

LAGUTSKOTTETS BETÄNKANDE 9/2007 rd

Regeringens proposition om godkännande av Europarådets konvention om förebyggande av terrorism samt med förslag till lag om sättande i kraft av de bestämmelser i konventionen som hör till området för lagstiftningen och till lag om ändring av 34 a kap. i strafflagen

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 25 september 2007 en proposition om godkännande av Europarådets konvention om förebyggande av terrorism samt med förslag till lag om sättande i kraft av de bestämmelser i konventionen som hör till området för lagstiftningen och till lag om ändring av 34 a kap. i strafflagen (RP 81/2007 rd) till lagutskottet för beredning.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- enhetschef, ambassadråd Marja Lehto, utrikesministeriet

- lagstiftningsråd Janne Kanerva, justitieministeriet
- polisinspektör Arto Hankilanoja, inrikesministeriet
- tingsdomare Riitta Kiiski, Helsingfors tingsrätt
- chef för terrorismbekämpningen, avdelningschef Lasse Anttila, skyddspolisen
- advokat Mikko Helenius, Finlands Advokatförbund
- professor Raimo Lahti
- professor Martin Scheinin.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av

- Riksåklagarämbetet.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att riksdagen godkänner den i Warszawa den 16 maj 2005 ingångna konventionen om förebyggande av terrorism samt lagen om sättande i kraft av de bestämmelser i konventionen som hör till området för lagstiftningen och lagen om ändring av 34 a kap. i strafflagen.

Syftet med konventionen är att stödja parternas strävanden att förebygga terrorism. Detta syfte vill man i första hand nå genom att straffbelägga vissa förberedande gärningar som kan leda till terroristbrott. I konventionen kriminali-

seras tre nya gärningsformer: offentlig anstiftan till terroristbrott, rekrytering till terrorism och utbildning för terrorism. Konventionen innehåller också bestämmelser om åtal och utlämning av personer som är misstänkta för sådana brott samt om rättslig hjälp, liksom även andra bestämmelser för förebyggande av terrorism.

Konventionen träder för Finlands del i kraft tre månader efter det att Finland har ratificerat eller godkänt den. Lagen om sättande i kraft av de bestämmelser i konventionen som hör till om-

rådet för lagstiftningen samt lagen om ändring av 34 a kap. i strafflagen avses träda i kraft sam-

tidigt som konventionen för Finlands del träder i kraft.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmän motivering

Allmänt

Konventionen är avsedd att stödja avtalsparternas insatser för att förebygga terroristbrott. Avtalsparterna är skyldiga att kriminalisera offentlig anstiftan att begå terroristbrott samt rekrytering till och utbildning för terrorism. Utskottet anser att konventionen överlag är lyckad och väl avvägd. Den visar att det är möjligt att effektivt bekämpa terrorism med bevarad respekt för de mänskliga rättigheterna.

Utskottet ser det som viktigt att Finland deltar i det internationella samarbetet för att bekämpa terroristbrott. Utskottet tillstyrker konventionen och lagförslagen med följande anmärkning- och ändringsförslag.

Villkoret för straffbarhet i rekvisiten för terroristbrott

Regeringen föreslår att 34 a kap. 4 § i strafflagen ändras i fråga om rekvisiten för främjande av en terroristgrupps verksamhet. Där utesluts villkoret att gärningen är straffbar endast om det i terroristgruppens verksamhet begås ett brott i terroristiskt syfte eller ett straffbart försök till eller förberedelse för ett sådant brott. Det här accessoriska kravet föreslås heller inte ingå i den nya straffbestämmelsen om utbildning för terrorism.

Det accessoriska kravet infördes när strafflagens 34 a kap. 4 § tidigare behandlades i riksdagen. Grundlagsutskottet ansåg då att det med tanke på exaktheten i regleringen var viktigt att göra straffbarheten i fråga om deltagande i en terroristgrupps verksamhet beroende av att gruppens verksamhet kan konstateras ha framskridit åtminstone till förberedelse för ett brott som begås i terroristiskt syfte (GrUU 48/2002 rd). Grundlagsutskottet ansåg dock inte att avsakna-

den av ett sådant krav skulle ha inverkat på lagstiftningsordningen. I sitt betänkande (LaUB 24/2002 rd) föreslog lagutskottet att kravet skulle skrivas in i straffbestämmelsen i enlighet med grundlagsutskottets utlåtande. Det EU-rambeslut¹ som då skulle sättas i kraft ställde enligt lagutskottets uppfattning inte några hinder för att kravet skulle kunna tas in i lagen.

Det nu aktuella fallet skiljer sig från EU:s rambeslut. Artikel 8 i konventionen föreskriver nämligen uttryckligen att ett terroristbrott rent faktiskt inte behöver ha begåtts för att en gärning ska utgöra brott enligt artiklarna 5—7. Utskottet anser att artikel 8 kräver att det accessoriska kravet slopas åtminstone där de föreslagna straffbestämmelserna gäller brott som avses i konventionen. Straffbestämmelserna är tillräckligt exakta även om kravet saknas. Något motsvarande krav ingår inte i straffbestämmelsen om finansiering av terrorism (34 a kap. 5 § i strafflagen).

Konventionen kräver inte i sig att det accessoriska kravet slopas i fråga om sådana straffbara gärningar för att främja en terroristgrupps verksamhet som det inte finns några bestämmelser om i konventionen. Men utskottet anser att det inte finns några kriminalpolitiska skäl att särbehandla främjande av en terroristgrupps verksamhet respektive andra liknande brott i fråga om det accessoriska kravet utgående från om bestämmelserna bygger på den föreliggande konventionen eller EU:s rambeslut. Därför föreslår utskottet att det accessoriska kravet slopas i enlighet med propositionen när det gäller rekrytering till och utbildning för terrorism plus andra straffbara gärningar som främjar en terroristgrupps verksamhet.

¹ Rådets rambeslut av den 13 juni 2002 om bekämpande av terrorism (2002/475/RIF).

Straffbestämmelserna om gärningar i form av förberedelse

Kriminaliseringsskyldigheterna i konventionen gäller gärningar av typen förberedelse. De senaste åren har allt fler liknande straffbestämmelser om förberedelse och främjande tagits in i strafflagen för att genomföra EU:s rambeslut och andra internationella förpliktelser. Den enbart nationellt beredda strafflagstiftningen förhåller sig däremot av tradition återhållsam till straffbestämmelser om gärningar av typen förberedelse. I samband med totalreformen av strafflagen under de senaste årtiondena fästes det just ingen uppmärksamhet vid kriminaliseringen av sådana gärningar.

Utvecklingen verkar ha lett till att straffbarheten hos gärningar som anses vara förberedelse för brott är kriminalpolitiskt sett inkonsekvent reglerad. Det är beskrivande att t.ex. förberedelse till betalningsmedelsbedrägeri respektive narkotikabrott och rentav försök till förberedelse för narkotikabrott är straffbart medan förberedelse till mord respektive grovt rån inte är det.

Vid justitieministeriet pågår nu ett projekt för att slutföra totalreformen av strafflagen. Utskottet ser det som nödvändigt att i anknytning till projektet eller inom ett separat projekt klarlägga om de gällande straffbestämmelserna om gärningar av typen förberedelse är konsekventa och om de på tillbörligt sätt uppfyller kraven på bekämpning av allvarliga brott. Utskottet föreslår ett uttalande i frågan. (*Utskottets förslag till uttalande*)

Detaljmotivering

2.2 Lag om ändring av 34 a kap. i strafflagen

1 §. Brottsom begåtts i terroristiskt syfte. Regeringen föreslår att 1 mom. 1 punkten kompletteras med bestämmelser om offentlig uppmaning till brott, grovt brott mot offentlig frid och straffbar användning av kärnenergi. Straffet ska vara fängelse i minst fyra månader och högst tre år om gärningen begåtts i terroristiskt syfte och är ägnad att allvarligt skada en stat eller en internationell organisation.

Utskottet föreslår två ändringar i paragrafen. För det första föreslår utskottet att offentlig uppmaning till brott skrivs in i momentets 2 punkt i stället för i 1 punkten. Då blir maximistraftet för offentlig uppmaning till brott i terroristiskt syfte fängelse i fyra år i stället för tre år, vilket enligt utskottets uppfattning bättre motsvarar brottets art. Om maximistraftet är fyra års fängelse blir det också möjligt att använda sig av teleövervakning och teknisk avlyssning för att hindra, avslöja och utreda ett brott enligt polislagen (493/1995) och tvångsmedelslagen (450/1987).

För det andra föreslår utskottet att hänvisningen i 1 mom. 1 punkten till grovt brott mot offentlig frid som avses i 24 kap. 4 § i strafflagen avgränsas så att den bara gäller 24 kap. 4 § 2 punkten i strafflagen. Så som sägs i motiven till propositionen (s. 11/II) gäller konventionen bara gärningar som i Finland är straffbara som grovt brott mot offentlig frid och som riktas mot internationellt skyddade personer. Bestämmelser om sådana gärningar mot personer finns i 24 kap. 4 § 2 punkten i strafflagen. Det är inte befogat att i det här sammanhanget komplettera förteckningen över brott som begåtts i terroristiskt syfte med andra typer av grovt brott mot offentlig frid, eftersom konventionen inte kräver det och inga andra skäl till det heller påvisats.

4 §. Främjande av en terroristgrupps verksamhet. Av de orsaker som beskrivs i motiven till 4 b § nedan föreslår utskottet att rekrytering till terroristbrott i 4 § 1 mom. 1 punkten avskiljs och blir ett eget rekvisit i en ny 4 b §. Därför måste bestämmelsen strykas i 4 § 1 mom. 1 punkten. Samtidigt ändras numreringen i de övriga punkterna i momentet.

4 b §. Rekrytering för terroristbrott. (Ny) Enligt artikel 6.1 i konventionen avses med "rekrytering till terrorism" att söka förmå en annan person att begå eller medverka till ett terroristbrott, eller att ansluta sig till en sammanslutning eller grupp, i syfte att bidra till att sammanslutningen eller gruppen begår ett eller flera terroristbrott.

Enligt 2 stycket ska varje part vidta de åtgärder som fordras för att rekrytering till terrorism

enligt definitionen i punkt 1, när gärningen begås rättsstridigt och uppsåtligt, ska vara straffbelagt i dess nationella lagstiftning.

I motiven till propositionen (s. 10/I) sägs det att man kan göra sig skyldig till ett brott enligt artikel 6.1 för det första genom anstiftan till brott i enlighet med 5 kap. 5 § i strafflagen. För det andra sägs det att man gör sig skyldig till främjande av en terroristgrupps verksamhet enligt 34 a kap. 4 § 1 mom. 1 punkten i strafflagen genom att värva eller försöka värva medlemmar till en terroristgrupp i avsikt att främja dess brottsliga verksamhet enligt 1 eller 2 § i samma kapitel eller med vetskap om att man främjar denna verksamhet. Regeringen anser att bestämmelserna om rekrytering i konventionen kan sättas i kraft förutsatt att det extra villkoret slopas i 34 a kap. 4 § i strafflagen där det står att rekrytering är straffbart bara om det i terroristgruppens verksamhet begås ett brott som avses i 1 § eller ett straffbart försök till ett sådant brott eller ett brott som avses i 2 §.

Utskottet påpekar att artikel 6.1 i konventionen avser med rekrytering dels att främja en terroristgrupps verksamhet genom att värva medlemmar, dels att söka förmå en enskild person att begå ett terroristbrott. En sådan här gärning som består i att värva medlemmar men som inte hänger samman med terroristgruppens verksamhet kan bli straffbar som anstiftan så som det står i propositionen. Men för att anstiftan ska vara straffbart krävs det enligt 5 kap. 5 § i strafflagen att huvudgärningen eller ett straffbart försök till huvudgärning begås. Så som sägs ovan i de allmänna motiven stämmer ett sådant accessoriskt krav inte överens med artikel 8 i konventionen, eftersom artikeln föreskriver att ett terroristbrott rent faktiskt inte behöver ha begåtts för att en gärning ska utgöra brott enligt artiklarna 5—7.

Följaktligen skulle kriminaliseringsskyldigheten enligt artikel 6 och 8 i konventionen inte lämpligen bli fullföljd på det sätt som regeringen föreslår. Därför ser utskottet det som befogat att utforma ett självständigt brottsrekvisit för rekrytering för terroristbrott.

2.3 Lag om ändring av 5 a kap. 2 § i tvångsmedelslagen (Nytt lagförslag)

2 §. Förutsättningar för teleavlyssning. Paragrafen föreskriver villkoren för teleavlyssning. Där finns en uttömmande förteckning över de brott som får utredas med hjälp av teleavlyssning. Enligt 1 mom. 11 punkten hör bl.a. främjande av en terroristgrupps verksamhet till den här kategorin av brott.

Utbildning för terroristbrott och rekrytering för terroristbrott kommer inte längre att vara straffbart som främjande av en terroristgrupps verksamhet. I stället bildas det självständiga brottsrekvisit. För att det ska vara möjligt att utreda brott av den här typen med hjälp av teleavlyssning också i framtiden föreslår utskottet att de här nya brottsrubriceringarna skrivs in i 1 mom. 11 punkten.

2.4 Lag om ändring av 31 d § i polislagen (Nytt lagförslag)

31 d §. Förutsättningar för teleavlyssning. Paragrafen föreskriver på vilka villkor polismän har rätt att använda sig av teleavlyssning. I 1 mom. finns en förteckning över de brott som får hindras eller avslöjas med hjälp av teleavlyssning. Där nämns bl.a. främjande av en terroristgrupps verksamhet.

Paragrafens 1 mom. måste ändras så att där nämns utbildning för terroristbrott och rekrytering för terroristbrott av samma orsak som de här brottsrubriceringarna ovan föreslagits bli inskrivna i 5 a kap. 2 § 1 mom. 11 punkten i tvångsmedelslagen.

Förslag till beslut

Med stöd av det ovan anförda föreslår lagutskottet

att riksdagen godkänner Europarådets konvention om förebyggande av terrorism, vilken ingicks i Warszawa den 16 maj 2005,

att lagförslag 1 godkänns utan ändringar,

att lagförslag 2 godkänns med ändringar (*Utskottets ändringsförslag*),

att nya lagförslag 3 och 4 godkänns (*Utskottets nya lagförslag*) och

att ett uttalande godkänns (*Utskottets förslag till uttalande*).

Utskottets ändringsförslag

2.

Lag

om ändring av 34 a kap. i strafflagen

I enlighet med riksdagens beslut

ändras i strafflagen av den 19 december 1889 (39/1889) 34 a kap. 1 § 1 mom. 1 och 2 punkten samt 4 § 1 mom., dessa lagrum sådana de lyder, 1 § 1 mom. 1 punkten i lag 17/2003 och 2 punkten i lag 531/2007 samt 4 § 1 mom. i lag 832/2003, samt fogas till 34 a kap. en ny 4 a och 4 b § som följer:

34 a kap.

4 §

Om terroristbrott

Främjande av en terroristgrupps verksamhet

1 §

Brott som begåtts i terroristiskt syfte

Den som i terroristiskt syfte och så att gärningen är ägnad att allvarligt skada en stat eller en internationell organisation gör sig skyldig till

1) olaga hot eller falskt alarm, (*utesl.*) i 24 kap. 4 § 2 mom. avsett grovt brott mot offentlig frid eller i 44 kap. 10 § avsedd straffbar användning av kärnenergi skall dömas till fängelse i minst fyra månader och högst tre år,

2) uppsåtligt framkallande av fara, uppsåtligt sprängämnesbrott, (*utesl.*) brott mot bestämmelserna om farliga föremål eller offentlig uppmaning till brott enligt 17 kap. 1 §, skall dömas till fängelse i minst fyra månader och högst fyra år,

Den som i avsikt att främja en terroristgrupps brottsliga verksamhet enligt 1 eller 2 § eller som med vetskap om att han eller hon främjar denna verksamhet

(1—5 punkten som 2—6 punkten i RP

(6 punkten *utesl.*)

skall, om gärningen inte utgör brott enligt 1 eller 2 § eller om ett lika strängt eller strängare straff för gärningen inte bestäms på något annat ställe i lag, för främjande av en terroristgrupps verksamhet dömas till fängelse i minst fyra månader och högst åtta år.

4 a §

(Som i RP)

4 b § (Ny)

Rekrytering för ett terroristbrott

Den som i avsikt att främja brottslig verksamhet enligt 1 eller 2 § eller som med vetskap om att han eller hon främjar sådan verksamhet

grundar eller organiserar en terroristgrupp eller värvar eller försöker värva medlemmar till en terroristgrupp eller annars värvar personer för att begå ett terroristbrott som avses i 1 eller 2 § ska, om gärningen inte utgör brott enligt 1 eller 2 § eller om ett lika strängt eller strängare straff för gärningen inte bestäms på något annat

ställe i lag, för **rekrytering för ett terroristbrott** dömas till fängelse i minst fyra månader och högst åtta år.

Ikraftträdandebestämmelsen
(Som i RP)

Utskottets nya lagförslag

3.

Lag

om ändring av 5 a kap. 2 § i tvångsmedelslagen

I enlighet med riksdagens beslut

ändras i tvångsmedelslagen av den 30 april 1987 (450/1987) 5 a kap. 2 § 1 mom. 11 punkten, sådan den lyder i lag 651/2004, som följer:

5 a kap.

Teleavlyssning, teleövervakning och teknisk observation

2 §

Förutsättningar för teleavlyssning

När någon är skäligen misstänkt för

11) brott enligt 34 a kap. 1 § 1 mom. 2—7 punkten eller 2 mom. i strafflagen som begås i terroristiskt syfte, förberedelse till brott som begås i terroristiskt syfte, ledande av terroristgrupp, främjande av en terroristgrupps verksamhet, meddelande av utbildning för ett terrorist-

brott, rekrytering för ett terroristbrott, finansiering av terrorism,

kan den myndighet som sköter förundersökningen av brottet beviljas tillstånd att avlyssna och uppta telemeddelanden som den misstänkte sänder från en teleanslutning, teledress eller teleterminalutrustning som personen innehar eller annars kan antas använda eller som förmedlas till en sådan teleanslutning, teledress eller teleterminalutrustning och är avsedda för den misstänkte, om de uppgifter som fås kan antas vara av synnerlig vikt för utredning av brottet.

Bestämmelser om ikraftträdandet av denna lag utfärdas genom förordning av statsrådet.

4.

Lag
om ändring av 31 d § i polislagen

*I enlighet med riksdagens beslut
ändras i polislagen av den 7 april 1995 (493/1995) 31 d § 1 mom., sådant det lyder i lag 525/2005,
som följer:*

31 d §

Förutsättningar för teleavlyssning

En polisman har för att förhindra eller avslöja ett brott rätt att rikta teleavlyssning mot en teleanslutning, teleadress eller teleterminalutrustning som är i en persons besittning eller som denne annars antas använda, om det på grund av personens uttalanden, hotelser eller uppträdande finns grundad anledning att anta att han eller hon gör sig skyldig till ett brott som begås i terroristiskt syfte och som avses i 34 a kap. 1 §

1 mom. 2—7 punkten eller 2 mom. i strafflagen, förberedelse till brott som begås i terroristiskt syfte, ledande av terroristgrupp, främjande av en terroristgrupps verksamhet, *meddelande av utbildning för ett terroristbrott, rekrytering för ett terroristbrott* eller finansiering av terrorism, och uppgifterna kan antas vara av synnerlig vikt för förhindrande eller utredning av brottet.

—————
Bestämmelser om ikraftträdandet av denna lag utfärdas genom förordning av statsrådet.

Utskottets förslag till uttalande

Riksdagen förutsätter att regeringen utreder om de gällande straffbestämmelserna i strafflagstiftningen är konse-

kventa när det gäller gärningar i form av förberedelse och om de på tillbörligt sätt uppfyller kraven på bekämpning av allvarliga brott.

Helsingfors den 23 november 2007

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Heidi Hautala /gröna
vordf. Anna-Maja Henriksson /sv
medl. Esko Ahonen /cent
Ilkka Kantola /sd
Sampsa Kataja /saml
Sanna Lauslahti /saml

Outi Mäkelä /saml
Lyly Rajala /saml
Pirkko Ruohonen-Lerner /saf
Tero Rönni /sd
Mirja Vehkaperä /cent
ers. Markus Mustajärvi /vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Tuomo Antila.