

Förvaltningsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av 34 a kap. i strafflagen, 10 kap. i tvångsmedelslagen och 5 kap. i polislagen

Till lagutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av 34 a kap. i strafflagen, 10 kap. i tvångsmedelslagen och 5 kap. i polislagen (RP 93/2016 rd): Ärendet har remitterats till förvaltningsutskottet för utlåtande till lagutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Janne Kanerva, justitieministeriet
- polisöverinspektör Sami Ryhänen, inrikesministeriet
- polisinspektör Timo Kilpeläinen, Polisstyrelsen
- överinspektör Heli Heikkola, skyddspolisen
- kriminalöverkommissarie Tero Haapala, centralkriminalpolisen
- professor Pekka Viljanen.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- utrikesministeriet
- Riksåklagarämbetet
- Tullen
- Finlands Advokatförbund.

Inget yttrande av

- Vanda tingsrätt.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Kriminalisering av resebrott och finansiering av resebrott

Regeringen föreslår att resor i syfte att begå ett terroristbrott kriminaliseras (ny 5 b § i 34 a kap. i strafflagen, nedan kallat resebrott). Straffbestämmelsen (34 a kap. 5 § 2 mom. i strafflagen) för fi-

Utlåtande FvUU 32/2016 rd

nansiering av terrorism kompletteras så att finansiering av resebrott bestraffas som finansiering av terrorism. Dessutom ska bestämmelserna om hemliga tvångsmedel i tvångsmedelslagen (806/2011) och bestämmelserna om hemliga metoder för inhämtande av information i polislagen (872/2011) kompletteras när det gäller användning av dessa medel och metoder vid förhindrande, avslöjande och utredning av resebrott.

Genom ändringarna i 34 a kap. i strafflagen genomförs de kriminaliseringsskyldigheter som fastställts i Förenta nationernas säkerhetsråds resolution 2178(2014). Syftet med skyldigheterna är att avvärja det hot som de personer utgör som reser utomlands i syfte att begå eller främja terroristbrott. Resolutionen är förpliktande för medlemsstaterna. Enligt propositionen fullgörs samtidigt de kriminaliseringsskyldigheter i anknytning till resebrott som följer av tilläggsprotokollet av den 19 maj 2015 till Europarådets konvention om förebyggande av terrorism (FördrS 49/2008).

Syftet med resolutionen är att motverka fenomenet med utländska stridande som från olika delar av världen reser till konfliktområden för att delta i terroristisk verksamhet. Enligt uppgift har fenomenet ökat märkbart särskilt till följd av utvecklingen i Syrien. När de utländska stridande återvänder till sina utgångsländer kan de utgöra ett terroristhot, eftersom de utöver kompetens för terroristbrott ofta också tillägnat sig en våldsideologi. Om de radikaliseras kan de utnyttja det de lärt sig och även rekrytera andra att delta i terrorverksamhet. Utskottet menar att de föreslagna straffbestämmelserna utgör ett viktigt led i bekämpningen av terrorism.

Den verksamhet som avses med uttrycket resebrott är av betydelse också för Finlands del, eftersom personer har rest till konfliktområden och stater som stöder eller tillåter terrorverksamhet också härifrån i syfte att på olika sätt delta i terrorverksamhet. Enligt uppgift kan det anses tämligen sannolikt att den typen av resor kommer fortsätta. I propositionen sägs det att med hänsyn till legalitetsprincipen omfattar de gällande bestämmelserna i 34 a kap. i strafflagen inte alla situationer där en resa har ett terroristiskt syfte. Polisens funktionsförmåga kräver aktuella och tydliga straffbestämmelser som motsvarar de praktiska behoven. Utskottet konstaterar att de föreslagna bestämmelserna om resebrott och finansiering av resebrott är motiverade också med tanke på polisens operativa verksamhet.

För resebrott ska enligt förslagen en finsk medborgare eller en person som med stöd av 1 kap. 6 § 3 mom. i strafflagen kan jämställas med en finsk medborgare, eller en person som reser från finskt territorium, som reser till en sådan stat där han eller hon inte är medborgare eller varaktigt bosatt i avsikt att där begå ett terroristbrott, dömas till straff. Utskottet noterar att kriminaliseringen inte gäller personer som återvänder till det land de bor i eller är medborgare i. Det kan göra regleringen mindre effektiv i bekämpningen av fenomenet utländska stridande. Å andra sidan måste en så omfattande reglering bedömas noggrant också med avseende på grundlagen och de internationella åtaganden som är bindande för Finland. De återvändande personernas ställning har aktualiserats genom det direktivförslag (COM(2015) 625 final) om bekämpning av terrorism. Kommissionens förslag gäller enligt propositionen också återvändande personer. Enligt uppgift är medlemsstaternas åsikter om den aktuella artikeln delade. Innehållet i bestämmelsen har varierat kraftigt under beredningen. Behandlingen av direktivet pågår fortfarande i unionens beredningsorgan och det är omöjligt att förutse hur det slutliga innehållet utformas. Utskottet har lämnat utlåtande EkuU 3/2016 rd om förslaget.

Utlåtande FvUU 32/2016 rd

I det här sammanhanget vill utskottet dock understryka att också den gällande strafflagstiftningen och bestämmelserna om polisens befogenheter, inklusive 10 kap. i tvångsmedelslagen, ger omfattande möjligheter att ingripa mot en person som kommer till Finland i syfte att begå terroristbrott. Till exempel är förberedelse till brott som begås i terroristiskt syfte och deltagande i utbildning för ett terroristbrott brottsliga gärningar enligt strafflagen. Förberedelse av andra allvarliga brott har likaså straffbelagts. Med stöd av 5 kap. i polislagen har polisen omfattande befogenheter att i samband med terroristbrott och andra allvarliga brott förhindra att något brott ens hinner begås.

Polisens befogenheter att använda hemliga tvångsmedel och hemliga metoder att inhämta information

Det är en utmanande uppgift att med tanke på straffprocessen samla in bevismaterial över terroristbrott, särskilt i konfliktområden utan fungerande myndighetsstrukturer och kontakter till myndigheter. För att kunna inhämta information om tiden före och under resan krävs tillgång till hemliga tvångsmedel och hemliga metoder att inhämta information. Med tanke på de möjligheter till bland annat att hålla kontakt som dagens teknik erbjuder är det viktigt att polisen har befogenheter att få tillgång till kommunikationen mellan dem som misstänks för terrorism och till deras nätverk. Utskottet menar att de föreslagna bestämmelserna om användning av hemliga tvångsmedel och metoder för att inhämta information är väl övervägda och följdriktiga med hänsyn till de befogenheter som gäller i samband med andra terroristbrott. Maximistraffet enligt de föreslagna straffbestämmelserna tillåter dessutom normala tvångsmedel. Om kriterierna för dem uppfylls kan man bland annat förhindra resande och utföra olika slag av genomsökningar och beslag. Utskottet konstaterar att de föreslagna bestämmelserna är nödvändiga för att säkerställa polisens handlingsförmåga vid förhindrande, avslöjande och utredning av resebrott.

Praktiska synpunkter på tolkningen av lagen

Lagstiftningen om terroristbrott är en tämligen svåröverskådlig helhet. Med tanke på dem som ska tillämpa lagen ser utskottet det som viktigt att regeringen fäst särskild vikt vid detaljmotiven och försökt lämna så lite rum för tolkning som möjligt i fråga om när ett försök till resebrott börjar, när ett resebrott begåtts och resebrottets relation till förberedelse av brott i terroristiskt syfte. I propositionen föreslås det att den nya straffbestämmelsen om resebrott ska vara subsidiär i förhållande till övriga straffbestämmelser som gäller terroristbrott. Det betyder att gärningsmannen inte separat döms till straff för resa i syfte att begå ett terroristbrott, om gärningen är straffbar som något annat terroristbrott.

Terrorismen som fenomen utvecklas och förändras ständigt. Det medför fortsatta utmaningar för lagstiftningen och i fråga om rekvisiten för terroristbrott. Ur den operativa verksamhetens perspektiv är till exempel också gränsdragningen mellan terroristbrott och krigsförbrytelse behäftad med utmaningar, eftersom det är svårt och ibland omöjligt att få tillförlitliga uppgifter från krisområden. Enligt propositionen ska den nya straffbestämmelsen inte omfatta situationer där en person reser utomlands i syfte att begå andra brott än terroristbrott i samband med strider eller väpnade konflikter. I sådana situationer kan personen göra sig skyldig t.ex. till krigsförbrytelser som kriminaliseras i 11 kap. i strafflagen eller brott mot liv och hälsa som kriminaliseras i 21 kap. i strafflagen. Vid bedömningen av gärningarnas straffrättsliga karaktär måste man också beakta

Utlåtande FvUU 32/2016 rd

folkrätten och krigets lagar i den, inklusive den internationella humanitära rätten. Förvaltningsutskottet understryker att samarbetet mellan förundersökningsmyndigheten och åklagarmyndigheten måste fungera i dessa krävande utredningar. Ytterst måste tolkningsproblemen självfallet avgöras genom rättspraxis.

Synpunkter på förhindrande av terroristbrott

Bekämpningen av terrorism har stor betydelse för samhällets grundläggande funktioner och för människornas liv, hälsa och säkerhet, både till följd av de hot terrorismen som brottstyp är förknippad med och till följd av de skador som uppstår då terroristbrott verkligen begås. Den bild som i propositionens allmänna motiv ges av situationen i fråga om terroristbrott och resor till konfliktområden är enligt uppgift aktuell och anger att förhållandena också i Finland har förändrats särskilt under de senaste åren. Utskottet menar att det ur ett samhälleligt totalperspektiv är mest ändamålsenligt att inrikta myndighetsåtgärderna framför allt på att förhindra terroristbrott. Detta mål stöds i synnerhet av de föreslagna hemliga tvångsmedlen och hemliga metoderna för inhämtande av information.

Med hänsyn till syftet att förhindra brott är det av vikt att också försök till resebrott straffbeläggs. Det gör det möjligt att ingripa mot kriminaliserad verksamhet redan på finländsk mark och därmed genom myndighetsinsatser förhindra och försvåra möjliga terroristbrott. Kriminalisering av resebrott i allmänhet och av försök i synnerhet kan också ha en förebyggande verkan och åtminstone i vissa fall stoppa personer från att på eget bevåg resa ut.

Viktigt med tanke på förhindrandet av terroristbrott är också att polisen i samband med förundersökningen av denna typ av brott kan få information om våldsamma, radikaliserade personer och deras verksamhet och om deras eventuella nätverk i Finland och utomlands. Det gör det också lättare att skapa en lägesbild av terrorismen och att effektivisera bekämpningen av hoten.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Förvaltningsutskottet föreslår

att lagutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 29.9.2016

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Juho Eerola saf
medlem Antti Häkkänen saml
medlem Mika Kari sd
medlem Elsi Katainen cent
medlem Sirpa Paatero sd
medlem Wille Rydman saml

Utlåtande FvUU 32/2016 rd

medlem Vesa-Matti Saarakkala saf
medlem Matti Semi vänst
ersättare Pertti Hakanen cent
ersättare Lasse Hautala cent
ersättare Toimi Kankaanniemi saf
ersättare Ilkka Kantola sd.

Sekreterare var

utskottsråd Minna-Liisa Rinne.