

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen om godkännande av ändringarna till Romstadgan för Internationella brottmålsdomstolen från översynskonferensen i Kampala 2010 samt med förslag till lagar om sättande i kraft av de bestämmelser i ändringarna som hör till området för lagstiftningen och om ändring av strafflagen och tvångsmedelslagen

Till utrikesutskottet

INLEDNING

Ärende

Regeringens proposition till riksdagen om godkännande av ändringarna till Romstadgan för Internationella brottmålsdomstolen från översynskonferensen i Kampala 2010 samt med förslag till lagar om sättande i kraft av de bestämmelser i ändringarna som hör till området för lagstiftningen och om ändring av strafflagen och tvångsmedelslagen (RP 289/2014 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande. Utlåtandet ska lämnas till utrikesutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört:

- enhetschef Satu Suikkari-Kleven, utrikesministeriet
- lagstiftningsråd Jussi Matikkala, justitieministeriet
- professor Mikael Hidén
- professor Tuomas Ojanen
- biträdande professor Sakari Melander

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås det att riksdagen godkänner de stadgeändringar som antogs vid konferensen för översyn av Romstadgan för Internationella brottmålsdomstolen (ICC) som ägde rum i Kampala 2010 samt antar en lag om sättande i kraft av de bestämmelser i ändringarna som hör till området för lagstiftningen. Dessutom föreslås det att strafflagen och tvångsmedelslagen ändras.

I motiven till lagstiftningsordning bedömer regeringen förslaget mot grundlagens 21 § 2 mom. om rättvis rättegång och 113 § om republikens presidents straffrättsliga ansvar.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

Regeringen föreslår att de ändringar som år 2010 gjordes i Romstadgan för Internationella brottmålsdomstolen godkänns. Strafflagen ska kompletteras med bland annat straffbestämmelser om aggressionsbrott och förberedelse till aggressionsbrott. I tvångsmedelslagen ska aggressionsbrott och förberedelse till aggressionsbrott finnas bland de brott som berättigar till teleavlyssning och bostadsavlyssning. Avsikten är att motverka angreppshandlingar och upprätthålla fred och att den vägen effektivisera skyddet för liv och hälsa och andra grundläggande rättigheter.

De föreslagna bestämmelserna i strafflagen måste bedömas mot den straffrättsliga legalitetsprincipen i 8 § i grundlagen. Den föreslagna lagstiftningen har också betydelse i fråga om grundlagens 113 § om republikens presidents straffrättsliga ansvar på grund av den personkrets som kan begå aggressionsbrott.

Ändringarna i Romstadgan inbegriper också ändringar och tillägg till brottskriterierna. I motiveeringen till propositionen (s. 20/I) står det att brottskriterierna inte medför några nya förpliktelser för stadgarna och därför inte föreläggs riksdagen för godkännande. Grundlagsutskottet anser att detta är rätt princip, eftersom brottskriterierna inte utgör självständiga avtalsförpliktelser i förhållande till stadgan. De är underordnade preciseringar (se också GrUU 45/2000 rd) och ska tillämpas inom gränserna för tolkningen av stadgan.

Den straffrättsliga legalitetsprincipen

Den föreslagna straffbestämmelsen om aggressionsbrott i 11 kap. 4 a § i strafflagen består av ett grundläggande brottsrekvisit som beskrivs i 1 mom., en standardbestämmelse om straffbarhet för försök (2 mom.) och definitioner på angreppshandling av en stat (3 och 4 mom.).

Enligt grundlagens 8 § om den straffrättsliga legalitetsprincipen 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. 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 56/2014 rd). I sin praxis har Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (Cantoni v. Frankrike, 11.11.1996, punkt 29) och EU-domstolen (se t.ex. målet C-405/10 Özlem Garenfeld, 10.11.2011, punkt 48) gett principen ett motsvarande kärninnehåll med särskild betoning på förutsägbarhet i strafflagstiftningen.

Enligt föreslagna 11 kap. 4 a § 1 mom. i strafflagen ska straff för aggressionsbrott påföras den som är i position att faktiskt bestämma över eller leda en stats politiska eller militära åtgärder, om personen genomför en angreppshandling som till sin karaktär, svårighetsgrad och omfattning uppenbart strider mot Förenta nationernas stadga. Med angreppshandling avses enligt föreslagna 3 mom. att en stat brukar vapenmakt mot en annan stats suveränitet, territoriella integritet eller politiska oberoende eller på annat sätt oförenligt med Förenta nationernas stadga. I föreslagna 4 mom. definieras vilka handlingar som är angreppshandlingar oavsett krigsförklaring.

Utlåtande GrUU 3/2015 rd

Bestämmelsen motsvarar i ganska stor utsträckning artikel 8 a om aggressionsbrott, som skrivits in i Romstadgan. Det leder visserligen till att föreslagna 11 kap. 4 a § om aggressionsbrott inte blir särskilt lättöverskådlig straffrättslig lagstiftning.

I fråga om legalitetsprincipen är det för det första betydelsefullt att det grundläggande rekvisitet i 1 mom. och definitionen i 3 mom. utgår från att angreppshandlingen strider mot FN-stadgan. De normerna med tillhörande brottskriterier ska alltså beaktas när straffansvaret bedöms i enskilda fall. För kravet på exakthet har det också betydelse att de som enligt den föreslagna bestämmelsen kan göra sig skyldiga till aggressionsbrott uteslutande är personer i position att faktiskt bestämma över eller leda statens politiska och militära åtgärder. Kretsen av förövare är alltså så begränsad att gärningsmannen inte framgångsrikt kan åberopa ovetskap om att handlingen är förbjuden eller hänvisa till att bestämmelserna är för diffusa eller svårbegripliga. Utskottet anser därför att föreslagna 1 och 3 mom. uppfyller kraven enligt den straffrättsliga legalitetsprincipen. Det samma gäller 4 mom. som är mer detaljerat skrivet.

Republikens presidents straffrättsliga ansvar

Aggressionsbrott enligt förslaget är en särskild typ av brott. De personer som kan straffas är ledare i position att faktiskt bestämma över eller leda en stats politiska och militära åtgärder.

I grundlagens 113 § om republikens presidents straffrättsliga ansvar står det att om justitiekanslern, justitieombudsmannen eller statsrådet anser att republikens president har gjort sig skyldig till landsförräderibrott, högförräderibrott eller brott mot mänskligheten, ska detta meddelas riksdagen. Om riksdagen då med tre fjärdedelar av de avgivna rösterna beslutar att åtal ska väckas, ska riksåklagaren utföra åtal vid riksrätten och presidenten under tiden avhålla sig från ämbetsutövning. I andra fall får åtal inte väckas mot presidenten med anledning av en ämbetsåtgärd.

I konstitutionellt hänseende ska förslaget på den här punkten bedömas med avseende på om aggressionsbrott är "brott mot mänskligheten" enligt 113 § i grundlagen. Enligt propositionen om grundlagen (RP 1/1998 rd, s. 168) avser begreppet brott som med beaktande av att gärningen har vittgående konsekvenser eller är synnerligen grov snarare måste anses vara riktade mot humaniteten och hela mänskligheten än mot någon enskild person. Enligt den synpunkt som grundlagsutskottet framförde när Romstadgan skulle sättas i kraft bör begreppet "brott mot mänskligheten" i grundlagen tolkas självständigt och innebörden är inte nödvändigtvis förknippad med det som 11 kap. i strafflagen föreskriver som straffbart i egenskap av brott mot mänskligheten (GrUU 45/2000 rd).

Enligt motiveringen (s. 34/I) i den nu aktuella propositionen bör tolkningen av 113 § i grundlagen utgå från att den täcker åtminstone alla de allra allvarligaste internationella brotten enligt Romstadgan. En angreppshandling vid aggressionsbrott ska uppenbart strida mot FN-stadgan, vilket med beaktande av förbudet mot väpnat våld i stadgan stöder tolkningen att aggressionsbrott i det här sammanhanget kan ses som brott mot mänskligheten. Den föreslagna lagstiftningen bereder således inga konstitutionella problem.

Utlåtande GrUU 3/2015 rd

Åtalsrätt

Enligt 11 kap. 14 a § i den föreslagna strafflagen är det riksåklagaren som ska besluta om att väcka åtal för aggressionsbrott.

De personer som ska kunna åtalas enligt föreslagna 11 kap. 4 a och 4 b § i strafflagen är bland andra republikens president och medlemmarna av statsrådet. Det är riksdagen som enligt 113 § och 114 § i grundlagen ska besluta om åtal som väcks mot dem med anledning av deras ämbetsåtgärder. Det går alltså inte att i en vanlig lag föreskriva att beslutet om att väcka åtal ska fattas på något annat sätt. I motiveringen till propositionen nämns grundlagens 113 och 114 § om åtalsrätt, men lydelsen i föreslagna 14 a § strider mot de här bestämmelserna i grundlagen. Därför måste 14 a § i förslaget ändras så att den inte står i konflikt med grundlagen. Ändringen är en förutsättning för att lagförslag 2 ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men lagförslag 2 bara om utskottets konstitutionella anmärkning till 11 kap. 14 a § beaktas på behörigt sätt.

Helsingfors 18.9.2015

I den avgörande behandlingen deltog

vice ordförande Tapani Tölli cent
medlem Simon Elo saf
medlem Maria Guzenina sd
medlem Anna-Maja Henriksson sv
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Antti Häkkänen saml
medlem Ilkka Kantola sd
medlem Antti Kurvinen cent
medlem Jaana Laitinen-Pesola saml
medlem Markus Lohi cent
medlem Leena Meri saf
medlem Ville Niinistö gröna (delvis)
medlem Wille Rydman saml
medlem Ville Skinnari sd

Sekreterare var

utskottsråd Matti Marttunen.