



## Ändring av rambeslut om bekämpande av terrorism

---

### Sammanfattning

I betänkandet behandlar utskottet regeringens proposition 2008/09:25 Sveriges antagande av rambeslut om ändring av rambeslut 2002/475/RIF om bekämpande av terrorism samt två motioner som väckts med anledning av propositionen.

I propositionen föreslås att riksdagen ska godkänna ett inom Europeiska unionen framförhandlat utkast till rambeslut om ändring av rambeslut 2002/475/RIF om bekämpande av terrorism. Utkastet till rambeslut innebär i huvudsak att definitioner av offentlig uppmaning till terroristbrott, rekrytering för terroristsyften respektive utbildning för terroristsyften införs i 2002 års rambeslut tillsammans med en förpliktelse för medlemsstaterna att vidta nödvändiga åtgärder för att dessa handlingar ska betraktas som brott med anknytning till terroristverksamhet. Innebörden är vidare att bestämmelserna i 2002 års rambeslut om påföljder, ansvar för juridiska personer, domsrätt och åtal ska gälla även för de nya brotts typerna. Till följd av ett uttryckligt undantag innebär utkastet till rambeslut inget krav på åtgärder som står i strid med den särskilda reglering för straffrättsligt ansvar som följer av tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen.

Utskottet föreslår att riksdagen godkänner utkastet till rambeslut och avstyrker motionerna.

I ärendet finns två reservationer (s, v och mp).

# Innehållsförteckning

|                                                                                                                                   |    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Sammanfattning .....                                                                                                              | 1  |
| Utskottets förslag till riksdagsbeslut .....                                                                                      | 3  |
| Redogörelse för ärendet .....                                                                                                     | 4  |
| Ärendet och dess beredning .....                                                                                                  | 4  |
| Propositionens huvudsakliga innehåll .....                                                                                        | 5  |
| Utskottets överväganden .....                                                                                                     | 6  |
| Godkännande av utkast till rambeslut om ändring av rambeslut<br>2002/475/RIF om bekämpande av terrorism .....                     | 6  |
| Propositionen .....                                                                                                               | 6  |
| Motionerna .....                                                                                                                  | 9  |
| Utskottets ställningstagande .....                                                                                                | 9  |
| Reservationer .....                                                                                                               | 13 |
| 1. Godkännande av utkast till rambeslut om ändring av rambeslut<br>2002/475/RIF om bekämpande av terrorism, punkt 1 (v, mp) ..... | 13 |
| 2. Tryck- och yttrandefrihet, punkt 2 (s) .....                                                                                   | 14 |
| <i>Bilaga 1</i>                                                                                                                   |    |
| Förteckning över behandlade förslag .....                                                                                         | 15 |
| Propositionen .....                                                                                                               | 15 |
| Följdmotionerna .....                                                                                                             | 15 |
| <i>Bilaga 2</i>                                                                                                                   |    |
| Utkast till rambeslut om ändring av rambeslut 2002/475/RIF om<br>bekämpande av terrorism .....                                    | 16 |

# Utskottets förslag till riksdagsbeslut

## 1. Godkännande av utkast till rambeslut om ändring av rambeslut 2002/475/RIF om bekämpande av terrorism

Riksdagen godkänner det inom Europeiska unionen framförhandlade utkastet till rambeslut om ändring av rambeslut 2002/475/RIF om bekämpande av terrorism. Därmed bifaller riksdagen proposition 2008/09:25 och avslår motion 2008/09:Ju7.

*Reservation 1 (v, mp)*

## 2. Tryck- och yttrandefrihet

Riksdagen avslår motion 2008/09:Ju8.

*Reservation 2 (s)*

Stockholm den 30 oktober 2008

På justitieutskottets vägnar

*Inger Davidson*

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Inger Davidson (kd), Henrik von Sydow (m), Krister Hammarbergh (m), Margareta Persson (s), Ulrika Karlsson i Uppsala (m), Johan Linander (c), Elisebeht Markström (s), Johan Pehrson (fp), Karl Gustav Abramsson (s), Inge Garstedt (m), Christer Adelsbo (s), Lena Olsson (v), Kerstin Haglö (s), Otto von Arnold (kd), Mehmet Kaplan (mp), Anders Hansson (m) och Maryam Yazdanfar (s).

## Redogörelse för ärendet

### Ärendet och dess beredning

I november 2007 antog Europeiska kommissionen ett förslag till ändringar av rambeslut 2002/475/RIF om bekämpning av terrorism (KOM(2007) 650 slutlig). Kommissionen angav att syftet med förslaget var att harmonisera nationella straffrättsliga bestämmelser om offentlig uppmaning till terroristbrott, rekrytering för terroristsyften och utbildning för terroristsyften så att dessa handlingar är straffbara i hela EU, också när de begås via Internet. Syftet var även att säkerställa att befintliga bestämmelser om påföljder, juridiska personers ansvar, domstols behörighet och lagföring som är tillämpliga på terroristbrott också kan tillämpas på sådana handlingar.

Vid ministerrådet för rättsliga och inrikes frågor den 18 april 2008 träffades en politisk överenskommelse om texten i utkastet till rambeslut. Eftersom utkastet till rambeslut innehåller bestämmelser som kräver ändringar i svensk lag krävs riksdagens godkännande innan Sverige kan rösta för ett antagande av rambeslutet (jfr 10 kap. 2 § regeringsformen).

Europaparlamentet yttrade sig den 23 september 2008 över utkastet till rambeslut (A6-0323/2008). I yttrandet godkände parlamentet utkastet med vissa ändringsförslag.

Inom Justitiedepartementet har en faktagenommemoria upprättats och överlämnats till riksdagen (2007/08:FPM37).

Regeringen har under förhandlingsarbetet fortlöpande informerat och samrått med riksdagen. Justitiekommittén och konstitutionsutskottet har påkallat överläggningar med regeringen i frågan; överläggningarna hölls den 12 februari 2008. Vidare har justitieministern redogjort för förhandlingsarbetet och den svenska positionen vid sammanträden i EU-nämnden i november 2007, februari 2008 och april 2008.

Inom Justitiedepartementet har departementspromemorian Sveriges antagande av rambeslut om ändring i rambeslut 2002/475/RIF om bekämpande av terrorism (Ds 2008:37) utarbetats. Promemorian har remissbehandlats. Remissyttrandena finns tillgängliga i Justitiedepartementet (Ju2008/4221/L5).

I propositionen föreslås att riksdagen ska godkänna utkastet till rambeslut. Några lagförslag presenteras dock inte. Däremot innehåller propositionen en beskrivning av i vilka avseenden det kommande rambeslutet enligt regeringen bedöms kräva lagändringar. Regeringen anger i propositionen att den avser att senare återkomma till riksdagen med förslag till lagändringar.

Regeringens förslag till riksdagsbeslut återges i bilaga 1.

Utkastet till rambeslut har granskats av EU:s s.k. juristlingvister. Utkastet i dess senaste lydelse på svenska återges i bilaga 2.

## Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslår regeringen att riksdagen ska godkänna ett inom Europeiska unionen framförhandlat utkast till rambeslut om ändring av rambeslut 2002/475/RIF om bekämpande av terrorism.

Utkastet till rambeslut innebär huvudsakligen att definitioner av offentlig uppmaning till terroristbrott, rekrytering för terroristsyften respektive utbildning för terroristsyften införs i 2002 års rambeslut tillsammans med en förpliktelse för medlemsstaterna att vidta nödvändiga åtgärder för att dessa handlingar ska betraktas som brott med anknytning till terroristverksamhet. Innebörden är vidare att bestämmelserna i 2002 års rambeslut om påföljder, ansvar för juridiska personer, domsrätt och åtal ska gälla även för de nya brottstyperna.

Till följd av ett uttryckligt undantag innebär utkastet till rambeslut inget krav på åtgärder som står i strid med den särskilda reglering för straffrättsligt ansvar som följer av tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen.

I propositionen görs en bedömning av vilka lagändringar som rambeslutet kan komma att föranleda för svensk del. Några förslag till lagändringar läggs dock inte fram i detta sammanhang.

## Utskottets överväganden

### Godkännande av utkast till rambeslut om ändring av rambeslut 2002/475/RIF om bekämpande av terrorism

#### **Utskottets förslag i korthet**

Riksdagen godkänner utkastet till rambeslut om ändring av rambeslut 2002/475/RIF om bekämpande av terrorism. Därmed bifaller riksdagen propositionen och avslår en motion om avslag på propositionen. Riksdagen avslår även en motion om att tryck- och yttrandefriheten inte får inskränkas.

Jämför reservationerna 1 (v, mp) och 2 (s).

#### **Propositionen**

I propositionen föreslår regeringen att riksdagen ska godkänna utkastet till rambeslut om ändring av rambeslut om bekämpande av terrorism.

Utkastet till rambeslut innebär huvudsakligen att definitioner av offentlig uppmaning till terrorism, rekrytering för terroristis syften och utbildning för terroristis syften förs in i 2002 års rambeslut 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. Vidare ska bestämmelserna i 2002 års rambeslut om påföljder, ansvar för juridiska personer, domsrätt och åtal även gälla för de nya brottstyperna.

Utkastet till rambeslut innehåller utöver ingressen fyra artiklar. I ingressen uttalas bl.a. att inget i rambeslutet får tolkas som om avsikten är att inskränka eller begränsa grundläggande rättigheter eller friheter, t.ex. yttrandefrihet, mötesfrihet eller föreningsfrihet, rätten till skydd för privat- och familjeliv, inklusive rätten till respekt för brevhemligheter (p. 13). Vidare anges att genomförande av kriminalisering enligt rambeslutet bör stå i proportion till brottets art och omständigheter, med hänsyn till legitima mål som eftersträvas och deras nödvändighet i ett demokratiskt samhälle. Varje form av godtycklighet eller diskriminering bör uteslutas (p. 15).

Artikel 1 innebär att bestämmelsen om brott med anknytning till terroristverksamhet i 2002 års rambeslut utvidgas till att avse tre nya brott: offentlig uppmaning till terroristbrott, rekrytering för terroristis syften och utbildning för terroristis syften. Vidare införs ett uttryckligt krav på att gärningen ska begås uppsåtligt. *Offentlig uppmaning till terroristbrott* innebär att sprida eller på annat sätt göra ett meddelande tillgängligt för allmänheten i syfte att anstifta till något av de brott som anges i artikel 1.1 a–h i 2002 års rambeslut, om detta handlingssätt, oavsett om det är

fråga om att direkt förespråka terroristbrott eller inte, medför fara för att ett eller flera sådana brott begås. *Rekrytering för terroristsyften* innebär att försöka förmå en annan person att begå något av de brott som anges i artikel 1.1 a–h eller i artikel 2.2 i 2002 års rambeslut. *Utbildning för terroristsyften* innebär att tillhandahålla instruktioner för tillverkning eller användning av sprängämnen, skjutvapen, andra vapen eller skadliga eller farliga ämnen, eller instruktioner om andra speciella metoder eller tekniker, i syfte att begå något av de brott som anges i artikel 1.1 a–h i 2002 års rambeslut och med vetskap om att de kunskaper som tillhandahålls är avsedda för detta ändamål. Slutligen anges i bestämmelsen att ett terroristbrott inte behöver ha begåtts för att en gärning med anknytning till terroristverksamhet ska utgöra brott. Artikel 1 föreskriver även en ändring av 2002 års rambeslut som innebär att när det gäller ansvar för medhjälp, anstiftan och försök är det bara bestämmelsen om medhjälp till brott som blir obligatorisk för de tre nya brotten.

Artikel 2 innehåller en undantagsregel som innebär att rambeslutet inte ställer krav på åtgärder som står i strid med grundläggande principer som rör yttrandefrihet, särskilt tryckfrihet och yttrandefrihet i andra medier såsom följer av konstitutionella traditioner eller regler om pressens eller andra mediers rättigheter, ansvar samt om en särskild rättegångsordning för dem, när dessa regler hör samman med fastställande eller begränsning av ansvar. Undantaget har tillkommit på förslag av Sverige för att värna vårt system för straffrättsligt ansvarsutkrävande i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen.

Artikel 3 reglerar att rambeslutet ska genomföras senast inom två år från ikraftträdandet. Vidare finns en bestämmelse om att medlemsstaterna, vid genomförandet av rambeslutet, ska se till att kriminaliseringen står i proportion till de legitima mål som eftersträvas och som är nödvändiga i ett demokratiskt samhälle. Varje form av godtycklighet och diskriminering ska uteslutas. Innebörden av denna bestämmelse, tillsammans med ingresspunkt 15, är att det till staterna överlämnats ett utrymme för lämplighetsöverväganden vid det nationella genomförandet och att det vid tolkningen av rambeslutet ska läggas stor vikt vid det bakomliggande syftet med bestämmelserna. Artikel 4 anger tidpunkten för ikraftträdande.

Ändringarna i 2002 års rambeslut innebär enligt regeringen att övriga regler i rambeslutet om t.ex. art och nivåer av påföljder samt regler om domstols behörighet kommer att gälla på samma sätt i hela EU för de nya brottstyperna och att EU:s samarbetsmekanismer med anknytning till rambeslutet blir tillämpliga. Enligt regeringen har det internationella arbetet mot terrorism alltmot inriktats mot att finna åtgärder som kan förebygga terrorism och som motverkar att framför allt Internet används som ett verktyg av terrorister. Regeringen bedömer att det finns ett mervärde i att reglera nu aktuella frågor på EU-nivå, på så sätt stärks och utvecklas det gemensamma rättsområde som tillskapats genom 2002 års rambeslut om bekämpande av terrorism. Vidare underlättas ytterligare det rättsliga och

polisära samarbetet för att förebygga och bekämpa terrorism. Rambeslutet är enligt artikel 34.2 b i fördraget om Europeiska unionen bindande för medlemsstaterna när det gäller det resultat som ska uppnås, men överlåter åt staterna att bestämma hur.

Regeringen bedömer att det för att genomföra rambeslutet i Sverige är nödvändigt med lagändringar. Det krävs därför enligt 10 kap. 2 § första stycket regeringsformen riksdagens godkännande innan Sverige kan rösta för ett antagande av rambeslutet i ministerrådet.

Av propositionen framgår att det står klart att gärningar som enligt det nya rambeslutet ska vara straffbara i vissa fall kan begås i medier som omfattas av tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens särskilda reglering med bl.a. ensamansvar, särskild brottskatalog och särskild rättegångsordning.

I propositionen framhåller regeringen att det under förhandlingsarbetet har varit en viktig fråga för Sverige att försvara respekten för den grundlagsfästa tryck- och yttrandefriheten. I artikel 2 i rambeslutet har på initiativ från Sverige förts in en bestämmelse som uttryckligen stadgar att rambeslutet inte medför krav på medlemsstaterna att vidta åtgärder som står i strid med grundläggande principer som rör yttrandefrihet, särskilt tryckfrihet och yttrandefrihet i andra medier som följer av konstitutionella traditioner eller regler om pressens eller andra mediers rättigheter, ansvar samt om en särskild rättegångsordning för dem, när dessa regler hör samman med fastställande eller begränsning av ansvar. Enligt regeringen torde innebörden av artikel 2 för Sveriges del vara att rambeslutet inte ställer krav på lagstiftningsåtgärder som på något sätt berör den särskilda regleringen i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen eller den praxis som utvecklats i anslutning till dessa grundlagar. Gärningar som begås i ett medium som omfattas av skyddet i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen ska därför även fortsättningsvis bedömas och hanteras på det särskilda sätt som föreskrivs där.

Regeringen redogör i propositionen utförligt för gällande svenska regler på området och behovet av författningsändringar med anledning av rambeslutet. När det gäller definitionen av offentlig uppmaning till terroristbrott redogörs i propositionen bl.a. för medverkan i 23 kap. 4 § brottsbalken och stämpling i 2 § samma kapitel. Regeringen pekar på att rambeslutet endast kräver att offentlig uppmaning till sådana brott som enligt artikel 1 i 2002 års rambeslut utgör terroristbrott kan bestraffas. Detta torde enligt regeringen innefatta ett krav på att den gärning som uppmaningen avser är så konkretiserad att det kan avgöras att det rör sig om ett sådant terroristbrott. Vidare är straffansvaret begränsat till fall då det föreligger en fara för att det brott som uppmaningen avser ska fullbordas. En sådan fara torde sällan kunna anses föreligga om inte uppmaningen uppfyller ett grundläggande krav på specificering. Under alla omständigheter torde enligt regeringen rambeslutets bestämmelser om proportionalitetshänsyn vid genomförandet medföra att det inte krävs av medlemsstaterna att de krimi-

naliserar alltför vaga och odetaljerade uppmaningar. Den straffrättsliga regleringen om medverkan och stämpling till terroristbrott torde därför enligt regeringen i många fall motsvara rambeslutets krav vad gäller offentlig uppmaning till terroristbrott. Sammanfattningsvis anför regeringen att det dock inte kan uteslutas att det kan komma att krävas lagändringar för att till fullo täcka rambeslutets krav. Denna fråga får närmare analyseras under det fortsatta arbetet med genomförandet av rambeslutet.

## **Motionerna**

I motion Ju7 (v) yrkas avslag på propositionen. Motionärerna anför bl.a. att den definition av terrorism som införts i lagen (2003:148) om straff för terroristbrott för att uppfylla 2002 års rambeslut om bekämpande av terrorism inte uppfyller rimliga krav på rättssäkerhet och legalitet. Motionärerna anser att en analys som visar hur effektivt beslutet har varit och vilka negativa konsekvenser det har haft borde ha föregått det nu aktuella förslaget om utvidgning av 2002 års rambeslut. Vidare anför motionärerna att den föreslagna kriminaliseringen av offentlig uppmaning till terroristbrott är bred och oprecist definierad, vilket kan innebära inskränkningar i tryck- och yttrandefriheten genom att radikala åsikter kriminaliseras. Motionärerna anför vidare att det finns otydligheter när det gäller kriminaliseringarna och att det saknas förslag till följdlagstiftning, vilket i princip är fel.

I motion Ju8 (s) anför motionärerna att ytterligare kriminaliseringar som ligger nära tryck- och yttrandefrihetens område bör undvikas. Särskilt problematiskt är rambeslutets rekvisit för uppmaning till terroristbrott som visar på otydligheter och som mycket väl kan innebära att det krävs ytterligare kriminalisering för Sveriges del, en kriminalisering som ligger nära tryck- och yttrandefrihetens gränser.

## **Utskottets ställningstagande**

Inledningsvis vill utskottet hänvisa till att regeringen, i skrivelse 2007/08: 64 Nationellt ansvar och internationellt engagemang – En nationell strategi för att möta hotet från terrorism, anfört att det är nödvändigt att lägga stor vikt vid åtgärder som riktar sig mot terrorismens grogrunder. I skrivelsen, som utskottet ställde sig bakom i betänkande 2007/08:JuU30, framhöll regeringen bl.a. att faktorer som avsaknad av demokrati och mänskliga fri- och rättigheter samt miljöer präglade av våld och förtryck bidrar till en miljö eller situation där terrorism kan få fäste.

Dagens internationella terrorism har utvecklats mot att bli allt svårare att bemöta och att skydda sig mot, och modern informations- och kommunikationsteknik spelar stor roll för terrorhotets utbredning. Utvecklingen inom kommunikationstekniken tillsammans med andra gynnsamma förutsättningar för global rörlighet av varor, kapital, tjänster och människor har haft många positiva effekter, men även ökat möjligheterna att begå terroristbrott där särskilt Internet är ett billigt, snabbt och lättillgängligt verktyg

med praktiskt taget global räckvidd. Med en sådan utveckling är det enligt utskottets mening viktigt att ägna uppmärksamhet åt att avbryta och störa dem som ägnar sig åt offentlig uppmaning till terroristbrott samt rekrytering och utbildning för terroristis syften. I sammanhanget kan även nämnas att det inom Europarådet har utarbetats en konvention om förebyggande av terrorism. Konventionen antogs i april 2005 och undertecknades av Sverige i maj samma år. Konventionen kräver kriminalisering av offentlig uppmaning till terroristbrott samt rekrytering och träning av terrorister. Den innehåller också bestämmelser om utlämning, rättslig hjälp, brottsförebyggande arbete m.m.. Konventionen har tjänat som förebild för det nu aktuella rambeslutet vars definitioner, med några få undantag, överensstämmer med definitionerna i Europarådets konvention.

Utkastet till rambeslut syftar till att harmonisera nationella straffrättsliga bestämmelser om offentlig uppmaning till terroristbrott, rekrytering för terroristis syften och utbildning för terroristis syften, så att dessa handlingar är straffbara i hela EU. Ett annat syfte är att de befintliga bestämmelserna om påföljder, juridiska personers ansvar, domstols behörighet och lagföring som är tillämpliga på terroristbrott också ska vara tillämpliga på sådana handlingar.

Utskottet konstaterade i det ovan nämnda betänkandet (s. 23) att det finns ett mervärde i att reglera de frågor som rambeslutet avser på EU-nivå. Utskottet delar regeringens uppfattning att det nu föreslagna rambeslutet stärker det gemensamma rättsområde som har tillskapats genom 2002 års rambeslut om bekämpande av terrorism. Vidare underlättas det rättsliga och polisiära samarbetet för att förebygga och bekämpa terrorism. Utskottet vill i detta sammanhang särskilt lyfta fram den möjlighet till lämplighetsavvägningar vid genomförandet av rambeslutet som uttryckligen framgår av artikel 3. I artikeln stadgas att medlemsstaterna vid genomförandet ska se till att kriminaliseringen står i proportion till de legitima mål som eftersträvas och som är nödvändiga i ett demokratiskt samhälle och att varje form av godtycklighet och diskriminering ska uteslutas.

I motion Ju7 anför motionärerna att definitionen av terrorism i lagen om straff för terroristbrott inte uppfyller rimliga krav på rättssäkerhet och legalitet. Genom att lagen om straff för terroristbrott antagits har riksdagen ställt sig bakom de bedömningar som regeringen redovisade beträffande lagens tillämpningsområde. Utskottet delar regeringens bedömning att det inte finns skäl att ompröva det ställningstagandet inom ramen för frågan om Sverige bör rösta för ett antagande av utkastet till det nu aktuella rambeslutet.

Med anledning av vad som anförs i motion Ju7 om att propositionen även borde ha innehållit förslag till följdlagstiftning med anledning av utkastet till rambeslut gör utskottet följande övervägande.

Regeringen anför i propositionen att antagandet av rambeslutet avsevärt skulle fördröjas om regeringen före godkännandet skulle ta fram ett fullständigt beredningsunderlag beträffande de lagändringar som kan krävas

för genomförandet av rambeslutet. En konsekvens av detta vore att nya regler om terrorismbekämpning inom EU fördröjs och därmed även den förbättring av det straffrättsliga regelverket som rambeslutet förväntas medföra. En ytterligare omständighet är att det fullständiga beredningsunderlaget enligt regeringen lämpligen bör tas fram samordnat med underlaget om genomförandet av Europarådets konvention om förebyggande av terrorism.

Utskottet kan instämma i vad motionärerna bakom motion Ju7 har anfört såtillvida att riksdagen skulle ha haft ett ännu bättre underlag för sitt ställningstagande om ärendet hade beretts på traditionellt sätt med framtagande av förslag till svensk följdlagstiftning. Som regeringen anför i propositionen skulle en fördröjning av antagandet av rambeslutet få till följd att nya regler om terrorismbekämpning inom EU fördröjs och därmed även den förbättring av det straffrättsliga regelverket som rambeslutet förväntas medföra. Även utskottet anser därför att det är önskvärt att rambeslutet antas inom en snar framtid.

Frågan om tryck- och yttrandefrihet lyfts fram både i motion Ju7 och i motion Ju8. Utskottet delar den uppfattning som motionärerna i Ju8 ger uttryck för, att det krävs stor försiktighet när det gäller kriminalisering av handlingar som ligger nära tryck- och yttrandefrihetens område. Utskottet kan konstatera att det under förhandlingsarbetet har varit en viktig fråga för Sverige att försvara rätten för den grundlagsfästa tryck- och yttrandefriheten. Utskottet ser även positivt på att Sverige i förhandlingsarbetet har tagit initiativ till en bestämmelse (artikel 2) med innebörden att rambeslutet inte ställer krav på lagstiftningsåtgärder som på något sätt berör den särskilda regleringen i tryckfrihetsförordningen respektive yttrandefrihetsgrundlagen eller den praxis som har utvecklats i anslutning till dessa grundlagar. Gärningar som begås i ett medium som omfattas av skyddet i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen ska därför även fortsättningsvis bedömas och hanteras på det särskilda sätt som föreskrivs där. Utskottet ser vidare positivt på att det i rambeslutet (artikel 3) uttryckligen finns en möjlighet att göra lämplighetsavvägningar vid genomförandet för att säkerställa att de åtgärder som vidtas är proportionerliga.

I propositionen redogör regeringen utförligt för svensk lagstiftning på området och behovet av författningsändringar med anledning av rambeslutet. Sammanfattningsvis anför regeringen att svensk rätt till stora delar uppfyller de kriminaliseringsåtaganden som följer av rambeslutet. Utskottet anser att propositionen i dessa delar ger en både saklig och nyanserad beskrivning av rambeslutets konsekvenser för svensk räkning. Om det för att uppfylla rambeslutets krav på kriminalisering av offentlig uppmaning till terroristbrott krävs ett vidare straffansvar än vad som i dag finns i svensk lag, förutsätter utskottet att de lagändringar som föreslås inte inkräktar på tryck- eller yttrandefriheten. Utskottet anser vidare att ytterligare kriminaliseringar så långt det är möjligt med hänsyn till rambeslutet bör undvikas.

Sammantaget innebär det anförda att utskottet föreslår att riksdagen godkänner utkastet till rambeslut och avslår motionerna.

# Reservationer

Utskottets förslag till riksdagsbeslut och ställningstaganden har föranlett följande reservationer. I rubriken anges vilken punkt i utskottets förslag till riksdagsbeslut som behandlas i avsnittet.

## 1. Godkännande av utkast till rambeslut om ändring av rambeslut 2002/475/RIF om bekämpande av terrorism, punkt 1 (v, mp)

av Lena Olsson (v) och Mehmet Kaplan (mp).

### *Förslag till riksdagsbeslut*

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 1 borde ha följande lydelse:

Riksdagen avslår regeringens förslag om godkännande av det inom Europeiska unionen framförhandlade utkastet till rambeslut om ändring av rambeslut 2002/475/RIF om bekämpande av terrorism. Därmed bifaller riksdagen motion 2008/09:Ju7 och avslår proposition 2008/09:25.

### *Ställningstagande*

Vi anser att den definition av terroristbrott som finns i terroristbrottslagen för att uppfylla kraven i 2002 års rambeslut mot terrorism inte uppfyller kraven på rättssäkerhet och legalitet. Bristen på kvalitet i beslutsprocessen manifesteras på nytt då regeringen nu föreslår en utvidgning av 2002 års rambeslut utan att det har gjorts en analys av om det tidigare beslutet har varit effektivt eller haft negativa konsekvenser. I det nu föreslagna rambeslutet utvidgas 2002 års rambeslut till att omfatta tre nya kriminaliserade handlingar. En av dessa är offentlig uppmaning till terroristbrott. Rambeslutets definition av offentlig uppmaning till terroristbrott är bred och oprecis och riskerar att kriminalisera radikala åsikter. Detta står i direkt konflikt med de svenska grundlagarna. I den departementspromemoria som remitterades i ärendet uppgav regeringen att några lagstiftningsåtgärder inte torde behövas för att genomföra rambeslutet i denna del. Efter påpekande från remissinstanserna anför regeringen nu i propositionen att det inte kan uteslutas att lagändringar behövs för att uppfylla rambeslutets krav på kriminalisering. Vi anser att det är olämpligt att godkänna rambeslutet när det inte står tydligt att detsamma kan genomföras utan att införa nya kriminaliseringar som kan påverka tryck- och yttrandefriheten. Vi anser vidare att det är principiellt fel att godkänna ett rambeslut vars konsekvenser är svåra att överblicka därför att det saknas förslag till följdlagstiftning.

Enligt vår mening bör riksdagen avslå propositionen.

**2. Tryck- och yttrandefrihet, punkt 2 (s)**

av Margareta Persson (s), Elisebeht Markström (s), Karl Gustav Abramsson (s), Christer Adelsbo (s), Kerstin Haglö (s) och Maryam Yazdanfar (s).

*Förslag till riksdagsbeslut*

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 2 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen. Därmed bifaller riksdagen motion 2008/09:Ju8.

*Ställningstagande*

Vi anser att kampen mot terrorism handlar om att försvara de mänskliga fri- och rättigheterna. Det är därför viktigt att finna en balans mellan de åtgärder som tas för att bekämpa terrorism och de inskränkningar de medför. Vi anser att rambeslutets rekvisit när det gäller uppmaning till terroristbrott är problematisk eftersom det kan innebära ytterligare kriminalisering för Sveriges del på ett område som ligger nära tryck- och yttrandefriheten. Regeringen har i propositionen inte analyserat detta område tillräckligt grundligt och inte heller tydligt visat hur en kriminalisering kan ske utan att dessa rättigheter träds förnär. Vi menar att ytterligare kriminalisering bör undvikas. Regeringen bör beakta det anförda i det kommande lagstiftningsarbetet.

BILAGA 1

## Förteckning över behandlade förslag

### Propositionen

*Proposition 2008/09:25 Sveriges antagande av rambeslut om ändring av rambeslut 2002/475/RIF om bekämpande av terrorism:*

Riksdagen godkänner det inom Europeiska unionen framförhandlade utkastet till rambeslut om ändring av rambeslut 2002/475/RIF om bekämpande av terrorism.

### Följdmotionerna

*2008/09:Ju7 av Lena Olsson m.fl. (v):*

Riksdagen avslår proposition 2008/09:25 Sveriges antagande av rambeslut om ändring av rambeslut 2002/475/RIF om bekämpande av terrorism.

*2008/09:Ju8 av Thomas Bodström m.fl. (s):*

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att inte inskränka tryck- och yttrandefriheten.

BILAGA 2

# Utkast till rambeslut om ändring av rambeslut 2002/475/RIF om bekämpande av terrorism



EUROPEISKA  
UNIONENS RÅD

Bryssel den 18 juli 2008  
(OR. en)

8807/08

Interinstitutionellt ärende:  
2007/0236 (CNS)

CATS 35  
DROIPEN 40

**RÄTTSAKTER OCH ANDRA INSTRUMENT**

Ärende: Rådets rambeslut om ändring av rambeslut 2002/475/RIF om  
bekämpande av terrorism

8807/08

IR/mr

DG H 2B

SV

**Rådets rambeslut**

**av den**

**om ändring av rambeslut 2002/475/RIF  
om bekämpande av terrorism**

EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR ANTAGIT DETTA RAMBESLUT

med beaktande av fördraget om Europeiska unionen, särskilt artiklarna 29, 31.1 e och 34.2 b,

med beaktande av kommissionens förslag,

med beaktande av Europaparlamentets yttrande, och

---

i Yttrandet avgivet den ... (ännu ej offentliggjort i EUT).

---

8807/08

DG H 213

IR/mr

<sup>1</sup>  
SV

av följande skäl:

- (1) Terrorism är en av de allvarligaste kränkningarna av de universella värdena mänsklig värdighet, frihet, jämlikhet och solidaritet samt respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, på vilka Europeiska unionen är grundad. Det är också en av de grövsta formerna av angrepp på demokratin och rättsstatsprincipen, som är gemensamma för medlemsstaterna och på vilka Europeiska unionen är grundad.
- (2) Rådets rambeslut 2002/475/RIF av den 13 juni 2002 om bekämpande av terrorism utgör grunden för Europeiska unionens politik för terrorismbekämpning. Införandet av en rättslig ram som är gemensam för alla medlemsstater, och särskilt av en harmoniserad definition av terroristbrott, har gjort det möjligt att utveckla och utvidga politiken för terrorismbekämpning utan att göra avkall på respekten för grundläggande rättigheter och rättsstatsprincipen.
- (3) Hotet från terrorismen har vuxit snabbt under senare år, samtidigt som terrorismens aktivister och anhängare har ändrat sina tillvägagångssätt, bland annat genom att ersätta strukturerade och hierarkiskt uppbyggda grupper med delvis självständiga celler som är löst knutna till varandra. Dessa celler binder samman internationella nätverk och förlitar sig i allt högre utsträckning på ny teknik, särskilt Internet.

---

<sup>i</sup> EGT L 164, 22.6.2002, s. 3.

- (4) Internet utnyttjas för att inspirera och mobilisera lokala terroristnätverk och individer i Europa. Eftersom det utgör en källa till information om terrorismens medel och metoder fungerar det också som en sorts "virtuellt träningsläger". Verksamhet som syftar till att offentligt uppmana till terroristbrott eller till rekrytering och utbildning för terroristsyften har ökat kraftigt till en mycket låg kostnad och risk för de inblandade.
- (5) I Haagprogrammet för ett stärkt område med frihet, säkerhet och rättvisa, som antogs av Europeiska rådet den 5 november 2004, framhålls att ett effektivt förebyggande och bekämpande av terrorism med fullständigt beaktande av grundläggande rättigheter kräver att medlemsstaterna inte begränsar sin verksamhet till att upprätthålla sin egen säkerhet, utan även inriktar sig på hela unionens säkerhet.
- (6) I rådets och kommissionens handlingsplan för genomförande av Haagprogrammet för ett stärkt område med frihet, säkerhet och rättvisa<sup>i</sup> erinras om att det krävs en global strategi för att möta terrorismen och att medborgarnas förväntningar på unionen inte kan förbigås och att unionen heller inte får misslyckas med att uppfylla dessa förväntningar. Dessutom anges att det är nödvändigt att fokusera på olika aspekter av förebyggande, beredskap och motåtgärder för att ytterligare förbättra och, om så är nödvändigt, komplettera medlemsstaternas förmåga att bekämpa terrorism, med inriktning i första hand på rekrytering, finansiering, riskbedömning, skydd av kritiska infrastrukturer och konsekvenshantering.

---

<sup>i</sup> EUT C 198, 12.8.2005, s. 1.

- (7) Enligt detta rambeslut ska brott med anknytning till terrorism kriminaliseras som ett bidrag till det mer allmänna politiska målet att förebygga terrorism genom att minska spridningen av sådant material som kan förmå personer att utföra terroristattacker.
- (8) I Förenta nationernas säkerhetsråds resolution 1624 (2005) uppmannas stater att, i överensstämmelse med sina förpliktelser enligt internationell rätt, vidta nödvändiga och lämpliga åtgärder för att i lag förbjuda anstiftan till terroristhandlingar och förebygga sådant beteende. I FN:s generalsekreterares rapport *Uniting against terrorism: recommendations for a global counter-terrorism strategy* av den 27 april 2006 tolkas ovannämnda resolution som en grund för kriminalisering av anstiftan till terroristbrott och rekrytering, också via Internet. I FN:s globala strategi för terrorismbekämpning av den 8 september 2006 anges att FN:s medlemsstater är beslutna att undersöka hur de kan samordna insatser på internationell och regional nivå för att bekämpa terrorism i alla dess former och yttringar på Internet.
- (9) I Europarådets konvention om förebyggande av terrorism fastställs konventionsstaternas skyldighet att kriminalisera offentlig uppmaning till terroristbrott samt rekrytering och utbildning för terroristsyften, när sådana handlingar begås i strid med lag och avsiktligt.

- (10) Definitionen av terroristbrott, inklusive brott med anknytning till terroristverksamhet, bör bli föremål för ytterligare tillnärmning i alla medlemsstater, så att den täcker offentlig uppmaning till terroristbrott samt rekrytering och utbildning för terroristisytten, när sådana handlingar begås avsiktligt.
- (11) Det bör fastställas påföljder för fysiska personer som avsiktligt har begått, eller juridiska personer som är ansvariga för offentlig uppmaning till, terroristbrott, eller för rekrytering eller utbildning för terroristisytten. Dessa typer av gärningar bör bestraffas på samma sätt i alla medlemsstater, oavsett om de begås via Internet eller inte.
- (12) Eftersom målen för detta rambeslut inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna och de därför, på grund av behovet av regler som är harmoniserade på europeisk nivå, bättre kan uppnås på unionsnivå, kan unionen vidta åtgärder i enlighet med subsidiaritetsprincipen i artikel 5 i EG-fördraget till vilken det hänvisas i artikel 2 i EU-fördraget. I enlighet med proportionalitetsprincipen i artikel 5 i EG-fördraget går detta rambeslut inte utöver vad som är nödvändigt för att uppnå dessa mål.

- (13) Europeiska unionen iakttar de principer som erkänns i artikel 6.2 i fördraget om Europeiska unionen och som avspeglas i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, särskilt kapitlen II och VI. Ingenting i detta rambeslut får tolkas som om avsikten är att inskränka eller begränsa grundläggande rättigheter eller friheter, till exempel yttrandefrihet, mötesfrihet eller föreningsfrihet, rätten till skydd för privat- och familjeliv, inklusive rätten till respekt för brevhemligheten.
- (14) Offentlig uppmaning till terroristbrott samt rekrytering eller utbildning för terroristsyften är uppsåtsbrott. Därför får ingenting i detta rambeslut tolkas som om avsikten är att inskränka eller begränsa spridning av information i vetenskapligt eller akademiskt syfte eller för rapporteringsändamål. Frågan om rätten att uttrycka radikala, polemiska eller kontroversiella ståndpunkter i den offentliga debatten om känsliga politiska frågor, inklusive terrorism, faller utanför tillämpningsområdet för detta rambeslut, och i synnerhet definitionen av offentlig uppmaning till terroristbrott.
- (15) Genomförandet av en kriminalisering enligt detta rambeslut bör stå i proportion till brottets art och omständigheter, med hänsyn till de legitima mål som eftersträvas och deras nödvändighet i ett demokratiskt samhälle, och bör utesluta varje form av godtycklighet eller diskriminering.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

*Artikel 1*

*Ändringar*

Rambeslut 2002/475/RIF ska ändras på följande sätt:

1. Artikel 3 ska ersättas med följande:

*"Artikel 3*

*Brott med anknytning till terroristverksamhet*

1. I detta rambeslut gäller följande definitioner:
  - a) *offentlig uppmaning till terroristbrott*: att sprida eller på annat sätt göra ett meddelande tillgängligt för allmänheten i syfte att anstifta till något av de brott som anges i artikel 1.1 a-h, om detta handlingssätt, oavsett om det är fråga om att direkt förespråka terroristbrott eller inte, medför fara för att ett eller flera sådana brott begås.
  - b) *rekrytering för terroriststyften*: att försöka förmå en annan person att begå något av de brott som anges i artikel 1.1 a-h eller artikel 2.2.

- c) *utbildning för terroristsyften*: att tillhandahålla instruktioner för tillverkning eller användning av sprängämnen, skjutvapen, andra vapen eller skadliga eller farliga ämnen, eller instruktioner om andra speciella metoder eller tekniker, i syfte att begå något av de brott som anges i artikel 1.1 a-h och med vetskap om att de kunskaper som tillhandahålls är avsedda för detta ändamål.
2. Varje medlemsstat ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att följande uppsåtliga gärningar ska betraktas som brott med anknytning till terroristverksamhet:
- a) Offentlig uppmaning till terroristbrott.
- b) Rekrytering för terroristsyften.
- c) Utbildning för terroristsyften.
- d) Grov stöld i syfte att begå något av de brott som anges i artikel 1.1.
- e) Utpressning i syfte att begå något av de brott som anges i artikel 1.1.
- f) Upprättande av förfälskade administrativa dokument i syfte att begå något av de brott som anges i artiklarna 1.1 a-h och 2.2 b.

3. För att en gärning enligt punkt 2 ska vara straffbar behöver ett terroristbrott inte ha begåtts."
2. Artikel 4 ska ersättas med följande:

*"Artikel 4*

*Medhjälp, anstiftan och försök*

1. Varje medlemsstat ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att straffbelägga medhjälp till något av de brott som anges i artikel 1.1, 2 eller 3.
2. Varje medlemsstat ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att straffbelägga anstiftan till något av de brott som anges i artikel 1.1, 2 eller 3.2 d-f.
3. Varje medlemsstat ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att straffbelägga försök att begå något av de brott som anges i artiklarna 1.1 och 3.2 d-f, med undantag för innehav enligt artikel 1.1 f och brott enligt artikel 1.1 i.
4. Varje medlemsstat får besluta att vidta de åtgärder som är nödvändiga för att straffbelägga försök att begå något av de brott som anges i artikel 3.2 b och c."

*Artikel 2**Grundläggande principer som rör yttrandefrihet*

Detta rambeslut ska inte medföra krav på att medlemsstaterna ska vidta åtgärder som står i strid med grundläggande principer som rör yttrandefrihet, särskilt tryckfrihet och yttrandefrihet i andra medier såsom följer av konstitutionella traditioner eller regler om pressens eller andra mediers rättigheter, ansvar samt om en särskild rättegångsordning för dem, när dessa regler hör samman med fastställande eller begränsning av ansvar.

*Artikel 3**Genomförande och rapport*

1. Medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att följa bestämmelserna i detta rambeslut senast den ...\*. Vid genomförandet av detta rambeslut ska medlemsstaterna se till att kriminaliseringen står i proportion till de legitima mål som eftersträvas och som är nödvändiga i ett demokratiskt samhälle, och varje form av godtycklighet och diskriminering ska uteslutas.
2. Senast den— ' ska medlemsstaterna till rådets generalsekretariat och kommissionen överlämna texten till de bestämmelser genom vilka skyldigheterna enligt detta rambeslut införlivas med deras nationella lagstiftning. På grundval av en rapport som upprättas utifrån denna information och en rapport från kommissionen ska rådet senast den ...\*\* bedöma om medlemsstaterna har vidtagit de åtgärder som är nödvändiga för att följa detta rambeslut.

---

\*\* EUT: Två år efter det att detta rambeslut har trätt i kraft.  
EUT: Tre år efter det att detta rambeslut har trätt i kraft.

*Artikel 4*

*Ikraftträdande*

Detta rambeslut träder i kraft samma dag som det offentliggörs i *Europeiska unionens officiella tidning*.

Utfärdat i Bryssel den

*På rådets vägnar*

*Ordförande*

---

---

8807/08

IR/mr

DG H 2B