

LAGUTSKOTTETS BETÄNKANDE 26/2002 rd

Regeringens proposition med förslag till bestämmelser om att göra deltagande i kriminella organisationers verksamhet till ett brott

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 8 februari 2000 en proposition med förslag till bestämmelser om att göra deltagande i kriminella organisationers verksamhet till ett brott (RP 183/1999 rd) till lagutskottet för beredning.

Utlåtande

I enlighet med riksdagens beslut har grundlagsutskottet och förvaltningsutskottet lämnat utlåtanden (GrUU 10/2000 rd och FvUU 18/2000 rd) om propositionen. Utlåtandena ingår som bilagor till betänkandet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Jukka Lindstedt, justitieministeriet
- överkommissarie Keijo Suuripää, inrikesministeriet
- justitieråd Lauri Lehtimaja, högsta domstolen

- hovrättsråd Veli Hokkanen, Helsingfors hovrätt
- tingsdomare Sirpa Ahola, Helsingfors tingsrätt
- statsåklagare Raija Toiviainen, Riksåklagarämbetet
- biträdande chef Robin Lardot, centralkriminalpolisen
- jurist Astrid Geisor-Goman, skyddspolisen
- advokat Aarno Arvela, Finlands Advokatförbund
- professor Pekka Koskinen
- professor Raimo Lahti
- professor Ari-Matti Nuutila
- professor Pekka Viljanen.

Samband med andra handlingar

Lagutskottet lämnade 1997 ett utlåtande om ett förslag till gemensam åtgärd gällande kriminalisering av deltagande i en kriminell organisations verksamhet i Europeiska unionens medlemsstater (LaUU 9/1997 rd — U 42/1997 rd).

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås att strafflagen skall ändras så det blir straffbart att delta i en kriminell organisations verksamhet. Deltagandet i en kriminell organisations verksamhet föreslås vara straffbart endast när deltagandet är aktivt och syftet med verksamheten är att begå brott för vil-

ka maximistrafvet är fängelse i minst fyra år, eller när syftet är hets mot folkgrupp. För att deltagandet skall vara straffbart förutsätts det att den huvudgärning som verksamheten syftar till begås.

Genom de föreslagna bestämmelserna genomförs i Finland den gemensamma åtgärd om att göra deltagande i en kriminell organisation till ett brott som Europeiska unionens råd beslutade om i december 1998. Propositionen grundar sig också på den konvention om avskaffan-

det av alla former av rasdiskriminering som Förenta nationernas generalförsamling godkände i december 1965.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft så snart som möjligt efter det att den har antagits och blivit stadfäst.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmän motivering

Det primära syftet med propositionen är att genomföra den gemensamma åtgärd om att göra deltagande i en kriminell organisation till ett brott som Europeiska unionens råd antog 1998.

Lagutskottet lämnade ett utlåtande om den gemensamma åtgärden 1997 (LaUU 9/1997 rd). Utskottet var förbehållsam och delvis negativ i sin inställning till förslaget eftersom vissa punkter var problematiska med avseende på den straffrättsliga legalitetsprincipen. I en gemensam åtgärd måste parterna ha en uttömmande eller åtminstone en så exakt förteckning som möjligt över vilka brott den gemensamma åtgärden innefattar, ansåg lagutskottet. Dessutom avvek reglerna om deltagande i kriminell verksamhet från de nuvarande bestämmelserna om delaktighet i brott och allmän rättspraxis. Enligt lagutskottet var det inte befogat att utvidga juridiska personers straffansvar på det sätt som rådet föreslog beträffande deltagande i en kriminell organisation innan villkoren för utdömande av samsfundsbot och de brott som ingår i dess tillämpningsområde utvärderas på nationell nivå.

Förslaget till gemensam åtgärd om att göra deltagande i en kriminell organisation till ett brott antogs utan att reglerna preciserades eller avgränsades på det sätt som lagutskottet ansåg vara nödvändigt.

Den gemensamma åtgärden förpliktar regeringen att lämna en proposition till riksdagen med förslag till ändring av lagstiftningen för att den nationella lagstiftningen skall innehålla de viktiga elementen i den gemensamma åtgärden. Den gemensamma åtgärden innehåller minimikrav på lagbestämmelser, men föreskriver inte om någon bestämd lagteknisk lösning.

Organiserad brottslighet är en fråga som bör tas på allvar. Enligt uppgifter från centralkriminalpolisen opererar 33 organiserade kriminella sammanslutningar i Finland som uppfyller EU:s definition på en sådan grupp. Utöver de nationella åtgärderna är det viktigt att det finns internationellt samarbete, och särskilt samarbete mellan EU-staterna, för att bekämpa allvarlig internationell brottslighet, utreda brott och verkställa påföljder. Utskottet tillstyrker därför lagförslaget med följande anmärkningar och ändringsförslag.

Brottsrubriceringen

I 17 kap. 1 a § i strafflagen föreslås brottsrubriceringen vara deltagande i en kriminell organisations verksamhet. Detta stämmer överens med begreppsapparaten i den gemensamma åtgärden. Men utskottet föreslår att rubriceringen ändras till deltagande i en organiserad kriminell sammanslutnings verksamhet eftersom det svarar bättre mot syftet med bestämmelsen. Den nya brottsrubriceringen stämmer dessutom överens med begreppsapparaten i Palermokonventionen.

Palermokonventionen

I december 2002 undertecknade Finland i Palermo Förenta nationernas konvention om gränsöverskridande organiserad brottslighet (den så kallade Palermokonventionen). Den förpliktar konventionsstaterna att göra deltagande i en organiserad kriminell sammanslutnings verksamhet till ett brott. Dessutom har konventionen bestämmelser om kriminalisering av penningtvätt och korruption, domsrätt, samarbete mellan straffrättsliga och laglighetsövervakande myn-

digheter och om förebyggande av brott. Förpliktelserna i den gemensamma åtgärden och i Palermokonventionen motsvarar till största delen varandra. Palermokonventionen kräver sannolikt att formerna för deltagande i en organiserad kriminell sammanslutnings verksamhet inte räknas upp uttömmande i lagen, utan att förteckningen över gärningar är öppen. Utöver kriminalisering av deltagande i en organiserad kriminell sammanslutning kräver Palermokonventionen också vissa andra lagändringar. Nästa riksdag skall enligt planerna föreläggas en proposition om detta. Det kan hända att paragrafen om deltagande i en organiserad kriminell sammanslutning då måste ändras.

Detaljmotivering

Lag om ändring av 17 kap. strafflagen

17 kap. Om brott mot allmän ordning

1 a §. Deltagande i en kriminell organisations verksamhet. Paragrafen föreskriver att det är straffbart att delta i verksamhet som en kriminell organisation bedriver i syfte att begå brott för vilka det föreskrivna maximistraffet är fängelse i minst fyra år eller brott som avses i 11 kap. 8 § i strafflagen (hets mot folkgrupp).

I sitt utlåtande (GrUU 10/2000 rd) bedömer grundlagsutskottet de föreslagna bestämmelserna utifrån den straffrättsliga legalitetsprincipen som ingår i 8 § i grundlagen och med avseende på Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna. I den straffrättsliga legalitetsprincipen ingår ett krav på att straffbestämmelserna skall vara exakta. Detta innebär att brottsrekvisitet för respektive brott i lagen måste uttryckas med betryggande exakthet med avseende på den som skall tillämpa lagen. Detta betyder samtidigt att det utifrån formuleringen i bestämmelsen måste kunna sägas om en verksamhet eller en försummelse är straffbar eller inte.

Grundlagsutskottet påpekar att straffansvaret i förslaget inte stannar vid medhjälp. Här föreligger en ny typ av kriminalisering där bestämmelserna går utöver anstiftande eller medhjälp

och där de straffrättsliga begreppen avviker från de vedertagna. Det handlar om ett slags organisationsbrott, på vilket accessorialitetsdoktrinen inom den straffrättsliga läran om delaktighet, det vill säga doktrinen om en medverkande gärnings samband med en straffbar gärning, inte utan vidare är tillämplig. När man i enlighet med propositionen går in för att kriminalisera delaktighet på ett sätt som sträcker sig utöver de vedertagna delaktighetsbegreppen inom straffrätten accentueras kravet på exakthet ännu mer.

Enligt grundlagsutskottet är 1 mom. inte problematiskt med avseende på kravet på att bestämmelserna skall vara exakta. Men grundlagsutskottet påpekar att de föreslagna brottsrekvisiten i sin detaljriktighet är synnerligen komplicerade och svårtolkade. Detta gör det svårt att bedöma var gränsen mellan straffbart och annat deltagande i en kriminell organisations verksamhet går. Eftersom straffbestämmelser måste vara så utformade att det måste gå att förutsäga om en verksamhet är straffbar eller inte anser grundlagsutskottet i sitt utlåtande att formuleringarna bör ses över ytterligare.

Också förvaltningsutskottet anser brottsrekvisiten vara diffusa (FvUU 18/2000 rd).

I överensstämmelse med sitt tidigare utlåtande och utlåtandena från grundlagsutskottet och förvaltningsutskottet anser också lagutskottet att momentet kräver en precisering. Den 10 januari 2003 antog riksdagen proposition RP 188/2002 rd och en lag om ändring av strafflagen utifrån betänkandet från grundlagsutskottet (LaUB 24/2002 rd). Strafflagen får bl.a. ett nytt 34 a kap. om terrorismbrott. Lagen har ännu inte stadfästs.

Enligt den nya 34 a kap. 4 § är det straffbart att främja en terroristgrupps verksamhet. Lagutskottet föreslår att brottsrekvisitet för deltagande i en organiserad kriminell grupp verksamhet definieras på samma sätt som främjande av en terroristgrupps verksamhet, alltså med en uttömmande förteckning över gärningsformerna.

I den föreliggande propositionen (s. 9, första spalten) nämns exempel på typer av brott: värvning av nya medlemmar, deltagande i möten, insamling av avgifter för att finansiera verksamhe-

ten och att skaffa eller tillverka vapen eller andra hjälpmedel som skall användas när brottet begås. Också att skaffa fram lokaler för organisationen kan betraktas som deltagande i den mening som lagrummet avser om lokalerna används i den kriminella verksamheten.

Utskottet föreslår att momentet preciseras med de gärningar som nämns som exempel i propositionen. Organisationerna sysslar alltid med aktiv verksamhet, även om detta inte nämns särskilt i brottsrekvisitet utan bara i propositionen eftersom den aktiva karaktären kommer fram i de specificerade gärningarna. Dessutom märks bland de nya gärningar som nämns i 1—7 punkten utbildning för kriminell verksamhet, att skaffa fram fortskaffningsmedel och andra hjälpmedel, att skaffa fram penningmedel, att ha hand om ekonomiska frågor och ge ekonomiska eller juridiska råd som är av synnerlig vikt för gruppens verksamhet.

Utskottet påpekar att brottsrekvisitet inte uppfylls enbart med att någon deltar i möten som en organiserad kriminell sammanslutning ordnar. Också i paragrafen om främjande av en terroristgrupps verksamhet har deltagande i möten utslutits.

Utskottet föreslår att momentet ändras till att brottsrekvisitet uppfylls om någon deltar i verksamhet som syftar till att bara ett brott skall begås. Ett annat krav är att huvudgärningen eller ett straffbart försök till den begås. Bestämmelsen kräver dock inte i motsats till vad som regeringen framhåller i propositionen (s. 10, första spalten) att också försök till det brott som betecknas som huvudbrott skall kunna bestraffas med fängelse i minst fyra år.

Maximistraflet föreslås vara fängelse i ett år. Straffet motiveras med det inbördes förhållandet mellan straffskalan för huvudbrottet och medhjälp (s. 8, första och andra spalten). Det är inte lätt att lägga fast ett maximistraf på straffskalan eftersom maximistrafen för huvudbrotten varierar mellan fängelse i två år och livstidsfängelse och eftersom straffet bör vara lindrigare än för medhjälp. Utskottet föreslår att maximistrafet höjs till fängelse i två år eftersom de

gärningar som ingår i brottsrekvisitet kan vara mycket klandervärda.

Vidare föreslår utskottet att paragrafen får ett nytt 2 mom. som begränsar 1 mom. 6 punkten. Det nya momentet föreskriver att gärningen inte är ett brott som avses i 6 punkten, när någon har ett uppdrag som juridiskt biträde eller ombud vid förundersökning eller domstolsbehandling eller straffverkställighet av brott. Momentet begränsar straffbestämmelsen utan att påverka rättssäkerheten enligt 21 § i grundlagen eller det särskilda förtroendeförhållande mellan ett rättegångsbiträde eller ett ombud och dennes huvudman som skyddas genom förbudet mot att kräva vittnesmål i 17 kap. 23 § 1 mom. 4 punkten i rättegångsbalken.

Dessutom föreslår utskottet att paragrafen får ett nytt 3 mom. som föreskriver att 1 mom. inte tillämpas om bestämmelser om lika strängt eller ännu strängare straff för gärningen finns i någon annan lag. Subsidiaritetsklausulen behövs bland annat för att förtydliga att 1 mom. inte tillämpas om personen har begått huvudgärningen eller varit delaktig i den i form av anstiftan eller medhjälp.

I 2 mom. föreslås en definition på brottslig organisation. Enligt momentet avses med kriminell organisation "en organiserad sammanslutning som existerar en viss tid och som består av minst tre personer som handlar i samförstånd för att begå brott som avses i 1 mom.". Ovan föreslår utskottet att paragrafen får nya 2 och 3 mom. Därför blir definitionen ett nytt 4 mom.

Bestämmelsen med definitionen på organiserad sammanslutning är ett problem med avseende på det straffrättsliga exakthetskravet, påpekar grundlagsutskottet i sitt utlåtande. Det fundamentala när det gäller begreppet kriminella organisationer är hur organiserad gruppen är. Det viktiga är enligt grundlagsutskottet att de karakteristiska drag som tyder på organiserad verksamhet går att se på ett eller annat sätt. Grundlagsutskottet anser att kravet på organiserad verksamhet bör formuleras mer exakt enligt skrivsättet i till exempel 3 § i föreningslagen.

I 3 § i föreningslagen finns bestämmelser om förbjudna föreningar. En förening är förbjuden

om den "helt eller delvis kan anses vara militärt organiserad på grund av den lydnad som fordras av medlemmarna och medlemskårens indelning i truppformationer eller grupper eller beväpning". Lagutskottet menar att paragrafen inte kan stå modell för en definition på kriminell sammanslutning eftersom en sammanslutning inte behöver vara organiserad i lika hög grad som en förbjuden förening.

I definitionen talas det om "organiserad sammanslutning". Definitionen på terroristgrupp talar däremot om "strukturerad grupp". Att begreppen inte är lika i båda lagförslagen på finska beror på att den finska översättningen av den gemensamma åtgärden och rådets rambeslut om bekämpande av terrorism använder olika uttryck, "järjestäytynyt yhteenliittymä" respektive "jäsentynyt yhteenliittymä". Vad gäller de svenska översättningarna kan noteras att den gemensamma åtgärden använder "strukturerad sammanslutning" och rambeslutet "strukturerad sammanslutning". Däremot skiljer sig inte versionerna på engelska från varandra utan båda texterna använder samma uttryck. Utskottet menar att begreppen i detta sammanhang har samma betydelse och föreslår därför att det i paragrafen på finska står "jäsentynyt yhteenliittymä" och på svenska "strukturerad grupp". Då används ett och samma begrepp i strafflagen och motsvarar då på finska definitionen på organiserad brottslig sammanslutning i Palermokonventionen. Däremot talar den svenska versionen av Palermokonventionen om "strukturerad sammanslutning", vilket skiljer sig från definitionen på terroristgrupp i RP 188/2002 rd, där det talas om "strukturerad grupp".

Lagutskottet föreslår inga andra ändringar i momentet men påpekar att definitionen på organiserad kriminell grupp är nästan identisk med definitionen på terroristgrupp. Grundlagsutskottet har lämnat ett utlåtande om den proposition som definitionen bygger på (GrUU 48/2002 rd — RP 188/2002 rd). I utlåtandet hade grundlagsutskottet ingenting att anmärka mot exaktheten i definitionen.

24 §. *Juridiska personers straffansvar.* Med anledning av den gemensamma åtgärden föreslår utskottet att juridiska personers straffansvar utsträcks till att omfatta deltagande i en organiserad kriminell grupps verksamhet.

Den 26 november 2002 antog riksdagen proposition RP 53/2002 rd och LaUB 18/2002 rd om propositionen. I propositionen ingår de grundläggande principerna för juridiska personers straffansvar och nya bestämmelser i strafflagen om tillämpningsområdet. Lagen har ännu inte stadfästs. Med hänvisning till de nya bestämmelserna om juridiska personers straffansvar ser utskottet inga principiella hinder för att juridiska personers straffansvar också utsträcks till att omfatta deltagande i en kriminell organisations verksamhet.

Ovan föreslår utskottet att brottsrubriceringen ändras till deltagande i en organiserad kriminell sammanslutnings verksamhet. Därför måste också brottsrubriceringen i denna paragraf ändras.

Ingressen. Ingressen måste ändras eftersom 17 kap. i strafflagen har ändrats flera gånger sedan propositionen lämnades till riksdagen.

Tvångsmedel

Grundlagsutskottet bedömer i sitt utlåtande att åtal sällan kommer att väckas för brott mot straffbestämmelsen eftersom det bland annat är svårt att bevisa brottet. Men det är vanligare att straffrättsliga tvångsmedel tillämpas på den misstänkte.

Grundlagsutskottet påpekar att det med tanke på skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna finns en risk för att en kriminalisering av denna typ, som går utöver den inom straffrätten vedertagna läran om deltaktighet, i kombination med annan lagstiftning kommer att leda till rent av inte helt nära utomstående rutinmässigt blir utsatta för polisens befogenheter att inhämta information och tillämpa straffprocessuella tvångsmedel när ett brott har begåtts. Vid den fortsatta behandlingen av lagförslaget är det viktigt att se till att det finns medel för att motverka

denna eventuella försämring av skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna.

Ovan föreslår lagutskottet att brottsrekvisitet preciseras genom att gärningarna räknas upp uttömmande och så exakt som möjligt. Därmed är bestämmelserna om polisens befogenheter att inhämta information eller rätt att använda straffprocessuella tvångsmedel lika exakta som för andra brott.

Förslag till beslut

På grundval av det ovanstående föreslår utskottet

att lagförslaget godkänns med följande ändringar:

Lag

om ändring av 17 kap. strafflagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i strafflagen av den 19 december 1889 (39/1889) 17 kap. 24 §, sådan den lyder i lag 563/1998, och
fogas till kapitlet, sådant det lyder i nämnda lag 563/1998 med senare ändringar, en ny 1 a § som följer:

17 kap.

Om brott mot allmän ordning

1 a §

Deltagande i en organiserad kriminell sammanslutnings verksamhet

Den som

1) genom att bilda eller skapa en organiserad kriminell sammanslutning eller genom att värva eller försöka värva medlemmar till sammanslutningen,

2) genom att utrusta eller försöka utrusta en organiserad kriminell sammanslutning med explosiva varor, vapen, skjutförnödenheter eller ämnen eller varor som är avsedda för tillverkning av dem eller med andra farliga föremål eller ämnen,

3) genom att ordna eller försöka ordna utbildning för en organiserad kriminell sammanslutning eller ge en organiserad kriminell sammanslutning utbildning för brottslig verksamhet,

4) genom att för en organiserad kriminell sammanslutning skaffa eller försöka skaffa eller genom att till en organiserad kriminell samman-

slutning överlåta lokaler eller andra utrymmen som den behöver samt fordon eller andra hjälpmedel av synnerlig vikt för sammanslutningens verksamhet,

5) genom att direkt eller indirekt ge eller samla in medel för att finansiera den brottsliga verksamheten i en organiserad kriminell sammanslutning,

6) genom att sköta viktiga ekonomiska frågor för en organiserad kriminell sammanslutning eller genom att ge ekonomiska eller juridiska råd som är av synnerlig vikt för sammanslutningens verksamhet eller

7) genom att begå ett brott som avses i 32 kap. 1 § 2 mom. 1 eller 2 punkten

deltar i verksamhet som en organiserad kriminell sammanslutning bedriver i syfte att begå ett eller flera brott för vilka det föreskrivna strängaste straffet är fängelse i minst fyra år eller ett eller flera brott som avses i 11 kap. 8 §, och om ett sådant brott eller ett straffbart försök till ett sådant brott begås, skall för **deltagande i en organiserad kriminell sammanslutnings verksamhet** dömas till böter eller fängelse i högst två år.

Vad som föreskrivs i 1 mom. 6 punkten om juridisk rådgivning gäller inte uppdrag som juridiskt biträde eller ombud vid förundersökning eller domstolsbehandling eller straffverkställighet av brott. (Nytt 2 mom.)

Vad som föreskrivs i 1 mom. tillämpas inte om ett lika strängt eller strängare straff för gärningen föreskrivs på något annat ställe i lag. (Nytt 3 mom.)

Med organiserad kriminell sammanslutning avses en strukturerad sammanslutning, inrättad för en begränsad tid, bestående av minst tre personer, som handlar i samförstånd för att begå brott som avses i 1 mom.

24 §

Juridiska personers straffansvar

På deltagande i en *organiserad* kriminell *sammanslutnings* verksamhet, ordnande av olaglig inresa, djurskyddsbrott, anordnande av hasardspel, spridning av våldsskildring, spridning av pornografisk bild och på sedlighetssårande marknadsföring tillämpas vad som bestäms om juridiska personers straffansvar.

Ikraftträdelsebestämmelsen
(Som i RP)

Helsingfors den 14 januari 2003

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Henrik Lax /sv
vordf. Matti Vähänäkki /sd
medl. Sulo Aittoniemi /alk
Leena-Kaisa Harkimo /saml
Erkki Kanerva /sd
Toimi Kankaanniemi /kd
Seppo Lahtela /cent

Annika Lapintie /vänst
Kirsi Ojansuu /gröna
Veijo Puhjo /vänst
Mauri Salo /cent
Petri Salo /saml
Timo Seppälä /saml
Marja Tiura /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Timo Tuovinen.

LaUB 26/2002 rd — RP 183/1999 rd