

Lagutskottet

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

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av strafflagen, 10 kap. i tvångsmedelslagen och 5 kap. i polislagen (RP 30/2018 rd): Ärendet har remitterats till lagutskottet för betänkande och till grundlagsutskottet för utlåtande.

Utlåtande

Utlåtande har lämnats av

- grundlagsutskottet GrUU 20/2018 rd

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Janne Kanerva, justitieministeriet
- polisöverinspektör Sami Ryhänen, inrikesministeriet
- referendarieråd Jarmo Hirvonen, Riksdagens justitieombudsmans kansli
- tingsdomare Maritta Pakarinen, Helsingfors tingsrätt
- statsåklagare Tom Laitinen, Riksåklagarämbetet
- kriminalöverkommissarie Mika Ihaksinen, centralkriminalpolisen
- överinspektör Antti Wahlroos, skyddspolisen
- advokat Jussi Sarvikivi, Finlands Advokatförbund
- juridisk rådgivare Jani Leino, Finlands Röda Kors
- professor Kimmo Nuotio.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- utrikesministeriet
- kommunikationsministeriet
- social- och hälsovårdsministeriet
- Polisstyrelsen
- Amnesty International Finländska sektionen rf
- Brottsofferjouren.

Betänkande LaUB 4/2018 rd

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår de lagstiftningsändringar som Europaparlamentets och rådets direktiv om bekämpande av terrorism kräver. Direktivet ersätter rambeslutet om terroristbrott från 2002 samt ändringarna i det från 2008.

Enligt förslaget ska det föreskrivas att vissa rån-, utpressnings- och förfalskningsbrott med anknytning till terroristbrott är internationella brott. Även juridiska personers straffansvar i fråga om dessa brott utvidgas. Det föreslås att straffbestämmelserna om brott mot förbudet mot kemiska vapen, brott mot förbudet mot biologiska vapen och kärnladdningsbrott kompletteras med nya gärningssätt.

Förslaget innebär att bestämmelserna om terroristbrott i strafflagen kompletteras och ändras på flera sätt. För det första ska bestämmelserna om brott som begåtts i terroristiskt syfte ändras så att gärningen ska vara ägnad att allvarligt skada ett land eller en internationell organisation. För närvarande används ordet stat i stället för land. Bestämmelserna om brott som begåtts i terroristiskt syfte ska även ändras så att vissa gärningssätt vid grov dataskadegörelse, grovt störande av post- och teletrafik och grov systemstörning ska kunna betraktas som brott som begåtts i terroristiskt syfte. Då dessa brott har begåtts i terroristiskt syfte är straffet fängelse i minst fyra månader och högst sju år. Dessutom kriminaliseras brott avseende radiologiska vapen som begåtts i terroristiskt syfte, för vilket utdöms ett fängelsestraff på minst fyra månader och högst åtta år.

Det föreslås att straffbestämmelsen om förberedelse till brott som begås i terroristiskt syfte, ledande av terroristgrupp, främjande av en terroristgrupps verksamhet, meddelande av utbildning för ett terroristbrott, deltagande i utbildning för ett terroristbrott, rekrytering för ett terroristbrott, finansiering av terrorism och resa i syfte att begå ett terroristbrott samt definitionen av terroristgrupp och bestämmelserna om juridiska personers straffansvar ändras på så sätt att också de ändringar som hänför sig till allvarliga nätbrott och gäller brott som utförs i terroristiskt syfte samt införande av straffbarhet för brott avseende radiologiska vapen som begåtts i terroristiskt syfte beaktas.

Dessutom föreslås det att straffbestämmelsen om deltagande i utbildning för ett terroristbrott ändras också så att även så kallade självstudier börjar omfattas av den. Syftet med utbildningen kan dessutom vara förberedelse till brott som begås i terroristiskt syfte.

Det föreslås vidare att bestämmelserna om resor i syfte att begå ett terroristbrott ändras så att de nuvarande begränsningar av straffbarheten som hänför sig till gärningsmannen eller resmålet avlägsnas. Enligt förslaget begås en sådan gärning av den som reser till en annan stat för att begå ett terroristbrott där. Detta innebär att straffansvaret också ska omfatta personer som återvänder eller annars reser till Finland i syfte att begå terroristbrott.

I den nya straffbestämmelsen föreslås det att också främjande av resa som görs i syfte att begå ett terroristbrott ska bli straffbart. Straffet är böter eller fängelse i högst ett år. Finansiering av sådant främjande föreslås bli straffbart som finansiering av terrorism.

Betänkande LaUB 4/2018 rd

I propositionen föreslås ändringar i tvångsmedelslagens och polislagens bestämmelser om teleavlyssning. Genom ändringarna blir det möjligt att använda nämnda hemliga tvångsmedel eller hemliga metoder för inhämtande av information även vid utredning och förhindrande av de gärningssätt för allvarliga nätbrott som gäller brott som begåtts i terroristiskt syfte samt brott avseende radiologiska vapen som begåtts i terroristiskt syfte. En motsvarande ändring görs i tvångsmedelslagens bestämmelse om bostadsavlyssning vid utredning av brott och polislagens bestämmelse om hemliga metoder för informationshämtning som används för att avslöja brott. Teleövervakning, teleövervakning med samtycke av den som innehåller en teleadress eller teleterminalutrustning och systematisk observation ska enligt förslagen i propositionen kunna användas vid utredning och förhindrande av främjande av resa som görs i syfte att begå ett terroristbrott.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft senast den 8 september 2018, då direktivet senast ska vara genomfört.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

Propositionen gäller åtgärder för att genomföra Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2017/541 om bekämpande av terrorism (nedan direktivet). Direktivet ersätter rambeslutet om terroristbrott från 2002 samt ändringarna i det från 2008. Regeringen föreslår med anledning av direktivet att bestämmelserna om terroristbrott i strafflagen (39/1889) ändras och kompletteras på flera sätt. Samtidigt föreslås det ändringar också i bestämmelserna i 10 kap. i tvångsmedelslagen (806/2011) om hemliga tvångsmedel och i 5 kap. i polislagen (872/2011) om hemliga metoder för inhämtande av information.

I propositionen föreslås bland annat att bestämmelserna i strafflagens 34 a kap. 1 § om brott som begåtts i terroristiskt syfte ändras så att gärningen ska vara ägnad att allvarligt skada ett land eller en internationell organisation. För närvarande används ordet ”stat” i stället för ”land”. Bestämmelserna om brott som begåtts i terroristiskt syfte ska även ändras så att vissa gärningssätt i detta syfte vid grov dataskadegörelse, grovt störande av post- och teletrafik och grov systemstörning betraktas som brott som begåtts i terroristiskt syfte. Dessutom kriminaliseras sådana brott avseende radiologiska vapen som begåtts i terroristiskt syfte (ny 1 a § i 34 a kap. i strafflagen).

Enligt förslaget ska 34 a kap. 4 b § om deltagande i utbildning för ett terroristbrott ändras så att även så kallade självstudier blir straffbara. Det genomförs genom att ur paragrafen stryka ”på det sätt som avses i 4 a §”, som hänvisar till att utbildningen sker under en annan persons ledning. Syftet med utbildningen kan dessutom i fortsättningen vara förberedelse till brott som begås i terroristiskt syfte.

Bestämmelserna om resa i syfte att begå ett terroristbrott i 34 a kap. 5 b § ändras så att de nuvarande begränsningarna i 1 mom. i fråga om gärningsmannen eller resmålet stryks. Enligt förslaget begås en sådan gärning av den som reser till en annan stat för att begå ett terroristbrott där. Detta innebär att straffansvaret också ska omfatta de personer som återvänder eller annars reser till Finland i syfte att begå terroristbrott här.

Betänkande LaUB 4/2018 rd

Enligt den nya 5 c § i 34 a kap. i strafflagen ska också främjande av resa som görs i syfte att begå ett terroristbrott bli straffbart. Straffet är böter eller fängelse i högst ett år. Finansiering av sådant främjande föreslås bli straffbart som finansiering av terrorism (34 a kap. 5 § 2 mom. i strafflagen).

Efter att ha bedömt en erhållen utredning i ärendet anser utskottet att även om de ändringar som föreslås i strafflagen följer av kraven i direktivet, finns det i sig också självständiga grunder för dem. Det rör sig om terroristbrottens allvarliga och skadliga natur och de typiska förberedande åtgärder som hänger ihop med terrorattacker. Flera av ändringarna utvidgar området för vad som anses vara kriminellt beteende, och syftet är att förebygga alla brott som utgör grunden för terroristisk verksamhet och begås i terroristiskt syfte, särskilt terrorattacker.

I propositionen föreslås också ändringar i 10 kap. 3 § i tvångsmedelslagen och i 5 kap. 5 § i polislagen. Ändringarna gäller bestämmelserna om teleavlyssning och innebär att det blir möjligt att använda det hemliga tvångsmedlet eller den hemliga metoden för inhämtande av information för att utreda och förhindra de gärningssätt för allvarliga nätbrott som gäller brott som begåtts i terroristiskt syfte samt sådana brott avseende radiologiska vapen som begåtts i terroristiskt syfte. En motsvarande ändring görs i tvångsmedelslagens bestämmelse om bostadsavlyssning vid utredning av brott (10 kap. 17 §) och polislagens bestämmelse om hemliga metoder för informationsinhämtning som används för att avslöja brott (5 kap. 3 §). Teleövervakning, teleövervakning med samtycke av den som innehar en teleadress eller teleterminalutrustning och systematisk observation ska enligt förslagen i propositionen kunna användas vid utredning och förhindrande av främjande av resa som görs i syfte att begå ett terroristbrott (10 kap. 6, 7 och 12 § i tvångsmedelslagen och 5 kap. 8, 9 och 13 § i polislagen).

Lagutskottet anser att de ovan beskrivna förslagen till ändring i tvångsmedelslagen och polislagen är befogade, och utskottet har ingenting att anmärka mot innehållet i förslagen. Också direktivet förutsätter att medlemsstaterna säkerställer att effektiva undersökningsmetoder finns att tillgå i fråga om de brott som avses i direktivet. Lagutskottet vill ändå betona vikten av att beakta proportionalitetsprincipen när befogenheterna tillämpas i praktiken.

Lagutskottet lämnade under förhandlingarna om direktivet utlåtandena LaUU 19/2016 rd, LaUU 3/2016 rd och LaUU 1/2016 rd. Regleringen av terroristbrott är ytterst känslig med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Lagutskottet har därför i sina utlåtanden i förhandlingsfasen betonat vikten av att beakta de rättigheterna också när direktivet genomförs nationellt. Lagutskottet menar att förslaget och dess motiv i detta avseende är adekvata. Men lagutskottet vill ändå inskräpa vikten av att rättigheterna beaktas också i den praktiska tillämpningen.

Grundlagsutskottet har lämnat utlåtande (GrUU 20/2018 rd) om propositionen. Grundlagsutskottet anser att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men har ändå i sitt utlåtande fäst uppmärksamhet vid bestämmelserna om utbildning för ett terroristbrott och främjande av resa som görs i syfte att begå ett terroristbrott.

Sammantaget sett tillstyrker lagutskottet lagförslagen men med följande kommentarer.

Betänkande LaUB 4/2018 rd

Deltagande i utbildning för ett terroristbrott

Regeringen föreslår att 34 a kap. 4 b § om deltagande i utbildning för ett terroristbrott (lagförslag 1) ändras så att även så kallade självstudier blir straffbara. Det genomförs genom att ur paragrafen stryka ”på det sätt som avses i 4 a §”, som hänvisar till att utbildningen sker under en annan persons ledning. Den som i avsikt att begå ett brott som avses i paragrafen utbildar sig i tillverkning eller användning av sprängämnen, skjutvapen, andra vapen eller skadliga eller farliga substanser eller i användning av andra till sin betydelse jämförbara särskilda metoder eller tekniker kan i och med ändringen bli dömd för deltagande i sådan utbildning som avses i bestämmelsen.

Grundlagsutskottet har i sitt utlåtande om propositionen (GrUU 20/2018 rd, s. 3) konstaterat att den föreslagna kriminaliseringen får ett brett tillämpningsområde, vilket inte är helt oproblematiskt med tanke på den straffrättsliga legalitetsprincipen. De för straffbarhet centrala rekvisiten, det vill säga ”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” och ”i avsikt att begå” ett i bestämmelsen avsett terroristbrott avgränsar dock enligt utlåtandet det straffbara området i så stor utsträckning att förslaget inte strider mot legalitetsprincipen. Med hänvisning till den straffrättsliga legalitetsprincipen i grundlagens 8 § måste dock kriminaliseringen av deltagande i utbildning enligt utlåtandet preciseras exempelvis så att dess tillämpningsområde kopplas till ett villkor om att det ska föreligga risk för terroristbrott eller till deltagande i utbildning som till sitt allvar klart visar på en terroristhandling.

Lagutskottet anser det viktigt att den nu aktuella straffbestämmelsen av orsaker som hänför sig till legalitetsprincipen är så exakt som möjligt och uppfyller kraven för principen. Lagutskottet noterar ändå att en ändring i sak jämfört med den nuvarande kriminaliseringen av utbildning är att utbildningen inte behöver ske under en annan persons ledning.

Enligt utredning till utskottet kan det inte ur kriminaliseringsskyldigheten i artikel 8 i direktivet härledas ett sådant riskelement som grundlagsutskottet har lyft fram i sin synpunkt om precisering av bestämmelsen. Med avseende på att uppfylla skyldigheten enligt direktivet vore det problematiskt att foga ett sådant element till bestämmelsen. Vidare noterar utskottet att om det vore ett krav på straffbara självstudier att det uppstår risk för att det terroristbrott som varit syftet med utbildningsgärningen kommer att begås, uppstår det ett problem i förhållandet mellan ett sådant riskkriterium och försök till brott som begåtts i terroristiskt syfte. Försök till brott handlar det om när det har uppstått en konkret fara för brottsfullbordan (RP 44/2002 rd, s. 138/II).

Lagutskottet anser att i princip kan den föreslagna straffbestämmelsen tänkas bli preciserad genom betoning av utbildningens betydelse på annat sätt än genom hänvisning till risk. En möjlighet är att förutsätta att utbildningen på ett betydande sätt främjar att den gärning begås som är syftet med utbildningen. Enligt utredning till utskottet är också ett sådant kriterium förknippat med problem och konsekvensfrågor. Också i fråga om en sådan formulering blir det ett problem huruvida direktivet ger möjligheter att ta med detta extra villkor. Det är också svårt att med motive-ringar styra när en gärning på ett ”betydande” sätt främjar att en annan gärning begås när gärningen i praktiken antingen främjar eller inte främjar att den andra gärningen begås. Gärningens betydelse kan därför enligt utskottets åsikt snarare ses som en faktor som påverkar påförande av

Betänkande LaUB 4/2018 rd

straff, eller i vissa fall att straff inte påförs, än en faktor som inverkar på straffbarheten. Sådana tilläggsriterier har inte heller fogats till andra gärningar som är straffbara enligt 34 a kap. i strafflagen och som främjar brott som begåtts i terroristiskt syfte.

Självutbildning i syfte att begå terroristbrott genomförs i praktiken som laglig verksamhet eller som en del av laglig verksamhet. Strafflagens 34 a kap. 4 b § innehåller inte heller i dagsläget bestämmelser om sätten att utbilda sig, utan där beskrivs vilka kunskaper och färdigheter den straffbara utbildningen ska gälla. Detta trots att också utbildning som meddelas av en annan person kan genomföras på väldigt många sätt.

Även den gällande 34 a kap. 4 b § i strafflagen kan anses täcka sådan verksamhet där den person som ska anses meddela utbildningen anvisar en annan person, det vill säga den som deltar i utbildningen, att skaffa information på vissa webbplatser. Paragrafens nuvarande ordalydelse omfattar också fall där en person som gör sin militärtjänst skaffar kunskaper eller färdigheter om sprängämnen eller skjutvapen i syfte att med hjälp av dem begå ett terroristbrott, förutsatt att den person som meddelar utbildning i armén och samtidigt gör sig skyldig till brott enligt 34 a kap. 4 a § i strafflagen är medveten om vilka avsikter den som deltar i utbildningen har. Också en terroristisk utbildning som en annan person ger kan genomföras i många olika former där avsikten inte nödvändigtvis på något sätt syns utåt utan kompletterande information om bakgrunden till den aktuella utbildningen och en samlad bedömning av den information som finns att tillgå.

Efter att ha granskat frågan konstaterar lagutskottet att inte heller utbildningssätten låter sig beskrivas uttömmande i straffbestämmelsen. Beskrivningar som till vissa delar lämnas öppna skulle å sin sida vara problematiska med avseende på den noggranna avgränsning som den straffrättsliga legalitetsprincipen i 8 § i grundlagen kräver. Tillämpningsområdet för strafflagens 34 a kap. 4 b § efter de föreslagna ändringarna får enligt utskottets mening en adekvat beskrivning i paragrafmotiveringen (RP, s. 97—98). Där används motiv som användes när paragrafen infördes och som också är tillämpliga på straffbara självstudier. Till det som konstateras hör bland annat att den som deltar i utbildning ska ha beslutat att begå det brott som utbildningen syftar till, och det måste vara fråga om en konkret och tillräckligt specificerad gärning. Utskottet vill särskilt betona att på grundval av skäl 11 i direktivet, som hänför sig till artikel 8, kan man i praktiken inte dra några slutsatser om gärningsmannens uppsåt och avsikt enbart utifrån någon enskild omständighet, exempelvis flera besök på samma webbplats eller nedladdning eller utskrift av material från en webbplats. I stället är det fråga om en samlad bedömning av alla omständigheter som framkommit vid utredningen av den misstänktes deltagande i utbildning och vid den senare straffprocessuella behandlingen av brottet. Lagutskottet vill betona att när bestämmelsen tillämpas ska rätten för var och en att ta emot information beaktas.

Enligt uppgift kan det vara förenat med utmaningar att avslöja och påvisa självstudiefall och syftet med studierna. Lagutskottet betonar också att det straffprocessuella systemet måste fungera så att ingen på alltför lätta grunder blir misstänkt eller åtalad. Det är särskilt befogat, menar utskottet, att också propositionen uttryckligen i fråga om detta brott fäster uppmärksamhet (RP, s. 98) vid de processuella rättigheter som tillkommer misstänkta eller tilltalade i straffrättsliga förfaranden och vid de förundersökningsprinciper i förundersökningslagen (805/2011) som styr förundersökningsmyndigheternas verksamhet, såsom oskyldighetspresumtionen. Också för deltagande i utbildning för ett terroristbrott gäller samma trösklar för att förundersöka, åtala och döma som för

Betänkande LaUB 4/2018 rd

andra brott. Dessutom kräver 3 kap. 3 § 2 mom. i förundersökningslagen att förundersökningsmyndigheten vid behov ska utreda om förutsättningarna uppfylls för inledande av en förundersökning så att ingen grundlöst behandlas som misstänkt för brott. Viktiga med avseende på att påvisa avsikten med utbildning är bland annat de hemliga tvångsmedlen enligt 10 kap. i tvångsmedelslagen. Utskottet vill betona det som sägs i propositionen (RP, s. 98) att när användning av hemliga tvångsmedel och hemliga metoder för inhämtande av information övervägs, måste man beakta de villkor som föreskrivs i lagen för användningen av respektive tvångsmedel och i synnerhet det misstänkta brottets allvar med avseende på proportionalitetsprincipen.

Lagutskottet noterar att nivån på den juridiska prövningen i samband med åtalsprövning tryggas av att i fråga om terroristbrott och även deltagande i utbildning för terroristbrott är det riksåklagaren som fattar beslut om att väcka åtal med stöd av 34 a kap. 7 § i strafflagen. Utskottet finner det viktigt att åklagaren redan vid undersökning av terroristbrott aktivt deltar i att styra undersökningen inom ramen för förundersökningssamarbetet enligt 5 kap. i förundersökningslagen. Dessa synpunkter med anknytning till åtalsordningen och förundersökningssamarbetet samt det som konstaterats ovan om att trygga de misstänkta och åtalades rättssäkerhet och rättigheter är relevanta också med avseende på 34 a kap. 5 c § (främjande av resa som görs i syfte att begå ett terroristbrott), som beskrivs nedan.

Utskottet anser att en straffbestämmelse om deltagande i utbildning i praktiken svårigen kan utformas med exaktare avgränsning än den föreslagna, särskilt med beaktande av att bestämmelsen ska uppfylla direktivets krav. Efter att ha övervägt ärendet i sin helhet anser utskottet i ljuset av det ovan beskrivna att formuleringen i propositionen kan godtas.

Främjande av resa som görs i syfte att begå ett terroristbrott

Enligt den nya 5 c § i 34 a kap. i strafflagen ska främjande av resa som görs i syfte att begå ett terroristbrott bli straffbart. Enligt bestämmelsen är det straffbart att med råd, dåd eller på annat sätt hjälpa någon i avsikt att främja att ett brott som avses i 5 b § 1 mom. begås. Genom ändringen fullgörs lagstiftningsskyldigheten i artikel 10 i direktivet.

Lagutskottet har vid granskningen av bestämmelsen bedömt till vilka delar direktivets skyldigheter kan fullgöras med allmänna medverkandebestämmelser eller huruvida bestämmelsen kan preciseras exempelvis genom att förutsätta att råden ska vara väsentliga eller betydelsefulla.

Grundlagsutskottet har i sitt utlåtande om propositionen (GrUU 20/2018 rd, s. 4) konstaterat att den föreslagna kriminaliseringen får ett brett tillämpningsområde, vilket inte är helt oproblematiskt med tanke på den straffrättsliga legalitetsprincipen. Grundlagsutskottet menar att de föreslagna bestämmelserna måste preciseras, inom de ramar som direktivet tillåter, så att det straffbara beteendet kopplas till en risk för genomförande av resebrott.

Lagutskottet konstaterar att allmänt taget kan främjande av brott som begås av en annan anses vara medhjälp enligt 5 kap. 6 § 1 mom. i strafflagen. Den bestämmelsen räcker emellertid inte i detta sammanhang eftersom medhjälp enligt den förutsätter att det främjade brottet begås eller ett straffbart försök till brott görs. Enligt artikel 13 i direktivet är det inte nödvändigt vad gäller ett

Betänkande LaUB 4/2018 rd

brott som avses i artikel 10 att fastställa en koppling till något annat specifikt brott som anges i direktivet.

Tillämpningsområdet för det föreslagna 34 a kap. 5 c § 1 mom. i strafflagen har preciserats i paragrafens detaljmotiv (RP, s. 100—101). Lagutskottet menar att motiveringen vederbörligen klargör bestämmelsens innehåll. Motiven lyfter fram kravet på att för att främjande ska vara straffbart förutsätts att man med fog kan anta att det konkret främjar resebrottet. Med avvikelse från vad som sägs i grundlagsutskottets utlåtande står det i fråga om detta brott inte i propositionen att ett villkor för straffbarhet är att det orsakas risk för att ett resebrott begås. Det sistnämnda sammanhänger i synnerhet med att det på grund av artikel 13 i direktivet inte kan förutsättas ett straffbart försök till resebrott. I överensstämmelse med vad som ovan anförts om självstudier handlar det om försök till brott när det uppstår en konkret risk för att brottet, i detta fall resebrottet, ska begås. Att enligt grundlagsutskottets förslag inkludera riskvillkoret i bestämmelsen ligger således inte inom ramen för vad direktivet tillåter, och det kan enligt lagutskottets mening inte tas med i bestämmelsen.

Enligt utredning till lagutskottet möjliggör artikel 10 i direktivet, som ligger bakom den föreslagna bestämmelsen, inte att omständigheter som sammanhänger med orsakande av risk eller motsvarande omständigheter som avgränsar området för straffbarhet inkluderas i den föreslagna straffbestämmelsen. Samma problem är kopplat till rådets väsentlighet, betydelsefullhet eller andra motsvarande kriterier, eftersom sådana villkor för straffbarhet inte nämns i artikel 10 i direktivet. Det vore också svårt att genom motivering styra vad som avses med väsentligt eller betydelsefullt, eftersom en gärning i praktiken antingen främjar eller inte främjar att en annan gärning begås. Gärningens betydelsefullhet eller väsentlighet kan enligt utskottets åsikt snarare ses som en omständighet som påverkar påförande av straff, eller i vissa fall att straff inte påförs.

I överensstämmelse med detta konstateras det i propositionsmotiven (RP, s. 101) att för att främjande ska vara straffbart förutsätts det att man med fog kan anta att det konkret främjar resebrottet. Utskottet menar att en sådan motivering av ovan nämnda skäl bättre kan anpassas till vad artikeln kräver. Ändå kan det anses att ett sådant krav, som här för tydlighetens skull har skrivits ut separat i motiven, i någon mån beroende på straffbestämmelsen kan anses gälla även andra terroristbrott som främjar att ett annat terroristbrott begås utan att det hittills har ansetts behövt inkludera det i straffbestämmelserna. Om kravet i detta enskilda fall skulle tas in i paragrafen, uppstår en fråga som är problematisk med avseende på lagstiftningen, nämligen om samma krav på motiverat främjande gäller för andra terroristbrott.

Efter att ha granskat den föreslagna bestämmelsen och den erhållna utredningen i sin helhet anser lagutskottet i ljuset av det som anförts ovan att den föreslagna formuleringen av straffbestämmelsen om främjande av resa som görs i syfte att begå ett terroristbrott är godtagbar.

Gränsdragning mot internationell humanitär rätt

Såsom framgår av propositionen (RP, s. 76) reglerar internationell humanitär rätt krigförande parter åtgärder och den blir tillämplig vid väpnade konflikter. Enligt internationell humanitär rätt klassificeras uppsåtliga våldsgärningar som riktas mot civilpersoner eller civila mål i samband med väpnade konflikter som krigsbrott. Enligt skäl 37 i direktivet ska direktivet inte medföra nå-

Betänkande LaUB 4/2018 rd

gon ändring av medlemsstaternas rättigheter, skyldigheter eller ansvar enligt internationell rätt, inbegripet internationell humanitär rätt. I den andra meningen i skälet konstateras det att direktivet inte reglerar väpnade styrkors verksamhet under en väpnad konflikt, vilken regleras av internationell humanitär rätt enligt definitionen av dessa begrepp i internationell humanitär rätt, och inte heller, till den del verksamheten regleras av andra regler i internationell rätt, en stats militära styrkors verksamhet när de utövar sina officiella uppgifter. Det kan enligt propositionsmotiven konstateras att skäl 37 betyder att direktivet inte tillämpas på gärningar som utförts i samband med väpnade konflikter, om humanitär rätt är tillämpliga på dem och de är lagliga enligt den. Skälens begränsningar som gäller direktivets tillämpningsområde och terroristbrottens utsträckning gör inte att gärningar som annars fastställts som olagliga blir lagliga och hindrar inte lagföring av dem.

Utskottet vill framhäva att det i propositionsmotiven (RP, s. 76) sägs att terroristbrott skiljer sig från andra liknande brott uttryckligen genom det terroristiska syftet, som definieras i 34 a kap. 6 § 1 mom. i strafflagen, och som hänför sig direkt (brott som begåtts i terroristiskt syfte) eller indirekt (andra brott som är straffbara enligt 34 a kap. i strafflagen) till alla terroristbrott. Internationell humanitär rätt måste beaktas också när man bedömer förekomsten av terroristiskt syfte. Gärningsmannen har till exempel inte i 34 a kap. 6 § 1 mom. 2 eller 3 punkten i strafflagen avsett terroristiskt syfte, om det är fråga om verksamhet som respekterar internationella rättsnormer för krig.

Utskottet vill i överensstämmelse med propositionsmotiven särskilt betona vikten av skäl 37, trots att skälet inte i sig ger någon ny syn på de frågor som aktualiseras där. Bestämmelser som i sak i hög grad motsvarar skälet finns redan i artikel 26.4 och 26.5 i Europarådets konvention om förebyggande av terrorism (FördrS 49/2008).

Propositionsmotiven tar enligt utskottets åsikt på behörigt sätt också upp att enligt skäl 38 i direktivet omfattas inte sådan humanitär verksamhet av direktivet som bedrivs av opartiska humanitära organisationer som erkänns av internationell rätt, inklusive internationell humanitär rätt; detta mot bakgrund av rättspraxis från Europeiska unionens domstol. Också i fråga om detta skäl finns det enligt propositionsmotiven anledning att betona att till terroristbrott hänför sig ett terroristiskt syfte att främja terroristverksamhet, vilket skiljer sig väsentligt från syftet med humanitär bistandsverksamhet. Syftet med skälet kan anses vara att främja att humanitär bistandsorganisationers verksamhet inte förhindras eller försvåras grundlöst. Dessa synpunkter kan vara av betydelse särskilt när man ska bedöma om någon har gjort sig skyldig till ett resebrott eller finansiering av terrorism.

Lagutskottet anser att propositionsmotiven på ett behörigt och detaljerat sätt sätter fokus på internationell rätt, i synnerhet humanitär rätt. Efter att ha bedömt en erhållen utredning i ärendet anser utskottet att det inte är befogat att i detta sammanhang gå in för att reglera frågor som gäller gränsdragning inom internationell rätt och humanitär rätt genom bestämmelser i lag. Den straffrättsliga legalitetsprincipen förutsätter att bestämmelser är exakta och noggrant avgränsade. Det är tveklaktigt om förhållandet mellan terroristbrott och humanitär rätt alls kan regleras på det sätt som legalitetsprincipen förutsätter, och i vilken utsträckning det i så fall kunde göras. Det skulle kräva användning av sådana begrepp och uttryck vars betydelse inte är självklar för den som inte har goda förkunskaper i humanitär rätt. Det gäller inte minst begreppet "internationell humanitär

Betänkande LaUB 4/2018 rd

rätt”. I så fall tvingas man i vilket fall som helst att i hög grad söka klarhet i motiveringen. Det är också svårt att se till att en eventuell bestämmelse är tillräckligt heltäckande. En reglering som förblir oklar till innehållet och i fråga om utsträckning samt eventuellt bristfällig skulle enligt utskottets uppfattning göra mer skada än nytta. Punktvisa bestämmelser som gäller vissa brott kan inte heller anses motiverade, eftersom gränsdragningen mot internationell rätt, inklusive humanitär rätt, är relevant också för många andra brott. Sådana är exempelvis brott mot liv, krigsförbrytelser och brott mot mänskligheten.

Frågor om internationell humanitär rätt av samma slag aktualiserades när den proposition som gällde resebrott i riktning från Finland (RP 93/2016 rd) behandlades. Då redogjordes det för frågan i propositionsmotiven. Lagutskottet ansåg då i sitt betänkande om propositionen (LaUB 10/2016 rd, s. 5) att internationell rätt och särskilt humanitär rätt har beaktats på behörigt sätt i propositionen. Lagutskottet menar att den lagstiftningstekniska lösningen inte i detta sammanhang bör omvärderas, särskilt med beaktande av att frågor med anknytning till humanitär rätt nu behandlas betydligt mer omfattande i propositionsmotiven. Lagutskottet anser att propositionen är korrekt till denna del.

Övrigt

Lagutskottet konstaterar att det under 2000-talet har gjorts ett flertal ändringar i strafflagens 34 a kap. om terroristbrott, vilka har föranletts av bland annat internationella förpliktelser (se RP, s. 5—6). Utskottet anser att 34 a kap. i strafflagen i sin nuvarande form allmänt taget är en ganska svårgripbar helhet. Det är befogat, menar utskottet, att regleringen om terroristbrott i framtiden helt ses över som ett separat lagstiftningsprojekt. I det sammanhanget är det motiverat att bedöma också huruvida strafflagens kriminaliseringar i fråga om terrorism medger ett tillräckligt effektivt ingripande i olika yttringar av verksamhet i terroristiskt syfte, i synnerhet i fråga om så kallade utländska stridande.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Lagutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner lagförslag 1—3 i proposition RP 30/2018 rd utan ändringar.

Betänkande LaUB 4/2018 rd

Helsingfors 27.9.2018

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Kari Tolvanen saml
vice ordförande Eva Biaudet sv
medlem Ari Jalonon blå
medlem Johanna Karimäki gröna
medlem Pia Kauma saml
medlem Suna Kymäläinen sd
medlem Antero Laukkanen kd
medlem Hanna-Leena Mattila cent
medlem Ilmari Nurminen sd
medlem Antti Rantakangas cent
medlem Mari-Leena Talvitie saml
medlem Ville Tavio saf
medlem Kaj Turunen saml.

Sekreterare var

utskottsråd Mikko Monto.