

## LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2014-03-13

**Närvarande:** F.d. justitieråden Dag Victor och Per Virdesten samt justitierådet Olle Stenman.

### **Sveriges tillträde till överenskommelser inom FN om bekämpande av terrorism**

Enligt en lagrådsremiss den 6 mars 2014 (Justitiedepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i lagen (1991:453) om tillstånd till ingripande mot svenskt fartyg,
2. lag om ändring i lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet.

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av kanslirådet Eva Marie Hellstrand.

Förslagen föranleder följande yttrande av Lagrådet:

## Allmänt

Enligt 8 kap. 20 § regeringsformen är Lagrådets uppgift att avge yttranden över lagförslag. Vad regeringen beslutat om är också att inhämta Lagrådets yttrande över de i ingressen angivna lagförslagen. Bakgrunden till lagförslagen är emellertid att regeringen avser att föreslå att riksdagen ska godkänna tre överenskommelser inom FN om bekämpande av terrorism. I remissen återspeglas detta inte bara genom att det finns särskilda avsnitt angående godkännandena utan också i att tillträdet till de tre överenskommelserna är vad som anges som primärt när det gäller remissens huvudsakliga innehåll.

Remissens innehåll avviker emellertid från vad som är normalt när det gäller förslag om att riksdagen ska godkänna internationella överenskommelser. I sådana förslag brukar regeringen redovisa en fullig genomgång av överenskommelsernas innehåll och en analys av i vad mån det behövs någon lagstiftning för att Sverige ska kunna tillträda överenskommelserna. I detta hänseende är den nu framlagda remissen påfallande kortfattad. I allt väsentligt hänvisar regeringen i stället till den bakomliggande promemorian, som utarbetats med utgångspunkt i en analys som gjorts av en särskilt utsedd utredare, och de bedömningar som gjordes i promemorian. Vad som kommenteras särskilt i remissen, och då i flera fall påfallande kortfattat, är endast sådana synpunkter som kommit fram vid remissbehandlingen av promemorian.

Detta innebär att det för den som vill göra en självständig värdering av frågorna om godkännande och i vilken utsträckning de aktuella överenskommelserna kräver lagstiftning inte kan utgå från vad som står i remissen utan dessutom måste ta direkt del av det bakomliggande beredningsunderlaget.

Såvitt gäller Lagrådet innebär detta inte några omedelbara problem då beredningsunderlaget regelmässigt bifogas de överlämnade remisserna. Inom ramen för en sedvanlig lagrådsgranskning finns det normalt inte heller utrymme för någon närmare självständig analys av om överenskommelserna kräver andra lagstiftningsåtgärder än de som regeringen föreslår.

Frågan vilket underlag som regeringen bör överlämna till riksdagen när det gäller förslag om att godkänna internationella överenskommelser är inte något som det direkt ankommer på Lagrådet att yttra sig om. Lagrådet vill emellertid ifrågasätta om en på samma sätt som den nu överlämnade remissen utformad proposition till riksdagen med förslag om godkännande av internationella överenskommelser uppfyller de krav som bör ställas på ett sådant förslag.

#### Förslaget till lag om ändring i lagen om tillstånd till ingripande mot svenskt fartyg

I lagen finns bestämmelser om att regeringen får medge annan stat att ingripa mot ett svenskt fartyg utanför svenskt territorium. Enligt förslaget utvidgas den möjligheten genom hänvisning till ytterligare en internationell överenskommelse. Dessutom föreslås, med hänvisning till regleringen i denna överenskommelse, en särskild skadeståndsregel enligt vilken staten är ansvarig i enlighet med 3 kap. 2 § skadeståndslagen för skada med anledning av ett sådant medgivande utan den begränsning som föreskrivs i 3 kap. 7 § samma lag. Enligt den senare bestämmelsen får talan om ersättning inte föras med anledning av bl.a. beslut av regeringen om inte beslutet upphävts eller ändrats.

Lagrådet har inte någon invändning mot bedömningen i remissen av det behov av lagändring som följer av den aktuella överenskommel-

sen. Lagrådet finner emellertid anledning att stryka under att ett avsteg från den, i flera sammanhang omdiskuterade, regleringen i 3 kap 7 § skadeståndslagen framstår som ett också från principiella utgångspunkter viktigt ställningstagande. Lagrådet finner mot den bakgrunden anledning att anmärka att det föreslagna fjärde stycket föreslås omfatta inte endast fall enligt den aktuella överenskommelsen utan också de andra i lagen reglerade fallen utan närmare motivering än att detta "får anses vara såväl lämpligt som rimligt". Enligt Lagrådet bör frågan utvecklas närmare innan riksdagen föreläggs ett förslag i den delen.

Förslaget till lag om ändring i lagen om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet

2 §

Som framgår av lagens rubrik finns i lagen bestämmelser om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet. Förslaget i remissen innebär att sådan brottslighet som avses i artikel 2 i den internationella konventionen för bekämpande av nukleär terrorism läggs till bland den brottslighet som enligt lagen är att anse som särskilt allvarlig.

Lagrådet har inte någon invändning i sak mot detta. Lagrådet finner emellertid anledning att framhålla att det av remissen inte framgår i vilken utsträckning brottslighet av det aktuella slaget är att anse som särskilt allvarlig redan enligt gällande lag och i vilken utsträckning förslaget innebär en vidgad kriminalisering.

Att detta inte utvecklats synes ha ett visst samband med vad som inledningsvis anfördes under Allmänt. I remissen redovisas således inte någon analys av förhållandet mellan den angivna artikeln och svensk lag utan den som vill ta del av en sådan måste gå till den bakomliggande promemorian (s. 36 ff).

Enligt Lagrådet bör frågan om i vilken utsträckning den föreslagna lagändringen innebär en utvidgning av det straffbelagda området utvecklas ytterligare innan förslaget läggs till grund för lagstiftning.