



Genomförande av vissa straffrättsliga åtaganden för att förhindra och bekämpa terrorism (SOU 2017:72)

(Ju2017/07518/L5)

Juridiska fakulteten vid Uppsala universitet har genom remiss anmodats att yttra sig i rubricerat ärende. Med de synpunkter som ges nedan lämnar fakultetsnämnden förslagen i betänkandet utan erinran.

Allmänna synpunkter

Fakultetsnämndens övergripande intryck av remissen är att utredningen har gjort ett gott och förtjänstfullt arbete både när det gäller att analysera lagstiftningsbehovet och att ta fram förslag till genomförande av instrumenten på ett sätt som harmonierar med svensk straffrättslig begreppsbildning och systematik.

Fakultetsnämnden är inte odelat positiv till benägenheten från EU:s sida att anta direktiv på så känsliga områden som detta. Genomgående kan värdet för terrorismbekämpningen av harmoniserade regler på den detaljnivå som terrorismdirektivet innebär ifrågasättas. Ingen betvivlar värdet av kraftfulla åtgärder omkring kärnan av det som utgör terrorismverksamhet. Den lagstiftning som nu är aktuell rör sig emellertid många gånger på betydande avstånd från den kärnan, där motstående intressen på ett annat sätt gör sig gällande. Sådan lagstiftning innebär också att tillämpningsområdet för terrorismlagstiftningen många gånger kommer att begränsas snarare av gott omdöme än av lagtexten. Det är alltså tydligt att Sverige på området i praktiken rör sig från en åtalsplikt till en lämplighetsbedömning från åklagarens sida. Med hänsyn till de risker för internationella påtryckningar som finns på området är en sådan utveckling långt ifrån oproblematiske.

På samma sätt kan behovet av samordning på den detaljnivå som tilläggsprotokollet till Europarådskonventionen innebär ifrågasättas. Med hänsyn till att Sverige är förpliktat att genomföra terrorismdirektivet och detta i stor utsträckning sammanfaller med tilläggsprotokollet har dock fakultetsnämnden inte någon erinran mot att Sverige tillträder tilläggsprotokollet.

Behov av tydligare avvägningar och resonemang

På några punkter anser fakultetsnämnden att utredningen avstått från att motivera sina slutsatser på ett sätt som framstår som betänkligt. För det första är motiveringen till att helt efterge kravet på dubbel straffbarhet, till vilket Sve-



rige inte förpliktas av instrumenten, bristfällig (s. 222 f.). Allvarligare brottslighet bör inte omfattas av kravet på dubbel straffbarhet (jfr 2 kap. 3 § 7 brottsbalken). I övrigt krävs starka skäl för att göra avsteg från kravet. Enbart det förhållandet att terrorism är gränsöverskridande innebär inte att det utan vidare är motiverat att låta ansvar för samtliga de gärningar som faller under lagstiftningen inträda oberoende av lagen på gärningsorten. Det bör då särskilt beaktas att det i många fall rör sig om brottslighet som tids- och färemässigt befinner sig synnerligen långt från en terroristhandling i egentlig mening.

För det andra ställer sig fakultetsnämnden frågande till avsaknaden av motivering till avskaffandet av undantaget för resor till resenärens medborgarskapsland (s. 320 ff.). Det är visserligen fullt rimliga skäl som anförs för att göra en sådan förändring. Det bör dock beaktas att samma utredning som har avgett det betänkande som nu är föremål för remiss, liksom regeringen, i närtid har gjort bedömningen att en sådan kriminalisering trots dessa skäl är i vart fall problematisk i relation till Europakonventionen (SOU 2015:63 s. 111). Av samma skäl avstod regeringen från att föreslå sådan lagstiftning. Sverige kan inte friskriva sig från sina konventionsåtaganden enbart genom att hänvisa till att "en annan bedömning än den som gjordes i propositionen förefaller ligga bakom utformningen av resebrottet [...]".

För det tredje kommer det att vara nödvändigt att bedöma utredningens förslag i ljuset av den utredning som har till uppgift att bedöma om deltagande i en terroristorganisation ska kriminaliseras (Ju 2017:G). Verkningarna av remissens förslag kan inte helt bedömas utan att kopplas samman med ett eventuellt förslag från den utredaren, som i skrivande stund kan väntas inom kort. Det hade varit önskvärt att utredningen hade analyserat om dess förslag i något avseende skulle få en annan innebörd om en sådan kriminalisering genomförs (jfr s. 143).

Hur abstrakt är framtida särskilt allvarlig brottslighet?

Lagförslagen i lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall (finansieringslagen) och lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet (rekryteringslagen) bygger i stor utsträckning på begreppet särskilt allvarlig brottslighet. Utgångspunkten är, som fakultetsnämnden förstår den, att det inte krävs att något konkret brott har begåtts eller avsetts, och inte heller i övrigt att det finns någon koppling till något framtida konkret brott, för att en viss gärning som företas i syfte eller avsikt att genomföra, möjliggöra eller stödja framtida särskilt allvarlig brottslighet ska vara brottslig.

Fakultetsnämnden ställer sig mot den bakgrunden något frågande till förslagen att även kriminalisera gärningar som företas med tanke på framtida försök, förberedelse och stämpling. Om fakultetsnämnden har uppfattat utredningen korrekt borde det genomgående vara tillräckligt att föreskriva ansvar



för den som 1) söker förmå någon att, 2) reser eller påbörjar en resa i avsikt att, eller 3) samlar in, tillhandahåller eller tar emot pengar eller annan egendom i syfte att, *begå eller annars medverka till* särskilt allvarlig brottslighet. Det är inte helt klart för fakultetsnämnden vad det därutöver innebär att 1) söka förmå någon annan att begå eller annars medverka till *försök, förberedelse eller stämpling* till särskilt allvarlig brottslighet (4 § andra stycket rekryteringslagen i förslaget), 2) resa eller påbörja en resa till ett annat land i avsikt att begå särskilt allvarlig brottslighet eller göra sig skyldig till *försök, stämpling* eller medverka till sådan brottslighet (5 b § första stycket 1 rekryteringslagen i förslaget), och 3) samla in, tillhandahålla eller ta emot pengar eller annan egendom i syfte att egendomen ska användas eller med vetskap om att den är avsedd att användas för att begå eller annars medverka till särskilt allvarlig brottslighet *eller försök, förberedelse eller stämpling till sådan brottslighet* (3 § finansieringslagen i förslaget).

När det gäller försök har utredningen resonerat på detta sätt beträffande resebrottet, men inte beträffande finansieringsbrottet. Skillnaden mellan dessa båda brottstyper i detta avseende är inte helt tydlig. Fakultetsnämnden vill alltså emellertid ifrågasätta om inte motsvarande resonemang borde kunna appliceras även på förberedelse och stämpling, eftersom sådana gärningar rimligen utgör medverkansgärningar till en inte närmare konkretiserad brottslighet. Det kan givetvis tänkas att syftet med ett ekonomiskt bidrag inte är att möjliggöra särskilt allvarlig brottslighet, utan endast ett förstadium till detta, eller att avsikten med en resa till ett annat land är begränsad till att göra något som inte skulle bedömas som särskilt allvarlig brottslighet. Om något krav på konkretion i uppsåtet inte är nödvändig vill dock fakultetsnämnden ifrågasätta om inte rekryterings-, finansierings- och resegeringar med sådant uppsåt redan är kriminaliserat.

I en kommande proposition vore det följaktligen angeläget att närmare belysa med vilken grad av konkretion finansieringen, rekryteringen, utbildningen eller resan måste knytas till framtida brottslighet. Överlag finns ett stort behov av exempel i denna del för att närmare åskådliggöra vilka typer av gärningar som enligt lagstiftarens mening skulle träffas av nykriminaliseringen i relation till vad som är brottsligt i dag. Den föreslagna lagtexten framstår i denna del också som begreppsligt svårtillgänglig. Här vill fakultetsnämnden också peka på att det kan tyckas märkligt att det inte skulle vara nödvändigt att särskilt undanta medverkan från kravet på dubbel straffbarhet (s. 224 f.), samtidigt som det skulle vara nödvändigt att föreskriva ansvar för medverkan särskilt i straffbuden.

Synpunkter på enskilda förslag

Enligt fakultetsnämndens mening bör det övervägas närmare om inte grovt dataintrång som begås med avsikten att otillbörligen tvinga offentliga organ eller en mellanfolklig organisation att vidta eller att avstå från att vidta en åtgärd (2 § första stycket 2 lagen [2003:148] om straff för terroristbrott) kan riskera att få ett väl brett tillämpningsområde. Med tanke på kravet att gär-



ningen måste kunna allvarligt skada en stat eller en mellanfolklig organisation bör dock problemet sannolikt kunna hanteras genom närmare vägledning i författningskommentaren.

Fakultetsnämnden vänder sig vidare mot förslaget att slopa kravet i 5 a § rekryteringslagen på att meddelandet av instruktionerna ska ha varit särskilt ägnat att främja särskilt allvarlig brottslighet. Det framstår som tveksamt att den som genomgår t.ex. en universitetskurs i kemi för att begå särskilt allvarlig brottslighet ska göra sig skyldig till brott som i praktiken snarare tar sikte på otillbörlig utbildning. Även här kan dock sannolikt problemet hanteras i författningskommentaren. Beträffande ansvar för meddelande av instruktioner i 5 § rekryteringslagen skulle en konstruktion baserad på utbildningens karaktär snarare än dess innehåll ha gjort det möjligt att avstå från kravet på vetskap hos den som meddelar instruktionerna.

Strukturen på den föreslagna 3 § första stycket 1 finansieringslagen framstår som inkonsekvent i relation till den befintliga 3 § första stycket 2 samma lag.

Förslag till yttrande i detta ärende har upprättats av doktoranden i straffrätt Gustaf Almkvist och professorn i folkrätt Iain Cameron. Yttrandet har på delegation avgivits av Juridiska fakultetens dekanus, professor Mattias Dahlberg.

Mattias Dahlberg