

U 36/2024 rd

Statsrådets skrivelse till riksdagen om ändring av rekvisiten för terroristbrott i Europarådets konvention om förebyggande av terrorism

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen en promemoria om ändring av rekvisiten för terroristbrott i Europarådets konvention om förebyggande av terrorism.

Helsingfors 5.9.2024

Justitieminister Leena Meri

Lagstiftningsråd Jussi Matikkala

**ÄNDRING AV REKVISITEN FÖR TERRORISTBROTT I EUROPARÅDETS
KONVENTION OM FÖREBYGGANDE AV TERRORISM****1 Bakgrund**

I artikel 1 i Europarådets konvention om förebyggande av terrorism (FördrS 48–49/2008; nedan ”konventionen”) definieras "terroristbrott" genom hänvisning till brott som omfattas av tillämpningsområdet för instrumenten i bilagan och till den definition av brottet som ges i respektive instrument. I bilagan förtecknas tio FN-konventioner mot terrorism. Konventionen innehåller ingen särskild förteckning över gärningar som betraktas som terroristbrott. Definitionen i konventionen innehåller inte heller någon definition av terroristiskt syfte.

Definitionen i artikel 1 i konventionen tillämpas också på tilläggsprotokollet till konventionen (FördrS 49–50/2023). Konventionen och tilläggsprotokollet ålägger inte parterna att kriminalisera terroristbrott i enlighet med artikel 1 i konventionen, utan kriminaliseringsskyldigheterna avser vissa brott som bidrar till terroristbrott (offentlig anstiftan, rekrytering, tillhandahållande och mottagande av utbildning, deltagande i sammanslutning eller grupp samt resor och finansiering och främjande av resor).

Europeiska unionen och dess 25 medlemsstater har anslutit sig till konventionen. Artikel 3 i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2017/541 om bekämpande av terrorism (nedan ”direktivet”) innehåller en definition av terroristbrott som på miniminivå är bindande för Europeiska unionens medlemsstater. I artikeln finns en förteckning över uppsåtliga handlingar som allvarligt kan skada ett land eller en internationell organisation och som betraktas som terroristbrott när de begås i något av de terroristiska syften som anges i den artikeln.

Sedan 2017 har Europarådet arbetat med att ändra rekvisiten för terroristbrott i konventionen. I december 2022 beslutade Europarådets kommitté om förebyggande av terrorism (CDCT), bemyndigad av Europarådets ministerkommitté, att inleda formella förhandlingar för att ändra rekvisiten så att de motsvarar terroristbrottslighetens utveckling. Förhandlingar har förts vid kommitténs plenarsessioner den 23–25 maj 2023, den 11–13 december 2023 och den 13–14 maj 2024.

Den 15 maj 2023 bemyndigade Europeiska unionens råd Europeiska kommissionen att på unionens vägnar delta i förhandlingarna om ändring av rekvisiten för terroristbrott i konventionen när det gäller frågor som omfattas av unionens behörighet (se E 1/2023 rd). Enligt rådets beslut ska förhandlingar föras i enlighet med förhandlingsdirektiven i bilagan till beslutet. Enligt det centrala innehållet i förhandlingsdirektiven ska förhandlingarna syfta till att säkerställa att rekvisiten för terroristbrott i största möjliga utsträckning är förenliga med unionsrätten och medlemsstaternas skyldigheter enligt unionsrätten. I enlighet med rådets beslut har kommissionen före förhandlingsomgångarna konsulterat arbetsgruppen för straffrättsligt samarbete (COPEN), till vilken kommissionen också har rapporterat om förhandlingsomgångarna i efterhand.

Europarådets ministerkommitté har inte fastställt någon tidsgräns för förhandlingarna om att ändra rekvisiten. Förhandlingarna har fortskridit snabbt. I december 2023 nådde Europarådets

kommitté om förebyggande av terrorism principiellt samförstånd om innehållet i rekvisiten, och utgående från detta utarbetade kommitténs sekretariat utkastet till ändringsprotokoll till konventionen. Utkastet antogs i princip vid kommitténs plenarsession i maj 2024. När det gäller att komplettera rekvisiten för ”terroristbrott” bygger utkastet på ett förslag som kommissionen lade fram under den första förhandlingsomgången och som i mindre utsträckning har ändrats under förhandlingarnas gång. Vid kommitténs nästa möte den 13–14 november 2024 kommer ett utkast till förklaringspromemoria till ändringsprotokollet att behandlas. Efter antagandet ska ändringsprotokollet översändas från kommittén till Europarådets ministerkommitté för formellt antagande. Enligt en bedömning från kommitténs sekretariat kan ministerkommitténs antagande av ändringsprotokollet erhållas tidigast i början av 2025.

Ändringsprotokollet får ratificeras av alla fördragsslutande parter i konventionen. Konventionen har ratificerats av 41 medlemsstater i Europarådet, Europeiska unionen och ett land utanför Europarådet.

2 Det huvudsakliga innehållet i utkastet till ändringsprotokoll

Enligt utkastet till ändringsprotokoll som Europarådets kommitté om förebyggande av terrorism principiellt har antagit ska de reviderade rekvisiten för ”terroristbrott” finnas i artikel 1 i protokollet. Enligt artikelns 1 punkt ska rekvisiten fortsättningsvis omfatta brott som ingår i tillämpningsområdena för de instrument som förtecknas i bilagan till konventionen och som överensstämmer med rekvisiten i instrumenten. Denna del av rekvisiten ska dock i samma punkt kompletteras med en förteckning över uppsåtliga handlingar som definieras som brott enligt nationell lagstiftning och som på grund av sin art eller sitt sammanhang kan orsaka ett land eller en internationell organisation allvarlig skada när de begås för något av de syften som anges i punkt 2 i samma artikel. Förteckningen över brott i punkt 1 är något snävare än förteckningen i artikel 3.1 i direktivet. Detta har särskilt att göra med att hänvisningen i rekvisiten till de brott som anges i bilagan till konventionen redan omfattar de gärningar som anges i den sistnämnda punkten. I vilket fall som helst kommer de nya rekvisiten i viss mån att överlappa de nuvarande.

De terroristiska syften som anges i artikel 1.2 i utkastet till ändringsprotokollet är (a) att injaga allvarlig fruktan hos befolkningen, (b) otillbörligen tvinga en regering (myndigheter) eller en internationell organisation att utföra eller avstå från att utföra en viss handling och (c) att allvarligt destabilisera eller förstöra de grundläggande politiska, konstitutionella, ekonomiska eller sociala strukturerna i ett land eller en internationell organisation. Definitionen av terroristiska syften motsvarar definitionen i artikel 3.2 i direktivet om terroristbrott.

Enligt artikel 2 i utkastet till ändringsprotokoll kan parterna i konventionen underteckna protokollet och ansluta sig till det. Artiklarna 3–6 i ändringsprotokollet bör innehålla bestämmelser om ikraftträdandet av ändringsprotokollet samt förklaringar, reservationer och meddelanden från Europarådets generalsekreterare om artikel 1 i konventionen.

Ändringsprotokollet ska träda i kraft den första dagen i den månad som följer efter utgången av en period på tre månader räknat från den dag då alla fördragsslutande parter i konventionen har uttryckt sitt åtagande att följa ändringsprotokollet. Om ändringsprotokollet inte har trätt i kraft på ovannämnt sätt inom tre år från det att det öppnades för undertecknande, träder det dock i kraft för de stater som har uttryckt sitt åtagande, om ändringsprotokollet har ratificerats av två tredjedelar av de fördragsslutande parterna i konventionen. Slutbestämmelserna i ändringsprotokollet gör det också möjligt för de fördragsslutande parterna i konventionen att meddela att de kommer att tillämpa ändringsprotokollet provisoriskt innan det träder i kraft. Ändringsprotokollet ska då tillämpas provisoriskt mellan de fördragsslutande parter i konventionen som har meddelat sin avsikt enligt ovan.

3 Rättslig grund för förhandlingarna om ändringsprotokollet

Enligt Europeiska unionens råds beslut om förhandlingar om ändring av rekvisiten grundar sig förhandlingarna för unionens räkning i fråga om förfarandet (processuell rättslig grund) på artikel 218.3 och 218.4 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Enligt den första av dessa punkter kommissionen ska lägga fram rekommendationer för rådet som ska anta ett beslut om bemyndigande att inleda förhandlingar och utse unionens förhandlare eller chefen för unionens förhandlingsdelegation. Enligt den senare punkten får rådet ge direktiv till förhandlaren och utse en särskild kommitté, med vilken samråd ska ske under förhandlingarna.

När det gäller den materiella rättsliga grunden hänvisar Europeiska unionens råd i beslutet dessutom till artikel 83.1 i EUF-fördraget som gäller straffrätt och som har använts som rättslig grund för att anta direktiv. Enligt denna punkt får genom direktiv fastställas minimiregler om fastställande av brottsrekvisit inom områden med särskilt allvarlig brottslighet med ett gränsöverskridande inslag till följd av brottens karaktär eller effekter eller av ett särskilt behov av att bekämpa dem på gemensamma grunder. Terrorism är ett av de områden inom brottslighet som är listade i punkten.

Statsrådet anser att de rättsliga grunder som föreslås är lämpliga.

I beslutet om undertecknande på Europeiska unionens vägnar av ändringsprotokollet kommer artikel 218.5 i EUF-fördraget att användas som processuell rättslig grund och i beslutet om ingående av avtal på unionens vägnar kommer artikel 218.6 att användas. Rådet fattar beslut om undertecknande och ingående av ändringsprotokollet på unionens vägnar med kvalificerad majoritet i enlighet med artikel 218.8 i EUF-fördraget. Antagandet av ändringsprotokollet på unionens vägnar kommer att kräva Europaparlamentets godkännande i enlighet med artikel 218.6 a i EUF-fördraget.

4 Verknningar av ändringsprotokollet

Rekvisiten för "terroristbrott" i utkastet till ändringsprotokollet grundar sig på artikel 3 i direktivet och medför således inte några särskilda konsekvenser inom Europeiska unionen. Verkningarna av ändringen av definitionen sprids dock till ett större område än till unionens medlemsstater eftersom ändringen är ett svar på den terroristbrottslighet som inom ramen för konventionens samtliga (43) parter under de senaste 20 åren har förändrats i fråga om tillvägagångssätt och mål. Med gemensamma rekvisit för "terroristbrott", som gäller ett stort antal fördragsslutande parter, bidrar man till att de som gjort sig skyldiga till terroristbrott ställs till svars och även till internationellt samarbete i kampen mot terrorism. Det är viktigt att rekvisiten ändras på Europarådets nivå, eftersom man på global nivå inte har kunnat anta enhetliga internationella rekvisit för terrorism.

Regleringen av konventionen och direktivet är en minimireglering, vilket innebär att konventionens fördragsslutande parter och Europeiska unionens medlemsstater i sina nationella lagstiftningar kan fastställa definitioner som är mer omfattande än definitionerna i konventionen och direktivet.

5 Ändringsprotokollets förhållande till lagstiftningen i Finland

Finlands lagstiftning i förhållande till konventionen och dess rekvisit för "terroristbrott" bedömdes i samband med förberedelserna inför anslutningen till konventionen, varvid också de lagstiftningsändringar som anslutningen förutsätter gjordes.

Bestämmelser om brott som begåtts i terroristiskt syfte finns i 34 a kap. 1 § i strafflagen (39/1889) och bestämmelser om brott avseende radiologiska vapen som begåtts i terroristiskt syfte finns i 1 a § i det kapitlet. Definitionen av terroristiska syften finns i 34 a kap. 6 § 1 mom. i strafflagen. Genom dessa bestämmelser fullgörs skyldigheterna enligt artikel 3 i direktivet. Eftersom konventionens ändrade rekvisit för "terroristbrott" på grundval av utkastet till ändringsprotokoll grundar sig på denna artikel, bedöms det inte som nödvändigt att ändra den nationella lagstiftningen.

Ändringsbehoven i 34 a kap. i strafflagen behandlas för närvarande och de behövliga ändringarna bereds i en av justitieministeriet tillsatt arbetsgrupp vars tidsfrist löper ut i slutet av 2024.

6 Ålands behörighet

Det är fråga om sådan straffrättslig lagstiftning som enligt 27 § 22 punkten i självstyrelselagen för Åland (1144/1991) hör till rikets lagstiftningsbehörighet.

7 Behandlingen av ärendet gällande ändring av rekvisiten i Europeiska unionens institutioner och de övriga medlemsstaternas ståndpunkter

I enlighet med Europeiska unionens råds beslut av den 15 maj 2023 ska förhandlingarna genomföras i samråd med arbetsgruppen för straffrättsligt samarbete (COPEN). Arbetsgruppen utsågs i rådets beslut till den särskilda kommitté som avses i artikel 218.4 i EUF-fördraget. Europeiska kommissionen har rapporterat till arbetsgruppen om hur förhandlingarna framskrider och vidarebefordrat förhandlingsdokumenten till arbetsgruppen.

Finland och de övriga medlemsstaterna har ansett det motiverat att kommissionen deltar i förhandlingarna för unionens räkning för att främja den ömsesidiga förenligheten mellan EU-lagstiftningen och konventionen. Under förhandlingarnas gång har medlemsstaterna kommenterat unionens gemensamma ståndpunkter som utarbetats av kommissionen före förhandlingsomgångarna. Det förhandlingsmandat med förhandlingsdirektiv som tilldelats kommissionen och de ståndpunkter som i rådets arbetsgrupp preciserats för avtalsförhandlingarna har motsvarat statsrådets åsikter.

Ändringen av rekvisiten och de pågående förhandlingarna torde nästa gång behandlas i arbetsgruppen för straffrättsligt samarbete i slutet av oktober eller i början av november i år före nästa plenarsammanträde i Europarådets kommitté om förebyggande av terrorism den 13–14 november 2024. Då är avsikten att behandla utkastet till förklaringspromemoria till ändringsprotokollet.

8 Nationell behandling av ändringen av rekvisiten

Utkastet till U-skrivelse har behandlats genom skriftligt förfarande den 16–20 augusti 2024 inom sektionen för rättsliga och inrikes frågor (EU 7) i kommittén för EU-frågor. Justitieministeriet har berett ärendet i samarbete med utrikesministeriet.

Statsrådets utredning om ändring av rekvisiten för terroristbrott i Europarådets konvention om förebyggande av terrorism (E 1/2023 rd) överlämnades till riksdagen den 6 april 2023. Utredningen gällde kommissionens rekommendation (förslag) till rådets beslut om bemyndigande för kommissionen att på Europeiska unionens vägnar delta i de pågående förhandlingarna (COM (2023) 151 final).

I Finlands ståndpunkt i promemorian till E-skrivelsen ansågs det motiverat att kommissionen deltar i förhandlingarna på Europeiska unionens vägnar. Avvikande från kommissionens rekommendation ansågs unionen inte vara ensam behörig att delta i förhandlingarna. Enligt Finlands uppfattning i promemorian var förhandlingsdirektiven i bilagan till rekommendationen i princip lämpliga med hänsyn till ärendets skede och medlemsstaternas möjligheter att under förhandlingarnas gång påverka utformningen av Europeiska unionens gemensamma ståndpunkter under de olika förhandlingsomgångarna i enlighet med artikel 3 i förslaget till rådets beslut. Det betonades också att rekvisiten som bereds måste vara exakt och noggrant avgränsad i enlighet med den straffrättsliga legalitetsprincipen.

Riksdagens lagutskott beslutade den 2 maj 2023 att inte vidta åtgärder med anledning av ärende E 1/2023 rd. Stora utskottet antecknade följande dag att lagutskottets meddelande inkommit. Behandlingen i utrikesutskottet avslutades den 16 maj 2023.

9 Ändringsprotokollets undertecknande och ikraftträdande

Eftersom förhandlingarna fortfarande pågår är tidpunkten för undertecknande av ändringsprotokollet ännu inte känd. I enlighet med artikel 2 i utkastet till ändringsprotokoll kan de fördragsslutande parterna i konventionen underteckna och ansluta sig till protokollet. I enlighet med artikel 3 i utkastet till ändringsprotokoll är tidpunkten för protokollets ikraftträdande beroende av om alla fördragsslutande parter i konventionen ger sitt samtycke till att bli bundna av protokollet eller om det kommer att krävas att minst två tredjedelar av de fördragsslutande parterna i konventionen ansluter sig till ändringsprotokollet. Även i detta avseende bör det noteras att innehållet i ändringsprotokollet ännu inte slutgiltigt har antagits.

Enligt Europeiska unionens råds beslut av den 15 maj 2023 om kommissionens förhandlingsmandat och även enligt Finlands ståndpunkt i promemorian om E-skrivelsen hör rekvisiten för terroristbrott till unionens och medlemsstaternas delade behörighetsområde. Ett ärende som gäller Europarådets rekvisit för terroristbrott kommer till Europeiska unionens beslutsprocess nästa gång när undertecknandet av ändringsprotokollet och anslutningen till det blir aktuella efter det att protokollet har antagits.

10 Statsrådets ståndpunkt

Statsrådet betonar terroristbrottslighetens karaktär som ett allvarligt hot mot samhällets grundläggande funktioner, rättssystemet och människors liv, hälsa och säkerhet och konstaterar att Europarådet spelar en viktig roll i skapandet av en rättslig ram för terroristbrott.

Statsrådet anser att tillräckligt aktuella, heltäckande och exakta rekvisit för ”terroristbrott” i konventionen kommer att bidra till att de som gjort sig skyldiga till terroristbrott ställs till svars och, i och med att terroristbrottslighet i stor utsträckning är gränsöverskridande, till att främja internationellt samarbete i kampen mot terrorism. Enligt statsrådets uppfattning främjas dessa mål också av en så långtgående samstämmighet som möjligt mellan rekvisiten i konventionen och rekvisiten i EU-reglering, som det är lämpligt att säkerställa ända tills förhandlingarna avslutas.