

LAGUTSKOTTETS BETÄNKANDE 5/2003 rd

Regeringens proposition om godkännande av Förenta Nationernas konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet och med förslag till lag om sättande i kraft av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i konventionen och till lag om ändring av 17 kap. 1 a § strafflagen

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 2 september 2003 en proposition om godkännande av Förenta Nationernas konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet och med förslag till lag om sättande i kraft av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i konventionen och till lag om ändring av 17 kap. 1 a § strafflagen (RP 32/2003 rd) till lagutskottet för beredning.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Katariina Jahkola, justitieministeriet
- ambassadrådet Jaakko Halttunen, utrikesministeriet
- polisöverinspektör Robin Lardot, inrikesministeriet
- statsåklagare Ari-Pekka Koivisto, Riksåklagarämbetet

- biträdande chefen Jari Liukku, centralkriminalpolisen
- advokat Aarno Arvela, Finlands Advokatförbund
- professor Raimo Lahti
- professor Ari-Matti Nuutila.

Samband med andra handlingar

Parallellt med denna proposition behandlar lagutskottet en proposition med förslag till godkännande av konventionen om ömsesidig rättslig hjälp i brottmål mellan Europeiska unionens medlemsstater och av återtagandet av ett förbehåll till den europeiska konventionen om inbördes rättshjälp i brottmål samt till lagar som har samband med dem (RP 31/2003 rd). Lagförslag 2 och 3 i den sistnämnda propositionen innehåller bestämmelser genom vilka även skyldigheter enligt konventionen i denna proposition genomförs.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslås att riksdagen godkänner den i New York den 15 november 2000 ingångna konventionen mot gränsöverskridande organiserad

brottlighet till den del den omfattas av Finlands behörighet. Åtagandena i konventionen hör samman med kriminalisering av penning-

tvätt, korruption och deltagande i brottsliga sammanslutningar. I konventionen ingår också bestämmelser om åtgärder mot penningtvätt samt om utlämning för brott, internationell rättslig hjälp i brottmål, gemensamma brottsutredningar, särskilda utredningsmetoder, samarbetet mellan rättsvårdande myndigheter och förebyggande av organiserad brottslighet. Vissa konventionsbestämmelser om bekämpning av penningtvätt omfattas av gemenskapskompetensen.

Den finska lagstiftningen uppfyller i stort sett åtagandena i konventionen. Konventionen kräver dock att deltagande i en organiserad kriminell sammanslutnings verksamhet kriminaliseras i större omfattning än vad som föreskrivs i 17 kap. 1 a § i strafflagen, vilken trädde i kraft den 1 mars 2003. Dessutom måste lagstiftningen änd-

ras så att det blir möjligt att tillfälligt överföra frihetsberövade personer från Finland till de övriga konventionsstaterna och tvärtom för att vittna.

Internationellt trädde konventionen i kraft den 29 september 2003. För Finlands del träder den i kraft den 30 dagen efter det att Finland deponerat sitt ratificeringsinstrument. I propositionen ingår också ett förslag till lag om sättande i kraft av de bestämmelser i konventionen som hör till området för lagstiftningen och ett förslag till lag om ändring av 17 kap. 1 a § strafflagen. Lagen om sättande i kraft av konventionen avses träda i kraft samtidigt som konventionen. Strafflagsändringen föreslås träda i kraft så snart den har antagits och blivit stadfäst.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmän motivering

Förenta Nationernas konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet (den s.k. Palermokonventionen) kräver att deltagande i en organiserad kriminell sammanslutningsverksamhet kriminaliseras i större omfattning än vad som föreskrivs i nuvarande 17 kap. 1 a § i strafflagen. Paragrafen tillkom när EU:s gemensamma åtgärd från 1998 om att göra deltagande i en kriminell organisation till ett brott nationellt sattes i kraft. Redan då antog man att Palermokonventionen kräver att formerna för deltagande i en organiserad kriminell sammanslutnings verksamhet inte räknas upp uttömmande i lagen, utan att förteckningen över gärningssätt är öppen (LaUB 26/2002 rd — RP 183/1999 rd).

Samtidigt med Palermokonventionen håller riksdagen på att behandla en proposition med förslag till godkännande av konventionen om ömsesidig rättshjälp i brottmål mellan Europeiska unionens medlemsstater och omåtertagande av ett förbehåll till den europeiska konventionen om inbördes rättshjälp i brottmål samt till lagar som har samband med dem (RP 31/2003 rd). Propositionen innehåller ändringar i lagstiftningen som är viktiga också med avseende på

Palermokonventionen. En sådan är för det första förslaget till en ny lag som tillåter att frihetsberövade personer tillfälligt överförs från Finland till de övriga konventionsstaterna och tvärtom för att vittna. Därtill föreslås en ändring i 23 § i lagen om internationell rättshjälp i straffrättsliga ärenden (4/1994) enligt vilken täckoperationer och bevisprovokation genom köp blir tvångsmedel som kan användas för att tillmötesgå en begäran om rättslig hjälp.

Eftersom en del av de ändringar i lagstiftningen som Palermokonventionen kräver genomförs med lagar i den andra propositionen, kan lagen om sättande i kraft av konventionen inte träda i kraft tidigare än lagförslag 2 och 3 i proposition RP 31/2003 rd, påpekar utskottet.

Artikel 20 i Palermokonventionen innehåller bestämmelser om särskilda utredningsmetoder, t.ex. kontrollerad leverans. I vår lagstiftning finns för närvarande inga bestämmelser om kontrollerade leveranser. Men genom att tolka dem som "annan rättshjälp som behövs för behandling av straffrättsliga ärenden" enligt 1 § 2 mom. 6 punkten i lagen om internationell rättshjälp i straffrättsliga ärenden har man ansett dem tillåtliga. Utskottet är nu av den åsikten att det inte är

acceptabelt med en sådan extensiv tolkning som saknar tydligt stöd i lagstiftningen. Detta gäller särskilt när denna variant av internationell rätts-hjälp ingår i flera olika konventioner. Lagstiftande åtgärder måste absolut vidtas för att förbättra rättsläget.

Utskottet tillstyrker propositionen, men med följande anmärkningar och ändringsförslag.

Detaljmotivering

2. Lag om ändring av 17 kap. 1 a § strafflagen

17 kap. 1 a §. Enligt lagförslaget kompletteras 1 a § 1 mom. med en ny punkt 7. Enligt denna punkt skall också den dömas till straff för deltagande i en organiserad kriminell sammanslutnings verksamhet som genom att aktivt främja en organiserad kriminell sammanslutnings verksamhet på något annat sätt som är lika allvarligt som de övriga i paragrafen nämnda gärningarna deltar i en organiserad kriminell sammanslutnings verksamhet där syftet är att begå ett eller flera i bestämmelsen avsedda brott. Ett villkor för straffbarhet är också i detta fall att ett sådant i bestämmelsen nämnt brott eller ett straffbart försök till ett sådant brott begås.

Syftet med den föreslagna bestämmelsen är att nationellt sätta i kraft den skyldighet som grundar sig på artikel 5.1 a (ii) i konventionen. Konventionsbestämmelsen medger inte att straffbarheten begränsas endast till vissa gärningssätt.

Formellt sett motsvarar den föreslagna bestämmelsen i allt väsentligt en bestämmelse i regeringens proposition med förslag till bestämmelser om terrorism i strafflagen och tvångsmedslagen (RP 188/2002 rd) som lagutskottet behandlade mot slutet av föregående valperiod. Då ansåg grundlagsutskottet föreslagna 34 a kap. 4 § 6 punkten i strafflagen vara betänkelig med hänsyn till exaktheten i bestämmelserna (GrUU 48/2002 rd). Lagutskottet föreslog följaktligen en precisering av bestämmelsen uttryckligen av den anledningen att den i föreslagen form inte var tillräckligt noggrant avgränsad med tanke på

exakthetskravet i den straffrättsliga laglighetsprincipen (LaUB 24/2002 rd, s. 6/II).

Samma kritik kan nu riktas mot förslaget till 17 kap. 1 a § 1 mom. 7 punkten. När grundlagsutskottet har bedömt exaktheten i en bestämmelse har det fäst uppmärksamheten bl.a. vid om det straffbara deltagandet gällt deltagande i gruppens brottsliga verksamhet (GrUU 48/2002 rd). Lagutskottet anser att gärningssättet (allvarskriterium) inte är ett distinkt parallellfall till de i paragrafen specificerade gärningssätten, eftersom det inte klart utvisar att det klandervärda i den verksamhet som avses i bestämmelsen grundar sig på den betydelse den kan tillmätas uttryckligen med tanke på de brottsliga syften en organiserad kriminell sammanslutning har.

De gärningar som den nuvarande paragrafen indikerar som deltagande i en organiserad kriminell sammanslutnings verksamhet är enligt lagutskottets mening alla sådana som kan anses väsentliga med hänsyn till en organiserad kriminell sammanslutnings verksamhet. Därför föreslår utskottet att ett kriterium för straffbarheten i den nya 1 a § 1 mom. 7 punkten i analogi härmed ska vara att det "aktiva främjandet" är väsentligt för att gruppens kriminella mål ska nås.

Enligt den bestämmelse utskottet föreslagit krävs det för straffbarhet att en person aktivt främjar en organiserad kriminell sammanslutnings verksamhet på ett sätt som kan bedömas vara väsentligt för att gruppen ska nå sina kriminella syften. I en sådan kontext blir kravet på väsentlighet en tung faktor som begränsar straffbarheten. Det är därför viktigt, menar utskottet, att kravet på väsentlighet i praktiken inte anses bli uppfyllt alltför lätt. Detta syfte kommer till uttryck också i exemplet i propositionen (s. 47/II) enligt vilket inhämtande, förmedling eller överlåtelse av information som är viktig för en kriminell brottslig sammanslutnings verksamhet är avsett att vara straffbart. Om handlingen är väsentlig eller inte ska dock enligt bestämmelsen bedömas utifrån den kriminella sammanslutningens brottsliga syften i allmänhet, inte utifrån ett enskilt brott som begåtts av gruppen.

Eftersom straffbarheten förutsätter att handlingen är avsedd att aktivt främja en organiserad

kriminell sammanslutnings brottsliga syften och då det dessutom krävs att ett brott eller ett straffbart försök till ett sådant brott begås, torde strafflagens allmänna bestämmelser om delaktighet generellt sett också lämpa sig för bedömning av det agerande som avses i 7 punkten. Utskottet finner det viktigt att man primärt och i största möjliga omfattning utgår från strafflagens allmänna delaktighetsbestämmelser när man gör den straffrättsliga bedömningen av agerandet i fråga. Samtidigt vill utskottet understryka att strafflagens 17 kap. 1 a § inte heller bör användas för att rutinmässigt utsträcka polisens befogenheter att inhämta information och straffprocessuella tvångsmedel till personer som eventuellt kan betraktas som perifera med avseende på huvudbrottet.

För att handlingen ska vara straffbar måste gärningsmannen också enligt den nya 7 punkten i 1 a § 1 mom. handla uppsåtligt. Kravet på uppsåtlighet innebär att gärningsmannen är medveten om hela uppsättningen brottsrekvisit, av vilka en del ingår i den nya 7 punkten och en del i den sista biten av det gällande 1 mom. och i paragrafens 2 mom. Den som deltar i en organiserad kriminell sammanslutnings verksamhet bör alltså vara medveten om exempelvis att hans eller hennes handlande är väsentligt för att sammanslutningen ska nå sina kriminella syften.

2.

Lag

om ändring av 17 kap. 1 a § strafflagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i strafflagen av den 19 december 1889 (39/1889) 17 kap. 1 a § 1 mom., sådant det lyder i lag 142/2003, som följer:

17 kap.

Om brott mot allmän ordning

1 a §

Deltagande i en organiserad kriminell sammanslutnings verksamhet

Ikraftträdelsebestämmelsen. Den föreslagna lagen träder enligt ikraftträdelsebestämmelsen i kraft 2003. Med beaktade av att det, som ovan konstaterats, råder ett saksamband mellan den nu aktuella propositionen och proposition RP 31/2003 rd och att propositionen behandlas först nu, finner utskottet det motiverat att ikraftträdelsebestämmelsen ändras genom att ikraftträdandet lämnas öppet också för kalenderårets del. Det innebär att beslutet om när lagen ska träda i kraft på normalt sätt fattas när lagen stadfästs.

Förslag till beslut

Med stöd av det ovan sagda föreslår lagutskottet

att riksdagen godkänner Förenta Nationernas konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet, ingången i New York den 15 november 2000, till de delar den omfattas av Finlands behörighet,

att lagförslag 1 godkänns utan ändringar och

att lagförslag 2 godkänns med följande ändringar:

Den som

1) genom att grunda eller bygga upp en organiserad kriminell sammanslutning eller genom att värva eller försöka värva medlemmar till sammanslutningen,

2) genom att utrusta eller försöka utrusta en organiserad kriminell sammanslutning med ex-

plosiva varor, vapen, skjutförnödenheter eller ämnen eller förnödenheter som är avsedda för tillverkning av sådana eller med andra farliga föremål eller ämnen,

3) genom att ordna eller försöka ordna utbildning för en organiserad kriminell sammanslutning eller ge en organiserad kriminell sammanslutning utbildning för brottslig verksamhet,

4) genom att för en organiserad kriminell sammanslutning skaffa eller försöka skaffa eller genom att till en organiserad kriminell sammanslutning överlåta lokaler eller andra utrymmen som den behöver eller fordon eller andra hjälpmedel av synnerlig vikt för sammanslutningens verksamhet,

5) genom att direkt eller indirekt tillhandahålla eller samla in tillgångar för att finansiera den brottsliga verksamheten i en organiserad kriminell sammanslutning,

6) genom att ha hand om en organiserad kriminell sammanslutnings viktiga ekonomiska an-

gelägenheter eller genom att ge ekonomiska eller juridiska råd som är av synnerlig vikt för sammanslutningens verksamhet, eller

7) genom att aktivt främja en organiserad kriminell sammanslutnings *kriminella syften* på något annat *väsentligt* sätt,

deltar i en organiserad kriminell sammanslutningens verksamhet i vilken syftet är att begå ett eller flera brott för vilka det föreskrivna strängaste straffet är fängelse i minst fyra år, eller ett eller flera brott som avses i 11 kap. 8 § eller 15 kap. 9 §, och om ett sådant brott eller ett straffbart försök till ett sådant brott begås, skall för *deltagande i en organiserad kriminell sammanslutnings verksamhet* dömas till böter eller fängelse i högst två år.

— — — — —

Denna lag träder i kraft den 200
(utesl.).

Helsingfors den 28 november 2003

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Tuija Brax /gröna
vordf. Susanna Rahkonen /sd
medl. Esko Ahonen /cent
Lasse Hautala /cent
Petri Neittaanmäki /cent
Lauri Oinonen /cent
Heli Paasio /sd

Lyly Rajala /kd
Tero Rönkä /sd
Petri Salo /saml
Pertti Salovaara /cent
Minna Siirö /vänst
Timo Soini /saf
Marja Tiura /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Risto Eerola.