

LAGUTSKOTTETS UTLÅTANDE 20/2001 rd

Statsrådets skrivelse med anledning av ett förslag till rådets rambeslut (bekämpande av terrorism)

Till stora utskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagens talman sände den 12 oktober 2001 statsrådets skrivelse med anledning av ett förslag till rådets rambeslut (bekämpande av terrorism) (U 64/2001 rd) till stora utskottet för behandling och bestämde samtidigt att lagutskottet skall lämna utlåtande om ärendet till stora utskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- justitieminister Johannes Koskinen

- lagstiftningsdirektör Jan Törnqvist och lagstiftningsrådet Jukka Lindstedt, justitieministeriet
- ambassadör Antti Satuli, utrikesministeriet
- brigadgeneral Ari Puheloinen, Huvudstaben
- kriminalinspektör Minna Ketola, Centralkriminalpolisen
- överinspektör Harri Sarvanto, skyddspolisen
- professor Martti Koskenniemi
- professor Pekka Koskinen
- professor Raimo Lahti
- professor Ari-Matti Nuutila.

STATSRÅDETS SKRIVELSE

Förslaget till rambeslut

Den 24 september 2001 lade kommissionen fram ett förslag till rambeslut om bekämpande av terrorism. Rambeslutet syftar till att tillnärma medlemsstaternas lagstiftning när det gäller terrordåd. Skrivelsen från statsrådet bygger på kommissionens förslag KOM (2001) 521. Statsrådet redogör för innehållet i KOM-dokumentet.

Under den tid som frågan behandlades i lagutskottet bereddes förslaget i Artikel 36-kommittén som är underställd rådet. Ordförandelandet har fram till nu lagt fram två ändrade förslag till rambeslut (den 10 oktober 2001 och den 26 oktober 2001). Under handläggningens gång har definitionen på terroristbrott (ny artikel 1), be-

stämmelserna om terroristbrott som hänför sig till en terroristgrupp (ny artikel 2) och artikeln om påföljder (ny artikel 4) ändrats på väsentliga punkter.

Enligt den nya artikel 1 avses med terroristbrott

- a) brott mot en persons liv
- b) grova brott mot en persons kroppsliga integritet som ger allvarlig kroppsskada
- c) människorov eller tagande av gisslan
- d) utpressning
- e) betydande skadegörelse mot offentlig anläggning, allmänt transportsystem, infrastruktur anläggning inbegripet informationssystem eller allmän plats

f) tillgrepp av luftfartyg och fartyg eller andra transportmedel

g) tillverkning, innehav, förvärv, transport eller tillhandahållande av vapen, sprängämnen, kärnvapen samt biologiska och kemiska vapen

h) utsläpp av ämnen som kan vara föroreande eller vållande av brand, översvämningar eller explosioner som utsätter människor för fara

i) att störa eller avbryta försörjningen med vatten, elkraft eller andra grundläggande resurser i syfte att utsätta människor för fara

j) hot om att begå några de brott som räknats upp ovan med undantag för de gärningar som anges i punkt d)

om handlingen har utförts på olaglig väg i syfte att allvarligt störa eller förstöra de politiska, ekonomiska eller sociala strukturerna i ett land eller en organisation som omfattas av internationell offentlig rätt, särskilt genom att skrämja befolkningen.

Dessutom förpliktar artikeln medlemsstaterna att betrakta rån i syfte att begå brotten ovan och upprättande av falska urkunder i syfte att begå brotten i punkterna a) - i) som terroristbrott.

I artikel 2 definieras terroristgrupp som en strukturerad sammanslutning inrättad av fler än två personer som handlar i samförstånd för att begå terroristbrott. Att sammanslutningen är "strukturerad" betyder att den inte har bildats slumpmässigt för att begå brott med en gång, att medlemmarna inte nödvändigtvis har tillskrivits formella uppdrag i gruppen, att sammansättningen kan växla och att gruppen inte behöver vara så väl utvecklad.

Artikeln föreskriver att följande gärningar skall vara straffbara i samtliga medlemsstater:

Att med uppsåt

a) leda en terroristgrupp

b) delta i en terroristgrupp när den aktiva personen utför handlingarna i syfte att allvarligt störa eller förstöra de politiska, ekonomiska eller sociala strukturerna i ett land eller en organisation som omfattas av internationell offentlig rätt, särskilt genom att injaga skräck hos befolkningen

c) stödja en terroristgrupp som begår terroristbrott genom att ge den upplysningar eller materiella redskap, inbegripet finansiering av dess verksamhet

d) tvätta vinster som förvärvats genom brott inom ramen för en terroristgrupp eller andra brott.

Bestämmelser om påföljder finns i artikel 4. Förslaget avviker från det ursprungliga förslaget i det hänseendet att samordningsskyldigheten i fråga om minimilängden på maximistrafket har begränsats. Maximistrafket för att leda, medhjälpa och anstifta till att delta i en terroristgrupp skall vara fängelse i minst tjugo år. Maximistrafket för att delta i eller stödja en terroristgrupp, att tvätta ekonomiska fördelar som förvärvats genom brott inom ramen för terroristgrupper samt medhjälpa till och anstifta till brotten skall vara fängelse i minst åtta år.

Andra terroristbrott och brott som hänförs sig till en terroristgrupp skall beivras med effektiv, proportionella och avskräckande påföljder. Fängelsestraffen för terroristbrott och för medhjälpa till eller försök att begå sådana brott skall vara strängare än för motsvarande brott som begås utan terroristiskt syfte.

Statsrådets ståndpunkt

I skrivelsen redogör statsrådet inte för sin ståndpunkt till förslaget till rambeslut. Ståndpunkten har formulerats först efter EU-ministerutskottets möte den 12 oktober 2001. Statsrådets ståndpunkt har sänts till utskottet i form av en promemoria från justitieministeriet daterad samma dag. Den 17 oktober hörde lagutskottet en företrädare för justitieministeriet som redogjorde för statsrådets preciserade ståndpunkt angående ordförandelandets ändrade förslag från den 10 oktober 2001.

Statsrådet anser det nödvändigt att EU går in för effektivare åtgärder för att bekämpa terrorism.

Vidare anser statsrådet att en viss försiktighet är på sin plats vid förhandlingarna om straffskalorna vid maximistraf som skiljer sig betydligt från straffnivåerna i vår strafflag. Företrädaren för justitieministeriet gjorde en bedömning av

det ändrade förslaget. Finland har meddelat att förslaget till rambeslut kommer att tolkas så att straffbestämmelserna om att leda en terroristgrupp och delta i en terroristgrupp bara är tillämpliga när gärningsmannen inte döms för något annat brott som kräver strängare straff. Föreställningen om lämplig straffnivå påverkas av denna utgångspunkt. Dessutom har det en viss betydelse att terroristgruppen inte behöver ha begått något brott.

Minimikraven för den fasta maximilängden på straffen är ett problem. Maximistraffet för att leda en terroristgrupp föreslås vara fängelse i tjugo år, vilket är längre än den vanliga maximilängden på tolv år för tidsbegränsade frihetsstraff i Finland. En bättre lösning än ett bestämt antal år vore att medlemsstaterna kunde utdöma strängare straff för att leda en terroristgrupp än vad som är brukligt för andra brott i respektive land.

Företrädaren för justitieministeriet ansåg att det föreslagna straffet på åtta år för att delta och stödja en terroristgrupp bör granskas med utgångspunkt i att skalorna i strafflagstiftningen måste vara konsekventa. Ett terrordåd måste bestraffas strängare än medhjälp till ett sådant brott. Att delta i en terroristgrupp ligger längre bort från ett terrordåd än medhjälp. Därför bör straffet för att delta i eller stödja verksamheten vara lindrigare än för terrordåd eller medhjälp till terrordåd. Eftersom straffen för terrordåd och medhjälp till terrordåd enligt förslaget får bestämmas nationellt bör också straffen för att delta i eller stödja en terroristgrupp för konsekvensens skull slås fast på nationell nivå. Av denna anledning förefaller det tveksamt om straffskalorna i artikel 2.2 b och c bör samord-

nas. Om de samordnas bör man ytterligare ställa sig frågan om ett fängelsestraff på åtta år står i rätt proportion till lagöverträdelsen. Enligt statsrådet bör straffet för penningtvätt bättre anpassas till rambeslutet om penningtvätt från förra sommaren. Där är maximistraffet för penningtvätt fängelse i minst fyra år.

Företrädaren för justitieministeriet framhöll att det vore på sin plats att precisera definitionen på terroristbrott. Det är osäkert om begreppen "social struktur" och "internationell organisation" är tillräckligt exakta.

Statsrådet anser att det kan vara problematiskt med avseende på den straffrättsliga exakthet som legalitetsprincipen kräver att straffbarheten utvidgas till att omfatta handlingarna att leda, stödja eller delta i en terroristgrupp. Skyldigheten att kriminalisera terroristgrupper tangerar eventuellt också andra grundläggande fri- och rättigheter. Dessutom kan skyldigheten att kriminalisera intrång i eller tillgrepp av allmän plats i vissa syften tänga församlingsfriheten. Statsrådet anser att utlåtande om förslaget till rambeslut bör inhämtas av grundlagsutskottet.

Det är sannolikt nödvändigt att ytterligare precisera beskrivningarna av gärningarna som hänförs till terroristgrupper. Definitionen på att stödja en terroristgrupp har fått fler bestämmelser som hänförs till aktiv verksamhet. En grupp behöver inte begå straffbara gärningar för att vara straffbar.

Finlands straffrättsliga system har hittills utgått från att det är en förmildrande omständighet att gärningsmannen främjar utredningen av sina brott, inte att han hjälper till att klara upp brott som begåtts av andra. Rambeslutet utgör ett avsteg från den principen.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Allmän motivering

Europeiska unionen bygger på respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande fri- och rättigheterna, på garantin för mänsklig värdighet och på skyddet av dessa rättigheter. I artikel 2 som fogades till Amsterdamfördraget

sägs att unionen skall ha som mål att bevara och utveckla unionen som ett område med frihet, säkerhet och rättvisa. Ett av de mål som Europeiska rådet i Tammerfors den 15 och 16 oktober 1999 ställde i främsta rummet var att utveckla unionen i enlighet med detta med utnyttjande av

alla de möjligheter som Amsterdamfördraget erbjuder.

Terrorism är en allvarlig form av brottslighet som ofta är gränsöverskridande och kränker såväl de viktigaste grundläggande fri- och rättigheterna som de mänskliga rättigheterna. Bland andra Förenta nationerna och Europarådet har i många decennier bedrivit internationellt samarbete för att bekämpa terrorism. Regeringssamarbetet i unionen och övrigt internationellt straffrättsligt samarbete för att bekämpa och utreda allvarlig gränsöverskridande brottslighet, till exempel terrorism, är enligt utskottets uppfattning viktiga. Terrordåden i USA i september gav en tydlig bild av hur exceptionellt grova brotten kan vara och hur allvarliga konsekvenser de har för enskilda människor och samhället. Vid sidan av unionens åtgärder för att bekämpa terrorism behövs det också en bredare internationell samverkan inom ramen för Förenta nationerna.

I artikel 31 punkt e i Fördraget om Europeiska unionen sägs att straffrättsligt samarbete skall omfatta bland annat åtgärder som fastställer minimiregler avseende brottsrekvisit och påföljder på området terrorism. I den handlingsplan som rådet och kommissionen antog i Wien i december 1998 nämns terrorism som en av de brottstyper som EU snabbt bör fastställa minimiregler avseende brottsrekvisit och påföljder för. Utskottet anser att samarbetet mellan underrättelse-, förundersöknings- och åklagarmyndigheterna i olika länder spelar en viktig roll i arbetet för att bekämpa och utreda terroristbrott och för att lagföra de skyldiga för sina brott. För att förbättra samarbetet mellan myndigheterna har EU inrättat Europol och Eurojust som kompletterar det sedvanliga polisiära samarbetet på internationell nivå. I alla medlemsstater är terrordåd till största delen straffbara handlingar även om lagstiftningen inte alltid nämner begreppet terrorism. På den punkten kan kommissionens förslag ge en felaktig bild när det bara utreder om terrordåd är straffbara som fristående brott. De föreslagna nya straffbestämmelserna innebär följaktligen ingen större omställning i den gällande lagstiftningen. Det har till och med häv-

dats att de föreslagna bestämmelserna kan in-
vaga länderna i en falsk känsla av trygghet.

Terroranslagen i USA har snabbat upp tidsplanen för unionens åtgärder mot terrorism. Det ambitiösa upplägget är att de straffrättsliga minimibestämmelserna om terroristbrott skall slutbehandlas snabbt. Vid ett extra möte den 20 september 2001 slog rådet för rättsliga och inrikes frågor fast att rambeslutet om bekämpande av terrorism skall beredas så att rådet vid sitt möte den 6 och 7 december 2001 kan nå betydande politiskt samförstånd om frågorna. Också Europeiska rådet godtog målet vid sina möten den 21 september och den 19 oktober 2001.

Av kommissionens förslag framgår det att det inte har varit lätt att få en snabbare behandling. Det ursprungliga förslaget förfaller inte ordentligt förberett eller väl genomtänkt. Ett uttryck för detta är bland annat att centrala delar i kommissionens förslag har ändrats på väsentliga punkter under kommittébehandlingen.

Detaljmotivering

Definitionen på terroristbrott

Bestämmelsen med definitioner är uppdelad i två delar: den består av en allmän bestämmelse om terroristbrott och en förteckning över brotten. En bedömning av bestämmelsen försvåras dels av att förslaget nästan inte alls anger någon motivering, dels av att det finns skillnader i innehållet i de olika språkversionerna.

De sakkunniga påpekade en del problem med att definiera terrorism. I FN har det varit svårt att ge en definition bland annat på grund av att gärningsmannens motiv är av stor betydelse. FN har inte lyckats nå samförstånd om bedömningarna av motiven. Sett mot denna bakgrund är det en stor utmaning för EU att nå fram till en definition på terroristbrott inom den givna tidsplanen.

Den föreslagna bestämmelsen har ändrats flera gånger på väsentliga punkter. Därför anser utskottet det inte vara ändamålsenligt att nu närmare gå in på en bedömning av förslaget. Utskottet har den uppfattningen att bestämmelsen i sin nuvarande utformning inte uppfyller det

krav på exakthet som ingår i den straffrättsliga legalitetsprincipen. Det är enligt utskottet självklart att statsrådet i den fortsatta behandlingen eftersträvar en precisering av bestämmelsen i enlighet med den straffrättsliga legalitetsprincipen i 8 § grundlagen. Statsrådet kunde till exempel utnyttja definitionen i FN:s konvention om bekämpande av finansiering av internationell terrorism. Konventionen kräver att gärningsmannens syfte skall vara att tvinga en regering eller en internationell organisation att utföra eller avstå från en handling.

I den fortsatta behandlingen har förteckningen över brott ändrats. Vissa problematiska gärningar har strukits, till exempel intrång i och tillgrepp av allmän plats som hade kunnat ha konsekvenser för de grundläggande rättigheterna. Innehållet i förteckningen måste ses över ytterligare och det måste bedömas om förteckningen innehåller sådana grova brott som kan begås i terroristiska syften. I fråga om vissa gärningar förefaller gärningsmannens motiv att spela en framträdande roll för bedömningen av gärningen. Till exempel tillgrepp av något annat transportmedel än luftfartyg eller fartyg behöver inte under alla omständigheter klassificeras som ett allvarligt eller typiskt terroristbrott. Bestämmelsen skulle vinna på att det anges hur allvarlig lagöverträdelsen är eftersom det finns så många olika transportmedel. En del av dem, till exempel tåg och lastbilar med farligt gods, kan förorsaka lika stora skador som flygplan.

Brott som hänför sig till en terroristgrupp

Definitionen på brott som hänför sig till en terroristgrupp har preciserats väsentligt jämfört med det ursprungliga förslaget. Beträffande artikel 2 anser utskottet det fortfarande vara ett problem att straffbarheten för att leda, delta i och stödja en terroristgrupp inte är förenat med ett krav på att gruppen skall ägna sig åt brottslig verksamhet. Riksdagen håller på att behandla en proposition med förslag till bestämmelser om att göra deltagande i kriminella organisationers verksamhet till ett brott och i propositionen anses denna typ av kriminalisering strida mot

straffrättens allmänna principer (RP 183/1999 rd, s. 8/I).

Enligt utredning till utskottet kan behovet att kriminalisera brott som hänför sig till en terroristgrupp delvis bero på att bestämmelserna om straffrättslig delaktighet och rättspraxis är så olika i medlemsstaterna. När en terroristgrupp begår ett brott betraktas uppdraget att leda gruppen i Finland i regel som att någon är medbrottsling eller gör sig skyldig till anstiftan.

Brottet att stödja en terroristgrupp har preciserats genom att sättet på vilket gärningen utförs har specificerats. Däremot definieras deltagande i en terroristgrupp bara genom gärningsmannens motiv. Förberedelse av brott är som regel inte en kriminell handling i Finland. Förberedelse av brott är en straffbar handling vid särskilt farliga brott, till exempel förberedelse av allmänfarliga brott (34 kap. 9 § strafflagen). Deltagande i en terroristgrupp kunde kanske kriminaliseras som förberedelse, men i så fall krävs en ändring av den föreslagna bestämmelsen.

Ett annat alternativ vore att straffbarhet kräver aktivt deltagande i en terroristgrupp. Men det är i så fall inte helt lätt att precisera bestämmelsen i tillräcklig omfattning. Grundlagsutskottet konstaterar i sitt utlåtande om den ovan nämnda propositionen (RP 183/1999 rd) att kravet på straffrättslig exakthet understryks mer än vanligt när avsikten är att kriminalisera deltagande i ett brott på ett sätt som går ut över den inom straffrätten vedertagna läran om delaktighet (GrUU 10/2000 rd).

Artikeln innehåller också en bestämmelse om att tvätta fördelar som ett brott begånget av en terroristgrupp ger. Utskottet anser det viktigt att det görs effektiva ingrepp i gruppernas ekonomiska förutsättningar. Det kräver ändringar i både straffbestämmelser och investerings- och banklagstiftningen som ger myndigheterna befogenheter att utreda kriminella gruppers penningtransaktioner.

Påföljder

Bestämmelserna i artikel 4 om påföljder har ändrats väsentligt. Skyldigheten att samordna

maximistrafvet har begränsats till att leda och delta i en terroristgrupp och till tvätt av vinst från ett terroristbrott.

I tidigare utlåtanden har utskottet haft en kritisk inställning till en ingående samordning av straffskalor. En mer enhetlig straffpraxis eftersträvas numera med hjälp av minimilängd på maximistrafvet. De föreslagna straffskalorna avviker på väsentliga punkter från Finlands linje. Utskottet omfattar statsrådets ovan nämnda ståndpunkter angående de enskilda straffskalorna. Straffskalor som avviker i hög grad från straffskalorna i Finland gör det svårare att tillämpa konsekventa straffrättsliga påföljder och leder till hot om straff som strider mot proportionalitetsprincipen.

Kommissionen motiverar de föreslagna straffskalorna bristfälligt. I förslaget upprepas bara att brotten skall beivras med effektiva, proportionella och avskräckande påföljder, ett uttryck som ofta upprepas i det straffrättsliga samarbetet inom EU. I sitt förslag från den 10 oktober 2001 förespråkar ordförandelandet beträffande påföljderna att det behövs ett system som ger en stark politisk signal. Det är enligt utskottet otillfredsställande att EU vill samordna straffsystemet i medlemsstaterna på så här vaga grunder. Motiveringen till förslaget ger intryck av att kommissionen inte har utnyttjat den dokumentation som finns att tillgå och inte har satt sig ordentligt in i medlemsstaternas lagstiftning.

Försvårande omständigheter och förmildrande omständigheter

Utöver påföljdsbestämmelserna innehåller förslaget till rambeslut kriterier för straffskärpning och strafflindring vid utmätning av straff. I tidigare utlåtanden har utskottet haft en kritisk inställning till vissa bestämmelser om straffskärpning (LaUU 15/2000 rd och LaUU 5/2001 rd). I den fortsatta behandlingen bör det utvärderas vilka kriterier som eventuellt talar för en samordning av strafflagstiftningen på denna

punkt. Det är enligt utskottet inte självklart att det behövs en samordning.

I artikel 6 ingår bestämmelser om förmildrande omständigheter. Påföljderna kan lindras bland annat om gärningsmannen anger andra brottslingar. I Finland är det ingen förmildrande omständighet att ange någon annan brottsling. Den förmildrande omständigheten i 6 kap. 3 § strafflagen gäller bara utredning av en gärningsmans egna brott. Utskottet anser det inte lämpligt att utredning av brott som begåtts av andra gärningsmän beaktas i utmätningen av straff. Det kan leda till "köpslående" mellan förundersökningsmyndigheterna, åklagarmyndigheterna och brottslingen, vilket i sin tur gör vittnesmålen mindre tillförlitliga.

Totalrevideringen av strafflagen har nu kommit så långt att översynen av bestämmelserna om straffrättens allmänna doktriner snart är slutbehandlad. Bestämmelserna om utmätning av straff bildar ett komplex som borde kunna bedömas utan att ett kriterium knyts till en lösning som avviker från den gällande regleringen.

Bland de förmildrande omständigheterna fäst sig utskottet särskilt vid punkt a och b.IV i artikel 6. Det finns ingen orsak att betrakta det att gärningsmannen efter att ha åkt fast tar avstånd från sin terrorverksamhet som en förmildrande omständighet. Enligt punkt b kan påföljden lindras bland annat om gärningsmannen förser myndigheterna med uppgifter som förhindrar att brott enligt artiklarna 2 och 3 begås. Av förslaget framgår det inte varför det inte är en förmildrande omständighet att förhindra att terroristbrott som avses i artikel 1 begås.

Utlåtande

Lagutskottet meddelar vördsamt som sitt utlåtande

att utskottet omfattar statsrådets ståndpunkt i frågan med de ovan relaterade anmärkningarna till definitionerna på brott och påföljder.

Helsingfors den 7 november 2001

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Henrik Lax /sv
vordf. Matti Vähänäkki /sd
medl. Sulo Aittoniemi /alk
Leena-Kaisa Harkimo /saml (delvis)
Erkki Kanerva /sd
Toimi Kankaanniemi /kd
Annika Lapintie /vänt (delvis)
Paula Lehtomäki /cent (delvis)
Kirsi Ojansuu /gröna

Veijo Puhjo /vänt (delvis)
Susanna Rahkonen /sd (delvis)
Tero Rönni /sd
Mauri Salo /cent
Timo Seppälä /saml
Marja Tiura /saml
ers. Seppo Lahtela /cent
ers. Raimo Vistbacka /saf (delvis).

Sekreterare vid behandlingen i utskottet var
utskottsrådet Timo Tuovinen.