



## Rambeslut om terrorismbekämpning

Justitiedepartementet

2007-12-10

### Dokumentbeteckning

KOM (2007) 650 slutlig

Kommissionens förslag till rådets rambeslut om ändring i rambeslutet 2002/475/RIF om bekämpande av terrorism

SEK (2007) 1424

SEK (2007) 1425

### Sammanfattning

Förslaget, som syftar till att öka skyddet mot terrorism i EU, innebär att definitioner av offentlig uppmaning till terroristbrott, rekrytering för terroristis syften och utbildning för terroristis syften införs i rambeslutet om bekämpande av terrorism tillsammans med en förpliktelse för medlemsstaterna att vidta nödvändiga åtgärder för att dessa handlingar ska betraktas som brott med anknytning till terroristverksamhet. Det ska för straffbarhet inte vara nödvändigt att ett terroristbrott faktiskt har begåtts. De regler om påföljder, ansvar för juridiska personer, behörighet och åtal som enligt det gällande rambeslutet ska tillämpas för brott med anknytning till terroristverksamhet ska gälla även de nya brottstyperna.

Kampen mot terrorism är ett viktigt område för regeringen. Det pågår ett ständigt arbete genom lagstiftning och åtgärder av olika slag, inklusive av förebyggande natur, för att utveckla förmågan att skydda samhället mot det hot som den internationella terrorismen innebär. Regeringen verkar för att en mycket hög säkerhet ska upprätthållas i landet och att Sverige inte ska kunna utnyttjas för att planera och stödja terroristverksamhet. För att terrorism ska kunna bekämpas behövs effektiva metoder.

Regeringen menar dock att man samtidigt måste beakta att förslaget rör handlingar som ligger i gränslandet mot utövandet av grundlagsfästa

rättigheter såsom yttrande- och föreningsfrihet. Kampen mot terrorism får bara föras på ett sådant sätt som hör hemma i ett öppet, demokratiskt och rättssäkert samhälle och de åtgärder som vidtas måste respektera mänskliga rättigheter och rättsstatsprincipen. Intill det klarlagts att förslaget respekterar detta bör Sverige förhålla sig kritiskt till det. En bedömning behöver även göras av förslagets förenlighet med subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna.

## 1 Förslaget

### 1.1 Nu gällande rambeslut om bekämpande av terrorism

I artikel 1 i det nu gällande rambeslutet (Rådets rambeslut [2002/475/RIF] om bekämpande av terrorism) finns en uppräknning av handlingar som ska betraktas som terroristbrott i nationell lagstiftning om de allvarligt kan skada ett land eller en internationell organisation och begås i terroristsyfte. Härmed avses att syftet med gärningen ska vara att injaga allvarlig fruktan hos en befolkning, otillbörligen tvinga offentliga organ eller en internationell organisation att utföra eller att avstå från att utföra en viss handling, eller allvarligt destabilisera eller förstöra de grundläggande politiska, konstitutionella, ekonomiska eller sociala strukturerna i ett land eller i en internationell organisation. Bland de handlingar som räknas upp återfinns angrepp mot en persons liv som kan leda till döden, allvarliga angrepp på en persons fysiska integritet och människorov eller tagande av gisslan.

I artikel 2 finns bestämmelser som tar sikte på brott som begås av en terroristgrupp. Enligt artikeln ska det vara straffbart att leda en terroristgrupp eller att delta i en terroristgrupps verksamhet med vetskap om att deltagandet kommer att bidra till gruppens brottsliga verksamhet.

Artikel 3 kompletterar bestämmelsen om terroristbrott med en bestämmelse om brott med anknytning till terroristverksamhet. I artikeln anges att varje medlemsstat ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att angivna handlingar ska betraktas som brott med anknytning till terroristverksamhet. Dessa är grov stöld, utpressning och förfälskning om brottet begås i syfte att utföra vissa av de handlingar som ska betraktas som terroristbrott enligt artikel 1.

I artikel 4 finns bestämmelser om att anstiftan, medhjälp och försök till brott som anges i artikel 1 och 3 ska vara straffbelagda.

Artikel 5 innehåller bestämmelser om påföljder. Generellt förpliktas staterna att belägga brott enligt artiklarna 1 och 3 med effektiva, proportionella och avskräckande straffrättsliga påföljder som kan medföra utlämning. Mer preciserat anges här efter att brott enligt artiklarna 1, 3 och 4 ska beläggas med strängare straff än vad som hade varit fallet om något terroristsyfte med gärningen inte hade förelegat. Det görs en skillnad mellan terroristbrott och

brott med anknytning till terroristverksamhet genom att det inte föreskrivs några lägsta eller högsta straff för de senare.

2007/08:FPM37

Artiklarna 7 och 8 innehåller bestämmelser om ansvar och sanktioner för juridiska personer. Artiklarna förpliktar medlemsstaterna att se till att juridiska personer kan hållas ansvariga för brott enligt rambeslutet och att sanktionerna härför ska vara effektiva, proportionella och avskräckande.

I artikel 9 finns bestämmelser om domsrätt och åtal. Enligt huvudregeln ska staterna se till att de har domsrätt om:

- a) Brottet har begåtts helt eller delvis inom dess territorium.
- b) Brottet har begåtts ombord på ett fartyg som för landets flagg eller ett luftfartyg registrerat i landet.
- c) Gärningsmannen är medborgare eller bosatt i landet.
- d) Brottet har begåtts till förmån för en juridisk person som är etablerad inom dess territorium.
- e) Brottet har begåtts mot dess institutioner eller befolkning, eller mot en av Europeiska unionens institutioner eller ett organ som inrättats i enlighet med fördragen om upprättandet av den Europeiska gemenskapen eller Fördraget om Europeiska unionen och som har sitt säte i den medlemsstaten.

Artiklarna 10–13 innehåller i tur och ordning regler om skydd till stöd för brottsoffer, om genomförande av rambeslutet, om det territoriella tillämpningsområdet samt om ikraftträdande av rambeslutet.

## 1.2 Utgångspunkter för det nya förslaget

En förutsättning för att åtgärder på EU-nivå ska få vidtas är att syftet med åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppfyllas av medlemsstaterna, utan bättre kan uppnås på gemenskapsnivå. Vidare får gemenskapen inte vidta åtgärder som går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målen i fördragen. Dessa begränsningar benämns subsidiaritets- respektive proportionalitetsprincipen. I motiveringen till förslaget om ändring i rambeslutet om bekämpande av terrorism gör kommissionen bedömningen att förslaget uppfyller dessa principer.

Som skäl anges att terrorism är ett fenomen av internationell och gränsöverskridande natur. Eftersom hotet är internationellt måste även reaktionen vara det, åtminstone till viss del. För att EU:s politik för att bekämpa terrorism ska få effekt krävs samordnade insatser av medlemsstaterna, men också samarbete på internationell nivå. Skillnader i medlemsstaternas rättssystem hämmar de samordnade insatser som behövs på EU-nivå och försvårar det internationella samarbetet på området.

Förslaget går enligt kommissionen inte utöver vad som krävs och tillför ett mervärde på EU-nivå. Ett rambeslut är bindande för medlemsstaterna när det gäller det mål som ska uppnås, men lämnar åt medlemsstaternas myndigheter

att välja former och metoder för genomförandet. De indirekta kostnaderna för förslaget inskränker sig till den extra arbetsbörda som uppstår när de nya brotten ska utredas. Med hänsyn till antalet terroriståtal per år i EU förväntas dessa kostnader bli små.

### 1.3 Förslagets innehåll

Förslaget till ändring av rambeslutet om bekämpande av terrorism innehåller tre artiklar.

#### *Artikel 1*

Genom artikel 1 i förslaget ändras artiklarna 3, 4 och 9 i rambeslutet om bekämpande av terrorism.

#### Föreslagen ändring av artikel 3

Artikel 3 innehåller som beskrivits ovan regler om brott med anknytning till terroristverksamhet, och ändras både redaktionellt och i sak. Ändringen i sak innebär att definitioner av offentlig uppmaning till terroristbrott, rekrytering för terroristsyften och utbildning för terroristsyften införs i första stycket.

*Offentlig uppmaning till terroristbrott* innebär att sprida, eller på annat sätt tillgängliggöra, ett meddelande till allmänheten, i avsikt att uppmana till utförande av någon av de handlingar som räknas upp i artikel 1.1 a till h i rambeslutet om bekämpande av terrorism, där ett sådant handlande, oavsett om det uttryckligen förespråkar terroristbrott, framkallar en fara för att ett eller flera sådana brott kan begås.

*Rekrytering för terroristsyften* innebär att söka förmå en annan person att begå någon av de handlingar som räknas upp i artikel 1.1 eller i artikel 2.2 i rambeslutet om bekämpande av terrorism.

*Utbildning för terroristsyften* innebär att meddela instruktioner om tillverkning eller användning av sprängämnen, skjutvapen eller andra vapen, eller skadliga eller farliga substanser, eller särskilda metoder eller tekniker, i syfte att begå en av de handlingar som räknas upp i artikel 1.1 i rambeslutet om bekämpande av terrorism, med vetskap om att den meddelade förmågan är avsedd att användas för detta ändamål.

I andra stycket anges i nu föreslagen lydelse att varje medlemsstat ska vidta de åtgärder som behövs för att offentlig uppmaning till terroristbrott, rekrytering för terroristsyften och utbildning för terroristsyften, ävensom de nu befintliga bestämmelserna om grov stöld, utpressning och urkundsförfalskning, ska betraktas som brott med anknytning till terroristverksamhet.

I ett föreslaget nytt tredje stycke anges att ett terroristbrott rent faktiskt inte behöver ha begåtts för att en gärning enligt andra stycket ska utgöra brott.

#### Föreslagen ändring av artikel 4

Genom ändringen i artikel 4, som handlar om anstiftan försök och medhjälp till brott, undantas försök till offentlig uppmaning till terroristbrott, rekrytering för terroristsyften och utbildning för terroristsyften från det straffbara området. Däremot omfattas dessa gärningstyper av artikelns oförändrade bestämmelse om anstiftan och medhjälp.

#### Föreslagen ändring av artikel 9

Ändringen i artikel 9, som ställer upp regler om domsrätt, innebär en skyldighet för medlemsstaterna att kunna utöva domsrätt för de nya brotten under samma förutsättningar som gäller för de handlingar som i dag omfattas av rambeslutet.

#### *Artikel 2*

Artikeln reglerar genomförande av rambeslutet. Genomförandeperioden är tänkt till ca 12 månader. Senast vid genomförandeperiodens slut ska medlemsstaterna tillhandahålla rådets generalsekretariat och kommissionen de bestämmelser som genomför rambeslutet. Kommissionen ska på grundval av den informationen upprätta och överlämna en rapport till rådet om medlemsstaternas genomförande av rambeslutet. Rådet ska sedan avgöra om medlemsstaterna har vidtagit de åtgärder som krävs. Slutdatum för rådets ställningstagande har angetts till december 2009.

#### *Artikel 3*

I artikeln anges att rambeslutet träder i kraft samma dag som det offentliggörs i Europeiska unionens officiella tidning.

### 1.4 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Rambeslutet om bekämpande av terrorism har genomförts i svensk rätt bl.a. genom införande av lagen (2003:148) om straff för terroristbrott (terroristbrottslagen), se prop. 2002/03:38, bet. 2002/03:JuU12, rskr. 2002/03:148. Enligt 2 § terroristbrottslagen döms den för terroristbrott som begår någon av de gärningar som räknas upp i 3 §, om gärningen allvarligt kan skada en stat eller en mellanstatlig organisation och avsikten med gärningen är att 1. injaga allvarlig fruktan hos en befolkning eller befolkningsgrupp, 2. otillbörligen tvinga offentliga organ eller en mellanstatlig organisation att vidta eller att avstå från att vidta en åtgärd, eller 3. allvarligt destabilisera eller förstöra grundläggande politiska, konstitutionella, ekonomiska eller sociala strukturer i en stat eller i en mellanstatlig organisation. I 3 § anges de gärningar som kan utgöra terroristbrott, t.ex. mord enligt 3 kap. 1 § brottsbalken, allmänfarlig ödeläggelse enligt 13 kap. 3 § brottsbalken och flygplatssabotage enligt 13 kap. 5 b § brottsbalken. Straffet är fängelse på viss tid, lägst fyra år och högst tio år, eller på livstid. Är brottet mindre grovt, är straffet fängelse, lägst två år och högst sex år. Om ett högre lägsta straff för gärningen föreskrivits i brottsbalken, gäller vad som där sägs om lägsta straff.

Enligt 4 § ska dömas till ansvar för försök, förberedelse eller stämpling till samt underlåtenhet att avslöja terroristbrott enligt 23 kap. brottsbalken. Även bestämmelserna om medverkan till brott i det nyss nämnda kapitlet är tillämpliga.

Enligt det presenterade förslaget ska de nya gärningstyperna inte utgöra terroristbrott utan brott med anknytning till terroristverksamhet. När det gäller brott med anknytning till terroristverksamhet finns i terroristbrottslagen inte någon särskild straffbestämmelse. I stället finns i 5 § en straffskärpningsregel enligt vilken den som begår bl.a. grov stöld eller utpressning eller försök till sådana brott, med uppsåt att främja terroristbrott, kan dömas till ett strängare straff än vad som annars varit fallet. Detta sker genom att terrorsyftet, vid sidan av vad som gäller för varje särskild brottstyp och enligt bestämmelserna i 29 kap. 2 § brottsbalken, beaktas som en försvårande omständighet vid bedömningen av straffvärdet.

Straffbestämmelserna i terroristbrottslagen i kombination med reglerna om försök, förberedelse, stämpling och medverkan till brott i 23 kap. brottsbalken kan i många fall vara tillämpliga på gärningar som faller under definitionerna av brotten i det nya rambeslutet. När det gäller offentlig uppmaning till terroristbrott kan också brottsbalkens bestämmelse om uppvigling (16 kap. 5 §) vara tillämplig. En mycket noggrann analys av hur svensk rätt förhåller sig till förslaget måste emellertid göras, inte minst mot bakgrund av att det avser handlingar som berör sådana grundlagsfästa rättigheter som tryck- och yttrandefrihet och som kan omfattas av de särskilda regelsystem för ansvar som gäller enligt tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. I analysen ingår även att göra en bedömning av förslagets förenlighet med subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna.

## 1.5 Budgetära konsekvenser

De slutliga finansiella effekterna av förslaget kan inte bedömas med någon säkerhet i detta skede. Eventuella budgetära konsekvenser torde dock kunna finansieras inom befintliga ramar.

# 2 Ståndpunkter

## 2.1 Svensk ståndpunkt

Kampen mot terrorism är ett viktigt område för regeringen. Det pågår ett ständigt arbete genom lagstiftning och åtgärder av olika slag, inklusive av förebyggande natur, för att utveckla förmågan att skydda samhället mot det hot som den internationella terrorismen innebär. Regeringen verkar för att en mycket hög säkerhet ska upprätthållas i landet och att Sverige inte ska kunna utnyttjas för att planera och stödja terroristverksamhet. För att terrorism ska kunna bekämpas behövs effektiva metoder.

Samtidigt måste beaktas att förslaget rör handlingar som ligger i gränslandet mot utövandet av grundlagsfästa rättigheter såsom yttrande- och föreningsfrihet. Kampen mot terrorism får bara föras på ett sådant sätt som hör hemma i ett öppet, demokratiskt och rättssäkert samhälle och de åtgärder som vidtas måste respektera mänskliga rättigheter och rättsstatsprincipen. Intill det klarlagts att förslaget respekterar detta anser regeringen att Sverige bör förhålla sig kritiskt till det. En bedömning behöver även göras av förslagets förenlighet med subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna.

## 2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaternas ståndpunkter är inte kända för närvarande.

## 2.3 Institutionernas ståndpunkter

Någon inställning från rådet eller Europaparlamentet finns ännu inte.

## 2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget har inte remitterats.

# 3 Övrigt

## 3.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förslaget behandlas i rådsarbetsgruppen materiell straffrätt med början år 2008.

## 3.2 Rättslig grund och beslutsförfarande

Artiklarna 29, 31.1 e och 34.2. b i Fördraget om Europeiska unionen. Rådet fattar beslut med enhällighet efter att ha hört Europaparlamentet.

## 3.3 Fackuttryck/termer

-