

LAGUTSKOTTETS BETÄNKANDE 15/2009 rd

Regeringens proposition med förslag till bestämmelser om tortyr i strafflagen samt till lag om ändring av 5 a kap. 2 och 4 § i tvångsmedelslagen

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 3 juni 2009 en proposition med förslag till bestämmelser om tortyr i strafflagen samt till lag om ändring av 5 a kap. 2 och 4 § i tvångsmedelslagen (RP 76/2009 rd) till lagutskottet för beredning.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Ilari Hannula, justitieministeriet
- lagstiftningsråd Sari Mäkelä, utrikesministeriet
- överkommissarie Ari-Pekka Calin, inrikesministeriet

- tingsdomare Esa Vuorenalho, Helsingfors tingsrätt
- statsåklagare Jorma Äijälä, Riksåklagarämbetet
- kriminalinspektör Markus Välimäki, Central-kriminalpolisen
- juridisk rådgivare Susanna Mehtonen, Amnesty International Finländska sektionen rf
- tf. justitiesekreterare Anu Juho, Finlands domareförening rf
- juridisk rådgivare Jani Leino, Finlands Röda Kors
- professor (emeritus) Eero Backman
- professor (emeritus) Pekka Koskinen
- professor Kimmo Nuotio.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås det att strafflagen ska få särskilda straffbestämmelser som gäller tortyr. Gärningar som är att anse som tortyr är redan nu straffbara enligt strafflagen, men inte som en separat brottstyp. En uttrycklig straffbeläggning av tortyr kommer att stärka det absoluta tortyrförbudet enligt grundlagen och folkrätten, utgöra ett uttryck för dess särskilda klandervärdhet och sända en signal till det internationella samfundet om att Finland stöder det absoluta tortyrförbudet i alla förhållanden. Bestämmelserna om

tortyr ska enligt förslaget placeras i det kapitel i strafflagen som gäller krigsförbrytelser och brott mot mänskligheten.

Tortyr är att uppsåtligt tillfoga någon annan svårt fysiskt och psykiskt lidande i syfte att få bekännelse eller information eller att straffa, hota eller tvinga någon eller att diskriminera. Tortyr definieras huvudsakligen på samma sätt som i FN-konventionen mot tortyr. Som straff för tortyr föreslås fängelse i minst två och högst tolv år. Dessutom föreslås ändringar i tvångsme-

delslagens bestämmelser om teleavlyssning och teknisk avlyssning.

Lagarna avses träda i kraft så snart som möjligt.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmän motivering

Kriminalisering av tortyr

I propositionen föreslås det att strafflagen kompletteras med en särskild straffbestämmelse som gäller tortyr. I strafflagen har tidigare funnits en straffbestämmelse om tortyr för att erhålla beaktelse, men den slopades 1995 såsom obehövlig. Trots att det för närvarande inte finns någon självständig brottsrubricering för tortyr kan strafflagens andra bestämmelser tillämpas på gärningar som är att betrakta som tortyr, såsom bestämmelserna om misshandel, olaga tvång eller frihetsberövande. Även tjänstebrottsbestämmelserna kan bli tillämpliga. Tortyr nämns dessutom som en delgärning vid mot mänskligheten och krigsförbrytelse. Också i grundlagen finns det ett absolut förbud mot tortyr.

Med hänsyn till detta är det självklart att tortyr redan nu strider mot Finlands rättsordning. Lagutskottet anser ändå att en särskild kriminalisering av tortyr understryker gärningens klanderverdighet och befäster det absoluta förbudet mot tortyr som framgår av grundlagen och folkrätten. Eftersom tortyrgärningar blivit allt allmännare i världen under de senaste decennierna är det viktigt och aktuellt att understryka det absoluta förbudet mot tortyr och gärningens klanderverdighet. Utskottet föreslår därför att lagförslagen godkänns men med följande anmärkningar och ändringsförslag.

Definition av gärningen

I propositionen definieras tortyr huvudsakligen på samma sätt som i 1984 års FN-konvention mot tortyr (nedan *tortyrkonventionen*). Enligt utskottet är detta en bra lösning eftersom man vid tolkningen av bestämmelsen då kan stödja sig på den tillämpningspraxis som gäller för konventionen.

Den föreslagna straffbestämmelsen innehåller inte någon definition av något speciellt gärningssätt utan de kan vara många. Utredning har visat att inte heller tortyrkonventionen innehåller någon preciserad definition av gärningssätten eftersom de kan variera stort och en uttömmande förteckning är omöjlig att göra upp. Lagutskottet konstaterar att huvudregeln enligt den straffrättsliga legalitetsprincipen är att gärningssätten för olika brott ska definieras och beskrivas. Men om det inte är möjligt att beskriva gärningssättet kan man tänka sig ett undantag från huvudregeln. Gärningssättet har blivit odefinierat i lag bland annat när en följd som motsvarar brottsrekvisitet kan åstadkommas på väldigt många olika sätt. Ett exempel på detta är brottsrekvisitet för dråp. Utskottet anser därför att det inte är ett problem med avseende på tillämpningen av bestämmelsen att gärningssättet inte beskrivs i den föreslagna tortyrbestämmelsen.

I överensstämmelse med tortyrkonventionen definieras ett tortyrbrott som ett synnerligen allvarligt brott. Tortyr kan således jämföras med strafflagens definition av de grova gärningsformer för brott som innehåller våld och olaga tvång. Redan i sin grundform är tortyr ett allvarligt brott och utskottet anser att det inte finns skäl att definiera grov tortyr som en separat brottstyp. Inte heller tortyrkonventionen förutsätter särskilda bestämmelser om grov tortyr.

Gärningsmän

De sakkunniga som utskottet har hört har framfört divergerande synpunkter på vilka de presumtiva gärningsmännen kunde vara vid tortyrbrott. Enligt vissa sakkunniga bör kretsen av gärningsmän täcka in även privatpersoner medan andra anser att tortyrbrott ska, på det sätt man gjort i propositionen, begränsas till ett brott som kan begås endast av det allmänna.

Behovet att definiera en omfattande krets av gärningsmän kan försvaras bland annat med att man på så sätt skulle understryka klandervärdeheten i tortyr under alla förhållanden. En bredare bestämmelse skulle därmed kunna tillämpas bland annat på gärningar begångna av såväl kriminella grupper och enskilda personer som exempelvis politiska eller religiösa, med det allmänna jämförbara extrema rörelser.

Enligt lagutskottet går det ändå bra att motivera varför man begränsar gärningsmannakretsen endast till det allmänna på det sätt som propositionen gör. Behovet att understryka det särskilt klandervärda i tortyr gäller framför allt missbruk av den offentliga makten eftersom dess närvaro är ett centralt rekvisit i tortyr som ett brott mot mänskligheten. Också i tortyrkonventioner har tillämpningsområdet begränsats på detta sätt. Den föreslagna begränsningen av gärningsmannakretsen kan också motiveras med att man därmed kan minimera de problem som annars kan uppkomma när det gäller att skilja tortyr från andra allmänna brott enligt strafflagen.

Begränsningen av gärningsmannakretsen innebär att gärningar utförda av privatpersoner också i fortsättningen i regel prövas mot bakgrunden av strafflagens allmänna bestämmelser. Men det finns situationer där en privat aktör kan ställas till svars för tortyr. Detta kan bli fallet exempelvis om en privatperson gör sig skyldig till tortyr när han eller hon utövar offentlig makt. En privatperson kan likaså dömas för anstiftan eller medhjälp till tortyr utförd eller explicit eller tyst accepterad av en tjänsteman.

Personer som utövar offentlig makt

Syftet med propositionen är framför allt att skydda häktade, anhållna, gripna och personer som avtjänar fängelsestraff eller är intagna på annan anstalt, när dessa står under tillsyn av myndighetspersoner eller andra som utövar offentlig makt. Eftersom tortyrbrott begränsas enbart till brott som begås av det allmänna är det enligt lagutskottets mening viktigt att begreppet offentlig maktutövning ges en vid innebörd. I propositionen föreslås det att man stödjer sig på den definition av offentlig maktutövning som in-

går i 40 kap. 11 § i strafflagen. Utskottet anser denna ståndpunkt motiverad. Definitionen i fråga täcker exempelvis in enskilda ordningsmän och andra vakter som utövar offentlig makt. Straffbestämmelsen är vid också i den bemärkelsen att en tjänsteman blir ansvarig såsom gärningsman också för en gärning som en underlydande eller en person under tjänstemannens faktiska myndighet utför med hans eller hennes samtycke eller tysta medgivande.

Av propositionsmotiven framgår att tjänstemän kan anses ha utfört tortyrbrott när de fullgör sina tjänsteuppdrag. Men en tjänsteman bör också kunna anses ha gjort sig skyldig till tortyr om han eller hon under sin fritid har utfört en tortyrgärning som anknyter till ett tjänsteuppdrag. Lagutskottet anser att propositionen är korrekt utformad i detta avseende eftersom inte heller tortyrkonventionen begränsar en tortyrgärning enbart till tjänsteutövning eller utövning av offentlig makt.

Åtalsrätt

I propositionen finns inga specialbestämmelser om åtalsrätt när det gäller tortyrbrott. Åtalsrätten följer därmed reglerna för normal åtalsrätt och i regel väcks åtal följaktligen av allmänna åklagaren. Av propositionsmotiven framgår att man under beredningen övervägde om det skulle behövas specialbestämmelser om riksåklagarens åtalsrätt för att säkerställa en noggrann prövning för att garantera de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Specialbestämmelser om riksåklagarens åtalsrätt har givits i anslutningen till t.ex. terroristbrott (34 a kap. 7 § strafflagen) och i tryckfrihetsärenden (24 § i lagen om yttrandefrihet i masskommunikation). Av utredningen framgår att man inte har ansett det ändamålsenligt med specialbestämmelser om åtalsrätten i samband med tortyrbrott. Man har bedömt att det funnits en risk för att ett sådant system inte skulle bli tillräckligt flexibelt. Vid specialreglering faller lokalåklagarens gallring av brottmål bort vilket innebär att riksåklagaren kunde bli tvungen att behandla en onödigt omfattande mängd av brottmål. Enligt riksåklagarens allmänna föreskrift och anvisning

(RO:2008:1) ska lokala åklagaren utan dröjsmål underrätta riksåklagarämbetet om de från samhällets synpunkt viktigaste brottmålen. Av detta följer att riksåklagarämbetet alltid i praktiken kommer att få kännedom om tortyrgärningar, varvid ämbetet om det så vill kan överta behandlingen av ärendet.

Lagutskottet anser att det är i sin ordning att normala åtalsrättsbestämmelser gäller vid tortyrbrott. Lagutskottet påpekar dessutom att det föreslagna tillämpningsområdet för tortyrbestämmelserna klart avgränsas, vilket gör det lättare att utföra åtalsprövning och beakta de grundläggande- och mänskliga rättigheterna. Utskottet framhåller ändå att det vore viktigt att komplettera riksåklagarens allmänna anvisning och föreskrift med ett omnämnande om tortyrbrott.

Preskription

Enligt finsk straffrätt bestäms preskription av brott i första hand utifrån en gärnings grovhetsgrad. Denna regel följs emellertid inte om det i en för Finland bindande internationell överenskommelse finns en bestämmelse om att de brott som avses i överenskommelsen aldrig preskriberas. I exempelvis Romstadgan för Internationella brottmålsdomstolen finns en bestämmelse enligt vilken folkmord, brott mot humaniteten och krigsförbrytelser aldrig preskriberas. I överensstämmelse med detta preskriberas inte dessa brott i Finland.

Av den föreslagna straffskalan för tortyrbrott följer att åtalsrätten för tortyr preskriberas efter 20 år. Enligt utredning ansåg man det inte nödvändigt att föreskriva att tortyr aldrig preskriberas eftersom tortyrkonventionen inte innehåller någon bestämmelse om detta. För tydlighetens skull påpekar lagutskottet även att i de allra grävsta fallen där tortyr är en del av krigsförbrytelse eller folkmord, preskriberas inte heller tortyrgärningen. Tillämpningsområdet och tillämpningssituationerna för dessa brott har definierats brett ur ett internationellt perspektiv.

Det absoluta tortyrförbudet

Slutligen understryker lagutskottet att det absoluta tortyrförbudet innebär att tortyr är förbjudet

under alla omständigheter. Det finns alltså inga exceptionella förhållanden som gör tortyr berättigat. Av propositionsmotiven framgår dessutom att en myndighet som förhör en misstänkt inte heller kan åberopa sedvanliga berättigande grunder såsom nödvärn eller nödläge eller förmansorder för att rättfärdiga sitt förfarande.

Detaljmotivering

1. Lag om ändring av strafflagen

2 kap. Om straffen

7 §. (Ny). Av 2 kap. 7 § 1 mom. i strafflagen framgår vad som i straffbestämmelsen i 40 kap. i strafflagen avses med avsättning. Nu föreslagna 11 kap. 9 a § om tortyrbrott innefattar avsättningspåföljd. Lagutskottet föreslår därför att 2 kap. 7 § 1 mom. av tydlighets- och konsekvensskäl i detta sammanhang kompletteras med en hänvisning också till bestämmelser i 11 kap. Ändringen förutsätter att ingressen justeras.

11 kap. Om krigsförbrytelser och brott mot mänskligheten

9 a §. Tortyr. Lagutskottets förslag till justering av formuleringen i 1 mom. påverkar inte den svenska texten.

40 kap. Om tjänstebrott

9 §. Brott mot tjänsteplikt (Ny). I gällande 40 kap. 9 § 1 mom. i strafflagen föreskrivs om brott mot tjänsteplikt. Rekvisitet för brott mot tjänsteplikt blir emellertid inte tillämplig om en gärning uppfyller rekvisitet för ett allvarligare tjänstebrott i samma kapitel. Eftersom även tortyr skulle betraktas som ett tjänstebrott som åsidosätter de tjänstebrott som regleras i strafflagens 40 kap. är det konsekvent att utesluta även tortyrbrott från tillämpningsområdet för bestämmelsen om brott mot tjänsteplikt. Lagutskottet föreslår därför att 40 kap. 9 § 1 mom. i detta sammanhang kompletteras på följande sätt: "Om en tjänsteman vid tjänsteutövning uppsåtligen, på något annat sätt än vad som nämns i detta ka-

pitel eller i 11 kap. 9 a §, ...". Ändringen bör även framgå av ingressen.

Förslag till beslut

Med stöd av det ovan anförda föreslår lagutskottet

att lagförslag 2 godkänns utan ändringar och

att lagförslag 1 godkänns med ändringar (Utskottets ändringsförslag).

Utskottets ändringsförslag

1.

Lag

om ändring av strafflagen

I enlighet med riksdagens beslut

ändras i strafflagen av den 19 december 1889 (39/1889) 2 kap. 7 § 1 mom., 2 c kap. 11 § 1 mom. 1 punkten, 15 kap. 10 § 1 mom., 40 kap. 9 § 1 mom. och 45 kap. 1 § 1 mom.,

sådana de lyder, 2 kap. 7 § 1 mom. och 40 kap. 9 § 1 mom. i lag 604/2002, 2 c kap. 11 § 1 mom. 1 punkten och 15 kap. 10 § 1 mom. i lag 212/2008 samt 45 kap. 1 § 1 mom. i lag 559/2000, samt fogas till 11 kap. en ny 9 a § och till 40 kap. en ny 13 a § som följer:

2 kap.

Om straffen

7 § (Ny)

Avsättning enligt straffbestämmelserna i 11 och 40 kap. innebär förlust av den tjänst eller det offentliga uppdrag i vilket brottet begicks. Har en tjänsteman övergått från den tjänst i vilken brottet begicks till en annan motsvarande tjänst, innebär avsättningen förlust av denna tjänst

2 c kap.

Om fängelse

11 § (Som i RP)

11 kap.

Om krigsförbrytelser och brott mot mänskligheten

9 a §

Tortyr

En tjänsteman som tillfogar en annan person svårt fysiskt eller psykiskt lidande

(1—4 punkten som i RP)

ska för tortyr dömas till fängelse i minst två och högst tolv år och dessutom till avsättning.

(2—4 mom. som i RP)

15 kap.

Om brott mot rättskipning

10 §

(Som i RP)

40 kap.

Om tjänstebrott

9 § (Ny)

Brott mot tjänsteplikt

Om en tjänsteman vid tjänsteutövning uppsåtligt, på något annat sätt än vad som nämns i detta kapitel *eller i 11 kap. 9 a §*, bryter mot sin tjänsteplikt enligt bestämmelser eller föreskrifter som skall iakttas i tjänsteutövning, och gärningen inte, med hänsyn till sin menlighet och

skadlighet samt andra omständigheter som har samband med den, är ringa bedömd som en helhet, skall tjänstemannen för *brott mot tjänsteplikt* dömas till böter eller fängelse i högst ett år.

13 a §

(Som i RP)

45 kap.

Om militära brott

Tjänstgöringsbrott

1 §

(Som i RP)

Ikraftträdandebestämmelsen
(Som i RP)

Helsingfors den 10 november 2009

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Janina Andersson /gröna
vordf. Anna-Maja Henriksson /sv
medl. Esko Ahonen /cent
Kalle Jokinen /saml
Oiva Kaltiokumpu /cent
Sampsa Kataja /saml
Krista Kiuru /sd
Jari Larikka /saml

Sanna Lauslahti /saml
Outi Mäkelä /saml
Tuomo Puumala /cent
Markku Rossi /cent
Pirkko Ruohonen-Lerner /saf
Tero Rönni /sd
Kari Uotila /vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Marja Tuokila.