

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till ändring av bestämmelserna om finansiering av terrorism

Till lagutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till ändring av bestämmelserna om finansiering av terrorism (RP 135/2020 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till lagutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Janne Kanerva, justitieministeriet
- professor Sakari Melander
- professor Kimmo Nuotio
- professor Tuomas Ojanen
- professor Veli-Pekka Viljanen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår ändringar i strafflagen, tvångsmedelslagen, polislagen, lagen om förhindrande av penningtvätt och av finansiering av terrorism, lagen om användning av flygpassageraravgifter för bekämpning av terroristbrott och grov brottslighet, straffregisterlagen, lagen om offentlighet och sekretess i fråga om beskattningsavgifter, lagen om offentlig upphandling och koncession samt i lagen om upphandling och koncession inom sektorerna vatten, energi, transporter och posttjänster.

Lagarna avses träda i kraft så snart som möjligt.

I motiveringen till lagstiftningsordningen i regeringens proposition granskas lagförslaget med avseende på grundlagens 7 § om rätten till liv, personlig frihet och integritet, 8 § om den straffrättsliga legalitetsprincipen och 10 § om skyddet för privatlivet.

Utlåtande GrUU 1/2021 rd

Regeringen anser att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Det är enligt regeringen dock motiverat att inhämta grundlagsutskottets utlåtande i ärendet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Utgångspunkter för bedömningen

(1) Regeringen föreslår i propositionen vissa ändringar och kompletteringar av straffbestämmelserna om finansiering av terrorism. Det föreslås också att bestämmelserna om hemliga tvångsmedel i 10 kap. i tvångsmedelslagen och bestämmelserna om hemliga metoder för inhämtande av information i 5 kap. i polislagen ändras så som ändringarna av straffbestämmelserna om terroristbrott förutsätter. Syftet med propositionen är att ändra den finska lagstiftningen så att den stämmer överens med FATF:s rekommendation om brott som avser finansiering av terrorism och med FN:s säkerhetsråds resolutioner i anslutning till genomförandet av rekommendationen. Enligt motiveringen till propositionen (t.ex. s. 18—19) beror de föreslagna ändringarna dock inte enbart på de rekommendationerna.

(2) Grundlagsutskottet har redan tidigare bedömt hur kriminaliseringarna av terrorism förhåller sig till grundlagen. Utskottet har fäst uppmärksamhet särskilt vid grundlagens 8 § om den straffrättsliga legalitetsprincipen (GrUU 37/2016 rd, s. 2—3 och de utlåtanden som nämns där). Dessutom har utskottet bedömt förslag som gällt terroristbrott med avseende på de allmänna villkoren för inskränkningar i de grundläggande fri- och rättigheterna och, vid behov, de särskilda villkoren för inskränkning av någon viss grundläggande fri- eller rättighet (se GrUU 37/2016 rd, s. 3—4 och GrUU 9/2016 rd, s. 4, och allmänt i fråga om strafflagen GrUU 23/1997 rd, s. 2 och GrUU 48/2017 rd, s. 7—10).

(3) Enligt grundlagsutskottet är terrorism brottslighet som synnerligen allvarligt hotar samhällets grundläggande funktioner, rättsordningen och människors liv, hälsa och säkerhet. Därför finns det med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna godtagbara och mycket tungt vägande skäl att förhindra och stoppa den. Brottslighetens exceptionellt allvarliga karaktär måste vägas in också när man bedömer proportionaliteten i metoderna för att bekämpa terrorism (se GrUU 20/2018 rd, s. 2, GrUU 26/2014 rd, s. 2/I, GrUU 37/2016 rd, s. 2). Utskottet instämmer i den uppfattning som nämns i regeringspropositionen (s. 52), enligt vilken en enskild persons aktiviteter med sikte på att begå brott som begåtts i terroristiskt syfte kan vara lika farliga och skadliga som verksamheten i en grupp.

Förslagen till ändring av strafflagen

(4) Regeringen föreslår att finansiering av en terrorist ska kriminaliseras som ett nytt terroristbrott (SL 34 a kap. 5 a §). I bestämmelsen föreskrivs att den som direkt eller indirekt tillhandahåller eller samlar in tillgångar för att finansiera eller med vetskap om att de ska användas till att finansiera en person som begår brott som avses i 1 eller 1 a § i strafflagen eller som medverkande enligt 5 kap. 3—6 § i den lagen deltar i begåendet av sådana brott, ska dömas till fängelse i minst fyra månader och högst sex år för finansiering av en terrorist.

Utlåtande GrUU 1/2021 rd

(5) Den föreslagna bestämmelsen ska i första hand bedömas med avseende på den straffrättsliga legalitetsprincipen enligt 8 § i grundlagen och särskilt kravet på exakthet i den straffrättsliga regleringen. Enligt 8 § i 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. Enligt kärnan i den straffrättsliga legalitetsprincipen ska brottsrekvisitet anges tillräckligt exakt så att det utifrån en bestämmelses ordalydelse går att förutse om en viss åtgärd eller försummelse är straffbar. Kärnan i legalitetsprincipen är densamma i Europadomstolens och EU-domstolens praxis där man har betonat strafflagstiftningens förutsebarhet, dvs. att det utifrån en bestämmelses lydelse ska gå att förutse vad som är straffbart (se GrUU 20/2018 rd, s. 2, GrUU 10/2016 rd och GrUU 56/2014 rd, s. 2/II, och de utlåtanden som nämns i dem). Enligt grundlagsutskottet är kravet på exakta bestämmelser särskilt stort när det handlar om terroristbrott (GrUU 37/2016 rd, s. 3 och GrUU 56/2016 rd). Utskottet betonar att de rekommendationer som ligger till grund för den föreslagna regleringen inte har sådan rättslig bindande verkan och betydelse att bestämmelserna utifrån dem kan tolkas i strid med den i 8 § i grundlagen tryggade legalitetsprincipen, till exempel genom att tillämpningsområdet utvidgas (RP s. 5).

(6) I straffrättslig reglering måste också kravet på proportionalitet beaktas som en generell förutsättning för begränsningar i de grundläggande fri- och rättigheterna. Trots att grundlagsutskottet har betecknat lagstiftarens handlingsutrymme i fråga om kriminaliseringar som rätt stort (GrUU 23/1997 rd, s. 2/I), anser utskottet i sin etablerade praxis att strängheten i en straffpåföljd måste stå i rätt proportion till gärningens klandervärdhet, och straffsystemet måste genomgående uppfylla proportionalitetskraven (t.ex. GrUU 9/2016 rd, s. 6, GrUU 56/2014 rd, s. 3/II och GrUU 16/2013 rd, s. 2/I). Proportionalitetskravet förutsätter å sin sida en avvägning av om kriminaliseringen är nödvändig för att skydda det bakomliggande rättsobjektet (GrUU 23/1997 rd, s. 2/II). Enligt utskottets ståndpunkt ovan måste brottslighetens exceptionellt allvarliga karaktär vägas in också när man bedömer proportionaliteten i metoderna för att bekämpa terrorism (se GrUU 20/2018 rd, s. 2, GrUU 26/2014 rd, s. 2/I, GrUU 37/2016 rd, s. 2).

(7) Grundlagsutskottet har vid bedömningen av den motsvarande kriminaliseringen av finansiering av terroristgrupp ansett det vara väsentligt utifrån den straffrättsliga legalitetsprincipen att en gärning är straffbar bara om den är uppsåtlig. Utskottet påpekade dessutom att kravet på uppsåt var förhöjt så att straffbarheten förutsatte att gärningsmannen var medveten om att mottagaren av finansieringen enligt definitionen i strafflagen var en terroristgrupp (GrUU 26/2014 rd, s. 3). Även i den nu aktuella bestämmelsen förutsätts det att gärningsmannen begår brottet uppsåtligen och är medveten om att personen i fråga begår eller medverkar till sådana terroristbrott som preciserar genom paragrafhänvisningarna i bestämmelsen.

(8) För tillämpning av bestämmelsen om finansiering av en terrorist förutsätts det inte att det klarläggs att tillgångarna har tillhandahållits eller samlats in för begående av ett brott som begåtts i terroristiskt syfte eller över huvud taget använts för något ändamål. I regeringens proposition hänvisas det till att när tillgångarna har levererats till den person som finansieras kan finansiären inte längre effektivt kontrollera vad de används till. För att straff för finansiering av en terrorist ska kunna dömas ut förutsätts det enligt förslaget att det bevisas att finansiärens avsikt eller vetenskap har gällt finansiering av en person som handlar på ett visst sätt, det vill säga tillhandahållande eller insamling av tillgångar som ställs till förfogande för en sådan person. Enligt motiveringen till regeringens proposition (s. 44) förutsätter bestämmelsen att det finns externt observerbara

Utlåtande GrUU 1/2021 rd

eller annars påvisbara omständigheter som den som tillhandahåller eller samlar in tillgångarna känner till och på basis av vilka det går att sluta sig till att den person som finansieras begår brott som begåtts i terroristiskt syfte eller i egenskap av medverkande deltar i begående av dem.

(9) Grundlagsutskottet anser att det föreslagna straffbara beteendet enligt 34 a kap. 5 a § i strafflagen med beaktande av utskottets tidigare tolkningspraxis i fråga om terroristbrott (se särskilt GrUU 26/2014 rd, s. 3—4) beskrivs tillräckligt exakt i bestämmelsen, på det sätt som den straffrättsliga legalitetsprincipen i 8 § i grundlagen kräver. Det gäller både gärningsmannen och den straffbara gärningen och föremålet för den.

(10) Grundlagsutskottet har i sin bedömning av kriminaliseringen av finansiering av terroristgrupp fäst vikt vid gränsdragningen mellan lämnande av humanitärt bistånd till hjälpbehövande och kriminaliseringen av finansiering (GrUU 26/2014 rd, s. 3). I motiveringen till den nu aktuella propositionen betonas att internationell humanitär rätt och finansiering av en terrorist inte kan förmodas vara förenade med några betydande gränsdragningsfrågor. För det första handlar det om finansiering av en enskild person. Enligt motiven (s. 46—47) innebär finansiärens avsikt eller vetskap i anknytning till främjande av terroristbrott att den finansierade verksamheten tydligt åtskiljs från sådan godtagbar verksamhet som omfattas av internationell humanitär biståndsverksamhet. I eventuella gränsdragningsfrågor som gäller prestationer som grundar sig på lag (t.ex. underhållsbidrag) betonar utskottet betydelsen av gärningens rättsstridighet, och utskottet vill särskilt framhäva betydelsen av en tolkning som gynnar de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Det kan exempelvis handla om finansiering av kostnaderna för rättegångsbiträdet till en person som misstänks för terroristbrott (se även RP s. 25).

(11) Straffskalan enligt den föreslagna bestämmelsen om finansiering av en terrorist är fängelse i minst fyra månader och högst sex år. Samtidigt föreslås en motsvarande höjning av straffskalan i straffbestämmelsen om finansiering av terroristgrupp (34 a kap. 5 b § i strafflagen). Den nuvarande skalan för det brottet är klart lindrigare och omfattar också enbart bötesstraff (böter eller fängelse i högst tre år). Grundlagsutskottet har tidigare betonat att den terroristiska verksamhetens exceptionellt allvarliga karaktär måste vägas in också när man bedömer proportionaliteten i metoderna för att bekämpa terrorism (se GrUU 26/2014 rd, s. 2, GrUU 37/2016 rd, s. 2/I). Finansieringen av en terrorist eller terroristgrupp kan ha en väsentlig betydelse för begåendet av själva terroristbrottet. Genom att ingripa i finansieringen av verksamheten kan man således förhindra att terroristbrott begås. Med beaktande av att strafflagens bestämmelser om finansiering av en terrorist (SL 34 a kap. 5 a §) och finansiering av terroristgrupp (SL 34 a kap. 5 b §) förutsätter uppsåt och medvetenhet om att finansieringen riktar sig till en terrorist eller terroristgrupp, kan de föreslagna straffskalorna enligt grundlagsutskottet anses stå i rätt proportion till klandervärddeten av de gärningar som kriminaliseras.

Regleringens tydlighet

(12) I regeringens proposition (s. 21) hänvisas det till att en arbetsgrupp som tillsatts av justitieministeriet i sitt betänkande av den 16 juni 2020 lyfte fram behovet av att göra en övergripande granskning av bestämmelserna om terroristbrott (Bedömning av om den nationella lagstiftningen om terroristbrott är tidsenlig och hur väl bestämmelserna stämmer överens med regleringen i referensländerna, Justitieministeriets publikationer, Betänkanden och utlåtanden 2020/8). Enligt

Utlåtande GrUU 1/2021 rd

grundlagsutskottet är den nu aktuella propositionen i sig omsorgsfullt utarbetad och representerar god lagberedningssed. Utskottet har dock redan tidigare lyft fram behovet av att försöka förenkla regleringen om terroristbrott (GrUU 37/2016 rd, s. 3). Det har senare gjorts ytterligare ändringar i 34 a kap. i strafflagen (se GrUU 20/2018 rd).

(13) Grundlagsutskottet anser att bestämmelserna i 34 a kap. i strafflagen är anmärkningsvärt komplicerade. Bestämmelserna i kapitlet innehåller flera hänvisningar till annan reglering i strafflagen och flera interna kapitelhänvisningar. Regleringen innehåller också en relativt komplicerad definitionsbestämmelse. Dessutom baserar sig bestämmelserna i kapitlet på ett flertal internationella och europeiska rättsliga förpliktelser som ska beaktas vid tillämpningen. Utskottet betonar det behov av en övergripande granskning som också nämns i regeringspropositionen.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors 4.2.2021

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Antti Rinne sd
medlem Bella Forsgrén gröna
medlem Maria Guzenina sd
medlem Olli Immonen saf
medlem Mikko Kinnunen cent
medlem Anna Kontula vänst
medlem Sakari Puisto saf
medlem Wille Rydman saml
medlem Heikki Vestman saml
medlem Tuula Väättäinen sd
ersättare Markku Eestilä saml
ersättare Merja Mäkisalo-Ropponen sd.

Sekreterare var

utskottsråd Mikael Koillinen.