U 22/2015 rd

Statsrådets skrivelse till riksdagen med anledning av ett förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv (bekämpande av terrorism)

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen Europeiska kommissionens förslag av den 2 december 2015 till Europaparlamentets och rådets direktiv om bekämpande av terrorism och om ersättande av rådets rambeslut 2002/475/RIF om bekämpande av terrorism samt en promemoria om förslaget.

Helsingfors den 21 januari 2016

Justitie- och arbetsminister Jari Lindström

Lagstiftningsråd Janne Kanerva

JUSTITIEMINISTERIET PROMEMORIA EU/2015/1652
12.1.2016

RÅDETS DIREKTIV OM BEKÄMPANDE AV TERRORISM OCH OM ERSÄTTANDE AV RÅDETS RAMBESLUT 2002/475/RIF OM BEKÄMPANDE AV TERRORISM

1 Allmänt

Europeiska kommissionen har den 2 december 2015 lagt fram ett förslag (COM(2015) 625 final) till Europaparlamentets och rådets direktiv om bekämpande av terrorism och om ersättande av rådets rambeslut 2002/475/RIF (EGT nr L 164, 22.6.2002. s. 3–7, nedan kallat 2002 års rambeslut). Nämnda rambeslut har ändrats genom rådets rambeslut 2008/919/RIF om ändring av rambeslut 2002/475/RIF om bekämpande av terrorism (EUT nr L 330, 9.12.2008, s. 21–23, nedan kallat 2008 års rambeslut).

Redan i 2002 års rambeslut, som föreslås bli ersatt, nämns skyldigheten att kriminalisera terroristbrott, brott med anknytning till en terroristgrupp och brott med anknytning till terroristverksamhet samt anstiftan, medhjälp och försök till något av dessa brott (artiklarna 1–4). Dessutom finns i rambeslutet bestämmelser om påföljder (artikel 5), särskilda omständigheter som kan lindra påföljder (artikel 6), juridiska personers ansvar (artikel 7), påföljder för juridiska personer (artikel 8), behörighet och åtal (artikel 9) samt om skydd av och stöd till brottsoffer (artikel 10).

Inom Europeiska unionen har det, sedan agendan för den inre säkerheten färdigställdes våren 2015, tagits upp en uppdatering av 2002 års rambeslut som en åtgärd för bekämpande av terrorism. De allvarliga terrorattackerna under de senaste åren har bidragit till att föra frågan framåt. Bakom de nya kriminaliseringarna i direktivförslaget finns behovet att genomföra internationella standarder och skyldigheter samt det ökade hotet från terrorism. Dessutom konstateras det i motiveringen till förslaget att det i Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/29/EU om fastställande av miniminormer för brottsoffers rättigheter och för stöd till och skydd av dem samt om ersättande av rådets rambeslut 2001/220/RIF (EUT L 315, 14.11.2012, s. 57—73, nedan kallat brottsofferdirektivet) inte finns bestämmelser om särskilda åtgärder för offer för terrorism.

Enligt direktivförslaget åläggs medlemsstaterna att kriminalisera vissa nya gärningar jämfört med 2002 års rambeslut. Dessa är mottagande av utbildning för terroristsyften (artikel 8), utlandsresor för terroristsyften inklusive organisering eller annat underlättande av utlandsresor för terroristsyften (artiklarna 9 och 10) och finansiering av terrorism inbegripet finansiering av utlandsresor för terroristsyften (artikel 11). Rambeslutet för 2002 ålägger medlemsstaterna endast att kriminalisera finansieringen av en terroristgrupps verksamhet. I artiklarna 22 och 23 i direktivförslaget finns mera omfattande och detaljerade bestämmelser än i rambeslutet om skydd av, hjälp till och rättigheter för offer för terrorism.

De nya kriminaliseringsskyldigheterna som gäller brott baserar sig på FN:s säkerhetsråds resolution 2178 (2014), nedan kallad resolutionen, och särskilt på det tilläggsprotokoll som Europarådets utrikesministrar antog den 19 maj 2015 (nedan kallat tilläggsprotokollet) till Europarådets konvention om förebyggande av terrorism (FördrS 49/2008) genom vilket resolutionens kriminaliseringsskyldigheter genomförs inom Europarådets område. I motiveringen till direktivförslaget hänvisas, när det gäller utvidgning av kriminaliseringen av finansiering av terrorism, också till rekommendationerna från den i anslutning till OECD fungerande arbetsgruppen för finansiella åtgärder (Financial Action Task Force, dvs. FATF) närmare bestämt

rekommendation nummer 5 om kriminalisering av finansiering av terrorism. Resolutionen är direkt förpliktande för FN:s medlemsstater. Finland har ännu inte undertecknat det tilläggsprotokoll som Europeiska unionen undertecknade den 22 oktober 2015 och har således inte heller vidtagit åtgärder för att ansluta sig till protokollet.

2 Huvudsakligt innehåll

Efter artikel 1 som anger syftet med direktivförslaget finns i artikel 2 definitionerna av terroristgrupp och strukturerad grupp och motsvarande definitioner finns även i 2002 års rambeslut. Till skillnad från rambeslutet definieras i artikeln också medel i anslutning till artikel 11 som gäller finansiering av terrorism och juridisk person i anslutning till artikel 19 som gäller juridiska personers ansvar.

Enligt artikel 3 i direktivförslaget ska varje medlemsstat kriminalisera som terroristbrott vissa brott som begås i terroristiskt syfte i överensstämmelse med artikel 1.1 i 2002 års rambeslut.

Enligt artikel 4 i direktivförslaget ska varje medlemsstat kriminalisera brott med anknytning till en terroristgrupp. Artikeln motsvarar artikel 2 i 2002 års rambeslut och omfattar att leda en terroristgrupp och dessutom att delta i en terroristgrupps verksamhet.

Enligt artikel 5 i direktivförslaget ska medlemsstaterna kriminalisera offentlig uppmaning till något av de terroristbrott som anges i artikel 3.2 a–h. Den gärning som beskrivs i artikeln motsvarar en sådan gärning som ska kriminaliseras enligt artikel 3 i 2002 års rambeslut som ändrades genom 2008 års rambeslut.

Enligt artikel 6 i direktivförslaget ska medlemsstaterna kriminalisera rekrytering till något av de brott som anges i artikel 3.2 a–h eller i artikel 4. Den gärning som beskrivs i artikeln motsvarar en sådan gärning som ska kriminaliseras enligt artikel 3 i 2002 års rambeslut som ändrades genom 2008 års rambeslut.

Enligt artikel 7 i direktivförslaget ska medlemsstaterna kriminalisera tillhandahållande av utbildning för terroristsyften. Artikeln gäller utbildning i syfte att begå eller bidra till utförande av något av de brott som anges i artikel 3.2 a–h. Den gärning som beskrivs i artikeln motsvarar en sådan gärning som ska kriminaliseras enligt artikel 3 i 2002 års rambeslut som ändrades genom 2008 års rambeslut.

Enligt artikel 8 i direktivförslaget ska medlemsstaterna kriminalisera mottagande av utbildning för terroristsyften. Motsvarande kriminaliseringsskyldighet finns inte i 2002 års rambeslut. Genom artikeln genomförs artikel 3 i tilläggsprotokollet som den föreslagna artikeln motsvarar. I fråga om utbildningens innehåll avspeglar den artikel 7.

Enligt artikel 9 i direktivförslaget ska medlemsstaterna kriminalisera utlandsresor för terroristsyften. Motsvarande kriminaliseringsskyldighet finns inte i 2002 års rambeslut. Enligt artikeln ska det vara straffbart att resa utomlands i syfte att begå eller bidra till utförandet av ett terroristbrott som avses i artikel 3, delta i en terroristgrupps verksamhet enligt vad som avses i artikel 4 eller tillhandahålla eller motta utbildning för terroristsyften enligt vad som avses i artiklarna 7 och 8. Enligt motiveringen till förslaget är avsikten med artikel 9 att genomföra artikel 4 i tilläggsprotokollet. Samtidigt konstateras dock att bestämmelsen utöver kraven i tilläggsprotokollet omfattar också resor för att delta i en terroristgrupps verksamhet. Dessutom konstateras i redogörelsen att bestämmelsen omfattar även resor till de länder där gärningsmannen är medborgare eller bosatt. I detta hänseende avviker artikeln från artikel 4 i tilläggsprotokollet. Genom denna utvidgning kommer kriminaliseringsskyldigheten att gälla också personer som återvänder till hemlandet.

Enligt artikel 6 a i resolutionen ska det vara straffbart att en stats medborgare eller någon annan från dess territorium reser till någon annan stat än den där han eller hon är bosatt eller medborgare i syfte att begå, planera eller förbereda terroristattacker eller delta i sådana gärningar eller för att tillhandahålla eller motta terroristutbildning. Artikel 4.1 i tilläggsprotokollet motsvarar punkten i resolutionen med undantag av att det anses straffbart då syftet att resa är att begå, bidra till eller delta i terroristbrott eller att tillhandahålla eller motta utbildning för terroristsyften.

Artikel 10 i direktivförslaget ålägger medlemsstaterna att kriminalisera organisering eller annat underlättande av sådana utlandsresor som avses i artikel 9. Enligt motiveringen till förslaget genomför artikel 9 artikel 6 i tilläggsprotokollet.

Enligt artikel 11 i direktivförslaget ska medlemsstaterna kriminalisera finansiering av terrorism. Enligt artikeln ska det vara straffbart att tillhandahålla eller insamla medel, oavsett metod, direkt eller indirekt, i syfte att de ska användas eller med vetskap om att de, helt eller delvis, kommer att användas för att begå något av de brott som avses i artiklarna 3–10 och 12–14 eller artikel 16. I 2002 års rambeslut finns det inte någon allmänt åläggande som gäller finansiering av terrorism. Artikel 2.2 b i rambeslutet ålägger medlemstaterna att kriminalisera finansiering av terroristgruppens verksamhet.

I motiveringen till direktivförslaget konstateras att definitionen av finansiering av terrorism stämmer överens med definitionen av finansiering av terrorism i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/849 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism. Definitionen av finansiering av terrorism finns i artikel 1.5 i direktivet. Enligt motiveringen genomförs genom inbegripandet av finansiering av utlandsresor för terroristsyften i artikel 9 dessutom artikel 5 i tilläggsprotokollet och FATF:s rekommendation nr 5 enligt vilken finansieringen av terrorism ska kriminaliseras.

Enligt artiklarna 12–14 i direktivförslaget ska medlemsstaterna kriminalisera grov stöld och utpressning i syfte att begå något av de brott som anges i artikel 3 samt upprättande av förfalskade administrativa dokument i syfte att begå något av de brott som anges i artikel 3.2 a–h eller artikel 4 b. Artiklarna motsvarar artikel 3 i 2002 års rambeslut.

Kriminaliseringsskyldigheten i direktivförslaget gäller endast uppsåtliga brott.

I artikel 15 i direktivförslaget anges det att för att en gärning som avses i artiklarna 4–14 ska vara straffbar ska det inte vara nödvändigt att ett terroristbrott faktiskt har begåtts. I motiveringen till förslaget hänvisas i det här avseendet till artikel 3.3 i 2002 års rambeslut, i dess lydelse enligt 2008 års rambeslut. I hänvisningspunkten anges att för att en gärning enligt artikel 3.2 (offentlig uppmaning till terroristbrott, rekrytering för terroristsyften, utbildning för terroristsyften, grov stöld, utpressning och upprättande av förfalskade administrativa dokument) ska vara straffbar behöver ett terroristbrott inte ha begåtts. Dessutom anges det i artikel 15 i direktivförslaget att det inte heller ska vara nödvändigt att fastställa en koppling till ett specifikt terroristbrott eller, när det gäller de brott som avses i artiklarna 9–11, till specifika brott med anknytning till terroristverksamhet.

Enligt artikel 16.1 i direktivförslaget ska varje medlemsstat kriminalisera medhjälp till något av de brott som avses i artiklarna 3–8 och 11–14 och enligt artikel 16.2 kriminalisera anstiftan till något av de brott som avses i artiklarna 3–14. Artikel 16.3 ålägger medlemsstaterna att kriminalisera försök att begå något av de brott som avses i artiklarna 3, 6, 7, 9 och 11–14, med undantag för innehav enligt artikel 3.2 f och det brott som avses i artikel 3.2 i (hot om att begå terroristbrott).

Kriminaliseringsskyldighet när det gäller anstiftan, medhjälp och försök finns redan i artikel 4 i 2002 års rambeslut som har ändrats genom 2008 års rambeslut. Utvidgning av nämnda artikel 4.1 innebär att medhjälp till terroristbrott kommer att omfatta även mottagande av utbildning. Anstiftan till brott kommer nu att omfatta alla terroristbrott. Försök utvidgas till att gälla rekrytering för terroristsyften (artikel 6), tillhandahållande av utbildning för terroristsyften (artikel 7), utlandsresor för terroristsyften (artikel 9) och finansiering av terrorism (artikel 11).

Artikel 17 i direktivförslaget gäller påföljder för fysiska personer. Artikeln motsvarar artikel 5 i 2002 års rambeslut med undantag av att punkt 1, som gäller effektiva, proportionella och avskräckande påföljder, har utvidgats att gälla även nya brott och dessutom har i artikeln genomförts de ändringar som den ändrade artikelnumreringen kräver.

Artikel 18 gäller förmildrande omständigheter och motsvaras i 2002 års rambeslut av artikel 6 som gäller särskilda omständigheter. Artikeln kommer fortfarande inte att vara förpliktande. Varje medlemsstat får vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att de påföljder som avses i artikel 17 kan lindras om gärningsmannen tar avstånd från terroristverksamhet (17 a) och handlar på något av de sätt som nämns i 17 b (t.ex. förebygger eller mildrar effekterna av brottet).

Artikel 19 i direktivförslaget som gäller juridiska personers ansvar motsvarar artikel 7 i 2002 års rambeslut med undantag av att artikeln i fråga om alla tre punkter har utvidgats att gälla även nya brott. Motsvarande ändring gäller artikel 20 i direktivförslaget som gäller sanktioner för juridiska personer och som i övrigt motsvarar artikel 8 i rambeslutet. Inte ens den nya artikeln 19 kräver enbart straffrättsligt ansvar.

Artikel 21 i direktivförslaget som gäller behörighet och lagföring motsvarar bortsett från ett undantag artikel 9 i 2002 års rambeslut. Enligt artikel 1 d är en ny grund för behörighet att gärningsmannen tillhandahåller utbildning för terroristsyften enligt vad som avses i artikel 7 för medborgare eller bosatta i medlemsstaten. Enligt motiveringen till direktivförslaget är avsikten med tillägget att brottet ska kunna lagföras effektivt när det gäller personer som tillhandahåller utbildning i terroristsyften och som i normalfallet inte är EU-medborgare.

Artikel 22 gäller skydd av och hjälp till offer för terrorism. I punkt 1 anges att utredningar av eller lagföring för brott inte är beroende av att ett offer för terrorism gör en anmälan eller framställer en anklagelse, åtminstone inte om gärningarna begåtts på medlemsstatens territorium. Punkten motsvarar artikel 10.1 i 2002 års rambeslut.

Artikel 22.2 i direktivförslaget gäller särskilda tjänster för hjälp och stöd till offer för terrorism. Hjälp och stöd ska tillhandahållas omedelbart efter en terroristattack och så länge det är nödvändigt därefter, i enlighet med varje offers specifika behov. Tjänsterna ska vara konfidentiella, kostnadsfria och lättillgängliga för alla offer för terrorism. Tjänsterna ska särskilt omfatta emotionellt och psykologiskt stöd samt rådgivning och information om relevanta rättsliga, praktiska eller ekonomiska frågor. I artikel 22.3 hänvisas till brottsofferdirektivet som det föreslagna direktivet kompletterar. Artikel 22.2 avviker avsevärt från artikel 10.2 i 2002 års rambeslut där det hänvisas till rådets rambeslut 2001/220/RIF om brottsoffrets ställning i straffrättsliga förfaranden, som ersatts med brottsofferdirektivet, och där varje medlemsstat åläggs, om det är nödvändigt, att vidta varje möjlig åtgärd för att säkerställa att brottsoffrets familj får ett lämpligt stöd.

Artikel 23 i direktivförslaget gäller rättigheter för offer för terrorism bosatta i en annan medlemsstat att få tillgång till information särskilt om offrens rättigheter, tillgängliga stödtjänster samt tillgång till de tjänster för hjälp och stöd som föreskrivs i artikel 22 i den situationen när offren är bosatta i en annan medlemsstat än den där terroristbrottet begicks.

Artiklarna 24–28 är slutbestämmelser i direktivförslaget. Avsikten är att ersätta 2002 års rambeslut med det föreslagna direktivet. Den nationella tiden för genomförande är 12 månader efter att direktivet har godkänts.

3 Konsekvenser för lagstiftningen i Finland

Straffbestämmelserna om terroristbrott finns i 34 a kap. i strafflagen (39/1889). Straffbestämmelserna baserar sig huvudsakligen på den internationella konventionen om bekämpande av finansiering av terrorism (FördrS 74/2002), 2002 års rambeslut och Europarådets konvention om förebyggande av terrorism. I samband med att Finland anslöt sig till konventionen ändrades lagstiftningen så att ytterligare ändringar inte behövdes när 2002 års rambeslut ändrades genom 2008 års rambeslut.

I 34 a kap. i strafflagen finns bestämmelser om brott som begåtts i terroristiskt syfte (1 §), förberedelse till brott som begås i terroristiskt syfte (2 §), ledande av terroristgrupp (3 §), främjande av en terroristgrupps verksamhet (4 §), meddelande av utbildning för ett terroristbrott (4 a §), deltagande i utbildning för ett terroristbrott (4 b §), rekrytering för ett terroristbrott (4 c §), finansiering av terrorism (5 §) och finansiering av en terroristgrupp (5 a §). Terroristiskt syfte som är kännetecknande för terroristbrott och terroristgrupp definieras i 6 § 1 och 2 mom. i kapitlet. Bestämmelser om grovt rån, utpressning och förfalskning som anges i artiklarna 12–14 i direktivförslaget finns i 31 kap. 1–4 § och 33 kap. 1–3 § i strafflagen där de anges som straffbara gärningar.

Redan genom att föreskriva att nämnda gärningar är straffbara och enligt bakgrunden till denna lagstiftning uppfyller Finlands lagstiftning de kriminaliseringsskyldigheter som föreskrivs i artiklarna 3–8 och 12–14 i direktivförslaget. Dock är inte utlandsresor för terroristsyften som anges i artikel 9 eller organisering eller annat underlättande av utlandsresor för terroristsyften som anges i artikel 10 straffbara. Bestämmelserna i 34 a kap. 5 och 5 a § i strafflagen uppfyller skyldigheten enligt artikel 11 i direktivförslaget att kriminalisera finansiering av terrorism, med undantag av att finansiering av utlandsresor för terroristsyften inte är straffbart.

Justitieministeriet har utifrån resolutionen och tilläggsprotokollet utarbetat en bedömningspromemoria, som publicerades den 22 maj 2015, och i den föreslås det att till 34 a kap. i strafflagen fogas en ny 5 b §, där det föreskrivs att utlandsresor för terroristsyften är straffbara, också så att försök är straffbart. Enligt förslaget till den nya paragrafen är det straffbart att en finsk medborgare eller en person från Finlands territorium reser till en sådan stat där han eller hon inte är medborgare eller stadigvarande bosatt i syfte att begå något av de brott som avses i 1–4, 4 a–4 c, 5 eller 5 a §, dvs. något annat terroristbrott. I bedömningspromemorian föreslås det att den straffbestämmelse som gäller finansiering av terrorism utvidgas till att gälla även finansiering av utlandsresor för terroristsyften. Enligt bedömningspromemorian kräver inte skyldigheten att kriminalisera underlättandet av utlandsresor för terroristsyften enligt resolutionen och tilläggsprotokollet några ändringar i lagstiftningen eftersom underlättandet täcks genom 5 kap. 6 § i strafflagen som gäller medhjälp. Bedömningspromemorian har varit på remiss.

När det gäller 15 artikel i direktivförslaget kräver bestämmelserna i strafflagens 34 a kap. om terroristbrott endast ifråga om den straffbarhet som gäller ledande av terroristgrupp att brottet i terroristsyfte har begåtts.

Alla terroristbrott och de brott som anges i 31 kap. 1–4 § och 33 kap. 1–3 § i strafflagen är straffbara endast om de är uppsåtliga, vilket innebär att anstiftan och medhjälp är straffbara

enligt 5 kap. 5 och 6 § i strafflagen. Försök till brott som begås i terroristsyften, till tillhandahållande av utbildning för terroristsyften, till rekrytering för terroristsyften och till finansiering av terrorism är straffbart. Försök till grov stöld och utpressning är straffbart. Försök till förfalskningsbrott är inte straffbart men i samband med genomförande av 2002 års rambeslut (RP 188/2002 rd, s. 8) ansågs det i fråga om upprättande av förfalskade administrativa dokument att det med stöd av 33 kap. 4 § i strafflagen, som gäller förfalskningsmaterial, är möjligt att ingripa i gärningar som har karaktären av försök. Med den reservationen att ett försöks straffbarhet ska täcka även försök till utlandsresa för terroristsyften enligt artikel 9 i direktivförslaget uppfyller Finlands lagstiftning skyldigheterna enligt artikel 16.

Enligt artikel 17.3 i direktivförslaget ska varje medlemsstat vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att ledande av en terroristgrupp som anges i artikel 4 a beläggs med ett frihetsstraff på maximalt minst 15 år. Om det är fråga om en gärning som avses i artikel 3.2 i (hot om att begå terroristbrott) i samband med ledande av en terroristgrupp, ska maximistraffet vara minst åtta år. Dessutom finns i artikeln krav på maximistraff i anknytning till deltagande i en terroristgrupps verksamhet. Motsvarande krav på maximistraff som nämns i artikeln finns i artikel 5.3 i 2002 års rambeslut och har redan beaktats vid genomförande av rambeslutet (RP 188/2002 rd, s. 47–48).

I 6 kap. i strafflagen finns bestämmelser om grunder för bestämmande av straff som till viss del motsvarar bestämmelserna i artikel 18 i direktivförslaget som inte är förpliktande för medlemstaterna och som gäller förmildrande omständigheter.

När det gäller artikel 19 i direktivförslaget täcker 34 a kap. 8 § i strafflagen om straffansvar för juridiska personer alla brott som anges i kapitlet. Artikel 20 i direktivförslaget, som motsvarar artikel 7 i 2002 års rambeslut och som gäller sanktioner för juridiska personer, kräver inte några lagändringar när man beaktar de bestämmelser i 9 kap. i strafflagen som gäller straffansvar för juridiska personer.

I fråga om artikel 21 i direktivförslaget, som gäller behörighet och lagföring, har även de ändringar i lagstiftningen som artikeln kräver genomförts i samband med genomförandet av 2002 års rambeslut och då artikel 9 i rambeslutet. På grund av de brister i behörigheten som då upptäcktes föreskrevs i 1 kap. 7 § 3 mom. i strafflagen om de brott som avses i 34 a kap. i strafflagen som internationella brott på vilka finsk lag kan tillämpas och för vilka kan dömas till straff vid finsk domstol oberoende av vem gärningsmannen är och var brottet har begåtts. Det innebär att Finlands lagstiftning täcker den nya grunden för behörighet enligt artikel 21.1 d i direktivförslaget när gärningsmannen tillhandahåller utbildning för terroristsyften enligt artikel 7 för medborgare eller bosatta i medlemsstaten.

På det sätt som artikel 22.1 i direktivförslaget kräver är de brott som anges i 34 a kap. i strafflagen enligt 7 § i det kapitlet sådana brott som hör under allmänt åtal.

I fråga om artikel 22.2 i direktivförslaget innehåller de allmänna skyldigheter som anges i punkten samma typs faktorer som ingår i de artiklar i brottsofferdirektivet som gäller offrets rätt till information och stödtjänster för offret. Genomförandet av brottsofferdirektivet pågår ännu delvis. Artikel 22.2 i direktivförslaget är viktig därför att den understryker den särskilda typ av tjänster som ska ges offer för terrorism och skyldigheten att ordna resurser och skapa en organisatorisk struktur uttryckligen för att hjälpa och stödja offer för sådana brott. Redan i brottsofferdirektivet fästs uppmärksamhet vid de särskilda behov som offer för terrorism har och enligt det inledande stycket 16 i direktivet kan offer behöva särskild omsorg, stöd och skydd. Artikel 22.2 i direktivförslaget kräver inte som en genomförande åtgärd att lagstiftningen ändras.

Artikel 23 i direktivförslaget kräver åtgärder i sådana situationer där terroristbrottet har begåtts i en annan medlemsstat än den där offret för terrorism är bosatt. I artiklarna 4, 6 och 26 i brottsofferdirektivet finns bestämmelser om offrens rätt att få information och om internationellt samarbete. Ordalydelsen i dessa bestämmelser avviker dock från artikel 23 i direktivförslaget. Det inledande stycket 51 i brottsofferdirektivet motsvarar delvis artikel 23.2. Inte heller denna artikel kräver som en genomförande åtgärd att lagstiftningen ändras om resultatet kan uppnås med andra åtgärder.

4 Förslagets rättsliga grund

Direktivförslaget baserar sig på artikel 83.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt enligt vilken Europaparlamentet och rådet genom direktiv i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet får fastställa minimiregler om fastställande av brottsrekvisit och påföljder 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. Enligt artikeln hör till dessa områden av brottslighet bland annat terrorism.

När det gäller offrens rättigheter nämns i direktivförslaget som rättslig grund även artikel 82.2 c i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Enligt punkten får Europaparlamentet och rådet genom direktiv i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet fastställa minimiregler, om det är nödvändigt för att underlätta det ömsesidiga erkännandet av domar och rättsliga avgöranden samt polissamarbete och rättsligt samarbete i sådana straffrättsliga frågor som har en gränsöverskridande dimension. I dessa minimiregler ska skillnaderna mellan medlemsstaternas rättsliga traditioner och rättssystem beaktas. I 82.2 c nämns brottsoffrens rättigheter.

Statsrådet anser att den föreslagna rättsliga grunden i direktivförslaget är adekvat.

5 Förhållande till subsidiaritetsprincipen

Enligt artikel 4.2 j i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt ska unionen och medlemsstaterna ha delade befogenheter på området med frihet, säkerhet och rättvisa. Enligt subsidiaritetsprincipen i artikel 5.3 i fördraget om Europeiska unionen ska unionen på de områden där den inte har exklusiv befogenhet vidta en åtgärd endast om och i den mån som målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna, vare sig på central nivå eller på regional och lokal nivå, och därför, på grund av den planerade åtgärdens omfattning eller verkningar, bättre kan uppnås på unionsnivå.

I direktivförslaget hänvisas i fråga om subsidiaritetsprincipen till den gränsöverskridande karaktären hos hot om terrorism och behovet att genomföra internationella kriminaliseringsskyldigheter på unionens område. En harmoniserad och tillräckligt rättslig referensram uppnås bäst på unionsnivå, vilket innebär att unionen kan godkänna åtgärder. På ovan nämnda grunder anser statsrådet att förslaget överensstämmer med subsidiaritetsprincipen.

6 Ålands behörighet

Enligt 27 § 22 punkten i självstyrelselagen för Åland (1144/1991) har riket lagstiftningsbehörighet i fråga om straffrätt med undantag av vad som stadgas i 18 § 25 punkten. Enligt den sistnämnda punkten har landskapet lagstiftningsbehörighet i fråga om beläggande med straff och storleken av straff inom rättsområden som hör till landskapets lagstiftningsbehörighet. Utifrån de andra punkterna i 18 § har landskapet inte lagstiftningsbehörighet i fråga om straffrättslig lagstiftning som gäller terrorism. Enligt 27 § 23 punkten i självstyrelselagen för Åland hör rättskipning och förundersökning till rikets lagstiftningsbehörighet med vissa sådana undantag som det inte är fråga om i direktivförslaget.

7 Direktivförslagets konsekvenser

Avsikten är att med det föreslagna direktivet förenhetliga Europeiska unionens medlemsstaters lagstiftning som gäller terroristbrott. Med direktivet genomförs inom unionens område kriminaliseringsskyldigheterna i resolutionen och tilläggsprotokollet och bemöts det ökade hotet om terroristbrott.

Direktivet kommer troligen att ha vissa konsekvenser för finska myndigheters, dvs. närmast polis-, åklagar- och domstolsmyndigheters, verksamhet även om gällande lagstiftning redan till största delen uppfyller kraven i förslaget. Redan kriminaliseringen av utlandsresor för terroristsyften som resolutionen och tilläggsprotokollet kräver kan föranleda en ökning av nämnda myndigheters arbetsvolym. Trots det bedöms förslaget inte ha några betydande personalkonsekvenser eller några ekonomiska konsekvenser som gäller ökning av personalen.

Tilläggskostnader kan föranledas av att artikel 22.2 i förslaget kräver att det ska säkerställas särskilda tjänster för hjälp och stöd till offer för terrorism och att sådana tjänster ska ha den nödvändiga kapaciteten och organisatoriska strukturen som krävs för att uppfylla offrens behov. Omfattningen och beloppet av kostnaderna preciseras under förhandlingarna.

8 Övriga medlemsstaters ståndpunkter

Behandlingen av direktivförslaget har inletts vid arbetsgruppsmöten den 7 och 8 januari 2016. Vid mötena har lagts fram preliminära ståndpunkter som man inte ännu kan dra några långtgående slutsatser av.

9 Institutionernas och andra ståndpunkter

Rådet eller parlamentet har inte behandlat förslaget.

10 Nationell behandling av förslaget

Direktivförslaget har behandlats i ett skriftligt förfarande i sektionen för rättsliga och inrikes frågor (sektion 7).

11 Statsrådets ståndpunkt

Statsrådet förhåller sig i princip positivt till direktivförslaget. Allvarliga terroristattacker och utlandsresor för terroristsyften orsakar ett ökat behov att bemöta hot om terrorism med straffrättsliga medel. Det kan fullföljas genom att genomföra kriminaliseringsskyldigheterna i resolutionen och tilläggsprotokollet inom Europeiska unionens område.

Som motvikt till de synpunkter som gäller brottsbekämpning finns det skäl att poängtera vikten av grundläggande och mänskliga rättigheter vid bekämpande av terrorism med straffrättsliga medel. I fråga om de kriminaliseringar som nu behandlas skyddar man å ena sidan dessa rättigheter, särskilt liv och hälsa, men å andra sidan ingriper man i dessa rättigheter, i användningen av t.ex. yttrandefrihet, föreningsfrihet och rörelsefrihet. Utlandsresor för terroristsyften har samband med väpnade konflikter för vilka gäller internationell humanitär rätt med sina krigslagar. Synpunkter som gäller grundläggande och mänskliga rättigheter förs fram i motiveringen och skälen till förslaget i anslutning till Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, men inte i artiklarna i förslaget. Det här avviker både från 2002 års och 2008 års rambeslut. Artikel 1.2 i det förstnämnda rambeslutet ålägger medlemsstaterna att iaktta grundläggande rättigheter och principerna för en rättsstat, i artikel 2 i 2008 års rambe-

slut finns grundläggande principer som rör yttrandefrihet. Det är skäl att fästa uppmärksamhet vid behovet att komplettera direktivförslaget i förhandlingarna om det.

Såsom framgår av det tidigare konstaterade motsvarar finsk strafflagstiftning till stor del de skyldigheter som anges i direktivförslaget. Artikel 9 i direktivförslaget, som gäller utlandsresor för terroristsyften, allmänt formulerad kommer att vara längre gående i fråga om resenärer och resemål än de kriminaliseringsskyldigheter som gäller utlandsresor för terroristsyften i resolutionen och tilläggsprotokollet. Däremot är det möjligt att kretsen av brott som är syftet med utlandsresan enligt artikeln inte motsvarar resolutionen eller tilläggsprotokollet. Detta bör ännu granskas i förhandlingarna om direktivet. Det finns skäl att i fråga om utlandsresor för terroristsyften hitta ett innehåll som å ena sida är ändamålsenligt och å andra sidan uppfyller krav som gäller grundläggande och mänskliga rättigheter och internationella kriminaliseringsskyldigheter.

I artikel 17.3 i direktivförslaget finns i likhet med rambeslutet stränga krav på maximala straff på minst 15 och 8 år för ledande av en terroristgrupp. Den straffrättsliga proportionalitetsprincipen talar för att det inte är motiverat att utvidga kretsen av sådana brott i artikel 15 som förutsätter att ett terroristbrott inte behöver begås för att ledande av terroristgrupp enligt artikel 4 a ska vara straffbart. Till denna del är inte förslaget helt klart. Slutet av artikel 17.3 i direktivförslaget ger nämligen bilden av att det har betydelse att ett terroristbrott begås. I Finland är ledande av terroristgrupp straffbart enligt 34 a kap. 3 § i strafflagen så att förutsättningen för straff är brott som begåtts i terroristiskt syfte eller förberedelse till brott som begås i terroristiskt syfte i en terroristgrupps verksamhet. Om det när förhandlingarna framskrider kommer fram att avsikten är att inte kräva att ett terroristbrott har begåtts för att ledande av en terroristgrupp ska straffas ska de maximala straffen i förhandlingarna granskas ur proportionalitetsprincipens synvinkel.

Statsrådet förhåller sig också i princip positivt till utveckling av tjänster för hjälp och stöd till offer för terrorism samt till utveckling av rättigheter för offer för terrorism bosatta i en annan medlemsstat enligt artikel 22.2 och artikel 23 i direktivförslaget. När man beaktar terroristbrottens karaktär samt olika staters medborgares risker att bli offer för terrorism kan artikel 22.2 och artikel 23 ha mervärde med tanke på brottsofferdirektivet. Tjänsternas innehåll och ordnande av tjänster på ett ändamålsenligt sätt bör dock ännu granskas i förhandlingarna om direktivet. Särskilt de osäkerhetsfaktorer som hör till antalet personer som behöver tjänster talar för att man inte ska bygga upp särskilda hjälpstrukturer för offer för terrorism utan i stället i de tjänster som tillhandahålls utnyttja redan befintliga stödtjänster. Dessa skyldigheter bör under förhandlingarnas gång granskas även med tanke på de kostnader som skyldigheterna orsakar.