

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 7/2002 rd

Regeringens proposition med förslag om godkännande av internationella konventionen om bekämpande av bombattentat av terrorister och till lag om ikraftträdande av de bestämmelser i konventionen som hör till området för lagstiftningen

Till lagutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 18 december 2001 en proposition med förslag om godkännande av internationella konventionen om bekämpande av bombattentat av terrorister och till lag om ikraftträdande av de bestämmelser i konventionen som hör till området för lagstiftningen (RP 231/2001 rd) till lagutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet skall lämna utlåtande till lagutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- enhetschef Marja Lehto, utrikesministeriet
- lagstiftningsråd Risto Eerola, justitieministeriet
- professor Mikael Hidén
- professor Raimo Lahti
- professor Ilkka Saraviita.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att riksdagen godkänner den i New York den 15 december 1997 ingångna internationella konventionen om bekämpande av bombattentat av terrorister. De centrala bestämmelserna gäller kriminalisering av handlingar som nämns i konventionen samt åtal mot och utlämning av personer som är misstänkta för sådana brott. I konventionen finns bestämmelser också om andra åtgärder och om rättslig hjälp och samverkan för att förhindra de brott som konventionen avser.

Konventionen trädde i kraft internationellt den 23 maj 2001. För Finlands del träder den i

kraft 30 dagar efter deponeringen av ratifikationsinstrumentet. Meningen är att ratifikationsinstrumentet skall deponeras så snart riksdagen godkänt konventionen.

I propositionen ingår ett förslag till lag om ikraftsättande av de bestämmelser i konventionen som hör till området för lagstiftningen. Lagen avses träda i kraft samtidigt som konventionen träder i kraft för Finlands del.

Regeringen gör i motiveringen till behandlingsordningen en bedömning av hur konventionens bestämmelser förhåller sig till dels förbudet i grundlagens 9 § 3 mom. mot att utlämna el-

ler föra till ett annat land finska medborgare, dels den i grundlagens 13 § garanterade föreningsfriheten. Regeringens slutsats är att riksdagen kan anta konventionen med enkel majoritet

och godkänna förslaget till lag om ikraftträdande i vanlig lagstiftningsordning. Trots det anser regeringen det önskvärt att grundlagsutskottet yttrar sig om konventionen.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Riksdagens samtycke

Enligt 94 § 1 mom. grundlagen krävs riksdagens godkännande bl.a. för fördrag och andra internationella förpliktelser som innehåller bestämmelser som hör till området för lagstiftningen. I konventionens finns ett flertal bestämmelser som regeringen i en ingående redogörelse i motiveringen med grundlagsutskottets praxis som plattform visar att hör till området för lagstiftningen. Riksdagens godkännande krävs följaktligen för konventionen.

Bestämmelser i konventionen kontra grundlagen

Grundlagens 94 § 2 mom. föreskriver att beslut om godkännande av en internationell förpliktelse fattas med enkel majoritet. Men om ett förslag om godkännande av en förpliktelse gäller grundlagen, skall beslutet fattas med minst två tredjedelar av de avgivna rösterna. De bestämmelser i konventionen som är relevanta med tanke på grundlagen gäller skyldigheten att kriminalisera, utlämning och förbud mot illegal verksamhet.

Skyldighet att kriminalisera. I artikel 4 i konventionen förbinder sig konventionsstaterna att kriminalisera i artikel 2 avsedda handlingar med karaktären av bombattentat av terrorister, när de hör till konventionens tillämpningsområde, dvs. när de enligt artikel 3 gäller fler än en stat. En person gör sig skyldig till en sådan handling om han eller hon rättsstridigt och uppsåtligt levererar, placerar, avlossar eller spränger ett sprängämne eller en annan livsfarlig anordning i, in eller mot en allmän plats eller en anläggning eller

ett system som nämns i artikel 2.1. Dessutom krävs att personens uppsåt varit att orsaka dödsfall, allvarlig kroppsskada eller omfattande förstörelse som leder till betydande ekonomisk skada. Enligt artikel 2.2 skall också försök till en sådan handling kriminaliseras.

Enligt artikel 2.3 a och b täcker kriminaliseringskravet delaktighet och anstiftan. I punkt c utsträcks kravet till att även gälla dem som på annat sätt bidrar till att en grupp personer som handlar med ett gemensamt syfte utför ett terroristiskt bombattentat.

I den straffrättsliga legalitetsprincipen i 8 § grundlagen finns ett krav på exakthet i regleringen inbyggd. Utskottet har understrukt att kravet på exakthet accentueras, om delaktighet i brott kriminaliseras på ett sätt som avviker från de vedertagna delaktighetsbegreppen inom straffrätten (GrUU 10/2000 rd, s. 2, GrUU 41/2001 rd, s. 3/II). Den medverkan av annat slag som konventionen kräver skall kriminaliseras enligt konventionsbestämmelsen i fråga skall vara uppsåtlig och ske antingen i syfte att främja gruppens allmänna brottsliga verksamhet eller i syfte eller i vetskap om gruppens avsikt att utföra ett terroristiskt bombattentat enligt konventionen. Den straffbara medverkan som avses i konventionen är så pass aktiv med hänsyn till utövandet av bombattentatet att bestämmelsen enligt utskottet inte utgör något problem i grundlagshänseende. Utskottet påpekar att man inte kan ställa samma exakthetskrav på internationella förpliktelser för stater som på eventuella nationella strafflagsbestämmelser som krävs för genomförandet.

Utlämning av misstänkta. Artiklarna 8 och 9 innehåller bestämmelser om utlämning av misstänkta. Konventionen bygger på denna punkt på

principen "utlämna eller lagföra" i artikel 8.1 och följaktligen förpliktar inte konventionen staterna att utlämna misstänkta. Av 9 § 3 mom. grundlagen följer att Finland inte får utlämna eller överföra finska medborgare till ett annat land mot deras vilja. En utlänning åter får enligt 9 § 4 mom. grundlagen inte utlämnas, om han eller hon till följd härav riskerar dödsstraff, tortyr eller någon annan behandling som kränker människovärdet. Om dessa grundlagsfästa förbud sätter stopp för utlämningen av en person, uppfyller Finland sin skyldighet genom att överlämna ärendet till behöriga myndigheter i den aktuella staten för beslut i åtalsfrågan. Konventionens bestämmelser står inte i strid med grundlagens 9 § 3 och 4 mom.

Artikel 13 gäller temporärt överförande av en frihetsberövad person till en annan konventionsstat för vittnesmål, identifiering eller annan medverkan. Bestämmelserna utgör inget problem med avseende på förbudet i grundlagens 9 § 3 mom., eftersom det enligt artikel 13.1 a krävs att personen i fråga frivilligt och välinformerad ger sitt samtycke.

Det skydd en överförd person åtnjuter med stöd av artikel 13.3 mot den stats jurisdiktion dit han eller hon överförs kan inte hävas, om inte den konventionsstat från vilken han eller hon överförs samtycker till det. Det är helt klart, menar utskottet, att en stat inte kan ge sitt samtycke om den överförda personen inte gett sitt samtycke enligt artikel 13.1 a till att skyddet hävs. Om inte annat så kräver 9 § 3 mom. grundlagen samtycke av en finsk medborgare. Vid behov kan en förtydligande passus tas in i 2 § i förslaget till lag om införande av konventionen.

Enligt artikel 9.1 skall de brott som anges i artikel 2 anses tillhöra de utlämningsbara brotten i varje utlämningsavtal som redan föreligger mellan några av konventionsstaterna innan konventionen träder i kraft. Konventionsbestämmelsen påverkar följaktligen indirekt de fördrag om utlämning av medborgare som Finland ingått och som fortfarande gäller. Vår lagstiftning bygger i enlighet med de gällande fördragen på straffskallor och innehåller bestämmelser om grunderna

för vägran att utlämna medborgare. Denna reglering behöver inte ändras på grund av konventionen. Artikel 9.1 påverkar inte behandlingsordningen för konventionen.

Förhindrande av illegal verksamhet. Punkt a i artikel 15 ålägger konventionsstaterna att vidta åtgärder för att förhindra sådan illegal verksamhet av personer, grupper och organisationer varigenom dessa främjar, anstiftar, organiserar, uppsåtligt finansierar eller deltar i förövande av sådana brott som anges i artikel 2.

Den i bestämmelsen avsedda illegala verksamhet som avser att främja eller stödja allvarlig brottslighet omfattas inte av föreningsfriheten enligt 13 § grundlagen (GrUU 10/2000 rd, s. 3/I). Bestämmelsen är därmed inte problematisk med tanke på grundlagen. Utskottet vill också påpeka att bestämmelsen gäller stater, som bör ta hänsyn till de allmänna förutsättningarna för begränsningar i de grundläggande fri- och rättigheterna i förarbetena till en eventuellt nödvändig nationell lagstiftning.

Beslut om godkännande och om lagförslaget. På grundval av det ovan sagda kan beslutet om godkännande av konventionen fattas med enkel majoritet och förslaget till lag om införande av konventionen behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Övriga omständigheter

Enligt 3 § i förslaget till lag om införande av konventionen kan närmare bestämmelser om verkställigheten av lagen utfärdas genom förordning av republikens president. Utskottet vill med anledning härav upprepa sin ståndpunkt att "det är svårt att se vad som motiverar att bestämmelserna utfärdas genom förordning av republikens president i stället för av statsrådet" (GrUU 51/2001 rd, s. 3/II och övervägandena där). Bestämmelsen måste enligt utskottet ändras så att bemyndigandet gäller statsrådsförordning (se även GrUU 4/2002 rd, s. 3/I). — Däremot har utskottet ingenting att invända mot 4 § i lagförslaget.

Utlåtande

Grundlagsutskottet anser

att riksdagens samtycke krävs till den internationella konventionen om bekämpande av bombattentat av terrorister,

att beslutet om detta fattas med enkel majoritet och

att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors den 12 mars 2002

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Paula Kokkonen /saml
vordf. Riitta Prusti /sd
medl. Esko Helle /vänst
Jouko Jääskeläinen /kd
Saara Karhu /sd
Jouni Lehtimäki /saml
Pekka Nousiainen /cent

Heli Paasio /sd
Osmo Puhakka /cent
Markku Rossi /cent
Petri Salo /saml
Ilkka Taipale /sd
ers. Pertti Mäki-Hakola /saml
Veijo Puhjo /vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Sami Manninen.