

Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till bestämmelser om att göra deltagande i kriminella organisationers verksamhet till ett brott

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås att strafflagen skall ändras så det blir straffbart att delta i en kriminell organisations verksamhet. Deltagandet i en kriminell organisations verksamhet föreslås vara straffbart endast när deltagandet är aktivt och syftet med verksamheten är att begå brott för vilka maximistraffet är fängelse i minst fyra år, eller när syftet är hets mot folkgrupp. För att deltagandet skall vara straffbart förutsätts det att den huvudgärning som verksamheten syftar till begås.

Genom de föreslagna bestämmelserna ge-

nomförs i Finland den gemensamma åtgärd om att göra deltagande i en kriminell organisation till ett brott som Europeiska unionens råd beslutade om i december 1998. Propositionen grundar sig också på den konvention om avskaffandet av alla former av rasdiskriminering som Förenta Nationernas generalförsamling godkände i december 1965.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft så snart som möjligt efter det att den har antagits och blivit stadfäst.

ALLMÄN MOTIVERING

1. Inledning

Propositionen grundar sig på två internationella dokument. Av dessa har den gemensamma åtgärd om att göra deltagande i en kriminell organisation till ett brott (EGT L 351, 29.12.1998) som Europeiska unionens råd godkände den 21 december 1998 inverkat mera på propositionens innehåll. Förslagen gällande den nya 1 a § och ändringen av 24 § i 17 kap. strafflagen har utarbetats på grund av att den gemensamma åtgärden förpliktar till detta. Det andra dokumentet som propositionen grundar sig på är den konvention om avskaffandet av alla former av rasdiskriminering som Förenta Nationernas generalförsamling godkände den 21 december 1965 (FördrS 37/1970; *FN:s konvention om rasdiskriminering*).

FN:s kommitté för avskaffande av rasdiskriminering uttryckte den 16 mars 1999 sin

oro bl.a. över att organisationer som uppvisar till och främjar rasdiskriminering inte har förbjudits i den finska strafflagen. Enligt kommitténs åsikt innebär detta att Finland inte fullt ut har genomfört artikel 4 i konventionen. Organisationernas verksamhet kan dock förbjudas på basis av föreningslagstiftningen. Med tanke på konventionen är det ett större problem att deltagande i verksamhet som bedrivs av en organisation som främjar rasdiskriminering inte uttryckligen har kriminaliserats. För att detta problem skall kunna lösas föreslås det att till 17 kap. strafflagen fogas en ny 1 a § i vilken hänvisas till 11 kap. 8 § strafflagen, där det föreskrivs om hets mot folkgrupp.

När unionens medlemsstater i EU:s råd godkände den gemensamma åtgärden om att göra deltagande i en kriminell organisation till ett brott förband de sig att överlämna

lämpliga förslag för dess genomförande till de behöriga myndigheterna för övervägande i syfte att anta dem (artikel 6 i den gemensamma åtgärden). För Finlands del betydde detta att regeringen ålades att förelägga riksdagen en proposition om saken, och detta åliggande uppfylls i och med att denna proposition överlämnas. Med avseende på propositionens innehåll är den gemensamma åtgärden politiskt förpliktande i det avseendet att substansen i dess artiklar till centrala delar skall ingå antingen i propositionen eller i den redan gällande lagstiftningen. Genom godkännandet av den gemensamma åtgärden förband man sig inte till några bestämda lagtekniska lösningar.

I den gemensamma åtgärden uppställs endast minimikrav för de föreslagna bestämmelserna. Åtminstone de gärningar som beskrivs i den skall vara eller föreslås bli straffbara. Däremot hindrar den gemensamma åtgärden i sig inte att de föreslagna kriminaliseringarna görs mera omfattande än vad som bestäms i den.

Det är skäl att se allvarligt på kriminella organisationers verksamhet. Trots att dessa organisationer förorsakar endast små problem i Finland jämfört med det övriga Europa, har antalet kriminella organisationer ökat också hos oss under de senaste åren. Särskilt farlig är den organiserade brottslighet som förekommer i samband med narkotikahandel. En mera omfattande kriminalisering än den som nu föreslås skulle dock inte medföra någon större praktisk nytta när det gäller förebyggandet och utredningen av brott. Däremot skulle en kriminalisering som är ännu mera omfattande och oklarare avgränsad än den föreslagna vara problematisk med tanke på rättsskyddet.

2. Nuläge

2.1. Lagstiftning

I Finland omfattas överenskommelser om brott eller sådant deltagande i en kriminell organisations verksamhet som är lindrigare än medhjälp inte av några allmänna kriminaliseringar. Däremot kan straffet skärpas vid straffmätningen om en person begår ett brott som medlem av en organiserad grupp. Enligt 6 kap. 2 § 2 punkten strafflagen (39/1889) är det att ett brott begåtts av en medlem i en för allvarliga brott organiserad grupp en straffskärpningsgrund. Denna be-

stämmelse kan i princip tillämpas på vilket brott som helst. Dessutom skall enligt 50 kap. 2 § 3 punkten strafflagen ett narkotikabrott betraktas som grovt, om gärningsmannen verkar som medlem i en grupp som organiserats för att begå narkotikabrott i stor omfattning, förutsatt att narkotikabrottet även bedöms som en helhet är grovt. I bägge fallen är det således enbart fråga om straffmätningen, eftersom gärningen är straffbar även om den inte begås organiserat på det sätt som avses i bestämmelserna.

I strafflagen finns också två bestämmelser i vilka deltagande i en folksamlings verksamhet kriminaliseras. Enligt 17 kap. 3 § strafflagen skall den som med sina gärningar deltar i en folksamlings verksamhet, när folksamlingen gör sig skyldig till våldsamt motstånd mot tjänsteman eller våld på person eller orsakar avsevärd skada på egendom, dömas för våldsamt upplopp. Enligt 21 kap. 12 § strafflagen skall den som genom fysiskt våld eller någon annan gärning deltar i ett slagsmål eller ett överfall, som flera tar del i och där någon antingen dödas eller avsevärt tillfogas svår kroppsskada eller en allvarlig sjukdom, dömas för deltagande i slagsmål, om personen har haft anledning att befara en sådan följd av slagsmålet eller överfallet.

I Finland finns inte någon beträffande tillämpningsområdet allmän straffbestämmelse som skulle gälla brott av typen stämpling och enligt vilken det skulle vara straffbart att komma överens om brott. De enskilda brottstyperna omfattar dock kriminalisering av förberedelse, som kan uppfyllas redan på grundvalen av en överenskommelse eller av att förbindelser upprätthålls. Dessa kriminaliseringar hänför sig ofta till sådana enstaka brott för vilka maximistraffet är fängelse på livstid eller i tio år.

Enligt 11 kap. 7 § strafflagen skall den som i sådan avsikt som anges i paragrafen med någon annan kommer överens om att begå folkmord eller gör upp en plan för folkmord dömas för förberedelse till folkmord.

Enligt 12 kap. 11 § skall den som i avsikt att begå ett sådant brott som anges i paragrafen träder i förbindelse med en främmande stat eller dess agent dömas för upprätthållande av landsförrädisk förbindelse.

Enligt 13 kap. 3 § 1 mom. strafflagen skall för förberedelse till högförräderi dömas den som i syfte att begå högförräderi träder i

förbindelse med en främmande stat eller dess agent, som tillverkar, skaffar, samlar eller lagrar vapen, ammunition eller annan jämförbar utrustning som lämpar sig för våldshandlingar, som ger utbildning i vapenbruk eller användning av annan utrustning som lämpar sig för våldshandlingar eller som värvar eller samlar manskap eller utrustar manskap med vapen. Enligt 2 mom. döms för förberedelse till högförräderi också den som grundar eller organiserar en sammanslutning vars syfte är att med våld upphäva eller ändra Finlands statsförfattning eller statskick, deltar i ledande ställning eller annars på ett framträdande sätt i en sådan sammanslutnings verksamhet eller, medveten om dess syfte, ger den ett betydande ekonomiskt, organisatoriskt eller annat sådant stöd.

Om flera krigsmän sinsemellan kommer överens om att begå ett sådant farligt militärt brott som anges i paragrafen, skall gärningsmännen enligt 45 kap. 21 § strafflagen dömas för stämpling i syfte att begå farligt militärt brott. I 23 § i det förslag till ändring av bl.a. 45 kap. strafflagen (RP 17/1999 rd) som behandlas i riksdagen finns en bestämmelse med motsvarande innehåll.

2.2. Den gemensamma åtgärden om att göra deltagande i en kriminell organisation till ett brott och de ändringar i lagstiftningen som den förutsätter

I artikel 1 i den gemensamma åtgärden definieras begreppet kriminell organisation. Enligt första stycket i artikeln avses med kriminell organisation en strukturerad sammanslutning, inrättad för en begränsad tid av mer än två personer som handlar i samförstånd för att begå brott som bestraffas med frihetsberövande på upp till minst fyra år. Att begå brott kan vara ett mål i sig för den kriminella organisationen, men som kriminell organisation betraktas också en organisation där begåendet av brott är ett medel att erhålla materiella fördelar och ett sätt att otillbörligt påverka offentliga myndigheters verksamhet. Det föreslås att begreppet kriminell organisation skall definieras på i huvudsak samma sätt som i första stycket i artikel 1 i den gemensamma åtgärden.

I artikelns andra stycke konstateras att de brott som nämns i artikel 2 i Europokonventionen samt i bilagan till konventionen är

sådana brott som avses i artikelns första stycke, om de bestraffas med fängelse i minst fyra år. Stycket har inte självständig betydelse, eftersom de i Europokonventionen nämnda brotten som bestraffas med fängelse i minst fyra år också är sådana brott som avses i artikelns första stycke.

I artikel 2.1 i den gemensamma åtgärden fastslås hurudant deltagande i en kriminell organisations verksamhet som skall vara straffbart i medlemsstaterna. Bestämmelsen innehåller två alternativa gärningsbeskrivningar (punkterna a och b), och medlemsstaterna skall föreskriva om straff antingen i fråga om den ena eller båda av dessa.

Enligt första strecksatsen i artikel 2.1 a skall det vara straffbart att aktivt delta i aktiviteter som avses i artikel 1, dvs. i en organisation som handlar i samförstånd för att begå brott för vilka maximistraft är fängelse i minst fyra år. Det skall vara straffbart att delta i organisationens aktiviteter även om personen i fråga inte deltar i det egentliga utförandet av brotten och, med förbehåll för allmänna principer i den berörda medlemsstatens straffrätt, även om brotten i fråga de facto inte begås. Enligt andra strecksatsen i punkt a skall också aktivt deltagande i någon annan av organisationens aktiviteter vara straffbart, om personen i fråga har kännedom om att deltagandet bidrar till fullgörandet av den kriminella organisationens aktiviteter enligt artikel 1. En förutsättning för straffbarhet är alltid att personen handlar avsiktligt och med kännedom om antingen organisationens syfte och allmänt kriminella aktiviteter eller organisationens avsikt att begå brotten.

Enligt det andra alternativet, dvs. artikel 2.1 b, skall det vara straffbart att komma överens om att utöva en viss aktivitet som, om den sattes i verket, skulle innebära att sådana brott begicks för vilka maximistraft är fängelse i minst fyra år. Gärningen skall vara straffbar även om personen i fråga inte deltar i det egentliga utförandet av brottet.

Den finska lagstiftningen innehåller varken någon sådan straffbestämmelse som avses i första strecksatsen i artikel 2.1 a eller någon sådan straffbestämmelse som avses i artikel 2.1 b. Därför föreslås det att till strafflagen skall fogas en bestämmelse enligt vilken det är straffbart att delta i en kriminell organisations verksamhet. Sådana kriminaliseringar gällande stämpling som avses i punkt b i artikeln är mycket sällsynta i den finska lag-

stiftningen, och de hänför sig i allmänhet bara till de allra allvarligaste brotten. Det finns inget kriminalpolitiskt behov av nya kriminaliseringar i detta avseende. Därför föreslås det i propositionen att endast det handlande som avses i punkt a skall vara straffbart och att deltagandet i en kriminell organisations verksamhet skall vara straffbart endast när brotten de facto begås. Bestraffande av delaktighet trots att ingen huvudgärning begås kan nämligen, på de grunder som anges i avsnitt 3, klart anses strida mot de allmänna principerna i den finska straffrätten på det sätt som avses i artikel 2.

Sådan verksamhet som främjar fullföljandet av kriminell verksamhet är enligt 5 kap. 3 § strafflagen medhjälp. För medhjälp döms den som "med råd, dåd eller uppmuntaran främjat gerningen". De gärningar som avses i andra strecksatsen i punkt 1 a är således redan i dag straffbara såsom medhjälp till en huvudgärning, varför strecksatsen inte medför något behov av att ändra lagen.

Enligt artikel 2.2 skall medlemsstaterna, oberoende av om de har valt att göra det handlande som avses i punkt 1 a eller det som avses i punkt 1 b till ett brott, i så hög utsträckning som möjligt bistå varandra när det gäller brott som omfattas av artikel 2 i den gemensamma åtgärden samt brott som omfattas av artikel 3.4 i den konvention om utlämning mellan Europeiska unionens medlemsstater som upprättades av rådet den 27 september 1996 (EGT C 313, 23.10.1996).

Syftet med hänvisningen till konventionen om utlämning samt med uttrycket "i så hög utsträckning som möjligt" är inte att utvidga lämnandet av rättshjälp jämfört med vad som föreskrivs i den nationella lagstiftningen. Rättshjälp skall således lämnas i så stor utsträckning som möjligt inom ramarna för den gällande nationella lagstiftningen, och artikel 2.2 medför inget behov av ändringar i den finska lagstiftningen.

Artikel 3 i den gemensamma åtgärden gäller juridiska personers straffansvar. Om en juridisk person enligt en medlemsstats nationella lagstiftning kan göras straffrättsligt ansvarig, skall denna möjlighet finnas också på basis av de brott som avses i artikel 2. Om en juridisk person inte har straffrättsligt ansvar enligt medlemsstatens nationella lagstiftning, skall den på annat sätt kunna göras ansvarig för sådana brott som avses i artikel 2. Varje medlemsstat skall också se till att juridiska personer kan straffas på ett effek-

tivt, proportionerligt och avskräckande sätt och att de kan åläggas förmögenhetsrättsliga och ekonomiska sanktioner.

Enligt artikeln skall ansvaret för den juridiska personen inte påverka det straffrättsliga ansvaret för fysiska personer som är gärningsmän eller som är medbrottslingar vid brotten. Gärningsmäns och medbrottslingars straffrättsliga ansvar bestäms självständigt på basis av gärningarna, men utöver gärningsmän och medbrottslingar måste också juridiska personer kunna ställas till svars för sådant deltagande i en kriminell organisations verksamhet som avses i artikel 2.

I 9 kap. strafflagen föreskrivs om straffansvar för juridiska personer. Eftersom en juridisk person enligt strafflagen kan göras straffrättsligt ansvarig, föreslås det att straffansvaret för juridiska personer skall utvidgas enligt artikel 3 i den gemensamma åtgärden så att ansvaret också gäller deltagande i en kriminell organisations verksamhet. En juridisk person kan således dömas till samfundsbot på grund av deltagande i en kriminell organisations verksamhet. Bestämmelserna i 9 kap. strafflagen uppfyller kraven gällande straffpåföljder i artikel 3 i den gemensamma åtgärden.

Enligt artikel 4 första stycket i den gemensamma åtgärden skall varje medlemsstat se till att sådant handlande som avses i artikel 2.1 a eller b och som äger rum på dess territorium kan åtalas i denna medlemsstat, oberoende av på vilken medlemsstats territorium organisationen är baserad eller utövar sina kriminella aktiviteter, eller oavsett den plats på vilken den överenskomna aktiviteten som anges i artikel 2.1 b äger rum.

Artikel 4 andra stycket gäller sådana situationer då flera medlemsstater har behörighet med avseende på deltagande i en kriminell organisation. Medlemsstaterna skall då samråda för att samordna sina åtgärder i syfte att effektivt åtala, särskilt med beaktande av var på de berörda medlemsstaternas territorium organisationens olika delar är lokaliserade.

Artikel 4 i den gemensamma åtgärden medför inget behov av att ändra lagstiftningen. På brott som har begåtts i Finland tillämpas enligt 1 kap. 1 § strafflagen finsk lag. Ett brott som har begåtts i Finland kan således lagföras i Finland oberoende av i vilken stat den kriminella organisationen finns eller var den utövar sina kriminella

aktiviteter.

Artikel 5.1 i den gemensamma åtgärden gäller förhållandet mellan den gemensamma åtgärden och den konvention om utlämning mellan Europeiska unionens medlemsstater som upprättades den 27 september 1996. I de fall konventionen är tillämplig skall den gemensamma åtgärden inte påverka skyldigheterna i konventionen eller tolkningen därav.

Enligt punkt 2 i artikeln kan en medlemsstat fastställa en bredare definition av straffbart handlande med avseende på en kriminell organisation än den definition som fastställs i artikel 2. I Finland finns det inte behov av en mera omfattande kriminalisering än den som förutsätts i artikel 2.

I artikel 6 i den gemensamma åtgärden åläggs medlemsstaterna att senast ett år efter det att den gemensamma åtgärden har trätt i kraft överlämna förslag för dess genomförande till de behöriga myndigheterna för övervägande i syfte att anta dem. För Finlands del fullgörs skyldigheten genom att denna regeringsproposition avläts till riksdagen.

Artikel 7 i den gemensamma åtgärden gäller dess ikraftträdande och artikel 8 offentliggörandet.

2.3. Ändringar i lagstiftningen vilka hänförs till FN:s konvention om rasdiskriminering

FN:s konvention om rasdiskriminering av 1965 trädde i kraft i Finland 1970. Enligt artikel 4 i konventionen skall konventionsstaterna bl.a. olagligförklara och förbjuda organisationer och organiserad och annan propaganda, som främjar och uppviglar till rasdiskriminering, och förklara deltagande i dylika organisationer eller dylik verksamhet som en förbrytelse, straffbar enligt lag.

FN:s kommitté för avskaffande av rasdiskriminering uttryckte den 28 mars 1996 och den 16 mars 1999 sin oro över att artikel 4 i konventionen inte i sin helhet har genomförts i Finland. Kommittén rekommenderade att man i Finland genom lag förbjuder och kriminaliserar organisationer som uppviglar till och främjar rasdiskriminering.

I den 13 och 14 periodiska rapporten gällande FN:s konvention om rasdiskriminering, vilka tillställdes FN:s generalsekreterare i november 1997, konstaterade Fin-

land att man vid reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna samt vid revideringen av bestämmelserna om diskriminering i strafflagen har sett till att bestämmelserna överensstämmer med konventionen. Finland anser inte att det finns något behov av att ändra lagstiftningen till dessa delar.

I den periodiska rapporten konstateras det att man när en förening bildas kontrollerar att dess stadgar inte strider mot lag eller god sed. Om det visar sig att så är fallet, kan föreningen enligt föreningslagen (503/1989) inte antecknas i registret. Om det visar sig att en förening utövar verksamhet som väsentligt strider mot lag eller god sed, kan den upplösas genom domstolsbeslut. Beträffande kriminalisering av föreningars verksamhet har man i Finland utgått från att en kriminalisering av diskriminering och hets mot folkgrupp inte är nödvändig, eftersom medlemmar av en förening som gör sig skyldiga till dessa gärningar kan göras straffrättsligt ansvariga för gärningarna. Dessutom föreskrivs i föreningslagen om straff för den som fortsätter verksamheten i en förening som har upplösts på grund av att den är rasistisk eller har meddelats tillfälligt verksamhetsförbud.

Det att man i Finland inte tidigare har kriminaliserat deltagande i sådana organisationers verksamhet som främjar rasdiskriminering motiverades i den periodiska rapporten bl.a. med att var och en av en förenings medlemmar redan i dag själv ansvarar för sina gärningar enligt bestämmelserna om individens straffansvar och de straffrättsliga bestämmelserna om delaktighet. Detta gäller medlemmar i såväl registrerade som oregistrerade föreningar.

I propositionen föreslås inga ändringar bli gjorda beträffande föreningars olaglighet eller straffbarheten i fråga om deras verksamhet. Med dylika medel kunde man endast komma åt främst registrerade föreningars verksamhet. Till dessa delar är lagstiftningen i Finland tillräcklig: rasistiska organisationer är redan i dag olagliga, det kan bestämmas att deras verksamhet skall avslutas och det är straffbart att fortsätta verksamheten efter att beslut har meddelats om att verksamheten skall avslutas. Däremot föreslås det i propositionen att straffbarheten skall utvidgas när det gäller deltagande i en rasistisk organisations verksamhet. Trots att de nuvarande kriminaliseringarna av delaktighet i praktiken har visat sig vara tillräckli-

ga, föreslås kriminaliseringen bli utvidgad i detta sammanhang. Detta är motiverat av den anledningen att en ny kriminalisering av delaktighet ändå kommer att tas in i lagen, på grund av att EG:s normer förpliktar till detta.

I propositionen föreslås att straffbarheten skall utvidgas på motsvarande sätt som när det gäller deltagande i en kriminell organisations verksamhet. Det föreslås att aktivt deltagande i verksamhet som bedrivs av en kriminell organisation och vars syfte är sådan hets mot folkgrupp som avses i 11 kap. 8 § strafflagen skall vara straffbart.

2.4. Lagstiftningen i en del andra länder

Tyskland

Enligt den tyska strafflagen är det straffbart att bilda en kriminell sammanslutning och att understöda dess verksamhet, att vara aktiv medlem i en kriminell organisation samt att värva nya medlemmar till en sådan. Med bildande av en kriminell sammanslutning avses också ombildande av en laglig organisation till en kriminell organisation. Sammanslutningen skall ha någon form av minimiorganisation. Redan det att sammanslutningen existerar är en tillräcklig grund för straffbarhet, och planering eller utförande av enskilda brott förutsätts inte. Dessutom har bildande och understödande av samt anslutning och värvning av medlemmar till en terroristorganisation kriminaliserats särskilt.

Österrike

För bildande av en kriminell sammanslutning bestraffas i Österrike den som tillsammans med två eller flera andra personer bildar en sammanslutning i syfte att upprepade gånger begå allvarliga brott, t.ex. mord, grovt rån, penningtvätt eller bedrägeri. Det krävs inte att sammanslutningen har någon särskild hierarki, och verksamheten behöver inte vara långvarig. Maximistraffet är fängelse i tre år. Enligt narkotikalagen bestraffas den som bildar en ovan nämnd sammanslutning i syfte att bedriva narkotikahandel med fängelse i högst fem år.

Också deltagande i en kriminell organisation har kriminaliserats i strafflagen. Maximistraffet är fängelse i fem år. Med kriminell organisation avses härvid en or-

ganisation av permanent karaktär som enligt förarbetena till lagen skall bestå av åtminstone ca tio medlemmar och ha en arbetsfördelning, hierarki och något slag av infrastruktur. Av den som är medlem i organisationen förutsätts att han eller hon i viss utsträckning understöder eller främjar organisationens verksamhet, men deltagande i de brott som organisationen begår är inte en förutsättning för straffbarhet. Också stämpling har kriminaliserats i Österrike.

Belgien

I Belgien är det inte straffbart att enbart delta i en kriminell organisations verksamhet. Däremot har bildandet av en kriminell sammanslutning kriminaliserats. Det förutsätts inte att den sammanslutning som bildas är permanent eller har en hierarki.

Nederländerna

I Nederländerna är redan ett medlemskap i en kriminell organisation i princip straffbart, men en person kan betraktas som medlem endast om han eller hon deltar i de gärningar som begås eller direkt understöder organisationen i uppnåendet av dess mål. Av den kriminella organisationen förutsätts att den i viss mån är permanent, men det är inget villkor för straffbarheten att den har en hierarkisk struktur. Organisationen skall ha som mål att begå flera än ett brott, och medlemmarna skall handla uppsåtligen.

Förenade kungariket

I Förenade kungariket har medlemskap i kriminella organisationer inte kriminaliserats, med undantag av vissa terroristorganisationer. Stämpling är däremot straffbart. Med stämpling avses att två eller flera personer går samman för att begå ett brott eller för att utföra en laglig gärning med brottsliga medel. Stämpling är straffbart också i det fallet att den planerade gärningen inte utförs.

Irland

På Irland kan regeringen förbjuda verksamhet som bedrivs av en organisation som genom att främja, understöda eller försvara deltar i begåendet av ett brott, vilket som helst, eller i hindrande av justitieförvaltning-

en eller rättskipningen, eller som med användande av våld eller olagliga medel deltar i uppnåendet av vilket som helst lagligt eller olagligt mål. Deltagandet i en sådan kriminell organisation har kriminaliserats, och maximistraflet är fängelse i två år. Organisationen behöver inte vara permanent, och det krävs inte att den är hierarkisk eller har en viss struktur. Lagen innehåller särskilda kriminaliseringar som gäller terroristorganisationer och stämpling.

Italien

Också Italien har straffbestämmelser som gäller kriminella sammanslutningar. En sammanslutning skall ha minst tre medlemmar. Den skall vara av permanent karaktär och ha en struktur samt en omfattande verksamhetsplan för brotten som inte är begränsad till vissa kriminella gärningar. Det kan vara fråga om ett brott även om sammanslutningen inte har genomfört de planerade gärningarna ens delvis, eftersom redan förberedelse till brottsliga gärningar är straffbart. Enbart medlemskap är inte straffbart, eftersom straffbarheten förutsätter något slag av personlig medverkan i verksamheten. Gärningsmannens ställning i organisationen inverkar på straffmätningen. Den italienska lagstiftningen känner till flera olika typer av kriminella sammanslutningar, t.ex. organisationer som bedriver narkotikahandel, organisationer av maffiatyp och rasistiska organisationer.

Spanien

I Spanien är organisationer vilkas syfte är att begå brott eller som efter att de har bildats understöder begåendet av brott olagliga. Organisationen skall ha som mål att begå flera än några få särskilt angivna brottsliga gärningar. Aktivt deltagande i en kriminell organisation samt bildandet av en kriminell organisation är straffbara gärningar. Deltagandet kan vara aktivt också utan att en person deltar i begåendet av brott. Som aktivt deltagande betraktas t.ex. att man värvar nya medlemmar, samlar in avgifter eller deltar i möten. Den grova gärningsformen gäller beväpnade gäng samt terrorist- och rebellorganisationer i vilkas verksamhet våld utgör ett centralt inslag. Redan ett medlemskap är då straffbart, och verksamheten behöver inte vara aktiv.

En förutsättning för straffbarhet är att or-

ganisationen består av flera personer och att den har en fast struktur och fastslagna syftemål. Varken antalet brott som organisationen har begått eller arten av dessa brott har i sig betydelse med avseende på straffbarheten. En organisation är olaglig också i det fallet att den endast förbereder brott.

De sekundära formerna av delaktighet utgör självständiga brott; det är bl.a. straffbart att ge ekonomiskt stöd till en kriminell organisation. Strängare straff döms ut för sådan verksamhet än för enbart deltagande i en organisations verksamhet.

Sverige

I Sverige har deltagandet i eller bildandet av kriminella organisationer inte kriminaliserats. Stämpling kan dock i vissa fall bestraffas. Kriminaliseringen av stämpling gäller främst mord, dråp, grov misshandel, folkmord och narkotikabrott som är grövre än ringa. Maximistraflet är fängelse i två år, förutsatt att inte strängare straff än fängelse i åtta år kan följa på det fullbordade brott som stämplingen syftat till.

I Sverige har man tillsatt en kommitté som bl.a. skall utreda om deltagande i en kriminell organisations verksamhet skall beläggas med straff.

Danmark

Enbart deltagande i en kriminell organisation är inte straffbart i Danmark. En organisation som bildats för olagliga syften kan dock upplösas genom domstolsbeslut. Deltagandet i en organisation vars syfte är att påverka offentliga angelägenheter med våldsmiddel eller att störa den samhälleliga ordningen har dock kriminaliserats. Bestämmelsen gäller särskilt terroristgrupper.

3. De viktigaste förslagen

De gärningar som beskrivs i den gemensamma åtgärden kan beläggas med straff på i princip två olika sätt. Deltagandet i en kriminell organisations verksamhet är som redan namnet anger en form av delaktighet i andra personers kriminella verksamhet. Den nya regleringen kunde således tas in i strafflagens 5 kap., som gäller delaktighet, genom att en bestämmelse skulle införas om en ny form av delaktighet som uppfylls i ett tidigare stadium än medhjälp. En sådan lösning

skulle dock vara motiverad endast om man önskade skapa en dylik allmän form av delaktighet som lämpar sig för alla brottstyper. Området för straffbart beteende skulle då bli betydligt mera omfattande än vad som avses i den gemensamma åtgärden. Det finns emellertid inget sådant behov.

Enligt första strecksatsen i artikel 2.1 a i den gemensamma åtgärden 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". I Finland skulle en sådan lösning strida mot de allmänna straffrättsliga principerna. I Finland finns inga självständiga, allmänna kriminaliseringar gällande förberedelse eller stämpling. Kriminaliseringarna av förberedelse hänför sig alltid till en viss brottstyp. Kriminaliseringarna av typen stämpling är i Finland fyra till antalet. Det fåtal särskilda kriminaliseringar av delaktighet som finns hos oss är strikt bundna till enskilda brottstyper som i allmänhet bestraffas mycket hårt (t.ex. förberedelse till högförräderi i 13 kap. 3 § 2 mom. strafflagen).

Hur olämplig en kriminalisering av delaktighet som är oberoende av om en huvudgärning begås eller inte skulle vara i Finlands straffrättssystem framgår också av hurudant förhållandet skulle vara mellan en sådan kriminalisering och straffbarheten när det gäller medhjälp. Enbart deltagande i en organisations verksamhet är alltid ett steg längre ifrån själva brottet än medhjälp. Därför är deltagandet också i allmänhet mindre klandervärt. En självständig kriminalisering av delaktighet som är oberoende av om ett huvudbrott begås eller inte skulle dock i detta avseende leda till ett egendomligt resultat. I de fall då en huvudgärning inte begås skulle nämligen ett deltagande, som är mindre klandervärt, vara straffbart medan den allvarligare delaktighetsgärningen, medhjälp, inte skulle bestraffas. Man bör inte skapa sådana inkonsekvenser i lagstiftningen. Att en huvudgärning har begåtts är en förutsättning för straffbarhet också när det gäller underlåtenhet att anmäla grovt brott enligt 15 kap. 10 § strafflagen. Av dessa orsaker föreslås det i propositionen att deltagande i en kriminell organisations verksamhet skall vara straffbart endast när en huvudgärning begås.

Den föreslagna kriminaliseringen är inte

allmän och inte heller av typen delaktighet, utan den utgör ett självständigt rekvisit med en särskild gärningsbeskrivning. En förutsättning för straffbarhet är dock att ett annat rekvisit uppfylls. Den föreslagna bestämmelsen liknar i detta avseende den allmänna bestämmelsen om medhjälp.

Maximistraflet för deltagande i en kriminell organisations verksamhet är fängelse i ett år. Vid valet av straffskala har man utgått från det lägsta möjliga maximistraflet för huvudgärningen, dvs. fängelse i fyra år. Maximistraflet för deltagande skall vara lägre än straffet för medhjälp till en huvudgärning, vilket som längst är fängelse i tre år. På valet mellan två år eller ett år inverkar det faktum att gärningarna vid delaktighet i princip också kan vara ganska lindriga, och det är inte lätt att bilda sig en uppfattning om kärnan i tillämpningsområdet innan bestämmelsen har tillämpats i praktiken. Det avgörande var dock att till huvudgärningarna fogades hets mot folkgrupp, för vilket maximistraflet är fängelse i två år. Straffmaximum för deltagande bör vara klart lägre än detta. Ett maximistraf på ett år har redan i samband med genomförandet av tidigare gemenskapsrättsakter ansetts uppfylla det krav på effektiva och avskräckande sanktioner som nämns i inledningen till artikel 2 i den gemensamma åtgärden.

Det föreslås att bestämmelserna skall tas in i strafflagens 17 kap., som nyligen reviderats. I kapitlet finns också andra kriminaliseringar som har karaktären av delaktighet, såsom offentlig uppmaning till brott (1 §) och upplöpp (2 §).

4. Propositionens verkningar

Propositionen har inga verkningar i fråga om ekonomi eller organisation.

5. Beredningen av propositionen

Propositionen har beretts vid justitieministeriet som tjänsteuppdrag i samarbete med inrikesministeriet. I samband med beredningen ordnades ett möte där man hörde företrädare för bl.a. inrikesministeriet, centralkriminalpolisen, rättspolitiska forskningsinstitutet, riksåklagarämbetet, Vanda tingsrätt, Helsingfors hovrätt och Finlands Advokatförbund.

I enlighet med 54 b § riksdagsordningen sände regeringen den 8 oktober 1997 till

riksdagen ett förslag till gemensam åtgärd gällande kriminalisering av deltagande i en kriminell organisations verksamhet i Euro-peiska unionens medlemsstater (U 42/1997

rd). Riksdagens lagutskott gav den 31 oktober 1997 sitt utlåtande (LaUU 9/1997 rd) om förslaget.

DETALJMOTIVERING

1. Lagförslag

Strafflagen

17 kap. Om brott mot allmän ordning

1 a §. *Deltagande i en kriminell organisations verksamhet.* I inledningen till 1 mom. i den föreslagna 1 a § förutsätts det att deltagandet skall vara aktivt. Det centrala när det gäller kravet på att deltagandet skall vara aktivt är att det skall omfatta konkreta gärningar. Enligt den betydelse som ordet aktiv har i dagligt tal förutsätts i allmänhet också något slag av upprepning eller kontinuitet. Det är också i praktiken svårt att föreställa sig ett sådant deltagande i form av en engångsföreteelse i en kriminell organisations verksamhet som klart skulle främja organisationens brottsliga syften men dock inte vara straffbart som medhjälp.

T.ex. värvning av nya medlemmar till organisationen eller deltagande i organisationens möten kan vara sådant aktivt deltagande som avses i lagrummet. Också t.ex. insamlande av avgifter för att finansiera verksamheten kan vara i förslaget avsedd straffbar verksamhet. Också anskaffning av verksamhetslokaler för organisationen kan vara sådant deltagande som avses i lagrummet, om lokalerna används i den brottsliga verksamheten.

Också anskaffning eller tillverkning av vapen eller andra hjälpmedel som är avsedda att användas vid begåendet av brott kan vara sådant deltagande som avses i lagrummet, om verksamheten är aktiv på det sätt som avses i lagrummet och om den inte är straffbar som medhjälp. Dylikt främjande av brott skiljer sig från medhjälp genom att tillämpningen av 1 a § inte förutsätter en lika fast anknytning mellan den gärning genom vilken någon har främjat brottet och ett visst brott som fallet är vid medhjälp, som är uppsåtlig.

Enligt 1 mom. är deltagandet i en kriminell organisations verksamhet straffbart

när syftet med verksamheten är att begå brott. Deltagandet skall således ha en klar anknytning till organisationens brottsliga syften. Att någon vistas tillsammans med en kriminell organisations medlemmar, t.ex. på grund av sällskapande eller arbete som redaktör eller forskare, skall således inte ännu i sig vara straffbart deltagande, inte ens om vistelsen är permanent. En polis som genomför en täckoperation inom en kriminell organisation skilt från organisationens kriminella syften är i motsvarande ställning.

Genom den nya bestämmelsen har man således velat utsträcka straffbarheten också till sådana gärningar som inte kan bestraffas som medhjälp. Medhjälp är alltså mera omfattande än det deltagande som avses i 1 a §. Denna omständighet avgör också hur bestämmelsen om medhjälp i 5 kap. 3 § strafflagen och den föreslagna 1 a § skall tillämpas i förhållande till varandra. En gärning som också är straffbar som medhjälp kan inte därtill särskilt vara straffbar som delaktighet enligt 1 a §. Om gärningsmannens delaktighet däremot har anknytning också till andra gärningar än den där personen har agerat som medhjälpare eller gärningsman, döms straff ut för såväl deltagande som medhjälp eller fullbordad gärning.

I det föreslagna 1 mom. bestäms om deltagande i verksamhet vars syfte är att begå brott för vilka enligt straffskalan fängelse i minst fyra år kan dömas ut. Ordet brott används i pluralis, varför en gemensam avsikt att begå ett sådant brott ännu inte är tillräckligt för att uppfylla rekvisitet. Syftet att begå brott skall vara realistiskt i det avseendet att det skall vara fråga om ett verkligt hot om att organisationen kommer att begå brott. Enbart det att någon ger uttryck för en tanke om att begå brott är ännu inte tillräckligt, utan det skall finnas konkreta planer på föremålen för brotten samt det sätt på vilket det är tänkt att de skall begås eller tidpunkten för dem. Den verksamhet som avses i lagrummet skall på ett eller annat sätt tjäna uttryckligen denna typ av konkret planering

eller förberedelse.

Det krav i momentet som gäller straffskalorna för de åsyftade brotten avser det allmänna straffhotet enligt lagen för denna brottstyp (in abstracto). Således hör t.ex. grov stöld, för vilket det föreskrivna maximistrafet är uttryckligen fängelse i fyra år, till de brott som avses i det föreslagna lagrummet.

Enligt artikel 4 i den gemensamma åtgärden skall deltagande i en kriminell organisations verksamhet kunna åtalas också när den kriminella verksamheten bedrivs i något annat land. Den föreslagna 1 a § torde uppfylla detta krav, trots att det inte finns någon uttrycklig bestämmelse om saken. Enligt finsk lag krävs det inte att alla rekvisiten för en gärning skall uppfyllas i Finland för att gärningen skall anses ha begåtts här.

Den föreslagna bestämmelsen har också anknytning till strafflagens 50 kap. 4 §, där det föreskrivs om främjande av narkotikabrott. I bägge fallen har man velat utvidga straffbarheten utöver vad den allmänna bestämmelsen om medhjälp omfattar. I det fallet att den huvudgärning som är en förutsättning för att straffansvar enligt den föreslagna 1 a § skall uppkomma är grovt narkotikabrott, kunde den föreslagna kriminaliseringen i princip vara ännu mera omfattande än främjande av narkotikabrott. Detta beror på att i 50 kap. 4 § strafflagen beskrivs konkreta gärningar för främjande av brottet, medan den föreslagna 1 a § har lämnats öppen i detta avseende.

Hets mot folkgrupp (11 kap. 8 § strafflagen), som nämns i 1 mom., utgör ett undantag från kravet på att för brottet skall kunna dömas till fängelse i fyra år. Maximistrafet för detta brott är fängelse i två år.

Kravet på att ett huvudbrott begås är en viktig omständighet som begränsar rekvisiten. Trots att en förutsättning för att bestämmelsen skall tillämpas är att den kriminella organisationen har som mål att begå flera brott, uppfyller redan ett brott kravet på att ett huvudbrott skall ha begåtts. Också huvudbrottet skall uppfylla kravet på att fängelse i åtminstone fyra år enligt straffskalan skall kunna dömas ut för brottet. Också en gärning som stannat som försök kan vara ett sådant brott, men i så fall skall fängelse i fyra år kunna dömas ut också enligt den straffskala som tillämpas på försök.

Deltagande i en kriminell organisations

verksamhet skall vara straffbart endast när deltagandet är uppsåtligt. Kravet på uppsåtlighet innebär att gärningsmannen skall vara medveten om alla faktorerna i rekvisitet, av vilka en del ingår i gärningsbeskrivningen i 1 mom. och en del i definitionsbestämmelsen i 2 mom. Syftet att begå brott, vilket ingår i båda momenten, är ett centralt element i rekvisitet. Med avseende på det innebär kravet på uppsåtlighet att den som deltar i verksamheten för det första skall vara medveten om sammanslutningens karaktär av brottslig organisation. Personen skall således vara medveten om både vad definitionen av en kriminell organisation i övrigt omfattar enligt 2 mom. och dessutom om att organisationens syfte är att begå brott som avses i 1 mom. För det andra skall enligt 1 mom. den som deltar i verksamheten vara medveten om att han eller hon deltar i uttryckligen sådan verksamhet där syftet är att begå nämnda brott. Kriminella organisationer kan ju också bedriva annan verksamhet.

Maximistrafet för deltagande i en kriminell organisations verksamhet är enligt förslaget fängelse i ett år.

I det föreslagna 2 mom. i 1 a § definieras begreppet kriminell organisation. Det är omöjligt att på förhand ge det krav på varaktighet som ingår i definitionen ett exakt innehåll. Det är ganska klart att en verksamhet som pågår i några veckor ännu inte är varaktig på det sätt som avses i 2 mom. Om organisationens verksamhet har pågått i minst ett år är det däremot klart att kravet på varaktighet uppfylls. I fråga om verksamhet som pågått längre än några veckor men mindre än ett år blir man tvungen att från fall till fall avgöra frågan om verksamheten skall anses varaktig.

En kriminell organisation skall enligt 2 mom. också vara organiserad. Minimikravet är att organisationen har någon form av hierarki. För att en sammanslutning skall kunna betraktas som en sådan kriminell organisation som avses i momentet skall den ha en klar ledning, och ledningen skall ha rätt att befalla över dem som befinner sig lägre ner i organisationen. Att organisationen är organiserad innebär också att den har arbetsfördelning. I de allra minsta organisationerna är dessa drag dock inte nödvändigtvis så framträdande.

Också kravet på att brotten skall begås i samförstånd begränsar begreppet kriminell

organisation och således omfattningen av kriminaliseringen av deltagande. En sammanslutning av personer som visserligen begår brott uppsåtligt men utan att vara medvetna om varandras gärningar betraktas inte som en sådan kriminell organisation som avses i momentet.

Också i den gällande lagen talas det om "en grupp som organiserats för att begå brott". Begreppet används i 6 kap. 2 §, som gäller de allmänna straffskärpningsgrunderna. Uttrycket i den gällande lagen och begreppet kriminell organisation i det föreslagna 2 mom. står innehållsmässigt mycket nära varandra. Den nya definitionen är dock mera exakt än den gällande bestämmelsen. I 6 kap. 2 § nämns ingenting om varaktigheten, och inte heller definieras vad som avses med det i paragrafen nämnda begreppet allvarliga brott. Kravet på organisation är dock entydigt gemensamt för bestämmelserna, och också enligt motiveringen till 6 kap. 2 § krävs det att gruppen har en arbetsfördelning och hierarki för att den skall kunna anses vara organiserad.

24 §. *Juridiska personers straffansvar.* Enligt förslaget ändras paragrafen så att det nya brottet deltagande i en kriminell organisations verksamhet (den föreslagna 1 a §) fogas till förteckningen över brott i paragrafen. En juridisk person kan således dömas till samfundsböter i sådana fall när någon i dess ledning har deltagit i en kriminell organisations verksamhet på det sätt som avses i 1 a §, eller när någon annan av den juridiska personens anställda har deltagit i verksamheten så att ledningen skulle ha varit skyldig att förhindra deltagandet.

2. Ikraftträdande

Lagen föreslås träda i kraft så snart som möjligt efter det att den har antagits.

3. Lagstiftningsordning

Den kriminalisering som föreslås i propositionen är till sin karaktär exceptionell i den finska lagstiftningen. Vid beredningen av kriminaliseringen inom EU har den legalitetsprincip som fastslagits vid reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna i Finland inte kunnat beaktas på samma sätt som i den rent nationella lagberedningen. Detta gäller i synnerhet det faktum att straffansvaret blir mera omfattande än vid med-

hjälp.

De föreslagna bestämmelserna måste också bedömas med avseende på den föreningsfrihet som tryggas i 10 a § regeringsformen (13 § i den nya grundlagen). Föreningsfriheten omfattar bl.a. rätt att ta del i föreningars verksamhet. Till föreningsfriheten hör också sådan verksamhet till fromma för en registrerad förening och andra motsvarande gemensamma syften som bedrivs i form av en sammanslutning på frivillig basis.

Grunderna för den föreslagna regleringen bör anses vara godtagbara med avseende på systemet för grundläggande fri- och rättigheter. Enligt artikel 11 stycke 2 i Europarådets människorättskonvention kan den i konventionen tryggade föreningsfriheten begränsas bl.a. för att förebygga oordning och brott samt för att skydda andra personers fri- och rättigheter. Som en kriminell organisation enligt den föreslagna 1 a § i 17 kap. anses, på det sätt som föreslås i paragrafens 2 mom., en organiserad sammanslutning som inrättats för en viss tid och där man handlar i samförstånd för att begå brott som avses i paragrafens 1 mom. Den verksamhet som sammanslutningen bedriver syftar således alltid till att begå gärningar som är straffbara enligt lag.

Syftet med den föreslagna straffbestämmelsen är att förebygga främjande av kriminell verksamhet som bedrivs av sammanslutningar som avses i paragrafen. Regleringen har begränsats så att den endast gäller de allvarligaste brotten, dvs. hets mot folkgrupp, som är straffbar enligt 11 kap. 8 § strafflagen, samt gärningar för vilka maximistraffet enligt lagen är fängelse i minst fyra år. Förslaget kan således anses uppfylla de krav som följer av proportionalitetsprincipen. Den föreslagna regleringen är dessutom nödvändig i det avseendet att sådana gärningar som innebär främjande av brott och som inte är straffbara som medhjälp, i sak inte kan förebyggas på annat sätt än genom bestämmelser om att deltagande i verksamhet som bedrivs av en organiserad sammanslutning som inrättats i syfte att begå brott är en straffbar gärning.

Regeringen anser att propositionen kan godkännas i vanlig lagstiftningsordning. Det är dock skäl att begära grundlagsutskottets utlåtande om lagförslaget.

Med stöd av vad som anförts ovan föreslås Riksdagen följande lagförslag:

Lag

om ändring av 17 kap. strafflagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i strafflagen av den 19 december 1889 (39/1889) 17 kap. 24 §, sådan den lyder i lag 563/1998, och fogas till kapitlet, sådant det lyder i nämnda lag 563/1998 och 536/1999, en ny 1 a § som följer:

17 kap.

Om brott mot allmän ordning

1 a §

Deltagande i en kriminell organisations verksamhet

Den som aktivt deltar i sådan av en kriminell organisation bedriven verksamhet vars syfte är att begå brott för vilka det föreskrivna maximistraffet är fängelse i minst fyra år eller brott som avses i 11 kap. 8 § skall, om ett sådant brott begås, för deltagande i en kriminell organisations verksamhet dömas till böter eller fängelse i högst ett år.

Med kriminell organisation avses en or-

ganiserad sammanslutning som existerar en viss tid och som består av minst tre personer som handlar i samförstånd för att begå brott som avses i 1 mom.

24 §

Juridiska personers straffansvar

På deltagande i en kriminell organisations verksamhet, ordnande av olaglig inresa, djurskyddsbrott, anordnande av hasardspel, spridning av våldsskildring, spridning av pornografisk bild och på sedlighetssårande marknadsföring tillämpas vad som bestäms om juridiska personers straffansvar.

Denna lag träder i kraft den _____ .

Helsingfors den 23 december 1999

Republikens President

MARTTI AHTISAARI

Justitieminister Johannes Koskinen

Lag

om ändring av 17 kap. strafflagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i strafflagen av den 19 december 1889 (39/1889) 17 kap. 24 §, sådan den lyder i lag 563/1998, och fogas till kapitlet, sådant det lyder i nämnda lag 563/1998 och 536/1999, en ny 1 a § som följer:

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

17 kap.

Om brott mot allmän ordning

1 a §

Deltagande i en kriminell organisations verksamhet

Den som aktivt deltar i sådan av en kriminell organisation bedriven verksamhet vars syfte är att begå brott för vilka det föreskrivna maximistrafvet är fängelse i minst fyra år eller brott som avses i 11 kap. 8 § skall, om ett sådant brott begås, för deltagande i en kriminell organisations verksamhet dömas till böter eller fängelse i högst ett år.

Med kriminell organisation avses en organiserad sammanslutning som existerar en viss tid och som består av minst tre personer som handlar i samförstånd för att begå brott som avses i 1 mom.

24 §

Juridiska personers straffansvar

På ordnande av olaglig inresa, djurskyddsbrott, anordnande av hasardspel, spridning av våldsskildring, spridning av pornografisk bild och på sedlighetssårande marknadsföring tillämpas vad som bestäms om juridiska personers straffansvar.

På deltagande i en kriminell organisations verksamhet, ordnande av olaglig inresa, djurskyddsbrott, anordnande av hasardspel, spridning av våldsskildring, spridning av pornografisk bild och på sedlighetssårande marknadsföring tillämpas vad som bestäms om juridiska personers straffansvar.

Denna lag träder i kraft den

