

Regeringens proposition

2001/02:135

Sveriges antagande av rambeslut om bekämpande av terrorism

Prop.
2001/02:135

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 14 mars 2002

Göran Persson

Thomas Bodström
(Justitiedepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att riksdagen godkänner det inom Europeiska unionen upprättade utkastet till rambeslut om bekämpande av terrorism. Rambeslutet innehåller bl.a. bestämmelser om vilka gärningar som skall anses utgöra terroristbrott i medlemsstaternas nationella lagstiftning samt vilka straffrättsliga påföljder dessa gärningar skall kunna leda till. I propositionen redovisar regeringen de lagändringar som rambeslutet kräver. Några konkreta förslag till ändrad lagstiftning läggs dock inte fram i propositionen. De av regeringen redovisade lagstiftningsbehoven kommer att behandlas i ett senare sammanhang.

1	Förslag till riksdagsbeslut	3
2	Ärendet och dess beredning	4
3	Europeiska unionens rambeslut för att bekämpa terrorism	5
3.1	Bakgrund	5
3.2	Rambeslutets innehåll	6
4	Tidigare internationella överenskommelser för att bekämpa terrorism.....	12
5	Initiativ till lagstiftning om straffansvar för terrorism i våra nordiska grannländer	15
5.1	Inledning.....	15
5.2	Danmark	15
5.3	Norge	16
6	Antagande av rambeslutet.....	17
7	Nuvarande svenska regler och behov av författningsändringar	18
7.1	Sammanfattande bedömning	18
7.2	De handlingar som skall utgöra terroristbrott	20
7.3	Brott som begås av en terroristgrupp	26
7.4	Påföljder	30
7.5	Behörighet och åtal.....	32
8	Ekonomiska konsekvenser.....	34
Bilaga 1	Utkast till rambeslut.....	35
Bilaga 2	Utkast till uttalanden som skall tas till rådets protokoll när rambeslutet antas.....	43
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 14 mars 2002.....	44

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2001/02:135

Regeringen föreslår att riksdagen godkänner det inom Europeiska unionen upprättade utkastet till rambeslut om bekämpande av terrorism.

2 Ärendet och dess beredning

Europeiska kommissionen presenterade den 19 september 2001 förslag till ett rambeslut för att bekämpa terrorism (EGT C 332 E, 27.11.2001, s. 300). Syftet med förslaget var att, i enlighet med artiklarna 29, 31 e samt 34.2 b i Fördraget om Europeiska Unionen, tillnärma medlemsstaternas lagstiftning när det gäller terroristbrott. En faktapromemoria har upprättats och överlämnats till riksdagen (2001/02:FPM 14).

Rådet för rättsliga och inrikes frågor välkomnade vid sitt extra möte den 20 september 2001 kommissionens initiativ och gav i uppdrag till den samordningskommitté av höga tjänstemän som inrättats i enlighet med artikel 36 i Fördraget om Europeiska unionen (artikel-36 kommittén) att omedelbart sätta i gång med en grundlig genomgång av förslaget, så att rådet vid sitt möte den 6-7 december 2001 skulle kunna nå en viktig politisk överenskommelse om kommissionens förslag. Europeiska rådet samtyckte vid sitt extra möte den 21 september 2001 till att en gemensam definition av terrorism antas och uppmanade rådet att precisera denna överenskommelse senast vid mötet den 6-7 december 2001.

Förslaget till rambeslut behandlades av artikel 36-kommittén vid dess möten den 1-2, 8-9 och 22 oktober samt den 5 november 2001. Coreper behandlade förslaget vid sina möten den 15 oktober samt den 12 och 14 november 2001. Rådet för rättsliga och inrikes frågor träffade därefter den 16 november 2001 en preliminär överenskommelse om definitionen av terroristbrott samt bestämmelsen om behörighet och åtal. Efter denna preliminära överenskommelse behandlades förslaget av Coreper den 21 och 23 november 2001.

Europaparlamentet lämnade sitt yttrande över förslaget den 29 november 2001 (A5-0397/2001 slutlig). Förslaget behandlades därefter av Coreper den 3 och 5 december 2001.

Rådet för rättsliga och inrikes frågor träffade en politisk överenskommelse om innehållet i rambeslutet vid sitt möte den 6-7 december 2001. Vid mötet beslutades även att Europaparlamentet i enlighet med artikel 39.1 i Fördraget om Europeiska unionen skulle omkonsulteras på grundval av den politiskt överenskomna texten. Europaparlamentet godkände den 6 februari 2002 rådets förslag till rambeslut (P5_TAPROV(2002)0043).

Utkastet till rambeslut i senaste svensk version är fogad som *bilaga 1* till denna proposition. Den överenskomna texten har ännu inte varit föremål för slutlig språkgranskning av EU:s s.k. juristlingvister. Det kan därför inte uteslutas att vissa språkliga justeringar kommer att göras i texten. Vidare har vissa tidigare föreslagna bestämmelser strukits och detta har i texten markerats på så sätt att vissa artiklar saknar innehåll. Omnumrering av artiklarna kommer därför troligen att ske då texten erhåller sin slutgiltiga utformning. Därutöver torde, på sedvanligt sätt, en bestämmelse införas om att rambeslutet skall tillämpas på Gibraltar. Några ytterligare ändringar av innehållet i sak kan inte förutses.

Regeringen har under förhandlingsarbetet fortlöpande informerat och samrått med riksdagen. Företrädare för justitiedepartementet har sammanträtt med Justiteutskottet den 15 och 29 november samt med utskottets EU-grupp den 3 och 31 oktober 2001. Justitieministern har redogjort för förhandlingsarbetet och den svenska positionen vid sammanträde i EU-nämnden den 12 oktober samt den 9 och 30 november 2001. Därutöver har företrädare för Justitiedepartementet den 6 december 2001 inför EU-nämnden redogjort för de förhandlingar som samma dag ägt rum i ministerrådet för rättsliga och inrikes frågor.

Avsikten är att rambeslutet skall antas så snart som möjligt under det spanska ordförandeskapet. Med anledning härav samt att medlemsstaterna enligt artikel 11 i rambeslutet senast 31 december 2002 skall ha vidtagit nödvändiga åtgärder för att följa bestämmelserna i rambeslutet, lägger regeringen inte i detta sammanhang fram förslag till lagstiftning om genomförandet av åtagandena. Regeringen avser att under hösten 2002 återkomma med nödvändiga lagstiftningsförslag.

Riksåklagaren, Rikspolisstyrelsen, Justitiekanslern, Försvarsmakten och Statens räddningsverk har under hand beretts tillfälle att lämna synpunkter på ett utkast till proposition. Därutöver har vänsterpartiet till regeringen överlämnat synpunkter på rambeslutet från Frivilligorganisationernas fond för mänskliga rättigheter, Svenska Helsingforskommittén för mänskliga rättigheter, Statstjänstemannaförbundet samt från personer verksamma vid Uppsala, Göteborgs och Stockholms universitet.

3 Europeiska unionens rambeslut för att bekämpa terrorism

3.1 Bakgrund

Enligt artikel 29 i skall unionens mål vara att ge medborgarna en hög säkerhetsnivå inom ett område med frihet, säkerhet och rättvisa genom att bl.a. utforma gemensamma insatser på områdena polissamarbete och straffrättsligt samarbete. Målet skall uppnås genom förebyggande och bekämpande av brottslighet, vare sig denna är organiserad eller ej, särskilt terrorism, människohandel och brott mot barn, olaglig narkotikahandel och olaglig vapenhandel, korruption och bedrägeri. Enligt artikel 31 e Fördraget om Europeiska unionen skall det straffrättsliga samarbetet omfatta gradvisa beslut om åtgärder som fastställer minimiregler avseende brottsrekvisit och påföljder på områdena organiserad brottslighet, terrorism och narkotikahandel. Artikel 34.2 b anger att rådet genom enhälligt beslut på initiativ av en medlemsstat eller kommissionen skall fatta rambeslut om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar.

Rådet beslutade den 3 december 1998 om en handlingsplan för att på bästa sätt genomföra bestämmelserna i Amsterdamfördraget om upprättandet av ett område med frihet, säkerhet och rättvisa (EGT C 19, 23.1.1999, s. 1). I punkten 46 anges bl.a. att EU inom två år efter det att Amsterdamfördraget trätt i kraft bör vidta åtgärder för att, om det anses

nödvändigt, fastställa minimiregler avseende brottsrekvisit och påföljder på området terrorism.

Den 15-16 oktober 1999 höll Europeiska rådet ett särskilt möte i Tammerfors om skapandet av ett område med frihet, säkerhet och rättvisa i EU och enades därvid om ett antal slutsatser om hur detta mål skall uppnås. Europeiska rådet förklarade att man kommer att placera detta mål högst upp på den politiska agendan och bibehålla det där. Rådet angav vidare att man fortlöpande kommer att se över vilka framsteg som görs med att genomföra de nödvändiga åtgärderna och hålla de tidsfrister som anges i Amsterdamfördraget, handlingsplanen av den 3 december 1998 och slutsatserna från Tammerfors. Kommissionen uppmanades att komma med förslag till lämplig resultattavla för detta.

Mot denna bakgrund har kommissionen sedan 2000 arbetat med en resultattavla som innehåller en redogörelse för och uppdatering av de framsteg som görs för att skapa ett område med frihet, säkerhet och rättvisa i EU. Varje halvår uppdaterar kommissionen resultattavlan genom ett meddelande till rådet och Europaparlamentet. I meddelandet för första halvåret 2001, som presenterades den 23 maj 2001, KOM (2001) 278 slutlig, anger kommissionen att man har för avsikt att presentera ett förslag till rambeslut om gemensamma definitioner, åtal och straff för terrorism före utgången av tredje kvartalet 2001. I enlighet härmed presenterade kommissionen den 19 september 2001 ett förslag till rambeslut om bekämpande av terrorism.

3.2 Rambeslutets innehåll

Terroristbrott

Rambeslutet är den första internationella överenskommelse som innehåller en definition av terrorism. *Artikel 1* föreskriver nämligen vilka handlingar som, enligt brottsbeskrivningen i nationell lagstiftning, skall betraktas som terroristbrott. De handlingar som omfattas anges i punkterna a – j. För att dessa handlingar skall kunna betraktas som terroristbrott måste vissa ytterligare rekvisit vara uppfyllda.

För det första måste handlingen ha begåtts uppsåtligen och genom sin art eller sitt sammanhang kunna allvarligt skada ett land eller en internationell organisation. Men det är inte tillräckligt. Det måste dessutom vara styrkt att gärningsmannen begått handlingen i syfte att i) injaga allvarlig fruktan hos en befolkning, ii) otillbörligen tvinga offentliga organ eller en internationell organisation att utföra eller att avstå från att utföra en viss handling, eller iii) allvarligt destabilisera eller förstöra de grundläggande politiska, konstitutionella, ekonomiska eller sociala strukturerna i ett land eller i en internationell organisation.

De handlingar som skall betraktas som terroristbrott om dessa rekvisit är uppfyllda är a) angrepp mot en persons liv som kan leda till döden, b) allvarliga angrepp på en persons fysiska integritet, c) människorov eller tagande av gisslan, d) (denna punkt har utgått), e) 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, f) kapning av luftfartyg och fartyg eller andra kollektiva transportmedel eller godstransportmedel, g) 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, h) utsläpp av farliga ämnen eller orsakande av brand, översvämningar eller explosioner vilka utsätter människoliv för fara, i) att störa eller avbryta försörjningen av vatten, elkraft eller andra grundläggande naturresurser när detta utsätter människoliv för fara, j) hot om att utföra någon av de handlingar som räknas upp ovan.

Vid rådet för rättsliga och inrikes frågor den 6 december 2001, då den politiska överenskommelsen träffades, enades rådet dessutom om att följande uttalande skall tas till rådets protokoll då rambeslutet antas, *se bilaga 2*.

”1. Rådet förklarar att ett brott som avser hot enligt artikel 1 j skall anses vara definierat i enlighet med den nationella lagstiftningen i den berörda medlemsstaten. Om detta brott skulle behöva en ytterligare kvalificering såsom, ett ”trovärdigt” hot, är det i enlighet med rambeslutet tillåtet att genomföra 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 genomföra 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 överträdelse 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 ha denna innebörd och kan inte tolkas så att man hävdar att beteendet hos dem som har handlat 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 föra fram sina åsikter, även om de begår brott när det utövar en sådan rätt.”

3. ”Rådet är överens om att rambeslutet inte ålägger medlemsstaterna en skyldighet att kriminalisera de handlingar som avses i artikel 1 g, om dessa inte utförs i avsikt att begå ett terroristbrott.”

Brott med anknytning till terroristverksamhet

Artikel 1 a innehåller en uppräknning av vissa gärningar som anses vara särskilt frekventa i samband med utförandet av terroristbrott. Artikeln innebär att medlemsstaterna under vissa förutsättningar skall betrakta dessa gärningar som brott med anknytning till terroristverksamhet. De brott som avses i artikeln är a) grov stöld som begås i syfte att utföra någon av de handlingar som räknas upp i artikel 1, b) upprättande av förfälskade administrativa dokument i syfte att utföra någon av de

handlingar som räknas upp i artiklarna 1 a – i och 2.2 b, samt c) utpressning i syfte att begå någon av de handlingar som anges i artikel 1. Prop. 2001/02:135

Grundläggande rättigheter

Artikel 1 b anger uttryckligen att rambeslutet inte skall kunna ha som effekt att skyldigheten att respektera de grundläggande rättigheterna och de grundläggande rättsprinciperna i enlighet med artikel 6 i Fördraget om Europeiska unionen på något sätt ändras.

Artikel 6 i fördraget om Europeiska unionen anger bl.a. att EU skall som allmänna principer för gemenskapsrätten respektera de grundläggande rättigheterna, såsom de garanteras i Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, undertecknad i Rom den 4 november 1950 och såsom de följer av medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner.

I detta sammanhang bör även beaktadesats nr 10 i inledningen av rambeslutet nämnas. Denna lyder: ”Detta rambeslutet 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 författningsenliga traditioner som är gemensamma för medlemsstaterna såsom principer i gemenskapsrätten. Unionen iakttar de principer som fastställs i artikel 6.2 i Fördraget om Europeiska unionen och avspeglas i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, särskilt kapitel VI i denna. Inget i detta rambeslut kan tolkas som om syftet vore att begränsa eller hindra de grundläggande rättigheterna eller friheterna, t.ex. strejkrätt, mötesfrihet, föreningsfrihet eller yttrandefrihet, inbegripet rätten att tillsammans med andra bilda fackföreningar och ansluta sig till sådana fackföreningar för att försvara sina intressen och den därmed sammanhängande rätten att demonstrera.”

Brott som begås av en terroristgrupp

Artikel 2 innebär att varje medlemsstat skall kriminalisera vissa handlingar som begås inom ramen för särskilt planlagd och organiserad terroristbrottslighet. Det som skall bestraffas är att leda eller på visst närmare angivet sätt delta i en terroristgrupps verksamhet.

Punkt 1 föreskriver att med terroristgrupp avses 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.

Enligt *punkt 2* skall varje medlemsstat vidta de åtgärder som krävs för att straffbelägga den som uppsåtligen leder en terroristgrupp eller deltar i en terroristgrupps verksamhet, vari inbegrips att förse gruppen med information eller ge den materiellt stöd eller bidra med alla former av finansiering av dess verksamhet, med vetskap om att deltagandet kommer att bidra till gruppens brottsliga verksamhet.

Artikel 3, punkt 1 anger att anstiftan eller medhjälp till de brott som anges i artikel 1, 1 a eller 2 skall vara straffbart. Enligt *punkt 2* skall försök att begå ett brott som anges i artikel 1 och 1 a, med undantag för innehav enligt artikel 1 g och brott enligt artikel 1 j, vara straffbart.

Påföljder

Artikel 4 föreskriver vilka påföljder som skall kunna dömas ut för de brott som anges i artiklarna 1-3.

Enligt *punkt 1* skall de brott som anges i artiklarna 1-3 vara belagda med effektiva, proportionella och avskräckande straffrättsliga påföljder som kan medföra utlämning.

Punkt 2 innebär att terroristbrott, dvs. de brott som avses i artikel 1 samt medverkan och försök till sådana brott, 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 första stycket, utom då de föreskrivna påföljderna redan är de maximistraff som kan dömas ut enligt nationell lag.

Punkt 3 föreskriver att de brott som anges i artikel 2 skall vara belagda med frihetsstraff med ett visst minsta maximistraff. För de brott som anges i artikel 2.2 a (ledande av terroristgrupp) skall maximistraffet vara minst 15 år. För de brott som anges i artikel 2.2 b (deltagande i terroristgrupp) skall maximistraffet vara minst åtta år. Om brottet enligt artikel 2.2 a endast består i hot om att begå ett terroristbrott enligt artikel 1 j skall maximistraffet vara minst åtta år.

Särskilda omständigheter

Artikel 6 är en fakultativ bestämmelse och innebär att medlemsstaterna kan vidta de åtgärder som är nödvändiga för att de påföljder som anges i artikel 4 under vissa närmare angivna förutsättningar kan lindras. Enligt bestämmelsen kan påföljderna lindras om gärningsmannen tar avstånd från sin terroristverksamhet och 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 1-3.

Ansvar och påföljder för juridiska personer

Artiklarna 7 och 8 innehåller bestämmelser om ansvar och påföljder för juridiska personer. Artiklarna överensstämmer i tillämpliga delar med artiklarna 3 och 4 i rådets akt av den 19 juni 1997, andra protokollet till konventionen om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen (EGT C 221, 19.7.1997, s. 11).

Artikel 7 punkt 1 anger att 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 1-3, om dessa begås till deras förmån av en person som agerar antingen enskilt eller som en del av den juridiska personens organisation och som har en ledande ställning inom denna grundad på a) befogenhet att företräda den juridiska personen, b) befogenhet att fatta beslut på den juridiska personens vägnar, eller c) befogenhet att utöva kontroll inom den juridiska personen.

Artikel 7 punkt 2 föreskriver att förutom de fall som redan 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 ett av de brott som anges i artiklarna 1-3.

Artikel 7 punkt 3 anger att den juridiska personens ansvar enligt punkterna 1 och 2 inte skall utesluta lagföring av de fysiska personer som är gärningsmän, anstiftare eller medhjälpare till sådana brott som anges i artiklarna 1-3.

Artikel 8 föreskriver att varje medlemsstat skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att en juridisk person som förklarats ansvarig i enlighet med artikel 7 skall kunna bli föremål för effektiva, proportionella och avskräckande påföljder. Påföljderna skall innefatta 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, eller e) tillfällig eller permanent stängning av de företag som har utnyttjats för att begå brottet.

Behörighet och åtal

Artikel 9 anger under vilka förutsättningar medlemsstaterna skall ha behörighet (jurisdiktion) att döma över de brott som omfattas av rambeslutet samt hur de skall förfara då flera av dem har behörighet att döma över samma brott.

Enligt *punkt 1* skall varje medlemsstat vidta de åtgärder som är nödvändiga för att fastställa sin behörighet beträffande sådana brott som anges i artiklarna 1-3 i följande fall.

- a) Brottet har begåtts helt eller delvis inom dess territorium. Varje medlemsstat kan utsträcka sin behörighet när brottet har begåtts inom en EU-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 medlemsstatens institutioner eller dess befolkning, eller mot en av Europeiska unionens institutioner eller ett organ som inrättats i enlighet med fördragen om upprättandet av den Europeiska gemenskapen och Fördraget om Europeiska unionen och som har sitt säte i den medlemsstaten.

Punkt 2 reglerar de fall där flera medlemsstater har behörighet att döma över samma brott. När ett brott faller under fler än en medlemsstats

behörighet och vilken som helst av dessa medlemsstater har rätt att lagföra brottet på grund av samma omständigheter, skall de berörda medlemsstaterna samarbeta för att bestämma vilken av dem som skall lagföra gärningsmännen för att, om så är möjligt, centralisera lagföringen till en enda medlemsstat. I detta syfte kan medlemsstaterna anlita alla organ eller mekanismer som inrättats i Europeiska unionen för att underlätta samarbetet mellan de rättsliga myndigheterna och samordningen av deras verksamhet. Vid samrådet om var lagföringen lämpligen bör ske skall medlemsstaterna beakta följande omständigheter i successiv ordning. Den medlemsstat som skall lagföra bör vara den a) inom vars territorium brottet har begåtts, b) i vilken gärningsmannen är medborgare eller är bosatt, c) som offren kommer från, eller d) i vilken gärningsmannen påträffats.

Enligt *punkt 3* skall varje medlemsstat även vidta de åtgärder som är nödvändiga för att fastställa sin behörighet beträffande brott som anges i artiklarna 1-3 i de fall medlemsstaten vägrar att överlämna eller utlämna en person som misstänks för eller som dömts för ett sådant brott till en annan medlemsstat eller till ett tredje land.

Punkt 4 föreskriver att varje medlemsstat skall se till att behörigheten omfattar sådana fall där ett brott som anges i artiklarna 2 och 3 helt eller delvis har begåtts på dess territorium, oavsett var terroristgruppen är baserad och varifrån den utövar sin verksamhet.

Slutligen anges i *punkt 5* att denna artikel inte utesluter utövandet av den straffrättsliga behörighet som fastställs i en medlemsstat enligt dess nationella lagstiftning.

Skydd av och stöd till brottsoffer

Artikel 10 punkt 1 slår fast att de brott som omfattas av rambeslutet skall ligga under allmänt åtal.

Artikel 10 punkt 2 innebär att medlemsstaterna skall vidta alla möjliga åtgärder för att säkerställa att brottsoffret, i enlighet med bestämmelserna i rambeslutet om brottsoffrets ställning i straffrättsliga förfaranden, samt brottsoffrets familj får lämpligt stöd.

Genomförande och rapporter

Artikel 11 anger när rambeslutet skall vara genomfört i nationell rätt och hur detta skall följas upp.

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

Punkt 2 föreskriver att medlemsstaterna inom samma tidsfrist till rådets generalsekretariat och kommissionen skall 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 skall upprättas utifrån 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.

Punkt 3 anger att kommissionens rapport skall ange hur medlemsstaterna i sin straffrätt har införlivat de skyldigheter som anges i artikel 4.2.

Ikraftträdande

Enligt *artikel 12* träder rambeslutet i kraft dagen efter det att det har offentliggjorts i Europeiska gemenskapernas officiella tidning.

4 Tidigare internationella överenskommelser för att bekämpa terrorism

Det internationella straffrättsliga samarbetet mot terrorism har hittills koncentrerats till FN. Avsaknaden av samförstånd om en internationellt accepterad definition av terrorism har gjort att olika idéer som har funnits för att skapa en generell konvention mot all slags terrorism hittills inte visat sig vara en framkomlig väg. Det arbete som ända sedan 1960-talet har bedrivits på området har i stället gått ut på att utarbeta speciella konventioner med krav på kriminalisering av särskilda brottsliga handlingar, allt eftersom terrorismen tagit sig skilda uttryck.

Hittills har tolv internationella konventioner eller tilläggsprotokoll förhandlats fram. Till detta kommer den europeiska konventionen angående motverkande av terrorism, antagen i Strasbourg i januari 1977. Nedan lämnas en kortfattad redogörelse för de mer centrala överenskommelserna på området.

Haagkonventionen

Den 16 december 1970 antogs på en diplomatisk konferens i Haag en konvention för bekämpande av olaga besittningstagande av luftfartyg. 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).

Montrealkonventionen

Den 23 september 1971 antogs på en internationell lufträttskonferens i Montreal en konvention för bekämpande av brott mot den civila luftfartens säkerhet. 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 anledning 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).

Konventionen antogs av FN:s generalförsamling den 14 december 1973. Enligt konventionen förbinder sig de avtalslutande 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).

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).

Konventionen 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 samt att vissa förfaranden med kärnämnen straffbeläggs. 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.

Tilläggsprotokoll till Montrealkonventionen

Protokollet antogs vid lufträttskonferensen i Montreal den 24 februari 1988. Såväl Haag- som Montrealkonventionen tar enbart 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 utarbetades ett tilläggsprotokoll till Montrealkonventionen som tar sikte på bekämpande av våldshandlingar som begås på flygplatser som används för internationell luftfart.

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).

Romkonventionen och Romprotokollet

Vid en internationell konferens i Rom den 1-10 mars 1988 antogs dels en konvention om brott mot den fasta sjöfartens säkerhet (Romkon-

ventionen), dels ett protokoll om brott mot säkerheten för fasta plattformar (Romprotokollet).

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).

Terroristbombningskonventionen

Konventionen antogs av FN:s generalförsamling den 15 december 1997. De tidigare redovisade FN-konventionerna gäller som regel 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 mer generellt tillämpningsområde. I konventionen finns ingen definition av terrorism. I stället anges vilka handlingar som skall utgöra brott i konventionens mening. Det är fråga om 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 skall 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).

Finansieringskonventionen

Konventionen antogs av FN:s generalförsamling den 9 december 1999. Konventionen syftar till att bekämpa finansiering av terrorism. Inte heller denna konvention innehåller någon definition av vad som skall avses med terrorism. I stället anges vilka handlingar som skall utgöra brott enligt konventionens mening. Således föreskrivs i konventionen att det skall vara straffbart att uppsåtligen tillhandahålla eller samla in ekonomiska tillgångar i syfte att dessa skall användas eller med vetskap om att de är avsedda att användas för att begå vissa i konventionen närmare beskrivna gärningar (bl.a. de gärningar som omfattas av de ovan redovisade konventionerna och protokollen).

Konventionen har ännu inte trätt i kraft. Sverige undertecknade konventionen den 15 oktober 2001 (Ju2001/6913/L5). Regeringen beslutade den 12 februari 2002 att till Lagrådet överlämna en remiss innehållande förslag till de lagstiftningsåtgärder som krävs för att Sverige skall kunna tillträda konventionen (Ju2001/8641/L5). Lagrådet har granskat förslaget och regeringen beslutar i dag att till riksdagen överlämna proposition 2001/02:149 Sveriges tillträde till Förenta nationernas internationella konvention om bekämpande av finansiering av terrorism. I propositionen föreslår regeringen att riksdagen skall godkänna finansieringskonventionen samt anta de förslag till lagändringar som krävs för att Sverige skall kunna tillträda konventionen. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2002.

5 Initiativ till lagstiftning om straffansvar för terrorism i våra nordiska grannländer

5.1 Inledning

Bl.a. mot bakgrund av EU:s rambeslut om bekämpande av terrorism har initiativ till ny lagstiftning om särskilt straffansvar för terrorism tagits i Danmark, Norge och Island. Enligt uppgift pågår även motsvarande lagstiftningsarbete i Finland, men något förslag till ny lagstiftning har ännu inte presenterats.

Det danska förslaget syftar bl.a. till att genomföra rambeslutet i dansk rätt.

Det norska förslaget har utformats i nära överensstämmelse med innehållet i rambeslutet. Såsom skäl härför anges bl.a. att terrorismens internationella karaktär gör att norsk lagstiftning så långt som möjligt bör överensstämma med bl.a. lagstiftningen i de övriga nordiska länderna.

I Island har ett lagförslag om terrorism överlämnats till Ahltinget. Förslaget finns endast tillgängligt på det isländska språket. Enligt uppgift är förslaget dock nästan helt likalydande med det danska förslaget.

Nedan följer en kortfattad redogörelse för de initiativ till ny lagstiftning som tagits i Danmark och Norge.

5.2 Danmark

Den danska justitieministern, Lene Espersen, överlämnade den 13 december 2001 till Folketinget lagförslag nr. L 35, (Justitsmin., Lovafd., j.nr. 2001-730-0466). Den 31 januari 2002 ägde en första behandling av förslaget rum i Folketingets kammare. I samband därmed överlämnades förslaget till Retsudvalget för vidare behandling. Enligt uppgift torde Folketinget kunna fatta beslut i ärendet i april eller maj 2002.

Justitieministeriet föreslår, bl.a. för att genomföra rambeslutet i dansk rätt, att det i den danska strafflagen skall införas en särskild straffbestämmelse, § 114, om ansvar för terrorism. Justitieministeriet framhåller att de handlingar som avses i artikel 1 i rambeslutet redan är kriminaliserade enligt dansk rätt, men gör den bedömningen att artikeln måste anses innebära en förpliktelse för medlemsstaterna att särskilt kriminalisera terrorism.

Kriminaliseringen föreslås genomföras på så sätt att den som begår sådana handlingar som i den danska strafflagen omfattas av punkterna a – j i artikel 1 i rambeslutet skall dömas för terrorism om uppsåtet med handlingen är att a) allvarligt skrämja en befolkning, eller b) otillbörligen tvinga danska eller utländska offentliga organ eller en internationell organisation att utföra eller avstå från att utföra en viss handling, eller c) att destabilisera eller förstöra ett lands eller en internationell organisations grundläggande politiska, konstitutionella, ekonomiska eller sociala strukturer, om handlingen genom sin art eller det sammanhang i vilket den utförs, allvarligt kan skada ett land eller en internationell organisation.

De brott i den danska strafflagen som omfattas är bl.a. dråp (§ 237), grov misshandel (§ 245 eller 246), frihetsberövande (§ 261), störning av

trafiksäkerheten (§ 184), kapning av transportmedel (§ 183 a), grova vapenbrott (192 a §), mordbrand (§ 180), sprängning, spridning av skadevällande gaser, översvämning, skeppsbrott, järnvägs- eller annan trafikolycka (§ 183), hälsofarlig förorening av vattenförsörjningen (§ 186) och hälsofarlig förorening av föremål avsedda för allmän spridning (§ 187).

Straffet för den nya gärningsformen terrorism föreslås bli fängelse, varvid det högsta straffet skall vara fängelse på livstid.

Förslaget till ny lagstiftning innehåller även vissa ändringar av redan gällande straffbestämmelser. Bl.a. anger Justitieministeriet att artikel 1 f i rambeslutet, dvs. kapning av luftfartyg och fartyg eller andra kollektiva transportmedel eller godstransportmedel, motsvaras av ett flertal bestämmelser i den danska strafflagen. Det anges att rambeslutets bestämmelse i denna del kan genomföras antingen genom en hänvisning till samtliga dessa bestämmelser eller genom en ändring av strafflagens § 183 a om kapning av luftfartyg eller fartyg. Justitieministeriet anser att övervägande skäl talar för att begränsa tillämpningsområdet av den nya straffbestämmelsen till vad som är direkt nödvändigt för att uppfylla rambeslutets krav. Mot denna bakgrund föreslås att § 183 a utvidgas till att omfatta kapning av andra kollektiva transportmedel eller gods-transportmedel. Vidare anser Justitieministeriet att vissa ändringar måste göras i vapenlagen för att dansk lagstiftning fullt ut skall anses uppfylla rambeslutets krav. Bl.a. föreslås att forskning och utveckling av kemiska och biologiska vapen uttryckligen skall omfattas av ansvar för särskilt grova vapenbrott.

5.3 Norge

Det norska Justitie- och Polisdepartementet remitterade den 21 december 2001 en promemoria som bl.a. innehåller förslag om att i strafflagen införa en särskild straffbestämmelse, § 147 a, om ansvar för terrorism (ärendenr. 01/08846). Remisstiden gick ut den 15 februari 2002 och förslaget är nu föremål för beredning. Enligt uppgift torde ett lagförslag kunna föreläggas Stortinget senare i vår. Det förslag som remitterades är utformat i nära överensstämmelse med det danska lagförslaget och utkastet till rambeslut.

Departementet anger att de handlingar som enligt lagförslaget är att beteckna som terrorism redan är straffbelagda enligt norsk rätt, men att övervägande skäl ändock talar för att införa en särskild straffbestämmelse om ansvar för terrorism. Huvudsyftet med förslaget är, enligt departementet, att i lag klart markera att de handlingar som omfattas är att anse som allvarliga angrepp på samhället och att de skall straffas strängt.

Enligt förslaget skall den straffas för terrorism som begår eller hotar med att begå vissa särskilt angivna handlingar i den norska strafflagen, om syftet är att a) allvarligt skada de politiska, konstitutionella, ekonomiska eller sociala strukturerna i ett land eller de grundläggande strukturerna i en internationell organisation, eller b) injaga allvarlig fruktan hos en befolkning, eller c) otillbörligen tvinga offentliga myndigheter eller en internationell organisation till att vidta, tåla eller

underlåta något av stor betydelse för landet eller organisationen eller för ett annat land eller en internationell organisation.

De brott i den norska strafflagen som omfattas är bl.a. dråp (§ 233), grov misshandel (§ 231), frihetsberövande (§§ 223, 224 eller 225), grov skadegörelse (§ 292), mordbrand, ras, översvämning, järnvägsolycka eller luftfartsolycka m.m. (§ 148), kapning av luftfartyg, fartyg eller oljeplattform (§ 151 a), förgiftning av dricksvattnet (§ 152), olovlig befatning med material som innehåller plutonium eller uran (§ 152 a), miljökriminalitet (§ 152 b), förgiftning av föremål som används för allmänt bruk eller omsättning (§ 153), befatning med bakteriologiska eller biologiska substanser (§ 153 a), spridning av smittsam sjukdom (§ 154), befatning med sprängmedel, skjutvapen eller ammunition (§ 161).

Straffet för den nya gärningsformen terrorism föreslås bli fängelse i högst 21 år. Medverkan till terrorism skall bestraffas enligt samma straffskala. Enligt förslaget skall den som planlägger eller förbereder en handling som är att anse som terrorism kunna dömas till fängelse i högst 6 år.

6 Antagande av rambeslutet

Regeringens förslag: Riksdagen godkänner det inom Europeiska unionen upprättade utkastet till rambeslut om bekämpande av terrorism.

Skälen för regeringens förslag: De senare årens utveckling har visat att terrorism, liksom andra typer av grov och organiserad brottslighet, har blivit allt mer gränsöverskridande. Terrorism bedrivs ofta av nätverk på internationell nivå som har förgreningar i flera olika länder. Bl.a. mot denna bakgrund förutskickas behovet och nödvändigheten av ett rambeslut för att bekämpa terrorism redan i själva Fördraget om Europeiska unionen. I artikel 29 anges uttryckligen att unionens mål om ett område med frihet, säkerhet och rättvisa skall uppnås genom förebyggande och bekämpande av brottslighet, varvid åtgärder mot terrorism särskilt pekas ut. Enligt artikel 31 e skall det straffrättsliga samarbetet omfatta gradvisa beslut om åtgärder som fastställer minimiregler avseende brottsrekvisit och påföljder på området terrorism. Av artikel 34.2 b framgår att denna tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning skall ske genom rambeslut.

Nödvändigheten av att effektivisera kampen mot terrorism underströks också av terrordåden i USA den 11 september 2001 då fyra flygplan kapades och störtades mot World Trade Centers två skyskrapor i New York, mot försvarshögkvarteret i Pentagon i Washington DC samt i Pennsylvania. I och med dessa terrordåd har bilden av vad vissa internationella terroristgrupper är beredda till förändrats radikalt. Hotbilder och analyser på området har således påtagligt förändrats. Terrorism av det slag vi nu sett utgör otvivelaktigt ett av de mest allvarliga hoten mot vår inre och yttre säkerhet och mot freden och säkerheten i vår omvärld. Terrordåden i USA har därför medfört bred

uppslutning i de internationella ansträngningarna för terroristbekämpning. I det arbetet är det naturligt att man inom EU säkerställer att medlemsstaternas lagstiftning är så utformad att den inte lämnar utrymme för att begå terroristbrott. Det finns därför ett mervärde i att på EU-nivå utforma gemensamma definitioner av vilka handlingar som skall anses utgöra terroristbrott och vilka påföljder dessa skall kunna leda till. På så sätt skapas ett gemensamt rättsområde som underlättar det rättsliga och polisiära samarbetet för att förebygga och bekämpa terroristbrottslighet.

Regeringen anser av dessa skäl att Sverige bör verka för att rambeslutet antas. Som närmare redogörs för i avsnitt 7 innehåller rambeslutet bestämmelser som föranleder ändring av svensk lag. Bl.a. torde rambeslutet ställa krav på att det i svensk lagstiftning införs en särskild straffbestämmelse om ansvar för terroristbrott.

Eftersom rambeslut enligt artikel 34.2 b i Fördraget om Europeiska unionen är bindande för medlemsstaterna och då det nu aktuella rambeslutet innehåller bestämmelser som föranleder ändring av lag, krävs riksdagens godkännande innan Sverige röstar för ett antagande av rambeslutet i ministerrådet.

7 Nuvarande svenska regler och behov av författningsändringar

7.1 Sammanfattande bedömning

Regeringens bedömning: Svensk rätt torde i de flesta avseenden uppfylla de krav rambeslutet ställer upp. I vissa delar krävs dock ny lagstiftning.

Skälen för regeringens bedömning: Till skillnad från tidigare straffrättsliga internationella överenskommelser för att bekämpa terrorism innehåller rambeslutet en definition av under vilka förutsättningar de handlingar som skall vara straffbara också skall betraktas som *terroristbrott* (artikel 1). Som angetts i avsnitt 4 har avsaknaden av samförstånd om en internationellt accepterad definition av terrorism gjort att inte någon av de olika idéer som funnits för att skapa en generell konvention mot all slags terrorism ännu kunnat förverkligas. Rambeslutet är således den första internationella överenskommelse som innehåller en definition av terrorism.

Samtliga de handlingar som enligt artikel 1 skall vara straffbara torde i och för sig vara kriminaliserade enligt svensk rätt. Rambeslutets krav på att dessa handlingar, om de kvalificerande rekvisiten i artikel 1 är uppfyllda, skall betraktas som terroristbrott, torde dock innebära att den svenska lagstiftningen behöver ändras. Detta synes lämpligen kunna ske på så sätt att det införs en särskild straffbestämmelse om ansvar för terroristbrott. I avsnitt 7.2 redogörs närmare för vilka lagstiftningsåtgärder som regeringen bedömer vara nödvändiga när det gäller de handlingar som skall betraktas som terroristbrott.

De handlingar som skall betraktas som *brott med anknytning till terroristverksamhet* (artikel 1 a) är redan straffbelagda enligt svensk rätt och kräver inte några lagstiftningsåtgärder. De handlingar som skall vara straffbelagda motsvaras i svensk lagstiftning av framför allt grov stöld, 8 kap. 4 § brottsbalken, urkundsförfalskning, 14 kap. 1 § brottsbalken samt utpressning, 9 kap. 4 § brottsbalken.

Rambeslutets bestämmelser om *brott som begås av en terroristgrupp* (artikel 2) torde i de flesta fall redan i dag vara straffbara enligt svensk rätt. För det fall terroristbrottet fullbordas bör den som leder eller deltar i en grupp som utför ett sådant brott, allt efter omständigheterna, kunna dömas som gärningsman eller för annan medverkan till brottet. När det gäller brott som planeras bör ansvar i flertalet fall kunna dömas ut enligt bestämmelserna om förberedelse eller stämpling till brott. För att fullt ut uppfylla rambeslutets krav på kriminalisering torde dock vissa lagstiftningsåtgärder vara nödvändiga. I avsnitt 7.3 lämnar regeringen en närmare redogörelse för skälen till denna bedömning.

Till skillnad från tidigare internationella överenskommelser för att bekämpa terrorism innehåller rambeslutet en bestämmelse om tillnärmning av *straffrättsliga påföljder* (artikel 4). Bestämmelsen ställer krav på att påföljderna för handlingar som är att betrakta som terroristbrott skall bestraffas enligt en strängare straffskala än om motsvarande handling inte uppfyller de kvalificerande rekvisit som gör att den skall betraktas som ett terroristbrott. Detta krav gäller dock inte om dessa handlingar, redan utan att de kvalificerande rekvisiten är uppfyllda, kan bestraffas med det högsta straffet enligt nationell rätt, dvs. för svenskt vidkommande fängelse på livstid. Vidare föreskriver rambeslutet att medlemsstaterna skall införa ett minsta maximistraff för sådana terroristbrott som begås i organiserad form. Maximistraffet för den som leder en terroristgrupp skall som huvudregel vara åtminstone 15 år och för den som i övrigt deltar i terroristgruppens brottslighet på sätt som anges i artikel 2, åtta år.

Flertalet av de brott som enligt artikel 1 skall betraktas som terroristbrott är så allvarliga att de enligt svensk rätt kan leda till fängelse på livstid och det finns därför redan i dag möjlighet att döma den som leder eller deltar i utförandet av sådana brott till lagens strängaste straff. Detta gäller dock inte för samtliga de handlingar som omfattas av rambeslutet och i denna del menar regeringen därför att det finns behov av lagstiftning. De lagstiftningsåtgärder som bedöms nödvändiga redovisas i avsnitt 7.4.

Bestämmelsen om att medlemsstaterna kan vidta *åtgärder för att lindra påföljderna* (artikel 6) om gärningsmannen tar avstånd från sin terroristverksamhet och på olika sätt samarbetar med de brottsbekämpande myndigheterna är fakultativ. Några sådana möjligheter till garanterad strafflindring finns inte enligt svensk rätt och regeringen anser inte heller att det finns skäl att införa en sådan bestämmelse avseende de brott som omfattas av rambeslutet. Denna artikel föranleder därför inte några lagstiftningsåtgärder.

Bestämmelserna om *ansvar och påföljder för juridiska personer* (artiklarna 7 och 8) innebär att påföljder i form av bötesstraff eller administrativa avgifter under vissa förutsättningar skall kunna åläggas juridiska personer när brott har begåtts till deras förmån. Något krav på

att införa straffrättsligt ansvar föreligger alltså inte. Reglerna om företagsbot i 36 kap. 7-10 §§ brottsbalken motsvarar de krav som ställs i rambeslutet. Motsvarande bestämmelser om ansvar och påföljder för juridiska personer finns också i redan antagna rambeslut inom ramen för samarbetet i rättsliga och inrikes frågor, 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).

När det gäller bestämmelserna om *behörighet och åtal* (artikel 9) torde reglerna i 2 kap. brottsbalken om tillämpligheten av svensk lag i praktiken täcka de situationer där medlemsstaterna åtar sig att ha behörighet att döma över de brott som omfattas av rambeslutet. Det kan dock finnas skäl att i vissa delar precisera och förtydliga de svenska bestämmelserna om straffrättslig jurisdiktion. Dessutom anser regeringen att, för det fall en särskild ansvarsbestämmelse om terroristbrott införs i svensk lagstiftning, den svenska domsrätten för brott begångna utom riket bör utvidgas till att omfatta denna brottsform, oberoende av innehållet i lagen på gärningsorten (dvs. oavsett om kravet på dubbel straffbarhet är uppfyllt eller inte). I avsnitt 7.5 lämnas en utförlig redogörelse för regeringens bedömning i denna del.

Rambeslutets krav på *skydd av och stöd till brottsoffer* (artikel 10) uppfylls av den svenska lagstiftningen. De brott som det är fråga om ligger under allmänt åtal. Dessutom måste svensk lagstiftning anses uppfylla bestämmelserna i rambeslutet om brottsoffrets ställning i straffrättsliga förfaranden, samt finns det tillräckliga möjligheter att ge brottsoffrets familj det stöd som kan anses lämpligt.

7.2 De handlingar som skall utgöra terroristbrott

Regeringens bedömning: Samtliga de handlingar som anges i artikel 1 är straffbara enligt svensk rätt. För att uppfylla rambeslutets krav på att dessa handlingar, då de kvalificerande rekvisiten i inledningen av artikel 1 är uppfyllda, skall betraktas som terroristbrott, bör det dock i svensk lagstiftning införas en särskild straffbestämmelse om ansvar för terroristbrott.

Skälen för regeringens bedömning: Artikel 1 anger gränserna för vad som enligt rambeslutet skall anses utgöra terroristbrott. Med terroristbrott avses sådana handlingar som anges i artikel 1 punkterna a – j då de kvalificerande objektiva och subjektiva rekvisit som anges i inledningen av artikeln är uppfyllda. Objektivt sett måste handlingen vara sådan att den genom sin art eller sitt sammanhang allvarligt kan skada ett land eller en internationell organisation. I subjektivt hänseende krävs att gärningsmannen har begått handlingen i syfte, dvs. med direkt uppsåt, att injaga allvarlig fruktan hos en befolkning, eller otillbörligen tvinga offentliga organ eller en internationell organisation att utföra eller avstå från att utföra en handling, eller allvarligt destabilisera eller förstöra de

grundläggande politiska, konstitutionella, ekonomiska eller sociala strukturerna i ett land eller i en internationell organisation.

Att handlingen skall vara sådan att den allvarligt kan skada ett land eller en internationell organisation medför att rambeslutet begränsas till att omfatta endast mycket allvarliga brott. Detta rekvisit får anses innebära att det skall vara fråga om brottsliga gärningar som kan orsaka skador av sådan omfattning att det kan leda till allvarliga störningar i ett lands viktigaste samhällsfunktioner eller en internationell organisations mest grundläggande funktioner.

Vad som skall förstås med en internationell organisation är inte definierat i rambeslutet. Med hänsyn till att detta begrepp likställs med ett land, bör det dock ges en relativt snäv tolkning innebärande att det skall vara fråga om internationella organisationer som förtjänar samma skydd som enskilda länder. Enligt regeringens mening bör bestämmelsen därför tolkas så att det skall vara fråga om brott som riktar sig mot främst olika former av mellanstatliga organisationer såsom FN, EU och Europarådet.

Att syftet med brottet skall vara att injaga allvarlig fruktan hos en befolkning innebär att gärningsmannens uppsåt skall vara att framkalla allvarlig fruktan för säkerhet till person eller egendom. Det kan t.ex. vara fallet i fråga om urskillningslösa bombattentat eller andra skadegörande åtgärder som riktar mot allmänna platser, kommunikationsmedel eller anläggningar som förser allmänheten med vatten, ljus, värme eller kraft. Det kan också vara fråga om att sprida gift eller smitta, t.ex. via det allmänna försörjningsnätet för dricksvatten eller ventilationssystem i större lokaler och anläggningar, t.ex. tunnelbanestationer. Med uttrycket "en befolkning" avses inte enbart en stats hela befolkning utan även en mer begränsad krets personer. Det kan vara fråga om personer inom ett begränsat geografiskt område eller personer som kan anses utgöra en befolkningsgrupp oavsett geografisk tillhörighet, t.ex. en etnisk minoritet eller ett visst folkslag.

Att gärningen skall ha begåtts i syfte att tvinga offentliga organ eller en internationell organisation att utföra eller avstå från att utföra en viss handling får anses innebära att det skall vara fråga om en utpressningsliknande situation. Med uttrycket offentliga organ avses sådana myndigheter och andra organ inom en stat som är en del av den offentliga förvaltningen.

Att syftet skall vara att allvarligt destabilisera eller förstöra de grundläggande politiska, konstitutionella, ekonomiska eller sociala strukturerna i ett land eller en internationell organisation ställer krav på att målet med gärningen skall vara att tillfoga skador av sådan omfattning att det uppstår allvarliga störningar i ett lands viktigaste samhällsfunktioner eller en internationell organisations mest grundläggande funktioner.

Därutöver måste artikel 1 läsas tillsammans med artikel 1 b och beaktandesats nr 10 i inledningen av rambeslutet samt dessutom tolkas i ljuset av det rådsuttalande som ministerrådet enats om avseende artikel 1 och som skall tas till rådets protokoll då rambeslutet antas.

Artikel 1 b anger att rambeslutet inte kan påverka skyldigheten att respektera de grundläggande rättigheterna och de grundläggande rättsprinciperna i artikel 6 i Fördraget om Europeiska unionen. Denna

artikel anger bl.a. att EU skall respektera de grundläggande rättigheterna, såsom de garanteras i Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Skrivningar av liknande innehåll finns i beaktandesats nr 10 som dessutom uttryckligen anger att inget i rambeslutet kan tolkas som om syftet är 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.

Det nyss angivna rådsuttalandet klargör att rambeslutet endast omfattar handlingar som av alla medlemsstater betraktas som allvarliga överträdelse av deras straffrätt och som begås av personer vars syften utgör ett hot mot deras demokratiska samhällen som respekterar rättsstaten och den civilisation på vilken dessa samhällen bygger. I rådsuttalandet anges att rambeslutet måste ha denna innebörd och att det inte får tolkas så att man på terroristgrunder anklagar personer som utövar sin grundläggande rätt att föra fram sina åsikter, även om dessa begår brott när de utövar denna rätt.

Artikel 1 b, beaktandesats nr 10 samt rådets uttalande, som samtliga medlemsstater står bakom, understryker således rambeslutets i detta avseende begränsade tillämpningsområde.

Nuvarande svenska bestämmelser

De handlingar som omfattas av artikel 1 avser endast uppsåtliga gärningar och är redan straffbelagda enligt svensk rätt.

Om ett angrepp mot en persons liv (1 a) leder till döden kan ansvar för mord, 3 kap. 1 § brottsbalken, eller dråp, 3 kap. 2 § samma balk, dömas ut. Om den avsedda effekten uteblir kan det i stället bli fråga om att döma för försök till mord eller dråp, eller om uppsåt att döda inte kan styrkas, till grov misshandel enligt 3 kap. 6 § brottsbalken.

Allvarliga angrepp på en persons fysiska integritet (1 b) torde enligt svensk rätt vara att bedöma som grov misshandel.

Människorov eller tagande av gisslan (1 c) är allt efter omständigheterna att bedöma som människorov, 4 kap. 1 § brottsbalken, eller olaga frihetsberövande, 4 kap. 2 § samma balk.

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 (1 e), omfattas framför allt av bestämmelserna om allmänfarliga brott i 13 kap. brottsbalken. Gärningarna kan, allt efter omständigheterna, vara att bedöma som mordbrand (1 §), grov mordbrand (2 §), allmänfarlig ödeläggelse (3 §), sabotage (4 §), grovt sabotage (5 §), sjö- eller luftfartssabotage (5 a §) eller flygplatssabotage (5 b §).

Kapning av luftfartyg och fartyg eller andra kollektiva transportmedel eller godstransportmedel (1 f) kan vara att bedöma enligt flera olika straffbestämmelser. Den som genom olaga tvång bemäktigar sig eller ingriper i manövreringen av ett luftfartyg eller ett fartyg, som används i

civil yrkesmässig sjöfart för befordran av gods eller passagerare, bogsering, bärgning, fiske eller annan fångst döms för kapning enligt 13 kap. 5 a § brottsbalken. Om brottet består i kapning av andra typer av transportmedel är denna bestämmelse inte tillämplig utan är gärningen att bedöma enligt andra lagrum i brottsbalken. Om gärningen innefattar tagande av gisslan kan den vara att bedöma som människorov eller olaga frihetsberövande i förening med grov stöld, 8 kap. 4 § brottsbalken, eller tillgrepp av fortskaffningsmedel, 8 kap. 7 § samma balk. Om kapningen inte innefattar tagande av gisslan, men innebär att transportmedlet avkrävs någon genom våld eller hot om våld, kan gärningen vara att bedöma som rån eller grovt rån, 8 kap. 5 eller 6 § brottsbalken, eller olaga tvång, 4 kap. 4 § samma balk. Om något våld eller hot inte används kan gärningen vara att bedöma som grov stöld eller tillgrepp av fortskaffningsmedel.

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 (1 g), inrymmer handlingar av vitt skilda slag och kan därför vara att bestraffa enligt flera olika bestämmelser. Med hänsyn till de kvalificerande objektiva och subjektiva rekvisit som krävs för att artikel 1 skall vara tillämplig, torde dessa handlingar som regel vara att bestraffa som medverkan till något av de övriga brott som omfattas av artikel 1 eller om sådant brott inte har fullbordats, förberedelse till brott. Dessutom kan, allt efter omständigheterna, ansvar utkrävas enligt bestämmelserna i vapenlagen (1996:67), lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet, lagen (1992:1300) om krigsmaterial, lagen (1998:868) om brandfarliga och explosiva varor, lagen (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd, lagen (1982:821) om transport av farligt gods samt lagen (2000:1225) om straff för smuggling. Vad avser kemiska vapen kan enligt 22 kap. 6 a § brottsbalken dömas för olovlig befattningsmedel med kemiska vapen.

Utsläpp av farliga ämnen eller orsakande av brand, översvämningar eller explosioner, vilka utsätter människoliv för fara (1 h) omfattas av bestämmelserna i 13 kap. brottsbalken. Allt efter omständigheterna är de handlingar som avses i denna punkt att bedöma som mordbrand, grov mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse, sabotage, grovt sabotage eller spridande av gift eller smitta (7 §).

Att störa eller avbryta försörjningen av vatten, elkraft eller andra grundläggande naturresurser, när detta utsätter människoliv för fara (1 i) är att bedöma som sabotage eller grovt sabotage.

Hot om att utföra någon av de handlingar som räknas upp i punkterna a – i (1 j) kan, beroende på omständigheterna, vara att bedöma enligt ett flertal olika straffbestämmelser. Med hänsyn till de kvalificerande rekvisit som måste vara uppfyllda för att gärningen skall kunna anses utgöra ett terroristbrott, torde hotet som regel vara avsett att användas i utpressningssyfte eller som annan typ av tvångsmedel. Om gärningen innebär att någon genom hot om brottslig gärning tvingar annan att göra, tåla eller underlåta något, döms enligt 4 kap. 4 § brottsbalken för olaga tvång. Om det olaga tvånget består i att man bemäktigar sig eller ingriper i manövreringen av ett luftfartyg eller ett fartyg, som används i civil

yrkesmässig sjöfart för befordran av gods eller passagerare, bogsering, bärgning, fiske eller annan fångst, döms för kapning. Detsamma gäller om man genom olaga tvång bemäktigar sig en fast plattform i havet avsedd för verksamhet för utforskning eller utvinning av naturtillgångar eller för något annat ekonomiskt ändamål. Den som genom hot om brottslig gärning framkallar fara för ett luftfartygs, ett fartygs eller en fast plattforms säkerhet kan dömas för sjö- eller luftfartssabotage. Den som genom hot om brottslig gärning stör eller hindrar användningen av egendom som är av avsevärd betydelse för rikets försvar, folkförsörjning, rättsskipning eller förvaltning eller för upprättande av allmän ordning och säkerhet i riket kan dömas för sabotage. Den som använder hot om allvarligt våld mot någon som befinner sig på en flygplats som är öppen för internationell trafik döms, om gärningen är ägnad att framkalla fara för flygplatsens funktion eller säkerheten vid denna, för flygplatssabotage.

Det kan dock förekomma fall där det inte kan visas att hotet används i utpressningssyfte eller som tvångsmedel. Det kan t.ex. vara fråga om fall där gärningsmannens syfte endast är att sprida skräck hos allmänheten. Den som på sådant sätt hotar med brottslig gärning som är ägnad att hos den hotade framkalla allvarlig fruktan för egen eller annans säkerhet till person eller egendom, döms för olaga hot enligt 4 kap. 5 § brottsbalken.

Behovet av ny lagstiftning

Som framgått av redogörelsen ovan torde de handlingar som avses i artikel 1 redan vara straffbelagda enligt svensk rätt. Som angetts i avsnitt 7.1 ställer dock rambeslutet krav på att handlingarna skall betraktas som terroristbrott då de kvalificerande objektiva och subjektiva rekvisiten i inledningen av artikel 1 är uppfyllda. Att det kan styrkas att en handling uppfyller dessa särskilda objektiva och subjektiva rekvisit torde innebära att gärningen, som huvudregel, är att betrakta som allvarligare än motsvarande handling där de särskilda rekvisiten inte är uppfyllda. Att också rambeslutet skall tolkas på detta sätt framgår av artikel 4.2. I den bestämmelsen anges att de brott som avses i artikel 1 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 första stycket, utom då de föreskrivna påföljderna redan är de maximistraff som kan dömas ut enligt nationell lag.

Redan i dag ger den svenska lagstiftningen goda möjligheter att vid straffmätningen beakta sådana omständigheter av objektiv och subjektiv betydelse som avses i rambeslutet. Enligt 29 kap. 1 § andra stycket brottsbalken skall vid bedömningen av straffvärdet särskilt beaktas den skada, kränkning eller fara som gärningen inneburit, vad den tilltalade insett eller borde insett om detta samt de avsikter eller motiv som han haft. Vidare skall enligt 29 kap. 2 § brottsbalken som försvårande omständigheter bl.a. särskilt beaktas om den tilltalade avsett att brottet skulle få betydligt allvarligare följder än det faktiskt fått eller om den tilltalade visat särskild hänsynslöshet.

Artikel 1 i rambeslutet är dock inte utformad som en straffskärpningsregel utan som en brottsbeskrivning. Det innebär t.ex. att om det kan styrkas att ett grovt sabotage genom sin art eller sitt

sammanhang allvarligt kan skada ett land samt att gärningsmannen hade direkt uppsåt att injaga allvarlig fruktan hos en befolkning, så skall gärningen vara att betrakta som ett terroristbrott. Artikel 1 innehåller således en gärningsbeskrivning och det innebär att oavsett vilken påföljdsbestämning som görs i det enskilda fallet, så skall de handlingar som omfattas av artikeln, i den nationella lagstiftningen, anses utgöra terroristbrott.

Det sagda innebär, enligt regeringens mening, att även om de handlingar som avses i artikel 1 redan är straffbelagda enligt svensk rätt och reglerna om straffmätning redan i dag ger goda möjligheter att beakta de särskilda objektiva och subjektiva rekvisit som avses i artikel 1, så uppfyller inte svensk rätt rambeslutets krav på att dessa handlingar skall betraktas som terroristbrott. Regeringen gör därför bedömningen att rambeslutet i denna del kräver ny lagstiftning.

Närmare om hur ny lagstiftning skulle kunna utformas

Syftet med artikel 1 är att inom EU skapa en samsyn och en gemensam minimistandard avseende under vilka omständigheter särskilt allvarliga brott skall vara att bedöma som terroristbrott. På så sätt skapas ett gemensamt rättsområde inom EU vilket underlättar det internationella polisiära och rättsliga samarbetet för att förebygga och bekämpa terroristbrottslighet. Enligt regeringens mening talar mycket för att detta bäst uppnås genom att, såsom föreslås i Danmark samt även i Norge och Island, det i den nationella lagstiftningen införs en särskild straffbestämmelse som anger under vilka förutsättningar de gärningar i den nationella lagstiftningen som motsvarar de handlingar som avses i punkterna a – j i artikel 1 i rambeslutet, skall anses vara terroristbrott.

Enligt regeringens bedömning finns således starka skäl som talar för att en särskild bestämmelse om ansvar för terroristbrott, liknande den som föreslås av den danska regeringen, bör införas i svensk lagstiftning. En sådan straffbestämmelse skulle kunna utformas så att den som begår sådana handlingar som i svensk strafflagstiftning omfattas av punkterna a – j i artikel 1 i rambeslutet, skall straffas för terroristbrott om gärningsmannens handlande uppfyller de kvalificerande objektiva och subjektiva rekvisit som anges i inledningen av artikel 1.

När det gäller de handlingar som avses i punkterna a – j i artikel 1 har regeringen utförligt redovisat vilka svenska straffbestämmelser som kan vara tillämpliga. Regeringen menar dock att det krävs ytterligare analys av hur de svenska straffbestämmelserna förhåller sig till dessa handlingar innan ett färdigt förslag kan läggas fram för riksdagen. Regeringen anser att en särskild straffbestämmelse om terroristbrott kräver noggrant övervägande. Det kan t.ex. inte uteslutas att det, såsom bedömts nödvändigt av den danska regeringen, krävs vissa ändringar av redan existerande straffbestämmelser.

7.3 Brott som begås av en terroristgrupp

Regeringens bedömning: De handlingar som enligt artikel 2 skall vara straffbara torde i svensk rätt täckas av ansvar för medverkan, försök, förberedelse och stämpling till brott. Försök, förberedelse och stämpling är dock inte kriminaliserat för samtliga de gärningar som omfattas av rambeslutet. I vissa delar krävs därför ny lagstiftning. I föregående avsnitt har den bedömningen gjorts att det finns starka skäl som talar för att rambeslutets krav på att de handlingar som omfattas av artikel 1 skall anses utgöra terroristbrott, bör uppfyllas genom införandet av en särskild straffbestämmelse om ansvar för terroristbrott. Behovet av utvidgad kriminalisering avseende sådana gärningar som begås av en terroristgrupp skulle därvid kunna genomföras på så sätt att försök, förberedelse och stämpling till samt underlåtenhet att avslöja terroristbrott görs straffbart.

Skälen för regeringens bedömning

Innebörden av uttrycket "brott som begås av en terroristgrupp"

Artikel 2 innebär att vissa handlingar som begås inom ramen för särskilt planlagd och organiserad terroristbrottslighet skall vara kriminaliserade i samtliga medlemsstater. Det som skall bestraffas är att leda eller på visst sätt delta i en terroristgrupps verksamhet.

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

Definitionen innebär således att gruppen skall bestå av åtminstone tre personer och att dessa personer skall handla i samförstånd för att begå sådana brott som avses i artikel 1. Att personerna skall handla i samförstånd för att begå terroristbrott torde innebära ett krav på att det kan visas att de gemensamt har planerat att utföra terroristbrott. Vidare krävs att gruppen har viss varaktighet i tiden och att den har ett visst mått av organisation. Artikel 2 är därför inte tillämplig på en grupp bestående av tre eller fler personer som av stundens ingivelse och utan närmare planering bestämmer sig för att utföra ett terroristbrott. Om så är fallet är endast bestämmelserna i artikel 1 och artikel 3 tillämpliga.

Om förutsättningarna i artikel 2 är uppfyllda skall det vara straffbart att leda en sådan grupp. Dessutom skall det vara straffbart att delta i gruppens verksamhet, vari inbegrips att förse den med information, materiellt stöd eller alla former av finansiering, om den som deltar i gruppens verksamhet har vetskap om att detta deltagande bidrar till gruppens brottsliga verksamhet, dvs. att begå terroristbrott. Att vara medlem i en viss organisation eller allmänt sympatisera med de mål en organisation har faller alltså utanför det straffbara området. Det är

således endast aktiva handlingar som kan visas bidra till gruppens terroristbrottslighet som är straffbara. Och för straffbarhet förutsätts dessutom att den som deltar har vetskap om att just detta deltagande kommer att bidra till gruppens terroristbrottslighet.

Som framgått av redogörelsen för artikel 1 torde samtliga de handlingar som avses i den bestämmelsen vara straffbara enligt svensk rätt. För det fall terroristgruppens verksamhet fortlöpt så långt att ett terroristbrott har fullbordats, torde därför den som leder denna terroristgrupp eller deltar i dess verksamhet på sätt som anges i artikel 2 kunna straffas med stöd av bestämmelserna om medverkan till brott.

Medverkan till brott

Enligt den allmänna medverkansbestämmelsen i 23 kap. 4 § brottsbalken gäller ansvar som är föreskrivet för viss gärning inte endast den som har utfört gärningen utan även den som har främjat den med "råd eller dåd". Regeln gäller vid alla brottsbalksbrott samt de brott i specialstraffrätten för vilka fängelse är föreskrivet eller särskild föreskrift finns att medverkan skall bestraffas. Med uttrycket råd eller dåd avses att främjandet skall ha skett med psykiska eller fysiska medel. Enligt normalt språkbruk främjas en gärning när någon har gjort något som underlättar eller i vart fall är ägnat att underlätta gärningens utförande. I brottsbalken har dock uttrycket givits en vidare betydelse och kan även innefatta en medverkan som inte varit någon förutsättning för brottet. Att ett främjande av en gärning är straffbart såsom medverkan, även om det inte är en betingelse för att gärningen skall komma till stånd, medför att medverkansansvar kan drabba även den som endast obetydligt bidragit till gärningen.

I paragrafens andra stycke föreskrivs att den som inte är att anse som gärningsman skall dömas för anstiftan till brottet, om han har förmått annan till utförandet, och annars för medhjälp till detta. Av detta följer att medverkan kan ha tre former enligt svensk rätt, gärningsmannaskap, anstiftan och medhjälp. Mellan dessa olika former gäller en prioritetsordning. Gärningsmannaskap har företräde framför de båda andra medverkanformerna och anstiftan ses som allvarligare än medhjälp.

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

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

För det fall händelseförloppet inte fortlöpt så långt att ett terroristbrott har fullbordats torde straffansvar i de flesta fall kunna dömas ut med stöd av bestämmelserna om försök, förberedelse eller stämpling till brott. Det bör därvid påpekas att medverkan även är straffbart i förhållande till dessa brottsformer. Medverkan till försök, förberedelse och stämpling till brott är således straffbart enligt svensk rätt. Också medverkan till

medverkan är straffbart, t.ex. anstiftan till medhjälp till ett brott. I vissa fall kan dessutom ansvar dömas ut för underlåtenhet att avslöja brott enligt 23 kap. 6 § brottsbalken.

Försök, förberedelse och stämpling till samt underlåtenhet att avslöja brott

Ansvar för förberedelse kan enligt 23 kap. 2 § första stycket brottsbalken dömas ut då brottets utförande inte ens har påbörjats men gärningsmannen tagit befattning med hjälpmedel eller pengar eller annat för att utföra eller främja brott. Uppsåtet behöver inte avse en viss bestämd gärning utan det räcker att uppsåtet avser att brott av visst slag förr eller senare kommer till stånd. Stämpling till brott föreligger enligt 23 kap. 2 § andra stycket brottsbalken då någon i samråd med annan beslutat gärningen, sökt anstifta annan eller åtagit sig att utföra den. Liksom vad gäller ansvar för förberedelse behöver uppsåtet inte avse en viss bestämd gärning utan det räcker att uppsåtet avser att brott av visst slag förr eller senare kommer till stånd. Enligt 23 kap. 6 § brottsbalken skall dessutom under vissa förutsättningar den som underlåter att i tid anmäla eller avslöja brott som är å färde dömas för underlåtenhet att avslöja brott.

Sammanfattningsvis torde det således förhålla sig så att svensk rätt med en tillämpning av bestämmelserna om medverkan, försök, förberedelse och stämpling till samt underlåtenhet att avslöja brott i flera fall straffbelägger handlingar på ett tidigare stadium än vad rambeslutet kräver.

Försök, förberedelse och stämpling till samt underlåtenhet att avslöja brott är dock straffbart endast avseende de brott vid vilket detta särskilt angivits. I stort sett samtliga de brott som avses i artikel 1 i rambeslutet är enligt svensk rätt kriminaliserade på försöks-, förberedelse- samt stämplingsstadiet. Dessutom är även underlåtenhet att avslöja sådana brott straffbart i flertalet fall. Detta gäller för mord, dråp och grov misshandel (1 a och b), människorov och olaga frihetsberövande (1 c), mordbrand, grov mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse, sabotage, grovt sabotage, sjö- eller luftfartssabotage, flygplatssabotage, spridande av gift eller smitta (1 e, h och i) samt kapning och rån (1 f). Vad gäller de ytterligare gärningar som torde omfattas av punkten 1 f, grovt olaga tvång samt grov stöld och tillgrepp av fortskaffningsmedel, är de kriminaliserade på försöks- och förberedelsestadiet.

Såvitt avser de handlingar som anges i artikel 2 och som inte fortlöpt så långt att ett terroristbrott har fullbordats men som syftar till att genomföra något av de terroristbrott som anges i artikel 1 punkterna a, b, c, e, f, h och i, torde således svensk rätt redan i dag uppfylla de krav som ställs.

Vad gäller artikel 1 punkt g föreskriver den bestämmelsen att 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, skall vara straffbart om de kvalificerande rekvisiten i första stycket av artikeln är uppfyllda. Försök, förberedelse och stämpling är inte kriminaliserat avseende samtliga de handlingar som anges i denna punkt. Det måste dock understrykas att enbart tillverkning,

innehav, förvärv, transport eller tillhandahållande av olika former av vapen, samt när det gäller kemiska vapen, forskning och utveckling, *inte* omfattas av rambeslutet. För att handlingen skall omfattas av rambeslutet krävs att den kan allvarligt skada ett land eller en internationell organisation samt att gärningsmannen begår handlingen för 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. I praktiken torde det därför krävas att det kan styrkas att de handlingar som omfattas av denna punkt, för att vara av sådan karaktär att de kan anses uppfylla de kvalificerande rekvisiten i artikel 1, utgör ett led i genomförandet av andra brott som omfattas av rambeslutet, t.ex. mord, människorov, olika former av sabotage, kapning eller spridande av gift och smitta. De handlingar som avses i punkt 1 g torde således i första hand vara att bedöma som medverkan eller förberedelse till andra terroristbrott.

Vad slutligen gäller artikel 1 punkt j, hot om att utföra någon av de handlingar som anges i artikel 1 punkterna a – i kan detta, såsom redovisats i avsnitt 7.2, beroende på omständigheterna vara att bedöma enligt ett flertal olika straffbestämmelser. Om hotet används i utpressningssyfte eller som ett tvångsmedel är gärningen att bedöma enligt straffbestämmelser som samtliga är straffbara på försöks- och förberedelsestadiet. Dessutom är stämpling till flertalet av dessa gärningar kriminaliserat. För det fall hotet inte används som ett tvångsmedel eller i syfte att utöva utpressning är dock gärningen att bedöma som olaga hot. Försök, förberedelse och stämpling till olaga hot är inte straffbart. I denna del krävs därför, enligt regeringens mening, ny lagstiftning för att svensk rätt fullt ut skall uppfylla rambeslutets krav.

Närmare om hur ny lagstiftning skulle kunna utformas

Som angetts ovan torde de handlingar som skall vara straffbara enligt artikel 2 i svensk rätt vara kriminaliserade i enlighet med bestämmelserna om medverkan, försök, förberedelse och stämpling till brott. I avsnitt 7.2 gör regeringen den bedömningen att det i svensk lagstiftning, för att uppfylla rambeslutets krav i artikel 1, bör införas en särskild straffbestämmelse om ansvar för terroristbrott. Som framgår av det avsnittet anser regeringen vidare att bestämmelsen skulle kunna utformas så att de brottsliga gärningar i svensk lagstiftning som motsvarar de handlingar som avses i punkterna a – j, skall bedömas som terroristbrott om gärningsmannens handlande uppfyller de kvalificerande objektiva och subjektiva rekvisit som anges i inledningen av artikel 1. Enligt regeringens mening skulle därvid kriminaliseringsåtagandet i artikel 2 lämpligen kunna genomföras på så sätt att försök, förberedelse och stämpling till samt underlåtenhet att avslöja de gärningar som kan komma att omfattas av en sådan särskild straffbestämmelse görs straffbart. Vad gäller medverkan krävs inga särskilda lagstiftningsåtgärder, eftersom medverkan till sådana gärningar automatiskt kommer att omfattas av 23 kap. 4 § brottsbalken.

Som framgår av avsnitt 7.2 menar regeringen dock att det krävs ytterligare analys av hur de svenska straffbestämmelserna förhåller sig till de handlingar som anges i artikel 1, innan ett färdigt lagförslag kan läggas fram för riksdagen. Det är därför inte möjligt att redan nu slå fast den exakta omfattningen av det straffbara området.

7.4 Påföljder

Regeringens bedömning: Lagstiftning krävs för att fullt ut uppfylla dels kravet på att de handlingar som omfattas av rambeslutet skall kunna leda till strängare påföljder än om motsvarande handlingar inte är att anse som terroristbrott, dels att den som leder en terroristgrupp skall kunna dömas till ett frihetsstraff på 15 år och den, som på sätt som anges i artikel 2, deltar i en terroristgrupps verksamhet skall kunna dömas till ett frihetsstraff på åtta år. Kravet på ny lagstiftning kan lämpligen genomföras på så sätt att det införs en särskild straffskala för de handlingar som, i enlighet med regeringens bedömning i avsnitt 7.2, skall omfattas av den särskilda straffbestämmelsen för terroristbrott. Straffskalan bör därvid utformas så att det maximala straffet bestäms till fängelse på livstid.

Skälen för regeringens bedömning

Nuvarande svenska bestämmelser och behovet av ny lagstiftning

Artikel 4 punkt 1 föreskriver att samtliga de handlingar som enligt rambeslutet skall vara straffbara också skall beläggas med effektiva, proportionerliga och avskräckande straffrättsliga påföljder vilka skall kunna medföra utlämning. Bestämmelsen innebär således i realiteten endast ett krav på att gärningarna skall vara belagda med frihetsstraff som är av sådant slag att utlämning kan ske. Enligt nuvarande lagstiftning, 4 § lagen (1957:668) om utlämning för brott, krävs för utlämning inom EU att brottet i den anmodade staten kan medföra fängelse i sex månader eller mer. Den brottslighet som här kan komma i fråga uppfyller det kravet. I denna del krävs därför inte några lagstiftningsåtgärder.

Artikel 4 punkt 2 innebär att om en handling uppfyller de kvalificerande rekvisit som anges i artikel 1 och därmed är att bedöma som terroristbrott, så skall denna handling kunna leda till ett strängare frihetsstraff än som gäller för motsvarande handling som inte uppfyller de kvalificerande rekvisiten. Detta gäller dock inte om de påföljder som kan dömas ut redan är de maximistraff som kan dömas ut enligt nationell lag. För svenskt vidkommande innebär detta att kravet på högre maximistraff inte gäller de handlingar i artikel 1 som motsvaras av ett brott för vilket enligt svensk rätt fängelse på livstid ingår i straffskalan. Flertalet, men inte samtliga de handlingar som avses i artikel 1 är enligt svensk rätt att bedöma enligt straffbestämmelser som kan leda till fängelse på livstid. Detta gäller mord, människorov, grov mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse, grovt sabotage, kapning, sjö- eller

luftfartssabotage, flygplats sabotage, spridande av gift eller smitta samt olovlig befattning med kemiska vapen.

För de handlingar som inte motsvaras av brott för vilket fängelse på livstid ingår i straffskalan, t.ex. dråp, grov misshandel, olaga frihetsberövande, olaga tvång och grovt rån, torde i och för sig den svenska lagstiftningen redan i dag ge goda möjligheter att vid straffmätningen beakta sådana omständigheter av objektiv och subjektiv betydelse som anges i inledningen av artikel 1 och som skall kvalificera en handling som ett terroristbrott. De kvalificerande rekvisit som anges i artikel 1 synes nämligen till stor del motsvaras av bestämmelserna i 29 kap. 1 och 2 §§ brottsbalken och torde som regel innebära att en gärning bedöms ha ett mycket högt straffvärde.

Svensk lagstiftning är dock generellt utformad och förekomsten av de kvalificerande rekvisit som anges i artikel 1 leder inte automatiskt till att gärningen bedöms enligt en strängare straffskala. Att de omständigheter som anges i 29 kap. brottsbalken äger generell tillämpning innebär att straffet för en handling som inte är att bedöma som terroristbrott, men som begåtts under försvårande omständigheter, är att bedöma enligt samma straffskala som en handling som är att bedöma som ett terroristbrott. Mot denna bakgrund gör regeringen bedömningen att, för att fullt ut uppfylla bestämmelsen i artikel 4 punkt 2, krävs att den svenska lagstiftningen ändras. Hur detta, enligt regeringens mening, lämpligen kan ske redogörs för nedan.

Artikel 4 punkt 3 innebär att vissa handlingar som begås inom ramen för särskilt planlagd och organiserad terroristbrottslighet skall bestraffas med ett minsta gemensamt maximistraff. De handlingar som omfattas är de som skall vara kriminaliserade enligt artikel 2. Den som leder en terroristgrupp skall kunna bestraffas med ett frihetsstraff på minst 15 år. För svensk del innebär detta att maximistraffet för den som leder en terroristgrupp måste vara fängelse på livstid. De som, på sätt som anges i artikel 2, deltar i en terroristgrupps brottsliga verksamhet skall kunna dömas till ett frihetsstraff på åtminstone åtta år.

Som angetts ovan är flertalet av de handlingar som avses i artikel 1 enligt svensk rätt att bedöma enligt straffbestämmelser som kan leda till fängelse på livstid. Huvudregeln om medverkans bestraffning är att varje medverkande (gärningsman, anstiftare eller medhjälpare) skall straffas efter samma skala som gäller för den som ensam utfört brottet. Det innebär att svensk lagstiftning ger möjlighet att döma den som leder eller, på sätt som anges i artikel 2, deltar i en grupp som begår brott för vilka fängelse på livstid är föreskrivet, till sådana påföljder som krävs enligt artikel 4 punkt 3. Eftersom inte samtliga de handlingar som avses i artikel 1 kan leda till fängelse på livstid uppfyller dock inte svensk lagstiftning till alla delar denna bestämmelse.

Närmare om hur ny lagstiftning skulle kunna utformas

Som framgår av avsnitt 5.2 har den danska regeringen överlämnat förslag till Folketinget om införandet av en särskild straffbestämmelse om ansvar för terrorism. Bestämmelsen är utformad i nära överensstämmelse med innehållet i artikel 1. Straffet föreslås bli fängelse, varvid det maximala straffet skall vara fängelse på livstid.

Regeringen anser att starka skäl talar för att en svensk påföljdsbestämmelse utformas på liknande sätt. Det maximala straffet för den som gör sig skyldig till en gärning som omfattas av en sådan särskild straffbestämmelse om terroristbrott som regeringen redogjort för i avsnitt 7.2 bör vara fängelse på livstid. Detta följer redan av att flertalet av de gärningar som motsvarar de handlingar som anges i artikel 1 redan i dag kan leda till en sådan påföljd.

Vad gäller straffmätningen i de enskilda fallen får denna ske enligt gängse regler. Utgångspunkten för straffvärdebedömningen måste således vara den handling som gärningsmannen gjort sig skyldig till, den skada, kränkning eller fara som handlingen inneburit samt vad gärningsmannen insett eller borde ha insett om detta samt de avsikter eller motiv han eller hon haft.

Regeringen menar att en sådan bestämmelse väl uppfyller rambeslutets krav på att de handlingar som omfattas av artikel 1 skall bedömas strängare än om motsvarande handling inte uppfyller de kvalificerande rekvisit som avses i samma artikel. Dessutom skapar en sådan bestämmelse möjlighet att döma den som leder en terroristgrupp till fängelse på livstid samt den som, på sätt som anges i artikel 2, medverkar till terroristgruppens brottsliga verksamhet till fängelse i åtta år. Hur straffskalan mer i detalj skall utformas bör dock övervägas ytterligare i samband med att regeringen gör en fortsatt analys av hur de svenska straffbestämmelserna förhåller sig till artikel 1 och 2 i rambeslutet.

7.5 Behörighet och åtal

Regeringens bedömning: I avsnitt 7.2 görs den bedömningen att artikel 1 i rambeslutet torde ställa krav på införandet av en särskild straffbestämmelse om terroristbrott. I enlighet härmed bör också den svenska domsrätten för brott begångna utom riket utvidgas till att omfatta denna brottsform, oberoende av innehållet i lagen på gärningsorten. Dessutom kan det finnas skäl att i vissa delar precisera och förtydliga bestämmelserna i 2 kap. brottsbalken om tillämpligheten av svensk lag.

Skälen för regeringens bedömning

Nuvarande svenska bestämmelser

Tillämpligheten av svensk lag regleras i huvudsak i 2 kap. brottsbalken. Enligt 1 § döms efter svensk lag och vid svensk domstol om brottet har begåtts här i riket. Enligt 4 § anses ett brott begånget där den brottsliga handlingen företogs, så ock där brottet fullbordades eller, vid försök, där brottet skulle ha fullbordats. Så snart någon del av den brottsliga handlingen har ägt rum här i riket, är handlingen i sin helhet att anse som begånget i Sverige och inte bara den del som faller inom landets gränser. Svensk rätt uppfyller därför artikel 9 punkt 1 a.

Enligt 2 kap. 2 § 1 brottsbalken döms för brott som begåtts utom riket efter svensk lag och vid svensk domstol bl.a. om brottet har begåtts av en

svensk medborgare eller av utlänning med hemvist i Sverige. Artikel 9 punkt 1 c ställer alltså inte krav på lagändring.

2 kap. 3 § brottsbalken föreskriver att för brott som begåtts utom riket döms även i annat fall än som avses i 2 § enligt svensk lag och vid svensk domstol, bl.a. om brottet har förövats på svenskt fartyg eller luftfartyg, mot Sverige, svensk kommun eller annan menighet eller svensk allmän inrättning. Artikel 9 punkt 1 b samt punkt 1 e första ledet (brottet har begåtts mot medlemsstatens institutioner eller befolkning) kräver således inte heller någon lagändring.

Bestämmelserna i artikel 9 punkt 1 d och andra ledet av punkt 1 e har inte någon direkt motsvarighet i svensk rätt. De svenska jurisdiktionsreglerna innehåller nämligen inte några bestämmelser som uttryckligen ger svenska domstolar behörighet att döma över brott på den grund att de har begåtts till förmån för en juridisk person som är etablerad i Sverige eller mot en EU-institution eller ett EU-organ som har sitt säte i Sverige. Svenska domstolar torde dock med stöd av bestämmelserna i 2 kap. brottsbalken i praktiken ha behörighet att, på sätt som krävs enligt dessa punkter, döma över de brott som omfattas av rambeslutet. Som framgår ovan har svenska domstolar alltid behörighet att döma över brott som helt eller delvis har begåtts i Sverige. Dessutom har svenska domstolar en vidsträckt behörighet att döma över brott som begåtts utom riket.

Enligt 2 kap. 2 § brottsbalken har svenska domstolar, förutom de fall som redan angetts ovan, behörighet att döma över brott som utom riket har begåtts av en utlänning utan hemvist i Sverige, som efter brottet har blivit svensk medborgare eller tagit hemvist här i riket eller som är dansk, finsk, isländsk eller norsk medborgare och finns här eller av annan utlänning som finns här i riket och brottet kan bestraffas med fängelse i mer än sex månader. I dessa fall uppställs ett krav på att gärningen även skall vara straffbar på gärningsorten (dubbel straffbarhet).

Genom 2 kap. 3 § brottsbalken kompletteras bestämmelserna i 2 § beträffande brott som har begåtts utom riket med bestämmelser som utsträcker kompetensen till vissa specialfall. I 3 § uppställs nämligen inte något krav på dubbel straffbarhet och det innebär att svenska domstolar alltid har behörighet att döma över de brott som anges i paragrafen, oberoende av innehållet i lagen på gärningsorten. Förutom de brott som redan redovisats ovan gäller detta bl.a. om brottet är kapning, sjö- eller luftfartssabotage, flygplatsabotage, penningförfalskning, försök till sådana brott, folkrättsbrott, olovlig befattning med kemiska vapen, olovlig befattning med minor eller osanna eller ovarsam utsaga inför en internationell domstol. Dessutom gäller denna regel för alla brott som ansetts vara särskilt allvarliga och för vilka det lindrigaste straff som i svensk lag är stadgat är fängelse i fyra år eller däröver. Detta gäller bl.a. mord, dråp, människorov, grovt rån och grov mordbrand. Därutöver har svenska domstolar enligt denna paragraf behörighet att döma över brott som begås mot svensk medborgare, utlänning med hemvist i Sverige eller svensk sammanslutning, t.ex. ett svenskt företag, om brottet har begåtts inom ett område som inte tillhör någon stat.

I enlighet med 2 kap. 3 § brottsbalken föreligger svensk domsrätt för flera av de brott, då de begåtts utom riket och oavsett innehållet i lagen på gärningsorten, som i svensk strafflagstiftning motsvaras av de handlingar som avses i artikel 1 punkterna a – j. Det är regeringens uppfattning att svenska domstolar skall ha samma utsträckta behörighet att döma över sådana gärningar för det fall dessa kommer att omfattas av en särskild straffbestämmelse om terroristbrott. En sådan straffbestämmelse kommer därutöver att omfatta gärningar som samtliga är att anse som särskilt allvarliga brott och därför alltid bör, i enlighet med de principer som gäller för fastställande av svensk domsrätt, kunna bli föremål för lagföring i Sverige. Regeringen anser därför att, för det fall en särskild ansvarsbestämmelse om terroristbrott införs i svensk lagstiftning, den svenska domsrätten för brott begångna utom riket bör utvidgas till att omfatta denna brottsform, oberoende av innehållet i lagen på gärningsorten.

Jurisdiktionsbestämmelserna i artikel 9 punkt 1 d och andra ledet av punkt 1 e har inte någon direkt motsvarighet i svensk rätt. Även om bestämmelserna i 2 kap. brottsbalken i praktiken torde ge svenska domstolar behörighet att, på sätt som krävs enligt dessa punkter, döma över de brott som omfattas av rambeslutet, anser regeringen att det finns skäl att ytterligare analysera denna fråga. Det kan därvid inte uteslutas att vissa preciseringar och förtydliganden av bestämmelserna om svensk domsrätt kan vara nödvändiga för att svensk lagstiftning till alla delar skall anses uppfylla rambeslutets krav på straffrättslig jurisdiktion.

8 Ekonomiska konsekvenser

Regeringen gör bedömningen att antagandet av Europeiska unionens rambeslut för att bekämpa terrorism inte föranleder några ökade kostnader för staten.

Förslag till

RÅDETS RAMBESLUT
om bekämpande av terrorism

EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR FATTAT DETTA
RAMBESLUT

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

med beaktande av kommissionens förslag,¹

med beaktande av Europaparlamentets yttrande,² och

av följande skäl:

(0) 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.

(1) Terrorismen är ett av de allvarligaste brotten [...] mot 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.

(2) Alla eller vissa medlemsstater har anslutit sig till ett antal konventioner om terrorism. I Europarådets konvention om bekämpande av terrorism³ av den 27 januari 1977 fastställs att terroristbrott inte kan betraktas som politiska brott eller 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 den internationella 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.

(3)⁴ Inom Europeiska unionen antog rådet den 3 december 1998 rådets och kommissionens handlingsplan för att på bästa sätt genomföra bestämmelserna i Amsterdamfördraget om upprättande av ett område

¹ EGT C [...], [...], s [...].

² EGT C [...], [...], s [...].

³ ETS nr 90.

⁴ Juridiska avdelningen har meddelat att ingressen är i behov av "redaktionell tvättning."

med frihet, säkerhet och rättvisa⁵, rådets slutsatser av den 20 september 2001 samt Europeiska rådets handlingsplan mot terrorism av den 21 september 2001. En hänvisning till terrorism gjordes i slutsatserna från Europeiska rådet i Tammerfors den 15-16 oktober 1999⁶ och från Europeiska rådet i Santa María da Feira den 19-20 juni 2000⁷. 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)⁸. Dessutom antog Europaparlamentet den 5 september 2001 en rekommendation om bekämpande av terrorism. De ledande industriländerna (G7) och Ryssland förordade vid sitt möte i Paris den 30 juli 1996 25 åtgärder för att bekämpa terrorismen.

(4) 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 egendom⁹, rådets gemensamma åtgärd 96/610/RIF av den 15 oktober 1996 på grundval av artikel K 3 i Fördraget om Europeiska unionen om att upprätta och föra ett register över specialiserad kompetens, skicklighet och sakkunskap när det gäller att bekämpa terrorism för att underlätta samarbetet om att bekämpa terrorism mellan Europeiska unionens medlemsstater¹⁰, den gemensamma åtgärden 98/428/RIF av den 29 juni 1998 beslutad av rådet på grundval av artikel K 3 i Fördraget om Europeiska unionen, om inrättande av ett europeiskt rättsligt nätverk¹¹ med ansvar för frågor om terroristbrott (i synnerhet artikel 2), den gemensamma åtgärden 98/733/RIF av den 21 december 1998 beslutad av rådet på grundval av artikel K 3 i Fördraget om Europeiska unionen om att göra deltagande i en kriminell organisation i Europeiska unionens medlemsstater till ett brott¹² samt rådets rekommendation av den 9 december 1999 om samarbete i kampen mot finansiering av terroristgrupper¹³.

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

(6) Omständigheterna bör anses vara försvårande om brottet begåtts med särskild hänsynslöshet eller mot flera personer eller mot personer som löper särskild risk att falla offer för terroristbrott.

⁵ EGT C 19, 23.1.1999, s. 1.

⁶ <http://ue.eu.int/en/Info/eurocouncil/index.htm>

⁷ <http://ue.eu.int/en/Info/eurocouncil/index.htm>

⁸ KOM(2000) 782 slutlig.

⁹ EGT C 26, 30.1.1999, s. 22.

¹⁰ EGT L 273, 25.10.1996.

¹¹ EGT L 191, 7.7.1998, s. 4.

¹² EGT L 351, 29.12.1998, s. 1.

¹³ EGT C 373, 23.12.1999, s. 1.

(7) Behörighetsregler måste fastställas för att säkerställa att terroristbrottet kan bli föremål för en effektiv lagföring.

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

(9) I den mån målen för den föreslagna åtgärden inte i tillräcklig grad ensidigt kan uppnås av medlemsstaterna själva och därför på grund av behovet av ömsesidighet bättre kan uppnås på unionsnivå, kan Europeiska unionen vidta åtgärder i enlighet med subsidiaritetsprincipen. I enlighet med proportionalitetsprincipen 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 författningenliga traditioner som är gemensamma för medlemsstaterna såsom principer i gemenskapsrätten. Unionen iakttar de principer som fastställs i artikel 6.2 i Fördraget om Europeiska unionen och avspeglas i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, särskilt kapitel VI i denna. Inget i detta rambeslut kan tolkas som om syftet vore att begränsa eller hindra de grundläggande rättigheterna eller friheterna, t.ex. strejkrätt, mötesfrihet, föreningsfrihet eller yttrandefrihet, inbegripet rätten att tillsammans med andra bilda fackföreningar och ansluta sig till sådana fackföreningar för att försvara sina intressen och den därmed sammanhängande rätten att demonstrera.

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

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

Artikel 1 – Terroristbrott

Varje medlemsstat skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att de uppsåtliga handlingar som genom sin art eller sitt sammanhang allvarligt kan skada ett land eller en internationell organisation och som finns upptagna i nedanstående förteckning skall betraktas som terroristbrott, i enlighet med brottsbeskrivningen i nationell lagstiftning, när de begås i syfte att

- i) injaga allvarlig fruktan hos en befolkning,
- ii) otillbörligen tvinga offentliga organ eller en internationell organisation att utföra eller att avstå från att utföra en viss handling, eller
- iii) 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) (...)
- e) förorsakande av omfattande¹⁴ 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,
- f) kapning av luftfartyg och fartyg eller andra kollektiva transportmedel eller godstransportmedel,
- g) 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,
- h) utsläpp av farliga ämnen eller orsakande av brand, översvämningar eller explosioner, vilka utsätter människoliv för fara,
- i) att störa eller avbryta försörjningen av vatten, elkraft eller andra grundläggande naturresurser, när detta utsätter människoliv för fara,
- j) hot om att utföra någon av de handlingar som räknas upp ovan.

Artikel 1a – Brott med anknytning till terroristverksamhet

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

- a) Grov stöld som begås i syfte att utföra någon av de handlingar som räknas upp i artikel 1.
- b) Upprättande av förfalskade administrativa dokument i syfte att utföra någon av de handlingar, som räknas upp i artiklarna 1 a–i och 2.2 b.
- c) Utpressning i syfte att begå någon av de handlingar som anges i artikel 1.

Artikel 1b

Detta rambeslut skall inte kunna ha som effekt att av 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.

¹⁴ Översättningen till engelska skall vara "extensive" i enlighet med konventionen om bekämpande av finansiering av terrorism

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 alla former av finansiering av gruppens verksamhet, med vetskap om att deltagandet kommer att bidra till gruppens brottsliga verksamhet.

Artikel 3 – 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, 1a eller 2.
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 och 1a, med undantag för innehav enligt artikel 1 g och brott enligt artikel 1 j.

Artikel 4 – Påföljder

1. Varje medlemsstat skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att de brott som anges i artiklarna 1–3 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 och sådana brott som anges i artikel 3, i den mån de hänförs 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 första stycket, utom då de föreskrivna påföljderna redan är de maximistraff som kan dömas ut enligt nationell lag.
3. Varje medlemsstat skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att sådana brott som anges i artikel 2 skall beläggas med ett frihetsstraff med ett maximistraff på minst 15 år för brott enligt artikel 2.2 a och på minst 8 år för brott som anges i artikel 2.2 b. När det brott som är angivet i artikel 2.2 a endast avser handlingar enligt artikel 1 j, skall maximistraffet vara minst 8 år.

(...)

Artikel 6 – Särskilda omständigheter

Utan hinder av vad som anges i artikel 4 kan varje medlemsstat vidta de åtgärder som är nödvändiga för att de påföljder som anges i artikel 4 kan 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 1–3.

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 1–3, 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 redan 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 1–3.

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 1–3.

Artikel 8 – Påföljder för juridiska personer

Varje medlemsstat skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa 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 1–3 i följande fall:

- a) Brottet har begåtts helt eller delvis inom dess territorium. Varje medlemsstat kan utsträcka sin behörighet när brottet har begåtts inom en EU-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 och 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 i vilken 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 1–3 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 ett tredje land. Prop. 2001/02:135

4. Varje medlemsstat skall se till att dess behörighet omfattar sådana fall där ett brott som anges i artiklarna 2 och 3 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 rambeslutet 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 inom samma tidsfrist 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 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 anges hur medlemsstaterna i sin straffrätt har införlivat de skyldigheter som anges i artikel 4.2.

Artikel 12 – Ikraftträdande

Detta rambeslut träder i kraft dagen efter det att det har offentliggjorts i Europeiska gemenskapernas officiella tidning.

Utfärdat i Bryssel den [...]

Utkast till uttalanden som skall tas till rådets protokoll när rambeslutet antas

Prop. 2001/02:135
Bilaga 2

Utkast till uttalande från rådet

1. "Rådet förklarar att ett brott som avser hot enligt artikel 1 j skall anses vara definierat i enlighet med den nationella lagstiftningen i den berörda medlemsstaten. Om detta brott skulle behöva en ytterligare kvalificering såsom, ett "trovärdigt" hot, är det i enlighet med rambeslutet tillåtet att genomföra 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 genomföra 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 ha denna innebörd och kan inte tolkas så att man hävdar att beteendet hos dem som har handlat 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 föra fram sina åsikter, även om de begår brott när det utövar en sådan rätt."

Utkast till uttalande från rådet om artikel 1 g

"Rådet är överens om att rambeslutet inte ålägger medlemsstaterna en skyldighet att kriminalisera de handlingar som avses i artikel 1 g, om dessa inte utförs i avsikt att begå ett terroristbrott."

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 14 mars 2002

Närvarande: statsministern Persson, ordförande, och statsråden Hjelm-Wallén, Thalén, Winberg, Ulvskog, Lindh, Sahlin, von Sydow, Pagrotsky, Östros, Messing, Engqvist, Rosengren, Lejon, Lövdén, Ringholm, Bodström, Karlsson, Sommestad

Föredragande: statsrådet Bodström

Regeringen beslutar proposition 2001/02:135 Sveriges antagande av rambeslut om bekämpande av terrorism