

Lagutskottet

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

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 lagutskottet för betänkande och till grundlagsutskottet och förvaltningsutskottet för utlåtande.

Utlåtanden

Utlåtande har lämnats av

- grundlagsutskottet GrUU 37/2016 rd
- förvaltningsutskottet FvUU 32/2016 rd

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Janne Kanerva, justitieministeriet
- polisöverinspektör Sami Ryhänen, inrikesministeriet
- referendarieråd Pasi Pölönen, Riksdagens justitieombudsmans kansli
- hovrättsråd Pekka Määttä, Åbo hovrätt
- tingsdomare Jukka Jaakkola, Helsingfors tingsrätt
- statsåklagare Tom Laitinen, Riksåklagarämbetet
- kriminalöverkommissarie Tero Haapala, Centralkriminalpolisen
- juridisk expert Susanna Mehtonen, Amnesty International Finländska sektionen rf
- advokat Tiina Haapa-aho, Finlands Advokatförbund
- professor Kimmo Nuotio.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- utrikesministeriet
- Polisstyrelsen
- skyddspolisen
- Finlands Röda Kors.

Betänkande LaUB 10/2016 rd

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att kapitlet om terroristbrott i strafflagen ändras så att resor i syfte att begå ett terroristbrott kriminaliseras. För det brott som en sådan resa utgör ska en finsk medborgare eller en person som kan jämföras 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 böter eller fängelse i högst två år. Den nya straffbestämmelsen ska vara subsidiär i förhållande till övriga straffbestämmelser som gäller terroristbrott. För resebrott ska det inte dömas separat, om terroristbrott förövas i resans destinationsland. Även försök till resebrott ska vara straffbart.

Straffbestämmelsen för finansiering av terrorism kompletteras så att finansiering av resebrott bestraffas som finansiering av terrorism.

Ändringarna i strafflagen föreslås med anledning av en resolution av Förenta nationernas säkerhetsråd som syftar till att bekämpa det hot som utgörs av personer som reser utomlands i syfte att begå eller främja förövandet av ett terroristbrott. Resolutionen är direkt förpliktande för medlemsstaterna i Förenta nationerna.

Dessutom ska behövliga kompletteringar införas i bestämmelserna om hemliga tvångsmedel i tvångsmedelslagen och i bestämmelserna om hemliga metoder för inhämtande av information i polislagen när det gäller användning av dessa medel och metoder vid förhindrande, avslöjande och utredning av resebrott.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft så snart som möjligt.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

Genom propositionen genomförs Förenta nationernas säkerhetsråds resolution 2178 (2014) av den 24 september 2014. Resolutionens syfte är att avvärja det hot som utgörs av personer som reser utomlands i syfte att begå eller främja förövandet av terroristbrott. Resolutionen är direkt förpliktande för Förenta nationernas medlemsstater, men dess ordalydelse lämnar ett visst nationellt spelrum. I detta hänseende skiljer sig resolutionen från exempelvis fördrag, som kräver uttryckliga åtgärder av en stat.

För att genomföra resolutionen föreslår regeringen att strafflagens 34 a kap. om terroristbrott ändras så att resor i syfte att begå ett terroristbrott kriminaliseras (ny 5 b §, nedan resebrott). För det brottet ska en finsk medborgare eller en person som jämföras 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 böter eller fängelse i högst två år. Den nya straffbestämmelsen om resebrott ska vara subsidiär i förhållande till de övriga straffbestämmelserna om terroristbrott. För resebrott ska det inte dömas separat, om ett terroristbrott förövas i resans destinationsland. Även försök till resebrott ska vara straffbart.

Betänkande LaUB 10/2016 rd

Straffbestämmelsen om finansiering av terrorism (34 a kap. 5 § 2 mom. i strafflagen) kompletteras så att finansiering av resebrott bestraffas som finansiering av terrorism.

Dessutom införs behövliga kompletteringar i bestämmelserna om hemliga tvångsmedel i tvångsmedelslagen (806/2011) och i bestämmelserna om hemliga metoder för inhämtande av information i polislagen (872/2011) när det gäller användning av dessa medel och metoder vid förhindrande, avslöjande och utredning av resebrott.

Lagutskottet anser att syftet med resolutionen och regeringens proposition, att bekämpa det hot som utgörs av personer som reser utomlands i syfte att begå eller främja förövandet av terroristbrott, är viktigt. För att kunna förhindra och ingripa i brott är det av betydelse att redan försök till resebrott straffbeläggs. Utskottet anser också att de föreslagna tvångsmedlen och metoderna för inhämtande av information behövs och är motiverade.

Grundlagsutskottet har lämnat utlåtande (GrUU 37/2016 rd) om propositionen. Grundlagsutskottet säger i sitt utlåtande bland annat att det föreslagna brottsrekvisitet kan anses uppfylla exakthetskravet enligt legalitetsprincipen. Enligt utlåtandet kan förslagen behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Förvaltningsutskottet säger i sitt utlåtande om propositionen (FvUU 32/2016 rd) bland annat att de föreslagna straffbestämmelserna utgör ett viktigt led i bekämpningen av terrorism.

Sammantaget sett tillstyrker lagutskottet lagförslagen men med följande kommentarer.

Utsträckande av straffbestämmelsen till personer som återvänder till det land där de är medborgare eller bor

I enlighet med den resolution som propositionen grundar sig på gäller den föreslagna straffbestämmelsen inte situationer där en finsk medborgare eller en person som varaktigt bor i Finland återvänder till Finland eller där någon annan person kommer till Finland.

Förvaltningsutskottet fäster i sitt utlåtande om propositionen (FvUU 32/2016 rd) uppmärksamhet vid att kriminaliseringen inte gäller personer som återvänder till det land de bor eller är medborgare i. Det kan göra regleringen mindre effektiv. Å andra sidan menar utskottet att en så omfattande reglering måste bedömas noggrant också med avseende på grundlagen och de internationella förpliktelser som är bindande för Finland. Utskottet hänvisar dessutom till det direktiv om terroristbrott som är under beredning (U 22/2015 rd). Förvaltningsutskottet understryker också att den gällande strafflagstiftningen och bestämmelserna om polisens befogenheter redan nu ger omfattande möjligheter att ingripa mot en person som kommer till Finland i syfte att begå terroristbrott.

Lagutskottet fäster uppmärksamhet vid att syftet med Förenta nationernas säkerhetsråds resolution 2178 (2014), som propositionen grundar sig på, uttryckligen är att komma åt det hot som utgörs av personer som reser utomlands i syfte att begå terroristbrott. Resolutionen utgår från att en stat är ansvarig när dess medborgare eller personer som reser från dess territorium orsakar terroristhot i en annan stat. Lagutskottet anser att de lagändringar som resolutionen kräver bör göras så snart som möjligt såsom regeringen föreslår i propositionen, eftersom resolutionen är direkt förpliktande för Finland.

Betänkande LaUB 10/2016 rd

När beredningen av den nu aktuella propositionen redan hade framskridit långt framlade Europeiska kommissionen ett förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om bekämpande av terrorism och om ersättande av rådets rambeslut 2002/475/RIF om bekämpande av terrorism (U 22/2015 rd). Också lagutskottet har yttrat sig om direktivförslaget (LaUU 1/2016 rd och LaUU 3/2016 rd). Lagutskottet säger i sina utlåtanden att innehållet i resebrottet bör utformas så att det är ändamålsenligt och samtidigt också uppfyller de krav som följer av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna samt internationella kriminaliseringsförpliktelser. Direktivförslaget behandlas just nu i unionens institutioner. I samband med behandlingen har man också diskuterat ställningen för återvändande personer, eftersom kommissionens förslag även gäller dem. Enligt uppgift har åsikterna om artikeln om resebrott i direktivförslaget emellertid varit delade i medlemsstaterna på denna punkt, och det är ännu för tidigt att säga hur artikelns slutliga innehåll kommer att se ut. Lagutskottet håller med förvaltningsutskottet om att bestämmelserna i direktivförslaget måste bedömas noggrant med avseende på grundlagen och de internationella förpliktelser som är bindande för Finland. Lagutskottet anser att det i samband med den nu aktuella propositionen är motiverat att enbart koncentrera sig på genomförandet av resolutionen.

Lagutskottet betonar att det redan nu finns möjlighet att ingripa i de fall när någon kommer till Finland för att begå terroristbrott. En person kan redan innan han eller hon kommer till Finland ha begått ett terroristbrott som främjar förövandet av ett brott som begås i terroristiskt syfte. Som exempel kan nämnas förberedelse till brott som begås i terroristiskt syfte i 2 § och deltagande i utbildning för ett terroristbrott i 4 b § i strafflagens 34 a kap. En person kan också begå denna typ av förberedande brott efter att ha kommit till Finland. Också förberedelse till andra allvarliga brott än brott som begås i terroristiskt syfte har i hög grad kriminaliserats. När det gäller terroristbrott och andra allvarliga brott har polisen dessutom med stöd av 5 kap. i polislagen (872/2011) omfattande befogenheter att förhindra att ett brott eller ett straffbart försök till brott ens hinner begås. Den gällande strafflagstiftningen och bestämmelserna om polisens befogenheter, inklusive tvångsmedelslagens (806/2011) 10 kap., som tillämpas redan på försöksstadiet för brotten, ger således omfattande möjligheter att ingripa i situationer där en person kommer till Finland eller redan befinner sig i Finland i syfte att begå ett allvarligt brott här.

Utifrån det som sägs ovan anser lagutskottet att tillämpningsområdet för den föreslagna 5 b § i 34 a kap. är lämpligt.

Resor som görs i syfte att begå krigsförbrytelser och beaktande av humanitär rätt

Straffbestämmelsen om resebrott kan tillämpas på resor som görs i syfte att begå terroristbrott. De sakkunniga som utfrågades i lagutskottet fäste bland annat uppmärksamhet vid att resor i syfte att begå krigsförbrytelser inte föreslås bli kriminaliserade i propositionen. De tog också upp problemen med gränsdragningen mellan terroristbrott och krigsförbrytelser.

Enligt uppgift var frågan om att utsträcka tillämpningsområdet för resebrott till att omfatta krigsförbrytelser inte aktuell under de första skedena av beredningen av lagen. Lagutskottet anser att inga ändringar som i betydande grad utvidgar den föreslagna straffbestämmelsens tillämpningsområde bör göras utan en behörig lagberedningsprocess. Dessutom påpekar utskottet att den resolution som propositionen grundar sig på gäller resor i syfte att begå ett terroristbrott. Lagutskot-

Betänkande LaUB 10/2016 rd

tet anser följaktligen att den lösning som föreslås i propositionen, att bestämmelsen om resebrott endast ska tillämpas när syftet är att begå ett terroristbrott, är riktig.

Lagutskottet konstaterar att det inte går att undvika problem vid gränsdragningen mellan olika brottsrekvisit. Det gäller inte enbart till exempel terroristbrott och krigsförbrytelser utan också terroristbrott och flera andra allvarliga brott som kan begås i terroristiskt syfte. Terroristbrott, och också det nu föreslagna resebrottet, skiljer sig från de andra brotten genom det terroristiska syfte som anges i 34 a kap. 6 § 1 mom. i strafflagen. Det syftet hänför sig direkt eller indirekt till alla de brott som resebrottet syftar till.

Lagutskottet konstaterar att också folkrätten och särskilt den humanitära rätten har beaktats på behörigt sätt i propositionen. I propositionen poängteras det (s. 3) att man i resolutionens ingress fäster uppmärksamhet vid att förpliktelserna enligt den internationella rätten ska iakttas när åtgärder vidtas för att bekämpa terrorism. I detta sammanhang betonas separat att den internationella rätt som gäller de mänskliga rättigheterna, flyktingar och den humanitära rätten ska beaktas. Vidare sägs det i propositionen (s. 16) att vid bedömningen av gärningarnas straffbarhet och straffrättsliga karaktär måste man också beakta folkrätten och krigets lagar i den, inklusive den internationella humanitära rätten. Som det framgår av detaljmotiven till resebrottet (s. 36—37) handlar det även till dessa delar om vilket den resandes syfte är. Enligt propositionen påvisar resor till områden där strider pågår eller till konfliktområden inte ensamt avsikt att begå terroristbrott. Den verksamhet som resan avser kan också vara straffri till exempel i situationer där verksamheten hör till den internationella humanitära rätten. Detta gäller också väpnade styrkors åtgärder under väpnade konflikter.

Lagstiftningen om terroristbrott är generellt en rätt svåröverskådlig helhet. Lagutskottet håller med förvaltningsutskottet (FvUU 32/2016 rd) om att det med tanke på dem som ska tillämpa lagen är viktigt att regeringen lagt särskild vikt vid detaljmotiven.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Lagutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner lagförslag 1—3 i proposition RP 93/2016 rd utan ändringar.

Helsingfors 14.10.2016

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Kari Tolvanen saml
vice ordförande Eva Biaudet sv
medlem Laura Huhtasaari saf
medlem Niilo Keränen cent
medlem Suna Kymäläinen sd
medlem Antero Laukkanen kd

Betänkande LaUB 10/2016 rd

medlem Sanna Marin sd
medlem Outi Mäkelä saml
medlem Mika Niikko saf
medlem Johanna Ojala-Niemelä sd
medlem Antti Rantakangas cent
ersättare Susanna Koski saml.

Sekreterare var

utskottsråd Mikko Monto.