

**Regeringens proposition till riksdagen om godkännande och sättande i kraft av tilläggsprotokollet till Europarådets konvention om förebyggande av terrorism samt med förslag till lag om ändring av 34 a kap. 1 och 4 b § i strafflagen**

**PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL**

I denna proposition föreslås det att riksdagen godkänner det i Riga den 22 oktober 2015 upprättade tilläggsprotokollet till Europarådets konvention om förebyggande av terrorism. Propositionen innehåller ett förslag till lag om sättande i kraft av de bestämmelser i tilläggsprotokollet som hör till området för lagstiftningen.

Dessutom föreslås det mindre ändringar i strafflagens straffbestämmelser om terroristbrott som till följd av de talrika ändringar som gjorts i lagstiftningen under de senaste åren redan nästan fullt ut motsvarar skyldigheterna enligt tilläggsprotokollet. Straffbarheten för deltagande i utbildning för ett terroristbrott utvidgas till att omfatta även utbildning för sådana brott som begåtts i terroristiskt syfte och som hör till de lindrigaste på straffskalan. I bestämmelsen om brott som begåtts i terroristiskt syfte rättas dessutom en felaktig hänvisning som togs in i bestämmelsen i samband med att Finland förband sig till konventionen och som också gäller tilläggsprotokollet.

Syftet med tilläggsprotokollet är att främja ett snabbt, samordnat och effektivt uppfyllande av vissa förpliktelser som ingår i en resolution av Förenta nationernas säkerhetsråd. Förpliktelserna handlar i synnerhet om att förebygga att utländska stridande som gör sig skyldiga till terrorism lämnar landet samt om att spåra utländska terroriststridande. Syftet är dessutom att främja en gemensam syn och reaktion på brott som involverar utländska stridande som gör sig skyldiga till terrorism, att underlätta utredningen av handlingar som till sin karaktär är förberedande och det straffrättsliga förfarandet i anknytning till sådana handlingar, om handlingar av detta slag kan leda till eller riskerar att leda till terroristbrott, samt att förbättra det internationella samarbetet genom ett effektivare informationsutbyte.

I tilläggsprotokollet åläggs medlemsstaterna att med utgångspunkt i Förenta nationernas säkerhetsråds resolution kriminalisera utlandsresor för terrorismsyften samt finansieringen, organiserandet eller annat underlättande av sådana resor. Dessutom åläggs medlemsstaterna i tilläggsprotokollet att kriminalisera deltagande i en sammanslutning eller grupp för terrorismsyften och mottagande av utbildning för terrorismsyften. Utöver kriminaliseringsskyldigheten ålägger tilläggsprotokollet varje part i konventionen att sörja för informationsutbytet när det gäller resor för terrorismsyften.

Finland undertecknade tilläggsprotokollet den 18 maj 2016. Protokollet trädde i kraft internationellt den 1 juli 2017. För Finlands del träder det i kraft den första dagen i den månad som följer efter utgången av en period om tre månader efter den dag då Finland deponerade sitt godkännandeinstrument hos Europarådets generalsekreterare. Den ikraftträdandelag som ingår i propositionen avses träda i kraft vid en tidpunkt som föreskrivs genom förordning av statsrådet och som infaller samtidigt som tilläggsprotokollet träder i kraft för Finlands del.

De ändringar av strafflagen som gäller straffbestämmelserna om terroristbrott avses träda i kraft så snart som möjligt, dock senast när tilläggsprotokollet träder i kraft för Finlands del.

---

## INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL.....	1
MOTIVERING .....	4
1 Bakgrund och beredning.....	4
1.1 Bakgrund.....	4
1.2 Beredning.....	6
2 Tilläggsprotokollets målsättning.....	8
3 De viktigaste förslagen .....	8
4 Propositionens konsekvenser.....	9
5 Remissvar .....	10
6 Bestämmelserna i tilläggsprotokollet och deras förhållande till lagstiftningen i Finland.....	11
7 Specialmotivering till lagförslaget om ändring av strafflagen.....	24
8 Ikraftträdande.....	24
9 Bifall av Ålands lagting.....	25
10 Verkställighet och uppföljning .....	25
11 Behovet av riksdagens samtycke samt behandlingsordning .....	26
11.1 Behovet av riksdagens samtycke .....	26
11.1.1 Befogenhetsfördelningen mellan EU och medlemsstaterna.....	26
11.1.2 Bestämmelser som hör till området för lagstiftningen .....	28
11.2 Behandlingsordning.....	29
LAGFÖRSLAG .....	30
Lag om tilläggsprotokollet till Europarådets konvention om förebyggande av terrorism.....	30
Lag om ändring av 34 a kap. 1 och 4 b § i strafflagen .....	31
FÖRDRAGSTEXT.....	33
BILAGA .....	41
PARALLELLTEXT .....	41
Lag om ändring av 34 a kap. 1 och 4 b § i strafflagen .....	41

## **MOTIVERING**

### **1 Bakgrund och beredning**

#### **1.1 Bakgrund**

##### *Tilläggsprotokollet*

Europarådets konvention om förebyggande av terrorism (CETS 196), nedan kallad konventionen, trädde i kraft internationellt den 1 juni 2007. Konventionen har ratificerats av 43 stater och av Europeiska unionen (EU). För Finlands del trädde konventionen i kraft den 1 maj 2008 (FördrS 48/2008 och 49/2008). Syftet med konventionen är att vidta effektiva åtgärder för att förebygga terrorism, samtidigt som rättsstatens princip, demokratiska värden, mänskliga rättigheter och grundläggande friheter respekteras.

Behovet av att uppdatera konventionen lyftes fram särskilt efter att Förenta nationernas (FN) säkerhetsråd den 24 september 2014 antog resolution 2178 (2014) om utländska terroriststridande (nedan kallad FN:s säkerhetsråds resolution 2178 eller resolutionen). Syftet med resolutionen är att genom de åtgärder som nämns i den avvärja hot som orsakas av personer som reser utomlands i syfte att begå eller bidra till terroristbrott ("foreign terrorist fighters"). I resolutionens ingress definieras dessa personer som personer som reser till en annan stat än den stat där den berörda personen har sin hemvist eller är medborgare, i syfte att begå, planera, förbereda eller delta i terroristhandlingar eller att ge eller få terroristträning. Enligt ingressen leder dessa terroriststridande till att konflikter blir svårare att lösa och de kan också utgöra ett allvarligt hot mot sina ursprungsstater, staterna de reser genom och staterna de reser till samt stater som angränsar till väpnade konflikter. Resolutionen innehåller bland annat en skyldighet att kriminalisera resor för terrorismsyften samt finansiering och annat underlättande av sådana resor.

Tilläggsprotokollet innehåller också andra kriminaliseringskyldigheter än sådana som gäller resor för terrorismsyften och som har nära samband med resolutionen. Parterna ska även kriminalisera deltagande i en sammanslutning eller grupp för terrorismsyften och mottagande av utbildning för terrorismsyften.

##### *Strafflagstiftningen*

Justitieministeriet publicerade den 22 maj 2015 en bedömningspromemoria om konsekvenserna av de nya internationella kriminaliseringsförpliktelserna för den finska strafflagstiftningen, nedan kallad bedömningspromemorian. Bedömningspromemorian gällde utöver tilläggsprotokollet också FN:s säkerhetsråds resolution 2178.

I bedömningspromemorian ansågs det att bestämmelsen om terroristbrott i 34 a kap. i strafflagen (39/1889) bör utökas med en straffbestämmelse om resor i syfte att begå terroristbrott så att skyldigheterna enligt tilläggsprotokollet och resolutionen blir uppfyllda. Det ska vara straffbart för en finsk medborgare att resa från vilket land som helst eller för en person att resa från Finland till en sådan stat i vilken han eller hon inte är medborgare eller varaktigt bosatt i avsikt att där begå ett terroristbrott som är straffbart enligt kapitlet i fråga. Även försök ska vara straffbart.

I bedömningspromemorian ansågs det också att tillämpningsområdet för straffbestämmelsen om deltagande i utbildning för ett terroristbrott (34 a kap. 4 b § i strafflagen) bör utvidgas så att de brott som utbildningen avser omfattar alla brott som begåtts i terroristiskt syfte och som är

straffbara enligt 34 a kap. 1 § i strafflagen samt även sådan förberedelse till brott som begås i terroristiskt syfte som är straffbar enligt 2 § i det kapitlet. Vidare ansågs det i bedömningspromemorian att bestämmelserna om finansiering av terrorism i 34 a kap. 5 § i strafflagen bör utvidgas till att omfatta också finansiering av sådana resor i syfte att begå ett terroristbrott som i bedömningspromemorian föreslås bli straffbara.

Å andra sidan ansågs det i bedömningspromemorian att främjande av resor som görs i syfte att begå ett terroristbrott inte behöver kriminaliseras särskilt. Skyldigheterna enligt tilläggsprotokollet och resolutionen uppfylldes till denna del i och med den medhjälp som är straffbar enligt 5 kap. 6 § i strafflagen.

Efter remissbehandlingen av bedömningspromemorian ändrades och kompletterades strafflagen 2016 på basis av enbart resolutionen. I den nya 5 b § i 34 a kap. kriminaliserades då resor i syfte att begå ett terroristbrott, det vill säga något annat brott som är straffbart enligt kapitlet. Strafflagens 34 a kap. 5 § 2 mom. ändrades så att det som finansiering av terrorism blev straffbart att finansiera resor i syfte att begå ett terroristbrott. Det föreskrevs inte särskilt att underlättande av resor i terroristiskt syfte är straffbart.

Bestämmelserna om resor i syfte att begå terroristbrott ändrades och kompletterades i anslutning till genomförandet 2018 av Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2017/541 om bekämpande av terrorism, om ersättande av rådets rambeslut 2002/475/RIF och om ändring av rådets beslut 2005/671/RIF, nedan kallat direktivet. Strafflagens 34 a kap. 5 b § 1 mom. ändrades så att alla resor till en annan stat i syfte att begå ett terroristbrott blev straffbara, det vill säga också resor till den stat där personen är bosatt eller medborgare. Därmed utvidgades straffbarheten till att omfatta också personer som i syfte att begå ett terroristbrott återvänder till Finland eller annars reser till Finland. Det blev också straffbart att resa i syfte att begå ett sådant brott avseende radiologiska vapen som begåtts i terroristiskt syfte och som var straffbart enligt den nya 1 a § i 34 a kap. i strafflagen. I samband med genomförandet av direktivet kriminaliserades särskilt främjande av resor som görs i syfte att begå terroristbrott i den nya 5 c § i 34 a kap. i strafflagen.

När bestämmelserna om finansiering av terrorism ändrades 2021 flyttades bestämmelserna om resor som görs i syfte att begå terroristbrott till 34 a kap. 5 c § i strafflagen och bestämmelserna om främjande av sådana resor till 5 d § i det kapitlet. Resor för sådan finansiering av en terrorist som då var straffbar enligt 34 a kap. 5 a § i strafflagen blev också straffbara. Genom de lagstiftningsändringar som trädde i kraft vid ingången av 2022 utvidgades straffbarheten för resorna i fråga till att även omfatta resor i syfte att ge en sådan offentlig uppmaning som har anknytning till terroristbrott och som är straffbar enligt den nya 5 e § i 34 a kap. i strafflagen.

Tilläggsprotokollet förpliktar även till att kriminalisera deltagande i en sammanslutning eller grupp för terrorismsyften och mottagande av utbildning för terrorismsyften. Till det förstnämnda hänför sig i synnerhet deltagande i en terroristgrupps verksamhet, vilket är straffbart enligt 34 a kap. 4 § i strafflagen. Deltagande i utbildning för ett terroristbrott är straffbart enligt 34 a kap. 4 b § i strafflagen. Dessa paragrafer ändrades i samband med genomförandet av direktivet till att omfatta nya brott som begåtts i terroristiskt syfte. Dessutom blev det straffbart att delta i utbildning för sådan förberedelse till brott som begås i terroristiskt syfte som är straffbar enligt 34 a kap. 2 § i strafflagen. Vid ingången av 2022 utvidgades straffbarheten för deltagande i en terroristgrupps verksamhet betydligt i och med att det blev allmänt straffbart att ha hand om en uppgift som är väsentlig för en terroristgrupps brottsliga verksamhet i terroristiskt syfte.

## 1.2 Beredning

### *Beredningen av tilläggsprotokollet*

I syfte att genomföra kriminaliseringsskyldigheterna i FN:s säkerhetsråds resolution 2178 och utreda övriga behov av att uppdatera konventionen inrättade Europarådets ministerkommitté den 21 januari 2015 en underkommitté för frågor rörande utländska terroriststridande och därmed sammanhängande frågor (Committee on Foreign Terrorist Fighters and Related Issues, ”COD-CTE”). Den nya kommittén fick i uppgift att under ledning av den dåvarande expertkommittén mot terrorism (Codexter, sedan 2018 Europarådets kommitté mot terrorism, Council of Europe Counter-Terrorism Committee, CDCT) utarbeta ett tilläggsprotokoll till Europarådets konvention om förebyggande av terrorism, nedan kallat tilläggsprotokollet.

Förhandlingarna om att komplettera konventionen med ett tilläggsprotokoll inleddes i Strasbourg den 23–26 februari 2015. I februari–mars 2015 ordnades tre förhandlingsomgångar i Europarådets underkommitté COD-CTE varpå Codexter sammanträdde i början av april (8–10.4.2015).

EU:s medlemsstater deltog från första början i förhandlingarna om tilläggsprotokollet. Finland deltog i alla förhandlingsmöten. Dessutom befullmäktigade Europeiska unionens råd den 1 april 2015 kommissionen att parallellt med medlemsstaterna förhandla om tilläggsprotokollet på unionens vägnar.

Förhandlingarna framskred i rask takt. Rekryteringsbrottet, som ingick i det ursprungliga utkastet till artikel 2 i tilläggsprotokollet, orsakade livlig diskussion men fick inte understöd utan blev ändrat till kriminalisering av deltagande, i samklang också med Finlands mål. Även frågan om självstudiers ställning och de kontaktpunkter som avses i artikel 7 väckte diskussion.

Ett viktigt tema i diskussionerna var dessutom den kriminalisering av resor som ingår i artikel 4 och som utgår från kriminaliseringsskyldigheten i resolutionen. Detta kan anses vara en tämligen långtgående skyldighet i och med att den gäller tidiga händelser i förhållande till det eterstävade terroristbrottet.

Förhandlingarna slutfördes den 10 april 2015. Europarådets parlamentariska församling gav den 23 april 2015 ett eget utlåtande om utkastet till tilläggsprotokoll. Tilläggsprotokollet godkändes vid Europarådets utrikesministermöte för medlemsländerna i Bryssel den 19 maj 2015. Samtidigt antecknades för kännedom den förklarande rapport som bereddes vid förhandlingarna om tilläggsprotokollet (Explanatory Report to the Additional Protocol to the Council of Europe Convention on the Prevention of Terrorism). Den förklarande rapporten erbjuder inte någon avgörande tolkning av tilläggsprotokollet, men den kan underlätta tillämpningen av bestämmelserna i tilläggsprotokollet.

Tilläggsprotokollet till Europarådets konvention om förebyggande av terrorism (CETS 217) öppnades för undertecknande den 22 oktober 2015 i Riga, Lettland. Tilläggsprotokollet trädde i kraft internationellt den 1 juli 2017.

### *Beredningen av tilläggsprotokollet i EU*

Kommissionen lade i juni 2015 fram ett förslag till rådets beslut om undertecknande, på Europeiska unionens vägnar, av tilläggsprotokollet (COM(2015) 291 final). Endast parter i huvud-

konventionen kan bli parter i tilläggsprotokollet. Eftersom EU då inte ännu var part i konventionen lade kommissionen samtidigt fram ett förslag till beslut om undertecknande, på Europeiska unionens vägnar, av konventionen (COM(2015) 292 final).

Rådets beslut (EU) 2015/1913 om undertecknande på Europeiska unionens vägnar av Europarådets konvention om förebyggande av terrorism (CETS nr 196) och rådets beslut (EU) 2015/1914 om undertecknande på Europeiska unionens vägnar av tilläggsprotokollet till Europarådets konvention om förebyggande av terrorism (CETS 196) fattades den 18 september 2015.

I samband med behandlingen av tilläggsprotokollet fördes inom EU diskussioner om befogenhetsfördelningen mellan EU och medlemsstaterna. Kommissionen ansåg att tilläggsprotokollet i sin helhet hör till unionens exklusiva befogenhet. Bland medlemsstaterna fanns det däremot en stark uppfattning om att tilläggsprotokollet omfattas av den delade befogenheten mellan EU och medlemsstaterna. Finland bedömde då för sin del att det fanns grunder för kommissionens ståndpunkt, men ansåg det inte nödvändigt att ställa sig mot majoriteten av medlemsstaterna, eftersom det ändå var fråga om en tolkningsfråga. Efter att rådet kommit fram till att tilläggsprotokollet innehåller bestämmelser som faller dels inom unionens, dels inom medlemsstaternas behörighet, skrevs det in i det beslut av rådet som gäller undertecknande på unionens vägnar att medlemsstaterna behåller sin behörighet i den utsträckning protokollet inte påverkar gemensamma regler eller ändrar deras räckvidd.

På grund av spänningarna i EU:s behörighetsfråga undertecknade en del av EU:s medlemsstater, däribland Finland, ännu inte tilläggsprotokollet i Riga när det öppnades för undertecknande. Eftersom kommissionen inte hade väckt en ogiltighetstalan mot rådets beslut om undertecknande eller inlett ett överträdelseförfarande mot de medlemsstater som hade undertecknat protokollet omedelbart efter öppnandet för undertecknande, beslutade sig också Finland för att underteckna tilläggsprotokollet den 18 maj 2016.

Det fanns osäkerhetsfaktorer kring behörighetsfrågorna ännu efter det att flera EU-medlemsstater hade undertecknat tilläggsprotokollet. Tilläggsprotokollet hade koppling till EU-rättsakter, särskilt rådets rambeslut om bekämpande av terrorism (2002/475/RIF, 2008/919/RIF). I slutet av 2015 inledde unionen en reform av lagstiftningen om terroristbrott, och till följd av detta antogs den 15 mars 2017 ett direktiv som ersätter rambeslutet. Flera medlemsstater, däribland Finland, inväntade att direktivet antogs och genomfördes innan det nationella godkännandet av tilläggsprotokollet inleddes. Befogenhetsfördelningen och Finlands möjlighet att förbinda sig till tilläggsprotokollet behandlas närmare i avsnitt 11.1.1.

#### *Nationella förberedelser inför förhandlingarna om tilläggsprotokollet och Finlands ståndpunkter i förhandlingarna*

I förhandlingarna om tilläggsprotokollet i Europarådet deltog utrikesministeriet tillsammans med justitieministeriet. Utkastet till tilläggsprotokoll behandlades vid tre gemensamma förberedande möten mellan de olika förvaltningsområdena. Före varje förhandlingsomgång hölls ett förberedande möte. Efter den andra förhandlingsomgången blev en offentlig version av utkastet till tilläggsprotokoll tillgänglig och därmed kunde också företrädare för det civila samhället och Finlands nationella människorättsinstitut (Människorättscentret) bjudas in till det tredje mötet. Efter den tredje förhandlingsomgången blev ett offentligt utkast också av den förklarande rapporten till tilläggsprotokollet tillgängligt. Finland arbetade under hela förhandlingsprocessen för en så öppen och interaktiv behandling som möjligt.

Riksdagen informerades om förhandlingsmandatet och avtalsförhandlingarna med en E-skrivelse av den 31 mars 2015 (E 173/2014 rd) och med en U-skrivelse av den 20 augusti 2015 (U 6/2015 rd).

Vid förhandlingarna arbetade Finland för så tydliga skrivningar som möjligt i syfte att åstadkomma en förutsägbar och exakt reglering. Finland betonade starkt bland annat vikten av respekt för legalitetsprincipen vid genomförandet av kriminaliseringarna i protokollet. Finland arbetade också på andra sätt för skrivningar med avseende på respekt för de mänskliga rättigheterna och betonade vikten av människorättsaktörernas kommentarer.

Finland betonade genomgående i förhandlingarna att kriminaliseringen av deltagande i artikel 2 ska förutsätta ett aktivt deltagande som tar sig konkreta uttryck. Det här målet uppnåddes.

Artikel 3 i tilläggsprotokollet gäller mottagande av utbildning för terrorismsyften. Finland förutsatte att givande av utbildning ska kopplas samman med mottagande av utbildning så att enbart självstudier inte omfattas av kriminaliseringsskyldigheten. Det här målet uppnåddes. I Finlands ståndpunkt beaktades laguskottets åsikt i samband med en ändring av lagstiftningen om terroristbrott. Laguskottet ansåg att en utvidgning av straffbarheten för deltagande i utbildning till att gälla också självstudier skulle leda till stora gränsdragningsproblem med avseende på rätten att ta emot information (LaUB 11/2014 rd).

Artiklarna 4–6 i tilläggsprotokollet gäller resor för terrorismsyften och vissa handlingar i samband med dem (finansiering och främjande av resor i terrorismsyfte). Finland betonade genomgående i förhandlingarna att artiklarna i så stor utsträckning som möjligt ska motsvara kriminaliseringsskyldigheterna enligt punkt 6 i den operativa delen av resolutionen. De flesta delegationerna, i likhet med Finland, ansåg att den bästa lösningen är att grundformuleringarna i resolutionen och tilläggsprotokollets artiklar 4–6 är så enhetliga som möjligt. Artiklarna motsvarar väl detta mål.

Republikens president beviljade fullmakt att underteckna tilläggsprotokollet den 29 april 2016 och Finland undertecknade tilläggsprotokollet den 18 maj 2016.

## **2 Tilläggsprotokollets målsättning**

Syftet med tilläggsprotokollet är att främja ett snabbt, samordnat och effektivt uppfyllande av de förpliktelser som ingår i FN:s säkerhetsråds resolution 2178. Artikel 1 i tilläggsprotokollet innehåller en bestämmelse om konventionens syfte och enligt den är syftet med protokollet att komplettera Europarådets konvention om förebyggande av terrorism, som öppnades för undertecknande i Warszawa den 16 maj 2005, med bestämmelser om kriminalisering av de handlingar som beskrivs i artiklarna 2–6 i protokollet. Parterna i protokollet åläggs att kriminalisera vissa handlingar som leder till terrorism och att effektivisera informationsutbytet. Det centrala är strävan efter att förebygga terroristaktivitet samt att samarbeta effektivare och snabbare i syfte att i ett så tidigt skede som möjligt förhindra förberedelser för handlingar som leder till terrorism.

## **3 De viktigaste förslagen**

I propositionen föreslås det att riksdagen godkänner det i Riga den 22 oktober 2015 upprättade tilläggsprotokollet till Europarådets konvention om förebyggande av terrorism. Propositionen innehåller också ett förslag till en så kallad blankettlag genom vilken de bestämmelser i tilläggsprotokollet som hör till området för lagstiftningen sätts i kraft.



Dessutom föreslås vissa ändringar i bestämmelserna om terroristbrott i 34 a kap. i strafflagen. Av orsaker som hör samman med artikel 3 i tilläggsprotokollet utvidgas straffbarheten för deltagande i utbildning för ett terroristbrott i 34 a kap. 4 b § i strafflagen till att omfatta även deltagande i utbildning för sådana brott som begåtts i terroristiskt syfte och som hör till de lindrigaste på straffskalan, det vill säga för brott som avses i 1 § 1 mom. 1 punkten i det kapitlet. I detta sammanhang korrigeras dessutom den felaktiga hänvisning som skrevs in i punkten i fråga i samband med anslutningen till konventionen och som också gäller tilläggsprotokollet. I punkten hänvisas det till 24 kap. 4 § 2 mom. i strafflagen, trots att hänvisningen borde gälla 2 punkten i den paragrafen.

#### **4 Propositionens konsekvenser**

Genom det nationella godkännandet och sättandet i kraft av tilläggsprotokollet förbinder sig Finland till de internationella förpliktelser som främjar uppfyllandet av förpliktelserna i FN:s säkerhetsråds resolution 2178. I tilläggsprotokollet åläggs medlemsstaterna att med beaktande av resolutionen kriminalisera utlandsresor för terrorismsyften samt finansiering, organiserande eller annat underlättande av sådana resor. Utöver de kriminaliseringsskyldigheter som ansluter sig till resolutionen förutsätter tilläggsprotokollet att deltagande i en sammanslutning eller grupp för terrorismsyften och mottagande av utbildning för terrorismsyften kriminaliseras. I tilläggsprotokollet finns det dessutom en artikel om informationsutbyte mellan parterna.

Enligt artikel 1 i tilläggsprotokollet ökar kriminaliseringen av de ovannämnda handlingarna parternas ansträngningar att förebygga terrorism och terrorismens negativa inverkan på människors möjligheter att fullt ut utöva sina mänskliga rättigheter, särskilt rätten till liv. Avsikten är att öka dessa ansträngningar såväl nationellt som inom det internationella samarbetet.

Skyldigheterna enligt tilläggsprotokollet har samband med utvidgningen av området för straffbarhet för brott som bidrar till terroristbrott (i den nationella lagstiftningen brott som begåtts i terroristiskt syfte enligt 34 a kap. 1 § i strafflagen). Protokollet bidrar till att förhindra brott som begåtts i terroristiskt syfte. Det är fråga om allvarliga brott som påverkar hela samhället, särskilt när de riktar sig mot människors liv och hälsa.

De faktiska konsekvenserna av skyldigheterna enligt tilläggsprotokollet beror på i vilken utsträckning en parts nationella lagstiftning redan motsvarar skyldigheterna. När det gäller strafflagstiftningen uppstår inga konsekvenser i anslutning till främjandet av uppfyllandet av FN:s säkerhetsråds resolution 2178, eftersom de ändringar i lagstiftningen som resolutionen förutsätter har genomförts redan 2016. Till övriga delar förutsätter godkännandet av tilläggsprotokollet en så liten lagstiftningsändring i fråga om deltagande i utbildning för ett terroristbrott att de separata konsekvenserna av de straffrättsliga skyldigheterna enligt tilläggsprotokollet kan anses vara mycket små.

Vid bedömningen av konsekvenserna av den smärre ändringen av 34 a kap. 4 b § i strafflagen, som gäller deltagande i utbildning för ett terroristbrott, bör det beaktas att ärenden som gäller terroristbrott som redan nu är straffbara hittills har behandlats i väldigt liten utsträckning i straffprocesser i Finland. Mot denna bakgrund kan det antas att ärenden som omfattas av ändringen knappast alls kommer att behandlas i straffprocesser och att det av lagstiftningsändringen inte direkt och välgrundat kan härledas några konsekvenser för myndigheternas resurser eller några sådana ekonomiska konsekvenser av en viss storlek som skulle innebära att de tilläggskostnader som de föranleder inte täcks inom ramen för rambesluten enligt planen för de offentliga finanserna och de anslag som annars anvisas i statsbudgeten.

På basis av ett beslut av Europarådets ministerkommitté den 18 maj 2016 bör den nationella kontaktpunkt för det nätverk som gäller utländska stridande enligt artikel 7 i tilläggsprotokollet utses i snabbare takt redan innan en part förbinder sig till protokollet. För Finlands del har centralkriminalpolisens kommunikationscentral utsetts till kontaktpunkt. Centralen har redan sedan tidigare haft sådan jour dygnet runt som förutsätts i artikeln och är samtidigt den som på nationell nivå svarar för Schengens informationssystem (den så kallade SIRENE-byrån). Att en kontaktpunkt enligt artikeln utses har därför inga nämnvärda administrativa konsekvenser.

Det kan bedömas att informationsutbytet ökar med Europarådets medlemsstater och de signatärer av tilläggsprotokollet som inte hör till Schengenområdet och som inte för in registreringar i Schengens informationssystem. Ett mer omfattande informationsutbyte effektiviserar brottsbekämpningen. Det föreslås inga nya myndigheter. Förslagen i propositionen har inte heller några konsekvenser för myndigheternas inbördes förhållanden. Detta gäller både myndigheternas inbördes uppgifter och deras behörighetsförhållanden. Detsamma gäller myndigheternas förfaranden.

## 5 Remissvar

Utkastet till regeringsproposition var på remiss mellan den 26 september och 7 november 2022 i webbtjänsten utlåtande.fi. Utlåtande begärdes av justitieministeriet, Polisstyrelsen, försvarsministeriet, inrikesministeriet, statsrådets kansli och finansministeriet. Sammanlagt fem utlåtanden lämnades in. Utlåtanden lämnades av justitieministeriet, inrikesministeriet, försvarsministeriet, Polisstyrelsen och Amnesty International Finländska sektionen rf. Begäran om utlåtande och utlåtandena finns tillgängliga på adressen valtioneuvosto.fi/sv/projekt med identifieringskod UM002:00/2021.

Justitieministeriet, försvarsministeriet, Polisstyrelsen och inrikesministeriet ansåg allmänt taget att godkännandet och ikraftsättandet av tilläggsprotokollet samt de föreslagna ändringarna i strafflagen är behövliga. Inrikesministeriet uppmuntrar i sitt utlåtande också till en allmän granskning av utvecklingen av terrorismbekämpningen på ett mer övergripande sätt, och inte enbart eller huvudsakligen som punktvisa ändringar av de materiella bestämmelserna i strafflagen.

Amnesty International Finländska sektionen rf har i sitt utlåtande konstaterat att det blir tämligen oklart om det ingår nationell prövningsrätt i utvidgningen av kriminaliseringen av deltagande i utbildning eller om artiklarna i konventionen och tilläggsprotokollet uttryckligen förpliktar till en utvidgning. Frågan om prövningsrätt hänför sig enligt utlåtandet också till behovet att motivera kriminaliseringen i större utsträckning. Dessutom ansågs det i utlåtandet att även de nya kriminaliseringarnas förhållande till huvudbrottet bör beskrivas mer ingående i propositionen. Dessutom har Amnesty International Finländska sektionen rf påpekat att det i avsnittet om konsekvensbedömning inte har gjorts någon separat bedömning av konsekvenserna för de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.

Utifrån utlåtandet från Amnesty International Finländska sektionen rf har motiveringen till utkastet till regeringsproposition kompletterats och preciserats i den mån det är nödvändigt med beaktande av att deltagande i utbildning för ett terroristbrott redan är straffbart enligt 34 a kap. 4 b § i strafflagen och att det nu endast är fråga om att utvidga paragrafens tillämpningsområde till vissa brott som begåtts i terroristiskt syfte. De omständigheter som har samband med rekvisitet för brott som innefattar deltagande i utbildning för ett terroristbrott, inklusive de olika sätten att delta i utbildning, och förutsättningarna för att kriminalisera deltagandet i utbildning med

avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna har behandlats grundligt i samband med att deltagande i utbildning för ett terroristbrott kriminaliserades och det tidigare tillämpningsområdet utvidgades (självstudier).

## **6 Bestämmelserna i tilläggsprotokollet och deras förhållande till lagstiftningen i Finland**

**Artikel 1.** Enligt artikel 1 i tilläggsprotokollet är dess syfte att komplettera bestämmelserna i konventionen till den del de gäller kriminalisering av de handlingar som beskrivs i artiklarna 2–6 i tilläggsprotokollet. Syftet är således att öka parternas ansträngningar att förebygga terrorism och terrorismens negativa inverkan på människors möjligheter att fullt ut utöva sina mänskliga rättigheter, särskilt rätten till liv. Detta ska eftersträvas både genom åtgärder som ska vidtas på nationell nivå och genom internationellt samarbete med tillbörlig hänsyn till befintliga tillämpliga multilaterala eller bilaterala avtal eller överenskommelser mellan parterna.

**Artikel 2.** Artikel 2 i tilläggsprotokollet gäller deltagande i en sammanslutning eller grupp för terrorismsyften. Enligt punkt 1 i artikeln ska syftet med deltagandet vara att begå ett eller flera terroristbrott i sammanslutningen eller gruppen i fråga eller att bidra till att sammanslutningen eller gruppen begår ett eller flera terroristbrott. Enligt punkt 2 i artikeln ska varje part vidta åtgärder för att se till att deltagande i en sådan sammanslutning eller grupp som avses i punkt 1 är straffbelagt när gärningen begås rättsstridigt och uppsåtligt.

Tilläggsprotokollets artiklar behandlas inte ingående i den promemoria som gäller protokollet. Detta gäller också artikel 2. Enligt stycke 33 i promemorian behöver passivt medlemskap i en terroristsammanslutning eller terroristgrupp inte kriminaliseras. Promemorian innehåller ingen närmare karakterisering av deltagande i en sammanslutnings eller grupps verksamhet. I stycke 35 i promemorian konstateras det dock att deltagande kan vara en följd av kontakter som uppkommit via informationsteknik. När det gäller definitionen av en terroristsammanslutning eller en terroristgrupp betonas det i stycke 37 i promemorian att det inte finns någon internationellt bindande definition av dessa. Enligt samma stycke kan en part tolka uttrycket ”sammanslutning eller grupp” till exempel på ett sådant sätt att det avser organisationer som är förbjudna enligt lag.

Kriminaliseringsskyldigheten i artikeln gäller förutom grupper även sammanslutningar. Av dessa känner bestämmelserna i 34 a kap. i strafflagen endast till terroristgrupp. Definitionen av terroristgrupp finns i kapitlets 6 § 2 mom. Enligt den nämnda bestämmelsen avses med terroristgrupp en strukturerad grupp, inrättad för en viss tid, bestående av minst tre personer, som handlar i samförstånd för att begå brott som avses i 1 eller 1 a §. I de paragrafer det hänvisas till i bestämmelsen föreskrivs det att brott som begåtts i terroristiskt syfte och brott avseende radiologiska vapen som begåtts i terroristiskt syfte är straffbara.

Definitionen av terroristgrupp enligt rambeslutet om bekämpande av terroristbrott, som ersatts med ett direktiv, kan tillämpas på regionala terroristorganisationer eller mindre delar eller celler i sådana organisationer, men också på enskilda fristående terroristgrupper (RP 89/2021 rd, s. 37). När artikeln lämnar tolkningen av sammanslutning och grupp till parterna, kan en terroristgrupp som definieras i 34 a kap. 6 § 2 mom. i strafflagen anses vara tillräcklig i detta sammanhang.

I tilläggsprotokollet definieras inte terroristbrott (på engelska ”terrorist offence”) som omfattas av kriminaliseringsskyldigheterna i denna artikel och andra artiklar i protokollet när det gäller att begå eller främja sådana brott. I tilläggsprotokollets tolkning ska dock den definition av terroristbrott som avses i artikel 1.1 i konventionen tillämpas i enlighet med artikel 9. Enligt den

definitionen avses med "terroristbrott" varje brott som omfattas av något av fördragen i bilagan och med den definition av brottet som ges i respektive fördrag. I bilagan i fråga nämns samma fördrag och protokoll som i bilagan till FN:s internationella konvention om bekämpande av finansiering av terrorism (FördrS 74/2002) och även det nämnda fördraget.

Det är motiverat att anse att man med terroristbrott i detta sammanhang avser brott som begåtts i terroristiskt syfte och som är straffbara enligt 34 a kap. 1 § i strafflagen. Denna slutsats stöds av att de brott som nämns i paragrafen jämförs med de brott som omfattas av tillämpningsområdet för de fördrag och protokoll som nämns i ovannämnda bilagor. En jämförelse har gjorts i samband med att straffbestämmelserna om terroristbrott togs in i lagen och ändrades när Finland anslöt sig till de konventioner med tillhörande bilagor om terroristbrott som det är fråga om (RP 43/2002 rd och RP 81/2007 rd). I samband med genomförandet av direktivet kompletterades paragrafen i strafflagen ytterligare, och i detta sammanhang togs det särskilt i 34 a kap. 1 a § i strafflagen in en bestämmelse om att brott avseende radiologiska vapen som begåtts i terroristiskt syfte är straffbara.

I artikel 2.1 nämns det att syftet med deltagandet i fråga inte bara är att begå ett eller flera terroristbrott utan också att bidra till att brott begås (på engelska "contributing"). Ett sådant syfte med en gärning gäller också vissa andra kriminaliseringsskyldigheter enligt konventionen och tilläggsprotokollet. Till denna del kan det hänvisas till konventionens artikel 6.1 (rekrytering till terrorism), artikel 7.1 (utbildning för terrorism) och artikel 9.1 c (medverkan till att en grupp personer som handlar i ett gemensamt syfte begår ett brott) samt till tilläggsprotokollets artikel 3.1 (mottagande av utbildning för terrorismsyften) och artikel 4.1 (utlandsresor för terrorismsyften). När det gäller dessa punkter är stycke 52 i promemorian till tilläggsprotokollet den enda punkt i konventionen eller i promemorian till tilläggsprotokollet som behandlar bidragande till brott. I den konstateras det att "contribution" i artikel 4.1 i tilläggsprotokollet avses ersätta "planning" och "preparation" som används i FN:s säkerhetsråds resolution 2178 för brottet i fråga. Av detta konstaterande kan man inte direkt dra en sådan slutsats som gäller en kriminaliseringsskyldighet i resolutionen om att "contributing" också i artikel 4.1 och artikel 3.1 uttryckligen avser planering eller förberedelse till terroristbrott. Stycket i promemorian har dock tolkningsvärde också i fråga om andra brott än sådana som avses i artikel 4.1 om utlandsresor för terrorismsyften.

Parterna har en omfattande prövningsrätt när det gäller hurudant deltagande enligt artikel 2.1 i en sammanslutnings eller grupps verksamhet som ska anses vara betydelsefullt. Även den straffrättsliga legalitetsprincipen enligt 8 § i grundlagen och stycke 74 i promemorian till tilläggsprotokollet ska beaktas. Enligt principen i fråga ska strafflagstiftningen vara noggrant avgränsad och exakt och dess tillämpning ska vara förutsägbar. Deltagande har i artikel 2.1 beskrivits allmänt på ett sätt som med beaktande av legalitetsprincipen inte som sådant kan överföras till den nationella lagstiftningen.

Enligt 34 a kap. 4 § 1 mom. i strafflagen är deltagande i en terroristgrupps verksamhet straffbart. Den som i avsikt att främja en terroristgrupps brottsliga verksamhet enligt 1, 1 a eller 2 § eller som med vetskap om att han eller hon främjar denna verksamhet 1) utrustar eller försöker utrusta en terroristgrupp med explosiva varor, vapen, skjutförnödenheter eller ämnen eller förnödenheter som är avsedda för tillverkning av sådana eller med andra farliga föremål eller ämnen, 2) för en terroristgrupp skaffar eller försöker skaffa eller till en terroristgrupp överlåter lokaler eller andra utrymmen som den behöver eller fordon eller andra hjälpmedel av synnerlig vikt för gruppens verksamhet, 3) skaffar eller försöker skaffa information som, om den kommer till terroristgruppens kännedom, är ägnad att allvarligt skada ett land eller en internationell organisation, eller förmedlar eller överlåter sådan information till eller röjer sådan information för

en terroristgrupp, 4) sköter en uppgift som är väsentlig för terroristgruppens ovannämnda brottsliga verksamhet, eller 5) begår ett brott som avses i 32 kap. 6 eller 7 §, ska, för deltagande i en terroristgrupps verksamhet dömas till fängelse i minst fyra månader och högst åtta år.

I enlighet med början av 34 a kap. 4 § 1 mom. i strafflagen främjar deltagande i en terroristgrupps verksamhet alltså sådan brottslig verksamhet som avses i 1, 1 a eller 2 § i det kapitlet. I de paragrafer det hänvisas till i bestämmelsen föreskrivs det att brott som begåtts i terroristiskt syfte, brott avseende radiologiska vapen som begåtts i terroristiskt syfte och förberedelse till brott som begås i terroristiskt syfte är straffbara.

Enligt slutet av 34 a kap. 4 § 1 mom. i strafflagen ska en gärningsman inte dömas för deltagande i en terroristgrupps verksamhet, om gärningen är straffbar enligt 34 a kap. 1, 1 a eller 2 § i strafflagen eller om ett lika strängt eller strängare straff för gärningen föreskrivs på något annat ställe i lag. Om ett sådant brott begås och om den gärning som en person som deltagit i en terroristgrupps verksamhet har utfört har tillräckligt nära anknytning till ett sådant brott, döms personen i fråga som gärningsman för ett sådant brott eller för delaktighet i ett sådant brott. I synnerhet när det gäller medhjälp enligt 5 kap. 6 § i strafflagen bör det noteras att som straffbar medhjälp kan många slags handlingar räknas som sådana som främjar ett brott som begås av en annan person.

För att en person ska dömas för deltagande i en terroristgrupps verksamhet förutsätts inte att ett brott som begåtts i terroristiskt syfte och som är straffbart enligt 34 a kap. 1 § i strafflagen begås. Sålunda uppfylls i fråga om protokollet det betydelsefulla kravet i artikel 8 i konventionen, men även utifrån artikel 9 i tilläggsprotokollet och stycke 82 i promemoria till protokollet, om att straffbarheten för brott som främjar ett terroristbrott inte får förutsätta att ett terroristbrott begås.

Enligt bedömningspromemorian motsvarar 34 a kap. 4 § 1 mom. i strafflagen kriminaliserings-skyldigheten enligt artikeln. Denna ståndpunkt motiveras i promemorian med att det i 34 a kap. 4 § 1 mom. i strafflagen i samband med genomförandet av rambeslutet om terroristbrott inom ramen för den nationella prövningsrätten och med iakttagande av strafflagstiftningens krav på noggrann avgränsning enligt legalitetsprincipen har definierats sådana former av aktivt deltagande som är väsentliga med avseende på främjandet av en terroristgrupps verksamhet. I bedömningen i bedömningspromemorian hänvisades det dessutom till att artikel 2.1 har en allmän karaktär. Momentet är mer omfattande än artikel 2.1 i det avseendet att deltagande i en terroristgrupps verksamhet också kan främja sådan förberedelse till brott som begås i terroristiskt syfte enligt 34 a kap. 2 § i strafflagen och inte enbart begående av brott som begåtts i terroristiskt syfte enligt 1 §.

Efter det att bedömningspromemorian utarbetades har 34 a kap. 4 § 1 mom. i strafflagen ändrats så att det ännu bättre än tidigare uppfyller kraven i den allmänt skrivna artikeln (lag om ändring av 17 § och 34 a kap. i strafflagen 1267/2021). Enligt 4 § 1 mom. 4 punkten var det ursprungligen straffbart att ha hand om en terroristgrupps viktiga ekonomiska angelägenheter eller ge ekonomiska eller juridiska råd som är av synnerlig vikt för gruppens verksamhet. Utöver de gärningar för att främja brott som noggrant avgränsas i de övriga punkterna är det enligt 4 punkten allmänt straffbart att en gärningsman som i avsikt att främja en terroristgrupps brottsliga verksamhet enligt 1, 1 a eller 2 § eller som med vetskap om att han eller hon främjar denna verksamhet sköter en uppgift som är väsentlig för terroristgruppens ovannämnda brottsliga verksamhet. Som en grund för ändringen fördes det fram att eftersom sätten att främja en terroristgrupps verksamhet har uppräknats på ett heltäckande sätt i momentet är det möjligt att betrakta det som något snävare än EU-regleringens förpliktelse (RP 89/2021 rd, s. 18). Samma synpunkt kan också i fråga om sätten att delta anses gälla den skyldighet i artikeln som skrivits i en allmän form.

De väsentliga uppgifter som avses i 34 a kap. 4 § 1 mom. 4 punkten i strafflagen beskrivs närmare i motiveringen till punkten (RP 89/2021 rd, s. 36–40). Till dessa hör t.ex. att delta i en terroristgrupps väpnade verksamhet, att sörja för en terroristgrupps aktionsberedskap, att sköta en terroristgrupps administration, att ombesörja mathållning och vattentjänster för en terroristgrupp, att ge sådan ideologisk utbildning eller religionsutbildning som rättfärdigar terroristbrott och sporrar till att begå sådana brott samt att skapa informations- och kommunikationstjänster för en terroristgrupp. Det är inte möjligt att beskriva sådana väsentliga uppgifter på ett uttömmande sätt av den orsaken att olika terroristgruppers tillvägagångssätt och vilka åtgärder som främjar de terroristbrott de begår kan vara synnerligen mångskiftande och de kan förändras med tiden.

Strafflagens 34 a kap. 4 § 1 mom. är inte det enda lagrum som är av betydelse när det gäller att fullgöra skyldigheten enligt artikeln. När det gäller personer som deltar i en sammanslutnings eller grups verksamhet kan det vara fråga om sådan förberedelse till brott som begås i terroristiskt syfte och som är straffbar enligt 34 a kap. 2 § i strafflagen. Enligt 1 punkten i den paragrafen ska den som i avsikt att begå ett brott som avses i 1 § 1 eller 2 mom. eller 1 a § med någon annan kommer överens om att begå eller gör upp en plan för att begå ett sådant brott dömas för förberedelse till brott. I detta fall kan det uttryckligen vara fråga om sådant deltagande i en grups verksamhet som avses i artikel 2.1. Begående av brott som begåtts i terroristiskt syfte även i en terroristgrupps verksamhet kan dessutom främjas av andra brott av förberedande natur som är straffbara enligt 34 a kap. i strafflagen och som främjar begåendet av nämnda brott (t.ex. meddelande av utbildning och deltagande i utbildning för ett terroristbrott, rekrytering för ett terroristbrott och finansiering av ett terroristbrott). Finansiering av terroristgrupp är särskilt straffbart enligt 34 a kap. 5 b § i strafflagen. Inte heller i fråga om dessa brott är förutsättningen för straffbarhet att det brott som främjas, dvs. ett brott som begåtts i terroristiskt syfte, faktiskt begås.

En sammanslutnings eller grups verksamhet kan också på grund av vidtagande av verkställighetsåtgärder ha framskridit så långt att det när det gäller den som deltar i verksamheten och sådana åtgärder är fråga om försök till brott som begåtts i terroristiskt syfte och som är straffbart enligt 34 a kap. 1 § 3 mom. i strafflagen. I detta fall befinner man sig ännu inte i det skedet att ett terroristbrott faktiskt har begåtts, vilket anknyter till artikel 8 i konventionen om att ett terroristbrott inte behöver ha begåtts.

Även i en sammanslutnings eller grups verksamhet kan medhjälparens straffrättsliga ansvar enligt 5 kap. 6 § 1 mom. i strafflagen realiseras, och ansvaret kan gälla medhjälp till försök att begå brott som begåtts i terroristiskt syfte och medhjälp till ett brott som är straffbart enligt 34 a kap. i strafflagen och som främjar begående av brott som begåtts i terroristiskt syfte och vars straffbarhet inte förutsätter att ett brott som begåtts i terroristiskt syfte begås.

Artikeln kräver inga ändringar i lagstiftningen.

**Artikel 3.** Artikel 3 i tilläggsprotokollet gäller mottagande av utbildning för terrorismsyften. Enligt artikeln omfattas inte enbart självstudier av kriminaliseringsskyldigheten, utan utbildningen ska ges av en annan person. Artikeln gäller mottagande av utbildning, däribland inhämtande av kunskaper och praktiska färdigheter, från en annan person i tillverkning eller användning av sprängämnen, skjutvapen eller andra vapen, eller skadliga eller farliga ämnen, eller i andra särskilda metoder eller tekniker, i syfte att begå eller bidra till terroristbrott. En förutsättning för straffbarhet är gärningens rättsstridighet och uppsåt.

Deltagande i utbildning för ett terroristbrott är straffbart enligt 34 a kap. 4 b § i strafflagen. Enligt den nämnda paragrafen ska den som i avsikt att begå ett brott som avses i 1 § 1 mom. 2–

8 punkten eller 1 § 2 mom. eller 1 a eller 2 § utbildar sig i tillverkning eller användning av sprängämnen, skjutvapen eller andra vapen, eller skadliga eller farliga substanser, eller i användning av andra till sin betydelse jämförbara särskilda metoder eller tekniker, om gärningen inte utgör brott enligt 1, 1 a eller 2 § dömas till böter eller fängelse i högst tre år.

Straffbarheten i fråga om ett brott som innefattar sådant deltagande i utbildning som är straffbart enligt 34 a kap. 4 b § i strafflagen förutsätter inte att det begås ett sådant brott i terroristiskt syfte som deltagandet i utbildningen syftar till. Slutet av paragrafen innebär att en person som deltagit i utbildning inte särskilt ska dömas för ett brott som innebär deltagande i utbildning, om han eller hon begår det brott som utbildningen syftar till eller ett straffbart försök till det.

Definitionen i artikel 3.1 av brott som innebär mottagande av utbildning har delvis uppgjorts som en spegelbild av definitionen av brott som innebär utbildning för terrorism i artikel 7.1 i konventionen. Strafflagens 34 a kap. 4 a § om meddelande av utbildning för ett terroristbrott grundar sig för sin del när det gäller ordalydelsen på den nämnda punkten i konventionen. Medan strafflagens 34 a kap. 4 b § om deltagande i utbildning för ett terroristbrott till sin ordalydelse i stor utsträckning är en spegelbild av paragrafen om meddelande av utbildning, överensstämmer den nationella bestämmelsen om deltagande i utbildning i fråga om ordalydelsen till vissa delar med definitionen av brott som innebär mottagande av utbildning i punkt 1. Detta gäller sätten att ta emot utbildning, dvs. utbildning i tillverkning eller användning av sprängämnen, skjutvapen eller andra vapen, eller skadliga eller farliga ämnen, eller i andra särskilda metoder eller tekniker.

Artikel 7.1 i konventionen och artikel 3.1 i tilläggsprotokollet samt 34 a kap. 4 a och 4 b § i strafflagen utgår gemensamt från att syftet med att ge och ta emot utbildning är att det ska begås ett terroristbrott, dvs. ett brott som begåtts i terroristiskt syfte och som i enlighet med den nationella lagstiftningen är straffbart enligt 34 a kap. 1 § i strafflagen. Detta har dock avgränsats i 4 b §, som gäller deltagande i utbildning, så att syftet med deltagandet i utbildningen ska vara att det ska begås ett sådant brott som avses i 1 § 1 mom. 2–8 punkten. Utanför de brott som begåtts i terroristiskt syfte lämnas i 1 mom. 1 punkten nämnt olaga hot, falskt alarm, i 24 kap. 4 § 2 mom. avsett grovt brott mot offentlig frid eller i 44 kap. 10 § avsedd straffbar användning av kärnenergi. När deltagande i utbildning för ett terroristbrott blev straffbart inom ramen för den nationella prövningsrätten, kom man fram till denna lösning på den grunden att det erbjöds en naturlig modell i 34 a kap. 2 § om förberedelse till brott som begås i terroristiskt syfte i strafflagen (RP 18/2014 rd, s. 15).

I samband med att Finland tillträdde konventionen kompletterades strafflagens 34 a kap. 1 § 1 mom. 1 punkt utifrån de fördrag som nämns i den bilaga som det hänvisas till i artikel 1.1 i konventionen så att det i 1 § 1 mom. 1 punkten togs in grovt brott mot offentlig frid enligt strafflagens 24 kap. 4 § 2 mom. och straffbar användning av kärnenergi enligt strafflagens 44 kap. 10 §. Med stöd av bilagan i fråga är också de andra brotten som nämns i 1 punkten av betydelse med avseende på definitionen av terroristbrott i konventionen och tilläggsprotokollet, dvs. olaga hot och falskt alarm. Exempelvis artikel 3.2 i den i bilagan nämnda konventionen för bekämpande av brott mot sjöfartens säkerhet (FördrS 11/1999) förpliktar till att gärningar som innefattar hot ska kriminaliseras. Vid genomförandet av de internationella förpliktelser som gäller terroristbrott har också falskt alarm ansetts vara av betydelse med avseende på brott som innefattar hot (t.ex. RP 30/2018 rd och RP 232/2020 rd). I enlighet med artikel 9 i tilläggsprotokollet iaktas i protokollet samma definition av terroristbrott som i konventionen. Konventionen och tilläggsprotokollet förpliktar till att kriminalisera de identiska brott som tillhandahållande och mottagande av utbildning innebär, dvs. för samtliga terroristbrott enligt bilagan till konventionen. Sålunda kan artikel 3 i tilläggsprotokollet anses förutsätta att 34 a kap. 4 b § i

strafflagen ändras så att även deltagande i utbildning för att begå brott i terroristiskt syfte enligt 1 § 1 mom. 1 punkten i det kapitlet blir straffbart.

Även om tilläggsprotokollet kan anses förutsätta en ändring av 34 a kap. 4 b § i strafflagen på det sätt som konstaterats och det således inte finns rum för nationell prövning, är det skäl att betona att det finns andra grunder för den föreslagna ändringen. Såsom det framgår av grundlagsutskottets praxis, det vill säga att terrorism är brottslighet som synnerligen allvarligt hotar samhällets grundläggande funktioner, rättsordningen och människors liv, hälsa och säkerhet. Därför finns det med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna godtagbara och mycket tungt vägande skäl att förhindra och stoppa sådan brottslighet. Brottslighetens exceptionellt allvarliga karaktär måste vägas in också när man bedömer proportionaliteten i metoderna för att bekämpa terrorism (GrUU 34/2021 rd, s. 2 och de tidigare utlåtanden som det hänvisas till i det sammanhanget). Till proportionaliteten hänförs även det att brott som begåtts i terroristiskt syfte och som också är straffbara enligt 34 a kap. 1 § 1 mom. 1 punkten i strafflagen är sådana allvarliga brott för vilka det döms till fängelse i minst fyra månader och högst tre år.

Utvidgningen av straffbarheten för brott som innefattar deltagande i utbildning är också förknippad med vissa andra aspekter. När det i samband med att Finland tillträdde konventionen blev straffbart att meddela utbildning för ett terroristbrott som ett separat brott, blev det också straffbart att meddela utbildning för all brottslig verksamhet som avses i 1 §, dvs. också för alla brott som avses i 1 § 1 mom. 1 punkten. Den paragraf om förberedelse till brott som begås i terroristiskt syfte som ansågs vara av betydelse i samband med att paragrafen om deltagande i utbildning för ett terroristbrott togs in i strafflagen ändrades i samband med genomförandet av direktivet så att den också omfattar förberedelse till alla brott som avses i 34 a kap. 1 § 1 mom. 1 punkten i strafflagen. Det är inte heller med avseende på konsekvensen motiverat att straffbar utbildning kan meddelas enligt 34 a kap. 4 a § i strafflagen för begående av brott som avses i 1 § 1 mom. 1 punkten, men att deltagande i straffbar utbildning enligt 4 b § inte är möjligt för begående av brott som avses i den punkten. Alla brott som avses i den punkten kan också begås på sådana sätt för vilka det är möjligt att delta i sådan utbildning som avses i den sistnämnda paragrafen.

I enlighet med vad som konstateras ovan nämns det i 34 a kap. 1 § 1 mom. 1 punkten i strafflagen grovt brott mot offentlig frid som avses i 24 kap. 4 § 2 mom. i strafflagen. I samband med att Finland tillträdde konventionen föreslogs det att hela 4 § ska omfattas av hänvisningen (RP 81/2007 rd). Riksdagens lagutskott ansåg dock att det fanns skäl att avgränsa hänvisningen så att den endast gäller 24 kap. 4 § 2 punkten (LaUB 9/2007 rd, s. 3/II). I de ändringsförslag som gäller lagtexten i utskottets betänkande kom det dock in en hänvisning till 2 mom., som också kom in i den slutliga lagtexten. Eftersom det uttryckligen är fråga om 24 kap. 4 § 2 punkten och inte 2 mom. i strafflagen, är det skäl att i detta sammanhang rätta felet i synnerhet i anslutning till konventionen och tilläggsprotokollet.

I artikel 3.1 nämns utöver begående av terroristbrott (på engelska ”carrying out”) även bidragande till sådana brott (på engelska ”contributing”). På motsvarande sätt uttrycks syftet med utbildningen i artikel 7.1 om utbildning för terrorism i konventionen. I promemorior till konventionen och tilläggsprotokollet behandlas inte vad som avses med bidragande i detta sammanhang. Av denna punkt i både konventionen och tilläggsprotokollet framgår det i varje fall att kriminaliseringen av meddelande av och deltagande i utbildning inte ska gälla enbart begående av brott som begåtts i terroristiskt syfte enligt 34 a kap. 1 § i strafflagen.

I samband med att Finland tillträdde konventionen blev det straffbart att främja sådan brottslig verksamhet som avses i 1 eller 2 § genom att meddela utbildning enligt 34 a kap. 4 a § om meddelande av utbildning för ett terroristbrott i strafflagen. Enligt 34 a kap. 2 § är förberedelse



till brott som begås i terroristiskt syfte straffbart. Förberedelsen omfattar t.ex. uppgörande av en plan för ett brott som begåtts i terroristiskt syfte. I det sammanhanget tolkades alltså konventionens uttryck "contributing" så att det omfattar förberedelse till brott som begås i terroristiskt syfte. Stöd för att sådan förberedelse till brott som begås i terroristiskt syfte och som uttryckligen är straffbart enligt 34 a kap. 2 § i strafflagen är av betydelse kan fås också av att det i flera bestämmelser i 34 a kap. i strafflagen och inte bara i 1 § hänvisas till 2 §. I enlighet med vad som konstateras ovan framgår det dessutom av promemorian till tilläggsprotokollet (stycke 52) att "contribution" åtminstone i anslutning till artikel 4.1 i protokollet omfattar planering ("planning") och förberedelse ("preparation"). I fråga om bidragande till terroristbrott bör det således anses vara tillräckligt att det i 34 a kap. 4 b § i strafflagen hänvisas till 2 § i det kapitlet.

Enligt definitionen i artikel 3.1 tas utbildning i anslutning till terroristbrott emot från en annan person. Enligt stycke 40 i promemorian till tilläggsprotokollet omfattas självstudier inte av kriminaliseringsskyldigheten, men parterna kan om de så önskar föreskriva att självstudier ska vara straffbara. I samband med genomförandet av direktivet ändrades 34 a kap. 4 b § i strafflagen så att den också omfattar självstudier. Detta genomfördes genom att hänvisningen i paragrafen till deltagande i utbildning på det sätt som avses i 4 a § ströks. Till dessa delar sträcker sig alltså den nationella lagstiftningen längre än skyldigheterna enligt tilläggsprotokollet.

I stycke 41 i promemorian till tilläggsprotokollet konstateras det att deltagande i verksamhet som i annat fall är laglig, såsom studier i kemi vid universitet, utförande av flygtimmar i samband med flygutbildning eller deltagande i militär utbildning från staten, kan anses vara olagligt deltagande i utbildning för terrorismsyften, om det kan visas att den som deltar i utbildningen har ett sådant kriminellt syfte som krävs för att utnyttja utbildningen för ett terroristbrott. I dessa fall ges utbildningen av en annan person som dock inte själv nödvändigtvis har för avsikt att främja ett terroristbrott och som inte är medveten om vilket syfte den som deltar i utbildningen har. Enligt motiveringen till en ändring av 34 a kap. 4 b § i strafflagen (RP 30/2018 rd, s. 98) är ett specialfall när det gäller självstudier att utbildningen i sig tas emot från en annan person, men denna person vet inte själv att han eller hon ger utbildning för terroristiska syften. Enligt motiveringen kan den som förbereder sig på att begå ett terroristbrott skaffa sådan utbildning till exempel under sin värnplikt. Straffbart deltagande i utbildning kan alltså vara en del av en laglig utbildning, om det utifrån gärningsmannens avsikt kan påvisas att deltagandet i utbildningen samtidigt sker för begående av ett brott som begåtts i terroristiskt syfte eller för förberedelse till ett brott som begås i terroristiskt syfte.

I artikel 3.1 nämns det särskilt att mottagandet av instruktioner innefattar inhämtande av kunskaper eller praktiska färdigheter (på engelska "including obtaining knowledge or practical skills"). Ett uttryck av detta slag finns inte i 34 a kap. 4 b § i strafflagen. Uttrycket behandlas inte heller i promemorian till tilläggsprotokollet. Det kan anses vara klart att deltagande i utbildning enligt 34 a kap. 4 b § i strafflagen handlar om att förvärva kunskaper eller praktiska färdigheter genom utbildningen, och uttrycket föranleder således inte något behov av att se över lagstiftningen till denna del.

Artikel 3.1 gäller utöver tillverkning eller användning av sprängämnen, skjutvapen eller andra vapen, eller skadliga eller farliga ämnen, användning av andra särskilda metoder eller tekniker. I 34 a kap. 4 b § i strafflagen, som gäller deltagande i utbildning för ett terroristbrott, används i fråga om metoder och tekniker uttrycket "eller i användning av andra till sin betydelse jämförbara särskilda metoder eller tekniker". Riksdagens lagutskott (LaUB 11/2014 rd, s. 3/II) beslutade med anledning av en anmärkning från grundlagsutskottet (GrUU 26/2014 rd, s. 3) att formuleringen "till sin betydelse jämförbara" ska fogas till bestämmelsen. Detta krav för straffbarhet framgick redan av motiveringen till paragrafen (RP 18/2014 rd, s. 26/II). Enligt motiveringen innebär kravet att deltagande i utbildning i användning av metoder och tekniker som

till sin betydelse när det gäller utförande av en terroristisk gärning ska jämföras med deltagande i utbildning i tillverkning eller användning av sprängämnen, skjutvapen eller andra vapen eller skadliga eller farliga substanser. Som exempel på detta nämns det i propositionen att en person kan skaffa sig särskilda informationstekniska färdigheter om datorsystem eller datorprogram som gör det möjligt att tränga in i den allmänna trafikens samt kärnkraftverkens styrsystem samt att en person kan lära sig använda någon särskild utrustning som används i terrordåd, såsom att styra ett flygplan.

Uttrycket ”andra särskilda metoder och tekniker” används också i artikel 7.1 i konventionen som gäller utbildning för terrorism. I stycke 115 i promemorian till konventionen konstateras det att det är fråga om tillhandahållande av utbildning om metoder och tekniker som lämpar sig i terroristiska syften, inbegripet tillverkning eller användning av sprängämnen och skjutvapen samt av skadliga eller farliga ämnen. I promemorian till tilläggsprotokollet behandlas inte vad som avses med särskilda metoder eller tekniker i anslutning till punkt 1 i denna artikel. Promemorian till konventionen har dock också i detta sammanhang i fråga om samma uttryck en kompletterande betydelse till promemorian till tilläggsprotokollet. Den lämplighet för att användas för terroristiska syften som konstateras i stycket i fråga i promemorian tyder på att även de ”särskilda metoder eller tekniker” som nämns i punkt 1 i denna artikel åtminstone i väsentlig grad avser detsamma som utbildning i ”andra till sin betydelse jämförbara särskilda metoder eller tekniker” i strafflagens bestämmelse om deltagande i utbildning för ett terroristbrott. Det kan anses klart att alla eventuella särskilda metoder eller tekniker inte kan vara av betydelse eller lämpa sig för terroristbrott. På motsvarande sätt har uttrycket ”andra särskilda metoder eller tekniker” tolkats vid genomförandet av artikel 8 i direktivet. Till dessa delar finns det inget behov av att ändra lagstiftningen.

**Artikel 4.** Artikel 4 i tilläggsprotokollet förpliktar parterna att kriminalisera resor från en fördragsslutande stats territorium eller resor som görs av partens medborgare till en stat som inte är den stat där resenären är medborgare eller har sin hemvist i syfte att begå, bidra till eller delta i terroristbrott eller för att ge eller motta utbildning för terrorismsyften. När en gärning straffbeläggs kan en fördragsslutande stat fastställa de villkor som krävs med hänsyn till dess konstitutionella principer. Punkt 3 i artikeln förpliktar med stöd av resolutionen till att straffbelägga även försök till dylika resor. Detta är den enda kriminaliseringsskyldigheten som gäller försök enligt tilläggsprotokollet.

Tilläggsprotokollet syftar till att främja genomförandet av kriminaliseringsskyldigheterna i stycke 6 i resolutionens operativa del på europeisk nivå. Därför har punkt 1 i artikeln liksom punkt 1 i artiklarna 5 och 6 i så stor utsträckning som möjligt formulerats utgående från punkterna under stycke 6 i den operativa delen. Till vissa delar avviker formuleringarna i artiklarna dock från texten i stycket i den operativa delen i resolutionen. Detta beror främst på att det i fråga om sättet att skriva artiklarna i tilläggsprotokollet ska beaktas de straffbara gärningar som omfattas av konventionen och det sätt på vilket det skrivs om dessa i konventionen. Skillnaderna kan också förklaras med att Europarådets medlemsstater har olika åsikter som måste samordnas vid de snabba förhandlingarna om tilläggsprotokollet.

Enligt punkt 1 i artikeln ska syftet med resan vara att begå, bidra till eller delta i terroristbrott (på engelska ”participation”). I punkten nämns dessutom på samma sätt som i stycket i den operativa delen givande eller mottagande av utbildning för terroristsyften. Av stycke 52 i promemorian till tilläggsprotokollet framgår det att syftet med främjande i detta sammanhang är att omfatta den planering och beredning som nämns i stycke 6 a i den operativa delen av resolutionen. Det bör dock beaktas att varken konventionen eller tilläggsprotokollet innehåller kriminaliseringsskyldigheter som gäller planering eller förberedelse till terroristbrott och följaktligen innehåller de inte heller definitioner av sådana gärningar, vilket innebär att avgränsningen

av sådana gärningar i vilket fall som helst hör till parternas nationella prövningsrätt. Detsamma gäller också deltagande i terroristbrott, och i promemorian finns inga preciseringar i anslutning till detta.

Enligt 34 a kap. 5 c § 1 mom. i strafflagen ska den som reser till en annan stat i avsikt att där begå ett i 1, 1 a, 2–4, 4 a–4 c, 5, 5 a, 5 b eller 5 e § avsett brott, om gärningen inte utgör brott enligt någon av de paragraferna, för resa i syfte att begå ett terroristbrott dömas till böter eller fängelse i högst två år. Enligt 5 c § 2 mom. är försök straffbart.

Enligt 34 a kap 5 c § 1 mom. i strafflagen är det straffbart att resa till en annan stat för att begå vilket annat terroristbrott som helst som är straffbart enligt kapitlet i fråga, med undantag av främjande av resa som görs i syfte att begå ett terroristbrott som är straffbart enligt 5 d §. Straffbara är alltså resor för att begå brott som begåtts i terroristiskt syfte, brott avseende radiologiska vapen som begåtts i terroristiskt syfte, förberedelse till brott som begås i terroristiskt syfte, ledande av terroristgrupp, deltagande i en terroristgrupps verksamhet, meddelande av utbildning för ett terroristbrott, deltagande i utbildning för ett terroristbrott, rekrytering för ett terroristbrott, finansiering av terroristbrott, finansiering av en terrorist, finansiering av terroristgrupp eller offentlig uppmaning som har anknytning till terroristbrott.

Straffbarheten i fråga om ett brott som är straffbart enligt 34 a kap. 5 c § 1 mom. i strafflagen förutsätter inte att syftet med resan ska vara att begå ett terroristbrott. Slutet av momentet innebär att en person som rest för att begå ett terroristbrott inte särskilt ska dömas för resebrott, om han eller hon efter ankomsten till destinationsstaten begår det terroristbrott som var syftet med resan eller något annat terroristbrott eller ett straffbart försök till ett sådant.

Utgående från artikel 4.1 är det klart att det ska vara straffbart att resa för att begå ett sådant brott i terroristiskt syfte som avses i 34 a kap. 1 § i strafflagen, för att meddela utbildning för ett terroristbrott som avses i 34 a kap. 4 a § i den lagen och för att delta i utbildning för ett terroristbrott som avses i 34 a kap. 4 b § i den lagen.

Vad gäller det bidragande som nämns i punkten kan det enligt stycke 52 i promemorian till tilläggsprotokollet anses vara tillräckligt att straffbarheten i fråga om resor i 34 a kap. 5 c § 1 mom. i strafflagen omfattar resor för förberedelse till brott som begås i terroristiskt syfte och som är straffbart enligt 34 a kap. 2 § i strafflagen. Enligt 34 a kap. 2 § i strafflagen är bland annat det straffbart att gärningsmannen för att begå ett brott som avses i 1 § 1 eller 2 mom. med någon annan kommer överens om att begå eller gör upp en plan för att begå ett sådant brott. Som straffbar förberedelse till brott som begås i terroristiskt syfte betraktas dessutom t.ex. det att gärningsmannen för att begå ett brott som begåtts i terroristiskt syfte tillverkar, innehar eller förvärvar ett skjutvapen eller ett farligt föremål eller ämne.

När det gäller deltagande i terroristbrott kan man inte dra den slutsatsen att artikel 4.1 innebär medverkan i sin helhet enligt 5 kap. i strafflagen, och att detta omfattar t.ex. resor där syftet är medhjälp enligt 5 kap. 6 §. Det kan dock anses vara klart att medgärningsmannaskap enligt 5 kap. 3 § är sådant deltagande i ett terroristbrott som avses i punkten. Om två eller flera gemensamt har begått ett uppsåtligt brott, ska var och en bestraffas som gärningsman enligt paragrafen.

Enligt 34 a kap. 5 c § 1 mom. i strafflagen är resor i syfte att begå ett terroristbrott straffbara i större utsträckning än vad tilläggsprotokollet förutsätter. Detta gäller främst omfattningen av de brott i fråga om vilka någon måste företa en straffbar resa för att kunna begå dessa brott. När resor för att begå ett terroristbrott med stöd av FN:s säkerhetsråds resolution 2178 (2014) blev straffbara, ansågs det att det finns flera orsaker som talar för att de brott som resebrott har som syfte ska omfatta flera brott än endast de som kriminaliseras (RP 93/2016 rd, s. 23). Denna

ståndpunkt grundade sig i synnerhet på att det inte finns några betydande skillnader mellan terroristbrott som främjar begående av brott som begåtts i terroristiskt syfte när det gäller på vilket sätt de främjar begående av de förstnämnda brotten. I sista hand avgörs det från fall till fall hur den främjande betydelsen ska betraktas. Det som då var och fortfarande är av betydelse är att terroristbrotten på basis av sina straffskalor är allvarliga brott. När nya terroristbrott har blivit straffbara har det också blivit straffbart att göra resor för att begå sådana brott såsom resor i syfte att begå ett terroristbrott. Detta gäller resor för att begå brott avseende radiologiska vapen som begåtts i terroristiskt syfte, för finansiering av en terrorist och för offentlig uppmaning som har anknytning till terroristbrott.

Tillämpningsområdet för 34 a kap. 5 c § 1 mom. i strafflagen är mer omfattande jämfört med artikel 4.1 också såtillvida att alla resor till en annan stat för att begå ett terroristbrott som avses i det kapitlet är straffbara enligt momentet. Enligt artikel 4.1 ska det vara straffbart att resa till en stat där resenären inte är medborgare eller har sin hemvist. När resor för att begå ett terroristbrott blev straffbara 2016 med anledning av resolutionen, blev det straffbart att en finsk medborgare eller en person som med stöd av 1 kap. 6 § 3 mom. i strafflagen kan jämföras med en finsk medborgare eller någon annan person från finskt territorium reser till en sådan stat där han eller hon inte är medborgare eller varaktigt bosatt i avsikt att begå ett terroristbrott. I samband med genomförandet av direktivet ändrades straffbestämmelsen så att de begränsningar som gäller resenären och resmålet ströks, varvid också resor från och återresor till Finland i syfte att begå ett terroristbrott blev straffbara. På samma sätt som i fråga om andra terroristbrott och med stöd av 1 kap. 7 § 3 mom. 2 punkten i strafflagen är resor för att begå ett terroristbrott ett internationellt brott på vilket finsk lag tillämpas oberoende av t.ex. gärningsmannen, gärningsorten och lagstiftningen på gärningsorten.

Artikeln kräver inga ändringar i lagstiftningen.

**Artikel 5.** Artikel 5 i tilläggsprotokollet gäller finansiering av utlandsresor för terrorismsyften. Enligt artikeln ska parterna kriminalisera handlingar där gärningsmannen oavsett tillvägagångssätt och oavsett om detta görs direkt eller indirekt tillhandahåller eller samlar in medel som helt eller delvis gör det möjligt för en person att resa utomlands enligt definitionen i artikel 4.1, med vetskap om att medlen helt eller delvis är avsedda att användas för ett sådant syfte.

Enligt 34 a kap. 5 § 1 mom. i strafflagen är finansiering av ett terroristbrott straffbart. Enligt bestämmelsen ska den som direkt eller indirekt tillhandahåller eller samlar in tillgångar för att finansiera eller med vetskap om att de ska användas till att finansiera ett brott som avses i 1, 1 a, 2–4, 4 a–4 c eller 5 c–5 e § straffas. Straffbarheten i fråga om finansiering av terroristbrott förutsätter inte att det terroristbrott som finansieras begås eller att ett straffbart försök till ett sådant brott görs.

Strafflagens 34 a kap. 5 § 1 mom. bygger i och med de ändringar i bestämmelserna om finansiering av terrorism som trädde i kraft vid ingången av 2015 på den utgångspunkten att det är naturligt att granska finansieringen av terrorism uttryckligen som finansiering av andra terroristbrott. Man har hållit fast vid den konstaterade utgångspunkten när nya terroristbrott har kriminaliserats (resor i syfte att begå ett terroristbrott och främjande av resor som görs i syfte att begå ett terroristbrott samt offentlig uppmaning som har anknytning till terroristbrott). Finansiering av resor för ett terroristbrott som är straffbart enligt 34 a kap. 5 c § 1 mom. i strafflagen är också straffbart såsom finansiering av terroristbrott.

Formuleringen i 34 a kap. 5 § 1 mom. i strafflagen avviker till vissa delar från hur finansieringsbrott formuleras i artikel 5.1. I momentet nämns det inte särskilt att det är straffbart att tillhandahålla eller samla in medel ”oavsett tillvägagångssätt” och att medlen ”helt eller delvis” ska

vara avsedda för ett visst syfte. Detta innebär dock inte att kriminaliseringsskyldigheten i artikeln inte uppfylls genom bestämmelserna i momentet. Motsvarande uttryck ingår redan i artikel 2 stycke 1 i FN:s internationella konvention om bekämpande av finansiering av terrorism. I samband med det nationella fullgörandet av skyldigheterna enligt den artikeln och kriminaliseringen av finansiering av terrorism ansågs det inte vara nödvändigt att ta in dessa i den nationella bestämmelsen. Då konstaterades det att inledningen till stycket innehåller ett flertal preciseringsåtgärder som gör stycket svårsläsligt (RP 43/2002 rd, s. 13/II). Uttrycket ”på något sätt” (dvs. på vilket sätt som helst) ska säkerställa att definitionen inte kan kringgås.

Kriminaliseringsskyldigheten i artikeln ger en sådan bild att den är snävare än innehållet i den nationella bestämmelsen. Enligt 34 a kap. 5 § 1 mom. i strafflagen är gärningar där gärningsmannen handlar för att finansiera ett visst brott eller med vetskap om att de tillgångar som tillhandahålls eller samlas in ska användas till att finansiera ett visst brott straffbara. Artikeln gäller på grund av sin ordalydelse endast sådana situationer där gärningsmannen har sådan vetskap. Detta trots att formuleringen i artikel 5.1 enligt stycke 55 i promemorian till tilläggsprotokollet grundar sig på stycke 6 i den operativa delen av FN:s säkerhetsråds resolution 2178 (2014) och på FN:s internationella konvention om bekämpande av finansiering av terrorism som båda täcker både gärningsmannens specifika syfte och hans eller hennes vetskap.

Artikeln kräver inga ändringar i lagstiftningen.

**Artikel 6.** Artikel 6 i tilläggsprotokollet gäller organiserande eller annat underlättande av utlandsresor för terrorismsyften. Enligt artikeln ska parterna kriminalisera sådana gärningar där gärningsmannen hjälper en annan person att resa utomlands för terrorismsyften enligt definitionen i artikel 4.1, med vetskap om att hjälpen ges för terrorismsyften.

Promemorian till tilläggsprotokollet är rätt fåordig också i fråga om artikel 6. Av stycke 60 i promemorian framgår det att med ”organiserande” (på engelska ”organisation”) avses i detta sammanhang praktiska arrangemang som hänför sig till resor och som exempel nämns köp av biljetter och planering av rutter. Ordet ”underlättande” (på engelska ”facilitation”) avser enligt samma stycke annan verksamhet som hjälper resenären att nå resmålet. Som exempel nämns assistans vid olaglig gränsövergång.

Enligt 34 a kap. 5 d § i strafflagen är det straffbart att främja resor som görs i syfte att begå ett terroristbrott. Enligt 5 d § 1 mom. ska den som i avsikt att främja ett brott som avses i 5 c § 1 mom., dvs. ett terroristbrott, begå hjälper någon med råd, dåd eller på något annat sätt, för främjande av resa som görs i syfte att begå ett terroristbrott dömas till böter eller fängelse i högst ett år. I 5 d § 2 mom. konstateras det för tydlighetens skull att bestämmelserna i 5 kap. 6 § om medhjälp i strafflagen inte tillämpas på en gärning som avses ovan i 1 mom.

När det blev straffbart att göra resor för att begå ett terroristbrott i samband med fullgörandet av skyldigheterna enligt resolutionen, ansågs det vara tillräckligt att medhjälp enligt 5 kap. 6 § i strafflagen är straffbart (RP 93/2016 rd, s. 29). Enligt den nämnda paragrafen döms den som före eller under ett uppsåtligt brott med råd, dåd eller på annat sätt uppsåtligt hjälper någon att begå brottet eller ett straffbart försök till det, för medhjälp till brott. Enligt paragrafens ordalydelse (”eller på annat sätt”) kan som medhjälp bestraffas många slags handlingar som främjar ett brott som begåtts av någon annan. Enligt 5 kap. 6 § i strafflagen förutsätter medhjälpsansvaret att det brott som främjas åtminstone har framskridit så långt som till ett straffbart försök. Av resolutionen kunde man inte sluta sig till att ett brott som främjar resande borde vara på det sättet självständigt att en person ska bestraffas för det, även om det brott som främjas inte begås eller det straffbara försöket till brottet inte görs.

Artikel 8 i konventionen och artikel 9 i tilläggsprotokollet innebär att det som villkor för att nya brott enligt tilläggsprotokollet, t.ex. brott enligt denna artikel, ska vara straffbara inte får ställas att ett terroristbrott faktiskt begås. I enlighet med vad som konstateras ovan avses i detta sammanhang med terroristbrott sådana brott enligt den bilaga som det hänvisas till i artikel 1.1 i konventionen och som är sådana brott som begåtts i terroristiskt syfte enligt 34 a kap. 1 § i strafflagen. Också vid det nationella fullföljandet av skyldigheterna enligt tilläggsprotokollet skulle det alltså ha varit möjligt att som villkor för att ett brott som avses i artikeln ska vara straffbart ställa att en resa eller ett straffbart försök till resande enligt artikel 4.1 görs, varvid 5 kap. 6 § om medhjälp i strafflagen ska tillämpas.

Främjande av resor som görs i syfte att begå terroristbrott blev dock straffbart som ett separat brott i samband med genomförandet av direktivet. Av artikel 13 i direktivet ansågs det följa att det i fråga om straffbarheten för främjande av resor som görs i syfte att begå ett terroristbrott inte får förutsättas att resebrottet eller ett straffbart försök till det begås (RP 30/2018 rd, s. 44–46 och 51). Att föreskriva om detta som ett självständigt brott ledde också till att straffbarheten för medhjälp inte lämpar sig för detta brott som innebär främjande av brott som begås av någon annan. Eftersom tilläggsprotokollet kan anses göra det möjligt att som villkor för straffbarhet ställa att en resa i syfte att begå ett terroristbrott eller ett straffbart försök till en sådan resa görs, sträcker sig den nationella lagstiftningen längre än den skyldighet som föreskrivs i protokollet.

Främjande av en resa som görs i syfte att begå ett terroristbrott är straffbart enligt 34 a kap. 5 d § i strafflagen och detta omfattar sådana gärningar som även artikel 6 omfattar enligt promemorian till tilläggsprotokollet. I motiveringen till paragrafen (RP 30/2018 rd, s. 44) nämns framför allt researrangemang, såsom t.ex. anskaffning av biljetter och planering av resrutten. Rekviritet i 34 a kap. 5 d § 1 mom. i strafflagen grundar sig på bestämmelsen om medhjälp i 5 kap. 6 § i strafflagen, vilket innebär att många slags åtgärder som främjar en annan persons resor kan komma på fråga som sådant främjande som avses i den förstnämnda bestämmelsen.

Artikeln kräver inga ändringar i lagstiftningen.

**Artikel 7.** Artikel 7 i tilläggsprotokollet gäller informationsutbyte, i praktiken intensifierat polissamarbete med hjälp av ett nätverk av kontaktpunkter. Enligt artikeln ska varje part, i enlighet med sin nationella lagstiftning och gällande internationella förpliktelser, vidta de åtgärder som fordras för att stärka parternas rättidiga utbyte av tillgänglig relevant information om personer som reser utomlands för terrorismsyften, enligt definitionen i artikel 4, utan att det påverkar tillämpningen av artikel 3.2 a i konventionen. För detta ändamål ska varje part utse en kontaktpunkt som kan nå dygnet runt, varje dag i veckan (24/7). Enligt artikel får en part välja att utse en redan befintlig kontaktpunkt enligt punkt 1.

Bestämmelser om utlämnande av sådana personuppgifter till utlandet som behövs för skötseln av polisens uppgifter finns i lagen om behandling av personuppgifter i polisens verksamhet (616/2019). Bland annat enligt 31 § 1 mom. i den lagen får polisen trots sekretessbestämmelserna lämna ut personuppgifter med iakttagande av bestämmelserna i 7 kap. i dataskyddslagen avseende brottmål. Med dataskyddslagen avseende brottmål hänvisas det till lagen om behandling av personuppgifter i brottmål och vid upprätthållandet av den nationella säkerheten (1054/2018), i vilken det i 7 kap. föreskrivs om överföring av personuppgifter till tredjeländer och internationella organisationer.

I myndighetsuppgifterna behöver inte göras några ändringar med anledning av godkännandet av tilläggsprotokollet. Avsikten är att centralkriminalpolisens redan tidigare anmälda kommunikationscentral ska fortsätta som den kontaktpunkt som avses i artikeln. Avsikten är att det till

den förordning som gäller sättande i kraft av tilläggsprotokollet ska fogas en informativ bestämmelse om den behöriga kontaktpunkten enligt artikel 7 i protokollet.

**Artikel 8.** Artikel 8 i tilläggsprotokollet gäller villkor och garantier i syfte att skydda de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna. Enligt artikeln förutsätts parterna se till att de mänskliga rättigheterna, särskilt rätten till fri rörlighet, yttrandefrihet, föreningsfrihet och religionsfrihet, respekteras när kriminaliseringar enligt artiklarna 2–6 i tilläggsprotokollet införs, genomförs och tillämpas i enlighet med Europakonventionen och andra internationella förpliktelser som är tillämpliga för parterna. Likaså betonas det att proportionalitetsprincipen ska iakttas vid införandet, genomförandet och tillämpningen av kriminaliseringar. De åtgärder som vidtas ska stå i rätt proportion med hänsyn till de legitima syften som eftersträvas med tilläggsprotokollet och deras nödvändighet i ett demokratiskt samhälle. Parterna förutsätts då avhålla sig från varje form av godtycke eller diskriminerande eller rasistisk behandling.

Kriminaliseringsskyldigheterna enligt tilläggsprotokollet har, med undantag för den ena ändring som nu görs, redan genomförts genom tidigare lagstiftningsändringar, i samband med vilka man i behövlig utsträckning har beaktat de krav som grundlagen och internationella människorättsförpliktelser samt proportionalitetsprincipen ställer på straffrättsliga bestämmelser. Nu föreslås endast 34 a kap. 4 b § i strafflagen, som gäller deltagande i utbildning för ett terroristbrott, bli ändrad så att det också blir straffbart att delta i utbildning för brott som avses i 1 § 1 mom. 1 punkten i det kapitlet och som begåtts i terroristiskt syfte. Förutsättningarna och rekvisiten för att deltagande i utbildning för ett terroristbrott ska vara straffbart, även med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna, bedömdes redan med grundlagsutskottets medverkan (GrUU 26/2014 rd och GrUU 20/2018 rd) 2014 i samband med att gärningen kriminaliserades och 2018 i och med att straffbarheten utvidgades till självstudier. I enlighet med vad som konstaterats ovan är det nödvändigt att komplettera paragrafen om deltagande i utbildning för att skyldigheterna enligt tilläggsprotokollet ska bli uppfyllda. Vid en bedömning av ändringen med avseende på proportionalitetsprincipen ska det beaktas att de brott som nämns i 34 a kap. 1 § 1 mom. 1 punkten i strafflagen, om de begåtts i terroristiskt syfte, ska betraktas som sådana allvarliga brott för vilka det döms till fängelse i minst fyra månader och högst tre år.

**Artikel 9.** Artikel 9 i tilläggsprotokollet gäller förhållandet mellan tilläggsprotokollet och konventionen. De ord och uttryck som används i tilläggsprotokollet ska tolkas i den mening som avses i konventionen. I förhållandet mellan parterna ska alla bestämmelser i konventionen tillämpas på motsvarande sätt, med undantag av artikel 9. Denna undantagna artikel i konventionen gäller osjälvständiga brottsformer, med vilka avses gärningsmannans ansvar eller medhjälp till ett brott, värvning av eller instruktioner till andra att begå ett brott, medverkan till att en grupp av personer begår ett brott och försök till sådana gärningar som avses i artikeln. Endast artikel 4.3 i tilläggsprotokollet förpliktar medlemsstaterna att särskilt kriminalisera försök till utlandsresor för terroristsyften.

**Artikel 10.** Artikel 10 i tilläggsprotokollet innehåller sådana bestämmelser om undertecknande och ikraftträdande som är typiska för fördrag.

**Artikel 11.** Artikel 11 i tilläggsprotokollet innehåller bestämmelser om anslutning till protokollet. Efter det att tilläggsprotokollet har trätt i kraft får en stat som har anslutit sig till konventionen ansluta sig till protokollet. En stat kan samtidigt ansluta sig till både konventionen och protokollet.

**Artikel 12.** Artikel 12 i tilläggsprotokollet innehåller en bestämmelse om territoriell tillämpning av tilläggsprotokollet.

**Artikel 13.** I artikeln föreskrivs om möjligheten att säga upp tilläggsprotokollet.

**Artikel 14.** Artikeln innehåller bestämmelser om meddelanden av Europarådets generalsekretäre.

Tilläggsprotokollet har upprättats i ett enda exemplar på engelska och franska, vilka båda texter är lika giltiga.

## **7 Specialmotivering till lagförslaget om ändring av strafflagen**

**1 §.** *Brott som begåtts i terroristiskt syfte.* Det föreslås att den felaktiga hänvisningen i 1 mom. 1 punkten ändras. I samband med tillträdet till konventionen fogades till punkten en hänvisning till 24 kap. 4 § 2 mom. i strafflagen, trots att det borde ha hänvisats till 2 punkten i paragrafen. Grovt brott mot offentlig frid, som är straffbart enligt punkten, är också ett terroristbrott enligt tilläggsprotokollet.

**4 b §.** *Deltagande i utbildning för ett terroristbrott.* Av skäl som hänför sig till artikel 3 i tilläggsprotokollet föreslås det att paragrafen ändras så att straffbarheten för deltagande i utbildning för ett terroristbrott omfattar utbildning för alla brott som begåtts i terroristiskt syfte och som är straffbara enligt 1 § 1 mom. För närvarande ingår inte momentets 1 punkt, där det föreskrivs att olaga hot, falskt alarm, i 24 kap. 4 § 2 mom. i strafflagen avsett grovt brott mot offentlig frid eller i 44 kap. 10 § i den lagen avsedd straffbar användning av kärnenergi i terroristiskt syfte är straffbart. Enligt 34 a kap. 4 a § i strafflagen kan utbildning för ett terroristbrott redan för närvarande meddelas också för sådana gärningar som avses i 1 § 1 mom. 1 punkten. Konventionen och tilläggsprotokollet förpliktar till att kriminalisera de identiska brott som tillhandahållande och mottagande av utbildning innebär, det vill säga för samtliga terroristbrott enligt bilagan till konventionen. När paragrafen ändrats blir straffbart att delta i utbildning för ett brott som avses i 1 § 1 eller 2 mom. eller 1 a eller 2 §.

Kapitlets 1 § 1 mom. 1 punkt har såsom tidigare konstaterats kompletterats i samband med tillträdet till konventionen och utfärdandet av bestämmelser om att meddelande av utbildning i terroristiskt syfte är ett separat brott (34 a kap. 4 a § i strafflagen) genom att vissa grova brott mot offentlig frid och straffbar användning av kärnenergi fogades till punkten. Dessa brott, liksom också de övriga brott som nämns i punkten, är i enlighet med vad som konstaterats ovan på grund av artikel 9 i tilläggsprotokollet samtidigt terroristbrott enligt protokollet. Alla de brott som nämns i punkten är också sådana att det i princip är möjligt att utbilda sig för dem i syfte att förvärva antingen kunskaper eller praktiska färdigheter. När det gäller olaga hot och falskt alarm kan utbildningen framför allt gälla gärningar som utförs med tekniska hjälpmedel, där t.ex. exceptionella tekniska sätt att begå brott används för att förhindra att gärningsmannen åker fast.

## **8 Ikraftträdande**

Artikel 10 i tilläggsprotokollet innehåller bestämmelser om ikraftträdande. Tilläggsprotokollet trädde i enlighet med artikel 10.2 i kraft internationellt den första dagen i den månad som följde efter utgången av en period om tre månader efter den dag då det sjätte ratifikations-, godtagande- eller godkännandeinstrumentet deponerades, varav minst fyra deponerades av medlemsstater i Europarådet. Tilläggsprotokollet trädde i kraft internationellt den 1 juli 2017. Tilläggsprotokollet har fram till den 8 november 2022 ratificerats, godtagits eller godkänts av 25 stater. Europeiska unionen har också godkänt tilläggsprotokollet och det trädde för unionens del i kraft den 1 oktober 2018. Dessutom har tilläggsprotokollet undertecknats av 16 stater. Finland undertecknade tilläggsprotokollet den 18 maj 2016.



För Finlands del träder tilläggsprotokollet i enlighet med artikel 10.3 i tilläggsprotokollet i kraft den första dagen i den månad som följer efter utgången av en period om tre månader efter den dag då Finland deponerade sitt godkännandeinstrument hos Europarådets generalsekreterare.

Det föreslås att den lag som ingår i propositionen och som gäller godkännande och sättande i kraft av tilläggsprotokollet ska träda i kraft samtidigt som konventionen träder i kraft för Finlands del, vid en tidpunkt som föreskrivs genom förordning av statsrådet.

De ändringar av strafflagen som gäller straffbestämmelserna om terroristbrott avses träda i kraft så snart som möjligt, dock senast när tilläggsprotokollet träder i kraft för Finlands del.

## **9 Bifall av Ålands lagting**

Tilläggsprotokollet innehåller inga bestämmelser som enligt självstyrelselagen för Åland (1144/1991) hör till landskapet Ålands behörighet. Enligt 27 § i självstyrelselagen för Åland har riket lagstiftningsbehörighet i fråga om straffrätt (27 § 22 punkten) och ordningsmaktens verksamhet för tryggande av statens säkerhet (27 § 34 punkten). Följaktligen är det inte nödvändigt att i enlighet med 59 § 1 mom. i självstyrelselagen för Åland inhämta Ålands lagtings bifall till författningen om sättande i kraft av tilläggsprotokollet.

## **10 Verkställighet och uppföljning**

Sjelva tilläggsprotokollet innehåller inga bestämmelser om rapportering eller uppföljning av fullgörandet av förpliktelser i fördrag. I artikel 30 i konventionen om förebyggande av terrorism föreskrivs däremot om ett partssamråd. Enligt artikel 30.1 a ska parterna regelbundet samråda i syfte att lägga fram förslag för att underlätta konventionens tillämpning och genomförande, innefattande identifiering av problem liksom verkan av förklaringar som gjorts enligt konventionen, och enligt artikel 30.1 e ska parterna uttala sig om varje fråga som rör tillämpningen av konventionen och underlätta informationsutbyte om betydelsefull rättslig, politisk eller teknisk utveckling. Enligt artikel 30.2 ska partssamrådet sammankallas av Europarådets generalsekreterare närhelst generalsekreteraren finner det nödvändigt och under alla förhållanden då en majoritet av parterna eller ministerkommittén begär dess sammankallande.

Eftersom alla bestämmelser i konventionen, med undantag av artikel 9, enligt artikel 9 i tilläggsprotokollet i tillämpliga delar ska tillämpas i fråga om parterna, kan det anses att partssamrådet mellan parterna i konventionen, såsom konstaterats ovan, också kan behandla frågor som gäller genomförandet och uppföljningen av tilläggsprotokollet.

Finland har deltagit i partssamråden mellan parterna i konventionen och tilläggsprotokollet. Europarådets generalsekreterare har vanligen sammankallat partssamrådet en gång om året. Partssamrådet har under de två senaste åren fokuserat på utvärdering av de nationella åtgärder som parterna i tilläggsprotokollet har vidtagit för att genomföra bestämmelserna i tilläggsprotokollet. Partssamrådet behandlar fullgörandet av förpliktelserna enligt tilläggsprotokollet och tillämpningen av tilläggsprotokollet artikel för artikel i gemensamt överenskommen ordning. Finland har i egenskap av stat som undertecknat tilläggsprotokollet på eget initiativ lämnat in begärda skriftliga utredningar om genomförandet av bestämmelserna i tilläggsprotokollet.

## 11 Behovet av riksdagens samtycke samt behandlingsordning

### 11.1 Behovet av riksdagens samtycke

#### 11.1.1 Befogenhetsfördelningen mellan EU och medlemsstaterna

Europeiska unionen är part både i konventionen om förebyggande av terrorism och i dess tilläggsprotokoll. Rådets beslut (EU) 2018/890 om ingående, på Europeiska unionens vägnar, av tilläggsprotokollet till Europarådets konvention om förebyggande av terrorism (EUT L 159, 22.6.2018, s. 15–16) fattades med artikel 83.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (nedan kallat EUF-fördraget) som materiell rättslig grund.

I EU-lagstiftningen har det till stor del antagits bestämmelser som motsvarar förpliktelseerna enligt tilläggsprotokollet. I skäl 3 och 4 i rådets beslut om ingående, på Europeiska unionens vägnar, av tilläggsprotokollet till Europarådets konvention om förebyggande av terrorism konstateras följande: ”Genom Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2017/541 fastställdes gemensamma unionsregler om bekämpande av terrorism. Således har unionen redan beslutat om åtgärder på olika områden som omfattas av tilläggsprotokollet. Tilläggsprotokollet bör därför godkännas på unionens vägnar vad gäller frågor som omfattas av unionens befogenhet i den mån tilläggsprotokollet kan påverka dessa gemensamma regler eller ändra deras räckvidd. Medlemsstaterna behåller sin befogenhet i den mån tilläggsprotokollet inte påverkar gemensamma regler eller ändrar deras räckvidd.” Utöver EU är flera medlemsstater i unionen parter i tilläggsprotokollet (Kroatien, Tjeckien, Danmark, Frankrike, Tyskland, Ungern, Italien, Lettland, Litauen, Holland, Portugal, Slovakien, Slovenien och Sverige). Med hänsyn till vad som konstaterats ovan är det nödvändigt att närmare utreda hur befogenheten mellan unionen och dess medlemsstater fördelas i förhållande till bestämmelserna i tilläggsprotokollet och till vilka delar det kan anses att Finland har befogenhet att godkänna tilläggsprotokollet.

I artiklarna 2–6 i EUF-fördraget ingår det bestämmelser om befogenhetsfördelningen mellan unionen och medlemsstaterna. Enligt artikel 4 i EUF-fördraget ska unionen ha delad befogenhet med medlemsstaterna, om den genom fördragen tilldelas en befogenhet som inte omfattas av de områden som avses i artiklarna 3 och 6. I artikel 3 i EUF-fördraget förtecknas de områden där unionen har exklusiv befogenhet och i artikel 6 de områden där unionen har befogenhet att vidta åtgärder för att stödja, samordna eller komplettera medlemsstaternas åtgärder. Enligt artikel 2.2 i EUF-fördraget får unionen och medlemsstaterna, när fördragen tilldelar unionen en befogenhet som ska delas med medlemsstaterna på ett visst område, lagstifta och anta rättsligt bindande akter på det området. Medlemsstaterna ska utöva sin befogenhet i den mån som unionen inte har utövat sin befogenhet.

Bestämmelser om unionens interna behörighet inom straffrätten finns i Europeiska unionens fördrag. Med stöd av artikel 4.2 j i EUF-fördraget hör området med frihet, säkerhet och rättvisa i princip till de områden som omfattas av delad befogenhet. Enligt artikel 83.1 i EUF-fördraget får Europaparlamentet och rådet genom direktiv i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet fastställa minimiregler om fastställande av brottsrekvisit och påföljder inom områden med särskilt allvarlig brottslighet med ett gränsöverskridande inslag till följd av brottens karaktär eller effekter eller av ett särskilt behov av att bekämpa dem på gemensamma grunder. I den uttömmande förteckning över dessa områden med särskilt allvarlig brottslighet som ingår i bestämmelsen nämns terrorism, människohandel och sexuellt utnyttjande av kvinnor och barn, olaglig narkotikahandel, olaglig handel med vapen, penningtvätt, korruption, förfalskning av betalningsmedel, it-brottslighet och organiserad brottslighet. Av denna fördragsbestämmelse, tillsammans med artikel 4 i EUF-fördraget, följer att unionens interna befogenhet i regel är delad när det gäller kriminaliseringar som ingår i fördrag.

Bestämmelser om hur unionens interna lagstiftning påverkar karaktären av unionens befogenheter vid ingående av internationella avtal finns i artikel 3 i EUF-fördraget. Enligt artikel 3.2 i EUF-fördraget ska unionen ha exklusiv befogenhet att ingå ett internationellt avtal i den mån ingäendet kan påverka gemensamma regler eller ändra räckvidden för dessa. Bestämmelserna i EUF-fördragets artikel 3.2 om unionens exklusiva avtalsbefogenhet baserar sig på Europeiska unionens domstols rättspraxis i fråga om unionens externa behörighet (regeringens proposition till riksdagen med förslag om godkännande av Lissabonfördraget om ändring av fördraget om Europeiska unionen och fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen och till lag om sättande i kraft av de bestämmelser i fördraget som hör till området för lagstiftningen, RP 23/2008 rd, s. 175, FördrS 66 och 67/2009). Unionen har exklusiv befogenhet när de internationella åtagandena i fråga omfattas av tillämpningsområdet för de gemensamma bestämmelserna eller i vart fall av ett område som redan i stor utsträckning regleras av sådana bestämmelser (Europeiska gemenskapernas domstols dom av den 5 november 2002, kommissionen mot Finland, mål C-469/98, EU:C:2002:627, punkterna 81–82).

Exklusiv befogenhet enligt artikel 3.2 i EUF-fördraget förutsätter att ingäendet av det internationella avtalet kan påverka unionens gemensamma regler eller ändra räckvidden för dessa. Vid bedömningen av befogenheten inom unionen kan en granskning och jämförelse av de områden som omfattas av unionens regler och det planerade avtalet i vissa fall vara tillräcklig. Även reglernas art och innehåll bör dock beaktas. Det faktum att unionens regler och bestämmelserna i internationella avtal till sin natur är minimireglering, kan nämligen leda till slutsatsen att avtalet inte påverkar unionens regler i enlighet med artikel 3.2 i EUF-fördraget, även om unionens regler och avtalsbestämmelserna omfattar samma områden. EU-domstolen har ansett att unionen inte har sådan exklusiv befogenhet som avses i artikel 3.2 i EUF-fördraget när både de unionsrättsliga bestämmelserna och bestämmelserna i den internationella konventionen utgör minimireglering (Europeiska gemenskapernas domstol, yttrande 2/91 av den 19 mars 1993, EU:C:1993:106, punkterna 13–21). I sådana fall har medlemsstaterna befogenhet att ingå avtal. Om minimikraven i det internationella avtalet är lindrigare än i unionsrätten, leder nämligen det faktum att medlemsstaterna ingår avtalet inte till att tillämpningen av unionsrätten försvagas, eftersom unionsrätten tillämpas i första hand. Unionsrätten försvagas inte heller av att det internationella avtalet innehåller strängare minimikrav, förutsatt att unionsrätten ger medlemsstaterna rätt att tillämpa sådana strängare krav.

Europeiska unionen har på ovan beskrivna sätt antagit minimireglering om terroristbrott. Enligt artikel 1 i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2017/541 fastställs i direktivet minimiregler om fastställande av brottsrekvisit och påföljder på området för terroristbrott, brott med anknytning till en terroristgrupp och brott med anknytning till terroristverksamhet. Direktivet förpliktar medlemsstaterna att vid sidan av andra brott kriminalisera deltagande i en terroristgrupps verksamhet (artikel 4 b), mottagande av utbildning för terrorismsyften (artikel 8), resor för terrorismsyften (artikel 9), organiserande eller annat underlättande av resor för terrorismsyften (artikel 10) och finansiering av resor för terrorismsyften (artikel 11.1).

Det kan också anses finnas minimireglering i artiklarna 2–6 i tilläggsprotokollet, i vilka parterna i protokollet förpliktas att kriminalisera deltagande i en sammanslutning eller grupp för terrorismsyften, mottagande av utbildning för terrorismsyften, utlandsresor för terrorismsyften, finansiering av utlandsresor för terrorismsyften och organiserande eller annat underlättande av utlandsresor för terrorismsyften. Dessa bestämmelser utgör minimireglering, eftersom det i den förklarande rapport som gäller innehållet i konventionen om förebyggande av terrorism (Explanatory Report to the Council of Europe Convention on the Prevention of terrorism, s. 29, punkt 270) i fråga om artikel 26 konstateras att konventionen innehåller minimiförpliktelser. I artikel 26.2 i konventionen erkänns därför en möjlighet för parterna att förbinda sig till förpliktelser

som är mer detaljerade än förpliktelseerna i konventionen. Eftersom det i artikel 9 i tilläggsprotokollet sägs att alla bestämmelser i konventionen, med undantag av artikel 9, i tillämpliga delar ska tillämpas i fråga om parterna i konventionen, kan det anses att också bestämmelserna i artiklarna 2–6 i tilläggsprotokollet ska vara minimiförpliktelser, i och med att artikel 26.2 i konventionen också är tillämplig på tilläggsprotokollet.

Således, och eftersom kriminaliseringsskyldigheterna enligt både direktivet och tilläggsprotokollet utgör minimireglering, har EU enligt statsrådets uppfattning inte exklusiv befogenhet i fråga om de straffrättsliga bestämmelserna i protokollet.

I artikel 7 i tilläggsprotokollet föreskrivs det om informationsutbyte, det vill säga om ett intensifierat polissamarbete med hjälp av ett nätverk av kontaktpunkter. I artikel 2 i rådets beslut om ingående, på Europeiska unionens vägnar, av tilläggsprotokollet till Europarådets konvention om förebyggande av terrorism utses Europeiska unionens byrå för samarbete inom brottsbekämpning (Europol) till den kontaktpunkt för unionen som föreskrivs i artikel 7 i tilläggsprotokollet och i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/794. I skäl 5 i ingressen till rådets beslut konstateras dock att kontaktpunkter även får utses för medlemsstaterna. Således kan medlemsstaterna utöva sina befogenheter också till denna del.

Nationella befogenheter ingår också i de människorättsförpliktelser som avses i artikel 8 i tilläggsprotokollet. Unionen har ingen allmän befogenhet att ingå avtal eller fastställa regler inom området för mänskliga rättigheter (Europeiska gemenskapernas domstol, yttrande 2/94 av den 28 mars 1996, EU:C:1996:140, punkt 27), även om de yttre åtgärderna enligt artiklarna 21 och 25 i EU-fördraget bland annat omfattar främjande av demokrati, rättsstaten, de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna samt respekten för principerna i FN-stadgan och i folkrätten. När det gäller avtal av det slag som nu behandlas har det ansetts att motsvarande bestämmelser om mänskliga rättigheter hör till medlemsstaternas befogenhet.

Med stöd av vad som anförts ovan har Finland befogenhet att godkänna tilläggsprotokollet.

#### 11.1.2 Bestämmelser som hör till området för lagstiftningen

Enligt 94 § 1 mom. i grundlagen krävs riksdagens godkännande bland annat för fördrag och andra internationella förpliktelser som innehåller sådana bestämmelser som hör till området för lagstiftningen. Enligt grundlagsutskottets tolkning täcker riksdagens grundlagsenliga befogenhet att godkänna internationella förpliktelser alla de bestämmelser i internationella förpliktelser som i materiellt hänseende hör till området för lagstiftningen. En avtalsbestämmelse ska hänföras till området för lagstiftningen 1) om bestämmelsen gäller utövande eller inskränkning av en rättighet som är tryggad i grundlagen, 2) om bestämmelsen i övrigt gäller grunderna för individens rättigheter eller skyldigheter, 3) om det enligt grundlagen ska föreskrivas i lag om den sak som bestämmelsen avser, 4) om det finns gällande bestämmelser i lag om den sak som bestämmelsen avser eller 5) om det enligt rådande uppfattning i Finland ska föreskrivas om den i lag. Frågan påverkas inte av om en bestämmelse strider mot eller överensstämmer med en lagbestämmelse i Finland (GrUU 11, 12 och 45/2000 rd).

Artiklarna 2–6 i tilläggsprotokollet förpliktar parterna att kriminalisera de rättsstridiga och uppsåtliga handlingar som beskrivs i artiklarna. Enligt 8 § i grundlagen ska bestämmelser om brott och straff utfärdas i lag. Finlands strafflagstiftning omfattar med ett litet undantag redan brotten enligt artiklarna i fråga, och därmed finns det till den delen redan gällande bestämmelser i lag. De nämnda artiklarna hör således till området för lagstiftningen och kräver därför riksdagens godkännande.

## 11.2 Behandlingsordning

Eftersom tilläggsprotokollet inte innehåller bestämmelser som gäller grundlagen på det sätt som avses i 94 § 2 mom. eller 95 § 2 mom. i grundlagen, kan tilläggsprotokollet enligt regeringens uppfattning godkännas med enkel majoritet och förslaget till lag om sättande i kraft av avtalet godkännas i vanlig lagstiftningsordning.

Förslaget till ändring av strafflagen innehåller inga sådana bestämmelser som skulle kräva en lagstiftningsordning enligt 73 § i grundlagen. Även lagen om ändring av strafflagen kan godkännas i vanlig lagstiftningsordning.

### *Kläm 1*

Med stöd av vad som anförts ovan och i enlighet med 94 § i grundlagen föreslås det att riksdagen godkänner det i Riga den 22 oktober 2015 upprättade tilläggsprotokollet till Europarådets konvention om förebyggande av terrorism, till den del det hör till Finlands behörighet.

### *Kläm 2*

Eftersom tilläggsprotokollet innehåller bestämmelser som hör till området för lagstiftningen, föreläggs riksdagen samtidigt följande lagförslag:

**1.**

**Lag**

**om tilläggsprotokollet till Europarådets konvention om förebyggande av terrorism**

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1 §

De bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i det i Riga den 22 oktober 2015 upprättade tilläggsprotokollet till Europarådets konvention om förebyggande av terrorism ska gälla som lag, sådana som Finland har förbundet sig till dem.

2 §

Bestämmelser om sättande i kraft av de bestämmelser i tilläggsprotokollet som inte hör till området för lagstiftningen utfärdas genom förordning av statsrådet.

3 §

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

## 2.

### Lag

#### om ändring av 34 a kap. 1 och 4 b § i strafflagen

I enlighet med riksdagens beslut  
*ändras* i strafflagen (39/1889) 34 a kap. 1 § 1 mom. 1 punkten och 4 b §, sådana de lyder i lag  
874/2018, som följer:

34 a kap.

#### Om terroristbrott

1 §

##### *Brott som begåtts i terroristiskt syfte*

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

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

---

4 b §

##### *Deltagande i utbildning för ett terroristbrott*

Den som i avsikt att begå ett brott som avses i 1 § 1 eller 2 mom. eller 1 a eller 2 § utbildar sig i tillverkning eller användning av sprängämnen, skjutvapen eller andra vapen, eller skadliga eller farliga substanser, eller i användning av andra till sin betydelse jämförbara särskilda metoder eller tekniker ska, om gärningen inte utgör brott enligt 1, 1 a eller 2 §, för *deltagande i utbildning för ett terroristbrott* dömas till böter eller fängelse i högst tre år.

Denna lag träder i kraft den 20 . \_\_\_\_\_

Helsingfors den 17 november 2022

**Statsminister**

**Sanna Marin**

Utrikesminister Pekka Haavisto



**TILLÄGGSPROTOKOLL TILL EUROPARÅDETS KONVENTION OM FÖREBYGGANDE AV TERRORISM**

**ADDITIONAL PROTOCOL TO THE COUNCIL OF EUROPE CONVENTION ON THE PREVENTION OF TERRORISM**

Europarådets medlemsstater och de övriga parter i Europarådets konvention om förebyggande av terrorism (CETS nr 196) som har undertecknat detta protokoll,

The member States of the Council of Europe and the other Parties to the Council of Europe Convention on the Prevention of Terrorism (CETS No. 196), signatory to this Protocol,

som anser att Europarådets syfte är att skapa en fastare enhet mellan dess medlemmar,

Considering that the aim of the Council of Europe is to achieve greater unity between its members;

som vill ytterligare öka insatserna för att förebygga och stävja alla former av terrorism, både i Europa och i resten av världen, med respekt för de mänskliga rättigheterna och rättsstatsprincipen,

Desiring to further strengthen the efforts to prevent and suppress terrorism in all its forms, both in Europe and globally, while respecting human rights and the rule of law;

som påminner om de mänskliga rättigheter och grundläggande friheter som fastställs, särskilt, i konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (ETS nr 5) och dess protokoll samt i den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter,

Recalling human rights and fundamental freedoms enshrined, in particular, in the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (ETS No. 5) and its protocols, as well as in the International Covenant on Civil and Political Rights;

som uttrycker sin djupa oro över hotet från personer som reser utomlands för att begå, bidra till eller delta i terroristbrott eller för att ge eller motta utbildning för terrorismsyften i en annan stat,

Expressing their grave concern about the threat posed by persons travelling abroad for the purpose of committing, contributing to or participating in terrorist offences, or the providing or receiving of training for terrorism in the territory of another State;

som i detta sammanhang beaktar resolution 2178 (2014), som antogs av Förenta nationernas säkerhetsråd vid dess 7272:a möte den 24 september 2014, särskilt punkterna 4–6,

Having regard in this respect to Resolution 2178 (2014) adopted by the Security Council of the United Nations at its 7272nd meeting on 24 September 2014, in particular paragraphs 4 to 6 thereof;

som anser att det är önskvärt att komplettera Europarådets konvention om förebyggande av terrorism i vissa avseenden,

Considering it desirable to supplement the Council of Europe Convention on the Prevention of Terrorism in certain respects,

har kommit överens om följande:

Have agreed as follows:

### **Artikel 1 – Syfte**

Syftet med detta protokoll är att komplettera bestämmelserna i Europarådets konvention om förebyggande av terrorism, som öppnades för undertecknande i Warszawa den 16 maj 2005 (nedan kallad konventionen), när det gäller kriminalisering av de handlingar som beskrivs i artiklarna 2–6 i detta protokoll, och därigenom öka parternas ansträngningar att förebygga terrorism och terrorismens negativa inverkan på människors möjligheter att fullt ut utöva sina mänskliga rättigheter, särskilt rätten till liv, såväl genom åtgärder som ska vidtas på nationell nivå som genom internationellt samarbete, med tillbörlig hänsyn till befintliga tillämpliga multilaterala eller bilaterala avtal eller överenskommelser mellan parterna.

### **Artikel 2 – Deltagande i en sammanslutning eller grupp för terrorismsyften**

1. I detta protokoll avses med ”deltagande i en sammanslutning eller grupp för terrorismsyften” att delta i en sammanslutnings eller grupps verksamhet i syfte att begå eller bidra till att sammanslutningen eller gruppen begår ett eller flera terroristbrott.

2. Varje part ska vidta de åtgärder som fordras för att se till att deltagande i en sammanslutning eller grupp för terrorismsyften, enligt definitionen i punkt 1, är straffbelagt i dess nationella lagstiftning, när gärningen begås rättsstridigt och uppsåtligt.

### **Artikel 3 – Mottagande av utbildning för terrorismsyften**

1. I detta protokoll avses med ”mottagande av utbildning för terrorismsyften” att motta instruktioner, däribland att inhämta kunskaper och praktiska färdigheter, från en annan person i tillverkning eller användning av sprängämnen, skjutvapen eller andra vapen, eller skadliga eller farliga ämnen, eller i andra särskilda metoder eller tekniker, i syfte att begå eller bidra till terroristbrott.

### **Article 1 – Purpose**

The purpose of this Protocol is to supplement the provisions of the Council of Europe Convention on the Prevention of Terrorism, opened for signature in Warsaw on 16 May 2005 (hereinafter referred to as “the Convention”) as regards the criminalisation of the acts described in Articles 2 to 6 of this Protocol, thereby enhancing the efforts of Parties in preventing terrorism and its negative effects on the full enjoyment of human rights, in particular the right to life, both by measures to be taken at national level and through international co-operation, with due regard to the existing applicable multilateral or bilateral treaties or agreements between the Parties.

### **Article 2 – Participating in an association or group for the purpose of terrorism**

1 For the purpose of this Protocol, “participating in an association or group for the purpose of terrorism” means to participate in the activities of an association or group for the purpose of committing or contributing to the commission of one or more terrorist offences by the association or the group.

2 Each Party shall adopt such measures as may be necessary to establish “participating in an association or group for the purpose of terrorism”, as defined in paragraph 1, when committed unlawfully and intentionally, as a criminal offence under its domestic law.

### **Article 3 – Receiving training for terrorism**

1 For the purpose of this Protocol, “receiving training for terrorism” means to receive instruction, including obtaining knowledge or practical skills, from another person in the making or use of explosives, firearms or other weapons or noxious or hazardous substances, or in other specific methods or techniques, for the purpose of carrying out or contributing to the commission of a terrorist offence.

2. Varje part ska vidta de åtgärder som fordras för att se till att mottagande av utbildning för terrorismsyften, enligt definitionen i punkt 1, är straffbelagt i dess nationella lagstiftning, när gärningen begås rättsstridigt och uppsåtligen.

#### **Artikel 4 – Utlandsresor för terrorismsyften**

1. I detta protokoll avses med ”utlandsresor för terrorismsyften” att resa till en annan stat än den där resenären är medborgare eller har sin hemvist, i syfte att begå, bidra till eller delta i terroristbrott eller för att ge eller motta utbildning för terrorismsyften.

2. Varje part ska vidta de åtgärder som fordras för att se till att utlandsresor för terrorismsyften, enligt definitionen i punkt 1, som utgår från partens territorium eller görs av partens medborgare, är straffbelagda i dess nationella lagstiftning, när gärningen begås rättsstridigt och uppsåtligen. I samband med detta får varje part fastställa de villkor som krävs med hänsyn till dess konstitutionella principer.

3. Varje part ska också, i enlighet med sin nationella lagstiftning, vidta de åtgärder som fordras för att det i dess nationella lagstiftning ska vara straffbelagt att försöka begå något av de brott som anges i denna artikel.

#### **Artikel 5 – Finansiering av utlandsresor för terrorismsyften**

1. I detta protokoll avses med ”finansiering av utlandsresor för terrorismsyften” att, oavsett tillvägagångssätt och oavsett om detta görs direkt eller indirekt, tillhandahålla eller samla in medel som helt eller delvis gör det möjligt för en person att resa utomlands för terrorismsyften, enligt definitionen i artikel 4.1 i detta protokoll, med vetskap om att medlen helt eller delvis är avsedda att användas för ett sådant syfte.

2 Each Party shall adopt such measures as may be necessary to establish “receiving training for terrorism”, as defined in paragraph 1, when committed unlawfully and intentionally, as a criminal offence under its domestic law.

#### **Article 4 – Travelling abroad for the purpose of terrorism**

1 For the purpose of this Protocol, “travelling abroad for the purpose of terrorism” means travelling to a State, which is not that of the traveller’s nationality or residence, for the purpose of the commission of, contribution to or participation in a terrorist offence, or the providing or receiving of training for terrorism.

2 Each Party shall adopt such measures as may be necessary to establish “travelling abroad for the purpose of terrorism”, as defined in paragraph 1, from its territory or by its nationals, when committed unlawfully and intentionally, as a criminal offence under its domestic law. In doing so, each Party may establish conditions required by and in line with its constitutional principles.

3 Each Party shall also adopt such measures as may be necessary to establish as a criminal offence under, and in accordance with, its domestic law the attempt to commit an offence as set forth in this article.

#### **Article 5 – Funding travelling abroad for the purpose of terrorism**

1 For the purpose of this Protocol, “funding travelling abroad for the purpose of terrorism” means providing or collecting, by any means, directly or indirectly, funds fully or partially enabling any person to travel abroad for the purpose of terrorism, as defined in Article 4, paragraph 1, of this Protocol, knowing that the funds are fully or partially intended to be used for this purpose.

2. Varje part ska vidta de åtgärder som fordras för att se till att finansiering av utlandsresor för terrorismsyften, enligt definitionen i punkt 1, är straffbelagd i dess nationella lagstiftning, när gärningen begås rättsstridigt och uppsåtligt.

#### **Artikel 6 – Organiserande eller annat underlättande av utlandsresor för terrorismsyften**

1. I detta protokoll avses med ”organiserande eller annat underlättande av utlandsresor för terrorismsyften” varje åtgärd av organisatorisk eller underlättande art varigenom en person får hjälp med att resa utomlands för terrorismsyften, enligt definitionen i artikel 4.1 i detta protokoll, med vetskap om att hjälpen ges för terrorismsyften.

2. Varje part ska vidta de åtgärder som fordras för att se till att organiserande eller annat underlättande av utlandsresor för terrorismsyften, enligt definitionen i punkt 1, är straffbelagt i dess nationella lagstiftning, när gärningen begås rättsstridigt och uppsåtligt.

#### **Artikel 7 – Informationsutbyte**

1. Utan att det påverkar tillämpningen av artikel 3.2 a i konventionen ska varje part, i enlighet med sin nationella lagstiftning och gällande internationella förpliktelser, vidta de åtgärder som fordras för att stärka parternas rättidiga utbyte av tillgänglig relevant information om personer som reser utomlands för terrorismsyften, enligt definitionen i artikel 4. För detta ändamål ska varje part utse en kontaktpunkt som kan nå dygnet runt, sju dagar i veckan.

2. En part får välja att utse en redan befintlig kontaktpunkt enligt punkt 1.

3. En parts kontaktpunkt ska ha kapacitet att kommunicera med en annan parts kontaktpunkt utan dröjsmål.

2 Each Party shall adopt such measures as may be necessary to establish the “funding of travelling abroad for the purpose of terrorism”, as defined in paragraph 1, when committed unlawfully and intentionally, as a criminal offence under its domestic law.

#### **Article 6 – Organising or otherwise facilitating travelling abroad for the purpose of terrorism**

1 For the purpose of this Protocol, “organising or otherwise facilitating travelling abroad for the purpose of terrorism” means any act of organisation or facilitation that assists any person in travelling abroad for the purpose of terrorism, as defined in Article 4, paragraph 1, of this Protocol, knowing that the assistance thus rendered is for the purpose of terrorism.

2 Each Party shall adopt such measures as may be necessary to establish “organising or otherwise facilitating travelling abroad for the purpose of terrorism”, as defined in paragraph 1, when committed unlawfully and intentionally, as a criminal offence under its domestic law.

#### **Article 7 – Exchange of information**

1 Without prejudice to Article 3, paragraph 2, sub-paragraph a, of the Convention and in accordance with its domestic law and existing international obligations, each Party shall take such measures as may be necessary in order to strengthen the timely exchange between Parties of any available relevant information concerning persons travelling abroad for the purpose of terrorism, as defined in Article 4. For that purpose, each Party shall designate a point of contact available on a 24-hour, seven-days-a-week basis.

2 A Party may choose to designate an already existing point of contact under paragraph 1.

3 A Party’s point of contact shall have the capacity to carry out communications with the point of contact of another Party on an expedited basis.

## **Artikel 8 – Villkor och garantier**

1. Varje part ska se till att genomförandet av detta protokoll, inklusive införandet, genomförandet och tillämpningen av kriminaliseringen enligt artiklarna 2–6, sker med respekt för förpliktelser i fråga om mänskliga rättigheter, särskilt rätten till fri rörlighet, yttrandefrihet, föreningsfrihet och religionsfrihet, såsom de i för parten tillämpliga delar anges i konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna, i den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter och i andra folkrättsliga förpliktelser.

2. Införandet, genomförandet och tillämpningen av kriminaliseringen enligt artiklarna 2–6 i detta protokoll ska vidare ske med beaktande av proportionalitetsprincipen, med hänsyn till de legitima syften som eftersträvas och deras nödvändighet i ett demokratiskt samhälle, och ska utesluta varje form av godtycke eller diskriminerande eller rasistisk behandling.

## **Artikel 9 – Förhållandet mellan detta protokoll och konventionen**

De ord och uttryck som används i detta protokoll ska tolkas i den mening som avses i konventionen. I förhållandet mellan parterna ska alla bestämmelser i konventionen tillämpas på motsvarande sätt, med undantag av artikel 9.

## **Artikel 10 – Undertecknande och ikraftträdande**

1. Detta protokoll ska stå öppet för undertecknande av konventionens signatärer. Det ska ratificeras, godtas eller godkännas. En signatär får inte ratificera, godta eller godkänna detta protokoll såvida den inte tidigare har ratificerat, godtagit eller godkänt konventionen, eller gör detta samtidigt. Ratifikations-, godtagande- eller godkännandeinstrument ska deponeras hos Europarådets generalsekreterare.

## **Article 8 – Conditions and safeguards**

1 Each Party shall ensure that the implementation of this Protocol, including the establishment, implementation and application of the criminalisation under Articles 2 to 6, is carried out while respecting human rights obligations, in particular the right to freedom of movement, freedom of expression, freedom of association and freedom of religion, as set forth in, where applicable to that Party, the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, the International Covenant on Civil and Political Rights and other obligations under international law.

2 The establishment, implementation and application of the criminalisation under Articles 2 to 6 of this Protocol should furthermore be subject to the principle of proportionality, with respect to the legitimate aims pursued and to their necessity in a democratic society, and should exclude any form of arbitrariness or discriminatory or racist treatment.

## **Article 9 – Relation between this Protocol and the Convention**

The words and expressions used in this Protocol shall be interpreted within the meaning of the Convention. As between the Parties, all the provisions of the Convention shall apply accordingly, with the exception of Article 9.

## **Article 10 – Signature and entry into force**

1 This Protocol shall be open for signature by Signatories to the Convention. It shall be subject to ratification, acceptance or approval. A Signatory may not ratify, accept or approve this Protocol unless it has previously ratified, accepted or approved the Convention, or does so simultaneously. Instruments of ratification, acceptance or approval shall be deposited with the Secretary General of the Council of Europe.

2. Detta protokoll träder i kraft den första dagen i den månad som följer efter utgången av en period om tre månader efter den dag då det sjätte ratifikations-, godtagande- eller godkännandeinstrumentet deponerades, varav minst fyra ska ha deponerats av medlemsstater i Europarådet.

3. För en signatär som senare deponerar sitt ratifikations-, godtagande- eller godkännandeinstrument träder detta protokoll i kraft den första dagen i den månad som följer efter utgången av en period om tre månader efter den dag då ratifikations-, godtagande- eller godkännandeinstrumentet deponerades.

#### **Artikel 11 – Anslutning till protokollet**

1. Efter det att detta protokoll har trätt i kraft får en stat som har anslutit sig till konventionen också ansluta sig till protokollet, eller göra detta samtidigt.

2. För en stat som ansluter sig till protokollet enligt punkt 1 ovan träder det i kraft den första dagen i den månad som följer efter utgången av en period om tre månader efter den dag då anslutningsinstrumentet deponerades hos Europarådets generalsekreterare.

#### **Artikel 12 – Territoriell tillämpning**

1. En stat eller Europeiska unionen kan, vid undertecknandet eller när den deponerar sitt ratifikations-, godtagande-, godkännande- eller anslutningsinstrument, ange för vilket eller vilka territorier protokollet ska gälla.

2. En part kan vid en senare tidpunkt, genom en förklaring ställd till Europarådets generalsekreterare, utsträcka tillämpningen av protokollet till ett annat territorium som anges i förklaringen. I förhållande till ett sådant territorium träder protokollet i kraft den första dagen i den månad som följer efter utgången av en period om tre månader efter den dag då generalsekreteraren mottog förklaringen.

2 This Protocol shall enter into force on the first day of the month following the expiration of a period of three months after the deposit of the sixth instrument of ratification, acceptance or approval, including at least four member States of the Council of Europe.

3 In respect of any Signatory which subsequently deposits its instrument of ratification, acceptance or approval, this Protocol shall enter into force on the first day of the month following the expiration of a period of three months after the date of the deposit of the instrument of ratification, acceptance or approval.

#### **Article 11 – Accession to the Protocol**

1 After the entry into force of this Protocol, any State, which has acceded to the Convention, may also accede to this Protocol or do so simultaneously.

2 In respect of any State acceding to the Protocol under paragraph 1 above, the Protocol shall enter into force on the first day of the month following the expiration of a period of three months after the date of the deposit of the instrument of accession with the Secretary General of the Council of Europe.

#### **Article 12 – Territorial application**

1 Any State or the European Union may, at the time of signature or when depositing its instrument of ratification, acceptance, approval or accession, specify the territory or territories to which this Protocol shall apply.

2 Any Party may, at any later time, by declaration addressed to the Secretary General of the Council of Europe, extend the application of this Protocol to any other territory specified in the declaration. In respect of such territory the Protocol shall enter into force on the first day of the month following the expiration of a period of three months after the date of receipt of the declaration by the Secretary General.

3. En förklaring som avgetts enligt någon av föregående punkter kan, med avseende på ett territorium som har angetts i förklaringen, återtas genom ett meddelande ställt till Europarådets generalsekreterare. Återkallandet ska börja gälla den första dagen i den månad som följer efter utgången av en tremånadersperiod från dagen för generalsekreterarens mottagande av sådan förklaring.

### **Artikel 13 – Uppsägning**

1. En part får när som helst säga upp detta protokoll genom ett meddelande ställt till Europarådets generalsekreterare.

2. Uppsägningen börjar gälla den första dagen i den månad som följer efter utgången av en period om tre månader efter den dag då Europarådets generalsekreterare mottog meddelandet.

3. Uppsägning av konventionen medför automatiskt uppsägning av detta protokoll.

### **Artikel 14 – Underrättelser**

Europarådets generalsekreterare ska meddela Europarådets medlemsstater, Europeiska unionen, de icke-medlemsstater som har deltagit i utarbetandet av detta protokoll och de stater som har anslutit sig till det eller har inbjudits att ansluta sig till det om

a) undertecknanden,

b) deponering av ratifikations-, godtagande-, godkännande- eller anslutningsinstrument,

c) dag för detta protokolls ikraftträdande enligt artiklarna 10 och 11,

d) alla andra handlingar, förklaringar, underrättelser eller meddelanden som rör detta protokoll.

3 Any declaration made under the two preceding paragraphs may, in respect of any territory specified in such declaration, be withdrawn by a notification addressed to the Secretary General of the Council of Europe. The withdrawal shall become effective on the first day of the month following the expiration of a period of three months after the date of receipt of such notification by the Secretary General.

### **Article 13 – Denunciation**

1 Any Party may, at any time, denounce this Protocol by means of a notification addressed to the Secretary General of the Council of Europe.

2 Such denunciation shall become effective on the first day of the month following the expiration of a period of three months after the date of receipt of the notification by the Secretary General of the Council of Europe.

3 Denunciation of the Convention automatically entails denunciation of this Protocol.

### **Article 14 – Notifications**

The Secretary General of the Council of Europe shall notify the member States of the Council of Europe, the European Union, the non-member States which have participated in the elaboration of this Protocol as well as any State which has acceded to, or has been invited to accede to, this Protocol of:

a any signature;

b the deposit of any instrument of ratification, acceptance, approval or accession;

c any date of entry into force of this Protocol in accordance with Articles 10 and 11;

d any other act, declaration, notification or communication relating to this Protocol.

Till bevis härpå har undertecknade, därtill vederbörligen befullmäktigade, undertecknat detta protokoll.

In witness whereof the undersigned, being duly authorised thereto, have signed this Protocol.

Upprättat i Riga den 22 oktober 2015 på engelska och franska, vilka båda texter är lika giltiga, i ett enda exemplar som ska deponeras i Europarådets arkiv. Europarådets generalsekreterare ska översända bestyrkta kopior till var och en av Europarådets medlemsstater, Europeiska unionen, de icke-medlemsstater som har deltagit i utarbetandet av detta protokoll och till de stater som har inbjudits att ansluta sig till det.

Done at Riga, this 22nd day of October 2015, in English and in French, both texts being equally authentic, in a single copy which shall be deposited in the archives of the Council of Europe. The Secretary General of the Council of Europe shall transmit certified copies to each member State of the Council of Europe, to the European Union, to the non-member States which have participated in the elaboration of this Protocol, and to any State invited to accede to it.



## Lag

### om ändring av 34 a kap. 1 och 4 b § i strafflagen

I enlighet med riksdagens beslut  
*ändras* i strafflagen (39/1889) 34 a kap. 1 § 1 mom. 1 punkten och 4 b §, sådana de lyder i lag  
874/2018, som följer:

#### *Gällande lydelse*

34 a kap.  
**Om terroristbrott**

1 §

*Brott som begåtts i terroristiskt syfte*

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

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

4 b §

*Deltagande i utbildning för ett terroristbrott*

Den som i avsikt att begå ett brott som avses i 1 § 1 mom. 2–8 punkten eller 2 mom. eller 1 a eller 2 § utbildar sig i tillverkning eller användning av sprängämnen, skjutvapen eller andra vapen, eller skadliga eller farliga substanser, eller i användning av andra till sin betydelse jämförbara särskilda metoder eller tekniker ska, om gärningen inte utgör brott enligt 1, 1 a eller 2 §, för *deltagande i utbildning*

#### *Föreslagen lydelse*

34 a kap.  
**Om terroristbrott**

1 §

*Brott som begåtts i terroristiskt syfte*

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

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

4 b §

*Deltagande i utbildning för ett terroristbrott*

Den som i avsikt att begå ett brott som avses i 1 § 1 eller 2 mom. eller 1 a eller 2 § utbildar sig i tillverkning eller användning av sprängämnen, skjutvapen eller andra vapen, eller skadliga eller farliga substanser, eller i användning av andra till sin betydelse jämförbara särskilda metoder eller tekniker ska, om gärningen inte utgör brott enligt 1, 1 a eller 2

*Gällande lydelse*

34 a kap.

**Om terroristbrott**

*för ett terroristbrott* dömas till böter eller fängelse i högst tre år.

*Föreslagen lydelse*

34 a kap.

**Om terroristbrott**

§, för *deltagande i utbildning för ett terroristbrott* dömas till böter eller fängelse i högst tre år.

—————  
Denna lag träder i kraft den 20 .