

# Regeringens proposition

## 2008/09:25



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

---

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 12 september 2008

*Fredrik Reinfeldt*

*Beatrice Ask*  
(Justitiedepartementet)

## 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 terroristis syften respektive utbildning för terroristis syften 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.

## Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut.....	4
2	Ärendet och dess beredning.....	5
3	Bakgrund och utgångspunkter .....	6
3.1	2002 års rambeslut om bekämpande av terrorism.....	6
3.2	Det fortsatta arbetet med ett internationellt regelverk mot terrorism.....	8
3.3	Europarådets konvention om förebyggande av terrorism.....	9
3.4	Utgångspunkter för behandlingen av det nya rambeslutet.....	10
4	Rambeslutets innehåll.....	10
4.1	Inledning .....	10
4.2	Ingressen .....	10
4.3	Artikel 1 .....	11
4.4	Artikel 2 .....	12
4.5	Artiklarna 3 och 4 .....	12
5	Det reviderade rambeslutet och svensk rätt .....	13
5.1	Inledning .....	13
5.2	Genomförandet av 2002 års rambeslut om bekämpande av terrorism .....	13
5.3	Övrig straffrättslig reglering av betydelse.....	16
5.3.1	Osjälvständiga brottsformer .....	16
5.3.2	Straffbar uppmaning till brott.....	19
5.3.3	Domsrätt.....	20
5.4	Skydd för yttrande- och informationsfriheten.....	21
5.5	Det reviderade rambeslutets undantag för grundläggande principer om yttrandefrihet.....	22
5.6	Handlingar som ska utgöra brott med anknytning till terroristverksamhet.....	23
5.7	Osjälvständiga brottsformer .....	29
5.8	Påföljder .....	29
5.9	Domsrätt.....	30
5.10	Slutbestämmelser .....	30
5.11	Övriga artiklar i 2002 års rambeslut.....	31
6	Antagande av rambeslutet.....	31
7	Ekonomiska konsekvenser.....	34
Bilaga 1	Utkast till rambeslut om ändring av rambeslut 2002/475/RIF om bekämpande av terrorism .....	35
Bilaga 2	Sammanfattning av Ds 2008:37.....	47
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanser (Ds 2008:37) .....	48
Bilaga 4	Rådets rambeslut 2002/475/RIF om bekämpande av terrorism samt rådsuttalande.....	49

Bilaga 5	Europarådets konvention om förebyggande av terrorism (utdrag).....	58	Prop. 2008/09:25
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde	den 12 september 2008 .....	64	

# 1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2008/09:25

Regeringen föreslår att riksdagen godkänner det inom Europeiska unionen framförhandlade utkastet till rambeslut om ändring av rambeslut 2002/475/RIF om bekämpande av terrorism.

Den 6 november 2007 antog Europeiska kommissionen ett förslag till ändringar av rambeslut 2002/475/RIF om bekämpande 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 ska kunna tillämpas på sådana handlingar.

Rådet för rättsliga och inrikes frågor behandlade förslaget till rambeslut vid sina möten den 6–7 december 2007, den 28 februari 2008 och den 18 april 2008. Vid mötet den 18 april 2008 träffades det en politisk överenskommelse om texten i utkastet till rambeslut. Utkastet i dess senaste juristlingvistgranskade version finns i *bilaga 1*. Något yttrande från Europaparlamentet finns ännu inte.

Inom Justitiedepartementet har departementspromemorian Sveriges antagande av rambeslut om ändring i rambeslut 2002/475/RIF om bekämpande av terrorism (Ds 2008:37) utarbetats. I promemorian görs bedömningen att regeringen bör föreslå riksdagen att godkänna utkastet till rambeslut. En sammanfattning av promemorian finns i *bilaga 2*.

Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissyttrandena finns tillgängliga i Justitiedepartementet (Ju2008/4221/L5).

Rambeslutet kommer att kunna antas av rådet så snart det har godkänts av parlamenten i de medlemsstater där ett sådant godkännande, som fallet är i Sverige, utgör en förutsättning för antagande.

En faktapromemoria har upprättats och överlämnats till riksdagen (2007/08:FPM37). Under förhandlingsarbetet har regeringen fortlöpande informerat och samrått med riksdagen. Företrädare för justitiedepartementet har sammanträtt med justitieutskottet den 15 november 2007, den 29 november 2007, den 12 februari 2008, den 21 februari 2008 och den 10 april 2008 samt med konstitutionsutskottet den 12 februari 2008 (se protokoll JuU 2007/08:8, 2007/08:10, 2007/08:16, 2007/08:18 och 2007/08:23 respektive KU 2007/08:21). Justitieministern har redogjort för förhandlingsarbetet och den svenska positionen vid sammanträden i EU-nämnden den 30 november 2007, den 22 februari 2008 samt den 11 april 2008 (se EU-nämndens stenografiska uppteckningar 2007/08:12, 2007/08:21 och 2007/08:30).

Eftersom utkastet 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).

Denna proposition beskriver innehållet i rambeslutet och redogör för hur beslutet förhåller sig till svensk rätt. Det föreslås att riksdagen ska godkänna utkastet. Några lagförslag presenteras inte. Regeringen avser att senare återkomma till riksdagen med förslag till lagändringar.

#### 3.1 2002 års rambeslut om bekämpande av terrorism

##### *EU-rättsligt ramverk*

I artikel 29 i Fördraget om den Europeiska unionen anges att unionens mål ska vara att ge medborgarna en hög säkerhetsnivå inom ett område med frihet, säkerhet och rättvisa genom att bl.a. utforma gemensamma insatser på områdena polissamarbete och straffrättsligt samarbete. Målet ska uppnås genom förebyggande och bekämpande av brottslighet.

En av de brottstyper som särskilt omnämns i artikel 29 är terrorism. Enligt artikel 31 e ska det straffrättsliga samarbetet omfatta gradvisa beslut om åtgärder som fastställer minimiregler avseende brottsrekvisit och påföljder på bl.a. detta område. Av artikel 34.2 b följer att rådet genom ett enhälligt beslut kan fatta rambeslut om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar.

##### *Bakgrund och huvudsakligt innehåll*

Kampen mot terrorism har länge stått på EU:s dagordning. I december 1998 beslutade rådet en handlingsplan för genomförande av bestämmelserna i Amsterdamfördraget om upprättande av ett område med frihet, säkerhet och rättvisa. Som del av handlingsplanen ingick att fastställa minimiregler avseende brottsrekvisit och påföljder på området terrorism. Europeiska rådet enades vid sitt möte i Tammerfors den 15–16 oktober 1999 om ett antal slutsatser hur detta skulle uppnås, i vilka ingick en uppmaning till kommissionen att komma med förslag till minimiregler. I maj 2001 aviserade kommissionen att ett förslag till rambeslut om gemensamma definitioner, åtal och straff för terroristbrott skulle presenteras före utgången av tredje kvartalet samma år. Ett sådant förslag presenterades den 19 september 2001.

Med stöd av de artiklar i fördraget som nämnts ovan antog rådet den 13 juni 2002 rambeslut 2002/475/RIF om bekämpande av terrorism. Rambeslutet, som finns i *bilaga 4*, har sammanfattningsvis följande innehåll.

I *artikel 1* finns en uppräkningslista av handlingar som ska betraktas som terroristbrott i nationell lagstiftning om gärningen allvarligt kan skada ett land eller en internationell organisation och begås i terroristisytte. Med terroristisytte avses att gärningen begås i avsikt att injaga allvarlig fruktan hos en befolkning, otillbörligen tvinga offentliga organ eller en internationell organisation att utföra eller att avstå från att utföra en viss handling, eller allvarligt destabilisera eller förstöra de grundläggande politiska, konstitutionella, ekonomiska eller sociala strukturerna i ett land eller i en internationell organisation. De handlingar som räknas upp är:

- a) angrepp mot en persons liv som kan leda till döden,
- b) allvarliga angrepp på en persons fysiska integritet,
- c) människorov eller tagande av gisslan,
- d) förorsakande av omfattande förstörelse av en regeringsanläggning eller offentlig anläggning, transportsystem, infrastruktur, inklusive datasystem, en fast plattform belägen på kontinentalsockeln, en offentlig plats eller privat egendom, som kan kom-

ma att utsätta människoliv för fara eller förorsaka betydande ekonomiska förluster,

- e) kapning av luftfartyg och fartyg eller andra kollektiva transportmedel eller godstransportmedel,
- f) tillverkning, innehav, förvärv, transport, tillhandahållande eller användning av skjutvapen, sprängämnen eller kärnvapen, av biologiska eller kemiska vapen, samt, när det gäller biologiska och kemiska vapen, forskning och utveckling,
- g) utsläpp av farliga ämnen eller orsakande av brand, översvämningar eller explosioner, vilka utsätter människoliv för fara,
- h) att störa eller avbryta försörjningen av vatten, elkraft eller andra grundläggande naturresurser, när detta utsätter människoliv för fara, samt
- i) hot om att utföra någon av de handlingar som räknas upp i punkterna a–h.

*Artikel 2* innehåller bestämmelser om brott som begås av en terroristgrupp. Enligt artikeln ska det vara straffbart att leda en terroristgrupp eller att delta i en terroristgrupps verksamhet med vetskap om att deltagandet kommer att bidra till gruppens brottsliga verksamhet.

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

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

*Artikel 5* innehåller bestämmelser om påföljder. Generellt förpliktas staterna att belägga brott enligt artiklarna 1–4 med effektiva, proportionella och avskräckande straffrättsliga påföljder som kan medföra utlämning. Mer preciserat anges här efter att brott enligt artiklarna 1 och 4 ska beläggas med strängare straff än vad som hade varit fallet om något terroristsyfte med gärningen inte hade förelegat. Det görs alltså en skillnad mellan terroristbrott och brott med anknytning till terroristverksamhet genom att det inte finns några kvalificerande påföljdsbestämmelser beträffande de senare. Beträffande brott som avses i artikel 2 föreskrivs särskilda lägsta maximistraff.

I *artikel 6* finns en icke tvingande bestämmelse om särskilda omständigheter som kan medföra strafflindring.

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

I *artikel 9* finns bestämmelser om domsrätt och åtal. Staterna ska se till att de har domsrätt när:

- a) Brottet har begåtts helt eller delvis inom dess territorium.
- b) Brottet har begåtts ombord på ett fartyg som för landets flagg eller ett luftfartyg registrerat i landet.
- c) Gärningsmannen är medborgare eller bosatt i landet.

- d) Brottet har begåtts till förmån för en juridisk person som är etablerad inom dess territorium.
- e) Brottet har begåtts mot dess institutioner eller befolkning, eller mot en av Europeiska unionens institutioner eller ett organ som inrättats i enlighet med fördragen om upprättandet av den Europeiska gemenskapen eller Fördraget om Europeiska unionen och som har sitt säte i den medlemsstaten.

I *artikel 10* finns bestämmelser om skydd för brottsoffer som innebär att utredning och åtal inte ska vara beroende av brottsoffrets anmälan och att varje möjlig åtgärd ska vidtas för att säkerställa att brottsoffrets familj får ett lämpligt stöd.

*Artiklarna 11–13* innehåller i tur och ordning regler om genomförande av rambeslutet, om det territoriella tillämpningsområdet och om ikraftträdande av rambeslutet.

Rambeslutet har genomförts i svensk rätt. I avsnitt 5.2 lämnas en närmare redogörelse för de överväganden som gjordes i samband härmed och för huvuddragen i den lagstiftning som genomförandet föranledde.

### 3.2 Det fortsatta arbetet med ett internationellt regelverk mot terrorism

I Haagprogrammet för stärkt frihet, säkerhet och rättvisa i EU från år 2005 framhåller Europeiska rådet 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. I den handlingsplan för genomförande av Haagprogrammet som upprättats fastslås att det krävs en global strategi för att komma åt terrorismen. Dessutom anges att uppmärksamheten måste fokuseras på olika aspekter av förebyggande, förberedelse och motåtgärder för att ytterligare förbättra, och om nödvändigt komplettera, medlemsstaternas förmåga att bekämpa terrorism, med inriktning i första hand på rekrytering, finansiering, riskbedömning, skydd av kritisk infrastruktur och konsekvenshantering.

Härutöver har mer specifika direktiv lämnats från EU:s högsta politiska nivå när det gäller terroristernas användning av Internet. I EU:s strategi och handlingsplan mot radikaliserings och rekrytering, som antogs av rådet för rättsliga och inrikes frågor i december 2005, efterlyses insatser för att bekämpa användning av Internet för terroriständamål. Det framhålls också att medlemsstaternas verksamhet måste kompletteras med insatser på EU-nivå. I sina slutsatser av den 15–16 juni 2006 uppmanade Europeiska rådet uttryckligen rådet och kommissionen att under iakttagande av grundläggande rättigheter och principer utveckla åtgärder för att bekämpa missbruk av Internet för terroristisstyften.

I Förenta nationernas (FN) säkerhetsråds resolution 1624 (2005) uppmanas staterna 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 globala strategi för terrorismbekämpning (8 september 2006) anges att FN:s medlemsstater är beslutna att undersöka hur de kan sam-



### 3.3 Europarådets konvention om förebyggande av terrorism

Inom Europarådet har utarbetats en konvention om förebyggande av terrorism, som öppnades för undertecknande år 2005. Syftet med konventionen är att stärka medlemsstaternas förebyggande åtgärder mot terrorism. Konventionen ska uppnå detta dels genom att straffbelägga vissa handlingar som typiskt sett kan leda till att terroristbrott begås, nämligen offentlig uppmaning, rekrytering respektive utbildning till terrorism, dels genom att förstärka möjligheterna till samarbete både mellan nationella myndigheter och mellan stater. Sverige har undertecknat konventionen men ännu inte ratificerat den. Arbetet med att förbereda ratifikationen har inletts.

Ett utdrag ur konventionen finns som *bilaga 5*. I nu relevanta delar innehåller konventionen följande bestämmelser.

I *artikel 1* definieras vad som ska anses som ett terroristbrott enligt konventionen. Enligt artikeln ska alla brott som straffbeläggs i de instrument som anges i en särskild bilaga anses som terroristbrott i konventionen. Bilagan innehåller FN:s huvudsakliga konventioner på terrorismbekämpningens område.

Artiklarna 5–9 innehåller konventionens kriminaliseringsbestämmelser. *Artikel 5* förpliktar staterna att straffbelägga offentlig uppmaning till terroristbrott. Härmed menas i korthet att någon uppsåtligt och offentligen uppmanar någon att begå ett terroristbrott, om det innebär en risk att brottet begås.

Enligt *artikel 6* ska det vara straffbart att rekrytera någon dels till att begå eller medverka till ett terroristbrott, dels till att ansluta sig till en grupp i syfte att bidra till att gruppen begår terroristbrott.

*Artikel 7* förpliktar staterna att straffbelägga utbildning för terroristisytten bestående i att bistå med instruktioner om hur man tillverkar eller använder sprängmedel och vapen m.m. i syfte att utföra eller medverka till utförandet av ett terroristbrott med vetskap om att kunskapen är avsedd att användas i detta syfte.

*Artikel 8* anger att straff enligt artiklarna 5–7 inte ska kräva att ett terroristbrott har begåtts.

*Artikel 9* straffbelägger medverkan och försök till brotten i artiklarna 5–7. Dock undantas försök till offentlig uppmaning till terroristbrott från kriminaliseringsåtagandet.

*Artikel 12* innehåller bestämmelser om villkor och garantier som ska tillämpas vid genomförandet av konventionen. Stater ska se till att kriminaliseringsbestämmelserna används med respekt för mänskliga rättigheter i Europakonventionen och andra relevanta människorättsinstrument. Vidare ska bl.a. genomförandet av kriminaliseringsbestämmelserna ske med beaktande av proportionalitetsprincipen, med hänsyn till de legitima syften som eftersträvas och deras nödvändighet i ett demokratiskt samhälle. Varje form av godtycke eller diskriminerande eller rasistisk behandling ska uteslutas.

I *artikel 14* finns bestämmelser om domsrätt. Till den del de är tvingande ålägger de staterna att utöva domsrätt för brott som begås på det egna territoriet, brott som begås ombord på skepp och fartyg som för statens flagg eller är registrerat enligt dess lagstiftning samt brott som begås av statens egna medborgare.

### 3.4 Utgångspunkter för behandlingen av det nya rambeslutet

I denna proposition behandlas frågan om riksdagens godkännande av utkastet till rambeslut om ändringar av 2002 års rambeslut och görs en bedömning av lagstiftningsbehovet för att genomföra rambeslutet. Sveriges inriktning bör vara att medverka till att rambeslutet kan antas så snart det kan ske. En stor majoritet av medlemsstaterna har uttalat en tydlig vilja att det nya rambeslutet ska antas formellt under 2008. Att låta frågan om godkännande av rambeslutet vila till dess att ett fullständigt beredningsunderlag tagits fram såvitt gäller de lagstiftningsåtgärder som kan krävas, skulle innebära att detta inte kan uppnås. Av det skälet lämnas inte nu förslag till de lagändringar som kan krävas för att genomföra rambeslutet. Överväganden i anledning av det lagstiftningsbehov som kan identifieras kommer i stället att göras i ett senare sammanhang.

## 4 Rambeslutets innehåll

### 4.1 Inledning

Utkastet till rambeslut innehåller utöver ingressen fyra artiklar. Genom artikel 1 görs ändring i artiklarna 3 och 4 i 2002 års rambeslut. I artikel 2 (artikel 1 a i promemorians version av rambeslutet) finns en bestämmelse som anger att rambeslutet inte ska påverka grundlagsskyddade regler om yttrandefrihet m.m. Artiklarna 3 och 4 (artiklarna 2 respektive 3 i promemorians version) innehåller genomförandebestämmelser.

### 4.2 Ingressen

I ingressen uttalas att hotet från terrorismen har vuxit snabbt under senare år, samtidigt som terrorismens aktivister och anhängare har ändrat sina tillvägagångssätt. Bland annat förlitar de sig i högre utsträckning till ny teknik, särskilt Internet.

Härefter hänvisas till åtgärder som vidtagits för att möta problemet i internationella organ som FN och Europarådet. Mot denna bakgrund understryks behovet av ytterligare åtgärder.

I punkt 13 görs hänvisningar till 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, samt uttalas att inget i rambeslutet får tolkas som om avsikten är att inskränka eller begränsa grundläggande rättigheter eller friheter, till ex-

empel yttrandefrihet, mötesfrihet eller föreningsfrihet, rätten till skydd för privat- och familjeliv, inklusive rätten till respekt för brevhemligheten. Slutligen bör, enligt punkt 15, genomförande av kriminalisering enligt rambeslutet stå i proportion till brottets art och omständigheter, med hänsyn till de legitima mål som eftersträvas och deras nödvändighet i ett demokratiskt samhälle. Varje form av godtycklighet eller diskriminering bör uteslutas.

Sistnämnda ingresspunkt infördes eftersom många stater, inte minst Sverige, framhållit vikten av att hitta en balans mellan å ena sidan kriminaliseringsbestämmelserna och å andra sidan garantier för yttrandefriheten. En bestämmelse med liknande innehåll som ingresspunkt 15 finns i artikel 12.2 i Europarådets konvention.

### 4.3 Artikel 1

#### *Ändringarna av artikel 3 (Brott med anknytning till terroristverksamhet)*

Artikel 1 föreskriver en ändring i artikel 3 i 2002 års rambeslut, som innehåller regler om brott med anknytning till terroristverksamhet. Artikel 3 ändras både redaktionellt och i sak. Ändringen i sak innebär att brott med anknytning till terroristverksamhet utvidgas till att avse även offentlig uppmaning till terroristbrott, rekrytering för terroristis syften och utbildning för terroristis syften. Staterna ska vidta de åtgärder som behövs för att offentlig uppmaning till terroristbrott, rekrytering för terroristis syften och utbildning för terroristis syften ska betraktas som brott med anknytning till terroristverksamhet. Ett uttryckligt krav på att gärningarna ska begås uppsåtligt införs. Vidare införs definitioner av dessa begrepp.

*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 terroristis syften* 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 terroristis syften* 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.

#### *Ändringarna av artikel 4 (Osjälvständiga brottsformer)*

Artikel 1 föreskriver också en ändring i artikel 4 i 2002 års rambeslut. Artikel 4 i dess ursprungliga lydelse består av två stycken. Första stycket innehåller en förpliktelse att straffbelägga anstiften av eller medhjälp till

bl.a. sådana brott med anknytning till terroristverksamhet som nämns i artikel 3. I andra stycket finns en förpliktelse att straffbelägga försök till bl.a. sådana brott.

Genom ändringen i artikel 4 delas denna in i fyra stycken. I det första stycket finns en förpliktelse att straffbelägga medhjälp till bl.a. brott med anknytning till terroristverksamhet. Förpliktelsen kommer alltså att gälla även de nya brotten.

I andra stycket finns en regel som undantar de nya brotten i artikel 3 när det gäller skyldighet att straffbelägga anstiftan. Av tredje stycket följer att de nya brotten i artikel 3 inte omfattas av skyldigheten att straffbelägga försök till brott. Skyldigheten att straffbelägga anstiftan och försök till grov stöld, utpressning och förfalskning enligt artikel 3 kvarstår.

I sista stycket, slutligen, införs en frivillig bestämmelse om straffansvar för försök till rekrytering för terroristisytten respektive utbildning för terroristisytten.

Sammanfattningsvis innebär alltså ändringarna i artikel 4 att det bara är bestämmelsen om medhjälp till brott som blir obligatorisk för offentlig uppmaning till terroristbrott, rekrytering för terroristisytten samt utbildning för terroristisytten.

#### 4.4 Artikel 2

Artikel 2 innehåller en undantagsregel med innebörd 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.

#### 4.5 Artiklarna 3 och 4

Artikel 3 reglerar genomförandet av rambeslutet. Inledningsvis anges att rambeslutet ska genomföras senast inom två år från ikraftträdandet. Vidare finns ytterligare 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.

Slutligen anges att medlemsstaterna ska tillhandahålla rådets generalsekretariat och kommissionen de bestämmelser som genomför rambeslutet. Kommissionen ska på grundval av den informationen upprätta och

överbära en rapport till rådet om medlemsstaternas genomförande av rambeslutet. Rådet ska sedan avgöra om medlemsstaterna har vidtagit de åtgärder som krävs.

Prop. 2008/09:25

Enligt artikel 4 träder rambeslutet i kraft samma dag som det offentliggörs i Europeiska unionens officiella tidning.

## 5 Det reviderade rambeslutet och svensk rätt

### 5.1 Inledning

I avsnitt 3.1 ovan har redogjorts för innehållet i 2002 års rambeslut om bekämpande av terrorism. I avsnitt 4 finns en redogörelse för innehållet i utkastet till nytt rambeslut. Eftersom det nya rambeslutet är avsett att integreras i 2002 års rambeslut är de bedömningar som gjordes vid genomförandet av 2002 års rambeslut av betydelse även nu. I avsnitt 5.2 nedan finns därför en redogörelse för hur 2002 års rambeslut genomförts i svensk rätt och en redovisning av överväganden som gjordes i samband med genomförandet. I avsnitt 5.3 finns en redogörelse för gällande rätt i några ytterligare avseenden av betydelse för de överväganden som ska göras med anledning av det nya rambeslutet. I de därpå följande avsnitten görs bedömningar av hur det reviderade rambeslutet förhåller sig till svensk rätt.

### 5.2 Genomförandet av 2002 års rambeslut om bekämpande av terrorism

Det huvudsakliga genomförandet av 2002 års rambeslut skedde genom införandet av lagen (2003:148) om straff för terroristbrott (terroristbrottslagen), se prop. 2002/03:38, bet. 2002/03:JuU12, rskr. 2002/03:148. Riksdagen instämde i alla delar i de överväganden regeringen gjorde. Kommissionen har utvärderat det svenska genomförandet (KOM(2004) 409 slutlig) och (KOM(2007) 681 slutlig).

#### *Terroristbrott*

De handlingar som enligt artikel 1 i 2002 års rambeslut ska utgöra terroristbrott har straffbelagts genom 2 och 3 §§ terroristbrottslagen.

Enligt 2 § döms den för terroristbrott som begår någon av de gärningar som räknas upp i 3 §, om gärningen allvarligt kan skada en stat eller en mellanstatlig organisation och avsikten med gärningen är att

1. injaga allvarlig fruktan hos en befolkning eller befolkningsgrupp,
2. otillbörligen tvinga offentliga organ eller en mellanstatlig organisation att vidta eller att avstå från att vidta en åtgärd, eller
3. allvarligt destabilisera eller förstöra grundläggande politiska, konstitutionella, ekonomiska eller sociala strukturer i en stat eller i en mellanstatlig organisation.

I 3 § anges de gärningar som kan utgöra terroristbrott. Dessa är:

1. mord, 3 kap. 1 § brottsbalken,
2. dråp, 3 kap. 2 § brottsbalken,
3. grov misshandel, 3 kap. 6 § brottsbalken,
4. människorov, 4 kap. 1 § brottsbalken,
5. olaga frihetsberövande, 4 kap. 2 § brottsbalken,
6. grov skadegörelse, 12 kap. 3 § brottsbalken,
7. mordbrand och grov mordbrand, 13 kap. 1 och 2 §§ brottsbalken,
8. allmänfarlig ödeläggelse, 13 kap. 3 § brottsbalken,
9. sabotage och grovt sabotage, 13 kap. 4 och 5 §§ brottsbalken,
10. kapning och sjö- eller luftfartssabotage, 13 kap. 5 a § brottsbalken,
11. flygplats sabotage, 13 kap. 5 b § brottsbalken,
12. spridande av gift eller smitta, 13 kap. 7 § brottsbalken,
13. olovlig befattningsmed kemiska vapen, 22 kap. 6 a § brottsbalken,
14. uppsåtligt vapenbrott, 9 kap. 1 § vapenlagen (1996:67),
15. brott enligt 21 § tredje stycket lagen (1988:868) om brandfarliga och explosiva varor,
16. uppsåtligt brott enligt 25 och 26 §§ lagen (1992:1300) om krigsmateriel, som avser kärnladdningar, radiologiska, biologiska och kemiska stridsmedel, apparater och andra anordningar för spridning av radiologiska, biologiska eller kemiska stridsmedel samt speciella delar och substanser till sådant material,
17. brott enligt 18 och 20 §§ lagen (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd, som avser sådana produkter eller sådant tekniskt bistånd som kan användas för att framställa kärnladdningar, biologiska eller kemiska vapen,
18. smuggling och grov smuggling, 3 och 5 §§ lagen (2000:1225) om straff för smuggling, om brottet avser sådana varor som omfattas av 14–17,
19. olaga hot, 4 kap. 5 § brottsbalken, som innefattar hot om att begå någon av de gärningar som avses i 1–18.

Straffet för terroristbrott är fängelse på viss tid, lägst fyra år och högst tio år, eller på livstid. Är brottet mindre grovt, är straffet fängelse, lägst två år och högst sex år. Om ett högre lägsta straff för gärningen föreskrivits i brottsbalken, gäller vad som där sägs om lägsta straff.

Enligt 4 § terroristbrottslagen är försök, förberedelse och stämpling till samt underlåtenhet att avslöja terroristbrott straffbart.

### *Brott som begås av en terroristgrupp*

Artikel 2 i 2002 års rambeslut, som ålägger medlemsstaterna att straffbelägga ledande av en terroristgrupp respektive deltagande i en terroristgrupps verksamhet med vetskap om att deltagandet kommer att bidra till gruppens brottsliga verksamhet, ansågs inte föranleda något behov av särskild lagstiftning. I denna fråga gjordes bedömningen att dessa handlingar, sedan samtliga gärningar i artikel 1.1 införts i terroristbrottslagen och gjorts straffbara på försöks-, förberedelse- och stämplingsstadiet

(se 4 §), täcktes av regleringen om ansvar för medverkan, försök, förberedelse och stämpling till terroristbrott samt underlåtenhet att avslöja sådant brott (prop. 2002/03:38 s. 40 ff.).

### *Brott med anknytning till terroristverksamhet*

För brott som enligt artikel 3 i 2002 års rambeslut ska anses som brott med anknytning till terroristverksamhet (dvs. grov stöld, utpressning respektive upprättande av förfalskade administrativa dokument, som begås i syfte att ett terroristbrott ska begås) finns inte någon särskild straffbestämmelse i terroristbrottslagen. I stället finns i 5 § en straffskärpningsregel enligt vilken den som med uppsåt att främja terroristbrott begår egendomsbrott enligt 8 kap. 1 § och 4–6 §§ brottsbalken, utpressning enligt 9 kap. 4 § brottsbalken eller förfalskningsbrott enligt 14 kap. 1 och 3 §§ brottsbalken, eller försök till sådana brott, kan dömas till ett strängare straff än vad som annars varit fallet. Detta sker genom att terrorsyftet, vid sidan av vad som gäller för varje särskild brottstyp och enligt bestämmelserna i 29 kap. 2 § brottsbalken, beaktas som en försvårande omständighet vid bedömningen av straffvärdet. Detta gäller dock inte om den som begår en handling som avses i artikel 3 i stället kan dömas som gärningsman för själva terroristbrottet eller för t.ex. försök, förberedelse eller stämpling till terroristbrott (a. prop. s. 67 f.).

### *Påföljder*

Straffet för terroristbrott är enligt 2 § terroristbrottslagen fängelse på viss tid, lägst fyra år och högst tio år, eller på livstid. Om brottet är mindre grovt, är straffet fängelse, lägst två år och högst sex år. Artikel 5 i 2002 års rambeslut om vilka påföljder som ska kunna utdömas för brott enligt rambeslutet ansågs av regeringen uppfyllt genom valet av livstids fängelse som högsta straff för terroristbrott (a. prop. s. 63 ff.).

### *Juridiska personers ansvar*

Artiklarna 7 och 8 om ansvar och påföljder för juridiska personer ansågs av regeringen uppfylla genom reglerna om företagsbot i 36 kap. brottsbalken (a. prop. s. 73 f.).

Det kan i detta sammanhang nämnas att reglerna om företagsbot har ändrats efter regeringens ställningstagande beträffande 2002 års rambeslut. Genom lagändringar som trädde i kraft den 1 juli 2006 har möjligheterna att ålägga företagsbot utvidgats. Bl.a. har kravet på att brottsligheterna ska ha inneburit ett grovt åsidosättande av de särskilda skyldigheter som är förenade med verksamheten eller annars ha varit av allvarligt slag slopats. Vidare har beloppsgränsen höjts till 10 miljoner kr. Syftet med ändringarna var att effektivisera systemet med företagsbot och öka den praktiska användningen av sanktionen (se prop. 2005/06:59).

Vid genomförande av 2002 års rambeslut gjordes en ändring i 2 kap. 3 § 6 brottsbalken med innebörd att domsrätt kan utövas för terroristbrott enligt 2 § terroristbrottslagen och försök till sådant brott samt brott enligt 5 § samma lag som har begåtts utomlands, oavsett gärningsmannens anknytning till Sverige och om gärningen är straffbar på gärningsorten eller inte (prop. 2002/03:38 s. 70).

### 5.3 Övrig straffrättslig reglering av betydelse

#### 5.3.1 Osjälvständiga brottsformer

Enligt svensk rätt är det främst fullbordade brott som föranleder straffansvar. Brottbeskrivningarna, såväl i brottsbalken som i annan strafflagstiftning, är i princip inriktade på fullbordade brott i gärningsmannaskap, dvs. på att den beskrivna gärningen i sin helhet utförts av en ensam gärningsman. Brottbeskrivningarna anses också omfatta brott som begås i s.k. medgärningsmannaskap. Det har dock ansetts nödvändigt att också straffbelägga annan medverkan till brott, liksom vissa förstadier till brotten. Detta har i svensk rätt huvudsakligen skett genom kriminalisering av de osjälvständiga brottsformerna anstiftan och medhjälp till brott, respektive försök, förberedelse och stämpling till brott samt underlåtenhet att avslöja brott. Bestämmelser om detta finns i 23 kap. brottsbalken.

#### *Försök till brott*

Enligt 23 kap. 1 § brottsbalken ska den som påbörjat utförandet av ett brott utan att det kommit till fullbordan dömas för försök till brott i de fall sådant ansvar är särskilt föreskrivet. Ansvar för försök kräver dessutom att det förelegat fara för brottets fullbordan eller att sådan fara varit utesluten endast till följd av tillfälliga omständigheter.

Försök är den av de osjälvständiga brottsformerna som tidsmässigt ligger närmast det fullbordade brottet. Försöksbrottet är till sin konstruktion beroende av utformningen av det fullbordade brottet. Detta beror på att försöksbestämmelsen, till skillnad mot bestämmelserna om förberedelse och stämpling, saknar en självständig brottsbeskrivning.

För straffbarhet krävs att gärningsmannen har påbörjat utförandet av brottet och kommit så långt att den s.k. försökspunkten har uppnåtts. Försökspunktens placering varierar från fall till fall och bestäms efter en tolkning av det tillämpliga straffbudet. Allmänt gäller dock att försökspunkten i regel kan sägas ha passerats tidigast vid den tidpunkt i händelseförloppet då gärningsmannen kan anses ha lämnat planeringsstadiet och övergått till att förverkliga sitt uppsåt.

Enligt 23 kap. 1 § andra stycket brottsbalken är straffmaximum för försök lika med straffmaximum för fullbordat brott. Minimum är lägsta bötesstraff som kan dömas ut med stöd av 25 kap. brottsbalken eller, om minimistraffet för det fullbordade brottet är fängelse i två år eller mer, fängelseminimum enligt 26 kap. 1 § brottsbalken.



Ansvar för förberedelse kan enligt 23 kap. 2 § första stycket 1 brottsbalken dömas ut då brottets utförande inte har påbörjats men gärningsmannen tar emot eller lämnar pengar eller annat som betalning för ett brott eller för att täcka kostnader för utförandet av ett brott. Enligt andra punkten i bestämmelsen döms också den för förberedelse som skaffar, tillverkar, lämnar, tar emot, förvarar, transporterar, sammanställer eller tar annan befattning med något som är särskilt ägnat att användas som hjälpmedel vid ett brott. Allt detta gäller under förutsättning att åtgärderna vidtas med uppsåt att utföra eller främja brott. Uppsåtet behöver inte avse en viss bestämd gärning utan det räcker att uppsåtet avser att brott av visst slag förr eller senare ska begås.

Ansvar för förberedelse kräver att det förelegat en konkret fara för brottets fullbordan. Om sådan fara inte förelegat eller faran för fullbordan varit ringa ska inte dömas till ansvar. Att faran kan vara utesluten till följd av tillfälliga omständigheter påverkar inte bedömningen.

Straffansvar för förberedelse kräver att detta är särskilt föreskrivet. Till skillnad från vad som gäller vid medverkan är endast förberedelse till brott i gärningsmannaskap kriminaliserad. Något straffansvar för förberedelse till försök, medverkan, förberedelse eller stämpling finns inte i svensk rätt.

Straffet för förberedelse ska sättas under den högsta och får sättas under den lägsta gräns som gäller för fullbordat brott. Högre straff än fängelse i två år får bestämmas endast om fängelse i åtta år eller mer kan följa på det fullbordade brottet.

### *Stämpling till brott*

Det straffbara området för stämpling till brott följer av 23 kap. 2 § andra stycket brottsbalken. Enligt bestämmelsen finns fyra olika stämplingsgärningar. Den första består i att någon i samråd med annan beslutar att utföra ett brott och den andra i att någon söker anstifta annan att begå ett brott. Det tredje respektive fjärde fallet av stämpling består i att någon åtar sig eller erbjuder sig att utföra ett brott. Stämplingsformen som består i att söka anstifta annan kräver direkt uppsåt. För övriga stämplingsformer ställs inget sådant krav. Samtliga stämplingsformer kräver också att det förelegat en konkret fara för brottets fullbordan. Föreligger ingen sådan fara eller är faran för fullbordan ringa ska inte dömas till ansvar för stämpling. Även om faran utesluts endast till följd av tillfälliga omständigheter innebär farerekvisitet att gärningen är fri från ansvar.

För att straffbar stämpling ska föreligga, krävs inte att tidpunkten för brottet eller det närmare tillvägagångssättet vid detta är bestämt. Inte heller behöver den närmare fördelningen av uppgifter mellan de medverkande vara klar. Liksom vad gäller ansvar för förberedelse behöver uppsåtet inte avse en viss bestämd gärning utan det räcker att uppsåtet avser att brott av visst slag förr eller senare ska begås. Inte heller behöver det tilltänkta brottet vara så nära förestående att brottsplanen kan betecknas som aktuell.

Straffansvar för stämpling kräver att detta är särskilt föreskrivet. Till skillnad från vad som gäller vid medverkan är endast stämpling till full-

bordade brott i gärningsmannaskap kriminaliserad. Något straffansvar för stämpling till försök, medverkan, förberedelse eller stämpling finns inte i svensk rätt.

Straffet för stämpling ska sättas under den högsta och får sättas under den lägsta gräns som gäller för fullbordat brott. Högre straff än fängelse i två år får bestämmas endast om fängelse i åtta år eller mer kan följa på det fullbordade brottet.

### *Ansvarsfrihet vid försök, förberedelse och stämpling*

Ansvar för försök, förberedelse eller stämpling ska inte dömas ut mot den som frivilligt, genom att avbryta gärningen eller på annat sätt, föranlett att brottet inte fullbordats. Även om brottet fullbordats ska den som tagit olovlig befattning med hjälpmedel inte dömas till ansvar om han eller hon frivilligt förebyggt den brottsliga användningen av hjälpmedlet (23 kap. 3 § brottsbalken).

### *Medverkan till brott*

Enligt brottsbalkens allmänna medverkansbestämmelse i 23 kap. 4 § gäller att ansvar som är föreskrivet för viss gärning inte endast ska ådömas den som har utfört gärningen utan även den som har främjat den med ”råd eller dåd”. Regeln gäller vid alla brottsbalksbrott samt de brott i specialstraffrätten för vilka fängelse är föreskrivet, t.ex. brott enligt 2 och 3 §§ terroristbrottslagen.

Med uttrycket ”råd eller dåd” avses att främjandet ska ha skett med psykiska eller fysiska medel. Enligt normalt språkbruk främjas en gärning när någon har gjort något som underlättar eller i vart fall är ägnat att underlätta gärningens utförande. I brottsbalken har uttrycket givits den betydelsen att det innefattar en medverkan som inte varit någon förutsättning för brottet. Att ett främjande av en gärning är straffbart som medverkan, även om det inte är en betingelse för att gärningen ska komma till stånd, medför att medverkansansvar kan drabba även den som endast obetydligt bidragit till gärningen.

I paragrafens andra stycke föreskrivs att den som inte är gärningsman, men som förmått annan till utförandet av brottet, ska dömas för anstiftan av brottet eller annars för medhjälp till det.

Varje medverkande är självständigt ansvarig, dvs. oberoende av om det är möjligt att straffa någon annan medverkande. Ansvaret är dock beroende av att ett brott objektivt sett har begåtts.

Kravet på subjektiv täckning innebär att medhjälparens uppsåt ska täcka det faktum att han eller hon främjat en viss gärning med råd eller dåd. Det krävs att medhjälparen har uppsåt i förhållande till de faktiska omständigheter som utgör underlag för bedömningen att ett främjande föreligger. Däremot behöver medhjälparen inte själv anse att han eller hon främjar huvudgärningen, än mindre handla i syfte att främja huvudgärningen.

Straffansvaret för medverkan är inte begränsat till fullbordade brott. Även medverkan till försök, förberedelse och stämpling till brott är

straffbar. Också medverkan till medverkan är straffbar, t.ex. anstiftan av medhjälpt till ett brott. Prop. 2008/09:25

Straffskalan för medverkan är densamma som för fullbordat brott. I 23 kap. 5 § brottsbalken finns en regel som medger att straffet sätts under den lägsta föreskrivna gränsen för den som förmåtts medverka till brott genom t.ex. tvång eller svek eller medverkat endast i mindre mån.

### *Underlåtenhet att avslöja brott*

Enligt 23 kap. 6 § första stycket brottsbalken kan den som underlåter att anmäla eller avslöja brott som är å färde dömas för underlåtenhet att avslöja brottet i de fall detta är särskilt föreskrivet. En förutsättning är att anmälan eller avslöjandet kan ske utan fara för anmälaren eller hans närmsta. I andra stycket samma bestämmelse finns en regel om straffansvar för bl.a. föräldrar som underlåter att hindra sina barn från att begå brott.

En skyldighet att avslöja brott torde endast avse fall av gärningsmannaskap. Den som avslöjar ett tilltänkt huvudbrott, men underlåter att avslöja planerad medhjälpt, bör därför inte anses ha gjort sig skyldig till brott.

Straffansvaret gäller brott som är ”å färde”. Det betyder att straffansvaret inte gäller brott som har fullbordats. Lagen innebär således inte någon uppmaning till angiveri. För perdurerande brott, t.ex. olaga frihetsberövande, gäller att dessa kan anses vara ”å färde” så länge frihetsberövandet pågår.

Från straffbarheten finns undantag för s.k. intressekollisioner. Avslöjandet måste således ha kunnat ske utan fara för gärningsmannen själv eller dennes närmaste. Undantaget omfattar också de fall där en anmälan skulle kunna medföra en risk att angivaren själv kan straffas.

Straffet för underlåtenhet att avslöja eller hindra brott har bestämts genom en hänvisning till vad som i 23 kap. 5 § brottsbalken föreskrivs för den som endast i mindre mån har medverkat till brottet, dock att straffmaximum har bestämts till fängelse i två år. Av konstruktionen följer att det finns en generell möjlighet att underskrida straffminimum samt att ansvarsfrihet gäller i ringa fall.

### **5.3.2 Straffbar uppmaning till brott**

Den som muntligen inför menighet eller folksamling, i skrift som sprides eller utlämnas för spridning eller i annat meddelande till allmänheten uppmanar eller eljest söker förleda till brottslig gärning, svikande av medborgerlig skyldighet eller ohörsamhet mot myndighet döms enligt 16 kap. 5 § första stycket brottsbalken för uppvigling.

Straffansvaret för uppvigling kräver inte att det brott gärningsmannen uppmanar till kommer till stånd. Det är uppmaningen som sådan som är kriminaliserad. Det har inte ansetts behövt att såsom särskild straffbar handlingsform nämna prisande av brottslig gärning. Detta anses nämligen även utan uttryckligt omnämnande ingå under att söka förleda till sådan gärning (se Holmqvist m.fl., Brottsbalken, En kommentar, s. 16:20).

Enligt tredje stycket i bestämmelsen ska inte dömas till ansvar i ringa fall. Vid bedömning av vilka fall som är ringa ska särskilt beaktas, om det förelegat endast obetydlig fara för att uppmaningen eller försöket skulle leda till efterföljd. Straffet är böter eller fängelse i högst sex månader eller, om brottet är grovt, fängelse i högst fyra år.

Offentlighetsrekvisitet innebär att meddelandet ska ha varit riktat till allmänheten. Det fordras inte att vem som helst kunnat ta del av meddelandet, utan endast att det inte riktats till en liten sluten krets. Av samma rekvisit framgår att straffbestämmelsen endast avser förledande av en allmänhet, dvs. en obestämd krets. Att uppmana en bestämd person att begå ett visst brott är inte straffbart som uppvigling. En sådan gärning kan i stället vara straffbar som anstiftan, medhjälp eller stämpling till brott, beroende på om det brott uppmaningen avsett har fullbordats eller ej och i vilket skede av händelseförloppet som uppmaningen görs.

Uppvigling ingår även i brottskatalogen i tryckfrihetsförordningen (7 kap. 4 § 10) och yttrandefrihetsgrundlagen (5 kap. 1 § första stycket). Straffansvar för uppvigling kan således aktualiseras även om gärningen begås i ett grundlagsskyddat medium.

### 5.3.3 Domsrätt

Svenska regler om domstols behörighet i brottmål finns bl.a. i 2 kap. brottsbalken. Reglerna om domsrätt är vidsträckta, vilket innebär att det generellt sett finns goda möjligheter att ingripa även mot brott som har begåtts utomlands. Utöver brott som har begåtts i Sverige (1 §) omfattar den svenska domsrätten bl.a. brott som svenska medborgare och utlänningar med hemvist i Sverige begått utomlands (2 § första stycket 1). Vidare är svensk domstol behörig att döma över brott som begåtts utomlands av en utlänning, om den misstänkte gärningsmannen befinner sig på svenskt territorium och fängelse i mer än sex månader kan följa på brottet (2 § första stycket 3). I de fall den svenska behörigheten grundar sig på 2 § uppställs dock normalt krav på dubbel straffbarhet. I 3 § kompletteras reglerna i 2 §. Här finns bestämmelser som utsträcker svensk domstols behörighet för brott som begåtts utomlands i vissa specialfall. I 3 § föreskrivs inte de begränsningar av svensk domstols behörighet som följer av 2 §. För behörighet enligt 3 § uppställs t.ex. inget krav på dubbel straffbarhet. Om brottet har förövats på svenskt fartyg eller luftfartyg, eller om det begåtts i tjänsten av befälhavare eller någon som tillhörde besättningen på ett sådant fartyg är svensk domstol behörig att döma över brottet oavsett om gärningen är straffbar på gärningsorten (3 § 1).

För terroristbrott finns en särskild reglering i 2 kap. 3 § 6 brottsbalken som medför att svensk domstol är behörig att döma över terroristbrott, försök till sådant brott eller brott enligt 5 § terroristbrottslagen, oavsett var det har begåtts och oavsett om brottet är straffbart på gärningsorten. För dessa brott har svensk domstol s.k. universell jurisdiktion.

Den fria åsiktsbildningen förutsätter bl.a. yttrandefrihet och informationsfrihet och dessa friheter tillförsäkras också medborgarna i 2 kap. 1 § första stycket regeringsformen (RF). Friheten att yttra sig i tryckt skrift har ett särskilt skydd i tryckfrihetsförordningen (TF) och friheten att yttra sig i radio, television och film m.m. i yttrandefrihetsgrundlagen (YGL). Yttranden som sprids över Internet kan i vissa fall omfattas av yttrandefrihetsgrundlagen. Det gäller yttranden på sådana hemsidor som drivs av medieföretag eller av personer som sökt och beviljats särskilt utgivningsbevis (1 kap. 9 § YGL).

#### *Tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen*

Tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens särskilda system bygger bl.a. på principer om ensamansvar, om en särskild brottskatalog och om en särskild rättegångsordning.

Med ensamansvar menas att endast en av de oftast många personer som medverkat vid tillkomsten av en framställning med grundlagsskydd enligt tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen kan hållas straffrättsligt ansvarig för innehållet i framställningen. Vanliga regler om straffansvar för medverkande tillämpas alltså inte.

Den särskilda brottskatalogen i tryckfrihetsförordningen, som även gäller för yttrandefrihetsgrundlagen, innehåller en uttömmande uppräknin- g av vilka gärningar som utgör tryckfrihetsbrott respektive yttrandefrihetsbrott när de begås genom grundlagsskyddade medier och är straffbara enligt vanlig lag (se 7 kap. 4 och 5 §§ TF samt 5 kap. 1 § YGL). Som exempel på gärningar som utgör tryck- och yttrandefrihetsbrott kan nämnas spioneri, uppror, uppvigling och hets mot folkgrupp. Terroristbrott ingår inte bland de gärningar som kan utgöra tryck- eller yttrandefrihetsbrott.

Den särskilda rättegångsordningen innebär bl.a. att Justitiekanslern är ensam åklagare i tryck- och yttrandefrihetsmål. Den innehåller också ett system med juryprövning (se 9 och 12 kap. TF respektive 7 och 9 kap. YGL).

#### *Regeringsformen och Europakonventionen*

Regeringsformens garanti för yttrande- och informationsfriheten (2 kap. 1 § första stycket 1 och 2 RF) innebär att varje medborgare gentemot det allmänna är tillförsäkrad dels yttrandefrihet, dvs. frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor, dels informationsfrihet, dvs. frihet att inhämta och motta upplysningar samt att i övrigt ta del av andras yttranden.

Yttrandefriheten får enligt regeringsformen emellertid inskränkas genom lag. Begränsningen får dock inte göras för vilket ändamål eller i vilken omfattning som helst. I 2 kap. 12 § andra stycket RF anges att begränsning endast får göras för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle och att begränsningen aldrig får gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den

samt att begränsningen inte heller får sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen som en av folkstyrelsens grundvalar. Vidare anges att begränsning inte får göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning.

Enligt 2 kap. 13 § RF gäller särskilt för begränsning av yttrandefriheten och informationsfriheten att sådan får ske med hänsyn till rikets säkerhet, folkförsörjningen, allmän ordning och säkerhet, enskilds anseende, privatlivets helgd eller förebyggandet och beivrandet av brott.

Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen), med de ändringar och tillägg som gjorts genom ändrings- respektive tilläggsprotokoll, gäller som lag i Sverige. Enligt 2 kap. 23 § RF får lag eller annan föreskrift inte meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av konventionen. Konventionen innehåller i artikel 10 regler till skydd för yttrandefriheten. Enligt artikeln ska envar äga rätt till yttrandefrihet. Denna rätt sägs innefatta åsiktsfrihet samt frihet att ta emot och sprida uppgifter och tankar utan offentlig myndighets inblandning och oberoende av territoriella gränser. Det anges vidare att utövandet av de i artikeln nämnda rättigheterna får underkastas sådana föreskrifter, villkor, inskränkningar eller straffpåföljder, som är föreskrivna i lag och som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga med hänsyn till statens säkerhet, den territoriella integriteten, den allmänna säkerheten, förebyggandet av ordning eller brott, skydd för hälsa eller moral eller annans goda namn och rykte eller rättigheter, förhindrandet av att förtroliga uppgifter sprids, eller upprätthållandet av domstolarnas auktoritet och opartiskhet.

## 5.5 Det reviderade rambeslutets undantag för grundläggande principer om yttrandefrihet

**Regeringens bedömning:** Tryckfrihetsförordningens respektive yttrandefrihetsgrundlagens särskilda system för straffrättsligt ansvar påverkas inte av rambeslutet.

**Promemorians bedömning** överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** Ingen remissinstans har invänt mot promemorians bedömning.

**Skälen för regeringens bedömning:** Det står klart att gärningar som enligt det nya rambeslutet ska vara straffbara, i vissa fall kan begås i medier som omfattas av den särskilda regleringen i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Som närmare redogjorts för i avsnitt 5.4 finns i dessa grundlagar ett särskilt system för straffrättsligt ansvar. I artikel 2 i rambeslutet finns en bestämmelse som uttryckligen uttalar 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. Bestämmelsen har införts i rambeslutet på initiativ från Sverige och byg-

ger på en motsvarande bestämmelse i artikel 7.2 i utkastet till rambeslut om bekämpande av vissa former av och uttryck för rasism och främlingsfientlighet enligt strafflagstiftningen. Detta rambeslut har ännu inte formellt antagits av rådet, men en politisk överenskommelse föreligger.

Innebörden av artikel 2 torde för Sveriges del vara att rambeslutet inte ställer krav på lagstiftningsåtgärder som på något sätt berör den särskilda regleringen i tryckfrihetsförordningen respektive 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.

## 5.6 Handlingar som ska utgöra brott med anknytning till terroristverksamhet

**Regeringens bedömning:** Svensk rätt uppfyller till stora delar de kriminaliseringsåtaganden som följer av rambeslutet. För att fullt ut möta rambeslutets kriminaliseringskrav kan viss ytterligare lagstiftning behövas.

**Promemorians bedömning** överensstämmer i huvudsak med regeringens. I promemorian uttalas dock att inget behov av lagstiftning finns när det gäller offentlig uppmaning till terroristbrott.

**Remissinstanserna:** De flesta remissinstanserna instämmer i promemorians bedömning eller lämnar den utan erinran. *Hovrätten för Västra Sverige* anser att även offentlig uppmaning till terroristbrott torde ställa krav på lagstiftningsåtgärder. *Åklagarmyndigheten* har anfört att det i det kommande lagstiftningsarbetet får analyseras ytterligare om bestämmelsen om stämpling i 23 kap. 2 § andra stycket brottsbalken verkligen har ett så brett tillämpningsområde som görs gällande i promemorian. Vidare har *Åklagarmyndigheten* satt i fråga om uppviglingsbrottet är nationellt begränsat på det sätt som Justitiekanslern har uttalat och som refereras i promemorian. Frågan om huruvida uppviglingsbrottet är nationellt begränsat bör enligt *Åklagarmyndigheten* utredas närmare. *Sveriges Advokatsamfund* har ifrågasatt promemorians bedömning när det gäller stämplingsbestämmelsen. *Stockholms tingsrätt* har beträffande utbildning för terroristsyften, anfört att förberedelsebestämmelsen anses omfatta lämnande av pengar med uppsåt att främja brott och mottagande av pengar med uppsåt att utföra brott, men att den däremot inte anses omfatta mottagande av pengar med uppsåt att främja brott. Lämnande eller mottagande av pengar för utbildning för terroristsyften förefaller enligt tingsrätten därför inte vara straffbart som förberedelse till terroristbrott. Detta understryker enligt tingsrätten behovet av lagstiftningsåtgärder för att uppfylla rambeslutets krav i denna del. *Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet* har understrukit vikten av att under det kommande lagstiftningsarbetet inte utvidga det kriminaliserade området mer än nödvändigt.

Genom artikel 1 i det nya rambeslutet införs tre nya brott i artikel 3 i 2002 års rambeslut med ett förpliktande för medlemsstaterna att kriminalisera dessa handlingar som brott med anknytning till terroristverksamhet: offentlig uppmaning till terroristbrott, rekrytering för terroriststyften samt utbildning för terroriststyften. Vad som avses med brott med anknytning till terroristverksamhet har berörts under avsnitt 5.2. Gemensamt för de tre brottstyperna är att straffbarhet inte förutsätter att något terroristbrott har begåtts (nya artikel 3.3). Enligt artikel 7 i 2002 års rambeslut ska även juridiska personer hållas ansvariga för de nya brotten i artikel 3.

### *Offentlig uppmaning till terroristbrott*

Offentlig uppmaning till terroristbrott definieras i rambeslutet som 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. Det kan noteras att artikel 1.1 i, om hot om att utföra någon av de handlingar som räknas upp i punkterna a–h, undantas i det nya rambeslutet.

Att uppmana någon att begå ett terroristbrott får anses innebära att man främjat gärningen genom råd eller dåd. En sådan gärning är straffbar som medverkan till terroristbrott enligt 23 kap. 4 § brottsbalken. Dock förutsätts för ansvar för medverkan, som tidigare nämnts, att ett brott verkligen kommit till stånd. Detta innebär att bestämmelsen om straffansvar för medverkan inte ensam är tillräcklig för att helt täcka rambeslutets krav på kriminalisering av offentlig uppmaning till terroristbrott. Artikel 3.3 anger nämligen att straffbarhet inte ska förutsätta att ett terroristbrott begåtts.

I de fall den offentliga uppmaningen inte leder till att något terroristbrott begås, kan straffbar stämpling till terroristbrott föreligga. Det gäller då främst den stämplingsgärning som består i att någon söker anstifta en annan person att begå ett brott (23 kap. 2 § andra stycket brottsbalken). Till skillnad från vad som gäller vid medverkan till brott kräver inte straffansvar för stämpling att något brott senare begås till följd av stämplingen. Dock ska stämplingsgärningen vara straffri om fara för brottets fullbordan varit ringa (23 kap. 2 § tredje stycket brottsbalken). Att farekravet fordrar att det föreligger mer än ringa fara torde inte stå i strid med rambeslutet, som dock inte uttryckligen innehåller denna begränsning. Kraven som uppställs för att fara ska föreligga varierar naturligen något mellan medlemsstaterna. Med hänsyn till att det till följd av rambeslutets artikel 3 och ingresspunkt 15 finns utrymme att ta hänsyn till att kriminaliseringen ska stå i proportion till de legitima mål som eftersträvas torde det finnas utrymme att undanta fall där risken för fullbordan är liten från straffansvar.

*Hovrätten för Västra Sverige* har ifrågasatt om brottsbalkens medhjälps- och stämplingsansvar täcker eller ger en rättvisande bild av det slags gärningar som uppmaningsbrottet i det nya rambeslutet avser att



träffa. Enligt hovrätten tar medhjälps- och stämplingsansvaret i brottsbalken sikte på huvudgärningar som är någorlunda bestämda till tid, plats, syfte, mål och medverkande personer, medan brottsbeskrivningen för offentlig uppmaning till terroristbrott lägger väsentligt mindre vikt vid huvudbrottet. Hovrätten anser därför att det är tveksamt om t.ex. uppmaningar till mera obestämda våldsamma aktiviteter skulle kunna bedömas som medhjälps- eller stämplingsgärningar avseende visst brott. Exempelvis skulle utfärdandet av en fatwa i vissa sammanhang mycket väl kunna ses som en offentlig uppmaning till ett terroristbrott men knappast såsom en stämplings- eller medhjälpsgärning, eftersom kretsen av mottagare är alldeles för obestämd. *Åklagarmyndigheten* har efterlyst en fördjupad analys i det kommande lagstiftningsarbetet av stämplingsbestämmelsens tillämpningsområde. Det gäller särskilt frågan om och i så fall under vilka förutsättningar stämplingsansvar kan omfatta uppmaning till brott som riktas till en obestämd krets. Även *Sveriges Advokatsamfund* har ifrågasatt om offentlig uppmaning till terroristbrott till fullo täcks av stämplingsbestämmelsen. Enligt Advokatsamfundets uppfattning tycks definitionen av offentlig uppmaning till terroristbrott rikta sig mot ett kriminellt uppsåt snarare än mot en kriminell handling, vilket i så fall sträcker sig väsentligt längre än tillämpningsområdet för stämpling enligt 23 kap. 2 § andra stycket brottsbalken. Straffansvarets gränser är otydliga och det är enligt Advokatsamfundets mening omöjligt att förutse vilka meddelande som kommer att omfattas av lagstiftning.

Såsom angetts ovan i avsnitt 5.3.1 krävs för stämplingsansvar inte att tidpunkten för brottet eller det närmare tillvägagångssättet vid detta är bestämt. Inte heller behöver den närmare fördelningen av uppgifter mellan de medverkande vara klar eller det tilltänkta brottet vara så nära förestående att brottsplanen kan betecknas som aktuell.

Rambeslutet kräver endast att offentlig uppmaning till sådana brott som enligt artikel 1 i 2002 års rambeslut utgör terroristbrott kan bestraffas. Detta torde innefatta ett krav på att den gärning som uppmaningen avser är så konkretiserad att det kan avgöras att det rör sig om ett terroristbrott enligt artikel 1 i 2002 års rambeslut. Vidare ska beaktas att straffansvaret är 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 rambeslutets bestämmelser om proportionalitetshänsyn vid genomförandet som omnämnts ovan, medföra att det inte krävs av staterna att de kriminaliserar alltför vaga och odetaljerade uppmaningar. Den straffrättsliga regleringen om medverkan och stämpling till terroristbrott torde därför i många fall motsvara rambeslutets krav vad gäller offentlig uppmaning till terroristbrott.

När det gäller frågan om stämplingsbestämmelsens tillämplighet på uppmaningar att begå brott som inte riktar sig mot en särskild person utan mot en obestämd krets av personer kan följande nämnas. Även om den stämplingsform som består i att söka förmå annan att begå brott i första hand leder tankarna till att gärningsmannen träder i förbindelse med en viss person eller en avgränsad krets av personer, torde det inte finnas något i stämplingsbestämmelsens ordalydelse som utesluter dess tillämpning även på uppmaningar som riktas till en obestämd krets av

personer. I doktrinen diskuteras bl.a. frågor om brottskonkurrens mellan uppvigling och stämpling till brott (se Holmqvist m.fl., Brottsbalken, En kommentar, kap. 13–24 s. 16:26 f. och Jareborg, Brotten III, 2 uppl., s. 132). Uppviglingsbestämmelsen är till sin konstruktion endast tillämplig på sådana uppmaningar att begå brott som riktar sig till allmänheten. Det förhållande att konkurrensfrågan diskuteras på detta sätt talar således för att bestämmelserna om uppvigling respektive stämpling delvis överlappar varandra. Några uttryckliga uttalanden i förarbeten eller refererad rättspraxis i fråga om stämplingsbestämmelsens tillämpningsområde i nu berört avseende föreligger emellertid inte. Mot bakgrund av de synpunkter som framförts av remissinstanserna beträffande denna fråga, bör det därför inte nu helt uteslutas att rambeslutets kriminaliseringskrav när det gäller offentlig uppmaning till terroristbrott förutsätter ett vidare straffansvar än vad stämplingsbestämmelsen medger.

Såsom framgått i avsnitt 5.3.2 finns i svensk rätt dessutom en straffbestämmelse som tar direkt sikte på uppmaningar till allmänheten att begå brott, uppvigling enligt 16 kap. 5 § brottsbalken. Även denna bestämmelse torde i princip täcka rekvisiten för offentlig uppmaning till terroristbrott. Det bör dock nämnas att uppviglingsbrottet innehåller ett undantag för ringa fall som inte återfinns i rambeslutet. Undantaget i uppviglingsbestämmelsen begränsar det kriminaliserade området i de fall där det föreligger endast obetydlig fara för att brott ska komma till stånd med anledning av uppmaningen. Undantaget anses också omfatta fall när andra omständigheter medför att gärningen är att bedöma som ett ringa fall. Som exempel kan nämnas att uppviglingen avsett en bagatellartad förseelse eller att gärningsmannen vänt sig till en mera begränsad krets av personer. Eftersom rambeslutets bestämmelser avser ett så allvarligt brott som terroristbrott och förutsätter att uppmaningen riktat sig till allmänheten, torde undantaget för ringa fall i uppviglingsbestämmelsen sakna praktisk betydelse i detta sammanhang. Därtill kommer att det vid genomförandet finns utrymme att ta hänsyn till att kriminaliseringen ska stå i proportion till de legitima mål som eftersträvas.

Justitiekanslern (JK) har uttalat att uppviglingsbrottet är nationellt begränsat och endast är avsett att skydda allmän ordning i Sverige (JK:s beslut den 10 oktober 2006, dnr 6236-06-31). *Åklagarmyndigheten* har i sitt remissvar över promemorian, ifrågasatt JK:s uttalande och ansett att frågan bör utredas närmare. Regeringen delar Åklagarmyndighetens uppfattning att frågan bör analyseras ytterligare.

Sammanfattningsvis kan det, mot bakgrund av de remissynpunkter som framförts om stämplingsbestämmelsens tillämpningsområde och det utredningsbehov som påtalats avseende uppviglingsbrottet, inte uteslutas att det kan krävas lagändringar för att till fullo täcka rambeslutets krav när det gäller offentlig uppmaning till terroristbrott. Den frågan får närmare analyseras under det fortsatta arbetet med genomförande av rambeslutet.

### *Rekrytering för terroristsyften*

Rekrytering för terroristsyften definieras i rambeslutet som 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. I likhet med offentlig uppmaning till terroristbrott och utbildning för terroristsyften hänvisar rekryteringsbrottet till samtliga brott i artikel 1.1 utom hot att begå dessa gärningar (dvs. artikel 1.1 i). Skillnaden är att rekryteringsbrottet genom hänvisningen till artikel 2.2 även omfattar uppmaningar att leda en terroristgrupp eller att delta i dess verksamhet med vetskap om att deltagandet kommer att bidra till gruppens brottsliga verksamhet.

Till viss del sammanfaller det straffbara området för rekrytering för terroristsyften med kriminaliseringsåtagandet beträffande offentlig uppmaning till terroristbrott. Att försöka förmå någon att begå brott torde utgöra samma handlingssätt som att utöva påverkan mot en person i syfte att anstifta till brott. Vad som främst skiljer de två brottsformerna åt är offentlighetsrekvisitet i uppmaningsbrottet. Medan uppmaningsbrottet straffbelägger påverkan riktad mot allmänheten avser rekryteringsbrottet normalt att försöka få en viss person eller en bestämd krets personer att begå brott.

Såsom nämnts under avsnitt 5.3.2 är det inte straffbart som uppvisning att uppmana en viss person att begå brott. Men med hänsyn till att offentlighetsrekvisitet i uppvisningsbestämmelsen ställer förhållandevis begränsade krav på storleken av personkretsen kan uppvisningsbestämmelsen i vissa fall anses täcka även rekryteringsbrottet i rambeslutet när det riktat sig till flera personer.

Av det föregående har framgått att straffbestämmelsen om stämpling är tillämplig när gärningen riktas mot en viss person eller en bestämd krets personer. Kravet på kriminalisering av rekrytering för terroristsyften torde således tillgodoses av de svenska bestämmelserna om stämpling till terroristbrott, i vart fall till den del rekryteringen avser gärningar enligt artikel 1.1 a–h.

När det gäller rekrytering till brott enligt artikel 2.2 i 2002 års rambeslut (ledande av och deltagande i en terroristgrupps verksamhet) bör följande beaktas. Som framgår av avsnitt 5.2 ansågs ingen särskild lagstiftning krävas för genomförande av artikel 2 i 2002 års rambeslut. I stället gjordes bedömningen att reglerna om försök, förberedelse, stämpling samt medverkan till terroristbrott uppfyllde artikelns krav.

Såsom angetts i avsnitt 5.3.1 ovan är stämpling endast till fullbordat brott i gärningsmannaskap kriminaliserat. Stämpling till osjälvständiga brottsformer är inte straffbar. Att rekrytera någon till att leda eller delta i en grupp som har som uttalat syfte att begå terroristbrott torde i vissa fall kunna utgöra stämpling till brott i gärningsmannaskap, i vart fall för rekrytering som består i att någon ska leda gruppens verksamhet eller ansluta sig till den och delta i den brottsliga verksamheten. Artikel 2.2 i 2002 års rambeslut omfattar emellertid även andra gärningar, såsom informationslämnande till gruppen eller givande av annat stöd för dess verksamhet. Dessa handlingar torde under vissa förhållanden kunna bedömas endast som medverkan till brott eller som någon annan osjälvständig brottsform, till vilka någon straffbar stämpling inte kan ske. Mot nu angiven bakgrund kan lagstiftning krävas för att till fullo uppfylla rambeslutets bestämmelse om rekrytering i denna del.

Slutligen bör anmärkas att ansvar för stämpling förutsätter att det föreläggat en konkret fara för brottets fullbordande som inte är ringa. Någon sådan begränsning av straffansvaret följer inte uttryckligen av rambeslu-

tet. Det framstår dock inte som rimligt att tolka rambeslutet så att varje handling som uppfyller rekvisiten för rekrytering, oavsett hur liten risken för att ett brott ska komma till stånd än är, ska beläggas med straff. Detta särskilt mot bakgrund av att artikel 3 och ingresspunkt 15 ålägger stater-na att göra proportionalitetsbedömningar vid genomförandet av rambeslutet.

### *Utbildning för terroristisytten*

Utbildning för terroristisytten innebär att tillhandahålla instruktioner för tillverkning eller användning av sprängämnen, eldvapen, 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.

Utbildningsbrottet hänvisar till samma handlingar i 2002 års rambeslut som uppmaningsbrottet, dvs. till alla handlingar i artikel 1.1, utom hot att begå sådana handlingar (dvs. artikel 1.1 i).

Den som tillhandahåller instruktioner om hur man t.ex. tillverkar en bomb och lämnar instruktionerna i syfte att de ska användas för att utföra ett terroristbrott, torde många gånger kunna anses som medgärningsman eller som medverkande till terroristbrottet. Rambeslutets bestämmelse om utbildning för terroristisytten har således i många fall sin motsvarighet i straffbestämmelserna i terroristbrottslagen och i den allmänna bestämmelsen om medverkan till brott. De svenska bestämmelserna förutsätter emellertid att ett terroristbrott, eller ett försök till sådant brott begås, vilket inte är en förutsättning enligt rambeslutet.

I de fall tillhandahållandet av instruktioner kan anses innefatta ett samråd med annan att besluta gärningen eller att tillhandahållaren söker anstifta annan att utföra den kan, om faran för brottets fullbordning inte varit ringa, de i rambeslutet beskrivna gärningarna även bedömas som stämpling till terroristbrott.

Till sin konstruktion kan utbildningsbrottet närmast liknas vid en förberedelsehandling. Straffansvar för förberedelse till terroristbrott torde också delvis täcka kriminaliseringsåtagandet förutsatt att pengar lämnats eller mottagits på sätt som avses i förberedelsebestämmelsen, eller att någon tagit befattning med dokumentation eller annat som kan anses särskilt ägnat att utgöra hjälpmedel vid brott. *Stockholms tingsrätt* har i sitt remissvar berört frågan om förberedelsebestämmelsens tillämpningsområde vid mottagande av pengar med uppsåt att främja brott. Vid bedömningen av kriminaliseringsbehovet kan det i detta sammanhang konstateras att rambeslutet inte fäster någon vikt vid huruvida pengar, eller dokumentation, överlämnats för att det ska föreligga en straffbar utbildningsgärning. Det torde vidare inte vara straffbart som förberedelse att sprida information enbart muntligen. Kriminaliseringsåtagandet enligt rambeslutet sträcker sig således i vissa avseenden längre än vad bestämmelsen om förberedelse gör.

Av det anförda följer att det torde krävas vissa lagstiftningsåtgärder för att helt uppfylla rambeslutets krav på kriminalisering av utbildning för terroristisytten.

Såsom har redovisats i avsnitt 5.2 har artikel 7 om ansvar för juridiska personer vid genomförandet av 2002 års rambeslut ansetts täckt av de svenska reglerna om företagsbot i 36 kap. brottsbalken. Något skäl att göra en annan bedömning med avseende på de nya brotten finns inte. Således torde inga lagändringar krävas för att uppfylla kraven i artikel 7.

## 5.7 Osjälvständiga brottsformer

**Regeringens bedömning:** Rambeslutets bestämmelser om osjälvständiga brottsformer medför inget behov av lagstiftningsåtgärder.

**Promemorians bedömning** överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** Ingen remissinstans har invänt mot promemorians bedömning.

**Skälen för regeringens bedömning:** Artikel 4 i 2002 års rambeslut kräver att medlemsstaterna straffbelägger anstiftan av och medhjälp till bl.a. sådana brott med anknytning till terroristverksamhet som räknas upp i artikel 3. Samma artikel kräver också att dessa brott ska vara straffbelagda på försöksstadiet.

För de nya brotten som nu införs i artikel 3 krävs endast att straffansvar införs för medhjälp till brotten. Straffansvar för anstiftan och försök krävs alltså inte. När det gäller försök till de nya brotten finns en bestämmelse i rambeslutet som innebär att medlemsstaterna får besluta att vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att försök att begå dessa brott straffbeläggs. Bestämmelsen är alltså fakultativ i denna del.

I avsnitt 5.6 har redovisats en bedömning av vilka brott i svensk rätt som torde täcka rambeslutets kriminaliseringsförpliktelser. Bedömningen har härvid gjorts att de brott som torde bli aktuella är medverkan av olika slag till terroristbrott, stämpling eller förberedelse till sådant brott samt uppvigling. Samtliga dessa brott är sådana att fängelse kan följa på dem. Till följd härav är medverkansbestämmelsen i 23 kap. 4 § brottsbalken tillämplig. I den mån nykriminaliseringar bedöms nödvändiga för ett framtida genomförande av det nya rambeslutet görs bedömningen att även dessa gärningar kommer att ha en sådan straffskala att medverkansbestämmelsen blir tillämplig.

Bestämmelsen om att införa straffansvar för försök till de nya brottsformerna är frivillig och medför därför inget krav på lagstiftning.

Sammanfattningsvis görs alltså bedömningen att svensk rätt uppfyller kraven i artikel 4 även efter ändringarna med anledning av det nya rambeslutet. Någon lagstiftningsåtgärd behöver därför inte vidtas.

## 5.8 Påföljder

**Regeringens bedömning:** Rambeslutets påföljdsbestämmelser för fysiska och juridiska personer medför inget lagstiftningsbehov.

**Promemorians bedömning** överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** Ingen remissinstans har invänt mot bedömningen.

**Skälen för regeringens bedömning:** Enligt artikel 5 i 2002 års rambeslut ska medlemsstaterna vidta de åtgärder som är nödvändiga för att de brott som anges i bl.a. artikel 3 ska beläggas med effektiva, proportionella och avskräckande straffrättsliga påföljder, som kan medföra utlämning. I artikel 8 finns en i princip motsvarande bestämmelse för juridiska personer. Artikel 8 innehåller dock inget krav på att påföljderna ska vara straffrättsliga. De nu nämnda bestämmelserna blir tillämpliga även på de nya brotten som nu införs i artikel 3. Som redovisats i avsnitt 5.6 täcks de nya brotten i allt väsentligt av befintliga regler om medverkan, stämpling och förberedelse till terroristbrott. Den straffskala som föreskrivits för terroristbrott och osjälvständiga brottstyper till sådant brott ger tillräckliga möjligheter för domstolarna att anpassa straffet till allvaret i de handlingar som enligt det nya rambeslutet ska kriminaliseras.

## 5.9 Domsrätt

**Regeringens bedömning:** Bestämmelserna om domsrätt i 2 kap. brottsbalken motsvarar i huvudsak behörighetskraven även enligt det reviderade rambeslutet. Viss lagstiftning kan dock krävas.

**Promemorians bedömning** överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** Ingen remissinstans har invänt mot bedömningen.

**Skälen för regeringens bedömning:** I artikel 9 i 2002 års rambeslut uppställs krav på i vilka situationer medlemsstaterna ska kunna utöva domsrätt för ett brott enligt bl.a. artikel 3. Denna bestämmelse kommer att gälla även de nya brotten som genom det nya rambeslutet införs i artikel 3. Av redovisningen i avsnitt 5.3.3 följer att Sverige uppfyller de krav som ställs i artikel 9.1. a–c även när det gäller de nya brotten i artikel 3. Det gäller alltså brott som begåtts på svenskt territorium, brott som begåtts ombord på ett fartyg som för svensk flagg eller ett luftfartyg som är registrerat i Sverige samt brott som begås av svensk medborgare eller någon som är bosatt i Sverige. När det gäller domsrättsgrunderna i artikel 9.1 d och e, dvs. brott som begåtts till förmån för en juridisk person som är etablerad i Sverige eller brott som begåtts mot bl.a. EU:s institutioner eller organ som inrättats med stöd av fördragen motsvaras dessa inte till fullo av de svenska domsrättsreglerna när det brott som har begåtts är stämpling eller förberedelse till terroristbrott. Lagstiftningsåtgärder kan därför behövas för att helt uppfylla kraven i artikel 9.

## 5.10 Slutbestämmelser

**Regeringens bedömning:** Rambeslutets slutbestämmelser medför inget behov av lagstiftningsåtgärder.

**Promemorians bedömning** överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** Ingen remissinstans har invänt mot bedömningen.

**Skälen för regeringens bedömning:** Artiklarna 3 och 4 innehåller bestämmelser som reglerar genomförandet av rambeslutet, hur det ska följas upp samt regler om dess ikraftträdande. Dessa regler kräver inga särskilda lagstiftningsåtgärder.

## 5.11 Övriga artiklar i 2002 års rambeslut

**Regeringens bedömning:** Övriga artiklar i 2002 års rambeslut som är tillämpliga på de nya brott som införs i artikel 3 och 4 medför inget behov av lagstiftningsåtgärder.

**Promemorians bedömning** överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** Ingen remissinstans har invänt mot bedömningen.

**Skälen för regeringens bedömning:** I 2002 års rambeslut finns, utöver de artiklar som särskilt nämnts ovan, även andra bestämmelser som blir tillämpliga till följd av att det nya rambeslutet integreras i 2002 års rambesluts juridiska system. Det gäller bestämmelserna om särskilda omständigheter (artikel 6), åtalsregler (artikel 9.2–9.4) samt skydd av och stöd till brottsoffer (artikel 10). Införandet av de nya brotten bedöms dock inte påverka dessa artiklar och hur de genomförts på ett sådant sätt att det föranleder lagstiftningsåtgärder.

## 6 Antagande av rambeslutet

**Regeringens förslag:** Riksdagen godkänner det inom Europeiska unionen framförhandlade utkastet till rambeslut om ändringar av 2002 års rambeslut om bekämpande av terrorism.

**Promemorians förslag** överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** Samtliga remissinstanser utom *Sveriges Advokatsamfund* har ställt sig bakom förslaget eller lämnat det utan erinran. Advokatsamfundet har avstyrkt förslaget och har som skäl för sin ståndpunkt anfört att genomförandet av 2002 års rambeslut har kritiserats för att inte uppfylla de krav som legalitetsprincipen ställer på en klar och tydlig lagstiftning. Särskilt gäller detta det objektiva rekvisitet att gärningen allvarligt kan skada en stat eller mellanstatlig organisation. Samfundet har mot den bakgrunden ansett att det är olämpligt att utvidga det straffbara området för terroristbrott innan nuvarande bestämmelser och deras tillämpning i praxis utvärderats och analyserats.

**Skälen för regeringens förslag:** Terroristbrottslighet har under senare år utvecklats till ett allvarligt internationellt problem. Terrorism är ett av de allvarligaste hoten mot demokratin, mot det fria utövandet av mänskliga rättigheter och mot den ekonomiska och sociala utvecklingen.

Eftersom företeelsen är internationell, är bekämpning av terrorism en gränsöverskridande utmaning där gemensamma lösningar är nödvändiga för att nå framgång i ansträngningarna att minska hoten. Det är också mot denna bakgrund som behovet av att bekämpa terrorism särskilt lyfts

fram i EU-fördraget och som 2002 års rambeslut om bekämpande av terrorism kommit till.

Dagens internationella terrorism har utvecklats mot att bli allt svårare att bemöta och skydda sig mot. Modern informations- och kommunikationsteknik spelar en 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 har även ökat möjligheterna att begå terroristbrott. Särskilt Internet är ett billigt, snabbt och lättillgängligt verktyg med praktiskt taget global räckvidd.

För att möta detta hot har det internationella arbetet mot terrorism alltmer inriktats på att finna åtgärder som kan förebygga terrorism och som motverkar att framförallt Internet används som ett verktyg av terrorister. Så har såväl FN som EU antagit strategier och handlingsplaner som tar sikte på att bekämpa radikaliserings och rekrytering till terrorism samt finansiering av terrorism. Sverige har deltagit aktivt i detta arbete. I regeringens skrivelse Nationellt ansvar och internationellt engagemang – En nationell strategi för att möta hotet från terrorism (skr. 2007/08:64) betonar regeringen att en vidareutveckling av det straffrättsliga samarbetet eftersträvas (s. 10 f.).

Europarådets konvention om förebyggande av terrorism från 2005 utgör ytterligare ett led i arbetet med att utveckla åtgärder som förebygger att terrorhandlingar begås, eftersom konventionen har till syfte bl.a. att möjliggöra straffrättsligt ingripande mot handlingar som i sig själva inte utgör fullbordade terroristbrott, men som typiskt sett kan leda till utförandet av sådan brottslighet. Vikten av Europarådets konvention i det förebyggande arbetet mot terrorism har även framhållits av regeringen i den nyss nämnda skrivelsen (s. 15 ff.).

Ändringarna i rambeslutet medför att rambeslutets övriga regler 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. Vidare medför ändringarna att EU:s samarbetsmekanismer med anknytning till rambeslutet blir tillämpliga. Det bedöms därför finnas 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.

I detta sammanhang bör nämnas att riksdagens justitieutskott funnit ett mervärde i ytterligare åtgärder på EU-nivå för att bekämpa terrorism (JuU:s protokoll 2007/08:12). Utskottets prövning skedde inom ramen för den försöksverksamhet som bedrivits för att förbereda de nationella parlamenten för den utökade befogenhet att granska ett gemenskapsförslags förenlighet med subsidiaritetsprincipen som planeras att införas genom fördragsändringar.

Under förhandlingsarbetet har det varit en viktig fråga för Sverige att försvara respekten för den grundlagsfästa tryck- och yttrandefriheten. Det har också varit viktigt att säkerställa att rambeslutet innehåller möjligheter att göra lämplighetsavvägningar vid genomförandet. Med det undantag från tillämpningen av rambeslutet för grundläggande principer om yttrandefrihet som införts i rambeslutet på initiativ av Sverige säkerställs att rambeslutet inte inverkar på det särskilda system för straffansvar för



yttranden m.m. som omfattas av tryckfrihetsförordningen respektive yttrandefrihetsgrundlagen. Vidare innehåller rambeslutet uttryckliga möjligheter att säkerställa att de åtgärder som ska vidtas är proportionerliga.

De invändningar som *Sveriges Advokatsamfund* framfört hänför sig framförallt till genomförandet av 2002 års rambeslut. I denna del kan konstateras att riksdagen antagit lagen (2003:148) om straff för terroristbrott och därvid ställt sig bakom de bedömningar som regeringen redovisat beträffande terroristbrottslagens tillämpningsområde och brottsrekvisit i prop. 2002/03:38. Något skäl att ompröva det ställningstagandet inom ramen för behandlingen av frågan om Sverige bör rösta för ett antagande av utkastet till det nya rambeslutet finns inte.

På grundval av vad som nu redovisats görs bedömningen att regeringen bör verka för att rambeslutet ska antas.

Eftersom rambeslutet är bindande för medlemsstaterna enligt artikel 34.2 b i EU-fördraget och då bedömningen görs att lagändringar är nödvändiga för att uppfylla åtagandena i rambeslutet, krävs enligt 10 kap. 2 § första stycket regeringsformen, riksdagens godkännande innan Sverige kan rösta för ett antagande av rambeslutet i rådet.

Ett antagande av ett rambeslut föregås av en politisk överenskommelse i rådet med innebörd att enighet råder om den generella inriktningen på rambeslutet. Överenskommelsen markerar att förhandlingarna är i stort sett avslutade och utgör ett uttryck för rådets vilja i avvaktan på nödvändiga godkännanden i nationella parlament, redaktionell och språklig granskning av texten samt översättning till de officiella språken. Enligt 10 kap. 2 § fjärde stycket regeringsformen kan riksdagen godkänna en sådan bindande överenskommelse som ingås inom ramen för samarbetet i EU även om överenskommelsen, som i detta fall, inte föreligger i slutligt skick.

Riksdagen har vid flera tillfällen godkänt utkast till rambeslut med stöd av nyss nämnda bestämmelse i regeringsformen. Skälet till detta förfaringsätt har varit att man inte velat fördröja rambeslutets antagande.

Att ta fram ett fullständigt beredningsunderlag beträffande de lagändringar som kan krävas för genomförande av rambeslutet skulle avsevärt fördröja ett antagande 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 viktig omständighet är att det fullständiga beredningsunderlaget lämpligen bör tas fram samordnat med underlaget om genomförande av Europarådets konvention om förebyggande av terrorism.

Sammantaget finns därför skäl att använda förfaringsättet med godkännandeproposition även i detta fall. Regeringen föreslår följaktligen att riksdagen godkänner det inom Europeiska unionen framförhandlade utkastet till rambeslut om ändringar av 2002 års rambeslut om bekämpande av terrorism.

**Regeringens bedömning:** De eventuella merkostnader som kan uppstå för rättsväsendet eller andra myndigheter med anledning av genomförandet av rambeslutet bedöms kunna finansieras inom befintliga anslag.

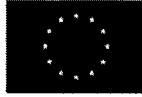
**Promemorians bedömning** överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna** har antingen godtagit bedömningen eller lämnat den utan erinran.

**Skälen för bedömningen:** I avsnitten 5.6–5.11 har gjorts bedömningen att svensk rätt till stora delar täcker rambeslutets åtaganden, men att lagändringar kan krävas för att fullt ut uppfylla rambeslutets krav på kriminalisering och möjlighet att utöva jurisdiktion. Dessa förhållandevis begränsade förändringar kan inte förväntas leda till någon påtaglig ökad tillströmning av ärenden eller mål hos de brottsbekämpande myndigheterna. Inte heller kriminalvården kan förväntas drabbas av någon märkbar kostnadsökning. Sammantaget görs därför bedömningen att genomförandet av rambeslutet torde medföra endast marginella kostnadsökningar för rättsväsendet. Eventuella merkostnader kan därför finansieras inom befintliga anslag.

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

Prop. 2008/09:25  
Bilaga 1



**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

## **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).

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.

---

i 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 uppmåna till terroristbrott eller till rekrytering och utbildning för terroristis syften 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>1</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) uppmanas 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 terroristsyften, 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 terroristsyften. 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 terroristens syften*: 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 terroristisytten:* 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 terroristisytten.
  - c) Utbildning för terroristisytten.
  - 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—<sup>\*</sup> 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*

---

I promemorian görs bedömningen att regeringen bör föreslå riksdagen att godkänna ett inom Europeiska unionen framförhandlat utkast till rambeslut om ändring i rambeslut 2002/475/RIF om bekämpande av terrorism.

Det framförhandlade rambeslutet innebär huvudsakligen att definitioner av offentlig uppmaning till terroristbrott, rekrytering för terroristisytten samt utbildning för terroristisytten 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. Vidare är innebörden att övriga bestämmelser i 2002 års rambeslut om påföljder, ansvar för juridiska personer, behörighet och åtal ska gälla även för de nya brottstyperna.

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

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



## Förteckning över remissinstanser (Ds 2008:37)

Prop. 2008/09:25  
Bilaga 3

Efter remiss av departementspromemorian Sveriges antagande av rambeslut om ändring i rambeslut 2002/475/RIF om bekämpande av terrorism (Ds 2008:37) har yttrande avgetts av Riksdagens ombudsmän, Hovrätten för Västra Sverige, Stockholms tingsrätt, Västmanlands tingsrätt, Justitiekanslern, Åklagarmyndigheten, Rikspolisstyrelsen, Säkerhetspolisen, Brottsförebyggande rådet, Fakultetsnämnden vid Stockholms universitet och Sveriges Advokatsamfund.

RÅDETS RAMBESLUT 2002/475/RIF

av den 13 juni 2002

om bekämpande av terrorism

EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR FATTAT DETTA RAMBESLUT

med beaktande av Fördraget om Europeiska unionen, särskilt artikel 29, artikel 31 e och artikel 34.2 b i detta, med beaktande av kommissionens förslag, med beaktande av Europaparlamentets yttrande, och

av följande skäl:

(1) Europeiska unionen bygger på de allmängiltiga värdena mänsklig värdighet, frihet, jämlikhet och solidaritet, respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Den grundar sig på principerna om demokrati och om rättsstaten, principer som är gemensamma för medlemsstaterna.

(2) Terrorismen är en av de allvarligaste överträdelserna av dessa principer. I La Gomera-förklaringen, som antogs vid rådets informella möte den 14 oktober 1995, fördöms terrorismen som ett hot mot demokratin, mot det fria utövandet av de mänskliga rättigheterna och mot den ekonomiska och sociala utvecklingen.

(3) Alla eller vissa medlemsstater är parter i ett antal konventioner om terrorism. I Europarådets konvention av den 27 januari 1977 om bekämpande av terrorism betraktas terroristbrott inte som politiska brott, som brott förknippade med politiska brott eller som brott inspirerade av politiska motiv. Förenta nationerna har antagit konventionen om bekämpande av bombattentat av terrorister av den 15 december 1997 och konventionen om bekämpande av finansiering av terrorism av den 9 december 1999. För närvarande pågår inom Förenta nationerna förhandlingar om ett utkast till en övergripande konvention mot terrorism.

(4) På Europeiska unionens nivå antog rådet den 3 december 1998 rådets och kommissionens handlingsplan för att på bästa sätt genomföra bestämmelserna i Amsterdamfördraget om upprättande av ett område med frihet, säkerhet och rättvisa. Vidare bör hänsyn tas till rådets slutsatser av den 20 september 2001 samt den handlingsplan mot terrorism som antogs av Europeiska rådets extra möte den 21 september 2001. En hänvisning till terrorism gjordes i slutsatserna från Europeiska rådet i Tammer-

fors den 15–16 oktober 1999 och från Europeiska rådet i Santa Maria da Feira den 19–20 juni 2000. Terrorism nämndes också i kommissionens meddelande till rådet och Europaparlamentet om halvårsuppdateringen av resultatavslutningen för framstegen i skapandet av ett område med frihet, säkerhet och rättvisa i Europeiska unionen (andra halvåret 2000). Dessutom antog Europaparlamentet den 5 september 2001 en rekommendation om bekämpande av terrorism. Vidare bör det erinras om att de ledande industriländerna (G7) och Ryssland vid sitt möte i Paris den 30 juli 1996 förordade 25 åtgärder för att bekämpa terrorismen.

(5) Europeiska unionen har vidtagit många särskilda åtgärder för att bekämpa terrorism och organiserad brottslighet: rådets beslut av den 3 december 1998 om att ge Europol i uppdrag att behandla brott som begåtts eller misstänks bli begångna i samband med terroristaktiviteter som riktar sig mot liv, hälsa, personlig frihet och egendom, rådets gemensamma åtgärd 96/610/RIF av den 15 oktober 1996 om att upprätta och föra ett register över specialiserad kompetens, skicklighet och sakkunskap när det gäller att bekämpa terrorism för att underlätta samarbetet om att bekämpa terrorism mellan Europeiska unionens medlemsstater, rådets gemensamma åtgärd 98/428/RIF av den 29 juni 1998 om inrättande av ett europeiskt rättsligt nätverk med ansvar för frågor om terroristbrott (se särskilt artikel 2), rådets gemensamma åtgärd 98/733/RIF av den 21 december 1998 om att göra deltagande i en kriminell organisation i Europeiska unionens medlemsstater till ett brott samt rådets rekommendation av den 9 december 1999 om samarbete i kampen mot finansiering av terroristgrupper.

(6) En tillnärmning av definitionen av terroristbrott bör ske i alla medlemsstater, inbegripet definitionen av brott som begås av terroristgrupper. Dessutom bör påföljder och sanktioner som återspeglar allvaret i sådana brott föreskrivas för fysiska och juridiska personer som begått eller är ansvariga för sådana brott.

(7) Regler om jurisdiktion bör fastställas för att säkerställa att terroristbrottet kan bli föremål för en effektiv lagföring.

(8) Offren för terroristbrott är sårbara, och särskilda åtgärder bör därför vidtas med tanke på dem.

(9) Eftersom målen för den föreslagna åtgärden inte i tillräcklig grad ensidigt kan uppnås av medlemsstaterna och de därför på grund av behovet av ömsesidighet bättre kan uppnås på unionsnivå, kan unionen vidta åtgärder i enlighet med subsidiaritetsprincipen. I enlighet med proportionalitetsprincipen i samma artikel går detta rambeslut inte utöver vad som är nödvändigt för att uppnå dessa mål.

(10) Detta rambeslut respekterar de grundläggande rättigheterna, såsom de säkerställs i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna, och som de följer av de författningens traditioner som är gemensamma för medlemsstaterna såsom principer i gemenskapsrätten. Unionen iakttar de principer som

fastställs i artikel 6.2 i Fördraget om Europeiska unionen och avspeglas i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, särskilt kapitel VI i denna. Inget i detta rambeslut kan tolkas som om syftet vore att begränsa eller hindra de grundläggande rättigheterna eller friheterna, t.ex. strejkrätt, mötesfrihet, föreningsfrihet eller yttrandefrihet, inbegripet rätten att tillsammans med andra bilda fackföreningar och ansluta sig till sådana fackföreningar för att försvara sina intressen och den därmed sammanhängande rätten att demonstrera.

(11) Detta rambeslut reglerar inte de väpnade styrkornas verksamhet under en väpnad konflikt enligt definition i internationell humanitär rätt, av vilken denna regleras, och en stats väpnade styrkors verksamhet när de utövar sina officiella uppgifter, i den mån denna regleras av andra regler i internationell lagstiftning.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

## Artikel 1

### *Terroristbrott och rättigheter och grundläggande principer*

1. Varje medlemsstat skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att de uppsåtliga handlingar som avses i punkterna a–i och som genom sin art eller sitt sammanhang allvarligt kan skada ett land eller en internationell organisation skall betraktas som terroristbrott i enlighet med brottsbeskrivningarna i nationell lagstiftning, när de begås i syfte att

- injaga allvarlig fruktan hos en befolkning,
  - otillbörligen tvinga offentliga organ eller en internationell organisation att utföra eller att avstå från att utföra en viss handling, eller
  - allvarligt destabilisera eller förstöra de grundläggande politiska, konstitutionella, ekonomiska eller sociala strukturerna i ett land eller i en internationell organisation,
- a) angrepp mot en persons liv som kan leda till döden,
  - b) allvarliga angrepp på en persons fysiska integritet,
  - c) människorov eller tagande av gisslan,
  - d) förorsakande av omfattande förstörelse av en regeringsanläggning eller offentlig anläggning, transportsystem, infrastruktur, inklusive data-system, en fast plattform belägen på kontinentalsockeln, en offentlig plats eller privat egendom, som kan komma att utsätta människoliv för fara eller förorsaka betydande ekonomiska förluster,
  - e) kapning av luftfartyg och fartyg eller andra kollektiva transportmedel eller godstransportmedel,

f) tillverkning, innehav, förvärv, transport, tillhandahållande eller användning av skjutvapen, sprängämnen eller kärnvapen, av biologiska eller kemiska vapen, samt, när det gäller biologiska och kemiska vapen, forskning och utveckling,

g) utsläpp av farliga ämnen eller orsakande av brand, översvämningar eller explosioner, vilka utsätter människoliv för fara,

h) att störa eller avbryta försörjningen av vatten, elkraft eller andra grundläggande naturresurser, när detta utsätter människoliv för fara,

i) hot om att utföra någon av de handlingar som räknas upp i punkterna a–h.

2. Detta rambeslut skall inte kunna ha som effekt att skyldigheten att respektera de grundläggande rättigheterna och de grundläggande rättsprinciperna i enlighet med vad som fastställs i artikel 6 i Fördraget om Europeiska unionen på något sätt ändras.

## **Artikel 2**

### *Brott som begås av en terroristgrupp*

1. I detta rambeslut avses med terroristgrupp en strukturerad grupp, inrättad för en viss tid, bestående av mer än två personer, som handlar i samförstånd för att begå terroristbrott. Med termen strukturerad grupp avses en grupp som inte tillkommit slumpartat i det omedelbara syftet att begå ett brott och som inte nödvändigtvis har formellt fastställda roller för medlemmarna, kontinuitet i sammansättningen eller en noggrant utarbetad struktur.

2. Varje medlemsstat skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att straffbelägga följande uppsåtliga handlingar:

a) Att leda en terroristgrupp.

b) Att delta i en terroristgrupps verksamhet, vari inbegripes att förse den med information eller ge den materiellt stöd eller bidra med varje form av finansiering av gruppens verksamhet, med vetskap om att deltagandet kommer att bidra till gruppens brottsliga verksamhet.

## **Artikel 3**

### *Brott med anknytning till terroristverksamhet*

Varje medlemsstat skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att även följande handlingar skall betraktas som brott med anknytning till terroristverksamhet:

a) Grov stöld som begås i syfte att utföra någon av de handlingar som räknas upp i artikel 1.1.

b) Utpressning i syfte att begå någon av de handlingar som anges i artikel 1.1.

Prop. 2008/09:25  
Bilaga 4

c) Upprättande av förfälskade administrativa dokument i syfte att utföra någon av de handlingar, som räknas upp i artiklarna 1.1 a–h och 2.2 b.

#### **Artikel 4**

##### *Anstiftan, medhjälp, försök*

1. Varje medlemsstat skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att straffbelägga anstiftan av eller medhjälp till ett av de brott som anges i artikel 1.1 och artiklarna 2 eller 3.

2. Varje medlemsstat skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att straffbelägga försök att begå ett av de brott som anges i artikel 1.1 och artikel 3, med undantag för innehav enligt artikel 1.1 f och brott enligt artikel 1.1 i.

#### **Artikel 5**

##### *Påföljder*

1. Varje medlemsstat skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att de brott som anges i artiklarna 1–4 skall beläggas med effektiva, proportionella och avskräckande straffrättsliga påföljder, som kan medföra utlämning.

2. Varje medlemsstat skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att terroristbrott som avses i artikel 1.1 och sådana brott som anges i artikel 4, i den mån de hänför sig till terroristbrott, skall beläggas med ett frihetsstraff som är strängare än det som föreskrivs i nationell lag för sådana brott, när det inte föreligger ett sådant särskilt uppsåt som krävs enligt artikel 1.1, utom då de föreskrivna påföljderna redan är de maximistraff som kan dömas ut enligt nationell lag.

3. Varje medlemsstat skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att sådana brott som anges i artikel 2 skall beläggas med ett frihetsstraff med ett maximistraff på minst 15 år för brott enligt artikel 2.2 a och på minst 8 år för brott som anges i artikel 2.2 b. När det brott som är angivet i artikel 2.2 a endast avser handlingar enligt artikel 1.1 i, skall maximistraffet vara minst 8 år.

#### **Artikel 6**

##### *Särskilda omständigheter*

Varje medlemsstat får vidta de åtgärder som är nödvändiga för att de påföljder som anges i artikel 5 skall kunna lindras, om gärningsmannen

a) tar avstånd från sin terroristverksamhet, och

b) förser administrativa eller rättsliga myndigheter med uppgifter, som de inte skulle ha kunnat erhålla på annat sätt och som hjälper dem att

Prop. 2008/09:25  
Bilaga 4

- i) förebygga eller mildra effekterna av brottet,
- ii) identifiera eller väcka åtal mot de övriga gärningsmännen,
- iii) finna bevis, eller
- iv) förebygga ytterligare brott som anges i artiklarna 1–4.

## **Artikel 7**

### *Juridiska personers ansvar*

1. Varje medlemsstat skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att juridiska personer skall kunna hållas ansvariga för något av de brott som anges i artiklarna 1–4, om dessa begås till deras förmån av någon person som agerar antingen enskilt eller som en del av den juridiska personens organisation och som har en ledande ställning inom den juridiska personen, grundad på

- a) befogenhet att företräda den juridiska personen,
- b) befogenhet att fatta beslut på den juridiska personens vägnar,
- c) befogenhet att utöva kontroll inom den juridiska personen.

2. Förutom de fall som angivits i punkt 1 skall varje medlemsstat vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att en juridisk person skall kunna hållas ansvarig, när brister i övervakning eller kontroll som skall utföras av en sådan person som avses i punkt 1 har gjort det möjligt för en person som är underställd den juridiska personen att till förmån för denna juridiska person begå något av de brott som anges i artiklarna 1–4.

3. Den juridiska personens ansvar enligt punkterna 1 och 2 skall inte utesluta lagföring av de fysiska personer som är gärningsmän, anstiftare eller medhjälpare till sådana brott som anges i artiklarna 1–4.

## **Artikel 8**

### *Påföljder för juridiska personer*

Varje medlemsstat skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att en juridisk person som förklarats ansvarig i enlighet med artikel 7 skall kunna bli föremål för effektiva, proportionella och avskräckande påföljder, som innefattar bötesstraff eller administrativa avgifter och eventuellt andra påföljder, som t.ex.

- a) frångående av rätt till offentliga förmåner eller stöd,

- b) tillfälligt eller permanent näringsförbud,
- c) rättslig övervakning,
- d) rättsligt beslut om upplösning av verksamheten,
- e) tillfällig eller permanent stängning av företag som har utnyttjats för att begå brottet.

## Artikel 9

### *Behörighet och åtal*

1. Varje medlemsstat skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att fastställa sin behörighet beträffande sådana brott som anges i artiklarna 1–4 i följande fall:

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

2. När brottet faller under fler än en medlemsstats behörighet och vilken som helst av dessa stater kan lagföra brottet på grundval av samma omständigheter, skall de berörda medlemsstaterna samarbeta för att bestämma vilken av dem som skall lagföra gärningsmännen för att om möjligt centralisera lagföringen till en enda medlemsstat. I detta syfte kan medlemsstaterna anlita alla de organ eller mekanismer som inrättats i Europeiska unionen för att underlätta samarbetet mellan de rättsliga myndigheterna och samordningen av deras verksamhet. Följande omständigheter skall beaktas i successiv ordning:

- Medlemsstaten skall vara den inom vars territorium brottet begåtts.
- Medlemsstaten skall vara den i vilken gärningsmannen är medborgare eller bosatt.
- Medlemsstaten skall vara den som offren kommer ifrån.



– Medlemsstaten skall vara den på vars territorium gärningsmannen påträffats.

3. Varje medlemsstat skall även vidta de åtgärder som är nödvändiga för att fastställa sin behörighet beträffande de brott som anges i artiklarna 1–4 i de fall den vägrar att överlämna eller utlämna en person som misstänks för eller som dömts för ett sådant brott till en annan medlemsstat eller till tredje land.

4. Varje medlemsstat skall se till att dess behörighet omfattar sådana fall där ett brott som anges i artiklarna 2 och 4 helt eller delvis har begåtts på dess territorium, oavsett var terroristgruppen är baserad och varifrån den utövar sin brottsliga verksamhet.

5. Denna artikel skall inte utesluta utövandet av den straffrättsliga behörighet som fastställs i en medlemsstat enligt dess nationella lagstiftning.

## **Artikel 10**

### *Skydd av och stöd till brottsoffer*

1. Medlemsstaterna skall säkerställa att utredning av eller åtal för de brott som omfattas av detta rambeslut inte är beroende av ett brottsoffers anmälan eller anklagelse, åtminstone om dessa handlingar utförts på medlemsstatens territorium.

2. Förutom de åtgärder som föreskrivs i rådets rambeslut 2001/220/RIF av den 15 mars 2001 om brottsoffrets ställning i straffrättsliga förfaranden, skall varje medlemsstat om det är nödvändigt, vidta varje möjlig åtgärd för att säkerställa att brottsoffrets familj får ett lämpligt stöd.

## **Artikel 11**

### *Genomförande och rapporter*

1. Medlemsstaterna skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att följa bestämmelserna i detta rambeslut senast den 31 december 2002.

2. Medlemsstaterna skall till rådets generalsekretariat och kommissionen senast den 31 december 2002 översända texten till de bestämmelser som de antar för att i den nationella lagstiftningen införa de åtaganden som följer av detta rambeslut. På grundval av en rapport som upprättas på grundval av denna information och en skriftlig rapport från kommissionen skall rådet senast den 31 december 2003 bedöma om medlemsstaterna har vidtagit de åtgärder som är nödvändiga för att följa detta rambeslut.

3. I kommissionens rapport skall det särskilt anges hur medlemsstaterna i sin straffrätt har införlivat den skyldighet som anges i artikel 5.2.

## Artikel 12

### *Territoriellt tillämpningsområde*

Detta rambeslut skall tillämpas på Gibraltar.

Prop. 2008/09:25  
Bilaga 4

## Artikel 13

### *Ikraftträdande*

Detta rambeslut träder i kraft samma dag som det offentliggörs i Officiella tidningen.

Utfärdat i Luxemburg den 13 juni 2002.

### **Uttalande som tagits till rådets protokoll i samband med att rambeslutet antogs den 13 juni 2002.**

#### Uttalande från rådet

1. Rådet förklarar att ett brott som avser hot enligt artikel 1.1 i skall anses vara definierat i enlighet med den nationella lagstiftningen i den berörda medlemsstaten. Om detta brott skulle behöva en ytterligare brottsrubricering, ett "trovärdigt" hot, är det i enlighet med rambeslutet tillåtet att tolka rättsakten på ett sådant sätt. I det fall rambeslutet avser ledning av en terroristgrupp som aldrig begår något brott, utan endast hotar att begå sådana brott, är det i enlighet med rambeslutet tillåtet att tolka rättsakten så att detta särskilda brott straffas med ett maximistraff på minst 8 år.

2. Rådet förklarar att rambeslutet om bekämpande av terrorism omfattar handlingar som av alla medlemsstater i Europeiska unionen betraktas som allvarliga överträdelser av deras straffrätt, begångna av personer vars syften utgör ett hot mot deras demokratiska samhällen, som respekterar rättsstaten och den civilisation på vilka dessa samhällen bygger. Det måste tolkas på detta sätt och inte så att man hävdar att beteendet hos dem som har arbetat för att bevara och återupprätta dessa demokratiska värden, vilket i synnerhet var fallet i några medlemsstater under andra världskriget, nu kan betraktas som "terroristhandlingar". Det får inte heller tolkas så att man på terroristgrunder anklagar personer som utövar sin grundläggande rätt att lägga fram sina åsikter, även om de begår brott när det utövar en sådan rätt.

#### Uttalande från rådet om artikel 1.1 f

Rådet är överens om att rambeslutet inte ålägger medlemsstaterna en skyldighet att kriminalisera de handlingar som avses i artikel 1.1 f, om dessa inte utförs i avsikt att begå ett terroristbrott.

## Europarådets konvention om förebyggande av terrorism (utdrag)

### Europarådets konvention om förebyggande av terrorism (ETS 196)

Warszawa den 16 maj 2005

Medlemsstaterna i Europarådet och de övriga stater som har undertecknat denna konvention,

som anser att Europarådets syfte är att skapa en fastare enhet mellan dess medlemmar;

som erkänner värdet av att förstärka samarbetet mellan övriga stater som är parter i denna konvention;

som önskar vidta effektiva åtgärder för att förebygga terrorism och för att särskilt motverka offentliga uppmaningar att begå terroristbrott samt rekrytering och utbildning för terrorism;

som är medvetna om den djupa oro som orsakats av den ökade terroristbrottsligheten och det ökande terrorismhotet;

som är medvetna om den otrygga situation som råder för dem som lider under terrorismen och i detta sammanhang på nytt bekräftar sin djupa solidaritet med terrorismens offer och deras familjer;

som erkänner att terroristbrott och de brott som anges i denna konvention, av vem de än begåtts, under inga förhållanden kan anses försvarliga med hänsyn till politiska, filosofiska, ideologiska, rasmässiga, etniska, religiösa eller andra liknande skäl och som erinrar om skyldigheten för alla parter att förebygga sådana brott och, om de inte kunnat förebyggas, att lagföring sker och att tillse att brotten är underkastade påföljder som tar i beaktande deras allvarliga natur;

som erinrar om behovet av att stärka kampen mot terrorism och bekräftar på nytt att alla åtgärder som vidtas för att förebygga eller stävja terroristbrott måste respektera rättsstatens princip och demokratiska värden, mänskliga rättigheter och grundläggande friheter samt annan internationell rätt, däribland internationell humanitär rätt i de fall den är tillämplig;

som erkänner att denna konvention inte är avsedd att inverka på vedertagna principer om yttrandefrihet och föreningsfrihet;

som erinrar om att terroristdåd har till syfte genom sin art eller sitt sammanhang att injaga allvarlig fruktan hos en befolkning eller att otillbörligen tvinga offentliga organ eller en internationell organisation att utföra eller att avstå från att utföra en viss handling eller att allvarligt destabilisera eller förstöra de grundläggande politiska, konstitutionella, ekono-

har kommit överens om följande.

## Artikel 1

### *Terminologi*

1. I denna konvention avses med "terroristbrott" varje brott som omfattas av något av fördragen i bilagan och med den definition av brottet som ges i respektive fördrag.

2. Vid deponeringen av sitt ratifikations, godtagande, godkännande eller anslutningsinstrument får en stat eller Europeiska gemenskapen, som inte är part i ett fördrag som är upptaget i bilagan, förklara att fördraget, vid tillämpningen av denna konvention på den berörda parten, inte ska anses ingå i bilagan. Denna förklaring ska upphöra att gälla så snart fördraget i fråga träder i kraft för den part som gjort en sådan förklaring; parten ska underrätta Europarådets generalsekreterare om ikraftträdandet.

[---]

## Artikel 5

### *Offentlig uppmaning att begå terroristbrott*

1. I denna konvention avses med "offentlig uppmaning att begå terroristbrott" att sprida, eller på annat sätt tillgängliggöra, ett meddelande till allmänheten, i avsikt att uppmana till terroristbrott, där ett sådant handlande, oavsett om det uttryckligen förespråkar terroristbrott, framkallar en fara för att ett eller flera sådana brott kan begås.

2. Varje part ska vidta de åtgärder som fordras för att offentlig uppmaning att begå terroristbrott, enligt definitionen i punkt 1, är straffbelagt i dess nationella lagstiftning, när gärningen begås rättsstridigt och uppsåtligt.

## Artikel 6

### *Rekrytering till terrorism*

1. I denna konvention avses med "rekrytering till terrorism" att söka förmå en annan person att begå eller medverka till ett terroristbrott, eller att ansluta sig till en sammanslutning eller grupp, i syfte att bidra till att sammanslutningen eller gruppen begår ett eller flera terroristbrott.

2. Varje part ska vidta de åtgärder som fordras för att rekrytering till terrorism, enligt definitionen i punkt 1, är straffbelagt i dess nationella lagstiftning, när gärningen begås rättsstridigt och uppsåtligt.

## Artikel 7

### *Utbildning för terrorism*

1. I denna konvention avses med ”utbildning för terrorism” att meddela instruktioner om tillverkning eller användning av sprängämnen, skjutvapen eller andra vapen, eller skadliga eller farliga substanser, eller särskilda metoder eller tekniker, i syfte att begå eller bidra till förövandet av terroristbrott, med vetskap om att den meddelade förmågan är avsedd att användas för detta ändamål.

2. Varje part ska vidta de åtgärder som fordras för att utbildning för terrorism, enligt definitionen i punkt 1, är straffbelagt i dess nationella lagstiftning, när gärningen begås rättsstridigt och uppsåtligen.

## Artikel 8

### *Ett terroristbrott behöver inte ha begåtts*

För att en gärning ska utgöra brott enligt artiklarna 5–7 i denna konvention, behöver ett terroristbrott inte ha begåtts.

## Artikel 9

### *Osjälvständiga brottsformer*

1. Varje part ska vidta de åtgärder som fordras för att det enligt dess nationella lagstiftning ska vara straffbelagt att:

- a) medverka till ett brott som anges i artiklarna 5–7 i denna konvention;
- b) värva eller instruera andra personer att begå ett brott som anges i artiklarna 5–7 i denna konvention;
- c) medverka till att en grupp personer som handlar i ett gemensamt syfte begår ett eller flera brott som anges i artiklarna 5–7 i denna konvention; medverkan måste vara uppsåtlig och ske antingen i syfte:
  - i) att främja gruppens brottsliga verksamhet eller syfte när verksamheten eller syftet innefattar förövande av ett brott som anges i artiklarna 5–7 i denna konvention; eller
  - ii) ske i vetskap om gruppens avsikt att begå ett brott som avses i artiklarna 5–7 i denna konvention.

2. Varje part ska också, i enlighet med sin nationella lagstiftning, vidta de åtgärder som fordras för att det i dess nationella lagstiftning ska vara straffbelagt att försöka begå något av de brott som anges i artiklarna 6 och 7 i denna konvention.

**Artikel 12***Villkor och garantier*

1. Varje part ska tillse att införandet, genomförandet och tillämpningen av kriminaliseringen enligt artiklarna 5–7 och 9 i denna konvention sker med respekt för mänskliga rättigheter, särskilt yttrandefrihet, föreningsfrihet och religionsfrihet, såsom de i för parten tillämpliga delar anges i konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna, i den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter och i andra folkrättsliga förpliktelser.

2. Införandet, genomförandet och tillämpningen av kriminaliseringen enligt artiklarna 5–7 och 9 i denna konvention ska vidare ske med beaktande av proportionalitetsprincipen, med hänsyn till de legitima syften som eftersträvas och deras nödvändighet i ett demokratiskt samhälle, och ska utesluta varje form av godtycke eller diskriminerande eller rasistisk behandling.

[---]

**Artikel 14***Domsrätt*

1. Varje part ska vidta de åtgärder som fordras för att den ska kunna utöva domsrätt beträffande de brott som anges i konventionen:

- a) om brottet har begåtts inom den partens territorium;
- b) om brottet har begåtts ombord på ett fartyg som förde den partens flagg, eller ombord på ett luftfartyg som var registrerat enligt dess lagstiftning;
- c) om brottet har begåtts av en av den partens medborgare.

2. Varje part får även fastställa att den har domsrätt beträffande de brott som anges i konventionen:

- a) om brottet var riktat mot eller resulterade i förövande av ett brott som avses i artikel 1 i denna konvention, inom den partens territorium eller mot en av dess medborgare;
- b) om brottet var riktat mot eller resulterade i förövande av ett brott som avses i artikel 1 i denna konvention mot en statlig eller annan offentlig anläggning tillhörande den parten utomlands, inbegripet den partens diplomatiska eller konsulära lokaler;

c) om brottet var riktat mot eller resulterade i ett brott som avses i artikel 1 i denna konvention som begåtts i ett försök att tvinga den parten att vidta eller avstå från att vidta en handling;

d) om brottet har begåtts av en statslös person med hemvist inom den partens territorium;

e) om brottet har begåtts ombord på ett luftfartyg som den partens regering har under sin förvaltning.

3. Varje part ska vidta de åtgärder som fordras för att den ska kunna utöva domsrätt beträffande de brott som anges i denna konvention när den misstänkte befinner sig inom partens territorium och parten inte utlämnar honom eller henne till en part vars domsrätt grundar sig på en bestämmelse om domsrätt som återfinns även i den anmodade partens lag.

4. Denna konvention utesluter inte straffrättslig domsrätt som utövas i enlighet med nationell lagstiftning.

5. I de fall där mer än en part gör gällande domsrätt över ett påstått brott som anges i denna konvention, ska de berörda parterna, om det är lämpligt, samråda för att avgöra vilken domsrätt som är den lämpligaste för lagföring.

[---]

## **Bilaga**

1. Konvention för bekämpande av olaga besittningstagande av luftfartyg, dagtecknad i Haag den 16 december 1970;

2. Konvention för bekämpande av brott mot den civila luftfartens säkerhet, antagen i Montreal den 23 september 1971;

3. Konvention om förebyggande och bestraffning av brott mot diplomater och andra internationellt skyddade personer, antagen i New York den 14 december 1973;

4. Internationell konvention om tagande av gisslan, antagen i New York den 17 december 1979;

5. Konvention om fysiskt skydd för nukleärt kärnämne, antagen i Wien den 3 mars 1980;

6. Protokoll för bekämpande av våldsbrott på flygplatser som används för civil luftfart i internationell trafik, antagen i Montreal den 24 februari 1988;

7. Konvention för bekämpande av brott mot sjöfartens säkerhet, antagen i Rom den 10 mars 1988;

8. Protokoll om bekämpande av brott mot säkerheten för fasta plattformar belägna på kontinentalsockeln, antagen i Rom den 10 mars 1988; Prop. 2008/09:25  
Bilaga 5
9. Internationell konvention om bekämpande av bombattentat av terrorister, antagen i New York den 15 december 1997;
10. Internationell konvention om bekämpande av finansiering av terrorism, antagen i New York den 9 december 1999.



Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 12 september 2008

Närvarande: Statsministern Reinfeldt, statsråden Olofsson, Odell, Bildt, Ask, Husmark Pehrsson, Leijonborg, Hägglund, Björklund, Carlsson, Littorin, Borg, Malmström, Billström, Adelsohn Liljeroth, Tolgfors, Björling

Föredragande: statsrådet Ask

---

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