

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 26/2014 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om terroristbrott

Till lagutskottet

INLEDNING

Remiss

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

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Jussi Matikkala, justitieministeriet
- professor Mikael Hidén
- biträdande professor Juha Lavapuro
- biträdande professor Sakari Melander
- professor Tuomas Ojanen
- professor Elina Pirjatanniemi
- professor Veli-Pekka Viljanen.

PROPOSITIONEN

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

Deltagande i utbildning för ett terroristbrott föreslås bli straffbart. Enligt förslaget ska den som i avsikt att begå ett brott som begås i terroristiskt syfte utbildar sig i tillverkning eller användning av sprängämnen, skjutvapen eller andra vapen, eller skadliga eller farliga substanser, eller i användning av andra särskilda metoder eller tekniker, för nämnda brott dömas till böter eller fängelse i högst tre år. Straff för detta brott döms inte särskilt ut, om den som begått brottet samtidigt gör sig skyldig till ett brott som begåtts i terroristiskt syfte eller till förberedelse till

ett brott som begås i terroristiskt syfte. I den nya straffbestämmelsen föreslås det att deltagande i utbildning ska kopplas till meddelande av utbildning, som är straffbart enligt straffbestämmelsen om meddelande av utbildning för ett terroristbrott.

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

else i högst tre år. Försök ska vara straffbart. Bestämmelsen innehåller en subsidiaritetsklausul.

På grund av ändringarna ska nödvändiga kompletteringar göras i bestämmelserna om hemliga tvångsmedel i tvångsmedelslagen och

bestämmelserna om hemliga metoder för inhämtande av information i polislagen.

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

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

Regeringen föreslår att 34 a kap. i strafflagen ändras. Det ska bli straffbart att delta i utbildning för ett terroristbrott (4 b §) och att finansiera terroristgrupper (5 a §). Dessutom ska straffbarheten vid finansiering av terrorism också gälla andra terroristbrott än de som avses i 1 § i kapitlet.

De föreslagna straffbestämmelserna avser att effektivisera skyddet för i synnerhet rätten till liv, personlig frihet, integritet och trygghet som är skyddade i 7 § 1 mom. i grundlagen. Det vanliga sättet att skydda rättigheterna brukar vara att kriminalisera överträdelser av dem i strafflagen. Grundlagsbestämmelsen skyddar de rättsobjekt som avses där mot åtgärder för kränkningar från det allmänna själv och förutsätter att staten med lagstiftningsåtgärder skyddar rättigheterna mot yttre kränkningar (RP 309/1993 rd).

Enligt utskottets uppfattning 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 sådan brottslighet. Brottslighetens exceptionellt allvarliga karaktär måste vägas in också när man bedömer proportionaliteten i metoderna för att bekämpa terrorism (GrUU 9/2014 rd, GrUU 23/2005 rd, GrUU 10/2005 rd).

Bestämmelserna måste bedömas konstitutionellt framför allt med avseende på den straffrättsliga legalitetsprincipen i 8 § i grundlagen. Enligt den får ingen betraktas som skyldig till ett brott eller dömas till straff på grund av en hand-

ling 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.

Den straffrättsliga legalitetsprincipen innefattar ett krav på exakt reglering. Principen innebär att brottsrekvisitet ska anges tillräckligt exakt i lagen för att det utifrån lydelsen ska gå att sluta sig till om en åtgärd eller försummelse är straffbar eller inte (se t.ex. GrUU 26/2002 rd). Vid straffrättslig reglering måste också kravet på proportionalitet beaktas som en generell förutsättning för att införa begränsningar i de grundläggande fri- och rättigheterna (GrUU 41/2001 rd). Straffpåföljdens stränghet måste stå i rätt proportion till gärningens klanderbarhet, och straffsystemet måste genomgående uppfylla proportionalitetskravet (se även GrUU 23/1997 rd).

Deltagande i utbildning för ett terroristbrott

Deltagande i utbildning för ett terroristbrott föreslås vara straffbart enligt 34 a kap. 4 b §. Den föreskriver att den som i avsikt att begå ett terroristbrott som avses i hänvisningsbestämmelsen utbildar sig i tillverkning eller användning av sprängämnen, skjutvapen eller andra vapen eller skadliga eller farliga substanser eller i användning av andra särskilda metoder eller tekniker på det sätt som avses i 4 a § ska straffas.

Regeringen pekar på att den föreslagna kriminaliseringen är exceptionell. Straffansvaret utsträcks till förberedelse till en gärning som kan ligga exceptionellt långt från ett terroristbrott. Straffansvaret kan således sträcka sig till ett ännu tidigare brott än förberedelse till ett brott som begås i terroristiskt syfte och som är en straffbar gärning enligt 34 a kap. 2 § i strafflagen (RP s. 13—14). I den här typen av nya straff-

rättslig reglering framhävs betydelsen av den straffrättsliga legalitetsprincipen (jfr GrUU 48/2002 rd, GrUU 7/2012 rd). I dessa sammanhang brukar utskottet bland annat notera om det handlar om aktiv verksamhet, krävs det att huvudgärningen begås och kan gärningen bara bestraffas som uppsåt.

Deltagande i utbildning för terroristbrott kan enligt propositionen bara bestraffas som uppsåt. För att gärningen ska vara straffbar krävs det att personen utbildar sig för att begå ett brott som avses i 34 a kap. 1 § 1 mom. 2—7 punkten eller 2 mom. i strafflagen. Dessutom ska utbildningen gå till på det sätt som avses i 4 a kap. Det är straffbart att delta i den typ av utbildning som det redan enligt gällande lag är straffbart att ge. Deltagande i utbildning för ett terroristbrott är ett fristående brott. För att vara straffbart krävs det inte att den som deltar i utbildning begår eller försöker begå ett terroristbrott. I detta sammanhang kan straffbarhet inte ställas som krav för att det huvudsakliga brottet ska vara straffbart eftersom det inte handlar om delaktighet i brott, utan om ett förstadium till straffbarhet för egen brottslig verksamhet, det vill säga brott som begåtts i terroristiskt syfte (jfr GrUU 48/2002 rd).

Med avseende på exakthetskravet är det av vikt att förslaget exakt räknar upp de viktigaste formerna av utbildning. Dessutom kan deltagande i utbildning innefatta "användning av andra särskilda metoder eller tekniker". Den här typen av öppen gärningsform är ett problem om man ser till exakthetskravet (GrUU 48/2002 rd). Enligt motiveringen i propositionen är det fråga om att inhämta sådana särskilda kunskaper eller färdigheter som på samma sätt som exempelvis tillverkning eller användning av sprängämnen är ägnade att främja ett terroristbrott som orsakar den typ av allvarlig fara eller stor skada som avses i 34 a kap. 1 § i strafflagen. Ideologisk eller politisk utbildning ingår inte i rekvisiten, enligt propositionen (RP, s. 27). Utskottet menar att bestämmelserna bör preciseras för att det syfte som nämns i propositionen ska komma fram i bestämmelsen (till exempel: "i användning av

andra till sin betydelse jämförbara särskilda metoder eller tekniker").

Finansiering av terroristgrupp

Inte bara finansiering av terrorism utan också finansiering av en terroristgrupp ska vara straffbart (SL 34 a kap. 5 §). Den som direkt eller indirekt tillhandahåller eller samlar in tillgångar till en terroristgrupp som avses i 34 a kap. 6 § 2 mom. i strafflagen med vetskap om gruppens karaktär som terroristgrupp gör sig skyldig till finansiering av terroristgrupp. Med terroristgrupp avses enligt momentet en strukturerad grupp, inrättad för en viss tid och bestående av minst tre personer, som handlar i samförstånd för att begå brott i terroristiskt syfte som avses i 1 §.

Utifrån legalitetsprincipen är det väsentligt att en gärning är straffbar bara om den är uppsåtlig. Kravet på uppsåt understryks dessutom genom att straffbarhet kräver att gärningsmannen är medveten om att den som får tillgångarna enligt definitionen i strafflagen är en terroristgrupp.

Finansiering av terroristgrupp handlar inte om att finansiera ett terroristbrott utan explicit om att finansiera en grupp med terroristiska syften. Att finansiering av terroristgrupper kriminaliseras motiveras bland annat med att finansiären efter donationen inte kan kontrollera vad gruppen använder tillgångarna till. Med "tillgångar" avses i bestämmelsen som regel all slags egendom med ekonomiskt värde (RP, s. 29, 31—32). Det här kan innebära att det också blir straffbart att göra tillgångar tillgängliga för acceptabla ändamål eller att överlåta tillgångar (till exempel sjukvårdsartiklar eller skolmaterial) som inte kan användas för att begå brott. Avsikten är inte att kriminalisera humanitärt bistånd till hjälpbehövande. I enskilda fall kan det hända att kravet på rättsstridighet inte uppfylls enligt internationell humanitär rätt, sägs det i propositionen (RP, s. 32). Det är enligt utskottet viktigt att lagutskottet bedömer om en så omfattande kriminalisering behövs med beaktande av att finansiering av terrorism är en straffbar handling enligt lag och att också rekvisiten för andra terroristbrott har ett relativt omfattande tillämpningsom-

råde. Det är i synnerhet motiverat att överväga om straffbarhet kan uteslutas för exempelvis humanitärt bistånd genom att bestämmelsen formuleras om.

Hemliga tvångsmedel och hemliga metoder för inhämtande av information

I tvångsmedelslagen kompletteras 10 kap. om hemliga tvångsmedel och i polislagen 5 kap. om hemliga metoder för inhämtande av information med de föreslagna bestämmelser om terroristbrott. I förteckningarna som enligt tvångsmedelslagen och polislagen tillåter teleavlyssning, teleövervakning, förtäckt inhämtande av information och teknisk avlyssning och enligt polislagen tillåter hemliga metoder för inhämtande av information läggs deltagande i utbildning för ett terroristbrott och finansiering av terroristgrupp till. För mer långtgående tvångsmedel och metoder för inhämtande av information (teleavlyssning, förtäckt inhämtande av information, teknisk avlyssning och hemligt inhämtande av information) krävs det dessutom att gärningen är så allvarlig att den förutsätter fängelsestraff.

Bestämmelserna måste bedömas med avseende på 10 § 2 och 3 mom. i grundlagen när det handlar om tvångsmedel eller metoder för inhämtande av information som riktar sig mot förtroliga meddelanden och med avseende på 10 § 1 och 3 mom. när de ingriper i hemfriden. Enligt 2 mom. är brev- och telefonhemligheten samt hemligheten i fråga om andra förtroliga meddelanden okränkbar. Med stöd av 3 mom. kan det

emellertid genom lag bestämmas om begränsningar i meddelandehemligheten som är nödvändiga vid utredning av brott som äventyrar individens eller samhällets säkerhet eller hemfriden. Enligt 1 mom. är vars och ens hemfrid tryggad. Genom lag kan det bestämmas om åtgärder som ingriper i hemfriden och som är nödvändiga för att de grundläggande fri- och rättigheterna ska kunna tryggas eller för att brott ska kunna utredas.

Till brott som äventyrar individens eller samhällets säkerhet räknas exempelvis narkotikabrott, grova våldsbrott samt lands- och högförräderi (RP 309/1993 rd, s. 58), men också grovt sexuellt utnyttjande av barn, grov skadegörelse och under vissa omständigheter en del grova ekonomiska brott (GrUU 36/2002 rd). Tvångsmedelslagen och polislagen har kommit till under medverkan av grundlagsutskottet (GrUU 66/2010 rd, GrUU 67/2010 rd, GrUU 32/2013 rd, GrUU 33/2013 rd). Utskottet anser att de brott som föreslås bli fogade till tvångsmedelslagen och polislagen är lika allvarliga och har samma karaktär som de brott som ingår i förteckningarna i den gällande lagstiftningen och att de föreslagna bestämmelserna därför inte är något problem i konstitutionellt hänseende.

Ställningstagande

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors den 2 oktober 2014

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Johannes Koskinen /sd
vordf. Anu Urpalainen /saml
medl. Sauli Ahvenjärvi /kd
Tuija Brax /gröna
Ilkka Kantola /sd
Pia Kauma /saml

Kimmo Kivelä /saf
Anna Kontula /vänst
Elina Lepomäki /saml
Markus Lohi /cent
Tom Packalén /saf
Vesa-Matti Saarakkala /saf

Harry Wallin /sd.

Sekreterare var

biträdande generalsekreterare Timo
Tuovinen.