovan, behörighet att döma över brott som utom riket har begåtts av en utlänning utan hemvist i Sverige, som efter brottet har blivit svensk medborgare eller tagit hemvist här i riket eller som är dansk, finsk, isländsk eller norsk medborgare och finns här eller av annan utlänning som finns här i riket och brottet kan bestraffas med fängelse i mer än sex månader. I dessa fall uppställs ett krav på att gärningen även skall vara straffbar på gärningsorten (dubbel straffbarhet).

Genom 2 kap. 3 § brottsbalken kompletteras bestämmelserna i 2 § beträffande brott som har begåtts utom riket med bestämmelser som utsträcker kompetensen till vissa specialfall. I 3 § uppställs nämligen inte något krav på dubbel straffbarhet och det innebär att svenska domstolar alltid har behörighet att döma över de brott som anges i paragrafen, oberoende av innehållet i lagen på gärningsorten. Förutom de brott som redan redovisats ovan gäller detta bl.a. om brottet är kapning, sjö- eller

luftfartssabotage, flygplatsabotage, penningförfalskning, försök till sådana brott, folkrättsbrott, olovlig befatning med kemiska vapen, olovlig befatning med minor eller osann eller ovarsam utsaga inför en internationell domstol. Dessutom gäller denna regel för alla brott som ansetts vara särskilt allvarliga och för vilka det lindrigaste straff som i svensk lag är stadgat är fängelse i fyra år eller däröver. Detta gäller bl.a. mord, dråp, människorov, grovt rån och grov mordbrand. Därutöver har svenska domstolar enligt denna paragraf behörighet att döma över brott som begås mot svensk medborgare, utlänning med hemvist i Sverige eller svensk sammanslutning, t.ex. ett svenskt företag, om brottet har begåtts inom ett område som inte tillhör någon stat.

Det torde emellertid, enligt regeringens uppfattning, kunna inträffa att svenska domstolar inte har behörighet att döma över de brott som omfattas av rambeslutet i samtliga de fall som krävs enligt artikel 9 punkt 1 d eller andra ledet av punkt 1 e. Detta torde framför allt gälla de brott som avses i artikel 3 (brott med anknytning till terroristverksamhet) i rambeslutet. Svensk jurisdiktion föreligger t.ex. inte om de brott som anges i den artikeln har begåtts i ett annat EU-land av en person som varken är medborgare i eller befinner sig i Sverige, även om brottet har begåtts till förmån för en svensk juridisk person eller mot en EU-institution, eller mot ett EU-organ som har sitt hemvist i Sverige. För att Sverige fullt ut skall uppfylla rambeslutets bestämmelser om domsrätt menar regeringen därför att det krävs lagstiftning.

Lagrådet har haft synpunkter på de lagstiftningsåtgärder som bedömts vara nödvändiga och har därvid förordat en annan lagteknisk lösning än den som föreslogs i lagrådsremissen. I avsnitt 6.5 redovisar regeringen, som har följt Lagrådets förslag, hur den nödvändiga lagstiftningen lämpligen bör utformas.

6 Genomförande av rambeslutet i svensk rätt

6.1 Ett särskilt terroristbrott införs

Regeringens förslag: Ett särskilt terroristbrott införs. För terroristbrott döms den som begår en gärning som i svensk rätt motsvaras av de handlingar som räknas upp i rambeslutets artikel 1.1 punkterna a-i, 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 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.

Försök, förberedelse och stämpling till samt underlåtenhet att avslöja terroristbrott skall vara straffbart.

Promemorians förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. I promemorian föreslås emellertid att det i lagtexten uttryckligen anges att lagen syftar till att skydda grundvalarna för ett demokratiskt samhälle

mot allvarliga angrepp samt att lagen inte är avsedd att omfatta handlingar som innebär utövande av den grundläggande rättigheten att föra fram sin åsikt, även om ett brott begås när denna rättighet utövas.

Remissinstanserna: I stort sett samtliga remissinstanser tillstyrker eller har inte någon erinran mot förslaget om ett särskilt terroristbrott. Ett antal remissinstanser har emellertid synpunkter på utformningen av den föreslagna lagstiftningen.

Stockholms tingsrätt, Malmö tingsrätt, Riksåklagaren samt *åklagarmyndigheterna i Göteborg och Västerås* är kritiska till förslaget att i 1 § andra stycket införa en tolkningsbestämmelse som anger vad lagen är avsedd att skydda respektive inte avsedd att omfatta. De menar att bestämmelsen bl.a. ger upphov till svåra gränsdragningsproblem. *Stockholms tingsrätt* och *Malmö tingsrätt* förordar att bestämmelsen utgår. Även *Riksdagens ombudsmän, Rikspolisstyrelsen* och *Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet* ställer sig tveksamma till bestämmelsen och anser, för det fall bestämmelsen skall stå kvar, att den bör formuleras om till en uttrycklig undantagsbestämmelse. *Hovrätten för Övre Norrland* anser att bestämmelsen kan vara lämplig, men menar att den föreslagna regleringens omfattning är oklar. *Svenska Helsingforskommittén för mänskliga rättigheter* och *Frivilligorganisationernas fond för mänskliga rättigheter* anser att det bör införas en uttrycklig bestämmelse om att lagen skall tolkas på ett sätt som inte kränker Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna.

Några remissinstanser har synpunkter på de objektiva och subjektiva rekvisit som föreslås i 2 § lagen om straff för terroristbrott. *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet* anser, bl.a. med hänsyn till legalitetsaspekter, att det objektiva rekvisitet ”allvarligt kan skada en stat eller en mellanstatlig organisation” bör utgå. *Sveriges advokatsamfund* menar att lagförslaget inte kan anses ha tillgodosett behovet av klar och tydlig vägledning för gränsdragningen mellan terroristbrott och annan kriminalitet. För att uppnå detta föreslår samfundet att det objektiva rekvisitet utformas som ett konkret farerekvisit. *Svenska Helsingforskommittén för mänskliga rättigheter* och *Frivilligorganisationernas Fond för mänskliga rättigheter* anser att de föreslagna objektiva och subjektiva rekvisiten redan i dag omfattas av svensk lagstiftning, framför allt genom straffskärpningsreglerna i 29 kap. brottsbalken och anser därför att det blir mycket svårt att skilja brott med ett politiskt syfte från icke-önskvärda motiv – dvs. terroristbrott. *Svenska kraftnät* ifrågasätter om den föreslagna utformningen av terroristbrottet uppfyller de krav som legalitetsprincipen kräver. Som exempel nämner Svenska kraftnät att begreppet ”sociala strukturer” i 2 § första stycket punkten 3 förslaget till lagen om straff för terroristbrott får en vid betydelse.

Såvitt avser 3 § i förslaget till lag om straff för terroristbrott anser *Inspektionen för strategiska produkter* att en hänvisning till lagen (2000:1064) om kontroll av tekniska produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd bör övervägas. *Tullverket* anser att det finns skäl att överväga om brottet grov olovlig befattning med smugelgodis bör omfattas av terroristbrottets tillämpningsområde.

Ett särskilt terroristbrott införs

Artikel 1.1 i rambeslutet ställer krav på att de handlingar som där anges skall betraktas som terroristbrott då de kvalificerande objektiva och subjektiva rekvisiten i inledningen av artikeln är uppfyllda. Som anges i avsnitt 5.1 innebär detta, enligt regeringens uppfattning, att artikeln är utformad som en brottsbeskrivning och inte som en straffskärpningsregel. Det medför t.ex. att om det kan styrkas att ett grovt sabotage kan allvarligt skada en stat eller en mellanstatlig organisation samt att gärningsmannen hade direkt uppsåt att injaga allvarlig fruktan hos en befolkning, så skall gärningen anses vara ett terroristbrott. Som utförligt redogjorts för i avsnitt 5.1 gör regeringen därför den bedömningen att det i svensk rätt bör införas en särskild straffbestämmelse om ansvar för terroristbrott.

Lagrådet ifrågasätter om det inte i denna del dragits allt för långtgående slutsatser om de krav rambeslutet ställer. Lagrådet framhåller att uppfattningen synes grunda sig på den svenska versionen av rambeslutet enligt vilken "handlingar som avses i punkterna a-i - - - skall betraktas som terroristbrott i enlighet med brottsbeskrivningarna i nationell lagstiftning - - -". I den engelska språkversionen lyder denna del av artikeln "acts referred to below in points (a) to (i), as defined as offences under national law, - - - shall be deemed to be terrorist offences. - - -". En liknande utformning har också bl.a. de danska, franska och tyska versionerna.

Lagrådet anser att om man i stället för att grunda sig på den svenska versionen utgår från de andra nu nämnda språkversionerna torde det vara fullt möjligt att använda en straffskärpningsregel som ett sätt att genomföra rambeslutet. Det torde också, enligt Lagrådet, finnas andra möjliga lagtekniska lösningar för att genomföra rambeslutet än den som lagts fram i lagrådsremissen. Lagrådet vill därmed inte säga att en annan lösning med nödvändighet skulle vara bättre. Om andra lösningar är möjliga hade det emellertid varit av värde att detta redovisats under beredningsförfarandet och att det gjorts en avvägning av för- och nackdelar med olika lösningar. Enligt Lagrådet framstår det också som en brist att det i beredningsunderlaget inte finns någon redovisning av hur andra EU-länder än Danmark ansett sig uppfylla rambeslutets bestämmelser.

Det kan enligt Lagrådets mening väl tänkas att det med en tillämpning av straffmättnings- och straffskärpningsregler hade varit möjligt att åstadkomma en lösning som skulle vara smidigare och tekniskt enklare och som skulle utgöra ett mindre ingrepp i den svenska strafflagens systematik. På det föreliggande underlaget anser sig emellertid Lagrådet inte kunna förorda en principiellt annan uppläggning än den som lagrådsremissen bygger på.

Som Lagrådet anfört torde den av regeringen föreslagna lösningen inte utgöra det enda sätt på vilket rambeslutets krav kan uppfyllas. Det torde finnas andra lagtekniska möjligheter för att genomföra rambeslutet. Regeringen anser emellertid att det nu lagda förslaget, med beaktande av rambeslutets innehåll och syfte, utgör en för svenskt vidkommande ändamålsenlig lagteknisk lösning.

Det bör framhållas att rambeslutet utgör den första internationella överenskommelse som uttryckligen anger att vissa straffbara gärningar,

under vissa särskilt angivna omständigheter, skall betraktas som terroristbrott. Tidigare straffrättsliga internationella överenskommelser för att bekämpa terrorism, t.ex. de som antagits inom FN, anger endast att vissa handlingar skall vara straffbara. De innehåller således inte något krav på att staterna skall betrakta de angivna handlingarna som terroristbrott. I denna del skiljer sig också det nu aktuella rambeslutet mot tidigare antagna rambeslut inom ramen för EU:s straffrättsliga samarbete. Även i dessa tidigare rambeslut anges endast att vissa handlingar skall vara straffbara, utan att det närmare föreskrivs vilken typ av brottslig gärning handlingen i den nationella lagstiftningen skall vara att hänföra till.

Det är, enligt regeringens uppfattning, mot denna bakgrund rambeslutet måste tolkas. Dess syfte är att inom EU skapa en samsyn och en gemensam minimistandard avseende under vilka omständigheter särskilt allvarliga gärningar skall vara att bedöma som terroristbrott. På så sätt skapas ett gemensamt rättsområde inom EU, vilket underlättar det internationella polisiära och rättsliga samarbetet för att förebygga och bekämpa terroristbrottslighet.

Som Lagrådet påpekar finns det emellertid skillnader i de olika språkversionerna av rambeslutet. Detta är naturligtvis olyckligt. Enligt regeringens uppfattning är skillnaderna dock inte av sådan natur att rambeslutets innebörd blir oklar. Bl.a. har den danska språkversionen av artikel 1.1 i rambeslutet en utformning som överensstämmer med den engelska och i motiven till den danska lagstiftningen anges att bestämmelsen i artikel 1 måste anses innebära en förpliktelse för medlemsstaterna att särskilt kriminalisera terrorism (Justitsmin., Lovafd., j.nr. 2001-730-0466, s. 36).

Som redogjorts för promemorian har det i Danmark, bl.a. för att genomföra rambeslutet i dansk rätt, införts en särskild straffbestämmelse som anger under vilka förutsättningar de gärningar i den danska lagstiftningen som motsvarar de handlingar som avses i punkterna a–i i artikel 1.1 i rambeslutet skall anses vara terroristbrott. Lagstiftningen är utformad i nära överensstämmelse med innehållet i artikel 1.1 i rambeslutet. Enligt uppgift har en liknande straffbestämmelse antagits av det Isländska Ahltinget. Dessutom har Stortinget beslutat att det i den norska strafflagen skall införas en särskild straffbestämmelse om ansvar för terrorhandling. Den norska lagstiftningen överensstämmer till stora delar med den danska.

I Finland antog riksdagen den 10 januari 2003 ny lagstiftning som bl.a. genomför rambeslutet i finsk rätt (RSv 241/2002 rd – RP 188/2002 rd). Lagändringarna trädde i kraft i februari 2003. Genom den nya lagstiftningen införs ett nytt kapitel, 34 a, med rubriken ”Om terroristbrott” i strafflagen. Enligt 1 § skall den som, i terroristiskt syfte och så att gärningen är ägnad att allvarligt skada en stat eller en internationell organisation, gör sig skyldig till vissa enligt finsk straffrätt särskilt allvarliga gärningar dömas enligt en strängare straffskala än om brottet inte har ett terroristiskt syfte. De gärningar som omfattas är bl.a. mord, dråp, grov misshandel, människorov, tagande av gisslan, grovt sabotage, kapning, brott mot förbudet mot kemiska vapen, grov skadegörelse, trafiksabotage, grovt skjutvapenbrott, sådant exportbrott som avses i lagen om export och transitering av försvarsmateriel, uppsåtligt sprängämnesbrott och olaga hot. En gärningsman har, enligt 6 §, ett terroristiskt syfte om han

eller hon har för avsikt att 1) injaga allvarlig fruktan hos en befolkning, 2) obehörigen tvinga regeringen eller någon annan myndighet i en stat eller en internationell organisation att göra, tåla eller underlåta att göra något 3) obehörigen upphäva eller ändra en stats konstitution eller allvarligt destabilisera en stats rättsordning eller tillfoga statsekonomin eller de grundläggande samhällsstrukturerna i en stat synnerligen stor skada, eller 4) tillfoga en internationell organisations ekonomi eller de övriga grundläggande strukturerna i en sådan organisation synnerligen stor skada.

Sammanfattningsvis kan det således konstateras att de lagtekniska lösningar som valts i våra nordiska grannländer, om än med vissa nationella variationer, har utformats i nära överensstämmelse med innehållet i artikel 1.1 i rambeslutet. Enligt regeringens uppfattning talar detta med styrka för att det även i svensk lagstiftning bör införas en särskild straffbestämmelse om ansvar för terroristbrott och att den bör utformas i nära överensstämmelse med innehållet i artikel 1.1 i rambeslutet, samtidigt som den anpassas till hur svenska straffbestämmelser brukar utformas.

I detta sammanhang kan framhållas att regeringen delar Inspektionen för strategiska produkter uppfattning att ett särskilt terroristbrott, för att fullt ut uppfylla rambeslutets krav, även bör omfatta vissa brott mot lagen (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd. Lagen innehåller kompletterande bestämmelser till rådets förordning (EG) nr 1334/2000 om upprättande av en gemenskapsordning för kontroll av export av produkter och teknik med dubbla användningsområden. De produkter som omfattas utgör i sig inte vapen, men vissa av dem kan användas för att framställa kärnladdningar, biologiska eller kemiska vapen. Regeringen menar därför att ett särskilt terroristbrott även bör omfatta brott mot den angivna lagen om det avser sådana produkter eller sådant tekniskt bistånd som kan användas för att framställa kärnladdningar, biologiska eller kemiska vapen.

Däremot anser regeringen inte att det finns skäl att, som föreslås av Tullverket, låta det särskilda terroristbrottet omfatta inte bara smuggling och grov smuggling enligt 3 och 5 §§ lagen (2000:1225) om straff för smuggling utan även grov olovlig befattning med smuggelgods enligt 13 § samma lag. Smuggling omfattar de fall vapen eller sprängämnen förs in i eller ut ur Sverige och de övriga former av befattning med vapen och sprängämnen, som enligt rambeslutet skall vara straffbara, får, enligt regeringens uppfattning, anses omfattas av den svenska sprängämnes-, vapen och krigsmateriellagstiftningen.

Lagrådet har ifrågasatt om en så detaljerad uppräknings av straffbestämmelserna som regeringen föreslår är påkallad. Enligt Lagrådets uppfattning ligger den väsentligaste begränsningen av vad som utgör terroristbrott i de generella kriterierna för terroristbrott. Lagrådet anser att det kan vara svårt att förstå varför en straffbelagd gärning som begås med ett sådant uppsåt som krävs för terroristbrott och dessutom uppfyller det föreslagna särskilda objektiva rekviritet i vissa fall inte skall betecknas som terroristbrott. Enligt Lagrådet gör sig problemet gällande även om man i princip godtar en uppräknings av det slag som föreslås. I uppräknings har inte endast olika typer av brott angivits utan skillnad har också gjorts mellan olika grader av brotten. Det torde emellertid, menar Lagrådet, knappast kunna förekomma att brott av det slag som räknas upp i paragrafen skulle anses tillhöra en lindrigare grad om de begåtts med

sådant uppsåt och med fara för sådan skada som krävs för terroristbrott. Graderingen synes mot den bakgrunden knappast fylla något ändamål. Mot bakgrund härav förordar Lagrådet att det i det fortsatta beredningsarbetet övervägs om den i paragrafen upptagna uppräkningslistan inte kan göras enklare och mer generell.

Regeringen delar Lagrådets synpunkter om att lagstiftningen bör göras så enkel och generell som möjligt. Samtidigt måste, som utvecklas nedan under rubriken *Närmare om terroristbrottets avgränsning*, beaktas att en särskild bestämmelse om terroristbrott torde få betydelse utöver den direkta rättsverkan som består i att en strängare straffskala skall tillämpas på gärningen. Att bli dömd för terroristbrott torde nämligen, enligt regeringens uppfattning, medföra att gärningsmannen i fråga riskerar att stämplas som farlig för allmän säkerhet. Regeringen anser därför att lagstiftningen och dess motivuttalanden skall vara så utformade att terroristbrottets avgränsning i förhållande till annan brottslighet blir tydlig. Också legalitetsskäl talar för att gränserna för terroristbrottets tillämpning, även såvitt avser de gärningar som kan utgöra terroristbrott om de särskilda objektiva och subjektiva rekvisiten är uppfyllda, klargörs på ett koncentrerat och tydligt sätt. Regeringen anser därför att det framstår som angeläget att i lagtext på ett upplysnings- och förhållandevis detaljerat sätt ange vilka gärningar som kan utgöra terroristbrott. Mot denna bakgrund anser regeringen att den lämpligaste tekniken är att i lagtext uttryckligen ange samtliga de straffbara gärningar som kan utgöra terroristbrott. Denna lagstiftningsteknik har också, som angetts ovan, valts i samtliga våra nordiska grannländer.

Regeringen instämmer emellertid i Lagrådets bedömning att en uppdelning mellan olika grader av gärningar i största möjliga utsträckning bör undvikas. Som Lagrådet anför torde det knappast kunna förekomma att gärningar av det slag som anges kunna utgöra terroristbrott skulle anses tillhöra en lindrigare grad om de begåtts med sådant uppsåt och med fara för sådan skada som krävs för terroristbrott.

Objektiva och subjektiva rekvisit

Den yttersta gränsen för vad som skall anses vara att betrakta som ett terroristbrott utgörs av det objektiva rekvisitet som föreskriver att handlingen "genom sin art eller sitt sammanhang allvarligt kan skada ett land eller en internationell organisation". Som regeringen redogjort för i avsnitt 5.1 innebär detta att endast mycket allvarliga gärningar kan anses utgöra terroristbrott. Regeringen menar att detta objektiva rekvisit är en nödvändig avgränsning som säkerställer den restriktiva tillämpningen av rambeslutet som medlemsstaterna är överens om. Regeringen delar därför inte Juridiska fakultetsnämndens vid Uppsala universitet uppfattning att rekvisitetet bör utgå.

Regeringen instämmer i och för sig i nämndens bedömning att de subjektiva rekvisiten starkt begränsar terroristbrottets tillämpningsområde, men inte i sådan utsträckning att det objektiva rekvisitetet sannolikt blir funktionslöst. Det förhållandet att, inte bara det uppsåt med vilket gärningen begåtts, utan även den fara den kan medföra måste styrkas, garan-

terar, enligt regeringens mening, att endast de för samhället farligaste gärningarna bedöms som terroristbrott.

Regeringen menar således att de objektiva och subjektiva rekvisiten på ett väl avvägt sätt begränsar det för terroristgärningar straffbara området och kan därför inte ställa sig bakom den av Sveriges advokatsamfund framförda åsikten, att det objektiva rekvisitet riskerar att ge lagstiftningen en allt för vid tillämpning. Regeringen vill också understryka att den lydelse som det objektiva rekvisitet har getts i rambeslutet också begränsar det nationella utrymmet för genomförande. Gärningen skall genom sin art eller sitt sammanhang allvarligt kunna skada ett land eller en internationell organisation. Enligt regeringens uppfattning innebär detta att det inte är möjligt att i den nationella lagstiftningen begränsa det objektiva rekvisitet på det sätt som samfundet föreslår.

Sammanfattningsvis anser således regeringen att bestämmelsen bör utformas på så sätt att för terroristbrott döms den som begår en enligt svensk lagstiftning straffbar gärning som motsvarar någon av de handlingar som räknas upp i artikel 1.1 i rambeslutet, om gärningen allvarligt kan skada en stat eller en mellanstatlig organisation och avsikten med gärningen är att 1. injaga allvarlig fruktan hos en befolkning eller en befolkningsgrupp, 2. otilbörligen 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.

Lagrådet anger att de ovan angivna rekvisiten med smärre justeringar motsvarar de i artikel 1.1 i rambeslutet angivna kriterierna för terroristbrott och framhåller, som redovisats ovan, att rambeslutet inte torde innebära ett krav på att dessa kriterier enligt nationell lag skall utgöra formella brottsrekvisit. Som brottsrekvisit framstår de också, enligt Lagrådet, som mycket allmänt hållna på ett sätt som står i mindre god överensstämmelse med legalitetsprincipens krav på klar och tydlig lag. Detta gäller särskilt det s.k. objektiva rekvisitet att gärningen skall kunna allvarligt skada en stat eller en mellanstatligt organisation. Lagrådet anser att varken rambeslutet eller det remitterade förslaget ger någon närmare klarhet om vad som kan avses med detta uttryck. Lagrådet pekar på att det i det remitterade förslaget till författningskommentar till 2 § förslaget till lag om straff för terroristbrott sägs att det objektiva rekvisitet i princip skulle vara detsamma som avses i punkt 3 av de alternativa överskjutande subjektiva rekvisiten, eller med andra ord allvarlig destabilisering eller förstöring av grundläggande politiska, konstitutionella, ekonomiska eller sociala strukturer i en stat eller i en mellanstatlig organisation. Lagrådet anser emellertid att detta motsägs av vissa av de exempel som ges i remissen och att även ordalydelsen ger vid handen att kravet på att gärningen skall allvarligt kunna skada en stat eller en mellanstatlig organisation måste anses vara tillämpligt på ett större antal gärningar än vad som täcks av de snäva kriterierna i punkten 3. Lagrådet har också svårt att tro att den restriktiva tolkning av det objektiva rekvisitet som anges i författningskommentaren är förenligt med rambeslutets syfte. En annan svårighet med tolkningen av det objektiva rekvisitet är, enligt Lagrådet, att den fara för skada som avses inte är 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. Lagrådet menar att det inte är närmare förklarat hur tillämpningen skall gå till och att rekvisitet också mot den bakgrunden framstår som otydligt. Lagrådet anser alltså att det från legalitetssynpunkt kan riktas invändningar mot det remitterade förslaget. Mot bakgrund av att rambeslutet redan godkänts och är bindande för Sverige och att något underlag inte finns för en alternativ reglering motsätter sig emellertid inte Lagrådet att förslaget läggs till grund för lagstiftning.

Regeringen har tidigare i detta avsnitt utförligt redovisat skälen till varför man anser att en särskild straffbestämmelse om ansvar för terroristbrott bör utformas i nära överensstämmelse med innehållet i artikel 1.1 i rambeslutet. Dessa skäl äger motsvarande tillämpning här.

Regeringen kan emellertid dela Lagrådets synpunkt att innebörden av det objektiva rekvisitet kan behöva belysas ytterligare. Regeringen kan också instämma i Lagrådets bedömning, att såväl ordalydelsen som rambeslutets syfte med styrka talar för att det objektiva rekvisitet har ett vidare tillämpningsområde än det överskjutande subjektiva rekvisitet i punkten 3. Regeringen lämnar därför i författningskommentaren, i enlighet med vad Lagrådet efterlyser, en mer utförlig redogörelse för bestämmelsens tillämpningsområde än som redovisades i lagrådsremissen.

Närmare om terroristbrottets avgränsning

Förslaget till ny lagstiftning torde få betydelse utöver det faktum att särskilt angivna gärningar under vissa förutsättningar skall betraktas som terroristbrott och därmed bedömas efter en strängare straffskala. Att bli dömd för terroristbrott torde nämligen, enligt regeringens uppfattning, medföra att personen i fråga stämplas såsom utgörande en allvarlig fara för allmän säkerhet. Lagstiftningen och dess motivuttalanden måste därför vara så utformade att terroristbrottets avgränsning i förhållande till annan brottslighet blir tydlig. Vikten av att denna distinktion görs i den nationella lagstiftningen då rambeslutet genomförs har också kommit till uttryck i rambeslutet och det gemensamma rådsuttalandet.

I beaktandesats nr 1 i inledningen av rambeslutet anges att EU bygger på de allmängiltiga värdena mänsklig värdighet, frihet, jämlikhet och solidaritet, respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna samt att EU grundar sig på principerna om demokrati och om rättsstaten, principer som är gemensamma för medlemsstaterna. I beaktandesats nr 2 anges att terrorism utgör ett av de allvarligaste överträdelserna av dessa principer.

I det särskilda rådsuttalandet förklarar rådet att rambeslutet omfattar handlingar som av alla medlemsstater i EU betraktas som allvarliga överträdelser av deras straffrätt, begångna av personer vars syften utgör ett hot mot deras demokratiska samhällen, som respekterar rättsstaten och den civilisation på vilka dessa samhällen bygger. Det anges vidare att rambeslutet måste ha denna innebörd och att det inte kan tolkas så att man hävdar att beteendet hos dem som handlat för att bevara och återupprätta dessa demokratiska värden, vilket i synnerhet var fallet i några medlemsstater under andra världskriget, nu kan betraktas som terroristbrott. Rambeslutet får inte heller tolkas så att man på terroristgrunder

anklagar personer som utövar sin grundläggande rätt att lägga fram sina åsikter, även om ett brott begås när de utövar en sådan rätt.

Beaktandesatserna och rådets uttalande syftar således till att klargöra att rambeslutet är avsett att inom EU skapa ett gemensamt regelverk så att medlemsstaterna på ett mer effektivt sätt kan förebygga och bekämpa allvarliga angrepp som utförs i avsikt att rasera de gemensamma och grundläggande principerna om en fungerande rättsstat och demokrati. Såsom terroristbrott skall därför inte betraktas olika handlingar som begås av motståndsrörelser som i diktatoriska eller totalitära stater eller styrelseskick arbetar för införande eller återupprättande av ett demokratiskt samhällskick. Det innebär emellertid inte att sådana gärningar är att betrakta som straffria. De kan vara att bestraffa enligt andra straffbestämmelser. Vad som åsyftas är endast att gärningarna inte skall vara att bedöma som terroristbrott. Ett exempel härpå och som uttryckligen anges i rådsuttalandet är de handlingar som utfördes av motståndsrörelserna i de länder som var ockuperade av Nazityskland under det andra världskriget.

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. att 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.

Den svenska regeringen har under hela förhandlingsarbetet betonat vikten av att definitionen av terroristbrott ges ett begränsat tillämpningsområde och att den noga avgränsas i förhållande till annan brottslighet. Regeringen har därvid tagit aktiv del i utformningen av de ovan angivna beaktandesatserna och det särskilda rådsuttalandet.

Mot denna bakgrund menar regeringen, att det måste säkerställas att innebörden av de motiv och uttalanden, som enligt beaktandesatserna och det särskilda rådsuttalandet skall vara vägledande vid genomförandet av rambeslutet i nationell rätt, kommer till tydligt uttryck.

Bör de grundläggande förutsättningarna för terroristbrottet lagfästas?

Promemorians förslag innebär att dessa för terroristbrottets tillämpning grundläggande förutsättningar kommer till direkt uttryck i lagtexten. Förslaget är så utformat att det i 1 § andra stycket anges att syftet med lagen är att skydda grundvalarna för ett demokratiskt samhälle mot allvarliga angrepp och att lagen inte är avsedd att omfatta handlingar som innebär utövande av den grundläggande rättigheten att föra fram sin åsikt, även om ett brott begås när denna rättighet utövas.

Flera remissinstanser är kritiska mot en sådan lagstiftningsteknik. Stockholms tingsrätt anser att det framstår som främmande för svensk lagstiftningstradition och att kravet på tydlighet och förutsebarhet måste medföra att ändamålsbeskrivningar, som är mycket vanliga i internatio-

nella dokument, undviks. Tingsätten anser också att det är svårt att se att utövandet av de demokratiska åsiktsyttringar som stadgandet vill värna om skulle falla in under rekvisiten för terroristbrott. Tingsrätten anser att man genom att föra in högstämnda – och därmed svårbestämnda – syften och undantag kan skapa besvärliga gränsdragningsproblem i stället för att uppnå ökad klarhet. Tingsrätten anser därför att andra stycket i 1 § bör utgå. Också Malmö tingsrätt anser att bestämmelsen bör utgå och anför att det brukliga är att i förarbetena ange lagens syften. Riksåklagaren befarar att bestämmelsen i förening med legalitetsprincipen kommer att medföra betydande tillämpningsproblem med tanke på att det överväldigande antalet terroristbrott i ett eller annat avseende innebär ett framförande av politiska åsikter. Riksåklagaren anser därför att om bestämmelsen skall finnas så måste den uttryckas på ett sätt som inte ger upphov till sådana tillämpningsproblem. Samtidigt framhåller Riksåklagaren att ett undantag kan bli så vitt att lagstiftningen inte får någon praktisk tillämpning alls. Även Riksdagens ombudsmän, Rikspolisstyrelsen och Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet anser att bestämmelsen är utformad på ett sätt som gör dess rättsliga innebörd oklar och anser därför, för det fall bestämmelsen skall stå kvar, att den bör omformuleras som ett uttryckligt undantag.

Regeringen kan i stor utsträckning ställa sig bakom den kritik som remissinstanserna framfört. Det bör därför övervägas om en bestämmelse av detta slag kan avvaras i den föreslagna lagen.

Regeringen gör i detta hänseende följande bedömning. Vid tolkning av lagstiftning som genomför åtaganden i internationella mellanstatliga överenskommelser utgör naturligtvis själva överenskommelsen och de uttalanden som gjorts i samband med antagandet av denna ett viktigt tolkningshjälpmedel. Regeringen har ovan redogjort för vilka ytterligare bestämmelser i rambeslutet, förutom artikel 1, som har särskild betydelse för tolkningen och tillämpningen av det föreslagna terroristbrottet. I samband därmed har regeringen också klargjort innebörden och betydelsen av det särskilda rådsuttalande som samtliga medlemsstater har ställt sig bakom. Det får således anses vara uppenbart att den svenska lagstiftningen måste tolkas mot bakgrund av dessa bestämmelser och uttalanden. Regeringen menar därför att det inte finns något behov av den uttryckliga reglering i lagtext som föreslås i promemorian. Regeringen anser således att det i promemorian föreslagna andra stycket i 1 § lagen om straff för terroristbrott bör utgå. I författningskommentaren ges dessutom en närmare redogörelse för lagens syfte och tillämpningsområde.

Försök, förberedelse och stämpling till samt underlåtenhet att avslöja terroristbrott skall vara straffbart

Som angetts i avsnitt 5.2 anser regeringen att de handlingar som skall vara straffbara enligt artikel 2 i rambeslutet i svensk rätt torde vara kriminaliserade i enlighet med bestämmelserna om medverkan, försök, förberedelse och stämpling till brott.

Kriminaliseringsåtagandet i artikel 2 bör därför lämpligen kunna genomföras på så sätt att försök, förberedelse och stämpling till samt underlåtenhet att avslöja terroristbrott görs straffbart. På så sätt kommer svensk lagstiftning också att bringas i överensstämmelse med åtagandet i

artikel 4 i rambeslutet. Enligt denna bestämmelse skall försök och medverkan till terroristbrott samt dessutom medverkan till sådant brott som avses i artikel 2 vara straffbart. Vad gäller medverkan krävs inga särskilda lagstiftningsåtgärder. Medverkan till terroristbrott samt medverkan till försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott omfattas av 23 kap. 4 § brottsbalken utan att någon lagstiftningsåtgärd behöver vidtas.

6.2 Påföljder

Regeringens förslag: En särskild straffskala för terroristbrott införs. Straffet skall vara fängelse på viss tid, lägst fyra år och högst tio år, eller på livstid.

Är brottet mindre grovt, skall straffet vara fängelse lägst två år och högst sex år.

Om ett högre lägsta straff för gärningen har föreskrivits i brottsbalken, gäller vad som sägs där i fråga om lägsta straff.

För försök, förberedelse eller stämpling till samt för underlåtenhet att avslöja terroristbrott döms till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens. I regeringens förslag till lagtext har emellertid vissa redaktionella ändringar gjorts.

Remissinstanserna: Remissinstanserna tillstyrker eller har ingen erinran mot förslaget att straffet för terroristbrott skall vara fängelse på viss tid, lägst fyra och högst tio år, eller på livstid.

Flertalet remissinstanser tillstyrker eller har ingen erinran mot förslaget om en särskild straffskala för mindre grova brott. *Malmö tingsrätt*, *Umeå tingsrätt* samt *Riksåklagaren* ifrågasätter emellertid behovet av och skälen för en sådan straffskala och anser att den skall utgå. *Svenska Helsingforskommittén för mänskliga rättigheter* och *Frivilligorganisationernas fond för mänskliga rättigheter* menar att det är nästintill omöjligt att skapa klarhet i hur gränsdragningen mellan terroristbrott av normalgraden och mindre grovt brott skall göras. Även *Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet* efterlyser mer vägledning för rättstillämparen när det gäller valet mellan brott av normalgraden och mindre grova brott.

Remissinstanserna tillstyrker eller har ingen erinran mot en uttrycklig bestämmelse om att straffet inte får sättas under den lägsta gräns som enligt brottsbalken är föreskriven för gärningen. *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet* anser dock att bestämmelsen närmast framstår som en straffbestämningsreglering i stället för att föreskriva vissa straffskaleminima.

Göta hovrätt, *Umeå tingsrätt* och *Justitiekanslern*, ifrågasätter om den föreslagna konstruktionen uppfyller rambeslutets krav på maximistraff för den som leder eller deltar i en terroristgrupps brottsliga verksamhet. Även *Riksdagens ombudsmän* ifrågasätter om brottsbalkens påföljdsbestämmelser för försök, förberedelse, stämpling samt medverkan till brott uppfyller rambeslutets krav på kännbara straff för terroristbrott.

Maximistraflet för terroristbrott skall vara fängelse på livstid

Som redogjorts för i avsnitt 5.3 kan fängelse på livstid utdömas för flertalet av de gärningar som i svensk rätt motsvaras av de handlingar som avses i artikel 1.1 i rambeslutet. Regeringen anser att det maximala straffet för den som gör sig skyldig till en gärning som omfattas av en särskild straffbestämmelse om terroristbrott, redan på denna grund bör vara fängelse på livstid. En sådan bestämmelse medför också, enligt regeringens uppfattning, att svensk lagstiftning kommer att uppfylla rambeslutets krav vad gäller straffrättsliga påföljder.

I enlighet med vad som föreskrivs i artikel 5.2 medför en sådan bestämmelse att de handlingar som omfattas av artikel 1.1 kan föranleda ett strängare frihetsstraff än som föreskrivs för motsvarande handlingar som inte uppfyller de kvalificerande objektiva och subjektiva rekvisiten i inledningen av artikel 1.1. Det anges emellertid uttryckligen i artikel 5.2 att detta inte gäller om de påföljder som kan dömas ut redan är de maximistraf som kan dömas ut enligt nationell lag. För svenskt vidkommande innebär således detta att kravet på högre maximistraf inte gäller för de handlingar i artikel 1.1 i rambeslutet som motsvaras av ett brott för vilket enligt svensk rätt fängelse på livstid ingår i straffskalan.

Försök, förberedelse, stämpling samt medverkan till terroristbrott

Som redogjorts för i avsnitt 5.2 anser regeringen att brottsbalkens bestämmelser om försök, förberedelse, stämpling och medverkan till brott svarar mot rambeslutets krav i artikel 2 om ansvar för ledande av och deltagande i brott som begås av en terroristgrupp. Några remissinstanser ifrågasätter därvid om den av regeringen valda konstruktionen uppfyller rambeslutets krav på kännbara påföljder. Göta hovrätt anför att enligt artikel 5.3 skall brottet att leda en terroristgrupp i artikel 2.2 a beläggas med ett maximistraf på minst 15 år. Eftersom straffet för förberedelse och stämpling skall bestämmas under den högsta gräns som gäller för fullbordat brott, menar hovrätten att förslaget inte uppfyller de krav som rambeslutet ställer. Även Umeå tingsrätt och Justitiekanslern framför liknande synpunkter.

Som närmare utvecklats i avsnitt 5.2 anser regeringen att artiklarna 2 och 5.3 i rambeslutet innebär att medlemsstaterna skall säkerställa att den som leder utförandet av samt på visst sätt deltagar i särskilt planlagda och organiserade terroristbrott, skall kunna dömas till särskilt hårda påföljder. Det är regeringens uppfattning att såväl rambeslutstexten som det särskilda rådsuttalandet innehåller tydliga formuleringar och uttryckliga hänvisningar mellan artikel 2 och bestämmelsen om terroristbrott i artikel 1.1, vilka klargör att artikel 2 endast är tillämplig om det kan visas att gruppen har utfört eller förbereder att utföra ett terroristbrott. Därutöver innehåller artikel 5.3 och rådsuttalandet skrivningar som på ett mycket tydligt sätt visar att utgångspunkten för bestämmelserna om minsta gemensamma maximistraf för ledande av och deltagande i en terroristgrupps brottsliga verksamhet är fullbordade terroristbrott.

Enligt artikel 5.3 skall maximistraffet för den som leder en terroristgrupp vara 15 års fängelse och för den som deltar i terroristgruppens brottsliga verksamhet åtta år. I bestämmelsens andra mening anges emellertid att när det brott som är angivet i artikel 2.2 a, dvs. ledning av terroristbrott, endast avser handlingar enligt artikel 1.1 i, dvs. hot om brott, skall maximistraffet vara minst åtta år. Att utgångspunkten för bestämmelsen om maximistraff är fullbordade terroristbrott framgår än tydligare av det särskilda rådsuttalandet. Där anges att för det fall rambeslutet avser ledning av en terroristgrupp som aldrig begår något egentligt brott, utan endast hotar att begå sådana brott, är det i enlighet med rambeslutet tillåtet att tolka rättsakten så att detta särskilda brott straffas med ett maximistraff på minst åtta år.

Vad som anförts ovan tydliggör, enligt regeringens mening, att utgångspunkten för bestämmelsen om minsta gemensamma maximistraff är att terroristgruppen har utfört ett fullbordat terroristbrott som inte endast utgör hot om sådant brott. Om så har skett skall medlemsstaternas lagstiftning vara utformad så att den som har lett gruppens utförande av brottet kan dömas till fängelse i 15 år och den som deltagit i utförandet på sätt som anges i artikel 2.2 b till fängelse i åtta år. Detta innebär, enligt regeringens uppfattning, att rambeslutet inte ställer upp något krav på att sådana gärningar som enligt svensk rätt är att bedöma som förberedelse eller stämpling till terroristbrott skall kunna bestraffas med ett frihetsstraff på minst 15 år. Sammanfattningsvis anser således regeringen, att om fängelse på livstid ingår i straffskalan för terroristbrott så kommer svensk lagstiftning att bringas i överensstämmelse med artikel 5.3 i rambeslutet.

Straffskalans närmare utformning

En särskild bestämmelse om straffansvar för terroristbrott kommer att omfatta gärningar av vitt skilda slag och straffvärdet för de olika gärningarna kommer därmed att kraftigt variera. Straffskalan måste därför utformas på ett sådant sätt att den ger utrymme för att beakta de olika typer av gärningar som omfattas av brottsbeskrivningen. Samtidigt måste hållas i åtanke att till ansvar för terroristbrott skall endast dömas om gärningen begås med vissa särskilt angivna syften och dessutom är sådan att den kan allvarligt skada en stat eller en mellanstatlig organisation. I detta ligger att gärningen, oavsett av vilket slag den är, har ett högt straffvärde. Mot denna bakgrund anser regeringen att straffskalan lämpligen bör bestämmas till fängelse, lägst fyra och högst tio år, eller på livstid.

När det gäller straffmätningen i de enskilda fallen bör den, enligt regeringens uppfattning, ske enligt gängse regler. Utgångspunkten för straffvärdebedömningen måste således vara den handling som gärningsmannen gjort sig skyldig till, den skada, kränkning eller fara som handlingen inneburit samt vad gärningsmannen insett eller borde insett och de avsikter eller motiv han eller hon haft.

Oaktat att terroristbrott endast kommer att omfatta gärningar vars straffvärde allmänt sett är mycket högt kan det, enligt regeringens mening, finnas skäl att skapa utrymme för att betrakta vissa gärningar som mindre grova och bedöma dem enligt en särskild straffskala.

Malmö tingsrätt, Umeå tingsrätt och Riksåklagaren ifrågasätter denna bedömning. Tingsrätterna anför att den föreslagna straffskalan inte kan anses ligga i paritet med svårigheten av de brott som föreslås utgöra terroristbrott. Och för det fall lägre straff än fängelse fyra år framstår som motiverat, så är det svårt att se att brottet skulle bedömas som terroristbrott. Riksåklagaren menar att de skäl som anförs för den särskilda straffskalan snarare bör vägas in vid bedömningen av om gärningen bör bedömas som ett terroristbrott eller inte. Riksåklagaren befarar också att en sådan straffskala kan få den inte avsedda effekten att fler gärningar bedöms som terroristbrott än som skulle bli fallet om ingen sådan särskild straffskala fanns.

Regeringen kan till viss del instämma i vad remissinstanserna anför. Endast gärningar som uppfyller rekvisitet "allvarligt kan skada en stat eller en mellanstatlig organisation" kan utgöra terroristbrott. Det innebär i och för sig att endast gärningar som kan orsaka skador av sådan omfattning att det kan leda till allvarliga störningar i ett lands viktigaste samhällsfunktioner eller en internationell organisations mest grundläggande funktioner omfattas. Samtidigt måste det beaktas att det föreslagna terroristbrottet omfattar gärningar av vitt skilda slag med kraftigt varierande straffvärde.

Förslaget till terroristbrott kommer bl.a. att omfatta även situationer som inte har inneburit någon konkret fara för människors liv eller hälsa eller avsett egendom som inte är av särskild betydelse. Exempel på sådana situationer kan t.ex. vara hot om terroristbrott, vissa typer av skadegörande handlingar som inte är allt för 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. Minimistraffet 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.

Terroristbrottets straffminimum i förhållande till bestämmelserna i brottsbalken

Som angetts ovan kommer ett särskilt terroristbrott, i enlighet med vad nu föreslagits, att omfatta gärningar av vitt skilda slag, vars straffvärde varierar kraftigt och straffskalan måste därför utformas på ett sådant sätt att dessa olikheter kan beaktas vid påföljdsbestämningen. Detta medför emellertid att straffskalan för det särskilda terroristbrottet för vissa typer av gärningar, t.ex. mord och dråp, kommer att innebära ett lägre straffminimum än vad som enligt brottsbalken är föreskrivet för gärningen.

Eftersom ansvar för terroristbrott endast skall kunna utdömas då vissa särskilt kvalificerade subjektiva och objektiva rekvisit är uppfyllda, kan naturligtvis inte komma i fråga att ha ett straffminimum som är lägre än det som enligt brottsbalken föreskrivs för gärningen. Detta bör därför uttryckligen framgå av lagtexten.

I detta sammanhang bör understrykas att rambeslutet endast ställer krav på att straffskalan för terroristbrott skall vara så utformad att domstolarna kan döma till de i artikel 5.3 angivna påföljderna. Rambeslutet reglerar således inte medlemsstaternas allmänna bestämmelser om straffmätning och val av påföljd i det enskilda fallet. Det innebär bl.a. att bestämmelserna om straffmätning, påföljdseftergift och val av påföljd i 29 och 30 kap. brottsbalken inte påverkas av innehållet i rambeslutet och således skall äga tillämpning även på det föreslagna terroristbrottet.

6.3 Brott med anknytning till terroristverksamhet

Regeringens förslag: Enligt artikel 3 i rambeslutet skall vissa handlingar betraktas som brott med anknytning till terroristverksamhet. Det föreslås att om någon begår en sådan handling som omfattas av artikel 3, dvs. brott enligt 8 kap. 1, 4-6 §§, 9 kap. 4 § eller 14 kap 1 och 3 §§, eller försök till sådana brott med avsikt att främja terroristbrott, skall detta betraktas som en försvårande omständighet vid bedömningen av straffvärdet.

Promemorians förslag: I promemorian görs bedömningen att det inte krävs någon lagstiftning för att uppfylla rambeslutets artikel 3 om brott med anknytning till terroristverksamhet.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser delar eller har ingen erinran mot bedömningen i promemorian. *Göta hovrätt*, *Hovrätten för Övre Norrland*, *Malmö tingsrätt* och *Justitiekanslern* ifrågasätter emellertid om inte särskilda lagstiftningsåtgärder krävs för att uppfylla åtagandet i artikeln.

Skälen för regeringens bedömning: Artikel 3 innehåller en uppräkningslista av vissa gärningar som anses vara särskilt frekventa i samband med utförandet av terroristbrott. Gärningarna är kriminaliserade enligt svensk rätt och torde motsvaras av stöld och grov stöld, 8 kap. 1 och 4 §§ brottsbalken, rån och grovt rån, 8 kap. 5 och 6 §§ brottsbalken, utpressning, 9 kap. 4 § brottsbalken, samt urkundsförfalskning och grov urkundsförfalskning, 14 kap. 1 och 3 §§ brottsbalken. Som anges av Göta hovrätt ställer rambeslutet inte något krav på straffskalan för dessa gärningar, förutom att påföljderna skall vara effektiva, proportionella och avskräckande samt kunna medföra utlämning. Enligt regeringens uppfattning torde svensk lagstiftning i princip uppfylla dessa krav. Därtill kommer, vilket också påpekas av Göta hovrätt, att domstolarna, vid bedömningen av straffvärdet, särskilt skall beakta bestämmelserna om straffmätning i 29 kap. brottsbalken. Om gärningen begås i syfte att utföra ett terroristbrott torde detta kunna vara en omständighet som påverkar domstolens bedömning av straffvärdet. Dessutom torde de gärningar som anges i artikel 3 under vissa förutsättningar vara att bestraffa som förberedelse till de terroristbrott som avses i artikel 1 eller som medverkan till sådan förbe-

redelse. För det fall terroristbrottet fullbordas torde gärningarna i vissa fall vara att bedöma som medverkan till huvudbrottet.

Lagrådet har, vilket närmare redogörs för i avsnitt 6.5, förordat att förslaget till utvidgad domsrätt begränsas till vad som är nödvändigt för att svensk rätt skall bringas i överensstämmelse med rambeslutets krav. Lagrådet förordar att regeringens förslag till uttryckliga bestämmelser om domsrätt för brott begångna utom riket till förmån för en juridisk person som har sitt hemvist i Sverige eller mot en av EU:s institutioner eller organ som upprättats i enlighet med fördragen om upprättandet av EG eller EU och som har sitt hemvist i Sverige skall utgå. Lagrådet anser därvid att ett alternativt sätt att uppfylla kraven på domsrätt för brott som omfattas av artikel 3 är att i den föreslagna lagen om terroristbrott föra in bestämmelse om dessa brott och låta den i lagrådsremissen föreslagna hänvisningen om utvidgad domsrätt i 2 kap. 3 § 6 brottsbalken gälla alla brott som avses i den föreslagna lagen. Lagrådet anger att bestämmelsen exempelvis skulle kunna innebära att ett brotts anknytning till terroristverksamhet skall beaktas särskilt vid straffmätningen.

Som närmare framgår av avsnitt 6.5 godtar regeringen Lagrådets bedömning och förslag och föreslår därför att det i förslaget till lag om straff för terroristbrott införs en bestämmelse på sätt Lagrådet föreslår. Den nu föreslagna bestämmelsen torde också medföra att regeringen går de remissinstanser till mötes som har ifrågasatt om inte artikel 3 i rambeslutet ställer krav på en särreglering.

I författningskommentaren lämnas en närmare redogörelse för bestämmelsens tillämpningsområde.

6.4 Kapningsbrottet utvidgas

Regeringens förslag: Bestämmelsen om kapning i 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.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Remissinstanserna tillstyrker eller har ingen erinran mot förslaget. *Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lund universitet* menar emellertid att det är starkt ifrågasatt om kapning av en tung lastbil verkligen skall jämföras med kapning av ett luftfartyg.

Skälen för regeringens förslag: Enligt artikel 1.1 punkt e i rambeslutet skall kapning av luftfartyg och fartyg eller andra kollektiva transportmedel eller godstransportmedel betraktas som terroristbrott.

Enligt 13 kap. 5 a § första stycket brottsbalken skall för kapning den dömas som 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. Om brottet består i kapning av andra typer av transportmedel än luftfartyg och fartyg är således denna bestämmelse inte tillämplig, utan gärningen skall då bedömas enligt andra bestämmelser i brottsbalken. Om gärningen innefattar tagande av gisslan kan den t.ex. vara att bedöma som människorov eller olaga frihetsberövande i förening

med grov stöld eller tillgrepp av fortskaffningsmedel. Om kapningen inte innefattar tagande av gisslan, men innebär att transportmedlet avkrävs någon genom våld eller hot om våld, kan gärningen vara att bedöma som rån eller grovt rån. Om något våld eller hot inte används kan gärningen vara att bedöma som grov stöld eller tillgrepp av fortskaffningsmedel.

För att uppfylla rambeslutets artikel 1.1 punkten e avseende andra transportmedel än luftfartyg och fartyg är, enligt regeringens mening, olika lösningar tänkbara. Ett alternativ är att låta det särskilda terroristbrottet omfatta de olika gärningar som kan tänkas bli tillämpliga och som redogjorts för ovan. Ett annat alternativ är att utvidga tillämpningsområdet för kapningsbestämmelsen till att omfatta andra kollektiva transportmedel och godstransportmedel. Regeringen anser att det vid denna bedömning bör beaktas om det även av andra skäl kan finnas anledning att utvidga tillämpningsområdet för kapningsbestämmelsen.

I det lagstiftningsärende som låg till grund för införandet av kapningsbestämmelsen övervägdes om andra fortskaffningsmedel än luftfartyg skulle omfattas. I det lagstiftningsärendet ansågs emellertid att de då gällande bestämmelserna gav ett tillräckligt straffskydd för andra fortskaffningsmedel (se Ds 1970:17 s. 18 ff. och prop. 1971:92 s. 23 ff.). I samband med att Sverige ratificerade Romkonventionen av den 10 mars 1988 om brott mot sjöfartens säkerhet utvidgades kapningsbestämmelsen till att även omfatta fartyg (se prop. 1989/90:130). Även i detta lagstiftningsärende ansågs att det saknades skäl att utvidga bestämmelsen ytterligare.

Regeringen anser emellertid att det starkt kan sättas i fråga om det ur saklig synpunkt finns skäl att straffrättsligt göra åtskillnad mellan kapning av luftfartyg och fartyg samt andra större transportmedel som transporterar personer eller gods. Kapningsbestämmelsen omfattar t.ex. fiskebåtar och mindre fartyg som transporterar passagerare eller gods. Kapning av exempelvis ett tåg, en buss, ett tunnelbanetåg eller av en lastbil, om den t.ex. transporterar farligt gods, kan 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 bl.a. vad gäller den allmänna samfärdseln.

Enligt regeringens mening talar således starka skäl för att kapning av större transportmedel som används för person- och godsbefordran bör bedömas lika oavsett vilket fordonsslag som är föremål för brottet. Regeringen anser att detta bäst uppnås genom att utvidga kapningsbestämmelsens tillämpningsområde. 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.

Lagrådet påpekar att förslaget innebär att lätta lastbilar och personbilar som används av ett företag för transport av eget gods eller av egen personal utesluts. Lagrådet har i och för sig förståelse för den avgränsningen men vill peka på alternativet att låta förslaget avse enbart yrkesmässiga, utåtriktade transporter men då också t.ex. taxitrafik. Enligt Lagrådet sy-

nes en sådan lösning vara mer i linje med rambeslutets formulering ”kapning av andra kollektiva transportmedel eller godstransportmedel”.

Som angetts ovan anser regeringen att starka skäl talar för att kapning av vissa större transportmedel som används för person- och godsbefordran bör bedömas lika oavsett vilket fordonsslag som är föremål för brottet. Enligt regeringens uppfattning framstår det mot denna bakgrund inte som sakligt motiverat att straffrättsligt göra skillnad på t.ex. kapning av en buss eller en tung lastbil som används i yrkesmässig trafik (dvs. fordon och förare som mot betalning ställs till allmänhetens förfogande) och kapning av t.ex. en buss eller tung lastbil som ägs av ett företag och som används för befordran av företagets gods eller anställda. En sådan lösning skulle ge upphov till omotiverade skillnader i bedömningen av helt likartade gärningar. Det skulle t.ex. innebära att en gärning som innebär att någon genom olaga tvång bemäktar sig en buss med förare från ett bussåkeri som ett företag anlitat för att transportera företagets personal är att bedöma som kapning, medan motsvarande handling utförd mot en buss som ägs av ett företag för att transportera dess anställda inte är det.

Regeringen anser vidare att det skulle föra allt för 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 föreslagna ändringen är dels att kapning av större transportmedel som befördrar gods eller passagerare skall bedömas på ett enhetligt sätt, dels att uppfylla rambeslutets krav. Som redogjorts för ovan är, enligt regeringens uppfattning, den nu föreslagna lagtekniska lösningen det mest ändamålsenliga sättet att uppnå en sådan enhetlighet. Vidare anser regeringen att rambeslutets krav på att kapning av kollektiva transportmedel och godstransportmedel, om de kvalificerande rekvisiten i artikel 1 i rambeslutet är uppfyllda, inte kan 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 övervägande skäl talar för att en lösning väljs som innebär att kapningsbestämmelsen 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. I författningskommentaren lämnas en närmare redogörelse för den föreslagna bestämmelsens tillämpningsområde.

6.5 Domsrätten utvidgas

Regeringens förslag: Svenska domstolar skall, oberoende av innehållet i lagen på gärningsorten, kunna döma över dels terroristbrott och försök därtill, dels brott enligt 8 kap. 1, 4–6 §§, 9 kap. 4 § eller 14 kap. 1 och 3 §§ eller försök till sådana brott, om brottet har begåtts med uppsåt att främja terroristbrott.

Promemorians förslag: Svenska domstolar skall, oberoende av innehållet i lagen på gärningsorten, kunna döma över dels terroristbrott eller försök därtill, dels brott som har begåtts mot en av EU:s institutioner eller ett organ som inrättats i enlighet med fördragen om upprättandet av

Europeiska gemenskaperna eller Fördraget om Europeiska unionen och som har sitt hemvist i Sverige. Därutöver skall svenska domstolar kunna döma över brott som begåtts utom riket i näringsverksamhet som utövas av en juridisk person som har sitt hemvist i Sverige, förutsatt att kravet på dubbel straffbarhet är uppfyllt.

Remissinstanserna tillstyrker eller har ingen erinran mot att svenska domstolar, oberoende av innehållet i lagen på gärningsorten, skall kunna döma dels över terroristbrott, dels över brott som har begåtts mot en av EU:s institutioner eller ett organ som inrättats i enlighet med fördragen om upprättandet av Europeiska gemenskaperna eller fördraget om Europeiska unionen (Unionsfördraget) och som har sitt hemvist i Sverige.

Vidare har flertalet remissinstanser inte heller någon erinran mot att svenska domstolar skall kunna döma över brott som begåtts utom riket i näringsverksamhet, om näringsverksamheten utövas av en juridisk person som har sitt hemvist i Sverige. *Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet* anser emellertid att förslaget innebär ett viktigt principiellt beslut i svensk straffrätt eftersom straffansvar för juridiska personer hittills har förkastats. Nämnden anser att denna principiella betydelse av bestämmelsen inte i tillräcklig mån beaktats och diskuterats i promemorian. Vidare menar *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet* att rambeslutet förutsätter att man vid översynen av företagsbotssystemet avlägsnar kopplingen till näringsverksamhet. Även *Umeå tingsrätt* anser att ordet "näringsverksamhet" skall utgå.

Skälen för regeringens förslag

Lagrådsremissens förslag

I enlighet med 2 kap. 3 § brottsbalken föreligger svensk domsrätt för flera av de gärningar som avses i rambeslutets artikel 1.1 punkterna a–i, då de begåtts utom riket och oavsett innehållet i lagen på gärningsorten. Svenska domstolar bör naturligtvis ha samma utsträckta behörighet att döma över sådana gärningar för det fall dessa kommer att omfattas av en särskild straffbestämmelse om ansvar för terroristbrott. En sådan straffbestämmelse kommer därutöver att omfatta gärningar som samtliga är att anse som särskilt allvarliga brott och därför alltid bör, i enlighet med de principer som gäller för fastställande av svensk domsrätt, kunna bli föremål för lagföring i Sverige. I det förslag som remitterades till Lagrådet föreslogs därför att den svenska domsrätten för brott begångna utom riket bör utvidgas till att omfatta terroristbrott och försök därtill, oberoende av innehållet i lagen på gärningsorten. Utvidgningen föreslogs ske genom en ändring av 2 kap. 3 § 6 brottsbalken.

Som framgår av avsnitt 5.4 motsvarar emellertid de svenska bestämmelserna om domsrätt inte fullt ut de krav som ställs i artikel 9.1 d och 9.1 e andra ledet och detta framför allt med avseende på de brott som avses i artikel 3 i rambeslutet. Svenska domstolar har nämligen inte oinskränkt behörighet att döma över brott som utom riket begåtts till förmån för en juridisk person som har sitt hemvist i Sverige, mot en EU-institution eller mot ett EU-organ som har sitt säte i Sverige. I det förslag som remitterades till Lagrådet föreslog regeringen, i enlighet med vad som föreslogs i promemorian, att rambeslutets krav i denna del skulle

uppfyllas genom att det i brottsbalken införs uttryckliga bestämmelser om att svenska domstolar skall kunna döma över sådana brott. Förslaget var emellertid inte begränsat till de brott som omfattas av rambeslutet utan hade generell tillämpning.

Lagrådet

Såvitt avser förslaget om brott som utom riket begåtts till förmån för en juridisk person som har sitt hemvist i Sverige vill Lagrådet inte utesluta att det kan finnas goda skäl för en sådan generell utvidgning som föreslogs i lagrådsremissen, men konstaterar att några sådana skäl inte anförts. I avsaknad av en närmare analys av behovet av en sådan principiellt betydelsefull utvidgning och av dess konsekvenser har Lagrådet inte underlag för att bedöma om det är lämpligt att generellt utvidga svensk jurisdiktion i detta avseende.

När det gäller den mera begränsade frågan om den straffrättsliga jurisdiktionen vid sådana brott som omfattas av rambeslutet noterar Lagrådet att det också föreslås en ändring i 2 kap. 3 § 6 brottsbalken, varigenom terroristbrott begångna utanför Sverige föreslås generellt bli underkastade svensk jurisdiktion utan krav på dubbel straffbarhet. Enligt Lagrådet kan skäl anföras för att detta i praktiken är tillräckligt för att uppfylla kraven i artikel 9.1 d i rambeslutet. Sådana brott som avses i artikel 3 i rambeslutet är emellertid inte terroristbrott enligt den föreslagna svenska lagen. Det kan därför, enligt Lagrådet, hävdas att rambeslutet kräver en särskild behörighetsregel för dessa fall. Den föreslagna begränsningen till brott i näringsverksamhet har emellertid inte något stöd i artikel 9.1 d i rambeslutet och juridiska personer kan dessutom vara etablerade i en stat även om de inte har sitt hemvist där. Det föreslagna tillägget är därför alltför begränsat i förhållande till ordalydelsen i rambeslutet. I detta sammanhang bör också påpekas att Lagrådet anger att man inte är övertygat om att bedömningen om att rambeslutets krav på ansvar för juridiska personer i artikel 7 på sikt kommer att visa sig hållbar, men anser sig inte ha underlag för att motsätta sig att bedömningen nu läggs till grund för lagstiftning.

Lagrådet pekar på att ett alternativt sätt att uppfylla kraven på jurisdiktion för brott som avses i artikel 3 är att i den föreslagna lagen om terroristbrott föra in en bestämmelse om dessa brott och låta den i 2 kap. 3 § 6 brottsbalken föreslagna hänvisningen gälla alla brott som avses i lagen. Bestämmelsen skulle exempelvis kunna innebära att ett brotts anknytning till terroristverksamhet skall beaktas särskilt vid straffmätningen.

När det gäller brott som utom riket begåtts mot en av EU:s institutioner eller ett organ som inrättats i enlighet med fördragen om upprättandet av Europeiska gemenskaperna eller Fördraget om Europeiska unionen och som har sitt hemvist i Sverige, anser Lagrådet att även det förslaget reser ett antal frågor. För det första anser Lagrådet att starka skäl talar för att rambeslutets krav på säte endast gäller särskilda organ inom EU eller EG och inte de centrala institutionerna. Lagrådet pekar på att rambeslutets lydelse torde stödja en sådan tolkning. Därtill kommer, anser Lagrådet, att det i fråga om EU:s institutioner knappast skulle vara naturligt att ange att de har inrättats i enlighet med de aktuella fördragen och att det i

vart fall skulle vara helt överflödigt att i fråga om dessa institutioner precisera hur de inrättats. Slutligen, anför Lagrådet, kan det som ett ytterligare element vid tolkningen hänvisas till att det inte är orimligt att uppställa ett krav på att medlemsstaterna skall likställa EU:s institutioner med sina egna statsorgan och att de därför skall ha jurisdiktion över brott riktade mot dessa institutioner oavsett var de har sitt säte.

Lagrådet anger avslutningsvis att vad man anfört i anslutning till den föreslagna utvidgningen beträffande brott som begås till förmån för en juridisk person även gäller i fråga om förslaget till generell utvidgning i nu förevarande paragraf.

Domsrätten utvidgas i enlighet med Lagrådets förslag

Regeringen godtar i allt väsentligt Lagrådets bedömning och förslag till lagteknisk lösning. Regeringen föreslår därför att det i förslaget till lag om straff för terroristbrott förs in en särskild bestämmelse som behandlar de gärningar som avses i artikel 3 i rambeslutet; stöld, grov stöld, rån, grovt rån, utpressning, urkundsförfalskning och grov urkundsförfalskning. Det föreslås att om sådana brott eller försök därtill begås med uppsåt att främja terroristbrott, så skall det betraktas som en försvårande omständighet vid bedömningen av straffvärdet. Regeringen föreslår vidare, också det i enlighet med vad Lagrådet förordar, att förslaget till utvidgad domsrätt i 2 kap. 3 § 6 omformuleras på så sätt att det omfattar samtliga de brott som avses i förslaget till lag om straff för terroristbrott. Det sagda innebär att svenska domstolar, oberoende av innehållet i lagen på gärningsorten, skall kunna döma över *dels* terroristbrott eller försök till sådant brott, *dels* stöld, grov stöld, rån, grovt rån, utpressning, urkundsförfalskning, grov urkundsförfalskning eller försök till sådana brott, om de har begåtts med avsikt att främja terroristbrott. Den föreslagna utvidgningen av svensk domsrätt begränsas således, på sätt som föreslås av Lagrådet, till vad som krävs för att Sverige skall anses uppfylla rambeslutets krav.

Regeringen anser det lämpligt att i detta sammanhang närmare behandla frågan om de svenska bestämmelserna om företagsbot uppfyller rambeslutets krav på ansvar och påföljder för juridiska personer.

Artiklarna 7 och 8 i rambeslutet om ansvar och påföljder för juridiska personer utgör standardbestämmelser som återkommer i flera andra rambeslut inom ramen för samarbetet i rättsliga och inrikes frågor. Motsvarande bestämmelser finns bl.a. i EU:s rambeslut om förstärkning av skyddet mot förfalskning i samband med införandet av euron (EGT L 140, 14.6.2000, s. 1). I samband med att riksdagen godkände det rambeslutet gjordes den bedömningen att reglerna om företagsbot motsvarar de krav som ställs i rambeslutet (prop. 1999/2000:85, bet. 1999/2000: JuU20, rskr. 1999/2000:217). Motsvarande bedömning gjordes även i det lagstiftningsärende som behandlade de lagändringar som ansågs nödvändiga (prop. 2000/01:40, bet. 2000/01: JuU9, rskr. 2000/01:138). I den rapport som Europeiska kommissionen upprättade avseende medlemsstaternas genomförande av rambeslutet (KOM [2002] 771 slutlig) anges också Sverige som ett av de åtta medlemsländer som har lagstiftning varigenom juridiska personer kan ställas till rättsligt ansvar för de brott som

omfattas av rambeslutet. Enligt regeringens uppfattning får således reglerna om företagsbot anses uppfylla de krav som rambeslutet ställer vad avser ansvar och påföljder för juridiska personer.

Prop. 2002/03:38

7 En ny lag införs

Regeringens förslag: En ny lag om straff för terroristbrott införs i svensk lagstiftning.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Remissopinionen tillstyrker eller har ingen erinran mot att en ny lag om straff för terroristbrott införs i svensk lagstiftning. *Frivilligorganisationernas fond för mänskliga rättigheter* och *Svenska Helsingforskommittén för mänskliga rättigheter* synes emellertid förorda att de nödvändiga bestämmelserna förs in i brottsbalken.

Skälen för regeringens förslag: När det gäller utformningen av de lagstiftningsåtgärder som krävs för att genomföra rambeslutets bestämmelser om införandet av ett särskilt terroristbrott är olika lösningar tänkbara. En lösning är att föra in det särskilda terroristbrottet i brottsbalken, företrädesvis i 13 kap. om allmänfarliga brott.

Den särskilda bestämmelsen om terroristbrott föreslås emellertid omfatta även gärningar som återfinns i specialstraffrättslig lagstiftning. Regeringen anser därför att det framstår som mindre lämpligt att föra in bestämmelsen om ansvar för terroristbrott i brottsbalken. Därtill kommer att lagtexten med nödvändighet föreslås bli tämligen omfattande. För att lagstiftningen skall få en tillfredställande utformning och dess konsekvenser bli lätta att överskåda, torde det krävas att den föreslagna lagstiftningen, på samma sätt som bedömts nödvändigt i lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarliga brott i vissa fall, m.m., delas upp i flera olika paragrafer (se prop. 2001/02:149, bet. 2001/01:25, rskr. 2001/02:268).

Sammanfattningsvis anser regeringen därför att övervägande skäl talar för att de nödvändiga lagstiftningsåtgärderna skall genomföras i form av en ny lag om straff för terroristbrott.

Om den nya regleringen införs i form av en ny lag bör, utöver vad som redovisats i avsnitt 5 och 6, införas bestämmelser om förverkande av utbyte av och hjälpmedel vid terroristbrott motsvarande bestämmelserna i 36 kap. 1 och 2 §§ brottsbalken.

8 Ändringar i lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall, m.m.

Regeringens förslag: Terroristbrott skall anses vara sådan allvarlig brottslighet som avses i lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall, m.m.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: I stort sett samtliga remissinstanser tillstyrker eller har ingen erinran mot förslaget. *Hovrätten för Övre Norrland*, *Svenska Helsingforskommittén för mänskliga rättigheter* och *Frivilligorganisationernas fond för mänskliga rättigheter* ifrågasätter emellertid om den första punkten i 2 § lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall, m.m. bör finnas kvar eftersom den punkten i huvudsak tycks passa in under definitionen av terroristbrott.

Skälen för regeringens förslag: Sverige har ratificerat Förenta Nationernas internationella konvention om bekämpande av finansiering av terrorism (prop. 2001/02:149, bet. 2001/02:JuU25, rskr. 2001/02:268). Syftet med konventionen är att förhindra och bekämpa finansiering av internationell terrorism.

De lagändringar som bedömdes nödvändiga för att svensk rätt fullt ut skulle uppfylla åtagandena i konventionen trädde kraft den 1 juli 2002 (SFS 2002:444). Lagändringarna har bl.a. inneburit att det införts en ny lag om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall, m.m. (finansieringslagen). Enligt lagen är det straffbart att samla in, tillhandahålla eller ta emot pengar eller andra tillgångar i syfte att dessa skall användas eller med vetskap om att de är avsedda att användas för att begå sådana särskilt allvarliga brott som enligt konventionen, under vissa förutsättningar, kan anses utgöra terrorism.

I 2 § finansieringslagen definieras vad som i lagen avses med särskilt allvarlig brottslighet. Som sådan brottslighet avses bl.a. enligt punkt 1 mord, dråp, grov misshandel, människorov, olaga frihetsberövande, mordbrand, grov mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse, sabotage och spridande av gift eller smitta om syftet med gärningen är att injaga skräck i en befolkning eller en befolkningsgrupp eller att förmå regering eller en internationell organisation att vidta eller avstå från att vidta en åtgärd.

Eftersom finansieringslagen tar sikte på finansiering av gärningar som enligt internationella överenskommelser kan anses utgöra terrorism, menar regeringen att det är naturligt att de gärningar som omfattas av det föreslagna terroristbrottet också omfattas av bestämmelserna i finansieringslagen. Om det i svensk rätt införts ett särskilt terroristbrott bör detta brott därför anses utgöra sådan särskilt allvarlig brottslighet som det enligt finansieringslagen skall vara straffbart att finansiera. Enligt regeringens mening är den lämpligaste och mest överskådliga lösningen, att i 2 § finansieringslagen föra in en hänvisning till det föreslagna terroristbrottet och låta övriga bestämmelser kvarstå oförändrade.

9 Ändringar i lagen (1952:98) med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål

Prop. 2002/03:38

Regeringens förslag: Terroristbrott samt försök, förberedelse och stämpling till sådant brott skall omfattas av bestämmelserna i 1952 års tvångsmedelslag.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser, förutom *Frivilligorganisationernas fond för mänskliga rättigheter* och *Svenska Helsingforskommittén för mänskliga rättigheter*, tillstyrker eller har ingen erinran mot förslaget. De två angivna remissinstanserna anför att den nya regleringen ställer orimligt höga krav på rättsväsendet där samma gärning kan bedömas utifrån två lagar där en ger hårdare straff, större möjlighet att använda tvångsmedel och registrering samt sannolikt en större möjlighet att hänvisa till sekretess för att undanhålla information från den misstänkte.

Skälen för regeringens förslag: Lagen (1952:98) med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål innehåller tilläggs- och undantagsbestämmelser till den grundläggande regleringen i rättegångsbalken i fråga om straffprocessuella tvångsmedel. Lagen är tidsbegränsad. Efter den senast gjorda förlängningen gäller lagen till utgången av år 2004.

1952 års tvångsmedelslag gäller vid förundersökning om brott som för landets säkerhet ansetts vara särskilt allvarliga. Den omfattar vissa allmänfarliga brott, t.ex. sabotage och grovt sabotage. Dessutom omfattas mordbrand, grov mordbrand, allmän farlig ödeläggelse, kapning, sjö- eller luftfartssabotage samt flygplatsabotage om något av dessa brott innefattar sabotage. Därutöver omfattar lagen dels vissa högmålsbrott som uppror och olovlig kårverksamhet, dels vissa brott mot rikets säkerhet, t.ex. spioneri. Lagen gäller också försök, förberedelse och stämpling till dessa brott, om sådan gärning är straffbar.

I förhållande till regleringen i rättegångsbalken innebär lagen utvidgade möjligheter att använda tvångsmedlen häktning, beslag, kvarhållande av postförsändelse m.m. samt hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning. Lagen innehåller också bestämmelser som innebär att hemlig kameraövervakning kan användas på mindre stränga villkor än vad som följer av lagen om hemlig kameraövervakning. Lagen innebär således utökade möjligheter för Säkerhetspolisen att uppdaga brott som rör rikets säkerhet eller är av allmänfarlig natur.

Det föreslagna terroristbrottet kommer att omfatta flera av de gärningar som redan i dag faller under tvångsmedelslagens tillämpningsområde. Dessutom innebär förslaget att endast sådana brott som allvarligt kan skada en stat eller en mellanstatlig organisation skall kunna bedömas som terroristbrott. Det föreslagna terroristbrottet kommer således att innefatta endast sådana gärningar som 1952 års tvångsmedelslag typiskt sett är avsedd att tillämpas på. Om det i svensk rätt införs en särskild straffbestämmelse om ansvar för terroristbrott bör den därför, enligt re-

10 Följdändringar i annan lagstiftning

Regeringens förslag: Sådana termer som används i annan lagstiftning för att beskriva vilka gärningar som skall kunna anses utgöra terrorism skall utgå och ersättas med en hänvisning till terroristbrott enligt den föreslagna lagen om straff för terroristbrott.

De särskilda befogenheter som Tullverket och Kustbevakningen har enligt 1 § andra stycket lagen om straff för smuggling för att förhindra, utreda och beivra brott skall gälla även vid sådana brott som omfattas av 3 § 18 i förslaget till lag om straff för terroristbrott.

Promemorians förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. Promemorian innehåller emellertid inte något förslag om att de särskilda befogenheter som Tullverket och Kustbevakningen har enligt 1 § andra stycket lagen (2000:1225) om straff för smuggling för att förhindra, utreda och beivra brott även skall gälla vid sådana brott som omfattas av 3 § 18 i förslaget till lag om straff för terroristbrott.

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser, förutom *Svenska Helsingforskommittén för mänskliga rättigheter* och *Frivilligorganisationernas fond för mänskliga rättigheter*, tillstyrker eller har ingen erinran mot förslaget. De två angivna remissinstanserna ifrågasätter om förslaget verkligen innebär något förtydligande samt framför farhågor om att lagen kan komma att bli tillämplig på fler personer än tidigare.

Tullverket har framfört att eftersom grov smuggling enligt den föreslagna lagstiftningen skall kunna utgöra terroristbrott kan det uppstå problem vid bedömningen av huruvida ett brott är att bedöma som grov smuggling eller terroristbrott. Verket anser det naturligt att Tullverket har samma befogenheter att kontrollera och utreda sådant terroristbrott som i grunden är ett smugglingsbrott med samma befogenheter som gäller kontroll och utredning av grov smuggling.

Skälen för regeringens förslag

Nuvarande bestämmelser om terrorism

Det finns i svensk lagstiftning ett flertal författningar som innehåller bestämmelser vilka använder begrepp som avser att beskriva vilka typer av gärningar som kan vara att anse som terrorism. I ett antal författningar finns bestämmelser som ger myndigheter vissa särskilda befogenheter om det kan befaras att en person kommer att begå brottslighet som innefattar våld, hot eller tvång för politiska syften, se 1 § lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll, 31 och 58 a §§ lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt och 8 § lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård. I vissa andra författningar anges uttryckligen att med begreppet våld, hot eller tvång för politiska syften avses just terrorism, se 1 § lagen (1990:217) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m. samt 6 §

säkerhetsskyddslagen (1996:627). I andra författningar används endast begreppet terrorism, varvid det i motiven till lagstiftningen anges att med terrorism avses användningen av våld, hot eller tvång för politiska syften, se t.ex. 32 § polisdatalagen (1998:622), 5 kap. 1 § sekretesslagen (1980:100) samt prop. 1997/98:97 s. 177–178.

Våld, hot eller tvång för politiska syften (terrorism)

Begreppet våld, hot eller tvång för politiska syften infördes i svensk lagstiftning 1973 genom lagen om särskilda åtgärder till förebyggande av vissa våldsdåd med internationell bakgrund, den s.k. terroristlagen. Lagens syfte var att minska riskerna för att Sverige skulle bli skådeplatsen för internationella terroristdåd. Lagen innehöll bestämmelser som innebar att utlänningar som tillhörde eller verkade för sådana grupper och organisationer vilka genom sin tidigare verksamhet hade visat att de systematiskt använder våld för politiska syften även mot oskyldiga människor i främmande land och därför kan befaras göra det också i Sverige, kunde avvisas eller utvisas (se prop. 1973:12 s. 16 ff. samt prop. 1975/76:18 s. 149 f.).

I september 1988 tillkallades en kommitté med uppdrag att se över reglerna om avvisning och utvisning av utlänningar som kan befaras medverka i terroristhandlingar här i landet. Kommittén arbetade under namnet terroristlagstiftningskommittén och avlämnade i december 1989 betänkandet Terroristlagstiftningen (SOU 1989:104). Kommitténs förslag ledde sedermera till att regeringen i proposition 1990/91:118 föreslog en ny lag om särskild utlänningskontroll, vilken skulle ersätta terroristlagen. Lagen antogs av riksdagen och regeringen utfärdade den 30 maj 1991 lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll. Lagen är alltså gällande.

I motiven till lagstiftningen anges att bekämpandet av terrorism ges hög prioritet i praktiskt taget alla stater och att Sverige, liksom andra stater, måste skydda sig mot terroristhandlingar. Det konstateras att särskilda bestämmelser alltså behövs som ger utrymme för att avlägsna sådana utlänningar ur landet som med hänsyn till risken för terrorhandlingar bedöms som farliga (prop. 1990/91:118 s. 26 ff).

Enligt 1 § skall en utlänning utvisas om det med hänsyn till vad som är känt om hans tidigare verksamhet och övriga omständigheter kan befaras att han kommer att begå eller medverka till brottslig gärning som innefattar våld, hot eller tvång för politiska syften. Den nu gällande bestämmelsen skiljer sig på ett antal punkter från vad som gällde enligt den gamla terroristlagen. Dels har organisationsrekvisitet utmönstrats. Detta rekvisit syftade till att koppla samman utlänningen med en viss organisation som kan befaras begå terroristhandlingar här i landet. Rekvisitetet ansågs vara svårt att tillämpa och kunde dessutom leda till oönskade ”stämplingseffekter”. En annan skillnad i förhållande till den gamla terroristlagen är att enligt den nu gällande lagen så kan även brottslig gärning i annan stat beaktas vid lagens tillämpning. Undantag skall dock göras för en sådan gärning i främmande stat som har övervägande karaktär av politiskt brott (a prop. s. 31 ff).

I motiven till lagstiftningen redogörs för vad som åsyftas med begreppet våld, hot eller tvång för politiska syften (a.a. s. 77 f.). Därvid anges bl.a. följande.

”Definitionen är allmänt hållen men torde inte föranleda några beaktansvärda tolkningsproblem i praktiken med hänsyn till att regleringen inte syftar till att klassificera begångna brott utan till att bereda skydd mot en risk.

Att avgöra om ett brott innefattar våld, hot eller tvång torde inte föranleda några svårigheter. När det gäller att ta ställning till frågan om ett sådant brott skall anses ha politiska syften bör en helhetsbedömning göras, varvid även medelbara konsekvenser av brottet bör beaktas i den mån de är avsedda av gärningsmannen. Så t.ex. bör regleringen anses täcka ett frihetsberövande i utpressningssyfte inte bara när det har till ändamål att omedelbart framkalla en politisk effekt utan också när avsikten är att komma över en lösesumma som skall användas för en viss politisk organisations räkning. Även exempelvis ett rån omfattas av regleringen, om avsikten är att åtkomna penningmedel eller annan tillgripen egendom skall användas för politiska syften (jfr. prop. 1973:37 s. 52). Men brottet måste innehålla ett element av våld, hot eller tvång. Som nämnts [...] faller narkotikabrottslighet som syftar till att skaffa pengar för politisk verksamhet utanför regleringen.

För att punkten skall bli tillämplig krävs att det skall kunna befaras att utlännigen kommer att begå eller medverka till en handling av aktuellt slag. Begreppet medverka bör ges samma innebörd som i 23 kap. brottsbalken, dvs. det skall vara fråga om ett främjande av gärningen med råd eller dåd.”

Våld, hot eller tvång för politiska syften ersätts med en hänvisning till terroristbrott enligt den föreslagna lagen om straff för terroristbrott

Som tidigare angetts utgör rambeslutet den första internationella överenskommelse som innehåller en definition av vilka gärningar som skall anses utgöra terroristbrott. Syftet är, som anges i avsnitt 6.1, att inom EU skapa en samsyn och en gemensam minimistandard avseende under vilka omständigheter särskilt allvarliga brott skall vara att bedöma som terroristbrott. På så sätt skapas ett gemensamt rättsområde inom EU vilket underlättar det internationella polisiära och rättsliga samarbetet för att förebygga och bekämpa terroristbrottslighet. Förslaget till lag om straff för terroristbrott innehåller därför en straffbestämmelse som nära ansluter till innehållet i rambeslutet och som på ett uttömmande sätt anger under vilka förutsättningar ansvar kan utdömas för terroristbrott. Om inte förutsättningarna enligt den föreslagna bestämmelsen är uppfyllda kan således en gärning inte anses utgöra terroristbrottslighet.

Som framgått av redogörelsen ovan torde innebörden av begreppet våld, hot eller tvång för politiska syften till stor del, men inte fullt ut, motsvara innehållet i den föreslagna terroristbrottsbestämmelsen. Det förra begreppet synes i vissa delar ha ett snävare, men i andra delar ett bredare tillämpningsområde än förslaget till terroristbrott. Uttrycket våld, hot eller tvång för politiska syften måste emellertid, enligt regeringens uppfattning, anses vara mer vagt och oklart än förslaget till definition av terroristbrott. Det föreslagna terroristbrottet torde således medföra att det skapas större klarhet i vilka brottsliga gärningar som kan betecknas som terrorism. Detta måste, enligt regeringens mening, anses innebära en ökad rättssäkerhet vid bedömningen av vem eller vilka som kan befaras utföra terroristdåd.

Regeringen anser vidare att det framstår som olämpligt att i svensk lagstiftning använda olika definitioner av terrorism. Det kan t.ex. inte anses vara godtagbart att stämpla en person som presumtiv terrorist och utvisa honom ur riket trots att det inte kan befaras att han kommer att begå sådan brottslighet som omfattas av en särskild straffbestämmelse om terroristbrott. Å andra sidan vore det orimligt att inte kunna utvisa en person som kan befaras begå sådana gärningar som omfattas av terroristbrottet, på den grund att brottsligheten inte omfattas av en konkurrerande terroristdefinition i annan lagstiftning.

Det bör vidare påpekas att riskbedömningar avseende befarad brottslighet har en annan precision än bedömningar av redan begångna brott. Det torde få antas att syftet med lagstiftningen, att definiera potentiella terrorister, kan uppnås även med den definition av terroristbrott som nu föreslagits.

Enligt regeringens mening talar således övervägande skäl för att det endast bör finnas en och för all lagstiftning gemensam definition av terroristbrott. Begreppet våld, hot eller tvång för politiska syften bör därför utgå ur svensk författningstext och ersättas med en hänvisning till sådan brottslighet som avses i förslaget till lag om straff för terroristbrott.

Tullverkets och Kustbevakningens befogenheter vid misstanke om grov smuggling som är att bedöma som terroristbrott

Enligt 3 § 18 förslaget till lag om straff för terroristbrott skall grov smuggling enligt 5 § lagen om straff för smuggling utgöra terroristbrott om gärningen uppfyller rekvisiten i 2 § och avser sådana varor som omfattas av 3 § 14–17.

Lagen om straff för smuggling innehåller i 19–22, 26, 27 och 32 §§ särskilda föreskrifter om befogenheter för Tullverket, tjänstemän vid tullverket och tjänstemän vid Kustbevakningen när det gäller förundersökning och tvångsmedel. Enligt 1 § andra stycket lagen om straff för smuggling gäller dessa befogenheter även vid vissa brott enligt narkotikastrafflagen (1968:64). Befogenheten att väcka åtal eller besluta om förverkande gäller emellertid inte vid brott enligt narkotikastrafflagen.

Som Tullverket anför kan det inledningsvis vara svårt att bedöma om en gärning är att bedöma som grov smuggling eller terroristbrott. Regeringen delar därför verkets uppfattning att det uttryckligen bör anges att de befogenheter som verket, tjänstemän vid verket och tjänstemän vid Kustbevakningen har för att kontrollera och utreda ett smugglingsbrott, skall gälla även då gärningen kan misstänkas utgöra ett terroristbrott. Regeringen menar emellertid att dessa befogenheter, liksom vad gäller brott enligt narkotikastrafflagen, inte skall omfatta rätten att väcka åtal eller besluta om förverkande. Regeringen anser att en bestämmelse av nu angiven innebörd lämpligen bör föras in i 1 § lagen om straff för smuggling.

Regeringens förslag: Det skall vara möjligt att utvisa en utlänning enligt lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll, om utlänningen kan befaras begå eller medverka till terroristbrott i ett annat land än Sverige, även om gärningen har övervägande karaktär av politiskt brott. Undantaget i 1 § andra stycket skall därför slopas.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker eller har ingen erinran mot förslaget. *Svenska avdelningen av Internationella Juristkommissionen* avstyrker dock förslaget och *Svenska Kraftnät* ställer sig tveksam till det. *Migrationsverket* har ifrågasatt om inte undantaget i 1 § andra stycket bör behållas.

Skälen för regeringens förslag

Nuvarande bestämmelser

Enligt lagen om särskild utlänningskontroll kan en brottslig gärning som befaras begås i annan stat än Sverige leda till utvisning. Enligt 1 § andra stycket får dock utvisning inte ske när fara finns för en gärning i annan stat som har övervägande karaktär av politiskt brott. Härmed avses främst att det politiska elementet utgör det helt dominerande inslaget för brottet (se prop. 1990/91:118 s. 78). Det finns emellertid inte någon internationellt vedertagen definition av vad som avses med politiska brott. Även i Sverige förekommer olika tolkningar av begreppet. I motiven till lagen (1957:668) om utlämning för brott (utlämningslagen) gjordes en åtskillnad mellan absolut politiska brott och relativt politiska brott. Det förra begreppet avsåg brott som riktar sig direkt mot staten – t.ex. högmålsbrott, uppror och spioneri – medan det senare begreppet avsåg gärningar som är straffbara som vanliga brott – t.ex. mord och stöld – men som har ett politiskt motiv eller där ett politiskt moment ingår (prop. 1957:156 s. 55 f.). Det har också i tidigare lagstiftningsarbeten konstaterats att det inte finns förutsättningar att i en lagtext ge en närmare definition av begreppet politiskt brott, utan tolkningen har fått ske med beaktande av samtliga omständigheter i varje enskilt fall.

Traditionellt har tre skäl ansetts ligga bakom olika inskränkningar vid konstaterade politiska brott, t.ex. förbud mot utlämning. Det första skälet har varit att skydda individen mot en godtycklig rättegång, det andra att ge länder en möjlighet att förhålla sig neutrala till andra länders inrikespolitiska förhållanden och det tredje att politiska brott bör betraktas som nationella och inte som internationella angelägenheter.

Politiska brott har inte varit vanligt förekommande som vägransgrund vid t.ex. utlämning från Sverige. Att en gärning har ett politiskt motiv har i praxis heller inte ansetts tillräckligt för att gärningen skall anses ha haft en klart övervägande karaktär av politiskt brott, se t.ex. utlämningsärendet NJA 1972 s. 358.

Den internationella terrorismen har under senare år allt mer kommit att dra fördel av öppnare gränser och avancerad informationsteknik. Det är numera snarare regel än undantag att terrornätverk sträcker sig över ett flertal länder samt att stämpling, förberedelse och försök till ett terroristbrott äger rum i ett eller flera andra länder än det land där terroristbrottet skall utföras. Att hindra och bekämpa internationell terrorism på ett effektivt sätt är en angelägenhet för alla stater, även om de planerade terroristbrotten sker utanför den egna statens territorium. Det internationella samarbetet på detta område har därför förstärkts och allt mer kommit att inriktas på att förebygga och förhindra terroristbrott oavsett var de befaras äga rum.

Undantaget för en gärning som har övervägande karaktär av politiskt brott har också i olika internationella sammanhang befunnits vara ett hinder mot förebyggande av terroristbrott. Vid Sveriges tillträde till 1996 års EU-konvention om utlämning ändrades 6 § utlämningslagen på så sätt att utlämning inom EU inte skall kunna vägras enbart av den anledningen att brottet är politiskt, se prop. 2000/01:83. Bestämmelsen utformades generellt för att täcka även framtida internationella åtaganden, t.ex. i FN-konventioner. Och i de av Sverige ratificerade FN-konventionerna om bekämpande av bombattentat av terrorister och finansiering av terrorism får staterna inte avslå en framställning om utlämning för lagföring eller straffverkställighet enbart av det skälet att det rör sig om ett politiskt brott, ett brott förknippat med ett politiskt brott eller ett brott inspirerat av politiska motiv (prop. 2000/01:86 samt 2001/02:149). Den som är svensk medborgare får dock fortfarande inte utlämnas för ett politiskt brott.

Undantaget för politiska brott bör slopas

Som framgått av redogörelsen ovan är brottslighet med politiska inslag numera en i högsta grad internationell verksamhet och angelägenhet. Att hindra och bekämpa terroristbrott, även då brottet har övervägande karaktär av politiskt brott, är därför grundläggande för det internationella straffrättsliga samarbetet. I detta sammanhang bör också nämnas FN:s säkerhetsråds resolution 1373, som antogs den 28 september 2001 till följd av terrordåden i USA den 11 september 2001. Resolutionen är folkrättsligt bindande och förpliktar Sverige att bl.a. vägra tillflyktsort för personer som finansierar, planerar, stöder eller begår terroristbrott ("deny safe haven to those who finance, plan, support, or commit terrorist acts, or provide safe havens") (se FN:s säkerhetsråds resolution S/RES/1373 (2001)).

Att kunna utvisa utlämningar oavsett att terroristbrottet har övervägande karaktär av politiskt brott kan således anses stå i överensstämmelse med den internationella utvecklingen på området. Vidare kan det anses vara stötande och osolidariskt mot den stat där terroristbrottet planeras ske att inte kunna utvisa i dessa fall. Det finns därför starka skäl som talar för att svenska myndigheter skall ha samma möjligheter att kunna ingripa då det kan befaras att terroristbrott planeras i Sverige, oavsett om det befarade brottet riktar sig mot Sverige eller annan stat.

Det bör i detta sammanhang understrykas att även om en utlänning kan utvisas med stöd av lagen om särskild utlänningskontroll, så kan det finnas hinder mot att verkställa beslutet. Utlänningen får t.ex. inte sändas till ett land där han eller hon riskerar att utsättas för dödsstraff eller tortyr och inte heller till ett land där utlänningen inte är skyddad att sändas vidare till ett land där han eller hon skulle vara i sådan fara. Det kan också finnas hinder mot att skicka utlänningen till ett land där han eller hon riskerar att utsättas för förföljelse eller till ett land där utlänningen inte är skyddad mot att sändas vidare till ett land där han eller hon löper risk för förföljelse. Verkställigheten av beslutet skall då skjutas upp (se 10 § lagen om särskild utlänningskontroll och 8 kap. 1–4 §§ utlänningslagen). Om verkställigheten skjuts upp kan vissa tvångsmedel användas mot utlänningen; förvar eller uppsikt med anmälningsplikt samt åtgärder i spänings syfte (se 11, 14 och 18–22 §§ i lagen). Genom att slopa undantaget i 1 § andra stycket kan alltså en utlänning som befaras begå ett terroristbrott utomlands med politiska motiv utvisas enligt lagen och därmed också kunna omfattas av vissa tvångsmedel här i Sverige, t.ex. om situationen är sådan att utvisningsbeslutet inte kan verkställas på grund av t.ex. risk för dödsstraff, tortyr eller förföljelse i hemlandet.

Migrationsverket har – utifrån ett asylrättsligt perspektiv – anfört att det enligt gällande rätt görs en balansering av politiskt och inte politiskt innehåll av en åberopad gärning som är av betydelse när tillstånd enligt utlänningslagen prövas och att detta, så vitt framgår av förslaget, skall gälla även om undantaget för politiska brott i utlandet i lagen om särskild utlänningskontroll slopas. Enligt verket kan det därför sättas i fråga om inte 1 § andra stycket bör behållas för att markera att denna avvägning sker. Regeringen konstaterar dock att lagen om särskild utlänningskontroll och utlänningslagen är konstruerade på skilda sätt. Enligt utlänningslagen skall frågan om utlänningen begått eller befaras kunna begå ett politiskt brott, och därmed t.ex. riskerar att bli förföljd, vägas in redan när frågan om tillstånd beslutas. Avvägningen kan leda till att utlänningen beviljas tillstånd eller inte. Enligt lagen om särskild utlänningskontroll i dess gällande lydelse är det överhuvudtaget inte möjligt att utvisa för ett befarat politiskt brott utomlands. Om förslaget genomförs, dvs. om undantaget för politiskt brott i utlandet slopas, skall frågan om det befarade brottet är politiskt beaktas först när ett utvisningsbeslut enligt lagen har beslutats och det blir fråga om att avgöra om utvisningsbeslutet skall skjutas upp eller inte. Det bör därvid understrykas, att för det fall beslutet inte kan verkställas, t.ex. på grund av att utlänningen riskerar att utsättas för dödsstraff eller tortyr, så kan, som angetts ovan, verkställigheten skjutas upp och utlänningen i stället underkastas vissa tvångsmedel såsom förvar eller uppsikt med anmälningsplikt. Undantaget för politiskt brott utomlands bör därför även av detta skäl slopas.

Vad som anförts ovan talar, enligt regeringens uppfattning, med styrka för att det bör vara möjligt att utvisa en utlänning enligt lagen om särskild utlänningskontroll, om utlänningen ifråga befaras begå eller medverka till terroristbrott i ett annat land än Sverige även när det aktuella brottet har övervägande karaktär av politiskt brott. Regeringen anser därför att begränsningen i nuvarande 1 § andra stycket lagen om särskild utlänningskontroll bör slopas.

Regeringens förslag: Lagändringarna skall träda i kraft den 1 juli 2003. Några särskilda övergångsbestämmelser behövs inte.

Promemorians förslag: Lagändringarna skall träda i kraft den 1 januari 2003. Några särskilda övergångsbestämmelser behövs inte.

Remissinstanserna har inte haft någon erinran mot promemorians förslag .

Skälen för regeringens förslag: Enligt artikel 11 i rambeslutet skall medlemsstaterna vidta de åtgärder som är nödvändiga för att uppfylla bestämmelserna i rambeslutet senast den 31 december 2002.

Rambeslutet antogs av ministerrådet för rättsliga och inrikes frågor den 13 juni 2002. Först då blev rambeslutet bindande för medlemsstaterna samt var det möjligt att slutligen bedöma behovet av nödvändiga lagstiftningsåtgärder. Departementspromemorian remitterades den 3 juli 2002 och remisstiden gick ut den 30 september 2002. Efter det att ärendet varit föremål för beredning inom Regeringskansliet beslutade regeringen den 5 december 2002 att inhämta Lagrådets yttrande över lagförslagen. Lagrådet lämnade sitt yttrande den 13 december 2002. Med hänsyn till dessa nödvändiga steg i beredningsförfarandet har det inte varit möjligt att sätta i kraft lagändringarna inom den tid som rambeslutet föreskriver. Regeringen anser att lagändringarna lämpligen bör träda i kraft den 1 juli 2003. Av grunderna för 5 § brottsbalkens promulgationslag följer att de nya bestämmelserna inte får tillämpas på ett sådant sätt att de ges retroaktiv verkan till den misstänktes nackdel.

Regeringen har under avsnittet Ärendet och dess beredning behandlat Lagrådets synpunkter på Sveriges medverkan till den i rambeslutet föreskrivna genomförandetiden.

13 Ekonomiska konsekvenser

De gärningar som enligt förslaget skall kunna föranleda ansvar för terroristbrott är straffbara enligt redan gällande lagstiftning.

Försök, förberedelse och stämpling till samt underlåtenhet att avslöja terroristbrott torde dock innebära att vissa gärningar, då de är att bedöma som terroristbrott, kriminaliseras på ett tidigare stadium än som är fallet i dag. Nykriminaliseringen är emellertid av begränsad omfattning. Regeringen bedömer att genomförandet av de föreslagna lagändringarna inte kommer att medföra annat än marginella kostnadsökningar. Eventuella merkostnader skall finansieras inom myndigheternas befintliga anslag.

14.1 Förslaget till lag om straff för terroristbrott

1 §

Paragrafen, som har behandlats i avsnitt 6.1, anger att lagen innehåller bestämmelser för genomförande av EU:s rambeslut om bekämpande av terrorism. Härigenom tydliggörs att lagens bestämmelser skall tolkas mot bakgrund av dels rambeslutets beaktandesatser och artiklar, dels de uttalanden som medlemsstaterna kommit överens om och som tagits till rådets protokoll då rambeslutet antogs den 13 juni 2002.

Bestämmelsen innebär således att rådets uttalanden om hur rambeslutet skall tolkas även gäller vid tolkningen av de kvalificerande rekvisit som enligt 2 § skall vara uppfyllda för att en gärning som avses i 3 § skall kunna bedömas vara ett terroristbrott. Det sagda medför att brottsliga gärningar, som formellt faller under andra straffstadganden, skall anses utgöra terroristbrott och bedömas enligt straffskalan för det brottet, endast om gärningarna är att betrakta som allvarliga överträdelser av medlemsstaternas straffrätt, begångna av personer som utgör ett hot mot det demokratiska samhället, som respekterar rättsstaten och den civilisation på vilka dessa samhällen bygger. 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.

Det sagda innebär att de kvalificerande rekvisit som avses i 2 § skall tolkas restriktivt och att domstolen vid bedömningen av om en gärning är att betrakta som terroristbrott, skall göra denna prövning mot bakgrund av rambeslutets syfte såsom det har kommit till uttryck i dess beaktandesatser och i de uttalanden som tagits till rådets protokoll i samband med antagandet av rambeslutet.

Motsvarande gäller även handlingar som innebär utövande av den grundläggande rättigheten att föra fram sin åsikt, även om ett brott begås när denna rättighet utövas. Det innebär bl.a. att olika former av civil olydnad som tar sig uttryck i brottsliga handlingar inte omfattas av 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.

2 §

Paragrafen, som behandlats i avsnitt 6.1 och 6.2, anger under vilka förutsättningar den som begår en sådan gärning som anges i 3 § skall dömas för terroristbrott. Bestämmelsen innebär således att domstolen, i stället för att döma för det brott som gärningen innebär (t.ex. mord, sabotage eller kapning), skall döma för terroristbrott, om de kvalificerade objektiva och subjektiva rekvisiten i paragrafens första stycke är uppfyllda.

För att en gärning som avses i 3 § skall kunna betraktas som ett terroristbrott krävs att den kan allvarligt skada en stat eller en mellanstatlig organisation.

Uttrycket "en stat" torde inte vålla några tillämpningssvårigheter. Som utförligt redogjorts för i avsnitt 5.1 bör det i rambeslutet använda uttrycket "internationell organisation", bl.a. med hänsyn till att det likställs med en stat, ges en snäv tolkning innebärande att det skall vara fråga om internationella organisationer som förtjänar samma skydd som enskilda stater, dvs. mellanstatliga organisationer som FN, EU och Europarådet. För att det inte skall råda någon tvekan om lagens tillämpningsområde i detta avseende används därför begreppet "mellanstatlig organisation" i lagtexten.

Att gärningen skall kunna allvarligt skada en stat eller mellanstatlig organisation utgör ett objektivt rekvisit. Det tar sikte på den abstrakta faran hos gärningen, vilket innebär att det inte krävs att gärningen i det enskilda fallet faktiskt har inneburit sådan fara. Gärningen skall vara sådan att den typiskt sett kan allvarligt skada en stat eller en mellanstatlig organisation.

Begreppet *kunna allvarligt skada* är inte närmare utvecklat i rambeslutet. Det får emellertid, bl.a. mot bakgrund av rambeslutets syfte och de rådsuttalanden som gjorts i samband med dess antagande, anses innebära att gärningen skall kunna utgöra en svår påfrestning på samhället eller på en mellanstatlig organisation. Naturligtvis omfattas gärningar som allvarligt kan skada de grundläggande strukturerna för ett demokratiskt samhälle såsom grunderna och formerna för statskicket eller rättsordningen. Rekvisitet är emellertid inte begränsat till gärningar som kan hota de grundläggande strukturerna i en stat eller som är av sådan omfattning att de kan få landsomfattande konsekvenser. Det innefattar också gärningar som, även om de inte direkt kan anses hota de grundläggande strukturerna, kan allvarligt skada ett väsentligt allmänintresse eller orsaka allvarliga störningar i en stats samhällsfunktioner eller försörjningsmöjligheter. Detta får anses omfatta viktiga infrastruktursystem som allmänna kommunikationsnät och kommunikationsmedel, el- och vattenförsörjning, telekommunikationer, hälso- och sjukvård, radio och TV, men även viktiga försörjningsgrenar och industrier samt handelsplatser såsom börser. Det får också anses inrymma sådana för medborgarna väsentliga gemensamma intressen som värnandet av det öppna och säkra samhället.

Vad gäller mellanstatliga organisationer får gärningar som kan skada dess förmåga eller möjlighet att fullgöra sina uppgifter i enlighet med det mandat medlemsstaternas givit dem anses utgöra en svår påfrestning och därmed vara sådan att den kan allvarligt skada organisationen. Inte heller här krävs att gärningen skall vara sådan att den hotar lamslå hela organisationen. Vad som krävs är att gärningen skall kunna allvarligt skada någon av de funktioner organisationen är inrättad för att utföra. Rekvisitet kan således vara uppfyllt då brottet enbart riktar sig mot t.ex. en viss institution, ett visst organ eller mot en viss gren av organisationens verksamhet.

Det är inte möjligt att närmare ange vilka förutsättningar som skall vara uppfyllda för att en gärning skall anses kunna allvarligt skada vä-

sentliga allmänintressen, samhällsfunktioner eller försörjningsmöjligheter samt vad avser en mellanstatlig organisation, dess möjlighet och förmåga att fullgöra sina uppgifter. Detta är något som måste bedömas från fall till fall med beaktande av samtliga omständigheter. Som angetts ovan krävs emellertid inte att gärningen i det enskilda fallet har inneburit fara för att en stat eller mellanstatlig organisation allvarligt skadas. Farerekvisitet är abstrakt, vilket innebär att gärningen skall vara sådan att den typiskt sett kan allvarligt skada en stat eller en mellanstatlig organisation. Typiskt sett torde gärningar som innebär att fara framkallas för många människors liv, personliga säkerhet eller hälsa eller för mycket omfattande skador på miljö eller egendom av särskild betydelse, anses kunna allvarligt skada en stat eller en mellanstatlig organisation. Exempel på sådana gärningar kan, beroende på omständigheterna, vara olika former av gisslantagning, mordbrand, bombattentat eller andra omfattande skadegörande handlingar riktade mot allmänna byggnader och allmänna platser, kapning av transportmedel som befordrar passagerare, vapen eller olika former av särskilt farligt gods, sabotage mot vatten- eller elförsörjning och allmänna kommunikationsnät eller kommunikationsmedel, spridande av gift eller smitta, t.ex. via det allmänna försörjningsnätet för dricksvatten eller via ventilationssystemet i offentliga utrymmen såsom tunnelbanestationer.

En gärning kan dock allvarligt skada en stat eller en mellanstatlig organisation även om den endast riktar sig mot en enskild person. Så kan t.ex. vara fallet med gärningar som innebär att personer i olika beslutande positioner mördas, allvarligt skadas eller kidnappas just på grund av att de innehar viss anställning eller visst förtroendeuppdrag.

Subjektivt rekvisit

För att en gärning som avses i 3 § skall vara att bedöma som terroristbrott krävs, förutom att gärningen objektivt sett skall kunna allvarligt skada en stat eller en mellanstatlig organisation, att gärningsmannen begår gärningen med avsikt, dvs. med direkt uppsåt, att den skall leda till en sådan effekt som anges i punkterna 1–3. Det är alltså fråga om ett preciserat skuldrekvisit. Ansvar för terroristbrott förutsätter således att domstolen finner det styrkt att avsikten med gärningen var att injaga allvarlig fruktan hos en befolkning eller en befolkningsgrupp, eller att otillbörligen tvinga offentliga organ eller en mellanstatlig organisation att vidta eller avstå från att vidta en åtgärd, eller att allvarligt destabilisera eller förstöra grundläggande politiska, konstitutionella, ekonomiska eller sociala strukturer i en stat eller i en mellanstatlig organisation. Den avsedda effekten behöver dock inte ha uppnåtts, utan det är tillräckligt att åklagaren förmår visa att den var direkt åsyftad av gärningsmannen.

Uttrycket injaga allvarlig fruktan hos en befolkning eller en befolkningsgrupp innebär att gärningen skall företas med avsikt att framkalla allvarlig fruktan för säkerhet till person eller egendom. Det kan t.ex. vara fallet i fråga om urskillningslösa bombattentat eller andra liknande skadegörande åtgärder som riktas mot allmänna platser, kommunikationsmedel eller anläggningar som förser allmänheten med vatten, ljus, värme eller kraft. Det kan också vara fråga om att sprida gift eller smitta, t.ex.

via det allmänna försörjningsnätet för dricksvatten eller ventilationssystem i större lokaler och anläggningar, t.ex. tunnelbanestationer.

Med uttrycket ”en befolkning eller en befolkningsgrupp” klargörs att bestämmelsen är tillämplig såväl då syftet är att injaga allvarlig fruktan i en större del av befolkningen, som då ett brott riktas mot en mindre personkrets, t.ex. en etnisk minoritet eller ett visst folkslag.

Att otillbörligen tvinga offentliga organ eller en mellanstatlig organisation att vidta eller att avstå från att vidta en åtgärd, innebär att det skall röra sig om en utpressningsliknande situation. Det kan t.ex. utgöras av människorov eller kapning av luftfartyg där gisslan tas och där avsikten med brottet är att tvinga fram vissa beslut för att gisslan skall släppas. Det kan också vara fråga om gärningar som består i hot om att ett visst brott som omfattas av 3 §, t.ex. mord, allmänfarlig ödeläggelse eller spridande av gift eller smitta, kommer att utföras om inte vissa beslut fattas. Med uttrycket offentliga organ avses såväl riksdag och regering som andra myndigheter och organ inom en stat som är en del av den offentliga förvaltningen och som fullgör förvaltningsuppgifter. De offentliga organ som omfattas av denna bestämmelse torde vara desamma som avses i 1 kap. 8 och 9 §§ samt 11 kap. 6 § regeringsformen.

Innebörden av uttrycket allvarligt destabilisera eller förstöra grundläggande politiska, konstitutionella, ekonomiska eller sociala strukturer i en stat eller i en mellanstatlig organisation är inte närmare definierat i rambeslutet. Med grundläggande politiska, konstitutionella, ekonomiska eller sociala strukturer i en stat får emellertid förstås en stats grundläggande samhällsstrukturer och funktioner såsom dess statskicks, grundlag eller konstitution, dess rättsordning samt därmed jämförbara strukturer eller funktioner såsom en stats hälsovårds- socialskydds- eller utbildningssystem. Självfallet omfattas därför brott som utförs i avsikt att det demokratiska statskicket skall omstörtas och att de för staten grundläggande författningarna skall ändras eller upphävas. Andra situationer kan vara då brottet riktar sig mot rättsväsendet i syfte att destabilisera en fungerande rättstat. Det kan också vara fråga om att gärningsmannen har som syfte att genom brott riktade mot för landet viktiga industrier eller andra försörjningsgrenar tillfoga statsekonomi stora skador. Ytterligare exempel kan vara att brotten riktar sig mot viktiga institutioner för hälsovård och utbildning i syfte att förstöra eller försvaga förmågan att tillgodose allmänheten med sjukvård och utbildning.

Med motsvarande strukturer för en mellanstatlig organisation torde främst avses dess stadgar, institutioner och organ, dess budget och den övriga infrastruktur medlemsstaterna har byggt upp för att organisationen skall kunna fullgöra sitt uppdrag. Rekvisitet får därmed anses uppfyllt om gärningsmannen begår ett brott riktat mot en mellanstatlig organisations institutioner eller organ eller mot dess företrädare i syfte att organisationens förmåga att fullgöra sina grundläggande uppgifter skall förstöras eller försvagas. På motsvarande sätt omfattas brott riktade mot medlemsstaterna eller deras företrädare i organisationen i denna deras egenkap.

Enligt andra stycket är straffet fängelse på viss tid, lägst fyra och högst tio år eller på livstid. Är brottet mindre allvarligt är straffet, enligt tredje stycket, fängelse på viss tid, lägst två år och högst sex år. Genom fjärde stycket klargörs emellertid att om ett högre lägsta straff för gärningen har föreskrivits i brottsbalken, gäller vad som sägs där i fråga om lägsta straff. Därutöver gäller på sedvanligt sätt brottsbalkens allmänna bestämmelser om straffmätning och val av påföljd. Det innebär bl.a. att bestämmelserna om straffmätning, påföljdseftergift och val av påföljd i 29 och 30 kap. brottsbalken skall tillämpas.

Terroristbrottet rymmer ett flertal olika gärningstyper och utgångspunkten för straffvärdebedömningen bör således vara straffskalan för den gärning, angiven i 3 §, som gärningsmannen har gjort sig skyldig till. Därutöver skall särskilt beaktas den skada, kränkning eller fara som gärningen inneburit, vad den tilltalade insett eller borde ha insett om detta samt de avsikter eller motiv som han eller hon haft.

Ett högt straff torde kunna dömas ut om gärningsmannen har visat särskild hänsynslöshet. Andra omständigheter av betydelse bör vara om gärningen har inneburit fara för rikets säkerhet, för flera människor eller för egendom av särskild betydenhet.

Den mindre stränga straffskalan skall användas vid mindre allvarliga fall. Även här bör utgångspunkten vara straffskalan för den gärning, angiven i 3 §, som gärningsmannen har gjort sig skyldig till. Mindre allvarliga fall kan t.ex. vara då gärningen inte innebar fara för människors liv eller hälsa eller egendom av särskild betydenhet eller om skador på egendom inte är allt för omfattande. Exempel på sådana fall kan vara hot om terroristbrott eller olika former av olovligt handhavande med vapen eller sprängämnen. Med hänsyn till att rekvisitet "allvarligt kan skada en stat eller en mellanstatlig organisation" alltid måste vara uppfyllt torde det dock mera undantagsvis komma i fråga att tillämpa den mindre stränga straffskalan.

För vissa typer av gärningar, t.ex. mord och dråp, är bestämmelsens straffminimum lägre än vad som enligt brottsbalken är föreskrivet för gärningen. Eftersom ansvar för terroristbrott endast kan utdömas om de kvalificerande rekvisiten i första stycket är uppfyllda, kan naturligtvis inte komma i fråga att ha ett straffminimum som är lägre än det som enligt brottsbalken föreskrivs för gärningen. I fjärde stycket har därför införts en uttrycklig bestämmelse, som klargör att om för gärningen ett högre lägsta straff föreskrivs i brottsbalken, gäller vad som sägs där i fråga om lägsta straff.

3 §

Paragrafen anger vilka gärningar som, under förutsättning att de kvalificerande rekvisiten i 2 § är uppfyllda, utgör terroristbrott. Bestämmelsen omfattar de handlingar som enligt artikel 1 punkterna a-i i rambeslutet skall kunna utgöra terroristbrott. Uppräknningen är uttömmande och omfattar endast fullbordade brott. Straffansvar för terroristbrott kan således endast komma i fråga då en person uppsåtligen gjort sig skyldig till någon av de gärningar som avses i denna paragraf.

De gärningar som anges i dessa punkter innefattar brott mot liv och hälsa enligt 3 kap. brottsbalken. De brott som omfattas är mord, 1 §, dråp, 2 §, samt grov misshandel, 6 §. Dessa brott torde motsvara de handlingar som avses i artikel 1.1 punkterna a och b i rambeslutet.

Punkterna 4 och 5

Dessa punkter innehåller brott mot frihet och frid enligt 4 kap. brottsbalken. De brott som omfattas är människorov, 1 § samt olaga frihetsberövande, 2 §. Dessa brott motsvarar de handlingar som avses i artikel 1.1 punkten c i rambeslutet.

Punkten 6

Denna punkt innefattar grov skadegörelse enligt 12 kap. 3 § brottsbalken och motsvarar vissa av de handlingar som avses i artikel 1.1 punkten d i rambeslutet.

Punkterna 7–12

De gärningar som anges i dessa punkter omfattar allmänfarliga brott enligt 13 kap. brottsbalken.

Mordbrand och grov mordbrand, 1 och 2 §§, samt allmänfarlig ödeläggelse, 3 §, motsvarar vissa av de handlingar som avses i artikel 1.1 punkterna d och g i rambeslutet.

Sabotage och grovt sabotage, 4 och 5 §§, omfattar dels vissa av de handlingar som avses i artikel 1.1 punkterna d och g i rambeslutet, dels de handlingar som avses i samma artikel punkten h.

Kapning, 5 a § första stycket, motsvarar de handlingar som avses i artikel 1.1 punkten e i rambeslutet.

Sjö- eller luftfartssabotage, 5 a § andra stycket, samt flygplatssabotage, 5 b §, motsvarar vissa av de handlingar som avses i artikel 1.1 punkten d i rambeslutet.

Spridande av gift eller smitta, 7 §, motsvarar dels vissa av de handlingar som avses i artikel 1.1 punkten g i rambeslutet, dels vissa av de handlingar som avses i samma artikel punkten f.

Punkterna 13–18

De gärningar som anges i dessa punkter omfattar huvudsakligen olika former av uppsåtligt olovligt handhavande med vapen och sprängämnen samt med sådana produkter som kan användas för att framställa olika former av vapen och sprängämnen. Dessa brottsliga gärningar får anses motsvara de handlingar som anges i artikel 1.1 punkten f i rambeslutet.

För ansvar krävs att vapen eller sprängämnen handhas utan tillstånd. För det fall tillstånd föreligger kan således inte dömas till ansvar för terroristbrott med stöd av dessa bestämmelser. Det bör emellertid understrykas att oavsett om tillstånd att handha vapen eller sprängämnen finns

eller inte så kan den som vidtar åtgärder i syfte att dessa skall användas för att begå en brottslig gärning som är att betrakta som terroristbrott, beroende på omständigheterna, dömas för stämpling eller förberedelse till terroristbrott enligt 4 §.

Uppsåtligt vapenbrott, 9 kap. 1 § vapenlagen (1996:67), samt smuggling och grov smuggling, 3 och 5 §§ lagen (2000:1225) om straff för smuggling, får anses straffbelägga de handlingar som enligt rambeslutet skall vara kriminaliserade vad gäller skjutvapen.

Brott enligt 21 § tredje stycket lagen (1988:868) om brandfarliga och explosiva varor samt smuggling och grov smuggling, 3 och 5 §§ lagen om straff för smuggling, torde motsvara de handlingar som enligt rambeslutet skall vara kriminaliserade vad gäller sprängämnen.

Olovlig befattning med kemiska vapen, 22 kap. 6 a § brottsbalken, innefattar flertalet av de handlingar som enligt rambeslutet skall vara straffbara såvitt avser kemiska vapen.

Till skillnad från vad som gäller beträffande kemiska vapen finns det inte någon vedertagen internationell definition av vad som skall förstås med kärnvapen eller biologiska vapen. Svensk lagstiftning innehåller därför inte några uttryckliga straffbestämmelser som tar sikte på olovlig befattning med sådana typer av vapen. Den svenska lagstiftningen innehåller dock bestämmelser som får anses straffbelägga de förfaranden som enligt rambeslutet skall vara straffbara.

Den som sprider gift, t.ex. sådant som är att anse som biologiska eller kemiska stridsmedel, eller radioaktiv strålning, kan dömas för spridande av gift eller smitta enligt 13 kap. 7 § brottsbalken.

Därutöver innehåller lagen (1992:1300) om krigsmateriel bestämmelser som straffbelägger olika former av tillverkning och tillhandahållande av vapen, ammunition och annan för militärt bruk utformad materiel, som enligt regeringens föreskrifter utgör krigsmateriel. Den som uppsåtligen bryter mot bestämmelserna i lagen kan, enligt 25 och 26 §§, om brottet är grovt, dömas till fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. Dessutom kan den som olovligen utför krigsmateriel ur riket dömas för smuggling eller grov smuggling enligt 3 eller 5 § lagen (2000:1225) om straff för smuggling.

Enligt 1 § förordningen (1992:1303) om krigsmateriel skall lagen om krigsmateriel tillämpas på sådan materiel som är upptagen i bilagan till förordningen. Enligt bilagan skall såsom krigsmateriel bl.a. anses kärnladdningar samt radiologiska, biologiska och kemiska stridsmedel, apparater och andra anordningar för spridning av radiologiska, biologiska och kemiska stridsmedel samt speciella delar och substanser till sådant materiel.

Slutligen innehåller lagen (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd bestämmelser som straffbelägger export och överföring av produkter med dubbla användningsområden samt tekniskt bistånd som är avsett att användas i samband med utveckling, produktion, hantering, bruk, underhåll, lagring, detektion, identifiering eller spridning av kemiska eller biologiska vapen eller kärnvapen eller andra kärnladdningar eller i samband med utveckling, produktion, underhåll eller lagring av missiler som är i stånd att bära sådana vapen.

Produkter med dubbla användningsområden är sådana produkter som har en etablerad civil användning, men som också kan användas för militärt bruk, t.ex. för framställning av kärnladdningar samt biologiska eller kemiska vapen. Produkter med dubbla användningsområden omfattas av EG-rättens regler om varors fria rörlighet och regleras huvudsakligen genom förordningen (EG) nr 1334/2000. Vad som närmare avses med sådana produkter med dubbla användningsområden och sådant tekniskt bistånd som kan användas för att framställa kärnladdningar samt biologiska eller kemiska vapen framgår av lagen och EG-förordningen samt en till förordningen bifogad förteckning. Den som uppsåtligen bryter mot lagens bestämmelser om export, överförande eller tekniskt bistånd kan, enligt 18 och 20 §§, om brottet är grovt, dömas till fängelse, lägst sex månader och högst sex år.

Punkten 19

Denna punkt innefattar olaga hot, 4 kap. 5 § brottsbalken, som innefattar hot om att begå någon av de gärningar som avses i punkterna 1–18. Bestämmelsen motsvarar de handlingar som avses i rambeslutets artikel 1.1 punkten i.

4 §

Paragrafen, som har behandlats i avsnitt 6.1 och 6.2, innebär att försök, förberedelse och stämpling till samt underlåtenhet att avslöja terroristbrott skall bestraffas i enlighet med bestämmelserna i 23 kap. brottsbalken.

Försök, förberedelse och stämpling till samt underlåtenhet att avslöja brott är kriminaliserat vad gäller flertalet av de gärningar som avses i 3 §. Det är dock inte fallet för samtliga gärningar. Bestämmelsen innebär således en utvidgning av det straffbara området för vissa av de gärningar som anges i 3 §, om gärningen, i enlighet med bestämmelserna i 2 §, är att bedöma som ett terroristbrott. Huruvida straffbart försök, straffbar förberedelse eller stämpling till terroristbrott eller straffbar underlåtenhet att avslöja terroristbrott föreligger, får bedömas på sedvanligt sätt i enlighet med bestämmelserna i 23 kap. brottsbalken.

5 §

Paragrafen som, tillkommit på förslag av Lagrådet, har behandlats i avsnitten 6.3 och 6.5. Den innebär att om de i paragrafen angivna brotten eller försök till sådana brott begås med uppsåt att främja terroristbrott, skall detta, om gärningen inte omfattas av ansvar enligt 2 eller 4 § eller medverkan till sådana brott, vid sidan av vad som gäller för varje särskild brottstyp och enligt bestämmelserna i 29 kap. 2 § brottsbalken, beaktas som en försvårande omständighet vid bedömningen av straffvärdet.

De brott som omfattas motsvarar de handlingar som enligt artikel 3 i rambeslutet skall betraktas som brott med anknytning till terroristverksamhet, dvs. stöld och grov stöld, 8 kap. 1 och 4 §§ brottsbalken, rån och grovt rån, 8 kap. 5 och 6 §§ brottsbalken, utpressning, 9 kap. 4 § brottsbalken, samt urkundsförfalskning och grov urkundsförfalskning, 14 kap. 1 och 3 §§ brottsbalken. Dessutom omfattas försök till sådana brott.

I vissa fall kan en gärning enligt denna paragraf även uppfylla rekvisiten för medverkan till terroristbrott eller om sådant brott inte fullbordas, förberedelse till terroristbrott. Om så är fallet skall normalt döms också för sådant brott i brottskonkurrens. Det straffvärde som ligger i främjandet bör därvid beaktas vid värderingen av terroristbrottet. Straffskärpningsregeln blir därmed inte tillämplig. För att klargöra detta anges uttryckligen att bestämmelsen endast är tillämplig om gärningen inte omfattas av ansvar enligt 2 eller 4 § eller medverkan till sådana brott.

Uttrycket *uppsåt att främja* har samma betydelse här som det har i bestämmelsen om förberedelse till brott i 23 kap. 2 § brottsbalken. Eventuellt uppsåt att främja terroristbrott är således tillräckligt och det behöver inte vara fråga om ett visst bestämt terroristbrott, utan det räcker med uppsåt att terroristbrott förr eller senare skall komma till utförande.

Av bestämmelsen framgår att avsikten att främja terroristbrott skall beaktas som en försvårande omständighet vid sidan av vad som skall beaktas för varje särskild brottstyp och de försvårande omständigheter som avses i 29 kap. 2 § brottsbalken. Vad som gäller för varje särskild brottstyp kan framgå direkt av straffbestämmelsen men också av lagens förarbeten eller av rättspraxis. Bestämmelsen i 29 kap. 2 § brottsbalken innehåller därutöver en exemplifierande uppräkningslista av omständigheter som skall beaktas i försvårande riktning vid bedömning av straffvärdet.

Att avsikten att främja terroristbrott skall beaktas som en försvårande omständighet utesluter självfallet inte att det kan finnas andra omständigheter som i det enskilda fallet kan tillmätas lika stor eller större betydelse och naturligtvis skall, på sedvanligt sätt, samtliga omständigheter vid brottet beaktas vid straffvärdebedömningen.

6 §

Paragrafen är utformad i överensstämmelse med och har samma tillämpningsområde som 36 kap. 1 § brottsbalken. Bestämmelsen innebär således att utbyte av brott enligt lagen eller vad någon tagit emot som ersättning för kostnader i samband med sådant brott, om mottagandet utgör brott enligt lagen, får förverkas om det inte är uppenbart oskäligt. I stället för det mottagna får dess värde förklaras förverkat.

7 §

Paragrafen är, med undantag för vissa språkliga och redaktionella ändringar, utformad i överensstämmelse med och har samma tillämpningsområde som 36 kap. 2 § brottsbalken. Någon saklig ändring i förhållande till den paragrafen är alltså inte åsyftad. Bestämmelsen innebär således att egendom som använts som hjälpmedel vid brott enligt lagen eller som frambragts genom sådant brott får förklaras förverkad om det är påkallat till förebyggande av brott eller annars särskilda skäl föreligger. Detsamma gäller egendom vars användande utgör brott enligt lagen eller som annars någon tagit befattning med på ett sätt som utgör brott. I stället för egendomen kan dess värde förklaras förverkat.

3 §

Ändringen i punkten 6, som behandlas i avsnitt 6.5, innebär att terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:000) om straff för terroristbrott eller försök till sådant brott samt de brott som avses i 5 § samma lag, dvs. stöld, grov stöld, rån, grovt rån, utpressning, urkundsförfalskning, grov urkundsförfalskning eller försök till sådana brott, om de har begåtts med uppsåt att främja terroristbrott, kan lagföras i Sverige oavsett platsen för brottet eller gärningsmannens nationalitet. Inte heller dubbel straffbarhet krävs för lagföring i Sverige, dvs. gärningen behöver inte vara straffbar på orten där den begicks.

13 kap.**5 a §**

Ändringen, som har behandlats i avsnitt 6.4, innebär att bestämmelsen om kapning 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.

Vad som skall förstås med begreppen buss och tung lastbil finns angivet i 2 § lagen (2001:559) om vägtrafikdefinitioner.

Med maskindrivet spårfordon på järnväg, spårväg eller tunnelbana avses detsamma som enligt järnvägstrafiklagen (1985:192) och järnvägssäkerhetslagen (1990:1157).

För att bestämmelsen om kapning skall äga tillämpning krävs att de uppräknade fordonen används i förvärvsverksamhet för befordran av gods eller passagerare. Uttrycket förvärvsverksamhet har samma betydelse här som det har i annan trafiklagstiftning. I detta begrepp ingår således yrkesmässig trafik i enlighet med 1 kap. 1 § yrkestrafiklagen (1998:490) som i nu aktuellt avseende omfattar buss och tung lastbil. Med yrkesmässig trafik av bl.a. sådana fordon 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 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.

14.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall, m.m.

2 §

Ändringen, som behandlas i avsnitt 8, innebär att terroristbrott enligt lagen (2003:000) om straff för terroristbrott skall anses utgöra särskilt allvarlig brottslighet.

5 §

Ändringen, som behandlas i avsnitt 8, innebär att det straffansvar som föreskrivs enligt denna lag inte skall tillämpas om gärningen är belagd med samma eller strängare straff enligt lagen (2003:000) om straff för terroristbrott.

6 §

Ändringen, som behandlas i avsnitt 8, innebär att svensk domstol skall vara behörig att behandla mål om brott mot lagen som begåtts av svensk medborgare eller utlänning som befinner sig här i riket, även om domsrätt enligt 2 kap. 2 eller 3 § brottsbalken inte föreligger och detta även om brottet enligt 5 § i denna lag skall bestraffas enligt lagen (2003:000) om straff för terroristbrott.

14.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (1952:98) med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål

1 §

Ändringen, som behandlats i avsnitt 9, innebär att terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:000) om straff för terroristbrott samt försök, förberedelse och stämpling till sådant brott kommer att omfattas av bestämmelserna i 1952 års tvångsmedelslag.

14.5 Förslaget till lag om ändring i lagen (2000:1225) om straff för smuggling

1 §

Ändringen, som behandlats i avsnitt 10, innebär att de särskilda föreskrifterna om befogenheter för Tullverket, tjänstemän vid Tullverket och tjänstemän vid Kustbevakningen när det gäller förundersökning och tvångsmedel skall äga tillämpning även när det gäller sådant terroristbrott som avses i 3 § 18 jämförd med 2 § lagen (2003:000) om straff för terroristbrott. Befogenheterna omfattar emellertid inte rätten att väcka åtal eller besluta om förverkande enligt 32 §.

Ändringen i tredje stycket är endast av redaktionell natur och är föranledd av att lagen vid en tidigare ändring har angivits på felaktigt sätt. Lagen heter rätteligen lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen.

14.6 Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen (1989:529)

4 kap.**11 §**

Ändringen, som behandlats i avsnitt 10, innebär att uttrycket våld, hot eller tvång för politiska syften utmönstras ur lagstiftningen och ersätts

14.7 Förslaget till lag om ändring i lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll

1 §

Ändringen, som behandlats i avsnitt 10, innebär att uttrycket våld, hot eller tvång för politiska syften utmönstras ur lagstiftningen och ersätts av en hänvisning till terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:000) om straff för terroristbrott eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott. För att en utlänning skall kunna utvisas med stöd av lagen krävs således att det kan befaras att han eller hon kommer att begå eller medverka till sådan brottslighet.

Ändringen bör i praktiken inte medföra några större förändringar av de bedömningar som görs enligt lagen. De brott som omfattas av lagen om straff för terroristbrott är i princip desamma som avses med uttrycket ”våld, hot eller tvång för politiska syften” och dessutom berörs inte övriga rekvisit samt de beviskrav som finns i paragrafen av ändringen. Syftet med lagen, att presumtiva terrorister inte skall få vistas i Sverige, påverkas således inte. Det handlar alltså inte om att klassificera begångna brott utan att med hänsyn till vad som är känt om utlänningens tidigare verksamhet och övriga omständigheter bedöma om han eller hon kan befaras begå eller medverka till terroristbrott eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott.

Det krävs inte att det föreligger konkreta bevis om ett visst brott. Om så är fallet skall utredning av detta brott ske enligt sedvanliga straffprocessuella regler. Vad som dock krävs är att de uppgifter som finns om personen i fråga ger anledning att befara att han eller hon kommer att begå eller medverka till en gärning av sådant slag som omfattas av lagen om straff för terroristbrott.

19 §

Ändringen, som behandlats i avsnitt 10, innebär att uttrycket våld, hot eller tvång för politiska syften utmönstras ur lagstiftningen och ersätts med en hänvisning till terroristbrott enligt lagen (2003:000) om straff för terroristbrott. För att en utlänning skall kunna underkastas de straffprocessuella tvångsmedel som anges i paragrafen krävs således att det är av betydelse för att utröna om utlänningen eller en organisation eller grupp som han eller hon tillhör eller verkar för, planlägger eller förbereder terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:000) om straff för terroristbrott.

14.8 Förslaget till lag om ändring i lagen (1990:217) om skydd för samhällsviktiga anläggningar

1 §

Ändringen, som behandlats i avsnitt 10, innebär att uttrycket våld, hot eller tvång för politiska syften utmönstras ur lagstiftningen och ersätts

med en hänvisning till terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:000) om straff för terroristbrott. Prop. 2002/03:38

14.9 Förslaget till lag om ändring i säkerhetsskyddslagen (1996:627)

6 §

Ändringen, som behandlats i avsnitt 10, innebär att uttrycket våld, hot eller tvång för politiska syften utmönstras ur lagstiftningen och ersätts med en hänvisning till terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:000) om straff för terroristbrott. Ändringen medför således att uttrycket "terrorism", som förekommer i 1, 6, 7, 11, och 14 §§ säkerhetsskyddslagen, blir likalydande med innehållet i 2 § lagen om straff för terroristbrott.

22 §

Ändringen i *första stycket*, som behandlats i avsnitt 10, innebär att uppgifter om dom och misstanke om brott som avses i 2 § lagen (2003:000) om straff för terroristbrott fogats till uppräknningen av sådana uppgifter som får lämnas ut vid registerkontroll. Även uppgift om försök och förberedelse till terroristbrott får lämnas ut.

14.10 Förslaget till lag om ändring i polisdatalagen (1998:622)

32 och 33 §§

Ändringarna, som behandlats i avsnitt 10, innebär att uttrycket terrorism ersätts med en hänvisning till terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:000) om straff för terroristbrott.

14.11 Förslaget till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

5 kap.

1 §

Ändringen, som behandlats i avsnitt 10, innebär att uttrycket terrorism ersätts med en hänvisning till terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:000) om straff för terroristbrott.

14.12 Förslaget till lag om ändring i lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt

31 och 58 a §§

Ändringarna, som behandlats i avsnitt 10, innebär att uttrycket våld, hot eller tvång för politiska syften utmönstras ur lagstiftningen och ersätts med en hänvisning till terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:000) om straff för terroristbrott.

14.13 Förslaget till lag om ändring i lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård Prop. 2002/03:38

8 §

Ändringen, som behandlats i avsnitt 10, innebär att uttrycket våld, hot eller tvång för politiska syften utmönstras ur lagstiftningen och ersätts med en hänvisning till terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:000) om straff för terroristbrott.

RÅDETS RAMBESLUT 2002/475/RIF

av den 13 juni 2002

om bekämpande av terrorism

EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR FATTAT DETTA RAMBESLUT

med beaktande av Fördraget om Europeiska unionen, särskilt artikel 29, artikel 31 e och artikel 34.2 b i detta,

med beaktande av kommissionens förslag¹,

med beaktande av Europaparlamentets yttrande², och

av följande skäl:

(1) Europeiska unionen bygger på de allmängiltiga värdena mänsklig värdighet, frihet, jämlikhet och solidaritet, respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Den grundar sig på principerna om demokrati och om rättsstaten, principer som är gemensamma för medlemsstaterna.

(2) Terrorismen är en av de allvarligaste överträdelserna av dessa principer. I La Gomera-förklaringen, som antogs vid rådets informella möte den 14 oktober 1995, fördöms terrorismen som ett hot mot demokratin, mot det fria utövandet av de mänskliga rättigheterna och mot den ekonomiska och sociala utvecklingen.

(3) Alla eller vissa medlemsstater är parter i ett antal konventioner om terrorism. I Europarådets konvention av den 27 januari 1977 om bekämpande av terrorism betraktas terroristbrott inte som politiska brott, som brott förknippade med politiska brott eller som brott inspirerade av politiska motiv. Förenta nationerna har antagit konventionen om bekämpande av bombattentat av terrorister av den 15 december 1997 och konventionen om bekämpande av finansiering av terrorism av den 9 december 1999. För närvarande pågår inom Förenta nationerna förhandlingar om ett utkast till en övergripande konvention mot terrorism.

(4) På Europeiska unionens nivå antog rådet den 3 december 1998 rådets och kommissionens handlingsplan för att på bästa sätt genomföra bestämmelserna i Amsterdamfördraget om upprättande av ett område

¹ EGT C 322 E, 27.11.2001, s. 300.

² Yttrandet avgivet den 6 februari 2002 (ännu ej offentliggjort i EGT).

med frihet, säkerhet och rättvisa³. Vidare bör hänsyn tas till rådets slutsatser av den 20 september 2001 samt den handlingsplan mot terrorism som antogs av Europeiska rådets extra möte den 21 september 2001. En hänvisning till terrorism gjordes i slutsatserna från Europeiska rådet i Tammerfors den 15–16 oktober 1999 och från Europeiska rådet i Santa Maria da Feira den 19–20 juni 2000. Terrorism nämndes också i kommissionens meddelande till rådet och Europaparlamentet om halvårsuppdateringen av resultattavlan för framstegen i skapandet av ett område med frihet, säkerhet och rättvisa i Europeiska unionen (andra halvåret 2000). Dessutom antog Europaparlamentet den 5 september 2001 en rekommendation om bekämpande av terrorism. Vidare bör det erinras om att de ledande industriländerna (G7) och Ryssland vid sitt möte i Paris den 30 juli 1996 förordade 25 åtgärder för att bekämpa terrorismen.

(5) Europeiska unionen har vidtagit många särskilda åtgärder för att bekämpa terrorism och organiserad brottslighet: rådets beslut av den 3 december 1998 om att ge Europol i uppdrag att behandla brott som begåtts eller misstänks bli begångna i samband med terroristaktiviteter som riktar sig mot liv, hälsa, personlig frihet och egendom⁴, rådets gemensamma åtgärd 96/610/RIF av den 15 oktober 1996 om att upprätta och föra ett register över specialiserad kompetens, skicklighet och sakkunskap när det gäller att bekämpa terrorism för att underlätta samarbetet om att bekämpa terrorism mellan Europeiska unionens medlemsstater⁵, rådets gemensamma åtgärd 98/428/RIF av den 29 juni 1998 om inrättande av ett europeiskt rättsligt nätverk⁶ med ansvar för frågor om terroristbrott (se särskilt artikel 2), rådets gemensamma åtgärd 98/733/RIF av den 21 december 1998 om att göra deltagande i en kriminell organisation i Europeiska unionens medlemsstater till ett brott⁷ samt rådets rekommendation av den 9 december 1999 om samarbete i kampen mot finansiering av terroristgrupper⁸.

(6) En tillnärmning av definitionen av terroristbrott bör ske i alla medlemsstater, inbegripet definitionen av brott som begås av terroristgrupper. Dessutom bör påföljder och sanktioner som återspeglar allvaret i sådana brott föreskrivas för fysiska och juridiska personer som begått eller är ansvariga för sådana brott.

(7) Regler om jurisdiktion bör fastställas för att säkerställa att terroristbrottet kan bli föremål för en effektiv lagföring.

(8) Offren för terroristbrott är sårbara, och särskilda åtgärder bör därför vidtas med tanke på dem.

(9) Eftersom målen för den föreslagna åtgärden inte i tillräcklig grad ensidigt kan uppnås av medlemsstaterna och de därför på grund av beho-

³ EGT C 19, 23.1.1999, s. 1.

⁴ EGT C 26, 30.1.1999, s. 22.

⁵ EGT L 273, 25.10.1996, s. 1.

⁶ EGT L 191, 7.7.1998, s. 4.

⁷ EGT L 351, 29.12.1998, s. 1.

⁸ EGT C 373, 23.12.1999, s. 1.

vet av ömsesidighet bättre kan uppnås på unionsnivå, kan unionen vidta åtgärder i enlighet med subsidiaritetsprincipen. I enlighet med proportionalitetsprincipen i samma artikel går detta rambeslut inte utöver vad som är nödvändigt för att uppnå dessa mål.

(10) Detta rambeslut respekterar de grundläggande rättigheterna, såsom de säkerställs i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna, och som de följer av de författningens traditioner som är gemensamma för medlemsstaterna såsom principer i gemenskapsrätten. Unionen iakttar de principer som fastställs i artikel 6.2 i Fördraget om Europeiska unionen och avspeglas i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, särskilt kapitel VI i denna. Inget i detta rambeslut kan tolkas som om syftet vore att begränsa eller hindra 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.

(11) Detta rambeslut reglerar inte de väpnade styrkornas verksamhet under en väpnad konflikt enligt definition i internationell humanitär rätt, av vilken denna regleras, och en stats väpnade styrkors verksamhet när de utövar sina officiella uppgifter, i den mån denna regleras av andra regler i internationell lagstiftning.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

Artikel 1

Terroristbrott och rättigheter och grundläggande principer

1. Varje medlemsstat skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att de uppsåtliga handlingar som avses i punkterna a–i och som genom sin art eller sitt sammanhang allvarligt kan skada ett land eller en internationell organisation skall betraktas som terroristbrott i enlighet med brottsbeskrivningarna i nationell lagstiftning, när de begås i syfte att

- injaga allvarlig fruktan hos en befolkning,
 - otillbörligen tvinga offentliga organ eller en internationell organisation att utföra eller att avstå från att utföra en viss handling, eller
 - allvarligt destabilisera eller förstöra de grundläggande politiska, konstitutionella, ekonomiska eller sociala strukturerna i ett land eller i en internationell organisation,
- a) angrepp mot en persons liv som kan leda till döden,
 - b) allvarliga angrepp på en persons fysiska integritet,
 - c) människorov eller tagande av gisslan,

d) förorsakande av omfattande förstörelse av en regeringsanläggning eller offentlig anläggning, transportsystem, infrastruktur, inklusive data-system, en fast plattform belägen på kontinentalsockeln, en offentlig plats eller privat egendom, som kan komma att utsätta människoliv för fara eller förorsaka betydande ekonomiska förluster,

e) kapning av luftfartyg och fartyg eller andra kollektiva transportmedel eller godstransportmedel,

f) tillverkning, innehav, förvärv, transport, tillhandahållande eller användning av skjutvapen, sprängämnen eller kärnvapen, av biologiska eller kemiska vapen, samt, när det gäller biologiska och kemiska vapen, forskning och utveckling,

g) utsläpp av farliga ämnen eller orsakande av brand, översvämningar eller explosioner, vilka utsätter människoliv för fara,

h) att störa eller avbryta försörjningen av vatten, elkraft eller andra grundläggande naturresurser, när detta utsätter människoliv för fara,

i) hot om att utföra någon av de handlingar som räknas upp i punkterna a–h.

2. Detta rambeslut skall inte kunna ha som effekt att skyldigheten att respektera de grundläggande rättigheterna och de grundläggande rättsprinciperna i enlighet med vad som fastställs i artikel 6 i Fördraget om Europeiska unionen på något sätt ändras.

Artikel 2

Brott som begås av en terroristgrupp

1. I detta rambeslut avses med *terroristgrupp* en strukturerad grupp, inrättad för en viss tid, bestående av mer än två personer, som handlar i samförstånd för att begå terroristbrott. Med termen *strukturerad grupp* avses en grupp som inte tillkommit slumpartat i det omedelbara syftet att begå ett brott och som inte nödvändigtvis har formellt fastställda roller för medlemmarna, kontinuitet i sammansättningen eller en noggrant utarbetad struktur.

2. Varje medlemsstat skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att straffbelägga följande uppsåtliga handlingar:

a) Att leda en terroristgrupp.

b) Att delta i en terroristgrupps verksamhet, vari inbegripes att förse den med information eller ge den materiellt stöd eller bidra med varje form av finansiering av gruppens verksamhet, med vetskap om att deltagandet kommer att bidra till gruppens brottsliga verksamhet.

Artikel 3

Brott med anknytning till terroristverksamhet

Varje medlemsstat skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att även följande handlingar skall betraktas som brott med anknytning till terroristverksamhet:

a) Grov stöld som begås i syfte att utföra någon av de handlingar som räknas upp i artikel 1.1.

b) Utpressning i syfte att begå någon av de handlingar som anges i artikel 1.1.

c) Upprättande av förfalskade administrativa dokument i syfte att utföra någon av de handlingar, som räknas upp i artiklarna 1.1 a–h och 2.2 b.

Artikel 4

Anstiftan, medhjälp, försök

1. Varje medlemsstat skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att straffbelägga anstiftan av eller medhjälp till ett av de brott som anges i artikel 1.1 och artiklarna 2 eller 3.

2. Varje medlemsstat skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att straffbelägga försök att begå ett av de brott som anges i artikel 1.1 och artikel 3, med undantag för innehav enligt artikel 1.1 f och brott enligt artikel 1.1 i.

Artikel 5

Påföljder

1. Varje medlemsstat skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att de brott som anges i artiklarna 1–4 skall beläggas med effektiva, proportionella och avskräckande straffrättsliga påföljder, som kan medföra utlämning.

2. Varje medlemsstat skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att terroristbrott som avses i artikel 1.1 och sådana brott som anges i artikel 4, i den mån de hänför sig till terroristbrott, skall beläggas med ett frihetsstraff som är strängare än det som föreskrivs i nationell lag för sådana brott, när det inte föreligger ett sådant särskilt uppsåt som krävs enligt artikel 1.1, utom då de föreskrivna påföljderna redan är de maximistraff som kan dömas ut enligt nationell lag.

3. Varje medlemsstat skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att sådana brott som anges i artikel 2 skall beläggas med ett frihetsstraff med ett maximistraff på minst 15 år för brott enligt artikel 2.2 a och på minst 8 år för brott som anges i artikel 2.2 b. När det brott

som är angivet i artikel 2.2 a endast avser handlingar enligt artikel 1.1 i, skall maximistraffet vara minst 8 år.

Prop. 2002/03:38
Bilaga 1

Artikel 6

Särskilda omständigheter

Varje medlemsstat får vidta de åtgärder som är nödvändiga för att de påföljder som anges i artikel 5 skall kunna lindras, om gärningsmannen

- a) tar avstånd från sin terroristverksamhet, och
- b) förser administrativa eller rättsliga myndigheter med uppgifter, som de inte skulle ha kunnat erhålla på annat sätt och som hjälper dem att
 - i) förebygga eller mildra effekterna av brottet,
 - ii) identifiera eller väcka åtal mot de övriga gärningsmännen,
 - iii) finna bevis, eller
 - iv) förebygga ytterligare brott som anges i artiklarna 1–4.

Artikel 7

Juridiska personers ansvar

1. Varje medlemsstat skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att juridiska personer skall kunna hållas ansvariga för något av de brott som anges i artiklarna 1–4, om dessa begås till deras förmån av någon person som agerar antingen enskilt eller som en del av den juridiska personens organisation och som har en ledande ställning inom den juridiska personen, grundad på

- a) befogenhet att företräda den juridiska personen,
- b) befogenhet att fatta beslut på den juridiska personens vägnar,
- c) befogenhet att utöva kontroll inom den juridiska personen.

2. Förutom de fall som angivits i punkt 1 skall varje medlemsstat vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att en juridisk person skall kunna hållas ansvarig, när brister i övervakning eller kontroll som skall utföras av en sådan person som avses i punkt 1 har gjort det möjligt för en person som är underställd den juridiska personen att till förmån för denna juridiska person begå något av de brott som anges i artiklarna 1–4.

3. Den juridiska personens ansvar enligt punkterna 1 och 2 skall inte utesluta lagföring av de fysiska personer som är gärningsmän, anstiftare eller medhjälpare till sådana brott som anges i artiklarna 1–4.

Artikel 8

Prop. 2002/03:38
Bilaga 1

Påföljder för juridiska personer

Varje medlemsstat skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att en juridisk person som förklarats ansvarig i enlighet med artikel 7 skall kunna bli föremål för effektiva, proportionella och avskräckande påföljder, som innefattar bötesstraff eller administrativa avgifter och eventuellt andra påföljder, som t.ex.

- a) frångående av rätt till offentliga förmåner eller stöd,
- b) tillfälligt eller permanent näringsförbud,
- c) rättslig övervakning,
- d) rättsligt beslut om upplösning av verksamheten,
- e) tillfällig eller permanent stängning av företag som har utnyttjats för att begå brottet.

Artikel 9

Behörighet och åtal

1. Varje medlemsstat skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att fastställa sin behörighet beträffande sådana brott som anges i artiklarna 1–4 i följande fall:

- a) Brottet har begåtts helt eller delvis inom dess territorium. Varje medlemsstat kan utsträcka sin behörighet om brottet har begåtts inom en medlemsstats territorium.
- b) Brottet har begåtts ombord på ett fartyg som för landets flagg eller ett luftfartyg registrerat i landet.
- c) Gärningsmannen är medborgare eller bosatt i landet.
- d) Brottet har begåtts till förmån för en juridisk person som är etablerad inom dess territorium.
- e) Brottet har begåtts mot dess institutioner eller befolkning, eller mot en av Europeiska unionens institutioner eller ett organ som inrättats i enlighet med fördragen om upprättandet av den Europeiska gemenskapen eller Fördraget om Europeiska unionen och som har sitt säte i den medlemsstaten.

2. När brottet faller under fler än en medlemsstats behörighet och vilken som helst av dessa stater kan lagföra brottet på grundval av samma omständigheter, skall de berörda medlemsstaterna samarbeta för att bestämma vilken av dem som skall lagföra gärningsmännen för att om möjligt centralisera lagföringen till en enda medlemsstat. I detta syfte kan

medlemsstaterna anlita alla de organ eller mekanismer som inrättats i Europeiska unionen för att underlätta samarbetet mellan de rättsliga myndigheterna och samordningen av deras verksamhet. Följande omständigheter skall beaktas i successiv ordning:

- Medlemsstaten skall vara den inom vars territorium brottet begåtts.
- Medlemsstaten skall vara den i vilken gärningsmannen är medborgare eller bosatt.
- Medlemsstaten skall vara den som offren kommer ifrån.
- Medlemsstaten skall vara den på vars territorium gärningsmannen påträffats.

3. Varje medlemsstat skall även vidta de åtgärder som är nödvändiga för att fastställa sin behörighet beträffande de brott som anges i artiklarna 1–4 i de fall den vägrar att överlämna eller utlämna en person som misstänks för eller som dömts för ett sådant brott till en annan medlemsstat eller till tredje land.

4. Varje medlemsstat skall se till att dess behörighet omfattar sådana fall där ett brott som anges i artiklarna 2 och 4 helt eller delvis har begåtts på dess territorium, oavsett var terroristgruppen är baserad och varifrån den utövar sin brottsliga verksamhet.

5. Denna artikel skall inte utesluta utövandet av den straffrättsliga behörighet som fastställs i en medlemsstat enligt dess nationella lagstiftning.

Artikel 10

Skydd av och stöd till brottsoffer

1. Medlemsstaterna skall säkerställa att utredning av eller åtal för de brott som omfattas av detta rambeslut inte är beroende av ett brottsoffers anmälan eller anklagelse, åtminstone om dessa handlingar utförts på medlemsstatens territorium.

2. Förutom de åtgärder som föreskrivs i rådets rambeslut 2001/220/RIF av den 15 mars 2001 om brottsoffrets ställning i straffrättsliga förfaranden⁹, skall varje medlemsstat om det är nödvändigt, vidta varje möjlig åtgärd för att säkerställa att brottsoffrets familj får ett lämpligt stöd.

⁹ EGT L 82, 22.3.2001, s. 1.

Artikel 11

Genomförande och rapporter

1. Medlemsstaterna skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att följa bestämmelserna i detta rambeslut senast den 31 december 2002.

2. Medlemsstaterna skall till rådets generalsekretariat och kommissionen senast den 31 december 2002 översända texten till de bestämmelser som de antar för att i den nationella lagstiftningen införa de åtaganden som följer av detta rambeslut. På grundval av en rapport som upprättas på grundval av denna information och en skriftlig rapport från kommissionen skall rådet senast den 31 december 2003 bedöma om medlemsstaterna har vidtagit de åtgärder som är nödvändiga för att följa detta rambeslut.

3. I kommissionens rapport skall det särskilt anges hur medlemsstaterna i sin straffrätt har införlivat den skyldighet som anges i artikel 5.2.

Artikel 12

Territoriellt tillämpningsområde

Detta rambeslut skall tillämpas på Gibraltar.

Artikel 13

Ikraftträdande

Detta rambeslut träder i kraft samma dag som det offentliggörs i Officiella tidningen.

Utfärdat i Luxemburg den 13 juni 2002.

På rådets vägnar
M. RAJOY BREY
Ordförande

Uttalande som tagits till rådets protokoll i samband med att rambeslutet antogs den 13 juni 2002

Uttalande från rådet

1. "Rådet förklarar att ett brott som avser hot enligt artikel 1. i skall anses vara definierat i enlighet med den nationella lagstiftningen i den berörda medlemsstaten. Om detta brott skulle behöva en ytterligare brottsrubricering, ett "trovärdigt" hot, är det i enlighet med rambeslutet tillåtet att tolka rättsakten på ett sådant sätt. I det fall rambeslutet avser ledning av en terroristgrupp som aldrig begår något brott, utan endast hotar att begå sådana brott, är det i enlighet med rambeslutet tillåtet att tolka rättsakten så att detta särskilda brott straffas med ett maximistraff på minst 8 år."

2. "Rådet förklarar att rambeslutet om bekämpande av terrorism omfattar handlingar som av alla medlemsstater i Europeiska unionen betraktas som allvarliga överträdelser av deras straffrätt, begångna av personer vars syften utgör ett hot mot deras demokratiska samhällen, som respekterar rättsstaten och den civilisation på vilka dessa samhällen bygger. Det måste tolkas på detta sätt och inte så att man hävdar att beteendet hos dem som har arbetat för att bevara och återupprätta dessa demokratiska värden, vilket i synnerhet var fallet i några medlemsstater under andra världskriget, nu kan betraktas som "terroristhandlingar". Det får inte heller tolkas så att man på terroristgrunder anklagar personer som utövar sin grundläggande rätt att lägga fram sina åsikter, även om de begår brott när det utövar en sådan rätt."

Uttalande från rådet om artikel 1.1 f

"Rådet är överens om att rambeslutet inte ålägger medlemsstaterna en skyldighet att kriminalisera de handlingar som avses i artikel 1.1 f, om dessa inte utförs i avsikt att begå ett terroristbrott."

1 Förslag till lag om straff för terroristbrott

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Denna lag innehåller bestämmelser för genomförande av Europeiska unionens rambeslut om bekämpande av terrorism av den 13 juni 2002 (RIF/XXX/2002).

Lagen syftar till att skydda grundvalarna för ett demokratiskt samhälle mot allvarliga angrepp. Lagen är inte avsedd att omfatta handlingar som innebär utövande av den grundläggande rättigheten att föra fram sin åsikt, även om ett brott begås när denna rättighet utövas.

2 § För *terroristbrott* döms den som begår en gärning som anges i 3 §, om gärningen allvarligt kan skada en stat eller en mellanstatlig organisation och avsikten med gärningen är att

1. injaga allvarlig fruktan hos en befolkning eller en befolkningsgrupp, eller

2. otillbörligen tvinga offentliga organ eller en mellanstatlig organisation att vidta eller att 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.

Straffet är fängelse på viss tid, lägst 4 år och högst 10 år, eller på livstid.

Är brottet mindre grovt, är straffet fängelse, lägst 2 år och högst 6 år. Straffet får inte sättas under den lägsta gräns som enligt brottsbalken är föreskriven för gärningen.

3 § Följande gärningar kan utgöra terroristbrott enligt denna lag:

1. mord, 3 kap. 1 § brottsbalken,

2. dråp, 3 kap. 2 § brottsbalken,

3. grov misshandel, 3 kap. 6 § brottsbalken,

4. människorov som inte är mindre grovt, 4 kap. 1 § första stycket brottsbalken,

5. olaga frihetsberövande som inte är mindre grovt, 4 kap. 2 § första stycket brottsbalken,

6. grov skadegörelse, 12 kap. 3 § brottsbalken,

7. mordbrand som inte är mindre allvarlig och grov mordbrand, 13 kap. 1 § första stycket och 2 § brottsbalken,

8. allmänfarlig ödeläggelse som inte är mindre allvarlig, 13 kap. 3 § första och tredje stycket brottsbalken,

9. sabotage och grovt sabotage, 13 kap. 4 och 5 §§ brottsbalken,

10. kapning och sjö- eller luftfartssabotage, 13 kap. 5 a § brottsbalken,

11. flygplatssabotage, 13 kap. 5 b § brottsbalken,

12. spridande av gift eller smitta, 13 kap. 7 § brottsbalken,

13. olovlig befattning med kemiska vapen, 22 kap. 6 a § brottsbalken,

14. grovt vapenbrott, 9 kap. 1 § andra stycket vapenlagen (1996:67),

15. brott mot 21 § tredje stycket lagen (1988:868) om brandfarliga och explosiva varor¹,

16. brott mot 25 och 26 §§ lagen (1992:1300) om krigsmateriel, om brottet är grovt och avser kärnladdningar, radiologiska, biologiska och kemiska stridsmedel, apparater och andra anordningar för spridning av radiologiska, biologiska och kemiska stridsmedel samt speciella delar och substanser till sådant material,

17. grov smuggling, 5 § lagen (2000:1225) om straff för smuggling, om brottet avser sådana varor som omfattas av 14–16,

18. olaga hot som är grovt, 4 kap. 5 § andra stycket brottsbalken, och som innebär hot om att begå någon av de gärningar som avses i 1–17.

4 § För försök, förberedelse eller stämpling till samt underlåtenhet att avslöja terroristbrott döms till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken.

5 § Utbyte av brott enligt denna lag skall förklaras förverkat, om det inte är uppenbart oskäligt. Detsamma gäller vad någon tagit emot som ersättning för kostnader i samband med sådant brott, om mottagandet utgör brott enligt denna lag. I stället för det mottagna får dess värde förklaras förverkat.

6 § Egendom som använts som hjälpmedel vid brott enligt denna lag eller som frambringats genom sådant brott får förklaras förverkad, om det behövs för att förebygga brott eller om det finns andra särskilda skäl. Detsamma gäller egendom vars användande utgör brott enligt denna lag eller med vilken annars tagits befattning som utgör sådant brott. I stället för egendomen kan dess värde förklaras förverkat.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2003.

¹ Träder i kraft den 1 juli 2002 (prop. 2001/02:59, bet. 2001/02:KU23, rskr. 2001/02:234, SFS 2002:340).

2 Förslag till lag om ändring i brottsbalken

Prop. 2002/03:38
Bilaga 3

Häri genom föreskrivs i fråga om brottsbalken att 2 kap. 2 och 3 §§ samt 13 kap. 5 a § skall ha följande lydelse,

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

2 §²

För brott som begåtts utom riket dömes efter svensk lag och vid svensk domstol, om brottet begåtts

1. av svensk medborgare eller av utlänning med hemvist i Sverige,
 2. av utlänning utan hemvist i Sverige, som efter brottet blivit svensk medborgare eller tagit hemvist här i riket eller som är dansk, finsk, isländsk eller norsk medborgare och finnes här, *eller*
 3. av annan utlänning som finnes här i riket och å brottet enligt svensk lag kan följa fängelse i mer än sex månader.
2. av utlänning utan hemvist i Sverige, som efter brottet blivit svensk medborgare eller tagit hemvist här i riket eller som är dansk, finsk, isländsk eller norsk medborgare och finnes här,
 3. av annan utlänning som finnes här i riket och å brottet enligt svensk lag kan följa fängelse i mer än sex månader, *eller*
 4. i näringsverksamhet som utövas av en juridisk person som har sitt hemvist i Sverige.

Första stycket gäller ej, om gärningen är fri från ansvar enligt lagen på gärningsorten eller om den begåtts inom område som ej tillhör någon stat och enligt svensk lag svårare straff än böter icke kan följa på gärningen.

I fall som avses i denna paragraf må ej ådömas påföljd som är att anse som strängare än det svåraste straff som är stadgat för brottet enligt lagen på gärningsorten.

3 §³

För brott som begåtts utom riket döms även i annat fall än som avses i 2 § efter svensk lag och vid svensk domstol,

1. om brottet förövats på svenskt fartyg eller luftfartyg, eller om det begåtts i tjänsten av befälhavaren eller någon som tillhörde besättningen på sådant fartyg,
2. om brottet begåtts av någon som tillhör Försvarmakten på ett område där en avdelning av Försvarmakten befann sig eller om det begåtts av någon annan på ett sådant område och avdelningen befann sig där för annat ändamål än övning,
3. om brottet begåtts vid tjänstgöring utom riket av någon som är anställd i utlandsstyrkan inom Försvarmakten eller som tillhör Polisens utlandsstyrka,
 - 3 a. om brottet har begåtts i tjänsten utom riket av en polisman, tulltjänsteman eller tjänsteman vid Kustbevakningen, som utför gränsöver-

² Senaste lydelse 1972:812.

³ Senaste lydelse 2001:31.

skridande arbetsuppgifter enligt en internationell överenskommelse som Sverige har tillträtt,

4. om brottet förövats mot Sverige, svensk kommun eller annan menighet eller svensk allmän inrättning,

5. om brottet begåtts inom område som ej tillhör någon stat och förövats mot svensk medborgare, svensk sammanslutning eller enskild inrättning eller mot utlänning med hemvist i Sverige,

6. om brottet är kapning, sjö- eller luftfartssabotage, flygplatssabotage, penningförfalskning, försök till sådana brott, folkrättsbrott, olovlig befattning med kemiska vapen, olovlig befattning med minor eller osann eller ovarsam utsaga inför en internationell domstol, eller

7. om det lindrigaste straff som i svensk lag är stadgat för brottet är fängelse i fyra år eller däröver.

13 kap

5 a §⁴

Den som 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, döms för *kapning* till fängelse i högst fyra år. Detsamma gäller den som genom olaga tvång bemäktigar sig en plattform i havet som är avsedd för verksamhet för utforskning eller utvinning av naturtillgångar eller för något annat ekonomiskt ändamål.

4. om brottet förövats mot Sverige, svensk kommun eller annan menighet eller svensk allmän inrättning, *eller mot en av Europeiska unionens institutioner eller ett organ som inrättats i enlighet med fördragen om upprättandet av den Europeiska gemenskapen eller Fördraget om Europeiska unionen och som har sitt hemvist i Sverige,*

6. om brottet är kapning, sjö- eller luftfartssabotage, flygplatssabotage, penningförfalskning, *terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:xxx) om straff för terroristbrott*, försök till sådana brott, folkrättsbrott, olovlig befattning med kemiska vapen, olovlig befattning med minor eller osann eller ovarsam utsaga inför en internationell domstol, eller

Den som genom olaga tvång bemäktigar sig eller ingriper i manövreringen av

1. ett luftfartyg,
2. ett fartyg, som används i civil yrkesmässig sjöfart för befordran av gods eller passagerare, bogsering, bärgning, fiske eller annan fångst, *eller*
3. *en buss, en tung lastbil eller ett maskindrivet spårfordon på järnväg, spårväg eller tunnelbana, som används i förvärvsverksamhet för befordran av gods eller passagerare,*

döms för *kapning* till fängelse i högst fyra år. Detsamma gäller den som genom olaga tvång bemäktigar

⁴ Senaste lydelse 1990:416.

sig en plattform i havet som är avsedd för verksamhet för utforskning eller utvinning av naturtillgångar eller för något annat ekonomiskt ändamål.

Prop. 2002/03:38
Bilaga 3

Den som i annat fall

1. förstör eller allvarligt skadar ett sådant fartyg eller en sådan plattform som anges i första stycket eller ett luftfartyg i trafik, eller

2. vidtar en åtgärd som är ägnad att framkalla fara för säkerheten för ett sådant fartyg eller en sådan plattform som anges i första stycket eller för ett luftfartygs säkerhet under flygning

döms för *sjö- eller luftfartssabotage* till fängelse i högst fyra år.

Är brott som i första eller andra stycket sägs att anse som grovt, dömes till fängelse på viss tid, lägst två och högst tio år, eller på livstid. Vid bedömande huruvida brottet är grovt skall särskilt beaktas, om därigenom framkallats fara för flera människoliv eller om gärningen eljest varit av särskilt farlig art.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2003.

3 Förslag till lag om ändring i lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall, m.m.

Prop. 2002/03:38
Bilaga 3

Härigenom föreskrivs att 2, 5 och 6 §§ lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall, m.m.⁵ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §

Med särskilt allvarlig brottslighet avses i denna lag

1. mord, dråp, grov misshandel, människorov, olaga frihetsberövande, grovt olaga tvång, mordbrand, grov mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse, sabotage och spridande av gift eller smitta om syftet med gärningen är att injaga skräck i en befolkning eller en befolkningsgrupp eller att förmå en regering eller en internationell organisation att vidta eller att avstå från att vidta en åtgärd,

2. grovt sabotage, kapning, sjö- eller luftfartssabotage och flygplatsabotage, 2. *terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:xxx) om straff för terroristbrott*, grovt sabotage, kapning, sjö- eller luftfartssabotage och flygplatsabotage,

3. sådan brottslighet som avses i artikel 1 i den internationella konventionen den 17 december 1979 mot tagande av gisslan, artikel 7 i konventionen den 3 mars 1980 om fysiskt skydd av kärnämne samt artikel 2 i den internationella konventionen den 15 december 1997 om bekämpande av bombattentat av terrorister,

4. mord, dråp, misshandel, grov misshandel, människorov, olaga frihetsberövande, grov skadegörelse, mordbrand, grov mordbrand samt hot om sådana brott, om gärningen utförs mot sådana internationellt skyddade personer som avses i konventionen den 14 december 1973 om förebyggande och bestraffning av brott mot diplomater och andra internationellt skyddade personer.

5 §

Om gärningen är belagd med samma eller strängare straff i brottsbalken skall inte dömas till straff enligt 3 och 4 §§ i denna lag.

Om gärningen är belagd med samma eller strängare straff i brottsbalken *eller i lagen (2003:xxx) om straff för terroristbrott* skall inte dömas till straff enligt 3 och 4 §§ i denna lag.

6 §

Svensk medborgare eller utlänning som befinner sig här i riket och som har begått brott enligt 3 eller 4 § i denna lag döms vid

Svensk medborgare eller utlänning som befinner sig här i riket och som har begått brott enligt 3 eller 4 § i denna lag döms vid

⁵ Träder i kraft den 1 juli 2002 (prop. 2001/02:149, bet. 2001/02:JuU25, rskr. 2001/02:268).

svensk domstol även om domsrätt enligt 2 kap. 2 eller 3 § brottsbalken inte föreligger. Detta gäller även om brottet i enlighet med 5 § i denna lag skall bestraffas enligt brottsbalken.

Bestämmelser om krav på tillstånd att väcka åtal i vissa fall finns i 2 kap. 5 § brottsbalken.

svensk domstol även om domsrätt enligt 2 kap. 2 eller 3 § brottsbalken inte föreligger. Detta gäller även om brottet i enlighet med 5 § i denna lag skall bestraffas enligt brottsbalken *eller lagen (2003:xxx) om straff för terroristbrott.*

Prop. 2002/03:38
Bilaga 3

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2003.

4 Förslag till lag om ändring i lagen (1952:98) med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål

Prop. 2002/03:38
Bilaga 3

Härigenom föreskrivs att 1 § lagen (1952:98) med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §⁶

Vad i denna lag stadgas skall äga tillämpning vid förundersökning angående

brott som avses i 13 kap. 1, 2, 3, 5 a eller 5 b § brottsbalken, om brottet innefattar gärning varom i 4 § nämnda kap. sägs,

brott som avses i 13 kap. 4 eller 5 §, 18 kap. 1, 3 eller 4 § eller 19 kap. 1, 2, 5, 6, 7, 8 eller 10 § brottsbalken,

brott som avses i 3 kap. 1, 2, 5 eller 6 § eller 4 kap. 1, 2, 3 eller 4 § brottsbalken, om gärningen innebär förgripelse mot Konungen eller annan som är nämnd i 18 kap. 2 § samma balk, *eller*

brott som avses i 3 kap. 1, 2, 5 eller 6 § eller 4 kap. 1, 2, 3 eller 4 § brottsbalken, om gärningen innebär förgripelse mot Konungen eller annan som är nämnd i 18 kap. 2 § samma balk,

brott som avses i 2 § lagen (2003:xxx) om straff för terroristbrott, eller

försök, förberedelse eller stämpling till brott som ovan nämnts, om sådan gärning är belagd med straff.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2003.

⁶ Senaste lydelse 1990:418.

5 Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (1989:529)

Prop. 2002/03:38
Bilaga 3

Härigenom föreskrivs att 4 kap. 11 § utlänningslagen (1989:529) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap. 11 §⁷

Om utvisning av hänsyn till rikets säkerhet och på grund av befarad brottslighet *som innefattar våld, hot eller tvång för politiska syften* finns bestämmelser i lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll.

Om utvisning av hänsyn till rikets säkerhet och på grund av befarad brottslighet *enligt lagen (2003:xxx) om straff för terroristbrott* finns bestämmelser i lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2003.

⁷ Senaste lydelse 1991:573.

6 Förslag till lag om ändring i lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll

Prop. 2002/03:38
Bilaga 3

Härigenom föreskrivs att 1 och 19 §§ lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

En utlänning som inte avvisas eller utvisas enligt utlänningslagen (1989:529), får utvisas ur landet enligt denna lag, om det

1. behövs av hänsyn till rikets säkerhet, eller

2. med hänsyn till vad som är känt om utlänningens tidigare verksamhet och övriga omständigheter kan befaras att han kommer att begå eller medverka till *brottlig gärning som innefattar våld, hot eller tvång för politiska syften.*

Första stycket 2 gäller inte när fara föreligger för sådan gärning i annan stat som har övervägande karaktär av politiskt brott.

2. med hänsyn till vad som är känt om utlänningens tidigare verksamhet och övriga omständigheter kan befaras att han kommer att begå eller medverka till *terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:xxx) om straff för terroristbrott eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott.*

19 §

Utlänningen får underkastas husrannsakan, kroppsvisitation eller kroppsbesiktning, om det är av betydelse för att utröna om utlänningen eller en organisation eller grupp som han tillhör eller verkar för planlägger eller förbereder *någon gärning som innebär våld, hot eller tvång för politiska syften och som innefattar brott för vilket lindrigare straff än fängelse i två år inte är föreskrivet.* Det är också tillåtet att ta fingeravtryck av utlänningen och fotografera honom.

Utlänningen får underkastas husrannsakan, kroppsvisitation eller kroppsbesiktning, om det är av betydelse för att utröna om utlänningen eller en organisation eller grupp som han tillhör eller verkar för planlägger eller förbereder *terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:xxx) om straff för terroristbrott.* Det är också tillåtet att ta fingeravtryck av utlänningen och fotografera honom.

Förordnande om åtgärder enligt första stycket meddelas av rikspolisstyrelsen eller en polismyndighet. I fråga om sådana åtgärder gäller i övrigt 28 kap. rättegångsbalken i tillämpliga delar.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2003.

7 Förslag till lag om ändring i lagen (1990:217) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m.

Prop. 2002/03:38
Bilaga 3

Härigenom föreskrivs att 1 § lagen (1990:217) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m. skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

I denna lag ges bestämmelser om vissa åtgärder till skydd mot

- | | |
|---|---|
| – sabotage, | – sabotage, |
| – användning av våld, hot eller tvång för politiska syften (terrorism), | – terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:xxx) om straff för terroristbrott, |
| – spioneri samt röjande i andra fall av hemliga uppgifter som rör totalförsvaret. | – spioneri samt röjande i andra fall av hemliga uppgifter som rör totalförsvaret. |

I lagen ges också bestämmelser om skydd för allmänheten mot skada som kan uppkomma till följd av militär verksamhet.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2003.

Härigenom föreskrivs att 6 och 22 §§ säkerhetsskyddslagen (1996:627) skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

6 §

Med säkerhetsskydd avses

1. skydd mot spioneri, sabotage och andra brott som kan hota rikets säkerhet,

2. skydd i andra fall av uppgifter som omfattas av sekretess enligt sekretesslagen (1980:100) och som rör rikets säkerhet, och

3. skydd mot *brott som innebär användning av våld, hot eller tvång för politiska syften (terrorism)*, även om brotten inte hotar rikets säkerhet.

3. skydd mot *terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:xxx) om straff för terroristbrott (terrorism)*, även om brotten inte hotar rikets säkerhet.

22 §⁸

Vid registerkontroll enligt 14 § får utlämnandet omfatta alla uppgifter om den kontrollerade som finns i SÄPO-registret eller annars behandlas hos Säkerhetspolisen samt de uppgifter om den kontrollerade som finns i belastningsregistret och i misstankeregistret om dom eller misstanke om brott som avses i

- 3 kap. 1, 2, 5 och 6 §§ brottsbalken,
- 4 kap. 1–6 och 8–9 a §§ brottsbalken,
- 6 kap. 1 och 2 §§ brottsbalken,
- 8 kap. 4–6 §§ brottsbalken,
- 9 kap. 3 och 4 §§ brottsbalken,
- 12 kap. 3 § brottsbalken,
- 13 kap. 1–5 b och 7 §§ brottsbalken,
- 16 kap. 1–3, 5, 6 och 8 §§ brottsbalken,
- 17 kap. 1 § brottsbalken,
- 18 kap. 1 och 3–5 §§ brottsbalken,
- 19 kap. brottsbalken,
- 1 och 3 §§ narkotikastrafflagen (1968:64), *och*
- 9 kap. 1 § vapenlagen (1996:67),
- 1 och 3 §§ narkotikastrafflagen (1968:64),
- 9 kap. 1 § vapenlagen (1996:67), *och*
- 2 § lagen (2003:xxx) om straff för terroristbrott.

Även uppgift om försök och förberedelse till dessa gärningar får lämnas ut.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2003.

⁸ Senaste lydelse 1998:625.

Härigenom föreskrivs att 32 och 33 §§ polisdatalagen (1998:622) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

32 §

Säkerhetspolisen skall föra ett register (SÄPO-registret) som har till ändamål

1. att underlätta spaning i syfte att förebygga och avslöja brott mot rikets säkerhet,

2. att underlätta spaning i syfte att bekämpa *terrorism* och

2. att underlätta spaning i syfte att bekämpa *terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:xxx) om straff för terroristbrott* och

3. att utgöra underlag för registerkontroll enligt säkerhetsskyddslagen (1996:627).

Säkerhetspolisen är personuppgiftsansvarig för behandlingen av personuppgifter i registret.

33 §

SÄPO-registret får innehålla uppgifter som kan hänföras till en enskild person endast

1. om den uppgifternas gäller kan misstänkas för att ha utövat eller komma att utöva brottslig verksamhet som innefattar hot mot rikets säkerhet eller *terrorism*,

1. om den uppgifternas gäller kan misstänkas för att ha utövat eller komma att utöva brottslig verksamhet som innefattar hot mot rikets säkerhet eller *terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:xxx) om straff för terroristbrott*,

2. om personen har undergått registerkontroll enligt säkerhetsskyddslagen (1996:627) eller 3. om det med hänsyn till registrets ändamål annars finns särskilda skäl till det.

Av registret skall framgå på vilken grund registrering skett.

Regeringen får meddela närmare föreskrifter om vilka personuppgifter som får registreras.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2003.

Häri genom föreskrivs att 5 kap. 1 § sekretesslagen (1980:100) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 kap.

1 §⁹

Sekretess gäller för uppgift som hänför sig till

1. förundersökning i brottmål,
2. angelägenhet, som avser användning av tvångsmedel i sådant mål eller i annan verksamhet för att förebygga brott,
3. verksamhet som rör utredning i frågor om näringsförbud,
4. åklagarmyndighets, polismyndighets, skattemyndighets, Tullverkets eller Kustbevakningens verksamhet i övrigt för att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott, eller
5. Finansinspektionens verksamhet som rör övervakning enligt insiderstrafflagen (2000:1086),

om det kan antas att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas om uppgiften röjs.

För uppgift som hänför sig till sådan underrättelseverksamhet som avses i 3 § polisdatalagen (1998:622) eller som i annat fall hänför sig till Säkerhetspolisens verksamhet för att förebygga eller avslöja brott mot rikets säkerhet eller förebygga terrorism gäller sekretess, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas. Det samma gäller uppgift som hänför sig till sådan underrättelseverksamhet som avses i 2 § lagen (1999:90) om behandling av personuppgifter vid skattemyndigheters medverkan i brottsutredningar samt sådan underrättelseverksamhet som avses i 2 § lagen (2001:85) om behandling av personuppgifter i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet.

För uppgift som hänför sig till sådan underrättelseverksamhet som avses i 3 § polisdatalagen (1998:622) eller som i annat fall hänför sig till Säkerhetspolisens verksamhet för att förebygga eller avslöja brott mot rikets säkerhet eller förebygga terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:xxx) om straff för terroristbrott gäller sekretess, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas. Det samma gäller uppgift som hänför sig till sådan underrättelseverksamhet som avses i 2 § lagen (1999:90) om behandling av personuppgifter vid skattemyndigheters medverkan i brottsutredningar samt sådan underrättelseverksamhet som avses i 2 § lagen (2001:85) om behandling av personuppgifter i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet.

Sekretess enligt första och andra styckena gäller i annan verksamhet hos myndighet för att biträda åklagarmyndighet, polismyndighet, skattemyndighet, Tullverket eller

⁹ Senaste lydelse 2001:86.

Kustbevakningen med att uppdaga, utreda eller beivra brott samt hos tillsynsmyndighet i konkurs och inom exekutionsväsendet för uppgift som angår misstanke om att en gäldenär har begått brott som avses i 11 kap. brottsbalken eller annat brott som har samband med gäldenärens näringsverksamhet.

I fråga om uppgift i allmän handling som hänför sig till sådan underrättelseverksamhet som avses i andra stycket gäller sekretessen i högst sjuttio år. I fråga om uppgift i allmän handling i övrigt gäller sekretessen i högst fyrtio år.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2003.

11 Lag om ändring i lagen (1974:203) om kriminalvård
i anstalt

Prop. 2002/03:38
Bilaga 3

Häriigenom föreskrivs att 31 och 58 a §§ lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

31 §¹⁰

Regeringen får beträffande en viss intagen besluta om avvikelse från bestämmelserna i 25–30 §§, om det är påkallat med hänsyn till rikets säkerhet eller till risken för att den intagne under verkställigheten i anstalt medverkar till *brott som innefattar användande av våld, hot eller tvång för politiska syften*.

Regeringen får beträffande en viss intagen besluta om avvikelse från bestämmelserna i 25–30 §§, om det är påkallat med hänsyn till rikets säkerhet eller till risken för att den intagne under verkställigheten i anstalt medverkar till *terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:xxx) om straff för terroristbrott*.

58 a §¹¹

Regeringen får beträffande en viss intagen besluta att ett ärende om vistelse eller verkställighet utanför anstalt skall överlämnas till regeringens prövning, om det är påkallat med hänsyn till rikets säkerhet eller till risken för att den intagne under verkställigheten i anstalt medverkar till *brott som innefattar användande av våld, hot eller tvång för politiska syften*.

Regeringen får beträffande en viss intagen besluta att ett ärende om vistelse eller verkställighet utanför anstalt skall överlämnas till regeringens prövning, om det är påkallat med hänsyn till rikets säkerhet eller till risken för att den intagne under verkställigheten i anstalt medverkar till *terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:xxx) om straff för terroristbrott*.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2003.

¹⁰ Senaste lydelse 1990:417.

¹¹ Senaste lydelse 2001:510.

Härigenom föreskrivs att 8 § lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk
vård skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 §¹²

Vid rättspsykiatrisk vård gäller i tillämpliga delar bestämmelserna i
16–24 §§ lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård.

Beträffande den som är anhållen, häktad eller intagen i eller skall för-
passas till kriminalvårdsanstalt får Kriminalvårdsstyrelsen i särskilda fall,
om det är påkallat från ordnings- eller säkerhetssynpunkt, besluta om
särskilda inskränkningar i rätten att ta emot eller skicka försändelser, att
ta emot besök eller att samtala i telefon med utomstående. Beträffande
den som är intagen i eller skall förpassas till ett särskilt ungdomshem till
följd av en dom på slutet ungdomsvård enligt 31 kap. 1 a § brottsbalken
får Statens institutionsstyrelse fatta motsvarande beslut. Brev som avses i
9 § första stycket första meningen lagen (1976:371) om behandlingen av
häktade och anhållna m.fl. från den som är häktad eller anhållen, brev
som avses i 25 § första stycket första meningen lagen (1974:203) om
kriminalvård i anstalt från den som är intagen liksom brev som avses i
19 § andra stycket lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård
av unga skall dock alltid vidarebefordras utan föregående granskning.

Beträffande den som ges rätts-
psykiatrisk vård efter beslut av
domstol eller som är intagen i kri-
minalvårdsanstalt får regeringen i
särskilda fall, om det är påkallat
med hänsyn till rikets säkerhet eller
till risken för att denne under vis-
telsen på sjukvårdsinrättningen
medverkar till *brott som innefattar
användande av våld, hot eller
tvång för politiska syften*, besluta
om särskilda inskränkningar i rät-
ten att ta emot eller skicka försän-
delser, ta emot besök eller samtala i
telefon med utomstående.

Beträffande den som ges rätts-
psykiatrisk vård efter beslut av
domstol eller som är intagen i kri-
minalvårdsanstalt får regeringen i
särskilda fall, om det är påkallat
med hänsyn till rikets säkerhet eller
till risken för att denne under vis-
telsen på sjukvårdsinrättningen
medverkar till *terroristbrott enligt
2 § lagen (2003:xxx) om straff för
terroristbrott*, besluta om särskilda
inskränkningar i rätten att ta emot
eller skicka försändelser, ta emot
besök eller samtala i telefon med
utomstående.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2003.

¹² Senaste lydelse 1998:617.

Förteckning över remissinstanser

Prop. 2002/03:38
Bilaga 4

Efter remiss av departementspromemorian Straffansvar för terroristbrott har yttrande inkommit från följande instanser:

Riksdagens ombudsmän, Göta hovrätt, Hovrätten för Övre Norrland, Stockholms tingsrätt, Malmö tingsrätt, Umeå tingsrätt, Justitiekanslern, Domstolsverket, Riksåklagaren, Ekobrottsmyndigheten, Rikspolisstyrelsen, Brottsförebyggande Rådet, Kriminalvårdsstyrelsen, Tullverket, Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet, Juridiska fakultetsnämnden vid Lunds universitet, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Skåne län, Kustbevakningen, Försvarsmakten, Statens räddningsverk, Statens kärnkraftinspektion, Luftfartsverket, Migrationsverket, Affärsverket svenska kraftnät, Inspektionen för strategiska produkter, Sveriges domareförbund, Sveriges advokatsamfund, Svenska Helsingforskommittén för mänskliga rättigheter, Frivilligorganisationernas fond för mänskliga rättigheter och Svenska avdelningen av Internationella Juristkommissionen.

Amnesty International har erbjudits att lämna yttrande men har inte inkommit med något yttrande.

Riksåklagaren har bifogat yttranden från åklagarmyndigheterna i Göteborg, Linköping, Malmö, Stockholm, Umeå och Västerås samt åklagarkammaren i Kalmar.

Förslag till lag om straff för terroristbrott

1 § Denna lag innehåller bestämmelser för genomförande av Europeiska unionens rambeslut om bekämpande av terrorism av den 13 juni 2002 (2002/475/RIF)¹².

2 § För *terroristbrott* döms den som begår en gärning som anges i 3 §, om gärningen allvarligt kan 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 att 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.

Straffet är fängelse på viss tid, lägst fyra år och högst tio år, eller på livstid.

Är brottet mindre grovt, är straffet fängelse, lägst två år och högst sex år.

Om ett högre lägsta straff för gärningen har föreskrivits i brottsbalken, gäller vad som sägs där i fråga om lägsta straff.

3 § Följande gärningar utgör terroristbrott under de förutsättningar som anges i 2 § i denna lag:

1. mord, 3 kap. 1 § brottsbalken,
2. dråp, 3 kap. 2 § brottsbalken,
3. grov misshandel, 3 kap. 6 § brottsbalken,
4. människorov som inte är mindre grovt, 4 kap. 1 § första stycket brottsbalken,
5. olaga frihetsberövande som inte är mindre grovt, 4 kap. 2 § första stycket brottsbalken,
6. grov skadegörelse, 12 kap. 3 § brottsbalken,
7. mordbrand som inte är mindre allvarlig och grov mordbrand, 13 kap. 1 § första stycket och 2 § brottsbalken,
8. allmänfarlig ödeläggelse som inte är mindre allvarlig, 13 kap. 3 § första och tredje stycket brottsbalken,
9. sabotage och grovt sabotage, 13 kap. 4 och 5 §§ brottsbalken,
10. kapning och sjö- eller luftfartssabotage, 13 kap. 5 a § brottsbalken,
11. flygplatssabotage, 13 kap. 5 b § brottsbalken,
12. spridande av gift eller smitta, 13 kap. 7 § brottsbalken,
13. olovlig befattning med kemiska vapen, 22 kap. 6 a § brottsbalken,
14. grovt vapenbrott, 9 kap. 1 § andra stycket vapenlagen (1996:67),
15. brott som avses i 21 § tredje stycket lagen (1988:868) om brandfarliga och explosiva varor,
16. brott mot 25 och 26 §§ lagen (1992:1300) om krigsmateriel, om brottet är grovt och avser kärnladdningar, radiologiska, biologiska och kemiska stridsmedel, apparater och andra anordningar för spridning av

¹² EGT L 164, 22.6.2002, s. 3 (Celex 32002F0475).

radiologiska, biologiska eller kemiska stridsmedel samt speciella delar och substanser till sådant material,

17. brott mot 18 och 20 §§ lagen (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd, om brottet är grovt och avser sådana produkter eller sådant tekniskt bistånd som kan användas för att framställa kärnladdningar, biologiska eller kemiska vapen,

18. grov smuggling, 5 § lagen (2000:1225) om straff för smuggling, om brottet avser sådana varor som omfattas av 14–17,

19. olaga hot som är grovt, 4 kap. 5 § andra stycket brottsbalken, och som innebär hot om att begå någon av de gärningar som avses i 1–18.

4 § För försök, förberedelse eller stämpling till samt underlåtenhet att avslöja terroristbrott döms till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken.

5 § Utbyte av brott enligt denna lag skall förklaras förverkat, om det inte är uppenbart oskäligt. Detsamma gäller vad någon tagit emot som ersättning för kostnader i samband med sådant brott, om mottagandet utgör brott enligt denna lag. I stället för det mottagna får dess värde förklaras förverkat.

6 § Egendom som använts som hjälpmedel vid brott enligt denna lag eller som frambringats genom sådant brott får förklaras förverkad, om det behövs för att förebygga brott eller om det finns andra särskilda skäl. Detsamma gäller egendom vars användande utgör brott enligt denna lag eller som annars någon tagit befattning med på ett sätt som utgör sådant brott. I stället för egendomen kan dess värde förklaras förverkat

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2003.

Häri genom föreskrivs i fråga om brottsbalken att 2 kap. 2 och 3 §§ samt 13 kap. 5 a § skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.
2 §¹³

För brott som begåtts utom riket dömes efter svensk lag och vid svensk domstol, om brottet begåtts

- | | |
|--|---|
| 1. av svensk medborgare eller av utlänning med hemvist i Sverige, | |
| 2. av utlänning utan hemvist i Sverige, som efter brottet blivit svensk medborgare eller tagit hemvist här i riket eller som är dansk, finsk, isländsk eller norsk medborgare och finnes här, <i>eller</i> | 2. av utlänning utan hemvist i Sverige, som efter brottet blivit svensk medborgare eller tagit hemvist här i riket eller som är dansk, finsk, isländsk eller norsk medborgare och finnes här, |
| 3. av annan utlänning som finnes här i riket och å brottet enligt svensk lag kan följa fängelse i mer än sex månader. | 3. av annan utlänning som finnes här i riket och å brottet enligt svensk lag kan följa fängelse i mer än sex månader, <i>eller</i> |
| | 4. <i>i näringsverksamhet som utövas av en juridisk person som har sitt hemvist i Sverige.</i> |

Första stycket gäller ej, om gärningen är fri från ansvar enligt lagen på gärningsorten eller om den begåtts inom område som ej tillhör någon stat och enligt svensk lag svårare straff än böter icke kan följa på gärningen.

I fall som avses i denna paragraf må ej ådömas påföljd som är att anse som strängare än det svåraste straff som är stadgat för brottet enligt lagen på gärningsorten.

3 §¹⁴

För brott som begåtts utom riket döms även i annat fall än som avses i 2 § efter svensk lag och vid svensk domstol,

1. om brottet förövats på svenskt fartyg eller luftfartyg, eller om det begåtts i tjänsten av befälhavaren eller någon som tillhörde besättningen på sådant fartyg,
2. om brottet begåtts av någon som tillhör Försvarmakten på ett område där en avdelning av Försvarmakten befann sig eller om det begåtts av någon annan på ett sådant område och avdelningen befann sig där för annat ändamål än övning,
3. om brottet begåtts vid tjänstgöring utom riket av någon som är anställd i utlandsstyrkan inom Försvarmakten eller som tillhör Polisens utlandsstyrka,
 - 3 a. om brottet har begåtts i tjänsten utom riket av en polisman, tulltjänsteman eller tjänsteman vid Kustbevakningen, som utför gränsöver-

¹³ Senaste lydelse 1972:812.

¹⁴ Senaste lydelse 2001:31.

skridande arbetsuppgifter enligt en internationell överenskommelse som Sverige har tillträtt,

4. om brottet förövats mot Sverige, svensk kommun eller annan menighet eller svensk allmän inrättning,

5. om brottet begåtts inom område som ej tillhör någon stat och förövats mot svensk medborgare, svensk sammanslutning eller enskild inrättning eller mot utlänning med hemvist i Sverige,

6. om brottet är kapning, sjö- eller luftfartssabotage, flygplatssabotage, penningförfalskning, försök till sådana brott, folkrättsbrott, olovlig befattningsmed kemiska vapen, olovlig befattningsmed minor eller osann eller ovarsam utsaga inför en internationell domstol, eller

7. om det lindrigaste straff som i svensk lag är stadgat för brottet är fängelse i fyra år eller däröver.

4. om brottet förövats mot Sverige, svensk kommun eller annan menighet eller svensk allmän inrättning, *eller mot en av Europeiska unionens institutioner eller ett organ som inrättats i enlighet med fördragen om upprättandet av Europeiska gemenskaperna eller Fördraget om Europeiska unionen och som har sitt hemvist i Sverige,*

6. om brottet är kapning, sjö- eller luftfartssabotage, flygplatssabotage, penningförfalskning, *terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:000) om straff för terroristbrott,* försök till sådana brott, folkrättsbrott, olovlig befattningsmed kemiska vapen, olovlig befattningsmed minor eller osann eller ovarsam utsaga inför en internationell domstol, eller

13 kap

5 a §¹⁵

Den som 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, döms för kapning till fängelse i högst fyra år. Detsamma gäller den som genom olaga tvång bemäktigar sig en plattform i havet som är avsedd för verksamhet för utforskning eller utvinning av naturtillgångar eller för något annat ekonomiskt ändamål.

Den som genom olaga tvång bemäktigar sig eller ingriper i manövreringen av

1. ett luftfartyg,

2. ett fartyg, som används i civil yrkesmässig sjöfart för befordran av gods eller passagerare, bogsering, bärgning, fiske eller annan fångst, *eller*

3. *en buss, en tung lastbil eller ett maskindrivet spårfordon på järnväg, spårväg eller tunnelbana, som används i förvärvsverksamhet för befordran av gods eller passagerare,*

döms för kapning till fängelse i högst fyra år. Detsamma gäller den som genom olaga tvång bemäkti-

¹⁵ Senaste lydelse 1990:416.

gar sig en plattform i havet som är avsedd för verksamhet för utforskning eller utvinning av naturtillgångar eller för något annat ekonomiskt ändamål.

Prop. 2002/03:38
Bilaga 5

Den som i annat fall

1. förstör eller allvarligt skadar ett sådant fartyg eller en sådan plattform som anges i första stycket eller ett luftfartyg i trafik, eller

2. vidtar en åtgärd som är ägnad att framkalla fara för säkerheten för ett sådant fartyg eller en sådan plattform som anges i första stycket eller för ett luftfartygs säkerhet under flygning

döms för *sjö- eller luftfartssabotage* till fängelse i högst fyra år.

Är brott som i första eller andra stycket sägs att anse som grovt, dömes till fängelse på viss tid, lägst två och högst tio år, eller på livstid. Vid bedömande huruvida brottet är grovt skall särskilt beaktas, om därigenom framkallats fara för flera människoliv eller om gärningen eljest varit av särskilt farlig art.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2003.

Härigenom föreskrivs att 2, 5 och 6 §§ lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall, m.m. skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §

Med särskilt allvarlig brottslighet avses i denna lag

1. mord, dråp, grov misshandel, människorov, olaga frihetsberövande, grovt olaga tvång, mordbrand, grov mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse, sabotage och spridande av gift eller smitta om syftet med gärningen är att injaga skräck i en befolkning eller en befolkningsgrupp eller att förmå en regering eller en internationell organisation att vidta eller att avstå från att vidta en åtgärd,

2. grovt sabotage, kapning, sjö- eller luftfartssabotage och flygplatsabotage,

2. *terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:000) om straff för terroristbrott*, grovt sabotage, kapning, sjö- eller luftfartssabotage och flygplatsabotage,

3. sådan brottslighet som avses i artikel 1 i den internationella konventionen den 17 december 1979 mot tagande av gisslan, artikel 7 i konventionen den 3 mars 1980 om fysiskt skydd av kärnämne samt artikel 2 i den internationella konventionen den 15 december 1997 om bekämpande av bombattentat av terrorister,

4. mord, dråp, misshandel, grov misshandel, människorov, olaga frihetsberövande, grov skadegörelse, mordbrand, grov mordbrand samt hot om sådana brott, om gärningen utförs mot sådana internationellt skyddade personer som avses i konventionen den 14 december 1973 om förebyggande och bestraffning av brott mot diplomater och andra internationellt skyddade personer.

5 §

Om gärningen är belagd med samma eller strängare straff i brottsbalken skall inte dömas till straff enligt 3 och 4 §§ i denna lag.

Om gärningen är belagd med samma eller strängare straff i brottsbalken *eller i lagen (2003:000) om straff för terroristbrott* skall inte dömas till straff enligt 3 och 4 §§ i denna lag.

6 §

Svensk medborgare eller utlänning som befinner sig här i riket och som har begått brott enligt 3 eller 4 § i denna lag döms vid svensk domstol även om domsrätt enligt 2 kap. 2 eller 3 § brottsbalken inte föreligger. Detta gäller även om brottet i enlighet

Svensk medborgare eller utlänning som befinner sig här i riket och som har begått brott enligt 3 eller 4 § i denna lag döms vid svensk domstol även om domsrätt enligt 2 kap. 2 eller 3 § brottsbalken inte föreligger. Detta gäller även om brottet i enlighet

med 5 § i denna lag skall bestraffas enligt brottsbalken

med 5 § i denna lag skall bestraffas enligt brottsbalken *eller lagen (2003:000) om straff för terroristbrott.*

Prop. 2002/03:38
Bilaga 5

Bestämmelser om krav på tillstånd att väcka åtal i vissa fall finns i 2 kap. 5 § brottsbalken.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2003.

Härigenom föreskrivs att 1 § lagen (1952:98) med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §¹⁶

Vad i denna lag stadgas skall äga tillämpning vid förundersökning angående

brott som avses i 13 kap. 1, 2, 3, 5 a eller 5 b § brottsbalken, om brottet innefattar gärning varom i 4 § nämnda kap. sägs,

brott som avses i 13 kap. 4 eller 5 §, 18 kap. 1, 3 eller 4 § eller 19 kap. 1, 2, 5, 6, 7, 8 eller 10 § brottsbalken,

brott som avses i 3 kap. 1, 2, 5 eller 6 § eller 4 kap. 1, 2, 3 eller 4 § brottsbalken, om gärningen innebär förgripelse mot Konungen eller annan som är nämnd i 18 kap. 2 § samma balk, *eller*

brott som avses i 3 kap. 1, 2, 5 eller 6 § eller 4 kap. 1, 2, 3 eller 4 § brottsbalken, om gärningen innebär förgripelse mot Konungen eller annan som är nämnd i 18 kap. 2 § samma balk,

brott som avses i 2 § lagen (2003:000) om straff för terroristbrott, eller

försök, förberedelse eller stämpling till brott som ovan nämnts, om sådan gärning är belagd med straff.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2003.

¹⁶ Senaste lydelse 1990:418.

Härigenom föreskrivs att 1 § lagen (2000:1225) om straff för smuggling skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §¹⁷

Denna lag innehåller bestämmelser om ansvar m.m. för gärningar som rör införsel till eller utförsel från landet av varor. Har det i lag eller annan författning föreskrivits straff för den som bryter mot ett förbud mot eller villkor för att föra in eller ut en vara, gäller i stället bestämmelserna i den författningen om inget annat är föreskrivet.

I 19–22, 26, 27 och 32 §§ finns särskilda bestämmelser om befogenheter för att förhindra, utreda och beivra brott enligt denna lag eller brott, som rör införsel till eller utförsel från landet av varor, enligt någon av de författningar som nämns i tredje stycket. Befogenheterna gäller även vid sådana brott enligt narkotikastrafflagen (1968:64) som avses i 12 § tredje stycket. Befogenheten enligt 32 § att väcka åtal eller besluta om förverkande gäller dock inte vid brott enligt narkotikastrafflagen.

De författningar som avses i andra stycket är lagen (1960:419) om förbud i vissa fall mot införsel av spritdrycker, lagen (1994:1565) om beskattning av viss privatinförsel, lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land *som är medlem i Europeiska unionen*, lagen (1998:506) om punktskattekontroll av transporter m.m. av alkoholvaror, tobaksvaror och mineraloljeprodukter, lagen (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla använd-

I 19–22, 26, 27 och 32 §§ finns särskilda bestämmelser om befogenheter för att förhindra, utreda och beivra brott enligt denna lag eller brott, som rör införsel till eller utförsel från landet av varor, enligt någon av de författningar som nämns i tredje stycket. Befogenheterna gäller även vid sådana brott enligt narkotikastrafflagen (1968:64) som avses i 12 § tredje stycket *samt vid sådana terroristbrott som avses i 3 § 18 jämförd med 2 § lagen (2003:000) om straff för terroristbrott*. Befogenheten enligt 32 § att väcka åtal eller besluta om förverkande gäller dock inte vid brott enligt narkotikastrafflagen *eller lagen om straff för terroristbrott*.

De författningar som avses i andra stycket är lagen (1960:419) om förbud i vissa fall mot införsel av spritdrycker, lagen (1994:1565) om beskattning av viss privatinförsel, lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land *inom Europeiska unionen*, lagen (1998:506) om punktskattekontroll av transporter m.m. av alkoholvaror, tobaksvaror och mineraloljeprodukter, lagen (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och

¹⁷ Senaste lydelse 2000:1324.

ningsområden och av tekniskt bi- av tekniskt bistånd samt tullagen Prop. 2002/03:38
stånd samt tullagen (2000:1281). (2000:1281). Bilaga 5

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2003.

Härigenom föreskrivs att 4 kap. 11 § utlänningslagen (1989:529) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap.
11 §¹⁸

Om utvisning av hänsyn till rikets säkerhet och på grund av befarad brottslighet *som innefattar våld, hot eller tvång för politiska syften* finns bestämmelser i lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll.

Om utvisning av hänsyn till rikets säkerhet och på grund av befarad brottslighet *enligt lagen (2003:000) om straff för terroristbrott* finns bestämmelser i lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2003.

¹⁸ Senaste lydelse 1991:573.

Härigenom föreskrivs att 1 och 19 §§ lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

En utlänning som inte avvisas eller utvisas enligt utlänningslagen (1989:529), får utvisas ur landet enligt denna lag, om det

1. behövs av hänsyn till rikets säkerhet, eller
2. med hänsyn till vad som är känt om utlänningens tidigare verksamhet och övriga omständigheter kan befaras att han kommer att begå eller medverka till *brottlig gärning som innefattar våld, hot eller tvång för politiska syften.*

2. med hänsyn till vad som är känt om utlänningens tidigare verksamhet och övriga omständigheter kan befaras att han kommer att begå eller medverka till *terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:000) om straff för terroristbrott eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott.*

Första stycket 2 gäller inte när fara föreligger för sådan gärning i annan stat som har övervägande karaktär av politiskt brott.

19 §

Utlänningen får underkastas husrannsakan, kroppsvisitation eller kroppsbesiktning, om det är av betydelse för att utröna om utlänningen eller en organisation eller grupp som han tillhör eller verkar för planlägger eller förbereder *någon gärning som innebär våld, hot eller tvång för politiska syften och som innefattar brott för vilket lindrigare straff än fängelse i två år inte är föreskrivet.* Det är också tillåtet att ta fingeravtryck av utlänningen och fotografera honom.

Utlänningen får underkastas husrannsakan, kroppsvisitation eller kroppsbesiktning, om det är av betydelse för att utröna om utlänningen eller en organisation eller grupp som han tillhör eller verkar för planlägger eller förbereder *terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:000) om straff för terroristbrott.* Det är också tillåtet att ta fingeravtryck av utlänningen och fotografera honom.

Förordnande om åtgärder enligt första stycket meddelas av rikspolisstyrelsen eller en polismyndighet. I fråga om sådana åtgärder gäller i övrigt 28 kap. rättegångsbalken i tillämpliga delar.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2003.

Härigenom föreskrivs att 1 § lagen (1990:217) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m. skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

I denna lag ges bestämmelser om vissa åtgärder till skydd mot

– sabotage,
– användning av våld, hot eller tvång för politiska syften (terrorism),
– spioneri samt röjande i andra fall av hemliga uppgifter som rör totalförsvaret.

– sabotage,
– terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:000) om straff för terroristbrott,
– spioneri samt röjande i andra fall av hemliga uppgifter som rör totalförsvaret.

I lagen ges också bestämmelser om skydd för allmänheten mot skada som kan uppkomma till följd av militär verksamhet.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2003.

Härigenom föreskrivs att 6 och 22 §§ säkerhetsskyddslagen (1996:627) skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

6 §

Med säkerhetsskydd avses

1. skydd mot spioneri, sabotage och andra brott som kan hota rikets säkerhet,

2. skydd i andra fall av uppgifter som omfattas av sekretess enligt sekretesslagen (1980:100) och som rör rikets säkerhet, och

3. skydd mot *brott som innebär användning av våld, hot eller tvång för politiska syften (terrorism)*, även om brotten inte hotar rikets säkerhet.

3. skydd mot *terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:000) om straff för terroristbrott (terrorism)*, även om brotten inte hotar rikets säkerhet.

22 §¹⁹

Vid registerkontroll enligt 14 § får utlämnandet omfatta alla uppgifter om den kontrollerade som finns i SÄPO-registret eller annars behandlas hos Säkerhetspolisen samt de uppgifter om den kontrollerade som finns i belastningsregistret och i misstankeregistret om dom eller misstanke om brott som avses i

- 3 kap. 1, 2, 5 och 6 §§ brottsbalken,
- 4 kap. 1–6 och 8–9 a §§ brottsbalken,
- 6 kap. 1 och 2 §§ brottsbalken,
- 8 kap. 4–6 §§ brottsbalken,
- 9 kap. 3 och 4 §§ brottsbalken,
- 12 kap. 3 § brottsbalken,
- 13 kap. 1–5 b och 7 §§ brottsbalken,
- 16 kap. 1–3, 5, 6 och 8 §§ brottsbalken,
- 17 kap. 1 § brottsbalken,
- 18 kap. 1 och 3–5 §§ brottsbalken,
- 19 kap. brottsbalken,

– 1 och 3 §§ narkotikastrafflagen (1968:64), och
– 9 kap. 1 § vapenlagen (1996:67).

– 1 och 3 §§ narkotikastrafflagen (1968:64),
– 9 kap. 1 § vapenlagen (1996:67), och
– 2 § lagen (2003:000) om straff för terroristbrott.

Även uppgift om försök och förberedelse till dessa gärningar får lämnas ut.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2003.

¹⁹ Senaste lydelse 1998:625.

Härigenom föreskrivs att 32 och 33 §§ polisdatalagen (1998:622) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

32 §

Säkerhetspolisen skall föra ett register (SÄPO-registret) som har till ändamål

1. att underlätta spaning i syfte att förebygga och avslöja brott mot rikets säkerhet,

2. att underlätta spaning i syfte att bekämpa *terrorism* och

2. att underlätta spaning i syfte att bekämpa *terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:000) om straff för terroristbrott* och

3. att utgöra underlag för registerkontroll enligt säkerhetsskyddslagen (1996:627).

Säkerhetspolisen är personuppgiftsansvarig för behandlingen av personuppgifter i registret.

33 §

SÄPO-registret får innehålla uppgifter som kan hänföras till en enskild person endast

1. om den uppgifterna gäller kan misstänkas för att ha utövat eller komma att utöva brottslig verksamhet som innefattar hot mot rikets säkerhet eller *terrorism*,

1. om den uppgifterna gäller kan misstänkas för att ha utövat eller komma att utöva brottslig verksamhet som innefattar hot mot rikets säkerhet eller *terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:000) om straff för terroristbrott*,

2. om personen har undergått registerkontroll enligt säkerhetsskyddslagen (1996:627) eller

3. om det med hänsyn till registrets ändamål annars finns särskilda skäl till det.

Av registret skall framgå på vilken grund registrering skett.

Regeringen får meddela närmare föreskrifter om vilka personuppgifter som får registreras.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2003.

Härigenom föreskrivs att 5 kap. 1 § sekretesslagen (1980:100) skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse***5 kap.**
1 §²⁰

Sekretess gäller för uppgift som hänför sig till

1. förundersökning i brottmål,
2. angelägenhet, som avser användning av tvångsmedel i sådant mål eller i annan verksamhet för att förebygga brott,
3. verksamhet som rör utredning i frågor om näringsförbud,
4. åklagarmyndighets, polismyndighets, skattemyndighets, Tullverkets eller Kustbevakningens verksamhet i övrigt för att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott, eller
5. Finansinspektionens verksamhet som rör övervakning enligt insiderstrafflagen (2000:1086),

om det kan antas att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas om uppgiften röjs.

För uppgift som hänför sig till sådan underrättelseverksamhet som avses i 3 § polisdatalagen (1998:622) eller som i annat fall hänför sig till Säkerhetspolisens verksamhet för att förebygga eller avslöja brott mot rikets säkerhet eller förebygga terrorism gäller sekretess, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas. Det samma gäller uppgift som hänför sig till sådan underrättelseverksamhet som avses i 2 § lagen (1999:90) om behandling av personuppgifter vid skattemyndigheters medverkan i brottsutredningar samt sådan underrättelseverksamhet som avses i 2 § lagen (2001:85) om behandling av personuppgifter i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet.

För uppgift som hänför sig till sådan underrättelseverksamhet som avses i 3 § polisdatalagen (1998:622) eller som i annat fall hänför sig till Säkerhetspolisens verksamhet för att förebygga eller avslöja brott mot rikets säkerhet eller förebygga terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:000) om straff för terroristbrott gäller sekretess, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas. Det samma gäller uppgift som hänför sig till sådan underrättelseverksamhet som avses i 2 § lagen (1999:90) om behandling av personuppgifter vid skattemyndigheters medverkan i brottsutredningar samt sådan underrättelseverksamhet som avses i 2 § lagen (2001:85) om behandling av personuppgifter i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet.

Sekretess enligt första och andra styckena gäller i annan verksamhet hos myndighet för att biträda åklagarmyndighet, polismyndighet, skatte-

²⁰ Senaste lydelse 2001:86.

myndighet, Tullverket eller Kustbevakningen med att uppdaga, utreda eller beivra brott samt hos tillsynsmyndighet i konkurs och inom exekutionsväsendet för uppgift som angår misstanke om att en gäldenär har begått brott som avses i 11 kap. brottsbalken eller annat brott som har samband med gäldenärens näringsverksamhet.

I fråga om uppgift i allmän handling som hänför sig till sådan underrättelseverksamhet som avses i andra stycket gäller sekretessen i högst sjuttio år. I fråga om uppgift i allmän handling i övrigt gäller sekretessen i högst fyrtio år.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2003.

Härigenom föreskrivs att 31 och 58 a §§ lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

31 §²¹

Regeringen får beträffande en viss intagen besluta om avvikelser från bestämmelserna i 25–30 §§, om det är påkallat med hänsyn till rikets säkerhet eller till risken för att den intagne under verkställigheten i anstalt medverkar till *brott som innefattar användande av våld, hot eller tvång för politiska syften*.

Regeringen får beträffande en viss intagen besluta om avvikelser från bestämmelserna i 25–30 §§, om det är påkallat med hänsyn till rikets säkerhet eller till risken för att den intagne under verkställigheten i anstalt medverkar till *terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:000) om straff för terroristbrott*.

58 a §²²

Regeringen får beträffande en viss intagen besluta att ett ärende om vistelse eller verkställighet utanför anstalt skall överlämnas till regeringens prövning, om det är påkallat med hänsyn till rikets säkerhet eller till risken för att den intagne under verkställigheten i anstalt medverkar till *brott som innefattar användande av våld, hot eller tvång för politiska syften*.

Regeringen får beträffande en viss intagen besluta att ett ärende om vistelse eller verkställighet utanför anstalt skall överlämnas till regeringens prövning, om det är påkallat med hänsyn till rikets säkerhet eller till risken för att den intagne under verkställigheten i anstalt medverkar till *terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:000) om straff för terroristbrott*.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2003.

²¹ Senaste lydelse 1990:417.

²² Senaste lydelse 2001:510.

Härigenom föreskrivs att 8 § lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*8 §²³

Vid rättspsykiatrisk vård gäller i tillämpliga delar bestämmelserna i 16-24 §§ lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård.

Beträffande den som är anhållen, häktad eller intagen i eller skall förpassas till kriminalvårdsanstalt får Kriminalvårdsstyrelsen i särskilda fall, om det är påkallat från ordnings- eller säkerhetssynpunkt, besluta om särskilda inskränkningar i rätten att ta emot eller skicka försändelser, att ta emot besök eller att samtala i telefon med utomstående. Beträffande den som är intagen i eller skall förpassas till ett särskilt ungdomshem till följd av en dom på slutet ungdomsvård enligt 31 kap. 1 a § brottsbalken får Statens institutionsstyrelse fatta motsvarande beslut. Brev som avses i 9 § första stycket första meningen lagen (1976:371) om behandlingen av häktade och anhållna m.fl. från den som är häktad eller anhållen, brev som avses i 25 § första stycket första meningen lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt från den som är intagen liksom brev som avses i 19 § andra stycket lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga skall dock alltid vidarebefordras utan föregående granskning.

Beträffande den som ges rättspsykiatrisk vård efter beslut av domstol eller som är intagen i kriminalvårdsanstalt får regeringen i särskilda fall, om det är påkallat med hänsyn till rikets säkerhet eller till risken för att denne under vistelsen på sjukvårdsinrättningen medverkar till *brott som innefattar användande av våld, hot eller tvång för politiska syften*, besluta om särskilda inskränkningar i rätten att ta emot eller skicka försändelser, ta emot besök eller samtala i telefon med utomstående.

Beträffande den som ges rättspsykiatrisk vård efter beslut av domstol eller som är intagen i kriminalvårdsanstalt får regeringen i särskilda fall, om det är påkallat med hänsyn till rikets säkerhet eller till risken för att denne under vistelsen på sjukvårdsinrättningen medverkar till *terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:000) om straff för terroristbrott*, besluta om särskilda inskränkningar i rätten att ta emot eller skicka försändelser, ta emot besök eller samtala i telefon med utomstående.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2003.

²³ Senaste lydelse 1998:617.

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2002-12-13

Närvarande: f.d. justitierådet Hans Danelius, regeringsrådet Gustaf Sandström, justitierådet Dag Victor.

Enligt en lagrådsremiss den 5 december 2002 (Justitiedepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över 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,
 13. lag om ändring i lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård.
- Förslagen har inför Lagrådet föredragits av kanslirådet Stefan Johansson.

Förslagen föranleder följande yttrande av *Lagrådet*:

Förslaget till lag om straff för terroristbrott

Allmänt

Förslaget i remissen är föranlett av det rambeslut om bekämpande av terrorism som antogs av ministerrådet för rättsliga och inrikes frågor den 13 juni 2002. Ett utkast till rambeslutet godkändes av riksdagen den 29 maj 2002. I den proposition som föregick godkännandet (prop. 2001/02:135) fanns inga förslag till lagändringar. Sådana presenterades i stället i en inom Justitiedepartementet utarbetad departementspromemoria som remitterades efter det att rambeslutet antagits och därmed blivit bindande för Sverige. Den beredning som därefter skett har varit begränsad till frågan 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.

Lagrådet har förståelse för att det kan finnas anledning att i vissa hänseenden särbehandla rambeslut i förhållande till andra internationella överenskommelser. Från de synpunkter som Lagrådet har att beakta framstår det emellertid som angeläget att framhålla att kraven på beredning inte generellt bör ställas lägre när det gäller rambeslut och därav föranledd lagstiftning än vid andra former av internationella överenskommelser.

Lagrådet finner i sammanhanget anledning att anmärka att det av det nu aktuella rambeslutet framgår att medlemsstaterna är skyldiga att vidta de åtgärder som är nödvändiga för att följa bestämmelserna i rambeslutet senast den 31 december 2002. Den skyldigheten kan uppenbarligen inte uppfyllas (ikraftträdande föreslås till den 1 juli 2003). Redan vid godkännandet och antagandet av rambeslutet bör det ha stått klart att det knappast skulle vara möjligt för Sverige att med iakttagande av kraven på beredning genomföra nödvändig lagstiftning till den i rambeslutet angivna tidpunkten. Det måste i princip anses otillfredsställande att Sverige medverkar till antagande av ett bindande beslut i medvetande om att det sannolikt inte kommer att bli möjligt att uppfylla förpliktelserna 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. Som framgår av artikel 34 i Unionsfördraget är rambeslut bindande för medlemsstaterna när det gäller de resultat som skall uppnås, men de nationella myndigheterna får bestämma form och tillvägagångssätt. Det innebär att det aktuella rambeslutet lämnar ett förhållandevis brett utrymme för olika lagtekniska lösningar och skillnader i regleringarnas närmare innehåll. Detta har uppenbarligen också varit utgångspunkten när det i det nu framlagda förslaget exempelvis ansetts att de svenska bestämmelserna om medverkan, försök, förberedelse och stämpling är tillräckliga för att tillgodose de i artikel 2.2 upptagna kraven på kriminalisering liksom att de svenska bestämmelserna om företagsbot är tillräckliga för att tillgodose kraven på ansvar för juridiska personer i artikel 7. Lagrådet är för sin del inte övertygat om att dessa bedömningar på sikt kommer att visa sig hållbara men anser sig inte ha underlag för att motsätta sig att de nu läggs till grund för bedömningen av lagstiftningsbehovet.

I ett hänseende vill emellertid Lagrådet ifrågasätta om det inte i remissen dragits alltför långtgående slutsatser angående de krav som rambeslutet ställer på svensk lagstiftning. I remissen (s. 38) sägs att artikel 1.1 i rambeslutet är utformad "som en brottsbeskrivning" och att "de handlingar som omfattas av artikeln [skall], i den nationella lagstiftningen, anses utgöra terroristbrott". Det i remissen framlagda förslaget bygger uppenbarligen på denna uppfattning.

Uppfattningen synes grunda sig på den svenska versionen av rambeslutet enligt vilken "handlingar som avses i punkterna a-i - - - skall betraktas som terroristbrott i enlighet med brottsbeskrivningarna i nationell lagstiftning - - -". I den engelska språkversionen lyder denna del av artikeln "acts referred to below in points (a) to (i), as defined as offences under national law, - - - shall be deemed to be terrorist offences - - -". En liknande utformning har också bl.a. de danska, franska och tyska versionerna.

Om man i stället för att grunda sig på den svenska versionen utgår från de andra nu nämnda språkversionerna torde det, i motsats till vad som antagits i remissen, vara fullt möjligt att använda en straffskärpningsregel som ett sätt att genomföra rambeslutet. Det torde också finnas andra möjliga lagtekniska lösningar för att genomföra rambeslutet än den som lagts fram i remissen. Enligt vad som upplysts vid föredragningen har Finland valt en lagteknisk lösning som inte överensstämmer med de krav som enligt remissen skulle följa av rambeslutet.

Lagrådet vill härmed inte säga att en annan lösning med nödvändighet skulle vara bättre än den som föreslås i remissen. Om andra lösningar är möjliga hade det emellertid varit av värde att detta redovisats under beredningsförfarandet och att det gjorts en avvägning av för- och nackdelar med olika lösningar. Det framstår från den synpunkten också som en brist att det i beredningsunderlaget inte finns någon redovisning av hur andra EU-länder än Danmark ansett sig böra uppfylla rambeslutets bestämmelser.

Det kan enligt Lagrådets mening 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 sig emellertid Lagrådet inte kunna förorda en principiellt annan uppläggning än den som remissen bygger på.

2 §

I paragrafen anges de grundläggande rekvisit som skall vara uppfyllda för att sådana gärningar som anges i 3 § skall anses vara terroristbrott. Rekvisiten motsvarar med smärre justeringar direkt de i artikel 1.1 i rambeslutet angivna kriterierna för terroristbrott. Som berörts inledningsvis torde rambeslutet inte innebära ett krav på att dessa kriterier enligt nationell lag skall utgöra formella brottsrekvisit. Som brottsrekvisit framstår de också som mycket allmänt hållna på ett sätt som står i mindre god överensstämmelse med legalitetsprincipens krav på klar och tydlig lag. Detta gäller särskilt det s.k. objektiva rekvisitet att gärningen skall kunna allvarligt skada en stat eller en mellanstatlig organisation.

Någon närmare klarhet om vad som kan avses med en allvarlig skada för en stat eller en mellanstatlig organisation ger varken rambeslutet eller remissen. I författningskommentaren sägs visserligen att detta i princip skulle vara detsamma som avses i punkt 3 av de alternativa överskjutande subjektiva rekvisiten, eller med andra ord allvarlig destabilisering eller förstöring av grundläggande politiska, konstitutionella, ekonomiska eller sociala strukturer i en stat eller i en mellanstatlig organisation. Att så skulle vara fallet motsägs dock av vissa av de exempel som ges i remissen. Även enligt ordalydelsen måste kravet på att gärningen skall kunna allvarligt skada en stat eller en mellanstatlig organisation anses tillämpligt på ett större antal gärningar än vad som täcks av de snäva kriterierna i punkt 3, och Lagrådet har också svårt att tro att den restriktiva tolkning av det objektiva rekvisitet som anges i författningskommentaren är förenlig med rambeslutets syfte.

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. Mot bakgrund av att rambeslutet redan godkänts och är bindande för Sverige och att något underlag inte nu finns för en alternativ reglering motsätter sig emellertid inte Lagrådet att förslaget läggs till grund för lagstiftning.

3 §

I paragrafen anges genom hänvisning till olika gällande straffbestämmelser vilka slags gärningar som kan vara att bedöma som terroristbrott enligt lagen. Uppräkningen av straffbestämmelser grundar sig på den i artikel 1 i rambeslutet under punkterna a–i intagna förteckningen av brotts typer. I remissen har åtskillig möda lagts ner på att analysera vilka brott i svensk lag som motsvarar de i rambeslutet angivna gärningarna. Analysen förefaller i och för sig välgjord. Frågan är dock om en så detaljerad uppräknings av straffbestämmelser som förslaget innehåller är påkallad.

Rambeslutet anger olika gärningar som under vissa förutsättningar skall räknas som terroristbrott men utesluter inte att staterna låter den interna regleringen omfatta även andra gärningar. Den väsentligaste begränsningen av vad som utgör terroristbrott ligger knappast heller i de i rambeslutet angivna handlingstyperna utan i de generella kriterierna för terroristbrott. Det kan också vara svårt att förstå varför en straffbelagd gärning som begås med ett sådant uppsåt som krävs för terroristbrott och dessutom uppfyller det föreslagna särskilda objektiva rekvisitet i vissa fall inte skall betecknas som terroristbrott.

Problemet gör sig gällande även om man i princip godtar en uppräknings av det slag som finns i förslaget. I uppräkningen har inte endast olika typer av brott angivits utan en skillnad har också gjorts mellan olika grader av brotten. Det torde emellertid knappast kunna förekomma att brott av det slag som räknas upp i paragrafen skulle anses tillhöra en lindrigare grad om de begåtts med sådant uppsåt och med fara för sådan skada som krävs för terroristbrott. Graderingen synes mot den bakgrunden knappast fylla något ändamål. Ett undantag är möjligen människorov enligt punkt 4. Straffskalan för människorov är densamma som för terroristbrott medan mindre grovt människorov i likhet med mindre grovt terroristbrott kan bestraffas med fängelse i upp till sex år. Om man endast ser till straffskalorna synes det alltså finnas utrymme för att ett människorov som uppfyller de i 2 § angivna rekvisiten för terroristbrott ändå skall bedömas som ett mindre grovt människorov. Sakligt sett synes dock

en sådan ordning knappast vara lämplig utan närmast vara ägnad att skapa onödiga gränsdragningsproblem.

Motsvarande gäller också punkt 19 som avser olaga hot för vilket det inte endast ställs krav på att detta brott skall vara grovt utan också på att det skall avse någon av de gärningar som anges i punkterna 1–18, vilket alltså förutsätter att det görs en gradering av det brott som avses med hotet.

Lagrådet förordar mot den nu angivna bakgrunden att det i det fortsatta beredningsarbetet övervägs om den i paragrafen upptagna uppräkningsen inte kan göras enklare och mer generell.

Förslaget till lag om ändring i brottsbalken

2 kap. 2 §

I paragrafen föreslås en utvidgning av svensk domsrätt på så sätt att den skall omfatta brott begångna utom riket i näringsverksamhet som utövas av en juridisk person med hemvist i Sverige. Den föreslagna bestämmelsen har sin grund i artikel 9.1 d i rambeslutet, där det anges att varje medlemsstat skall ha behörighet beträffande brott som behandlas i rambeslutet, om brottet har begåtts till förmån för en juridisk person som är etablerad inom dess territorium.

Den utvidgning av svensk jurisdiktion som nu föreslås är emellertid inte begränsad till sådana brott som omfattas av rambeslutet utan är av generell natur. Lagrådet vill inte utesluta att det kan finnas goda skäl för en sådan utvidgning men konstaterar att några sådana skäl inte anförts i remissen. Utan närmare motivering anges där endast att det kan uppfattas som en brist i lagstiftningen att svenska domstolar inte har kompetens i fråga om brott som begås utom riket i näringsverksamhet som utövas av en juridisk person med hemvist i Sverige (remissen s. 66). I avsaknad av en närmare analys av behovet av en sådan principiellt betydelsefull utvidgning och av dess konsekvenser har Lagrådet inte underlag för att bedöma om det är lämpligt att generellt utvidga svensk jurisdiktion i detta avseende.

När det gäller den mera begränsade frågan om den straffrättsliga jurisdiktionen vid sådana brott som omfattas av rambeslutet noterar Lagrådet att det också föreslås en ändring i 2 kap. 3 § 6, varigenom terroristbrott begångna utanför Sverige föreslås generellt bli underkastade svensk jurisdiktion utan krav på dubbel straffbarhet. Skäl kan anföras för att detta i praktiken är tillräckligt för att uppfylla kraven i artikel 9.1 d i rambeslutet.

Sådana brott som avses i artikel 3 i rambeslutet är emellertid inte terroristbrott enligt den föreslagna svenska lagen. Det kan därför hävdas att rambeslutet kräver en särskild behörighetsregel för dessa fall. Den föreslagna begränsningen till brott i näringsverksamhet har emellertid inte något stöd i artikel 9.1 d i rambeslutet och juridiska personer kan dessutom vara etablerade i en stat även om de inte har sitt hemvist där. Det föreslagna tillägget är därför alltför begränsat i förhållande till ordalydelsen i rambeslutet.

Lagrådet vill peka på att ett alternativt sätt att uppfylla kraven på jurisdiktion för brott som avses i artikel 3 är att i den föreslagna lagen om

terroristbrott föra in en bestämmelse om dessa brott och låta den i 2 kap. 3 § 6 föreslagna hänvisningen gälla alla brott som avses i lagen. Bestämmelsen skulle exempelvis kunna innebära att ett brotts anknytning till terroristverksamhet skall beaktas särskilt vid straffmätningen (jfr artikel 5.1 i rambeslutet).

2 kap. 3 §

Den nuvarande bestämmelsen i punkt 4 ger uttryck för hur man från svensk sida uppfattar den s.k. statsskyddsprincipen. Även om brottet begåtts utom riket är svensk domstol behörig om brottet förövats mot Sverige, svensk kommun eller annan menighet eller svensk allmän inrättning.

Enligt rambeslutet skall varje medlemsstat vidta de åtgärder som är nödvändiga för att fastställa sin behörighet i fråga om bl.a. brott enligt artiklarna 1–4 ”mot en av Europeiska unionens institutioner eller ett organ som inrättats i enlighet med fördragen om upprättandet av den Europeiska gemenskapen eller Fördraget om Europeiska unionen och som har sitt säte i den medlemsstaten” (artikel 9.1 e). Praktiskt taget samma formulering används i den nu kommenterade paragrafen med undantag av att ordet ”säte” ersatts med ”hemvist”. Någon begränsning till brott som avses i artiklarna 1–4 görs däremot inte.

En första fråga är om kravet i rambeslutet på visst säte gäller inte bara organen utan också EU:s institutioner (Europaparlamentet, rådet, kommissionen, domstolen och revisionsrätten). I motiven har regeln tolkats på det sättet. Det finns emellertid flera omständigheter som skapar tvivel kring denna tolkning. I denna fråga vill Lagrådet nämna följande.

I den svenska versionen talas alltså om brott som begåtts mot ”en av Europeiska unionens institutioner eller ett organ som inrättats i enlighet med fördragen om upprättandet av den Europeiska gemenskapen eller Fördraget om Europeiska unionen och som har sitt säte i den medlemsstaten”. De två relativsatser som inleds med ”som” är samordnade, och frågan är därför om de båda kan hänföra sig även till ”en av Europeiska unionens institutioner”. Om detta varit avsikten, hade det sannolikt kommit till tydligare uttryck i texten. En jämförelse kan också göras med den engelska versionen som innehåller formuleringen ”against an institution of the European Union or a body set up in accordance with the Treaty establishing the European Community or the Treaty on European Union and based in that Member State”. Det är knappast en naturlig läsning av denna text att uppfatta ”set up” som hänförligt även till ”an institution of the European Union”. Flertalet andra språkversioner talar i större eller mindre grad i samma riktning.

Därtill kommer att det i fråga om EU:s institutioner knappast skulle vara naturligt att ange att de har inrättats i enlighet med de aktuella fördragen och att det i vart fall skulle vara helt överflödigt att i fråga om dessa institutioner precisera hur de inrättats.

Slutligen kan som ett ytterligare element vid tolkningen hänvisas till att det inte är orimligt att uppställa ett krav på att medlemsstaterna skall likställa EU:s institutioner med sina egna statsorgan och att de därför skall ha jurisdiktion över brott riktade mot dessa institutioner oavsett var dessa har sitt säte.

Starka skäl talar därför enligt Lagrådets mening för att kravet på säte inom Sverige endast gäller särskilda organ inom EU eller EG och inte de centrala institutionerna.

Lagrådet känner alltså stor tveksamhet inför den tolkning som gjorts i motivtexten men har inte tillräcklig grund för att påstå att den är felaktig. Godtas den tolkningen bör i vart fall lagtexten formuleras tydligare, förslagsvis enligt följande:

”4. om - - - inrättning, eller mot en av Europeiska unionens institutioner eller ett organ som inrättats i enlighet med fördragen om upprättandet av Europeiska gemenskapen eller Fördraget om Europeiska unionen, såvida institutionen eller organet har säte i Sverige.”

Som framgått kräver rambeslutet att svensk domsrätt säkerställs i fråga om brott mot artiklarna 1–4 men inte i fråga om andra brott. Terroristbrott regleras i punkt 6 i den här aktuella paragrafen. Vad som återstår är då, om brott som avses i artikel 2 hänförs till terroristbrott, sådana brott med anknytning till terroristbrott som avses i artikel 3 (grov stöld m.m.). Regleringen i punkt 4 har emellertid gjorts generell och omfattar alla brott. Vad Lagrådet anfört under 2 § om den föreslagna utvidgningen beträffande brott som begåtts i en juridisk persons verksamhet gäller även i fråga om förslaget till generell utvidgning i nu förevarande paragraf.

13 kap. 5 a §

När paragrafen kom till genom lagstiftning 1971 omfattade den bara brotten ”kapning av luftfartyg” och ”luftfartssabotage”. Vid lagstiftning 1990 ändrades bl.a. dessa brottsbeteckningar till ”kapning” – avseende luftfartyg, fartyg och plattformar i havet – och ”sjö- eller luftfartssabotage”. Såväl lagstiftningen 1971 som det tillägg som gjordes 1990 föranleddes av internationella konventioner. I samband med tillkomsten av den senare lagstiftningen anmärkte Lagrådet att de bestämmelser i brottsbalken som kunde vara tillämpliga på terroristhandlingar borde ses över i ett sammanhang, varvid förnyade överväganden borde göras om lämpligaste metod att införliva de internationella överenskommelserna med svensk rätt och konkurrensfrågorna borde uppmärksammas (jfr prop. 1989/90:130 s. 35 och 82 f.).

När nu ytterligare en internationell överenskommelse skall införlivas återkommer problemen. Vad gäller den aktuella paragrafen synes ambitionen ha varit att anpassa den nya punkten (punkt 3) till innehållet i punkt 2 men att göra det på ett sådant sätt att tillämpningsområdet inte blir alltför vidsträckt. I sistnämnda hänseende har lätta lastbilar och personbilar som används av ett företag för transport av eget gods eller av egen personal uteslutits. Lagrådet har i och för sig förståelse för den avgränsningen men vill peka på alternativet att inrikta regleringen på yrkesmässiga, utåtriktade transporter (jfr 1 kap. 1 § yrkestrafiklagen [1998:290]) men då också t.ex. taxitrafik. En lösning enligt det alternativet synes vara mer i linje med rambeslutets formulering ”kapning av andra kollektiva transportmedel eller godstransportmedel”. En lagtext base-

rad på detta alternativ skulle, med vissa ytterligare justeringar, kunna formuleras på följande sätt:

Prop. 2002/03:38
Bilaga 6

”3. 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,

döms för kapning till fängelse i högst fyra år.

För kapning döms även den som genom - - -.”

En sådan ändring förutsätter att hänvisningen i paragrafens sista stycke jämkas.

Övriga lagförslag

Lagrådet lämnar förslagen utan erinran.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 13 februari 2003

Närvarande: statsministern Persson, ordförande, och statsråden Ulvskog, Lindh, Sahlin, Pagrotsky, Östros, Messing, Engqvist, Lövdén, Ringholm, Bodström, Karlsson J. O., Sommestad, Karlsson H., Nykvist, Lund, Andnor, Nuder, Hallengren, Björklund

Föredragande: statsrådet Bodström

Regeringen beslutar proposition 2002/03:38 Straffansvar för terroristbrott