

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 10/2000 rd

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

Till lagutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 8 februari 2000 en proposition med förslag till bestämmelser om att göra deltagande i kriminella organisationers verksamhet till ett brott (RP 183/1999 rd) till lagutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet skall lämna utlåtande i frågan till lagutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsrådet Jarmo Littunen, justitieministeriet
- överkommissarie Risto Karhunen, inrikesministeriet

- statsåklagare Jukka Rappe, Riksåklagarämbetet
- kriminalöverinspektör Jari Liukku, central-kriminalpolisen
- advokaten Matti Nurmela, Finlands Advokattförbund
- juris licentiat Klaus Helminen
- professor Mikael Hidén
- professor Raimo Lahti
- juris licentiat Kirsi Piispanen
- professor Teuvo Pohjolainen
- professor Martin Scheinin
- professor Kaarlo Tuori
- professor Veli-Pekka Viljanen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att strafflagen ändras så att det blir straffbart att delta i en kriminell organisations verksamhet. Deltagandet föreslås vara straffbart bara när det är aktivt och gäller verksamhet vars syfte är antingen att begå brott där maximistraflet är fängelse i minst fyra år eller hets mot folkgrupp. För att deltagandet skall vara straffbart förutsätts det att den huvudgärning som verksamheten syftat till begås.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft så snabbt som möjligt sedan den har antagits och blivit stadfäst.

I motiveringen till lagstiftningsordningen konstateras att den föreslagna kriminaliseringen till sin karaktär är exceptionell i den finska lagstiftningen. Bedömningen av förslaget bör utgå från den straffrättsliga legalitetsprincipen och föreningsfriheten. Regeringen håller för att propositionen kan behandlas i vanlig lagstiftnings-

ordning, men anser dock att utlåtande av grundlagsutskottet bör begäras.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Motivering

Den föreslagna nya kriminaliseringen i 17 kap. 1 a § strafflagen av deltagande i kriminella organisationers verksamhet är relevant i konstitutionellt hänseende i synnerhet med tanke på den straffrättsliga legalitetsprincipen i 8 § grundlagen och den lagfästa föreningsfriheten i 13 §. Förslaget bygger i allt väsentligt på den gemensamma åtgärd som EU:s råd godkände i december 1998. Jämfört med den gemensamma åtgärden täcker lagförslaget ytterligare ett huvudbrott, nämligen hets mot folkgrupp. Anledning till tillägget är enligt propositionen FN:s rasdiskrimineringskonvention. Det föreligger dock inga uppgifter om att FN-kommittén för avskaffande av alla former av rasdiskriminering skulle ha uttalat sig om straffbarheten när det gäller deltagande i organisationers verksamhet.

Den straffrättsliga legalitetsprincipen

Enligt 8 § grundlagen får ingen betraktas som skyldig till ett brott eller dömas till straff på grund av en handling som inte enligt lag var straffbar när den utfördes. För brott får inte dömas till strängare straff än vad som var föreskrivet i lag när gärningen begicks. Bestämmelsen motsvarar i huvuddrag stycke 1 i artikel 7 i Europarådets konvention om de mänskliga rättigheterna.

Kravet på exakta straffbestämmelser kan härledas ur den grundlagsfästa straffrättsliga legalitetsprincipen och europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna (jfr GrUU 4/1997 rd, s. 2 andra spalten). Brotsrekvisiten för varje brott måste uttryckas tillräckligt noggrant i lagen med tanke på tillämparen (RP 309/1993 rd, s. 54 första spalten). Detta innebär att man utifrån bestämmelsens lydelse skall kunna säga om en verksamhet eller försummelse är straffbar.

Mot bakgrunden av detta krav bör det observeras att straffansvaret enligt förslaget inte stannar vid medhjälp. Här föreligger en ny typ av kriminalisering, där bestämmelserna går utöver anstiftande eller medhjälp och där de straffrättsliga begreppen är andra än de vedertagna begreppen. Det handlar om ett slags organisationsbrott, på vilket accessorialitetsdoktrinen inom den straffrättsliga läran om delaktighet, det vill säga doktrinen om en medverkande gärnings samband med en straffbar gärning, inte utan vidare är tillämplig. Nu när man i enlighet med propositionen går in för att kriminalisera delaktighet på ett sätt som sträcker sig utöver de inom straffrätten vedertagna delaktighetsbegreppen, accentueras kravet på exakthet mer än vanligt.

Strafflagens 17 kap. 1 a § 1 mom. Enligt förslaget måste deltagandet vara aktivt för att betraktas som ett brott. Deltagandet bör gälla den del av den kriminella organisationens verksamhet som syftar till brott som avses i lagrummet. De brott som betraktas som huvudgärning har i förslaget med utgångspunkt i straffskalan begränsats till synnerligen grova brott. Gränsdragningen har med stöd av brottsbeteckningen kompletterats genom att kriminaliseringen till deltagande i verksamhet som syftar till brottet hets mot folkgrupp. Villkor för att deltagande skall betraktas som brott är under alla omständigheter att det så som huvudgärning gällande brottet faktiskt begås. Därtill är deltagande i en kriminell organisations verksamhet straffbart bara om det sker uppsåtligt. Om man ser till alla avgränsningar sammantaget är 1 mom. enligt utskottet inte problematiskt med tanke på kravet på exakta straffbestämmelser som följer av 8 § grundlagen.

De föreslagna brottsrekvisiten är i sin detaljrikedom synnerligen komplicerade och svårtolkade. Detta gör det svårt att bedöma var gränsen

mellan straffbart och annat i bestämmelsen avsett deltagande i en kriminell organisations verksamhet går. Eftersom straffbestämmelser bör ha ett innehåll som gör det möjligt att förutsäga konsekvenserna bör formuleringen enligt utskottet ses över.

Strafflagens 17 kap. 1 a § 2 mom. Med tanke på kravet på exakthet är definitionen på kriminell organisation i 2 mom. betydligt kvistigare än 1 mom. Regeringen lyfter redan i motiveringen (s. 10 andra spalten) fram det besvärliga med kravet i definitionen dels på varaktighet, dels på organisation. I motiveringen påpekas också att "det inte är lätt att bilda sig en uppfattning om kärnan i tillämpningsområdet innan bestämmelsen har tillämpats i praktiken" (s. 8 andra spalten).

Det i den straffrättsliga legalitetsprincipen ingående kravet på exakthet innebär enligt utskottet att en straffbestämmelse bör ge en klar bild av tillämpningsområdets kärna. Uppgiften att bestämma vilken denna kärna är får inte i allt för stor utsträckning föras över på den som tillämpar lagen. Det elementära när det gäller begreppet kriminella organisationer är om sammanslutningen är organiserad eller inte. Det fundamentala är att de organisations- och funktionsmässiga drag som tyder på organisering går att urskilja på ett eller annat sätt. Utskottet anser att kravet på organisering bör formuleras mera exakt enligt skrivsättet i t.ex. 3 § föreningslagen.

Föreningsfriheten

Regeringen hänvisar i sin proposition (s. 11 andra spalten) också till uppfattningen i samband med revideringen av de grundläggande fri- och rättigheterna att föreningsfriheten också omfattar verksamhet i oregistrerade föreningar (RP 309/1993 rd, s. 64 andra spalten). Men det är helt klart menar utskottet, att sådan verksamhet som kriminaliseras i förslaget sällan bygger på föreningsfriheten enligt 13 § grundlagen. När man bedömer om kriminalisering skall tillåtas eller inte kan dock föreningsfrihetsaspekten spela en viss roll. Den springande punkten är om syftet med bestämmelsen är att förhindra allvarlig krimina-

litet. Detta bör anses som en godtagbar grund för begränsning av föreningsfriheten, särskilt när det på sin höjd handlar om en marginell företeelse inom ramen för denna frihet. När det gäller kravet på proportionalitet är det viktigt att gränsen för gärningarna har dragits vid ett högt straffmaximum eller att de uttryckligen gäller hets mot folkgrupp. I det senare fallet handlar det om ett samhällligt tungt vägande syfte att bekämpa rasism. Lagförslaget är enligt utskottets åsikt inte problematiskt med tanke på föreningsfriheten.

Övriga omständigheter

Frågan om förslaget i sak kan betraktas som motiverat eller inte beror framför allt på hur stor säkerhetsrisk man anser de kriminella organisationernas verksamhet i Finland utgöra och hur effektiv man bedömer kriminaliseringen vara samt en hur exakt beskrivning av brottsrekvisiten man lyckas ge. Erfarenheterna av en likartad lagstiftning i Tyskland pekar på att åtal mycket sällan väcks med anledning av brott mot en straffbestämmelse av denna typ bland annat på grund av bevisvärigheter, men att det är betydligt vanligare med straffprocessuella tvångsmedel mot misstänkta.

Straffskalan för den föreslagna kriminaliseringen är i sig rätt lindrig. Den uppfyller dock förutsättningarna för husrannsakan och optisk övervakning enligt 5 kap. tvångsmedelslagen och förutsättningarna för optisk övervakning och teknisk spårning enligt 31 § polislagen. I fråga om fall som avses i 1 kap. 3 § 1 mom. 2 punkten och 8 § 1 mom. tvångsmedelslagen föreligger också förutsättningar för anhållande och häktning. Med tanke på skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna föreligger det risk för att en kriminalisering av denna typ, som går utöver den inom straffrätten vedertagna läran om delaktighet, i kombination med annan lagstiftning kommer att leda till att till och med inte helt nära utomstående blir rutinmässigt utsatta för polisens befogenheter att inhämta information och straffprocessuella tvångsmedel när ett brott har begåtts. Vid den fortsatta behandlingen av lagförslaget bör det ses till att det finns sätt att

förhindra att en dylik försämring av skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna inte inträffar, menar utskottet.

Utlåtande

Grundlagsutskottet anför vördsamt som sitt utlåtande

att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors den 27 april 2000

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Ville Itälä /saml
medl. Jouko Jääskeläinen /fkf
Jouni Lehtimäki /saml
Johannes Leppänen /cent
Hannes Manninen /cent
Pekka Nousiainen /cent

Heli Paasio /sd
Osmo Puhakka /cent
Petri Salo /saml
Arto Seppälä /sd
Ilkka Taipale /sd
ers. Veijo Puhjo /vänst.

Sekreterare vid sammanträdet var

utskottsrådet Jarmo Vuorinen.