Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av strafflagen, 10 kap. i tvångsmedelslagen och 5 kap. i polislagen

Till lagutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av strafflagen, 10 kap. i tvångsmedelslagen och 5 kap. i polislagen (RP 30/2018 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till lagutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört
- lagstiftningsråd Janne Kanerva, justitieministeriet
- professor (emeritus) Raimo Lahti
- professor Sakari Melander
- professor Kimmo Nuotio.

Skriftligt yttrande har lämnats av
- professor Juha Lavapuro.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att det i strafflagen, tvångsmedelslagen och polislagen görs de ändringar som direktivet om bekämpande av terrorism kräver.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft senast den 8 september 2018, då direktivet senast ska genomföras.

I motiven till lagstiftningsordningen bedömer regeringen de föreslagna ändringarna i strafflagen med avseende på följande grundlagsbestämmelser: 8 § om den straffrättsliga legalitetsprincipen, 7 § 1 mom. om rätten till liv, personlig frihet, integritet och trygghet och 9 § 2 mom. om rätten att lämna landet. De föreslagna ändringarna i tvångsmedelslagen och polislagen bedöms med avseende på skyddet för privatlivet i 10 § i grundlagen. Regeringen anser att lagförslagen kan behand-

las i vanlig lagstiftningsordning Det är dock enligt regeringen motiverat att begära ett utlåtande av grundlagsutskottet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Utgångspunkter för bedömningen

I propositionen föreslås det ändringar i strafflagens 34 a kap. om terroristbrott samt i tvångsmedelslagen och polislagen. De föreslagna ändringarna förutsätts av EU:s direktiv om terroristbrott, men lagstiftaren har prövningsrätt i fråga om hur ändringarna genomförs nationellt. Grundlagsutskottet har behandlat direktivet i samband med ett U-ärende (se GrUU 56/2016 rd).

Grundlagsutskottet har i ett flertal sammanhang bedömt hur kriminalisering av terrorism förhåller sig till grundlagen. Utskottet har i sin praxis 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 i sin praxis bedömt förslag gällande terroristbrott med avseende på de allmänna villkoren för inskränkningar i de grundläggande fri- och rättigheterna och vid behov för 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).

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, det vill säga att det utifrån en bestämmelses lydelse ska gå att förutse vad som är straffbart (se GrUU 10/2016 rd och GrUU 56/2014 rd, s. 2/II, och de bestämmelser som nämns där).

Enligt utskottets etablerade hållning är terrorism en form av 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 (se GrUU 26/2014 rd). Brottslighetens exceptionellt allvarliga karaktär måste vägas in också när man bedömer proportionaliteten i metoderna för att bekämpa terrorism (GrUU 9/2014 rd, s. 2—3, GrUU 23/2005 rd, s. 2/I, och GrUU 10/2005 rd, s. 2/I).

Deltagande i utbildning för ett terroristbrott

Den centrala ändringen i fråga om deltagande i utbildning för ett terroristbrott är att kriminaliseringen utvidgas till självstudier för ett terroristbrott. Ändringen genomförs så att satsen "på det sätt som avses i 4 a §" stryks i strafflagens gällande 34 a kap. 4 b § om deltagande i utbildning. Den satsen har hänvisat till att den som ger utbildning är en annan person än den som får utbild-

ning. Föreslagna 34 a kap. 4 b § räknar inte upp de olika utbildningssätt för självstudier som kan bli straffbara.

Grundlagsutskottet granskade kriminaliseringen av deltagande i utbildning i utlåtandet GrUU 26/2014 rd. Det var då inte frågan om självstudier utan om ledd utbildning. Utskottet konstaterade då att den föreslagna kriminaliseringen var exceptionell, eftersom 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. I den här typen av straffrättslig reglering som så att säga kriminaliserar förberedelse till förberedelse framhävs betydelsen av den straffrättsliga legalitetsprincipen (jfr GrUU 48/2002 rd, s. 2/II, GrUU 7/2002 rd, s. 2/II). Utskottet har i denna typ av sammanhang också fäst avseende vid om det handlar om aktiv verksamhet, om det krävs att den huvudsakliga gärningen begås och om gärningen bara kan bestraffas som uppsåt.

Av föreslagna 34 a kap. 4 b § i strafflagen framgår inte hur omfattande utbildningen ska vara eller vilken form den ska ha för att anses vara straffbar. Tillämpningen av bestämmelsen förutsätter inte att den huvudsakliga gärningen begås, men bestämmelsen innehåller inte något villkor om att deltagandet i utbildning måste medföra risk för brott som begås i terroristiskt syfte. De centrala villkoren för straffbarhet blir därför att personen sätter sig in i framställningen eller användningen av sprängämnen, skjutvapen eller andra vapen eller giftiga eller skadliga ämnen, eller i användning av andra till sin betydelse jämförbara särskilda metoder eller tekniker, och att utbildaren kan påvisas ha subjektiv avsikt att utföra ett brott som avses i 34 a kap. 1 § 1 mom. 2—7 punkten eller 2 mom.

Den föreslagna kriminaliseringen får ett brett tillämpningsområde, vilket inte är helt oproblematiskt med tanke på den straffrättsliga legalitetsprincipen. De för straffbarhet centrala rekvisiten, det vill säga "utbildar sig i tillverkning eller användning av sprängämnen, skjutvapen eller andra vapen, eller skadliga eller farliga substanser, eller i användning av andra till sin betydelse jämförbara särskilda metoder eller tekniker" och "i avsikt att begå" ett i bestämmelsen avsett terroristbrott avgränsar dock enligt grundlagsutskottet det straffbara området i så stor utsträckning att förslaget inte strider mot legalitetsprincipen. Med hänvisning till den straffrättsliga legalitetsprincipen i grundlagens 8 § måste dock kriminaliseringen av deltagande i utbildning preciseras exempelvis så att dess tillämpningsområde kopplas till ett villkor om att det ska föreligga risk för terroristbrott eller till deltagande i utbildning som till sitt allvar klart visar på en terroristhandling.

Resa i syfte att begå ett terroristbrott

För att uppfylla förpliktelserna enligt artikel 9 i direktivet om terroristbrott föreslås det att 34 a kap. 5 b § 1 mom. i strafflagen ändras så att den gällande lagens begränsningar av straffbarheten för gärningsman och destination stryks. Det blir straffbart att överlag resa till en annan stat i avsikt att begå ett terroristbrott. Motsvarande kriminalisering enligt den gällande lagen gäller resa från finskt territorium till en annan stat. Enligt förslaget är det också straffbart att resa till Finland i syfte att begå ett terroristbrott.

Vid bedömning av den gällande kriminaliseringen av resande utifrån 9 § 2 mom. i grundlagen har grundlagsutskottet ansett att kriminalisering av resor i sig inte kan hindra någon att lämna landet och att grundlagsbestämmelsen om rätt att lämna landet inte skyddar rätten att resa någonstans för att begå ett mycket allvarligt brott (se GrUU 37/2016 rd, s. 4). Likaså har utskottet fäst vikt vid att kriminalisering gäller helt andra fall än exempelvis avslag på ansökan om pass i passlagen, som har bedömts med avseende på begränsningsklausulen i 9 § 2 mom. i grundlagen (se GrUU 27/2005 rd, s. 2—3). I sitt utlåtande om den kompletterande U-skrivelsen om förslaget till direktiv anser utskottet likaså att de nämnda synpunkterna på resebrott kan tillämpas också på hur direktivförslagets kriminalisering förhåller sig till grundlagen, och till den delen strider förslaget inte mot grundlagen (se GrUU 56/2016 rd, s. 7—8).

Den föreslagna kriminaliseringen av resande bereder inga konstitutionella problem.

Främjande av resa som görs i syfte att begå ett terroristbrott

Regeringen föreslår att det till 34 a kap. fogas en ny bestämmelse (5 c §) om främjande av resa som görs i syfte att begå ett terroristbrott. Enligt bestämmelsen är det straffbart att med råd, dåd eller på annat sätt hjälpa någon i avsikt att främja att ett brott som avses i 5 b § 1 mom. begås. I praktiken är det enligt propositionsmotiven (s. 100) frågan om främjande av en annan persons resebrott, exempelvis genom köp av färdbiljetter eller planering av resvägen. Det resebrott som främjas behöver inte specificeras detaljerat i fråga om exempelvis tidpunkt eller plats för gärningen. Inte heller detaljerna kring det terroristbrott som ska utföras på destinationen behöver vara kända (s. 101).

Det straffbara beteendet utsträcks enligt förslaget till handlingar som ligger långt från de skyddsintressen som kränks konkret, eftersom det med stöd av bestämmelsen kan bli straffbart exempelvis att planera en flygrutt till ett krisområde utan att ha närmare kännedom om den gärning som eventuellt ska utföras i området. Straffet för ett brott som främjar resebrott är beroende av i vilken grad resan främjas, och i synnerhet av i vilken förbindelse gärningen står till det brott som begåtts i terroristiskt syfte och som är målet för terroristbrottsligheten.

Den föreslagna kriminaliseringen får ett brett tillämpningsområde, vilket inte är helt oproblematiskt med tanke på den straffrättsliga legalitetsprincipen. Grundlagsutskottet menar att de föreslagna bestämmelserna måste preciseras, inom de ramar som direktivet tillåter, så att det straffbara beteendet kopplas till en risk för genomförande av resebrott. Det verkar enligt utskottet som om ett sådant villkor avses också i propositionsmotiven, där det konstateras att för att " främjande ska vara straffbart förutsätts ändå [...] att man med fog kan anta att det konkret främjar resebrottet" (s. 101) och att det medför fara för att ett sådant begås.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Utlåtande GrUU 20/2018 rd

Helsingfors 15.6.2018

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Annika Lapintie vänst
vice ordförande Tapani Tölli cent
medlem Maria Guzenina sd
medlem Anna-Maja Henriksson sv
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Ilkka Kantola sd
medlem Kimmo Kivelä blå
medlem Antti Kurvinen cent
medlem Mia Laiho saml
medlem Leena Meri saf
medlem Wille Rydman saml
medlem Arto Satonen saml
medlem Matti Torvinen blå.

Sekreterare var

utskottsråd Matti Marttunen.