

Förord

Chefen för Justitiedepartementet, statsrådet Beatrice Ask, beslutade den 21 januari 2008 att ge professorn Petter Asp i uppdrag att biträda departementet med att utarbeta en promemoria som behandlar frågan om Sveriges tillträde till och genomförande i svensk rätt av Europarådets konvention om förebyggande av terrorism (Ju2008/594/P). I ett kompletterande beslut den 26 augusti 2008 beslutades att uppdraget även skulle omfatta frågan om genomförandet i svensk rätt av det numera antagna rambeslutet 2008/919/RIF av den 28 november 2008 om ändring av rambeslut 2002/475/RIF om bekämpande av terrorism (Ju2008/6867/P).

Härmed överlämnas promemorian Straffrättsliga åtgärder till förebyggande av terrorism.

Uppdraget är därmed slutfört.

Stockholm den 31 mars 2009

Petter Asp

Innehåll

1	Sammanfattning	9
2	Promemorians lagförslag	11
2.1	Förslag till lag om straff för uppvigling, rekrytering och utbildning avseende särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall.....	11
2.2	Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken	14
2.3	Förslag till lag om ändring i lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott	16
2.4	Förslag till lag om ändring i lagen (2008:854) om åtgärder för att utreda vissa samhällsfarliga brott.....	18
3	Bakgrund	21
4	Innehållet i konventionen och rambeslutet.....	23
4.1	Det huvudsakliga innehållet i konventionen.....	23
4.2	Det huvudsakliga innehållet i rambeslutet	33
5	Sveriges tillträde till konventionen	39
6	Behovet av lagändringar.....	43

6.1	Inledning.....	43
6.2	Straffbestämmelser.....	43
6.2.1	Om vad som utgör terroristbrott enligt konventionen och rambeslutet.....	43
6.2.2	Offentlig uppmaning att begå terroristbrott	55
6.2.3	Rekrytering till terrorism	73
6.2.4	Utbildning för terrorism	77
6.2.5	Osjälvständiga brottsformer	79
6.2.6	Om allmänna begränsningar i straffansvaret.....	81
6.3	Påföljder.....	86
6.4	Juridiska personers ansvar	87
6.5	Jurisdiktion	89
6.6	Internationell rättslig hjälp	91
6.7	Utredning, utlämning och lagföring	92
6.8	Undantaget för politiska brott	95
6.9	Vägransgrunder	102
6.10	Informationsutbyte på eget initiativ	104
6.11	Övriga frågor	105
6.11.1	Förebyggande handlingsprogram och internationellt samarbete om förebyggande åtgärder.....	105
6.11.2	Stöd till brottsoffer.....	106
6.11.3	Undantag från konventionens tillämpningsområde	107
7	Den straffrättsliga regleringen i Danmark, Finland och Norge.....	109
7.1	Inledning.....	109

7.2	Danmark.....	110
7.3	Finland.....	112
7.4	Norge.....	113
8	Genomförande av konventionen och rambeslutet i svensk rätt.....	117
8.1	Lagstiftningens övergripande utformning.....	117
8.2	Tillämpningsområdet för den föreslagna lagstiftningen.....	124
8.3	Om beteckningen på den relevanta brottsligheten.....	127
8.4	Straffbestämmelser.....	129
8.4.1	Offentlig uppmaning avseende särskilt allvarlig brottslighet.....	129
8.4.2	Rekrytering avseende särskilt allvarlig brottslighet.....	131
8.4.3	Utbildning avseende särskilt allvarlig brottslighet.....	133
8.4.4	Undantagsregler.....	138
8.4.5	Straffskalans utformning.....	139
8.4.6	Grovt brott.....	140
8.4.7	Försök till brott.....	141
8.5	Förhållandet till annan lagstiftning.....	143
8.6	Jurisdiktion.....	144
9	Förebyggande, utredning och underrättelse.....	149
10	Ikraftträdande.....	155
11	Ekonomiska konsekvenser.....	157

12 Författningskommentar	158
12.1 Förslaget till lag om straff för uppvigling, rekrytering och utbildning avseende särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall.....	158
12.2 Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken	170
12.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott....	171
12.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (2008:854) om åtgärder för att utreda vissa samhällsfarliga brott	171
Bilaga 1 – Europarådets konvention om förebyggande av terrorism	173
Bilaga 2 – Rådets rambeslut 2008/919/RIF	199
Bilaga 3 – Rådets rambeslut 2002/475/RIF	207

1 Sammanfattning

I promemorian föreslås att Sverige tillträder Europarådets konvention om förebyggande av terrorism (ETS 196). Vidare lämnas förslag till genomförandelagstiftning avseende dels den nyss nämnda konventionen, dels det inom Europeiska unionen framförhandlade rambeslutet 2008/919/RIF om ändring i rambeslut 2002/475/RIF om bekämpande av terrorism.

Innehållet i konventionen och rambeslutet är – låt vara att konventionen behandlar flera frågor som överhuvudtaget inte berörs av rambeslutet – i centrala delar mycket likartat. Det är därför naturligt att behandla genomförandet av de båda instrumenten i ett sammanhang.

De förslag till lagstiftning som lämnas innebär i huvudsak:

att det införs en ny lag om straff för uppvigling, rekrytering och utbildning avseende särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall,

att uppvigling och rekrytering respektive utbildning avseende särskilt allvarlig brottslighet kriminaliseras som självständiga brottstyper i den nya lagen, samt

att svensk lag ska tillämpas på brott enligt den nya lagen i vissa fall som inte faller under 2 kap. 2 och 3 §§ brottsbalken.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 december 2010.

2 Promemorians lagförslag

2.1 Förslag till lag om straff för uppvigling, rekrytering och utbildning avseende särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall

Härigenom föreskrivs följande.

Lagens syfte

1 § Denna lag innehåller bestämmelser för genomförande av Europarådets konvention om förebyggande av terrorism av den 16 maj 2005 (ETS 196) och Europeiska unionens rambeslut av den 28 november 2008 om ändring av rambeslut 2002/475/RIF om bekämpande av terrorism (2008/919/RIF).¹

Särskilt allvarlig brottslighet

2 § Med särskilt allvarlig brottslighet avses i denna lag

1. terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott, grovt sabotage, kapning, sjö- eller luftfartssabotage och flygplatssabotage,

2. sådan brottslighet som avses i artikel 1 i den internationella konventionen den 17 december 1979 mot tagande av gisslan, artikel 7 i konventionen den 3 mars 1980 om fysiskt skydd av

¹ EUT L 330, 9.12.2008, s. 21–23 (Celex 32008F0919).

kärnämne samt artikel 2 i den internationella konventionen den 15 december 1997 om bekämpande av bombattentat av terrorister,

3. mord, dråp, misshandel, grov misshandel, människorov, olaga frihetsberövande, grov skadegörelse, mordbrand, grov mordbrand samt hot om sådana brott, om gärningen utförs mot sådana internationellt skyddade personer som avses i konventionen den 14 december 1973 om förebyggande och bestraffning av brott mot diplomater och andra internationellt skyddade personer, samt

4. brott som avses i 3 § lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall.

Ansvar

3 § Den som

1. i ett meddelande till allmänheten uppmanar eller annars söker förleda till särskilt allvarlig brottslighet, eller

2. på annat sätt söker förmå annan att begå eller annars medverka till sådan brottslighet

döms till fängelse i högst två år.

Är brottet grovt, döms till fängelse, lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömning av om brottet är grovt ska särskilt beaktas om gärningsmannen sökt förleda till brottslighet som innefattar omedelbar fara för liv eller hälsa eller för omfattande förstörelse av egendom eller om brottet annars varit av särskilt farlig art.

4 § Den som meddelar eller söker meddela instruktioner

1. om tillverkning eller användning av sprängämnen, vapen eller skadliga eller farliga ämnen, eller

2. om andra metoder eller tekniker som är särskilt ägnade att användas vid förövandet av särskilt allvarlig brottslighet

döms, om gärningen skett med vetskap om att de kunskaper som tillhandahålls är avsedda att användas för detta ändamål, till fängelse i högst två år.

Är brottet grovt, döms till fängelse, lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömning av om brottet är grovt ska särskilt beaktas om brottet ingått som ett led i en verksamhet som bedrivits i större omfattning eller om gärningen annars varit av särskilt farlig art.

5 § Ansvar enligt denna lag ska inte ådömas om gärningen är att bedöma som ringa. Vid denna bedömning ska särskilt beaktas om det förelegat endast obetydlig fara för att gärningen skulle leda till förövande av särskilt allvarlig brottslighet samt om det återstått flera led innan gärningen kunnat leda till allvarlig skada.

6 § Om gärningen är belagd med samma eller strängare straff i brottbalken eller i lagen (2003:148) om straff för terroristbrott ska inte dömas till straff enligt denna lag.

Domsrätt

7 § Svensk medborgare, utlänning med hemvist i Sverige eller utlänning som befinner sig här i riket och som har begått brott enligt denna lag döms vid svensk domstol även om domsrätt enligt 2 kap. 2 eller 3 § brottbalken inte föreligger. Detsamma gäller om gärningen är sådan som avses i artikel 9.1 d eller 9.1 e i Europeiska unionens rambeslut om bekämpande av terrorism av den 13 juni 2002 (2002/475/RIF).

Första stycket gäller även om brottet i enlighet med 6 § ska bestraffas enligt brottbalken eller lagen (2003:148) om straff för terroristbrott.

Bestämmelser om krav på tillstånd att väcka åtal i vissa fall finns i 2 kap. 5 § brottbalken.

Denna lag träder i kraft den 1 december 2010.

2.2 Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken

Härigenom föreskrivs att 27 kap. 33 § rättegångsbalken ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

27 kap.

33 §²

Om det gäller sekretess enligt 2 kap. 1 eller 2 §, 5 kap. 1 § eller 9 kap. 17 § sekretesslagen (1980:100) för uppgifter som avses i 32 §, ska en underrättelse enligt 31 § skjutas upp till dess att sekretess inte längre gäller.

Har det på grund av sekretess enligt första stycket inte kunnat lämnas någon underrättelse inom ett år från det att förundersökningen avslutades, får underrättelsen underlåtas.

En underrättelse enligt 31 § ska inte lämnas, om förundersökningen angår

1. brott som avses i 13 kap. 1, 2, 3, 5 a eller 5 b § brottsbalken, om brottet innefattar sabotage enligt 4 § samma kapitel,
2. brott som avses i 13 kap. 4 eller 5 § brottsbalken,
3. brott som avses i 18 kap. 1, 3, 4, 5 eller 6 § eller 19 kap. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 12 eller 13 § brottsbalken,
4. brott som avses i 3 eller 4 kap. brottsbalken, om brottet är av det slag som anges i 18 kap. 2 § eller 19 kap. 11 § samma balk,
5. brott som avses i 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott eller 3 § lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall, eller

5. brott som avses i 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott, 3 § lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall eller 3 eller 4 § lagen (0000:00) om straff för uppvigling, rekrytering och utbildning avseende särskilt

² Senaste lydelse 2009:63.

*allvarlig brottslighet i vissa fall,
eller*

6. försök, förberedelse eller stämpling till brott som anges i 1–5 eller underlåtenhet att avslöja sådant brott, om gärningen är belagd med straff.

Denna lag träder i kraft den 1 december 2010.

2.3 Förslag till lag om ändring i lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott

Härigenom föreskrivs att 1 § lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §³

Tillstånd till hemlig teleavlyssning enligt 27 kap. 18 § första stycket rättegångsbalken, hemlig teleövervakning enligt 27 kap. 19 § första stycket rättegångsbalken eller hemlig kameraövervakning enligt 27 kap. 20 a § första stycket rättegångsbalken får meddelas, om det med hänsyn till omständigheterna finns särskild anledning att anta att en person kommer att utöva brottslig verksamhet som innefattar

1. sabotage eller grovt sabotage enligt 13 kap. 4 eller 5 § brottsbalken,

2. mordbrand, grov mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse, kapning, sjö- eller luftfartssabotage eller flygplatsabotage enligt 13 kap. 1, 2, 3, 5 a eller 5 b § brottsbalken, om brottet innefattar sabotage enligt 4 § samma kapitel,

3. uppror, väpnat hot mot laglig ordning eller brott mot medborgerlig frihet enligt 18 kap. 1, 3 eller 5 § brottsbalken,

4. högförräderi, krigsanstiftan, spioneri, grovt spioneri, grov obehörig befattning med hemlig uppgift eller grov olovlig under rättelseverksamhet enligt 19 kap. 1, 2, 5, 6 eller 8 § eller 10 § tredje stycket brottsbalken,

5. terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:148) om terroristbrott *eller* grovt brott enligt 3 § andra stycket lagen

5. terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:148) om *straff för* terroristbrott, grovt brott enligt 3 § andra stycket lagen

³ Senaste lydelse 2009:77.

(2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall, eller

(2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall *eller grovt brott enligt 3 eller 4 § lagen (0000:000) om straff för uppvisning, rekrytering och utbildning avseende särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall, eller*

6. mord, dråp, grov misshandel, människorov eller olaga frihetsberövande enligt 3 kap. 1, 2 eller 6 § eller 4 kap. 1 § eller 2 § första stycket brottsbalken i avsikt att påverka offentliga organ eller den som yrkesmässigt bedriver nyhetsförmedling eller annan journalistik att vidta eller avstå från att vidta en åtgärd eller att hämnas en åtgärd.

Denna lag träder i kraft den 1 december 2010.

2.4 Förslag till lag om ändring i lagen (2008:854) om åtgärder för att utreda vissa samhällsfarliga brott

Härigenom föreskrivs att 1 § lagen (2008:854) om åtgärder för att utreda vissa samhällsfarliga brott ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §⁴

Denna lag gäller vid förundersökning angående

1. sabotage eller grovt sabotage enligt 13 kap. 4 eller 5 § brottsbalken,

2. mordbrand, grov mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse, kapning, sjö- eller luftfartssabotage eller flygplats-sabotage enligt 13 kap. 1, 2, 3, 5 a eller 5 b § brottsbalken, om brottet innefattar sabotage enligt 4 § samma kapitel,

3. uppror, väpnat hot mot laglig ordning, olovlig kårverksamhet eller brott mot medborgerlig frihet enligt 18 kap. 1, 3, 4 eller 5 § brottsbalken,

4. högförräderi, krigsanstiftan, spioneri, grovt spioneri, obehörig befattning med hemlig uppgift, grov obehörig befattning med hemlig uppgift eller olovlig underrättelseverksamhet enligt 19 kap. 1, 2, 5, 6, 7, 8 eller 10 § brottsbalken,

5. företagsspioneri enligt 3 § lagen (1990:409) om skydd för företagshemligheter, om det finns anledning att anta att gärningen har begåtts på uppdrag av eller har understötts av en främmande makt eller av någon som har agerat för en främmande macts räkning,

6. terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:148) om terroristbrott *eller* brott enligt 3 § lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig

6. terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:148) om *straff för* terroristbrott, brott enligt 3 § lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig

⁴ Senaste lydelse 2009:78.

brottslighet i vissa fall, eller brottslighet i vissa fall *eller*
brott enligt 3 eller 4 § lagen
(0000:00) om straff för uppvig-
ling, rekrytering och utbildning
avseende särskilt allvarlig
brottslighet i vissa fall, eller

7. försök, förberedelse eller stämpling till brott som avses i 1–
6, om sådan gärning är belagd med straff.

Denna lag träder i kraft den 1 december 2010.

3 Bakgrund

Efter händelserna i New York den 11 september 2001 intensifierades arbetet med att bekämpa terrorism inom Europarådet. Bl.a. gav Europarådets ministerkommitté år 2004 en arbetsgrupp (Committee of Experts on Terrorism, CODEXTER) i uppdrag att utarbeta ett eller flera instrument i syfte att täppa till luckor i existerande ramverk mot terrorism.

Ett resultat av det arbete som till följd härav bedrevs inom ramen för CODEXTER är konventionen om förebyggande av terrorism (ETS nr 196). Konventionen öppnades för undertecknande år 2005.

Syftet med konventionen är att stärka medlemsstaternas förebyggande åtgärder mot terrorism. Konventionen ska uppnå detta dels genom att uppställa krav på kriminalisering av 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 och i denna promemoria föreslås riksdagen besluta om tillträde till densamma.

Den 6 november 2007 lade Europeiska kommissionen, som en del i ett åtgärds paket mot terrorism, fram ett förslag till ändringar i rambeslutet 2002/475/RIF om bekämpande av terrorism (KOM(2007) 650 slutlig). Syftet med förslaget angavs vara att harmonisera nationella straffrättsliga bestämmelser om offentlig uppmaning till terroristbrott, rekrytering för terroristens syften samt utbildning för terroristens syften 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.

Den 18 april 2008 träffade rådet för rättsliga och inrikes frågor en principöverenskommelse om innehållet i rambeslutet.

Mot denna bakgrund utarbetades inom regeringskansliet en departementspromemoria, Ds 2008:37 Sveriges antagande av rambeslut om ändring i rambeslut 2002/475/RIF om bekämpande av terrorism, i vilken det gjordes dels bedömningen att regeringen skulle föreslå riksdagen att godkänna det framförhandlade rambeslutet, dels en bedömning av vilket lagstiftningsbehov som föranleds av rambeslutet.

Under hösten 2008 lämnade regeringen en proposition till riksdagen med motsvarande innehåll (prop. 2008/09:25). Den 14 november 2008 godkände riksdagen rambeslutet (2008/09:JuU5). Rambeslutet har därefter den 28 november 2008 antagits av rådet.

Under förhandlingsarbetet informerades och samrådde regeringen fortlöpande med riksdagen. (Se närmare Ds 2008:37 s. 9 f.)

4 Innehållet i konventionen och rambeslutet

4.1 Det huvudsakliga innehållet i konventionen

Konventionstexten i svensk översättning är bifogad denna promemoria som *bilaga 1*. Till konventionen har utarbetats en förklarande rapport som finns tillgänglig via bl.a. Europarådets hemsida (www.coe.int). I det följande redogörs kortfattat för innehållet i konventionen.

Inledningsvis bör nämnas att flera av de artiklar som behandlas i avsnittet är svårtolkade, bl.a. såtillvida att vissa artiklar har en ordalydelse som sträcker sig betydligt längre än vad som avsetts och som anges i den förklarande rapporten. I detta avsnitt, som syftar till att ge en bild av konventionens huvudsakliga innehåll, berörs emellertid inte dylika frågor och problem. Dessa behandlas i stället i samband med analysen av lagstiftningsbehovet nedan i kapitel 6.

I artikel 1 klargörs vad som avses med "terroristbrott" enligt konventionen. Enligt den definition som ges ska som terroristbrott anses varje brott som omfattas av någon av de terrorismrelaterade konventioner som anges i bilagan till konventionen och härvid är den definition som ges i de olika terrorismrelaterade konventionerna styrande. De terrorismrelaterade konventioner som anges i bilagan är:

1. Konventionen för bekämpande av olaga besittningstagande av luftfartyg, dagtecknad i Haag den 16 december 1970 (SÖ 1971:17),
2. Konventionen för bekämpande av brott mot den civila luftfartens säkerhet, antagen i Montreal den 23 september 1971 (SÖ 1973:48),
3. Konventionen om förebyggande och bestraffning av brott mot diplomater och andra internationellt skyddade personer, antagen i New York den 14 december 1973 (SÖ 1975:30),
4. Den internationella konventionen om tagande av gisslan, antagen i New York den 17 december 1979 (SÖ 1980:26),
5. Konventionen om fysiskt skydd för nukleärt kärnämne, antagen i Wien den 3 mars 1980 (SÖ 1985:24),
6. Protokollet för bekämpande av våldsbrott på flygplatser som används för civil luftfart i internationell trafik, antagen i Montreal den 24 februari 1988 (SÖ 1990:16),
7. Konventionen för bekämpande av brott mot sjöfartens säkerhet, antagen i Rom den 10 mars 1988 (SÖ 1990:38),
8. Protokollet om bekämpande av brott mot säkerheten för fasta plattformar belägna på kontinentalsockeln, antagen i Rom den 10 mars 1988 (SÖ 1990:39),
9. Den internationella konventionen om bekämpande av bombattentat av terrorister, antagen i New York den 15 december 1997 (SÖ 2001:22), och
10. Den internationella konventionen om bekämpande av finansiering av terrorism antagen i New York den 9 december 1999 (SÖ 2002:44).

Hänvisningen till de brottsdefinitioner som ges i respektive konvention syftar, enligt punkt 49 i den förklarande rapporten, på såväl huvudbrottet för konventionen som eventuella andra brottsdefinitioner (t.ex. medverkan och försök) som återfinns i

de olika konventionerna. Detta betyder att definitionen av terroristbrott enligt konventionen blir relativt vid, vilket naturligtvis också påverkar de kriminaliseringskrav i konventionen som bygger på, eller relaterar till, terrorismbegreppet. Definitionen kommer, i stora drag, att omfatta gärningar som enligt svensk rätt motsvarar:

- kapning (se 13 kap. 5 a § första stycket brottsbalken) och försök och medverkan härtill,
- sjö- och luftfartssabotage (se 13 kap. 5 a § andra stycket brottsbalken) och försök och medverkan härtill,
- flygplatsabotage (se 13 kap. 5 b § brottsbalken) och försök och medverkan härtill,
- vissa brott mot person eller egendom kopplade till diplomater eller andra skyddade personer och försök och medverkan härtill,
- människorov och olaga frihetsberövande (se 4 kap. 1 och 2 §§ brottsbalken) i form av gisslantagning och försök och medverkan härtill,
- vissa brott enligt lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet, samt
- brott enligt lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall samt försök och medverkan härtill.

Den närmare betydelsen av att terrorism enligt konventionen definieras på detta sätt tas upp till behandling i avsnitten 6.2.1 och 8.1.

I artikel 1.2 anges att en stat som inte är part till en konvention som upptas i bilagan får förklara att den konventionen inte ska anses ingå i bilagan vid tillämpning i relation till den berörda parten. En sådan förklaring ska avges vid deponeringen av den ifrågavarande partens ratifikations-, godtagande-, godkännande-

eller anslutningsinstrument. Detsamma gäller Europeiska gemenskapen som sådan.

I artikel 2 behandlas syftet med konventionen. Detta anges vara att öka parternas ansträngningar att förebygga terrorism och dess negativa inverkan på det fulla åtnjutandet av mänskliga rättigheter, särskilt rätten till liv, såväl genom åtgärder som ska vidtas på nationell nivå som genom internationellt samarbete. Vidare anges att tillbörlig hänsyn ska tas till existerande tillämpliga multilaterala eller bilaterala fördrag eller överenskommelser mellan parterna.

Artikel 3 fokuserar på förebyggande åtgärder på nationell nivå. I artikeln anges i punkt 1 att varje part ska vidta lämpliga åtgärder, bl.a. utbildningsinsatser, för att förebygga terrorism och att detta ska ske med respekt för mänskliga rättigheter och grundläggande friheter. Vidare ska enligt punkt 2 nödvändiga åtgärder vidtas för att förbättra och utveckla samarbetet mellan nationella myndigheter i syfte att förebygga terroristbrott och deras negativa verkningar, bl.a. genom informationsutbyte, förbättrat fysiskt skydd för personer och anläggningar, förbättrad utbildning och förbättrade samrådsplaner för civila nödlägen. I punkt 3 anges att varje part ska verka för tolerans genom att uppmuntra tvärreligiös och tvärkulturell dialog. Slutligen anges i punkt 4 att parterna ska sträva efter att höja det allmänna medvetandet om förekomsten av, orsakerna till och allvaret i det hot som terroristbrott utgör, samt överväga att uppmuntra allmänheten att lämna de behöriga myndigheterna den faktiska och praktiska hjälp som kan bidra till förebyggande av terrorism och brott enligt den ifrågavarande konventionen.

Artikel 4 handlar om internationellt förebyggande samarbete. I artikeln anges att parterna, när så är lämpligt och med beaktande av resursfrågor, ska assistera och stödja varandra för att stärka kapaciteten att förebygga terroristbrott. Detta anges kunna ske bl.a. genom informationsutbyte, utbyte av goda rutiner och genom utbildning.

I artiklarna 5–7 finns de för konventionen centrala kriminaliseringskraven.

Enligt artikel 5 är varje konventionsstat skyldig att kriminalisera offentlig uppmaning att begå terroristbrott när gärningen begås rättsstridigt och uppsåtligen. Med offentlig uppmaning att begå terroristbrott avses enligt artikeln att sprida, eller på annat sätt tillgängliggöra, ett meddelande till allmänheten, i avsikt att uppmana till terroristbrott när gärningen framkallar fara för att ett eller flera sådana brott kan komma att begås.

I artikel 6 föreskrivs att konventionsstaterna är skyldiga att kriminalisera rekrytering till terrorism. Skyldigheten är på motsvarande sätt som enligt artikel 5 begränsad till situationer när gärningen begås rättsstridigt och uppsåtligen. Med rekrytering till terrorism avses enligt artikel 6 gärningen 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.

Enligt artikel 7 är varje konventionsstat slutligen skyldig att kriminalisera utbildning för terrorism i den utsträckning gärningen begås rättsstridigt och uppsåtligen. Med utbildning för terrorism avses enligt artikeln 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.

För förståelsen av de kriminaliseringsförpliktelser som följer av konventionen måste vidare artiklarna 8–10 beaktas.

I artikel 8 klargörs, vilket nog kan anses följa redan av grundartiklarna 5–7, att något terroristbrott rent faktiskt inte behöver ha begåtts för att ansvar ska kunna aktualiseras enligt konventionen. Artiklarna 5–7 tar således sikte på vad som skulle kunna karaktäriseras som förfäلتsgärningar, dvs. gärningar som i tiden ligger innan den tidpunkt vid vilken ett fullbordat terroristbrott föreligger, och förutsätter inte – såsom t.ex. medverkansansvar enligt svensk rätt – att huvudbrottet i någon form kommer till utförande.

Vidare följer av artikel 9 att varje konventionsstat ska kriminalisera medverkan till brott enligt artiklarna 5–7 i konventionen, värvning eller instruktion till andra personer att begå brott enligt nämnda artiklar, medverkan till att en grupp personer som handlar i ett gemensamt syfte begår ett eller flera brott som anges i artiklarna 5–7 samt försök till brott enligt artiklarna 6 och 7.

I artikel 10 anges slutligen att juridiska personer ska kunna ställas till ansvar för medverkan till de brott som anges i artiklarna 5–7 respektive 9 i konventionen. Det klargörs dock i den andra punkten i bestämmelsen att fråga inte nödvändigtvis behöver vara om straffrättsligt ansvar. Tillräckligt är att lagföring kan ske i straffrättslig, civilrättslig eller administrativ ordning.

Artikel 11 handlar om straff och påföljder. Enligt artikel 11.1 ska varje part vidta de åtgärder som fordras för att brott enligt artiklarna 5–7 och 9 i konventionen ska vara straffbara med effektiva, proportionella och avskräckande påföljder. I artikel 11.2 anges vidare att utländska domar – i den utsträckning detta är tillåtet enligt nationell rätt – får beaktas vid bestämmande av påföljd enligt nationell lagstiftning. Av artikel 11.3 följer att de krav på effektiva, proportionella och avskräckande påföljder som uppställs i artikel 11.1 gäller också för juridiska personer, med den skillnaden att det här kan vara fråga om icke straffrättsliga påföljder innefattande ekonomiska påföljder.

I artikel 12.1 anges att införandet, genomförandet och tillämpningen av de kriminaliseringsförpliktelser som följer av artiklarna 5–7 och 9 ska ske med respekt för mänskliga rättigheter, särskilt yttrandefrihet, föreningsfrihet och religionsfrihet enligt Europakonventionen och andra internationella instrument på området. Vidare anges i artikel 12.2 att man på motsvarande sätt ska respektera proportionalitetsprincipen, vilket innebär att införandet, genomförandet och tillämpningen av de ifrågavarande kriminaliseringarna ska ske med hänsyn till de legitima syften som eftersträvas och deras nödvändighet i ett demokratiskt samhälle varvid varje form av godtycke eller diskriminerande eller rasistisk behandling ska vara utesluten.

Enligt artikel 13 ska varje part vidta erforderliga åtgärder för att skydda och stödja offer för terroristdåd, exempelvis genom finansiell hjälp och ersättning till offer för terrorism och deras närstående.

I artikel 14 regleras jurisdiktionsfrågor. Enligt artikel 14.1 ska varje part tillse att den kan utöva domsrätt beträffande brott enligt konventionen, som (a) begåtts inom dess territorium, (b) har begåtts ombord på ett fartyg eller luftfartyg som för dess flagg respektive är registrerat enligt dess lagstiftning eller (c) har begåtts av en av dess medborgare. Vidare stadgas i artikel 14.3 att varje part är skyldig att utöva domsrätt i fall där den misstänkte befinner sig på partens territorium och parten inte utlämnar honom eller henne till en stat som utövar jurisdiktion på en grund som återfinns också i den ifrågavarande partens lagstiftning. Bestämmelsen bygger alltså i denna del på principen *aut dedere aut judicare*, som dock inte behöver tillämpas om utlämningsbegäran grundar sig på domsregler som inte har en motsvarighet i den anmodade statens lagstiftning. Härutöver anges i artikel 14.2 i fem punkter att parterna får, bestämmelsen är fakultativ, ta sig domsrätt över bl.a. brott riktade mot medborgare i respektive stat och brott riktade mot offentliga anläggningar tillhörande den ifrågavarande parten utomlands. Det framgår emellertid uttryckligen av artikel 14.4 att denna bestämmelse inte ska läsas *e contrario*. Inget hindrar med andra ord att parterna, inom de ramar som ställs upp av folkrätten, tar sig jurisdiktion också på andra grunder. Avslutningsvis anges i artikel 14.5 att parterna i fall av positiva kompetenskonflikter ska samråda för att avgöra var lagföring lämpligen bör ske.

Enligt artikel 15.1 och 15.2 är en part som mottar information om att en person som misstänks för brott kan finnas på dess territorium skyldig att vidta åtgärder enligt nationell lagstiftning för att utreda saken och, om omständigheterna är sådana, lagföra gärningsmannen. Härvid ska, se artikel 15.3 och 15.4, den som är föremål för åtgärderna ha rätt att sätta sig i förbindelse med och ta emot besök av företrädare för den stat i vilken personen är medborgare eller med den stat som annars är behörig att tillvara-

ta personens rättigheter samt bli informerad om denna rätt. Bestämmelserna ska, enligt artikel 15.5, inte påverka rätten för en part att anmoda Internationella Rödakorskommittén att sätta sig i förbindelse med den misstänkte.

I artikel 16 stadgas undantag från konventionens tillämpningsområde vad gäller rent nationella terroristbrott. Härmed avses brott som begås inom en parts territorium av en medborgare i den staten som också vistas inom detta territorium. Som ytterligare förutsättning för att brottet ska vara undantaget från konventionens tillämpningsområde gäller att ingen annan part har domsrätt enligt artikel 14.1 eller 14.2 i konventionen. Syftet med bestämmelsen är i första hand att utesluta tillämpningen av reglerna om bl.a. utlämning i dessa fall. Bestämmelserna i artiklarna 17 och 20–22 ska emellertid vara tillämpliga också i sådana fall.

Av artikel 17.1 och 17.2 följer att parterna – i enlighet med existerande överenskommelser om internationell rättslig hjälp eller, i frånvaro av sådana överenskommelser, i enlighet med nationell rätt – ska lämna varandra största möjliga bistånd i straffrättsliga utredningar och förfaranden som gäller brott som anges i artiklarna 5–7 och 9 i konventionen. Parterna ska enligt artikel 17.3 och 17.4 också samarbeta i största möjliga utsträckning när det gäller utredningar angående juridiska personer och får därutöver överväga att inrätta ytterligare mekanismer i denna del.

Enligt artikel 18.1 är en part som inte utlämnar en misstänkt som befinner sig på dess territorium skyldig att överlämna ärendet till sina behöriga myndigheter för beslut i åtalsfrågan (jfr artikel 14.3). I artikel 18.2 anges att också sådan utlämning som villkoras av att den misstänkte återbördas för avtjänande av straff normalt är tillräcklig för att den skyldighet att (överväga att) åtala som föreskrivs i artikel 18.1 ska upphävas.

Artikel 19 reglerar frågan om utlämning. I artikel 19.1 anges att brott enligt artiklarna 5–7 och 9 i konventionen ska anses tillhöra de utlämningsbara brotten enligt existerande utlämningsavtal mellan parterna. Vidare förbinder sig parterna att ta med sådana brott såsom utlämningsbara i framtida utlämningsav-

tal dem emellan. Enligt artikel 19.2 får en part som gör utlämning beroende av att det finns ett avtal efter eget bedömande betrakta konventionen som rättslig grund för utlämning avseende sådana brott som regleras i konventionen. Stater som inte gör utlämning beroende av avtal ska enligt artikel 19.3 inbördes betrakta brotten enligt artiklarna 5–7 och 9 såsom utlämningsbara brott i enlighet med de villkor som uppställs i den nationella lagstiftningen. Om det behövs för att möjliggöra utlämning ska brott enligt artiklarna 5–7 och 9 anses förövade inte bara på gärningsorten utan också på de staters territorium som har fastställt domsrätt i enlighet med artikel 14. Enligt artikel 19.5 modifieras tidigare existerande avtal om utlämning mellan parterna i den utsträckning de är oförenliga med bestämmelserna härom i konventionen.

I artikel 20.1 anges att de brott som anges i artiklarna 5–7 och 9 inte med avseende på utlämning och internationell rättslig hjälp ska betraktas som politiska brott, som brott förknippade med politiska brott eller brott med politiska motiv. Från denna bestämmelse finns enligt artikel 20.2 såvitt gäller utlämning vissa möjligheter att genom en förklaring göra undantag. Den part som gör förklaring enligt punkt 20.2 får emellertid enligt punkt 20.4 kräva tillämpning av artikel 20.1 av annan part endast i den mån som parten själv har godtagit artikeln. En reservation gäller enligt artikel 20.5 i tre år och kan förnyas för samma tid. Vidare är reservationer underkastade ett särskilt slags motiverings- och kontrollsystem som följer av artikel 20.6–20.8.

Artikel 21 behandlar s.k. vägransgrunder. I artikeln 21.1 stadgas att konventionen inte medför skyldighet att utlämna eller att lämna internationell rättslig hjälp om den anmodade staten har grundad anledning att anta att en framställning om utlämning för brott eller en ansökan om internationell rättslig hjälp har gjorts i syfte att åtala eller straffa en person i anledning av dennes ras, trosbekännelse, nationalitet, etniska ursprung eller politiska uppfattning eller att bifall till framställningen skulle vara till men för personens ställning av något av de nämnda skälen. Vad gäller utlämning finns enligt artikel 21.2 inte heller skyldighet att utläm-

na om den ifrågavarande personen löper risk för att utsättas för tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Samma sak gäller – med vissa undantag – om den person som utlämningsframställningen avser löper risk att utsättas för dödsstraff eller för livstidsstraff utan möjlighet till villkorlig frigivning, artikel 21.3.

I artikel 22 anges att en parts behöriga myndigheter på eget initiativ och i enlighet med nationell lagstiftning får lämna information till en annan parts behöriga myndigheter när informationen kan hjälpa den mottagande parten att inleda eller utföra utredningar och rättsliga förfaranden samt att den mottagande parten som huvudregel är bunden av villkor som uppställs för informationens användning.

Artiklarna 23–32 innehåller avslutande bestämmelser om bl.a. undertecknande och ikraftträdande, anslutning osv.

Artikel 23 behandlar frågor om undertecknande och ikraftträdande. Konventionen träder i kraft den första dagen i den månad som följer efter utgången av en period om tre månader efter den dag då sex signatärer, varav minst fyra medlemsstater i Europarådet, har ratificerat, godtagit eller godkänt konventionen. I relation till en enskild signatär träder konventionen i kraft första dagen i den månad som följer efter utgången av en period på tre månader efter den dag då signatären uttryckt sitt samtycke till att vara bunden av konventionen.

Enligt artikel 24 kan Europarådets ministerkommitté med parternas enhälliga samtycke inbjuda andra stater, härunder också stater som inte är medlemmar av Europarådet, att ansluta sig till konventionen.

I artikel 25 ges en part eller Europeiska gemenskapen möjlighet att ange för vilket eller vilka territorier konventionen ska gälla. Syftet är att göra det möjligt för stater som inte har full kontroll över sitt territorium att ange att de inte kommer att kunna garantera tillämpning av konventionen på viss del av territoriet. En sådan förklaring kan naturligtvis återkallas.

Artikel 26 behandlar konventionens verkan bl.a. i relation till andra internationella instrument. Det anges t.ex. i artikel 26.4 att

konventionen inte inverkar på andra rättigheter, skyldigheter och ansvar för parter och enskilda enligt folkrätten samt i artikel 26.5 att konventionen inte ska tillämpas på väpnade styrkor under en väpnad konflikt.

Enligt artikel 27 kan varje part föreslå ändringar av konventionen. Ändringsförslag ska senare enligt en viss procedur underställas parterna för antagande.

I artikel 28 anges vidare att bilagan till konventionen, dvs. den bilaga som anger de konventioner som definierar vad som är att anse som terroristbrott, kan ändras enligt en viss procedur. Enligt artikel 28.1 får endast sådana fördrag läggas till som är universella, som slutits inom ramen för FN och som särskilt behandlar terrorism.

Av artikel 29 följer att konventionsstaterna ska söka lösa tvister om tolkningen eller tillämpningen av konventionen genom förhandling eller med andra fredliga medel, varvid det särskilt hänvisas till hänskjutande till skiljedomstol eller till Internationella domstolen.

Enligt artikel 31 kan en part säga upp konventionen genom ett meddelande ställt till Europarådets generalsekreterare.

Artikel 32, slutligen, anger de meddelanden (om undertecknande, deponering av olika instrument, ikraftträdande osv.) som ska lämnas från Europarådets generalsekreterare till bl.a. konventionsstaterna.

4.2 Det huvudsakliga innehållet i rambeslutet

Rambeslutet, som i svensk version är bifogad denna promemoria som *bilaga 2*, innehåller utöver ingressen fyra artiklar. Genom artikel 1 görs ändring i artiklarna 3 och 4 i 2002 års rambeslut. I artikel 2 finns en bestämmelse som anger att rambeslutet inte ska påverka grundlagsskyddade regler om yttrandefrihet m.m. Artiklarna 3 och 4 innehåller bestämmelser om genomförande och ikraftträdande.

I ingressen uttalas bl.a. att hotet från terrorismen har vuxit snabbt under senare år, samtidigt som terrorismens aktivister och anhängare har ändrat sina tillvägagångssätt. Bl.a. 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.

Vidare görs i punkt 13 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 rambeslutet inte får tolkas på så sätt att det inskränker eller hindrar utövandet av mänskliga rättigheter eller friheter, t.ex. yttrandefrihet. Slutligen ska enligt punkt 15 genomförandet av kriminaliseringsbestämmelserna i rambeslutet vara proportionerligt i förhållande till gärningens art och till omständigheterna kring brottet, med hänsyn tagen till de legitima syften som eftersträvas och deras nödvändighet i ett demokratiskt samhälle.

Artikel 1 i rambeslutet innehåller alltså ändringar avseende artiklarna 3 och 4 i 2002 års rambeslut.

Artikel 3 i 2002 års rambeslut, som innehåller regler om brott med anknytning till terroristverksamhet, ändras därmed både redaktionellt och i sak. Ändringen i sak innebär för det första att definitioner av offentlig uppmaning till terroristbrott, rekrytering för terroristis syften och utbildning för terroristis syften införs i ett nytt första stycke.

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 en fara för att ett eller flera sådana brott begås.

Rekrytering för terroristis syften innebär att söka 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 terroristisytten innebär att tillhandahålla instruktioner om 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, med vetskap om att de kunskaper som tillhandahålls är avsedda att användas för detta ändamål.

I ett nytt andra stycke anges att staterna ska vidta de åtgärder som behövs för att offentlig uppmaning till terroristbrott, rekrytering för terroristisytten och utbildning för terroristisytten samt, liksom tidigare, grov stöld, utpressning och upprättande av förfalskade administrativa dokument, som begås i syfte att ett terroristbrott ska begås, ska betraktas som brott med anknytning till terroristverksamhet.

I ett nytt tredje stycke anges att ett terroristbrott rent faktiskt inte behöver ha begåtts för att en gärning enligt andra stycket ska utgöra brott. Som framgår överensstämmer de krav på kriminalisering som följer av rambeslutet i allt väsentligt med de krav som följer av artiklarna 5–7 i Europarådets konvention.

I 2002 års rambeslut består artikel 4 av två stycken. Första stycket innehåller en förpliktelse att straffbelägga anstiftan 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. Den 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 det nya tredje stycket följer att de nya brotten i artikel 3 inte omfattas av skyldigheten att straffbelägga försök till brott.

I sista stycket, slutligen, införs en fakultativ bestämmelse enligt vilken klargörs att medlemsstaterna får kriminalisera 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 terrorism, rekrytering för terroristernas syften samt utbildning för terroristernas syften.

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

Artikel 3 reglerar genomförandet av rambeslutet. Inledningsvis anges att rambeslutet ska genomföras senast inom två år från ikraftträdandet. Vidare finns ytterligare en bestämmelse om att medlemsstaterna ska säkerställa att de kriminaliseringsåtgärder som vidtas för att genomföra rambeslutet ska vara proportionerliga med hänsyn till de legitima syften som eftersträvas och deras nödvändighet i ett demokratiskt samhälle, och ska utesluta varje form av godtycke eller diskriminerande behandling.

Slutligen anges att medlemsstaterna ska tillhandahålla rådets generalsekretariat och kommissionen de bestämmelser som genomför rambeslutet. Kommissionen ska på grundval av den informationen upprätta och överlämna en rapport till rådet om medlemsstaternas genomförande av rambeslutet. Rådet ska sedan avgöra om medlemsstaterna har vidtagit de åtgärder som krävs.

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

Det förhållandet att rambeslutet innehåller ändringar av artiklarna 3 och 4 i det ursprungliga rambeslutet innebär att innebörden av de artiklar i det ursprungliga rambeslutet som på något sätt hänvisar till artiklarna 3 och 4 också förändras. Bl.a. kommer det ursprungliga rambeslutets artiklar om påföljder (artikel 5),

om ansvar för juridiska personer (artiklarna 7 och 8) och domsrätt (artikel 9) att gälla i relation till de gärningar omfattas av den nya lydelsen av artiklarna 3 och 4.

5 Sveriges tillträde till konventionen

Förslag: Sverige ska tillträda den inom Europarådet framförhandlade konventionen om förebyggande av terrorism.

Skälen för förslaget

Europarådets konvention om förebyggande av terrorism innehåller framför allt vissa åtaganden om kriminalisering av offentlig uppmaning till terrorism, rekrytering till terrorism och utbildning för terrorism. Sverige har den 16 maj år 2005 undertecknat konventionen.

Åtagandena i konventionen motsvarar i centrala delar de åtaganden som följer av rambeslutet. Denna överenskommelse har riksdagen tidigare godkänt (2008/09:JuU5), bl.a. under hänvisning till att Sverige redan tidigare undertecknat konventionen om förebyggande av terrorism. I propositionen anfördes i det sammanhanget följande (se prop. 2008/09:25 s. 31):

”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 ansträngningar-

na 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 rekryterings- 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 justitieutskottets betänkande, 2008/09:JuU5 Ändring av rambeslut om bekämpande av terrorism, pekade utskottet bl.a. på vikten både av att mer generellt vara återhållsam med att utvidga nu gällande kriminaliseringar och av att inte inskränka tryck- eller yttrandefriheten:

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

De ovanstående uttalandena från regering och utskott gäller alltså rambeslutet (också om de innehåller skrivningar som rör konventionen).

Konventionen är, som kommer att framgå nedan, i vissa avseenden mer långtgående än rambeslutet, framför allt därigenom att dess definition av terrorism är annorlunda utformad än rambeslutets. Detta innebär bl.a. att konventionen, enligt sin ordalydelse, i vissa delar kräver kriminalisering av gärningar som i ett kronologiskt perspektiv ligger mycket långt ifrån den punkt vid vilken skada inträder. Kriminaliseringskraven är därför åtminstone i vissa delar – och med utgångspunkt i konventionens ordalydelse – inte helt oproblematiska med utgångspunkt i hävdvunna kriminaliseringsprinciper och från lagstiftningsteknisk synpunkt.

Som utvecklas i nästa kapitel måste emellertid konventionen – detta synsätt har uttryckligt stöd i den förklarande rapporten – anses ge konventionsstaterna ett inte obetydligt utrymme för allmänna proportionalitets- och lämplighetsöverväganden vid genomförandet. Med hänsyn till detta handlingsutrymme saknas i förevarande sammanhang skäl att göra en annan bedömning än den som gjordes vid undertecknande av konventionen och vid godkännande av rambeslutet.

Det föreslås därför att Sverige ska tillträda konventionen.

6 Behovet av lagändringar

6.1 Inledning

I förevarande kapitel analyseras vilket behov av lagändringar som föranleds av konventionen och rambeslutet. Som framgått ovan är rambeslutet till sitt innehåll mer begränsat än konventionen. I princip berör rambeslutet endast frågor om kriminalisering (motsvarande artiklarna 5–9 i konventionen) och vissa därtill anknutna frågor såsom påföljder, ansvar för juridiska personer osv. Det betyder att vissa avsnitt endast tar sikte på de krav som följer av konventionen. I de delar innehållet i konventionen och rambeslutet i huvudsak överensstämmer med varandra behandlas de emellertid parallellt inom ramen för samma avsnitt.

6.2 Straffbestämmelser

6.2.1 Om vad som utgör terroristbrott enligt konventionen och rambeslutet

(a) Terroristbrott enligt konventionen

Konventionen om förebyggande av terrorism innehåller i artiklarna 5–7 krav på kriminalisering av offentlig uppmaning till terrorism, rekrytering till terrorism och utbildning för terrorism. För att det ska vara möjligt att fullt ut förstå vad konventionens

krav på kriminalisering innebär, måste inledningsvis betonas att kriminaliseringskraven gäller uppmaning, rekrytering, utbildning etc. i relation till *terroristbrott* och att terroristbrott definieras på ett mycket extensivt sätt i artikel 1.

Som framgått ovan i avsnitt 4.1 avses, enligt artikeln, med terroristbrott varje brott som omfattas av någon av de konventioner som räknas upp i bilagan till konventionen enligt den definition av brottet som ges i respektive konvention. Bilagan innehåller inte mindre än tio olika konventioner vars olika brottsdefinitioner alla utgör terrorism enligt den nu aktuella konventionen. Listan i bilagan motsvarar den lista som finns i bilagan till finansieringskonventionen, men utöver de nio konventioner som där upptas har själva finansieringskonventionen lagts till.

De olika konventionerna kan kort beskrivas enligt följande:

1) **Haagkonventionen.** Den 16 december 1970 antogs på en diplomatisk konferens i Haag en konvention för bekämpande av olaga besittningstagande av luftfartyg. Till grund för konventionen låg ett förslag som hade upprättats inom Internationella civila luftfartsorganisationen (ICAO), som är ett av FN:s fackorgan. Enligt konventionen förbinder sig staterna att belägga flygplanskapning med stränga straff. Konventionen medför också vissa förpliktelser i fråga om domsrätt, åtal och utlämning med anledning av sådana brott. Konventionen trädde i kraft den 14 oktober 1971 och har ratificerats av Sverige (prop. 1971:92, bet. 1973:JuU9, rskr. 1973:164, SFS 1971:188).

2) **Montrealkonventionen.** Den 23 september 1971 antogs på en internationell lufträttskonferens i Montreal en konvention för bekämpande av brott mot den civila luftfartens säkerhet. Till grund för konventionen låg, liksom beträffande Haagkonventionen, ett förslag som hade upprättats inom ICAO. Enligt konventionen förbinder sig konventionsstaterna att belägga sabotage och liknande brott mot den civila luftfarten med stränga straff. Konventionen medför också vissa förpliktelser i fråga om domsrätt, åtal och utlämning med an-

ledning av sådana brott. Konventionen trädde i kraft den 26 januari 1973 och har ratificerats av Sverige (prop. 1973:92, bet. 1973:JuU21, rskr. 1973:342, SFS 1973:342).

3) Diplomatskyddskonventionen. Konventionen antogs av FN:s generalförsamling den 14 december 1973. Enligt konventionen förbinder sig de avtalsslutande parterna att straffbelägga ett antal närmare beskrivna angrepp på vissa kategorier av personer, vilka hänförs under den samlande beteckningen ”internationellt skyddade personer”. Konventionen medför också vissa förpliktelser i fråga om domsrätt, åtal och utlämning med anledning av dessa brott. Konventionen trädde i kraft den 20 februari 1977 och har ratificerats av Sverige (prop. 1975:71, bet. 1975:JuU18, rskr. 1975:138).

4) Gisslankonventionen. Konventionen antogs den 17 december 1979 av FN:s generalförsamling. Genom konventionen åtar sig staterna att straffbelägga handlingar som innefattar tagande av gisslan. Konventionen medför också vissa förpliktelser i fråga om domsrätt, kriminalpolitiskt samarbete, åtal och utlämning med anledning av dessa brott. Konventionen trädde i kraft den 3 juni 1983 och har ratificerats av Sverige (prop. 1980/81:56, bet. 1980/81:JuU16, rskr. 1980/81:64).

5) Konvention om fysiskt skydd av kärnämne. Konventionen antogs den 26 oktober 1979 av FN:s generalförsamling. Genom konventionen åtar sig staterna att försäkra att transporter av nukleära ämnen inom statens territorium eller ombord på fartyg eller luftfartyg skyddas. Genom konventionen åtar sig också staterna att straffbelägga vissa handlingar med kärnämnen. Konventionen innehåller även vissa förpliktelser i fråga om domsrätt, åtal, utlämning och rättsligt samarbete. Konventionen trädde i kraft den 8 februari 1987 och har ratificerats av Sverige. Ratifikationen föranledde inte någon proposition till riksdagen.

6) Tilläggsprotokoll till Montrealkonventionen. Såväl Haag- som Montrealkonventionen tar sikte på gärningar som

begås på eller är riktade mot flygplan under flygning och som därför äventyrar flygsäkerheten. Med anledning bl.a. av bombdåd som förövats under 1980-talet på de internationella flygplatserna i Wien och Rom utarbetade ICAO ett förslag till tillägg till Montrealkonventionen som tar sikte på bekämpande av våldshandlingar som begås på flygplatser som används för internationell luftfart. Protokollet antogs vid luftrettskonferensen i Montreal den 24 februari 1988. Protokollet trädde i kraft den 6 augusti 1989 och har ratificerats av Sverige (prop. 1989/90:130, bet. 1989/90:130, rskr. 1989/90:286, SFS 1990:416).

7 & 8) Romkonventionen och Romprotokollet. FN:s generalförsamling inbjöd i december 1985, med anledning av att ett italienskt kryssningsfartyg kapats i oktober 1985, Internationella sjöfartsorganisationen (IMO), ett av FN:s fackorgan, att undersöka problemet med terroristaktioner ombord på eller riktade mot fartyg och att föreslå lämpliga åtgärder. Som ett resultat av det arbete som därefter bedrevs inom ramen för IMO antogs vid en internationell konferens i Rom den 1–10 mars 1988 dels en konvention om brott mot sjöfartens säkerhet (Romkonventionen), dels ett protokoll om brott mot säkerheten för fasta plattformar (Romprotokollet). Konventionen och protokollet följer mönstret från andra liknande överenskommelser, dvs. staterna förbinder sig att antingen lagföra eller utlämna personer som gjort sig skyldiga till gärningar som utgör brott enligt respektive överenskommelse. Därutöver innehåller konventionen bestämmelser om bl.a. det geografiska tillämpningsområdet och en precisering av det internationella element som ska föreligga, om underrättelseskyldighet och det praktiska förfarandet överhuvudtaget. Konventionen och protokollet är likartat uppbyggda. Konventionen och protokollet trädde i kraft den 1 mars 1992 och har ratificerats av Sverige (prop. 1989/90:130, bet. 1989/90:JuU33, rskr. 1989/90 286, SFS 1990:416).

9) **Terroristbombningskonventionen.** Konventionen antogs av FN:s generalförsamling den 15 december 1997. De tidigare FN-konventionerna gäller antingen särskilda angreppsobjekt som luftfartyg och skepp eller avser att skydda vissa kategorier av personer som är engagerade i internationella uppdrag. Terroristbombningskonventionen har inte några sådana begränsningar utan har ett generellt tillämpningsområde. De handlingar som ska utgöra brott i konventionens mening är vissa förfaranden med explosiva eller andra livsfarliga anordningar inom eller i riktning mot platser eller anläggningar som är öppna för allmänheten. För att sådana handlingar ska utgöra brott krävs att de har företagits i syfte att åstadkomma omfattande förstörelse av bl.a. allmän plats. Konventionen innehåller även förpliktelser i fråga om bl.a. domsrätt, utlämning och brottsförebyggande åtgärder. Konventionen trädde i kraft den 23 maj 2001 och har ratificerats av Sverige (prop. 2000/01:86, bet. 2000/01:JuU27, rskr. 2000/01:282).

10) **Finansieringskonventionen.** Konventionen antogs av FN:s generalförsamling den 9 december 1999. Brott enligt konventionen begås om en person på något sätt, direkt eller indirekt, rättsstridigt och uppsåtligen tillhandahåller eller samlar in tillgångar i syfte att de ska användas eller med vetskap om att de är avsedda att användas, helt eller delvis, för att utföra en gärning som utgör ett brott som faller under och definieras i de fördrag som anges i bilagan till finansieringskonventionen (dvs. de nio konventioner som nyss beskrivits). Konventionen innehåller även förpliktelser i fråga om bl.a. domsrätt, utlämning, internationell rättslig hjälp och förebyggande av brott. Konventionen trädde i kraft den 23 maj 2001 och har ratificerats av Sverige (prop. 2001/02:149, bet. 2001/02:JuU25, rskr. 2001/02:268).

Det kan här inte komma ifråga att utförligt analysera relationen till alla de definitioner av terrorism som följer av hänvisningen till bilagan. Det kan emellertid vara av värde för den följande analysen att veta hur de ovan nämnda konventionerna har genom-

förts i svensk rätt. Nedan anges därför – på ett summariskt sätt – vilka bestämmelser som huvudsakligen aktualiseras.

- De konventioner som ovan numrerats som 1 och 2 samt 6–8 har genomförts i huvudsak genom bestämmelserna om kapning, sjö- och luftfartssabotage och flygplatsabotage i 13 kap. 5 a och 5 b §§ brottsbalken. I inte obetydlig utsträckning kan gärningarna också omfattas av andra bestämmelser, bl.a. av bestämmelsen om sabotage i 13 kap. 4 § brottsbalken. Om dylika gärningar uppfyller kraven i lagen (2003:148) om straff för terroristbrott, dvs. om de allvarligt kan skada en stat eller en mellanstatlig organisation och dessutom företas med terroristis्यfte (se 2 § första stycket i nämnda lag) utgör de numera terroristbrott. Se prop. 1971:92, prop. 1973:92 och prop. 1989/90:130.
- Konventionen om brott mot diplomater (nr 3) föranledde inga särskilda kriminaliseringsåtgärder; de gärningar som ska kriminaliseras enligt konventionen omfattas av bestämmelserna om bl.a. mord, dråp, grov misshandel, olaga frihetsberövande och grov skadegörelse. Se närmare prop. 1975:71.
- Inte heller gisslankonventionen (nr 4) ledde till särskild lagstiftning; dess kriminaliseringskrav omfattas i första hand av bestämmelserna om människorov och olaga frihetsberövande i 4 kap. 1 och 2 §§ brottsbalken. Se prop. 1980/81:56.
- Vad gäller konventionen om fysisk skydd av nukleärt kärnämne (nr 5) återfinns de relevanta svenska straffbestämmelserna huvudsakligen i lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet. Ratifikationen föranledde, som ovan anmärkts, inte någon proposition till riksdagen.
- Den s.k. terroristbombningskonventionen (nr 9) ansågs vid genomförandet inte kräva någon lagstiftning. Kriminaliseringskraven i konventionen motsvaras i huvudsak av bestämmelserna i 3 kap. 1, 2, 5 och 6 §§ brottsbalken, 13 kap. 1–5 b och 7 §§ brottsbalken samt av bestämmelserna om försök,

förberedelse och medverkan till nämnda brott. Se prop. 2000/01:86.

– Finansieringskonventionen (nr 10) har, också om dess kriminaliseringskrav till viss del motsvaras av de allmänna bestämmelserna om försök, förberedelse och medverkan, i huvudsak genomförts genom lag (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet. Se prop. 2001/02:149.

Särskilt viktigt att notera är att definitionen av terrorism kommer att omfatta utpräglade förfäلتsgärningar, dvs. gärningar som på olika sätt kan sägas utgöra förstadier till de skadliga gärningar som man i första hand vill förhindra.

Exempelvis kan hänvisas till artikel 1 i konventionen för bekämpande av brott mot den civila luftfartens säkerhet enligt vilken det utgör terrorism att *försöka att kommunicera felaktig information som kan riskera säkerheten hos flygplan i trafik*, dvs. som terrorism definieras försök till vad som i realiteten är ett farebrott (dvs. ett brott som inte förutsätter skada). I relation till detta fordrar konventionen, enligt ordalydelsen, kriminalisering av bl.a. offentlig uppmaning (artikel 5), rekrytering (artikel 6) och försök till rekrytering (artikel 9).

På motsvarande sätt följer det av artikel 1 i 1999 års konvention om bekämpande av finansiering av terrorism att *såväl* (i) ”handlingar varigenom någon direkt eller indirekt, rättsstridigt och uppsåtligen, tillhandahåller eller samlar in tillgångar i syfte att de ska användas eller med vetskap om att de är avsedda att användas, helt eller delvis, för att utföra vissa närmare angivna brott” som (ii) försök till sådant brott, ska kriminaliseras, vilket innebär att nu nämnda handlingar också utgör terroristbrott enligt den aktuella Europarådskonventionen.

Tekniskt sett definieras alltså försök (jfr artikel 1.4 i finansieringskonventionen) till vad som bör beskrivas som ett slags förberedelse (i form av insamling av pengar; jfr artikel 1.1) till terrorism, som terroristbrott enligt konventionen. I konventionen om förebyggande av terrorism läggs sedan ytterligare ett lager

till: bl.a. ska offentlig uppmaning till, rekrytering till (och försök till rekrytering till) dessa förfäلتsgärningar kriminaliseras.

Att definitionen av terroristbrott i konventionen om förebyggande av terrorism i och för sig är avsedd att förstås på detta sätt – dvs. att den är avsedd att inkludera inte bara huvudbrotten enligt de listade konventionerna utan också ”anknutna” brottsformer – bekräftas av den förklarande rapporten till konventionen, där det sägs bl.a. följande:

”49. In paragraph 1, the offences are defined by reference to the treaties in the Appendix. The reference to the offences ‘within the scope and as defined’ in the conventions listed in the Appendix indicates that, in addition to the definitions of crimes, there may be other provisions in these conventions that affect their scope of application. This reference covers both principal and ancillary offences.”

Det är således klart att kriminaliseringskraven enligt konventionens ordalydelse bitvis är mycket långtgående.

Av samma punkt i den förklarande rapporten framgår emellertid också att denna mycket vida definition på terroristbrott måste läsas med beaktande av både konventionens allmänna syfte och proportionalitetsprincipen. Trots ordalydelsen ska konventionen därför inte anses innebära en förpliktelse att kriminalisera gärningar som har en blott teoretisk koppling till terroristbrott:

”Nevertheless, when establishing the offences in their national law, Parties should bear in mind the purpose of the Convention and the principle of proportionality as set forth in Article 2 and Article 12, paragraph 2 respectively. The purpose of the Convention is to prevent terrorism and its negative effects on the full enjoyment of human rights and in particular the right to life. To this end, it obliges Parties to criminalise conduct that has the potential to lead to terrorist offences, but it does not aim at, and create a legal basis for, the criminalisation of conduct which has only a theoretical connection to such offences. Thus, the Convention does not

address hypothetical chains of events, such as 'provoking an attempt to finance a threat'."

Det sagda innebär, i kombination med det faktum att konventionen (jfr det föregående citatet) formellt är mycket långtgående, att man måste vara försiktig med att dra slutsatser om kriminaliseringsförpliktelsernas utsträckning från de olika artiklarnas ordalydelse samt att det vid genomförandet får anses finnas ett inte obetydligt utrymme för mer allmänna lämplighets- och proportionalitetsöverväganden.

Det kan emellertid också finnas skäl att påpeka att gärningskedjor som inkluderar försök inte sällan framstår som längre än vad de i själva verket är. Skillnaden mellan att å ena sidan söka förmå någon att försöka göra något och att å den andra förmå någon att göra något, är från den agerandes sida – och i gärningsögonblicket – inte väsensskilda handlingar; att försöka förmå någon att försöka göra något kan, förutsatt att det i efterhand kan konstateras att man lyckats, sägas vara detsamma som att förmå någon att göra något. (Se t.ex. Asp, Från tanke till gärning, Del II, Förberedelse och stämpling till brott, Uppsala 2007 s. 24 f.) Den i citatet beskrivna gärningstypen, uppmaning till någon att försöka finansiera ett hot, kan inte sällan sägas vara detsamma som en uppmaning att finansiera ett hot.

(b) Terroristbrott enligt rambeslutet

Eftersom rambeslutet innehåller ändringar i det ursprungliga rambeslutet om bekämpande av terrorism kan det nu aktuella rambeslutet sägas bygga på den definition av terrorism som finns i det ursprungliga rambeslutet. I det nya rambeslutet anges sedan i förhållande till vilka typer av terroristbrott som de nya kriminaliseringskraven (offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning) ska tillämpas. Av artikel 1.1 framgår sålunda att artikel 3.1 i det ursprungliga rambeslutet ska ha följande lydelse:

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 handlingsätt, 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 terroristsyften*: att försöka förmå en annan person att begå något av de brott som anges i artikel 1.1 a–h eller artikel 2.2.

c) *utbildning för terroristsyften*: att tillhandahålla instruktioner för tillverkning eller användning av sprängämnen, skjutvapen, andra vapen eller skadliga eller farliga ämnen, eller instruktioner om andra speciella metoder eller tekniker, i syfte att begå något av de brott som anges i artikel 1.1 a–h och med vetskap om att de kunskaper som tillhandahålls är avsedda för detta ändamål.

Enligt punkterna (a) och (c) (offentlig uppmaning till terroristbrott och utbildning för terroristsyften) avses alltså med terroristbrott sådana gärningar som avses i artikel 1.1 a–h i det ursprungliga rambeslutet, dvs. med terroristbrott avses gärningar som:

- dels uppfyller det allmänna kravet på att kunna allvarligt skada ett land eller en internationell organisation etc.,
- dels begås med ett överskjutande terroristuppsåt,
- dels utgör gärningar av den typ som beskrivs i artikel 1.1 a–h i det ursprungliga rambeslutet.

Detta innebär att med terroristbrott avses alla gärningar i artikel 1.1 utom sådana som anges i punkt (i), dvs. hot att begå gärningar enligt punkterna (a) till (h).

Vad gäller (b) rekrytering till terroristbrott räknas härutöver såsom terroristbrott ledande av en terroristgrupp och deltagande

i en terroristgrupps verksamhet enligt artikel 2.2 i det ursprungliga rambeslutet.

Det sagda innebär att definitionen av terroristbrott också enligt det föreslagna rambeslutet är ganska vid och att den omfattar både fullbordade terroristbrott och gärningar som närmast utgör förberedande led (omfattas gör t.ex. befattning med vapen med terroristuppsåt) i förövandet av ett terroristbrott.

Också vid genomförande av rambeslutet måste det, bl.a. med hänsyn till de hänvisningar till principen om proportionalitet som finns i punkt 15 i ingressen och i artikel 3.1 i rambeslutet, anses finnas ett visst utrymme för bedömningar av hur långt det är rimligt att utsträcka en kriminalisering.

(c) Om relationen mellan instrumenten m.m.

Relationen mellan de definitioner av terroristbrott som följer av konventionen och rambeslutet kan beskrivas så att det råder interferens, dvs. de båda definitionerna av terrorism överlappar varandra (som två delvis överlappande cirklar). Rambeslutets definition är vidare bl.a. såtillvida att det omfattar i princip all olaglig befattning med vapen som sker med terroristuppsåt, medan konventionens definition går längre bl.a. såtillvida att den närmast regelmässigt omfattar försök till brott, men också genom att den definierar finansiering av terrorism (och försök till finansiering av terrorism) såsom terroristbrott. Det är emellertid tydligt att konventionens definition av terroristbrott vid en sammantagen bedömning är mer vidsträckt än rambeslutets.

I ett genomförandeperspektiv kan noteras att de gärningar som utgör terroristbrott enligt det nu aktuella rambeslutet alla är kriminaliserade enligt lagen (2003:148) om straff för terroristbrott – det ursprungliga rambeslutets kriminaliseringskrav genomfördes just genom denna lagstiftning – medan detsamma inte gäller de gärningar som utgör terroristbrott enligt konventionen. De olika konventioner som det hänvisas till i den nu aktuella konventionen har i huvudsak genomförts genom särskilda straffbestämmelser i brottsbalken (jfr genomgången strax ovan).

De flesta gärningar som utgör terroristbrott enligt konventionen är emellertid *också* upptagna i den lista över gärningar som finns i 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott. Det kan emellertid inte generellt sägas att de gärningar som utgör terroristbrott enligt konventionen också utgör terroristbrott enligt lagen (2003:148) om straff för terroristbrott.

För det första gäller att de gärningar som omfattas av de olika konventionerna utgör terroristbrott enligt lagen (2003:148) om straff för terroristbrott endast om de uppfyller de krav på över-skjutande uppsåt och på att gärningen allvarligt ska kunna skada en stat eller mellanstatlig organisation som där uppställs. Dessa krav är i flera avseenden mer långtgående än de som följer av de olika konventionerna (jfr här särskilt Lagrådets yttrande i prop. 2001/02:149 s. 106 f.). Även om de gärningar som ska utgöra brott enligt de olika konventionerna är upptagna i 3 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott, omfattas de således inte fullt ut av kriminaliseringen.

För det andra är vissa av de gärningar som ska anses utgöra terroristbrott enligt konventionen sådana att de överhuvudtaget inte omfattas av kriminaliseringen i lagen (2003:148) om straff för terroristbrott. Detta gäller i synnerhet gärningar enligt finansieringskonventionen, vilka i Sverige har straffbelagts genom lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall.

Avslutningsvis bör också noteras att den teknik som används i konventionen framstår som svårhanterlig i ett genomförandeperspektiv också därför att den kan sägas innebära att man lägger ”lager på lager på lager”, vilket skapar en särskild typ av oöverskådlighet. Sålunda ska enligt finansieringskonventionen kriminaliseras finansiering av gärningar enligt de nio konventioner som upptas i bilagan till finansieringskonventionen. Den nu aktuella konventionen hänvisar – för att definiera terrorism – till samma konventioner men lägger här till finansieringskonventionen. Det sagda betyder att man för att förstå vad som utgör terroristbrott enligt konventionen måste beakta innehållet i de tio konventioner som upptas i bilagan samtidigt som innehållet i den

tionde konventionen (finansieringskonventionen) delvis bestäms genom en hänvisning till de nio övriga konventionerna.

6.2.2 Offentlig uppmaning att begå terroristbrott

Bedömning: De gärningar som ska kriminaliseras enligt artikel 5 i konventionen och artikel 1.1 i rambeslutet (i de delar som avser den nya lydelsen av artikel 3.1 a i det ursprungliga rambeslutet) är i huvudsak kriminaliserade enligt svensk rätt. Det finns emellertid i relation till framför allt konventionens kriminaliseringskrav viss osäkerhet om huruvida svensk rätt till fullo lever upp till de krav som ställs. Detta leder, i kombination med lagtekniska överväganden, till att det finns skäl att genomföra nu aktuella artiklar genom särskild lagstiftning.

Skälen för bedömningen

Som ovan utvecklats följer av artikel 5 i konventionen och artikel 1.1 i rambeslutet (i de delar som avser den nya lydelsen av artikel 3.1 a i det ursprungliga rambeslutet) ett krav på att parterna ska kriminalisera offentlig uppmaning att begå terroristbrott. Den enligt konventionen och rambeslutet påbjudna kriminaliseringen kan sägas bestå av tre olika element:

- ett tillgängliggöranderekvisit: gärningsmannen ska sprida eller på annat sätt tillgängliggöra ett meddelande till allmänheten,
- ett uppsåtsrekvisit: gärningen ska ske i avsikt att uppmana till terroristbrott, och
- ett farerekvisit: gärningen ska framkalla fara för att ett eller flera sådana brott kan begås.

Vid bedömning av huruvida svensk rätt uppfyller de kriminaliseringskrav som följer av nu nämnda artiklar synes det, på sätt som gjordes i prop. 2008/09:25, vara mest näraliggande att utgå från

bestämmelserna om uppvigling i 16 kap. 5 § brottsbalken och stämpling i 23 kap. 2 § brottsbalken. Också andra straffbestämmelser kan naturligtvis aktualiseras, t.ex. bestämmelserna om medverkan och hets mot folkgrupp, men det är närmast uppenbart att dessa bestämmelser är tillämpliga endast under vissa begränsade förutsättningar och därför inte motsvarar kraven i konventionen och rambeslutet.

(a) Offentlig uppmaning att begå brott såsom uppvigling enligt 16 kap. 5 § brottsbalken

Gärningar som faller under gärningsdefinitionen i artikel 5 i konventionen och under artikel 1.1 i rambeslutet (i de delar som avser den nya lydelsen av artikel 3.1 a i det ursprungliga rambeslutet) torde till mycket stor del omfattas av rekvisiten i den svenska bestämmelsen om uppvigling i 16 kap. 5 § brottsbalken.

Den bestämmelsen kan, givet att frågan är om en jämförelse med de krav som följer av konventionen och rambeslutet, sägas bestå av följande element:

- ett meddelanderekvisit: gärningsmannen måste på något sätt ha vänt sig till allmänheten med ett meddelande,
- ett innehållsrekvisit: gärningsmannen ska genom meddelandet uppmana eller annars söka förleda till brottslig gärning, dvs. försöka förleda till brottslig gärning (eller till svikande av medborgerlig skyldighet eller ohörsamhet mot myndighet), samt
- ett de minimis-rekvisit: till ansvar ska inte dömas i ringa fall (vid bedömning av huruvida en viss gärning är att bedöma som ringa ska särskilt beaktas just huruvida det förelegat endast obetydlig fara för att uppmaningen eller försöket skulle leda till efterföljd).

Rekvisiten i bestämmelsen om uppvigling är, som synes, mycket väl anpassade till de krav som följer av konventionen och rambeslutet. Vissa smärre skillnader finns emellertid och i det följande

analyseras därför i vilken utsträckning bestämmelsen i 16 kap. 5 § brottsbalken kan anses uppfylla de krav som ställs enligt konventionen.

Inledningsvis kan noteras att meddelanderekvisitet i 16 kap. 5 § omfattar alla situationer när någon gör ett meddelande tillgängligt för allmänheten. Det enda som fordras är att någon typ av meddelande riktas till allmänheten, vilket innebär ett krav på att meddelandet riktar sig till en krets som inte samtidigt är både liten och sluten (se t.ex. Holmqvist m.fl., Brottsbalken, En kommentar, Kap. 13–24 s. 16:20 samt Jareborg, Brotten III, andra upplagan, Stockholm 1987 s. 130). Begränsningen att meddelandet ska riktas till allmänheten måste anses ligga helt i linje med de krav som följer av konventionen och rambeslutet.

Vad gäller objektet för uppmaningen är uppviglingsbrottet åtminstone i grunden (jfr nästa stycke angående den reservation som måste göras) mer vidsträckt än de krav som uppställs i konventionen och rambeslutet. Enligt 16 kap. 5 § brottsbalken fordras, i här relevanta delar, blott att uppviglingen avser brott (obestämt vilket), medan konventionen och rambeslutet tar sikte endast på uppmaning till terroristbrott, dvs. antingen brott enligt de olika konventioner som utpekats i konventionen eller terroristbrott såsom det definieras i det ursprungliga rambeslutet.

Det nu sagda gäller emellertid med reservation för betydelsen av eventuella gällande *nationella begränsningar*, som bl.a. kan innebära att endast uppvigling till brott som på något sätt har anknytning till Sverige faller under bestämmelsen om uppvigling. Jag återkommer till denna frågeställning strax nedan.

Bestämmelsen i 16 kap. 5 § innehåller vidare en undantagsregel som tar sikte på ringa fall. Denna undantagsregel innebär att det kriminaliserade området begränsas inte bara såvitt gäller fall där det inte ligger någon fara för att brott ska begås (vilket har stöd i konventionen), utan också när andra omständigheter medför att brottet är att bedöma som ett ringa fall. Denna utformning av undantagsregeln måste emellertid, både med hänsyn till att det uttryckligen föreskrivs att faredimensionen särskilt ska beaktas vid bedömningen och till att det måste anses finnas ett

visst utrymme att – vid genomförandet av konventionen och rambeslutet – ta hänsyn till vad som framstår som rimligt att kriminalisera, anses vara fullt förenlig med de båda instrumentens kriminaliseringskrav.

Uppviglingsbrottet anses vidare (se bl.a. Holmqvist m.fl., Brottsbalken, En kommentar, Kap. 13–24 s. 16:20 och 16:17 och Jareborg, Brotten III, andra upplagan, Stockholm 1987 s. 130), till följd av verbet *söker* förutsätta avsiktsuppsåt (direkt uppsåt) att förleda till brott, dvs. uppviglingsgärningen ska vidtas i syfte att åstadkomma en sådan effekt. Inte heller denna begränsning synes emellertid, med hänsyn till det uppsåtskrav som uttrycks i artikel 5 i konventionen och i artikel 1.1 i rambeslutet (i de delar som avser den nya lydelsen av artikel 3.1 a i det ursprungliga rambeslutet) kunna anses utgöra en sådan inskränkning av kriminaliseringen som gör att uppviglingsbrottet inte uppfyller konventionens och rambeslutets krav. Jfr här vad som sägs i den förklarande rapporten till konventionen (punkt 99):

”there has to be a specific intent to incite the commission of a terrorist offence”.

Ytterligare kan noteras att man åtminstone i konventionens artikel 5 har sökt att omfatta vissa typer av ”indirect incitement”, dvs. fall av uppvigling där man utan att direkt uppmana till terroristbrott ändå gör det t.ex. genom att lovprisa terrorism. Detta har emellertid skett genom en generisk formulering av artikel 5 vilket innebär att det avgörande är huruvida gärningsmannen agerar med ”intent to incite terrorist offences” och genom meddelandet skapar en fara för att sådana brott begås, dvs. avgörande är huruvida en indirekt uppmaning kan anses motsvara rekvisiten i artikeln. Det får anses tydligt att detta skapar ett visst manöverutrymme vid genomförandet. (Se härom punkterna 95 ff. i den förklarande rapporten.) Det är också tydligt att den svenska bestämmelsen principiellt kan omfatta ”indirect incitement”. I förarbetena till lagrummet (se prop. 1948:80 s. 189) sägs sålunda följande:

”I fråga om brottsbeskrivningen synes emellertid icke vara behövt att såsom i förslaget och den nuvarande lagen särskilt nämna handlingsformen prisande av brottslig gärning. Även utan uttryckligt omnämnande måste detta nämligen anses ingå under att söka förleda till sådan gärning.”

Uttalandet kan inte anses innebära att prisande av brottslig gärning mer generellt är kriminaliserat. För att ansvar ska aktualiseras krävs dels att gärningen kan anses innebära ett försök att förleda till brottslig gärning, dels att gärningsmannen agerar i sådant uppsåt. Detta är emellertid också vad som krävs enligt konventionen. Också i denna del måste följaktligen uppviglingsbrottet väl anses motsvara konventionens krav.

Med hänsyn till den påtagliga överensstämmelse mellan de krav som kommer till uttryck i konventionen och rambeslutet å ena sidan och den svenska bestämmelsen om uppvigling å andra sidan måste uppviglingsbestämmelsen – om vi bara ser till de rekvisit som kommer till uttryck i bestämmelsen – anses uppfylla de krav som följer av de nu nämnda instrumenten. Härvid bör beaktas att det i den förklarande rapporten till konventionen anges att artikel 5 ger konventionsstaterna ”a certain amount of discretion with respect to the definition of the offence and its implementation” (se punkt 98 i den förklarande rapporten). Motsvarande kan sägas i relation till ingresspunkt 15 och artikel 3.1 i rambeslutet (jfr här prop. 2008/09:25 s. 11).

Det kan emellertid diskuteras i vilken utsträckning s.k. nationella begränsningar är tillämpliga i relation till uppviglingsbrottet. Sålunda har hävdats att bestämmelsen om uppvigling är tillämplig endast om brottet förövas i Sverige eller i relation till uppviglingsbrott som syftar till förledande till brott mot svensk lag. Brottet skulle alltså vara nationellt begränsat antingen territoriellt eller i förhållande till vad man skulle kunna kalla angreppsobjektet. (Se allmänt om s.k. nationella begränsningar t.ex. Jareborg, Allmän kriminalrätt, Uppsala 2001 s. 236 ff. samt Lindell, Eklund, Asp och Andersson, Straffprocessrätten, Uppsala 2005 s. 100.)

I relation till de kriminaliseringskrav som följer av konventionen är detta problematiskt eftersom de måste antas innebära att konventionsstaterna i viss utsträckning ska kriminalisera gärningar som begås utomlands, som avser utländska angreppsobjekt etc.

Det kan bl.a. hävdas att jurisdiktionsbestämmelserna indikerar att kriminaliseringsförpliktelsen enligt konventionen gäller *åtminstone* i den utsträckning konventionsstaterna, enligt artikel 14, är skyldiga att ha jurisdiktion över gärningarna. Enligt artikel 14 ska konventionsstaterna ta sig jurisdiktion över brott förövade a) på konventionsstatens territorium, b) på fartyg och luftfartyg som går under konventionsstatens flagg respektive är registrerade i konventionsstaten samt c) av en medborgare i den ifrågasatt konventionsstaten. Denna artikel måste anses förutsätta inte bara att konventionsstaten tar sig jurisdiktion över eventuella brott, utan också att konventionsstaten tillser att eventuella nationella begränsningar inte hindrar lagföring i dessa fall. (Frågan kompliceras av det förhållandet att man internationellt inte alltid tydligt skiljer på å ena sidan frågan om ett straffbud överhuvudtaget är tillämpligt i relation till brott med utländska element och, å andra sidan, frågan huruvida jurisdiktion föreligger.)

Vad gäller punkterna a) och b) skulle möjligen kunna hävdas att eventuella nationella begränsningar gällande uppvigling är oproblematiska, men punkten c), dvs. den punkt som tar sikte på situationer där gärningsmannen är svensk medborgare, skapar uppenbarligen ganska stort utrymme för fall där det saknas varje annan koppling till Sverige (än medborgarskapet) och där det kan ifrågasättas om uppviglingsbestämmelsen är tillämplig.

Motsvarande argumentation är tillämplig i relation till rambeslutet. Artikel 9 i det ursprungliga rambeslutet innehåller en jurisdiktionsregel som bl.a. kräver att medlemsstaterna tar sig jurisdiktion över egna medborgare.

Artiklarna om jurisdiktion i de båda instrumenten kan knappast anses ge något tydligt svar på huruvida det förutsätts att staterna har straffbestämmelser som inte i något avseende är natio-

nellt begränsade. Det synes emellertid stå klart att de visar att genomförandet inte kan ske med hänvisning till nationella straffbestämmelser som är begränsade till att gälla exempelvis gärningar förövade i Sverige eller gärningar som är ordningsstörande i Sverige.

Frågan om i vilken utsträckning uppviglingsbrottet är nationellt begränsat har relativt nyligen aktualiserats i ett ärende hos Justitiekanslern som därvid i beslutet skrev (se Justitiekanslerns beslut av den 10 oktober 2006, dnr 6236-06-31):

”Till saken hör också att de ifrågavarande brottsbestämmelserna är avsedda att skydda allmän ordning här i landet, inte i t.ex. Ryssland eller världen i övrigt. Uppvigling till brott i Ryssland eller hets mot folkgrupp som direkt riktas mot personer i Ryssland är således inte straffbart här.”

Det finns emellertid, såsom framhållits i Åklagarmyndighetens remissyttrande över Ds 2008:37, också uttalanden i tidigare lagstiftningsärenden som indikerar att man i dessa ärenden har utgått ifrån att bestämmelsen i vart fall inte är nationellt begränsad på det sätt som förutsätts av Justitiekanslern. I sammanhanget kan hänvisas till prop. 1964:10 s. 202 ff. samt till SOU 2002:98 s. 172, 233 f. och 325.

Frågan har också behandlats i doktrinen där delvis olika synpunkter gjorts gällande.

Här kan hänvisas exempelvis till Falk som på ett något tvetydigt sätt talar om att 16 kap. 5 § bör anses vara nationellt begränsad såvitt gäller angreppsobjektet, men sedan fortsätter genom att säga att bestämmelsen såvitt gäller brott av krigsmän torde kunna tillämpas på gärningar förövade utomlands (vilket antyder en territoriell begränsning i övrigt). Falk (se Falk, Straffrätt och territorium, Lund 1976 s. 251 f.) skriver:

”Vid vissa brott i 16 kap. BrB synes det ligga nära till hands att tolka brottsbeskrivningarna så, att de endast avser att skydda den allmänna ordningen i Sverige. Detta gäller till att börja med de tre första brotten i kapitlet, nämligen *upplopp*,

våldsamt upplopp och ohörsamhet mot ordningsmakten, 16 kap. 1–3 §§ BrB. Den rimligaste tolkningen synes vara att uppfatta dessa brott såsom nationellt begränsade ifråga om angreppsobjekten och till följd härav såsom territoriellt begränsade. Även brotten *uppvigling* och *sambällsfarlig ryktesspridning*, 16 kap. 5 och 6 §§ BrB, bör betraktas på samma sätt – dock med den reservationen att brottet uppvigling såtillvida blir extraterritoriellt tillämpligt att det kan förövas utomlands vid avdelning av krigsmakten.”

Jareborg menar – utan egentlig motivering – att uppvigling måste avse uppmaning till svenskt brott, dvs. till en gärning som utgör brott mot svensk lag, vilket senare sägs reducera möjligheterna att föröva brott utomlands (se Jareborg, Straffrättens gärningslära, Stockholm 1995 s. 148 och 151 samt Allmän kriminalrätt, Uppsala 2001 s. 239 och 241):

”Uppvigling (BrB 16:5) förutsätter att någon söker förleda till svensk brottslig gärning, svikande av svensk medborgerlig skyldighet, ohörsamhet mot svensk myndighet eller osidosättande av vad som åligger svensk krigsman i tjänsten.

...

Beträffande BrB 16:5 (uppvigling) ... gäller nationella begränsningar som nämnts ovan i 7.2 och som reducerar möjligheterna att föröva brott utomlands.”

Med svensk brottslig gärning måste antas att Jareborg avser en gärning, som med hänsyn tagen till eventuella nationella begränsningar som gäller den gärningen, utgör brott mot svensk lag. Detta skulle innebära att det avgörande inte är vare sig var uppviglingsgärningen begås eller var den gärning till vilken det uppviglas avses bli begången, utan huruvida den gärning till vilken det uppviglas skulle utgöra brott enligt svensk lag om den förövades. Uppvigling till brott som saknar nationella begränsningar (t.ex. misshandel) skulle med en sådan tolkning kunna ske var som helst och avse brott var som helst i världen.

Den nu gjorda genomgången visar att det finns flera faktorer som i och för sig skulle kunna tas i beaktande. Man skulle sålunda kunna tänka sig att det avgörande för uppviglingsbrottets tillämplighet är:

om uppviglingsbrottet förövas inom eller utom riket (jfr Falk ”till följd härav såsom territoriellt begränsade”),

om det brott till vilket det uppviglas utgör svenskt brott (jfr Jareborg ”söker förleda till svensk brottslig gärning”),

om det brott till vilket det uppviglas avses bli begånget i Sverige (jfr Justitiekanslern ”Uppvigling till brott i Ryssland”).

Redan på grund av det sagda framstår det som vanskligt att med säkerhet uttala sig om vad som utgör gällande rätt.

Det synes också vara svårt att komma till några mer bestämda slutsatser med stöd av allmänna ändamålsinriktade resonemang. Det förhållandet att uppviglingsbrottet återfinns i 16 kap. brottsbalken, som har rubriken ”Om allmän ordning”, skulle visserligen kunna anses peka i riktning mot att brotten, för att utgöra svenskt brott, måste störa den svenska allmänna ordningen, och därför på ett eller annat sätt måste ha en tydlig koppling till Sverige, t.ex. såtillvida att gärningen avser uppmaning till brott som stör den allmänna ordningen i Sverige.

Det går emellertid inte generellt att säga att brotten i kapitlet är nationellt begränsade på detta sätt. I sammanhanget kan t.ex. hänvisas till vad departementschefen anförde i anslutning till att bestämmelsen om grovt dobbleri i 16 kap. 14 a § infördes i brottsbalken (se NJA II 1972 s. 780 f.):

”I RÅ:s och RPS:s skrivelse har bl.a. tagits upp frågan om dobbleribestämmelsernas tillämplighet på gärning som har begåtts utomlands. Sådana gärningar anses f.n. inte vara straffbara här i landet eftersom dobbleri hitintills närmast har haft karaktär av en ordningsförseelse.

Den av mig föreslagna straffskärpningen för grova fall av anordnande eller tillåtande av äventyrligt spel för allmänheten

återspeglar som jag tidigare har framhållit inte någon ändrad kriminalpolitisk syn på övriga former av dobbleri. Någon allmän straffskärpning för dessa former är inte åsyftad. Dobbleri som består i att någon anordnar eller tillåter äventyrligt spel under förhållanden, som ej medför att gärningen skall bedömas som grov, eller som deltar i dobbleri, vare sig detta är av sådan lindrig beskaffenhet eller inte, torde även i fortsättningen böra betraktas som en ordningsförseelse. Vid en sådan bedömning kommer dobbleri i dessa former även i fortsättningen att utgöra brott endast om gärningen har begåtts i Sverige.

De kriminalpolitiska värderingar som ligger bakom införandet av den nya brottsbeteckningen grovt dobbleri och bestämningen av straffskalan för detta brott torde däremot leda till att en sådan gärning kommer att anses som brott även om gärningen är begången utomlands. Den praktiska effekten av detta ställningstagande blir emellertid beroende av de inskränkningar i fråga om svensk jurisdiktion som följer av bestämmelserna i 2 kap. BrB.”

Inte heller kan det sägas att vare sig ståndpunkten (i) att uppvigling i Sverige att utomlands föröva allvarliga brott utgör straffbar uppvigling enligt brottsbalken eller (ii) ståndpunkten att uppvigling utomlands till allvarliga brott i Sverige (eller utomlands) utgör straffbar uppvigling enligt brottsbalken, på ett mer allmänt plan skulle stå i strid med den svenska synen på straffbestämmelsers nationella begränsningar. Det är alldeles tydligt att svenska straffbestämmelser ganska långt anses tillämpliga också i fall där det saknas varje anknytning till Sverige. Sålunda anses såväl misshandels- som stöldbrott av relativt obetydlig karaktär utgöra svenskt brott oberoende av mot vem brottet förövas, av vem brottet förövas och var brottet förövas.

Bedömningen kompliceras ytterligare av att det är tänkbart att delvis olika grundsatser gäller beträffande t.ex. å ena sidan uppvigling som avser brott och å andra sidan uppvigling som av-

ser svikande av medborgerlig skyldighet eller ohörsamhet mot myndighet.

Det finns sammanfattningsvis skäl som talar i olika riktningarna, vilket – utifrån den föreliggande rättskällesituationen – gör det svårt att komma med bestämda uttalanden om vad som utgör gällande rätt.

För den ovan antydda begränsning som ligger i att uppviglingsgärningen måste avse svenskt brott, dvs. en gärning som (givet eventuella nationella begränsningar) utgör brott mot svensk lag synes det kunna anföras goda skäl. En offentlig uppmaning till gärningar som Sverige inte ens anser utgöra brott mot svensk lag (dvs. inte bara saknar jurisdiktion över) innebär från svensk synvinkel en offentlig uppmaning till en tillåten gärning. Också om man – för vissa situationer – möjligen skulle kunna argumentera för en kriminalisering, bl.a. genom att hänvisa till solidaritet med andra stater, är det uppenbart att det svenska intresset av att undertrycka uppmaning till tillåtna gärningar (dvs. gärningar som i praktiken överhuvudtaget inte kan föranleda ingripande enligt svensk rätt) är mycket begränsat och rimligen inte kan motivera en kriminalisering.

Det förefaller emellertid tveksamt om det finns skäl att utgå ifrån att bestämmelsen om uppvigling är territoriellt begränsad såtillvida att uppviglingsgärningen måste begås på svenskt territorium. Det framstår exempelvis inte såsom alldeles självklart varför bestämmelsen inte skulle omfatta uppvigling som sker i Köpenhamn, men som avser allvarligt (eller ordningsstörande) brott i Malmö. Det framstår heller inte som självklart att bestämmelsen skulle vara begränsad till att avse uppvigling till gärningar i Sverige. Sålunda kan det vara svårt att motivera varför bestämmelsen inte skulle omfatta ett fall där en person vid ett torgmöte i Malmö uppmanar till våldshandlingar mot personer som befinner sig i Köpenhamn. I båda fallen synes det finnas ett påtagligt svenskt intresse av att undertrycka gärningen; man skulle kunna uttrycka det så att uppvigling kan påverka svenska intressen *antingen* genom själva uppviglingsgärningen *eller* genom den gärning till vilken det uppviglas.

Sammanfattningsvis finns därför goda skäl att anta att de nationella begränsningar som gäller vid uppvigling innebär att uppviglingsgärningen måste avse svenskt brott – dvs. en gärning som, med hänsyn tagen till nationella begränsningar avseende det brott till vilket de uppmanas, utgör brott mot svensk lag – medan det framstår som tveksamt om det går att uppställa krav på att uppviglingsgärningen måste förövas på svenskt territorium eller på att den gärning till vilken det uppviglas måste förövas här.

Med den osäkerhet som råder torde det inte heller kunna utslutas att tolkningen av bestämmelsen i denna del kan påverkas av för Sverige bindande internationella överenskommelser.

Om den här antydda slutsatsen godtas betyder det visserligen att svensk straffrätt är tillämplig på åtskilliga gärningar med mycket svag koppling till Sverige. Så är emellertid fallet med åtskilliga brottstyper (det gäller t.ex. mycket frekventa brott såsom misshandel och stöld). För att gärningar förövade utomlands ska komma att prövas vid svensk domstol fordras emellertid både att gärningarna faller under svensk domstols behörighet och att åtalsförordnande meddelas av behörig instans (Riksåklagaren eller regeringen). Vad gäller uppvigling förövad via Internet tillkommer förvisso den problematik som gäller lokalisering av brott förövade på detta sätt, men det är naturligtvis inget problem som är särskilt kopplat just till uppviglingsbrottet.

Förhåller det sig på ovan antytt sätt måste uppviglingsbestämmelsen anses motsvara de kriminaliseringskrav som följer av konventionen eftersom inga av de gärningar som utgör terroristbrott enligt konventionen är nationellt begränsade.

Med hänsyn till att det råder viss osäkerhet om vad som gäller beträffande uppviglingsbrottets nationella begränsningar finns emellertid skäl att uppmärksamma att bestämmelsen om stämpling till brott i inte obetydlig utsträckning överlappar bestämmelsen i 16 kap. 5 § brottsbalken och därför kan vara möjlig att använda om principer om nationella begränsningar i vissa fall skulle hindra tillämpning av uppviglingsbestämmelsen.

(b) Offentlig uppmaning såsom stämpling till brott

Även om bestämmelserna i praktiken har olika funktion och fokus finns det en inte obetydlig överlappning mellan bestämmelsen om uppvigling och bestämmelsen om stämpling. Att genom ett meddelande till allmänheten söka förleda till brott kan närmast ses som ett specialfall av att söka förmå annan till brottslig gärning, dvs. som ett specialfall av stämpling enligt 23 kap. 2 § andra stycket brottsbalken. Det förtjänar därför att utredas i vilken utsträckning stämplingsbrottet motsvarar de förpliktelser som följer av konventionen och rambeslutet.

En första fråga som kan ställas är om stämplingsbestämmelsen överhuvudtaget är tillämplig vid uppmaningar som sker offentligen eller annars riktar sig till en större krets personer.

Svaret på denna fråga synes emellertid i och för sig vara tydligt jakande, vilket framgår bl.a. av det sätt på vilket konkurrensfrågor diskuteras i kommentarer och i doktrin. Sålunda uttalas i kommentaren till brottsbalken (Holmqvist m.fl., Brottsbalken, En kommentar, Kap. 13–24 s. 16:26 f.) följande:

”Har åter brottet inte kommit till stånd men är stämpling därtill straffbar enligt 23:2 andra stycket, torde brottskonkurrens inte föreligga. Det kan nämligen inte gärna vara lagens mening, att en och samma uppmaning skall bestraffas som två brott för att den riktar sig både till en obestämd krets personer och till någon i denna krets. Om straffbelagd stämpling föreligger och därå kan följa strängare straff än för uppviglingen, måste emellertid dömas för stämpling. Att gärningen innefattar även uppvigling bör i så fall föranleda, att det döms för stämplingen och uppviglingen i brottskonkurrens. Är däremot uppviglingen belagd med strängare straff, såsom fallet skulle vara om någon offentligen uppmanar till förgöring, som inte är grov, föranleder inte den omständigheten att han sökt anstifta åhörarna till förgöring, att domstolen bör, förutom att den dömer honom för uppvigling, dessutom åberopa stadgandet om straff för stämpling.”

Jareborg förordar i princip samma lösning även om han uttrycker sig på ett delvis annorlunda sätt. Också av hans framställning (se Jareborg, Brotten III, andra upplagan, Stockholm 1987 s. 132) framgår emellertid tydligt att stämpling i och för sig kan förövas genom en offentlig uppmaning till brott:

”Uppvigling till brott kan sammanfalla med straffbelagd *stämpling* till brott (se BrB 23:2 st. 2) och/eller *anstiftan* till brott (BrB 23:4). ... Vid konkurrens mellan uppvigling och stämpling döms i regel för båda brotten, men stämplingen konsumeras när dess straffskala är lindrigare än straffskalan för uppvigling.”

Att konkurrensfrågan tas upp visar naturligtvis bara att stämplingsbestämmelsen i någon utsträckning överlappar uppviglingsbestämmelsen, inte att gärningar som innebär uppvigling till brott alltid också uppfyller rekvisiten för stämpling.

Utifrån en analys av rekvisiten för brotten torde emellertid kunna sägas att uppviglingsbestämmelsen i här relevanta delar innesluter stämpling; ett meddelande riktat till allmänheten som innebär att den sändande personen söker förleda till brottslig gärning måste rimligen anses innebära att denne också söker förmå till brottslig gärning. Det synes med andra ord inte finnas något i stämplingsbestämmelsens konstruktion som hindrar att den tillämpas i relation till uppmaningar som riktas till allmänheten.

Om stämplingsbestämmelsen nu i och för sig är möjlig att tillämpa i relation till uppmaningar som riktar sig flera personer, blir nästa fråga huruvida själva definitionen av stämpling kan anses täcka de gärningar som ska kriminaliseras enligt artikel 5 i konventionen respektive artikel 1.1 i rambeslutet (i de delar som avser den nya lydelsen av artikel 3.1 a i det ursprungliga rambeslutet).

I denna del synes det stå klart att den definition av stämpling som finns i 23 kap. 2 § andra stycket väl motsvarar de krav som följer av nu nämnda artiklar. Gärningsrekvisitet enligt 23 kap. 2 § andra stycket är vidare än vad som krävs enligt konventionen

och rambeslutet (eftersom det omfattar inte bara meddelanden till allmänheten utan också enskild kommunikation) och uppsåtsrekvisitet (som får anses innefatta ett krav på avsiktssuppsåt) måste anses motsvara de krav som följer av instrumenten. Det farerekvisit som uppställs i 23 kap. 2 § tredje stycket har stöd i den farebedömning som tillåts enligt konventionen. Kriminaliseringen i 23 kap. 2 § begränsas visserligen av ett slags kvalificerat farerekvisit som fordrar att det föreligger mer än ringa fara för fullbordan, men detta kan inte anses vara något som kan anses stå i strid med kraven i konventionen och rambeslutet. De krav som uppställs för att fara ska anses föreligga varierar naturligen något mellan medlemsstaterna och exakt var nivån för denna bedömning ska läggas måste rimligen – särskilt med hänsyn till att en kriminalisering av stämpling innebär att ansvar inträder på ett mycket tidigt stadium i händelseförloppet – lämnas till staterna att bedöma.

Stämplingsbestämmelsen torde i och för sig sällan kunna tillämpas i relation till sådan "indirect incitement" som ovan berörts, men med hänsyn till den bedömningsmarginal som måste anses finnas enligt såväl konventionen som rambeslutet kan inte heller detta anses problematiskt.

Vad gäller frågan om nationella begränsningar beträffande stämplingsbrottet finns, såvitt känt, inga uttryckliga uttalanden. Det torde emellertid, eftersom stämpling kan ses som en form av "kuperad" medverkan, kunna sägas att brottstypen inte är nationellt begränsat på annat sätt än att stämplingen måste avse ett svenskt brott, dvs. en huvudgärning som givet platsen för brottet, brottobjektet etc. anses utgöra svenskt brott. (Se närmare Asp, Från tanke till gärning, Del II, Förberedelse och stämpling till brott, Uppsala 2007 s. 234 not 353.) Det torde sålunda inte finnas några nationella begränsningar avseende själva stämplingsgärningen i sig.

Ansvar för stämpling förutsätter emellertid, utöver vad som ovan anförts, att det särskilt angivits att stämpling är kriminaliserad. Detta innebär att det avgörande för huruvida stämplingsbestämmelsen kan anses motsvara de kriminaliseringskrav som föl-

jer av konventionen och rambeslutet blir huruvida stämpling till vad som utgör terroristbrott enligt de båda instrumenten är särskilt straffbelagt enligt svensk rätt.

Vad gäller rambeslutet kan kort konstateras att så är fallet. De gärningar som utgör terroristbrott enligt rambeslutet är kriminaliserade enligt 2 och 3 §§ lagen (2003:148) om straff för terroristbrott, och stämpling till sådana gärningar är kriminaliserad enligt 4 § samma lag.

Eftersom åtskilliga av de gärningar som anses utgöra terroristbrott enligt konventionen är upptagna i 3 § kan också sägas att stämpling till sådana gärningar är kriminaliserade såsom terroristbrott under förutsättning att de kvalificerande rekvisiten i 2 § är tillämpliga i relation till gärningen. Vidare kan framhållas att stämpling till de flesta huvudbrott enligt de relevanta konventionerna är kriminaliserad. Sålunda är stämpling till kapning, sjö- eller luftfartssabotage och flygplatssabotage liksom stämpling till grövre vålds- och förmögenhetsbrott etc. kriminaliserad.

Stämplingsbestämmelsen är emellertid inte fullt ut är tillämplig i relation till de gärningar som utgör terroristbrott enligt konventionen. Sålunda står klart att stämpling till brott mot lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall inte är kriminaliserad. Detsamma gäller brott mot lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet.

Även om det torde finnas ett betydande utrymme för proportionalitets- och lämplighetsbedömningar vid genomförandet av konventionen synes det vara svårt att åberopa dylika bedömningar för att motivera att offentlig uppmaning till brott enligt vissa av de i bilagan uppräknade konventionerna helt ska undantas från kriminaliseringskraven. I denna del kan svensk rätt därför inte genom bestämmelsen om stämpling till brott anses uppfylla konventionens krav.

Som ovan utvecklats innebär vidare definitionen av terroristbrott enligt konventionen att åtskilliga fall av försök och medverkan till brott i grunden ska anses utgöra terroristbrott (om vi enbart ser till konventionens hänvisning till 1970 års Haagkonvention, så utgör försök till kapning och medverkan till kapning

terroristbrott enligt konventionen). Varken stämpling till försök eller stämpling till medverkan är emellertid i sig kriminaliserad enligt svensk rätt.

Vad gäller stämpling till försök torde emellertid – i linje med vad som ovan (se avsnitt 6.2.1) antytts – kunna konstateras att stämpling (som bara aktualiseras när något brott inte kommit till stånd; i annat fall kan medverkansbestämmelsen tillämpas) som avser stämpling till fullbordat brott i princip kan sägas innesluta stämpling till försök till brottet; den som försöker förmå någon att utföra brott söker samtidigt förmå denna att försöka utföra brottet. Man kan uttrycka det så att man bara i mycket speciella situationer (t.ex. i fall av brottsprovokation) stämplar till försök utan att samtidigt stämpla till fullbordat brott. Med andra ord kan man också säga att distinktionen mellan försök och fullbordat brott utplånas eller blir av mindre relevans eftersom stämpling sker i förtid. Det sagda betyder att problemet med att stämpling till försök inte är kriminaliserat är av teoretisk natur och rimligen inte kan anses hindra att svensk rätt uppfyller konventionens krav.

Stämpling till medverkan är däremot en mer problematisk företeelse eftersom man mycket väl kan tänka sig att stämpling uteslutande avser medhjälp till brott. Antag t.ex. att det existerar en terroristgrupp som ska genomföra ett attentat och att någon (i eller utanför terroristgruppen) genom ett meddelande på Internet söker anstifta någon att utföra en gärning som visserligen utgör en pusselbit i terroristgärningen men som otvetydigt utgör blott medhjälp till brottet. Detta är inte straffbelagt såsom stämpling eftersom huvudgärningen inte utgör brott i gärningsmannaskap. Också i denna del kan det alltså ifrågasättas om svensk rätt kan sägas uppfylla konventionens krav.

(c) Sammanfattande bedömning

Trots att bestämmelserna om uppvigling och stämpling i allt väsentligt torde täcka de kriminaliseringskrav som följer av konventionen och rambeslutet kan det ifrågasättas om kriminalise-

ringskraven fullt ut kan anses tillgodosedda med nuvarande lagstiftning.

Utgångspunkten för detta ifrågasättande är dels den osäkerhet som råder beträffande tillämpliga nationella begränsningar i relation till uppvigling, dels det förhållandet att stämpling inte är kriminaliserad i relation till alla de gärningar som upptas i de olika konventioner som finns i bilagan till konventionen.

Det kan också på ett mer allmänt plan diskuteras om det är lämpligt att bygga genomförandet på att bestämmelsen om stämpling kan användas för det fall det skulle vara så att bestämmelsen om uppvigling – till följd av nationella begränsningar – inte är tillämplig. Det kan inte utan fog hävdas att detta, dvs. att flera olika bestämmelser används för att täcka kriminaliseringskraven, innebär att rättsläget blir otydligt och svåröverblickbart.

I denna situation synes det, framför allt för att undanröja den osäkerhet som råder, men också i syfte skapa en tydlig och sammanhållen reglering (jfr nedan övervägandena angående rekrytering till terrorism och utbildning för terrorism) finnas skäl att överväga en lösning som innebär en särskild reglering av offentlig uppmaning till terrorism (inom ramen för en samlad reglering av de gärningstyper som ska kriminaliseras enligt konventionen och rambeslutet). En sådan lösning underlättar också genomförandet av övriga artiklar i de båda instrumenten (jfr t.ex. artiklarna om jurisdiktion).

6.2.3 Rekrytering till terrorism

Bedömning: De gärningar som ska kriminaliseras enligt artikel 6 i konventionen och artikel 1.1 i rambeslutet (i de delar som avser den nya lydelsen av artikel 3.1 b i det ursprungliga rambeslutet) är i huvudsak kriminaliserade enligt svensk rätt. Det finns emellertid såväl i relation till konventionens som till rambeslutets kriminaliseringskrav brister som gör att det fordras lagstiftning.

Skälen för bedömningen

Av artikel 6 i konventionen följer ett krav på att parterna ska kriminalisera rekrytering till terrorism "när gärningen begås rättsstridigt och uppsåtligt". Med rekrytering till terrorism avses att söka förmå annan person:

- att begå terroristbrott,
- att 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.

Enligt den förklarande rapporten (se punkt 109) fordras för fullbordan inte att "the addressee actually participate in the commission of a terrorist offence or that he or she join a group for that purpose". Det anges däremot att det krävs att "the recruiter successfully approach the addressee".

Dessa båda förklaringar torde vara att förstå så att det för fullbordat brott mot artikel 6 förutsätts att den som utsätts för rekryteringen svarar positivt eller låter sig rekryteras, låt vara att denne inte behöver hinna begå eller främja (eller bidra till) något brott. Denna tolkning bekräftas av vad som senare sägs om försök till brott enligt artikel 6:

”110. If the execution of the crime is commenced but not completed (for example, the person is not persuaded to be recruited, or the recruiter is apprehended by law enforcement authorities before successfully recruiting the person), the conduct is still punishable as an attempt to recruit under Article 9, paragraph 2.”

Innebörden av artikelns kriminaliseringskrav beror i mycket stor utsträckning på hur man tolkar ”terroristbrott”. Som påvisats i avsnitt 6.2.1 innefattar begreppet terroristbrott enligt konventionen många olika gärningstyper som i flera fall i sig kan karaktäriseras som förfältsdelikt. Med hänvisning till de ovan (se s. 50 f.) citerade uttalandena från den förklarande rapporten bör framhållas att det torde finnas ett inte obetydligt utrymme för bedömningar när det gäller att avgöra hur långt ut i förfältet man ska sträcka den nationella genomförandelagstiftningen.

Att söka förmå någon att begå brott motsvarar enligt svensk rätt stämpling enligt 23 kap. 2 § brottsbalken. I denna bestämmelse straffbeläggs just att söka förmå någon att begå ett brott i förhållande till vilket stämpling är kriminaliserad.

Den del av stämplingsbestämmelsen som tar sikte på att förmå annan att begå brott torde i åtminstone ett avseende ha ett bredare tillämpningsområde än motsvarande lokution i konventionen. Som ovan framgått gäller enligt artikel 6 att det fordras viss framgång med gärningen; den som utsätts ska svara positivt på rekryteringsförsöket eller ”bli rekryterad”. Stämplingsansvar förutsätter inte på detta sätt att den som utsätts för stämplingsgärningen svarar positivt. Ett försök att förmå någon föreligger också när denne någon direkt säger nej till anstiftansförsöken, låt vara att den utsattes inställning till stämplingsgärningen naturligtvis kan påverka bedömningen av huruvida stämplingsgärningen inneburit mer än ringa fara för fullbordan (vilket är en ansvarsförutsättning). Det kan följaktligen konstateras att stämplingsbestämmelsens utformning i detta avseende motsvarar de krav som ställs enligt konventionen och rambeslutet.

Det förhållandet att ansvar för stämpling i denna del förutsätter direkt uppsåt (jfr föregående avsnitt) måste i och för sig bedömas vara förenligt med konventionen och rambeslutet. Rekrytering, som i konventionen och rambeslutet beskrivs i termer av att söka förmå en annan person att begå (eller medverka till osv.) till brott, kan språkligt sägas ta sikte på målinriktade gärningar som vidtas just i syfte att få någon att göra detta.

Ansvar för stämpling förutsätter vidare att det föreligger mer än ringa fara för fullbordan. Den möjliga begränsning som ligger i farerekvisitet måste, även om det inte finns något tydligt stöd för att en sådan begränsning skulle vara tillåten, anses förenlig med kraven i konventionen och rambeslutet. Såsom farerekvisitet har tillämpats i praxis har det använts för att utesluta ansvar närmast i undantagsfall (se härom Asp, Från tanke till gärning, Del II, Förberedelse och stämpling till brott, Uppsala 2007 s. 191 ff.) och också om nivån – vilket den rimligen bör göra – skulle ligga något högre än vad som antyds av uttalanden i praxis bör en sådan bedömning (som i praktiken går ut på att bedöma huruvida stämplingsgärningen verkligen kan och bör tas på allvar) anses vara tillåten.

Utformningen av stämplingsbrottet förefaller sammanfattningsvis väl motsvara konventionens krav i denna del.

Stämplingsansvar förutsätter emellertid, som ovan utvecklats, också att den gärning som stämplingen avser är särskilt kriminaliserad på stämplingsstadiet och frågan i detta sammanhang blir närmast huruvida den svenska kriminaliseringen av stämpling täcker de olika punkter som krävs enligt konventionen och rambeslutet.

I relation till konventionen gäller – på motsvarande sätt som i relation till artikel 5 – att stämpling till vissa av de gärningar som enligt konventionen utgör terrorism inte är kriminaliserad. Detta gäller bl.a. samtliga brott enligt lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall.

Enligt artikel 6 i konventionen fordras emellertid inte endast kriminalisering av rekrytering till brott i gärningsmannaskap, utan också och uttryckligen kriminalisering av rekrytering till

medverkansgärningar (i snäv mening) liksom av rekrytering som innebär att någon förmås att ansluta sig till en sammanslutning eller grupp i syfte att bidra till att sammanslutningen eller gruppen begår ett eller flera terroristbrott.

Eftersom stämpling till medhjälp och anstiftan inte är kriminaliserad enligt svensk rätt synes det också i denna del vara högst tveksamt huruvida svensk rätt kan anses uppfylla konventionens krav.

Även om konventionen måste anses lämna visst utrymme för skön vid genomförandet framstår det – eftersom kravet av kriminalisering av rekrytering till medverkan följer uttryckligen av artikel 6 – som ohållbart att bygga genomförandet på att konventionen inte skulle kräva kriminalisering av rekrytering till medverkan.

Motsvarande svårigheter uppstår i relation till rambeslutet. Enligt rambeslutet fordras kriminalisering av rekrytering i relation till brott dels enligt artikel 1.1 a–h, dels enligt artikel 2.2 i det ursprungliga rambeslutet.

Rekrytering till brott enligt artikel 1.1 a–h motsvarar rekrytering till brott enligt 2 och 3 §§ lagen (2003:148) om straff för terroristbrott. Sådan rekrytering är kriminaliserad såsom stämpling till terroristbrott enligt 4 § samma lag. Vad gäller rekrytering till brott enligt artikel 2.2 är situationen emellertid mer problematisk.

Vid genomförandet av det ursprungliga rambeslutet ansågs kriminaliseringskraven i artikel 2.2 motsvaras av de svenska bestämmelserna om medverkan, förberedelse och stämpling till brott (se prop. 2002/03:38 s. 40 ff.). Eftersom stämpling till stämpling, förberedelse och medverkan inte är kriminaliserad kan det svårligen hävdas att rekrytering till brott enligt artikel 2.2 är kriminaliserad såsom stämpling till brott. Rent allmänt kan sägas att det faktum att man vid genomförandet av det ursprungliga rambeslutet inte lagstiftade – utan hänvisade till existerande bestämmelser om medverkan, förberedelse och stämpling till brott – innebär att dessa bestämmelser är av mindre värde i detta ärende. Det är så att säga en besvärlig strategi att i ett skede häv-

da att artikel 2.2 täcks av bestämmelserna om förberedelse och stämpling för att i nästa skede säga att rekrytering till brott enligt artikel 2.2 är kriminaliserad (såsom stämpling).

Avslutningsvis kan konstateras att inte heller bestämmelsen om uppvigling, även om den kan vara att tillämpa i fall där en rekryteringsgärning som riktar sig mot flera sker på det sätt som avses i 16 kap. 5 § brottsbalken, kan anses täcka de krav som följer av konventionen och rambeslutet. Bl.a. kan hänvisas till att bestämmelsen aldrig är tillämplig när rekryteringen sker i enrum och avser en enskild person.

Också i detta fall görs därför bedömningen att det fordras lagstiftning för att genomföra konventionen och rambeslutet i svensk rätt.

6.2.4 Utbildning för terrorism

Bedömning: De gärningar som ska kriminaliseras enligt artikel 7 i konventionen och artikel 1.1 i rambeslutet (i de delar som avser den nya lydelsen av artikel 3.1 c i det ursprungliga rambeslutet) är endast delvis kriminaliserade enligt svensk rätt. Det fordras därför lagstiftning för att genomföra dessa bestämmelser i svensk rätt.

Skälen för bedömningen

Som framgått ovan följer av konventionen och rambeslutet också krav på kriminalisering av utbildning för terrorism.

Härmed avses 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. Även om dylika gärningar emellanåt kan utgöra brott enligt svensk rätt, görs här bedömningen att

svensk rätt inte kan anses motsvara kraven i konventionen och rambeslutet.

I den mån ett terroristbrott kommer till fullbordan (eller når ett stadium då gärningen är kriminaliserad som försök, förberedelse eller stämpling) kan givetvis de allmänna bestämmelserna om medverkan till brott i 23 kap. 4 § brottsbalken vara att tillämpa. Ansvar för medverkan förekommer, med bortseende från att begreppet medverkan också inkluderar gärningsmannaskap, i två former: anstiftan (att förmå annan till gärningen) eller medhjälp (att annars främja gärningen med råd eller dåd). Att bistå någon genom instruktioner är ett typexempel på vad som utgör främjande.

I och med att brott enligt artikel 7 i konventionen och artikel 1.1 i rambeslutet (i de delar som avser den nya lydelsen av artikel 3.1 c i det ursprungliga rambeslutet) inte förutsätter att terroristbrott kommit till stånd (eller ens att det når det stadium då ansvar för försök eller någon annan osjälvständig brottsform kan aktualiseras) kan de svenska bestämmelserna om medverkan emellertid inte anses tillräckliga för att tillgodose kriminaliseringskraven.

Till detta ska läggas att medverkansansvar torde förutsätta någon form av konkretion avseende den gärning till vilken det medverkas (vilket torde saknas i många av de fall som avses i de relevanta artiklarna i konventionen respektive rambeslutet).

Gärningar som är att bedöma som medverkan om huvudgärningen når ett stadium vid vilket den utgör brott kan emellanåt vara att bedöma såsom förberedelse eller stämpling till brott. I viss utsträckning – i den mån kunskapsspridningen sker genom någon form av dokumentation eller sker mot betalning – torde sålunda bestämmelsen om förberedelse i 23 kap. 2 § brottsbalken kunna tillämpas, men det är tydligt att bestämmelsen inte på ett heltäckande sätt täcker de gärningar som omfattas av de relevanta artiklarna i konventionen och rambeslutet.

Exempelvis kan i relation till 23 kap. 2 § första stycket 1 sägas både att kunskapsspridning kan ske utan betalning och att den betalning som lämnas till kunskapsförmedlaren sällan torde vara

för brottet (dvs. i detta sammanhang för terroristbrottet), utan för medhjälp till detsamma. I relation till 23 kap. 2 § första stycket 2 räcker med att konstatera att den för sin tillämplighet förutsätter att kunskapsförmedlingen kommer till uttryck i något slags dokumentation som i sig är att bedöma som ett hjälpmedel som är särskilt ägnat att använda som hjälpmedel vid ett brott. Det är tydligt att så inte alltid är fallet ifråga om de gärningar som täcks av konventionen och rambeslutet.

Som antytts ovan torde det även vara möjligt att begå stämpling genom utbildning, dvs. genom att utbilda skulle man, åtminstone under vissa förutsättningar, kunna sägas söka förmå någon att begå brott. Både med hänsyn till att stämplingsbestämmelsen i denna del anses förutsätta direkt uppsåt att förmå den andre till brott (den som utbildar kan ju göra det av helt andra skäl än för att förmå eleven att föröva brott) och till att man torde kunna instruera någon att göra något utan att söka förmå den andra att göra något synes det stå klart att inte heller stämplingsbestämmelsen kan anses fullt ut uppfylla konventionens krav i denna del. Ett exempel på fall där det torde vara svårt att tillämpa stämplingsbestämmelsen är när någon på begäran tillhandahåller någon form av instruktioner eller utbildning.

Sammantaget görs alltså bedömningen att det krävs lagstiftning för att svensk rätt ska motsvara de krav på kriminalisering av utbildning för terroristsyften som följer av konventionen och rambeslutet.

6.2.5 Osjälvständiga brottsformer

Bedömning: De krav som följer av artikel 1.2 i rambeslutet (och som avser den nya lydelsen av artikel 4 i det ursprungliga rambeslutet) motsvaras av bestämmelser i svensk rätt givet att man uppfyller kriminaliseringskraven enligt den nya lydelsen av artikel 3. De gärningar som ska kriminaliseras enligt artikel 9 i konventionen är emellertid endast delvis kriminaliserade

enligt svensk rätt. Det fordras därför lagstiftning för att genomföra denna bestämmelse i svensk rätt.

Skälen för bedömningen

Enligt artikel 9 i konventionen krävs att konventionsstaterna straffbelägger dels olika former av medverkan till brott enligt artiklarna 5–7 i konventionen, dels försök till brott enligt artiklarna 6 och 7.

Enligt rambeslutet fordras enligt artikel 1.2 (som avser den nya artikel 4.1 i det ursprungliga rambeslutet) att medhjälp till de nya gärningsformerna straffbeläggs, medan det inte uppställs krav på kriminalisering av anstiftan och försök.

Vad gäller medverkan kan konstateras att medverkan enligt svensk rätt är kriminaliserad i förhållande till alla gärningar för vilka är föreskrivet fängelse. I den mån kriminaliseringsförpliktelserna enligt artiklarna 5–7 i konventionen och artikel 1.1 i rambeslutet uppfylls, gäller således att kraven på kriminalisering av medverkansgärningar också uppfylls. I sammanhanget kan hänvisas bl.a. till den bedömning som gjordes vid genomförande av finansieringskonventionen som innehåller en artikel som motsvarar artikel 9.1 i konventionen (se prop. 2001/02:149 s. 44).

Det krav på kriminalisering av försök till rekrytering till terrorism och utbildning för terrorism som följer av konventionen (men inte av rambeslutet) motsvaras inte av några idag tillämpliga straffbestämmelser. Som ovan framgår motsvaras nu nämnda brottsformer i första hand av bestämmelsen om stämpling till brott och försök till stämpling är inte kriminaliserat.

I inte obetydlig utsträckning kan emellertid den relevanta stämplingsformen, dvs. att söka anstifta annan, sägas inkludera försök till brott enligt artiklarna 6 och 7. Sålunda synes för brott mot artikel 6, dvs. rekrytering till terrorism, fordras att den utsatte svarar positivt på anstiftansförsöket, vilket inte fordras enligt den svenska stämplingsbestämmelsen. Det som är att betrakta som stämpling enligt svensk rätt (ett försök till anstiftan där

den utsatte inte svarar positivt) motsvarar alltså åtminstone i viss utsträckning försök till rekrytering enligt konventionen. Det går emellertid – bl.a. därför att kraven på kriminalisering enligt artiklarna 6 och 7 bara delvis omfattas av stämplingsbestämmelsen (jfr avsnitten 6.2.3 och 6.2.4 strax ovan) – inte att fullt ut förlita sig på den svenska stämplingsbestämmelsen vid genomförandet. Också i denna del fordras alltså lagstiftningsåtgärder.

Vid bedömande av i vilken utsträckning det fordras att försök kriminaliseras måste emellertid hänsyn tas till att det enligt konventionen får anses föreligga ett inte obetydligt utrymme för allmänna proportionalitets- och lämplighetsöverväganden och att syftet med konventionen inte har varit att straffbelägga gärningar som har en blott teoretisk koppling till terrorism. Naturligtvis får också konstruktionen av huvudbrotten betydelse för i vilken utsträckning det är rimligt att kriminalisera försök. Frågan om i vilken utsträckning det finns anledning att kriminalisera försök behandlas vidare i kapitel 8.

6.2.6 Om allmänna begränsningar i straffansvaret

Bedömning: Kriminaliseringskraven enligt konventionen och rambeslutet påverkar inte tillämpningen av de svenska grundlagarna. Det kan övervägas om de gärningar som efter genomförandet kommer att motsvara brott enligt konventionen och rambeslutet bör utgöra tryck- och yttrandefrihetsbrott.

Skälen för bedömningen

De ovan beskrivna straffbestämmelserna kan i många situationer tillämpas på vanligt sätt med ledning av allmänna straffrättsliga principer och regler. Eftersom de alla på ett eller annat sätt begås i form av yttranden är det emellertid långt ifrån osannolikt att de särskilda regler om ansvar som gäller enligt tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen kommer att vara tillämpliga. Särskilt lätt att föreställa sig är att offentlig uppmaning till

terroristbrott och utbildning för terroristbrott kan komma att begås på ett sätt som aktualiserar tillämpning av yttrandefrihetsgrundlagen.

Det ovan sagda bygger naturligtvis på bedömningen att de nu aktuella yttrandena inte är sådana att de med hänsyn till tryck- och yttrandefrihetens syfte – jfr bedömningen vad gäller exempelvis bedrägerier genom skyddade media – kan antas falla utanför tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens syfte. Även om detta är en fråga som kanske i någon utsträckning kan diskuteras, synes det vara närmast uppenbart att de nu aktuella brotten i inte obetydlig omfattning kan begås på ett sätt som gör att de omfattas av tryck- och yttrandefriheten.

I ett genomförandeperspektiv kan det förhållandet att en gärning omfattas av tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen föranleda problem på åtminstone tre principiellt skilda sätt.

För det första innebär det förhållandet att en gärning faller under de nu nämnda grundlagarna att sedvanliga principer för ansvarstillskrivande och ansvarsfördelning inte kan tillämpas. Sålunda tillämpas i princip ett ensamansvar (dvs. medverkansansvar utesluts; jfr även meddelarskyddet) och därtill sätts vanliga regler och principer om skuld täckning ur spel. I ett genomförandeperspektiv är framför allt det s.k. kaskadsystemet med sitt ensamansvar problematiskt. Det gäller både såtillvida att personer som i gärningsmannaskap begår brott enligt konventionen kan gå fria om någon annan bedöms som gärningsman enligt de nu nämnda grundlagarna men också såtillvida att personer som medverkat till brott enligt konventionen kan gå fria till följd av ensamansvaret.

För det andra kan det förhållandet att en gärning faller under de nu nämnda grundlagarna innebära begränsningar avseende frågan om gärningen överhuvudtaget är kriminaliserad. Enligt såväl yttrandefrihetsgrundlagen som tryckfrihetsförordningen gäller principen om krav på dubbel kriminalisering, dvs. att en gärning för att vara straffbar måste vara kriminaliserad både i vanlig lag och i den relevanta grundlagen. Om en gärning är kri-

minaliserad i vanlig strafflag, men inte enligt tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen innebär alltså det förhållandet att en gärning begås i tryckt skrift eller på sätt som skyddas av yttrandefrihetsgrundlagen att gärningen är straffri.

I relation till den ovan förda analysen av lagstiftningsbehovet kan konstateras att uppvigling är kriminaliserad enligt såväl tryckfrihetsförordningen som yttrandefrihetsgrundlagen, men att åtskilliga av de brott som utgör terrorism enligt konventionen och stämpling till dessa brott inte är kriminaliserade.

För det tredje kan man naturligtvis tänka sig att långtgående kriminaliseringsförpliktelser står i strid med grundläggande fri- och rättigheter på ett allmänt plan, t.ex. på så sätt att de inskränker någon relevant fri- eller rättighet på ett otillåtet sätt. Med hänsyn till att förevarande kriminaliseringsförpliktelser tar sikte på förhållandevis väl avgränsade gärningar som kräver uppsåt att främja terroristbrott är det emellertid svårt att se att de är särskilt problematiska i just detta hänseende. Det kan förvisso sägas att särskilt konventionen går mycket långt i fråga om att kriminalisera yttranden på ett tidigt stadium i progressen fram mot fullbordat terroristbrott. Det finns emellertid inte stöd för att påstå att kriminaliseringskraven i sig skulle stå i strid med grundläggande fri- och rättigheter. Däremot är det naturligtvis angeläget att genomförandelagstiftningen avgränsas på ett tillfredsställande sätt samt att tillse att genomförandelagstiftningen uppfyller de allmänna krav som kan ställas på strafflagstiftning i fråga om bl.a. tydlighet och begriplighet.

När det gäller det särskilda svenska ansvarssystemet inom ramen för tryck- och yttrandefrihetsgrundlagarna (innebärande bl.a. ensamansvar) görs bedömningen att detta måste anses förenligt med såväl konventionen som rambeslutet.

Vad gäller rambeslutet framgår detta mer eller mindre uttryckligen av artikel 2, vilken infördes på initiativ av Sverige och bygger på en motsvarande bestämmelse i rambeslutet 2008/913/RIF om bekämpande av vissa former av och uttryck för rasism och främlingsfientlighet enligt strafflagstiftningen. I artikel 2 stadgas att rambeslutet inte ska:

”medföra krav på att medlemsstaterna ska vidta åtgärder som står i strid med grundläggande principer som rör yttrandefrihet, särskilt tryckfrihet och yttrandefrihet i andra medier 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.”

I departementspromemorian Ds 2008:37, Sveriges antagande av rambeslut om ändring av rambeslut 2002/475/RIF om bekämpande av terrorism, gjordes bedömningen att artikel 2 innebär att rambeslutet inte ställer krav på lagstiftningsåtgärder som på något sätt berör den särskilda regleringen i tryckfrihetsförordningen respektive yttrandefrihetsgrundlagen och att gärningar som begås i ett medium som omfattas av skyddet enligt dessa lagar därför även fortsättningsvis ska hanteras på det särskilda sätt som föreskrivs där. Ingen remissinstans hade invändningar mot den bedömning som gjordes i promemorian, och motsvarande bedömning gjordes också av regeringen i den följande propositionen. Det finns i detta sammanhang inga skäl att göra en annan bedömning.

Vid bedömning av relationen mellan konventionen och det ansvarssystem som följer av de nyss nämnda svenska grundlagarna, kan till att börja med noteras att det i konventionen inte finns något särskilt angivet undantag – motsvarande det som finns i rambeslutet – för nationella regler om tryck- och yttrandefrihet.

Däremot kommer i beaktandesatserna tydligt till uttryck att konventionen inte är avsedd att påverka på vedertagna principer om yttrandefrihet och föreningsfrihet. Detta uttalande får i sig anses ge inte obetydligt utrymme för att beakta nationella regler om tryck- och yttrandefrihet.

Vidare gäller generellt enligt konventionen att en förpliktelse att kriminalisera gäller endast om gärningen begås ”unlawfully and intentionally”. I den förklarande rapporten utvecklas innebörden av ”unlawfully” på följande sätt:

“81. The requirement of unlawfulness reflects the insight that the conduct described may be legal or justified not only in cases where classical legal defences are applicable but also where other principles or interests lead to the exclusion of criminal liability, for example for law enforcement purposes.

82. The expression 'unlawfully' derives its meaning from the context in which it is used. Thus, without restricting how Parties may implement the concept in their domestic law, it may refer to conduct undertaken without authority (whether legislative, executive, administrative, judicial, contractual or consensual) or conduct that is otherwise not covered by established legal defences or relevant principles under domestic law.”

Det sagda får anses utgöra en ganska tydlig öppning för hänsynstaganden till nationella regler och principer om vad som utgör en rättsstridig gärning. Även om de citerade partierna i första rummet måste antas ta sikte på mer traditionella straffrättsliga ansvarsfrihetsregler måste här anses finnas en öppning för hänsyn till olika principer som begränsar ansvaret.

Mot bakgrund av det ovanstående görs bedömningen att det svenska systemet för ansvar enligt tryck- och yttrandefrihetsgrundlagarna är förenligt också med kraven i konventionen.

Det kan hävdas att det finns skäl att överväga om de kriminaliseringar som föreslås i denna promemoria bör kriminaliseras också som yttrande- och tryckfrihetsbrott.

Med hänsyn till ovan nämnda undantagsregler, och med beaktande av att Sverige vid förhandlingarna i dessa delar klargjort att Sverige inte har för avsikt att ändra i grundlagarna, görs emellertid här bedömningen att någon kriminalisering i tryckfrihetsförordningen respektive yttrandefrihetsgrundlagen inte är nödvändig för att uppfylla de krav som följer av konventionen och rambeslutet. Härvid har beaktats att det finns skäl till särskild återhållsamhet på området för tryck- och yttrandefrihet.

6.3 Påföljder

Bedömning: De krav på påföljder som uppställs i konventionen och rambeslutet kommer vid genomförandet att uppfyllas utan några särskilda hänsynstaganden till de artiklar i instrumenten som behandlar dessa frågor.

Skälen för bedömningen

Enligt artikel 11 i konventionen ska varje part vidta de åtgärder som fordras för att brott enligt artiklarna ska vara straffbara med effektiva, proportionella och avskräckande påföljder. I artikel 11.2 anges vidare att utländska domar – i den utsträckning detta är tillåtet enligt nationell rätt – får beaktas vid bestämmande av påföljd enligt nationell lagstiftning. Av artikel 11.3 följer att de krav på effektiva, proportionella och avskräckande påföljder som uppställs i artikel 11.1 gäller också för juridiska personer, med den skillnaden att det här kan vara fråga om icke straffrättsliga påföljder innefattande ekonomiska påföljder.

Även om det ovan inte gjorts något slutligt ställningstagande till hur de olika kriminaliseringskrav som följer av konventionen ska genomföras i svensk rätt kan konstateras att straffskalan för de nya brottstyperna kommer att anpassas efter brottslighetens svårhet och till följd därav ligga på en inte obetydlig stränghetsnivå. De allmänna krav som uppställs i konventionen kommer därför att uppfyllas utan särskilda överväganden härom.

Av rambeslutet följer, enligt den ursprungliga artikel 5.1 som kommer att bli tillämplig också i relation till de nya brottstyperna, att brotten i artiklarna 1–4 ska vara belagda med effektiva, proportionella och avskräckande straffrättsliga påföljder som kan föranleda utlämning.

Regimen med utlämning har mellan EU:s medlemsstater ersatts av ett system byggt på den europeiska arresteringsordern. Enligt detta system är det i första hand straffskalan i den utfärdande staten som är av relevans vid bedömning av om ett brott kan föranleda överlämnande. De krav som uppställs för att möj-

liggöra utlämning eller överlämnande torde emellertid komma att uppfyllas utan några särskilda hänsynstaganden till artikel 5.1 i det ursprungliga rambeslutet.

6.4 Juridiska personers ansvar

Bedömning: Kraven enligt artikel 10 i konventionen respektive artikel 7 i det ursprungliga rambeslutet angående ansvar för juridiska personer får anses uppfyllda med hänvisning till de svenska reglerna om företagsbot.

Skälen för bedömningen

Enligt artikel 10 i konventionen och artikel 7 i det ursprungliga rambeslutet – den sistnämnda artikeln kommer att bli tillämplig också i relation till de gärningar som ska kriminaliseras enligt det nu aktuella rambeslutet – ska parterna tillse att juridiska personer kan ställas till ansvar för de gärningar som ska kriminaliseras.

Vid genomförande av det ursprungliga rambeslutet gjordes bedömningen att de svenska reglerna om företagsbot i 36 kap. brottsbalken var tillräckliga för att uppfylla kraven i artikel 7 (prop. 2002/03:38 s. 73 f.):

”Artiklarna 7 och 8 i rambeslutet om ansvar och påföljder för juridiska personer utgör standardbestämmelser som återkommer i flera andra rambeslut inom ramen för samarbetet i rättsliga och inrikes frågor. Motsvarande bestämmelser finns bl.a. i EU:s rambeslut om förstärkning av skyddet mot förfalskning i samband med införandet av euron (EGT L 140, 14.6.2000, s. 1). I samband med att riksdagen godkände det rambeslutet gjordes den bedömningen att reglerna om företagsbot motsvarar de krav som ställs i rambeslutet (prop. 1999/2000:85, bet. 1999/2000:JuU20, rskr. 1999/2000:217). Motsvarande bedömning gjordes även i det lagstiftningsärendet som behandlade de lagändringar som ansågs nödvändiga

(prop. 2000/01:40, bet. 2000/01:JuU9, rskr. 2000/01:138). I den rapport som Europeiska kommissionen upprättade avseende medlemsstaternas genomförande av rambeslutet (KOM [2002] 771 slutlig) anges också Sverige som ett av de åtta medlemsländer som har lagstiftning varigenom juridiska personer kan ställas till rättsligt ansvar för de brott som omfattas av rambeslutet. Enligt regeringens uppfattning får således reglerna om företagsbot anses uppfylla de krav som rambeslutet ställer vad avser ansvar och påföljder för juridiska personer.”

Det bör i sammanhanget 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 brottsligheten 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).

Bedömning att reglerna om företagsbot får anses uppfylla de krav som följer av det ursprungliga rambeslutet, har sedermera godtagits av kommissionen (se Rapport från kommissionen enligt artikel 11 i rådets rambeslut av den 13 juni 2002 om bekämpande av terrorism, KOM(2007) 681 slutlig, s. 8).

Även om det i 36 kap. 7 § brottsbalken finns vissa begränsningar inbyggda, som kan ha betydelse för i vilken utsträckning bestämmelsen är tillämplig på alla typer av terrorism, får det mot bakgrund av vad som ovan sagt anses att de svenska reglerna om företagsbot uppfyller de krav som uppställs i konventionen och rambeslutet. Motsvarande bedömning gjordes i såväl Ds 2008:37 – ingen remissinstans hade något att invända i denna del – som prop. 2008/09:25.

6.5 Jurisdiktion

Bedömning: De allmänna svenska jurisdiktionsreglerna uppfyller i huvudsak kraven enligt konventionen och rambeslutet. För att fullt ut tillgodose de krav som följer av de båda instrumenten fordras emellertid lagändringar.

Skälen för bedömningen

Enligt artikel 14.1 i konventionen ska konventionsstaterna säkerställa att de har jurisdiktion över gärningar som omfattas av konventionen (i) när gärningen begåtts på konventionsstatens territorium, (ii) när gärningen begåtts på ett fartyg som förde statens flagg eller ett luftfartyg registrerat i den ifrågavarande konventionsstaten, och (iii) när brottet begåtts av en medborgare i konventionsstaten.

Dessa jurisdiktionskrav motsvaras av (i) 2 kap. 1 §, (ii) 2 kap. 3 § 1 och (iii) 2 kap. 2 § första stycket 1 brottsbalken. Det kan diskuteras huruvida det förhållandet att det för jurisdiktion enligt 2 kap. 2 § brottsbalken fordras dubbel straffbarhet i sammanhanget utgör ett problem. Ett skäl att anse att så inte är fallet är att konventionen syftar till, och kommer att skapa underlag för just dubbel straffbarhet. Till detta ska läggas att det följer av brottsbalken 2 kap. 3 § 6 att Sverige har oinskränkt jurisdiktion över terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott, försök till sådant brott samt brott som avses i 5 § samma lag.

Av artikel 14.3 följer vidare att konventionsstaterna ska kunna utöva jurisdiktion i fall där den misstänkte befinner sig på konventionsstatens territorium och den misstänkte inte kan utlämnas (till en stat som önskar utöva jurisdiktion på ett sätt som motsvarar den som Sveriges lagstiftning tillåter). De krav som följer av denna bestämmelse uppfylls av bestämmelserna i 2 kap. 2 § första stycket 2 och 3 som kan sägas innebära att Sverige har jurisdiktion över den som vistas här i riket med undantag, i vissa fall, av bagatellartade brott på vilka inte kan följa mer än sex må-

naders fängelse. Det skulle mot bakgrund härav kunna argumenteras för att de allmänna svenska jurisdiktionsbestämmelserna i 2 kap. brottsbalken uppfyller de krav som följer av konventionen.

I vissa fall föreligger emellertid jurisdiktion endast under förutsättning av att det föreligger dubbel straffbarhet. Den begränsning som ligger i kravet på dubbel straffbarhet har i tidigare lagstiftningsärenden ansetts innebära att det finns ett behov av att utvidga den svenska domsrätten (se här prop. 2001/02:149 s. 28 ff.). Mot denna bakgrund får det anses finnas behov av att utvidga den svenska domsrätten också vid genomförande av konventionen.

Härutöver finns i punkterna 14.2, 14.4 och 14.5 bestämmelser som inte kan anses kräva någon lagstiftning. Artikel 14.2 anger att konventionsstaterna får ha en mer omfattande jurisdiktion än vad som följer av kraven i artikel 14.1. De olika punkterna i artikeln motsvarar olika punkter i 2 kap. 2 och 3 §§ brottsbalken. Eftersom några krav på medlemsstaternas lagstiftning inte uppställs i artikeln behandlas den inte vidare i detta sammanhang. Artikel 14.2 kan – mot bakgrund av artikel 14.4, som klargör att konventionen inte utesluter straffrättslig domsrätt som utövas i enlighet med nationell lagstiftning – inte heller anses begränsa Sveriges möjligheter att ta sig jurisdiktion över terroristbrott. Artikel 14.5 stadgar om samråd i fall av positiva kompetenskonflikter. Detta krav kan tillgodoses inom ramen för nu gällande lagstiftning.

Artikel 9 i det ursprungliga rambeslutet, som också är tillämplig i relation till de nya brottsformerna, innebär att medlemsstaterna ska tillse att de har jurisdiktion över gärningar som (i) har begåtts inom dess territorium, (ii) har begåtts på ett fartyg som för landets flagg eller på ett luftfartyg registrerat i landet, (iii) har begåtts av en person som är medborgare eller bosatt i landet, (iv) har begåtts till förmån för en juridisk person som är etablerad inom dess territorium eller (v) 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.

Vad gäller punkterna (i) till (iii) gäller vad som ovan sagts i relation till konventionen, dvs. att punkterna, delvis under förutsättning av att det föreligger dubbel straffbarhet, täcks av de allmänna svenska jurisdiktionsreglerna. Vidare gäller att punkterna (iv) och (v) saknar motsvarighet i svensk rätt. Också i denna del fordras alltså lagstiftning.

En liknande bedömning gjordes i prop. 2008/09:25 s. 30 när fråga var om godkännande av rambeslutet. För fortsatta överväganden i denna del hänvisas till avsnitt 8.6 nedan.

6.6 Internationell rättslig hjälp

Bedömning: Konventionens artikel om internationell rättslig hjälp medför inget behov av lagstiftning.

Skälen för bedömningen

I artikel 17.1 uppställs krav på att parterna i största möjliga utsträckning ska lämna varandra bistånd i samband med brottsutredningar. Av artikel 17.2 följer att detta åtagande ska fullgöras enligt de överenskommelser som gäller mellan staterna, eller om sådana saknas, i enlighet med nationell rätt. Konventionen innehåller med andra ord inget åtagande att lämna bistånd i varje enskilt fall. Motsvarande gäller enligt artikel 17.3 åtgärder enligt vilka juridiska personer ställs till ansvar för brott enligt konventionen.

Sverige har ingått ett flertal multilaterala och bilaterala avtal om ömsesidig rättslig hjälp i brottmål. Av särskild vikt är bl.a. Europarådets konvention från 1959 om ömsesidig rättslig hjälp samt konventionen den 29 maj 2000 om ömsesidig rättslig hjälp mellan medlemsstaterna i den Europeiska unionen.

I lagen (2000:562) om internationell rättslig hjälp i brottmål finns bestämmelser om rättslig hjälp. Den svenska lagstiftningen

är generös och syftar – i princip oberoende av om en framställan om hjälp baseras på avtal eller ej – till att ge utländska brottsbekämpande myndigheter tillgång till samma verktyg som svenska åklagare och domstolar.

Vad gäller artikel 17.3 finns skäl att framhålla att det i lagstiftningen uttryckligen finns reglerat att rättslig hjälp kan lämnas också såvitt gäller utredningar avseende juridiska personer, se 1 kap. 3 § lagen (2000:562) om internationell rättslig hjälp i brottmål. I linje med vad som framhållits i andra sammanhang kan här noteras att det krav på dubbel straffbarhet som gäller för vissa åtgärder enligt 2 kap. 2 § i samma lag tar sikte på gärningen, inte på gärningsmannen, och det utgör följaktligen inget hinder i sammanhanget (se t.ex. prop. 2004/05:144 s. 52).

Med hänsyn till det ovan anförda måste den svenska lagstiftningen mer än väl anses leva upp till konventionens krav. Något behov av lagstiftning kan alltså inte anses föreligga.

Motsvarande bedömning har gjorts bl.a. vid tillträde till andra instrument som innehåller liknande artiklar. I sammanhanget kan t.ex. hänvisas till prop. 2001/02:149, Sveriges tillträde till Förenta nationernas konvention om bekämpande av finansiering av terrorism (se s. 33 f.).

Rambeslutet innebär inte några krav på lämnande av internationell rättslig hjälp i brottmål.

6.7 Utredning, utlämning och lagföring

<p>Bedömning: Konventionens artiklar om utredning, utlämning och lagföring medför inget behov av lagstiftning.</p>

Skälen för bedömningen

I artiklarna 15, 18 och 19 i konventionen regleras frågor om utredning, utlämning och lagföring.

När en part mottar information om att en person som misstänks för ett brott enligt konventionen befinner sig på dess terri-

torium ska staten, enligt artikel 15, vidta de åtgärder som fordras enligt nationell lagstiftning för att utreda de omständigheter som informationen avser. I sådana fall ska det också, enligt artikel 15.2, finnas möjligheter att säkerställa personens närvaro för åtal eller utlämning.

Enligt artikel 18 ska en stat som har jurisdiktion enligt artikel 14, men av en eller annan anledning inte utlämnar en misstänkt individ som finns på statens territorium, överlämna ärendet till sina behöriga myndigheter för beslut i åtalsfrågan. Dessa myndigheter ska fatta beslut enligt samma regler som gäller för annan allvarlig brottslighet enligt nationell lagstiftning.

Om Sverige mottar information om att en person som har begått ett brott eller misstänks ha begått ett brott enligt konventionen kan befinna sig inom landet finns regelmässigt ett intresse från svensk sida att utreda förutsättningar för åtal för gärningen i fråga. Vidare finns i 23 kap. rättegångsbalken regler om när förundersökning ska inledas. Bestämmelserna innebär bl.a. att polismyndighet eller åklagare, om det finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har begåtts, ska fatta beslut om att inleda en förundersökning.

På motsvarande sätt gäller, enligt 20 kap. 6 § rättegångsbalken, att åklagare är skyldig att åtala brott som hör under allmänt åtal om inte något annat är särskilt föreskrivet.

Beroende på omständigheterna i det enskilda fallet kan det bli aktuellt att beröva en person friheten med stöd av bestämmelserna i 24 kap. rättegångsbalken. Den som i ett annat land är misstänkt, åtalad eller dömd för brott som kan föranleda utlämning kan också berövas friheten enligt 23 § lagen (1957:668) om utlämning för brott. Med stöd av den sistnämnda bestämmelsen är det möjligt att beröva en person friheten här även innan en formell begäran om utlämning har kunnat överlämnas, förutsatt att en efterlysning har utfärdats. Liknande regler finns i 4 kap. 5 och 6 §§ lagen (2003:1156) om överlämnande från Sverige enligt en europeisk arresteringsorder.

När det inte pågår en förundersökning är vissa allmänna regler i polislagen (1984:387) tillämpliga. Där anges bl.a. att en hu-

vuduppgift för polisen ska vara att bedriva spaning och utredning i fråga om brott som hör under allmänt åtal (2 § 3) samt att en polisman under vissa förutsättningar får omhänderta en person för identifiering (14 §).

Det nu anförda innebär att det inte kan anses krävas några författningsändringar för att Sverige ska uppfylla de krav som följer av artiklarna 15.1 och 15.2 samt av artikel 18.

Av artikel 19 följer vidare att konventionsstaterna åtar sig att säkerställa att brott enligt artiklarna 5–7 och 9 i konventionen är att anse som utlämningsbara enligt både nu befintliga och framtida utlämningsavtal. Motsvarande ska säkerställas i de fall en part inte ställer upp krav på utlämningsavtal för att utlämning ska kunna beviljas.

Eftersom Sverige inte uppställer krav på avtal för att utlämning ska kunna beviljas är det i detta sammanhang i första hand den svenska lagstiftningen som är av intresse. I den följande texten berörs emellertid också vad som gäller enligt centrala konventioner och avtal.

Enligt nuvarande utlämningsavtal (bl.a. Europarådets utlämningskonvention från 1957 samt bilaterala avtal med USA, Australien och Kanada) gäller delvis olika strafftrösklar för att utlämning ska kunna ske, men inte i något fall överstiger strafftröskeln två år.

Den svenska lagstiftningen möjliggör dessutom utlämning i större utsträckning än vad som krävs enligt avtalen. Som ovan konstaterats gäller att Sverige inte uppställer krav på avtal för att utlämning ska kunna beviljas. Vad gäller strafftrösklarna är de satta på så sätt att det för utlämning enligt utlämningslagen krävs att det för brottet är stadgat fängelse i ett år eller mer enligt svensk lag (se 4 § lagen [1957:668] om utlämning för brott) och för utlämning enligt den nordiska utlämningslagen att fängelse kan utdömas enligt svensk lag (se 3 § lagen [1959:254] om utlämning för brott till Danmark, Finland, Island och Norge).

Är fråga om överlämnande enligt lagen (2003:1156) om överlämnande från Sverige enligt en europeisk arresteringsorder gäller, i linje med vad som följer av det bakomliggande rambeslutet,

ett krav på att det för brottet är föreskrivet fängelse ett år eller mer, men enligt denna lagstiftning är det den utfärdande statens lagstiftning som är av relevans. Se 2 kap. 2 § första stycket 1 i nyss nämnda lag.

Som framgår av avsnitt 6.2 ovan görs bedömningen att de kriminaliseringskrav som följer av konventionen delvis uppfylls av nu befintliga straffbestämmelser och delvis fordrar ny lagstiftning. Såväl tillämpliga befintliga straffbestämmelser som föreslagna nykriminaliseringar (se nedan i kapitel 8) uppfyller emellertid de krav som ställs för att brotten ska vara utlämningsbara. Något behov av ytterligare lagstiftning för att uppfylla kraven på utlämningsbarhet i artikel 19 kan därför inte anses finnas.

Inte heller i övrigt kan artikel 19 anses innebära några behov av förändringar i lag.

Rambeslutet innehåller inte några krav vad gäller utlämning.

6.8 Undantaget för politiska brott

Bedömning: Det finns, med hänsyn till att konventionen formellt är mycket långtgående, och till att det idag inte är möjligt att förutse hur konventionen genomförs i de övriga konventionsstaterna, skäl att förbehålla sig möjligheten att inte tillämpa artikel 20.1 i relation till andra stater än EU:s medlemsstater och de nordiska staterna. Artikel 20 i konventionen föranleder, oberoende av hur man hanterar den frågan, inget behov av lagstiftning.

Skälen för bedömningen

Artikel 20.1 i konventionen innebär att konventionsstaterna såvitt gäller utlämning eller lämnande av internationell rättslig hjälp med anledning av brott enligt konventionen inte, såsom grund för avslag på en framställning, får åberopa att gärningen utgör ett politiskt brott, ett brott förknippat med ett politiskt brott eller ett brott som inspirerats av politiska motiv.

Det finns inte någon allmänt vedertagen, internationell definition av politiska brott. I svensk rätt har Högsta domstolen, med stöd av förarbetsuttalanden (NJA II 1913 s. 339 och prop. 1957:156 s. 55 f.), i de fåtal fall då grunden aktualiserats skilt mellan s.k. absolut politiska och s.k. relativt politiska brott. De förstnämnda är brott som riktar sig mot staten, t.ex. högmålsbrott, uppror och spioneri. De senare avser gärningar som är straffbara som vanliga brott, t.ex. mord och stöld, men där ett politiskt motiv eller politiskt moment är för handen. Se närmare härom Påle, Villkor för utlämning, Uppsala 2003 s. 176 ff.

Enligt svensk lagstiftning om utlämning och internationell rättslig hjälp finns visserligen i viss utsträckning både *möjlighet* (se t.ex. 2 kap. 14 § lagen [2000:562] om internationell rättslig hjälp i brottmål) och *skyldighet* (se 6 § lagen [1957:668] om utlämning för brott) att avslå en framställning med hänvisning till att en gärning utgör politiskt brott.

Av nu nämnda bestämmelser framgår emellertid uttryckligen att det förhållandet att en gärning kan anses utgöra politiskt brott inte får föranleda avslag om detta skulle strida mot en internationell överenskommelse som är bindande för Sverige.

Den svenska lagstiftningen uppfyller därför väl konventionens krav i denna del. Något behov av lagstiftning för att genomföra artikel 20.1 föreligger således inte. De begränsningar som kan följa av internationella instrument är s.a.s. inkorporerade i lagstiftningen genom att den, på nyss nämnt sätt, hänvisar till internationella överenskommelser som är bindande för Sverige.

Denna slutsats bedöms hålla streck oberoende av huruvida Sverige, i linje med vad som nedan förordas, väljer att lämna en förklaring enligt artikel 20.2 eller om så inte sker.

Enligt artikel 20.2 ges möjlighet för konventionsstaterna att förklara att de inte kommer att tillämpa artikel 20.1 *såvitt avser utlämning*. En sådan reservation får tillämpas endast från fall till fall och beslutet ska då motiveras särskilt. Det bör redan inledningsvis framhållas att konventionen inte medger att någon re-

servation meddelas såvitt avser internationell rättslig hjälp. De följande överväganden gäller således endast utlämning.

Det kan, med hänsyn till att de kriminaliseringsförpliktelser som följer av konventionen är relativt långtgående och med hänsyn till att brott enligt konventionen ofta torde ha tryck- och yttrandefrihetsrättsliga dimensioner, finnas skäl att överväga om inte en förklaring enligt artikel 20.2 bör lämnas. Detta gäller särskilt med beaktande av att det idag inte kan förutses hur konventionens kriminaliseringsförpliktelser kommer att genomföras i andra konventionsstater.

Det kan exempelvis inte uteslutas att kriminaliseringskraven i artikel 5 i vissa stater – och särskilt vad gäller s.k. förhållande eller ursäktande av terrorism – kommer att genomföras på ett sådant sätt att de kommer att omfatta gärningar som från svensk utgångspunkt framstår som ett legitimt utnyttjande av tryck- och/eller yttrandefriheten eller att gärningar som i och för sig är kriminaliserade också enligt svensk rätt bestraffas på ett sätt som framstår som direkt oproportionerligt.

Vid bedömningen bör också beaktas att det förhållande att de gärningar som omfattas av konventionen i många fall kan utgöra yttranden kan innebära att både möjligheten och intresset för att – genom en extensiv tillämpning av territorialitetsprincipen eller genom tillämpning av reglerna om extraterritoriell jurisdiktion – ta sig en vidsträckt jurisdiktion kan vara större än annars.

Samtidigt är det tydligt att en vägransgrund hänförlig till politiska brott kan vara särskilt problematisk just i relation till olika typer av terrorismrelaterad brottslighet, eftersom denna inte sällan – eller kanske till och med oftast – har ett politiskt inslag eller en politisk bakgrund. Det finns därför en tendens att, i nyare internationella instrument, söka eliminera eller begränsa tillämpningen av undantaget för politiska brott. I sammanhanget kan hänvisas till att FN:s säkerhetsråd uppmanat staterna att tillse att förekomsten av politiska motiv inte ska hindra utlämning såvitt avser terrorism (resolution 1373 av den 28 september 2001, punkt 3 (g)). (Jfr även t.ex. van den Wyngaert, General Report.

The Transformations of International Criminal Law in Response to the Challenge of Organized Crime. *Revue Internationale de Droit Pénal* 1999 s. 199.)

Vad gäller relationen till medlemsstater inom EU finns redan idag överenskommelser som innebär att en ansökan inte får avslås med hänvisning till att den innefattar ett politiskt brott. Se härom i första hand Europeiska unionens rambeslut 2002/584/RIF om en europeisk arresteringsorder och överlämnande mellan medlemsstaterna. I relation till EU:s medlemsstater är det följaktligen inte aktuellt att avge någon förklaring.

Detsamma får anses gälla i förhållande till de nordiska staterna. Enligt nu gällande lagstiftning gäller visserligen att en svensk medborgare inte får utlämnas för politiskt brott samt att det mer allmänt uppställs ett krav på dubbel straffbarhet för dessa fall, se 4 § lagen (1959:254) om utlämning för brott till Danmark, Finland, Island och Norge. Härvid bör emellertid beaktas att Danmark och Finland också omfattas av rambeslutet om en europeisk arresteringsorder och överlämnande mellan medlemsstaterna. Undantaget för politiska brott ska vidare, med visst undantag för Island, slopas enligt den ännu inte ratificerade konventionen den 15 december 2005 om överlämnande mellan de nordiska staterna på grund av brott (Nordisk arresteringsorder). Sammantaget görs därför bedömningen att det inte är aktuellt att avge någon reservation i relation till de nordiska staterna.

Även om det i relation till Island formellt finns utrymme för att i viss utsträckning upprätthålla möjligheten att vägra utlämning med hänsyn till att fråga är om ett politiskt brott, se artikel 27 i nyss nämnda konvention, görs bedömningen att det finns starka skäl att inte särbehandla Island i relation till de övriga nordiska staterna och medlemsstater i EU.

I relation till övriga konventionsstater bedöms emellertid övervägande skäl tala för att en sådan förklaring bör avges.

Det kan visserligen antas både att en sådan förklaring sällan skulle behöva åberopas och att andra vägransgrunder skulle kunna tillämpas i de flesta tänkbara fall.

Med hänsyn till att en förklaring enligt artikel 20.2 inte innebär annat än att Sverige – inledningsvis under en period om tre år – förbehåller sig rätten att inte tillämpa artikel 20.1 och att det i varje enskilt fall måste bedömas huruvida ett sådant undantag från tillämpningen ska göras finns, om man tar sin utgångspunkt i ett enskilt utlämningsärende, inte några nackdelar från rent rättslig utgångspunkt med att göra en förklaring enligt artikel 20.2 i relation till övriga stater. Fråga är ytterst om att bibehålla viss möjlighet att vägra utlämning vad gäller brott och kriminaliseringar som, med hänsyn till att konventionen formellt är mycket långtgående, kan komma att se mycket olikartade ut i olika konventionsstater.

Denna bedömning bygger på att andra tänkbara vägransgrunder inte med nödvändighet kommer att vara tillämpliga i de fall som kan tänkas beröras av en förklaring. Kravet på dubbel straffbarhet i 4 § lagen (1957:668) om utlämning för brott säkerställer endast att gärningen är straffbar enligt svensk rätt. Vad gäller de brottstyper som ska kriminaliseras enligt konventionen finns emellertid – särskilt med beaktande av det förhållandet att konventionen samtidigt som den anges gälla terroristbrott är mycket långtgående vad gäller kriminalisering av s.k. förfäلتsgärningar – risker för att synen på svårheten hos brottsligheten kommer att skilja sig åt på ett högst påtagligt sätt. Det är t.ex. fullt tänkbart att gärningar som med hänsyn till avståndsdimensionen bedöms ha ett mycket lågt straffvärde (men har en straffskala som i och för sig möjliggör utlämning) kommer att bestraffas mycket strängt i någon av konventionsstaterna. I dylika fall kan det inte uteslutas att kravet på dubbel straffbarhet kommer att vara otillräckligt för att nå rimliga resultat.

Inte heller de undantag som gäller risk för förföljelse och humanitära skäl, se 7 och 8 §§ lagen (1957:668) om utlämning för brott, kan anses ge fullgoda möjligheter att vägra utlämning i de fall som kan aktualiseras. Det enda gemensamma för de utlämningsframställningar som avses är att de kommer att bygga på brott som avses i konventionen och detta innebär naturligtvis

inte i sig att undantagen avseende humanitära skäl m.m. kan tillämpas.

Vid bedömningen har beaktats att det redan idag finns begränsningar avseende möjligheterna att lämna bistånd när en gärning utgör tryck- eller yttrandefrihetsbrott (jfr t.ex. prop. 1999/2000:61 s. 73) samt att det inte framstår som lämpligt att uteslutande ty sig till det utrymme regeringen kan anses ha att – inom ramen för den s.k. fria prövningsrätten – avslå en ansökan efter en mer fri prövning.

Sammanfattningsvis finns det, med hänsyn till intresset av att fortsatt ha kontroll över vad man utlämnar personer för, skäl att bibehålla möjligheten att vägra utlämning för politiska brott.

Det ska emellertid framhållas att lämnandet av en förklaring enligt artikel 20.2 innebär att andra stater ges en möjlighet, att med stöd av reciprocitetstankar, se artikel 20.4 i rambeslutet, tillämpa avslagsgrunden i relation till Sverige. Detta kan ytterst komma att försvåra och i vissa t.o.m. innebära hinder för utlämning från ett annat land till Sverige. Den bedömning som görs här innebär emellertid att intresset av att alltid kunna få personer utlämnade till Sverige, i detta sammanhang får stå tillbaka för intresset av att fullt ut kunna ta ansvar för de utlämningsbeslut som fattas.

I relation till existerande lagstiftning skulle en förklaring enligt artikel 20.2 – som begränsas till andra stater än EU:s medlemsstater och de nordiska staterna, och som endast skulle gälla utlämning – innebära följande.

I förhållande till andra stater än EU:s medlemsstater och de nordiska staterna gäller lagen (1957:668) om utlämning för brott. Enligt 6 § första stycket i denna lag får utlämning inte beviljas om den gärningen för vilken utlämning begärs är ett politiskt brott. Om gärningen innefattar också brott som inte är politiskt får utlämning, enligt andra stycket, beviljas för det brottet, om gärningen i det särskilda fallet bedöms ha övervägande karaktär av ett icke politiskt brott. Denna bestämmelse, som alltså innebär att det är obligatoriskt att avslå en framställning om utlämning om den gäller ett politiskt brott, får i de här aktuella fal-

len tillämpas med beaktande av de krav som följer av artikel 20.2, dvs. att tillämpningen sker efter en bedömning i det enskilda fallet och motiveras grundligt. Att dessa villkor ska beaktas vid tillämpningen följer av bestämmelsens tredje stycke. Även om det i sammanhanget hade varit fördelaktigt om bestämmelsen i 6 § hade varit fakultativ, måste bestämmelsen också i nuvarande utformning anses ge utrymme för en sådan samlad bedömning av det enskilda fallet som fodras enligt konventionen. I sammanhanget kan uppmärksammas att bestämmelsen uteslutande tillämpas av Högsta domstolen.

Det förtjänar emellertid att framhållas att det i samband med en eventuell kommande översyn av lagstiftningen kan finnas skäl att överväga om det inte vore fördelaktigt att utforma bestämmelsen på ett sådant sätt att den – åtminstone för vissa fall – möjliggjorde en prövning med tydligare fakultativ karaktär.

Som ovan indikerats bör förklaringen ges sådan form att den inte gäller i relation vare sig till EU:s medlemsstater eller i relation till de nordiska staterna. Detta innebär att undantaget beträffande politiska brott inte kommer att kunna tillämpas i relation till medlemsstater i Europeiska unionen och Norge och Island. Vad gäller lagen (2003:1156) om överlämnande från Sverige enligt en europeisk arresteringsorder följer detta redan av att det i lagstiftningen inte finns någon vägransgrund som tar sikte på politiska brott. Vad gäller lagen (1959:254) om utlämning för brott till Danmark, Finland, Island och Norge följer detta av att det i 4 § andra stycket stadgas att undantaget för politiska brott inte får tillämpas om det skulle stå i strid med en internationell överenskommelse som gäller mellan Sverige och den ansökande staten.

Rambeslutet innehåller inte någon motsvarighet till artikel 20.

6.9 Vägransgrunder

Bedömning: Konventionens artikel om vägransgrunder vid utlämning och internationell rättslig hjälp medför inget lagstiftningsbehov.

Skälen för bedömningen

Av artikel 21 framgår att bestämmelserna i konventionen inte ska tolkas så att det finns en skyldighet att utlämna eller att lämna internationell rättslig hjälp i fall när det finns anledning att anta att en ansökan görs för att straffa en person på grund av ras, trosbekännelse, nationalitet, etniskt ursprung eller politisk uppfattning. Motsvarande gäller beträffande utlämning om den eftersökte riskerar att utsättas för tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning eller om denne riskerar att utsättas för dödsstraff eller livstids fängelse utan möjlighet till villkorlig frigivning.

I nationell lagstiftning om internationell rättslig hjälp respektive utlämning och överlämnande finns bestämmelser som på delvis olika sätt gör det möjligt för Sverige att vägra bistånd i dylika fall.

I sammanhanget kan, vad gäller utlämning, hänvisas till 7 § i lagen (1957:668) om utlämning för brott som innebär att utlämning inte får beviljas om personen på grund av sin härstamning, tillhörighet till viss samhällsgrupp, religiös eller politisk uppfattning eller annars på grund av politiska förhållanden löper risk att i den anmodande staten utsättas för förföljelse som riktar sig mot hans eller hennes liv eller frihet eller annars är av svår beskaffenhet. Vidare finns, i 12 § samma lag, en bestämmelse som bl.a. möjliggör att det uppställs villkor om att den utlämnade inte får dömas till döden. Ytterst finns också möjlighet för regeringen – i den utsträckning detta inte står i strid med gällande avtal – att avslå en utlämningsframställning inom ramen för den s.k. fria prövningsrätten.

Vad gäller internationell rättslig hjälp finns en mycket allmänt hållen bestämmelse i 2 kap. 14 § lagen (2000:562) om internationell rättslig hjälp i brottmål enligt vilken det givits möjlighet att avslå en ansökan om internationell rättslig hjälp bl.a. om ett bifall till ansökan skulle strida mot svenska allmänna rättsprinciper eller om omständigheterna annars är sådana att ansökan inte bör bifallas.

Ifråga om överlämnande enligt lagen (2003:1156) om överlämnande från Sverige enligt en europeisk arresteringsorder är möjligheterna att inte verkställa en arresteringsorder mer inskränkta, men det finns bl.a. möjlighet att vägra överlämnande om det skulle strida mot Europakonventionen eller mot något av dess tilläggsprotokoll. Den begränsade möjligheten att vägra verkställighet hänger bl.a. samman med att lagen bygger på principen om ömsesidigt erkännande (se närmare NJA 2007 s. 168), varvid utgångspunkten är en hög grad av ömsesidigt förtroende mellan medlemsstaterna.

Det kan alltid diskuteras om de tillämpliga vägransgrunderna är rimligt utformade och ger tillräckliga möjligheter att avslå ansökningar om internationell rättslig hjälp respektive om utlämning eller överlämnande. Detta gäller, som ovan framgått, kanske särskilt vad gäller överlämnande inom den Europeiska unionen. Detta är emellertid inte rätta platsen för en sådan mer allmän utvärdering.

I sammanhanget är tillräckligt att konstatera att bestämmelsen i artikel 21 innebär undantag från skyldigheter som stadgas på annat håll i konventionen. Det betyder att den inte i sig innebär några skyldigheter för konventionsstaterna och den hindrar inte heller att en konventionsstat använder sig av andra vägransgrunder än de som berörs i artikeln. Följaktligen innebär den inte något behov av lagändringar. Konventionen och de förpliktelser den innehåller kan inte heller sägas ha sådan karaktär att de i sig skulle föranleda behov av ytterligare vägransgrunder.

Rambeslutet innehåller ingen motsvarighet till artikel 21 i konventionen.

6.10 Informationsutbyte på eget initiativ

Bedömning: Konventionens artikel 22, om informationsutbyte på eget initiativ, medför inget behov av lagstiftning.

Skälen för bedömningen

I artikel 22 finns bestämmelser om informationsutbyte på eget initiativ, dvs. informationsutbyte som inte sker med anledning av en ansökan om rättslig hjälp eller annan framställning. Av artikeln framgår att den myndighet som lämnar information får ställa upp villkor om användningsbegränsningar i enlighet med nationell rätt samt att den mottagande myndigheten ska vara bunden av sådana villkor.

Ytterst är det nationell rätt som bestämmer utrymmet för ett sådant informationsutbyte.

Svenska myndigheter kan idag frivilligt lämna information till en annan stat – med de begränsningar som gäller med hänsyn till sekretess – och därvid ställa villkor som begränsar den mottagande statens användning av uppgifterna. Detta kräver inte några särskilda regler och iakttagande av villkoren, vilket är en bindande förpliktelse enligt artikel 22, är en fråga för den mottagande staten. Konventionen ger emellertid uttryckligt stöd för att en svensk myndighet kan ställa upp villkor om användningen av informationen. Härtill måste tillämpliga regler om hantering och skydd av personuppgifter iaktas av den myndighet som lämnar information.

I de fall då en svensk myndighet är tillänkt mottagare av informationen finns bestämmelser om bindande villkor om användningsbegränsningar i 5 kap. 1 § lagen (2000:562) om internationell rättslig hjälp i brottmål. För polisiärt samarbete finns särskilda bestämmelser om bindande användningsbegränsningar i 3 § lagen (2000:343) om internationellt polisiärt samarbete och 4 kap. 2 § lagen (2000:1219) om internationellt tullsamarbete. Den ovan nämnda bestämmelsen i lagen (2000:562) om internationell rättslig hjälp i brottmål ändrades år 2005 i syfte att den uttryckli-

gen skulle omfatta också fall då informationsutbyte sker på eget initiativ (se prop. 2004/05:144 s. 152 ff.). De båda bestämmelserna i lagen (2000:343) om internationellt polisiärt samarbete och lagen (2000:1219) om internationellt tullsamarbete ansågs i samma ärende vara tillämpliga redan i ursprunglig lydelse. Dessa bestämmelser omfattar också fall då information lämnas av den utländska staten på eget initiativ utan anknytning till ett ärende. En hänvisning till dessa bestämmelser finns vidare i 1 kap. 4 § sekretesslagen (som motsvaras av 9 kap. 3 § i den i prop. 2008/09:150 föreslagna offentlighets- och sekretesslagen).

Genom en förtydligande lagändring i 5 kap. 7 § sekretesslagen som genomfördes i samband med rambeslutet om en europeisk arresteringsorder gäller sekretess enligt den bestämmelsen vid alla former av rättsligt samarbete rörande förundersökning i brottmål eller tvångsmedel på begäran av en annan stat eller en mellanfolklig domstol (se prop. 2003/04:7 s. 154 f. och 216; bestämmelsen motsvaras av 18 kap. 17 § i den i prop. 2008/09:150 föreslagna offentlighets- och sekretesslagen). Detta torde även inkludera information som överlämnas med stöd av en bestämmelse om spontant informationsutbyte och där den stat som överlämnar informationen ställer upp krav på sekretess.

Mot bakgrund av det ovanstående görs bedömningen att någon lagstiftning inte fordras på grund av innehållet i artikel 22.

6.11 Övriga frågor

6.11.1 Förebyggande handlingsprogram och internationellt samarbete om förebyggande åtgärder

<p>Bedömning: Artiklarna 3 och 4 i konventionen föranleder inget behov av lagstiftning.</p>
--

Skälen för bedömningen

Enligt artikel 3 i konventionen ska konventionsstaterna vidta lämpliga åtgärder, bl.a. vad gäller utbildning och information, i syfte att förebygga terroristbrott, vidta åtgärder för att förbättra och utveckla samarbetet mellan nationella myndigheter i syfte att förebygga terroristbrott, främja tolerans genom tvärreligiös och tvärkulturell dialog och sträva efter att höja det allmänna rättsmedvetandet avseende förekomsten av, orsakerna till och allvaret i de hot som terroristbrott utgör. Enligt artikel 4 ska parterna, när det är lämpligt och med beaktande av tillgängliga resurser, assistera och stödja varandra i syfte att stärka sin kapacitet att förebygga terroristbrott.

Bestämmelserna kan inte anses vara av sådan karaktär att de fordrar lagstiftning. Sverige har naturligtvis ett starkt intresse av att förebygga terroristbrott. Det arbete som behöver göras, och som pågår såväl nationellt som internationellt (se närmare redogörelsen i regeringens skrivelse 2007/08:64, Nationellt ansvar och internationellt engagemang – En nationell strategi för att möta hotet från terrorismen), för att utveckla arbetet med att förebygga terrorism kan i huvudsak fullgöras inom nuvarande rättsliga ramar. I de delar arbetet leder fram till slutsatsen att effektivare lagstiftning krävs, t.ex. vad gäller polisiära arbetsmetoder, måste sådan övervägas i särskild ordning.

6.11.2 Stöd till brottsoffer

Bedömning: Artikel 13 i konventionen föranleder inget behov av lagstiftning.

Skälen för bedömningen

Av artikel 13 i konventionen följer att varje part ska vidta erforderliga åtgärder för att skydda och stödja offer för terroristdåd,

exempelvis genom finansiell hjälp och ersättning till offer för terrorism och deras närstående.

Med vissa undantag är huvudregeln i svensk skadeståndsrätt att den som orsakar en skada också är skyldig att ersätta skadan. Vid vissa typer av brott har staten tagit på sig ett subsidiärt ersättningsansvar. Kan gärningsmannen inte betala eller inte är känd finns det möjlighet för ett brottsoffer att få ersättning enligt brottsskadelagen (1978:413). Som förutsättning för att sådan ersättning ska utbetalas krävs att brottet begåtts i Sverige eller, om brottet skett utomlands, att brottsoffret har hemvist i Sverige. I huvudsak betalas ersättning för personskada som orsakats genom brott och, i de fall brottet innefattar ett angrepp mot offrets person, frihet eller frid, även ersättning för kränkning. Ersättningens storlek bestäms enligt skadeståndsrättsliga grunder.

Terroristdåd är till sin karaktär att betrakta som sådana brott som ger eventuella offer rätt till ersättning enligt bestämmelserna i brottsskadelagen. Den svenska ståndpunkten har under lång tid varit att det i ersättningsrättsliga hänseenden inte finns anledning att särskilja offer för terroristdåd från andra offer för våldsbrott. Även i andra sammanhang har offer för terroristdåd samma rätt till samhällets stödåtgärder som offer för våldsbrott i övrigt.

Mot denna bakgrund kan Sverige anses uppfylla de krav som följer av konventionens artikel 13.

6.11.3 Undantag från konventionens tillämpningsområde

<p>Bedömning: Artikel 16 föranleder inget behov av lagstiftning.</p>

Skälen för bedömningen

I artikel 16 anges att konventionen inte är tillämplig om brott enligt artiklarna 5–7 eller 9 begås inom en enda stat, den misstänkte är medborgare i den staten och befinner sig inom den sta-

tens territorium och ingen annan stat har rättslig grund enligt artikel 14 punkt 1 eller 2 att utöva domsrätt. Syftet med artikeln anges i den förklarande rapporten (se punkt 183) primärt vara att utsluta tillämpning av "the provisions on extradition or mutual assistance", och bestämmelsen anges vara "closely connected with the provision on jurisdiction, Article 14". Det får antas att huvudsyftet är att klargöra att artiklarna om utlämning inte innebär någon skyldighet att utlämna gärningsmannen till en annan stat i dessa fall.

De artiklar som gäller internationellt rättsligt samarbete (artikel 17), upphävande av undantaget för politiska brott (artikel 20), vägransgrunder (artikel 21) och informationsutbyte på eget initiativ (artikel 22) ska emellertid tillämpas också i denna situation. Mot bakgrund av att artikel 16 avser fall som i den förklarande rapporten betecknas såsom varande av "a purely national nature" (se punkt 179) får det förutsättas att det i dessa fall är den stat i vilken gärningen har begåtts som är den anmodande staten och som enligt nyss nämnda artiklar kan ha vissa anspråk på bistånd.

I ett internt perspektiv kan sägas att det förhållandet att konventionen inte är tillämplig framför allt betyder att de skyldigheter som följer av olika artiklar inte gäller. Det finns emellertid inget som i dessa fall hindrar användning av tillämpliga nationella bestämmelser. Att konventionens bestämmelser om utlämning inte ska tillämpas i dylika fall torde för svensk rätts del bl.a. innebära att den fria prövningsrätt som tillkommer regeringen kan tillämpas utan hänsynstaganden till konventionen.

Bestämmelsen i artikel 16 kan naturligtvis omvänt innebära begränsningar avseende Sveriges möjligheter att exempelvis få någon utlämnad i fall där gärningen begåtts i en annan stat och de övriga förutsättningarna i artikel 16 är uppfyllda. Detta är emellertid inte en fråga som regleras i svensk lagstiftning.

Sammantaget görs således bedömningen att några lagstiftningsåtgärder inte är påkallade med anledning av artikel 16.

7 Den straffrättsliga regleringen i Danmark, Finland och Norge

7.1 Inledning

I detta kapitel presenteras den straffrättsliga lagstiftningen i Danmark, Finland och Norge. Syftet med presentationen är att tillhanda någon form av referensram för den som ska ta ställning till den i denna promemoria föreslagna lagstiftningen.

Med hänsyn till att både konventionen och rambeslutet relaterar till tidigare antagna – och på nationell nivå genomförda – instrument är det emellertid närmast ofrånkomligt att vid genomförandet bygga vidare på tidigare utfärdad genomförandelagstiftning. Detta betyder att jämförelsen med andra länder blir av mindre intresse såvitt gäller rent lagtekniska frågor (t.ex. vad gäller uppbyggnaden av helheten, sättet att relatera olika lagar till varandra osv.). Däremot finns goda skäl att se närmare på hur man har valt att beskriva och avgränsa det kriminaliserade området.

Allmänt sett kan sägas att konventionen har genomförts i alla de här behandlade grannstaterna. Rambeslutet har emellertid av naturliga skäl inte hunnit genomföras i något av länderna.

7.2 Danmark

Bestämmelserna om terrorism i straffeloven återfinns i § 114 och § 114 a–e. Lagstiftningen är uppbyggd på så sätt att § 114 och § 114 a tar sikte på terroristhandlingar i vid mening medan §§ 114 b–e rör olika typer av handlingar som kan sägas vara sidoställda eller förberedande till sin karaktär.

Europarådskonventionen har i dansk rätt genomförts i huvudsak genom införande av § 114 c och § 114 d i straffeloven. Dessa båda bestämmelser lyder på följande sätt:

§ 114 c. Med fængsel indtil 10 år straffes den, som hverver en person til at begå eller fremme handlinger omfattet af § 114 eller § 114 a eller til at slutte sig til en gruppe eller sammenslutning for at fremme, at gruppen eller sammenslutningen begår handlinger af denne karakter. Under særlig skærpende omstændigheder kan straffen stige til fængsel indtil 16 år. Som særlig skærpende omstændigheder anses navnlig tilfælde, hvor der er tale om overtrædelser af systematisk eller organiseret karakter.

Stk. 2. Med fængsel indtil 6 år straffes den, som hverver en person til at begå eller fremme handlinger omfattet af § 114 b eller til at slutte sig til en gruppe eller sammenslutning for at fremme, at gruppen eller sammenslutningen begår handlinger af denne karakter.

Stk. 3. Med fængsel indtil 6 år straffes den, som lader sig hverve til at begå handlinger omfattet af § 114 eller § 114 a.

§ 114 d. Med fængsel indtil 10 år straffes den, som træner, instruerer eller på anden måde oplærer en person til at begå eller fremme handlinger omfattet af § 114 eller § 114 a med viden om, at personen har til hensigt at anvende færdighederne til dette formål. Under særlig skærpende omstændigheder kan straffen stige til fængsel indtil 16 år. Som særlig skærpende omstændigheder anses navnlig tilfælde, hvor der er tale om overtrædelser af systematisk eller organiseret karakter.

Stk. 2. Med fængsel indtil 6 år straffes den, som træner, instruerer eller på anden måde oplærer en person til at begå eller fremme handlinger omfattet af § 114 b med viden om, at personen har til hensigt at anvende de tillærte færdigheder til dette formål.

Stk. 3. Med fængsel indtil 6 år straffes den, som lader sig træne, instruere eller på anden måde oplære til at begå handlinger omfattet af § 114 eller § 114 a.

Som framgår relaterar dessa båda bestämmelser till andra straffbestämmelser, nämligen de i § 114, § 114 a och (i viss utsträckning) § 114 b. Litet förenklat kan sägas att § 114 tar sikte på sådana terroristhandlingar som omfattas av det ursprungliga rambeslutet. Vid genomförande av Europarådskonventionen utvidgade lagstiftaren, genom nuvarande § 114 a, terrorlagstiftningen så att den kom att omfatta också de handlingar som enligt Europarådskonventionen är att anse som terroristbrott. Införandet av bestämmelsen torde inte ha inneburit någon nykriminalisering, utan bestämmelsen syftade till (se Greve, Jensen, Dahl Jensen & Toftegaard Nielsen, Kommenteret straffelov. Speciel del. 9 upplagan. Köpenhamn 2008 s. 38):

”at indføje en sidestrafferamme med mulighed for straf-forhøjelse, når overtrædelse af nærmere angivne bestemmelser i straffeloven er begået under omstændigheder, der indebærer, at forholdet er omfattet af de konventioner, der er opregnet i bilaget til Europarådets konvention om forebyggelse af terrorisme”.

§ 114 b, slutligen, fokuserar på finansiering.

Vad gäller offentlig uppmaning till terrorism ansågs någon nykriminalisering inte nödvändig eftersom de krav som uppställs i artikel 5 i konventionen ansågs vara uppfyllda genom bestämmelsen i § 136 i straffeloven enligt vilken ansvar ska utdömas för den som ”offentlig tilskynder til forbrydelse” liksom för den som ”offentligt udtrykkeligt billiger en af de i denne lovs 12. eller 13 kapitel omhandlede forbrydelser”.

Den i Danmark valda *lagtekniska* lösningen framstår i ett svenskt perspektiv inte som särskilt intressant. Fråga är i detta sammanhang, vilket framhållits ovan i inledningen, om en så komplicerad lagstiftning att man vid genomförande av senare uppkomna förpliktelser i stor utsträckning måste bygga vidare på val som gjorts redan tidigare.

Vad gäller genomförandet i övrigt finns skäl att notera dels att den danska lagstiftningen laborerar med två straffvärdenivåer (rekrytering till gärningar enligt § 114 och § 114 a med ett maximistraff på, i normalfallet, 10 år samt rekrytering till gärningar enligt § 114 b med ett maximistraff på 6 år), dels att man har valt att kriminalisera också att låta sig rekryteras.

7.3 Finland

I Finland finns i 34 a kap. strafflagen bestämmelser som är avsedda att genomföra de förpliktelser som följer av konventionen. Offentlig uppmaning till terroristbrott är kriminaliserad enligt 17 kap. 1 § i strafflagen. Bestämmelsen ansågs uppfylla de krav som följer av artikel 5 i konventionen. Vid genomförandet av konventionen lades emellertid brottet till som ett av de brott som kan begås med terroravsikt i 34 a kap. 1 § strafflagen. Detta tillägg hade huvudsakligen betydelse för straffskalan, som därigenom blev strängare.

Rekrytering till terrorism och utbildning för terrorism kriminaliserades emellertid särskilt i 34 a kap. 4 a och 4 b §§. Dessa bestämmelser har följande lydelse:

4 a §

Meddelande av utbildning för ett terroristbrott

Den som i avsikt att främja brottslig verksamhet enligt 1 eller 2 § eller som med vetskap om att han eller hon främjar denna verksamhet ordnar, försöker ordna eller meddelar utbildning i tillverkning eller användning av sprängämnen, skjutvapen el-

ler andra vapen, skadliga eller farliga substanser, eller på något annat motsvarande sätt ordnar, försöker ordna eller meddelar utbildning ska, om gärningen inte utgör brott enligt 1 eller 2 § eller om ett lika strängt eller strängare straff för gärningen inte bestäms på något annat ställe i lag, för *meddelande av utbildning för ett terroristbrott* dömas till fängelse i minst fyra månader och högst åtta år.

4 b §

Rekrytering för ett terroristbrott

Den som i avsikt att främja brottslig verksamhet enligt 1 eller 2 § eller som med vetskap om att han eller hon främjar denna verksamhet grundar eller organiserar en terroristgrupp eller värvar eller försöker värva medlemmar till en terroristgrupp eller annars värvar personer för att begå ett terroristbrott som avses i 1 eller 2 § ska, om gärningen inte utgör brott enligt 1 eller 2 § eller om ett lika strängt eller strängare straff för gärningen inte bestäms på något annat ställe i lag, för *rekrytering för ett terroristbrott* dömas till fängelse i minst fyra månader och högst åtta år.

Det ansågs – bl.a. med hänvisning till att lagstiftningen i 4 och 4 a §§ innefattar försöksgärningar; jfr lagtexten som använder lokutioner som ”ordnar, försöker ordna” och ”värvar eller försöker värva” – inte vara nödvändigt att särskilt kriminalisera försök till brott.

7.4 Norge

I Norge har en ny strafflag antagits som emellertid ännu inte trätt i kraft. Det är oklart huruvida så kommer att ske under år 2009. I den nya strafflagen finns ett särskilt kapitel om terrorism (kapitel 18) som bl.a. innehåller följande bestämmelse om ”oppfordring, rekruttering og opplæring til terrorhandlinger”:

§ 136 Oppfordring, rekruttering og opplæring til terrorhandlinger

Med fengsel inntil 6 år straffes den som

- a) offentlig oppfordrer noen til å iverksette en straffbar handling som nevnt i §§ 131, 134, 135 eller §§ 137 til 144,
- b) rekrutterer noen til å begå en straffbar handling som nevnt i §§ 131, 134, 135 eller §§ 137 til 144, eller
- c) gir opplæring i metoder eller teknikker som er særlig egnet til å utføre eller bidra til utførelsen av en straffbar handling som nevnt i §§ 131, 134, 135 eller §§ 137 til 144, med forsett om at ferdighetene skal brukes til dette.

De bestemmelser som det henvisas till – dvs. §§ 131, 134, 135 og 137–144 – omfatter något förenklat uttryckt följande brotts typer: terroristhandlingar och grova terroristhandlingar (§§ 131 och 132), terrorförbund (§ 133), terroristhot (§ 134), finansiering av terrorism (§ 135), medverkan till undvikande av straff för terroristhandlingar (§ 137), terroristbombning (§ 138), kapning av luftfartyg och skepp (§ 139), ingripande i säkerheten hos luftfartyg och skepp (§ 140), utsläpp av farliga ämnen från skepp (§ 141), olovlig befattning med farliga material (§ 142), gisslantagning i terroristsyfte (§ 143) och angrepp på en internationellt beskyddad person (§ 144).

I avvaktan på den nya strafflagens ikraftträdande har man emellertid infört en motsvarande bestämmelse i den nu gällande strafflagen (straffeloven 1902):

§ 147 c. Med fengsel inntil 6 år straffes den som

- a) offentlig oppfordrer noen til å iverksette en handling som nevnt i §§ 147 a første eller annet ledd eller 147 b første eller annet ledd med hensikt om slike følger som beskrevet i § 147 a første ledd bokstav a til c, eller lov 20. mai 2005 nr. 28 §§ 138 til 144,

b) rekrutterer noen til å begå en handling som nevnt i §§ 147 a første eller annet ledd eller 147 b første eller annet ledd med hensikt om slike følger som beskrevet i § 147 a første ledd bokstav a til c, eller lov 20. mai 2005 nr. 28 §§ 138 til 144, eller

c) gir opplæring i metoder eller teknikker som er særlig egnet til å utføre eller bidra til utførelsen av en handling som nevnt i §§ 147 a første eller annet ledd eller 147 b første eller annet ledd, med hensikt om slike følger som beskrevet i § 147 a første ledd bokstav a til c, eller lov 20. mai 2005 nr. 28 §§ 138 til 144, med forsett om at ferdighetene skal brukes til dette.

Består handlingen i fremsettelse av et budskap, er den også offentlig når budskapet er fremsatt på en måte som gjør det egnet til å nå et større antall personer.

Medvirkning straffes på samme måte.

Försök till brott enligt § 147 c är kriminaliserat enligt den generella bestämmelsen i § 49 straffeloven.

8 Genomförande av konventionen och rambeslutet i svensk rätt

8.1 Lagstiftningens övergripande utformning

Bedömning: Det är inte lämpligt att söka genomföra instrumenten inom ramen för lagen (2003:148) om straff för terroristbrott eller genom att bygga på bestämmelsen om stämpling till brott.

Förslag: Konventionens och rambeslutets artiklar genomförs i en särskild lag med användande av den lagstiftningsteknik som använts i lagen (2002:444) om finansiering av särskilt allvarlig brottslighet.

Skälen för bedömningen och förslaget

Vid övervägande om på vilket sätt de båda instrumenten bör genomföras i svensk rätt finns ett par lösningsalternativ som intuitivt kan framstå som näraliggande, men vilka vid närmare övervägande kan konstateras vara oframkomliga, nämligen dels att bygga genomförandet kring stämplingsbestämmelsen i 23 kap. 2 § andra stycket brottsbalken, dels att bygga det kring den svenska lagen (2003:148) om straff för terroristbrott.

Även om det redan har antytts att dessa vägar bedöms som oframkomliga finns, bl.a. för att ge ett gott underlag för bedöm-

ning av de förslag som faktiskt lämnas, skäl att inledningsvis säga något om dessa lösningsmöjligheter.

En möjlighet som – med hänsyn till de kriminaliseringskrav som följer av de båda instrumenten – kan framstå som näraliggande är att bygga genomförandet kring den svenska stämplingsbestämmelsen. Som framgår bl.a. av resonemangen i prop. 2008/09:25 (se s. 23 ff.) kan sägas att såväl offentlig uppmaning till terroristbrott som rekrytering till terroristbrott i relativt stor utsträckning motsvaras av den stämplingsform som består i att någon ”söker anstifta annan” att begå brott. Med hänsyn härtill skulle det kunna övervägas att bygga genomförandet på stämplingsbrottet och vid behov justera tillämpningsområdet för detta.

Ovan har visserligen framgått att den stämplingsform som innebär att man ”söker anstifta annan” inte fullt ut motsvarar de gärningar som omfattas av de aktuella kriminaliseringsförpliktelserna, men det vore naturligtvis möjligt att vid behov justera stämplingsbegreppet (på ett liknande sätt som skett i 19 kap. 14 § första stycket brottsbalken). I linje med vad som sägs i prop. 2008/09:25 skulle en sådan justering behövas bl.a. på den grunden att rambeslutet kräver kriminalisering av rekrytering till gärningar som redan idag bedöms som stämpling enligt svensk rätt (och stämpling till stämpling är inte kriminaliserad).

Samtidigt som ett sådant förfaringsätt skulle ha vissa fördelar är det emellertid också förknippat med påtagliga nackdelar.

För det första skulle det, i linje med vad som ovan nämnts, förutsätta justeringar av stämplingsbegreppet. Detta gäller inte bara i relation till rekrytering, utan också – och i mer betydande mån – i relation till utbildning för terrorism, som bara i begränsad utsträckning motsvaras av stämplingsbegreppet. I relation till flera av de gärningar som utgör terroristbrott enligt konventionen skulle vidare behöva införas en särskild föreskrift om att stämpling är kriminaliserad.

För det andra inkluderar stämplingsbegreppet inte bara den ovan angivna stämplingsformen utan också gärningar som består i överenskommelse att begå brott samt erbjudanden och åtaganden att begå brott. Om man skulle välja att genomföra de nu ak-

tuella kriminaliseringsförpliktelserna genom en generell, men justerad, kriminalisering av stämpling skulle detta innebära en kriminalisering som i betydande utsträckning går utöver kraven enligt konventionen och rambeslutet.

Det är förvisso möjligt att begränsa en kriminalisering av stämpling på så sätt att den bara omfattar vissa stämplingsformer, men redan det faktum att det skulle fordras begränsningar och justeringar på olika nivåer talar naturligtvis emot att genomförandet byggs på stämplingsbegreppet. Att bygga vidare på något etablerat är helt enkelt knappast meningsfullt om det etablerade måste ändras i betydande utsträckning.

Till detta ska läggas att det kan diskuteras om det är lämpligt att kriminalisera stämpling till brott som tagna för sig är utpräglade förfäلتsgärningar. Även om resultatet blir detsamma om man skapar en kriminalisering som står på egna ben, kan det förhållandet att man involverar stämplingsbegreppet bidra till att göra lagstiftningen mer överskådlig.

Till sist bör också beaktas att stämplingsbrottet, även om det i och för sig skulle kunna tillämpas i förhållande till offentlig uppmaning och rekrytering till terroristbrott, knappast primärt kan sägas ta sikte på sådana gärningar. Framför allt kan stämplingsbrottet i relation till offentlig uppmaning till brott sägas ha fokus på individuellt riktade – snarare än offentliga – uppmaningar (jfr här Åklagarmyndighetens remissyttrande gällande Ds 2008:37).

Sammantaget leder det ovan sagda fram till slutsatsen att det inte är lämpligt att bygga genomförandet av de båda instrumenten på stämplingsbestämmelsen i 23 kap. 2 § brottsbalken.

En annan och kanske än mer näraliggande utgångspunkt vid genomförandet av instrumenten skulle kunna vara att bygga på det nuvarande terroristbrottet såsom det är utformat i lagen (2003:148) om straff för terroristbrott, och utifrån denna utgångspunkt tillse att gärningar som motsvarar offentlig uppmaning till, rekrytering till och utbildning för sådant brott är kriminaliserade. Denna lösning är attraktiv bl.a. av det skälet att den

bidrar till att hålla den straffrättsliga regleringen av terrorism någorlunda samlad.

En sådan lösning framstår emellertid, med hänsyn till att konventionens definition av terrorism går utöver de gärningar som avses i nyss nämnda lagstiftning, som otillräcklig. Bl.a. skulle en sådan lösning innebära att offentlig uppmaning till och rekrytering till finansiering av terrorism (vilket utgör terrorism enligt konventionen) till helt övervägande del skulle förbli okriminaliserad.

I viss utsträckning skulle det kunna argumenteras för att detta måste godtas med hänvisning till det utrymme för proportionalitets- och lämplighetsöverväganden som tillkommer konventionsstaterna. Det skulle också kunna argumenteras för att en sådan lösning innebär en i allt väsentligt rimlig avgränsning av det kriminaliserade området.

Det är emellertid tydligt att en sådan lösning skulle stå i strid med den hållning som tidigare intagits vid genomförandet av konventioner på detta område. I sammanhanget kan särskilt hänvisas till Lagrådets yttrande vid genomförandet av finansieringskonventionen där det särskilt påpekades att den föreslagna lagstiftningstekniken, som innebar en något snävare avgränsning än den som följde av konventionen, var svår att förena med åtagandena enligt konventionen. I yttrandet står bl.a. att läsa (prop. 2001/02:149 s. 107):

”Genom att tillträda gisslankonventionen har Sverige alltså gjort åtaganden beträffande tagande av gisslan enligt ovan nämnda definition, och om Sverige tillträder finansieringskonventionen, åtar sig Sverige att kriminalisera finansiering av alla de handlingar som utgör sådant brott. Tagande av gisslan är avsett att täckas av punkten 1 i förevarande paragraf [här syftas på 2 § i lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall]. Den punkten är emellertid begränsad till handlingar som begås i syfte ’att injaga skräck i en befolkning eller befolkningsgrupp eller att förmå en regering eller internationell organisation att vidta el-

ler avstå från att vidta en åtgärd'. Eftersom det för tillämpning av gisslankonventionen är tillräckligt med ett syfte 'att tvinga ... en fysisk eller juridisk person eller en grupp av personer ... att utföra eller att avstå från att utföra en handling', synes det svårt att finna den snävare avgränsningen i den föreslagna lagbestämmelsen förenlig med åtagandet i finansieringskonventionen."

För att undvika dessa problem föreslog Lagrådet att man, på sätt som nu sker i lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall, skulle hänvisa direkt till vissa konventioner.

Om man i detta fall skulle bygga genomförandet enbart på det svenska terroristbrottet skulle det uppstå betydligt tydligare luckor än de som var aktuella i nyss nämnda lagstiftningsärende. När man, på sätt som gjorts i Europarådskonventionen, har byggt definitionen av terrorism på ett antal olika konventioner (t.ex. finansieringskonventionen) måste det anses mycket problematiskt att hävda att offentlig uppmaning, rekrytering osv. likväl inte behöver kriminaliseras i relation till vissa av dessa konventioner.

Utrymmet för proportionalitets- och lämplighetsöverväganden kan och bör användas för att begränsa kriminaliseringens utsträckning i den mån detta är motiverat, men det framstår som ohållbart att använda det för att mer eller mindre *helt undanta* vissa av de i bilagan upptagna konventionerna från genomförandet.

I sammanhanget bör också beaktas att bilagan som definierar vad som utgör terrorism enligt konventionen, kan utvidgas genom proceduren i artikel 28 varvid nya typer av gärningar kan komma att definieras som terrorism. Också med hänsyn till detta synes finnas skäl att bygga genomförandet på en lagstiftnings-teknisk lösning som inte uteslutande kopplar kriminaliseringen till det svenska terroristbrottet. Det finns i stället skäl att söka en lösning som möjliggör utvidgningar om och när sådana aktualiseras genom proceduren i artikel 28 i konventionen.

Ett ärende om utvidgning av listan över konventioner har för övrigt redan initierats; se dokument JJ6722C, Tr./196-33 Notification of amendment of appendix (gällande den internationella konventionen nukleär terrorism). Detta kan innebära ändringar av omfattningen av konventionen redan till hösten (under förutsättning av att inte en tredjedel av konventionsstaterna invänder mot förslaget).

Sammanfattningsvis görs alltså bedömningen att det vore både otillräckligt och olyckligt att knyta kriminaliseringen av offentlig uppmaning, rekrytering etc. *uteslutande* till det svenska terroristbrottet. Kriminaliseringen behöver relatera till fler gärningstyper (härunder brott enligt lagen [2002:444] om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall) och dessutom konstrueras på ett sätt som möjliggör utvidgningar för det fall att fler konventioner läggs till enligt artikel 28 i konventionen.

Utifrån denna bedömning – dvs. att det är otillräckligt att bygga vidare enbart på terroristbrottet – framstår det också som mindre näraliggande att överhuvudtaget lösa genomförandet inom ramen för lagen (2003:148) om straff för terroristbrott. Om den lagstiftning som införs för att genomföra rambeslutet och konventionen kommer att behöva relatera till flera olika brottstyper (i och utanför nyss nämnda lag) eller till flera internationella instrument synes det vara lämpligare att skapa särskild lagstiftning för detta ändamål.

Omvänt är det naturligtvis, med hänsyn till att rambeslutet helt bygger på sådana gärningar som avses i lagen (2003:148) om straff för terroristbrott, närmast uteslutet att relatera enbart till sådana gärningar som avses i de konventioner som finns i bilagan till Europarådskonventionen.

Man kan uttrycka det sagda så att det förhållandet att de båda instrumenten till mycket stor del överlappar varandra, men samtidigt täcker delvis olika områden gör att man vid genomförandet av de båda instrumenten behöver finna en modell för att inkludera gärningar hänförliga till båda instrumenten utan att för

den skall skapa en reglering som, t.ex. på grund av överlappningar, blir helt överskådlig.

Med utgångspunkt i att lagstiftningen på något sätt måste relatera till såväl terroristbrottet enligt lagen (2003:148) om straff för terroristbrott, som till de instrument som upptas i bilagan till konventionen är det mycket näraliggande att ta sin utgångspunkt i lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall.

Där finns nämligen i 2 § en definition av särskilt allvarlig brottslighet som i punkterna 2–4 omfattar *dels terroristbrott, dels nio av de tio instrument som avses i bilagan till konventionen*. Givet det utgångsläget finns det, både med hänsyn till intresset av en enhetlig och sammanhållen lagstiftning och med stöd av skäl hänförliga till intresset av överskådlighet, anledning att i detta ärende bygga vidare på den redan ianspråktagna modellen och anpassa den och komplettera den på ett sådant sätt att den uppfyller kraven i de nu aktuella instrumenten.

Om man väljer denna modell blir frågan var denna lagstiftning ska placeras. En möjlighet vore att inarbeta den i lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall. Med hänsyn bl.a. till att tillämpningsområdet för lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall inte kan göras identiskt med tillämpningsområdet för den här aktuella lagstiftningen (se närmare i nästkommande avsnitt) framstår emellertid en sådan lösning som olämplig. En annan och mer näraliggande möjlighet är att för ändamålet skapa en särskild lag som tar sikte på offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende sådan brottslighet som utgör terroristbrott enligt konventionen och rambeslutet.

8.2 Tillämpningsområdet för den föreslagna lagstiftningen

Förslag: Den föreslagna lagstiftningen ska vara tillämplig i relation till

dels sådana brott som omfattas av 2 § 2–4 lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall, dvs.:

– terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott, grovt sabotage, kapning, sjö- eller luftfartssabotage och flygplatssabotage (vilket motsvarar 2 § 2 i lagen [2002:444] om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall),

– sådan brottslighet som avses i artikel 1 i den internationella konventionen den 17 december 1979 mot tagande av gisslan, artikel 7 i konventionen den 3 mars 1980 om fysiskt skydd av kärnämne samt artikel 2 i den internationella konventionen den 15 december 1997 om bekämpande av bombattentat av terrorister (vilket motsvarar 2 § 3 i lagen [2002:444] om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall), och

– mord, dråp, misshandel, grov misshandel, människorov, olaga frihetsberövande, grov skadegörelse, mordbrand, grov mordbrand samt hot om sådana brott, om gärningen utförs mot sådana internationellt skyddade personer som avses i konventionen den 14 december 1973 om förebyggande och bestraffning av brott mot diplomater och andra internationellt skyddade personer (vilket motsvarar 2 § 4 i lagen [2002:444] om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall),

dels brott enligt 3 § lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall.

Skälen för förslaget

I 2 § lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall definieras särskilt allvarlig brottslighet genom en uppräkningslista i fyra punkter:

1. mord, dråp, grov misshandel, människorov, olaga frihetsberövande, grovt olaga tvång, mordbrand, grov mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse, sabotage och spridande av gift eller smitta om syftet med gärningen är att injaga skräck i en befolkning eller en befolkningsgrupp eller att förmå en regering eller en internationell organisation att vidta eller att avstå från att vidta en åtgärd,
2. terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott, grovt sabotage, kapning, sjö- eller luftfartssabotage och flygplatssabotage,
3. sådan brottslighet som avses i artikel 1 i den internationella konventionen den 17 december 1979 mot tagande av gisslan, artikel 7 i konventionen den 3 mars 1980 om fysiskt skydd av kärnämne samt artikel 2 i den internationella konventionen den 15 december 1997 om bekämpande av bombattentat av terrorister,
4. mord, dråp, misshandel, grov misshandel, människorov, olaga frihetsberövande, grov skadegörelse, mordbrand, grov mordbrand samt hot om sådana brott, om gärningen utförs mot sådana internationellt skyddade personer som avses i konventionen den 14 december 1973 om förebyggande och bestraffning av brott mot diplomater och andra internationellt skyddade personer.

Punkterna 2–4 i denna lista omfattar, som ovan nämnts, dels sådana gärningar som utgör terroristbrott enligt rambeslutet (se hänvisningen till terroristbrott i punkt 2), dels sådan brottslighet som avses i de nio först uppräknade konventionerna i bilagan till konventionen.

Punkt 2 omfattar dels gärningar enligt lagen (2003:148) om straff för terroristbrott, dels gärningar enligt Haagkonventionen samt gärningar enligt Montreal- och Romkonventionerna med protokoll (listade som nr 1, 2, 6, 7 och 8 i avsnitt 4.1 ovan). Punkten 3 omfattar gärningar enligt gisslankonventionen, konventionen om skydd för fysiskt kärnämne och terroristbombningskonventionen (listade som nr 4, 5 och 9 i avsnitt 4.1 ovan). Punkten 4, slutligen, omfattar gärningar enligt konventionen om brott mot diplomater och andra internationellt skyddade personer (listad som nr 3 i avsnitt 4.1).

Om man till punkterna 2–4 lägger sådan brottslighet som avses i lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall får man följaktligen en fullständig uppräkningskonvention som utgör terrorism enligt konventionen och rambeslutet.

Det föreslås därför att man vid genomförandet av de nu aktuella instrumenten ska bygga på denna modell, dvs. på att terrorism definieras som sådan brottslighet som avses i punkterna 2–4 samt därutöver inkludera brott mot lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall.

Det kan i sammanhanget konstateras att det inte finns skäl att inkludera 2 § 1 i lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall i den ovan återgivna uppräkningskonventionen. Punkten 1 avser att genomföra artikel 2.1 b i finansieringskonventionen. Denna artikel ingår i sig inte i den uppräkningskonventionen som ska utgöra terrorism enligt konventionen och rambeslutet. Däremot bidrar den till att definiera vad som ska utgöra brott i form av finansiering (finansieringskonventionen uppställer krav på kriminalisering av finansiering dels av brott enligt de nio konventioner som omfattas av punkterna 2–4, dels av de brott som avses i punkt 1).

Det kan härvid konstateras att punkt 1, allt sedan terroristbrott år 2003 infördes i punkt 2, i mycket stor utsträckning omfattar gärningar som också omfattas av punkten 2. Det kan därför ifrågasättas i vilken utsträckning punkt 1 fyller en självständig funktion inom ramen för lagen (2002:444) om straff för fi-

nansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall och om det inte finns skäl att justera lagstiftningen i denna del. Eventuella överväganden om en sådan förändring av lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall får emellertid ske i annat sammanhang.

8.3 Om beteckningen på den relevanta brottsligheten

Förslag: Den brottslighet i relation till vilken offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning ska vara kriminaliserad ska benämnas särskilt allvarlig brottslighet. I den föreslagna lagens rubrik ska det talas om särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall.

Skälen för förslaget

Med utgångspunkt i vad som ovan föreslagits, dvs. att man vid genomförandet bygger vidare på den modell som kommit till användning i lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall, finns skäl att ta upp frågan om hur den brottslighet ska benämnas, till vilken det ska vara kriminaliserat att uppmana, utbilda osv.

I nyss nämnda lag benämns den relevanta brottsligheten särskilt allvarlig brottslighet och i lagens rubrik talas om "särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall" (se prop. 2001/02:149 s. 54). I konventionen och rambeslutet (liksom i finansieringskonventionen) talas emellertid om *terroristbrott*.

Det skulle mot bakgrund av det sistnämnda kunna övervägas om det finns skäl att också i genomförandelagstiftningen tala om terrorism, terroristbrott eller terrorismrelaterad brottslighet. Bl.a. skulle man – förutsatt att man gör motsvarande ändringar i lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall – på så sätt kunna terminologiskt binda

samma de olika lagar som tar sikte på terrorismrelaterad brottslighet.

Det bör emellertid uppmärksammas att definitionen av terroristbrott enligt framför allt konventionen innebär att en gärning kan vara att klassificera som terroristbrott utan att det behöver föreligga något särskilt kvalificerande moment, oftast i form av ett särskilt överskjutande uppsåt, som normalt förknippas med terroristbrott. Exempelvis omfattar definitionen enligt konventionen, till följd av hänvisningen till diplomatskyddskonventionen, mer generellt våldsbrottslighet riktad mot internationellt skyddade personer. Till detta ska läggas att ansvaret, i viss omfattning, inträder på ett mycket tidigt stadium i utvecklingen mot ett fullbordat terroristbrott.

Med hänsyn både till straffrättens (i relation till gärningsmannen) belastande karaktär och till att rubriceringen av en gärning får sägas indikera vad gärningsmannen läggs till last finns inom straffrätten skäl att sträva efter en rättvis rubricering av gärningar. (Jfr här bl.a. SOU 1996:185, Del I, s. 392 och Asp, Från tanke till gärning, Del I, Legitimationsfrågor rörande förfältsdelikt, Uppsala 2005 s. 130.)

Det framstår därför som tvivelaktigt om det är lämpligt att generellt karaktärisera all den brottslighet som omfattas av de aktuella konventionerna som terrorism eller terrorismrelaterad brottslighet. Det föreslås i stället att begreppet särskilt allvarlig brottslighet ska användas också i den här föreslagna lagstiftningen.

Det bör framhållas att detta innebär att omfattningen av begreppet särskilt allvarlig brottslighet kommer att i viss utsträckning skilja sig åt mellan lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall och den här föreslagna lagstiftningen. Det framgår emellertid av de båda lagarna att definitionen av särskilt allvarlig brottslighet endast är tillämplig inom ramen för den ifrågavarande lagen (jfr 2 §: ”Med särskilt allvarlig brottslighet avses i denna lag”). Det kan också konstateras att det med hänsyn till de bakomliggande instrumenten inte är möjligt att uppnå fullständig kongruens i detta avseende. Bl.a.

måste själva finansieringskonventionen behandlas på olika sätt i de båda lagarna: gärningar enligt finansieringskonventionen kan inte gärna inkluderas såsom särskilt allvarlig brottslighet enligt lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall, men de måste inkluderas som särskilt allvarlig brottslighet enligt den nu aktuella lagstiftningen.

Med utgångspunkt i ovan gjorda bedömningar bör det i lagens rubrik talas om särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall. Detta innebär en markering både av att det finns annan brottslighet som kan betecknas som särskilt allvarlig och en ytterligare markering av att begreppet särskilt allvarlig brottslighet kan ha delvis olika betydelse enligt olika lagar.

8.4 Straffbestämmelser

8.4.1 Offentlig uppmaning avseende särskilt allvarlig brottslighet

Förslag: Offentlig uppmaning till terrorism ska kriminaliseras särskilt. Bestämmelsen ska utformas i nära anslutning till relevanta delar av 16 kap. 5 § brottsbalken. Kriminaliseringen ska omfatta fall där någon i ett meddelande till allmänheten uppmanar eller annars söker förleda till särskilt allvarlig brottslighet.

Skälen för förslaget

Som ovan framgått är offentlig uppmaning till terrorism i inte obetydlig utsträckning kriminaliserad genom bestämmelsen om uppvigling i 16 kap. 5 § brottsbalken. Därtill kan bestämmelsen om stämpling till brott vara möjlig att använda i vissa fall.

Med hänsyn dels till att det är oklart i vilken uträkning bestämmelsen om uppvigling är nationellt begränsad (bl.a. i vilken utsträckning den kan användas i förhållande till brott förövade utomlands), dels till att särskilda hänsynstaganden gör sig gäl-

lande vad gäller straffskalans konstruktion och vad gäller frågan om utvidgad jurisdiktion, finns det emellertid skäl att särskilt kriminalisera uppvigling till här relevant brottslighet i en egen bestämmelse i den föreslagna lagen.

Bestämmelsen bör av tydlighetsskäl konstrueras i nära anslutning till 16 kap. 5 § första stycket, med den huvudsakliga skillnaden att den endast bör avse uppvigling till sådan brottslig gärning som avses i den föreslagna lagstiftningen (se föregående avsnitt). Detta kan enklast åstadkommas genom följande skrivning:

Den som i ett meddelande till allmänheten uppmanar eller annars söker förleda till särskilt allvarlig brottslighet ...

Detta innebär, i relation till de delar av 16 kap. 5 § som tar sikte på uppvigling till brott, att de ålderdomligt formulerade exempel som anges i den bestämmelsen har utelämnats. Bestämmelsen är emellertid i princip avsedd att ha samma omfattning som nyss nämnda delar av uppviglingsbestämmelsen.

Den här föreslagna bestämmelsen ska (jfr ovan avsnitt 6.2.2 (a)) inte uppfattas som nationellt begränsad vare sig ifråga om territoriell tillämplighet eller på annat sätt. Liksom vid andra brott som inte är nationellt begränsade (jfr t.ex. mord) förutsätts emellertid att Sverige endast undantagsvis – och då efter beslut om åtalsförordnande – kommer att lagföra gärningar förövade utomlands.

Redan av det förhållandet att det enligt lagtexten fordras att uppmaningen ska avse ”brottslighet” torde följa att den gärning som uppmaningen avser måste utgöra brott mot svensk lag, dvs. nationella begränsningar får inte innebära att uppmaningen avser en tillåten gärning; eftersom uppmaningen måste avse sådana brott som avses i 2 § torde emellertid kunna sägas att några nationella begränsningar i praktiken aldrig, eller mycket sällan, torde aktualiseras.

I den föreslagna lagens rubrik bör – med hänsyn till att den här behandlade bestämmelsen i centrala delar helt överensstämmer med bestämmelsen i 16 kap. 5 § brottsbalken, talas om uppvigling avseende särskilt allvarlig brottslighet. Någon särskild

brottsbeteckning föreslås emellertid inte vare sig avseende detta brott eller de övriga föreslagna brotten.

Frågan om undantagsbestämmelser och straffskala behandlas nedan i avsnitten 8.4.4 och 8.4.5.

8.4.2 Rekrytering avseende särskilt allvarlig brottslighet

Förslag: Rekrytering till terrorism ska kriminaliseras särskilt. Kriminaliseringen ska omfatta fall där någon, på annat sätt än genom meddelande till allmänheten, söker förmå annan att begå eller annars medverka till särskilt allvarlig brottslighet.

Skälen för förslaget

Som ovan (se avsnitt 6.2.3) konstaterats motsvaras rekrytering av terrorism i stor utsträckning av stämpling som sker i form av att söka anstifta annan att begå brott. Fullt ut gäller emellertid inte detta. Bl.a. kan framhållas att stämpling inte är kriminaliserad i relation till alla de brottstyper som omfattas av konventionen (stämpling till brott enligt lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall är sålunda inte kriminaliserad) samt att stämpling är kriminaliserad endast i relation till självständiga brott (men inte i relation till försök, förberedelse, stämpling och medverkan). Ovan har därför gjorts bedömningen att det fordras lagstiftning för att genomföra konventionen och rambeslutet i svensk rätt.

Med rekrytering avses i konventionen 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.

I rambeslutet talas om att försöka förmå en annan person att begå något av de brott som anges i artikel 1.1 a–h (motsvarar terroristbrott enligt 2 § lagen [2003:148] om straff för terroristbrott) eller artikel 2.2 (att leda eller delta i en terroristgrupps

verksamhet, vilket motsvarar medverkan, försök, förberedelse osv. till terroristbrott).

Vid genomförandet av dessa kriminaliseringsförpliktelser finns skäl att ta hänsyn till att det i svensk rätt inte är kriminaliserat i sig att tillhöra en viss organisation, men väl i stor utsträckning att främja och förbereda brottsliga gärningar. I sammanhanget kan hänvisas till att det, vid genomförande av nyss nämnda artikel 2.2 i rambeslutet (angående ledande och deltagande i en terroristgrupps verksamhet), konstaterades att bestämmelsen får anses täckt av de svenska reglerna om medverkan, försök, förberedelse och stämpling till brott.

Det framstår därför inte som lämpligt att kriminalisera handlingen att mer allmänt värva annan till en viss gruppering. En kriminalisering av rekrytering bör i stället ta sikte på rekryteringsgärningar som direkt syftar till att förmå någon – dvs. som innebär att man söker förmå någon – att (eventuellt inom ramen för en gruppering) begå eller annars medverka till sådana brott som är att anse som terroristbrott enligt de nu aktuella instrumenten.

I konventionen och rambeslutet talas nu inte endast om att söka förmå någon att utföra och främja terrorism, utan också om att söka förmå någon att ansluta sig till en grupp i syfte att bidra till att gruppen begår ett eller flera terroristbrott. Denna del av kriminaliseringsåtagandena måste emellertid fullt ut anses täckt av en bestämmelse som utformas på ovan angivet sätt. Den som har utfört en sådan rekryteringsgärning, dvs. har försökt förmå någon att ansluta sig till en grupp i syfte att bidra till att gruppen förövar terroristbrott, måste därigenom regelmässigt också anses ha sökt förmå någon att främja terroristbrott.

Bestämmelsen bör, jfr här artikel 8 i konventionen, vara tillämplig oberoende av om gärningen leder till fullbordat brott eller ej och oberoende av om den rekryterade svarar positivt på rekryteringsförsöket, men ansvar bör, liksom stämpling gör idag, förutsätta direkt uppsåt, dvs. gärningen ska utföras *för att* förmå den andre att utföra eller medverka till särskilt allvarlig brottslighet.

En på detta sätt utformad kriminalisering av rekrytering kompletterar stämplingsbestämmelsen dels på så sätt att den gäller också rekrytering till medverkan till brott, dels såtillvida att den med den föreslagna lagens utformning kommer att gälla i relation till vissa brottstyper som idag inte omfattas av stämplingsansvar.

Med hänsyn dels till att såväl uppviglingsbrottet som rekryteringsbrottet tar sikte på att söka förmå annan att begå terroristbrott, dels till att likartade överväganden gör sig gällande i fråga om kriterier för grovt brott framstår det som naturligt att kriminalisera dessa gärningar i en och samma bestämmelse. Det föreslås därför att uppviglingsbrottet och rekryteringsbrottet upptas som skilda punkter i 3 § i den föreslagna lagen.

Frågan om undantagsbestämmelser och straffskala behandlas nedan i avsnitten 8.4.4 och 8.4.5.

8.4.3 Utbildning avseende särskilt allvarlig brottslighet

Förslag: Utbildning för terrorism ska kriminaliseras särskilt. Kriminaliseringen ska omfatta fall när någon, med vetskap om att de kunskaper som tillhandahålls är avsedda att användas i syfte att föröva särskilt allvarlig brottslighet, meddelar eller söker meddela instruktioner om tillverkning eller användning av sprängämnen, vapen eller skadliga eller farliga ämnen eller om andra metoder eller tekniker som är särskilt ägnade att användas vid förövande av särskilt allvarlig brottslighet.

Skälen för förslaget

Som ovan utvecklats kan svensk rätt inte heller vad gäller utbildning för terrorism fullt ut anses uppfylla kraven i konventionen och rambeslutet.

När det gäller genomförandet i denna del finns för det första skäl att notera att utbildning för terrorism på ett tydligare sätt än offentlig uppmaning och rekrytering har givits en självständig

definition som innefattar givande av instruktioner gällande sprängämnen, vapen, skadliga eller farliga substanser eller andra särskilda metoder eller tekniker.

I denna del, dvs. vad gäller själva beskrivningen av den kriminaliserade gärningen, synes det finnas skäl att i lagtexten anknyta å ena sidan till instruktioner gällande kvalificerade och farliga hjälpmedel, såsom sprängämnen, vapen och farliga substanser, och å andra sidan till andra särskilda metoder eller tekniker.

Instruktioner som hänför sig till sprängämnen, vapen och andra farliga substanser behöver i sig knappast kvalificeras ytterligare. Vad gäller instruktioner som hänför sig till särskilda metoder och tekniker måste emellertid någon form av avgränsning ske. Här synes lämpligt att, såsom sker i 23 kap. 2 § brottsbalken, uppställa ett allmänt krav på att metoden eller tekniken är särskilt ägnad att användas vid förövande av särskilt allvarlig brottslighet. Detta får anses innebära att det uppställs krav inte bara på att metoden eller tekniken ska *kunna användas* vid förövande av särskilt allvarlig brottslighet, utan att den är *särskilt väl anpassad* för detta ändamål. Ett särskilt ägnat-krav har, som ovan framgått, använts i Norge.

Bestämmelsen har konstruerats så att den inte bara omfattar meddelande av instruktioner utan också att någon söker meddela instruktioner. Detta uttryck är avsett att omfatta fall där utbildaren har gjort vad som å dennes sida är tillräckligt för att förmedla instruktionerna, men där dessa av någon anledning inte nått fram till den avsedda mottagaren (fråga kan exempelvis vara om sådana fall där instruktioner skickats men beslagtagits innan de nått mottagaren).

I såväl konventionen som rambeslutet uppställs härutöver tilläggskrav som – till synes – tar sikte på gärningsmannens syfte och på dennes insikter. Det talas sålunda i konventionen om att:

”meddela instruktioner om tillverkning ... 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.”

I rambeslutet anges på ett liknande sätt att instruktionerna ska meddelas:

”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.”

Det framstår, också med beaktande av den förklarande rapporten till konventionen, som högst oklart hur artiklarna ska förstås i denna del.

Det senare ledet i de lokutioner som ovan citerats – dvs. att gärningen ska vidtas med vetskap om att kunskaperna är avsedda att användas för vissa ändamål – måste rimligen förstås så att det krävs att den som meddelar utbildning (i någon mening) vet att eleven eller mottagaren avser att använda den förvärvade förmågan för att föröva relevant brottslighet. När det här talas om vetskap bör detta förstås som att det är tillåtet att uppställa krav på vad som i svensk rätt karakteriseras som insiktsuppsåt (dvs. att gärningsmannen är praktiskt taget säker på att en relevant omständighet föreligger eller på att en relevant följd kommer att inträffa). Det kan följaktligen inte anses finnas något krav på att inkludera fall av likgiltighetsuppsåt. (Se och jämför här även utformningen av motsvarande danska bestämmelse, ovan i avsnitt 7.2.)

Vetskapsrekvisitet får dessutom (eftersom man inte kan veta något som är osant) anses innefatta ett krav på att mottagaren verkligen har avsikt att använda kunskapen i terroristysfte och det bidrar härigenom till att säkerställa att endast straffvärda fall omfattas av artiklarna. Man kan uttrycka det så konstruktionen säkerställer att instruktionerna inte bara sänds ut, utan dessutom mottas av någon som faktiskt har för avsikt att använda dem.

Utöver detta krav på vetskap om att den meddelade förmågan är avsedd att användas för att föröva terroristbrott talas emellertid i båda instrumenten om ett ”syfte”. I denna del är artiklarna mycket svårtolkade.

Särskilt vanskelig att tolka är den lokution i rambeslutet som talar om att instruktionerna ska meddelas ”i syfte att begå” något

av de brott som anges i artikel 1.1. a–h osv. Det framstår naturligtvis som orimligt att läsa passagen på så sätt att den skulle innebära ett krav på att instruktören själv ska ha avsikt att begå terroristbrott.

Läser man motsvarande text i konventionen talas om att instruktionerna ska meddelas ”i syfte att begå eller bidra till förövandet av terroristbrott”. Här framstår det som fullt möjligt att läsa bestämmelsen så att den uppställer krav på ett syfte hos instruktören att antingen främja eller själv medverka vid förövandet av ett terroristbrott.

Med hänsyn till att det framstår som en något annorlunda konstruktion att uppställa krav på att utbildaren ska ha såväl syfte att främja (och/eller begå) terroristbrott som vetskap om att de meddelade förmågorna är avsedda att användas för att föröva terroristbrott måste emellertid antas att kravet inte hänför sig till instruktören. För denna slutsats talar dessutom det förhållandet att det i rambeslutet endast talas om syfte ”att begå” brott.

Till detta ska läggas att den syftning som ligger inbäddad i kravet på vetskap – att kunskaperna är avsedda för *detta ändamål* – rimligen måste hänföra sig till en avsikt eller egenskap som s.a.s. ligger bortom utbildaren/instruktören.

Den rimliga slutsatsen är att skrivningarna om särskilt syfte hänför sig till den gärning som utbildningen avser och är en kvalificering av själva utbildningen. Artiklarna skulle då vara att läsa på följande sätt. Utbildningen ska avse: tillverkning eller användning av sprängmedel osv. i syfte att begå terroristbrott, och den som utbildar ska känna till detta syfte (som då närmast ligger hos de som utbildas).

Detta skulle innebära att kriminaliseringsförpliktelsen endast gäller fall där utbildaren har vetskap om att den som utbildas har för avsikt att begå terroristbrott.

Om också den svenska genomförandelagstiftningen utformas på detta sätt innebär det i praktiken att bestämmelsen kommer att begränsas till fall där det finns någon typ av kontakt mellan utbildare och mottagare. Fråga kan t.ex. vara om regelrätt ut-

bildning i ”skolbänk” eller i form av övningar eller om utlämnande av instruktioner på begäran via Internet eller per post.

Det betyder omvänt att bestämmelsen inte – åtminstone inte som huvudregel – kommer att bli tillämplig i alla fall där utbildaren visserligen har avsikt (direkt uppsåt) att främja särskilt allvarlig brottslighet, men där det inte finns någon bestämd mottagare av utbildningen. Ett exempel skulle kunna vara att någon på chans lägger ut information om vapen användning med avsikt att främja förövandet av särskilt allvarlig brottslighet. Denne kan då inte sägas uppfylla kravet på vetskap om att den meddelade förmågan är avsedd att användas på detta sätt.

Inte heller kommer bestämmelsen att kunna tillämpas i relation till personer som visserligen förstår att det finns en risk att meddelad kunskap kommer att användas i terrorsyften, men som inte kan sägas agera med vetskap om att den meddelade förmågan är avsedd att användas på detta sätt. Också detta torde framför allt gälla personer som sprider relevanta kunskaper s.a.s. på chans.

Det kan hävdas att denna konstruktion riskerar att göra bestämmelsen alltför begränsad och därmed svårtillämpad i praktiken. Vid denna bedömning bör emellertid hållas i minnet att bestämmelserna sträcker straffansvaret relativt långt ut i förfälet samt att andra bestämmelser – bl.a. bestämmelsen om förberedelse – kan vara att tillämpa i särskilt straffvärda fall.

Mot denna bakgrund görs bedömningen att det finns skäl att, åtminstone i ett första skede, inskränka kriminaliseringen till fall där utbildaren har vetskap om vad den meddelade förmågan är avsedd att användas till.

Det huvudsakliga alternativet till att formulera bestämmelsen på detta sätt är att, på sätt som skett i lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall, uppställa krav på antingen syfte (att främja terroristbrott) *eller* vetskap (om att den meddelande förmågan är avsedd att användas för terroristens syften).

I sammanhanget kan noteras att de nordiska länderna har valt delvis olika lösningar. I Danmark krävs exempelvis vetskap (”vi-

den”) om att den meddelade förmågan är avsedd att användas för terrorism medan det i Finland krävs antingen avsikt att främja brott eller vetskap om att man främjar brott.

Frågan om undantagsbestämmelser och straffskala behandlas nedan i avsnitten 8.4.4 och 8.4.5.

8.4.4 Undantagsregler

Förslag: Ansvar enligt de föreslagna bestämmelserna ska inte utdömas i ringa fall. Vid bedömning av huruvida ett fall är ringa ska särskilt beaktas om det förelegat endast obetydlig fara för att särskilt allvarlig brottslighet skulle komma att förövas samt om det återstått flera led innan gärningen kunnat leda till allvarlig skada.

Skälen för förslaget

Med hänsyn både till att fråga är om kriminalisering av gärningar som i många fall ligger relativt långt ifrån fullbordat brott och till att begreppet terroristbrott definieras på ett relativt vidsträckt sätt i både konventionen och i rambeslutet finns skäl att söka avgränsa det kriminaliserade området så att det träffar verkligt straffvärda fall.

I bestämmelsen om uppvigling i 16 kap. 5 § brottsbalken avgränsas tillämpningsområdet genom ett undantag för ringa fall, varvid man vid bedömning av om fallet är ringa särskilt ska beakta ”om det förelegat endast obetydlig fara för att uppmaningen eller försöket skulle leda till efterföljd”.

Det är, med hänsyn till vad som ovan sagts, naturligt att motsvarande undantagsbestämmelse görs tillämplig också i relation till de här föreslagna kriminaliseringarna.

De nu aktuella instrumenten kännetecknas vidare av att de omfattar såväl situationer där de olika gärningstyperna relaterar till terroristgärningar i snäv mening (t.ex. uppmaning att spränga en viss byggnad) som situationer där de olika gärningstyperna

relaterar till gärningar som i sig har förberedande karaktär (det tydligaste exemplet är kanske försök till rekrytering till en verksamhet som består i insamling av medel för terroristsyften). Man kan uttrycka det så att instrumenten i delar innebär att man har lagt ”lager på lager på lager”. Det är tydligt att detta är en faktor som kan vara av mycket stor betydelse vid bedömning av om en enskild gärning är att bedöma som ringa. Det finns följaktligen anledning att föreskriva att man vid bedömningen särskilt ska beakta om det återstått gärningar i flera led innan gärningen kunnat leda till allvarlig skada.

Det förhållandet att vissa omständigheter särskilt nämns i lagtexten innebär självfallet inte att inte en helhetsbedömning av gärningen måste göras. Härvid kan såväl objektiva som subjektiva faktorer bli av relevans (se NJA 2004 s. 164).

8.4.5 Straffskalans utformning

Förslag: Straffskalan ska omfatta fängelse i högst två år. Om brottet är grovt ska straffskalan sträcka sig från fängelse i sex månader till fängelse i sex år.

Skälen för förslaget

De gärningar som omfattas av konventionen och rambeslutet kan vara mycket olikartade till sin karaktär. Fråga kan exempelvis vara om gärningar som relaterar relativt nära till ett fullbordat och allvarligt terroristbrott, men fråga kan också vara om gärningar som relaterar till förberedelser som ligger relativt långt ifrån den punkt vid vilken någon egentligt skada uppstår.

Fråga kan också vara om gärningar som relaterar till en mycket konkret och preciserad terroristgärning, liksom om gärningar som mer allmänt kan antas leda till någon form av terrorismrelaterad brottslighet.

Det nu sagda gäller i huvudsak också brott enligt lagen (2002:144) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall. I den lagstiftningen har straffskalan bestämts till fängelse i högst två år för brott av normalgraden respektive till fängelse lägst sex månader och högst sex år om brottet bedöms som grovt.

En straffskala utformad på detta sätt framstår som lämplig också för brottslighet enligt den nu föreslagna lagstiftningen. Härigenom markeras att gärningarna i grunden får ha ett väsentligt lägre abstrakt straffvärde än terroristbrottet enligt lagen (2003:148) om straff för terroristbrott samtidigt som det ges tillräckligt utrymme att ta hänsyn till de ganska stora variationer som kan finnas mellan olika typer av gärningar.

Det skulle kunna övervägas att såsom i Danmark (se ovan avsnitt 7.2) laborera med skilda straffskalor beroende på vilken typ av brottslighet gärningen relaterar till (t.ex. beroende på om en rekryteringsgärning avser terroristbrott eller finansiering av terroristbrott). Med hänsyn till att straffvärdet hos en gärning är beroende av en lång rad faktorer som inte enbart knyter an till frågan om vilken abstrakt brottstyp gärningen relaterar till, görs emellertid här bedömningen att det inte finns tillräckliga skäl att inom ramen för den föreslagna lagstiftningen använda flera straffskalor.

8.4.6 Grovt brott

Förslag: Vid bedömning av huruvida brottet är grovt ska vad gäller offentlig uppmaning och rekrytering särskilt beaktas om gärningsmannen sökt förleda till brottslighet som innefattar omedelbar fara för liv eller hälsa eller för omfattande förstörelse av egendom eller om brottet annars varit av särskilt farlig art. Vad gäller utbildning ska i stället beaktas om brottet ingått som ett led i en verksamhet som bedrivits i större omfattning eller om gärningen annars varit av särskilt farlig art.

Skälen för förslaget

I båda de ovan föreslagna straffbestämmelserna bör tas in en reglering av grovt brott. Även om det vid en bedömning av huruvida grovt brott föreligger alltid måste göras en helhetsbedömning av omständigheterna vid brottet finns ett värde i att det anges vilka omständigheter som särskilt bör beaktas vid bedömningen (jfr NJA 1994 s. 732).

Vad gäller de brott som omfattas av den föreslagna 3 § (uppvigling och rekrytering) bör föreskrivas att det särskilt ska beaktas om gärningen avsett brottslighet som innefattar omedelbar fara för liv eller hälsa eller för omfattande förstörelse av egendom eller annars varit av särskilt farlig art. Det ligger i sakens natur att svårheten hos en uppviglings- eller rekryteringsgärning i ganska stor utsträckning hänger samman med svårheten hos den gärning till vilken det uppviglas, rekryteras etc. En gärning kan emellertid vara särskilt farlig också av andra skäl än att den avser en gärning som föranleder omedelbar skada. Exempelvis kan den förövas på ett sådant sätt (vara så väl planerad och förberedd) att det är särskilt stor fara att den leder till att allvarliga terroristbrott förövas. För att fånga upp dylika fall föreskrivs att hänsyn också ska tas till om gärningen annars varit av särskilt farlig art.

När det gäller gärningar som avser utbildning bör föreskrivas att hänsyn ska tas till om brottet ingått som ett led i en verksamhet som bedrivits i större omfattning eller om gärningen annars är av särskilt farlig art. En sådan skrivning ger utrymme både för att beakta utbildningens omfattning (om den bedrivs organiserat) och vad utbildningen avser (t.ex. om den avser särskilt farliga smittämnen eller vapen).

8.4.7 Försök till brott

<p>Bedömning: Med hänsyn till hur de självständiga brotten har utformats finns inte något behov av en försöksreglering.</p>
--

Skälen för bedömningen

Rambeslutet innehåller, som ovan noterats, inte några krav på kriminalisering av försök till brott som omfattas av detsamma. Konventionens krav gällande försök till brott avser endast artiklarna 6 och 7. Det förhållandet att försök till brott enligt artikel 5 utelämnats angavs i den förklarande rapporten bero på att det ansågs vara ”conceptually difficult” att försöka begå brott enligt artikel 5.

Som ovan framgått (se avsnitt 6.2.3) förutsätter vidare fullbordat brott enligt artikel 6 i konventionen att ”the recruiter successfully approach the adresse”. Om den svenska genomförandelagstiftningen, såsom föreslagits i avsnitt 8.4.2, konstrueras på så sätt att den inte förutsätter framgång med rekryteringen, kommer den att omfatta också åtskilliga fall av vad som enligt konventionen är att rubricera som ett försök till rekrytering.

Att utsträcka försöksansvaret längre än så framstår – särskilt med beaktande av instrumenten delvis karaktäriserar gärningar med påtaglig förfältskaraktär såsom terroristbrott – inte såsom befogat. Någon särskild kriminalisering av försök till rekrytering kan därför inte anses behövas för att genomföra konventionsförpliktelserna.

Vad gäller försök till brott enligt artikel 7, dvs. utbildning för terrorism, har den föreslagna straffbestämmelsen konstruerats så att den inte bara omfattar meddelande av instruktioner utan också att någon söker meddela instruktioner. Detta uttryck är, som ovan framgått, avsett att omfatta fall där den utbildaren gjort vad som å dennes sida är tillräckligt för att förmedla instruktionerna, men där dessa av någon anledning ännu inte nått fram till någon mottagare (fråga kan exempelvis vara om sådana fall där instruktioner skickats men beslagtogs innan de nått mottagaren).

Att låta kriminaliseringen omfatta också dylika fall kan vara befogat både från straffvärdessynpunkt (den enskilde har ju i dessa fall avslutat sin del av utbildningsgärningen) och med hänsyn till intresset av att kunna ingripa innan kunskaperna, instruktio-

nera etc. sprids. Att utsträcka försöksansvaret ytterligare – till fall av oavslutade försök – framstår emellertid inte som befogat.

Det skulle möjligen kunna hävdas att det i vissa fall kan finnas ett intresse av att kunna ingripa på ett tidigare stadium, exempelvis vad gäller upprättandet av mer eller mindre regelrätta träningsläger.

Härvid bör emellertid framhållas dels att det är tveksamt huruvida försöksansvar är av något större värde i det sammanhanget eftersom sådant ansvar förutsätter att utförandet av brottet har påbörjats (och det kan inte anses ha skett förrän i relativt nära anslutning till utbildningsgärningen), dels att andra straffbestämmelser kan vara att tillämpa i dessa fall (bl.a. reglerna om förberedelse och stämpling). Sammantaget görs därför bedömningen att det i detta sammanhang inte finns skäl att utsträcka ansvaret utöver vad som följer av de ovan föreslagna bestämmelserna. Detta måste också – med hänsyn till det utrymme som finns att beakta intresset av proportionalitet – bedömas som helt förenligt med kraven enligt konventionen.

8.5 Förhållandet till annan lagstiftning

Förslag: Ansvar enligt den föreslagna lagstiftningen ska inte utdömas om gärningen är belagd med samma eller strängare straff enligt brottsbalken eller enligt lagen (2003:148) om straff för terroristbrott.

Skälen för förslaget

Som framgår av den föregående texten (se särskilt avsnitt 6.2. och 8.4) kommer förslaget till utvidgat straffansvar i vissa delar, och alldeles särskilt vad gäller uppmaning och rekrytering till särskilt allvarlig brottslighet, att överlappa regelverket i brottsbalken. Syftet med de föreslagna straffbestämmelserna är i första hand att säkerställa att svensk lagstiftning uppfyller de krav som

uppställs i konventionen och rambeslutet. Däremot syftar förslagen inte till att införa ett regelverk som i alla delar ska ha företräde framför brottsbalken.

För det fall en gärning, som enligt förslaget är att bedöma som särskilt allvarlig brottslighet, har fortlöpt så långt att ansvar för fullbordat brott eller försök till brott kan utdömas, bör i första hand ansvar för medhjälp till det fullbordade brottet eller försöksbrottet komma i fråga. Om en gärning inte har fortlöpt till fullbordat brott eller försök till brott men är att bedöma enligt såväl bestämmelsen i 23 kap. 2 § brottsbalken som de nu föreslagna straffbestämmelserna, bör ansvar enbart dömas ut med stöd av den förstnämnda bestämmelsen.

8.6 Jurisdiktion

Förslag: Svensk medborgare, utlänning med hemvist här eller utlänning som befinner sig här i riket och som begått brott som omfattas av den föreslagna lagstiftningen ska kunna lagföras i Sverige oberoende av reglerna i 2 kap. 2 och 3 §§ brottsbalken. Detsamma ska gälla i fråga om gärningar som avses i artikel 9.1 d och 9.1 e i det ursprungliga rambeslutet.

Skälen för förslaget

Som ovan framgått (se avsnitt 6.5) uppfyller de allmänna jurisdiktionsbestämmelserna i 2 kap. brottsbalken inte fullt ut de krav som följer av konventionen och rambeslutet. Brister följer bl.a. av att det för vissa fall som omfattas av nu nämnda instrument uppställs ett krav på dubbel straffbarhet, men också av att vissa gärningar (bl.a. sådana som har begåtts till förmån för en juridisk person som är etablerad på svenskt territorium) endast omfattas av svensk jurisdiktion under begränsade förutsättningar (t.ex. att gärningsmannen befinner sig här i riket). Vid genomförandet av instrumenten fordras därför lagstiftning.

Härvid kan man tänka sig två huvudsakliga modeller. Antingen kan man välja att, såsom vid genomförandet av finansieringskonventionen (jfr 6 § lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall), genomföra lagstiftning som mer direkt tar sikte på de situationer i vilka bristerna föreligger eller så kan man, såsom vid genomförande av det ursprungliga rambeslutet (jfr 2 kap. 3 § 6 brottsbalken) – välja att mer generellt ange att brotten faller under vad som skulle kunna kallas universell jurisdiktion.

Med hänsyn till att de gärningar som här avses delvis faller inom samma ramverk som de gärningar som avses i 2 kap. 3 § 6 brottsbalken – dvs. de utgör med rambeslutets terminologi brott med anknytning till terroristverksamhet – och beträffande vilka Sverige har tagit sig generell jurisdiktion, kan det i och för sig synas lämpligt att beträffande den nu föreslagna lagstiftningen använda den sistnämnda lagstiftningstekniken, dvs. att genom ett tillägg i 2 kap. 3 § 6 brottsbalken tillse att Sverige ges generell jurisdiktion.

Av kongruensskäl bör emellertid då också förberedelse och stämpling till brott enligt lagen (2003:148) om straff för terroristbrott omfattas av universell jurisdiktion. Eftersom de här föreslagna straffbestämmelserna uttryckligen föreslås bli subsidiära till brott enligt nyss nämnda lag framstår lagstiftningen annars som obalanserad och inkonsekvent.

För att förberedelse och stämpling till brott ska omfattas av en sådan bestämmelse som finns i 2 kap. 3 § 6 brottsbalken fordras – till skillnad från vad som gäller beträffande medverkan – att dessa brottstyper uttryckligen omnämns i punkten. Jfr här lagrådets yttrande i prop. 1973:92 (s. 69), som visserligen tar sikte på försök till brott, men som fullt ut bör anses vara tillämpligt också i relation till förberedelse och stämpling till brott:

”Vad angår den föreslagna utvidgningen av regeln om domsrätt i 2 kap. 3 § punkt 5 BrB skall enligt ordalydelsen obegränsad domsrätt föreligga i det fallet att ’brottet är luftfarts-sabotage’. Det torde vara avsett att detta skall gälla även för-

sök (jfr artikel 1 punkt 2 a) och artikel 5 punkterna 1 och 2 i Montrealkonventionen). Emellertid torde enligt brottsbalkens språkbruk en brottsbenämning som luftfartssabotage beteckna endast det fullbordade brottet och alltså inte därjämte försök till brottet (se exempelvis BrB 3:11 och 6:11). Domsrättsregeln synes därför böra avfattas så, att den uttryckligen nämner, förutom luftfartssabotage, även försök till sådant brott. Eftersom medverkan endast är ett sätt bland andra att begå ett brott, vare sig detta är försöksbrott eller fullbordat brott, kommer domsrättsregeln utan särskild föreskrift att gälla även medverkan. Utformas domsrättsregeln i nu förevarande del på sätt här förordats, torde en motsvarande komplettering böra ske i vad regeln gäller kapning av luftfartyg. Det kan anmärkas, att folkrättsbrott är straffbart endast som fullbordat brott.”

Vidare framstår det med en sådan lösning, dvs. om brott enligt den nya lagen upptas i 2 kap. 3 § 6 brottsbalken, som närmast nödvändigt att till uppräknningen i 2 kap. 3 § 6 också lägga till brott enligt lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall. Om Sverige ska ha oinskränkt jurisdiktion över t.ex. rekrytering och uppmaning till brott enligt lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall framstår det som orimligt att motsvarande inte skulle gälla om brott mot nämnda lagstiftning väl kommer till stånd.

Även om det kan sägas att Sverige redan idag har en mycket omfattande jurisdiktion som i praktiken måste hanteras pragmatiskt, bl.a. genom kravet på åtalsförordnande, görs här bedömningen att den lösning som ovan skisserats leder till en jurisdiktion som blir alltför omfattande. Detta gäller särskilt med hänsyn till att de gärningar som nu hanteras har påtagligt förberedande karaktär. I vart fall synes en sådan utvidgning som ovan skisserats böra föregås av mer ingående och generella överväganden. Därför görs bedömningen att det finns skäl att nu söka finna en mer begränsad lösning. I sammanhanget kan framhållas att en

översyn av 2 kap. brottsbalken bör vara att förvänta inom överskådlig framtid.

Som ovan angivits är det huvudsakliga alternativet till ovan nämnda sätt att lagstifta att i den nya lagstiftningen ta in en bestämmelse om domsrätt som mer direkt tar sikte på de brister som ovan har konstaterats föreligga.

I avsnitt 6.5 har konstaterats att bristerna vad gäller jurisdiktion sammanfattningsvis kan sägas gälla dels att det beträffande svenska medborgare, personer med hemvist i Sverige samt personer som annars finns här i riket uppställs ett krav på dubbel straffbarhet, dels att det inte finns någon bestämmelse som fullt ut motsvarar punkterna d) och e) i artikel 9 i det ursprungliga rambeslutet.⁵

En bestämmelse som åtgärdar dessa brister kan, med användande av 6 § lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall som förebild, lämpligen utformas på följande sätt:

7 § Svensk medborgare, utlänning med hemvist i Sverige eller utlänning som befinner sig här i riket och som har begått brott enligt denna lag döms vid svensk domstol även om domsrätt enligt 2 kap. 2 eller 3 § brottsbalken inte föreligger. Detsamma gäller om gärningen är sådan som avses i artikel 9.1 d eller 9.1 e i rådets rambeslut 2002/475/RIF av den 13 juni 2002 om bekämpande av terrorism.

Första stycket gäller även om brottet i enlighet med 6 § ska bestraffas enligt brottsbalken eller lagen (2003:148) om straff för terroristbrott.

Bestämmelser om krav på tillstånd att väcka åtal i vissa fall finns i 2 kap. 5 § brottsbalken.

⁵ Punkterna lyder enligt följande: 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.

Denna bestämmelse bör, liksom bestämmelsen om domsrätt i finansieringskonventionen, betraktas som ett provisorium i väntan på den mer samlade översyn av de svenska jurisdiktionsreglerna som bör vara att förvänta i samband med den fortsatta beredningen av Internationella straffrättsutredningens betänkande Internationella brott och svensk jurisdiktion (SOU 2002:98).

9 Förebyggande, utredning och underrättelse

Förslag: Den föreslagna lagen bör omfattas av 27 kap. 33 § rättegångsbalken, 1 § lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott samt 1 § lagen (2008:854) om åtgärder för att utreda vissa samhällsfarliga brott.

Skälen för förslaget

I ett fåtal lagar finns särskilda regler som riktar sig mot vissa allvarliga brott som anknyter till framför allt säkerhetspolisens verksamhetsområde.

Sålunda gäller enligt 27 kap. 31 § rättegångsbalken att en person som utsatts för hemliga tvångsmedel (t.ex. hemlig teleavlyssning) i efterhand ska underrättas om detta. Sådan underrättelse ska dock enligt 27 kap. 33 § rättegångsbalken inte lämnas om förundersökningen angår brott som anknyter till säkerhetspolisens verksamhetsområde. Undantas görs bl.a. åtskilliga brott enligt 13, 18 och 19 kap. brottsbalken samt brott enligt lagen (2003:148) om straff för terroristbrott och lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall.

Vidare får enligt 1 § lagen (2007:929) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott vissa hemliga tvångsmedel användas om det med hänsyn till omständigheterna finns särskild anledning att anta att en person kommer att utöva brottslig verksamhet som innefattar vissa uppräknade brottstyper, bl.a. åtskil-

liga brott enligt 13, 18 och 19 kap. brottsbalken samt brott enligt lagen (2003:148) om straff för terroristbrott och lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall. Lagstiftningen innebär således att tvångsmedlen får användas inte bara i syfte att utreda brott, utan också, i viss utsträckning, för preventiva syften.

Slutligen gäller enligt 3 § lagen (2008:854) om åtgärder för att utreda vissa samhällsfarliga brott att vissa tvångsmedel får användas för att utreda brott också i fall där de allmänna kraven enligt rättegångsbalken inte är uppfyllda. Också i detta fall omfattas åtskilliga brott enligt 13, 18 och 19 kap. brottsbalken liksom brott enligt lagen (2003:148) om straff för terroristbrott och lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall.

Vad gäller dessa bestämmelser och lagar finns skäl att ansluta till de bedömningar som tidigare gjorts angående tillämpningsområdet.

Beträffande undantag från underrättelseskyldigheten enligt rättegångsbalken har lagstiftarens avsikt sålunda varit att undanta brott som anknyter till de straffbestämmelser som säkerhetspolisens verksamhetsområde angår (se prop. 2006/07:133, avsnitt 5.6 och bet. 2007/08:JuU3 s. 24 ff.). De brott som avses i den föreslagna lagen måste, i samma utsträckning som brott enligt lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall, anses tillhöra detta område.

Vad gäller tillämpningsområdet för lagen (2007:929) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott gjordes i proposition 2005/06:177 följande överväganden under rubriken ”Terroristbrott” (s. 60):

”I likhet med vad som föreslås i promemorian bör lagen omfatta terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott. Även 1952 års lag omfattar dessa brott.

De brottsbekämpande myndigheterna har påpekat att terroristbrottslighet många gånger är sammanflätad med annan brottslighet. Som exempel har nämnts att medel som flutit in

genom narkotikaförsäljning kan användas för att understödja terroristverksamhet. Det kan också vara så att medel som legalt har intjänats eller samlats in för något påstått behjärtansvärt ändamål kan användas för att stödja terrorism.

Den 1 juli 2002 trädde lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall, m.m. i kraft (finansieringslagen). Lagen tar sikte på finansiering av gärningar som enligt internationella överenskommelser kan anses utgöra terrorism. 1952 års lag hänvisar inte till straffbestämmelserna i denna lag. I promemorian bedöms att det är lämpligt att också omfatta straffbestämmelserna i 3 § finansieringslagen. Enligt dessa bestämmelser skall den som samlar in, tillhandahåller eller tar emot pengar eller andra tillgångar i syfte att dessa skall användas eller med vetskap om att de är avsedda att användas för att begå särskilt allvarlig brottslighet dömas till fängelse i högst två år. Är brottet att anses som grovt skall dömas till fängelse lägst sex månader och högst sex år.

Med hänsyn till syftet med den nya lagen bedömer även regeringen att lagen bör hänvisa till finansieringslagen. Dock bör lagen endast hänvisa till grovt brott enligt 3 § andra stycket finansieringslagen. Det mindre grova brottet är enligt regeringens mening inte av så allvarligt slag att det bör kunna föranleda den föreslagna tvångsmedelsanvändningen.”

Vad gäller frågan om tillämpningsområdet för lagen (2008:854) om åtgärder för att utreda vissa samhällsfarliga brott kan hänvisas till de bedömningar som gjordes i prop. 2007/08:163 under rubriken ”Terroristbrott” (s. 57):

”I promemorian bedöms att även brott enligt 3 § lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall, m.m. bör omfattas. Enligt första stycket i den aktuella straffbestämmelsen ska den som samlar in, tillhandahåller eller tar emot pengar eller andra tillgångar i syfte att dessa ska användas eller med vetskap om att de är avsedda att användas för att begå särskilt allvarlig brottslighet

dömas till fängelse i högst två år. Är brottet att anse som grovt, ska enligt andra stycket dömas till fängelse lägst sex månader och högst sex år. Säkerhetspolisen har uppgett att ett genomförande av förslaget i denna del skulle effektivisera Säkerhetspolisens verksamhet. Stockholms tingsrätt har dock, med hänvisning till straffskalan för brottet, ifrågasatt om brottet bör omfattas av lagen. Sveriges advokatsamfund har ansett att det inte har presenterats tillräckliga skäl för promemorians förslag.

Som Lagrådet har påpekat omfattas inte brott enligt 3 § första stycket finansieringslagen av tillämpningsområdet för lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott. Skälet till att brott enligt 3 § första stycket finansieringslagen inte omfattas av regleringen om preventiva tvångsmedel är att det brottet inte bedömts vara av så allvarligt slag att det motiverar preventiv tvångsmedelanvändning (se prop. 2005/06:177 s. 60). Bestämmelserna i en framtida reglering motsvarande 1952 års tvångsmedelslag är i stället tillämpliga vid förundersökning angående begångna brott. Som nämnts ovan är det således fråga om två olika slags regleringar med skilda syften. Det kan därför i vissa fall finnas skäl att tillåta aktuell tvångsmedelsanvändning även för att utreda relativt sett mindre allvarliga brott.

Regeringen kan konstatera att ändamålet med terroristbrottslagen och finansieringslagen i stort är detsamma, nämligen att bekämpa terrorism. På ett tidigt stadium av en brottsutredning kan det vara svårt att avgöra om det är fråga om ett terroristbrott eller ett brott mot finansieringslagen. Som exempel kan nämnas att ansvar för terroristbrott kan komma i fråga om det visas att pengar har skickats till och tagits emot av en terroristorganisation. Om det inte kan bevisas att pengarna har överförts, men väl att de tagits emot i syfte att överföra dem till en terroristorganisation kan det i stället vara fråga om ett brott mot finansieringslagen. Till detta kommer att det givetvis är mycket viktigt att all form av terroristanknuten verksamhet kan stoppas i ett så tidigt skede som möjligt. Ett

sätt att förebygga fullbordade terrorattentat är att tidigt ingripa mot dem som på något sätt deltar i terroranknuten verksamhet, exempelvis genom finansiering. Mot denna bakgrund bedömer regeringen att det finns behov av en utvidgad tvångsmedelsanvändning även i förundersökningar som avser brott enligt 3 § första och andra styckena finansieringslagen.”

Med hänsyn till att brott mot den nu föreslagna lagstiftningen i flera avseenden bör vara att jämställa med brott mot lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall framstår det som rimligt att också brott enligt den nu föreslagna lagstiftningen bör inkluderas i de ovan omnämnda lagrummen. Det föreslås därför att det i ovan nämnda lagstiftning förs in också en hänvisning till 3 och 4 §§ i den föreslagna lagen om uppvigling, rekrytering och utbildning avseende särskilt allvarlig brottslighet.

Vad gäller lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa allvarliga brott bör emellertid motsvarande kvalificering som beträffande brott enligt lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet göras, dvs. brott enligt den nu aktuella lagstiftningen bör omfattas endast om det befaras att den brottsliga verksamheten innefattar gärningar som bedöms som grova.

10 Ikraftträdande

Förslag: Lagändringarna ska träda i kraft den 1 december 2010.

Skälen för förslaget

Med hänsyn till den tid som kan antas behövas för den fortsatta beredningen av de förslag som här lämnas och med beaktande av de krav som följer av rambeslutet föreslås att lagstiftningen ska träda i kraft den 1 december 2010.

Bestämmelserna i 2 kap. 10 § regeringsformen och 5 § lagen (1964:163) om införande av brottsbalken innebär att straffrättsliga bestämmelser inte får ges retroaktiv verkan till den tilltalades nackdel. Detta gäller utan lagstiftning i frågan. Några särskilda övergångsbestämmelser bedöms därför inte vara påkallade.

11 Ekonomiska konsekvenser

Bedömning: Den föreslagna lagstiftningen bör kunna hanteras inom ramen för nuvarande resurser.

Skälen för bedömningen

Som framgått ovan innebär de förslag som lämnas i denna promemoria att omfattningen på det kriminaliserade området ökar något. Detta kan naturligtvis leda till en något högre belastning på myndigheter som arbetar med utredning och lagföring av brott, liksom på Kriminalvården. Med hänsyn till karaktären på de gärningar som föreslås bli kriminaliserade torde emellertid kunna förutsättas att antalet årliga ärenden blir mycket begränsat. Kostnadsökningarna bedöms därför kunna hanteras inom ramen för nuvarande anslag.

12 Författningskommentar

12.1 Förslaget till lag om straff för uppvigling, rekrytering och utbildning avseende särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall

1 §

Paragrafen anger att lagens syfte – i mer teknisk mening – är att genomföra Europarådets konvention om förebyggande av terrorism och Europeiska unionens rambeslut 2008/919/RIF av den 28 november 2008 om ändring av rambeslut 2002/475/RIF om bekämpande av terrorism.

2 §

Paragrafen anger vad som i lagen avses med särskilt allvarlig brottslighet. Bestämmelsen är, som närmare utvecklats i avsnitt 8.2, uppbyggd med 2 § lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall som förebild.

Den nu föreslagna bestämmelsen saknar emellertid en motsvarighet till 2 § 1 i lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall. Skälen till detta är, som ovan utvecklats, i första hand att 2 § 1 i lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall syftar till att tillse att brott enligt 2.1 b i finansieringskonventionen omfattas av begreppet särskilt allvarlig brottslighet enligt den lagen. Denna bestämmelse saknar motsvarighet i de nu aktuella instrumenten.

Det bör uppmärksammas att begreppet särskilt allvarlig brottslighet har delvis olika betydelse enligt å ena sidan den nu föreslagna lagstiftningen och, å andra sidan, lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall. Detta är emellertid, vilket har utvecklats närmare ovan, närmast en ofrånkomlig konsekvens av den ”lager-på-lager-teknik” som används inom ramen för det internationella samarbetet på det straffrättsliga området.

Punkt 1

Denna punkt innebär att terroristbrott enligt lagen (2003:148) om straff för terroristbrott, grovt sabotage, kapning, sjö- eller luftfartssabotage och flygplatssabotage utgör särskilt allvarlig brottslighet enligt den föreslagna lagstiftningen. Punkten motsvarar 2 § 2 lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall.

Terroristbrottet täcker de gärningar som ska anses utgöra terroristbrott enligt rambeslutet. De övriga brottstyperna motsvarar vad som ska anses utgöra terroristbrott enligt Haagkonventionen, Montrealkonventionen jämte dess tilläggsprotokoll samt Romkonventionen jämte tilläggsprotokoll (dvs. brott enligt de konventioner som i bilagan har nummer 1 och 2 samt 6–8).

Punkt 2

Denna punkt innebär att sådan brottslighet som omfattas av artikel 1 i den internationella konventionen den 17 december 1979 om tagande av gisslan (gisslankonventionen), artikel 7 i konventionen om fysiskt skydd av kärnämne samt artikel 2 i den internationella konventionen den 15 december 1997 om bekämpande av bombattentat av terrorister (terroristbombningskonventionen) ska anses utgöra särskilt allvarlig brottslighet enligt lagen. Bestämmelsen motsvarar 2 § 3 i lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall.

Det kan inledningsvis finnas skäl att framhålla att den i denna punkt använda lagstiftningstekniken innebär att straffbestämmelserna till viss del får sitt innehåll direkt genom de konven-

tionsartiklar till vilka det hänvisas. Av avgörande betydelse är således att de gärningar till vilka det uppmanas etc. omfattas av de uppräknade konventionsartiklarna. Det förhållandet att det i punkten talas om *brottslighet* som avses i olika konventionsartiklar innebär emellertid att det får anses vara förutsatt att gärningen också utgör brott mot svensk lag. Förutsatt att genomförandet skett på riktigt sätt är emellertid så regelmässigt fallet. Vid tillämpning av punkten bör man således inleda med att kontrollera att gärningen faller under de angivna konventionsartiklarna, men därefter också göra en bedömning av den tilltänkta gärningen enligt svensk rätt.

Artikel 1 i gisslankonventionen

Enligt artikel 1 i gisslankonventionen ska staterna bestraffa handlingar som innebär att en person griper eller inspärrar och hotar att döda, skada eller fortsätta att hålla inspärrad en annan person (gisslan) i syfte att tvinga en tredje part, nämligen en stat, en internationell mellanstatlig organisation, en fysisk eller juridisk person eller en grupp personer, att utföra eller avstå från att utföra en handling såsom ett uttryckligt eller underförstått villkor för att gisslan ska släppas.

För att det ska vara straffbart att begå gärningar enligt 3 och 4 §§ i relation till gärningar som avses i denna punkt krävs att uppmaningen, rekryteringen osv. avser gärningar som uppfyller kraven i artikel 1 i gisslankonventionen. Detta innebär att uppmaningen etc. ska avse en gärning som är avsedd att innefatta dels ett gripande eller inspärrande, dels ett relevant hot (som ska avges i syfte att tvinga en tredje part att utföra eller avstå från att utföra en handling såsom ett uttryckligt eller underförstått villkor för att gisslan ska släppas).

De bestämmelser som enligt svensk rätt främst torde vara tillämpliga är människorov och olaga frihetsberövande.

Artikel 7 i konventionen om fysiskt skydd av kärnämne

De brott som omfattas av artikel 7 i konventionen om fysiskt skydd av kärnämne kan delas in i tre kategorier.

Den första kategorin återfinns i artikel 7.a. Enligt denna bestämmelse ska det vara straffbart att uppsåtligen och utan lagenligt tillstånd motta, inneha, använda, överföra, förändra, överlåta eller sprida kärnämne om handlingen vållar eller är ägnad att vålla död eller allvarlig skada på person eller avsevärd skada på egendom.

Den andra kategorin av brott regleras i artikel 7.b–d, enligt vilka staterna ska kriminalisera stöld eller tillgrepp genom rån av kärnämne, förskingring eller bedrägligt förvärv av kärnämne samt handlingar som innebär att man avkräver någon kärnämne genom hot eller genom våld eller genom annan form av olaga påtryckning.

Den tredje kategorin behandlas i artikel 7.e och föreskriver att staterna ska straffbelägga hot om att använda kärnämne för att orsaka död eller allvarlig skada på person eller avsevärd egendomsskada, eller hot om att begå stöld eller rån av kärnämne i avsikt att tvinga en fysisk eller juridisk person, en internationell mellanstatlig organisation eller en stat att utföra eller att avstå från att utföra en handling.

För att en uppmaning, rekrytering etc. ska utgöra brott enligt denna lag fordras således att den avser en gärning som faller under någon av dessa tre kategorier av gärningar.

Vad gäller gärningarnas straffbarhet enligt svensk rätt kan följande sägas. Befattning med kärnämne regleras i svensk rätt i lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet. Enligt den lagen krävs tillstånd för att förvärva, inneha, överlåta, hantera, bearbeta, transportera, till riket införa, från riket utföra eller ta annan befattning med kärnämne eller kärnavfall (1 §). I lagen avses med kärnämne detsamma som enligt konventionen, dvs. uran, plutonium eller annat ämne som används eller kan användas för utvinning av kärnenergi (kärnbränsle) eller förening i vilken sådant ämne ingår (2 §). Den som utan tillstånd förfogar över kärnbränsle kan dömas till böter eller fängelse i högst två år (25 §).

Om brottet är grovt ska dömas till fängelse i lägst sex månader och högst fyra år (25 a §). Till ansvar enligt lagen ska dock inte dömas om strängare straff kan dömas ut enligt brottsbalken eller om ansvar kan dömas ut enligt lagen (2000:1225) om straff för smuggling (29 §).

Gärningar enligt artikel 7 utgör naturligtvis enligt svensk rätt ofta brott mot lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet. Med hänsyn till de kvalificerande rekvisit som anges i artikeln torde de emellertid ofta också utgöra brott enligt brottsbalken och viss specialstraffrättslig lagstiftning.

Ifråga om gärningar enligt artikel 7.a gäller sålunda att det orsaks- eller farekrav som uppställs i artikeln regelmässigt torde innebära att de också utgör brott enligt brottsbalkens bestämmelser om exempelvis mord, dråp, grov misshandel, vållande till annans död, framkallande av fara för annan, allmänfarlig ödeläggelse, sabotage, grovt sabotage, sjö- eller luftfartssabotage, flygplatsabotage, spridande av gift eller smitta eller förgöring.

Vad gäller gärningar enligt artikel 7.b–d torde framförallt bestämmelserna om stöld, grov stöld, rån, grovt rån, bedrägeri, grovt bedrägeri, förskingring, grov förskingring samt olaga tvång aktualiseras.

Gärningar enligt artikel 7.e, slutligen, torde framför allt vara att rubricera som terroristbrott enligt lagen (2003:148) om straff för terroristbrott eller såsom olaga tvång eller olaga hot enligt brottsbalken.

Artikel 2 i terroristbombningskonventionen

Artikel 2 i terroristbombningskonventionen föreskriver att staterna ska straffbelägga sådana handlingar som innebär att en person rättsstridigt och uppsåtligt levererar, placerar, avlossar eller spränger ett sprängämne eller annan livsfarlig anordning i, in i eller mot en allmän plats, en statlig anläggning eller annan offentlig anläggning, ett allmänt transportsystem eller infrastrukturanläggning, om handlingen begås med uppsåt att a) orsaka dödsfall eller allvarlig kroppsskada eller b) omfattande förstörel-

se av sådan plats, anläggning eller system om förstörelsen leder till eller är ägnad att leda till betydande ekonomisk skada.

En gärning enligt 3 eller 4 § ska alltså för att vara straffbar avse en gärning som uppfyller nyss nämnda krav.

Sådana gärningar torde, enligt svensk rätt, allt efter omständigheterna kunna rubriceras bl.a. som mord, dråp, grov misshandel, mordbrand, grov mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse, sabotage och grovt sabotage eller försök eller förberedelse till sådana brott.

Punkt 3

Den tredje punkten motsvarar 2 § 4 lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall och innebär att vissa gärningar som är kriminaliserade i brottsbalken utgör särskilt allvarlig brottslighet om de utförs mot sådana internationellt skyddade personer som avses i konventionen den 14 december 1973 om förebyggande och bestraffning av brott mot diplomater och andra internationellt skyddade personer.

Vid tillämpning av denna punkt ska således övervägas dels om uppmaningen, rekryteringen etc. avser en gärning som utgör sådant brott som räknas upp i punkten (mord etc.), dels om den avser en gärning som riktar sig mot sådana personer som avses i ovan nämnda konvention.

Punkt 4

Punkt 4 avser brott enligt lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall. Hänvisningen omfattar endast brott enligt 3 § i nu nämnda lag, dvs. försöksbrott omfattas inte. Detta kan sägas innebära att bestämmelsen konstrueras på ett sätt som motsvarar de ovan behandlade punkterna.

I sak torde kunna sägas att det beträffande gärningar vidtagna i förväg – t.ex. en uppmaning eller en rekryteringsgärning – är svårt att skilja på en uppmaning till försök och en uppmaning till fullbordat brott. Från praktisk synpunkt torde det därför inte innebära någon beaktansvärd inskränkning att utesluta försök till

brott från den definition av särskilt allvarlig brottslighet som föreslås.

I den utsträckning denna konstruktion innebär en begränsning kan den motiveras av straffvärdeskäl och med hänvisning till sådana proportionalitetsöverväganden som avses i artikel 12 i konventionen. Fullbordat brott enligt lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall omfattar t.ex. i sig gärningar med påtaglig förberedande karaktär. Om man på detta lägger inte bara försök enligt lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall, utan dessutom uppmaning och rekrytering enligt den nu föreslagna lagstiftningen, hamnar man mycket långt ut i förfältet.

Till det sagda ska läggas att det av begriplighets- och rättssäkerhetsskäl finns anledning att undvika att göra de kedjor av gärningar som uppstår till följd av instrumenten så korta som möjligt.

3 §

Bestämmelsen har behandlats ovan i avsnitten 8.4.1 och 8.4.2.

I bestämmelsen, som i betydande utsträckning överlappar 16 kap. 5 § brottsbalken, kriminaliseras vad som kan karaktäriseras som uppvigling (offentlig uppmaning i konventionen och rambeslutet) och rekrytering avseende särskilt allvarlig brottslighet. Vad som avses med särskilt allvarlig brottslighet har behandlats ovan i författningskommentaren till 2 §.

Bestämmelsen är inte avsedd att vara nationellt begränsad, dvs. den är avsedd att vara tillämplig också i relation till gärningar som begås utom Sverige, riktar sig mot utländska intressen osv. Liksom när det gäller andra brott som inte är nationellt begränsade, och beträffande vilka det föreligger en omfattande jurisdiktion, är det emellertid förutsatt att åtalsförordnande beträffande gärningar förövade utomlands ska lämnas endast när det framstår som lämpligt att lagföring sker i Sverige och det föreligger ett reellt svenskt intresse av lagföring.

Punkt 1

Enligt punkt 1 kriminaliseras uppvigling (offentlig uppmaning) till särskilt allvarlig brottslighet. Bestämmelsen har utformats i nära anslutning till den del av bestämmelsen om uppvigling i 16 kap. 5 § brottsbalken som avser uppvigling till brott. De relativt ålderdomligt formulerade exemplifieringar som upptas i den bestämmelsen har emellertid inte tagits med. Dessa utelämnanden är i sig inte avsedda att innebära någon skillnad i sak.

Förutsättningarna för ansvar är att gärningsmannen i ett meddelande till allmänheten uppmanar eller annars söker förleda till särskilt allvarlig brottslighet.

Att meddelandet ska riktas till allmänheten betyder att bestämmelsen inte omfattar meddelanden som riktar sig till en krets som både är liten och sluten.

Gärningsmannen ska vidare genom meddelandet söka förleda till särskilt allvarlig brottslighet. Detta förutsätter dels att gärningsmannen agerar med avsiktssupsåt (direkt uppsåt) att förmå annan att föröva sådan brottslighet som omfattas av 2 §, dels att meddelandet är sådant att det kan anses innefatta en uppmaning till förövande av relevanta gärningar.

Det bör, på samma sätt som när det gäller uppviglingsbrottet i 16 kap. 5 § brottsbalken, inte uteslutas att förhärlikande av brottslighet i vissa fall kan anses innebära att någon uppmanar eller söker förleda till särskilt allvarlig brottslighet. Samtidigt bör emellertid stå klart att det, bl.a. av legalitetsskäl, finns skäl till betydande försiktighet vid bedömning av huruvida uttryck för gillande och sympati kan anses innefatta en uppmaning till efterföljd.

Det måste – med beaktande av intresset av fri åsiktsbildning – anses finnas ett relativt brett utrymme för att i efterhand värdera en utförd gärning positivt, utan att detta kan ses som ett försök att förleda till liknande gärningar. I sammanhanget ska åter erinras om att brott enligt denna bestämmelse, liksom uppvigling enligt brottsbalken, förutsätter avsiktssupsåt (direkt uppsåt) att förmå annan att begå den gärning som avses.

Punkt 2

Bestämmelsen tar i denna del sikte på rekrytering till särskilt allvarlig brottslighet och det som kriminaliseras är att söka förmå någon att begå eller annars medverka till sådan brottslighet som avses i 2 §.

Fråga är närmast om en specialreglering av stämpling till brott enligt vilken det inte bara är kriminaliserat att söka förmå någon att begå brott i gärningsmannaskap, utan också att söka förmå någon att på annat sätt medverka till relevant brottslighet. Utvidgningen i relation till stämplingsbrottet ligger dels i att gärningen också kan avse gärningar som blott innefattar medhjälp eller anstiftan, dels i att bestämmelsen i viss utsträckning relaterar till brottslighet som inte är kriminaliserad på stämplingsstadiet.

Liksom vad gäller den stämplingsform som innefattar att söka förmå annan att begå brott förutsätter bestämmelsen att gärningsmannen agerar med avsiktssuppsåt (direkt uppsåt) att förmå annan att begå eller annars medverka till brott som avses i 2 §.

Andra stycket

I andra stycket anges en förhöjd straffskala för det fall att brottet är att bedöma som grovt. Vid denna bedömning ska särskilt beaktas om gärningsmannen sökt förleda till brottslighet som innefattar omedelbar fara för liv eller hälsa eller för omfattande förstörelse av egendom eller om brottet annars varit av särskilt farlig art. Genom hänvisningen till den typ av brottslighet till vilken det uppmanas eller rekryteras, betonas att gärningens svårhet i ganska stor utsträckning beror på till vad gärningsmannen uppmanar eller rekryterar. Om en gärning innefattar uppmaning till brott som omedelbart innebär fara för liv och hälsa innebär detta naturligtvis att det ofta finns skäl att se allvarligt på gärningen (i jämförelse med exempelvis en uppmaning som endast tar sikte på insamling av pengar).

Det har inte särskilt föreskrivits att hänsyn ska tas till graden av fara för att uppmaningen leder till efterföljd eller för att rekryteringen lyckas (jfr emellertid bestämmelsen i 5 §). Detta

beror bl.a. på att faran, jfr strax ovan, kan avse påtagligt skilda följder och att det därför riskerar att bli missvisande att framhålla graden av fara som en omständighet som mer generellt påverkar placeringen i svårhetsgrad. Omständigheten att det förelegat påtaglig fara för efterföljd kan emellertid beaktas inom ramen för den helhetsbedömning som alltid måste göras.

4 §

Bestämmelsen har behandlats ovan i avsnitt 8.4.3.

I bestämmelsen kriminaliseras utbildning avseende särskilt allvarlig brottslighet. Bestämmelsen omfattar fall där någon meddelar eller söker meddela instruktioner om (1) tillverkning eller användning av sprängämnen, vapen eller skadliga eller farliga ämnen, eller (2) om andra metoder eller tekniker som är särskilt ägnade att användas vid förövandet av särskilt allvarlig brottslighet.

Första punkten omfattar instruktioner avseende sprängämnen, vapen eller andra farliga eller skadliga ämnen. Fråga ska alltså vara om instruktioner avseende vissa kvalificerade typer av hjälpmedel som i sig kan sägas vara lämpade för att åstadkomma skada på liv, hälsa eller egendom. Såsom farliga eller skadliga ämnen bör räknas bl.a. gift, smittämnen som kan leda till allvarlig sjukdom och radioaktiva ämnen.

Andra punkten tar sikte på metoder och tekniker som är särskilt ägnade att använda vid förövandet av särskilt allvarlig brottslighet. Bestämmelsen kan i denna del sägas komplettera bestämmelsen om förberedelse till brott, såtillvida att den inte bara tar sikte på *hjälpmedel* vid utförandet av brott, utan också på meddelandet av användbara metoder och tekniker. Fråga kan t.ex. vara om metoder för att beväpnad kunna passera en säkerhetskontroll vid en flygplats eller om instruktioner avseende tekniker att sprida smitta inom ett ventilationssystem.

Ansvar förutsätter att gärningen skett med vetskap om att den meddelade förmågan är avsedd att användas för att föröva särskilt allvarlig brottslighet. Kravet på vetskap kan sägas innebära att gärningsmannen måste ha insiktsuppsåt i relation till att

den som utbildas avser att använda förmågan för att föröva särskilt allvarlig brottslighet. Detta betyder i praktiken att det måste finnas någon form av relation mellan den som meddelar utbildning och den som låter sig utbildas. Fall där instruktioner sänds ut (t.ex. via Internet) i hopp om att de ska användas för förövande av särskilt allvarlig brottslighet omfattas inte av den nu föreslagna bestämmelsen.

I andra stycket anges en förhöjd straffskala för det fall att brottet är att bedöma som grovt. Vid denna bedömning ska särskilt beaktas om brottet ingått som ett led i en verksamhet som bedrivits i större omfattning samt om gärningen annars varit av särskilt farlig art. Här syftas bl.a. på fall där någon bedriver en pågående verksamhet där det under längre tid tas emot elever som utbildas liksom på fall där instruktionerna avsett särskilt farliga hjälpmedel, ämnen eller tekniker. Det finns emellertid skäl att betona att en helhetsbedömning måste göras varvid hänsyn också bör tas till huruvida gärningen företagits i ett sammanhang där det förelegat stor fara för brottslighet som innefattar allvarlig skada.

5 §

Bestämmelsen har behandlats ovan i avsnitt 8.4.4.

I bestämmelsen stadgas att ansvar enligt den föreslagna lagen inte ska ådömas om gärningen är att bedöma som ringa. Vid bedömningen ska särskilt beaktas dels om det förelegat endast obetydlig fara för att gärningen skulle leda till förövande av särskilt allvarlig brottslighet, dels om det återstått flera led innan gärningen kunnat leda till allvarlig skada.

Den förstnämnda bedömningsgrunden tar sikte på faran för att uppmaningen, rekryteringen eller utbildningen faktiskt leder till att brottslighet av särskilt allvarligt slag förövas. Faran kan vara obetydligt exempelvis därför att den som utsätts för en uppmaning eller ett rekryteringsförsök redan från början avfärdar försöket och är fast bestämd att inte låta sig påverkas. Faran kan också vara obetydlig därför att gärningen avser uppmaning, rekrytering etc. avseende en konkret brottsplan som utifrån an-

tingen måste bedömas som orealistisk och därför inte är värd att ta på allvar eller som är så komplicerad att det är högst osannolikt att den kommer att leda fram till något.

Vidare ska beaktas om det återstår flera led innan gärningen kunnat leda till allvarlig skada. Detta innebär att domstolen särskilt ska beakta huruvida uppmaningen, rekryteringen eller utbildningen avser gärningar som närmast utgör förberedande led och i sig inte leder till någon allvarlig skada. Det förhållandet att en uppmaning avser insamling av pengar (till skillnad från en våldsgärning) bör således ofta kunna beaktas som ett skäl för att bedöma gärningen som ringa. Hänsyn bör emellertid inte bara tas till karaktären på den gärning till vilken det uppmanas etc., utan också hur denna relaterar till den slutliga skada som man önskar förhindra. Om det måste konstrueras en mycket lång kedja för att nå fram till en punkt då det uppstår allvarlig skada bör gärningen ofta vara att bedöma som ringa. Punkten motiveras framför allt av det förhållandet att definitionen av särskilt allvarlig brottslighet innefattar både brottslighet som i sig är mycket allvarlig och brottslighet som har påtagligt förberedande karaktär.

6 §

Bestämmelsen, som har behandlats närmare i avsnitt 8.5, innebär att brott enligt brottsbalken och lagen (2003:148) om straff för terroristbrott, under förutsättning att de där är belagda med samma eller strängare straff än enligt den föreslagna lagstiftningen, ska ha företräde framför brott enligt den föreslagna lagen.

Bestämmelsen gäller naturligtvis bara inom ramen för vad som från konkurrenssynpunkt kan betraktas som samma gärning. I ett fall där det bedrivits utbildningsverksamhet i flera omgångar och detta i något fall lett fram till en gärning till vilken det kan medverkas innebär bestämmelsen sålunda inte med nödvändighet att det endast ska dömas för medhjälp till det relevanta brottet.

7 §

Bestämmelsen, som har behandlats ovan i avsnitt 8.6, innebär att Sverige i vissa fall ska ha jurisdiktion över brott enligt den föreslagna lagen oberoende av om bestämmelserna i 2 kap. 2 och 3 §§ är tillämpliga. De fall som avses är dels när brottet begåtts av en svensk medborgare, av en utlänning med hemvist i Sverige eller en utlänning som finns här i riket, dels när gärningen är sådan som avses i 9.1 d eller 9.1 e i det ursprungliga rambeslutet, dvs. när brottet har begåtts till förmån för en juridisk person som är etablerad inom Sveriges territorium eller har begåtts mot Sveriges 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 Sverige.

I andra stycket anges att Sverige på detta sätt ska ha jurisdiktion över de gärningar som anges i första stycket oavsett om dessa är att bestraffa enligt den föreslagna lagen eller enligt bestämmelserna i brottsbalken eller lagen (2003:148) om straff för terroristbrott.

I tredje stycket finns en hänvisning till bestämmelsen om åtalsförordnande i 2 kap. 5 § brottsbalken, enligt vilken åtal för brott förövade utom riket som huvudregel förutsätter åtalsförordnande.

12.2 Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken

27 kap. 33 §

Bestämmelsen har ändrats genom att den nya lagstiftningen lagts till i uppräkningsdelen i tredje stycket. Detta betyder att underrättelse enligt 27 kap. 31 § inte ska lämnas om förundersökningen angår brott enligt den föreslagna lagen. Skälen för ändringen har behandlats ovan i kapitel 9.

Det bör i sammanhanget framhållas att förslag till en ändring av bestämmelsen, till följd av ett förslag om en ny offentlighets- och sekretesslag, har lämnats i prop. 2008/09:150. Förslagen har ännu inte behandlats av riksdagen.

12.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott

1 §

Bestämmelsen har ändrats på så sätt att grovt brott enligt den nya lagstiftningen lagts till i punktlistan. Detta betyder att tillstånd till hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning kommer att kunna meddelas i relation till sådan brottslighet som avses i den nya lagstiftningen. Skälen för ändringen har behandlats ovan i kapitel 9.

I tillägg har en redaktionell felaktighet avseende namnet på lagen (2003:148) om straff för terroristbrott korrigerats.

12.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (2008:854) om åtgärder för att utreda vissa samhällsfarliga brott

1 §

Bestämmelsen har ändrats på så sätt att brott enligt den nya lagstiftningen lagts till i punktlistan. Detta betyder att sådan brottslighet som avses i den nya lagstiftningen kommer att omfattas av tillämpningsområdet för lagen (2008:854) om åtgärder för att utreda vissa samhällsfarliga brott. Skälen för ändringen har behandlats ovan i kapitel 9.

I tillägg har en redaktionell felaktighet avseende namnet på lagen (2003:148) om straff för terroristbrott korrigerats.

Bilaga 1 – Europarådets konvention om förebyggande av terrorism

(Inofficiell översättning)

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, ekonomiska eller sociala strukturerna i ett land eller i en internationell organisation;

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 skall anses ingå i bilagan. Denna förklaring skall upphöra att gälla så snart fördraget i fråga träder i kraft för den part som gjort en sådan förklaring; parten skall underrätta Europarådets generalsekreterare om ikraftträdandet.

Artikel 2

Syfte

Syftet med denna konvention är att öka parternas ansträngningar att förebygga terrorism och dess negativa inverkan på det fulla åtnjutandet av mänskliga rättigheter, särskilt rätten till liv, såväl genom åtgärder som skall vidtas på nationell nivå som genom internationellt sambete, med tillbörlig hänsyn till existerande tillämpliga multilaterala eller bilaterala fördrag eller överenskommelser mellan parterna.

Artikel 3

Förebyggande handlingsprogram på nationell nivå

1. Varje part skall vidta lämpliga åtgärder, särskilt vad gäller utbildning av rättsvårdande myndigheter och andra organ, och beträffande utbildning, kultur, information, media och höjande av det allmänna medvetandet, i syfte att förebygga terroristbrott och deras negativa verkningar, med respekterande av åtaganden om skydd av mänskliga rättigheter såsom de anges, och är tillämpliga på parten i fråga, i konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna och den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter samt andra förpliktelser enligt internationell rätt.

2. Varje part skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att förbättra och utveckla samarbetet mellan nationella myndigheter i syfte att förebygga terroristbrott och deras negativa verkningar genom att, bland annat:

- a) utbyta information;
- b) förbättra det fysiska skyddet av personer och anläggningar;
- c) förbättra utbildning och samordningsplaner för civila nödlägen.

3. Varje part skall främja tolerans genom att uppmuntra till tvärreligiös och tvärkulturell dialog som, när det är lämpligt, innefattar icke-statliga organisationer och andra delar av det civila samhället i syfte att förebygga spänningar som kan bidra till utförandet av terroristbrott.

4. Varje part skall sträva efter att höja det allmänna medvetandet om förekomsten av, orsakerna till och allvaret i det hot som terroristbrott och brott enligt denna konvention utgör och överväga att uppmuntra allmänheten att lämna de behöriga myndigheterna den faktiska och praktiska hjälp som kan bidra till förebyggande av terroristbrott och brott enligt denna konvention.

Artikel 4

Internationellt samarbete om förebyggande

Parterna skall, när det är lämpligt och med beaktande av sina resurser, assistera och stödja varandra i syfte att stärka sin kapacitet att förebygga terroristbrott, bland annat genom att utbyta information och goda rutiner samt genom utbildning och gemensamma insatser av förebyggande natur.

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 förrespråkar terroristbrott, framkallar en fara för att ett eller flera sådana brott kan begås.

2. Varje part skall 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 uppsåtligen.

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 skall 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 uppsåtligen.

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 skall 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 skall utgöra brott enligt artiklarna 5–7 i denna konvention, behöver ett terroristbrott inte ha begåtts.

Artikel 9

Osjälvständiga brottsformer

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

Artikel 10

Juridiska personers ansvar

1. Varje part skall, i överensstämmelse med sina rättsliga principer, vidta de åtgärder som fordras för att juridiska personer skall kunna ställas till ansvar för medverkan i de brott som anges i artiklarna 5–7 och 9 i denna konvention.

2. Beroende på partens rättsordning skall juridiska personer kunna lagföras straffrättsligt, civilrättsligt eller administrativt.

3. Denna ansvarsskyldighet skall inte inverka på det straffrättsliga ansvaret som de fysiska personer har som har begått brotten.

Artikel 11

Påföljder och åtgärder

1. Varje part skall vidta de åtgärder som fordras för att de brott som anges i artiklarna 5–7 och 9 i denna konvention är straffbara med effektiva, proportionella och avskräckande påföljder.

2. Tidigare lagakraftvunna domar som har meddelats utomlands beträffande brott som anges i denna konvention får, i den utsträckning det är tillåtet i den nationella lagstiftningen, beaktas vid bestämmandet av påföljden i enlighet med nationell lagstiftning.

3. Varje part skall tillse att juridiska personer som fälls till ansvar i enlighet med artikel 10 underkastas effektiva, proportionella

och avskräckande straffrättsliga eller icke-straffrättsliga påföljder, innefattande ekonomiska påföljder.

Artikel 12

Villkor och garantier

1. Varje part skall 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 skall vidare ske med beaktande av proportionalitetsprincipen, med hänsyn till de legitima syften som eftersträvas och deras nödvändighet i ett demokratiskt samhälle, och skall utesluta varje form av godtycke eller diskriminerande eller rasistisk behandling.

Artikel 13

Skydd, ersättning och stöd till offer för terrorism

Varje part skall vidta de åtgärder som fordras för att skydda och stödja offer för terroristdåd som har begåtts på det egna territoriet. Dessa åtgärder kan omfatta, genom lämpliga nationella system och i enlighet med inhemsk lag, bland annat finansiell hjälp och ersättning till offer för terrorism och deras nära familjemedlemmar.

Artikel 14

Domsrätt

1. Varje part skall vidta de åtgärder som fordras för att den skall 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 skall vidta de åtgärder som fordras för att den skall 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, skall de berörda parterna, om det är lämpligt, samråda för att avgöra vilken domsrätt som är den lämpligaste för lagföring.

Artikel 15

Skyldighet att utreda

1. När en part har mottagit information om att en person som har begått eller misstänks för att ha begått ett sådant brott som anges i denna konvention kan befinna sig inom dess territorium, skall den parten vidta de åtgärder som kan fordras enligt dess nationella lagstiftning för att utreda de omständigheter som informationen avser.

2. Efter att ha övertygat sig om att omständigheterna motiverar det skall den part inom vars territorium den som har begått brottet eller misstänks för detta befinna sig, vidta de enligt den nationella lagstiftningen lämpliga åtgärderna för att säkerställa den personens närvaro för åtal eller utlämning.

3. Den som är föremål för de åtgärder som avses i punkt 2 skall ha rätt att:

a) ofördröjligen sätta sig i förbindelse med närmaste behöriga företrädare för den stat i vilken personen är medborgare eller för den stat som annars är behörig att tillvarata personens rättigheter eller, om personen är statslös, för den stat inom vars territorium personen har sitt hemvist,

b) ta emot besök av en företrädare för den staten;

c) bli informerad om sina rättigheter enligt a och b.

4. De rättigheter som avses i punkt 3 skall utövas i enlighet med lagar och andra författningar hos den part inom vars territorium den som har begått brottet eller misstänks för detta befinner sig, under förutsättning att dessa lagar och andra författningar gör det möjligt att fullt ut uppnå de syften som avses med de enligt punkt 3 tillerkända rättigheterna.

5. Bestämmelserna i punkterna 3 och 4 skall inte inverka på rätten för en part med anspråk på domsrätt enligt artikel 14 punkterna 1.c och 2.d att anmoda Internationella Rödakorskommittén att sätta sig i förbindelse med och besöka den misstänkte.

Artikel 16

Undantag från konventionens tillämpningsområde

Denna konvention är inte tillämplig om något av de brott som anges i artiklarna 5–7 eller 9 begås inom en enda stat, den misstänkte är medborgare i den staten och befinner sig inom den statens territorium och ingen annan stat har en rättslig grund enligt artikel 14, punkt 1 eller 2 i denna konvention, för att utöva domsrätt, dock att bestämmelserna i artiklarna 17 och 20–22 i denna konvention i förekommande fall skall vara tillämpliga i sådana fall.

Artikel 17

Internationellt rättsligt samarbete i brottmål

1. Parterna skall lämna varandra största möjliga bistånd i samband med straffrättsliga utredningar, straffrättsliga förfaranden eller utlämningsförfaranden som inletts med anledning av brott som anges i artiklarna 5–7 och 9 i denna konvention, inberäknat bistånd med tillhandahållande av bevismaterial som de förfogar över och som är nödvändigt för förfarandet.

2. Parterna skall fullgöra sina skyldigheter i enlighet med punkt 1 i överensstämmelse med de fördrag eller andra överenskommelser om internationell rättslig hjälp som kan finnas mellan dem. Saknas sådana fördrag eller överenskommelser, skall parterna bistå varandra i enlighet med sin nationella lagstiftning.

3. Parterna skall samarbeta med varandra i största möjliga utsträckning i enlighet med den anmodade partens ifrågakommande lagar, fördrag, avtal och överenskommelser med avseende på brottsutredningar och rättsliga åtgärder i fråga om brott för vilka juridiska personer kan ställas till ansvar med stöd av artikel 10 i denna konvention hos den begärande parten.

4. Varje part får överväga att inrätta ytterligare mekanismer för hur den med andra parter skall meddela sådan information eller bevisning som behövs för att fastställa straffrättsligt, civilrättsligt eller administrativt ansvar enligt artikel 10.

Artikel 18

Utlämning eller åtal

1. Den part inom vars territorium den misstänkte befinner skall, när den har domsrätt i enlighet med artikel 14, om den inte utlämnar vederbörande, undantagslöst och oberoende av om brottet har begåtts inom dess territorium, vara skyldig att utan omtiverat dröjsmål genom förfaranden i enlighet med den partens lagstiftning överlämna ärendet till sina behöriga myndigheter för beslut i åtalsfrågan. Dessa myndigheter skall fatta beslut enligt samma regler som gäller i fråga om varje annat brott av allvarlig karaktär enligt lagstiftningen hos den parten.

2. Om en part enligt sin nationella lagstiftning har rätt att utlämna eller på annat sätt överföra en av sina medborgare endast på villkor att vederbörande återlämnas till den parten för att avtjäna det straff som ådömts till följd av den rättegång eller det förfarande för vilket utlämnandet eller överförandet begärdes, och

denna part och den part som begär utlämningen är överens om detta alternativ och de andra villkor som de anser lämpliga, skall en sådan villkorlig utlämning eller ett sådant överförande vara tillräckligt för att upphäva den skyldighet som anges i punkt 1.

Artikel 19

Utlämning

1. De brott som anges i artiklarna 5–7 och 9 i denna konvention skall anses tillhöra de utlämningsbara brotten i varje utlämningsavtal som redan föreligger mellan några av parterna före

denna konventions ikraftträdande. Parterna förbinder sig att ta med sådana brott som utlämningsbara brott i varje utlämningsavtal som senare träffas mellan dem.

2. När en part som gör utlämning beroende av att det finns ett avtal, mottar en framställning om utlämning från en annan part med vilken den saknar utlämningsavtal, får den anmodade parten, efter eget bedömande, betrakta denna konvention som rättslig grund för utlämning med avseende på de brott som anges i artiklarna 5–7 och 9 i denna konvention. För utlämning skall gälla de övriga villkor som föreskrivs i den anmodade partens lagstiftning.

3. Parter som inte gör utlämning beroende av att det finns ett avtal, skall sinsemellan betrakta de brott som anges i artiklarna 5–7 och 9 i denna konvention som utlämningsbara brott i enlighet med de villkor som uppställs i den anmodade partens lagstiftning.

4. Om så är nödvändigt skall för utlämning mellan parterna de brott som anges i artiklarna 5–7 och 9 i denna konvention, behandlas som om de begåtts inte endast på gärningsorten utan även inom territoriet för de parter som har fastställt att de har domsrätt i enlighet med artikel 14.

5. Bestämmelser i alla fördrag och avtal om utlämning som slutits mellan parterna med avseende på de brott som avses i artiklarna 5–7 och 9 i denna konvention skall anses vara ändrade mellan parterna i den utsträckning som de är oförenliga med denna konvention.

Artikel 20

Upphävande av undantaget för politiska brott

1. Inget av de brott som anges i artiklarna 5–7 och 9 i denna konvention skall med avseende på utlämning eller internationell rättslig hjälp betraktas som ett politiskt brott, som ett brott förknippat med ett politiskt brott eller som ett brott som inspirerats av politiska motiv. Följaktligen får en framställning om utlämning eller en ansökan om internationell rättslig hjälp som grundar sig på ett sådant brott inte avslås endast av det skälet att framställningen avser ett politiskt brott eller ett brott förknippat med ett politiskt brott eller ett brott som inspirerats av politiska motiv.

2. Utan att det inverkar på tillämpningen av artiklarna 19–23 i Wienkonventionen om traktaträtten av den 23 maj 1969 på artiklarna i denna konvention, får varje stat eller Europeiska gemenskapen, när den undertecknar konventionen eller deponerar sitt ratifikations-, godtagande-, godkännande- eller anslutningsinstrument till konventionen, förklara att den förbehåller sig rätten att inte tillämpa punkt 1 i denna artikel i vad avser utlämning för ett brott som anges i denna konvention. Parten förbinder sig att endast tillämpa denna reservation från fall till fall genom ett motiverat beslut.

3. Varje part får helt eller delvis återta en reservation som den gjort i enlighet med punkt 2 genom en förklaring ställd till Europarådets generalsekreterare. Återtagandet börjar gälla den dag då förklaringen mottogs av generalsekreteraren.

4. Part som har gjort reservation i enlighet med punkt 2 i denna artikel får inte kräva tillämpning av punkt 1 i denna artikel från en annan part; parten får emellertid, om reservation inte är fullständig eller är villkorad, kräva tillämpning av denna artikel i samma mån som parten själv godtagit den.

5. En reservation skall gälla för en tid av tre år från dagen för denna konventions ikraftträdande för parten i fråga. Sådana reservationer kan emellertid förnyas för samma tid.

6. Tolv månader före utgången av en reservations giltighetstid skall Europarådets generalsekreterare underrätta den berörda parten om upphörandet. Senast tre månader före upphörandet skall parten meddela generalsekreteraren att den vidmakthåller, ändrar eller återtar sin reservation. I de fall en part meddelar Europarådets generalsekreterare att den vidmakthåller sin reservation, skall parten lämna en förklaring som motiverar varför reservationen skall bestå. Om inget meddelande har lämnats av den berörda parten, skall Europarådets generalsekreterare meddela parten att dess reservation anses ha förlängts automatiskt på sex månader. Om den berörda parten inte meddelar sin avsikt att vidmakthålla eller ändra sin reservation före denna tids utgång, skall reservationen upphöra att gälla.

7. Om en part, med tillämpning av denna reservation, inte utlämnar en person, skall den, efter att ha mottagit en begäran om utlämning från en annan part, undantagslöst och utan omotiverat dröjsmål överlämna ärendet till sina behöriga myndigheter för beslut i åtalsfrågan om inte den begärande och den anmodade parten kommer överens om något annat. De behöriga myndigheterna hos den anmodade parten skall fatta beslutet i åtalsfrågan enligt samma regler som gäller i fråga om varje annat brott av allvarlig natur enligt den partens lagstiftning. Den anmodade parten skall, utan omotiverat dröjsmål, meddela den slutliga utgången av förfarandet till den begärande parten och till Europarådets generalsekreterare, som skall vidarebefordra det till det samråd mellan parterna som avses i artikel 30.

8. Ett beslut att avslå en utlämningsframställan på grund av denna reservation skall skyndsamt framföras till den begärande parten. Om något rättsligt avgörande i saken inte har meddelats inom rimlig tid hos den anmodade staten i enlighet med punkt 7, får den begärande staten underrätta Europarådets generalsekretär om detta. Generalsekretären skall hänskjuta saken till det samråd mellan parterna som avses i artikel 30. Partssamrådet skall behandla frågan och avge ett yttrande om avslagets förenlighet med konventionen och underställa ministerkommittén det i syfte att en förklaring skall avges. När ministerkommittén utför sina uppgifter enligt denna punkt, skall dess sammansättning vara begränsad till statsparterna.

Artikel 21

Vägransgrunder

1. Ingen bestämmelse i denna konvention skall tolkas så att utlämningsskyldighet eller skyldighet att lämna internationell rättslig hjälp uppkommer om den anmodade staten har grundad anledning att anta att en framställning om utlämning för brott som anges i artiklarna 5–7 och 9 eller en ansökan om internationell rättslig hjälp avseende sådana brott har gjorts i syfte att åtala eller straffa en person i anledning av dennas ras, trosbekännelse, nationalitet, etniska ursprung eller politiska uppfattning eller att bifall till framställningen skulle vara till men för den personens ställning av något av dessa skäl.
2. Ingenting i denna konvention skall tolkas så att skyldighet att utlämna uppkommer om den person som utlämningsframställningen avser löper risk att utsättas för tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning.
3. Ingenting i denna konvention skall tolkas så att skyldighet att utlämna uppkommer om den person som utlämningsframställningen avser löper risk att utsättas för dödsstraff eller, i det fall lagen i den anmodade staten inte medger livstidsstraff, till livs-

tidsstraff utan möjlighet till villkorlig frigivning, såvida inte den anmodade staten enligt gällande utlämningsavtal har skyldighet att utlämna, ifall den begärande staten avger en sådan försäkran, som den anmodade staten anser vara tillräcklig, om att dödsstraff inte skall utdömas eller, när sådant straff utdöms, att straffet inte skall verkställas, eller att den berörda personen inte skall dömas till livstidsstraff utan möjlighet till villkorlig frigivning.

Artikel 22

Informationsutbyte på eget initiativ

1. Om det inte är till skada för egna brottsutredningar och rättsliga förfaranden får en parts behöriga myndigheter, utan att först ha mottagit en framställning därom, till en annan parts behöriga myndigheter överlämna information som erhållits inom ramen för dess egna utredningar, när den anser att lämnandet av sådan information skulle hjälpa den mottagande parten att inleda eller utföra utredningar och rättsliga förfaranden, eller som skulle kunna föranleda en framställan av den mottagande parten med stöd av denna konvention.
2. Den part som tillhandahåller informationen får, i enlighet med sin nationella lagstiftning, ställa villkor för den mottagande partens användning av informationen.
3. Den mottagande parten skall vara bunden av dessa villkor.
4. Varje part får emellertid, vid vilken tidpunkt som helst, genom en förklaring ställd till Europarådets generalsekreterare förklara att den förebehåller sig rätten att inte vara bunden av de villkor som ställts av den part som lämnat information i enlighet med punkt 2 ovan, såvida den inte på förhand får meddelande om naturen av de uppgifter som skall överlämnas och medger dess översändande.

Artikel 23

Undertecknande och ikraftträdande

1. Denna konvention skall stå öppen för undertecknande av Europarådets medlemsstater, Europeiska gemenskapen och de icke-medlemsstater som har deltagit i utarbetandet av konventionen.
2. Denna konvention skall ratificeras, godtas eller godkännas. Ratifikations-, godtagande- eller godkännandeinstrument deponeras hos Europarådets generalsekreterare.
3. Denna konvention träder i kraft den första dagen i den månad som följer efter utgången av en period om tre månader efter den dag då sex signatärer, varav minst fyra medlemsstater i Europarådet, har uttryckt sitt samtycke till att vara bundna av konventionen i enlighet med bestämmelsen i punkt 2 i denna artikel.
4. För en signatär som senare uttrycker sitt samtycke till att vara bunden av konventionen träder denna i kraft den första dagen i den månad som följer efter utgången av en period om tre månader efter den dag då den har uttryckt sitt samtycke till att vara bunden av konventionen i enlighet med bestämmelsen i punkt 2 ovan.

Artikel 24

Anslutning till konventionen

1. Efter det att denna konvention har trätt i kraft kan Europarådets ministerkommitté efter samråd med parterna till konventionen och med deras enhälliga samtycke inbjuda en stat som inte är medlem av Europarådet och som inte har deltagit i konventionens utarbetande att ansluta sig till konventionen. Beslutet skall fattas med den majoritet som anges i artikel 20 d i Europarådets stadga och i enhällighet av ombuden för de parter som är berättigade att delta i ministerkommittén.

2. För en stat som ansluter sig till konventionen enligt punkt 1 ovan träder den i kraft den första dagen i den månad som följer efter utgången av en period om tre månader efter dagen för deponeringen av anslutningsinstrumentet hos Europarådets generalsekreterare.

Artikel 25

Territoriell tillämpning

1. En stat eller Europeiska gemenskapen kan när den undertecknar konventionen eller deponerar sitt ratifikations-, godtagande-, godkännande- eller anslutningsinstrument ange för vilket eller vilka territorier konventionen skall gälla.

2. En part kan vid en senare tidpunkt genom en förklaring ställd till Europarådets generalsekreterare utsträcka tillämpningen av konventionen till ett annat territorium som anges i förklaringen. I förhållande till ett sådant territorium träder konventionen i kraft den första dagen i den månad som följer efter utgången av en period om tre månader efter den dag då generalsekreteraren mottog förklaringen.

3. En förklaring som avgivits enligt de båda föregående punkterna kan, med avseende på ett territorium som har angivits i förklaringen, återtogs genom ett meddelande ställt till Europarådets generalsekreterare. Återtagandet börjar gälla den första dagen i den månad som följer efter utgången av en period om tre månader efter den dag då generalsekreteraren mottog meddelandet.

Artikel 26

Konventionens verkan

1. Konventionen kompletterar tillämpliga multilaterala eller bilaterala fördrag eller överenskommelser mellan parterna, däribland bestämmelserna i följande instrument från Europarådet:

- Europeisk utlämningskonvention, öppnad för undertecknande i Paris den 13 december 1957 (ETS nr 24);
- Europeisk konvention om inbördes rättshjälp i brottmål, öppnad för undertecknande i Strasbourg den 20 april 1959 (ETS nr 30);
- Europeisk konvention om bekämpande av terrorism, öppnad för undertecknande i Strasbourg den 27 januari 1977 (ETS nr 90);
- Tilläggsprotokoll till europeiska konventionen om inbördes rättshjälp i brottmål, öppnat för undertecknande i Strasbourg den 17 mars 1978 (ETS nr 99);
- Andra tilläggsprotokollet till europeiska konventionen om inbördes rättshjälp i brottmål, öppnat för undertecknande i Strasbourg den 8 november 2001 (ETS nr 182);
- Protokoll om ändring av europeiska konventionen om bekämpande av terrorism, öppnat för undertecknande i Strasbourg den 15 maj 2003 (ETS nr 190)

2. Om två eller flera parter redan har ingått en överenskommelse eller slutit ett fördrag om frågor som behandlas i denna konvention eller på annat sätt reglerat sina inbördes relationer beträffande sådana frågor, eller om de i framtiden gör det, skall de också ha rätt att tillämpa överenskommelsen eller fördraget i fråga eller att reglera sina förhållanden i enlighet därmed. Om några parter emellertid reglerar sina relationer beträffande frågor som behandlas i konventionen på annat sätt än det som regleras häri, skall de göra detta på ett sätt som inte är oförenligt med konventionens syften och principer.

3. Parter som är medlemmar av Europeiska unionen skall i sina inbördes förbindelser tillämpa gemenskapsrätt och Europeiska unionens regelverk i den utsträckning det finns sådana regler och dessa är tillämpliga på den aktuella frågan, utan inverkan på den-

na konventions mål och syfte eller fulla tillämpning på andra parter.

4. Ingenting i denna konvention skall inverka på andra rättigheter, skyldigheter och ansvar för parter och enskilda enligt folkrätten, däribland internationell humanitär rätt.

5. På sådan verksamhet av väpnade styrkor under en väpnad konflikt – med den innebörd som dessa termer har i internationell humanitär rätt – som regleras av sådan rätt är inte denna konvention tillämplig; den verksamhet som utövas av en parts försvarsmakt då denna fullgör sina officiella uppgifter är inte underkastad denna konvention i den mån som verksamheten regleras av andra folkrättsliga regler.

Artikel 27

Ändringar av konventionen

1. Ändringar av denna konvention kan föreslås av varje part, Europarådets ministerkommitté eller partssamrådet.

2. Europarådets generalsekreterare skall delge parterna ändringsförslagen.

3. Ändringsförslag från en part eller från ministerkommittén skall tillställas partssamrådet, som skall avge ett yttrande över den föreslagna ändringen till ministerkommittén.

4. Ministerkommittén skall överväga den föreslagna ändringen och yttrandet från partssamrådet och får anta ändringen.

5. Text till ändringar som har antagits av ministerkommittén i enlighet med punkt 4 skall underställas parterna för antagande.

6. Ändringar som har antagits i enlighet med punkt 4 träder i kraft den trettionde dagen efter det att alla parter har underrättat generalsekreteraren att de antar ändringen.

Artikel 28

Ändring av bilagan

1. Parterna och ministerkommittén får lämna ändringsförslag för att uppdatera förteckningen över fördrag i bilagan. Ändringen får endast avse universella fördrag som slutits inom Förenta nationernas system som särskilt avser internationell terrorism och har trätt i kraft. Europarådets generalsekreterare skall delge parterna förslagen.
2. Ministerkommittén får, efter samråd med de parter som inte är medlemmar i Europarådet, anta en föreslagen ändring med den majoritet som avses i artikel 20 d i Europarådets stadga. Ändringen skall träda i kraft efter utgången av en tid om ett år från den dag ändringsförslaget delgavs parterna. Under denna tid får en part till Europarådets generalsekreterare anmäla invändningar mot att ändringen träder i kraft för parten i fråga.
3. Om en tredjedel av parterna anmäler invändningar till generalsekreteraren mot att ändringen träder i kraft, skall den inte träda i kraft.
4. Om mindre än en tredjedel av parterna anmäler invändningar till generalsekreteraren, skall ändringen träda i kraft för de parter som inte har anmält någon invändning.
5. När en ändring har trätt i kraft enligt punkt 2 och en part har anmält invändning mot den, skall ändringen träda i kraft för den berörda parten den första dagen i den månad som följer efter den dag då parten underrättade Europarådets generalsekreterare om sitt godkännande av ändringen.

Artikel 29

Twistlösning

Om en tvist skulle uppstå mellan parterna om tolkningen eller tillämpningen av denna konvention, skall de söka lösa tvisten

genom förhandling eller andra fredliga medel efter deras eget val, inbegripet hänskjutande av tvisten till en skiljedomstol vars avgöranden skall vara bindande för parterna eller till Internationella domstolen, efter överenskommelse mellan de berörda parterna.

Artikel 30

Samråd mellan parterna

1. Parterna skall regelbundet samråda i syfte att:

a) lägga fram förslag för att underlätta och förbättra konventionens faktiska tillämpning och genomförande, innefattande identifiering av problem liksom verkan av förklaringar som gjorts enligt konventionen;

b) yttra sig över fördragsenligheten av en vägran att utlämna som tillställts dem i enlighet med artikel 20, punkt 8;

c) lägga fram förslag till ändring av denna konvention i enlighet med artikel 27;

d) yttra sig över förslag till ändring av konventionen som tillställts dem i enlighet med artikel 27, punkt 3;

e) uttala sig om varje fråga som rör tillämpningen av denna konvention och underlätta informationsutbyte om betydelsefull rättslig, politisk eller teknisk utveckling.

2. Partsamrådet skall sammankallas av Europarådets generalsekretärer närhelst han finner det nödvändigt och under alla förhållanden då en majoritet av parterna eller ministerkommittén begär dess sammankallande.

3. Parterna skall biträdas av Europarådets sekretariat i att utföra sin funktioner enligt denna artikel.

Artikel 31

Uppsägning

1. En part får när som helst säga upp konventionen genom ett meddelande ställt till Europarådets generalsekreterare.
2. Uppsägningen börjar gälla den första dagen i den månad som följer efter utgången av en period om tre månader efter den dag då generalsekreteraren mottog meddelandet.

Artikel 32

Meddelanden

Europarådets generalsekreterare skall meddela medlemsstaterna, Europeiska gemenskapen, de icke-medlemsstater som har deltagit i utarbetandet av konventionen och de stater som har anslutit sig till den eller inbjudits att ansluta sig till den om

- a) undertecknanden,
- b) deponering av ratifikations-, godtagande-, godkännande- och anslutningsinstrument,
- c) dag för konventionens ikraftträdande enligt artikel 23,
- d) förklaringar enligt artiklarna 1, punkt 2, 22, punkt 4 och 25,
- e) andra handlingar, underrättelser eller meddelanden som rör konventionen.

Till bekräftelse härav har undertecknade, därtill vederbörligen bemyndigade, undertecknat denna konvention.

Upprättad i Warszawa den 16 maj 2005 på engelska och franska, vilka båda texter är lika giltiga, i ett enda exemplar, som skall deponeras i Europarådets arkiv. Europarådets generalsekreterare skall översända bestyrkta kopior till varje medlemsstat i Europarådet, Europeiska gemenskapen, de icke-medlemsstater som har

deltagit i utarbetandet av konventionen och till de stater som har inbjudits att ansluta sig till den.

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;
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.

Bilaga 2 – Rådets rambeslut 2008/919/RIF

Rådets rambeslut 2008/919/RIF av den 28 november 2008 om ändring av rambeslut 2002/475/RIF om be- kämpande av terrorism

EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR ANTAGIT DETTA
RAMBESLUT

med beaktande av fördraget om Europeiska unionen, särskilt ar-
tiklarna 29, 31.1 e och 34.2 b,

med beaktande av kommissionens förslag,

med beaktande av Europaparlamentets yttrande [1], och

av följande skäl:

(1) Terrorism är en av de allvarligaste kränkningarna av de uni-
versella värdena mänsklig värdighet, frihet, jämlikhet och solida-
ritet samt respekt för de mänskliga rättigheterna och de grund-
läggande friheterna, på vilka Europeiska unionen är grundad. Det
är också en av de grävsta formerna av angrepp på demokratin
och rättsstatsprincipen, som är gemensamma för medlemsstater-
na och på vilka Europeiska unionen är grundad.

(2) Rådets rambeslut 2002/475/RIF av den 13 juni 2002 om be-
kämpande av terrorism [2] utgör grunden för Europeiska unio-
nens 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.

(4) Internet utnyttjas för att inspirera och mobilisera lokala terroristnätverk och individer i Europa. Eftersom det utgör en källa till information om terrorismens medel och metoder fungerar det också som en sorts "virtuellt träningsläger". Verksamhet som syftar till att offentligt uppmana till terroristbrott eller till rekrytering och utbildning för terroristsyften har ökat kraftigt till en mycket låg kostnad och risk för de inblandade.

(5) I Haagprogrammet för ett stärkt område med frihet, säkerhet och rättvisa, som antogs av Europeiska rådet den 5 november 2004, framhålls att ett effektivt förebyggande och bekämpande av terrorism med fullständigt beaktande av grundläggande rättigheter kräver att medlemsstaterna inte begränsar sin verksamhet till att upprätthålla sin egen säkerhet, utan även inriktar sig på hela unionens säkerhet.

(6) I rådets och kommissionens handlingsplan för genomförande av Haagprogrammet för ett stärkt område med frihet, säkerhet och rättvisa [3] 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.

(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 counterterrorism 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 terroriststyften, 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 terroriststyften, 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 EU-fördraget 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 terroristsyften : att försöka förmå en annan person att begå något av de brott som anges i artikel 1.1 a–h eller artikel 2.2.

c) utbildning för terroristsyften : att tillhandahålla instruktioner för tillverkning eller användning av sprängämnen, skjutvapen, andra vapen eller skadliga eller farliga ämnen, eller instruktioner om andra speciella metoder eller tekniker, i syfte att begå något av de brott som anges i artikel 1.1 a–h och

med vetenskap om att de kunskaper som tillhandahålls är avsedda för detta ändamål.

2. Varje medlemsstat ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att följande uppsåtliga gärningar ska betraktas som brott med anknytning till terroristverksamhet:

- a) Offentlig uppmaning till terroristbrott.
- b) Rekrytering för terroristsyften.
- c) Utbildning för terroristsyften.
- d) Grov stöld i syfte att begå något av de brott som anges i artikel 1.1.
- e) Utpressning i syfte att begå något av de brott som anges i artikel 1.1.
- f) Upprättande av förfalskade 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, artiklarna 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, artikel 2 eller artikel 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 an-

ges 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 9 december 2010. 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 9 december 2010 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 9 december 2011 bedö-

ma om medlemsstaterna har vidtagit de åtgärder som är nödvändiga för att följa detta rambeslut.

Artikel 4

Ikraftträdande

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

Utfärdat i Bryssel den 28 november 2008.

På rådets vägnar

M. Alliot-Marie

Ordförande

[1] Ännu ej offentliggjort i EUT.

[2] EGT L 164, 22.6.2002, s. 3.

[3] EUT C 198, 12.8.2005, s. 1.

Bilaga 3 – Rådets rambeslut 2002/475/RIF

Rådets rambeslut 2002/475/RIF om bekämpande av terrorism samt rådsuttalande

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 Tammerfors 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 resultattavlan 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 special-

serad 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 författningensliga traditioner som är gemensamma för medlemsstaterna såsom principer i gemenskapsrätten. Unionen iakttar de principer som fastställs i artikel 6.2 i Fördr-

get 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 datasystem, 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 anknnytning till terroristverksamhet

Varje medlemsstat skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att även följande handlingar skall betraktas som brott med anknnytning 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.

c) Upprättande av förfalskade 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 be-

läggas 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
 - 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) fråntagande 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.

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.