

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av 17 och 34 a kap. i strafflagen och till lagar som har samband med den

Till lagutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av 17 och 34 a kap. i strafflagen och till lagar som har samband med den (RP 89/2021 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 Janne Salminen.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- justitieråd, professor Juha Lavapuro.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår ändringar i strafflagen, tvångsmedelslagen, polislagen, lagen om användning av flygpassageraruppgifter för bekämpning av terroristbrott och grov brottslighet, lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation, straffregisterlagen, lagen om offentlig upphandling och koncession, lagen om upphandling och koncession inom sektorerna vatten, energi, transporter och posttjänster och lagen om offentlig försvars- och säkerhetsupphandling.

Lagarna avses träda i kraft hösten 2021.

I motiven till lagstiftningsordningen bedöms lagförslagen framför allt med avseende på grundlagens 8 § om den straffrättsliga legalitetsprincipen, 10 § om skydd för privatlivet och 12 § om skydd för yttrandefriheten.

Utlåtande GrUU 34/2021 rd

Lagförslagen kan enligt propositionen behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Det är dock enligt regeringen motiverat att utlåtande om förslaget begärs av grundlagsutskottet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

(1) Regeringen föreslår bland annat att strafflagens 34 a kap. om terroristbrott ändras. Bland de viktigaste ändringarna märks att tillämpningsområdet för bestämmelserna om terroristgrupper utvidgas. Det ska allmänt föreskrivas att det är straffbart att utföra en uppgift som är väsentlig med avseende på en terroristgrupps brottsliga verksamhet och att offentligt uppmåna till terroristbrott.

(2) Grundlagsutskottet har redan tidigare bedömt hur kriminalisering av terrorism förhåller sig till grundlagen. Utskottet har framför allt lyft fram 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 avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna godtagbara och mycket tungt vägande skäl att förhindra och stoppa terrorism. 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). Regleringen är viktig med avseende på skyddet av de grundläggande fri- och rättigheterna.

Deltagande i en terroristgrupps verksamhet

(4) Regeringen ändrar 34 a kap. 4 § 1 mom. 4 punkten i strafflagen som avser främjande av en terroristgrupps verksamhet (deltagande i en terroristgrupps verksamhet). Bestämmelsen ändras så att den som i avsikt att främja en terroristgrupps brottsliga verksamhet enligt 1, 1 a eller 2 § eller som med vetskap om att han eller hon främjar sådan verksamhet sköter en uppgift som är väsentlig för en terroristgrupps brottsliga verksamhet gör sig straffbar. Den nuvarande regleringen gäller bara att sköta ekonomiska frågor som är viktiga för en terroristgrupp och att ge ekonomiska eller juridiska råd som är synnerligen viktiga med avseende på gruppens verksamhet.

(5) Den föreslagna bestämmelsen ska i första hand bedömas med avseende på den straffrättsliga legalitetsprincipen enligt 8 § i grundlagen och framför allt 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 lydelse går att förutse om en viss åtgärd eller försummelse är straffbar eller inte. Kärnan i legalitetsprincipen är densamma i Europadomstolens och EU-domstolens praxis, där strafflagstiftningens förutsebarhet betonas, dvs. att det utifrån en bestämmelses lydelse ska gå att

Utlåtande GrUU 34/2021 rd

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).

(6) Den föreslagna utvidgningen av tillämpningsområdet kan komma att gälla situationer, där man också måste bedöma betydelsen av den grundlagsfästa förenings- och mötesfriheten. Här påpekar grundlagsutskottet dock att regleringen påminner om 17 kap. 1 a § i strafflagen, som föreskriver om deltagande i en organiserad kriminell sammanslutnings verksamhet och har införts med medverkan från grundlagsutskottet. Enligt grundlagsutskottet handlar kriminaliserad verksamhet i det sammanhanget vanligen om att utöva den föreningsfrihet som tryggas i 13 § i grundlagen (GrUU 10/2000 rd).

(7) Också den gällande bestämmelsen är relativt öppen, framhåller grundlagsutskottet. De uppgifter som avses i den föreslagna bestämmelsen kan enligt motiveringen till propositionen (s. 36—37 och 54) inte räknas upp uttömmande, vilket också beror på att sådana uppgifter kan ändras över tid (s. 37). I motiveringen (s. 54) sägs det dessutom att uppgifterna avgränsas på ett godtagbart sätt i motiveringen till punkten.

(8) Brotsrekvisitet i 34 a kap. 4 § 1 mom. 1 punkten i strafflagen beskrivs med beaktande av utskottets tidigare praxis för tolkning av terroristbrott (se t.ex. GrUU 1/2021 rd) på ett sätt som uppfyller minimikraven för den straffrättsliga legalitetsprincipen i grundlagens 8 §. Enligt utskottet bör regleringen dock preciseras med avseende på tillämpningen. Det måste bättre framgå åtminstone vilka de viktigaste uppgifter är som är väsentliga med avseende på en terroristgrupps brottsliga verksamhet.

Offentlig uppmaning som har anknytning till terroristbrott

(9) I den nya 5 e § i 34 a kap. i strafflagen föreslås offentlig uppmaning med anknytning till terroristbrott bli straffbart. Den som genom ett massmedium eller offentligt i en folksamling eller genom en skrift eller någon annan framställning som har kommit till allmänhetens kännedom uppmanar eller förleder till att ta värvning i en terroristgrupp eller till att begå ett brott som är straffbart enligt 34 a kap., och detta leder till att värvning tas eller ett terroristbrott begås, gör sig skyldig till offentlig uppmaning som har anknytning till terroristbrott. Straffet är böter eller fängelse i högst två år. För att gärningen ska vara straffbar krävs det i det här fallet ingen konkret risk för att någon till följd av uppmaningen tar värvning i en terroristgrupp, begår ett terroristbrott eller gör sig skyldig till ett straffbart försök till ett terroristbrott.

(10) Redan nu är offentlig uppmaning att begå terroristbrott straffbart enligt 17 kap. 1 § 1 mom. respektive 34 a kap. 1 § 1 mom. 2 punkten i strafflagen. Den aktuella straffbestämmelsen avviker från den gällande regleringen i och med att den inte kräver att det finns risk för brott eller försök att begå brott eller att den allmänna ordningen eller säkerheten äventyras uppenbart. Dessutom kan en offentlig uppmaning i anslutning till terroristbrott avse att någon tar värvning i en terroristgrupp.

Utlåtande GrUU 34/2021 rd

(11) Enligt grundlagsutskottet är det läge som uppstår till följd av förslaget synnerligen svårtolkat med avseende på den straffrättsliga legalitetsprincipen och kravet på exakthet och noggrann avgränsning. Det beror på att mycket likartade uppmaningar kan bli straffbara på grundval av två olika bestämmelser beroende på om det terroristiska syftet kan kopplas till uppmaningen eller till den gärning som uppmaningen avser och om uppmaningen medför en konkret eller en abstrakt risk för brott. Regleringen bör preciseras ytterligare.

(12) Precis som regeringen (s. 53) understryker grundlagsutskottet att innebörden i en sådan offentlig uppmaning som nu föreslås bli straffbar är särskilt klandervärd med avseende på proportionalitetskravet och att det också med avseende på skyddet av de grundläggande fri- och rättigheterna är viktigt att i dessa fall ingripa med straffrättsliga medel. Den nya bestämmelsen om offentlig uppmaning med anknytning till terroristbrott i 5 e § i 34 a kap. avser brott som även enligt straffskalan huvudsakligen är mycket allvarliga. Enligt utskottets uppfattning utgör bestämmelsen inget problem om man ser till kraven på godtagbarhet och proportionalitet.

Behovet av en genomgripande reform av lagstiftningen om terrorism

(13) Propositionen (s. 21) hänvisar till att en arbetsgrupp tillsatt av justitieministeriet i sitt betänkande från den 16 juni 2020 lyfter fram behovet av att göra en övergripande översyn 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). Regeringen (s. 21) anser dock också att en genomgripande reform i framtiden inte får vara något hinder för att införa nödvändiga och motiverade lagstiftningsändringar som syftar till en reglering med tillräcklig täckning.

(14) Utskottet har dock redan tidigare lyft fram behovet av att förenkla regleringen om terroristbrott (GrUU 37/2016 rd, s. 3). Enligt utskottet är bestämmelserna i 34 a kap. i strafflagen synnerligen komplicerade (GrUU 1/2021 rd, stycke 12). De innehåller många hänvisningar till annan reglering i strafflagen och flera interna kapitelhänvisningar. Regleringen innehåller också en relativt komplicerad definitionsbestämmelse. Dessutom baserar sig bestämmelserna på ett flertal internationella och europeiska rättsliga förpliktelser som måste beaktas vid tillämpningen. Grundlagsutskottet anser det vara nödvändigt att inleda en samlad översyn av regleringen.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Utlåtande GrUU 34/2021 rd

Helsingfors 30.9.2021

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Johanna Ojala-Niemelä sd
medlem Jukka Gustafsson sd
medlem Maria Guzenina sd
medlem Olli Immonen saf
medlem Hilikka Kemppi cent
medlem Mikko Kinnunen cent
medlem Anna Kontula vänst
medlem Wille Rydman saml
medlem Heikki Vestman saml
medlem Tuula Väättäinen sd
ersättare Johannes Koskinen sd
ersättare Jani Mäkelä saf.

Sekreterare var

utskottsråd Johannes Heikkonen.