

Statsrådets skrivelse till Riksdagen med anledning av ett förslag till rådets rambeslut (bekämpande av terrorism)

I enlighet med 96 § 2 mom. grundlagen 24 september 2001 till rambeslut om
översänds till riksdagen Europeiska bekämpande av terrorism samt en
gemenskapernas kommissions förslag av den promemoria om förslaget.

Helsingfors den 11 oktober 2001

Justitieminister *Johannes Koskinen*

Lagstiftningsråd Jukka Lindstedt

FÖRSLAG TILL RAMBESLUT OM BEKÄMPANDE AV TERRORISM**1. Allmänt**

Med stöd av artiklarna 29, 31 e och 34.2 b i Fördraget om Europeiska unionen har Europeiska gemenskapernas kommission lagt fram ett förslag till rambeslut om bekämpande av terrorism.

Behovet av lagstiftningsåtgärder för att bekämpa terrorismen har bl.a. konstaterats i den handlingsplan som rådet och kommissionen antog i Wien 1998 (EGT C 19, 23.1.1999) för att på bästa sätt genomföra bestämmelserna i Amsterdamfördraget om upprättande av ett område med frihet, säkerhet och rättvisa. I handlingsplanen nämns terrorism som en brottstyp för vilken gemensamma minimiregler avseende brottsrekvisit och påföljder bör skapas.

Förslaget till rambeslut presenterades vid rådets (rättsliga och inrikes frågor) extra möte om terrorism 20.9.2001. I sina slutsatser pekade rådet på ett brådskande behov att nå inte bara politiskt utan också rättsligt samförstånd om vad terrorism innebär, i syfte att underlätta det gränsöverskridande samarbetet. Enligt rådet bör betydande politiskt samförstånd om förslaget till rambeslut nås vid rådets sammanträde den 6 och 7 december 2001.

Enligt motiveringen till förslaget till rambeslut är det nödvändigt med en tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning för att samarbetet skall kunna effektiviseras. I vissa medlemsstater (Frankrike, Tyskland, Italien, Portugal, Spanien och Förenade kungariket) finns det redan nu specifika straffbestämmelser som gäller terrordåd.

Förslaget har sänts till Europaparlamentet för yttrande. Behandlingen av förslaget inleddes vid Artikel 36-kommitténs möte 1.—2.10.2001.

Promemorian baserar sig på kommissionens förslag KOM (2001) 521.

2. Förslagets huvudsakliga innehåll

Allmän översikt

Förslaget till rambeslut gäller enligt artikel 1 tillnärmning av brottsrekvisit och påföljder på området terrorism.

Till tillämpningsområdet för rambeslutet hör enligt artikel 2 (a) terroristbrott som helt eller delvis begåtts eller förberetts i en medlemsstat, (b) terroristbrott som begåtts av en medlemsstats medborgare, (c) terroristbrott som begåtts till förmån för en juridisk person som är etablerad i en medlemsstat, eller (d) terroristbrott som begåtts mot en medlemsstats institutioner eller folk.

Artikel 3 i förslaget gäller terroristbrott. Definitionen är tudelad. Å ena sidan innehåller den en detaljerad brottsförteckning, som granskas nedan. De brott som ingår i förteckningen kan definieras enligt den nationella lagstiftningen. Å andra sidan innehåller förteckningen en allmän definition av terroristbrott: de brott som uppräknas i förteckningen skall kriminaliseras som terroristbrott om de med uppsåt begåtts av en enskild eller en grupp av enskilda mot ett eller flera länder, deras institutioner eller folk, i syfte att skrämja dem och att allvarligt störa eller förstöra de politiska, ekonomiska eller sociala strukturerna i ett land. I artikeln definieras också terroristgrupp som en strukturerad sammanslutning, inrättad för en begränsad tid av mer än två personer som handlar i samförstånd för att begå de terroristbrott som anges i artikel 3.

Även anstiftan till, medhjälp till, främjande av och försök att begå ett terroristbrott skall vara straffbara gärningar (artikel 4). Enligt artikel 5 i förslaget skall terroristbrotten vara belagda med effektiva, proportionella och avskräckande påföljder. Artikel 5 innehåller också detaljerade minimikrav i fråga om maximistraff, fängelse i 2–20 år. I praktiken innebär detta att minsta möjliga längd när det gäller den övre straffgränsen för dessa brott är den längd som nämns i förslaget till rambeslut.

Minimikraven i fråga om maximilängden på fängelsestraff granskas nedan i detalj för varje brottskategori.

Medlemsstaterna skall också enligt artikel 5 säkerställa att ytterligare eller alternativa sanktioner också kan tillämpas på terroristbrott. Sådana alternativa sanktioner är t.ex. inskränkning av vissa medborgerliga eller politiska rättigheter samt bötesstraff.

Artikel 6 gäller försvårade omständigheter. Sådana anses föreligga om terroristbrottet begås med särskild hänsynslöshet eller drabbar ett stort antal personer eller är av synnerligen allvarlig och varaktig karaktär eller begås mot vissa i artikeln närmare angivna grupper av personer. Enligt artikel 7 i förslaget skall det ses som en förmildrande omständighet att gärningsmannen tar avstånd från sin terrorverksamhet och förser myndigheterna med uppgifter som hjälper dem att förebygga eller mildra effekterna av brottet, identifiera och lagföra andra gärningsmän, finna bevis eller förebygga ytterligare terroristbrott.

Artikel 8 i förslaget till rambeslut gäller juridiska personers ansvar och artikel 9 påföljder för juridiska personer.

Artikel 10 definierar den regionala behörigheten. En medlemsstat skall ha behörighet när ett terroristbrott begåtts helt eller delvis inom dess territorium. En medlemsstat kan också ha behörighet när gärningen begåtts av en av dess medborgare eller när gärningen begåtts till förmån för en juridisk person som har sitt huvudkontor inom medlemsstatens territorium eller när gärningen begåtts mot dess institutioner eller folk.

I förslaget finns dessutom bestämmelser om utlämning av gärningsmän, samarbete mellan medlemsstaterna, informationsutbyte samt åtalsrätten vid terroristbrott.

Medlemsstaternas lagstiftning skall före utgången av 2002 överensstämma med

rambeslutet. Medlemsstaterna skall vidare överlämna uppgifter om alla lagstiftningsändringar samt andra åtgärder i ärendet till rådets generalsekretariat och kommissionen. Före utgången av 2003 skall kommissionen överlämna en rapport till Europaparlamentet och rådet om hur rambeslutet fungerar.

Terroristbrott och straff

Om de villkor som anges i inledningen till artikel 3 uppfylls, bl.a. kravet som gäller gärningens motiv, skall följande brott enligt förslaget anses som terroristbrott och minst följande maximistraff dömas ut:

- a) mord — maximistraff fängelse i minst 20 år
- b) kroppsskada — maximistraff fängelse i minst 4 år
- c) människorov eller tagande av gisslan — maximistraff fängelse i minst 10 år
- d) utpressning — maximistraff fängelse i minst 2 år
- e) stöld eller rån — maximistraff fängelse i minst 2 år
- f) intrång i, tillgrepp av eller skadegörelse mot statlig eller annan offentlig anläggning, allmänt transportsystem, infrastruktur anläggning, allmän plats eller egendom — maximistraff fängelse i minst 5 år
- g) tillverkning, innehav, förvärv, transport eller tillhandahållande av vapen eller sprängämnen — maximistraff fängelse i minst 10 år
- h) utsläpp av förorenande ämnen eller vållande av brand, explosioner eller översvämningar som utsätter människor, egendom, djur eller miljö för fara — maximistraff fängelse i minst 10 år
- i) att störa eller avbryta försörjningen med vatten, elkraft eller andra grundläggande resurser — maximistraff fängelse i minst 10 år
- j) attacker genom störningar av informationssystem — maximistraff fängelse i minst 5 år
- k) hot om att begå några av de brott som räknats upp ovan — maximistraff fängelse i minst 2 år
- l) att leda en terroristgrupp — maximistraff fängelse i minst 15 år
- m) att främja, stödja eller delta i en terroristgrupp — maximistraff fängelse i minst 7 år.

3. Verknningar på lagstiftningen i Finland

De bestämmelser som är tillämpliga på terroristhandlingar är närmast strafflagens 34 kap. om allmänfarliga brott samt i fråga om behörigheten strafflagens 1 kap. och förordningen om tillämpningen av 1 kap. 7 § strafflagen. Begreppet terrorism används inte i gällande bestämmelser. Förslaget skulle av allt att döma förutsätta att särskilda bestämmelser om straff för terrorism stiftas.

I artikel 3 i rambeslutet uppräknas de gärningar som under vissa förutsättningar betraktas som terroristbrott. Gärningarna är huvudsakligen sådana som även utan terroristiskt syfte för närvarande är straffbara enligt finsk strafflag. Anmärkningsvärda undantag från detta är ledning av en terroristgrupp i artikel 3 punkt l och främjande, stödjande eller deltagande i en terroristgrupp i artikel 3 punkt m.

I Finland har den traditionella utgångspunkten för lagstiftningen varit att straffbarheten hänför sig till vissa brott och inte till aktiviteter eller medlemskap i en kriminell organisation. Ett undantag från denna utgångspunkt utgör regeringens proposition med förslag till bestämmelser om att göra deltagande i kriminella organisationers verksamhet till ett brott (RP 183/1999 rd), som givits på basis av den gemensamma åtgärd som Europeiska unionens råd antagit. Enligt denna gemensamma åtgärd skall deltagande i en kriminell organisations verksamhet vara straffbart även i sådana fall när de brott som organisationen förbereder eller planerar inte begås, "med förbehåll för allmänna principer i den berörda medlemsstatens straffrätt". Enligt regeringens proposition 183/1999 rd skulle en sådan lösning i Finland strida mot de allmänna straffrättsliga principerna. Utgångspunkten i propositionen är därför att deltagande i en kriminell organisations verksamhet är straffbart endast när deltagandet är aktivt och den huvudgärning som verksamheten syftar till begås.

Att döma av ordalydelsen i förslaget till rambeslut skall ledning av en terroristgrupp samt främjande, stödjande eller deltagande i en terroristgrupp vara straffbart också i det fall att terroristgruppen inte har begått några brott.

De kriminaliseringsskyldigheter gällande

ledning av terroristgrupp samt främjande, stödjande eller deltagande i en terroristgrupp som ingår i artikel 3 punkterna l och m i förslaget bör granskas också utifrån exaktheten i regleringen. Grundlagsutskottet ansåg i sitt utlåtande om regeringens proposition med förslag till bestämmelser om att göra deltagande i kriminella organisationers verksamhet till ett brott att kravet på exakthet accentueras mer än vanligt när man går in för att kriminalisera delaktighet på ett sätt som sträcker sig utöver de inom straffrätten vedertagna delaktighetsbegreppen. Grundlagsutskottet ansåg det också finnas en risk för att en kriminalisering av denna typ, som går utöver den inom straffrätten vedertagna läran om delaktighet, kan komma att leda till att till och med inte helt nära utomstående rutinmässigt blir utsatta för polisens befogenheter att inhämta information och straffprocessuella tvångsmedel när ett brott har begåtts (GrUU 10/2000 rd).

När man bedömer omfattningen av artikel 3 punkterna l och m i förslaget bör man också ta i betraktande att även medhjälp till, främjande av och försök att begå dessa brott enligt artikel 4 skall vara straffbara gärningar.

I artikel 5 i förslaget uppräknas minimikraven i fråga om maximistraff för terroristbrott. Om man bedömer dem i förhållande till Finlands gällande strafflag torde man kunna ta som utgångspunkt att bestämmelser om terroristbrott kan jämföras med grova gärningsformer i de gällande straffbestämmelserna. För de flesta av de gärningar som avses i rambeslutet förefaller den nuvarande straffnivån i Finlands lagstiftning problemfri. Det klaraste undantaget — utöver gärningarna i artikel 3 punkterna l och m som inte alls är kriminaliserade i Finland — förefaller vara artikel 3 punkt g, dvs. tillverkning, innehav, förvärv, transport eller tillhandahållande av vapen eller sprängämnen. Relevanta bestämmelser i Finland förefaller vara straffbestämmelserna i fråga om förberedelse till allmänfarligt brott (34 kap. 9 § strafflagen), för vilket maximistraffet är fängelse i två år, och i fråga om grovt skjutvapenbrott (102 § skjutvapenlagen), för vilket maximistraffet är fängelse i fyra år.

För ledning av en terroristgrupp enligt artikel 3 punkt l skall det enligt förslaget vara möjligt att döma till fängelse i 15 år. Enligt 2

kap. 2 § strafflagen kan ett fängelsestraff på viss tid omfatta högst 12 år. Även maximistraffet för att främja, stödja eller delta i en terroristgrupp enligt punkt m, dvs. 7 år, är högt i förhållande till den allmänna straffnivån i strafflagen.

Förslaget till rambeslut går längre än Finlands strafflag även såtillvida att det förutsätter att försök till alla de brott som uppräknas i artikel 3 skall kriminaliseras. Försök till vissa andra motsvarande brott i finsk strafflag är inte straffbart.

De straffskärpningsgrunder som anges i artikel 6 innebär av allt att döma att straffskalan för grova gärningar skall vara strängare än skalan i artikel 5. Som en förmildrande omständighet nämns i artikel 7 i förslaget också sådan verksamhet från gärningsmannens sida som inte hänför sig till utredningen av hans eller hennes eget brott utan utredningen av andras brott. Artikeln skulle förutsätta en ändring av lagstiftningen

till denna del. Ett motsvarande förslag ingår i förslaget till rambeslut om olaglig narkotikahandel (U 58/2001 rd).

En juridisk persons straffansvar är i gällande strafflag begränsat till ett rätt litet antal brott. Enligt artikel 8 i förslaget till rambeslut skall en juridisk person vara ansvarig också för många sådana gärningar som av tradition endast en fysisk person har kunnat utföra (t.ex. mord). Artikeln skulle förutsätta ändringar i lagstiftningen.

4. Statsrådets ståndpunkt

Statsrådets ståndpunkt bildas efter EU-ministerutskottets möte fredagen den 12 oktober 2001 och sänds då utan dröjsmål till riksdagen. För att riksdagsbehandlingen av ärendet skall löpa snabbare får riksdagen ta del av förslaget till rambeslut redan i detta skede.