

Lagutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till ändring av bestämmelserna om finansiering av terrorism

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till ändring av bestämmelserna om finansiering av terrorism (RP 135/2020 rd): Ärendet har remitterats till lagutskottet för betänkande och till grundlagsutskottet för utlåtande.

Utlåtande

Följande utlåtande har lämnats i ärendet:

- grundlagsutskottet GrUU 1/2021 rd

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Janne Kanerva, justitieministeriet
- polisöverinspektör Sami Ryhänen, inrikesministeriet
- tingsdomare Maritta Pakarinen, Helsingfors tingsrätt
- statsåklagare Tom Laitinen, Åklagarmyndigheten
- kriminalinspektör Jaakko Christensen, centralkriminalpolisen
- överinspektör Heli Heikkola, skyddspolisen
- juridisk expert Kaisa Korhonen, Amnesty International Finländska sektionen rf
- professor Kimmo Nuotio.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- Riksdagens justitieombudsmans kansli
- Finlands Advokatförbund.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår ändringar i strafflagen, tvångsmedelslagen, polislagen, lagen om förhindrande av penningtvätt och av finansiering av terrorism, lagen om användning av flygpassageraruppgifter för bekämpning av terroristbrott och grov brottslighet, straffregisterlagen, lagen om offentlighet och sekretess i fråga om beskattningsuppgifter, lagen om offentlig upphandling och kon-

Betänkande LaUB 2/2021 rd

cession och i lagen om upphandling och koncession inom sektorerna vatten, energi, transporter och posttjänster.

Enligt förslaget kompletteras straffbestämmelserna om finansiering av terrorism så att finansiering av en terrorist kriminaliseras som ett nytt brott. Vidare föreslås det bli straffbart att finansiera personer som gör sig skyldiga till brott som begåtts i terroristiskt syfte eller som i egenskap av medverkande deltar när sådana brott begås. Det föreskrivna straffet föreslås vara fängelse i minst fyra månader och högst sex år. Försök till finansiering av en terrorist ska vara straffbart.

Straffbestämmelserna om finansiering av terroristgrupp föreslås bli ändrade så att skrivsättet för rekviset motsvarar skrivsättet i straffbestämmelserna om finansiering av terrorism, det vill säga den som tillhandahåller eller samlar in tillgångar ska ha en viss avsikt eller vetskap. Straffskalan för finansiering av terroristgrupp föreslås bli ändrad så att straffet även för det brottet är fängelse i minst fyra månader och högst sex år. Enligt den gällande lagen kan straffet för finansiering av terroristgrupp vara böter eller fängelse i högst tre år. Dessutom stryks subsidiariteten för straffbarheten för finansiering av terroristgrupp i förhållande till bestämmelserna om regleringsbrott, som tillämpas när tillgångar i strid med ett förbud överläts till en person vars tillgångar har frysts av orsaker som hänför sig till terrorism.

Brottsbeteckningen "finansiering av terrorism" ändras till "finansiering av ett terroristbrott". I bestämmelserna om brottet föreslås dessutom preciseringar för att förtydliga att finansieringsgåringen ska avse ett visst namngivet brott. Vidare ändras ordningsföljden för bestämmelserna om brottet av konsekvensskäl.

Ändringar med anledning av ändringarna i straffbestämmelserna om terroristbrott görs i bestämmelserna om hemliga tvångsmedel och hemliga metoder för inhämtande av information som används vid utredning, avslöjande och förhindrande av brott. Vad beträffar de enskilda medlen och metoderna ändras bestämmelserna om teleavlyssning, teleövervakning, förtäckt inhämtande av information, teknisk avlyssning och bostadsavlyssning. Dessutom föreslås främst tekniska ändringar i vissa andra bestämmelser om brott som avser finansiering av terrorism.

Bakgrunden till ändringarna är vissa internationella organs bedömningar av Finlands straffbestämmelser om finansiering av terrorism och resolutionerna om brott som avser finansiering av terrorism från Förenta nationernas säkerhetsråd. Ändringarna bidrar också till att straffbestämmelserna blir heltäckande i förhållande till syftet med regleringen, det vill säga bekämpning av brottslighet som mycket allvarligt äventyrar människors liv, hälsa och säkerhet samt att bestämmelserna ska vara noggrant avgränsade i enlighet med den straffrättsliga legalitetsprincipen och att straffskalorna ska motsvara brottens straffvärde. I och med lagändringarna kommer straffbestämmelserna om brott som avser finansiering av terrorism att bilda en mer konsekvent och tydligare helhet.

Lagarna avses träda i kraft så snart som möjligt.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

Regeringen föreslår vissa ändringar och kompletteringar i straffbestämmelserna om finansiering av terrorism. Också bestämmelserna om hemliga tvångsmedel i 10 kap. i tvångsmedelslagen och bestämmelserna om hemliga metoder för inhämtande av information i 5 kap. i polislagen föreslås bli ändrade i enlighet med vad ändringarna av straffbestämmelserna om terroristbrott förutsätter. Syftet med propositionen är att ändra den finska lagstiftningen så att den stämmer överens med FATF:s rekommendation om brott som avser finansiering av terrorism och med resolutionerna från FN:s säkerhetsråd om genomförandet av rekommendationen. Enligt motiveringen till propositionen (t.ex. s. 18—19) beror de föreslagna ändringarna inte enbart på rekommendationen.

Sammantaget anser lagutskottet att propositionen behövs och fyller sitt syfte. Utskottet tillstyrker lagförslagen, men med följande kommentarer.

Ändringarna av straffbestämmelserna

Det viktigaste förslaget i propositionen är det nya brottet som gäller finansiering av en terrorist. Bestämmelser om det nya terroristbrottet ska ingå i 34 a kap. i den ändrade 5 a § i strafflagen (39/1889) (lagförslag 1). 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 en person som begår brott som avses i 1 eller 1 a § i strafflagen eller som medverkande enligt 5 kap. 3—6 § i den lagen deltar i begåendet av sådana brott dömas till fängelse i minst fyra månader och högst sex år för finansiering av en terrorist. Lagutskottet noterar att det redan i beredningen, på det sätt som det framgår av propositionen (RP, s. 22—26), gjordes en mycket grundlig bedömning av de omständigheter som inverkar på rekvisitet. Också i motiveringen till paragrafen preciseras tillämpningsområdet (RP, s. 43—47).

Enligt grundlagsutskottet (GrUU 1/2021 rd, s. 2) är terrorism en typ av 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 den. I likhet med grundlagsutskottet (se GrUU 1/2021 rd, s. 2) instämmer lagutskottet i den uppfattning som nämns i propositionen (s. 52) att en enskild persons aktiviteter med sikte på att begå brott som begåtts i terroristiskt syfte kan vara lika farliga och skadliga som verksamheten i en grupp. Lagutskottet anser att det bland annat av denna anledning är motiverat att genom att kriminalisera finansiering av en terrorist medverka till att straffbestämmelserna om finansiering av terrorism i sin helhet är tillräckligt omfattande.

Med hänvisning till propositionen och inkommen utredning anser lagutskottet att den föreslagna straffbestämmelsen om finansiering av terrorism i 34 a kap. 5 a § i strafflagen är motiverad och tillräckligt exakt också med hänsyn till legalitetsprincipen. Utskottet tillstyrker bestämmelsen med vissa påpekanden som närmare anges i detaljmotiveringen, i synnerhet hänvisningarna till gärningens rättsstridighet. Också grundlagsutskottet anser (GrUU 1/2021 rd, s. 4) att straffbart beteende enligt 5 a § beskrivs tillräckligt exakt i bestämmelsen, på det sätt som den straffrättsliga

Betänkande LaUB 2/2021 rd

legalitetsprincipen i 8 § i grundlagen kräver. Det gäller dels gärningsmannen, dels den straffbara gärningen och föremålet för den.

Straffet för finansiering av en terrorist (34 a kap. 5 a § i lagförslag 1) föreslås vara fängelse i minst fyra månader och högst sex år. Straffskalan ändras så att den också gäller finansiering av terroristgrupp (34 a kap. 5 b § i lagförslag 1). Enligt den nuvarande skalan är straffet böter eller fängelse i högst tre år.

Sammantaget anser lagutskottet att de föreslagna straffskalorna är motiverade och proportionerliga. Det är också motiverat att straffskalan för finansiering av en terrorist (5 a §) och av terroristgrupp (5 b §) konsekvent motsvarar varandra. Också grundlagsutskottet anser (GrUU 1/2021 rd, s. 4) ansett att finansieringen av en terrorist eller en terroristgrupp kan vara av en väsentlig betydelse för själva terroristbrottet. Genom att ingripa i finansieringen av verksamheten kan man således förhindra att terroristbrott begås. Med beaktande av att strafflagens bestämmelser om finansiering av en terrorist (SL 34 a kap. 5 a §) och finansiering av terroristgrupp (SL 34 a kap. 5 b §) förutsätter uppsåt och medvetenhet om att finansieringen går till en terrorist eller terroristgrupp, kan de föreslagna straffskalorna enligt grundlagsutskottet anses stå i rätt proportion till klanderwürdenheten av de gärningar som kriminaliseras.

I likhet med andra brott som gäller finansiering av terrorism är försök till finansiering av en terrorist straffbart enligt propositionen. Utskottet har inga invändningar på den punkten.

I propositionen föreslås det också i övrigt att bestämmelserna om finansiering av terrorism i 34 a kap. i strafflagen ändras för att de ska bilda en tydligare och mer konsekvent reglering. Utöver ändringen av straffskalan ändras straffbestämmelserna om finansiering av terroristgrupp (34 a kap. 5 b § i lagförslag 1) så att rekvisitet skrivs på ett sätt som motsvarar det skrivsätt som normalt används vid brott som avser finansiering av terrorism. Dessutom stryks subsidiariteten för straffbarheten för finansiering av terroristgrupp i förhållande till bestämmelserna om regleringsbrott, som tillämpas när tillgångar överläts till en person vars tillgångar har frysts av orsaker som hänför sig till terrorism.

Straffbestämmelserna om finansiering av terrorism i 34 a kap. 5 § i strafflagen (lagförslag 1) ändras så att det tydligare framgår att det är fråga om finansiering av terroristbrott. Dessutom anpassas brottsbenämningen därefter. Syftet med ändringarna av rekvisitet för finansiering av terroristgrupp och finansiering av terroristbrott är inte att ändra bestämmelsernas tillämpningsområde, utan det är fråga om en precisering av bestämmelserna. Efter ändringarna är bestämmelserna om finansiering av terrorism uppdelade i finansiering av terroristbrott, en terrorist och terroristgrupp.

Lagutskottet anser att de övriga ändringar som föreslås ovan i 34 a kap. i strafflagen är lämpliga och välkomna. Det är ett befogat mål att bestämmelserna om brott som gäller finansiering av terrorism bildar ett mer konsekvent regelverk.

Brottsmisstänkts rättssäkerhet

Utredning av finansiering av terrorism enligt den föreslagna 34 a kap. 5 a § i strafflagen (lagförslag 1) kan precis som andra terroristbrott vara förknippad med vissa svårigheter. Detta gäller så-

Betänkande LaUB 2/2021 rd

väl den tillhandahållande eller insamlande personens avsikt eller vetskap som frågan om huruvida den person som finansieras kan betraktas som en i bestämmelsen avsedd person som finansieras. Delvis i anslutning till detta betonar lagutskottet betydelsen av att sörja för den misstänktes rättssäkerhet.

Lagutskottet understryker vikten av att på det sätt som avses i propositionen (RP, s. 46) se till att ingen alltför lättvindigt tillskrivs status som misstänkt eller åtalad. Tröskeln för terroristbrott är självfallet densamma som för andra brott. Enligt 3 kap. 3 § 2 mom. i förundersökningslagen (805/2011) ska förundersökningsmyndigheten vid behov utreda om det finns förutsättningar att inleda förundersökning så att ingen grundlöst betraktas som misstänkt för brott. Detta gäller i synnerhet utredning om huruvida tröskeln för förundersökning har överskridits, det vill säga om det i enlighet med 1 mom. i paragrafen finns skäl att misstänka att ett brott har begåtts. När ärendet har framskridit till förundersökning styrs förundersökningsmyndigheterna av förundersökningsprinciperna enligt 4 kap. i förundersökningslagen. Av dem säger objektivitetsprincipen att det vid förundersökning gäller att utreda och beakta dels de omständigheter och bevis som talar mot den som är misstänkt för brott, dels de omständigheter och bevis som talar för personen (1 §). Enligt bestämmelserna i samma kapitel ska den misstänkte vid förundersökningen bemötas som oskyldig (2 §) och har den misstänkte rätt att låta bli att medverka till utredningen av brottet (3 §).

Utskottet understryker vidare som det framgår av propositionen (RP, s. 46) att en korrekt utredning av brottsmisstanken och en rättvis rättegång också främjas av att åklagaren redan i utredningen av ett terroristbrott deltar aktivt i styrningen av utredningen inom ramen för det förundersökningssamarbete som avses i 5 kap. i förundersökningslagen och att riksåklagaren med stöd av 34 a kap. 7 § i strafflagen beslutar om åtal ska väckas för terroristbrott eller inte.

Behovet av en samlad utvärdering av regelverket om terroristbrott

På det sätt som framgår av propositionen (RP, s. 21) har straffbestämmelserna om terroristbrott ökat sedan 2002, i synnerhet på grund av internationella förpliktelser. Bestämmelsernas förhållande till varandra eller regleringen i övrigt har över huvud taget inte utvärderats på ett övergripande sätt.

Redan vid behandlingen av den tidigare lagstiftningen om terroristbrott konstaterade lagutskottet (LaUB 4/2018 rd, s. 10) att strafflagens 34 a kap. om terroristbrott i sin nuvarande form allmänt taget är ganska svårtolkat. Utskottet ansåg det befogat att regleringen om terroristbrott i framtiden ses över helt och hållet som ett separat lagstiftningsprojekt.

Lagutskottet konstaterar att den delreform som ingår i den aktuella propositionen i sig har beretts omsorgsfullt. Samtidigt understryker utskottet att det fortfarande finns ett behov av en övergripande översyn av 34 a kap. i strafflagen, vilket också nämns i propositionen. Också grundlagsutskottet påpekar detta i sitt utlåtande (GrUU 1/2021 rd, s. 5). Med anledning av det som konstateras ovan anser lagutskottet att en övergripande översyn är nödvändig för att förtydliga regelverket om terroristbrott.

DETALJMOTIVERING

1 Lag om ändring av 1 och 34 a kap. i strafflagen

34 a kap. Om terroristbrott

5§. Finansiering av ett terroristbrott. Paragrafen innehåller en straffbestämmelse som avser finansiering av terroristbrott. Enligt 1 mom. 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, 5 c eller 5 d § ska för finansiering av ett terroristbrott dömas till fängelse i minst fyra månader och högst åtta år.

För tydlighetens skull konstaterar utskottet att det inte innebär någon utvidgning av det nuvarande tillämpningsområdet för 34 a kap. 5 § i strafflagen, om 5 § om finansiering av terroristbrott på det sätt som sägs ovan också tillämpas på 5 c § om resor för terroristbrott och 5 d § om främjande av resor för terroristbrott. Redan nu bestraffas finansiering av resor för att begå ett terroristbrott och finansiering av främjande av resor för att begå ett terroristbrott på samma sätt som finansiering av terrorism (enligt propositionen finansiering av terroristbrott). Med propositionen ändras bara hänvisningarna till paragrafer om de här brotten i 34 a kap. 5 § i strafflagen, eftersom bestämmelserna om resebrott och brott för att främja resebrott enligt propositionen överförs till 34 a kap. 5 c och 5 d §, eftersom finansiering av en terrorist kriminaliseras.

5 a §. Finansiering av en terrorist. Den föreslagna paragrafen innehåller en ny straffbestämmelse om finansiering av en terrorist. Det är fråga om ett nytt terroristbrott.

Enligt 1 mom. 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 en person som begår brott som avses i 1 eller 1 a § eller som medverkande enligt 5 kap. 3—6 § deltar i begåendet av sådana brott dömas för finansiering av en terrorist till fängelse i minst fyra månader och högst sex år. Som utskottet säger ovan i sina överväganden är den föreslagna bestämmelsen motiverad och lämplig.

I behandlingen av propositionen har utskottet bedömt den föreslagna bestämmelsen med avseende på om det är nödvändigt att i bestämmelsen explicit säga ut att gärningen ska vara rättsstridig som en förutsättning för straffbarhet.

Straffbestämmelsen om finansiering av en terrorist föreslås, enligt uppgifter till utskottet, inte innehålla något krav på att finansieringsgärningen ska vara rättsstridig, eftersom utgångspunkten är att gärningar som ingår i tillämpningsområdet är rättsstridiga, inte minst på grund av att det för finansiären ställs högre krav på uppsåtlighet. Med stöd av den måste finansiären uppsåtligen handla så att det blir möjligt att begå eller medverka i de brott som avses i 34 a kap. 1 eller 1 a § i strafflagen genom att se till att en person som är känd som terrorist får ökade tillgångar. Det här kravet på uppsåt begränsar de straffbara gärningarna i förhållande till bland annat rätten till försörjning enligt 18 § 1 mom. i grundlagen och till försörjning, omsorg och grundläggande försörjning enligt 19 § i grundlagen. Lagutskottet noterar att frågor om gärningens rättsstridighet och

Betänkande LaUB 2/2021 rd

omständigheter som måste beaktas i det sammanhanget behandlas i motiveringen till propositionen (RP, s. 25 och 46).

Något krav på rättsstridighet ställs inte heller i straffbestämmelsen om finansiering av terroristgrupp, även om en terroristgrupp i princip kan bedriva verksamhet som berättigar till penningprestationer för att dölja terroristisk brottslig verksamhet eller i övrigt vid sidan av sådan verksamhet. I motiveringen till paragrafen om finansiering av terroristgrupp (RP 18/2014 rd, s. 32) lyfts det fram att finansiering av en terroristgrupp i regel kan anses rättsstridigt. Mot den bakgrunden anser lagutskottet att också konsekvensskäl talar för en liknande lösning i straffbestämmelsen om finansiering av en terrorist.

Följaktligen anser lagutskottet lösningen i propositionen vara motiverad, det vill säga att det i 5 a § inte explicit nämnas att gärningen ska vara rättsstridig.

Grundlagsutskottet (GrUU 1/2021 rd, s. 4) understryker betydelsen av kravet på att gärningen ska vara rättsstridig i eventuella gränsdragningsfrågor som gäller lagbaserade prestationer (t.ex. underhållsbidrag) och i synnerhet betydelsen av en tolkning som gynnar de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. En sådan situation kan enligt grundlagsutskottet vara bland annat finansiering av kostnaderna för rättegångsbiträdet till en person som misstänks för terroristbrott. Lagutskottet instämmer i grundlagsutskottets uppfattning.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Lagutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner lagförslag 1—9 i proposition RP 135/2020 rd utan ändringar.

Helsingfors 4.3.2021

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Leena Meri saf
vice ordförande Sandra Bergqvist sv
medlem Pihla Keto-Huovinen saml
medlem Marko Kilpi saml
medlem Antti Kurvinen cent
medlem Antero Laukkanen kd
medlem Mari Rantanen saf
medlem Ruut Sjöblom saml
medlem Mirka Soinikoski gröna
medlem Paula Werning sd
medlem Johannes Yrttiaho vänst
ersättare Riikka Slunga-Poutsalo saf
ersättare Hussein al-Tae sd.

Betänkande LaUB 2/2021 rd

Sekreterare var

utskottsråd Mikko Monto.