



## Direktiv om bekämpande av terrorism 2015/16:FPM33

---

Justitiedepartementet

2016-01-11

### Dokumentbeteckning

KOM (2015) 625

Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om bekämpande av terrorism och om ersättande av rådets rambeslut 2002/475/RIF om bekämpande av terrorism

### Sammanfattning

Förslaget handlar om bekämpande av terrorism. Syftet är att fastställa minimiregler rörande definitioner av straffbara gärningar samt påföljder och sanktioner på området för terroristbrott, brott med anknytning till en terroristgrupp och brott med anknytning till terroristverksamhet, samt särskilda åtgärder för skydd av och hjälp till offer för terrorism. Direktivet ska ersätta rambeslut 2002/475/RIF om bekämpande av terrorism.

Förslaget innehåller regler om bl.a.

- brottsdefinitioner om terroristbrott, brott med anknytning till en terroristgrupp och brott med anknytning till terroristverksamhet,
- påföljder,
- ansvar och sanktioner för juridiska personer,
- jurisdiktion, samt
- skydd av, stöd till och rättigheter för offer för terrorism.

Regeringen välkomnar förslaget. Det är dock viktigt att bevaka att direktivet utformas så att det inte kommer i konflikt med svensk grundlag och andra internationella åtaganden. Vidare bör det bevakas att grundläggande straffrättsliga principer upprätthålls och att bestämmelserna i övrigt får en rimlig utformning och räckvidd. Förslaget innehåller långtgående bestämmelser om bl.a. kriminalisering av finansiering av terrorism och rätt till vissa kostnadsfria stödtjänster till offer för terrorism.

Med beaktande av det övergripande intresset att bekämpa terrorism finner regeringen att förslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen.

## 1.1 Ärendets bakgrund

Rådet antog den 13 juni 2002 rambeslut 2002/475/RIF om bekämpande av terrorism. Rambeslutet ändrades genom rådets rambeslut 2008/919/RIF av den 28 november 2008 om ändring av rambeslut 2002/475/RIF om bekämpande av terrorism. Det föreslagna direktivet är avsett att ersätta rambeslutet i förhållande till de medlemsstater som blir bundna av direktivet.

Den 24 september 2014 antog Förenta nationernas (FN) säkerhetsråd resolution 2178 (2014) med åtgärder mot s.k. utländska terroriststridande. Resolutionen är antagen i enlighet med kapitel VII i FN-stadgan och därmed folkrättsligt bindande för medlemsstaterna.

Den 19 maj 2015 antogs ett tilläggsprotokoll till Europarådets konvention om förebyggande av terrorism som ska bidra till att resolutionen genomförs på ett likartat sätt i Europarådets medlemsstater.

I Financial Action Task Forces (FATF) rekommendation nummer 5 behandlas kriminalisering av finansiering av terrorism.

Direktivförslaget innehåller bestämmelser med ursprung i rambeslutet om bekämpande av terrorism och bestämmelser som syftar till att genomföra tilläggsprotokollet till Europarådskonventionen och FATF:s rekommendation 5 om finansiering av terrorism. Därutöver innehåller direktivförslaget bestämmelser som innebär krav på ytterligare kriminalisering och som går längre än gällande internationella regelverk, framför allt när det gäller försök till och finansiering av olika brott. Direktivet innehåller också bestämmelser om skydd och stöd till offer för terrorism som går längre än vad som följer av Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/29/EU om fastställande av miniminormer för brottsoffers rättigheter och stöd till och skydd av dem (brottsofferdirektivet).

Kommissionen presenterade direktivförslaget den 3 december 2015.

## 1.2 Förslagets innehåll

Direktivförslaget innehåller huvudsakligen bestämmelser om kriminalisering, se artiklarna 3–14 och 16. Samtliga krav på kriminalisering avser uppsåtliga gärningar. Vidare finns bestämmelser bl.a. om påföljder (artikel 17), ansvar och sanktioner för juridiska personer (artiklarna 19 och 20), domsrätt m.m. (artikel 21) samt brottsofferfrågor (artiklarna 22 och 23).

### 1.2.1 Syfte och definitioner

I *artikel 1* anges det övergripande syftet med direktivet: att fastställa minimiregler rörande definitioner av straffbara gärningar samt påföljder och sanktioner på området för terroristbrott, brott med anknytning till en

*Artikel 2* innehåller definitioner.

### **1.2.2 Terroristbrott och brott med anknytning till en terroristgrupp**

Enligt *artikel 3*, som motsvarar artikel 1 i rambeslutet om bekämpande av terrorism, ska varje medlemsstat säkerställa att vissa uppsåtliga gärningar, vilka genom sin art eller sitt sammanhang allvarligt kan skada ett land eller en internationell organisation, definieras som terroristbrott när de begås i ett eller flera av följande syften:

- a) Injaga allvarlig fruktan hos en befolkning.
- b) Otillbörligen tvinga en stat eller en internationell organisation att utföra eller att avstå från att utföra en viss handling.
- c) Allvarligt destabilisera eller förstöra ett lands eller en internationell organisations grundläggande politiska, konstitutionella, ekonomiska eller sociala strukturer.

De gärningar som avses i artikeln är bl.a. angrepp mot en persons liv som kan leda till döden, allvarliga angrepp på en persons fysiska integritet, människorov eller tagande av gisslan, förorsakande av omfattande förstörelse av en statlig eller annan offentlig anläggning, kapning av luftfartyg, fartyg eller andra allmänna transportmedel eller godstransportmedel och hot om att utföra någon av de gärningar som anges i artikeln.

*Artikel 4*, som motsvarar artikel 2 i rambeslutet, behandlar brott med anknytning till en terroristgrupp. Enligt artikeln ska medlemsstaterna se till att det är straffbart a) att leda en terroristgrupp och b) att delta i en terroristgrupps verksamhet med vetskap om att deltagandet kommer att bidra till gruppens brottsliga verksamhet.

### **1.2.3 Brotts med anknytning till terroristverksamhet**

Enligt *artiklarna 5–7* ska medlemsstaterna kriminalisera offentlig uppmaning till terroristbrott, rekrytering för terroristsyften och tillhandahållande av utbildning för terroristsyften. Artiklarna motsvarar bestämmelser i artikel 3 i rambeslutet om bekämpande av terrorism i dess lydelse efter 2008 års ändringar. Till skillnad från 2008 års rambeslut innehåller direktivförslaget dock inte någon undantagsregel som begränsar bestämmelsernas räckvidd när det gäller grundläggande principer som rör yttrandefrihet. (Som framgår i avsnitt 1.3 får detta för svenskt vidkommande betydelse i fråga om artikel 5.)

Enligt *artiklarna 8–11*, som saknar motsvarighet i gällande EU-rätt, ska medlemsstaterna kriminalisera mottagande av utbildning för terroristsyften,

utlandsresor för terroristis syften, organisering eller annat underlättande av utlandsresor för terroristis syften samt finansiering av terrorism.

2015/16:FPM33

Enligt *artiklarna 12–14*, som motsvarar bestämmelser i artikel 3 i rambeslutet om bekämpande av terrorism, ska medlemsstaterna kriminalisera grov stöld, utpressning och förfalskning om brotten begås i syfte att utföra något av de brott som anges i artikel 3 eller, när det gäller förfalskning, vissa brott enligt artiklarna 3 och 4.

#### **1.2.4 Allmänna bestämmelser om terroristbrott, brott med anknytning till en terroristgrupp och brott med anknytning till terroristverksamhet**

Enligt *artikel 15* ska det för att en gärning som avses i artiklarna 4–14 ska vara straffbar inte vara nödvändigt att ett terroristbrott faktiskt har begåtts. Det ska inte heller vara nödvändigt att fastställa en koppling till ett specifikt terroristbrott eller, vad gäller de brott som avses i artiklarna 9–11, till specifika brott med anknytning till terroristverksamhet.

*Artikel 16* anger i vilka fall *medhjälp, anstiftan och försök* till direktivets brott ska kriminaliseras. Medhjälp ska kriminaliseras i förhållande till de brott som avses i artiklarna 3–8 och 11–14, anstiftan i förhållande till de brott som avses i artiklarna 3–14 och försök i förhållande till de brott som avses i artiklarna 3, 6, 7, 9 och 11–14, med undantag för vissa brott enligt artikel 3.

*Artikel 17* innehåller bestämmelser om påföljder. Generellt förpliktas staterna att belägga brott enligt artiklarna 3–14 och 16 med effektiva, proportionella och avskräckande straffrättsliga påföljder som kan medföra utlämning. Vidare ska terroristbrott samt medhjälp, anstiftan och försök till terroristbrott beläggas med strängare straff än vad som hade varit fallet om något terroristis syfte med gärningen inte hade förelegat, utom då de föreskrivna påföljderna redan är de maximistraff som kan dömas ut enligt nationell lag. Det krävs ett frihetsstraff med ett maximistraff på minst femton år för det brott som avses i artikel 4 a och på minst åtta år för de brott som avses i artikel 4 b. Om ett terroristbrott begås av en person som leder en terroristgrupp, enligt vad som avses i artikel 4 a, ska maximistraffet vara minst åtta år.

*Artikel 18*, om förmildrande omständigheter, anger att medlemsstaterna får säkerställa att de påföljder som avses i artikel 17 kan lindras i vissa fall.

*Artiklarna 19 och 20* innehåller bestämmelser om ansvar och sanktioner för juridiska personer. Bestämmelserna förpliktat medlemsstaterna att se till att juridiska personer kan hållas ansvariga för brott enligt artiklarna 3–14 och 16 samt att det finns effektiva, proportionella och avskräckande sanktioner som innefattar bötesstraff eller administrativa avgifter.

*Artikel 21* innehåller bestämmelser om domsrätt och lagföring. Av artikeln följer bl.a. att medlemsstaterna ska se till att de har domsrätt beträffande de brott som avses i artiklarna 3–14 och 16 i följande fall:

- a) Brottet har begåtts helt eller delvis inom dess territorium.
- b) Brottet har begåtts ombord på ett fartyg som för medlemsstatens flagg eller ett luftfartyg registrerat i medlemsstaten.
- c) Gärningsmannen är medborgare eller bosatt i medlemsstaten.
- d) Gärningsmannen tillhandahåller utbildning för terroristsyften enligt vad som avses i artikel 7 för medborgare eller bosatta i medlemsstaten.
- e) Brottet har begåtts till förmån för en juridisk person som är etablerad inom dess territorium.
- f) Brottet har begåtts mot den berörda medlemsstatens institutioner eller befolkning, eller mot en eller ett av EU:s institutioner, organ eller byråer som har sitt säte i den medlemsstaten.

#### **1.2.5 Bestämmelser om skydd av, stöd till och rättigheter för offer för terrorism**

Enligt *artikel 22* ska det för utredning av eller lagföring för direktivets brott inte krävas en anmälan eller en anklagelse, åtminstone inte om gärningarna begåtts på medlemsstatens territorium. Vidare anges att medlemsstaterna ska säkerställa att särskilda tjänster för hjälp och stöd till offer för terrorism finns inrättade. Sådana tjänster ska ha den nödvändiga kapaciteten och organisatoriska strukturen för att tillhandahålla hjälp och stöd till dessa offer omedelbart efter en attack och så länge det är nödvändigt därefter, i enlighet med varje offers specifika behov. Tjänsterna ska vara konfidentiella, kostnadsfria och lättillgängliga för alla offer för terrorism. De ska särskilt omfatta emotionellt och psykologiskt stöd, såsom traumastöd och traumarådgivning, samt rådgivning och information om relevanta rättsliga, praktiska eller ekonomiska frågor.

*Artikel 23* behandlar samarbete mellan medlemsstaternas behöriga myndigheter för att säkerställa att offer för terrorism som är bosatta i en annan medlemsstat än den där terroristbrottet begicks ges tillgång till information, särskilt information om offrens rättigheter, tillgängliga stödtjänster och befintliga ordningar för ersättning. Vidare anger artikeln att medlemsstaterna ska säkerställa att alla offer för terrorism har tillgång till de tjänster för hjälp och stöd som föreskrivs i artikel 22 i den medlemsstat i vilken de är bosatta, även om terroristbrottet begicks i en annan medlemsstat.

#### **1.2.6 Slutbestämmelser**

*Artiklarna 24–28* innehåller slutbestämmelser som bl.a. behandlar ersättande av rambeslutet om bekämpande av terrorism. Av *artikel 25* framgår att medlemsstaterna ska ha genomfört direktivet inom tolv månader från antagandet.

Brotten i *artiklarna 3, 4 och 12–14* i direktivförslaget har sitt ursprung i 2002 års rambeslut om bekämpande av terrorism. Rambeslutet har genomförts i svensk rätt genom lagen (2003:148) om straff för terroristbrott samt genom vissa ändringar i befintlig lagstiftning, bl.a. i brottsbalken (se prop. 2002/03:38). Artiklarna bedöms inte kräva några lagändringar.

Detsamma gäller som utgångspunkt brotten i *artiklarna 5–7*. De tillkom genom 2008 års ändringar i rambeslutet, som har genomförts bl.a. genom lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet (se prop. 2009/10:78). En viktig skillnad mellan direktivförslaget och 2008 års ändringsrambeslut är dock att direktivförslaget inte innehåller någon motsvarighet till rambeslutets bestämmelse om grundläggande principer som rör yttrandefrihet, där det anges att rambeslutet inte ska 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. Avsaknaden av en sådan skrivning innebär att bestämmelsen om offentlig uppmaning till terroristbrott (artikel 5) riskerar att komma i konflikt med regler om ensamansvar i 8 kap. tryckfrihetsförordningen och 6 kap. yttrandefrihetsgrundlagen när det är fråga om yttranden i medier som omfattas av dessa grundlagar.

Brotten i *artiklarna 8–11* saknar motsvarighet i EU-rätten. Lagstiftningsbehovet bedöms till stor del tillgodoses genom förslagen i propositionen Ett särskilt straffansvar för resor i terrorismsyfte (prop. 2015/16:78). Direktivförslagets reglering synes dock i vissa avseenden gå längre än nuvarande och föreslagna svensk lagstiftning, bl.a. när det gäller finansiering av terrorism (artikel 11). Vidare kräver bestämmelsen om utlandsresor för terroristsyften (artikel 9) kriminalisering av resor bl.a. till den stat där gärningsmannen är medborgare. Den går i detta avseende längre än den föreslagna svenska straffbestämmelsen i 5 b § lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet, liksom motsvarande bestämmelser i FN:s säkerhetsråds resolution 2178 (2014) och tilläggsprotokollet till Europarådets konvention om förebyggande av terrorism. Till den del artikeln kräver att straffansvaret ska träffa svenska medborgares resor till Sverige skulle den kunna komma i konflikt med dels artikel 3.2 i Europakonventionens fjärde tilläggsprotokoll (som anger att ingen får förvägras rätten att resa in i den stat som han är medborgare i), dels 2 kap. 7 § regeringsformen (som anger att ingen svensk medborgare får hindras att resa in i riket).

Kraven på kriminalisering av försök till brott i *artikel 16* saknar till viss del motsvarighet i gällande rätt. Även vissa av de grunder för domsrätt som anges i *artikel 21* kräver ny lagstiftning. *Artiklarna 22 och 23*, som innehåller skrivningar om brottsoffers rätt till kostnadsfria tjänster som bl.a.

## 1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Kommissionen har angett att förslaget inte har några omedelbara konsekvenser för EU:s budget.

Det är inte möjligt att i nuläget närmare bedöma eventuella budgetära konsekvenser. Utgångspunkten är dock att eventuella sådana konsekvenser, såväl nationella som inom EU, ska finansieras inom befintlig budgetram.

## 2 Ståndpunkter

### 2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Internationell samverkan är en förutsättning för framgång med att bekämpa terrorism och samarbetet inom EU är av central betydelse. Sverige kan därför välkomna förslaget. Det är dock viktigt att bevaka att direktivet utformas så att det inte kommer i konflikt med svensk grundlag och andra internationella åtaganden. Vidare bör det bevakas att grundläggande straffrättsliga principer upprätthålls och att bestämmelserna i övrigt får en rimlig utformning och räckvidd. Förslaget innehåller långtgående bestämmelser om bl.a. kriminalisering av finansiering av terrorism och rätt till vissa kostnadsfria stödtjänster till offer för terrorism.

### 2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Det finns ännu inte några officiella ståndpunkter från medlemsstaterna. Det bedöms dock att kommissionens förslag i huvudsak kommer att välkomnas av de flesta medlemsstater.

### 2.3 Institutionernas ståndpunkter

Europaparlamentets ståndpunkt är ännu inte känd.

### 2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget har inte remitterats.

## 3 Förslagets förutsättningar

### 3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Förslaget grundar sig på artiklarna 83.1 och 82.2 c i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Det ska antas i enlighet med det

### 3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Kommissionen bedömer att förslaget är förenligt med subsidiaritets- respektive proportionalitetsprincipen.

När det gäller *subsidiaritet* anför kommissionen i huvudsak följande.

FN:s säkerhetsråds resolution 2178 (2014) är bindande för FN:s medlemsstater. EU:s medlemsstater har redan börjat se över sina rättsliga ramar och har i vissa fall antagit nya åtgärder för att säkerställa överensstämmelse med resolutionen. Tilläggsprotokollet till Europarådets konvention om förebyggande av terrorism genomför den del av resolutionen som rör kriminalisering av utlandsresor för terroristsyften. Genom att underteckna tilläggsprotokollet den 22 oktober 2015 uttryckte EU sin vilja att ingå tilläggsprotokollet. Ett ingående kommer att innebära att EU måste införliva de normer som fastställts i tilläggsprotokollet med unionsrätten, som för närvarande inte kräver kriminalisering av alla handlingar som anges i tilläggsprotokollet.

Ett genomförande av tilläggsprotokollet och de relevanta straffrättsliga aspekterna i resolution 2178 (2014) genom EU-omfattande minimiregler, särskilt ytterligare gemensamma definitioner av straffbara gärningar som tar hänsyn till hur terroristhotet utvecklas, skulle undvika luckor i regelverket som kan uppstå till följd av ett fragmenterat tillvägagångssätt. Det skulle också ge ett klart mervärde genom att EU:s säkerhet och säkerheten för EU:s medborgare och personer bosatta i EU stärks. EU-omfattande definitioner skulle dessutom göra det enklare att uppnå en gemensam syn på och ett gemensamt riktmärke för gränsöverskridande informationsutbyte samt underlätta polissamarbete och rättsligt samarbete. Vidare skulle det underlätta samarbetet med tredjeländer och ge ett gemensamt riktmärke, både inom EU och med internationella partner.

Ett liknande resonemang gäller för införlivandet av FATF:s rekommendation om kriminalisering av finansiering av terrorism i EU-rätten. Även om medlemsstaterna redan är skyldiga att följa rekommendationen och i stor utsträckning har antagit nödvändiga genomförandeåtgärder, garanterar utvidgningen av brottsrubriceringen finansiering av terrorism att medlemsstaterna inte har olika rättsliga skyldigheter och att det gränsöverskridande informationsutbytet och det operativa samarbetet inte påverkas av skillnader i räckvidden för de straffbara gärningarna.

Med tanke på terroristhotets gränsöverskridande karaktär måste räckvidden för de gärningar som straffbeläggs, inbegripet för sådana gärningar som inte måste kriminaliseras enligt internationella förpliktelser och normer, anpassas i tillräcklig mån för att bli verkligt effektiva.



Dessa mål kan inte uppnås i tillräcklig utsträckning av medlemsstaterna själva, eftersom lagstiftning enbart på nationell nivå inte skulle leda till att det fastställs minimiregler som tillämpas i hela EU om definitioner av samt påföljder och sanktioner för terroristbrott. Med hänsyn till att vissa medlemsstater kommer att vara part i tilläggsprotokollet skulle en brist på överensstämmelse mellan detta och unionens rättsliga ram kunna leda till skillnader mellan medlemsstaternas skyldigheter enligt unionsrätten och deras skyldigheter enligt internationell rätt. En övergripande och tillräckligt homogen rättslig ram kan därför bättre uppnås på unionsnivå.

När det gäller *proportionalitet* anför kommissionen i huvudsak följande. Det föreslagna direktivet är begränsat till vad som är nödvändigt och proportionellt för att, å ena sidan, genomföra internationella skyldigheter och normer samt, å andra sidan, anpassa befintliga brottsrekvisit för terroristbrott till de nya terroristhoten (t.ex. kräva att resor för terroristisytten kriminaliseras även inom EU). I förslaget fastställs brottsrubriceringarnas räckvidd i syfte att täcka alla relevanta handlingar, samtidigt som det begränsas till vad som är nödvändigt och proportionerligt.

Regeringen instämmer i kommissionens bedömning att det är lämpligt att på unionsnivå vidta åtgärder av det slag som avses i det föreslagna direktivet. Med beaktande av det allmänna intresset att bekämpa terrorism finner regeringen att förslaget på ett övergripande plan är förenligt med såväl subsidiaritets- som proportionalitetsprincipen.

## 4 Övrigt

### 4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förslaget behandlas i rådsarbetsgruppen materiell straffrätt där förhandlingarna inleddes den 7–8 januari 2016. Det bedöms att förhandlingarna kommer att pågå under våren 2016.

Europaparlamentets utskott för medborgerliga fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor (LIBE) kommer att vara ansvarigt utskott. Utskotten för rättsliga frågor (JURI) samt kvinnors rättigheter och jämställdhet mellan kvinnor och män (FEMM) kommer att lämna rådgivande yttranden till LIBE. Det är för närvarande inte känt när Europaparlamentet kommer att avge sitt yttrande.