



Europeiska unionens ingående av Europarådets konvention om förebyggande av terrorism och dess tilläggsprotokoll

Justitiedepartementet

2017-11-22

Dokumentbeteckning

KOM (2017) 606

Förslag till rådets beslut om ingående, på Europeiska unionens vägnar, av Europarådets konvention om förebyggande av terrorism (CETS nr 196)

KOM (2017) 607

Förslag till rådets beslut om ingående, på Europeiska unionens vägnar, av tilläggsprotokollet till Europarådets konvention om förebyggande av terrorism (CETS nr 217)

Sammanfattning

Kommissionen presenterade den 18 oktober 2017 förslag till beslut i rådet om ingående, på Europeiska unionens vägnar, av Europarådets konvention om förebyggande av terrorism och dess tilläggsprotokoll. Konventionen innehåller bl.a. krav på kriminalisering av handlingar som innebär att någon offentligt uppmanar, rekryterar eller utbildar personer att begå terroristbrott. I tilläggsprotokollet ställs bl.a. krav på att deltagande i en sammanslutning eller grupp i terrorismsyfte, mottagande av utbildning för terrorismsyften och utlandsresor för terrorismsyften ska vara straffbelagt. Sverige har tillträtt konventionen och har undertecknat tilläggsprotokollet, men ännu inte tagit ställning till om det ska tillträdas. Såväl svensk lagstiftning som unionslagstiftning finns på det aktuella området. I förslagen anges att konventionen och tilläggsprotokollet godkänns på unionens vägnar. Förslagen är utformade utifrån förutsättningen att unionen har exklusiv befogenhet att ingå konventionen och tilläggsprotokollet, dvs. att endast unionen – och inte medlemsstaterna – får ingå dessa.

Sverige välkomnar kommissionens initiativ och att unionen ingår konvention och tilläggsprotokollet. Sverige ska dock verka för att de aktuella besluten utformas på ett sådant sätt att det framgår att konventionen och tilläggsprotokollet ingås på unionens vägnar endast vad gäller frågor som omfattas av unionens exklusiva befogenhet, och att medlemsstaterna behåller sin befogenhet i övrigt.

2017/18:FPM22

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

År 2005 antogs Europarådets konvention om förebyggande av terrorism (CETS nr 196). Konventionen syftar till att öka samhällets möjligheter att ingripa innan terroristdåd begås. Detta syfte ska nås genom kriminalisering av handlingar som innebär att någon offentligt uppmanar, rekryterar eller utbildar personer att begå terroristbrott (artikel 5–7, se även artikel 9). Vidare ställs bl.a. krav på samarbete både mellan nationella myndigheter och mellan stater, t.ex. genom informationsutbyte (se bl.a. artikel 3.2). Med begreppet terroristbrott avses i konventionen varje brott som omfattas av någon av de terrorismrelaterade konventioner eller protokoll som anges i en bilaga till konventionen och med den definition av brottet som ges i respektive instrument (artikel 1.1). Sverige har tillträtt konventionen (prop. 2009/10:78, bet. 2009/10:JuU22, rskr. 2009/10:234 och SÖ 2010:35) och den trädde i kraft för svensk del den 1 december 2010.

I maj 2015 antogs ett tilläggsprotokoll till konventionen (CETS nr 217). Syftet med tilläggsprotokollet är att komplettera bestämmelserna i konventionen med bestämmelser om kriminalisering och därigenom öka parternas ansträngningar att förebygga terrorism. Tilläggsprotokollet ska även bidra till att Förenta Nationernas (FN) säkerhetsråds resolution 2178 (2014) av den 24 september 2014 genomförs på ett likartat sätt i Europarådets medlemsstater. Resolutionen innehåller åtgärder mot s.k. utländska terroriststridande. I tilläggsprotokollet ställs krav på att vissa handlingar som typiskt sett kan leda till att terroristbrott begås ska vara straffbelagda, nämligen deltagande i en sammanslutning eller grupp i terrorismsyfte, mottagande av utbildning för terrorismsyften, utlandsresor för terrorismsyften samt finansiering och organiserande eller underlättande av sådana resor (artikel 2–6). Begreppet terroristbrott har samma innebörd i tilläggsprotokollet som i konventionen. Även i tilläggsprotokollet finns bestämmelser om informationsutbyte mellan parterna. Dessa innebär bl.a. att varje part ska utse en kontaktpunkt som kan nås dygnet runt, sju dagar i veckan, för att kunna utbyta information om personer som reser utomlands för terrorismsyften (artikel 7). Sverige undertecknade tilläggsprotokollet den 22 oktober 2015, men har ännu inte tagit ställning till om det ska tillträdas.

Genom beslut (EU) 2015/1913¹ och (EU) 2015/1914² av den 18 september 2015 godkände rådet att konventionen respektive tilläggsprotokollet undertecknades på unionens vägnar, vad gäller frågor som omfattas av unionens befogenhet. Unionen undertecknade sedermera konventionen och tilläggsprotokollet den 22 oktober 2015. De nu aktuella förslagen till beslut om ingående, på unionens vägnar, av konventionen och tilläggsprotokollet presenterades av kommissionen den 18 oktober 2017.

1.2 Förslagets innehåll

Den mest centrala artikeln i båda förslagen är artikel 1, i vilken det anges att konventionen respektive tilläggsprotokollet godkänns på unionens vägnar. Artiklarna är utformade utifrån förutsättningen att unionen har exklusiv befogenhet att ingå konventionen och tilläggsprotokollet, dvs. att endast unionen – och inte medlemsstaterna – får ingå dessa. Denna utgångspunkt framgår även av kommissionens motivering. Förslagen till beslut skiljer sig i det avseendet från rådsbesluten av den 18 september 2015 om undertecknande på unionens vägnar av konventionen och tilläggsprotokollet. Där var utgångspunkten i stället att konventionen och tilläggsprotokollet skulle undertecknas på unionens vägnar endast vad gäller frågor som omfattas av unionens befogenhet i den mån respektive instrument kan påverka vissa gemensamma unionsbestämmelser eller ändra deras räckvidd (jfr artikel 3.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt). Besluten utformades därför så att undertecknandet på unionens vägnar godkändes vad gäller frågor som omfattas av unionens befogenhet. Vidare angavs i skälen att medlemsstaterna behåller sin befogenhet i den mån konventionen respektive tilläggsprotokollet inte påverkar gemensamma unionsbestämmelser eller ändrar deras räckvidd. Därigenom tydliggjordes att befogenhet ansågs delad mellan unionen och medlemsstaterna på det område som konventionen respektive tilläggsprotokollet avser.

I artikel 2 i det nu aktuella förslaget till beslut om tilläggsprotokollet anges vidare att Europeiska unionens byrå för samarbete inom brottsbekämpning (Europol) utses till den kontaktpunkt för informationsutbyte som avses i artikel 7 i tilläggsprotokollet och i enlighet med förordning (EU) 2016/794³ (Europolförordningen). Av motiveringen till förslaget framgår att

¹ Rådets beslut (EU) 2015/1913 av den 18 september 2015 om undertecknande på Europeiska unionens vägnar av Europarådets konvention om förebyggande av terrorism (CETS nr 196)

² Rådets beslut (EU) 2015/1914 av den 18 september 2015 om undertecknande på Europeiska unionens vägnar av tilläggsprotokollet till Europarådets konvention om förebyggande av terrorism (CETS nr 196)

³ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/794 av den 11 maj 2016 om Europeiska unionens byrå för samarbete inom brottsbekämpning (Europol) och om ersättande och upphävande av rådets beslut 2009/371/RIF, 2009/934/RIF, 2009/935/RIF, 2009/936/RIF och 2009/968/RIF

hänvisningen till Europolförordningen avser de bestämmelser som tar sikte på förbindelser med partner och överföring och utbyte av personuppgifter.

Slutligen framgår av besluten att rådets ordförande ska utse den person som ska ha befogenhet att på unionens vägnar deponera godkännandeinstrumentet för att uttrycka unionens samtycke till att bli bunden av konventionen respektive tilläggsprotokollet, och att besluten träder i kraft när de antas (se artikel 2 och 3 i beslutet om konventionen och artikel 3 och 4 i beslutet om tilläggsprotokollet).

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Dagens svenska bestämmelser om terroristbrott och brott med anknytning till terrorism har tillkommit vid skilda tillfällen och huvudsakligen för att genomföra olika internationella förpliktelser. Lagen (2003:148) om straff för terroristbrott (terroristbrottslagen) infördes för att genomföra rådets rambeslut 2002/475/RIF⁴ (terrorismrambeslutet). Terrorismrambeslutet ändrades 2008 genom rambeslut 2008/919/RIF⁵, bl.a. genom att bestämmelser om offentlig uppmaning till terroristbrott samt rekrytering och utbildning för terrorismsyften infördes. Ändringarna har genomförts i svensk rätt genom lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet (rekryteringslagen). Genom rekryteringslagen genomfördes vidare den nu aktuella Europarådskonventionen om förebyggande av terrorism. Rekryteringslagen innehåller även bestämmelser för genomförande av de straffrättsliga kraven i FN:s säkerhetsråds resolution 2178 (2014), som också genomförts genom bestämmelser i lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall.

I mars 2017 antogs direktiv (EU) 2017/541⁶ (terrorismdirektivet), som bl.a. ersätter terrorismrambeslutet. Vissa av bestämmelserna i direktivet överensstämmer till stora delar med bestämmelser i det nu aktuella tilläggsprotokollet till Europarådets konvention om förebyggande av terrorism. Utredningen om genomförande av vissa straffrättsliga åtaganden för att förhindra och bekämpa terrorism föreslår i sitt slutbetänkande (SOU 2017:72) att Sverige ska tillträda tilläggsprotokollet samt föreslår lagändringar för att genomföra protokollet och terrorismdirektivet. Frågorna bereds inom Regeringskansliet.

⁴ Rådets rambeslut 2002/475/RIF av den 13 juni 2002 om bekämpande av terrorism

⁵ Rådets rambeslut 2008/919/RIF av den 28 november 2008 om ändring av rambeslut 2002/475/RIF om bekämpande av terrorism

⁶ 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

Ett ingående på unionens vägnar av konventionen och tilläggsprotokollet förutses inte i sig leda till några regeländringar utöver de som redan övervägs.

2017/18:FPM22

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Ett ingående på unionens vägnar av konventionen och tilläggsprotokollet förväntas inte i sig leda till några konsekvenser för statsbudgeten eller EU:s budget.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Sverige välkomnar att Europeiska unionen ingår Europarådets konvention om förebyggande av terrorism och dess tilläggsprotokoll. Följaktligen välkomnas kommissionens initiativ.

Unionen bör emellertid inte anses ha exklusiv befogenhet att ingå konventionen och protokollet, utan det bör anses råda delad befogenhet mellan unionen och medlemsstaterna att ingå avtalen. Sverige ska därför verka för att besluten om ingående av konventionen och tilläggsprotokollet utformas på ett sådant sätt att det framgår att konventionen och tilläggsprotokollet ingås på unionens vägnar endast vad gäller frågor som omfattas av unionens exklusiva befogenhet, och att medlemsstaterna behåller sin befogenhet i övrigt. Medlemsstaterna ska således fortsättningsvis kunna vara parter till konventionen och tilläggsprotokollet.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaterna har endast lämnat preliminära synpunkter. Flera medlemsstater har uttryckt att besluten bör utformas utifrån förutsättningen att unionen inte har exklusiv befogenhet att ingå konventionen och tilläggsprotokollet, utan att det råder delad befogenhet mellan unionen och medlemsstaterna på området.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Europaparlamentets ståndpunkt är ännu inte känd.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslagen har inte remitterats.

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Artikel 83.1 första stycket och 218.6 a i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Rådet fattar beslut med kvalificerad majoritet efter Europaparlamentets godkännande.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Denna del av faktagruppmemorien är inte tillämplig eftersom det inte rör sig om förslag till lagstiftningsakter.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Frågan har behandlats i rådsarbetsgruppen för materiell straffrätt. Avsikten är att före årsskiftet lämna förslag till Europaparlamentet för godkännande.

4.2 Fackuttryck / termer

—