

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 31/2002 rd

Regeringens proposition med förslag till revidering av lagstiftningen om straffrättens allmänna läror

Till lagutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 10 april 2002 en proposition med förslag till revidering av lagstiftningen om straffrättens allmänna läror (RP 44/2002 rd) till lagutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet skall lämna utlåtande till lagutskottet.

- lagstiftningsråd Jukka Lindstedt, justitieministeriet
- professor Mikael Hidén
- professor Raimo Lahti
- professor Ari-Matti Nuutila
- professor Veli-Pekka Viljanen.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av
— professor Martin Scheinin.

Sakkunniga

Utskottet har hört

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår en revidering av strafflagens bestämmelser om straffrättens allmänna läror. Enligt förslaget skall strafflagen föreskriva om de allmänna förutsättningarna för straffrättsligt ansvar, ansvarsfrihetsgrunder, försök och medverkan till brott och om bestämmande av straff. Regeringen föreslår också att bestämmelserna om användning av maktmedel i andra lagar än strafflagen ses över.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft omkring ett halvt år efter det att de har antagits och blivit stadfästa.

I motiven till lagstiftningsordningen diskuterar regeringen lagförslagen utgående från den straffrättsliga legalitetsprincipen i grundlagens 8 § och de i grundlagens 124 § angivna premisserna för överföring av offentliga förvaltningsuppgifter. Regeringen menar att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men föreslår ändå att grundlagsutskottets utlåtande om propositionen inhämtas i samband med riksdagsbehandlingen.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Legalitetsprincipen

I strafflagens 3 kap. 1 § föreslås en ny bestämmelse om den straffrättsliga legalitetsprincipen. I 1 mom. sägs att en person får betraktas som skyldig till ett brott endast på grund av en gärning som uttryckligen var straffbar enligt lag när den begicks. Straff och andra straffrättsliga påföljder skall enligt 2 mom. grunda sig på lag. Förslaget motsvarar till sitt innehåll den straffrättsliga legalitetsprincipen i grundlagens 8 §, även om lydelsen inte är identisk.

Det föreslagna 2 mom. kommer med ett som man kan betrakta som förtydligande påpekande att också andra straffrättsliga påföljder än straff skall grunda sig på lag. När revideringen av de grundläggande fri- och rättigheterna var uppe i riksdagen, ansåg grundlagsutskottet att ett sådant påpekande inte behövdes, eftersom det inte går att undvika något generella uttryck i en grundlag (GrUB 25/1994 rd, s. 8 första spalten). Utskottet menade dock att ett påpekande av detta slag inte stod i strid med den då aktuella propositionen i innehållsligt hänseende. Kravet på att också andra straffrättsliga påföljder än straff skall grunda sig på lag ingår i legalitetsprincipen i grundlagens 8 §.

Ordet "uttryckligen" i det föreslagna 1 mom. understryker kravet på exakthet, ett av elementen i den straffrättsliga legalitetsprincipen. I samband med behandlingen av revideringen av de grundläggande fri- och rättigheterna fann grundlagsutskottet det problematiskt att lägga till ordet i grundlagsbestämmelsen i fråga, eftersom kravet på exakthet generellt sett hade ansetts ingå i lagförbehållen i bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna och eftersom detta generella krav eventuellt hade urholkats med tanke på tolkningen genom ett sådant tillägg (GrUB 25/1994 rd, s. 8 andra spalten). Men utskottet underströk att kravet på exakthet utgör ett viktigt led i den straffrättsliga legalitetsprincipen.

Det finns inga konstitutionella hinder för att återge innehållet i en grundlagsbestämmelse i en lag, även om det inte bör eftersträvas. Rättsligt sett är det onödigt med upprepningar. En vanlig lag utmärks inte av samma bindande effekt för lagstiftaren som grundlagen och också om en grundlagsbestämmelse upprepades i lag skulle det inte ha någon betydelse för grundlagens tillämplighet i en rättskipningsituation. Men legalitetsprincipen utgör trots allt ett så viktigt element i straffrättens allmänna läror och värdegrund att en bestämmelse lik den i grundlagen också är motiverad i strafflagen. De föreslagna bestämmelserna i 3 kap. 1 § påverkar inte lagstiftningsordningen.

I likhet med 8 § i grundlagen kräver 3 kap. 1 § i lagförslaget att straff som följer på brott skall definieras i lag (se RP 309/1993 rd, s. 54 första spalten). På denna punkt påtalade grundlagsutskottet nyligen strafflagens formulering när det gäller ordningsbot (GrUU 20/2002 rd, s. 7). Det rimmar bättre med den straffrättsliga legalitetsprincipen, menar utskottet, om det framgår direkt av lagen att ordningsbot kan bestämmas som straff för förseelser som avses i lagen än att ordningsbot kan bestämmas som ett konkret straff först genom förordning. För en sådan reglering talar också 80 § i grundlagen. Den gällande strafflagens 2 a kap. 9 § uppfyller inte det straffrättsliga legalitetskravet i detta hänseende. Paragrafen bör därför ses över redan i samband med behandlingen av denna proposition.

Enligt 3 kap. 2 § 5 mom. i lagförslaget får en straffbestämmelse sitt exakta innehåll av betendenormer som ingår antingen i en lag eller i författningar eller föreskrifter som har givits med stöd av den. Den straffrättsliga legalitetsprincipen ställer särskilda krav på s.k. blancostraffbestämmelser, bl.a. när det gäller innehållet och bemyndigandedekjornas exakthet (se GrUB 25/1994 rd, s. 8 andra spalten). För att dessa krav skall bli beaktade på behörigt sätt måste momentet omformuleras för att inte ens indirekt ge en antydning om möjligheten att stifta öppna blancostraffbestämmelser (exempelvis: "Får en straff-

bestämmelse i lagen sitt exakta innehåll av betendenormer som ingår i en lag *och* i författningar ...").

När det gäller den straffrättsliga legalitetsprincipen har grundlagsutskottet ibland fäst uppmärksamheten på allmänt formulerade öppna blancostraffbestämmelser som förekommit i lagförslagen (se t.ex. GrUU 15/1996 rd, s. 2 andra spalten, GrUU 20/1997 rd, s. 3 andra spalten). Regeringen bör enligt utskottet definitivt utreda i vilken utsträckning en på denna teknik baserad straffrättslig reglering är förenlig med den straffrättsliga legalitetsprincipen och ta itu med att se över bestämmelserna ifall utredningen ger anledning till det.

Principen om lindrigare lag

Bestämmelser om den s.k. principen om lindrigare lag föreslås ingå i 3 kap. 2 § i strafflagen. Om en ny lag som trätt i kraft efter att brottet begåtts leder till ett lindrigare slutresultat, skall enligt 2 mom. den tillämpas när domen meddelas. Men denna regel tillämpas bara i begränsad utsträckning i fullföljdsdomstolen. Undantagsregeln i 3 mom. säger att en ny lag som har trätt i kraft sedan målet avgjordes i första instans skall tillämpas endast om något straff för gärningen inte skall dömas ut enligt den nya lagen eller om tillämpningen av den lag som gällde vid tidpunkten för gärningen skulle leda till ett väsentligt strängare slutresultat. I dagsläget ingår undantagsbestämmelsen i 3 § 2 mom. i förordningen om införande av strafflagen.

Begränsningen i tillämpningen av principen om lindrigare lag bör främst bedömas utifrån artikel 15 i den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (MP-konventionen). I motsats till 8 § i grundlagen och artikel 7 i Europarådets konvention om de mänskliga rättigheterna säger den uttryckligen: "Om efter brottets begående ny lag stiftas som föreskriver att ett lindrigare straff skall tillämpas, kan den skyldige komma i åtnjutande härav". Konventionsbestämmelsens lydelse tyder på att den i bestämmelsen avsedda principen om lindrigare lag inte är begränsad i tid. Principen kan förutsätta att också en laga kraft vunnit dom

mildras. FN:s kommitté för mänskliga rättigheter har konstaterat att de som väntar på att ett dödsstraff skall verkställas bör ha rätt att bli delaktiga av en lindrigare lag som trätt i kraft efter det att domen avkunnades.¹ I en ansedd kommentar till MP-konventionen menar författaren att konventionsstaterna är skyldiga att tillämpa artikel 15 i konventionen utan tidsbegränsningar i fråga om alla oåterkalleliga straff, men för andra straff tills den sista rättsinstansen kommit med sin slutliga dom.² Begränsningen i fråga om fullföljdsdomstolens skyldighet att följa principen om lindrigare lag är inte förenlig med denna tolkning.

Eftersom dubierna mot lagförslagets 3 kap. 2 § 3 mom. är starka när det gäller kravet i artikel 15 i MP-konventionen, bör momentet strykas.

Användning av maktmedel

I 4 kap. 6 § i strafflagen föreslås regler för användning av maktmedel för utförande av tjänsteuppdrag eller av någon annan jämförbar orsak. Paragrafen säger ingenting om vem som har rätt att använda maktmedel, utan meningen är att senare föreskriva om detta för varje myndighet eller uppgift separat. Detta kan anses korrekt med hänsyn till bl.a. kravet på att regleringen skall vara noga avgränsad.

När maktmedel används får enligt 2 mom. endast sådana åtgärder tillgripas som är nödvändiga för att uppdraget skall kunna utföras och som utifrån en helhetsbedömning skall anses försvarliga med beaktande av hur viktigt och brådskande uppdraget är, hur farligt motståndet är samt situationen också i övrigt. Skrivningen i ett antal lagar med fullmakt för myndigheter att använda maktmedel föreslås i detta sammanhang bli ändrade så att den sammanfaller med utformningen av momentet när det gäller nödvändighets- och försvarbarhetsaspekten. Enligt propositionen skall åtgärder där maktmedel brukas

¹ CCPR/CO/70/TTO, stycke 7

² Se Manfred Nowak, UN Covenant on Civil and Political Rights. CCPR Commentary, 1993, s. 278—280.

GrUU 31/2002 rd — RP 44/2002 rd

vara nödvändiga för att uppdrag som föreskrivs i respektive lagar skall kunna utföras och vara försvarlig med hänsyn till proportionalitetsprincipen.

Användning av maktmedel innebär i praktiken alltid intrång i individens grundlagsfästa grundläggande fri- och rättigheter. Det bör understrykas att hänsyn absolut måste tas till nödvändighets- och proportionalitetskraven såväl när maktmedel brukas som när maktmedlen bedöms i straffrättsligt hänseende. Av denna anledning och för att regleringen skall vara exakt är det motiverat att bestämmelser om kraven in-

går inte bara i strafflagens allmänna del utan också i alla speciallagar med maktmedelsfullmakter.

Utlåtande

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning men

att 3 kap. 2 § 3 mom. i det första lagförslaget stryks.

Helsingfors den 17 september 2002

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Paula Kokkonen /saml
vordf. Riitta Prusti /sd
medl. Tuija Brax /gröna
Klaus Hellberg /sd
Jouko Jääskeläinen /kd
Saara Karhu /sd
Marjukka Karttunen /saml

Johannes Leppänen /cent
Heli Paasio /sd
Osmo Puhakka /cent
Pekka Ravi /saml
Markku Rossi /cent
Ilkka Taipale /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Sami Manninen.