

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 48/2002 rd

Regeringens proposition med förslag till bestämmelser om terrorism i strafflagen och tvångsmedelslagen

Till lagutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 6 november 2002 en proposition med förslag till bestämmelser om terrorism i strafflagen och tvångsmedelslagen (RP 188/2002 rd) till lagutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet skall lämna utlåtande till lagutskottet.

- lagstiftningsråd Jukka Lindstedt, justitieministeriet
- professor Mikael Hidén
- professor Ari-Matti Nuutila
- professor Tuomas Ojanen
- professor Martin Scheinin.

Skriftligt utlåtande lämnades dessutom av

- professor Raimo Lahti.

Sakkunniga

Utskottet har hört

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår ett nytt 34 a kap. om terroristbrott i strafflagen. I kapitlet ingår straffbestämmelser om brott som begåtts eller förberetts i terroristiskt syfte, ledande av en terroristgrupp, deltagande i en terroristgrupps verksamhet och finansiering av terrorism. I kapitlet skall enligt förslaget också tas in en bestämmelse om juridiska personers straffansvar. Beslut om väckande av åtal för de brott som avses i 34 a kap. fattas av riksåklagaren. Förslagen utgår från Europeiska unionens råds rambeslut om bekämpande av terrorism. Regeringen föreslår vidare en lag om ändring av tvångsmedelslagen. Dessutom föreslås en ny straffbestämmelse om brott mot förbudet mot biologiska vapen, dessutom skall bestämmelsen om kapning av fartyg ses

över och försök till grov skadegörelse straffbeläggas.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft den 31 december 2002.

I motiveringen till lagstiftningsordningen bedöms straffbestämmelserna utifrån den straffrättsliga legalitetsprincipen i 8 § grundlagen samt yttrande-, mötes- och föreningsfriheten som garanteras i 12 och 13 § grundlagen. Den författningsrättsliga granskningen av ändringarna i tvångsmedelslagen utgår från bestämmelserna om personlig integritet och skydd för privatlivet i 7 och 10 § grundlagen. Enligt propositionen kan lagförslagen behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Regeringen har dock föreslagit att

ett utlåtande om förslaget begärs av grundlagsutskottet under riksdagsbehandlingen.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Den straffrättsliga legalitetsprincipen

Allmänt. Förslaget till ett nytt 34 a kap. om terroristbrott i strafflagen är författningsrättsligt av betydelse i ljuset av den straffrättsliga legalitetsprincipen i 8 § grundlagen. Den föreskriver att ingen för 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. Detta överensstämmer i stor utsträckning med artikel 7.1 i Europarådets människorättskonvention liksom också med artikel 15.1 i den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter.

Utskottet påpekar att den straffrättsliga legalitetsprincipen hör till de okränkbara mänskliga rättigheter som enligt 15 artikeln i Europarådets människorättskonvention och 4 artikeln i konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter inte tillåter avvikelser ens under krig eller i något annat allmänt nödläge. Ett motsvarande förbud mot avvikelse från den straffrättsliga legalitetsprincipen ingår i bestämmelserna i 23 § grundlagen.

Det huvudsakliga syftet med förslaget är att verkställa EU-rådets rambeslut om bekämpande av terrorism. Enligt artikel 1.2 i rambeslutet skall beslutet inte kunna resultera i att skyldigheten att respektera de grundläggande rättigheterna och de grundläggande rättsprinciperna i enlighet med vad som fastställs i artikel 6 i Fördraget om Europeiska unionen. Enligt punkt 2 i denna artikel skall unionen som allmänna principer för gemenskapsrätten respektera de grundläggande rättigheterna, såsom de garanteras i Europarådets människorättskonvention också som de följer av medlemsstaternas gemensam-

ma konstitutionella traditioner. I punkt 10 i inledningen till rambeslutet konstateras att unionen också iakttar de principer som fastställs i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, särskilt i kapitel VI. I artiklarna 48 och 49 som ingår i detta kapitel i stadgan behandlas oskuldspresumtionen och principen om laglighet. I den mån rättigheterna enligt stadgan mosvarar rättigheterna såsom de garanteras i Europarådets människorättskonvention skall de enligt artikel 52.3 ha samma innebörd som i konventionen.

Deltagande i en terroristgrupps verksamhet I

34 a kap. 4 § strafflagen föreslås kriminalisering av deltagande i en terroristgrupps verksamhet. Enligt paragrafen skall den bestraffas som i avsikt att främja en terroristgrupps brottsliga verksamhet eller som med vetskap om att han eller hon främjar denna verksamhet handlar på ett sådant sätt som anges i paragrafen. Detta under förutsättning att gärningen inte är straffbar som ett brott som begåtts i terroristiskt syfte (34 a kap. 1 §) eller som förberedelse till brott som begås i terroristiskt syfte (34 a kap. 2 §) och att inte något lika strängt eller strängare straff föreskrivs för gärningen någon annanstans i lag.

Den straffrättsliga legalitetsprincipen kräver exakthet i bestämmelserna. Enligt den måste brottsrekvisiten för varje brott uttryckas tillräckligt noggrant i lagen så att man utifrån bestämmelsens lydelse skall kunna säga om en verksamhet eller försummelse är straffbar (GrUU 10/2000 rd, s. 2/I, GrUU 41/2001 rd, s. 2/II). Grundlagsutskottet har i praktiken understrukt att kravet på exakthet accentueras om delaktighet i brott kriminaliseras på ett sätt som avviker från de vedertagna delaktighetsbegreppen inom straffrätten (GrUU 7/2002 rd, s. 2/II). Utskottet har i dessa sammanhang fäst uppmärksamhet vid om det straffbara deltagandet har varit aktivt, om

det har varit fråga om deltagande i gruppens brottsliga verksamhet, om deltagande, för att vara straffbart, förutsätter att ett brott begåtts som huvudgärning och om deltagande är straffbart endast när det är uppsåtligt.

Enligt förslaget är deltagande i en terroristgrupps verksamhet straffbart endast om det är uppsåtligt. För att deltagandet skall vara straffbart skall personen i fråga handla i avsikt att främja en terroristgrupps brottsliga verksamhet eller med vetskap om att han eller hon främjar denna verksamhet. Bestämmelsen hänger samman med begreppet terroristgrupp sådant det definieras i 6 § 2 mom. och med brott begångna i terroristiskt syfte, straffbara enligt 1 § som anges i definitionen. I bestämmelsen ingår också en beskrivning av vilka former det straffbara deltagandet kan ta sig. Enligt förslaget är deltagande i en terroristgrupps verksamhet ett självständigt brott som för att vara straffbart inte, i motsats till ledande av terroristgrupp, förutsätter att gruppen skall ha begått eller försökt begå ett brott enligt 1 § eller att gruppens verksamhet skall innebära förberedelse till brott som begås i terroristiskt syfte, straffbart med stöd av 2 §.

På grundval av artikel 2.2 i rambeslutet, som skall verkställas genom kriminalisering, skall medlemsstaterna straffbelägga deltagande i en terroristgrupps verksamhet. I rambeslutet tas dock inte ställning till hur kriminaliseringen skall genomföras. De rambeslut om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning som avses i artikel 34.2 b i Fördraget om Europeiska unionen är bindande för medlemsstaterna när det gäller de resultat som skall uppnås men överläter åt medlemsstaterna att bestämma form och tillvägagångssätt. Sett utifrån detta har rambeslutet överlåtit åt medlemsstaterna att besluta om på vilket sätt kriminaliseringen av deltagande i en terroristgrupps verksamhet skall genomföras.

I den finländska straffrätten innebär kriminaliseringen av deltagande i verksamheten inom grupper som bildats för att begå brott något nytt. På grund av bristande reglerings- och tillämpningserfarenheter för detta med sig nya osäkerhetsfaktorer när det gäller kriminaliseringens exakta gränser. I förslaget märks detta t.ex. i

samband med begreppen terroristgrupp och terroristiskt syfte. Utskottet anser att det i en sådan situation är viktigt för exaktheten i regleringen att i enlighet med den regleringsmodell som används i 3 § göra straffbarheten i fråga om deltagande i en terroristgrupps verksamhet beroende av att gruppens verksamhet kan konstateras ha framskridit åtminstone till förberedelse för ett brott som begås i terroristiskt syfte.

Också 4 § 6 punkten är betänkelig med hänsyn till exaktheten i regleringen. Enligt den är det straffbart att på något annat lika allvarligt sätt än de som anges i de övriga punkterna i paragrafen arbeta till förmån för en terroristgrupp. Den vaga formuleringen leder till att begreppet terroristgrupp och i sista hand den berörda personens subjektiva syfte avgör gärningens straffbarhet. Utskottet anser att det är skäl att överväga strykning av 6 punkten ur lagförslaget.

Ledande av terroristgrupp. I 34 a kap. 3 § strafflagen föreslås att ledande av terroristgrupp skall straffbeläggas. Enligt 3 mom. skall den som döms för ledande av terroristgrupp också dömmas för ett brott som han eller hon eller den terroristgrupp som han eller hon leder har begått. Bestämmelsen utsträcker ledarens ansvar till gärningar som inte enligt vedertagna delaktighetsbegrepp kan tillräknas honom eller henne. Enligt motiveringen är avsikten dock inte ett objektivet ansvar för gruppens brott oberoende av tillräknelighet. Detta överensstämmer med oskuldspresumptionen i den straffrättsliga legalitetsprincipen. Det är dock enligt utskottets åsikt skäl att justera formuleringen av bestämmelsen så att detta tydligare framgår av den. (t.ex. "... för brott, som han eller hon eller terroristgruppen under hans eller hennes ledning har begått ...").

Strafflagens 34 a kap. 6 § 3 punkten. En gärningsman har enligt lagförslaget ett terroristiskt syfte bl.a. om han eller hon har för avsikt att upphäva en stats författning. Bestämmelsen måste ovillkorligen ändras så att endast avsikten att "olagligt" upphäva en författning kan vara terroristisk.

Utlåtande

Grundlagsutskottet anför som sitt utlåtande

*att lagförslagen kan behandlas i vanlig
lagstiftningsordning.*

Helsingfors den 19 november 2002

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Paula Kokkonen /saml
medl. Gunnar Jansson /sv
Jouko Jääskeläinen /kd
Saara Karhu /sd
Marjukka Karttunen /saml
Johannes Leppänen /cent
Pekka Nousiainen /cent

Heli Paasio /sd
Osmo Puhakka /cent
Pekka Ravi /saml
Markku Rossi /cent
Ilkka Taipale /sd
ers. Veijo Puhjo /vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Sami Manninen.