

LAGUTSKOTTETS BETÄNKANDE 11/2014 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om terroristbrott

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 9 april 2014 regeringens proposition med förslag till lagstiftning om terroristbrott (RP 18/2014 rd) till lagutskottet för beredning.

Lagmotion

I samband med propositionen har lagutskottet behandlat följande motion:

- LM 15/2011 rd med förslag till lag om ändring av 34 a kap. 4 a § i strafflagen (Ruohonen-Lerner, Pirkko /saf). Motionen remitterades till utskottet den 7 december 2011.

Utlåtanden

I enlighet med riksdagens beslut har förvaltningsutskottet och grundlagsutskottet lämnat utlåtande (FvUU 16/2014 rd, GrUU 26/2014 rd) om ärendet. Utlåtandena återges efter betänkandet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Jussi Matikkala, justitieministeriet
- ambassadråd Satu Suikkari-Kleven, utrikesministeriet
- polisöverinspektör Keijo Suuripää, inrikesministeriet
- statsåklagare Juha-Mikko Hämäläinen, Riksåklagarämbetet
- tingsåklagare (tjl), juris doktor Mikael Lohse, åklagarämbetet i Östra Nyland
- polisinspektör Timo Kilpeläinen, Polisstyrelsen
- överinspektör Harri Sarvanto, skyddspolisen
- kriminalinspektör Markus Terenius, Central-kriminalpolisen
- advokat Kalle Ervasti, Finlands Advokatförbund
- professor Kimmo Nuotio.

Dessutom har skriftligt yttrande lämnats av Helsingfors tingsrätt.

REGERINGENS PROPOSITION OCH LAGMOTION

Regeringens proposition

Regeringen föreslår att kapitlet om terroristbrott i strafflagen samt bestämmelserna om hemliga tvångsmedel i tvångsmedelslagen och bestämmelserna om hemliga metoder för inhämtande av information i polislagen ändras.

Deltagande i utbildning för ett terroristbrott föreslås bli straffbart. Enligt förslaget ska den som i avsikt att begå ett brott som begås i terroristiskt syfte utbildar sig i tillverkning eller användning av sprängämnen, skjutvapen eller andra vapen, eller skadliga eller farliga substanser,

eller i användning av andra särskilda metoder eller tekniker, dömas till böter eller fängelse i högst tre år. Straff för detta brott döms inte särskilt ut, om den som begått brottet samtidigt gör sig skyldig till ett brott som begåtts i terroristiskt syfte eller till förberedelse till ett brott som begås i terroristiskt syfte. I den nya straffbestämmelsen föreslås det att deltagande i utbildning ska kopplas till meddelande av utbildning, som är straffbart enligt straffbestämmelsen om meddelande av utbildning för ett terroristbrott.

Straffbestämmelsen om finansiering av terrorism föreslås bli kompletterad så att inte bara finansiering av ett brott som begås i terroristiskt syfte utan även finansiering av andra terroristbrott i kapitlet bestraffas som finansiering av terrorism. Dessutom föreslås en ny straffbestämmelse om finansiering av en terroristgrupp, enligt vilken den som direkt eller indirekt tillhandahåller eller samlar in tillgångar till en terroristgrupp med vetskap om gruppens karaktär som terroristgrupp gör sig skyldig till brott.

Straffskalan är enligt förslaget böter eller fängelse i högst tre år. Försök ska vara straffbart. Bestämmelsen innehåller en subsidiaritetsklausul.

På grund av de nämnda ändringarna ska de nödvändiga kompletteringarna göras i bestämmelserna om hemliga tvångsmedel i tvångsmedelslagen och bestämmelserna om hemliga metoder för inhämtande av information i polislagen.

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

Lagmotion

I lagmotion LM 15/2011 rd föreslås det att ett nytt 2 mom. fogas till 34 a kap. 4 a § i strafflagen. Enligt förslaget ska deltagande i utbildning för terroristbrott kriminaliseras. Det föreslås dessutom att rubriken för 34 a kap. 4 a § ändras så att den gäller vare sig man utbildar någon eller själv tar del av utbildning för terroristbrott.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Sammantaget anser utskottet propositionen vara behövlig och angelägen. Utskottet tillstyrker lagförslaget, men med följande kommentarer och ändringsförslag.

Utskottet noterar att de nu föreslagna ändringarna inte — i motsats till kriminalisering av terrorism i övrigt — grundar sig på internationella förpliktelser som är bindande för Finland, utan på nationell prövning. Det är enligt utskottet viktigt att strafflagstiftningen utvecklas med iakttagande av etablerade kriminaliseringsprinciper på ett sätt som ger möjlighet att med stöd av den ingripa i sådana former av terrorism som man inte nödvändigtvis känner till när underhandlingar om internationella förpliktelser förs. Det är samtidigt väsentligt att de nu föreslagna ändringarna och hur kriminaliseringen av terrorism över huvud taget fungerar noggrant följs upp också i fortsättningen. Den informationstekniska utvecklingen kan göra det möjligt för terrorismen

att anta nya former, vilket understryker behovet av uppföljning. Utskottet vill samtidigt fästa uppmärksamhet vid att kriminalisering av terroristbrott redan nu omfattar ovanligt många gärningar som förbereder för eller främjar den huvudsakliga gärningen. Många av dessa straffbestämmelser innehåller en tämligen sträng straffskala. I detta slag av reglering framhävs betydelsen av legalitets- och proportionalitetsprinciperna. I fråga om lagstiftningsåtgärder och andra åtgärder som gäller terrorism måste det säkerställas att de grundläggande och mänskliga rättigheterna och rättssäkerheten tillgodoses.

Deltagande i utbildning för ett terroristbrott (34 a kap. 4 b § i strafflagen)

Det föreslås i regeringens proposition att det ska bli straffbart att delta i utbildning för ett terroristbrott. Enligt förslaget ska den som i avsikt att begå ett brott i terroristiskt syfte utbildar sig på

det sätt som avses i 4 a § i tillverkning eller användning av sprängämnen, skjutvapen eller andra vapen, eller skadliga eller farliga substanser, eller i användning av andra särskilda metoder eller tekniker, kunna dömas till böter eller fängelse i högst tre år.

Att delta i utbildning är ett brott av förberedande karaktär. Avsikten med utbildningen är att skaffa sig beredskap att senare fullfölja ett terroristbrott. Det kan antas att bevisningen blir svår när det gäller bedömningen av detta slag av gärningar. Det här gäller i synnerhet uppsåtsrekvisitet i brottsbeskrivningen, alltså den deltagandes avsikt att begå ett terroristbrott. Enligt utskottet är det i allmänhet typiskt för förberedelse till brott och brott av förberedande karaktär att man med hjälp av avsiktsrekvisitet anger vilket brott som förbereds. Också i övrigt förekommer avsiktsrekvisit ofta i strafflagstiftningen, och när det t.ex. ska bevisas att kravet på allmänt uppsåt är uppfyllt är det fråga om antingen syfte eller kunskaper hos gärningsmannen, eventuellt båda. För att det ska vara fråga om avsikt att begå en straffbar gärning krävs det ett beslut att begå brottet och någon form av brottspecificering. Innehållet i uppsåtsrekvisitet för den föreslagna bestämmelsen beskrivs på sidan 27 i regeringens proposition och de riktlinjer som anges är enligt utskottet välgrundade. Den föreslagna regleringen är densamma som i fråga om förberedelse till brott som begås i terroristiskt syfte i 34 a kap. 2 § i strafflagen.

Vissa av de sakkunniga som utskottet har hört har kritiserat propositionen för att den motivering som anger vad den straffbara utbildningen omfattar utesluter t.ex. distansundervisning via internet. Motiveringen har också tolkats så, att straffbarheten skulle vara bunden till att utbildaren och den som utbildas samtidigt är fysiskt närvarande under utbildningen.

Utskottet vill i detta sammanhang påpeka att en straffbar utbildning enligt motiveringen i propositionen (s. 27) kan ske såväl fysiskt på ett terroristläger som med hjälp av teknisk utrustning. I båda fallen kan det vara fråga om det slag av utbildning som avses i 4 a § i kapitlet, men det kräver emellertid att den person som utbildas ska få

handledning av utbildaren. Det krävs inte heller i bestämmelsen att någon ska kunna dömas till straff för att ha meddelat undervisningen. Självstudier är trots det inte en straffbar gärning enligt bestämmelsen. Att utvidga bestämmelsen till att gälla också självstudier skulle leda till stora gränsdragningsproblem med avseende på rätten att ta emot information. Deltagande i utbildning är en avvikande typ av brott och de viktigaste förutsättningarna för att denna brottstyp ska kunna godkännas är att de avgränsningar grundade på kriminaliseringsprinciper som behandlas i propositionen (s. 11-14) motsvarar gängse praxis i fråga om straffbestämmelser.

Grundlagsutskottet ansåg i sitt utlåtande (GrUU 26/2014 rd) att "i användning av andra särskilda metoder eller tekniker" är ett problematiskt rekvisit för gärningsformen med avseende på exakthetskravet enligt den straffrättsliga legalitetsprincipen. Enligt motiveringen i propositionen är det fråga om att inhämta sådana särskilda kunskaper eller färdigheter som på motsvarande sätt som t.ex. tillverkning eller användning av sprängämnen är ägnade att främja ett terroristbrott som orsakar sådan allvarlig fara eller stor skada som avses i 34 a kap 1 § i strafflagen. I motiveringen (s. 27) konstateras dessutom att ideologisk eller politisk utbildning inte ingår i brottsbeskrivningen. Enligt grundlagsutskottet är det skäl att precisera bestämmelsen så att det syfte som framgår av motiveringen också framgår av själv bestämmelsen. Lagutskottet är av samma åsikt. Det ska framgå att kravet på utbildning i användning av andra särskilda metoder eller tekniker till sin betydelse kan jämföras med övriga rekvisit för gärningsformen i den föreslagna straffbestämmelsen. Utskottet föreslår att formuleringen "till sin betydelse jämförbara" ska fogas till bestämmelsen.

Finansiering av terroristgrupp (34 a kap. 5 a §)

Det föreslås i regeringens proposition att en ny straffbestämmelse om finansiering av terroristgrupp ska tas in i strafflagen. Den som direkt eller indirekt tillhandahåller eller samlar in till-

gångar till en terroristgrupp som avses i 34 a kap. 6 § 2 mom. i strafflagen med vetskap om gruppens karaktär som terroristgrupp gör sig enligt förslaget skyldig till detta brott. Det är alltså inte fråga om finansiering av ett enskilt terroristbrott, utan av en terroristgrupp som sådan (s.k. allmän finansiering). Straffbarhet kräver uttrycklig vetskap om att mottagaren är en terroristgrupp.

Att finansiering av terroristgrupper kriminaliseras motiveras bl.a. med att finansiären efter donationen inte kan kontrollera vad gruppen använder tillgångarna till. Med "tillgångar" avses i bestämmelsen i regel all slags egendom som har ett ekonomiskt värde (RP s. 29, 31-32). Det här kan i praktiken innebära att det blir straffbart att göra tillgångar tillgängliga också för acceptabla ändamål eller att överlåta sådana tillgångar (t.ex. sjukvårdsartiklar eller skolmaterial) som inte kan användas för att begå brott. Den föreslagna straffbestämmelsen innehåller inte heller någon uttrycklig begränsning av tillgångarnas värde.

Grundlagsutskottet konstaterar i sitt utlåtande att avsikten inte är att kriminalisera humanitärt bistånd till hjälpbehövande. Lagutskottet är av samma uppfattning. Det är enligt grundlagsutskottet viktigt att lagutskottet bedömer om en så omfattande kriminalisering behövs med beaktande av att finansieringen av terrorism är en straffbar handling enligt lag och att också brottsbeskrivningen för andra terroristbrott har ett tämligen omfattande tillämpningsområde. Det är i synnerhet skäl att överväga om det är möjligt att utesluta straffbarheten för exempelvis humanitärt bistånd genom att ändra bestämmelsens ordalydelse.

Lagutskottet påpekar att det av propositionens genomgång av gärningens rättsstridighet (s. 32) framgår att utelämnandet av ett rättsstridighetsrekvisit i bestämmelsen inte behöver utesluta att kravet på rättsstridighet i ett enskilt fall, t.ex. enligt internationell humanitär rätt, inte uppfylls. Internationell humanitär rätt lyfts också fram som ett exempel på situationer där förfarandet inte är rättsstridigt. Propositionen har alltså inte för avsikt att utesluta möjligheten till humanitärt bistånd i enlighet med internationell

humanitär rätt, eftersom biståndet är ett sätt att tillgodose de grundläggande rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.

Utskottet vill påminna om att humanitärt bistånd också kan förmedlas genom erkända biståndsorganisationer eller via andra kanaler. Att biståndet ges på annat sätt än via en biståndsorganisation innebär enligt utskottet inte i sig att förutsättningarna för brott är uppfyllda. Enligt premisserna för den föreslagna bestämmelsen ska finansieringen av terroristgruppen öka dess potential att begå brott. Det viktigaste vid den bedömningen är arten av tillgångar och deras omfattning. Tillgångarna är eventuellt av en sådan art och omfattning att de inte kan anses öka terroristgruppens potential att begå brott. Bedömningen av finansieringens betydelse får inte vara grundad på vittgående hypotetiska slutledningar. Det förutsätts i bestämmelsen att tillgångarna uttryckligen ställs till terroristgruppens förfogande eller samlas in för dess behov och inte för något annat ändamål. Vare sig donationen eller insamlingen sker direkt eller indirekt ska donatorn och den som samlar in medlen ha för avsikt att ställa dem till terroristgruppens disposition. Det räcker alltså inte att tillgångarna ges eller insamlas till en instans som på ett eller annat sätt har nära anknytning till en terroristgrupp eller till exempelvis ett sjukhus som bedriver verksamhet i ett område som i något hänseende kontrolleras av en terroristgrupp.

Också det förhöjda kravet på uppsåt har som syfte att avgränsa tillämpningsområdet för bestämmelsen till klandervärda fall. Personen måste vara medveten om att mottagaren av donationen är just en terroristgrupp. Bestämmelsen måste också tolkas på ett sätt som beaktar de grundläggande rättigheterna och de mänskliga rättigheterna och tämligen återhållsamt med beaktande av dess exceptionella natur och hur känslig frågan är i konstitutionellt hänseende. För detta talar också innebörden av terroristbrott och misstanke om terroristbrott i lagen om frysning av tillgångar i syfte att bekämpa terrorism (352/2013).

Grundlagsutskottet konstaterar i sitt utlåtande att det utifrån legalitetsprincipen är väsent-

ligt att en gärning är straffbar endast om den är uppsåtlig. Kravet på uppsåt understryks dessutom genom att straffbarhet förutsätter att gärningsmannen är medveten om att mottagaren av finansieringen till sin karaktär är en terroristgrupp enligt strafflagens definition. Grundlagsutskottet anser att kravet på uppsåt är av tämligen stor betydelse för bestämmelsens godtagbarhet. Med beaktande av detta, motiveringen i propositionen (s. 32) och brottsbeskrivningens omfattning anser lagutskottet att uppsåtsrekvisitet är en ovillkorlig förutsättning för straffansvaret. Vid tolkningen av rekvisitet ska man följa samma principer som i fråga om tolkningen av motsvarande brott med förhöjda krav på uppsåt i allmänhet. Det är därmed inte heller fråga om en snäv tolkning av de förhöjda kraven.

Utskottets ändringsförslag

34 a kap.

Om terroristbrott

4 b §

Deltagande i utbildning för ett terroristbrott

Den som i avsikt att begå ett brott som avses i 1 § 1 mom. 2—7 punkten eller 2 mom. utbildar sig på det sätt som avses i 4 a § i tillverkning el-

Lagmotionen

Utskottet föreslår att strafflagen ändras enligt propositionen och därmed att lagmotionen förkastas.

Utskottets förslag till beslut

Riksdagen

godkänner lagförslag 2 och 3 utan ändringar,

godkänner lagförslag 1 enligt propositionen men 34 a kap. 4 b § med ändringar (Utskottets ändringsförslag) och

förkastar lagmotion LM 15/2011 rd.

ler 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 eller 2 §, för deltagande i utbildning för ett terroristbrott dömas till böter eller fängelse i högst tre år.

Helsingfors den 24 oktober 2014

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Anne Holmlund /saml
vordf. Stefan Wallin /sv
medl. James Hirvisaari /f11
Mikael Jungner /sd
Arja Juvonen /saf
Aino-Kaisa Pekonen /väns

Jaana Pelkonen /saml
Kristiina Salonen /sd
Jani Toivola /gröna
Ari Torniainen /cent
Kaj Turunen /saf
Peter Östman /kd.

Sekreterare var

utskottsråd Matti Marttunen.