



Karolina Alveryd
Utredare
Juridiska fakultetskansliet

Områdesnämnden för humanvetenskap

Remiss: En ny terroristbrottslag (SOU 2019:49)

Utredningens förslag i korthet

I utredningen behandlas en översyn och reformering av den gällande strafflagstiftningen rörande terroristrelaterad brottslighet. I nuläget återfinns den huvudsakliga straffrättsliga regleringen om terrorism i följande regelverk:

- lag (2003:148) om straff för terroristbrott,
- lag (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet, och
- lag (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall.

I utredningen föreslås att dessa lagar ska ersättas med – och samlas i – en gemensam terroristbrottslag. Denna förändring motiveras främst av att en samlad terroristbrottslag gör att den straffrättsliga lagstiftningen på området i framtiden blir mer överskådlig och får en tydligare struktur.

Härutöver föreslår utredningen en rad förändringar av gällande rätt. Det huvudsakliga förslaget består i att terroristbrottet förändras på det viset att dess tillämpningsområde inte längre ska begränsas till vissa (redan kriminaliserade) gärningar. Utredningen föreslår också att flera legaldefinitioner införs i den nya samlade terroristbrottslagen. Bland de viktigare föreslagna ändringarna kan också nämnas att utredningen föreslår straffskärpningar för flera brott samt att en generell straffskärpningsgrund införs. Vidare föreslår utredningen att rättsutredande myndigheter ska få använda hemliga tvångsmedel i samma utsträckning som i dag. Dessutom föreslår utredningen att flera lagändringar som nyligen genomförts ska kvarstå i den föreslagna terroristbrottslagen, däribland brottet samröre med en terroristorganisation och en definition av en terroristorganisation. Slutligen rekommenderar utredningen att universell jurisdiktion bör gälla för samtliga brott som ingår i den nya, samlade terroristbrottslagen.

Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet noterar dock att flera förslag som presenteras i SOU 2019:49, genom SFS 2020:14 och SFS 2020:15, trädde i kraft den 1

Juridiska fakultetsnämnden

mars 2020. Fakultetsnämnden vill därför inledningsvis understryka att det är olyckligt att – inom ramen för det komplexa regelverk som kriminaliseringen av terroristbrott och därtill anknutna brott utgör – successivt införa straffbestämmelser som träder i kraft på ett överlappande vis. Fakultetsnämnden menar dessutom att det försvårar möjligheterna att utforma ett adekvat remissvar. Allvarligare är att ett sådant sätt att successivt införa bestämmelser som sedan också återges i en ny utredning, påtagligt minskar de reella möjligheterna att regeringen tar intryck av de synpunkter som remissinstanserna anför. På motsvarande vis gäller detta påpekande även för flera utredningar i närtid som rör hemliga tvångsmedel, vilka i allra högsta grad också är aktuella i förhållande till terroristrelaterad brottslighet.

Juridiska fakultetsnämndens inställning till förslaget i korthet

Juridiska fakultetsnämnden kan varken avstyrka eller tillstyrka helheten i de förslag som presenteras i SOU 2019:49. I korthet motiverar fakultetsnämnden sin inställning på följande vis. Fakultetsnämnden är exempelvis positiv till förslaget att samla det straffrättsliga regelverket rörande terroristbrott m.m. i en gemensam lagstiftning; nämnden anser att det bidrar till att underlätta översikten av regelverket och att en sådan lagstiftning också undviker de korshänvisningar som i dag finns mellan flera lagar. Fakultetsnämnden delar också utredningens motivering till varför den existerande strafflagstiftningen, som i dag är spridd på flera lagar, bör ersättas av en gemensam och heltäckande terroristbrottslag.

Fakultetsnämnden är samtidigt kritisk till flera av de konkreta förslag och de konkreta förändringar av gällande rätt som presenteras i SOU 2019:49. Exempelvis avstyrks förslaget om att slopa uppräkningsdelen av de brott som kan utgöra terroristbrott, liksom den föreslagna definitionen av vad som utgör en terroristorganisation. Fakultetsnämnden har också kritiska synpunkter när det gäller utformningen av kriminaliseringen av samröre med en terroristorganisation. Överlag är fakultetsnämnden även kritisk till att en redan utvidgad kriminalisering av terroristrelaterad brottslighet, inklusive förstadier till olika brott, föreslås få ett än mer utökat tillämpningsområde. Effektiviteten i en sådan utvidgning av det kriminaliserade området är, enligt nämnden, tveksam. I denna del saknas enligt fakultetsnämndens uppfattning tillräckligt underlag för att försvara en sådan utvidgning av det straffbara området som utredningen föreslår. Således ifrågasätter fakultetsnämnden behovet av en så pass utvidgad kriminalisering som föreslås i SOU 2019:49.

De närmare skälen för Juridiska fakultetsnämndens inställning till förslaget i SOU 2019:49 presenteras nedan.

Fakultetsnämndens synpunkter på konkreta förslag i SOU 2019:49

Förslaget att samla den straffrättsliga regleringen rörande terrorism i en gemensam lag

Som nämnts, föreslår utredningen att de huvudsakliga lagar som i dag reglerar det straffrättsliga området rörande terrorism i framtiden ska regleras i en ny, samlad lagstiftning (se främst s. 316–317, 397). Motiveringen är främst att skapa en reglering som är överskådlig och som minskar överlappning mellan flera straffrättsliga lagar. I

utredningen diskuteras i korthet huruvida den samlade terroristlagstiftningen bör regleras i brottsbalken eller i en speciallagstiftning. Utredningen föreslår att terroristrelaterad brottslighet framöver ska samlas i en speciallagstiftning och inte införas i ett särskilt kapitel i brottsbalken. Fakultetsnämnden instämmer i den bedömningen. Även om det inte direkt finns några hinder mot att införa de terroristrelaterade brotten i brottsbalken, anser nämnden att det finns en viss tradition inom svensk straffrätt att snarare införa en särskild lagstiftning än att exempelvis införa ett nytt kapitel i brottsbalken.

Fakultetsnämnden anser också att den föreslagna strukturen med rubrikindelning bidrar till den överskådlighet av lagstiftningen som utredningen vill åstadkomma (s. 43–48, 398). Fakultetsnämnden föreslår dock att ytterligare en rubrik bör införas för att förtydliga lagstiftningens struktur. Det vore önskvärt om det infördes en särskild rubrik för de osjälvständiga brotten.

Definitionen av en terroristorganisation

I utredningen föreslås en definition av vad som utgör en terroristorganisation (s. 269–271, 401–403). Detta har dock redan införts i gällande lagstiftning. Definitionen av vad som utgör en terroristorganisation infördes genom SFS 2020:14 och återfinns i lag (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet, 2 a §.¹ Även om den i utredningen föreslagna definitionen av en terroristorganisation redan har trätt i kraft, vill nämnden ge sina synpunkter på den i utredningen presenterade definitionen av vad som utgör en terroristorganisation.

Till att börja med kan påpekas att en definition av vad som utgör en terroristorganisation kan vara viktig. Detta särskilt med hänsyn till att utredningen föreslår att det nyligen införda brottet samröre med en terroristorganisation ska kvarstå (se närmare nedan). Eftersom samröre med en terroristorganisation kriminaliseras från och med den 1 mars 2020, är det bland annat av legalitetsskäl centralt att klargöra vad som menas med en terroristorganisation. Emellertid menar fakultetsnämnden att den föreslagna definitionen inte är tillräckligt avgränsad för att kunna sägas utgöra en så preciserad definition att den möter de krav som följer av legalitetsprincipen. Vidare kan påpekas att utredningen själv uttryckligen uppger att det saknas en enhetlig internationell definition av vad som utgör terrorism (s. 115). Följaktligen finns det därför inte heller någon enhetlig internationell definition om vad som utgör en terroristorganisation.

Utredningen menar att vägledning för vad som utgör en terroristorganisation kan hämtas från EU:s terrorismdirektiv från 2017,² som anger att det ska vara fråga om en ”strukturerad grupp, inrättad under en viss tid, bestående av mer än två personer, som handlar i samförstånd för att begå terroristbrott” (s. 402).³ Enligt fakultetsnämndens

¹ Se också prop. 2019/20:36, s. 5, 63, 25–28.

² Europaparlamentets och Rådets direktiv (EU) 2017/541 av den 15 mars 2017 om bekämpande av terrorism, om ersättande av rådets rambeslut 2002/475/RIF och om ändring av rådets beslut 2005/671/RIF.

³ Enligt EU:s terrorism direktiv från 2017, artikel 1.3 lyder den fullständiga definitionen som följer: ”terroristgrupp: en strukturerad grupp, inrättad under viss tid, bestående av mer än två personer, som handlar i samförstånd för att begå terroristbrott; med strukturerad grupp avses en grupp som inte tillkommit slumpartat för att omedelbart begå ett brott och som inte nödvändigtvis har formellt fastställda roller för medlemmarna, kontinuitet i sammansättningen eller en noggrant utarbetad struktur.” Vad som utgör ett terroristbrott definieras i artikel 3 i EU:s terrorismdirektiv.

uppfattning är det tveksamt om en så pass öppen definition kan tjäna som vägledning för tolkningen av vad som utgör en *terroristorganisation*. Det är alltså av rent språkliga skäl tveksamt om det är rimligt att anse att tre personer skulle utgöra en organisation.

Fakultetsnämnden vill också betona vad som särskilt gäller vid tolkningen av EU-lagstiftning på straffrättens område. Enligt EU-domstolens fasta praxis får en EU-konform tolkning inte resultera i att tolkningen medför att den går utöver ordalydelsen i den nationella straffbestämmelsen och att den gällande EU-lagstiftningen inte ensam får utvidga det kriminaliserade området av den nationella straffrättslagstiftningen. En EU-konform tolkning får alltså inte ensamt ligga till grund för en fällande dom. I sådana fall skulle det exempelvis krävas att också en (rent) språklig tolkning av den aktuella ordalydelsen inrymmer det som framgår av den EU-rättsliga bestämmelsen. I det nu aktuella lagförslaget kan det alltså uppstå en situation där den EU-rättsliga definitionen av en terroristgrupp visserligen är uppfylld, men där det kan sättas i fråga om en EU-konform tolkning skulle anses vara förenlig med en rent språklig tolkning av begreppets ordalydelse. Det problem som fakultetsnämnden vill uppmärksamma regeringen på är alltså att även om Sverige är bunden av den definition som återges i direktivet, kan det uppstå tolkningsproblem i en svensk domstol. Den svenska domstolen får då inte utvidga det straffrättsliga ansvaret genom att endast använda en EU-konform tolkning som ensamt ligger till grund för en fällande dom. Ett konkret exempel är om det handlar om tre personer som står åtalade för ett terroristrelaterat brott. I sådana fall är visserligen den EU-rättsliga definitionen uppfylld, men det är då ytterst tveksamt om en fällande dom rent språklig är förenlig med vad som anses utgöra en *terroristorganisation*. Tre personer kan visserligen rent språkligt anses utgöra den minsta enheten för vad som är en grupp, men betydligt mer tveksamt om tre personer kan betraktas som en organisation. Det skulle därför kunna hävdas att en fällande dom i sådana fall utgör en analogisk tolkning, vilken enligt legalitetsprincipen är förbjuden på straffrättens område.

På internationell nivå har det under en mycket lång tid (cirka 40-50 år) före den 11 september 2011 förts diskussioner om hur terrorism (och därmed också vad som skulle kunna utgöra en definition) skulle kunna definieras.⁴ Trots dessa mångåriga diskussioner råder det i nuläget ingen konsensus om centrala begrepp för tillämpningen av den nationella terroristlagstiftningen. Fakultetsnämnden är därför tveksamt till att Sverige på nationell nivå – i avsaknad av en internationell eller en europeisk godtagbar definition – inför en definition av vad som utgör en *terroristorganisation*.

En slutsats som kan dras i detta avseende är att definitionen av vad som utgör en *terroristorganisation* behöver utredas vidare. Fakultetsnämnden anser att regeringen i det fortsatta beredningsarbetet bör överväga att precisera definitionen av vad som utgör en *terroristorganisation* eftersom den nuvarande definitionen inte kan anses hålla över tid. Det sistnämnda är något som understryks flera gånger i utredningen, det vill säga att de

⁴ Trots att *terrorism* saknar en universell definition har begreppet och vilka element som kan utgöra ett terroristbrott definierats i olika internationella källor, se bl.a. United Nation Security Council, Resolution 1566 on Threats to international peace and security caused by terrorist acts, 8 oktober 2004, S/RES/1566, s. 2, p. 3; United Nations General Assembly, Resolution 73/211 on Measures to eliminate international terrorism, 14 januari 2019, A/Res/73/211, s. 4, p. 4; Internationell konvention om bekämpande av finansiering av terrorism, New York den 9 december 1999, trädde i kraft den 10 april 2002, artikel 2.1(b); OAU Convention on the Prevention and Combating of Terrorism, 1 juli 1999, trädde i kraft den 6 december 2002, artikel 1.3.

lagtekniska lösningar som presenteras ska stå sig över tid. Fakultetsnämnden bedömer att så inte är fallet när det gäller definitionen av en terroristorganisation.

Regeringen har tidigare anfört att definitionen av vad som utgör en terroristorganisation är ”väl ägnad att bidra till en ökad rättssäkerhet och förutsebarhet” (prop. 2019/20:36, s. 28). Fakultetsnämnden kan inte instämma i att den nuvarande definitionen (som är densamma som den föreslagna definitionen i utredningen) framstår som rättssäker och förutsebar. Tvärtom lämnar definitionen många svåra gränsdragningsfrågor obesvarade. Fakultetsnämnden noterar att regeringen således inte har tagit till sig av den kritik som flera remissinstanser riktade mot definitionen av en terroristorganisation i samband med att den infördes (prop. 2019/20:36, s. 27). Nämnden vill också påminna om att regeringen förhållandevis nyligen var av uppfattningen att det saknas skäl att införa en legaldefinition av en terroristorganisation (prop. 2015/16:78, s. 50). Några övertygande skäl till den förändrade inställningen anges enligt nämndens uppfattning inte i den nu aktuella utredningen.

Den föreslagna definitionen av vad som utgör en terroristorganisation är formulerad på ett sådant vis att det finns en risk att den skulle kunna användas på ett felaktigt sätt av staten eller de rättsutredande myndigheterna. Det finns exempelvis en fara i att definitionen av en terroristorganisation i ett politiskt känsligt läge eller med en annan för regeringspolitik skulle kunna utnyttjas så att exempelvis legitima politiska, religiösa eller andra grupper i samhället skulle kunna omfattas av definitionen. Det är inte heller otänkbart att definitionen i ett annat politiskt läge skulle kunna utnyttjas gentemot politiska meningsmotståndare eller mot minoritetsgrupper av olika slag. En sådan elastisk definition är därför inte godtagbar. Detta intryck stärks av att utredningen också föreslår en kraftig utvidgning av vad som kan utgöra terroristbrott (se närmare nedan) och att definitionen av vad som utgör en terroristorganisation också innefattar förstadier och medverkan till brott. Kombinationen av att expandera terroristbrottet och att införa en definition av en terroristorganisation som inte är optimal, framstår enligt nämndens uppfattning inte som lämplig.

Av rättssäkerhetsskäl och av legalitetsskäl är det viktigt att definitionen av vad som utgör en terroristorganisation är tydlig, inte minst eftersom den straffrättsliga definitionen av en terroristorganisation kan få effekter på andra rättsområden. Det går inte att utesluta att definitionen exempelvis kan bli aktuell vid tillämpningen av uteslutandebestämmelsen i utlänningslagen. Eftersom en asylsökande kan uteslutas från rätten till status och skydd på grund av terroristbrott, skulle en oklar formulering av vad som utgör en terroristorganisation kunna leda till en vidare tolkning av uteslutandebestämmelsen och därmed hota rättssäkerheten vid dessa prövningar. Med andra ord skulle tolkningen av den bestämmelsen även kunna öppna upp för mer extensiva tolkningar.

Av de skäl som anförts ovan avstyrks den föreslagna definitionen av terroristorganisation genomförs. Fakultetsnämnden föreslår också regeringen att, av ovan anförda skäl, ser över den definition av vad som utgör terroristorganisation som redan har införts.

Förslaget om att slopa brottskatalogen för terroristbrottet m.m.

I dag regleras det huvudsakliga brottet, terroristbrott, i lag (2003:148) om straff för terroristbrott, 3 §. Ett utmärkande drag för konstruktionen av terroristbrottet är att den

bygger på redan existerande kriminaliseringar. Enligt gällande rätt är alltså tillämpningen av terroristbrottet begränsad till vissa redan existerande brott. Av lag (2003:148) om straff för terroristbrott, 2 § framgår vilka brott som kan utgöra terroristbrott. Denna brottskatalog innehåller 22 punkter och omfattar cirka 30-40 redan straffbara gärningar.

Utredningen rekommenderar att den nuvarande konstruktionen av terroristbrottet ska ändras. Den mest framträdande ändringen är att utredningen föreslår att denna brottskatalog ska slopas och att *alla* redan existerande brott i svensk rätt och *alla* brott som är kriminaliserade på försöksstadiet framöver ska kunna utgöra ett terroristbrott (s. 22, 44, 238–244, 404). Det är alltså fråga om en kraftig utvidgning av tillämpningsområdet för terroristbrottet. Fakultetsnämnden delar inte de skäl som utredningen anför som motivering till denna förändring.

Fakultetsnämnden anser att regeringen bör överväga om rubriceringen terroristbrott ska reserveras för de allvarligaste brotten, med följd att lagstiftningen anger en begränsning av vilka brott som kan aktualiseras som terroristbrott. Nämnden befarar annars att en urvattning av begreppet terroristbrott sker, både i lagstiftningen, i tillämpningen och i samhället i stort. Möjligen kan det finnas ett behov att i framtiden addera ytterligare brott till den brottskatalog som gäller i dag.

Utredningens genomgång av den straffrättsliga regleringen av terrorism i andra nordiska och europeiska länder (s. 181–205), visar att (av de länder som undersökts) det endast är Storbritannien som inte har en begränsning när det gäller vilka brott som kan utgöra terroristbrott. Alla andra länder som undersökts, har i den nationella lagstiftningen infört en begränsning av tillämpningen av terroristbrottet genom att ange en brottskatalog som avgränsar räckvidden av terroristbrottet. Det innebär att Sverige inför en terroristbrottslag som i det avseendet går mycket längre än andra – med Sverige jämförbara – länder. En sådan ordning kan få konsekvenser för brottsutredande myndigheter. Det är exempelvis inte helt otänkbart att det skulle kunna försvåra rättshjälp från andra länder om ett brott i Sverige kan klassificeras som terroristbrott, men inte i det land från vilket Sverige vill erhålla rättshjälp.

Ett slopande av den nuvarande brottskatalogen skulle innebära en påtaglig utvidgning av terroristbrottet, jämfört med i dag. Utvidgningen kan få konsekvenser som inte är godtagbara utifrån ett rättsstatligt perspektiv. En sådan konsekvens är att staten och brottsutredande myndigheter får en kraftigt utökad tillgång till att använda hemliga tvångsmedel (se översiktligt s. 162–165). Detta utvecklas i det följande.

För att ett beslut om att använda hemliga tvångsmedel ska kunna fattas, krävs i regel någon form av allvarlighetsgrad när det gäller det misstänkta brottet. En vanlig begränsning i användningen av hemliga tvångsmedel är att minimistraffet inte understiger en viss nivå, exempelvis får hemlig rumsavlyssning användas i en förundersökning avseende ”brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i fyra år” (RB 20 kap. 20 d § st. 2 p. 1). Konstruktionen av terroristbrottet, såväl enligt gällande rätt som enligt utredningens förslag, har en sådan straffskala att samtliga hemliga tvångsmedel kan bli aktuella. Med den nuvarande begränsningen av de brott som kan aktualisera en tillämpning av terroristbrottet uppstår inte några problem med detta. De brott som ingår i brottskatalogen har huvudsakligen en sådan straffskala i sin grundform att hemliga tvångsmedel kan komma ifråga. Undantag finns dock, men de är inte särskilt många.

Ett slopande av den nuvarande brottskatalogen och att låta alla brott kunna aktualisera terroristbrott, medför dock att staten och rättsutredande myndigheter får tillgång till hemliga tvångsmedel för sådana brott som i sin grundform inte når till en sådan allvarlighetsgrad att hemliga tvångsmedel kan användas vid exempelvis en förundersökning. I detta avseende behövs ytterligare övervägningar innan en sådan utvidgning av terroristbrottet kan genomföras på ett godtagbart sätt. Fakultetsnämnden efterlyser därför en konsekvensanalys av den förväntade användningen av olika (hemliga) tvångsmedel i relation dels till brott som i dag inte omfattas av brottskatalogen, dels till brott som i dag inte når till en sådan allvarlighetsgrad att hemliga tvångsmedel kan aktualiseras. Utan en redovisning eller uppskattning av den förmodade effekten av denna ökade möjlighet till flera hemliga tvångsmedel, är det svårt att avgöra huruvida den faktiskt kommer att göra någon reell skillnad vad exempelvis gäller förväntad ökad lagföring.

Vidare har utredningen inte i tillräckligt hög grad analyserat denna aspekt av förslaget i ljuset av olika grundläggande rättsstatliga värden, särskilt när det gäller den personliga integriteten. Fakultetsnämnden ifrågasätter att det är rimligt, behövt eller proportionerligt att i lagstiftningen öppna för möjligheten att staten på så pass bred front tillåts göra ett långtgående intrång i grundläggande värden rörande den enskildes privata sfär. I utredningen betonas att de förslag som presenteras ska respektera grundläggande fri- och rättigheter och rättsstatens principer (se t.ex. s. 212). Utvidgningen av terroristbrottet möjligheten att använda hemliga tvångsmedel utvidgas. Enligt fakultetsnämndens uppfattning behöver denna fråga belysas mer ingående ur ett rättsstatsperspektiv.

Av de skäl som anförts ovan avstyrker Juridiska fakultetsnämnden att den brottskatalog som i dag återfinns i lag (2003:148) om straff för terroristbrott, 2 § slopas.

Förslaget om universell jurisdiktion

Utredningen föreslår att universell jurisdiktion bör gälla för samtliga brott som omfattas av terroristbrottslagen (s. 367–375). Förslag innebär att Sverige utsträcker möjligheterna att utöva extraterritoriell jurisdiktion betydligt. Detta behöver nödvändigtvis inte innebära några praktiska problem, men att det kan få effekter på andra områden. Exempelvis får Sverige i högre utsträckning acceptera att också andra stater utvidgar möjligheterna till extraterritoriell jurisdiktion på motsvarande sätt.

Förslaget om ändringar för de objektiva och subjektiva rekvisiten för terroristbrottet

Utredningen föreslår vidare vissa förändringar gällande både det objektiva och det subjektiva rekvisitet för terroristbrottet (s. 224–238, 404–408). I allt väsentligt är det dock fråga om redaktionella ändringar. Fakultetsnämnden har några få påpekanden rörande dessa.

Avseende att ändra det objektiva rekvisitet från att ”allvarligt kunna skada *en stat*” till ”allvarligt kunna skada *ett land*” menar fakultetsnämnden att det är en motiverad ändring av de skäl som utredningen anför. Nämnden delar alltså uppfattningen att det därmed blir

något tydligare att terroristbrott även kan tillämpas i förhållande till gärningar som begås i länder med en bristande eller frånvarande statlig funktion, kontroll eller organisation.

Gällande att ändra det subjektiva rekvisitet från att gärningspersonen ska ha begått gärningen med avsikt att ”injaga allvarlig fruktan hos en befolkning eller en *del av en befolkning*” med att ändra det sistnämnda ledet till ”en *befolkningsgrupp*” anser fakultetsnämnden att den ändringen är överflödig. Utredningen motiverar det med att tydliggöra att exempelvis en attack som riktar sig om etiska minoritetsgrupper, hbtq-personer m.m. kan utgöra terroristbrott. Enligt nämndens uppfattning står det klart dels av den nu gällande ordalydelsen, dels av förarbetena till den nuvarande bestämmelsen att gärningar riktade mot, åtminstone vissa, sådana grupper omfattas.⁵ Det finns inte något påtagligt klagande i språkligt hänseende med den föreslagna ordalydelsen jämfört med den nu gällande ordalydelsen. Redan idag har utsatta minoritetsgrupper ett förstärkt straffrättsligt skydd genom BrB 29 kap. 2 § p. 7 på så vis att om det vid påföljdsbestämningen betraktas som en försvårande omständighet att brottet riktar sig mot, exempelvis, en persons som har en viss sexuell läggning eller religiös uppfattning. Det är oklart om utredningen i denna del avser att stärka skyddet för minoritetsgrupper eller inte. Om tanken med den föreslagna lagstiftningen är att förtydliga att bland annat minoritetsgrupper ska få ett förstärkt skydd redan genom den framtida ordalydelsen av terroristbrottet bör det i sådana fall framgå redan av lagtexten. Annars är det inte nödvändigt att göra den ändring som förslås. Om en skillnad i detta avseende är tänkt att genomföras, bör det också framgå redan av lagtexten i terroristbrottet. Den framtida utformningen av terroristbrottet bör åtminstone ange exempel på vad som menas med en befolkningsgrupp. Enligt fakultetsnämndens uppfattning är det inte tillräckligt att det endast nämns i förarbetena.

I övrigt vill fakultetsnämnden understryka att de nu föreslagna förändringarna inte bidrar till att utvidga tillämpningsområdet av terroristbrottet.

Förslaget om att försök till terroristbrott ska dömas såsom fullbordat terroristbrott

Utredningen föreslår att försök till terroristbrott ska dömas som om det vore ett fullbordat terroristbrott och enligt samma straffskala som ett fullbordat terroristbrott (s. 246–247). Fakultetsnämnden avstyrker detta förslag. En sådan lagteknisk lösning inte är förenlig med hur svensk straffrätt är uppbyggd. Generellt är tanken att det utifrån klandervärdhet finns en skillnad mellan å ena sidan försök till brott och å andra sidan fullbordade brott. Eftersom svensk straffrätt gör en tydlig åtskillnad mellan försöksbrott och fullbordade brott är den föreslagna lagtekniska lösningen inte förenlig med den systematik som annars gäller i straffrättsliga sammanhang. Dessutom ställer sig fakultetsnämnden frågande till om en sådan lagteknisk lösning uppnår det syfte som innebär att regleringen ska bli mer överskådlig och få en tydligare struktur.

Den lagtekniska lösningen, med att straffa försök till terroristbrott *som* ett fullbordat terroristbrott och att samtidigt kvarhålla en särskild bestämmelse om försök, förberedelse och stämpling, riskerar också att skapa tillämpningssvårigheter. Det är exempelvis oklart om en domstol i en situation där åtalet gäller försök till terroristbrott, ska tillämpa

⁵ Se t.ex. prop. 2002/03:38, s. 88, där en etnisk minoritet eller ett visst folkslag uttryckligen nämns som exempel på vad som kan utgöra en befolkningsgrupp.

huvudbrottet (den förslagna 4 §) eller stadgandet om kriminalisering av förstadier (den förslagna 11 §). Frågan är inte oviktig. För den tilltalade blir det exempelvis en påtaglig skillnad rörande vilket straff som han eller hon riskerar. Den skillnaden är dessutom betydligt större än vid i princip alla andra försöksbrott enligt svensk rätt.

Dessutom delar fakultetsnämnden inte utredningens uppfattning att förslaget i denna del inte skulle leda till en förskjuten och tidigarelagd placering av när ett terroristbrott är begånget. Om ett försöksbrott jämföras med ett fullbordat terroristbrott, har en viss förskjutning skett.

Vidare kan också påpekas att en liknande lagteknisk lösning har införts i Norge. En skillnad är dock att den norska regleringen förefaller ha utformat bestämmelsen så att det blir ett slags utvidgat försöksansvar på det viset att den sträcker sig längre än den generella norska bestämmelsen om försök. Till skillnad från svensk rätt, saknar norsk rätt en allmän bestämmelse om förberedelse; det måste i så fall kriminaliseras särskilt. I en svensk kontext skulle den norska utvidgade försöksbestämmelsen snarast betraktas som en kriminalisering av förberedelse till terroristbrott. Men den norska lagstiftaren har likväl valt att benämna det som försök. Den valda lösningen har i den norska debatten fått skarp kritik av motsvarande slag som fakultetsnämnden nu anför.⁶

Av de skäl som anförts ovan avstyrker Juridiska fakultetsnämnden att försök till brott straffas enligt samma bestämmelse som ett fullbordat terroristbrott.

Utbildning för terrorism

Utredningen förslår en förändring av brottet utbildning av terrorism på så vis att en generell reglering ska införas (s. 296–298) i stället för som i dag att kriminaliseringen är begränsad till utbildning rörande vissa typer av särskilda kvalificerade hjälpmedel. Den förslagna regeln är oklar, och riskerar att ge upphov till tillämpningssvårigheter i domstolarna. Den förslagna ordalydelsen är så pass vagt formulerad att det kan ifrågasättas om den i alla delar är förenlig med legalitetsprincipen.

Av de skäl som anförts ovan avstyrker Juridiska fakultetsnämnden förslaget att brottet utbildning för terrorism förändras så som föreslagits i utredningen.

Straffskärpningarna av flera brott

Utredningen föreslår en rad straffskärpningar för redan existerande brott som är tänkta att i framtiden omfattas av terroristbrottslagen (s. 312–326). Utredningen menar att det ”finns anledning att se än mer allvarligt på terroristbrottslighet än tidigare”. Fakultetsnämnden har dock svårt att se att terroristbrott inte sågs allvarligt på även tidigare, exempelvis under de terrordåd som skedde i Europa under 1970-talet. Det kan också noteras att exempelvis terroristbrottet i dag redan (i jämförelse med straffskalan för de grundbrott som omfattas av brottskatalogen för terroristbrott) har en förhöjd straffskala. Vidare kan det ifrågasättas om det finns ett reellt behov av att skärpa flera av de existerande brotten. Utredningen understryker också att det låga antalet domar avkunnats, gör att det finns

⁶ Se framför allt Husabø, Erling Johannes, *Terrorisme i norsk strafferett. Ein analyse av straffelova kapittel 18*, Fakkbokforlaget, Bergen, 2018, s. 64–77, 323–324.

anledning att iaktta viss försiktighet när det gäller att bedöma behovet av straffskärpningar (s. 315). Fakultetsnämnden instämmer i den bedömningen. Samrörebrottet trädde i kraft den 1 mars 2020 och att bestämmelsen har ännu inte prövats i något fall. Detsamma gäller den föreslagna straffskärpningen för exempelvis resa i terroristislyfte. Det finns endast ett fall av en så kallad terroristresa som har prövats i domstol och utfallet blev en friande dom. Det finns alltså ingenting i praxis som tyder på att det finns ett behov av en straffskärpning av det aktuella brottet.

Tillämpningen av terroristbrottet är begränsat till en brottskatalog. Utredningens förslår att slopa den och i stället konstruera terroristbrottet så att alla brott kan utgöra terroristbrott. Den grundläggande principen är att straffet ska stå i proportion till den straffbara gärningen. Eftersom utredningen öppnar för möjligheten att alla brott kan straffas såsom terroristbrott, innebär det att brott som – i jämförelse med de brott som omfattas av den nuvarande brottskatalogen – framstår som mindre allvarliga sett till grundbrottens straffskala. Det finns brott som i dag har en förhållandevis låg straffskala, men som om de i framtiden kan utgöra terroristbrott, kan straffas betydligt strängare än enligt dess grundform. Det är i och för sig rimligt att en viss skillnad ska finnas mellan å ena sidan straffskalan enligt grundbrottens egen straffskala och å andra sidan straffskalan för terroristbrott. För en del brott framstår det som en alltför påtaglig skillnad i detta avseende. För att ta ett konkret exempel kan alltså den som begår en stöld av normalgraden, om den begås i terroristislyfte, riskera mellan fyra års fängelse till livstid. I sin grundform har stöld av normalgraden en straffskala som uppgår till högst två års fängelse det kan därför ifrågasättas om det är proportionerligt, rimligt och nödvändigt att alla brott ska straffas så pass strängt som framgår av straffskalan för terroristbrott. Det är exempelvis inte osannolikt att ett terroristbrott genom ett förhållandevis lindrigt brott, i praktiken av bland annat proportionalitetsskäl kommer att dömas lindrigare än den straffskala som anges för terroristbrottet. Regeringen bör därför – om den avser att genomföra utredningens förslag att låta alla brott kunna utgöra terroristbrott – fundera över andra lagtekniska möjligheter som åskådliggör att straffet blir strängare, men likväl inte så pass strängt som enligt den nuvarande straffskalan för terroristbrott. Ett sätt att synliggöra detta är att i terroristbrottslagen införa en bestämmelse som anger att om grundbrottet har en viss straffskala, ska den i jämförelse med grundbrottet straffas i skärpande riktning på ett visst sätt. Det skulle vara möjligt att utforma straffskärpningen så att det sker i förhållande till det föreskrivna minimistraffet för grundbrotten och den skulle kunna utformas generellt så att ett visst påslag i straffskärpningshänseende görs i olika intervaller beroende på straffskalan i brottens grundform.

Förslaget om en särskild straffskärpningsgrund

Utöver de straffskärpningar som föreslås ovan, föreslår utredningen att en särskild straffskärpningsgrund ska införas (s. 47, 328–333, 429). Den förslås få följande ordalydelse: ”Om någon har begått ett brott enligt annan lag ska det som försvårande omständighet vid bedömningen av straffvärdet, vid sidan av vad som gäller för varje enskild brottstyp och enligt bestämmelserna i 29 kap. 2 § brottsbalken, beaktas om brottet har begåtts med uppsåt att främja brott som avses i någon av 4–10 §§.”

Systematiskt behandlas faktorer som påverkar straffvärdet i försvårande eller förmildrande riktning i BrB 29 kap. 2 § och BrB 29 kap. 3 §. Således bör, om denna straffskärpningsgrund ska införas, den placeras i BrB 29 kap. och inte i

terroristbrottslagen. Det är även oklart vilka ”brott enligt annan lag” som skulle kunna komma ifråga och som inte omfattas av den föreslagna terroristbrottslagen. På dessa grunder ifrågasätter fakultetsnämnden om det finns ett praktiskt behov av att införa en sådan straffskärpningsgrund. Det enda konkreta exempel som nämns i utredningen då bestämmelsen kan komma ifråga är om någon döms för medhjälp eller anstiftan till terroristbrott (s. 429). Enligt fakultetsnämndens uppfattning går det att fundera över om det inte i ett sådant fall är möjligt att inom ramen för BrB 29 kap. 1 § och BrB 29 kap. 2 § höja straffvärdet för en dylik gärning.

Konkurrens

Som redan har nämnts ovan finns det skäl att anta att en och samma gärning kan utgöra flera brott, såväl enligt den nuvarande som enligt den föreslagna straffrättsliga lagstiftningen rörande terrorism. Utredningen föreslår att förtydliganden om konkurrens inte bör införas i terroristbrottslagen (s. 360–366). För domstolarna kan det emellertid vara viktigt att det är tydligt vilka brott som har företräde framför andra. Man kan t.ex. tänka sig en situation där gärningen både kan klassificeras som ett kriminaliserat förstadium till terroristbrott och ett särskilt brott i terroristbrottslagen. Enligt fakultetsnämndens uppfattning vore det därför önskvärt om terroristbrottslagen trots allt klargör konkurrensfrågor. Ett sätt att lagstiftningstekniskt göra konkurrensfrågan tydlig är att i sista stycket i relevanta straffbestämmelser uttryckligen ange vilka brott i terroristbrottslagen som har företräde. En sådan lagstiftningsteknik används i annan specialstraffrättslig lagstiftning som är komplex, se exempelvis MB 29 kap.

Förslagets förenlighet med grundläggande fri- och rättigheter

I utredningen behandlas frågan om förslagets förhållande till grundläggande fri- och rättigheter (s. 342–346). Det saknas dock en beskrivning av hur de lagförslag som presenteras är förenliga med grundläggande fri- och rättigheter. Exempelvis nämns inte relevanta bestämmelser i regeringsformen, Europakonventionen och EU-stadgan. Det saknas en tydlig redogörelse och reflektion huruvida förslagen är förenliga med olika relevanta fri- och rättigheter. Juridiska fakultetsnämnden efterfrågar ett klargörande avseende förslagets förenlighet med föreningsfriheten, informationsfriheten och yttrandefriheten.

Förhållandet till internationell humanitär rätt

Utredningen redogör för lagstiftningens förhållande till den internationella humanitära rätten och klargör att den internationella humanitära rätten inte utgör något hinder från att straffrättsliga bestämmelser som exempelvis kriminaliserar samröre med terroristorganisation införs (s. 351–360). Detta konstaterades även av Högsta domstolen i mål nr B 5948-17 från den 13 november 2019. Domstolen påpekade vikten av att utgå från vilka begränsningar lagtexten kan ha utifrån innehållet i den internationella humanitära rätten.

Lag (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet och lag (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall, är de lagar som i dagsläget kan tillämpas på gärningar som begås under en väpnad konflikt. Lagarna ger inte uttryck för

någon begränsning av det straffbara området utifrån innehållet i den internationella humanitära rätten. Lagarnas förhållande till den internationella humanitära rätten inte har berörts i tidigare förarbeten.⁷ Mot bakgrund av att lagstiftningens förhållande till den internationella humanitära rätten är en komplex fråga, efterfrågar fakultetsnämnden en konsekvensanalys avseende förslaget förhållande till den internationella humanitära rätten.

Sammanfattande slutsatser

Överlag innebär de lagförslag som presenteras i utredningen att det straffrättsliga regelverket rörande terroristrelaterad brottslighet – i flera avseenden – utvidgar det kriminaliserade området. Fakultetsnämnden ställer sig frågande både till behovet och till (den förväntade) effektiviteten av de förslag som ges. I delar av förslaget saknas underlag för att ta ställning till centrala frågor som behandlas i utredningen. En sådan brist är exempelvis den förväntade effekten och behovet av det påtagligt utökade möjligheterna för staten och rättsutredande myndigheter att använda hemliga tvångsmedel. En sådan expansion kräver att det bland annat kan presenteras beräkningar om hur pass stor användningen kommer att bli och hur pass stor den förväntade effektiviteten gällande exempelvis lagföringar per år som detta kan tänkas generera. Utredningen har i vissa avseenden inte i tillräckligt hög grad beaktat och vägt in olika fri- och rättigheter samt relevanta grundläggande rättsstatliga värden.

Vidare finns ett behov av fortsatt utredning gällande hur en terrororganisation ska definieras. Sloandet av den brottskatalog som begränsar tillämpningen av terroristbrott skulle kunna leda till en urvattning av vad som utgör terroristbrott. En sådan utvidgning medför i praktiken att staten och rättsutredande myndigheter får tillgång till bland annat hemliga tvångsmedel i en sådan utsträckning att det går för långt och inkräktar alltför mycket på grundläggande rättsstatliga värden. Fakultetsnämnden avstyrker därför den föreslagna förändringen av terroristbrottet.

En parlamentarisk kommitté har fått i uppdrag att bland annat se över möjligheterna att genomföra en ändring av grundlagen så att deltagande i en terroristorganisation i framtiden kan kriminaliseras. I avvaktan på denna kommittés förslag vore det lämpligt om nu aktuellt förslag begränsades till att samla det befintliga straffrättsliga regelverket rörande terroristbrott m.m. i en gemensam lagstiftning, men i övrigt avstå från förslag som utvidgar det straffrättsliga utrymmet och myndigheters befogenheter.

Sammantaget kan fakultetsnämnden varken tillstyrka eller avstyrka helheten i de förslag som presenteras i utredningen.

⁷ Jfr prop. 2009/10:78 och prop. 2001/02:149. Se även Högsta domstolens dom, mål nr B 5948-17, den 13 november 2019, s. 14, p. 34.

Remissvaret har på fakultetsnämndens uppdrag beslutats av dekanus, Jessika van der Sluijs. Yttrandet har beretts av professor Mark Klamberg, juris doktor Dennis Martinsson och forskarstuderande Hevi Dawody Nylén. Föredragande har varit utredare Karolina Alveryd. Yttrandet har expedierats av Juridiska fakultetskansliet.

Jessika van der Sluijs

Karolina Alveryd