



Upptäckning av kampen mot terrorism och bättre sprängämnessäkerhet

Sammanfattning

Utskottet behandlar i detta utlåtande Europeiska kommissionens meddelande Upptäckning av kampen mot terrorism, KOM(2007) 649 slutlig och meddelande om bättre sprängämnessäkerhet, KOM(2007) 651 slutlig. När det gäller det förstnämnda meddelandet behandlas de delar som avser arbetet med EU:s strategi för kampen mot terrorism. Däremot tar utskottet inte ställning till frågor som rör förslag till rambeslut, eller ändringar i rambeslut, som också nämns i meddelandet. Rambesluten är föremål för utskottets granskning och synpunkter i annan ordning.

Utskottet konstaterar i utlåtandet att terrorism är ett fenomen av internationell och gränsöverskridande natur och att en gemensam bas, som delas av alla medlemsstater, underlättar arbetet mot terrorism på internationell nivå. Det finns enligt utskottet ett mervärde i att på EU-nivå samarbeta kring frågan om bekämpande av terrorism. Utskottet ser positivt på att arbetet med EU:s strategi för kampen mot terrorism utvecklas på sätt som beskrivs i meddelandet. Samtidigt understryker utskottet vikten av att det vid varje enskild åtgärd som föreslås måste säkerställas att de mänskliga rättigheterna och rättsstatsprincipen liksom de grundlagsfästa fri- och rättigheterna respekteras. I kommissionens meddelande om en upptäckning av terrorism nämns bl.a. säkerhet i stadstrafik. Utskottet vill betona att de åtgärder som vidtas måste stå i proportion till de mål som ska uppnås, såväl på detta område som på andra. Det gäller att åstadkomma säkerhetshöjande åtgärder som inte upplevs som onödiga eller inskränkande på ett omotiverat sätt för medborgarna. Kampen mot terrorism måste föras på ett sätt som hör hemma i ett öppet, demokratiskt och rättssäkert samhälle.

När det gäller meddelandet om bättre sprängämnessäkerhet ser utskottet ett värde i ett tätare praktiskt samarbete mellan medlemsstaterna och stöder flera av de föreslagna åtgärderna i handlingsplanen. Samtidigt pekar utskottet på att det kommer att krävas en noggrann analys och omfattande samordning av olika intressen till följd av handlingsplanens komplexitet och övergripande karaktär.

I ärendet finns en motivreservat (v, mp).

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Ärendet och dess beredning	4
Dokumentens huvudsakliga innehåll	4
Upptrappning av kampen mot terrorism	4
Bättre sprängämnessäkerhet	5
Utskottets granskning	7
Faktapromemoria, m.m.	7
Försvarsutskottets yttrande	7
Utskottets ställningstagande	8
Reservation	9
Upptrappning av kampen mot terrorism och bättre sprängämnessäkerhet – motiveringen (v, mp)	9
<i>Bilaga 1</i>	
Förteckning över behandlade förslag	10
<i>Bilaga 2</i>	
Yttrande från försvarsutskottet	11

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Upptrappning av kampen mot terrorism och bättre sprängämnessäkerhet

Riksdagen lägger utlåtandet till handlingarna.

Reservation (v, mp) – motiveringen

Stockholm den 6 maj 2008

På justitieutskottets vägnar

Thomas Bodström

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Thomas Bodström (s), Inger Davidson (kd), Krister Hammarbergh (m), Elisebeht Markström (s), Cecilia Wigström i Göteborg (fp), Karl Gustav Abramsson (s), Inge Garstedt (m), Christer Adelsbo (s), Helena Bouveng (m), Lena Olsson (v), Kerstin Haglö (s), Otto von Arnold (kd), Mehmet Kaplan (mp), Anders Hansson (m), Maryam Yazdanfar (s), Fredrik Schulte (m) och Karin Nilsson (c).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

Kammaren har i enlighet med 10 kap. 4 § riksdagsordningen hänvisat kommissionens meddelande Upptrappning av kampen mot terrorism, KOM (2007) 649 slutlig, samt kommissionens meddelande om bättre sprängämnessäkerhet, KOM(2007) 651 slutlig, till justitiekommittén för granskning och skriftligt utlåtande.

En faktagrupp om meddelandet om bättre sprängämnessäkerhet har inkommit till riksdagen från Regeringskansliet (2007/08:FPM47).

Justitiekommittén har berett försvarsutskottet tillfälle att avge yttrande över kommissionens meddelande om sprängämnessäkerhet. Försvarsutskottet har den 8 april 2008 avgett ett sådant yttrande.

Dokumentens huvudsakliga innehåll

Upptrappning av kampen mot terrorism

I meddelandet redogör kommissionen för den hotbild som finns samt för bakgrunden till EU:s insatser mot terrorism och de huvudsakliga åtgärder som har vidtagits. Kommissionen uttalar att terrorism måste bekämpas med full respekt för de grundläggande fri- och rättigheterna. Det är inom denna ram som nödvändiga och lagliga säkerhetsåtgärder bör tas fram. Enligt kommissionen brukar terroristhot bemötas nationellt, trots att dagens hot är internationella.

Insatserna på EU-nivå kompletterar det övriga arbetet och bygger på att förebygga, skydda, förfölja och agera mot potentiella attacker. Dessa fyra byggstenar utgör grunden för EU:s strategi för kampen mot terrorism som antogs år 2001 och senast uppdaterades i december 2005. Handlingsplanen för strategin uppdaterades under våren 2007.

Enligt EU:s strategi för kampen mot terrorism är nyckelåtgärderna bl.a. att *stoppa radikaliserings i förening med ökat våld*. När det gäller denna fråga utarbetar kommissionen en politik för att kunna identifiera och hantera faktorer som bidrar till detta. Arbetet bedrivs inom ramen för EU:s särskilda strategi och handlingsplan för att bekämpa radikaliserings. EU fastställer inom området *skydd av kritisk infrastruktur* miniminormer för säkerhet för att så långt som möjligt undanröja svaga och sårbara punkter. Rådet diskuterar förslag till en allmän ram för skydd av kritisk infrastruktur. EU har även inrättat en särskild arbetsgrupp för experter på säkerhet i stadstrafik. Kommissionen pekar, när det gäller *informationsutbyte*, på att tele- och Internetoperatörer är skyldiga att registrera vissa uppgifter enligt direktivet om lagring av uppgifter. Vidare nämner kommissionen möjligheterna till informationsutbyte enligt Prümfördraget och informationssystemet

för viseringar. En grönbok om bioberedskap som rör området *kemiska, biologiska, radiologiska och nukleära vapen (CBRN)* antogs i juli 2007. Kommissionen kommer att lägga fram ett paket med förslag om kemiska, biologiska, radiologiska och nukleära vapen i början av år 2009. När det gäller *spårningsmetoder* offentliggjordes en grönbok om detektionstekniker år 2006. I syfte att *strypa terroristernas finansiering* fortsätter kommissionen att arbeta tillsammans med medlemsstaterna för att frysa eller beslagta tillgångar och vinning av brott. Vidare vill kommissionen fastställa gemensamma miniminormer för utbildning av ekobrottsutredare och främja samarbete mellan finansunderrättelseenheter på EU-nivå. Kommissionen lämnar ekonomiskt stöd till organisationer som företräder *terrorismens offer*. Inom området *forskning och teknisk utveckling* startade kommissionen år 2004 en treårig förberedande åtgärd på området säkerhetsforskning, vilken hade tre årsbudgetar på vardera 15 miljoner euro. Via denna åtgärd har 39 projekt finansierats. Vidare har ett forum för europeisk säkerhetsforskning och innovation inrättats.

I meddelandet presenterar kommissionen ett nytt paket med förslag för upptrappning av kampen mot terrorism. Enligt kommissionen ska detta förbättra säkerheten i EU och hantera terrorhoten genom att ta itu med dem som stöder terrorism, till vilket hänförs föreslagna ändringar i rambeslutet om terrorism, vidta konkreta åtgärder mot användning av sprängämnen, inrätta ett europeiskt system för utbyte av passageraruppgifter samt rapport om genomförandet av rambeslutet om terrorism.

Sammanfattningsvis anser kommissionen att arbetet på EU-nivå bör fortsätta. EU ger ett mervärde genom att stödja medlemsstaterna och hantera gränsöverskridande frågor samtidigt som det är medlemsstaterna som har det yttersta ansvaret för att skydda sina medborgare. Säkerhetspolitiken ska både skydda unionsmedborgarna och följa grundläggande fri- och rättigheter.

Bättre sprängämnessäkerhet

En expertgrupp för sprängämnessäkerhet lade i juni 2007 fram en rapport med åtgärdsrekommendationer för ökad sprängämnessäkerhet i EU. Utifrån rapporten har kommissionen utarbetat en handlingsplan med förslag till 47 åtgärder.

Handlingsplanens strategiska syfte är att bekämpa terroristernas användning av spränganordningar inom EU. Planen bygger till stora delar på samarbete mellan den offentliga och den privata sektorn.

De föreslagna åtgärderna är uppdelade på fyra områden. För det första nämns *övergripande åtgärder*, av vilka de främsta övergripande prioriteringarna är att förbättra utbytet av aktuell information bl.a. genom ett system för tidig varning om sprängämnen och ett europeiskt bombdatasystem samt bästa metoder för att främja sprängämnesrelaterad forskning. Det andra området utgörs av *förebyggande åtgärder* där ökad medvetenhet om

prekursorer hos personal och ökad kontroll av sprängämnen och pyrotekniska artiklar som finns på marknaden nämns bland de viktigaste prioriteringarna. *Detektion* utgör det tredje området och där nämns som prioriterat utvecklingen av minimistandarder för detektion och utveckling av system för certifiering, testning och provning av sprängämnesdetektionssystem i EU. Det fjärde, och sista, området är *beredskap och åtgärder* där utvecklingen av utvärderingssystem för hot utgör en av de viktigaste prioriteringarna liksom utvecklingen av specifik förberedelse inför och specifika reaktionsåtgärder för terroristhot som omfattar sprängämnen.

Utskottets granskning

Faktapromemoria, m.m.

Inom Regeringskansliet har det utarbetats en faktapromemoria (2007/08: FPM47) med anledning av meddelandet om bättre sprängämnessäkerhet. I faktapromemorian anförs som regeringens ståndpunkt att kampen mot terrorism är ett viktigt område för Sverige. Det pågår ett ständigt arbete genom lagstiftning och åtgärder av olika slag 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.

Vidare framhålls att kampen mot terrorism måste föras på ett sätt som hör hemma i ett öppet, demokratiskt och rättssäkert samhälle. Åtgärder som vidtas måste respektera de mänskliga rättigheterna och rättsstatsprincipen samt ta hänsyn till utövandet av grundlagsfästa fri- och rättigheter såsom t.ex. yttrandefriheten och även till de särskilda principer som följer av den särskilda grundlagsregleringen av tryck- och yttrandefriheten. Regeringen ser ett värde i ett tätare praktiskt samarbete mellan medlemsstaterna och stöder flera av de föreslagna åtgärderna i handlingsplanen. Inför förhandlingarna kommer det dock att krävas en noggrann analys och omfattande samordning av olika intressen till följd av handlingsplanens komplexitet och övergripande karaktär.

EU:s handlingsplan för bättre sprängämnessäkerhet antogs av rådet för rättsliga och inrikes frågor samt räddningstjänst den 18 april 2008. Det femtiotal förslag som planen innehåller väntas förhandlas de närmaste åren.

Försvarsutskottets yttrande

Frågor kring sprängämnen och sprängämnessäkerhet faller i huvudsak under försvarsutskottets beredningsområde. Mot den bakgrunden har justitieutskottet berett försvarsutskottet tillfälle att avge yttrande över meddelandet om bättre sprängämnessäkerhet. Försvarsutskottet har avgett yttrande i protokollsform (se försvarsutskottets sammanträdesprotokoll 2007/08:29).

I sitt yttrande anför försvarsutskottet att det är angeläget att Sverige aktivt agerar för att förebygga att brott begås med hjälp av explosiva varor. Svenska bestämmelser om hantering m.m. av explosiva varor finns i lagen (1988:868) om brandfarliga och explosiva varor och i förordningen (1988:1145) om brandfarliga och explosiva varor. Lagen innehåller i huvudsak övergripande säkerhetsbestämmelser och bemyndiganden. I yttrandet redogör försvarsutskottet vidare för de internationella konventioner som gäl-

ler på området samt för de svenska lagstiftningsåtgärder som har vidtagits med anledning av det internationella samarbetet. Avslutningsvis redovisar försvarsutskottet att utskottet har erfarit att det pågår en översyn av lagen (1988:868) om brandfarliga och explosiva varor. En proposition beräknas överlämnas till riksdagen under hösten 2008. Riksdagen får sålunda inom kort återkomma till hithörande frågor och därvid ta ställning till om några ytterligare författningsändringar är nödvändiga för att få en bättre sprängämnessäkerhet för att förhindra terrorism och annan brottslig befattningsmed sprängämnen.

Försvarsutskottets yttrande i dess helhet återfinns i bilaga 2.

Utskottets ställningstagande

I detta utlåtande behandlar utskottet kommissionens meddelande om upptrappning av kampen mot terrorism i de delar meddelandet avser arbetet med EU:s strategi. Däremot tar utskottet inte ställning till frågor som rör de förslag till rambeslut, eller ändringar i rambeslut, som också nämns i meddelandet. Rambesluten är föremål för utskottets granskning och synpunkter i annan ordning.

Utskottet konstaterar att terrorism är ett fenomen av internationell och gränsöverskridande natur och att en gemensam bas, som delas av alla medlemsstater, underlättar arbetet mot terrorism på internationell nivå. Det finns, enligt utskottets mening, ett mervärde i att på EU-nivå samarbeta kring frågan om bekämpande av terrorism.

Utskottet ser positivt på att arbetet med EU:s strategi för kampen mot terrorism utvecklas på sätt som beskrivs i meddelandet. Samtidigt understryker utskottet vikten av att det vid varje enskild åtgärd som föreslås måste säkerställas att de mänskliga rättigheterna och rättsstatsprincipen liksom de grundlagsfästa fri- och rättigheterna respekteras. I kommissionens meddelande om en upptrappning av terrorism nämns bl.a. säkerhet i stads trafik. Utskottet vill betona att de åtgärder som vidtas måste stå i proportion till de mål som ska uppnås, såväl på detta område som på andra. Det gäller att åstadkomma säkerhetshöjande åtgärder som inte upplevs som onödiga eller inskränkande på ett omotiverat sätt för medborgarna. Kampen mot terrorism måste föras på ett sätt som hör hemma i ett öppet, demokratiskt och rättssäkert samhälle.

När det gäller meddelandet om bättre sprängämnessäkerhet ser utskottet, liksom regeringen, ett värde i ett tätare praktiskt samarbete mellan medlemsstaterna och stöder flera av de föreslagna åtgärderna i handlingsplanen. Utskottet delar vidare regeringens bedömning att det inför förhandlingarna kommer att krävas en noggrann analys och omfattande samordning av olika intressen till följd av handlingsplanens komplexitet och övergripande karaktär.

Reservation

Utskottets förslag till riksdagsbeslut och ställningstaganden har föranlett följande reservation.

Upptäckning av kampen mot terrorism och bättre sprängämnessäkerhet – motiveringen (v, mp)

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

Vi har inte några invändningar mot sådana former av praktiskt samarbete som kan utföras mellan medlemsstater inom EU genom t.ex. handlingsplanen om sprängämnessäkerhet. Däremot anser vi inte att bekämpandet av terrorism bör regleras på EU-nivå eftersom det inte tillför något mervärde. Mot den bakgrunden vill vi – även om detta inte är föremål för granskning i detta ärende – ta tillfället i akt att framföra att vi motsatt oss ändringarna i rambeslutet om terrorism och ställer oss avvisande till att inrätta ett europeiskt system för utbyte av passageraruppgifter. Dessa förslag är alltför långtgående och ingripande i förhållande till de mål som ska uppnås. Inte heller finns det garantier för att förslagen respekterar mänskliga rättigheter och utövandet av grundlagsfästa fri- och rättigheter, såsom yttrande- och föreningsfrihet.

BILAGA 1

Förteckning över behandlade förslag

- 1. Europeiska kommissionens meddelande till Europaparlamentet och rådet Upptrappning av kampen mot terrorism, KOM(2007) 649 slutlig.*
- 2. Europeiska kommissionens meddelande om bättre sprängämnessäkerhet KOM(2007) 651 slutlig.*

BILAGA 2

Yttrande från försvarsutskottet

FÖRSVARsutskottet

Utdrag ur UTSKOTTSSAMMANTRÄDE 2007/08:9
PROTOKOLLDATUM 2007-04-08
TID 11.00-12.40
NÄRVARANDE Se bilaga 1

§ 6 Överläggning om yttrande till JuU

Behandlades underlag till yttrande till justitieutskottet angående kommissionens meddelande om bättre sprängämnessäkerhet, KOM(2007) 651 slutlig.

Utskottet beslutade att justera ärendet med detsamma. Yttrande till JuU *justeras*. Yttrandet bifogas protokollet, se bilaga 2.

Denna paragraf förklaras omedelbart justerad.

Vid protokollet


Satu Saariniemi

Justeras 2007-04-08

Rätt utdraget intygar: Satu Saariniemi

FÖRSVARSKOTTET

YTTRANDE

Bilaga 2
till protokoll
2007/08:29

Försvarskottet anser det angeläget att Sverige aktivt agerar sig för att förebygga att brott begås med hjälp av explosiva varor.

Svenska bestämmelser om hantering m.m. av explosiva varor finns i lagen (1988:868) om brandfarliga och explosiva varor och i förordningen (1988:1145) om brandfarliga och explosiva varor. Lagen innehåller i huvudsak övergripande säkerhetsbestämmelser och bemyndiganden.

Det internationella samarbetet mot terrorism har utmärkts av en strävan att åstadkomma konventioner med global räckvidd. Av olika skäl har det hittills inte varit möjligt att utarbeta en övergripande konvention mot terrorism. I stället har speciella konventioner utarbetats alltefter de olika uttryck som terrorismen har tagit sig genom åren. För närvarande har det internationella samfundet utarbetat 13 globala konventioner och protokoll i syfte att motverka olika yttringar av terrorism. En av dessa konventioner är *konventionen om märkning av plastiska sprängämnen*.

Konventionens syfte – att begränsa olaglig spridning av sprängämnen – har stor betydelse för luftfartsskyddet, men naturligtvis också för skyddet mot terrorism i andra sammanhang.

Detta syfte stämmer väl med det syfte som lagen om brandfarliga och explosiva varor har, nämligen att förhindra icke avsedda explosioner och att förebygga och begränsa skador på liv, hälsa, miljö eller egendom genom explosion vid hantering av explosiva varor.

Sverige har den 1 april 2007 tillträtt konventionen om märkning av plastiska sprängämnen

Lagen om brandfarliga och explosiva varor har därför kompletterats (prop. 2006/07:22, bet. 2006/07:FöU3) med bestämmelser och bemyndiganden om att *plastiska sprängämnen ska vara försedda med föreskrivna spårämnen* för att på så sätt säkerställa Sveriges förpliktelse enligt konventionen.

Konventionen innehåller inte några krav på nationella sanktionsbestämmelser. Regeringen föreslog emellertid i prop. 2006/07:22 att det ska införas en straffbestämmelse med böter i straffskalan för all hantering, inklusive in- och utförelse, av plastiska sprängämnen som inte är märkta på föreskrivet sätt. Utskottet ansåg, i likhet med regeringen, att det saknas anledning att se annorlunda på överträdelser av de aktualiserade bestämmelserna än på överträdelser av bestämmelserna om tillståndspflicht för innehav av explosiva varor i lagen om brandfarliga och explosiva varor.

Ett av huvudsyftena med konventionen är att säkerställa att plastiska sprängämnen markeras med spårämnen så att de kan upptäckas vid kontroll. För att de nämnda syftena ska kunna uppnås, var det enligt utskottets mening absolut nödvändigt att införa ett straffsanktionerat förbud mot *hantering av omärkta plastiska sprängämnen*.

FÖRSVARSKOTTET

YTTRANDE

Bilaga 2
till protokoll
2007/08:29

Enligt vad försvarskottet erfarit pågår en översyn av lagen (1988:868) om brandfarliga och explosiva varor. En proposition beräknas överlämnas till riksdagen under hösten 2008. Riksdagen får sålunda inom kort återkomma till hithörande frågor och därvid ta ställning till om några ytterligare författningsändringar är nödvändiga för att få en bättre sprängämnessäkerhet för att förhindra terrorism och annan brottslig befattningsmed sprängämnen.