

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2002-02-28

Närvarande: f.d. justitierådet Hans Danelius, regeringsrådet Gustaf Sandström, justitierådet Dag Victor.

Enligt en lagrådsremiss den 12 februari 2002 (Justitiedepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag (2002:000) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall, m.m.

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av kanslirådet Stefan Johansson.

Förslaget föranleder följande yttrande av Lagrådet:

2 §

Enligt artikel 2.1 a) i förening med artikel 4 i den bakomliggande konventionen om bekämpande av finansiering av terrorism (finansieringskonventionen) skall staterna kriminalisera finansiering av gärningar som utgör brott enligt nio särskilda konventioner som uppräknas i en bilaga till finansieringskonventionen.

De nio konventionerna kan alla sägas ha i större eller mindre utsträckning tillkommit för att bekämpa terrorism, men de omfattar även brott som inte kan anses vara av terroristisk karaktär. Så är tydligt fallet med den äldsta av konventionerna, 1970 års Haagkonvention för bekämpande av olaga besittningstagande av luftfartyg

(flygkapningskonventionen), som utarbetades på grund av att flygkapningar framstod som ett allvarligt hot mot den civila luftfarten och som hade till syfte att motverka sådana brott genom ett förstärkt internationellt samarbete. Genom konventionen ville man bekämpa alla former av flygkapningar, och det saknade betydelse om de hade ett terroristiskt eller annat motiv. Detsamma gällde den närbesläktade, ett år senare antagna Montrealkonventionen för bekämpande av brott mot den civila luftfartens säkerhet.

De två nu nämnda konventionerna utarbetades inom ramen för den internationella civila luftfartsorganisationen (ICAO), men de principer som lagts fast i de två konventionerna ansågs vara ett lämpligt mönster att följa när man kort därefter sökte inom FN:s ram utarbeta internationella överenskommelser mot terroristisk verksamhet.

En grundläggande svårighet i detta arbete inom FN var emellertid att staterna inte kunde ena sig om vad som menades med terrorism. Man bestämde sig därför för att använda vad som på den tiden brukade kallas "salamimetoden". Denna innebar att man successivt valde ut vissa typer av brott, vilka ofta hade terroristisk karaktär, för behandling i separata konventioner. Och eftersom staterna inte kunde ena sig om vad som utgjorde terrorism, kunde man inte heller beträffande de behandlade brotten begränsa konventionernas tillämplighet till de fall då dessa brott begicks i terroristiskt syfte, utan konventionerna gjordes tillämpliga på brotten i fråga oavsett brottsmotiv.

Det är mot denna bakgrund som man får läsa bl.a. konventionen mot tagande av gisslan (gisslankonventionen). I artikel 1.1 i denna konvention definieras det i konventionen behandlade brottet som gripande, inspärrande m.m. av en person "i syfte att tvinga en tredje part, nämligen en stat, en internationell mellanstatlig organisation, en

fysisk eller juridisk person eller en grupp personer, att utföra eller att avstå från att utföra en handling såsom ett uttryckligt eller underförstått villkor för att gisslan skall släppas”.

Genom att tillträda gisslankonventionen har Sverige alltså gjort åtaganden beträffande tagande av gisslan enligt ovannämnda definition, och om Sverige tillträder finansieringskonventionen, åtar sig Sverige att kriminalisera finansiering av alla de handlingar som utgör sådant brott. Tagande av gisslan är avsett att täckas av punkten 1 i förevarande paragraf. Den punkten är emellertid begränsad till handlingar som begås i syfte ”att injaga skräck i en befolkning eller en befolkningsgrupp eller att förmå en regering eller en internationell organisation att vidta eller att avstå från att vidta en åtgärd”. Eftersom det för tillämpning av gisslankonventionen är tillräckligt med ett syfte ”att tvinga ... en fysisk eller juridisk person eller en grupp personer ... att utföra eller att avstå från att utföra en handling”, synes det svårt att finna den snävare avgränsningen i den föreslagna lagbestämmelsen förenlig med åtagandet i finansieringskonventionen.

Ett liknande problem skulle också kunna uppkomma, fastän i mindre utsträckning, i fråga om konventionen om bekämpande av bombattentat av terrorister, eftersom de syften som nämns i 2 § 1 i den föreslagna lagen inte helt överensstämmer med de syften som anges i artikel 2.1 i denna konvention.

Punkt 3 är, enligt vad som framgår av författningskommentaren, avsedd att täcka sådana förfaranden som enligt artikel 7 konventionen om fysiskt skydd av kärnämne skall vara straffbara enligt nationell lag. Tillämpningsområdet avgränsas emellertid genom en hänvisning till lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet. Vid en jämförelse mellan konventionen och lagen om kärnteknisk verksamhet framgår att lagen omfattar en rad mindre kvalificerade förfaranden

som inte täcks av konventionen. Samtidigt behandlas i konventionen olika kvalificerade förfaranden (rån, bedrägeri, olaga hot m.m.) som inte utan vidare kan anses täckta genom en hänvisning till lagen om kärnteknisk verksamhet.

En möjlighet att undvika de problem som Lagrådet här pekat på är att i de aktuella hänseendena hänvisa direkt till de olika konventionerna, exempelvis på följande sätt:

”...

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

... ”

3 §

I paragrafen lämnas en definition av tillgångar. Definitionen avviker inte från vad som ändå får anses gälla. Den skapar således inte någon ytterligare klarhet och bör därför enligt Lagrådets mening utgå.

4 §

Straffbestämmelsen är utformad i nära anknytning till finansieringskonventionen. Enligt Lagrådet kan det finnas anledning att anpassa bestämmelsen närmare till hur svenska straffbestämmelser brukar utformas. Inledningen till bestämmelsen skulle med den utgångspunkten exempelvis kunna formuleras på följande sätt:

”Den som samlar in, tillhandahåller eller tar emot pengar eller andra tillgångar i syfte att dessa skall användas eller med vetskap om att de är avsedda att användas för att ... ”

Enligt tredje stycket skall inte dömas till ansvar om brottet är ringa. Fall som inte omfattas av straffansvar är enligt svensk straffrättslig systematik inte brottsliga. Lagrådet förordar att stycket ges följande formulering:

”I ringa fall döms inte till ansvar.”

8 §

Bestämmelsen har givits en språkligt otillfredsställande formulering genom att ordet ”förverkat” endast kan avse ”värdet” och ”utbytet” men inte ”tillgångar”. Den språkliga bristen kan botas om paragrafen ges exempelvis följande formulering:

”Tillgångar som varit föremål för brott enligt denna lag skall förklaras förverkade, om det inte är uppenbart oskäligt. I stället för tillgångarna kan värdet av dessa förklaras förverkat. Även utbyte av brott enligt denna lag skall förklaras förverkat, om det inte är uppenbart oskäligt.”

14 §

Första meningen i första stycket synes inte innehålla något som inte ändå gäller och kan därför utgå. Vad som regleras i andra meningen behandlas såvitt angår penningtvätt i 6 § lagen (1996:1006) om valutaväxling och betalningsöverföring. Lagrådet föreslår därför att även den andra meningen utgår och att det i stället i 6 § i den nämnda lagen införs en hänvisning till nu förevarande lag.

De två följande styckena bör under sådana omständigheter göras till två separata paragrafer vilka lämpligen kan få rubrikerna "Finansinspektionens underrättelseskyldighet" och "Bemyndigande".