

FÖRVALTNINGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 16/2014 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om terroristbrott

Till lagutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 9 april 2014 regeringens proposition med förslag till lagstiftning om terroristbrott (RP 18/2014 rd) till lagutskottet för beredning och bestämde samtidigt att förvaltningsutskottet ska lämna utlåtande om ärendet till lagutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Jussi Matikkala, justitieministeriet
- polisöverinspektör Keijo Suuripää, inrikesministeriet, polisavdelningen
- statsåklagare Juha-Mikko Hämäläinen, Riksåklagarämbetet

- polisinspektör Timo Kilpeläinen, Polisstyrelsen
- kriminalinspektör Markus Terenius, Centralkriminalpolisen
- avdelningschef Harri Sarvanto, skyddspolisen
- professor Kimmo Nuotio.

Dessutom har skriftligt yttrande lämnats av

- inrikesministeriet, gränsbevakningsavdelningen
- arbets- och näringsministeriet
- Helsingfors tingsrätt
- Polisyrkeshögskolan
- Finlands Advokatförbund
- Finansbranschens Centralförbund rf
- Finlands Polisorganisationers Förbund rf.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås det att kapitlet om terroristbrott i strafflagen samt bestämmelserna om hemliga tvångsmedel i tvångsmedelslagen och bestämmelserna om hemliga metoder för inhämtande av information i polislagen ändras.

Deltagande i utbildning för ett terroristbrott föreslås bli straffbart. Enligt förslaget ska den som i avsikt att begå ett brott som begås i terroristiskt syfte utbildar sig i tillverkning eller användning av sprängämnen, skjutvapen eller andra vapen, eller skadliga eller farliga substanser,

eller i användning av andra särskilda metoder eller tekniker, för nämnda brott dömas till böter eller fängelse i högst tre år. Straff för detta brott döms inte särskilt ut, om den som begått brottet samtidigt gör sig skyldig till ett brott som begåtts i terroristiskt syfte eller till förberedelse till ett brott som begås i terroristiskt syfte. I den nya straffbestämmelsen föreslås det att deltagande i utbildning ska kopplas till meddelande av utbildning, som är straffbart enligt straffbestäm-

melsen om meddelande av utbildning för ett terroristbrott.

Straffbestämmelsen om finansiering av terrorism föreslås bli kompletterad så att inte bara finansiering av ett brott som begås i terroristiskt syfte utan även finansiering av andra terroristbrott i kapitlet bestraffas som finansiering av terrorism. Dessutom föreslås en ny straffbestämmelse om finansiering av en terroristgrupp, enligt vilken den som direkt eller indirekt tillhandahåller eller samlar in tillgångar till en terroristgrupp med vetskap om gruppens karaktär

som terroristgrupp gör sig skyldig till brott. Straffskalan är enligt förslaget böter eller fängelse i högst tre år. Försök ska vara straffbart. Bestämmelsen innehåller en subsidiaritetsklausul.

På grund av de nämnda ändringarna ska nödvändiga kompletteringar göras i bestämmelserna om hemliga tvångsmedel i tvångsmedelslagen och bestämmelserna om hemliga metoder för inhämtande av information i polislagen.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft så snart som möjligt.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Regeringen föreslår att strafflagens 34 a kap., som rör terrorismbrott, ändras så att deltagande i utbildning för ett terroristbrott blir straffbart. Det föreslås att straffbarheten för finansiering utvidgas till andra terroristbrott än de brott som avses i 1 § i kapitlet. Vidare föreslås att också finansiering av terroristgrupp ska bli straffbart. Till följd av de nya straffbestämmelserna ska också behövliga ändringar göras i tvångsmedelslagens (806/2011) bestämmelser om hemliga tvångsmedel och i polislagens (872/2011) bestämmelser om hemliga metoder för inhämtande av information.

Deltagande i utbildning för ett terroristbrott

Enligt förslaget ska den som i avsikt att begå ett brott som begås i terroristiskt syfte utbildar sig på det sätt som avses i 4 a § i tillverkning eller användning av sprängämnen, skjutvapen eller andra vapen, eller skadliga eller farliga substanser, eller i användning av andra särskilda metoder eller tekniker, dömas till böter eller fängelse i högst tre år för deltagande i utbildning för ett terroristbrott.

Utskottet anser det viktigt att deltagande i utbildning för ett terroristbrott kriminaliseras. Syftet med deltagande i terrorismutbildning är att inhämta färdigheter att begå brott som är ytterst samhällsskadliga och bestraffas hårt. Myndighe-

terna bedömer att de som återvänder efter utbildning även utgör ett säkerhetshot, eftersom de inhämtat den särskilda kompetens och ideologiska utbildning som behövs för terroristbrott och som de kan utnyttja såväl för att begå sådana brott som för att radikalisera personer i Finland och rekrytera nya deltagare till utbildningsläger.

Deltagande i utbildning för ett terroristbrott är ett brott och en gärning av förberedande karaktär och hänför sig till en fas som föregår också försök. I strävan att fastställa det straffrättsliga ansvaret får därför subjektiva omständigheter i anslutning till gärningsmannens syften och kunskaper stor betydelse, vilket kan vara utmanande för bevisföringen. Det centrala i bestämmelsen är att gärningsmannen har börjat delta i utbildning i syfte att begå ett terroristbrott. Vidare har deltagande i utbildning kopplats till meddelande av utbildning. Väsentligt i detta avseende är att både den som får utbildning och den som ger utbildning avser att främja utförandet av terroristbrott. Denna tanke om spegeleffekter ingår också i gällande 34 a kap. 4 a § i strafflagen. Utskottet menar att denna princip är motiverad också i anslutning till den föreslagna bestämmelsen.

Enligt propositionsmotiven har meddelande av utbildning inte begränsats till situationer där utbildning meddelas fysiskt till dem som befinner sig på samma plats. I lagen har inte heller sättet på vilket utbildning meddelas särskilt be-

gränsats på något annat sätt. Utbildningen kan således meddelas till exempel via internet. Å andra sidan konstateras det i motiven att enbart självstudier som sker på internet genom att man utnyttjar information och instruktioner som lagts upp av någon annan inte är deltagande i utbildning för ett terroristbrott. Uttrycket "på det sätt som avses i 4 a §" inbegriper enligt motiven att personen deltar i utbildning under ledning av den som meddelar utbildning. Utskottet menar att ställningstagandena i prepositionsmotiven klargör hur lagen bör tillämpas, men att det kan uppstå problem i situationer där någon beslutat begå ett sådant brott som avses i lagrummet, men förvärvar färdigheterna genom självstudier av internetsidor som publicerats inom terroristisk verksamhet. I sista hand dras gränserna upp genom rättspraxisen.

Finansiering av terrorism

Straffbestämmelsen (5 §) om finansiering av terrorism föreslås bli kompletterad så att inte bara finansiering av ett brott som begås i terroristiskt syfte utan även finansiering av andra terroristbrott som avses i 34 a kap. bestraffas som finansiering av terrorism. Också finansiering av brott som begås som förberedelse för terroristbrott eller skapar förutsättningar för terroristbrott ska bli straffbar på grundval av den föreslagna bestämmelsen. Olika aspekter i anslutning till kriminaliseringen behandlas ingående i motiveeringen. Det är enligt utskottet motiverat att utvidga straffbarheten.

Utskottet konstaterar att lagen om förhindrande och utredning av penningtvätt och av finansiering av terrorism (503/2008, nedan lagen om penningtvätt) förpliktar banker, försäkringsbolag och andra som nämns i lagen att meddela centralen för utredning av penningtvätt vid misstanke om finansiering av terrorism. Den rapporteringsskyldiga är också skyldig att avbryta en tvivelaktig affärstransaktion. I fråga om definitionen av finansiering av terrorism hänvisar lagen om penningtvätt till strafflagens 34 a kap. 5 §. Därigenom återspeglas de nu föreslagna ändringarna i 5 § på de krav som i lagen om penningtvätt ställs på rapporteringsskyldiga. Ut-

skottet ser det som viktigt att behövlig utbildning och handledning ges som förberedelse inför ikraftträdandet av de nya bestämmelserna.

Regeringen föreslår vidare en ny straffbestämmelse om finansiering av terroristgrupp (5 a §). Den som direkt eller indirekt tillhandahåller eller samlar in tillgångar till en terroristgrupp som avses i 34 a kap. 6 § 2 mom. i strafflagen med vetskap om gruppens karaktär som terroristgrupp gör sig enligt förslaget skyldig till detta brott. Enligt nämnda 2 mom. avses med terroristgrupp en strukturerad grupp, inrättad för en viss tid, bestående av minst tre personer, som handlar i samförstånd för att begå terroristbrott.

Enligt motiven är en central grund för att finansiering av terroristgrupp ska vara straffbart att när tillgångarna har getts till en terroristgrupp, är det inte längre möjligt att ha kontroll över att tillgångarna slutligen används för ett acceptabelt syfte. Även om syftet inte skulle vara att finansiera terroristbrott, kan tillgångarna trots allt komma att användas för det. Finansiering av terroristgrupp är straffbart endast om det är uppsåtligt, vilket avgörs utifrån de allmänna lärorna om detta. Brottet omfattar dock ett förhöjt krav på uppsåtlighet i det avseendet att gärningsmannen visste att mottagaren av finansieringen är en sådan terroristgrupp som avses i 34 a kap. 6 § 2 mom. i strafflagen. En förutsättning för straffbarhet är att det står fullständigt klart för personen att mottagaren av tillgångarna är en terroristgrupp.

I strävan att effektivisera insatserna mot terrorism ser utskottet det som motiverat att finansiering av terroristgrupp kriminaliseras. Liksom i samband med utbildning har de subjektiva förutsättningar som anknyter till gärningsmannens vetskap och syften en central roll. I sådana situationer accentueras de bevisrelaterade svårigheterna. De bevisrelaterade svårigheterna skulle minska om det vore tillräckligt att man med uttrycket "vetskap om gruppens karaktär" avsåg att personen åtminstone skulle anse det som sannolikt att det är fråga om en terroristgrupp. Å andra sidan har utskottet gjorts uppmärksam på att en grupp som anses vara terroristisk kan administrera ett daghem eller ett sjukhus och att fi-

nansieringen av detta kan bli straffbar med stöd av bestämmelsen. Det kan leda till att bestämmelsen tillämpas på någon som handlar i humanitärt syfte men likväl i någon mån är medveten om att det bakom biståndsobjektet finns en omstridd grupp som anses vara terroristisk. Det räcker att donera ett litet belopp för att kriteriet för straffbarhet ska uppfyllas. Vårt att lägga märke till är också att ett straffbart förfarande kan leda till avsevärda juridiska följder, däribland frysning av tillgångar. Utskottet konstaterar att det höjda kravet på uppsåt kan motiveras med tanke på rättsskyddet för den som donerar och den som samlar in medel. Samtidigt måste man se till att man inte genom en överdrivet snäv lagtolkning hamnar i en situation där beviskraven är så stränga att det blir omöjligt att inleda förundersökning och väcka åtal. Enligt utskottet bör det höjda kravet på uppsåt till den del det gäller vetskap tolkas på samma sätt som andra motsvarande kriterier i strafflagens särskilda del.

Helsingfors den 17 juni 2014

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Pirkko Mattila /saf
vordf. Mika Kari /sd
medl. Heikki Autto /saml
Jussi Halla-aho /saf
Reijo Hongisto /saf
Risto Kalliorinne /vänst
Elsi Katainen /cent

Ändring av tvångsmedelslagen och polislagen
Myndighetsbehörigheterna enligt tvångsmedelslagen och polislagen är ytterst viktiga i samband med terroristbrott. Det är motiverat att hemliga tvångsmedel enligt tvångsmedelslagen och hemliga metoder för inhämtande av information används i bred omfattning för att förhindra, avslöja och utreda terroristbrott. Utskottet menar att myndigheterna till sitt förfogande måste ha så omfattande behörigheter som krävs för att sköta de pålagda uppgifterna också när det gäller de terroristbrott som genom de föreslagna bestämmelserna görs straffbara.

Ställningstagande

Förvaltningsutskottet föreslår

att lagutskottet beaktar det som sägs ovan.

Sekreterare var

utskottsråd Minna-Liisa Rinne.

Timo V. Korhonen /cent
Antti Lindtman /sd
Outi Mäkelä /saml
Tapani Mäkinen /saml
Johanna Ojala-Niemelä /sd
Osmo Soininvaara /gröna.