

LAGUTSKOTTETS BETÄNKANDE 1/2008 rd

Regeringens proposition med förslag till ändring av strafflagens bestämmelser om krigsförbrytelser och brott mot humaniteten samt vissa lagar som har samband med dem

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 26 september 2007 en proposition med förslag till ändring av strafflagens bestämmelser om krigsförbrytelser och brott mot humaniteten samt vissa lagar som har samband med dem (RP 55/2007 rd) till lagutskottet för beredning.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Ilari Hannula, justitieministeriet
- tf. lagstiftningsråd Tapio Puurunen, utrikesministeriet
- hovrättslagman Iiro Kartano, Helsingfors hovrätt

- statsåklagare Raija Toiviainen, Riksåklagarämbetet
- militärjurist Tuija Sundberg, Huvudstaben
- kriminalöverkommissarie Thomas Elfgrén, Centralkriminalpolisen
- rättsmedicinskare Helena Ranta, Helsingfors universitet
- advokat Simo Ellilä, Finlands Advokatförbund
- juristgruppsmedlem Jussi Ohisalo, Amnesty International Finländska sektionen rf
- juridisk rådgivare Jani Leino, Finlands Röda Kors
- professor Pekka Koskinen
- professor Raimo Lahti.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att bestämmelserna om krigsförbrytelser och brott mot humaniteten i strafflagen ändras för att i högre grad motsvara definitionerna av kriminaliseringarna i Romstadgan för Internationella brottmålsdomstolen. Syftet är att Finland ska ha bättre möjligheter att självständigt behandla de synnerligen allvarliga brott som avses i Romstadgan.

Nya brott är enligt förslaget brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser. De ersätter de gällande brotten kränkning av mänskliga rättig-

heter under undantagsförhållanden och krigsföringsbrott. Maximistraffet föreslås vara fängelse på livstid. I rekvisitetet för folkmord föreslås endast små ändringar.

I lagen föreslås också bestämmelser om förmäns ansvar och en särskild bestämmelse om försummelse av anmälningsplikt plus bestämmelser om att en befallning av regeringen eller av en förman är en omständighet som fritar en person från straffrättsligt ansvar. Syftet med bestämmelserna är att ansvarsfördelningen mellan

förmän och deras underlydande bättre ska motsvara Romstadgan.

I strafflagen föreslås dessutom en del andra, mindre ändringar. Också tvångsmedelslagen, la-

gen om sammankomster och lagen om likabehandling föreslås bli ändrade.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft så snart som möjligt.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmän motivering

Allmänt

Straffrätten har länge ansetts vara ett nationellt rättsområde, men denna traditionella uppfattning har ändrats med tiden. Det internationella samfundet har vaknat till insikt om att åtgärder för att bekämpa folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser och för att lagföra förbrytarna ligger i alla staters intresse. Internationell straffrätt spelar en viktig roll för att fullfölja rättvisa, mänskliga rättigheter och världsfred.

Romstadgan för Internationella brottmålsdomstolen från 1998 bör ses som det viktigaste framsteget hittills i utvecklingen mot en mer internationell straffrätt. Stadgan är resultatet av ett grundligt förarbete som pågick i flera decennier. Finland ratificerade stadgan redan 2000 och den trädde i kraft internationellt för Finlands del den 1 juli 2002.

Principen i stadgan är att det i första hand hör till respektive länder att utmäta straff för folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser. Målen ingår i Internationella brottmålsdomstolens jurisdiktion bara när den nationella rättskipningen inte fungerar alls eller är bristfällig.

När propositionen om stadgan (RP 161/2000 rd) behandlades i riksdagen, framhöll lagutskottet att vår nationella rätt i ganska hög grad stämmer överens med kriminaliseringarna i stadgan, men att de inte är exakt lika. Av de ändringar som då föreslogs i strafflagen kan man dra slutsatsen att lagberedningen inte byggde på tanken att våra nationella straffbestämmelser enligt den så kallade universalprincipen skulle tillämpas i Finland på de brott som ingår i stadgan. Lagutskottet ansåg det nödvändigt att Finland räknar med att ändrade nationella bestämmelser för att

de i en verklig situation ska stämma överens med de internationella bestämmelserna (LaUU 16/2000 rd, s. 3). I sitt betänkande instämde utrikesutskottet i lagutskottets ståndpunkt och framhöll dessutom att rättegångar i brott som eventuellt ingår i Internationella brottmålsdomstolens jurisdiktion i första hand ska hållas i Finland (UtUB 13/2000 rd, s. 5).

Syftet med propositionen är att anpassa vår strafflag att närmare stämma överens med definitionerna på folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser i Romstadgan för Internationella brottmålsdomstolen. Därmed får Finland bättre möjligheter att självständigt behandla de mycket allvarliga brott som ingår där. Samtidigt är tanken att vi ska undvika att Internationella brottmålsdomstolen måste ta upp en fråga till behandling av den anledningen att åtgärderna enligt vår finländska lagstiftning anses vara otillräckliga. Utskottet hänvisar till riksdagens tidigare ståndpunkter och anser propositionen vara både nödvändig och lämplig. Utskottet tillstyrker lagförslagen med följande anmärkningar och ändringsförslag.

Republikens presidents straffrättsliga ansvar

Bestämmelser om presidentens straffrättsliga ansvar ingår i 113 § i grundlagen. Där sägs att åtal som regel inte får väckas mot presidenten. På vissa villkor får åtal ändå väckas om republikens president anses ha gjort sig skyldig till landsförräderibrott, högförräderibrott eller brott mot mänskligheten.

När grundlagsutskottet behandlade Romstadgan för Internationella brottmålsdomstolen ansåg det att begreppet "brott mot mänskligheten" i 113 § i grundlagen bör tolkas självständigt och att innebörden inte nödvändigtvis är förknippad med det som till exempel 11 kap. i strafflagen fö-

reskriver om brott mot humaniteten, alltså mänskligheten. Grundlagsutskottet ansåg att det är befogat att räkna in folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser enligt artikel 6—8 i det ansvarsområde som begreppet "brott mot mänskligheten" i 113 § avser (GrUU 45/2000 rd, s. 5).

I propositionen ingår också en självständig brottsrubricering "brott mot mänskligheten" i strafflagen. Av den anledningen kan det hända att samma uttryck i 113 § i grundlagen tolkas så snävt att det bara syftar på just den straffbestämmelsen och inte till exempel på folkmord. Ser man till grundlagsutskottets synpunkter, är den typen av tolkning ogrundad. Trots det vill lagutskottet påpeka för justitieministeriet att det i samband med den planerade revideringen av grundlagen kunde övervägas om formuleringen i 113 § bör ses över för att samtliga brott i artikel 6—8 i Romstadgan klart och tydligt ingår i presidentens straffrättsliga ansvar.

Brottskonkurrens

Brotten i propositionen kan ge upphov till komplicerad brottskonkurrens. Det kan till exempel gälla överväganden om en person som gjort sig skyldig till folkmord också ska dömas för att ha dödat enskilda individer. Propositionen innefattar en del uttalanden om konkurrensfrågan, men de ger en alltför ensidig bild av läget. Därför vill utskottet komma med följande förtydligande.

Frågan om brottskonkurrens måste alltid avgöras från fall till fall trots att folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser enligt propositionen vanligen åsidosätter straffbestämmelserna om brott mot enskilda. Då kan bedömningen ge ett annat slutresultat. Brotten måste specificeras och konkurrensfrågorna övervägas med hänsyn till hur de allmänna rättslärorna har utvecklats på de punkterna.

Dessutom påpekar utskottet att en kränkt privatperson är målsägande och har både åtalsrätt och rätt att kräva skadestånd också när inga andra straffbestämmelser än 11 kap. i strafflagen tillämpas.

Offentligen uppmana till folkmord

Enligt artikel 25.3 e är det straffbart att offentligen uppmana andra att utföra folkmord, också när det inte leder till en sådan förbrytelse. Regeringen anser att strafflagens bestämmelse om hets mot folkgrupp räcker till för att uppfylla kravet. Också straffbestämmelsen om offentlig uppmaning till brott (17 kap. 1 § i strafflagen) kan vara tillämplig.

EU nådde samförstånd om ett rambeslut mot rasism och främlingsfientlighet våren 2007. Det innehåller en skyldighet för medlemsstaterna att kriminalisera bland annat offentligt urskuldrande, förnekande eller flagrant förringande av folkmord. När rambeslutet ska genomföras nationellt bör vi i Finland överväga om våra bestämmelser om offentlig uppmaning till folkmord är korrekta också när det gäller straffskallorna.

Detaljmotivering

1. Lag om ändring av strafflagen

11 kap. Om krigsförbrytelser och brott mot mänskligheten

1 §. Folkmord. Enligt *1 mom. 3 punkten* betraktas det som folkmord bland annat att påtvinga en folkgrupp levnadsvillkor som kan leda till att den förintas.

Straffbestämmelsen skyddar således inte folkgruppens rätt att finnas till som social och kulturell enhet. Därför föreslår utskottet att bestämmelsen ska tala om *fysisk* undergång helt eller delvis i överensstämmelse med artikel 6 c i Romstadgan.

3 §. Brott mot mänskligheten. Utskottet har gjort en mindre språklig ändring i *1 mom. 1 punkten* i den finska lagtexten. Ändringen påverkar inte den svenska lagtexten.

Utskottet noterar att *4 punkten* i viss mån är formulerad på ett annat sätt än *5 § 1 mom. 2 punkten* som i sak motsvarar den. Att döma av motiven är bestämmelserna tänkta att gälla samma typer av brott. Oavsiktliga skillnader i for-

muleringarna kan orsaka onödiga tolkningsproblem. Därför föreslår utskottet att punkten samordnas med 5 § 1 mom. 2 punkten. Ändringen påverkar inte den svenska lagtexten.

Enligt 5 punkten betraktas det som brott mot mänskligheten att bland annat utöva apartheid eller förfölja en identifierbar folkgrupp eller ett identifierbart kollektiv av politiska, rasmässiga, nationella, etniska, kulturella, religiösa eller könsmässiga skäl eller av andra skäl som allmänt anses vara förbjudna enligt folkrätten.

På ett praktiskt plan kan det vara svårt att ta reda på vilka kriterier som allmänt anses vara förbjudna enligt folkrätten. Dessutom kan det hända att folkrätten inte allmänt anser all förföljelse av grupper eller kollektiv på grund av personliga egenskaper vara förbjuden även om den typen av förföljelse enligt den rådande uppfattningen i Finland bör vara förbjuden. Utskottet föreslår därför att "eller av andra skäl som allmänt anses vara förbjudna enligt folkrätten" ändras till "eller av andra därmed jämförliga skäl".

Till exempel sexuell läggning och språk kan vara kriterier som kommer i fråga i 5 punkten.

5 §. *Krigsförbrytelse*. Utskottet har gjort en del mindre språkliga justeringar i 1 mom.

Också i 7 punkten har utskottet gjort en mindre språklig ändring som ska signalera att punkten bara avser att krigsfångar eller andra skyddade personer förvägras rättsliga garantier.

Enligt artikel 8 punkt 2 b xiv i Romstadgan avses med krigsförbrytelser bland annat förklara att motpartens medborgares rättigheter och rätt att väcka talan är upphävida, tillfälligt försätta i kraft eller utestängda från att kunna göras gällande inför domstolarna. För tydlighetens skull påpekar utskottet att gärningen inte blir straffbar genom 1 mom. 7 punkten, utan med stöd av 2 mom.

I 10 och 11 punkten lägger utskottet till hänvisningar till det nya kännetecknet, den röda kristallen, i tilläggsprotokoll III till Genèvekonventionen. Tilläggsprotokollet ingicks den 8 december 2005 och trädde i kraft internationellt den 14 januari 2007.

Enligt propositionen ska missbruk av beteckningarna eller kännetecknen i 11 punkten straffas som krigsförbrytelser bara om någon dör eller drabbas av en allvarlig skada eller sjukdom eller någon som hör till fienden fångslas. Utskottet påpekar att missbruk av kännetecknen vid väpnade konflikter alltid är en risk för deras trovärdighet och därmed också för det skydd de ger. Därför är det inte motiverat att koppla ihop straffbarheten med konkreta följder av missbruk.

Enligt vad utskottet har fått veta var det meningen att också missbruk som inte har några följder ska betraktas som krigsförbrytelse. Den typen av gärningar ska vara straffbara med stöd av den allmänna bestämmelsen i 2 mom., inte på grundval av 1 mom. 11 punkten. Detta måste betraktas som otydlig lagstiftning och är tveksamt i ett laglighetsperspektiv.

Därför föreslår utskottet att kriteriet för följder vid missbruk stryks i 1 mom. 11 punkten.

13 §. *Underlåtenhet att anmäla brott av en underlydande*. Paragrafen hänvisar till brottet enligt 12 § och den i sin tur hänvisar till 1, 2—7 och 13 §. Så många olika hänvisningar kan leda till oklarhet om vilka brott 13 § avser. Därför föreslår utskottet att paragrafen hänvisar direkt till brott som avses i 1 eller 2—7 § eller i denna paragraf.

Utskottet föreslår ett nytt 2 mom. som avgränsar straffbarheten för gärningar enligt 1 mom. En förman som medverkar i den underlydandes brott eller enligt villkoren i 12 § är gärningsman eller medverkar till de brott som den underlydande begår ska inte dömas för underlåtenhet att anmäla brott av en underlydande. Bestämmelsen stämmer överens med principerna i Finland och internationellt sett, det vill säga att ingen är skyldig att medverka till att utreda sin egen skuld.

Dessutom vill utskottet komplettera motiven i propositionen enligt följande.

Brotten i 11 kap. i strafflagen är inte den typen av brott enligt 2 § 2 mom. i militära rättegångslagen som ska behandlas som militära rättegångsären. Därmed kan försvarsmakten inte själv göra förundersökningen utan det är all-

tid polisen som svarar för den. Följaktligen kan den anmälningsskyldighet som en militär förman har enligt 13 § uppfyllas genom en anmälan om brott till polisen eller åklagaren. En sådan anmälan räcker till för att uppfylla kravet på att misstänkta brott ska anmälas till myndigheterna.

Förslag till beslut

Med stöd av det ovan anförda föreslår lagutskottet

att lagförslag 2—4 godkänns utan ändringar,

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) 1 kap. 11 § 2 mom. 1 punkten, 2 c kap. 11 § 1 mom. 1 punkten, 8 kap. 1 § 1 mom. och 10 § 1 mom., 11 kap. och 15 kap. 10 § 1 mom., sådana de lyder, 1 kap. 11 § 2 mom. 1 punkten och 15 kap. 10 § 1 mom. i lag 650/2004, 2 c kap. 11 § 1 mom. 1 punkten i lag 780/2005, 8 kap. 1 § 1 mom. och 10 § 1 mom. i lag 1161/2005 samt 11 kap. i lagarna 578/1995, 351/1997 och 17/2003, som följer:

1 kap.

Om tillämpningsområdet för finsk straffrätt

11 §
(Som i RP)

2 c kap.

Om fängelse

11 §
(Som i RP)

8 kap.

Om preskription

1 och 10 §
(Som i RP)

11 kap.

Om krigsförbrytelser och brott mot mänskligheten

1 §

Folkmord

Den som för att helt eller delvis förinta en nationell, etnisk, raslig eller religiös eller en med dessa jämförbar folkgrupp

(1 och 2 punkten som i RP)

3) påtvingar folkgruppen levnadsvillkor som kan medföra *dess fysiska undergång helt eller delvis*,

(4 och 5 punkten som i RP)

skall för *folkmord* dömas till fängelse i minst fyra år eller på livstid.

(2 mom. som i RP)

2 §
(Som i RP)

3 §

Brott mot mänskligheten

Om någon som ett led i ett omfattande eller systematiskt angrepp riktat mot civilbefolkning

1) (Utskottets ändringsförslag påverkar inte den svenska texten.)

(2 och 3 punkten som i RP)

4) (Utskottets ändringsförslag påverkar inte den svenska texten.)

5) utövar apartheid eller förföljer en identifierbar folkgrupp eller ett identifierbart kollektiv av politiska, rasmässiga, nationella, etniska, kulturella, religiösa eller könsmässiga skäl eller av andra *därmed jämförliga* skäl (*utesl.*),

skall gärningsmannen för *brott mot mänskligheten* dömas till fängelse i minst ett år eller på livstid.

(2 mom. som i RP)

4 §
(Som i RP)

5 §

Krigsförbrytelse

Den som i samband med krig eller en annan internationell eller intern väpnad konflikt eller ockupation i strid med Genèvekonventionerna angående förbättrande av sårades och sjukas behandling vid stridskrafterna i fält, förbättrande av behandlingen av sårade, sjuka och skeppsbrutna tillhörande stridskrafterna till sjöss, krigsfångars behandling samt skydd för civilpersoner under krigstid (FördrS 8/1955, *Genèvekonventionerna*), eller de till 1949 års Genèvekonventioner fogade tilläggsprotokollen rörande skydd för offren i internationella väpnade konflikter och rörande skydd för offren i icke-internationella väpnade konflikter (FördrS 82/1980, *I och II tilläggsprotokollet*), eller i strid med andra folkrättsliga regler eller sedvänjor

som gäller krig, väpnade konflikter eller ockupation

(1—6 punkten som i RP)

7) berövar en krigsfånge eller någon annan skyddad person rätten till en rättvis och laglig rättegång eller på något annat sätt förvägrar *honom eller henne* rättsliga garantier,

(8—9 punkten som i RP)

10) riktar ett angrepp mot civila mål som inte försvaras eller ett bombardemang mot dessa, eller ett angrepp mot byggnader som är avsedda för religion, vetenskap, konst, sjukvård eller välgörande ändamål eller mot historiska minnesmärken eller mot personer som bär sådana kännetecken som avses i Genèvekonventionerna och i *tilläggsprotokoll I eller III* till dem,

11) missbrukar parlamentärflagga, fiendens flagga, Förenta Nationernas flagga eller en militär beteckning, en uniform eller ett kännetecken enligt Genèvekonventionerna eller *tilläggsprotokoll I eller III* till dem (*utesl.*),

(12—14 punkten som i RP)

skall för *krigsförbrytelse* dömas till fängelse i minst ett år eller på livstid.

(2 och 3 mom. som i RP)

6—12 §
(Som i RP)

13 §

Underlåtenhet att anmäla brott av en underlydande

En militär förman eller en annan förman som underlåter att vidta de nödvändiga och skäligen åtgärder som kan krävas av honom eller henne för att till myndigheterna hänskjuta ett i *I eller 3—7 § eller i denna paragraf* avsett brott som en underlydande som står under förmannens faktiska myndighet och kontroll misstänks ha begått, skall för *underlåtenhet att anmäla brott av en underlydande* dömas till böter eller fängelse i högst två år.

En förman som medverkar i den underlydandes brott eller som enligt villkoren i 12 § är gärningsman eller medverkar i det brott som den underlydande begår ska inte dömas för underlå-

*tenhet att anmäla brott av en underlydande.
(Nytt)*

14 §
(Som i RP)

15 kap.

Om brott mot rättskipning

10 §
(Som i RP)

Ikraftträdandebestämmelsen
(Som i RP)

Helsingfors den 12 februari 2008

I den avgörande behandlingen deltog

vordf. Anna-Maja Henriksson /sv
medl. Esko Ahonen /cent
Paavo Arhinmäki /vänst
Oiva Kaltiokumpu /cent
Ilkka Kantola /sd
Sampsa Kataja /saml
Krista Kiuru /sd

Jari Larikka /saml
Sanna Lauslahti /saml
Johanna Ojala-Niemelä /sd
Lyly Rajala /saml
Pirkko Ruohonen-Lerner /saf
Tero Rönni /sd
Mirja Vehkaperä /cent.

Sekreterare var

utskottsråd Tuomo Antila.