



REGERINGSKANSLIET

Rådspromemoria

2016-02-29

Justitiedepartementet

Straffrättsenheten

Rådets möte för rättsliga och inrikes frågor (RIF) den 10–11 mars 2016

Dagordningspunkt 14

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

Dokument: Det har ännu inte presenterats något dokument för behandlingen i rådet.

Tidigare dokument: Faktapromemoria 2015/16:FPM33 och 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.

Tidigare behandlad vid överläggning med eller information till riksdagsutskott: Den 28 januari 2016 hölls överläggning med justitieutskottet och samma dag lämnades information till konstitutionsutskottet. Den 23 februari 2016 hölls överläggning med konstitutionsutskottet.

Bakgrund

Den 3 december 2015 presenterade kommissionen ett förslag till direktiv om bekämpande av terrorism och om ersättande av rådets rambeslut 2002/475/RIF. 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 en terroristverksamhet samt särskilda åtgärder för skydd av och hjälp till offer för terrorism.

Förhandlingarna i rådet påbörjades den 7–8 januari 2016. Utöver kommissionens förslag har det under förhandlingarnas gång presenterats

ett flertal förslag från olika medlemsstater som har varit föremål för långa och svåra diskussioner i rådsarbetsgruppen. Detta gäller till exempel långtgående bestämmelser om att blockera eller ta ner webbsidor, självstudier som en form av mottagande av terrorismutbildning, förhållande av terroristbrott som ett eget brott, krav på nya kanaler för informationsutbyte inom och mellan medlemsstaterna och bestämmelser om handel med kulturföremål.

Ordförandeskapet har presenterat ett kompromissförslag som i skrivande stund fortfarande är föremål för förhandling på arbetsgruppsnivå.

Syftet med behandlingen i rådet är att anta en överenskommelse om allmän inriktning om hela direktivet. Därefter kommer triloger att inledas med Europaparlamentet.

Rättslig grund och beslutsförfarande

Direktivförslaget grundar sig på artiklarna 83.1 och 82.2 c i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Det ska antas i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet, vilket innebär att rådet beslutar med kvalificerad majoritet och att Europaparlamentet är medbeslutande.

Svensk ståndpunkt

Övergripande ståndpunkt

Internationell samverkan är en förutsättning för framgång med att motverka och bekämpa terrorism och samarbetet inom EU är av central betydelse. Sverige är därför positivt till initiativet och den övergripande och sammanhängande reglering på EU-nivå som direktivet innebär.

Sammanfattningsvis föreslår regeringen att Sverige ska godta ett kompromissförslag i enlighet med vad som redogörs för nedan och i linje med detta stödda antagandet av en överenskommelse om allmän inriktning vid det aktuella rådet.

Grundlagsfrågor (artiklarna 5, 9 och 21 bis)

Sverige har under förhandlingarna fått stöd för flera grundlagsrelaterade frågor som varit av stor vikt för Sverige och de undantag som Sverige behöver finns nu med i ordförandeskapets kompromissförslag. Sverige måste fortsatt bevaka så att dessa inte ändras.

En fråga är kopplad till direktivets krav på kriminalisering av *offentlig uppmaning till terroristbrott* (artikel 5). Sverige har fått in en uttrycklig reglering i direktivet som innebär en begränsning av tillämpningen på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens

områden(artikel 21bis). Sverige var den enda medlemsstat som var i behov av bestämmelsen som är nödvändig för att direktivets regler inte ska riskera att komma i konflikt med de nyss nämnda grundlagarnas bestämmelser om ensamansvar, som innebär att en enda person, i första hand utgivaren, kan hållas ansvarig för ett tryck- eller yttrandefrihetsbrott enligt den ansvarskedja som anges i 8 kap. tryckfrihetsförordningen respektive 6 kap. yttrandefrihetsgrundlagen. Detta skulle kunna stå i strid med direktivets krav på medverkansansvar.

En annan fråga som är kopplad till bestämmelsen om offentlig uppmaning till terroristbrott har gällt förhållande av terrorism. Flera medlemsstater har velat att förhållande av terroristbrott skulle utgöra en ny egen gärningsform, till skillnad från i dag då förhållande endast omfattas om det utgör anstiftan till att begå ett terroristbrott. Detta har dock inte fått tillräckligt med stöd och i kompromissförslaget förtydligas det i artikeln, och inte som i kommissionens ursprungliga förslag i skälen, att anstiftan kan bestå i ett förhållande av terroristbrott endast under förutsättning att sådant förhållande medför en fara för att terroristhandlingar begås.

Artikeln om offentlig uppmaning till terroristbrott har, med tillägget i artikel 21 bis, i kompromissförslaget fått en utformning som inte längre bedöms stå i strid med tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen och kan därmed godtas.

En annan bestämmelse med grundlagsaspekter är den om *utlandsresor för terrorismsyften* (artikel 9). I kommissionens ursprungliga förslag inkluderades samtliga utlandsresor av kriminaliseringskravet, inklusive resor till en persons medborgarskapsland. Sverige har motsatt sig en reglering som skulle innebära krav på kriminalisering av svenska medborgares resor till Sverige. Detta har varit viktigt för Sverige mot bakgrund av förbudet enligt 2 kap. 7 § regeringsformen mot att hindra en svensk medborgare från att resa in i Sverige och en liknande bestämmelse i artikel 3.2 i Europakonventionens fjärde tilläggsprotokoll. Sverige har i det senaste kompromissförslaget fått gehör för detta genom att ordförandeskapet har begränsat bestämmelsen så att den enbart avser resor från EU till länder utanför EU och således lämnat frågan om ytterligare kriminalisering av terrorismresor upp till medlemsstaterna själva att reglera. Artikel 9 riskerar därmed inte längre att stå i strid mot regeringsformen och kan godtas.

Kriminaliseringsfrågor (artiklarna 3–12 och 15–16)

Ett flertal av direktivförslagets straffrättsliga bestämmelser har sitt ursprung i befintliga internationella regelverk, främst de rambeslut som direktivet ska ersätta, men även i FN:s säkerhetsrådsresolution 2178(2014) och tilläggsprotokollet till Europarådets konvention om

förebyggande av terrorism från maj 2015. Därutöver innehåller förslaget en del nyheter i syfte att täppa till de luckor som har identifierats i gällande regelverk och för att skärpa åtgärderna på EU-nivå genom att anpassa dem till det hot terrorismen utgör i dag. Detta gäller främst delar av regleringen kring *resor i terrorismsyfte, finansiering av terrorism* samt *försök och medverkan* till ett flertal av de brott som regleras i direktivet.

Under förhandlingarnas gång har även listan på vilka brott som ska utgöra terroristbrott enligt artikel 3 utvidgats till att inkludera de allvarligaste formerna av brotten olaglig systemstörning och olaglig datastörning i det s.k. IT-brottsdirektivet.

Sverige kan ställa sig bakom den nykriminalisering som föreslås i direktivet och utvidgningen av terroristbrottet, men bör fortsätta att verka för att terroristbrottet inte utvidgas till att omfatta gärningar av mindre allvarligt slag.

Påföljder, domsrätt, utredningsverktyg och åtgärder mot webbsidor (artiklarna 17–21 b)

Regleringen om påföljder för fysiska och juridiska personer samt juridiska personers ansvar är densamma som i de terrorismrambeslut som direktivet ska ersätta och kan godtas.

Varje medlemsstat ska ha domsrätt över de brott som regleras i direktivet enligt vissa angivna kriterier. Bestämmelsen motsvarar i huvudsak vad som redan följer av det terrorismrambeslut som direktivet ska ersätta. Artikel 17 innebär, som en naturlig följd av de kriminaliseringsåtaganden som finns i direktivet, en utvidgning av de situationer där domsrätt ska föreligga. En av punkterna i kommissionens förslag saknar dock motsvarighet i svensk rätt. Det är den nu strukna punkten d som innebar krav på domsrätt för Sverige i situationer där gärningsmannen tillhandahåller terrorismutbildning till en svensk medborgare eller en person med hemvist i Sverige. Punkten har under förhandlingarna gjorts frivillig och Sverige bör verka för att denna lösning kvarstår. Sverige kan ställa sig bakom förslaget.

Bestämmelsen om tvångsmedel fanns inte med i kommissionens ursprungliga förslag utan har lyfts in på uppmaning av flera medlemsstater. Den har varit föremål för långa diskussioner under förhandlingarna. Sverige kan godta bestämmelsen men bör verka för att skälen till bestämmelsen inte får en alltför bred utformning.

I ordförandeskapets kompromissförslag har frågan om att blockera eller ta ner webbsidor hanterats enbart i skälen (nummer 7) som har formulerats så att den inte kan tolkas som en förpliktelse. Detta är något som Sverige, som en del i kompromisspaketet, kan godta.

Sverige bör dock fortsätta att motverka att liknande bestämmelser förs in i artikeltexten, vilket flera medlemsstater aktivt verkar för.

Stöd till brottsoffer (artiklarna 22–23)

Direktivförslaget innehåller också bestämmelser om *skydd av och hjälp till offer för terrorism* samt deras rättigheter. Bestämmelserna synes innebära en något mer långtgående skyldighet för medlemsstaterna i detta hänseende än vad som följer av gällande EU-reglering (det s.k. brottsofferdirektivet). Sverige kan ställa sig bakom förslagen, som, främst när det gäller psykologstöd till brottsoffer, torde vara förenade med vissa kostnader.

Europaparlamentets inställning

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

Förslaget

Direktivets övergripande syfte 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. Direktivförslaget innehåller huvudsakligen bestämmelser om kriminalisering, se artiklarna 3–12 och 15–16. 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), tvångsmedel (artikel 21 a), grundläggande friheter rörande press och annan media (artikel 21 bis) samt brottsofferfrågor (artiklarna 22–23).

För en närmare redogörelse av direktivets innehåll, se Faktapromemoria 2015/16:FPM33 och det bifogade utkastet till ordförandeskapets kompromissförslag.

Gällande svenska regler och förslagets effekter på dessa

Som framgår ovan kommer flertalet av direktivets bestämmelser från EU-rambeslut eller internationella rättsakter. Detta innebär att det redan finns svensk lagstiftning som i stor utsträckning tar hand om de krav som direktivet uppställer. Några av bestämmelserna skiljer sig dock i viss utsträckning från sina förebilder och några är nya. Dessutom finns det anledning att vid analysen av lagstiftningsbehovet

beakta att det nu rör sig om genomförande av ett EU-direktiv. Bedömningen av vilka lagändringar som kommer att krävas får därför anses som preliminär då en fullständig analys av lagstiftningsbehovet inte är möjlig att göra nu.

Brotten i *artiklarna 3 och 4* i direktivförslaget har i stora delar sitt ursprung i 2002 års rambeslut om bekämpande av terrorism (terrorisrambeslutet). Rambeslutet har genomförts i svensk rätt genom lagen (2003:148) om straff för terroristbrott (terroristbrottslagen) samt genom vissa ändringar i befintlig lagstiftning, bl.a. i brottsbalken (se prop. 2002/03:38). Artikel 3 har under förhandlingarnas gång ändrats genom ett tillägg i uppräknningen över vilka gärningar som ska kunna utgöra terroristbrott (under de förutsättningar som anges i 2 § terroristbrottslagen). Detta innebär att ytterligare brott, sannolikt enbart grovt dataintrång enligt 4 kap. 9 c § brottsbalken, måste läggas till i uppräknningen av de brott som kan utgöra terroristbrott i 3 § terroristbrottslagen. I övrigt bedöms artiklarna inte kräva några lagändringar.

Brotten i *artiklarna 5–7* motsvarar i huvudsak bestämmelsen i artikel 3 i terrorisrambeslutet i dess lydelse efter 2008 års ändringar, och har genomförts bl.a. genom lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet, rekryteringslagen (se prop. 2009/10:78). Mot bakgrund av att Sverige har fått in ett grundlagsundantag i direktivet (artikel 21 bis) kräver artikel 5 inga lagändringar. Inte heller artikel 6 bedöms kräva några lagändringar. Direktivförslagets artikel 7 går dock något längre än rambeslutet genom att den inte enbart omfattar tillhandahållande av utbildning i syfte att begå utan även *att bidra till* förövandet av vissa former av terroristbrott. Huruvida direktivet kräver några lagändringar i denna del får analyseras närmare i samband med genomförandet.

Brotten i *artiklarna 8–10* saknar motsvarighet i EU-rätten men motsvaras i stora delar av bestämmelser i FN:s säkerhetsråds resolution 2178 (2014) och tilläggsprotokollet till Europarådets konvention om förebyggande av terrorism. *Artikel 8* gäller mottagande av terrorismutbildning. Den 1 april 2016 träder en ny straffbestämmelse, 5 a §, i rekryteringslagen i kraft (prop. 2015/16:78). Bestämmelsen ska omfatta den som tar emot sådana instruktioner som avses i 5 § i rekryteringslagen, t.ex. om tillverkning eller användning av sprängämnen, i avsikt att använda dem för särskilt allvarlig brottslighet, om meddelandet av instruktionerna varit särskilt ägnat att främja sådan brottslighet. På motsvarande sätt som i artikel 7 avses mottagande av utbildning i syfte

att begå *eller bidra till* utförandet av terroristbrott. Huruvida tillägget ”eller bidra till” kräver några lagändringar får analyseras i samband med genomförandet. I övrigt torde artikel 8 inte kräva några lagändringar.

Artikel 9 handlar om utlandsresor i terrorismsyfte och riskerar inte längre, vilket kommissionens ursprungliga förslag gjorde, att komma i konflikt med 2 kap. 7 § regeringsformen (som anger att ingen svensk medborgare får hindras att resa in i riket), se ovan. Däremot kräver bestämmelsen att resor i terrorismsyfte till länder utanför EU ska vara straffbara, även till länder där gärningsmannen är medborgare. Den går i detta avseende längre än den svenska straffbestämmelsen i 5 b § rekryteringslagen, som träder i kraft den 1 april 2016 (prop. 2015/16:78), vilket torde innebära krav på någon form av lagändring. Artikel 9 är vidare något annorlunda formulerad än FN-resolutionen när det gäller syftet med resan då den inkluderar resor i syfte att delta i en terroristgrupps verksamhet. Huruvida detta kräver någon lagändring får analyseras i samband med genomförandet av direktivet.

När det gäller *artikel 10*, som i stort motsvarar punkten 6 c i FN-resolutionen, görs i prop. 2015/16:78 bedömningen att åtagandet i resolutionen är uppfyllt så länge brottsbalkens medverkansbestämmelse i 23 kap. 4 § är tillämplig. Det är den så länge det finns fängelse i straffskalan för det brott medverkan avser. Det kan röra sig om medverkan till försök, förberedelse eller stämpling till terroristbrott eller medverkan till det nya brottet om resa i 5 b § rekryteringslagen. Artikel 10 torde därmed inte kräva några lagändringar.

Artikel 11 handlar om finansiering av terrorism och saknar motsvarighet i gällande EU-rätt. Däremot finns delvis liknande bestämmelser i FN-resolutionen och i Financial Action Task Forces rekommendation om finansiering av terrorism. Genom de lagändringar som träder i kraft den 1 april 2016 i finansieringslagen uppfyller Sverige de krav som ställs upp i nämnda internationella regelverk (prop. 2015/16:78). Direktivförslaget går dock i vissa avseenden längre än bestämmelserna i finansieringslagen, även med beaktande av de lagändringar som snart träder i kraft. Direktivet kräver att det ska vara straffbart att finansiera de brott som omfattas av artiklarna 3–10. Kravet på kriminalisering av finansiering gäller också den som bidrar till dessa brott. Artikel 11 kommer därför att kräva vissa lagändringar. Det ska t.ex. vara straffbart att finansiera offentlig uppmaning till terroristbrott, rekrytering för terroristsyften och tillhållande samt mottagande av terrorismutbildning, något som i dag inte fullt ut torde vara straffbart.

Artikel 12 motsvarar i huvudsak bestämmelsen i artikel 3 i terrorismrambeslutet som har genomförts genom 5 § terroristbrottslagen. Den innebär i korthet att om någon begår någon av de gärningar som räknas upp i artikeln, t.ex. grov urkundsförfalskning, med uppsåt att främja ett terroristbrott ska detta ses som en försvårande omständighet vid bedömningen av straffvärdet. Artikeln går något längre än bestämmelsen i rambeslutet och torde därför kräva viss lagändring. Den torde t.ex. kräva att det ska ses som en försvårande omständighet att begå en grov urkundsförfalskning med uppsåt att främja det nya brottet resa i terrorismsyfte i 5 b § rekryteringslagen.

Artikel 15 innehåller vissa generella bestämmelser som inte synes kräva några lagstiftningsåtgärder.

Kraven på kriminalisering av försök till brott i *artikel 16* har i vissa delar sin motsvarighet i t.ex. FN-resolutionen och tilläggsprotokollet till Europarådets konvention om förebyggande av terrorism. Den saknar till viss del dock motsvarighet i gällande svensk rätt och torde därför kräva vissa lagändringar. Det torde t.ex. krävas kriminalisering av försök till finansiering av olika brott. Anstiftan och medhjälp omfattas också av artikel 16 och regleras i svensk rätt i 23 kap. 4 § brottsbalken. Medverkansansvaret gäller i förhållande till alla gärningar som är straffbara enligt brottsbalken, samt enligt specialstraffrätten under förutsättning att fängelse ingår i straffskalan. Artikel 16 bedöms i den del som avser anstiftan och medhjälp inte kräva några lagändringar.

Artikeln 18, som behandlar förmildrande omständigheter, överensstämmer i sak med artikel 6 i terrorismrambeslutet och bedöms inte kräva några lagändringar.

Artiklarna 17–20 handlar om påföljder för fysiska och juridiska personer samt ansvar för juridiska personer och motsvarar i huvudsak bestämmelser i terrorismrambeslutet. Artiklarna bedöms inte som sådana kräva några lagändringar. Att påföljderna ska vara utlämningsgrundande innebär ett krav på att minst ett års fängelse ska ingå i straffskalan. Detta synes oproblematiskt även i förhållande till viss nykriminalisering, då det får anses rimligt med minst ett års fängelse i straffskalan för den slags brottslighet som direktivet omfattar.

Direktivets krav på nykriminalisering innebär också en utvidgning av de situationer där domsrätt ska föreligga enligt *artikel 21*, vilket blir en naturlig följd av kriminaliseringen och kommer att kräva lagändringar.

Tvångsmedelsbestämmelsen i *artikel 21 a* har inte någon motsvarighet i de tidigare rambesluten. Sverige har tillgång till alla de tvångsmedel som omnämns i skälen till bestämmelsen om än inte för alla brott i direktivet. Uppräkningen i skälen får emellertid anses utgöra exempel på tvångsmedel som ska användas när det anses lämpligt och torde därmed inte kräva några lagändringar.

Artikel 21 bis reglerar grundläggande principer relaterade till press- och mediefrihet. Artikelns tillkom på initiativ från Sverige för att respektera vårt behov av grundlagsskydd på tryck- och yttrandefrihetsområdet. Bestämmelsen har utgjort en förutsättning för Sveriges godtagande av artikel 5 om offentlig uppmaning till terroristbrott. Artikelns kräver inte några lagstiftningsåtgärder.

Artiklarna 22–23, innehåller skrivningar om brottsoffers rätt till kostnadsfria tjänster som bl.a. psykologiskt stöd och rådgivning. Det är främst i förhållande till psykologiskt stöd som den svenska regleringen möjligen behöver kompletteras. Direktivet ställer ett krav på att medlemsstaterna ska ha stödtjänster inrättade som finns att tillgå vid en eventuell terroristattack. Dessa stödtjänster ska finnas tillgängliga omedelbart efter en attack och så länge som de anses nödvändiga. Tjänsterna ska även vara kostnadsfria för alla terrorismoffer. Huruvida den svenska regleringen är tillfyllest får bedömas vid genomförandet av direktivet.

Ekonomiska konsekvenser

Förslaget förväntas inte få några budgetära konsekvenser för EU-budgeten. Det är inte möjligt att i nuläget närmare bedöma eventuella nationella budgetära konsekvenser. Dock kan det redan nu konstateras att bestämmelserna om brottsoffers rätt till stöd och tjänster torde vara förenade med vissa kostnader. Detta är något som närmare får utredas i samband med genomförandet av direktivet. Utgångspunkten är att eventuella ökade kostnader ska hanteras inom befintliga ramar.