



JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds universitet

Anna-Klara Hvittfeldt

Lagen om straff för terroristbrott

-

ett hot mot rättssäkerheten?

Examensarbete
20 poäng

Per Ole Träskman

Straffrätt, EU-rätt

Vårterminen 2007

Innehåll

SAMMANFATTNING	1
FÖRORD	3
FÖRKORTNINGAR	4
1 INLEDNING	5
1.1 Bakgrund	5
1.2 Syfte och frågeställning	5
1.3 Metod och disposition	5
1.4 Avgränsningar	6
2 RÄTTSSÄKERHET	7
3 STRAFFRÄTTEN I EU	11
3.1 De tre pelarna	11
3.2 Det straffrättsliga samarbetets framväxt	12
3.2.1 Maastrichtfördraget	12
3.2.2 Amsterdamfördraget	13
3.2.3 Tammerforsslutsatserna	13
3.2.4 Grönboken	14
3.2.5 Haagprogrammet	14
3.2.6 Förslaget till konstitution	15
3.3 Dagens straffrättsliga samarbete	15
3.3.1 Tredje pelaren	16
3.3.1.1 Mål och medel inom tredje pelaren	16
3.3.1.2 Institutionerna inom tredje pelaren	16
3.3.1.3 Rättsakterna inom tredje pelaren	17
3.3.1.4 Rambesluts godkännande i Sverige	18
3.3.1.5 Diskussion kring rambeslut	20
3.3.2 Första pelaren	22
4 RAMBESLUTET OM BEKÄMPANDE AV TERRORISM	24
4.1 Bakgrund	24
4.2 Tolkningsramen	24
4.3 Definitionen av terroristbrott	25
4.4 Påföljder	27

4.5	Övrigt	28
4.6	Diskussion i samband med godkännandet av rambeslutet	28
5	GENOMFÖRANDET AV RAMBESLUTET OM BEKÄMPANDE AV TERRORISM I SVENSK RÄTT	31
5.1	Behovet av lagändringar	31
5.1.1	De handlingar som ska utgöra terroristbrott	31
5.1.2	Brott som begås av en terroristgrupp	31
5.1.3	Påföljder	33
5.2	Lag om straff för terroristbrott	34
5.2.1	De kvalificerande rekvisiten	34
5.2.2	Gärningar som omfattas	37
5.2.3	Påföljder	37
5.2.4	Lagrådets yttrande över Ds 2002:35	38
5.2.5	Justitieutskottets betänkande	40
5.2.6	Remissyttranden	40
5.2.6.1	Sveriges Advokatsamfund	41
5.2.6.2	Frivilligorganisationernas fond för mänskliga rättigheter och Svenska Helsingforskommittén för Mänskliga Rättigheter	42
5.2.7	Diskussion i samband med godkännandet av lagen	43
6	RÄTTSPRAXIS	45
6.1	Västerås-målet	45
6.1.1	Gärningsbeskrivningen	45
6.1.2	Domskal och domslut	46
6.2	Ansar al-Islam-målet	47
6.2.1	Gärningsbeskrivningen	47
6.2.2	Tingsrätten	48
6.2.3	Hovrätten	50
6.3	Kista-målet	51
6.3.1	Gärningsbeskrivningen	51
6.3.2	Tingsrätten	52
6.3.2.1	Åtalspunkten 1	52
6.3.2.2	Åtalspunkten 2	54
6.3.2.3	Påföljden	55
6.3.3	Hovrätten	55
6.3.3.1	Åtalspunkten 1	56
6.3.3.2	Åtalspunkten 2	57
6.3.3.3	Påföljden	57
7	ANALYS	58
7.1	Rambeslut i allmänhet	58
7.2	Rambeslutet om bekämpande av terrorism	59
7.3	Lagen om straff för terroristbrott	61

7.4	Rättspraxis	63
7.5	Sammanfattande synpunkter	64
	BILAGA A	66
	BILAGA B	73
	KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING	76
	RÄTTSFALLSFÖRTECKNING	80

Sammanfattning

I den här uppsatsen har jag tittat närmare på lagen om straff för terroristbrott och om den är ett hot mot rättssäkerheten. Lagen kom till som en följd av EU:s rambeslut om bekämpande av terrorism. Rambeslut är en typ av rättsakt som används inom EU:s tredje pelare. De rör alltid tillnärmning av medlemsstaternas lagar och beslut om rambeslut fattas enhälligt av rådet. I Sverige krävs det att riksdagen godkänner ett förslag till rambeslut innan vi kan rösta ja till det i rådet. Riksdagen har dock inte något förslag till lagstiftning som rambeslutet kommer att kräva och godkännandet har ofta inte föregåtts av remissbehandling. Förslag till lagstiftning läggs istället fram när rambeslutet redan röstats igenom i rådet, vilket ger en mycket begränsad rörelsefrihet i lagstiftningsarbetet. Användandet av rambeslut har därför kritiserats.

Rambeslutet om bekämpande av terrorism är den första internationella överenskommelsen som innehåller en definition av terroristbrott. I inledningen till rambeslutet sägs att inget däri ska tolkas som att syftet vore att begränsa eller hindra de grundläggande rättigheterna eller friheterna och det sägs i artikel 6 att Europakonventionen ska respekteras. Rambeslutet har dock kritiserats för att definitionen av terrorism är oklar och att alla som begår olagligheter i samhällsomstörtande syfte kan komma att straffas som terrorister, även grupper som stenkastande demonstranter.

Rambeslutet implementerades alltså i Sverige genom lagen om straff för terroristbrott. Lagen har en annorlunda utformning där avgörande betydelse läggs vid de subjektiva och objektiva rekvisiten, d.v.s. gärningsmannens avsikt och faran som brottet kan medföra. Ett tjugotal redan kriminaliserade gärningar, såsom mord, mordbrand och sabotage, ska straffas som terroristbrott om avsikten med gärningen har varit att injaga allvarlig fruktan hos en befolkning eller befolkningsgrupp, att otillbörligen tvinga offentliga organ eller en mellanstatlig organisation att vidta eller att 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. Dessutom måste gärningen allvarligt ha kunnat skada en stat eller en mellanstatlig organisation. Faran måste dock inte ha realiserats utan det är tillräckligt att den typiskt sett kan skada en stat eller mellanstatlig organisation. Avsikten måste inte heller ha uppnåtts utan det är tillräckligt att den varit direkt åsyftad av gärningsmannen. Straffskalan för terroristbrott är fängelse i fyra år till livstid och i mindre grova fall två till sex år. Lagen har kritiserats för att gränsdragningen mellan terroristbrott och andra former av kriminalitet inte är tydlig nog, p.g.a. de objektiva och subjektiva rekvisitens oklara utformning. Kritikerna menar att lagen inte möter rättssäkerhetskrav som legalitet och förutsebarhet.

Även jag anser att förutsebarheten blir lidande i och med lagen om straff för terroristbrott. Det är oklart vad det kriminaliserade området omfattar

eftersom de objektiva och subjektiva rekvisiten inte är tillräckligt tydligt utformade. Formuleringarna lämnar för stort utrymme för tolkning och godtycke och förarbetena ger inte heller vägledning i önskad grad. Jag ifrågasätter även att vissa handlingar kan komma att bestraffas enligt en mycket hårdare straffskala, trots att det inte krävs att de objektiva och subjektiva rekvisiten har realiserats i verkligheten. Lagen lever därför enligt mig inte upp till rättssäkerhetskrav som förutsebarhet och principen om att lika fall ska behandlas lika. I slutändan är det dock domstolarna som kommer att bestämma hur tillämpningen av lagen ska se ut. Det finns hittills endast tre avgöranden där åtal väckts enligt lagen om straff för terroristbrott. Jag anser att de lagakraftvunna domarna som dessa mål resulterat i har varit korrekta och det inger hopp inför framtida tillämpning. Om domstolarna följer de uttalanden som har gjorts om lagens tillämpningsområde och intar en restriktiv hållning kan lagen komma att bli ett viktigt verktyg för att bestraffa den allvarliga brottslighet som terrorism utgör.

Förord

Jag vill tacka mina studiekamrater för att de gjort de här åren till en underbart rolig tid, mina vänner utanför juridikens värld som har gett mig välbehövda avbrott från allt vad lagar och rättsfall heter, min familj som stöttat och trott på mig under hela studietiden, min handledare Per Ole Träskman som hjälpt mig när jag som mest behövt det och studieadministratör Ingela Brandt för att hon gör ett utomordentligt jobb och hjälper oss studenter med allt vi ber henne om.

Malmö 22 april 2007

Anna-Klara Hvittfeldt

Förkortningar

Bet.	Betänkande
BrB	Brottsbalken
Ds	Departementsserien
EG	Europeiska gemenskapen
EGF	EG-fördraget, (Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, konsoliderad version)
EMU	Europeiska monetära unionen
EU	Europeiska unionen
EUF	EU-fördraget (Fördraget om Europeiska unionen, konsoliderad version)
JFT	Tidskrift utgiven av Juridiska Föreningen i Finland
LST	Lag (2003:148) om straff för terroristbrott
NTfK	Nordisk Tidskrift for Kriminalvidenskab
Prop.	Proposition
RF	Regeringsformen
RoT	Rambeslutet om bekämpande av terrorism
Rådet	Europeiska unionens råd
SvJT	Svensk Juristtidning
USD	Amerikanska dollar

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Terrorism är onekligen ett fenomen som väcker starka känslor. De flesta tänker nog på händelserna den 11 september 2001 när de hör ordet. Andra tänker kanske på USA:s invasion av Irak medan ytterligare några associerar det med palestinska självmordsbombare. Vad man än lägger i begreppet är det dock klart att terrorism är en företeelse som många har en åsikt om och som de flesta vill förhindra. Efter den 11 september 2001 har många åtgärder vidtagits för att förhindra fler terrordåd mot mål i västvärlden. Händelserna startade bl.a. en febril aktivitet inom EU. Redan den 19 september 2001 presenterade kommissionen ett förslag till ett rambeslut om bekämpande av terrorism och i december träffade rådet för rättsliga och inrikes frågor en politisk överenskommelse om innehållet i rambeslutet. I juni 2002 godkändes den slutliga versionen. På mindre än ett år godkände alltså EU:s medlemsstater ett rambeslut som innehåller en definition av terrorism, något som aldrig tidigare åstadkommits i en internationell överenskommelse.

1.2 Syfte och frågeställning

Jag tänker i den här uppsatsen titta närmare på rambeslutet om bekämpande av terrorism (bilaga A) och den efterföljande lagen om straff för terroristbrott (bilaga B). Både rambeslutet och lagen blev föremål för stor debatt när de kom. Det kontroversiella är främst att det genom lagen införs ett nytt brott, terroristbrottet, som renderar betydligt strängare straff än de gärningar som terroristbrottet består av skulle ha gjort om lagen inte funnits. Kritikerna menar att rambeslutet och lagen är otydligt utformade och att det är osäkert vad som kriminaliseras genom lagen. Även användandet av rambeslut i allmänhet har varit föremål för diskussion, främst p.g.a. hur själva godkännandet av dem går till. Kritikerna menar att proceduren hotar den inhemska lagstiftningens kvalitet eftersom det då riksdagen godkänner ett förslag till rambeslut inte är klart hur rambeslutet kommer att implementeras i svensk rätt. Jag tänker i uppsatsen undersöka om användandet av rambeslut i allmänhet, rambeslutet om bekämpande av terrorism i synnerhet och framförallt lagen om straff för terroristbrott lever upp till de krav som ställs på lagstiftning enligt rättssäkerhetsprincipen.

1.3 Metod och disposition

Jag har använt mig av traditionell rättsvetenskaplig metod där jag har studerat lagtext, förarbeten, rättspraxis och doktrin. Tillgången till material har varit något begränsad eftersom lagen om straff för terroristbrott är en

relativt ny lag. T.ex. finns det endast tre rättsfall. Utöver de traditionella rättskällorna har jag använt mig av artiklar från dagstidningar för att fördjupa mig i den debatt som rambeslutet om bekämpande av terrorism och lagen om straff för terroristbrott genererat.

Uppsatsen inleds med en närmare titt på vad begreppet rättssäkerhet innebär. Jag har lagt denna del först eftersom frågeställningen rör just detta område och jag tycker det är viktigt att ta det med sig genom hela uppsatsen. Därefter följer en introduktion till straffrätten inom EU. Först gör jag en kort redogörelse för hur straffrätten har utvecklats inom EU för att läsaren ska få en inblick i bakgrunden till hur vårt medlemskap i EU påverkar vår inhemska straffrätt. Därefter redogör jag för samarbetet inom den tredje pelaren, vilken straffrätten är en del av, med fokus på rambeslut eftersom lagen om straff för terroristbrott härrör ur ett rambeslut. Den EU-rättsliga delen avslutas med den diskussion som förts kring rambesluten.

Nästa kapitel handlar om rambeslutet om bekämpande av terrorism. Fokus ligger på terroristbrottet och hur det ska tolkas. Även detta kapitel avslutas med en diskussionsdel, där den kritik som riktats mot just rambeslutet om bekämpande av terrorism redogörs för. Här efter följer ett kapitel om hur rambeslutet har implementerats i Sverige genom lagen om straff för terroristbrott. Kapitlet fokuserar på hur lagen ska tolkas och den kritik som riktats mot lagen. I nästa kapitel tittar jag närmare på de tre rättsfall som finns där åtal väckts för brott mot lagen om straff för terroristbrott. Eftersom dessa är de enda rättsfall som finns redogör jag för dem relativt ingående. Uppsatsen avslutas med en analys där jag diskuterar min egen syn på hur väl rambeslut i allmänhet, rambeslutet om bekämpande av terrorism och i synnerhet lagen om straff för terroristbrott lever upp till de krav som ställs enligt rättssäkerhetsprincipen.

1.4 Avgränsningar

I det första avsnittet om straffrätten inom EU har jag valt att inte ta upp något om den diskussion som förts om straffrättens legitimitet inom EU och om samarbetet inom tredje pelaren är mellanstatligt eller överstatligt. Även om detta är intressanta aspekter tycker jag inte det är relevant för min frågeställning. I kapitlet om rambeslutet om bekämpande av terrorism har jag valt att inte gå in närmare på de sista artiklarna i rambeslutet som rör exempelvis ansvar för juridiska personer och åtgärder medlemsstaterna måste vidta för att fastställa statens jurisdiktion. Anledningen till detta är att jag tycker det viktigaste i rambeslutet är definitionen av terrorism och diskussionen kring införandet av ett terroristbrott. I avsnittet om lagen om straff för terroristbrott har jag helt fokuserat på just den lagen och inte tittat något på följdändringar i andra lagar. Avgränsningen har gjorts av utrymmesskal och p.g.a. det jag anför ovan om att fokus för min uppsats har varit just terroristbrottet.

2 Rättssäkerhet

Ordet rättssäkerhet började användas i samband med att begreppet rättsstat växte fram i mitten av 1800-talet. Det finns ingen allmänt accepterad definition av begreppet utan det är en social konstruktion vars innehåll och mening skapas utifrån olika områdesbehov under olika tidsepoker, av och för olika personer, handlingar och syften.¹ Sveriges Advokatsamfund har antagit ett rättssäkerhetsprogram där samfundets syn på centrala rättssäkerhetsfrågor sammanfattas. I dokumentet sägs att rättssäkerheten är nära förbunden med de mänskliga rättigheterna. Rättssäkerheten ska garantera dessa grundläggande livsvärden såsom rätt till liv, frihet, personlig integritet, yttrandefrihet och församlingsfrihet. Rättssäkerheten avser även individen och den enskilda organisationens skydd mot den politiska maktens anspråk och krav. Detta skydd behövs även i ett demokratiskt samhälle. Skyddet uppnås genom regler som har karaktär av lag. Detta kommer till uttryck i 1 § RF: ”Den offentliga makten utövas under lagarna”. Vidare sägs att rättssäkerhetsbegreppets grundläggande element är förutsebarheten. Medborgare och organisationer ska kunna förutse de rättsliga följderna av sina handlingar. Enligt samfundet föreligger alltså rättsäkerhet när vissa livsvärden såsom livet, den kroppsliga integriteten, personliga rörelsefriheten och yttrandefriheten skyddas mot statsmaktens ingripanden genom regler som har karaktären av lag och som garanterar förutsebarheten för medborgarna.²

Advokatsamfundet menar att för att dessa kriterier ska uppfyllas så måste lagarna ha ett visst innehåll, en viss utformning och måste tolkas och tillämpas enligt vissa allmänt accepterade principer:

- Legalitetsprincipen, som är den mest grundläggande av dessa principer. Med principen menas att myndigheter och domstolar är underkastade kravet på lagstöd i sitt handlande. Med principen följer även vissa krav på lagens utformning och tillämpning. Lagen måste vara klart och tydligt utformad så att inget utrymme finns för godtycke. Lagen ska utformas som en allmän regel grundad på allmänna omständigheter, d.v.s. ingen lag får stiftas om enskilda personer eller fall. Med legalitetsprincipen följer även ett förbud mot retroaktiv straff- och skattelagstiftning. Lagen får inte rymma några motsägelser vilket innebär att den inte får strida mot grundlagen. Till sist följer av principen ett krav på att det är åklagaren som ska styrka sitt påstående om brott och ett förbud mot analogisk tillämpning av strafflag.
- Objektivitetsprincipen, som närmast avser sättet att handlägga frågor. Domstolar och myndigheter måste i sitt arbete iaktta saklighet och opartiskhet. Beslut måste tas på allmänt godtagbara skäl och får inte ensidigt gynna eller missgynna vissa personer eller

¹ Staaf, Rättssäkerhet och tvångsvård, s. 27.

² Sveriges Advokatsamfunds rättsäkerhetsprogram, s. 3f.

organisationer. I principen ligger även ett krav på att följa tidigare avgöranden och att domare och ämbetsmän ska vara ojäviga. En viktig del av principen är allas likhet inför lagen. Vidare ingår här även kommunikationsprincipen och domstolarnas skyldighet att motivera sina beslut.

- Rätten till domstolsprövning. Vad gäller frihetsberövanden är rätten till domstolsprövning absolut. En dom som vunnit laga kraft ska vara slutgiltig och domstolarna ska inneha en viss grundläggande kompetens. Principen innebär även en rätt till advokat eller annat biträde för att tillvarata partens rätt. Rätten till domstolsprövning innefattar även vissa krav på möjlighet till kontroll såsom att det ska finnas möjlighet att överklaga till åtminstone en instans.
- Avgörande inom rimlig tid. Principen gäller framförallt provisoriska ingrepp i frihet, personlig integritet och egendom men även andra avgöranden måste fällas utan långt dröjsmål för att inte rättsosäkerhet ska uppstå.
- Offentlighetsprincipen, vilken innebär att rättegång och i synnerhet avkunnande av dom ska ske offentligt. I Sverige finns även en mer generell offentlighetsprincip som innebär att allmänheten i princip har tillgång till allmänna handlingar, om inte beslut om sekretess har tagits.³

Även Aleksander Peczenik, professor i allmän rättslära vid Lunds universitet, har utvecklat vad han anser ligga i begreppet rättssäkerhet. Han menar att i ett väl fungerande samhälle har rättsordningen en hög legitimitet. Ordet legitimitet kan användas i olika sammanhang och ha olika betydelser men i sin huvudbetydelse innebär det att normerna, institutionerna och fattade beslut godtas av medborgarna. Vidare säger han att legitimiteten ofta bygger på rättssäkerheten. Rätten är legitim i den mån den sammanhänger med rättsstaten som skapar rättssäkerheten och likhet inför lagen och demokratin som ger folket inflytande över maktutövningen och garanterar vissa grundläggande rättigheter. Rättsstaten präglas av att den offentliga maktutövningen är förutsebar med stöd av rättsreglerna. Att beslutens förutsebarhet skyddar den enskilde mot godtycklig maktutövning betyder att det föreligger en hög grad av ”formell rättssäkerhet”. Rättsstaten innebär därför att den enskilde inte bara skyddas mot laglös våld utan även mot själva skyddsorganisationen – staten.⁴

Rättssäkerhetens väsentligaste grundsten är enligt Peczenik förutsebarhetskravet. Rättsskipningen och myndighetsutövningen måste vara förutsebar med stöd av rättsreglerna. Förutsebarheten är större och därmed rättssäkerheten bättre:

- Ju exaktare och generellare rättsreglerna är. För att maktutövningen i en rättsstat ska vara förutsebar krävs att rättsreglerna är tillräckligt exakta och generella.

³ Sveriges Advokatsamfunds rättssäkerhetsprogram, s. 4ff.

⁴ Peczenik, Vad är rätt?, s. 47ff.

- Ju bättre dessa regler återspeglar idealet om likhet inför lagen. Formell likhet inför lagen innebär att ingen får tilldelas förmåner som rättsreglerna inte medger eller slippa pålagor eller straff som rättsreglerna påbjuder.
- Ju långsammare reglernas förändringstakt är. Alltför snabba regeländringar medför kaos eftersom varken medborgare eller myndigheter hinner anpassa sig till de nya reglerna. Reglerna i en rättsstat måste vara så stabila att de ger medborgarna en fast ram inom vilken de kan planera sina handlingar.
- Ju fler statliga beslut som bestäms av sådana regler. Alla rättsliga beslut i en rättsstat måste subsumeras under generella rättsregler.
- Ju öppnare rättsreglernas innehåll och rättstillämpningspraxis är för allmänhetens insyn. I en rättsstat är såväl rättsreglerna som praxis i hög grad tillgängliga för alla. Rättsreglerna offentliggörs, medborgarna har insyn i allmänna handlingar och domstolarna redovisar skälen för sina avgöranden.
- Ju större den oavhängighet är som domstolarna avnjuter. En stark ställning för domstolarna är ett viktigt skydd för individen. Lagstiftaren bör inte kunna styra frågor rörande enskilda fall och i detalj kunna styra rättstillämpningen.⁵

Kriterierna ovan bestämmer om rättstaten är formellt legitim, d.v.s. utan hänsyn tagen till frågan om dess förverkligande är etiskt godtagbart. Rättsstatens normsystem är dock enligt Peczenik inte slutgiltigt legitimt om det genomsyras av stora orättvisor. En stat kan präglas av maktutövning som är öppen, förutsebar, juridiskt skicklig och kontrollerad av oavhängiga domstolar men ändå genomsyras av stor ofrihet. För att vara slutgiltigt legitim måste rättstaten även visa respekt för ett minimum av mänskliga och medborgerliga fri- och rättigheter, d.v.s. den måste även präglas av materiell rättssäkerhet.⁶

Materiell rättssäkerhet omfattar enligt Peczenik ett antal komponenter: det krävs att beslut som innebär rättsskipning eller myndighetsutövning är i hög grad förutsebara p.g.a. rättsnormerna och samtidigt i hög grad etiskt godtagbara. Den formella rättssäkerheten (förutsebarheten) är ett viktigt värde men den måste vägas samman med andra etiska värden. Resultatet av avvägningen är materiell rättssäkerhet.⁷ Peczenik menar att det endast är den materiella rättssäkerheten som kan bilda den juridiska metodens övergripande mål. Med detta menar han att målet inte kan vara att blint lyda lagens bokstav utan att tolka den på ett så godtagbart sätt som möjligt.⁸

I prop. 1984/85:32 definieras rättssäkerhet inom straffrättens område såsom:

- fria och oavhängiga domstolar endast bundna av lag,
- ingripanden endast med stöd av klar och tydlig lag,
- ej lagstiftning om enskilda fall eller enskilda personer,

⁵ Peczenik, Vad är rätt?, s. 51ff och 89f.

⁶ Ibid., s. 60f.

⁷ Ibid., s. 94f.

⁸ Peczenik, Juridikens teori och metod, s. 14.

- förbud mot retroaktiv lag och
- krav på full bevisning.⁹

Denna definition avser en mer traditionell och formell syn på rättssäkerheten.¹⁰

Jag ansluter mig till Peczeniks definition av rättssäkerhet där begreppet består av både formell och materiell rättssäkerhet, där den första delen främst kännetecknas av förutsebarhet och den andra delen av etiskt godtagbarhet.

⁹ Prop. 1984/85:32 s. 38.

¹⁰ Staaf, Rättssäkerhet och tvångsvård, s. 28.

3 Straffrätten i EU

3.1 De tre pelarna

Samarbetet inom EU delas in i tre olika pelare. Den första pelaren, som kallas gemenskapspelaren, består av Europeiska gemenskapen (EG) och specialgemenskapen Euratom. EG grundar sig på EG-fördraget från 1957.¹¹ Fördraget har byggts ut vid ett flertal tillfällen, främst genom Europeiska enhetsakten 1986, Maastrichtfördraget 1992 och Amsterdamfördraget 1997. Till pelaren hör de samarbetsområden som normalt förknippas med EG, som t.ex. den gemensamma jordbrukspolitik, de grundläggande fyra friheterna (fri rörlighet för varor, personer, tjänster och kapital) och den inre marknaden i övrigt, transportpolitik, miljöpolitik, det europeiska medborgarskapet och samarbete på utbildnings- och kulturområdena. Hit hör också EMU, den ekonomiska och monetära unionen.¹² Den första pelaren är överstatlig. Inom gemenskapens samarbetsområden har medlemsstaterna alltså avstått från makten att själva fatta beslut och överlämnat den makten till gemenskapen, vilket betyder att de kan bli bundna av beslut de motsatt sig.¹³ EG-domstolen har i en rad domar utvecklat och förtydligat vad överstatligheten innebär. I målet van Gend & Loos uttalar domstolen:

”Slutsatsen av detta måste bli att gemenskapen utgör en ny rättsordning inom folkrätten till vars förmån staterna, låt vara på begränsade områden, har inskränkt sina suveräna rättigheter och som inte enbart medlemsstaterna utan även dessas medborgare lyder under.”¹⁴

I Sverige grundar sig riksdagens rätt att överföra beslutanderätt till EG på 10:5 RF. I första stycket sägs att riksdagen inom ramen för samarbetet inom EU kan överlåta beslutanderätt som inte rör principerna för statsskicket. Vid tidpunkten för Sveriges ansökan att inträda i EU omfattade bestämmelsen bara samarbetet inom EG.¹⁵ Beslutet att överföra beslutanderätt till EU måste fattas av minst tre fjärdedelar av de röstande i riksdagen eller genom beslut som fattas i samma ordning som gäller för stiftande av grundlag.

Den andra pelaren omfattar EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik. Pelaren har vuxit fram successivt i samband med de olika fördragsrevisionerna och bestämmelser om pelaren återfinns i Maastrichtfördragets avdelning V (artikel 11-28). Samarbetet inom den

¹¹ Även kallat Romfördraget. Officiell benämning är Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen.

¹² Bernitz/Kjellgren, Europarättens grunder, s. 33f och Melin/Schäder, EU:s konstitution, s. 13.

¹³ Melin/Schäder, EU:s konstitution, s. 19.

¹⁴ Mål 26/62, van Gend & Loos, domstolens dom den 5 februari 1963.

¹⁵ Ändrades genom prop. 2001/02:72.

andra pelaren är i allt väsentligt mellanstatligt, vilket innebär att staterna fattar beslut enhälligt och att besluten endast binder de deltagande staterna. EG-domstolen har bara begränsad behörighet inom den andra pelaren.¹⁶

Inom den tredje pelaren återfinns polissamarbetet och det straffrättsliga samarbetet. Den tillkom genom Maastrichtfördraget och behandlas i fördragets avdelning VI (artikel 29-42). I och med Amsterdamfördraget förlorade den tredje pelaren sin karaktär av strikt mellanstatligt samarbete. Distinktionen mellan den första och tredje pelaren har blivit allt mer vag och det finns flera överlappningar mellan de båda områdena. Den tredje pelaren beskrivs ibland som en hybrid mellan EG-rätt och folkrätt.¹⁷

3.2 Det straffrättsliga samarbetets framväxt

3.2.1 Maastrichtfördraget

Innan 1993 byggde det straffrättsliga samarbetet mellan gemenskapens medlemsländer på bilaterala och regionala överenskommelser och på Europarådsinstrument och samarbetet skedde utan något stöd i gemenskapsfördraget. Genom Maastrichtfördraget 1993 upprättades den Europeiska unionen och däri inrättades den tredje pelaren som omfattade samarbete i rättsliga och inrikes frågor. Genom den tredje pelaren formaliserades det mellanstatliga straffrättsliga samarbetet.¹⁸ Pelaren byggde vid den här tidpunkten på nio områden som bedömdes vara av gemensamt intresse: asyl, passage av de yttre gränserna, invandring, bekämpning av narkotika och narkotikamissbruk, bekämpning av bedrägeri i internationell skala, samarbete inom civilrätt och straffrätt, tullsamarbete och polissamarbete. Det fanns tre rättsakter inom pelaren: gemensamma ståndpunkter, gemensamma åtgärder och konventioner. Även andra typer av instrument som inte var fastställda i fördragen och som saknade rättslig verkan användes, såsom resolutioner, rekommendationer och förklaringar.¹⁹

Systemet för beslutsfattande inom tredje pelaren innebar problem från första början. Främst var gränsen mellan EG-fördragets och EU-fördragets bestämmelser ofta vaga och avgränsningsproblem uppstod. Det uppstod även problem då gemenskapens institutioner endast tilldelades en begränsad roll inom den tredje pelaren och ingen egentlig möjlighet att utöva någon kontroll över medlemsstaternas beslut. Bl.a. var kommissionens initiativrätt till rättsakter begränsad till sex av de nio områden som ingick i tredje

¹⁶ Bernitz/Kjellgren, Europarättens grunder, s. 35 och Melin/Schäder, EU:s konstitution, s. 13.

¹⁷ Gröning, EU:s straffrättsliga samarbete – en fråga om legitimitet, JFT 2005, s. 5f.

¹⁸ Ibid., s. 5.

¹⁹ <http://europa.eu.int/scadplus/leg/sv/lvb/l33022.htm> (hämtat 070307).

pelaren och där ingick inte det straffrättsliga samarbete och polis- och tullsamarbetet. Här hade endast medlemsstaterna initiativrätt.²⁰

3.2.2 Amsterdamfördraget

Amsterdamfördraget, som trädde i kraft 1999, är ett ändringsfördrag som främst innebar ändringar och tillägg i tidigare fördrag. Genom fördraget ändrades samarbetet i rättsliga och inrikes frågor och i unionsfördragets nya artikel 2 fastslås att unionen ska ha som mål att bevara och utveckla unionen som ett område med frihet, säkerhet och rättvisa, där den fria rörligheten för personer garanteras samtidigt som lämpliga åtgärder vidtas avseende kontroller vid yttre gränser, asyl, invandring och förebyggande och bekämpande av brottslighet. Frågor som rör den fria rörligheten för personer fördes genom Amsterdamfördraget över till den överstatliga första pelaren. Den tredje pelaren omfattar nu polissamarbetet och det straffrättsliga samarbetet och återfinns i unionsfördragets avdelning VI (art. 29-42). Fyra rättsakter finns att tillgå; gemensamma ståndpunkter, rambeslut, beslut och konventioner.²¹ Kommissions initiativrätt omfattar nu samtliga av tredje pelarens områden och EG-domstolen har fått en mer synlig ställning.²²

3.2.3 Tammerforsslutsatserna

I oktober 1999 höll Europeiska rådet ett särskilt möte i Tammerfors där det diskuterades hur ett område med frihet, säkerhet och rättvisa ska skapas. I slutdokumentet från mötet konstateras att målet från Amsterdamfördraget, att göra EU till ett område med frihet, säkerhet och rättvisa, kommer att placeras högst upp på den politiska agendan och bibehållas där. Europeiska rådet kommer fortlöpande att se över vilka framsteg som görs med att genomföra de nödvändiga åtgärderna och hålla de tidsfrister som anges i Amsterdamfördraget, handlingsplanen från Wien (en överenskommelse mellan rådet och kommissionen om bästa sättet för genomförandet av Amsterdamfördraget) och slutsatserna från Tammerforsmötet. För detta ändamål uppmanas kommissionen i slutdokumentet att komma med ett förslag till lämplig resultattavla.²³

I slutsatserna från Tammerfors sägs att brottslingar inte får ges möjlighet att utnyttja skillnader mellan medlemsstaternas rättssystem. Domar och beslut bör efterlevas och verkställas i hela unionen. Bättre överensstämmelse och ökad konvergens måste uppnås mellan medlemsstaternas rättssystem.²⁴ Det

²⁰ <http://europa.eu.int/scadplus/leg/sv/lvb/l33022.htm> (hämtat 070307).

²¹ Art. 34 EUF.

²² <http://europa.eu.int/scadplus/leg/sv/lvb/l33022.htm> (hämtat 070307) och Nuotio, Straffrätten europeiserar, NTFK 2001, s. 296. De bestämmelser som syftas på är art. 34-35 EUF.

²³ Europeiska rådet i Tammerfors – ordförandeskapets slutsatser, inledningen. http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/sv/ec/00200-r1.s9.htm (hämtat 070228).

²⁴ Ibid., punkt 5.

är nödvändigt med gemensamma insatser för att förebygga och bekämpa brottslighet och kriminella organisationer i hela unionen.²⁵ Samarbetet mellan rättsliga myndigheter skulle underlättas av ett ökat ömsesidigt erkännande av rättsliga avgöranden och domar och en tillnärmning av lagstiftningen. Europeiska rådet menar därför att principen om ömsesidigt erkännande bör bli en hörnsten i det rättsliga samarbetet både på det civilrättsliga och straffrättsliga området. Principen bör gälla både domar och andra avgöranden som fälls av rättsliga myndigheter.²⁶ Europeiska rådet framför åsikten att det formella utlämningsförfarandet bör avskaffas bland medlemsstaterna när det gäller personer som är på flykt undan rättvisan efter att ha fått sin slutgiltiga dom och ersättas med ett enkelt överförande av personerna. Även förfaranden för brådskande utlämningsärenden bör övervägas. Kommissionen uppmanas därför lägga fram förslag i frågan.²⁷ Det sägs även att insatser bör göras för att medlemsstaterna ska enas om gemensamma definitioner och grunder för åtal och påföljder för i första hand ett antal sektorer med särskild betydelse, t.ex. ekonomisk brottslighet, narkotikahandel, högteknologisk brottslighet och miljöbrott.²⁸

3.2.4 Grönboken

Kommissionen presenterade i maj 2004 en grönbok om tillnärmning, ömsesidigt erkännande och verkställighet av straffrättsliga påföljder i Europeiska unionen. En grönbok är ett debattunderlag från kommissionen på ett specifikt område. Det är framförallt handlingar som riktar sig till berörda parter – organisationer och enskilda – som inbjuds att delta i samråd och debatter. I vissa fall ligger de till grund för lagstiftning.²⁹ I grönboken presenterar kommissionen en lägesrapport om de åtgärder som vidtagits inom EU när det gäller tillnärmning, ömsesidigt erkännande och verkställighet av straffrättsliga påföljder i en annan medlemsstat. Den nationella lagstiftningen och internationella avtal som medlemsstaterna har slutit på området sammanfattas. Slutligen identifierar kommissionen vilka problem som kvarstår och vilka hinder som finns för genomförandet av området för rättvisa och presenterar vilka behov den anser finns av åtgärder när det gäller tillnärmning, ömsesidigt erkännande och verkställighet av straffrättsliga påföljder.³⁰

3.2.5 Haagprogrammet

Haagprogrammet, som antogs av Europeiska Rådet i november 2004, är en efterföljare till Tammerforsslutsatserna från 1999. Det är ett flerårsprogram som innehåller tio unionsprioriteringar för att stärka området med frihet,

²⁵ Europeiska rådet i Tammerfors – ordförandeskapets slutsatser, punkt 6.

²⁶ Ibid., punkt 33.

²⁷ Ibid., punkt 35.

²⁸ Ibid., punkt 48.

²⁹ http://europa.eu.int/documents/comm/index_sv.htm (hämtat 070303).

³⁰ <http://europa.eu.int/abc/doc/off/bull/sv/200404/p104033.htm> (hämtat 070304).

säkerhet och rättvisa.³¹ Haagprogrammet följdes upp med en femårig handlingsplan från kommissionen i maj 2005, där de tio prioriteringarna från Haagprogrammet omvandlades till konkreta åtgärder, inklusive en tidtabell för antagande och genomförande av alla åtgärder.³²

3.2.6 Förslaget till konstitution

I oktober 2004 undertecknade medlemsstaternas och kandidatländernas stats- och regeringschefer Fördraget om upprättande av en konstitution för Europa.³³ För att fördraget ska träda i kraft krävs att de undertecknande länderna ratificerar fördraget. I folkomröstningar i Frankrike och Nederländerna 2005 godkände medborgarna inte konstitutionstexten och tidsplanen för ratificeringsprocessen kunde därför inte hållas. I nuläget är det oklart om eller när ratificeringsprocessen kommer avslutas.³⁴ Enligt fördraget ersätts de nuvarande unions- och EG-fördragen med ett enda konstitutionellt fördrag. Pelarstrukturen avskaffas och i och med det kommer samma beslutsförfarande i princip gälla på alla politikområden. De rättsakter som kommer att finnas tillgängliga är lagar och ramlagar och de kommer, utom i vissa avgränsade frågor, antas med kvalificerad majoritet. Det straffrättsliga samarbetet övergår alltså från att vara (omdiskuterat) mellanstatligt till att bli överstatligt.³⁵

3.3 Dagens straffrättsliga samarbete

Straffrätten är ett av de rättsområden som utvecklas mest i det europeiska samarbetet och straffrättsliga frågor är högt prioriterade på EU:s politiska agenda. Detta kan ses som en direkt följd av den ekonomiska integrationen som skett inom ramen för EG. I takt med gemenskapens utveckling har det blivit allt mer påtagligt att det finns ett behov av effektiva och gemensamma sanktioner för att säkerställa efterlevnaden av gemenskapens regelverk och för att fullfölja gemenskapstanken. Den straffrättsliga utvecklingen inom EU kan också ses som ett resultat av den förändrade samhällsstruktur som den europeiska integrationen har inneburit. Den gemensamma ekonomiska marknaden och den i princip obegränsade rörligheten över gränserna, kombinerat med de senaste årens tekniska utveckling, har skapat förutsättningar för en internationell och gränsöverskridande kriminalitet som måste bekämpas på internationell nivå.³⁶ Resultatet av utvecklingen efter Tammerforsmötet är att det nu finns ett särskilt europeiskt straffsystem som i vissa avseenden är fristående från medlemsländerna. Systemet består av unionens organ och institutioner, av medlemsstaternas nationella normer,

³¹ <http://europa.eu/scadplus/leg/sv/lvb/l16002.htm> (hämtat 070307).

³² KOM(2005) 184 slutlig, Haagprogrammet: Tio prioriteringar för de kommande fem åren.

³³ http://europa.eu.int/constitution/sv/lstoc3_sv.htm (hämtat 070309). Det straffrättsliga samarbetet återfinns i fördragets del III, avdelning III, kapitel IV, avsnitt 4.

³⁴ http://europa.eu.int/constitution/referendum_sv.htm (hämtat 070309).

³⁵ Wersäll, EU och straffrätten, SvJT 2004, s. 668.

³⁶ Gröning, EU:s straffrättsliga samarbete – en fråga om legitimitet, JFT 2005, s. 2f.

deras institutioner och organ på straffrättens område och av de normer och organ som har utarbetats för rättsligt samarbete mellan medlemsstaterna.³⁷

3.3.1 Tredje pelaren

3.3.1.1 Mål och medel inom tredje pelaren

Enligt EU-fördraget ska unionens mål vara att ge medborgarna en hög säkerhetsnivå inom ett område med frihet, säkerhet och rättvisa genom att bland medlemsstaterna utforma gemensamma insatser inom områdena polissamarbete och straffrättsligt samarbete samt genom att förebygga och bekämpa rasism och främlingsfientlighet. Målet ska uppnås genom förebyggande och bekämpande av brottslighet, vare sig den är organiserad eller inte. Terrorism, människohandel och brott mot barn, narkotikahandel och olaglig vapenhandel, korruption och bedrägeri pekas ut som särskilt viktiga brott att förebygga och bekämpa.³⁸ Detta ska ske genom:

- Närmare samarbete mellan polismyndigheter, tullmyndigheter och andra behöriga myndigheter i medlemsstaterna, både direkt och genom Europol (den europeiska polisbyrån). Dessa gemensamma insatser ska bl.a. omfatta operativt samarbete mellan behöriga myndigheter, insamling, lagring, bearbetning m.m. av relevant information, samarbete när det gäller utbildning och gemensam utvärdering av särskilt utredningsteknik.³⁹
- Närmare samarbete mellan rättsliga myndigheter och andra behöriga myndigheter i medlemsstaterna, inbegripet genom Europeiska enheten för rättsliga samarbete (Eurojust). Dessa insatser ska bl.a. omfatta underlättande och påskyndande av samarbete mellan behöriga ministerier och myndigheter och när det är lämpligt; Eurojust, underlättande av utlämning mellan medlemsstaterna, säkerställande av förenlighet mellan tillämpliga regler och förebyggande av behörighetskonflikter mellan medlemsstaterna.⁴⁰
- Tillnärmning, när det är nödvändigt, av straffrättsliga regler i medlemsstaterna. Denna tillnärmning ska ske genom gradvisa beslut om åtgärder som fastställer minimiregler avseende brottsrekvisit och påföljder på områdena organiserad brottslighet, terrorism och olaglig narkotikahandel.⁴¹

3.3.1.2 Institutionerna inom tredje pelaren

Rådet fattar besluten inom den tredje pelaren. Rådets officiella benämning är Europeiska unionens råd och det är EU:s främsta politiska och beslutande organ. Det består av en företrädare för varje medlemsstat på ministernivå

³⁷ Träskman, Vad gör vi med den europeiska kriminalpolitiken?, SvJT 2005, s. 860.

³⁸ Art. 29 EUF.

³⁹ Art. 29 och 30 EUF.

⁴⁰ Art. 29 och 31 EUF.

⁴¹ Art. 29 och 31e EUF.

med befogenhet att fatta bindande beslut för dennes medlemsstats regering. Deltagarna växlar beroende på sakfrågans karaktär.⁴²

Initiativ till en rättsakt inom tredje pelaren kan tas av en medlemsstat eller kommissionen. En medlemsstat eller kommissionen kan också ta initiativ till att föra över vissa frågor som omfattas av den tredje pelaren till EG-samarbetet. Samråd måste först ske med Europaparlamentet. Rådet beslutar enhälligt i frågan och det krävs att medlemsstaterna antar rådets beslut i enlighet med sina konstitutionella regler.⁴³

Den officiella benämningen på kommissionen är Europeiska kommissionen och det är EU:s mest centrala organ.⁴⁴ Den består av 20 ledamöter (kommissionärer) som sitter under en mandatperiod av fem år. Beslut i kommissionen fattas med enkel majoritet. Kommissionärerna företräder inte sitt hemland utan ska arbeta i hela gemenskapens intresse. Varje kommissionär är ansvarig för ett speciellt ansvarsområde, ett generaldirektorat.⁴⁵ Det finns ett speciellt generaldirektorat för tredje pelarfrågor.⁴⁶

Europaparlamentet har en svag position inom tredje pelaren. Det verkar genom interpellationer och debatter samt yttranden och rekommendationer till rådet.⁴⁷ Europaparlamentet består av folkvalda företrädare för folken i gemenskapen som sitter i fem år. Antalet ledamöter får inte överstiga 732 och de väljs i allmänna, direkta val. Ledamöterna representerar väljarkåren och röstar individuellt.⁴⁸

EG-domstolen har kompetens att inom tredje pelaren bl.a. granska lagenligheten av rambeslut och beslut. Domstolen har även rätt att meddela förhandsavgöranden om giltighet och tolkning av rambeslut och beslut och tolkning av konventioner, förutsatt att medlemsstaterna avger en förklaring härom.⁴⁹ EG-domstolen består av en domare per medlemsstat som biträds av åtta generaladvokater. Dessa ska utses bland personer vars oavhängighet inte kan ifrågasättas och som uppfyller nödvändiga villkor för utövande av de högsta domarämbetena i hemlandet eller som är jurister med allmänt erkända kvalifikationer.⁵⁰

3.3.1.3 Rättsakterna inom tredje pelaren

Fyra typer av rättsakter finns att tillgå inom ramen för den tredje pelaren. Dessa är gemensamma ståndpunkter, beslut, rambeslut och konventioner. Initiativ till en rättsakt kan tas av en medlemsstat eller kommissionen och

⁴² Art. 202-210 EGF och Bernitz/Kjellgren, Europarättens grunder, s. 53f.

⁴³ Art. 42 EUF.

⁴⁴ Bestämmelser om kommissionen finns i art. 211-219 EGF.

⁴⁵ Melin/Schäder, EU:s konstitution, s. 73f.

⁴⁶ Bernitz/Kjellgren, Europarättens grunder, s. 322.

⁴⁷ Art. 39 EUF.

⁴⁸ Bestämmelser om Europaparlamentet finns i art. 189-201 EGF.

⁴⁹ Art. 35 och 46b EUF.

⁵⁰ Art. 221-223 EGF.

beslut om en rättsakt fattas enhälligt av rådet.⁵¹ Gemensamma ståndpunkter anger unionens inställning i en viss fråga.⁵² Beslut kan fattas för alla ändamål som stämmer överens med målen i tredje pelaren med undantag av tillnärmning av medlemsstaternas lagar. Beslut är bindande men har inte direkt effekt, d.v.s. de grundar inte rättigheter eller skyldigheter för enskilda som kan åberopas inför domstolar och myndigheter i medlemsstaterna.⁵³ Rådet beslutar med kvalificerad majoritet om de åtgärder som är nödvändiga för att genomföra besluten på unionsnivå.⁵⁴

För tillnärmning av medlemsstaternas straffrättsliga regler används konventioner och rambeslut. Konventioner är i princip detsamma som konventioner som antas i andra fora och träder ikraft när de ratificerats av hälften av medlemsstaterna. De kan även röra andra frågor än tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning.⁵⁵ Rambesluten rör alltid tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar. De är bindande för medlemsstaterna när det gäller resultatet som ska uppnås men det överläts åt de nationella myndigheterna att bestämma form och tillvägagångssätt för genomförandet. De har inte direkt effekt.⁵⁶ Rambesluten liknar direktiven i första pelaren genom att de är bindande för medlemsstaterna redan genom antagandet och att det anges en tidsfrist inom vilken rambeslutet måste vara genomfört på nationell nivå. Det som skiljer rambesluten från direktiven är dock att rambesluten inte har direkt effekt och att de alltid antas med enhällighet.⁵⁷ Normalt är rambesluten uppbyggda på så sätt att de innehåller åtaganden för medlemsstaterna att kriminalisera vissa förfaranden, anstiftan, medhjälp och försök i vissa fall och bestämmelser om minsta gemensamma maximistraff. Oftast innehåller de även bestämmelser om ansvar och påföljder för juridiska personer och jurisdiktion.⁵⁸

3.3.1.4 Rambesluts godkännande i Sverige

Tidigare medförde rambesluten problem eftersom 10:2, 1 st. RF stadgar att regeringen inte får ingå bindande internationella överenskommelser utan att riksdagen godkänt detta, om överenskommelsen förutsätter att lag ändras eller upphävs eller att ny lag stiftas eller om den i övrigt gäller ämne i vilket riksdagen ska besluta. Tredje stycket i samma paragraf stadgar dessutom att regeringen inte heller i annat fall får ingå en bindande internationell överenskommelse utan att riksdagen har godkänt detta, om överenskommelsen är av större vikt. Detta innebär att regeringen måste inhämta riksdagens godkännande innan den röstar för ett beslut i tredje pelaren som kräver lagstiftning, eftersom det uppstår en folkrättslig förpliktelse att införa den nödvändiga lagstiftningen i och med att regeringens representant röstar för beslutet i rådet. Eftersom ett beslut är

⁵¹ Art. 34.2 EUF.

⁵² Art. 34.2a EUF.

⁵³ Melin/Schäder, EU:s konstitution, s. 39.

⁵⁴ Art. 34.2c EUF.

⁵⁵ Art. 34.2d EUF och Asp, EU och straffrätten, s. 38.

⁵⁶ Art. 34.2b EUF.

⁵⁷ Asp, EU och straffrätten, s. 38.

⁵⁸ Bäcklund, Straffrättsliga aspekter på temat harmonisering, SvJT 2005, s. 876.

färdigförhandlat först efter omröstningen i rådet innebar detta enligt Lagrådet att regeringen kan delta i ett rambeslut som behandlar riksdagsbundna frågor endast om det redan finns en svensk lag som täcker beslutet. Justitieutskottet höll samma linje och anförde att regeringen bara borde ingå rambeslut som avser frågor som inte ska beslutas av riksdagen respektive frågor där det redan finns en lagreglering som täcker beslutet.⁵⁹ Draget till sin spets skulle detta innebära att Sveriges möjlighet att medverka till antagandet av rambeslut starkt skulle begränsas. Sverige skulle i princip bara kunna acceptera rambeslut som inte innebar något för svensk del.⁶⁰

Riksdagen fick i och med rambeslutet om förstärkning av skyddet mot förfalskning i samband med införandet av euron genom straffrättsliga och andra påföljder för första gången ta ställning till hur ett rambeslut ska hanteras.⁶¹ I en proposition föreslog regeringen att riksdagen skulle godkänna utkastet till rambeslutet.⁶² Inget förslag till lagstiftning med anledning av rambeslutet lades fram utan regeringen aviserade att den skulle återkomma till riksdagen i den frågan. Justitieutskottet konstaterade att rambeslutet torde medföra att svensk lagstiftning måste ändras men att det inte kunde se några avgörande skäl mot att riksdagen godkänner ett utkast till rambeslut och först därefter fattar beslut om den nödvändiga lagstiftningen. Regeringen ingår den bindande internationella överenskommelsen med riksdagens godkännande om det av riksdagen godkända utkastet till rambeslut överensstämmer med det beslut som sedan fattas av rådet. Utskottet framhöll dock att ett avvaktande med lagstiftningen endast bör ske när det är påkallat av de tidsramar som gäller för EU:s antagande av rambeslutet, d.v.s. när lagstiftningsprocessen inte hinns med innan regeringen måste godkänna rambeslutet.⁶³

2003 infördes ett nytt fjärde stycke i 10:2 RF. Där stadgas att riksdagen kan godkänna en för riket bindande internationell överenskommelse som ingår inom ramen för samarbetet i EU, även om överenskommelsen inte föreligger i slutgiltigt skick. Stycket infördes för att det av grundlagen uttryckligen ska framgå att riksdagen kan godkänna en ännu inte slutförhandlad överenskommelse inom EU, exempelvis ett rambeslut. Regeringen skriver i propositionen att riksdagens roll i EU-samarbetet måste anses ha stärkts genom att den på detta sätt i ett tidigare skede har fått ett inflytande över och en större insyn i förhandlingarna i rådet, vilka leder fram till viktiga och bindande beslut. Vidare sägs det att ett utkast till ett rambeslut kan komma att ändras efter det att riksdagen har lämnat sitt godkännande men innan det har antagits av rådet. Här påpekar regeringen att riksdagens godkännande naturligtvis omfattar ändringar i utkastet som

⁵⁹ Bet. 1997/98:UU13 s. 147f och 159.

⁶⁰ Asp, EU och straffrätten, s. 39.

⁶¹ EGT L 140, 14.6.2000, s. 1, Rådets rambeslut av den 29 maj 2000 om förstärkning av skyddet mot förfalskning i samband med införandet av euron genom straffrättsliga och andra påföljder.

⁶² Prop. 1999/2000:85.

⁶³ Bet. 1999/2000:JuU20 s. 6.

ligger utanför området som riksdagen måste godkänna enligt 10:2 RF men det sägs även att ändringar som faller inom det riksdagsbundna området i vissa fall omfattas av det lämnade godkännandet. Ett system som inte skulle tillåta några ändringar skulle vara otympligt och mindre väl anpassat till samarbetet inom EU eftersom varje ändring inom det riksdagsbundna området skulle kräva ett nytt godkännande av riksdagen, även vad gäller ändringar som saknar betydelse för lagstiftaren. Regeringen bör under konstitutionellt ansvar få avgöra om en ändring i ett utkast är av sådant slag att riksdagens godkännande återigen måste inhämtas. Det är inte möjligt att exemplifiera vilken typ av ändringar det kan röra sig om men regeringen säger att viss ledning kan hämtas från ändringarna som gjorts i utkast till rambeslut som riksdagen godkänt innan propositionen lades fram. Det rör sig om två fall där rambeslut ändrats efter riksdagens godkännande. I båda fallen upplyste regeringen i propositionen riksdagen om att vissa ändringar kunde väntas. Ändringarna det rörde sig om var dels bl.a. att rambeslutet skulle omfatta Gibraltar och dels språkliga justeringar och ändringar i artikelnumreringen.⁶⁴

Regeringen framhåller vidare att riksdagens godkännande normalt inte bör inhämtas förrän förhandlingarna i rådet har nått så långt att regeringen bedömer att inga ändringar av betydelse kommer att ske, d.v.s. när politiskt enighet om innehållet har nåtts. Regeringen får från fall till fall avgöra vid vilken tidpunkt riksdagens godkännande ska inhämtas. Slutligen säger regeringen att det framstår som sannolikt att förfarandet med två propositioner, en där riksdagen godkänner utkastet till beslut och en där riksdagen godkänner förslaget till lagstiftningen, kommer att bli det vanliga när det gäller beslut i andra och tredje pelaren som kräver lagstiftning. Med detta förfarande kan riksdagen kontrollera om den överenskommelse som regeringen bundit svenska staten till avviker från det utkast som riksdagen godkänt. Regeringen anser att detta förfarande, tillsammans med bestämmelserna om regeringens informations- och samrådsskyldighet med riksdagen i EU-frågor och bestämmelserna om riksdagens kontroll av regeringen, ger riksdagen tillräckliga möjligheter att i efterhand kontrollera regeringens agerande.⁶⁵

3.3.1.5 Diskussion kring rambeslut

Det straffrättsliga samarbetet inom EU ger förutsättningar för överenskommelser om harmonisering som ställer krav på stora förändringar i de nationella systemen och arbetet kan bedrivas i högt tempo. Fördelar med samarbetet har framförts. T.ex. har det gett ökat förtroende för varandras rättsordningar och det praktiska och konkreta samarbetet vid utredning och lagföring har förbättrats. Samtidigt har kritik riktats mot de åtgärder som vidtagits för att harmonisera den materiella straffrätten. Det höga tempot kan leda till brist på eftertanke och behovsanalys.⁶⁶ En del beslut har sagts vara meningslösa och andra omotiverade. Ett exempel på

⁶⁴ Prop. 2001/02:72, s. 28f.

⁶⁵ Ibid., s. 29f.

⁶⁶ Bäcklund, Straffrättsliga aspekter på temat harmonisering, SvJT 2005, s. 877ff.

det senare är höjningen av straffskalorna för vissa brott enligt rambeslutet om bekämpande av terrorism. Kritik har även riktats mot sättet att stifta nya lagar genom rambeslut. Det har sagts att den reella lagstiftningsmakten överlämnats åt organ som är tämligen avskärmade och skyddade mot traditionell rättsstatlig kontroll.⁶⁷ Det är problematiskt att tredje pelaren vare sig har mellanstatlig eller överstatlig karaktär. Rambesluten som fattas av rådet är bindande redan genom antagandet och kräver inte enligt EU-rätten de folkvalda parlamentets godkännande. Enligt svensk rätt krävs riksdagens godkännande för att regeringen ska kunna ingå en bindande internationell överenskommelse. De diskussioner och förhandlingar som leder fram till rambeslutet sker dock till största delen i rådet. När riksdagen ställs inför en proposition som föreslår att ett rambeslut ska godkännas står valet mellan att godkänna eller förkasta den. Beslutsfattandet kring rambesluten sker alltså i stor utsträckning utom riksdagens kontroll. Det kan således hävdas att beslutsmakten i realiteten vilar hos rådet.⁶⁸

Vidare har framförts att användandet av rambeslut kan hota lagstiftningens kvalitet. Detta beror på att riksdagen inte har något förslag till lagstiftning när riksdagen godkänner ett förslag till rambeslut och godkännandet har ofta inte föregåtts av remissbehandling. Riksdagen godkänner alltså ett rambeslut utan att kunna överblicka vilka konsekvenserna blir i svensk lag. När lagstiftningen senare ska utformas och granskas medför det bindande rambeslutet att regeringen, riksdagen och Lagrådet har en mycket begränsad rörelsefrihet.⁶⁹ Lagstiftningsarbetet blir mest inriktat på en teknisk implementering av de krav som rambeslutet ställer. Det är även försent för Lagrådet att ha synpunkter på ändamålsenligheten med regleringen.⁷⁰ Ett annat problem med rambesluten är att den konkreta, åtgärdsinriktade teknik som kännetecknar rambesluten kan vara svår att förena med den abstrakta och systematiska lagstiftningsteknik som kännetecknar bl.a. den svenska brottsbalken.⁷¹

Det kan även ses som ett problem att det kriminalpolitiska arbetet som utförts inom EU har varit tämligen ensidigt inriktat på kriminalisering av vissa gärningar och krav på tillräckligt stränga straff och andra påföljder för dessa gärningar. Arbetet har bara i begränsad omfattning varit inriktat på brottsprevention, något som kan ses som en snedvriden uppfattning om vad som utmärker en god kriminalpolitik. I Norden har kontrollen av brottsligheten sedan länge setts som en integrerad del av samhällspolitiken i stort. Ett sådant synsätt förefaller vara främmande för de kriminalpolitiska besluten i EU. Det viktiga inom EU:s kriminalpolitik har varit den reaktiva kontrollen av brott och en utbyggnad av den materiella straffrätten genom kriminaliseringar och krav på stränga brottspåföljder. De olika staterna har även bedrivit en varierande nationell kriminalpolitik. Gemensamma åtgärder mellan länder med olika syn på kriminalpolitik innebär dessvärre vanligen

⁶⁷ Träskman, Vad gör vi med den europeiska kriminalpolitiken?, SvJT 2005, s. 864.

⁶⁸ Gröning, EU:s straffrättsliga samarbete – en fråga om legitimitet, JFT 2005, s. 16f.

⁶⁹ Danelius, En lagrådsledamots tankar om lagstiftningen, SvJT 2004, s. 30.

⁷⁰ Wersäll, EU och straffrätten, SvJT 2004, s. 667.

⁷¹ Bernitz/Kjellgren, Europarättens grunder, s. 321.

en stark ökning av repressionen i sådana stater som medvetet valt en mer moderat kriminalpolitik. En europeisering av kriminalpolitiken innebär därför en stor risk för ökad repression i Sverige. Straffen i de nordiska länderna är i allmänhet lägre än i de flesta andra medlemsstater. En europeisk harmonisering av straffrätten skulle därför innebära ett tryck på straffskärpning i Norden. Detta har redan skett genom de rambeslut som innehåller ett krav på ett minimum för straffmaximum, t.ex. rambeslutet om bekämpande av terrorism.⁷²

En orsak till att unionens kriminalpolitik tenderar att öka repressionen är att den är inriktad på effektivitet. Detta beror på svårigheten att förena flera parter olika syn på brottsbekämpning. Eftersom medlemsstaterna företräder olika åsikter om vad som bör prioriteras tenderar parterna att framhäva sin åsikt om hur brott bör bekämpas effektivt, istället för att inta en mer restriktiv hållning. Det torde även vara lättare att komma överens om att kriminalisera handlingar än att avkriminalisera dem.⁷³

Även balansen i vårt nationella straffsystem kan rubbas då vår nationella straffrätt ska anpassas till den gemensamt beslutade. För att ett straffsystem ska vara rättvist krävs att straffnivån mellan olika brottstyper är i balans. Brotstyper med samma straffvärde ska ha samma straffsats och brottstyper med olika straffvärde ska kunna rangordnas från lindrigare till allvarigare utifrån deras straffskalor. Denna proportionalitet rubbas då beslut på EU-nivå ställer krav på strängare straff än vad motsvarande gärning anses förtjäna på nationell nivå. Balansen kan endast återfås genom ytterligare straffhöjningar för alla andra brottstyper. Sådana straffskärpningar är inte alltid grundade på rationella avvägningar och kan hota individens autonomi.⁷⁴

3.3.2 Första pelaren

Inom den överstatliga EG-rätten saknas det idag formell straffrättslig kompetens men EG-rätten har trots det inverkan på den nationella straffrätten. Petter Asp ställer i sin bok EU och straffrätten upp tre sätt på vilken EG-rätten kan påverka den nationella straffrätten.

För det första ställer EG-rätten krav på medlemsstaterna att uppfylla vissa positiva förpliktelser. Med detta menas att de ska straffbelägga eller annars införa sanktioner i syfte att undertrycka ett visst beteende. Av vissa fördragsbestämmelser följer uttryckligen att medlemsstaterna ska vidta samma åtgärder för att bekämpa ett visst brott som riktar sig mot gemenskapens intressen, som de vidtar för att bekämpa samma brott som riktar sig mot inhemska intressen. Ett exempel på en sådan bestämmelse är art. 280 i EG-fördraget som gäller bedrägeri som riktar sig mot EG:s finansiella intressen. Utöver detta har EG-domstolen utvecklat en princip

⁷² Träskman, Vad gör vi med den europeiska kriminalpolitiken?, SvJT 2005, s. 872ff.

⁷³ Gröning, EU:s straffrättsliga samarbete – en fråga om legitimitet, JFT 2005, s. 22.

⁷⁴ Ibid., s. 22.

som innebär att medlemsstaterna ska skydda EG:s intressen på samma sätt som de skyddar motsvarande nationella intressen om det i en gemenskrapsrättslig reglering saknas sanktionsbestämmelser. Detta kallas assimilationsprincipen och slogs fast i Grekiska majs-fallet.⁷⁵ Till sist kan EG i direktiv och förordningar ställa krav på att medlemsstaterna ska införa sanktioner för överträdelser av de EG-rättsliga reglerna. EG kan dock inte ställa krav på att sanktionerna ska vara specifikt straffrättsliga. De positiva förpliktelsema riktar sig till lagstiftaren och inte till domstolarna. För att dessa EG-rättsliga förpliktelser ska få inverka på rättstillämpningen krävs alltså att lagstiftaren uppfyllt dessa förpliktelser.⁷⁶

Medlemskap i EG medför även vissa negativa förpliktelser för medlemsstaterna. Av art. 10 i gemenskapsfördraget framgår att medlemsstaterna har en allmän lojalitetsplikt gentemot gemenskapen. Med detta menas bl.a. att medlemsstaterna ska avstå från varje åtgärd som kan äventyra att fördragets mål uppnås. Straffrättsligt innebär det att inga lagar får finnas eller införas som strider mot gemenskapsrätten eller som äventyrar dess genomslag. Detta påbud riktar sig mot lagstiftaren. Principerna om EG-rättens företräde⁷⁷ och direkta effekt gör dock att de negativa förpliktelserna även kan få genomslag på rättstillämpningsnivå. Om svenska straffrättsbestämmelser strider mot EG-rätten ska svenska domstolar åsidosätta de inhemska bestämmelserna. Plikten att följa principen om EG-rättens företräde gäller alla myndigheter. Det åligger även lagstiftaren att ta bort inhemska regler som strider mot EG-rätten.⁷⁸

Till sist menar Asp att EG-rätten kan påverka den svenska straffrätten genom allmän normintegration. Med detta avses att det EG-rättsliga systemet och de nationella rättsystemen gradvis integreras på olika sätt. Ett sätt på vilket detta sker på det straffrättsliga området är genom nationella blankettstraffbud som kriminaliserar handlingar genom att direkt hänvisa till EG-rättsliga regler. Rättstillämparen måste då direkt tolka och tillämpa den EG-rättsliga regeln för att avgöra om en överträdelse ha skett. Ett annat exempel på normintegration är att nationell rätt ska tolkas direktivkonformt. På straffrättens område får detta dock inte innebära att tillämpningsområdet för ett nationellt straffstadgande utvidgas. Istället torde principen få störst betydelse i sådana fall där direktivet talar för att det straffbelagda området är mindre än vad som följer av nationell rätt. En lösare form av normintegration som kan tänkas uppstå är när inhemska domstolar beaktar EG-rättsliga bestämmelser vid olika rättsliga bedömningar. Exempelvis kan vid bedömningen om en gärning är oaktsam eller ej hänsyn tas till om en överträdelse skett av en EG-rättslig föreskrift om produktsäkerhet.⁷⁹

⁷⁵ Mål 68/88, Kommissionen mot Grekland, domstolens dom den 21 september 1989.

⁷⁶ Asp, EU och straffrätten, s. 30ff.

⁷⁷ Principen innebär att vid konflikt mellan EG-rätt och nationell rätt så ska den nationella rätten åsidosättas. Det grundläggande rättsfallet är Mål 6/64, Costa/ENEL, domstolens dom den 15 juli 1964.

⁷⁸ Asp, EU och straffrätten, s. 32f.

⁷⁹ Ibid., s. 35f.

4 Rambeslutet om bekämpande av terrorism

4.1 Bakgrund

Efter terrorattackerna mot USA den 11 september 2001 påskyndades arbetet med att genomföra rambeslut på straffrättens område. I juni 2002 röstade rådet igenom rambeslutet om bekämpande av terrorism (RoT).⁸⁰ Som grund till rambeslutet anges i inledningen av dokumentet art. 29, 31e och 34.2b i EU-fördraget. Innan rambeslutet godkändes i rådet hade utkastet till rambeslutet godkänts av riksdagen genom en proposition i vilken regeringen redovisade de lagändringar den bedömde att rambeslutet skulle komma att kräva. Inga konkreta förslag till lagändringar lades dock fram i det skedet.⁸¹ Det framkom även i propositionen att vissa språkliga justeringar och omnumreringar av artiklar skulle kunna komma att ske i rambeslutet innan det godkändes av rådet men att några ändringar av innehållet i sak inte kunde förutses.⁸² Regeringen motiverar behovet av rambeslutet genom att peka på att terrorismen de senaste åren har blivit allt mer gränsöverskridande. Terrorismen som vi ser idag utgör även ett av de mest allvarliga hoten mot vår inre och yttre säkerhet och mot freden och säkerheten i vår omvärld. Regeringen ser det därför som naturligt att man på EU-nivå utformar gemensamma definitioner av vilka handlingar som ska anses utgöra terroristbrott och vilka påföljder dessa ska kunna leda till. På så sätt skapas ett gemensamt rättsområde som underlättar det rättsliga och polisiära samarbetet för att förebygga och bekämpa terroristbrottslighet.⁸³

4.2 Tolkningsramen

Rambeslutet ska inte kunna ha den effekten att skyldigheten att respektera de grundläggande rättigheter och rättsprinciper som fastställts i art. 6 i EU-fördraget ändras.⁸⁴ I artikeln sägs bl.a. att unionen bygger på principerna om frihet, demokrati och respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna samt rättsstatsprincipen. Dessutom ska unionen respektera de grundläggande rättigheterna såsom de garanteras i Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. I inledningen till rambeslutet anges också att inget i rambeslutet kan tolkas som att syftet vore att begränsa, eller hindra de grundläggande rättigheterna eller friheterna, t.ex. strejkrätt, mötesfrihet,

⁸⁰ EGT L 164, 22.6.2002, s. 3, Rådets rambeslut av den 13 juni 2002 om bekämpande av terrorism.

⁸¹ Prop. 2001/02:135, s. 1.

⁸² Ibid., s. 4.

⁸³ Ibid., s. 17f.

⁸⁴ Art. 1.2 RoT.

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.⁸⁵

I samband med rambeslutets antagande togs även ett uttalande av rådet till protokollet. I uttalandet förklarar rådet att rambeslutet ska tolkas så att det omfattar handlingar som av alla medlemsstater i EU betraktas som allvarliga överträdelse 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. Rambeslutet får inte tolkas så 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". Inte heller får rambeslutet tolkas så att man anklagar personer som utövar sin grundläggande rätt att lägga fram sina åsikter, även om de begår brott när de utövar en sådan rätt, för terroristbrott.⁸⁶

4.3 Definitionen av terroristbrott

Rambeslutet är den första internationella överenskommelsen som innehåller en definition av terrorism.⁸⁷ I dokumentet slås det fast att varje medlemsstat ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att vissa angivna uppsåtliga handlingar ska vara kriminaliserade som terroristbrott enligt staternas nationella lagstiftning. Det krävs att handlingarna genom sin art eller sitt sammanhang allvarligt kan skada ett land eller en internationell organisation. Regeringen gör i propositionen bedömningen att detta objektiva rekvisit gör att rambeslutet begränsas till att omfatta endast mycket allvarliga brott. Det ska vara fråga om brottsliga gärningar som kan orsaka skador av sådan omfattning att det kan leda till allvarliga störningar i ett lands viktigaste samhällsfunktioner eller i en internationell organisations mest grundläggande funktioner. Internationell organisation definieras inte i rambeslutet men regeringen säger att bör ges en relativt snäv tolkning eftersom det likställs med ett land. Det ska vara fråga om internationella organisationer som förtjänar samma skydd som enskilda länder. Som exempel nämns FN, EU och Europarådet.⁸⁸

För att en av de angivna handlingarna ska utgöra terroristbrott krävs dessutom att ett subjektivt rekvisit är uppfyllt. Handlingen ska begås i syfte (med uppsåt) att uppnå någon av dessa effekter:

- Injaga allvarlig fruktan hos en befolkning. Regeringen uttalar att denna fruktan kan gälla säkerheten för person eller egendom. Som

⁸⁵ Beaktandesats 10 RoT.

⁸⁶ Punkten 2 i det uttalande som tagits till rådets protokoll i samband med att rambeslutet antogs den 13 juni 2002. Kan hittas i prop. 2002/03:38, s. 108.

⁸⁷ Prop. 2001/02:135, s. 6.

⁸⁸ Art. 1.1 RoT och prop. 2001/02:135, s. 21.

exempel nämns urskillningslösa bombattentat eller spridande av gift eller smitta. Uttrycket befolkning behöver inte innebära en stats hela befolkning utan kan även avse en mer begränsad krets personer. Det kan handla om en grupp inom ett geografiskt område eller t.ex. en etnisk minoritet.

- Otillbörligen tvinga offentliga organ eller en internationell organisation att utföra eller att avstå från att utföra en viss handling. Regeringen anser att detta innebär att det ska vara fråga om en utpressningsliknande situation.
- Allvarligt destabilisera eller förstöra de grundläggande politiska, konstitutionella, ekonomiska eller sociala strukturerna i ett land eller i en internationell organisation. Regeringen menar att målet med gärningen ska vara att tillfoga skador av sådan omfattning att det uppstår allvarliga störningar i ett lands viktigaste samhällsfunktioner eller en internationell organisations mest grundläggande funktioner.⁸⁹

De handlingar som ska vara kriminaliserade som terroristbrott om de begås i ovanstående syfte är bl.a:

- angrepp mot en person som kan leda till döden,
- allvarliga angrepp på en persons fysiska integritet,
- människorov eller tagande av gisslan,
- försakande av omfattande förstörelse på regeringsanläggning, offentlig anläggning, transportsystem eller infrastruktur,
- kapning av olika transportmedel,
- tillverkning, innehav, transport m.m. av skjutvapen, sprängämnen, kärnvapen eller biologiska eller kemiska vapen,
- utsläpp av farliga ämnen eller orsakande av brand, översvämningar eller explosioner, om det innebär fara för människoliv,
- att störa eller avbryta försörjningen av vatten eller elkraft, om det innebär fara för människoliv, eller
- hot om att utföra någon av ovanstående handlingar.⁹⁰

Regeringen gör bedömningen att samtliga dessa handlingar är straffbara enligt svensk rätt. Det kommer dock krävas att en särskilt straffbestämmelse om ansvar för terroristbrott införs eftersom rambeslutet ställer krav på att denna brottsbenämning ska finnas då de kvalificerande objektiva och subjektiva rekvisiten i artikeln är uppfyllda. Eftersom en straffbestämmelse om terroristbrott kräver noggrant övervägande och ytterligare analys lägger regeringen inte fram några lagstiftningsförslag.⁹¹

Det ska även enligt rambeslutet vara straffbelagt att uppsåtligen leda en terroristgrupp eller delta i en terroristgrupps verksamhet. Med en terroristgrupp menas en strukturerad grupp, inrättad för en viss tid, bestående av mer än två personer, som handlar i samförstånd för att begå

⁸⁹ Art. 1.1 RoT och prop. 2001/02:135, s. 21.

⁹⁰ Art. 1.1 punkt a-i RoT.

⁹¹ Prop. 2001/02:135, s. 25.

terroristbrott. Med 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.⁹² Detta innebär enligt regeringen att gruppen ska bestå av minst tre personer och att de ska handla i samförstånd för att begå sådana brott som avses i artikel 1. Det måste kunna visas att de gemensamt har planerat att utföra terroristbrott, att gruppen har viss varaktighet i tiden och att den har ett visst mått av organisation.⁹³ Regeringen gör bedömningen att kriminaliseringsåtagandet lämpligen genomförs genom en kriminalisering av försök, förberedelse och stämpling till samt underlåtenhet att avslöja de gärningar som kan komma att omfattas av den särskilda straffbestämmelsen om ansvar för terroristbrott. För medverkan kommer inga särskilda lagstiftningsåtgärder krävas eftersom medverkan till terroristbrott automatiskt kommer att omfattas av 23:4 BrB.⁹⁴

Dessutom ska enligt rambeslutet vissa handlingar såsom grov stöld och utpressning som utförs i anknytning till terroristverksamhet kriminaliseras. Regeringen gör bedömningen att dessa handlingar redan är straffbelagda enligt svensk rätt och således inte kräver några lagstiftningsåtgärder.⁹⁵ Anstiftan eller medhjälp till de angivna brotten ska vara kriminaliserat och även försök i de flesta fall.⁹⁶

4.4 Påföljder

Påföljderna för de kriminaliserade handlingarna ska vara effektiva, proportionella och avskräckande och de ska kunna medföra utlämning.⁹⁷ Terroristbrott enligt art. 1 och anstiftan, medhjälp och försök därtill ska beläggas med frihetsstraff som är strängare än det som föreskrivs i nationell lag för sådant brott som begås utan det särskilda uppsåtet som anges i art. 1. Detta gäller inte då påföljden redan är det maximistraff som kan dömas ut enligt nationell lag. Det betyder enligt regeringen att kravet på högre maximistraff inte gäller de handlingar i art. 1 som motsvaras av ett brott för vilket enligt svensk rätt fängelse på livstid ingår i straffskalan, exempelvis mord, människorov och grov mordbrand. För de handlingar som inte motsvaras av brott för vilket fängelse på livstid ingår i straffskalan, t.ex. dråp, grov misshandel och olaga frihetsberövande, krävs att den svenska lagstiftningen ändras.⁹⁸ Att leda en terroristgrupp ska beläggas med ett frihetsstraff med ett maximistraff på minst 15 år eller 8 år om gruppen endast hotar med att utföra terroristbrott. För att delta i en terroristgrupps verksamhet ska maximistrafteffekten vara minst 8 år. För svensk del innebär detta

⁹² Art. 2 RoT.

⁹³ Prop. 2001/02:135, s. 26.

⁹⁴ Ibid., s. 29.

⁹⁵ Art. 3 RoT och prop. 2001/02:135, s. 19.

⁹⁶ Art. 4 RoT.

⁹⁷ Art. 5.1 RoT.

⁹⁸ Art. 5.2 RoT och prop. 2001/02:135, s. 30f.

att maximistraffet för den som leder en terroristgrupp som utför terroristbrott måste vara fängelse på livstid. För att svensk rätt ska uppfylla kraven i rambeslutet anser regeringen att maximistraffet för den som gör sig skyldig till en gärning som omfattas av den planerade bestämmelsen om terroristbrott ska vara fängelse på livstid.⁹⁹

I rambeslutet anges även vissa omständigheter som ska kunna lindra påföljden. Bestämmelsen är fakultativ. Gärningsmannen ska ta avstånd från sin terroristverksamhet och dessutom t.ex. förse myndigheter med uppgifter så att effekterna av brottet kan förebyggas, övriga gärningsmän identifieras eller bevis hittas.¹⁰⁰ Regeringen uttalar att någon sådan möjlighet till garanterad strafflindring inte finns enligt svensk rätt och att det inte heller finns skäl att införa en sådan bestämmelse i det här fallet.¹⁰¹

4.5 Övrigt

Även juridiska personer ska kunna hållas ansvariga för något av brotten i rambeslutet. För att detta ska kunna ske krävs att brottet har begåtts till förmån för den juridiska personen av en person som har en ledande ställning inom densamma. Påföljder som kan bli aktuella är bötesstraff och administrativa avgifter och eventuellt andra påföljder som t.ex. näringsförbud eller rättslig övervakning. Något krav på att införa straffrättsligt ansvar föreligger alltså inte. Bestämmelsen kräver enligt regeringen inte någon lagstiftningsåtgärd.¹⁰²

Det finns även bestämmelser i rambeslutet som anger under vilka förutsättningar medlemsstaterna ska ha behörighet att döma över de brott som omfattas av rambeslutet och hur staterna ska förfara då flera av dem har behörighet att döma över samma brott. Regeringen anser att om en särskild straffbestämmelse om terroristbrott införs bör den svenska domsrätten för brott begångna utom riket utvidgas till att omfatta även denna brottsform, oberoende av innehållet i lagen på gärningsorten. Dessutom kan det finnas skäl att i vissa delar precisera och förtydliga bestämmelserna i 2 kap. BrB om tillämpligheten av svensk lag.¹⁰³

4.6 Diskussion i samband med godkännandet av rambeslutet

Petter Larsson (journalist och f.d. ledarskribent på tidningen Arbetet) skriver i samband med att förslaget till rambeslutet om bekämpande av terrorism

⁹⁹ Art. 5.3 RoT och prop. 2001/02:135, s. 32.

¹⁰⁰ Art. 6 RoT.

¹⁰¹ Prop. 2001/02:135, s. 19.

¹⁰² Art. 7-8 RoT och prop. 2001/02:135, s. 19f.

¹⁰³ Art. 9 RoT och prop. 2001/02:135, s. 32.

röstades igenom i riksdagen att begreppet terrorism i rambeslutet definieras genom två delar. Dels en rad brott, som redan innan rambeslutets godkännande var straffbelagda, och dels syfte, som exempelvis att ”allvarligt destabilisera eller förstöra de grundläggande politiska, konstitutionella, ekonomiska eller sociala strukturerna i ett land eller en internationell organisation”. När dessa två delar förs samman uppstår terrorism enligt EU. Petter Larsson menar att definitionen inte gör någon principiell åtskillnad mellan trädkramare, stenkastare och bombkastare. Dessa begår alla olagligheter i samhällsomstörtande syfte vilket betyder att de ska straffas som terrorister. Även sympatisörer kan drabbas. Om du t.ex. stödjer Greenpeace med pengar kan du i teorin bli terroristklassad. Larsson medger att detta bara är spekulationer i hur lagarna kommer att tolkas men säger att problemet är att vi inte vet hur det kommer att bli. Dessutom ska lagarna användas av framtida regimer och medlemsländer. Han frågar sig vad terrorism är i ett framtida Turkiet som blir medlem i EU och i ett Frankrike styrt av Le Pen.¹⁰⁴

Lennart Gustavsson (riksdagsledamot för v) menar att problemet i rambeslutet ligger i den luddiga definitionen av begreppet ”terroristgrupp”. Begreppet definieras som ”en strukturerad grupp, inrättad för en viss tid, bestående av mer än två personer, som handlar i samförstånd för att begå terroristbrott”. Termen strukturerad grupp definieras som ”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”.¹⁰⁵ Enligt Gustavsson innebär dessa definitioner att även lösa nätverk kan avses och för att kunna åtala en tillfällig deltagare i ett sådant nätverk behöver den åtalade inte ha medverkat i brottslig verksamhet. Det räcker att personen känt till att deltagandet kommer att främja gruppens generella syften. Gustavsson menar därför att resultatet kan bli ännu värre än att lagstiftningen används mot stenkastande demonstranter. Rambeslutets formulering gör att man inte behöver ha kastat en enda sten för att kunna anklagas för stöd till en terroristgrupp. Gustavsson frågar sig med anledning av att terroristiska sammanslutningar knappast har stadgar och formellt medlemskap vilken grad av stöd som krävs för att en person ska kunna betecknas som medlem. Han undrar även om syftet med rambeslutet i första hand inte är att lagföra terrorister utan snarare att alltid kunna förfoga över en laglig grund för att inleda brottsutredningar mot icke misstänkta personkretsar. Sådana metoder kan i tider av ökade sociala och politiska motsättningar användas som ett vapen för att kartlägga, kuva och kriminalisera ”icke önskvärd” demokratisk opposition.¹⁰⁶

Per Gahrton (EU-parlamentariker för mp) m.fl. skriver i en debattartikel i Dagens Nyheter att det är ytterst svårt att definiera begreppet terrorism. FN har diskuterat en definition i decennier utan att lyckats eftersom det lätt kan hända att befrielseörelser i diktaturer hamnar innanför definitionen.

¹⁰⁴ Larsson, Trädkramare = terrorist, Smålandsposten 020530, s. 30.

¹⁰⁵ Art. 2.1 RoT.

¹⁰⁶ Gustavsson, Rambeslutet raderar rättssäkerheten, Västerbottens-Kuriren 020603, s. 2.

Författarna menar att det är just detta som händer i rambeslutet om bekämpande av terrorism där terroristbrott bestäms utifrån gärningsmannens syfte. Med en sådan definition av terrorism som rambeslutets skulle exempelvis ANC under apartheid eller aktioner för att hindra ett vägbygge klassas som terrorism. Författarna menar att riksdagen borde rösta nej till rambeslutet eftersom det hotar grundläggande mänskliga rättigheter.¹⁰⁷

Percy Bratt (advokat), Arne Ruth (f.d. chefredaktör på DN) och Hans Schöier (f.d. chefredaktör på Eskilstuna-Kuriren) skriver att definitionen av terrorism i rambeslutet hotar att urholka kärnan i demokratin; möjligheten att driva opposition och opinion. Vi kan inte vid tolkningen av definitionen förlita oss på vad som finns i definitionens omgivning, på bekännelser till fri- och rättigheter och på ett tolkningsuttalande till deras förmån. Istället måste definitionen värderas avskalad. Och vad betyder ord som ”allvarligt skrämna en befolkning” och ”otillbörligen tvinga ett offentligt organ” i orostider? Författarna frågar sig om inte allt ter sig allvarligt och otillbörligt då. De gör ett tankeexperiment och stryker orden allvarligt och otillbörligen ur definitionen. Kvar blir då på ena sidan ett lagbrott och på andra sidan aktiviteter som hör till kärnan i en öppen demokrati: opposition och opinion för förändring. Det som förvandlar brott till terroristbrott visar sig vara att de riktar sig mot status quo. Författarna oroar sig även för att EU:s definition på terrorism, som är tänkt att gälla inom EU, ska sprida sig till förtryckarregimer utanför EU som kan utnyttja den i sina egna krig mot ”terrorister”. Där kan försök att rubba givna auktoritära strukturer, t.ex. genom att bilda fria fackföreningar, kvalificeras som terrorism.¹⁰⁸

¹⁰⁷ Gahrton, m.fl., Rambeslutet mot terrorism måste stoppas, Dagens Nyheter 020526, s. A04.

¹⁰⁸ Bratt/Ruth/Schöier, Rättsstaten tar stryk, Svenska Dagbladet 020124, http://www.svd.se/dynamiskt/brannpunkt/did_2025531.asp (hämtat 070228).

5 Genomförandet av rambeslutet om bekämpande av terrorism i svensk rätt

5.1 Behovet av lagändringar

5.1.1 De handlingar som ska utgöra terroristbrott

Regeringen gör bedömningen att samtliga de handlingar som anges i art. 1.1 i rambeslutet är straffbelagda enligt svensk rätt men att lagstiftningsåtgärder krävs för att uppfylla rambeslutets krav på att dessa handlingar ska betraktas som terroristbrott då de kvalificerande objektiva och subjektiva rekvisiten i artikel 1.1 är uppfyllda.¹⁰⁹ Som huvudregel torde ett uppfyllande av de kvalificerande rekvisiten innebära att gärningen är att betrakta som allvarligare än motsvarande gärning då de särskilda rekvisiten inte är uppfyllda. Regeringen säger att den redan existerande svenska lagstiftningen ger stora möjligheter att vid straffmätningen beakta sådana omständigheter av objektiv och subjektiv betydelse som avses i rambeslutet och nämner särskilt 29:1, 2 st. och 29:2 BrB¹¹⁰. Regeringen är dock av åsikten att art. 1.1 i rambeslutet inte är utformad som en straffskärpningsregel utan som en brottsbeskrivning. Svensk rätt uppfyller därför inte rambeslutets krav på att handlingarna i art. 1.1 ska betraktas som terroristbrott och för att uppfylla rambeslutets krav i denna del krävs lagstiftning.¹¹¹

5.1.2 Brott som begås av en terroristgrupp

Vidare menar regeringen att de handlingar som ska vara straffbara enligt art. 2 i rambeslutet; att leda och att delta i en terroristgrupps verksamhet, täcks av ansvaret för medverkan, försök, förberedelse och stämpling till brott enligt svensk rätt. Däremot är inte försök, förberedelse och stämpling kriminaliserat för samtliga de gärningar som omfattas av rambeslutet och ny lagstiftning krävs därför i vissa delar. Definitionen av terroristgrupp och bestämmelsen om kriminalisering av ledande av och deltagande i dess brottsliga verksamhet är utformad efter förebild från bestämmelser i den inom EU antagna gemensamma åtgärden om deltagande i kriminella organisationer och den inom FN framförhandlade konventionen mot gränsöverskridande brottslighet. Artikelns måste därför tolkas mot denna

¹⁰⁹ Prop. 2002/03:38, s. 33.

¹¹⁰ I lagrummen sägs bl.a. att gärningens skada, kränkning eller fara skada ska tas med vid straffvärdebedömningen och ett antal försvårande omständigheter räknas upp.

¹¹¹ Ibid., s. 39f.

bakgrund.¹¹² Vid antagandet av den gemensamma åtgärden och under förhandlingsarbetet med FN-konventionen gjordes bedömningen att svensk lagstiftning uppfyller åtagandena med tillämpning av bestämmelserna om medverkan till brott. Regeringen säger att artikelns utformning gör att dess innebörd får anses väl överensstämma med motsvarande bestämmelser i den gemensamma åtgärden och FN-konventionen. I promemorian (Ds 2002:35) som föregick propositionen som genomför rambeslutet i svensk rätt görs därför bedömning (som regeringen delar) att om en terroristgrupps verksamhet har fortlöpt så långt att ett terroristbrott fullbordats så kan en person som leder eller deltar i gruppens verksamhet straffas med stöd av bestämmelserna om medverkan till brott.¹¹³

Medverkansbestämmelsen återfinns i svensk rätt i 23:4 BrB. I första stycket sägs att ansvar utdöms inte bara den som utfört gärningen utan även annan som främjat den med råd eller dåd. Bestämmelsen gäller alla brottsbalksbrott och de specialstraffrättsbrott där fängelse är föreskrivet. I andra stycket föreskrivs att den som inte är att anse som gärningsman döms för anstiftan till brottet om han har förmått annan till utförandet och annars för medhjälp till det. Enligt rambeslutet krävs att medhjälparen handlar i syfte (direkt uppsåt) att främja huvudgärningen och att han anser sig främja huvudgärningen medan det enligt svensk rätt räcker att medhjälparen har uppsåt i förhållande till de faktiska omständigheter som utgör ett främjande. Medverkan finns alltså i tre former i svensk rätt, gärningsmannaskap, anstiftan och medhjälp. Ansvaret är beroende av att ett brott objektivt sett har begåtts men oberoende av om det är möjligt att straffa någon annan medverkande.¹¹⁴

I promemorian görs vidare bedömningen att vid den händelse att terroristbrott inte har fullbordats torde straffansvar kunna dömas ut med stöd av bestämmelserna om försök, förberedelse eller stämpling till brott. Medverkan är straffbart även i förhållande till dessa brottsformer och även medverkan till medverkan är straffbart (t.ex. anstiftan till medhjälp till ett brott). Bestämmelsen om försök återfinns i 23:1 BrB och där sägs att om någon påbörjat utförandet av ett visst brott utan att detta kommit till fullbordan ska personen dömas för försök till brottet under förutsättning att fara förelegat att handlingen skulle leda till brottets fullbordan eller sådan fara endast p.g.a. tillfälliga omständigheter varit utesluten. Ansvar för förberedelse kan enligt 23:2, 1 st. BrB utdömas då en person inte gjort sig skyldig till fullbordat brott eller försök men har tagit befattning med pengar eller hjälpmedel eller annat med uppsåt att utföra eller främja ett brott. I andra stycket sägs att med stämpling förstås att någon i samråd med annan beslutar gärningen eller att någon söker anstifta annan eller åtar eller erbjuder sig att utföra den. Enligt 23:6 BrB kan dessutom under vissa förutsättningar den som underlåter att i tid anmäla eller avslöja ett brott som är å färde dömas för underlåtenhet att avslöja brottet. För att ansvar för försök, förberedelse, stämpling till eller underlåtenhet att avslöja ett visst

¹¹² Ibid., s. 40f.

¹¹³ Prop. 2002/03:38, s. 43f.

¹¹⁴ Ibid., s. 44f.

brott ska kunna utdömas krävs ett särskilt stadgande som i BrB återfinns i slutet av det kapitel där huvudbrottet finns.¹¹⁵

Regeringens slutsats blir alltså att något behov av att införa ett utvidgat straffrättsligt ansvar för ledande av eller deltagande i terroristgruppers verksamhet inte föreligger. Regeringen kommer dock till slutsatsen att ny lagstiftning krävs för att uppfylla kraven i art. 2 sammantaget med art. 1.1.f i rambeslutet. Punkten torde falla under den specialstraffrättsliga lagstiftningen som reglerar tillståndsplikt för och handhavande av vapen och sprängämnen och här är försök, förberedelse och stämpling inte straffbelagt i förhållande till samtliga dessa bestämmelser. Regeringen gör därför bedömningen att lagstiftning torde krävas för att fullt ut uppfylla rambeslutets krav i denna del. Även en kriminalisering av försök, förberedelse och stämpling till olaga hot torde krävas för att uppfylla rambeslutets krav enligt art. 2 och 1.1.i.¹¹⁶

5.1.3 Påföljder

För att anpassa svensk rätt till rambeslutets bestämmelser om påföljder gör regeringen bedömningen att lagstiftning krävs. Undantaget är art. 5.1 som föreskriver att de handlingar som ska vara straffbara enligt rambeslutet ska beläggas med effektiva, proportionerliga och avskräckande straffrättsliga påföljder som ska kunna medföra utlämning. Enligt 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 och mer. Eftersom den brottslighet som kan komma ifråga uppfyller det kravet anser regeringen att någon förändring inte krävs i denna del.¹¹⁷

Däremot menar regeringen att lagstiftning krävs för att anpassa svensk lagstiftning till art. 5.2 och 5.3 i rambeslutet. Enligt art. 5.2 ska terroristbrott beläggas med frihetsstraff som är strängare än det som föreskrivs för motsvarande handling som inte uppfyller de kvalificerande rekvisiten, utom då maximistraffet redan är livstids fängelse. Regeringen menar att det visserligen redan finns goda möjligheter att beakta sådana omständigheter som utgör de kvalificerande rekvisiten vid straffmätningen men eftersom förekomsten av de kvalificerande rekvisiten inte automatiskt leder till att gärningen bedöms enligt en strängare straffskala krävs att lagstiftningen ändras för de handlingar som inte motsvaras av brott för vilket fängelse på livstid ingår i straffskalan. Enligt art. 5.3 ska ledande av terroristgrupp beläggas med frihetsstraff med ett maximistraff på minst 15 år, d.v.s. livstids fängelse enligt svensk rätt, och deltagande i en terroristgrupps verksamhet beläggas med ett maximistraff på minst 8 års fängelse. Huvudregeln om medverkans bestraffning är att varje medverkande ska bestraffas efter samma skala som gäller för den som ensam utfört brottet.

¹¹⁵ Ibid., s. 45.

¹¹⁶ Prop. 2002/03:38, s. 49.

¹¹⁷ Ibid., s. 50.

Samtliga de handlingar som avses i art. 1.1 kan dock inte leda till fängelse på livstid och här gör regeringen bedömningen att lagstiftning krävs.¹¹⁸

5.2 Lag om straff för terroristbrott

5.2.1 De kvalificerande rekvisiten

För att genomföra rambeslutet om bekämpande av terrorism infördes en ny lag i Sverige, lag (2003:148) om straff för terroristbrott (LST), som trädde i kraft den 1 juli 2003. Lagen ska tolkas mot bakgrund av rambeslutets beaktandesatser och artiklar och de uttalanden som medlemsstaterna kommit överens om och som tagits till rådets protokoll vid rambeslutets antagande.¹¹⁹ Genom lagen introduceras ett särskilt terroristbrott som den döms för som begår en av de i lagen angivna gärningarna, om gärningen allvarligt kan skada en stat eller en mellanstatlig organisation (det objektiva rekvisitet) och avsikten med gärningen är att (det subjektiva rekvisitet):

- injaga allvarlig fruktan hos en befolkning eller en befolkningsgrupp,
- otillbörligen tvinga offentliga organ eller en mellanstatlig organisation att vidta eller att avstå från att vidta en åtgärd, eller
- allvarligt destabilisera eller förstöra grundläggande politiska, konstitutionella, ekonomiska eller sociala strukturer i en stat eller i en mellanstatlig organisation.¹²⁰

Det objektiva rekvisitet gör att endast mycket allvarliga gärningar kan anses utgöra terroristbrott och regeringen menar att rekvisitet är en nödvändig avgränsning som säkerställer den restriktiva tillämpningen av rambeslutet som medlemsstaterna är överens om.¹²¹ I rambeslutets beaktandesatser nr. 1 och 2 och rådets uttalande klargörs att rambeslutet syftar till att inom EU skapa ett gemensamt regelverk så att medlemsstaterna på ett mer effektivt sätt kan förebygga och bekämpa allvarliga angrepp som utförs med avsikten att radera de gemensamma och grundläggande principerna om en fungerande rättsstat och demokrati. Handlingar som utförs av motståndsrörelser i diktatoriska eller totalitära stater i syfte att införa ett demokratiskt samhällsskick ska därför inte betraktas som terroristbrott. Det behöver däremot inte betyda att sådana gärningar är att betrakta som straffria. Olika former av civil olydnad som tar sig uttryck i brottsliga handlingar är inte heller avsedda att falla under definitionen av terroristbrott. Exempel på sådana handlingar kan vara aktioner mot omdiskuterade projekt såsom olika byggprojekt, transporter av farligt gods, provsprängningar av kärnladdningar eller olika former av skadegörelse eller våldsbrott i samband med upplopp vid demonstrationer.¹²²

¹¹⁸ Ibid., s. 50f.

¹¹⁹ 1 § LST och prop. 2002/03:38, s. 85.

¹²⁰ 2 § 1 st. LST. Motsvarar art. 1.1 1 st. RoT.

¹²¹ Prop. 2002/03:38, s. 58.

¹²² Ibid., s. 60f.

”En stat” i det objektiva rekviritet torde inte vålla några tillämpningssvårigheter. Det i rambeslutet använda uttrycket ”internationell organisation” har i lagen ersatts med ”mellanstatlig organisation” för att klargöra att det ska vara fråga om en internationell organisation som förtjänar samma skydd som enskilda stater, d.v.s. mellanstatliga organisationer som FN, EU och Europarådet. Det krävs inte att gärningen i det enskilda fallet faktiskt skadat en stat eller en mellanstatlig organisation utan farerekviritet är abstrakt. Detta innebär att gärningen ska vara sådan att den typiskt sett kan allvarligt skada en stat eller en mellanstatlig organisation. Med ”kunna allvarligt skada” menas att gärningen ska kunna utgöra en svår påfrestning på samhället eller en mellanstatlig organisation. Det begränsas inte enbart till gärningar som kan allvarligt skada de grundläggande strukturerna för ett demokratiskt samhälle såsom grunderna och formerna för statskicket eller rättsordningen utan omfattar även gärningar, även om de inte direkt kan anses hota de grundläggande strukturerna, som allvarligt kan skada ett väsentligt allmänintresse eller orsaka allvarliga störningar i en stats samhällsfunktioner eller försörjningsmöjligheter. Exempel på vad som omfattas är viktiga infrastruktursystem som allmänna kommunikationsnät och kommunikationsmedel, el- och vattenförsörjning, telekommunikationer, hälso- och sjukvård, radio och TV och viktiga försörjningsgrenar och industrier samt handelsplatser såsom börser. Även för medborgarna väsentliga gemensamma intressen såsom värnandet av det öppna och säkra samhället omfattas. Inte heller vad gäller mellanstatliga organisationer krävs att gärningen ska vara sådan att den hotar lamslå hela organisationen utan det räcker att någon av de funktioner organisationen har inrättats för att utföra ska kunna skadas allvarligt. Gärningen ska kunna skada organisationens förmåga eller möjlighet att fullgöra sina uppgifter i enlighet med det mandat medlemsstaterna gett dem.¹²³

Några närmare förutsättningar kan inte anges utan detta är något som måste bedömas från fall till fall med beaktande av samtliga omständigheter. Regeringen säger dock att 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. Som exempel nämns, beroende på omständigheterna, 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. Även en gärning riktad mot en enskild person kan allvarligt skada en stat eller en mellanstatlig organisation om det t.ex. innebär att personer i olika beslutande positioner

¹²³ Prop. 2002/03:38, s. 86.

mördas, allvarligt skadas eller kidnappas just p.g.a. att de innehar viss anställning eller visst förtroendeuppdrag.¹²⁴

För att det subjektiva rekvisitet ska vara uppfyllt krävs att gärningsmannen begår gärningen med avsikten, d.v.s. med direkt uppsåt, att den ska leda till en sådan effekt som anges i de tre punkterna ovan. Det är dock inte nödvändigt att den avsedda effekten uppnåtts utan det är tillräckligt att den var direkt åsyftad av gärningsmannen. Med uttrycket ”injaga allvarlig fruktan hos en befolkning eller en befolkningsgrupp” menas att gärningen ska företas med avsikt att framkalla allvarlig fruktan för säkerhet till person eller egendom. Som exempel nämns urskillningslösa bombattentat eller andra skadegörande åtgärder på allmänna platser, kommunikationsmedel eller anläggningar som förser allmänheten med vatten, värme, ljus eller kraft. Det kan även röra sig om spridande av gift eller smitta, t.ex. via det allmänna försörjningsnätet för dricksvatten eller större ventilationssystem. Bestämmelsen omfattar både en större del av befolkningen och en mindre personkrets såsom en etnisk minoritet eller ett visst folkslag. Den andra punkten rör utpressningsliknande situationer, t.ex. människorov eller kapning av flygplan där gisslan tas och syftet är att tvinga fram vissa beslut för att gisslan ska släppas eller hot om att ett visst brott som omfattas av lagen kommer att utföras om inte vissa beslut fattas. Med offentliga organ avses riksdag, regering och andra myndigheter och organ inom en stat som är en del av den offentliga förvaltningen och som fullgör förvaltningsuppgifter.¹²⁵

Med grundläggande politiska, konstitutionella, ekonomiska eller sociala strukturer i en stat enligt tredje punkten menas en stats grundläggande samhällsstrukturer och funktioner såsom statskick, grundlag, rättsordning och en stats hälsovårds- socialskydds- eller utbildningssystem. Punkten omfattar exempelvis brott som utförs i syfte att omstörta det demokratiska statskicket, destabilisera en fungerande rättsstat, tillfoga statsekonomi stora skador genom brott riktade mot viktiga försörjningsgrenar eller förstöra förmågan att tillgodose allmänheten med sjukvård och utbildning. Motsvarande strukturer för en mellanstatlig organisation torde omfatta främst dess stadgar, institutioner och organ, dess budget och övrig infrastruktur som byggts upp för att organisationen ska kunna fullgöra sitt uppdrag. Brott som omfattas är de som riktats mot en mellanstatlig organisations institutioner, organ eller företrädare i syfte att förstöra eller försvara dess förmåga att fullgöra sina grundläggande uppgifter. Även brott mot organisationens medlemsstater eller deras företrädare i deras egenskap av just detta omfattas.¹²⁶

¹²⁴ Ibid., s. 87.

¹²⁵ Prop. 2002/03:38, s. 87f.

¹²⁶ Ibid., s. 88.

5.2.2 Gärningar som omfattas

I lagens 3 § anges de gärningar, som under förutsättning att de kvalificerande rekvisiten i 2 § är uppfyllda, utgör terroristbrott. Uppräkningen är uttömmande och omfattar endast fullbordade brott.¹²⁷ De gärningar som kan utgöra terroristbrott är mord, dråp, grov misshandel, människorov, olaga frihetsberövande, grov skadegörelse, mordbrand och grov mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse, sabotage och grovt sabotage, kapning och sjö- eller luftfartssabotage, spridande av gift eller smitta, olovlig befattning med kemiska vapen, uppsåtligt vapenbrott, brott enligt 21 § 3 st. lagen om brandfarliga och explosiva varor, uppsåtligt brott enligt 25 och 26 §§ lagen om krigsmateriel under vissa särskilt angivna förutsättningar, brott enligt 18 och 20 §§ lagen om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd under vissa särskilt angivna förutsättningar, smuggling och grov smuggling samt olaga hot som innefattar hot om att begå någon av dessa gärningar.¹²⁸ Det sägs även att ansvar utdöms för försök, förberedelse eller stämpling till samt underlåtenhet att avslöja terroristbrott enligt bestämmelserna i 23 kap. BrB.¹²⁹ Vidare sägs att begå någon stöld, rån, utpressning eller urkundsförfalskning (av normalgrad eller grov grad) eller försök till sådana brott, med uppsåt att främja terroristbrott, ska detta beaktas som en försvårande omständighet vid bedömningen av straffvärdet, under förutsättning att gärningen inte omfattas av ansvar enligt 2 eller 4 §§ LST eller medverkan till sådana brott.¹³⁰

5.2.3 Påföljder

Straffskalan som anges för terroristbrott är fängelse på viss tid, lägst fyra år och högst tio år, eller på livstid. Är brottet mindre grovt är straffet fängelse i lägst två år och högst sex år. Dessutom stadgas att om ett högre lägsta straff för gärningen är föreskrivet i brottsbalken ska vad som sägs där gälla i fråga om lägsta straff.¹³¹ Anmärkas kan att detta innebär att antalet brott som enligt svensk rätt kan medföra livstids fängelse mångdubblas och svensk strafflagstiftning har aldrig tidigare innehållit så många brottstyper på vilka livstids fängelse kan följa.¹³² Av de tjugotalet brott som omfattas av lagen om straff för terroristbrott kunde ca. hälften medföra livstidsstraff innan lagens införande, samtliga i brottets grova form. Efter införandet kan alltså samtliga i lagen uppräknade brott straffas med livstids fängelse om de kvalificerande rekvisiten i lagen är uppfyllda, även de som inte bedöms vara grova.

¹²⁷ Ibid., s. 89.

¹²⁸ 3 § LST. Motsvarar de brottsbeskrivningar som faller under de i art. 1.1 p. a-i RoT angivna handlingarna.

¹²⁹ 4 § LST. Paragrafen gör att lagen är i överensstämmelse med art. 4 RoT.

¹³⁰ 5 § LST. Motsvarar art. 4 RoT.

¹³¹ 2 § 2-4 st. LST.

¹³² Träskman, Brottligheten och dess bekämpande – en reflektion om verkliga hot och hotbilder, SvJT häfte 1 2007, s. 108.

Straffmätningen ska i det enskilda fallet ske enligt gängse regler. Utgångspunkten för straffvärdebedömningen är straffskalan för den gärning, angiven i 3 §, som gärningsmannen gjort sig skyldig till. Därutöver ska beaktas den skada, kränkning eller fara som handlingen inneburit och vad gärningsmannen insett eller borde ha insett om detta samt de avsikter eller motiv han eller hon haft. Inte heller bestämmelserna om påföljdseftergift och val av påföljd i 29 och 30 kap. BrB påverkas av innehållet i rambeslutet och ska således tillämpas även på terroristbrott. Har gärningsmannen visat särskild hänsynslöshet torde ett högt straff kunna dömas ut och andra omständigheter som ska tas i beaktande är om gärningen har inneburit fara för rikets säkerhet, för flera människor eller för egendom av särskild betydelse. Den mindre stränga straffskalan kan bli aktuell t.ex. då gärningen inte inneburit fara för människors liv och hälsa, egendom av särskild betydelse eller om egendomsskadorna inte är alltför omfattande. Exempel som nämns är hot om terroristbrott eller olika former av olovligt handhavande med vapen eller sprängämnen. En tillämpning av den mindre stränga straffskalan kan dock bara undantagsvis bli aktuell eftersom rekvisitet ”allvarligt skada en stat eller en mellanstatlig organisation” alltid måste vara uppfyllt.¹³³

5.2.4 Lagrådets yttrande över Ds 2002:35

Inledningsvis i sitt yttrande diskuterar Lagrådet det faktum att rambeslutet om bekämpande av terrorism godkändes av riksdagen utan att något förslag till lagändringar som rambeslutet skulle kräva hade lagts fram. Istället presenterades sådana i en departementspromemoria från Justitiedepartementet som remitterades efter det att rambeslutet blivit bindande för Sverige (Ds 2002:35). Normalt sett tas frågor om följdlagstiftning till en internationell överenskommelse upp samtidigt som frågan om ett godkännande av överenskommelsen. Lagrådet tycker detta är en naturlig ordning eftersom det först genom följdlagstiftningen står klart vilka de närmare konsekvenserna av ett godkännande av överenskommelsen blir. Å andra sidan säger Lagrådet sig ha förståelse för att det kan finnas anledning att i vissa hänseenden särbehandla rambeslut i förhållande till andra internationella överenskommelser men att från de synpunkter som Lagrådet har att beakta framstår som angeläget att framhålla att kraven på beredning inte generellt bör ställas lägre när det gäller rambeslut än vid andra former av internationella överenskommelser.¹³⁴

Lagrådet ifrågasätter i sitt yttrande den uppfattning som framförs i promemorian att art. 1.1 i rambeslutet är utformad som en brottsbeskrivning och att handlingarna som omfattas av artikeln därför ska utgöra terroristbrott. Tittar man på den engelska versionen av rambeslutet anser Lagrådet att det finns utrymme att använda sig av en straffskärpningsregel

¹³³ Prop. 2002/03:38, s. 89.

¹³⁴ Ibid., s. 146f.

för att genomföra rambeslutet. Det kan väl tänkas att en smidigare och tekniskt enklare lösning hade varit möjligt genom tillämpning av straffmättnings- och straffskärpningsregler. Lagrådet vill dock inte säga att en annan lösning med nödvändighet hade varit bättre men det hade funnits ett värde i att andra möjliga lösningar hade redovisats och en avvägning av för- och nackdelar hade gjorts.¹³⁵ Regeringen svarar att det torde finnas andra möjligheter att genomföra rambeslutet men att den av regeringen valda lösningen är den lagtekniskt mest ändamålsenliga. Rambeslutet måste tolkas utifrån dess syfte att inom EU skapa en samsyn och en gemensam minimistandard avseende under vilka omständigheter särskilt allvarliga gärningar ska vara att bedöma som terroristbrott.¹³⁶

Angående lagens 2 § säger Lagrådet att rekvisiten i paragrafen framstår som mycket allmänt hållna på ett sätt som står i mindre god överensstämmelse med legalitetsprincipens krav på klar och tydlig lag. Särskilt gäller detta det objektiva rekvisitet att gärningen ska kunna allvarligt skada en stat eller en mellanstatlig organisation. Varken rambeslutet eller promemorian ger något närmare svar på vad detta kan innebära. I promemorian sägs visserligen att detta i princip skulle vara detsamma som avses i punkt 3 av de subjektiva rekvisiten, d.v.s. allvarligt destabilisera eller förstöra grundläggande politiska, konstitutionella, ekonomiska eller sociala strukturer i en stat eller en mellanstatlig organisation.¹³⁷ Enligt Lagrådet motsägs dock detta av de exempel som ges i promemorian och ordalydelsen måste anses omfatta ett större antal gärningar än den snäva punkten 3. Den restriktiva tolkningen av det objektiva rekvisitet är knappast förenligt med rambeslutets syfte enligt Lagrådet. Det objektiva rekvisitet är även otydligt då tillämpningen av den abstrakta faran inte är närmare förklarad. Lagrådet riktar därför invändningar mot det i promemorian framlagda förslaget från legalitetssynpunkt men motsätter sig inte att förslaget läggs till grund för lagstiftning eftersom att rambeslutet redan är bindande för Sverige och underlag inte finns för en alternativ reglering.¹³⁸

Regeringen svarar att den anser att en särskild straffbestämmelse om ansvar för terroristbrott bör utformas i nära överensstämmelse med rambeslutet men att den delar Lagrådets synpunkt att innebörden av det objektiva rekvisitet behöver belysas ytterligare. Den instämmer också i att såväl ordalydelsen som rambeslutets syfte talar för att det objektiva rekvisitet har ett vidare tillämpningsområde än det överskjutande subjektiva rekvisitet i 2 § 3 p. En mer utförlig redogörelse för bestämmelsens tillämpningsområde lämnas därför av regeringen i författningskommentaren (se ovan under 5.2.1).¹³⁹

Vad gäller lagens 3 § ifrågasätter Lagrådet om en så detaljerad uppräknings av straffbestämmelserna är påkallad. Rambeslutet utesluter inte att staterna

¹³⁵ Ibid., s. 147f.

¹³⁶ Prop. 2002/03:38, s. 55f.

¹³⁷ Ds 2002:35, s. 118.

¹³⁸ Prop. 2002/03:38, s. 148.

¹³⁹ Ibid., s. 60.

låter den interna regleringen omfatta andra gärningar än de som nämns i rambeslutet och Lagrådet anser inte att det väsentliga är de i rambeslutet angivna handlingstyperna utan de generella kriterierna för terroristbrott. Det kan vara svårt att förstå varför en straffbelagd gärning som begås med ett sådant uppsåt som krävs för terroristbrott och dessutom uppfyller de kvalificerade rekvisiten i vissa fall inte ska betecknas som terroristbrott. Lagrådet förordar därför i sitt yttrande att det ska övervägas om uppräknningen i paragrafen kan göras enklare och mer generell.¹⁴⁰ Regeringen svarar att det måste beaktas att en särskild bestämmelse om terroristbrott torde få betydelse utöver den direkta rättsverkan som består i att en strängare straffskala ska tillämpas på gärningen. Att bli dömd för terroristbrott torde medföra att gärningsmannen riskerar att stämplas som farlig för allmän säkerhet. Lagstiftningen bör därför utformas så att terroristbrottets avgränsning i förhållande till annan brottslighet blir tydlig.¹⁴¹

5.2.5 Justitieutskottets betänkande

Propositionen 2002/03:38 behandlas i Justitieutskottets betänkande Straffansvaret för terroristbrott (2002/03:JuU12). I betänkandet behandlas även fyra följdmotioner och två motioner från den allmänna motionstiden. Justitieutskottet tillstyrker propositionen och avstyrker motionerna. Motionerna Ju2 (v) och Ju4 (mp) yrkar avslag på propositionen med hänvisning till att lagförslagen inte uppfyller de höga krav på rättssäkerhet som måste ställas på en sådan straffrättslig reglering och att domstolarna kommer att ställas inför svåra tillämpningsproblem, t.ex. att skilja mellan terroristbrott och politiska brott. Utskottet svarar att den delar regeringens bedömning att art. 1.1 i rambeslutet ska läsas tillsammans med art. 1.2 där det slås fast att rambeslutet inte ska kunna ha som effekt att skyldigheten att respektera de grundläggande rättigheterna och rättsprinciperna i enlighet med art. 6 i EU-fördraget ändras. Rambeslutet ska även tolkas mot bakgrund av rådets uttalande i samband med rambeslutets antagande. Vidare ska domstolarna vid tillämpningen av den nya lagen beakta att bestämmelserna i bl.a. 2 kap. RF om grundläggande fri- och rättigheter och Europakonventionen. Detta sammantaget gör att utskottet anser att de rättssäkerhetskrav som måste ställas på lagstiftningen är uppfyllda. Motionerna avstyrkes därför.¹⁴²

5.2.6 Remissyttranden

Departementspromemorian Straffansvar för terroristbrott (Ds 2002:35) som föregick propositionen med samma namn (2002/03:38) har remissbehandlats. Nedan följer en sammanställning av några av de synpunkter som framförs i remissyttrandena.

¹⁴⁰ Ibid., s. 149f.

¹⁴¹ Prop. 2002/03:38, s. 58.

¹⁴² Bet. 2002/03:JuU12, s. 8ff.

5.2.6.1 Sveriges Advokatsamfund

Advokatsamfundet uttrycker djup oro för att sedvanlig lagstiftningsteknik satts åt sidan vid antagandet av rambeslutet om bekämpande av terrorism. Rambeslutet antogs av riksdagen utan att den följdlagstiftning rambeslutet skulle nödvändiggöra fanns tillgänglig. Förslaget till rambeslut har dessutom inte varit föremål för någon beredning utanför Justitiedepartementet, fränsett sedvanlig behandling av EU-nämnden. Någon remissbehandling av normalt slag har således inte skett förrän nu, när ramarna för lagstiftningen sedan länge är beslutade.¹⁴³

Rörande det konkreta lagförslaget menar Advokatsamfundet att det inte kan anses tillgodose behovet av klar och tydlig vägledning för gränsdragningen mellan terroristbrott och andra former av kriminalitet, särskilt vad gäller gärningar som utförs i avsikt att otillbörligen tvinga offentliga organ eller en mellanstatlig organisation att vidta eller att avstå från att vidta en åtgärd (2 § 2 p. LST). Advokatsamfundet menar att det är fullt möjligt att tänka sig gärningar som uppfyller detta krav men där det förefaller tveksamt att beteckna dem som terroristbrott. Det finns dock ingen möjlighet att beakta omständigheterna i det enskilda fallet när det ska avgöras om en gärning utgör ett terroristbrott eller inte eftersom den yttersta gränsen för vad som ska betraktas som terroristbrott bestäms av ett objektivi rekvisit utformat som ett abstrakt farerekvisit – ”om gärningen allvarligt kan skada en stat eller en mellanstatlig organisation” (2 § 1 st. LST). I departementspromemorian anges att det vid bedömningen av detta rekvisit ska göras en sammanvägning av samtliga omständigheter i varje enskilt fall. Användandet av uttrycket ”kan” i det objektiva rekvisitet betyder dock att det är utformat som ett abstrakt farerekvisit vilket kännetecknas av att bedömningen sker på ett begränsat faktaunderlag och avser att pröva om gärningen typiskt eller genomsnittligt sett medför risk för skada. För att komma tillrätta med problemet och för att skapa en klar och tydlig gräns mellan terroristbrott och andra former av kriminalitet föreslår Advokatsamfundet att det abstrakta farerekvisitet ersätts med ett krav på konkret fara. Detta skulle göra det möjligt att beakta samtliga omständigheter i det enskilda fallet och skulle bättre överensstämma med rambeslutet enligt vilket utformningen av det objektiva rekvisitet innebär att det inte endast är gärningens art som ska avgöra om den allvarligt kunnat skada en stat utan gärningen måste även sättas in i sitt sammanhang och bedömas med hänsyn till samtliga omständigheter i det enskilda fallet (1 art. RoT).¹⁴⁴

¹⁴³ Remissyttrande till Justitiedepartementet 020930 från Sveriges Advokatsamfund över Ds 2002:35, s. 1.

¹⁴⁴ Ibid., s. 2ff.

5.2.6.2 Frivilligorganisationernas fond för mänskliga rättigheter och Svenska Helsingforskommittén för Mänskliga Rättigheter

Frivilligorganisationernas fond för mänskliga rättigheter och Svenska Helsingforskommittén för Mänskliga Rättigheter förstår inte nödvändigheten i att lagstifta om ett särskilt terroristbrott. Istället anser de att brottsbalken kan anpassas utan att ett särskilt terroristbrott skapas. Motivet till brottet kan vägas in vid straffmätningen och val av påföljd, vissa brott kan ses som artbrott eller preciserade skuldrekvisit kan tillföras i gärningsbeskrivningarna och straffskalan kan förändras för respektive brott. Fonden och Helsingforskommittén menar att utformningen av lagtexten syftar till att kriminalisera vissa motiv. Det är inte själva gärningen, utan avsikten, det direkta uppsåtet, som inte är godtagbart i ett demokratiskt samhälle och som kriminaliseras. Fonden och kommittén menar att det är en kriminalisering som starkt kan ifrågasättas och som vi knappast vet vidden av förrän lagen börjar tillämpas. Skrivelsen garanterar inte att utövandet av grundläggande mänskliga rättigheter respekteras vid tillämpningen av lagen. I yttrandet sägs att den underliggande tanken tycks vara att vi alla någonstans inom oss alltid vet hur man skiljer mellan terrorism och politiskt motiverade brott. Varken rambeslutet eller departementspromemorian kan dock tillräckligt övertygande dra de nödvändiga gränserna vilket resulterar i en bräcklig grund för ett rättssäkert förfarande.¹⁴⁵

Enligt fonden och Helsingforskommittén är det kvalificerade direkta uppsåtet som skiljer terroristbrottet från annan allvarlig brottslighet. De tre uppsåtsdefinitionerna i 2 § LST är detaljerade och omfattande men ger ändå egentligen inte den klarhet som förutsebarheten kräver. Enligt yttrandet kan både det objektiva rekvisitet och de tre subjektiva rekvisiten redan innan lagens införande inrymmas i svensk lagstiftning, framförallt i straffskärpningsreglerna i 29 kap. BrB. Det blir därför svårt att skilja brott med politiskt syfte från brott med icke-önskvärda motiv, d.v.s. terroristbrott. I det särskilda rådsuttalandet sägs att motståndsrörelser likt den under andra världskriget inte kan anses vara terrorism. Enbart det faktum att detta måste påtalas innebär enligt fonden och kommittén att definitionen av terrorism innefattar sådana befrielseörelser. Även stenkastande demonstranter rymms under lagstiftningen enligt yttrandet. Definitionen av terrorism möter alltså inte självklara rättssäkerhetskrav som legalitet och förutsebarhet. Gränsdragningarna kommer alltså att bli svåra och lösningen på problemet finns varken i promemorian eller i rambeslutet. För att ge rättsväsendet tydligare signaler om hur lagen ska tillämpas med fortsatt respekt för grundläggande mänskliga rättigheter bör lagen innehålla ett stadgande om att lagen ska tolkas på så sätt att den inte kränker de fri- och rättigheter som stadgas i Europakonventionen.¹⁴⁶

¹⁴⁵ Remissyttrande till Justitiedepartementet 021004 från Frivilligorganisationernas fond för mänskliga rättigheter och Helsingforskommittén för Mänskliga Rättigheter över Ds 2002:35, s. 1 och 4.

¹⁴⁶ Ibid., s. 5f.

Fonden och kommittén tror att det kommer bli svårt att vidmakthålla den svenska synen att enbart medlemskap eller sympati med en terroristorganisation inte kriminaliseras. Organisationerna ställer sig frågan hur domstolarna ska hantera EU:s och FN:s terroristlistor. Finns det en risk att misstanken om tillhörighet till någon av organisationerna på listan får en avgörande betydelse för om den nya lagen tillämpas eller inte? En och samma gärning kommer i och med lagen om straff för terroristbrott att kunna bedömas utifrån två olika lagar där en ger hårdare straff, större möjlighet att använda tvångsmedel och registrering och sannolikt en större möjlighet att hänvisa till sekretess för att undanhålla information från den misstänkte. Tillhörighet till en organisation på EU:s eller FN:s terroristlistor kan komma att bli det bevis på motiv som annars är så svårt att finna. Rättssäkerhetsbristerna kopplade till listorna är enligt fonden och Helsingforskommittén stora. Möjligheten för en utpekad person eller organisation att tvätta bort stämpeln är nästintill obefintlig och dessa brister borde mana till försiktighet. Annars kan resultatet bli att brott som begås av personer med koppling till vissa organisationer med automatik åtalas med stöd av lagen.¹⁴⁷

5.2.7 Diskussion i samband med godkännandet av lagen

Hans Schöier (f.d. chefredaktör på Eskilstuna-Kuriren) skriver inför antagandet av lagen om straff för terroristbrott att om lagen antas riskerar vi att göra demonstrerande ungdomar som betar sig olagligt när de använder sig av sin grundläggande rätt att föra fram sin åsikt till terrorister. I propositionen till lagen försäkras att detta inte är meningen men det klagörs inte i lagtexten, något Schöier är kritisk till. Han menar även att det måste vara något fel på en definition på terrorism som måste förtydligas så att det står klart att t.ex. de som deltagit i andra världskrigets motståndsrörelser mot nazismen eller personer som deltar i urspårade demonstrationer inte är terrorister. Problemet såsom Schöier ser det har att göra med hanteringen av politiska motiv. Han säger att i en demokrati uppfattas ett politiskt motiv normalt som en förmildrande omständighet men här kan ett sådant motiv i stället förvandla ett vanligt brott till ett terroristbrott. Han finner det tankeväckande att ett par av de motiv som skapar terroristbrott är förbluffande lika sådana motiv som driver den demokratiska opinionsbildningen eller tolereras i den. T.ex. kan även laglydiga reformister och lugna demonstranter vara ute efter att pressa regeringar och vilja ändra sociala och ekonomiska strukturer. Schöier menar att det i lagtexten tydligt måste anges att den 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.¹⁴⁸

¹⁴⁷ Remissyttrande till Justitiedepartementet 021004 från Frivilligorganisationernas fond för mänskliga rättigheter och Helsingforskommittén för Mänskliga Rättigheter över Ds 2002:35, s. 4.

¹⁴⁸ Schöier, Demonstranter får inte ses som terrorister, Göteborgs-Posten 030303, s. 4.

6 Rättspraxis

6.1 Västerås-målet

6.1.1 Gärningsbeskrivningen

I målet åtalas fyra personer för bl.a. förberedelse till terroristbrott. Enligt åklagarens gärningsbeskrivning har de åtalade tillsammans och i samförstånd under en period av nästan två månader under 2004 förberett och tillsammans beslutat att begå brottsliga gärningar. Dessa gärningar har bestått i att genom sprängning och/eller andra former av skadegörelse åstadkomma omfattande förstörelse av i huvudsak egendom som är av särskild betydelse för rikets förvaltning. Genom gärningarna ville de även allvarligt störa anläggningar som förser allmänheten med vatten, ljus, värme eller kraft. Den egendom och anläggningar som har avsetts är Mälarenergis anläggning i Västerås, Vattenfalls transformatorstation i Västerås, riksdagshuset, Rosenbad och Sagerska palatset i Stockholm.

Brotten som förberetts är enligt åklagaren ett led i en revolution i Sverige som skulle ske i fem faser. Revolutionen beskrivs i skriften *Revolution I Velfärdsstaten*, en skrift som enligt åklagaren författats av två av de tilltalade. De övriga två tilltalade har bidragit till skriften genom diskussioner, synpunkter och redigering. I målet åtalades och fälldes de tilltalade även för ett antal fall av skadegörelse som bl.a. bestod i fönsterkrossning på skolor. Dessa gärningar ingick i fas 1 av revolutionen. Fas 2-4 har enligt åklagaren förberetts genom att:

- tilltänkta mål fotograferats och bilderna har sparats och redigerats,
- karta över kraftnätet i Sverige har införskaffats,
- en lista över åtgärder som skulle planeras inför gärningarna har sammanställts,
- en lista med beskrivning av konsekvenser vid stora elavbrott har sammanställts,
- en lista med nödvändig utrustning i samband med att samhällets infrastruktur slås ut har sammanställts och
- de tilltalade har innehaft en apterad sprängkapsel, en bultsax och rånarluvor.

Åklagaren menar att gärningarna som de tilltalade förberett och kommit överens om allvarligt kunnat skada Sverige. Syftet med gärningarna har varit att allvarligt destabilisera och förstöra grundläggande politiska, konstitutionella, ekonomiska och sociala strukturer i Sverige. Fara för brottets fullbordan har inte varit ringa. I gärningsbeskrivningen hänvisar åklagaren till 2-4 §§ LST och 23:2 BrB.¹⁴⁹

¹⁴⁹ Mål nr. B 4027-04 vid Västmanlands tingsrätt, bilaga 1, s. 6f.

6.1.2 Domskäl och domslut

Tingsrätten gör bedömningen att åtalet för förberedelse till terroristbrott bygger på ett påstående om att de tilltalade tillsammans beslutat att från skadegörelsebrott gå vidare med en brottsplan inspirerad av skriften Revolution I Välfärdsstaten och utföra sabotage mot allmänna anläggningar m.m. och att därvid ha tagit befattning med hjälpmedel på ett sådant sätt att det är att anse som en förberedelse till brott av angivet slag (sabotage, eller om de kvalificerade förutsättningarna är uppfyllda, terroristbrott) eller att ha i vart fall stämplat till sådant brott. Åklagaren har påstått att faran för brottets fullbordning inte varit ringa.¹⁵⁰

Förberedelse och stämpling till terroristbrott är kriminaliserat enligt 4 § LST och 23:2 BrB. Enligt 23:2 BrB ska bl.a. den som, med uppsåt att utföra eller främja brott, skaffar, tillverkar, lämnar, tar emot, förvarar, transporterar, sammanställer eller tar annan liknande befattning med något som är särskilt ägnat att användas som hjälpmedel vid ett brott, dömas för förberedelse till brottet om han inte gjort sig skyldig till fullbordat brott eller försök. Med stämpling förstås, att någon i samråd med annan beslutar gärningen eller att någon söker anstifta annan eller åtar eller erbjuder sig att utföra den.

Rätten finner det styrkt att de tilltalade utfört de konkreta åtgärder som utgjort en förberedelse för fas 2-4 i revolutionen som beskrevs i Revolution I Välfärdsstaten (se punkterna ovan). Det är visat att samtliga tilltalade tagit del av skriften men det är inte tillförlitligt visat att två av de tilltalade författat skriften. Som tidigare nämnts finner även rätten ett stort antal skadegörelsebrott styrkta där angreppsmålet i huvudsak varit det allmännas egendom. Samtliga fyra tilltalade hyser nationalsocialistiska idéer och de har diskuterat vad som kan göras för att få till stånd en förändring i samhället. De fotografier, kartor och lappar som hittats visar på ett stort intresse för egendom och installationer som väl skulle kunna vara måltavlor för brott av det slag som enligt skriften ska utföras under senare faser. Särskilt en lapp ger ett bestämt intryck av att den har sin grund i ett djupare resonemang än endast allmänna funderingar om vad som kan göras för att få till stånd en ändring av det svenska samhället. Sammantaget finner rätten att det hos de tilltalade funnits likartade tankegångar om en förändring av det svenska samhället genomförd med hjälp av brott av allvarlig art. Brotten hade redan börjat förverkligas genom de grova skadegörelserna och vissa åtgärder hade vidtagits, som utöver korrelationen mellan redan utförda brott och den av samtliga lästa skriftens beskrivning av detta som en begynnelsefas, pekar mot en planering av än allvarligare brott.¹⁵¹

Frågan är dock om de åtalade gärningarna faller inom det kriminaliserade området för förberedelse och/eller stämpling. Enligt tingsrätten är

¹⁵⁰ Mål nr. B 4027-04 vid Västmanlands tingsrätt, s. 31.

¹⁵¹ Ibid., s. 35f.

sprängkapseln och rånarluvorna sådana föremål som typiskt sett kan komma till användning vid brott. Rånarluvan har använts vid skadegörelsebrotten men innehavet av den visar inte redan i sig sådan befattning med den såsom hjälpmedel vid ett sådant kommande brott som beskrivs i gärningsbeskrivningen. Det är inte heller styrkt att den tilltalade som förvarat sprängpatronen i sin bostad har skaffat den, tagit emot den eller förvarat den med uppsåt att begå brott av det slag anges i gärningsbeskrivningen. De övriga föremål som hittats (fotografier, karta, listor och lappar) utgör dokumentation som kan utgöra hjälp vid planering av ett framtida brott men kan enligt rätten inte ses som något som är särskilt ägnat att användas som hjälpmedel vid utförande av brott. Åtalet för förberedelse till terroristbrott ogillas därför.¹⁵²

Rätten uttalar vidare att för att åtalet för stämpling till terroristbrott ska anses styrkt krävs att åklagaren visat att de tilltalade, eller i vart fall flera av dem, tillsammans har gett uttryck för ett beslut att begå ett brott av det slag som anges i gärningsbeskrivningen. Som grund för bedömningen ligger uppgifter från två av de tilltalade. Deras uppgifter styrker inte att det vid något tillfälle har förekommit att de tilltalade tillsammans gett uttryck för en avsikt att göra något sådant. De åtgärder som vidtagits och som åtalats som förberedelse till brott visar att tre av de tilltalade i vart fall har börjat inhämta information som kan utgöra underlag för en framtida mer konkret planering av aktuell brottstyp. De utgör dock inte tillräcklig bevisning för att de tre vid tidpunkten för ingripandet mot dem hade tillsammans gett uttryck för ett beslut att konkret begå ett sådant brott. Även åtalet för stämpling till terroristbrott ogillas därför.¹⁵³

6.2 Ansar al-Islam-målet

6.2.1 Gärningsbeskrivningen

I målet åtalas två personer för förberedelse till terroristbrott och förberedelse till allmänfarlig ödeläggelse, grovt brott. Förberedelse till allmänfarlig ödeläggelse gäller för tiden innan ikraftträdandet av lagen om straff för terroristbrott. Enligt gärningsbeskrivningen är de två tilltalade en del av organisationen Ansar al-Islam. Ansar al-Islam är upptagen på både FN:s säkerhetsråds- och EU:s förteckning över de personer och enheter, mot vilka vissa särskilt restriktiva åtgärder ska införas då de är associerade med Usama bin Ladin, nätverket al-Qaida och talibanerna. På dessa förteckningar finns även upptagen Abu Musab al-Zarqawi och hans nätverk. Listningen medför att organisationerna och personerna omfattas av olika sanktioner. Enligt gärningsbeskrivningen är organisationen Ansar al-Islam ansvarig för flera terrorattentat i Irak där ett stort antal människor berövats livet och skadats och där omfattande förstörelse av egendom ägt rum. I Irak

¹⁵² Mål nr. B 4027-04 vid Västmanlands tingsrätt, s. 36f.

¹⁵³ Ibid., s. 37f.

har även flera terrorattentat ägt rum för vilka Abu Musab al-Zarqawi anses ha varit ansvarig.

Åklagaren påstår i gärningsbeskrivningen att de två tilltalade under perioden hösten 2002 – april 2004 gemensamt och i samråd med andra personer, för Ansar al-Islams räkning samlat in och tagit emot stora summor pengar, i vart fall 148 000 USD. De tilltalade har därefter, tillsammans och i samråd, överfört pengarna till Ansar al-Islam och Abu Musab al-Zarqawi i Irak eller till personer i Iran för vidarebefordran till Irak. Insamlandet och mottagandet samt överförandet och lämnandet av pengar har skett med uppsåt att främja brott, eller i vart fall i syfte att pengarna skulle användas eller med vetskap om att de var avsedda att användas för att begå särskilt allvarlig brottslighet, bestående i att genom sprängning:

1. beröva andra livet,
2. tillfoga andra svåra kroppsskador,
3. framkalla fara för annans liv eller hälsa eller för omfattande förstörelse av annans egendom.

Insamlandet och överlämnandet av pengar har skett som betalning för brott och för att täcka kostnaderna för brott. De brottsliga gärningar som de förberett har allvarligt kunnat skada staten Irak. Syftet med gärningarna har varit att injaga allvarlig fruktan hos befolkningen och att allvarligt destabilisera eller förstöra grundläggande politiska, konstitutionella, ekonomiska eller sociala strukturer i Irak. Fara för brottets fullbordning har inte varit ringa. De lagrum som hänvisas till är 2 och 4 §§ LST, 13:3, 13:12 och 23:2 BrB.¹⁵⁴

6.2.2 Tingsrätten

De två tilltalade förnekar brott. Den ena av dem, B, menar att han varken samlat in eller tagit emot pengar som förts till Irak i det av åklagaren påstådda syftet. Han har inte heller ingått i en sådan organisation som åklagaren påstått. Den andra tilltalade, A, tillade att han inte fört över pengar i det syfte som anges i åtalet och förnekar att han agerat i samråd med B. Han medger att han fört över 27-28 000 USD till Ansar al-Islam i humanitärt syfte. Hans syfte med detta var inte brottsligt och han är övertygad om att pengarna inte använts på det sätt som görs gällande i målet.¹⁵⁵

Tingsrätten gör först bedömningen att Ansar al-Islam uppfyller de krav som i art. 2 i rambeslut om bekämpande av terrorism ställs för att anse att det rör sig om en terroristorganisation. Åklagaren har presenterat en utförlig beskrivning av organisation och dess bakgrund som bygger på öppna källor. Organisationen har tagit på sig ansvaret för uppenbara terroristdåd och ingår i både FN:s och EU:s förteckningar över organisationer mot vilka

¹⁵⁴ Mål nr. B 2965-04 vid Stockholms tingsrätt, domsbilaga nr. 1, s. 2f.

¹⁵⁵ Mål nr. B 2965-04 vid Stockholms tingsrätt, s. 5 och 18.

medlemsstaterna ska vidta åtgärder i syfte att bekämpa terrorism.¹⁵⁶ Vidare finner tingsrätten på grundval av både skriftlig bevisning och avlyssnade telefonsamtal att de tilltalade ingår i det nätverk som omfattas av Ansar al-Islam.¹⁵⁷ Med hänvisning till avlyssnade telefonsamtal och uppgifter som framkommit i förhör finner tingsrätten det även visat att de tilltalade gemensamt och i samråd med andra personer samlat in eller tagit emot omkring 148 000 USD och fört över pengarna till Ansar al-Islam i Irak eller till personer i Iran för vidare befordran till organisationen.¹⁵⁸

Tingsrätten finner att de tilltalade varit väl förtrogna med vad Ansar al-Islam står för. Tingsrätten anser att det kan hållas för visst att den hantering av pengar som de tilltalade deltagit i utgjort ett led i en större verksamhet och skett med direkt uppsåt att pengarna skulle användas för särskilt allvarlig brottslighet som att beröva andra livet, att tillfoga andra svåra kroppsskador och att framkalla fara för annans liv och hälsa eller för omfattande förstörelse av annans egendom. De pengar som de tilltalade hanterat måste ha avsett betalning för brott och/eller att täcka kostnaderna för sådana brott. Det våld som Ansar al-Islam utfört mot oliktänkande har haft syftet att injaga allvarlig fruktan hos en befolkningsgrupp eller att allvarligt destabilisera eller förstöra grundläggande politiska, konstitutionella, ekonomiska eller sociala strukturer i Irak. Det är uppenbart att de tilltalade varit medvetna om detta och avsett att pengarna skulle användas i just detta syfte. Tingsrätten finner det därför styrkt att de tilltalade tillsammans och i samråd med direkt uppsåt att stödja terroristbrott har tagit emot samt lämnat de penningmedel som det är fråga om som betalning för terroristbrott eller för att täcka kostnader för utförande av sådant brott. Fara för brottets fullbordan har inte varit ringa.¹⁵⁹

Angående hur de tilltalades gärningar ska bedömas straffrättsligt säger tingsrätten att det för ansvar för förberedelse till terroristbrott inte krävs att gärningsmannens uppsåt avser en viss bestämd gärning. Det räcker att uppsåtet avser att ett terroristbrott förr eller senare kommer till stånd. Det är därför möjligt att döma de tilltalade för de åtalade gärningarna även om det inte gått att styrka att de pengar de hanterat använts vid ett specifikt attentat eller varit avsedda att användas för ett specifikt brott. Tingsrätten finner att samtliga förutsättningar är uppfyllda för att döma båda de tilltalade för förberedelse till terroristbrott. Två av de aktuella beloppen har hanterats innan lagen om straff för terroristbrott trädde i kraft och i den delen ska de tilltalade därför dömas för förberedelse till allmänfarlig ödeläggelse, grovt brott.¹⁶⁰

Tingsrätten skriver att de terroristbrott som förberedelserna tagit sikte på har innefattat urskillningslösa attentat riktade mot stora ansamlingar av människor i syfte att åstadkomma terror. Enligt rambeslutet om bekämpande

¹⁵⁶ Mål nr. B 2965-04 vid Stockholms tingsrätt, s. 49.

¹⁵⁷ Ibid., s. 55.

¹⁵⁸ Ibid., s. 58.

¹⁵⁹ Ibid., s. 59f.

¹⁶⁰ Ibid., s. 61.

av terrorism intar brott av detta slag en särställning i fråga om straffvärde. De förberedelsebrott som det här rör sig om har pågått under en längre tid och har avsett betydande belopp samt utförts av personer som ingår i Ansar al-Islam. De terroristattentat som utförts av organisationen är kostnadskrävande och förutsätter finansiering utifrån. Enligt tingsrätten ter sig de tilltalades handlingar därför som ytterst allvarliga och har, trots att de betecknas som förberedelsebrott, ett mycket högt straffvärde. Det finns anledning att utnyttja spännvidden i de straffskalor som står till buds på ett annat sätt än som brukar vara fallet även vid förberedelser till ytterst grova brott av annat slag. I det aktuella målet är det straff som kan dömas ut fängelse i högst 10 år. Tingsrätten gör bedömningen att straffvärdet hos B:s brott ligger på omkring 8 år och i A:s fall ett par år lägre. Båda de tilltalade utvisas ur landet med förbud att återvända hit. Med hänsyn till straffvärdet och utvisningen dömer tingsrätten B till 7 års fängelse och A till 6 års fängelse.¹⁶¹

6.2.3 Hovrätten

I hovrätten yrkar åklagaren att de tilltalade ska dömas till längre fängelsestraff. De tilltalade yrkar att åtalet och yrkandena om förvisning ska ogillas.¹⁶²

Hovrätten finner på de av tingsrätten anförda skälen det visat att Ansar al-Islam utgör en terroristorganisation.¹⁶³ Vidare finner man det styrkt att de tilltalade tillsammans har skickat pengar till personer som är knutna till Ansar al-Islams nätverk. Gärningsbeskrivningen omfattar dock inte enbart ett påstående om att de tilltalade överfört de angivna beloppen utan även samlat in eller tagit emot dessa belopp innan överföringarna verkställdes. Ansvar för förberedelse till terroristbrott/förberedelse till allmänfarlig ödeläggelse kan enbart komma ifråga i den mån det visas att något eller några av de angivna delbeloppen har skickats och kommit fram till Ansar al-Islam. För pengar som samlats in eller tagits emot i syfte att överföra dem till Ansar al-Islam kan det bli fråga om ansvar för brott mot lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall, m.m. Hovrätten kommer till slutsatsen att åklagaren lyckats visa att delbelopp på sammanlagt 33 000 USD överförts gemensamt av de tilltalade till företrädare för Ansar al-Islam.¹⁶⁴

För att ansvar för förberedelse till terroristbrott/förberedelse till allmänfarlig ödeläggelse ska kunna bli aktuellt för de 33 000 USD som överförts till Ansar al-Islam krävs även att de tilltalade avsett att de överförda pengarna skulle användas för utförande av gärningar som utgör terroristbrott respektive allmänfarlig ödeläggelse, närmare bestämt att pengarna lämnats som betalning för sådana brott eller för att täcka kostnader för utförande för

¹⁶¹ Mål nr. B 2965-04 vid Stockholms tingsrätt, s. 62ff.

¹⁶² Mål nr. B 3687-05 vid Svea Hovrätt, s. 6.

¹⁶³ Ibid., s. 7.

¹⁶⁴ Ibid., s. 14ff.

sådana brott samt att fara för sådant brotts fullbordan inte varit ringa. Hovrätten ansluter sig här till de bedömningar tingsrätten gjort och finner de tilltalade ansvariga för förberedelse till terroristbrott avseende 20 000 USD och förberedelse till allmänfarlig ödeläggelse avseende 13 000 USD som överfördes innan lagen om straff för terroristbrott trädde ikraft.¹⁶⁵ Avseende de resterande 115 000 USD, d.v.s. de belopp där åklagaren inte har förmått styrka överföring till Ansar al-Islam, säger hovrätten att det är styrkt att de tilltalade tagit emot dessa belopp i den mening som avses i lagen om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall, m.m. Det är även styrkt att de berörda pengarna har varit avsedda för Ansar al-Islam. De tilltalade befins därför även skyldiga till brott mot lagen om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall, m.m., grovt brott.¹⁶⁶

Hovrätten ansluter sig till tingsrättens bedömning om vilka omständigheter som ska tillmätas betydelse vid bedömningen av brottens straffvärde. Eftersom hovrätten inte ansett det vara bevisat att hela det angivna beloppet överförts till Ansar al-Islam gör dock att straffvärdet är lägre än vad tingsrätten kommit fram till. Hovrätten kommer fram till att straffvärdet för B:s brott är omkring 6 år och för A:s brott omkring 5 år. Även hovrätten dömer de båda tilltalade till utvisning med förbud att återvända och med beaktande av detta bestäms fängelsestraffets längd till 5 år för B:s del och 4 år och 6 månader för A:s del.¹⁶⁷

6.3 Kista-målet

6.3.1 Gärningsbeskrivningen

I målet åtalas tre personer, G, F och R. Under åtalspunkten 1 åtalas G för försök till terroristbrott, i andra hand försök till mordbrand och i tredje hand försök till grov skadegörelse. Under samma åtalspunkt åtalas F för medverkan till försök till terroristbrott, i andra hand medverkan till försök till mordbrand, i tredje hand medverkan till försök till grov skadegörelse, i fjärde hand underlåtenhet att avslöja terroristbrott, i femte hand underlåtenhet att avslöja mordbrand och i sjätte hand underlåtenhet att avslöja grov skadegörelse. Åklagaren påstår i gärningsbeskrivningen att G i december 2005 tillsammans och i samråd med andra beslutat att utföra ett attentat mot en fastighet i Kista som användes som vallokal för det irakiska parlamentsvalet. Planerna har satts i verket genom att G ensam eller tillsammans med annan tillverkat sju stycken molotovcocktails. Därefter har han genom att kasta flaskor mot den aktuella fastigheten försökt att förstöra denna genom att anlägga brand i vallokalen. I andra hand görs gällande att G har förmått annan person att utföra gärningen medan han själv hållit vakt under tiden. Avsikten har varit att injaga allvarlig fruktan hos den svenska befolkningen och röstberättigade irakier samt allvarligt destabilisera eller

¹⁶⁵ Mål nr. B 3687-05 vid Svea Hovrätt, s. 22f.

¹⁶⁶ Ibid., s. 24.

¹⁶⁷ Ibid., s. 24f.

förstöra grundläggande politiska eller konstitutionella strukturer i Irak och Sverige. Om attentatsförsöket lyckats hade detta allvarligt kunnat skada Sverige och Irak samt inneburit fara för annans liv eller hälsa eller för omfattande förstörelse av annans egendom. Fara för brottets fullbordan har förelegat.¹⁶⁸

Under åtalpunkten 1 åtalas även F för att ha medverkat till G:s gärning genom att dagarna före attentatsförsöket skulle begås åta sig att distribuera en kommuniké till media där gärningen och syftet med den beskrivs. I anslutning till G:s brott har F fullgjort sitt åtagande. F har genom sitt åtagande utövat inflytande på G:s föresats att begå gärningen och därmed främjat denna med råd och dåd. I andra hand gör åklagaren gällande att F insett eller bort inse att brottet var på väg att begås men underlåtit att i tid anmäla eller på annat sätt avslöja det. Lagrummen som åberopas under åtalpunkten 1 är 2 § 1 p. och 3 p., 3 § 6-7 p. och 4 § LST samt 12:1, 12:5, 13:1, 13:12, 23:1, 23:4 och 23:6 BrB.¹⁶⁹

Åtalpunkten 2 gäller stämpling till terroristbrott, i andra hand stämpling till mordbrand och i tredje hand stämpling till allmänfarlig ödeläggelse. Samtliga de tre tilltalade omfattas av åtalpunkten. Åklagaren påstår i gärningsbeskrivningen att G och R under perioden december 2005 – januari 2006 tillsammans har beslutat att anlägga en brand eller åstadkomma en explosion med avsikt att injaga allvarlig fruktan hos den svenska befolkningen eller hos en befolkningsgrupp. Faran för brottets fullbordan har inte varit ringa och om gärningen kommit till utförande hade den kunnat allvarligt skada Sverige samt inneburit eller framkallat fara för annans liv eller hälsa eller för omfattande förstörelse för annans egendom. Dessutom påstås det under åtalpunkten att G och F under januari 2006 tillsammans beslutat att anlägga en brand eller åstadkomma en explosion i Livets Ords huvudbyggnad i Uppsala med avsikt att injaga allvarlig fruktan hos den svenska befolkningen och hos den befolkningsgrupp som delar Livets Ords värderingar. Även här sägs att faran för brottets fullbordan inte varit ringa och om gärningen kommit till utförande hade den kunnat allvarligt skada Sverige samt inneburit eller framkallat fara för annans liv eller hälsa eller för omfattande förstörelse för annans egendom. Lagrummen som åberopas under åtalpunkten 2 är 2 § 1 p. och 3 p., 3 § 7-8 p. och 4 § LST samt 13:1, 13:3, 13:12 och 23:2 BrB.¹⁷⁰

6.3.2 Tingsrätten

6.3.2.1 Åtalpunkten 1

G bestrider ansvar för terroristbrott men medger ansvar för anstiftan till skadegörelse alternativt medhjälp till skadegörelse. F bestrider ansvar för medverkan till försök till terroristbrott alternativt underlåtenhet att avslöja

¹⁶⁸ Mål nr. B 2334-06 vid Stockholms tingsrätt, domsbilaga nr. 2, s. 1.

¹⁶⁹ Ibid., s. 1.

¹⁷⁰ Ibid., s. 2.

sådant brott. Han medger att han var villig att distribuera en kommuniké till media dagen efter attentatet men säger att han trodde att det endast skulle innebära skadegörelse av begränsat slag och för ett sådant brott föreligger inte skyldighet att göra anmälan. I vart fall menar F att han inte avsett att injaga allvarlig fruktan hos civilbefolkningen eller hos röstberättigade irakier eller att destabilisera grundläggande politiska eller konstitutionella strukturer i Irak och Sverige. Han menar även att effekten av ett fullbordat brott inte heller skulle ha kunnat allvarligt skada Sverige och Irak.¹⁷¹

Tingsrätten kommer fram till att det var G som kastat flaskorna mot vallokalen och att avsikten varit att genom brand totalförstöra den. Attentatet misslyckades genom att ingen av de kastade molotovcocktailarna tog eld och att vakter i lokalen avbröt attentatet innan det fullbordats. Tingsrätten finner det styrkt att G:s brott innefattat försök till mordbrand och att F gjort sig skyldig till medhjälp till G:s brott. Därefter går tingsrätten vidare för att utröna om förutsättningarna är uppfyllda för att döma G för försök till terroristbrott och F för medverkan till sådant brott. Tingsrätten konstaterar att gärningarna bestått av handlingar som kan utgöra terroristbrott enligt 3 § och 4 § LST. Därutöver krävs att avsikten ska ha varit en av dem som räknas upp i 2 § 1 p. och 3 p. LST (punkten 2 ses inte som aktuell i målet), d.v.s. att avsikten med gärningen varit att injaga allvarlig fruktan hos en befolkning eller en befolkningsgrupp eller att allvarligt destabilisera eller förstöra grundläggande politiska, konstitutionella, ekonomiska eller sociala strukturer i en stat eller i en mellanstatlig organisation. Tingsrätten hänvisar till de svenska lagmotiven och säger att bestämmelsen ska förstås så att den avsedda effekten inte behöver ha uppnåtts utan det räcker att den varit direkt åsyftad av gärningsmännen. Gärningen ska ha företagits med avsikt att framkalla fruktan för säkerhet till person eller egendom. Med grundläggande politiska strukturer o.s.v. menas en stats grundläggande samhällsstrukturer och funktioner såsom dess statsskick, grundlag eller rättsordning och självfallet omfattas brott som utförs i avsikt att det demokratiska statsskicket ska omstörtas.¹⁷²

Utredningen i målet visar att G och F varit stora beundrare av Mujaheddin och våldsromantiken däromkring och även att de hyst en stark ovilja mot USA och Israel. I kommunikén som skickades ut till media efter attentatsförsöket sades att en attack utförts mot de otrogna vallokalerna i Kista som totalförstörts. Det sägs att order kommit från Al-Qaidas högsta ledning i Sverige om att inte låta söner till bl.a. grisar genomföra sina planer i Irak. I kommunikén varnas svenskar att hålla sig borta från irakiska vallokaler, de som leder och anordnar valen i Sverige och valdeltagare i detta och framtida val. Tingsrätten kommer fram till, främst genom kommunikén, att det varit gärningsmännens avsikt att injaga allvarlig fruktan hos svenska som engagerat sig i valet och hos röstberättigade irakier i Sverige. Hotet i kommunikén har riktat sig mot den svenska befolkningen i allmänhet för att hindra stöd till demokratiseringsprocessen i Irak och mot röstberättigade

¹⁷¹ Mål nr. B 2334-06 vid Stockholms tingsrätt, s. 7.

¹⁷² Ibid., s. 25ff.

irakier i Sverige, som faller under rekvisitet befolkningsgrupp. Kraven i 2 § 1 p. LST är därmed uppfyllda. Tingsrätten finner även rekvisiten i 2 § 3 p. LST uppfyllda. Avsikten har varit att hindra röstberättigade irakier i Sverige att delta i det irakiska parlamentsvalet och att avhålla Sverige från att möjliggöra att ett val av detta slag anordnas i Sverige. Detta är ett angrepp på den grundläggande demokratiska funktionen som allmänna val och anordnande av sådana innebär och avsikten får anses ha varit att allvarligt destabilisera en grundläggande politisk och konstitutionell funktion i Irak och även i Sverige.¹⁷³

Tingsrätten går vidare och tittar på om det abstrakta farerekvisitet ”om gärningen allvarlig kan skada en stat eller en mellanstatlig organisation” i 2 § LST är uppfyllt. Rätten uttalar att den omständigheten att det endast rört sig om ett angrepp mot en enstaka vallokal och att ett fullbordat brott knappast skulle ha kunnat påverka utgången i ett val, bör inte utesluta att gärningen ska anses ha kunnat allvarligt skada berörda stater. Tyngdpunkten bör istället ligga på vad som är styrkt om gärningsmannens avsikt. Rätten säger vidare att det är ett fundamentalt intresse för en demokratisk stat att parlamentsval kan genomföras ostört och på ett betryggande sätt och ett misslyckande skulle vara förödande för det demokratiska systemet. Av dessa skäl finner tingsrätten att en sådan gärning som det rör sig om i förevarande fall typiskt sett kan allvarligt skada en stat, i detta fall såväl Sverige som Irak, och att det grundläggande abstrakta farerekvisitet är uppfyllt. Därmed är förutsättningarna uppfyllda för att tillämpa lagen om straff för terroristbrott och G döms för försök till terroristbrott och F för medhjälp därtill.¹⁷⁴

6.3.2.2 Åtalspunkten 2

Tingsrätten finner det klarlagt att G och F planerat och beslutat att bränna ner en byggnad tillhörande Livets Ord i Uppsala. Om gärningen kommit till utförande skulle den ha inneburit fara för åtminstone omfattande förstörelse och brottet har varit nära förestående. Faran för brottets fullbordande har inte varit ringa och därmed har G och F gjort sig skyldiga till brott som innefattar stämpling till mordbrand. Även R har deltagit i brottsplaneringen, om än inte i samma omfattning som G och F. Trots det finner tingsrätten att även R gjort sig skyldig till brott som innefattar stämpling till mordbrand. Ingen av de tilltalade har frivilligt tillbakaträtt från brottet. Tingsrätten ställer sig därefter frågan om förutsättningar finns att döma någon av de tilltalade för stämpling till terroristbrott. För att detta ska vara möjligt krävs att 2 § 1 p. LST och det grundläggande abstrakta farerekvisitet är uppfyllda.¹⁷⁵

Tingsrätten finner att det inte råder någon tvekan om att G och F genom attacken mot Livets Ord haft ett direkt uppsåt att injaga allvarlig fruktan hos den svenska befolkningen. Livets Ord skulle attackeras för dess uttalade

¹⁷³ Mål nr. B 2334-06 vid Stockholms tingsrätt, s. 27ff.

¹⁷⁴ Ibid., s. 30f.

¹⁷⁵ Ibid., s. 31ff.

sympatier för Israel och avsikten med attacken har varit att injaga fruktan hos svensken i gemen för att förhindra det stöd till Israel som attentatsmännen ogillade. Även R:s brottsplanering har syftat till att injaga allvarlig fruktan hos den svenska befolkningen och rekvisiten i 2 § 1 p. LST är därmed uppfyllda för alla tre tilltalade. Även det abstrakta farerekvisitet i 2 § LST är uppfyllt. Gärningen skulle ha varit en sådan som typiskt sett hade kunnat allvarligt skada Sverige. Det är en demokratisk stats uppgift att inom sitt territorium värna friheten för medborgare att uttrycka sina åsikter och skydda byggnader för religiösa och andra sammankomster, oavsett om byggnaden är enskild eller offentlig egendom. Ett misslyckande från staten sida i dessa avseenden skulle vara förödande för tilltron till dess förmåga att värna demokratiska intressen. Tingsrätten finner därför G, F och R skyldiga till stämpling till terroristbrott.¹⁷⁶

6.3.2.3 Påföljden

Tingsrätten säger att rambeslutet om bekämpande av terrorism ger uttryck för uppfattningen att brott av detta slag intar en särställning i fråga om straffvärde. Det är angeläget att brott av detta slag beivras och bestraffas på ett adekvat sätt. Brotten i det här fallet är av sådan art att fängelse framstår som det naturliga påföljdsvalet och påföljden ska vara strängare jämfört med om de särskilda förutsättningarna för terroristbrott inte varit uppfyllda.¹⁷⁷

Om G säger tingsrätten att han framstår som centralfiguren. Han har varit nära att förstöra vallokalen i Kista och har varit pådrivande med att utföra fler attentat. Rätten finner att det sammanlagda straffvärdet för G:s gärningar ligger på omkring 4 års fängelse. Vid straffmätningen tas en tidigare dom mot G i beaktande där han dömts till 4 års fängelse. Tingsrätten finner att påföljden i förevarande mål ska bestämmas till fängelse i 3 år och 6 månader. Det sammanlagda straffvärdet för F:s handlingar är 2 års fängelse och det är även det straff som döms ut. Rätten säger att F har varit G behjälplig vid attentatsförsöket i Kista och har beslutat om ytterligare ett attentat med G men det får ändå anses föreligga en avsevärd skillnad i straffvärdet beträffande G och F:s brottslighet. R:s brott har stannat på planeringsstadiet och straffvärdet på hans handlingar anses vara omkring 1 års fängelse. Vid straffmätningen tas R:s ringa ålder i beaktande (19 år) och fängelsestraffet bestäms till 8 månaders fängelse.¹⁷⁸

6.3.3 Hovrätten

I hovrätten yrkar åklagaren att de tilltalade ska dömas till längre fängelsestraff. F och R yrkar att åtalat ska ogillas och F yrkar i andra hand att påföljden ska lindras. G underkastar sig även i hovrätten ansvar för medhjälp till skadegörelse under åtalpunkten 1 och yrkar att åtalet för

¹⁷⁶ Mål nr. B 2334-06 vid Stockholms tingsrätt, s. 35f.

¹⁷⁷ Ibid., s. 37f.

¹⁷⁸ Ibid., s. 38f.

försök till terroristbrott och stämpling till terroristbrott ska ogillas samt att påföljden ska lindras.¹⁷⁹

6.3.3.1 Åtalspunkten 1

Hovrätten finner liksom tingsrätten att G och F gjort sig skyldiga till försök till mordbrand och medhjälp till försök till mordbrand. För att gärningarna ska utgöra brott enligt lagen om straff för terroristbrott krävs vidare att det subjektiva rekviset i 2 § 1p. eller 3 p. LST och det objektiva rekviset i 2 § LST är uppfyllda. Hovrätten finner i likhet med tingsrätten att G och F har haft ett direkt uppsåt att injaga allvarlig fruktan hos den svenska befolkningen och hos röstberättigade irakier. 2 § 1 p. LST är därmed uppfyllt. Rätten ansluter sig även till tingsrättens bedömning att det subjektiva rekviset i 2 § 3 p. LST är uppfyllt. Om det objektiva rekviset ”om gärningen allvarligt kan skada en stat eller en mellanstatlig organisation” säger hovrätten att det varit lagstiftarens avsikt att detta rekviset ska tolkas restriktivt. Syftet har varit att lagen endast ska tillämpas på de för samhället farligaste gärningarna och det objektiva rekviset har ansetts vara en nödvändig avgränsning för att säkerställa den restriktiva tillämpning som EU:s medlemsstater var överens om vid antagandet av rambeslutet. Hovrätten säger vidare att det är tillräckligt att gärningen är sådan att den typiskt sett allvarligt kan skada en stat och anläggande av mordbrand i lokaler som används för parlamentariska val torde vara en brottstyp som ofta kan uppfylla det objektiva rekvisetets krav. Vid bedömningen i det aktuella fallet måste dock de närmare omständigheterna kring utförandet av det aktuella attentatsförsöket beaktas.¹⁸⁰

Vid denna bedömning tar hovrätten hänsyn till att attentatsförsöket skedde mot ett kontorshus som var beläget i ett industriområde, att det skedde nattetid vilket talar för att avsikten inte varit att människor skulle komma till skada, att det har varit fråga om en separat händelse och inte en gärning som varit ett led i en större plan, att G för attentatet medfört sju enkelt konstruerade brandbomber varav flera inte varit apterade eftersom det saknades tyg till alla flaskorna, att de två brandbomber som hann kastas inte trängde igenom fönstret och att det är osäkert hur omfattande en brand hade blivit. Vidare finner hovrätten att det är tveksamt om en mordbrand utförd på detta sätt skulle ha kunnat skada tilltron till det demokratiska systemet eller på annat sätt skada Irak eller Sverige. En restriktiv tillämpning av det objektiva rekviset i lagen om straff för terroristbrott gör därför att hovrätten kommer till slutsatsen att en mordbrand av det slaget som varit aktuell om G och F hade lyckats i sina föresatser typiskt sett inte är av den arten att lagen om straff för terroristbrott bör bli tillämplig. Hovrätten ändrar därför tingsrättens dom så att G döms för försök till mordbrand och F för medhjälp till försök till mordbrand.¹⁸¹

¹⁷⁹ Mål nr. B 5673-06 vid Svea Hovrätt, s. 4.

¹⁸⁰ Ibid., s. 5f.

¹⁸¹ Ibid., s. 6f.

6.3.3.2 Åtalspunkten 2

Hovrätten finner i motsats till tingsrätten att det inte är ställt utom rimligt tvivel att R haft uppsåt till att det brott han diskuterat med G skulle komma till stånd. Stor försiktighet bör iaktas vid bedömningen av innebörden av chatsamtal eftersom dess inte alltid behöver vara sanningsenliga eller återspegla de inblandades verkliga tankar. Hovrätten finner det tydligt att de uppgifter som R lämnat i chatsamtal med G lögner, fantasier och grova överdrifter. Åtalet mot honom ogillas därför i sin helhet.¹⁸²

Däremot delar hovrätten tingsrättens bedömning att G och F gjort sig skyldiga till stämpling till mordbrand och att de inte kan anses ha frivilligt tillbakaträtt från beslutat brott. Hovrätten går därefter över till bedömningen om brottsligheten kan bedömas som stämpling till terroristbrott, d.v.s. om det subjektiva rekvisitet i 2 § 1 p. LST och det objektiva rekvisitet i 2 § LST är uppfyllda.

Hovrätten finner det subjektiva rekvisitet ”avsikten med gärningen är att injaga allvarlig fruktan hos en befolkning eller en befolkningsgrupp” uppfyllt. Avsikten måste ha varit att injaga allvarlig fruktan hos i vart fall Livets Ords anhängare p.g.a. deras uttalade sympatier för Israel, och Livets Ords anhängare torde enligt hovrätten kunna utgöra en sådan personkrets som omfattas av uttrycket ”befolkningsgrupp” i lagbestämmelsen. Om det objektiva rekvisitet säger hovrätten att det är svårt att veta vilka skador attentatet hade resulterat i om det utförts och hur mycket uppmärksamhet det hade fått. Detta gör det svårare att bedöma om gärningen typiskt sett skulle ha varit av den arten att den allvarligt kunnat skada Sverige. Vidare säger hovrätten att det naturligtvis är en av demokratins viktigaste uppgifter att värna om medborgarnas rätt att fritt uttrycka sina åsikter, men att det är tveksamt om varje brottsligt angrepp som omfattas av brottskatalogen i lagen om straff för terroristbrott och som utförs i syfte att injaga allvarlig fruktan hos en personkrets på grund av deras åsikter, också ska bedömas som terroristbrott. Skulle lagen tillämpas på det sättet finns en risk för att lagen tillämpas mot lagstiftarens intentioner och omfattar även andra handlingar är de för samhällets farligaste. Därför är det inte möjligt att dra slutsatsen att den aktuella gärningen typiskt sett skulle ha medfört fara för att Sverige allvarligt skulle ha skadats om den genomförts. Hovrätten ändrar därför tingsrättens dom i denna del och dömer G och F för stämpling till mordbrand.¹⁸³

6.3.3.3 Påföljden

G döms för försök till mordbrand om stämpling till mordbrand. F döms för medhjälp till försök till mordbrand och stämpling till mordbrand. Påföljden bestäms till 2 års fängelse för G respektive 1 år och 3 månader för F.¹⁸⁴

¹⁸² Mål nr. B 5673-06 vid Svea Hovrätt, s. 8ff.

¹⁸³ Ibid., s. 12f.

¹⁸⁴ Ibid., s. 13.

7 Analys

7.1 Rambeslut i allmänhet

Den kritik som riktats mot användandet av rambeslut för att harmonisera EU-medlemsländernas lagstiftning har främst handlat om att det innebär ett överlämnande av reell lagstiftningsmakt. Rambesluten blir bindande för medlemsstaterna genom godkännande i rådet och det är även där förhandlingar och diskussioner kring rambesluten sker. Kritikerna menar att detta är ett organ som är tämligen skyddat från traditionell rättsstatlig kontroll och att det ger en mycket begränsad rörelsefrihet i det inhemska lagstiftningsarbetet. Riksdagen har endast möjlighet att godkänna eller förkasta ett förslag till rambeslut och det finns oftast inget förslag till lagstiftning då riksdagen röstar i frågan. Det sker ofta inte heller någon remissbehandling då riksdagen ska rösta om att godkänna ett förslag till rambeslut. Resultatet blir att riksdagen måste godkänna ett förslag till rambeslut utan att kunna överblicka vad konsekvenserna blir i svensk lag.

Jag finner främst det faktum att förslagen till rambeslut sällan remissbehandlas eller utreds på vanligt vis som problematiskt. Dessa steg i lagstiftningsprocessen garanterar att en fråga har utretts tillräckligt och att inblandade parter och kunniga instanser och personer har fått säga sitt i frågan. När denna möjlighet utesluts kan man inte vara säker på att slutprodukten är utformad på bästa möjliga vis ur medborgarnas synvinkel. Även om utredning och remissbehandling sker då riksdagen ska godkänna lagstiftning som implementerar ett rambeslut är det försent eftersom rörelsefriheten då är mycket begränsad. Främst rör det sig om en teknisk implementering av rambeslutet. Beslutsmakten vilar alltså i realiteten på rådet. Beslut som fattas av rådet kräver enhällighet men det är lätt att tänka sig att pressen på medlemsländerna att i vissa situationer snabbt förhandla fram och godkänna ett rambeslut är stor, som exempelvis efter den 11 september 2001. Slutprodukten blir då ett resultat av medlemsländernas kompromissande och inte sällan mer motiverad av politiska skäl än rent behovsmässiga. Detta är inte förhållanden som enligt mig kännetecknar en idealisk lagstiftningsprocess och kan leda till rambeslut som inte lever upp till inhemska krav på lagstiftning.

Det har även riktats kritik mot att det har hållits ett högt tempo vid harmoniseringen av den materiella straffrätten och att detta lett till en brist på eftertanke och behovsanalys. Vad vissa menar är meningslösa och omotiverade beslut har röstats igenom, såsom en höjning av straffskalorna för ett antal brott. Detta har även lett till kritik mot att EU:s kriminalpolitiska arbete främst inriktar sig på utökad kriminalisering och strängare straff och mindre på brottsprevention. Röster har även höjts mot att rambeslutens utformning inte stämmer överens med utformningen av svensk lag.

För mig framstår det som tydligt att harmoniseringen av straffskalor kan leda till problem i det svenska rättssystemet eftersom vi i större utsträckning är inriktade på brottsprevention än andra europeiska länder. Våra straffskalor har utvecklats under en lång tid och är utformade så att de står i relation till varandra utifrån en bedömning av de olika brotternas straffvärde. Höjer man straffskalan för ett visst brott för att harmonisera den med resten av unionens medlemsländer kan balansen i systemet rubbas och det kan uppfattas som inkonsekvent och orättfärdigt, något som knappast stämmer väl överens med rättssäkerhetsprincipen om att lika fall ska behandlas lika. Systemet med ökade straffskalor kan även leda till att vi i Sverige tvingas öka repressionen i straffsystemet och frånga vår nuvarande tanke där brottsprevention står i fokus. För mig framstår det som att rambeslutet används inom EU för att öka effektiviteten genom harmonisering av straffrätten mellan medlemsländerna men resultatet kan i slutändan bli det tvärt motsatta då man i arbetet inte tar hänsyn till de olika straffsystemens särart.

7.2 Rambeslutet om bekämpande av terrorism

Rambeslutet om bekämpande av terrorism har kritiserats främst utifrån definitionen av terrorism som ses som otydlig. Kritikerna menar att även grupper som trädkramar, stenkastare och befrielseörelser i diktaturer kan hamna innanför definitionen. Även sympatisörer till dessa grupper kan straffas efter att ha t.ex. stöttat dem ekonomiskt.

I inledningen till rambeslutet och i rådets uttalande ställs vissa ramar för tolkningen av rambeslutet upp. T.ex. sägs att rambeslutet respekterar Europakonventionen och att det inte får tolkas som att syftet vore att begränsa eller hindra de grundläggande rättigheterna eller friheterna som strejkrätt, mötesfrihet eller yttrandefrihet. Det sägs även att rambeslutet ska tolkas så att det omfattar handlingar som av alla medlemsstater är att betrakta som allvarliga överträdelser av deras straffrätt, begångna av personer vars syften är ett hot mot det demokratiska samhället. Rambeslutet får inte tolkas så att handlingar som utförs för att bevara och återupprätta demokratiska värden eller personer som utövar sin grundläggande rätt att lägga fram sina åsikter, terroriststämplas. Hur fint detta än låter ska man hålla i minnet att det endast är själva rambeslutstexten som är bindande för medlemsstaterna. Där sägs att rambeslutet respekterar rättigheterna i art. 6 EU-fördraget, som bl.a. stadgar att unionen ska respektera Europakonventionen och att unionen bygger på principerna om frihet, demokrati och respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna samt på rättsstatsprincipen.

Jag ansluter mig till den skara personer som menar att det är oroväckande att det ens behöver påpekas att rambeslutets definition av terrorism inte omfattar exempelvis handlingar av befrielseörelser under diktaturer. Bara

att man måste nämna detta betyder ju att definitionens ordalydelse omfattar sådana aktiviteter. Detta är ett dokument som har stor påverkan på de europeiska rättssystemen, nu och i framtiden. Vi vet t.ex. inte hur Turkiet kommer att tolka dokumentet om landet blir medlem i EU. Synen på vad som är allvarliga överträdelse av medlemsländernas straffrätt, begångna av personer vars syften är ett hot mot det demokratiska samhället, kan också komma att förändras. Det sägs att terrorismbegreppet inte ska omfatta exempelvis stenkastande demonstranter men det motsägs av det utredningsuppdrag som EU:s arbetsgrupp mot terrorism fick i januari 2002 från det spanska ordförandeskapet:

”Arbetsgruppen har i sin verksamhet kunnat notera en successiv ökning av våldshandlingar och vandalism vid olika EU-evenemang och toppmöten som utförts av radikala extremistgrupper som skapat klara och tydliga terrorsituationer i samhället. Detta har fått stort genomslag i medierna och har djupt oroat medborgarna i Europeiska unionen. Dessa händelser skapas av "odefinierbara kretsar", vilka verkar i skydd av olika nischer och fasader i samhället. Med "odefinierbara kretsar" avser vi sådana organisationer som, genom att utnyttja de lagliga rättigheter som de åtnjuter, har en sidoverksamhet som bidrar till att genomföra de mål som är betecknande för terroristorganisationer. Denna tydliga manipulation utgör ett allvarligt hot redan nu och kan kraftigt förvärras på mycket kort sikt. För att samarbeta för att förhindra dessa situationer, som uppstått vid olika evenemang och toppmöten som anordnats av olika internationella organ, och även av gemenskapsorgan, föreslår det spanska ordförandeskapet införandet genom ett rådsbeslut av ett standardformulär för informationsutbyte om terroristhandlingar. Det skulle vara ett mycket nyttigt instrument för att förebygga - och eventuellt gripa - våldsbenägna radikala ungdomar i städerna, som utnyttjas i allt högre grad som verktyg av terroristorganisationer i deras kriminella verksamhet.”¹⁸⁵

Att kalla våldshandlingar utförda av demonstranter vid EU-toppmöten för klara och tydliga terrorsituationer är för mig främmande och att säga att de utnyttjar sin lagliga rättighet att demonstrera för att genomföra mål som är utmärkande för terroristorganisationer känns inte helt förankrat i verkligheten. När det som här ter sig som oklart vad de olika medlemsländerna lägger i begreppet terrorism blir jag orolig inför tolkningen av rambeslutet och de nationella lagar som det resulterat i. Rambeslutet ska inte omfatta personer som utövar sin grundläggande rätt att lägga fram sina åsikter, även om de begår brott under tiden.

¹⁸⁵ Not från ordförandeskapet, nr 5712/02, Yttrande angående förslag till rådets rambeslut om bekämpande av terrorism samt förslag till rådets rambeslut om en europeisk arresteringsorder samt förslag till rådets rambeslut om en europeisk arresteringsorder och om överlämnande mellan medlemsstaterna, Anita Klum, Frivilligorganisationernas fond för mänskliga rättigheter och Robert Hårdh, Svenska Helsingforskommittén för mänskliga rättigheter, 020219, s. 3f.

Gränsdragningen mellan vad som ska ses som terrorism och vad som utgör civil olydnad förutspår jag kan bli svår att göra. Personer som utför brott av politiska orsaker kan alltid hävda att de begår brott för att lägga fram sina åsikter och i viss mån har det ju också rätt. Kommer det att bli en fråga om vilka sorts politiska åsikter som framförs? Eller vilka slags brott som begås? Synen på vad som är civil olydnad och vad som är terrorism kan även komma att förändras med tiden. Det tycker jag redan man kan se har skett de senaste åren, speciellt efter händelserna den 11 september 2001. Det är knappast överensstämmande med hög rättssäkerhet att vi har en lagstiftning som kan förändras i och med att de politiska vindarna blåser åt ett annat håll.

7.3 Lagen om straff för terroristbrott

Kritik har mycket riktigt riktats mot lagen om straff för terroristbrott för att den är otydligt utformad. Kritikerna menar att rekvisiten är alltför allmänt hållna och inte ger en klar gränsdragning mellan terrorism och annan brottslighet. Det abstrakta farerekvisitet ger inte heller möjlighet att beakta omständigheterna i det enskilda fallet. Vidare har sagts att lagen inte garanterar att mänskliga rättigheter respekteras och att vi inte vet vidden av kriminaliseringen innan lagen börjar tillämpas.

Den grundläggande innebörden i rättssäkerhetsbegreppet är förutsebarheten och det är just den som jag ser kommer att bli lidande i och med lagen om straff för terroristbrott. Definitionen av terrorism är utformad så att det på intet sätt står klart vad som ska läggas i den. Det objektiva rekvisitet stadgar att för att en gärning ska utgöra terroristbrott krävs att den allvarligt kan skada en stat eller en mellanstatlig organisation. Rekvisitet är utformat som ett abstrakt farerekvisit, d.v.s. det krävs inte att gärningen i det enskilda fallet faktiskt har skadat en stat eller en mellanstatlig organisation utan det räcker att den typiskt sett kan göra det.

Begreppen stat och mellanstatlig organisation torde inte skapa några större tillämpningsproblem. Däremot vad som ligger i rekvisitet ”allvarligt kan skada” ter sig för mig som oklart. I förarbetena beskrivs visserligen relativt utförligt vad regeringen anser ligga i begreppet men resultatet blir istället att rekvisitet i slutändan är väldigt brett och omfattar en stor mängd gärningar. Regeringen säger exempelvis att gärningen ska utgöra en svår påfrestning på samhället eller organisationen men det begränsas inte enbart till gärningar som kan allvarligt skada de grundläggande strukturerna för det demokratiska samhället. Det omfattar även gärningar som kan allvarligt skada ett väsentligt allmänintresse eller en stats samhällsfunktioner eller försörjningsmöjligheter. Det omfattar också för medborgarna väsentliga gemensamma intressen såsom värnandet av det öppna och säkra samhället. För mellanstatliga organisationer gäller att gärningen inte behöver vara sådan att den hotar lamslå hela organisationen utan det räcker att någon av de funktioner organisationen har inrättats för att utföra allvarligt ska kunna skadas. Det kan räcka med att gärningen är riktad mot en enskild person.

Regeringen konstaterar därefter att några närmare förutsättningar inte kan anges utan detta är något som måste bedömas från fall till fall med beaktande av samtliga omständigheter.

Resultatet blir enligt mig en definition av det objektiva rekvisitet som omfattar en stor mängd handlingar, riktade mot en stor mängd mål och med ett brett fång av resultat. Detta är dock inte regeringens avsikt eftersom den säger att endast mycket allvarliga gärningar ska omfattas av lagen. Detta är inte förutsättningar som gynnar förutsebarheten i straffsystemet. Exempel på vilka gärningar som felaktigt fallit under definitionen kan hittas i tingsrättens bedömning av Kista-målet (för diskussion, se nedan under 7.4).

De subjektiva rekvisiten är utformade så att den avsedda effekten inte behöver ha uppnåtts. Det är tillräckligt att gärningsmannen har haft en viss avsikt med sin handling för att den ska kunna utgöra terroristbrott. Gärningsmannen straffas alltså för sitt syfte. Jag anser att det finns uttryck i de uppräknade subjektiva rekvisiten som inte är tillräckligt definierade. I första punkten talas det om en befolkningsgrupp. Enligt förarbetena kan det röra sig om en mindre personkrets såsom en etnisk minoritet eller ett visst folkslag. I Kista-målet bedömde hovrätten att Livets Ords anhängare kan bedömas som en befolkningsgrupp i lagens mening. Jag frågar mig om detta verkligen var lagstiftarens intention. Livets Ord har ca. 3 000 medlemmar vars gemensamma nämnare är deras medlemskap i en drygt 20 år gammal församling.¹⁸⁶ Livets Ords anhängare är inte en etnisk minoritet eller ett visst folkslag och om de anses kunna utgöra en befolkningsgrupp, gäller inte detta då också alla slags föreningar eller församlingar med några tusen anhängare. Hovrättens bedömning visar på svårigheten att tolka detta subjektiva rekvisit.

Det andra subjektiva rekvisitet rör en situation där avsikten är att tvinga ett offentligt organ eller mellanstatlig organisation att vidta en åtgärd eller att avstå från att vidta den. Vad för slags åtgärd det kan röra sig om talas det inte alls om i förarbetena. Jag frågar mig om alla slags beslut som offentliga organ och mellanstatliga organisationer tar omfattas eller krävs det att de uppfyller ett visst mått av betydelse för att kunna fall under lagens tillämpningsområde? Detta är oklarheter som gör det svårt att förutse när lagen kan komma att tillämpas.

Det tredje subjektiva rekvisitet innefattar gärningar där avsikten är att allvarligt destabilisera eller förstöra grundläggande politiska, konstitutionella, ekonomiska eller sociala strukturer i en stat eller i en mellanstatlig organisation. Innebörden av detta rekvisit diskuteras mer ingående än de andra två i förarbetena men jag tror ändå att tillämpningen av det kan komma att skapa problem för domstolarna. Det är oklart hur allvarlig destabiliseringen eller förstörelsen måste vara för att omfattas av bestämmelsen.

¹⁸⁶ <http://www.livetsord.se/default.aspx?idStructure=160>, (hämtat 070315).

Den viktigaste beståndsdel i rättssäkerhetsbegreppet är förutsebarheten. Att de tre subjektiva rekvisiten är så vagt formulerade gör att det är just förutsebarheten som blir lidande. Det är väldigt svårt att i nuläget säga vad det kriminaliserade området omfattar, vilket är mycket allvarligt med tanke på att lagens straffskala omfattar livstids fängelse. Straffrättsprofessor Per Ole Träskman menar att lagen om straff för terroristbrott är en del i en utveckling där brottmålsrättegångens idealmodell har förskjutits från en rättsskyddsmodell, där den åtalades rättsskydd ges en avgörande betydelse, mot en kontrollmodell där straffsystemets och straffprocessens viktigaste funktion är att skydda samhället och straffa brottsligt beteende och där kravet på effektivitet och processekonomi betonas.¹⁸⁷ Jag håller med om detta och jag anser det vara mycket allvarligt att innebörden i lagens viktigaste bestämmelse, den som definierar vad det är som gör terroristbrottet till ett så allvarligt brott, är så oklar. Enligt mig lever lagen inte upp till grundläggande rättssäkerhetskrav.

7.4 Rättspraxis

Västerås-målet var det första målet i Sverige där åtal väcktes för brott mot lagen om straff för terroristbrott. Åtalet gällde dock förberedelse till terroristbrott och i domslutet diskuterar rätten endast förutsättningarna för att ett förberedelsebrott ska ligga för handen. Domen är därför inte särskilt intressant om man ska analysera tillämpningen av lagen om straff för terroristbrott. Det är däremot intressant att åklagaren ens väljer att väcka åtal för förberedelse till terroristbrott. Det rör sig om fyra unga personer med högerextrema sympatier som planerar att genomföra en revolution i Sverige. För mig framstår deras planer som orealistiska och inte i närheten av att genomföras. Det torde enligt mig krävas att planerna har en viss grad av verklighetsförankring för att åtal ska väckas enligt lagen om straff för terroristbrott, där straffskalorna ju är betydligt högre än för samma gärning där de kvalificerande förutsättningarna inte är uppfyllda. Åklagaren sa i målet att faran för brottets fullbordning inte varit ringa men jag ställer mig alltså tveksam till detta.

Det andra målet där åtal väcktes enligt lagen om straff för terroristbrott var det jag kallar Ansar al-Islam-målet där två personer sedermera även fälldes i hovrätten för bl.a. förberedelse till terroristbrott till 5 års respektive 4 år och 6 månaders fängelse. Jag tycker domen är väl underbyggd och domslutet korrekt. Det är visat att de tilltalade har fört över stora summor pengar till en organisation som har tagit på sig terrordåd med över 100 döda, en organisation som dessutom finns med på FN:s och EU:s terrorlistor. Intressant kan dock vara att hålla ett öga på vilka kriterier som i framtiden ställs upp för att en organisation ska anses vara en terrororganisation. I det här fallet var bedömningen baserad på fakta av olika slag men man kan fråga sig om det i framtiden kan komma att räcka att en organisation är med

¹⁸⁷ Träskman, Brottsligheten och dess bekämpande – en reflektion om verkliga hot och hotbilder, SvJT häfte 1 2007, s. 109 och 117.

på EU:s eller FN:s terrorlista för att den ska anses vara en terrororganisation. Enligt mig vore det inte att föredra ur rättssäkerhetssynpunkt eftersom detta är listor som ligger utanför Sveriges omedelbara kontroll och som utsatts för hård kritik.

Det tredje och senaste målet där åtal väckts enligt lagen om straff för terroristbrott är det jag kallar Kista-målet. Här dömdes de tilltalade i tingsrätten för olika brott enligt lagen men hovrätten fann att de kvalificerande rekvisiten inte var tillfullo uppfyllda och dömde istället för brott mot olika bestämmelser i brottsbalken. Eftersom hovrätten ändrade tingsrättens domslut är tingsrättens dom inte gällande men jag vill ändå peka på några slutsatser som jag tycker det är anmärkningsvärt att tingsrätten kommit fram till. Tingsrätten säger om det objektiva rekvisitet att den omständighet att det rör sig om ett angrepp mot en enstaka vallokal och att ett fullbordat brott knappast skulle ha kunnat påverka utgången i ett val bör utesluta att gärningen ska anses ha kunnat allvarligt skada berörda stater. Tyngdpunkten bör istället ligga på gärningsmannens avsikt. Här ställer jag mig frågan om detta även gäller om avsikten är helt orealistisk. Ska man kunna straffas för terroristbrott om avsikten aldrig hade kunnat förverkligas genom de gärningar man planerar? Det ter sig för mig som extremt att en person ska få ett betydligt högre straff trots att avsikten bakom brottet inte hade kunnat realiseras. Vidare säger tingsrätten att det är ett fundamentalt intresse för en demokratisk stat att parlamentsval kan genomföras ostört och ett sådant attentat som det rörde sig om i det här fallet typiskt sett kan allvarligt skada en stat och att det objektiva rekvisitet därför är uppfyllt. Jag anser att mer allvarliga gärningar måste läggas i rekvisitet "allvarligt skada en stat" än ett sådant attentat som var planerat i det här fallet. Det var ett attentat nattetid och ingen valdeltagare hade kommit till skada. Ett genomfört attentat hade med största sannolikhet inte inneburit att valet misslyckats. Därför tycker inte jag att det objektiva rekvisitet var uppfyllt i det här fallet.

Även vad gäller attentatsplanerna mot Livets Ords lokaler tycker jag tingsrätten hamnar snett vad gäller det objektiva rekvisitet. Den säger att ett misslyckande av staten att värna religionsfriheten skulle vara förödande för tilltron till dess förmåga att värna demokratiska intressen. Rätten verkar enligt mig ha en överdriven syn på vilken effekt attentat av detta slag skulle ha på Sverige och dess befolkning och jag tycker det är viktigt att inte ha den inställningen att alla attentat allvarligt skulle kunna skada Sverige som stat. Hovrätten kom också till samma slutsats då de väljer att inte fälla de tilltalade för brott mot lagen om straff för terroristbrott eftersom det objektiva rekvisitet inte är uppfyllt under någon av åtalspunkterna. Jag tycker det är bra att hovrätten intar denna restriktiva hållning.

7.5 Sammanfattande synpunkter

Lagen om straff för terroristbrott kom till efter terrorattackerna den 11 september 2001. Händelserna förändrade onekligen världen och skapade ett

behov av verktyg för att hantera denna typ av brottslighet. Resultatet av lagen om straff för terroristbrott och hur den ska tolkas blir dock en lag som kan tillämpas på fall där gärningen inte har skadat en stat eller en mellanstatlig organisation, men den har varit sådan att den typiskt sett kunde ha gjort det, och där syftet har varit något av de i lagen uppräknade men där den avsedda effekten inte uppnåtts. Ovanpå detta ska läggas oklarheterna som enligt mig råder kring tolkningen av de objektiva och subjektiva rekvisiten. Enligt legalitetsprincipen ska en lag vara klart och tydligt utformad så att inget utrymme finns för godtycke. Lagen om straff för terroristbrott lever inte upp till dessa krav enligt mig. Möjligheten att förutse vad det kriminaliserade området omfattar blir lidande och detta är mycket allvarligt eftersom straffskalan för terroristbrott i många fall är dubbelt så hård som för de gärningar som terroristbrottet består av, då de kvalificerande rekvisiten inte är uppfyllda.

Det är viktigt att bekämpa riktig terrorism men mina farhågor är att de som kommer att straffas under den nya lagen om straff för terroristbrott är personer liknande de i Kista- eller Västerås-målet, personer som vill förändra samhället och som tar till olagliga metoder men vars planer inte i realiteten hade kunnat åstadkomma stor skada. Det är personer som ska straffas för sina handlingar men som jag inte vill kalla terrorister. I slutändan kommer dock tillämpningen av lagen bestämmas av domstolarna. De lagakraftvunna avgörandena som finns har enligt mig inte varit felaktiga och ger hopp om den framtida utvecklingen. Om domstolarna följer de uttalanden som gjorts om lagens tillämpning och intar en restriktiv hållning vid tolkningen av terroristbrott kan lagen bli ett viktigt verktyg för att bestraffa denna mycket allvarliga brottslighet. Min förhoppning är att domstolarna vid tillämpningen håller en tanke i minnet som illustreras väl genom ett citat från Per Ole Träskman. ”Terrorismen kan inte lagstiftas bort. Däremot kan det som kallas rättsstaten lätt förintars genom ny lagstiftning.”¹⁸⁸

¹⁸⁸ Träskman, Skräckbrottslingar och brottskräck, NTfK 1986, s. 461.

Bilaga A

Rådets rambeslut av den 13 juni 2002 om bekämpande av terrorism (2002/475/RIF)

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 förslag(1), med beaktande av Europaparlamentets yttrande(2), 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 med frihet, säkerhet och rättvisa(3). 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 egendom(4), 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 medlemsstater(5), rådets gemensamma åtgärd 98/428/RIF av den 29 juni 1998 om inrättande av ett europeiskt rättsligt nätverk(6) 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 brott(7) samt rådets rekommendation av den 9 december 1999 om samarbete i kampen mot finansiering av terroristgrupper(8).

(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 behovet 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 författningensliga 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 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 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.

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

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) fråntagande av rätt till offentliga förmåner eller stöd,
- b) tillfällig 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 förfaranden(9), skall varje medlemsstat om det är nödvändigt, vidta varje möjlig åtgärd för att säkerställa att brottsoffrets familj får ett lämpligt stöd.

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

(1) EGT C 332 E, 27.11.2001, s. 300.

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

(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.

(9) EGT L 82, 22.3.2001, s. 1.

Bilaga B

Lag (2003:148) 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)².

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 radiologiska, 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

1. egendom som varit avsedd att användas som hjälpmedel vid brott enligt denna lag, om brottet har fullbordats eller om förfarandet har utgjort ett straffbart försök eller en straffbar förberedelse eller stämpling,
2. egendom vars användande utgör brott enligt denna lag, eller
3. egendom som annars någon tagit befattning med på ett sätt som utgör sådant brott.

I stället för egendomen kan dess värde förklaras förverkat. Lag (2005:319).

Käll- och litteraturförteckning

Artiklar

Bratt, Percy/Ruth, Arne/Schöier, Hans, Rättsstaten tar stryk, Svenska Dagbladet 020124,
http://www.svd.se/dynamiskt/brannpunkt/did_2025531.asp (hämtat 070228)

Bäcklund, Agneta, Straffrättsliga aspekter på temat harmonisering, SvJT 2005, s. 876-880

Danelius, Hans, En lagrådsledamots tankar om lagstiftningen, SvJT 2004, s.25-33

Gahrton, Per m.fl., Rambeslutet mot terrorism måste stoppas, Dagens Nyheter 020526

Gröning, Linda, EU:s straffrättsliga samarbete – en fråga om legitimitet, JFT 2005, s. 1-23

Gustavsson, Lennart, Rambeslutet raderar rättssäkerheten, Västerbottens-Kuriren 020603

Larsson, Petter, Trädkramare = terrorist, Smålandsposten 020530

Nuotio, Kimmo, Straffrätten europeiseras, NTfK 2001, s. 289-308

Schöier, Hans, Demonstranter får inte ses som terrorister, Göteborgs-Posten 030303

Träskman, Per Ole, Brottsligheten och dess bekämpande – en reflektion om verkliga hot och hotbilder, SvJT häfte 1 2007, s. 101-121

Träskman, Per Ole, Skräckbrottslingar och brottskräck, NTfK 1986, s. 452-464

Träskman, Per Ole, Vad gör vi med den europeiska kriminalpolitiken?, SvJT 2005, s. 859-875

Wersäll, Fredrik, EU och straffrätten, SvJT 2004, s. 665-675

Doktrin

Asp, Petter, EU och straffrätten, Iustus Förlag AB, Uppsala 2002

Bernitz, Ulf/Kjellgren, Anders, Europarättens grunder, upplaga 2:1, Norstedts Juridik AB, Stockholm 2002

Melin, Mats/Schäder, Göran, EU:s konstitution, upplaga 6, Norstedts Juridik AB, Stockholm 2004

Peczenik, Aleksander, Juridikens teori och metod, upplaga 1:1, Norstedts Juridik AB, Göteborg 1995

Peczenik, Aleksander, Vad är rätt? Om demokrati, rättssäkerhet, etik och juridisk argumentation, upplaga 1:1, Norstedts Juridik AB, Göteborg 1995

Dokument från EU

EGT C 053, 3.3.2005, s.1
Haagprogrammet för stärkt frihet, säkerhet och rättvisa i Europeiska unionen

EGT L 140, 14.6.2000, s. 1
Rådets rambeslut av den 29 maj 2000 om förstärkning av skyddet mot förfalskning i samband med införandet av euron genom straffrättsliga och andra påföljder

EGT L 164, 22.6.2002, s. 3
Rådets rambeslut av den 13 juni 2002 om bekämpande av terrorism

Europeiska rådet i Tammerfors – ordförandeskapets slutsatser
http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/sv/ec/00200-r1.s9.htm (hämtat 070228)

KOM(2004) 334 slutlig
Grönbok om tillnärmning, ömsesidigt erkännande och verkställighet av straffrättsliga påföljder i Europeiska unionen

KOM(2005) 184 slutlig
Haagprogrammet: Tio prioriteringar för de kommande fem åren

Internet

<http://europa.eu.int/abc/doc/off/bull/sv/200404/p104033.htm> (hämtat 070304)

http://europa.eu.int/constitution/referendum_sv.htm (hämtat 070309)

http://europa.eu.int/constitution/sv/1stoc3_sv.htm (hämtat 070309)

http://europa.eu.int/documents/comm/index_sv.htm (hämtat 070303)

<http://europa.eu.int/scadplus/leg/sv/lvb/l33022.htm> (hämtat 070307)

<http://europa.eu/scadplus/leg/sv/lvb/l16002.htm> (hämtat 070307)

<http://www.livetsord.se/default.aspx?idStructure=160>, (hämtat 070315)

Lagtext

Brottsbalken (1962:700)

Fördraget om Europeiska unionen (konsoliderad version)

Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen (konsoliderad version)

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

Lag (2003:148) om straff för terroristbrott

Lag (1957:668) om utlämning för brott

Regeringsformen (1974:152)

Offentligt tryck

Bet. 1997/98:UU13

Amsterdamfördraget

Bet. 1999/2000:JuU20

Tillträde till internationella instrument mot penningförfalskning

Bet. 2002/03:JuU12

Straffansvaret för terroristbrott

Ds 2002:35

Straffansvar för terroristbrott

Prop. 1984/85:32

Om riktlinjer för det framtida arbetet mot ekonomisk brottslighet m.m.

Prop. 1999/2000:85

Sveriges tillträde till vissa internationella överenskommelser för bekämpande av penningförfalskning m.m.

Prop. 2001/02:72

Ändringar i regeringsformen – samarbetet i EU m.m.

Prop. 2001/02:135

Sveriges antagande av rambeslut om bekämpande av terrorism

Prop. 2002/03:38

Straffansvar för terroristbrott

Remissyttrande till Justitiedepartementet 020930 från Sveriges Advokatsamfund över Ds 2002:35

Remissyttrande till Justitiedepartementet 021004 från

Frivilligorganisationernas fond för mänskliga rättigheter och

Helsingforskommittén för Mänskliga Rättigheter över Ds 2002:35

Övriga källor

Staaf, Annika, Rättssäkerhet och tvångsvård, akademisk avhandling vid Sociologiska institutionen vid Lunds Universitet, 2005

Sveriges Advokatsamfunds rättssäkerhetsprogram, 1988

Yttrande angående förslag till rådets rambeslut om bekämpande av terrorism samt förslag till rådets rambeslut om en europeisk arresteringsorder och om överlämnande mellan medlemsstaterna, Anita Klum, Frivilligorganisationernas fond för mänskliga rättigheter och Robert Hårdh, Svenska Helsingforskommittén för mänskliga rättigheter, 020219

Rättsfallsförteckning

Rättsfall från EG-domstolen

Mål 26/62, NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos mot Nederländska skatteförvaltningen, domstolens dom den 5 februari 1963

Mål 68/88, Europeiska gemenskapernas kommission mot Republiken Grekland, domstolens dom den 21 september 1989

Mål 6/64, Flaminio Costa mot E.N.E.L., domstolens dom den 15 juli 1964

Rättsfall från allmän domstol

Mål nr. B 2965-04 vid Stockholms tingsrätt

Mål nr. B 4027-04 vid Västmanlands tingsrätt

Mål nr. B 3687-05 vid Svea Hovrätt

Mål nr. B 2334-06 vid Stockholms tingsrätt

Mål nr. B 5673-06 vid Svea Hovrätt