

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 41/2001 rd

Statsrådets skrivelse med anledning av ett förslag till rådets rambeslut (bekämpande av terrorism)

Till stora utskottet

INLEDNING

Remiss

Stora utskottet sände den 12 oktober 2001 statsrådets skrivelse med anledning av ett förslag från Europeiska gemenskapernas kommission till rådets rambeslut om bekämpande av terrorism (U 64/2001 rd) till grundlagsutskottet för eventuella åtgärder.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsrådet Jukka Lindstedt, justitieministeriet
- professor Mikael Hidén
- professor Raimo Lahti
- professor Ari-Matti Nuutila
- professor Veli-Pekka Viljanen.

STATSRÅDETS SKRIVELSE

Förslaget till rambeslut

Med stöd av artiklarna 29, 31 e och 34.2 b i Fördraget om Europeiska unionen lade kommissionen den 24 september 2001 fram ett förslag till rådets rambeslut om bekämpande av terrorism. Rambeslutet syftar till att tillnärma medlemsstaternas lagstiftning när det gäller de straffrättsliga rekvisiten samt straffen för terrordåd.

Förslaget har behandlats i Artikel 36-kommittén. Utifrån kommittéarbetet lade ordförandelandet den 10 oktober 2001 fram ett förslag till ny rambeslutstext och den 26 oktober 2001 ett justerat förslag.

Statsrådets ståndpunkt

Statsrådets ståndpunkt har formulerats efter EU-ministerutskottets möte den 12 oktober 2001.

Justitieministeriet har sänt utskottet promemoria 12.10.2001 EU/280901/0769 om mötet.

Statsrådet anser det nödvändigt att EU vidtar effektivare åtgärder för att bekämpa terrorism. Vidare anser statsrådet att en viss försiktighet är på sin plats vid förhandlingarna om straffskalorna vid maximistraff som skiljer sig betydligt från straffnivåerna i vår strafflag. Statsrådet anser att det kan vara problematiskt med avseende på den straffrättsliga exakthet som legalitetsprincipen kräver att straffbarheten utvidgas till att omfatta handlingarna att leda, stödja, eller delta i en terroristgrupp. Skyldigheten att kriminalisera terroristgrupper tangerar eventuellt också andra grundläggande fri- och rättigheter. Dessutom kan skyldigheten att kriminalisera intrång i eller tillgrepp av allmän plats i vissa syften tänga församlingsfriheten. Finlands straffrättsliga system har hittills utgått från att det är en förmild-

rande omständighet att gärningsmannen främjar utredningen av sina brott, inte att han hjälper till att klara upp brott som begåtts av andra. Rambeslutet utgör ett avsteg från den principen.

Statsrådet anser att utlåtande om förslaget till rambeslut bör inhämtas av grundlagsutskottet.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Motivering

Allmänt

Rambeslutet syftar till att i enlighet med artikel 34.2 punkt b i Fördraget om Europeiska unionen tillnärma medlemsstaternas lagstiftning när det gäller terrorism. Förslaget omfattar minimiregler avseende brottsrekvisit för terrordåd samt straffrättsliga påföljder. Det primära syftet är att säkerställa att terrordåd beivras med effektiva och avskräckande påföljder som står i proportion till gärningen.

I inledningen understryker kommissionen att terrorismen utgör en av de största kränkningarna av mänsklig värdighet, frihet, demokrati, respekten för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna och rättsstatsprincipen. Europeiska unionen bygger på dessa principer som dessutom är gemensamma för samtliga medlemsstater. Att bekämpa terrorism är att i enlighet med 1 § 3 mom. grundlagen delta i internationellt samarbete för att säkerställa fred och mänskliga rättigheter. De primära målen i förslaget till rambeslut är enligt utskottet godtagbara.

Förslaget måste bedömas närmare med avseende på vilka krav i den straffrättsliga legalitetsprincipen ställer. Bestämmelser om den straffrättsliga legalitetsprincipen ingår i 8 § grundlagen. Enligt paragrafen 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 är föreskrivet i lag när gärningen begicks. Bestämmelserna stämmer i stort sett överens med artikel 7.1 i Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna. Den straffrättsliga legalitetsprincipen behandlas också i artikel 49 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.

I den straffrättsliga legalitetsprincipen finns ett krav på exakthet i regleringen inbyggt. Det betyder att brottsrekvisitet för varje brott skall uttryckas tillräckligt exakt för att det utifrån bestämmelsens lydelse går att förutse om en handling eller en försummelse är straffbar (se t.ex. GrUU 29/2001 rd, s. 3/II). Vid straffrättslig reglering måste också kravet på proportionalitet beaktas som en generell förutsättning för begränsningar i de grundläggande fri- och rättigheterna. Påföljdens stränghetsgrad måste stå i rätt proportion till gärningens klandervärdhet och straffsystemet i sin helt måste uppfylla kraven på proportionalitet (se också GrUU 23/1997 rd). Artikel 49 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna gäller principerna om laglighet och proportionalitet i fråga om brott och straff. I artikel 49.3 sägs uttryckligen att straffets stränghet inte bör vara oproportionerlig i förhållande till lagöverträdelsen.

Terrordåd

I artikel 1.1 i förslaget ingår en detaljerad förteckning över handlingar som betraktas som brott i den nationella lagstiftningen och kriterierna för när de uppräknade brotten skall betraktas som terrordåd. Gärningsmannens motiv spelar en viktig roll för definitionen. Enligt förslaget skall ett brott betraktas som terrordåd, om gärningsmannen, särskilt genom att skrämma befolkningen, strävar efter att allvarligt störa eller förstöra de politiska, ekonomiska eller sociala strukturerna i ett land eller en organisation som omfattas av internationell offentlig rätt.

Definitionen av terrordåd har en avgörande betydelse för förslaget till beslut och bör enligt utskottet preciseras ytterligare i den fortsatta beredningen. Till exempel begreppsapparaten i punkterna om gärningsmannens handlingar för

att förstöra och störa har fortfarande en ganska vid betydelse (t.ex. "sociala strukturer"). I stället för eller vid sidan av syftet att störa vissa strukturer vore det motiverat att i likhet med vissa internationella dokument (konventionen om bekämpande av finansiering av internationell terrorism och konventionen mot tagande av gisslan) nämna syftet att tvinga ett offentligt organ eller en privat aktör att utföra vissa handlingar. Formuleringen att skrämja befolkningen syftar på det sätt på vilket brottet begås och är misslyckad. Däremot kan det enligt utskottet vara karakteristiskt för ett terrordåd att det utförs genom att skrämja befolkningen eller större grupper än de som är direkt föremål för brottet. I den fortsatta behandlingen bör det för tydlighetens skull övervägas om det skall krävas att brottet bör ha internationell karaktär för att det skall uppfylla kraven på terrorism. Detta kan vara nödvändigt för att terrordåd skall kunna särskiljas från till exempel normal brottslig verksamhet som liknar terrorism och utövas av internationella kriminella organisationer. Dessutom bör hänsyn tas till hur Europarådet och Förenta nationerna definierar terrordåd och terrorism i sina dokument.

Terroristbrott som hänför sig till en terroristgrupp

I artikel 2.1 definieras terroristgrupp som en strukturerad sammanslutning inrättad av fler än två personer som handlar i samförstånd för att begå terroristbrott. I artikel 2.2 ingår ett förslag som förpliktar medlemsstaterna att kriminalisera handlingarna att leda, delta i eller stödja en terroristgrupp och att tvätta vinster som förvärvats genom brott som hänför sig till en terroristgrupp. Också med tanke på dessa bestämmelser är det av betydelse att terrordåden kan definieras exakt och avgränsas noggrant i rambeslutet.

I den fortsatta behandlingen är det dessutom viktigt att ta upp den föreslagna skyldigheten för medlemsstaten att som självständigt brott kriminalisera handlingen att leda en terroristgrupp, liksom också handlingen att delta i en terroristgrupp, som en ny typ av delaktighet i brott med

en större räckvidd än anstiftan och medhjälp, enligt artikel 3. Utskottet understryker att kravet på exakthet accentueras mer än vanligt, om delaktighet i brott kriminaliseras på det sätt som föreslås, eftersom förslaget avviker från de vedertagna delaktighetsbegreppen inom straffrätten (GrUU 10/2000 rd, s. 2). Därför är det viktigt att delaktighet för att vara straffbar förutsätter att personen aktivt deltar i gruppens terroristiska handlingar.

Med tanke på exaktheten i rambeslutet är det viktigt att skyldigheten att kriminalisera stöd till terroristgrupper som ingick i kommissionens ursprungliga förslag inte har tagits med i ordförandelandets förslag och att ordförandelandet har föreslagit att bestämmelsen om att stödja en terroristgrupp skall preciseras med rekvisit för alla former av straffbart stöd.

Påföljder

I artikel 4 ingår bestämmelser om påföljder vid terrordåd. Enligt artikel 4.1 skall medlemsstaterna genomföra nödvändiga åtgärder för att försäkra sig om att effektiva, proportionella och avskräckande påföljder kan utdömas för terroristbrott och att påföljderna möjliggör att gärningsmannen utlämnas. Utskottet har ingenting att anmärka mot detta och inte heller mot den bestämmelse i artikel 4.2 som föreskriver att det skall vara möjligt att utdöma ett strängare frihetsstraff för terrordåd än för sådana brott som avses i förteckningen i artikel 1 och som inte är förenade med det särskilda syfte som terroristbrott. Bestämmelsen förutsätter inte att det skall kunna utdömas strängare straff för terrordåd än maximistraffet i den nationella lagstiftningen.

Med tanke på proportionalitetsprincipen fäster utskottet uppmärksamhet vid artikel 4.3 som innehåller bestämmelser om minimikraven på frihetsstraffens längd. I det finländska straffrättsliga påföljdssystemet existerar till exempel inte det föreslagna frihetsstraffet på tjugo år. Risken med bestämmelser om straffskalor för brott som är klandervärda på olika sätt är enligt utskottet i ett vidare perspektiv att straffskalorna inte kan anpassas till det nationella straffsys-

temet på ett acceptabelt sätt utan brott mot proportionalitetsprincipen.

Utskottets uppfattning är att rambeslutet inte skall fastställa straffnivån. Medlemsstaterna bör ha möjlighet att anpassa straffen för terrordåd till den straffnivå som de i övrigt tillämpar. Därför bör en precisering av straffnivån enligt utskottet vara något som medlemsstaterna själva avgör genom lagstiftning. Det är ingenting som hindrar att medlemsstaterna förutsätts ta hänsyn till brottets karaktär av teerrordåd som ett kriterium för väsentligt höjda straffskalor.

På grund av de grundläggande fri- och rättigheterna kan Finland inte utan förbehåll införa begränsningar i de medborgerliga och politiska

rättigheterna som ytterligare påföljder på det sätt som kommissionen föreslår i artikel 5.3. Därför är det viktigt att motsvarande bestämmelser inte ingår i ordförandelandets förslag.

Utlåtande

Grundlagsutskottet meddelar värdsamt som sitt utlåtande

att det omfattar statsrådets ståndpunkt angående preciseringarna av definitionen på terrordåd, skyldigheten att kriminalisera vissa handlingar samt straffskalorna.

Helsingfors den 7 november 2001

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Paula Kokkonen /saml
medl. Tuija Brax /gröna
Esko Helle /vänst
Jouko Jääskeläinen /kd
Saara Karhu /sd
Jouni Lehtimäki /saml
Pekka Nousiainen /cent

Heli Paasio /sd
Osmo Puhakka /cent
Pekka Ravi /saml
Markku Rossi /cent
Ilkka Taipale /sd
ers. Pertti Mäki-Hakola /saml
Arto Seppälä /sd.

Sekreterare vid behandlingen i utskottet var

utskottsrådet Sami Manninen.