Utlåtande GrUU 37/2016 rd– RP 93/2016 rd

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av 34 a kap. i 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 34 a kap. i strafflagen, 10 kap. i tvångsmedelslagen och 5 kap. i polislagen (RP 93/2016 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till lagutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört
- lagstiftningsråd Janne Kanerva, justitieministeriet
- professor Juha Lavapuro
- biträdande professor Sakari Melander
- professor Pekka Viljanen
- professor Veli-Pekka Viljanen.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås det att kapitlet om terroristbrott i strafflagen ändras så att resor i syfte att begå ett terroristbrott kriminaliseras. Dessutom ska behövliga kompletteringar införas i bestämmelserna om hemliga tvångsmedel i tvångsmedelslagen och i bestämmelserna om hemliga metoder för inhämtande av information i polislagen.

Lagarna avses träda i kraft så snart som möjligt.

I motiven till lagstiftningsordningen bedömer regeringen straffbestämmelsen 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.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Prövningsgrunden

Regeringen föreslår att resor i syfte att begå ett terroristbrott (nedan kallat resebrott) kriminaliseras. För att förhindra eller utreda resebrott ska vissa befogenheter och tvångsmedel enligt polislagen och tvångsmedelslagen kunna tillämpas.

Förslaget bygger på kriminaliseringsskyldigheterna i en resolution av Förenta nationernas säkerhetsråd. Resolutionen antogs i september 2014 och syftet med skyldigheterna är att avvärja det hot som de personer utgör som reser utomlands i syfte att begå eller främja terroristbrott. Resolutionen är förpliktande för medlemsstaterna.

Grundlagsutskottet har i ett flertal sammanhang bedömt hur kriminalisering av terrorism förhåller sig till grundlagen. Framför allt har utskottet lyft fram den straffrättsliga legalitetsprincipen i 8 § i grundlagen (se GrUU 26/2014 rd och de utlåtanden 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 när man bedömer proportionaliteten i metoderna för att bekämpa terrorism (GrUU 9/2014 rd, GrUU 23/2005 rd och GrUU 10/2005 rd).

Den straffrättsliga legalitetsprincipen

I den föreslagna nya 5 b § i 34 a kap. i strafflagen föreskrivs om straffbarhet för en finsk medborgare, en person som jämställs med en finsk medborgare eller en person som reser från finskt territorium, som reser till en stat där han eller hon inte är medborgare eller varaktigt bosatt i avsikt att där begå ett terroristbrott enligt 34 a kap. Inget straff ska dömas ut om personer begår något annat terroristbrott eller straffbart försök till ett sådant brott. Straffet är böter eller fängelse i högst två år. Försök till resebrott ska vara straffbart.

Enligt 8 § i grundlagen får ingen betraktas som skyldig till ett brott eller dömas till straff på grund av en handling som när den utfördes inte var straffbar enligt lag. Bestämmelsen har av hävd ansetts innehålla ett krav på att lagstiftningen ska vara exakt och noggrant avgränsad. Brottsrekvisitet ska anges tillräckligt exakt i lagen för att det utifrån lydelsen rimligtvis ska gå att sluta sig till om en åtgärd eller försummelse är straffbar eller inte (se GrUU 3/2015 rd, GrUU 56/2014 rd och GrUU 26/2014 rd om terroristbrott). Också Europadomstolen (se t.ex. Cantoni mot Frankrike, 11.11.1996, punkt 29, och Jorgic mot Tyskland, 12.7.2007, punkterna 109—115) och EU-domstolen (se t.ex. mål C-405/10 Özlem Garenfeld, 10.11.2011, punkt 48) har i sin praxis understrukit att straffrätten måste vara förutsebar.

Vid straffrättslig reglering måste också kravet på proportionalitet beaktas som en generell förutsättning för begränsningar i de grundläggande fri- och rättigheterna. Strängheten i en straffpå-

följd måste stå i rätt proportion till gärningens klandervärdhet, och straffsystemet måste genomgående uppfylla proportionalitetskravet (se t.ex. GrUU 9/2016 rd, GrUU 56/2014 rd och GrUU 26/2014 rd).

Den föreslagna kriminaliseringen innebär att straffansvaret utsträcks till en gärning som liknar förberedelse till brott. Den kan ligga mycket långt från ett brott som begås i terroristiskt syfte. Brott i strafflagens 34 a § som ingår i rekvisitet för resebrott är bland annat förberedelse till brott som begås i terroristiskt syfte enligt 2 §, deltagande i utbildning för ett terroristbrott enligt 4 b § och finansiering av terrorism enligt 5 §. Det handlar på sätt och vis om att kriminalisera förberedelse av förberedelse och det föreslås rentav att försök till gärning ska vara straffbart. I den typen av konstellationer brukar grundlagsutskottet särskilt lyfta fram den straffrättsliga legalitetsprincipen. I det aktuella bedömningsfallet placeras straffbarheten exceptionellt långt från den huvudsakliga gärningen. Bland annat har utskottet fäst avseende vid om det handlar om aktiv verksamhet, om det krävs att den huvudsakliga gärningen begås och om gärningen bara kan bestraffas om den är uppsåtlig (GrUU 26/2014 rd).

I de aktuella fallen krävs det uppsåt för att gärningen ska kunna kriminaliseras. Dessutom krävs det att en resa görs i syfte att begå ett terroristbrott. Sammantaget sett krävs det betydande aktivitet från gärningsmannens sida. Dessutom finns det en uttömmande förteckning i straffhänvisningarna över de terroristbrott som kan komma i fråga vid resebrott. Grundlagsutskottet har bedömt straffbestämmelserna i ett flertal sammanhang och ansett dem uppfylla de krav som den straffrättsliga legalitetsprincipen ställer (GrUU 48/2002 rd, GrUU 38/2012 rd och GrUU 26/2014 rd).

Det föreslagna brottsrekvisitet kan anses uppfylla exakthetskravet enligt legalitetsprincipen. Trots det vill utskottet framhålla att de straffrättsliga bestämmelserna om terroristbrott utgör ett komplicerat och svårtytt område. Ett exempel på detta är att förslaget hänvisar till andra gärningar som är straffbara enligt kap. 34 a, medan bestämmelserna om dem i sin tur hänvisar till 1 och 2 § i samma kapitel. För att 1 § ska kunna tillämpas krävs det dock att definitionen på terroristiskt syfte i 6 § 1 mom. är uppfylld. För att vissa andra bestämmelser ska kunna tillämpas krävs det i stället att definitionen på terroristgrupp i 6 § 2 mom. uppfylls. Lagändringen handlar om bestämmelser där exakthetskravet spelar en mycket framträdande roll. Därför vore det befogat att försöka förenkla regleringen, menar utskottet.

Rörelsefrihet

I motiven till lagstiftningsordningen bedömer regeringen bestämmelserna om rörelsefrihet med avseende på 9 § 2 mom. i grundlagen (RP, s. 41—42). Enligt momentet har var och en rätt att lämna landet. Rätten kan begränsas genom lag, om det är nödvändigt för att säkerställa rättegång eller verkställighet av straff eller för att säkerställa att skyldigheten att försvara landet fullgörs. Finska medborgare får enligt 3 mom. i samma paragraf inte hindras att resa in i landet, landsförvisas eller mot sin vilja utlämnas eller föras till ett annat land.

I förarbetena till grundlagen sägs det att förteckningen i 9 § 2 mom. med begränsningsgrunder mom. är uttömmande och att det inte går att med hänvisning till någon annan grund genom lag begränsa rätten att lämna landet (se RP 309/1993 rd, s. 55, och GrUU 27, 2005 rd). I det hänseendet

är motiven till lagstiftningsordningen i den aktuella propositionen delvis vilseledande (jfr RP, s. 41–42).

Utskottet menar dock att bestämmelserna inte bör bedömas som en begränsning i rätten att lämna landet i den mening som begränsningsklausulen i 9 § 2 mom.avser, eftersom kriminalisering av resor i sig inte kan hindra någon att lämna landet. Lagförslaget avser resa till ett annat land i syfte att begå ett terroristbrott. Grundlagsbestämmelsen om rätt att lämna landet skyddar inte rätten att resa någonstans för att begå ett mycket allvarligt brott. Bestämmelserna gäller alltså helt andra fall än exempelvis bestämmelserna om 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).

Skydd för privatlivet

I tvångsmedelslagen ändras 10 kap. om hemliga tvångsmedel och i polislagen 5 kap. om hemliga metoder för inhämtande av information på så sätt att resebrott fogas till olika bestämmelser med förteckningar över brott.

Om ett resebrott är så allvarligt att det förutsätter fängelsestraff, kan polislagens 5 kap. 5 § om teleavlyssning, 15 § om förtäckt inhämtande av information och 17 § om teknisk avlyssning tillämpas för att avslöja brott. Vid utredning av brotten kunde tvångsmedelslagens 10 kap. 3, 14 och 16 § om teleavlyssning, förtäckt inhämtande av information respektive teknisk avlyssning tillämpas. De här tvångsmedlen och metoderna att inhämta information tränger djupare in i skyddet för privatlivet och är avgränsade till de mest allvarliga brotten. I lägen när fängelsestraff inte förutsätts för resebrott kan teleövervakning (10 kap. 6 § i lagförslag 2 och 5 kap. 8 § i lagförslag 3) tillämpas.

De föreslagna bestämmelserna gäller tvångsmedel och metoder för inhämtande av information vid förtroliga meddelanden. Tvångsmedlen och metoderna kan inkräkta på hemfriden. Bestämmelserna måste därför bedömas utifrån 10 § i grundlagen. Enligt 1 mom. i den paragrafen är vars och ens hemfrid tryggad. Enligt 2 mom. är brev- och telefonhemligheten samt hemligheten i fråga om andra förtroliga meddelanden okränkbar. Genom lag kan det enligt 3 mom. 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. Vidare kan det genom lag kan bestämmas om sådana begränsningar i meddelandehemligheten som är nödvändiga vid utredning av brott som äventyrar individens eller samhällets säkerhet eller hemfriden.

Terroristbrott har ansetts vara brott som äventyrar individens eller samhällets säkerhet eller hemfriden i den mening som 10 § 3 mom. i grundlagen avser (GrUU 26/2014 rd). Grundlagsutskottet anser att resebrott beträffande allvarlighet och karaktär kan inordnas under de brott som räknas upp i de gällande bestämmelserna (se GrUU 2672014 rd) och att förslaget inte utgår något konstitutionellt problem.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors 20.9.2016

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Annika Lapintie vänst
vice ordförande Tapani Tölli cent
medlem Anna-Maja Henriksson sv
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Antti Häkkänen saml
medlem Ilkka Kantola sd
medlem Kimmo Kivelä saf
medlem Antti Kurvinen cent
medlem Jaana Laitinen-Pesola saml
medlem Ulla Parviainen cent
medlem Ville Skinnari sd
ersättare Mats Löfström sv.

Sekreterare var

utskottsråd Matti Marttunen.