

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 33/2010 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om handläggningen av brottmål som gäller personer som i samband med Europeiska unionens militära krishanteringsinsats EUNAVFOR Atalanta misstänkts för sjöröveri eller väpnat rån

Till lagutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 8 september 2010 en proposition med förslag till lag om handläggningen av brottmål som gäller personer som i samband med Europeiska unionens militära krishanteringsinsats EUNAVFOR Atalanta misstänkts för sjöröveri eller väpnat rån (RP 117/2010 rd) till lagutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande till lagutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- rättschef Päivi Kaukoranta, utrikesministeriet
- universitetslektor Sakari Melander
- professor Tuomas Ojanen.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av

- justitieministeriet
- akademiprofessor Martti Koskeniemi
- universitetslektor Jarna Petman.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår en lag om handläggningen av brottmål som gäller personer som i samband med Europeiska unionens militära krishanteringsinsats EUNAVFOR Atalanta misstänkts för sjöröveri eller väpnat rån.

Europeiska unionen inledde 2008 en militär krishanteringsinsats, kallad Atalanta, med huvuduppgift att skydda Världslivsmedelsprogrammets transporter till Somalia och annan fartygstrafik samt att avstyra sjöröveri i de somaliska kustvattnen. Enligt insatsens mandat får krishanteringsstyrkorna på beslut av operationschefen tillfångata, kvarhålla och överföra personer som misstänks för piratdåd eller väpnat rån. De

gripna får överföras för förundersökning och lagföring till flaggstaten för det i insatsen deltagande fartyg som gripit dem, till någon annan stat som deltar i insats Atalanta eller till något tredje land som Europeiska unionen har ingått avtal med angående villkoren för överföring av personer misstänkta för piratdåd eller väpnat rån. Europeiska unionen har för närvarande gällande avtal om villkoren för överföring med Seychellerna och Kenya.

Finland har beslutat delta i insats Atalanta med högst tio personer. Om Finland väljer att delta i insatsen med ett eget örlogsfartyg, krävs det ett separat beslut enligt förfarandet i lagen

om militär krishantering. Syftet med den föreslagna lagen är att reglera villkoren för inledande av förundersökning i enlighet med finsk lag och beslutsförfarandet kring förundersökningen, när Finland överväger om vi ska utöva vår straffrättsliga jurisdiktion eller inte. Vidare är det meningen att genom den föreslagna lagen reglera villkoren för överföring från insats Atalanta till en stat utanför Europeiska unionen av personer som gripits på ett finskt fartyg.

Lagen avses träda i kraft vid en tidpunkt som bestäms genom förordning av statsrådet så snart beslutet om huruvida ett finskt örlogsfartyg skickas till området har fattats.

I motiven till lagstiftningsordning resonerar regeringen kring hur lagförslaget förhåller sig till grundlagens 7 och 9 § om förbud mot dödsstraff, tortyr och behandling som kränker människovärdet. Regeringen noterar också att avtalen mellan EU och tredje länder innehåller bestämmelser som tangerar grundlagens 7 § om rätten till liv, personlig frihet och integritet, 8 § om den straffrättsliga legalitetsprincipen, 9 § om rörelsefrihet och 21 § om rättskydd och rättvis rättegång. Lagförslaget kan enligt regeringens åsikt behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

Lagförslaget präglas av flera intressanta särdrag. För det första har det ett ytterst snävt tillämpningsområde då det endast omfattar situationer i samband med Europeiska unionens militära krishanteringsinsats EUNAVFOR Atalanta där en person gripen misstänkt för sjöröveri eller väpnat rån befinner sig på ett fartyg under finsk flagg eller där Finland i något annat fall önskar utöva straffrättslig jurisdiktion över en sådan person. Lagen är alltså inte tillämplig på eventuella andra marina krishanteringsoperationer.

För det andra är lagförslaget folkrättsliga kopplingar vittförgrenade, vilket gör det svårt att bilda sig en uppfattning om det hela. I bakgrunden ligger de bindande resolutioner antagna av Förenta nationernas (FN) säkerhetsråd som nämns på sidan 2 i propositionens allmänna motiv, FN:s havsrättskonvention (FördrS 49 och 50/1996) och de två beslut antagna av Europeiska unionens råd som nämns på sidan 3 i de allmänna motiven. För det tredje finns det ett starkt samband mellan lagens eventuella tillämplighet och beslutet enligt 2 § 1 mom. i lagen om militär krishantering (211/2006) huruvida Finland ska delta med ett örlogsfartyg i unionens krishante-

ringsoperation eller inte. En anknytande redogörelse som statsrådet lämnat enligt 3 § i krishanteringslagen (SRR 5/2010 rd) ligger för närvarande i utrikesutskottet och försvarsutskottet.

Den straffrättsliga legalitetsprincipen

Den straffrättsliga legalitetsprincipen i grundlagens 8 § innebär att ingen får betraktas som skyldig till ett brott eller dömas till straff på grund av en handling som inte enligt lag var straffbar när den utfördes. För brott får inte dömas till strängare straff än vad som var föreskrivet i lag när gärningen begicks. Laglighetsprincipen utgår bl.a. från att brottsrekvisiten ska uttryckas tillräckligt noggrant i lagen med tanke på lagskiparen (se RP 309/1993 rd, s. 54/I).

Mot denna bakgrund är den lagstiftningsteknik regeringen valt i det föreslagna 1 § 2 mom. inte helt problemfri då den genomgående bygger på hänvisningar. Därmed får "sjöröveri" sitt innehåll ur 1 § 12 punkten i en förordning om tillämpning av strafflagen (627/1996) där det hänvisas till FN:s havsrättskonvention. Enligt propositionens detaljmotiv (s. 13) avses med sjöröveri dråp, misshandel, frihetsberövande eller rån mot en person som befinner sig på ett fartyg eller ett luftfartyg, eller kapning, stöld eller skadegörelse av ett fartyg, ett luftfartyg eller egendom som finns på ett fartyg eller ett luftfar-

tyg, som ska anses vara sjöröveri enligt FN:s havsrättskonvention. Handlingen ska alltså ha begåtts på det fria havet eller i en stats ekonomiska zon. Eftersom de resolutioner från FN:s säkerhetsråd som har samband med operationen tillåter stater att operera också i somaliska vatten, skulle lagen tillämpas även på brott som till brottsbeskrivningen motsvarar sjöröveri om de begås på vattnen i fråga. Dessutom täcker lagen in situationer där EU har avtalat med något land i området om agerande inom landets territorialvatten och ett brott av denna typ begås där. Enligt propositionens allmänna motiv (s. 10) blir i det sistnämnda fallet såväl den statens lagstiftning som avtalet mellan EU och landet i fråga tillämpliga.

Den juridiska konstellationen är ännu knepigare då det handlar om "väpnat rån". Enligt den andra meningen i det föreslagna 1 § 2 mom. avses med "väpnat rån" handlingar som motsvarar sjöröveri i den omfattning som FN:s säkerhetsråds resolution och rådets gemensamma åtgärd om Europeiska unionens militära insats tillåter staten att agera för att förhindra sjöröveri. I detaljmotiven sägs, talande nog, ingenting om revisiten för "väpnat rån".

Utskottet förstår att det är svårt att beskriva de straffbara handlingarna när den rättsliga grunden är så komplex. Men det oaktat kräver den straffrättsliga legalitetsprincipen en avsevärt tydligare definition på "sjöröveri" och "väpnat rån", menar utskottet. Dessutom vinner lagtekniken på att definitionerna tas in i en ny separat paragraf.

Överföring av gripna

Om en person som gripits misstänkt för sjöröveri eller väpnat rån befinner sig på ett finskt fartyg och Finland inte avser utöva straffrättslig jurisdiktion, ska den misstänkte överföras till en stat som Europeiska unionen ingått avtal med om mottagning av personer av detta slag. Enligt de allmänna propositionsmotiven (s. 6) har en övervägande majoritet av dem som gripits i operationen överförts till Kenya. Men förfarandet är problematiskt i konstitutionellt hänseende, eftersom den kenyanska lagstiftningen tillåter döds-

straff. Enligt den andra meningen i 9 § 4 mom. i grundlagen får en utlänning inte utvisas, utlämnas eller återsändas, om han eller hon till följd härav riskerar dödsstraff, tortyr eller någon annan behandling som kränker människovärdet. Därför har Finland meddelat i Europeiska unionens råd att vi inte kan utlämna personer för överföring till Kenya, om inte Kenya på bilateral basis lämnar fullgoda rättsliga garantier för att de förflyttade inte döms till döden. Ett uttryckligt förbud med detta innehåll ingår i den andra meningen i den föreslagna 3 §.

Den föreslagna bestämmelsen är förenlig med grundlagsutskottets linje att hindren för utlämning i grundlagen inte undanröjs enbart genom att man avstår från att verkställa dödsstraffet, utan att det krävs adekvata garantier för att ett sådant straff inte döms ut (se GrUU 5/2007 rd, s. 8/I). I de allmänna propositionsmotiven står det (s. 5) att från det de gripits ligger ansvaret för tillfångatagna personer hos operationschefen och i dennes kompetens ingår att fatta beslut om överföring eller eventuell frigivning av de misstänkta. Enligt insatsreglerna ska operationschefen i sitt beslut också beakta de krav den nationella lagstiftningen i den stat som gripit de misstänkta eventuellt ställer på dessa åtgärder. Ett operativt arrangemang av detta slag är enligt utskottets bedömning garanti nog för att förbudet i 9 § 4 mom. realiseras fullt ut. Den föreslagna bestämmelsen står därmed i samklang med grundlagen.

En eventualitet som däremot inte beaktats i lagförslaget är att en person som är misstänkt för sjöröveri eller väpnat rån och som överförts till en annan stat överförs vidare till en tredje stat. Av grundlagens 9 § 4 mom. följer tvånget att försäkra sig om att en gripen person som befinner sig på ett fartyg under finsk flagg inte kan överlämnas vidare till ett land där han eller hon riskerar dödsstraff eller ett land där han eller hon löper risk för att utsättas för tortyr eller någon annan form av behandling som kränker människovärdet (se GrUU 42/2001 rd, s. 4/I och RP 309/1993 rd, s. 56/II). Bestämmelsen måste preciseras med en sådan bestämmelse om lagförsla-

get ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Behandlingen av överförda personer

I motiven till lagstiftningsordning påpekar regeringen (s. 17) att vid tillämpning av den föreslagna lagen om överföringsförfarande bör utöver rättsskyddsaspekterna kring förundersökning och rättegång även särskilt uppmärksammas huruvida den mottagande staten följer de internationellt antagna kraven på behandlingen av fångar och på förhållandena i fängelset. Ståndpunkten är befogad, menar utskottet. Om man inte lyckas få säkra besked om dessa omständigheter före överföringen, kan den misstänkte antas löpa risk för att utsättas för behandling som kränker människovärdet och då kan överföringen inte göras.

Utskottet menar att en human behandling av misstänkta i mottagarländerna överlag borde ges större prioritet. Att rättegången ska gå rättvist till bör lämpligen skrivas in i en bestämmelse i den föreslagna lagen. Grundlagsutskottet uppmanar följaktligen lagutskottet, av skäl som bottnar i grundlagens 21 § 2 mom., att överväga att komplettera den föreslagna 3 § med en bestämmelse om att gripna som befinner sig på ett fartyg under finsk flagg inte får överföras till en stat där man av rimliga skäl kan anta att rättegången inte blir rättvis.

Ikraftträdande

Enligt den föreslagna 4 § träder lagen i kraft vid en tidpunkt som bestäms genom förordning av statsrådet. Bestämmelsen är betydelsefull med avseende på 79 § i grundlagen. Den paragrafen föreskriver att det av en lag ska framgå när den träder i kraft. Av särskilda skäl kan det anges i en lag att tidpunkten för ikraftträdandet bestäms genom förordning.

Regeringen säger i motiven till lagstiftningsordning (s. 18) att avsikten är att tidpunkten för

ikraftträdande av lagen ska föreskrivas endast om de rättsliga förutsättningarna för beslutsfattandet föreligger och om det beslutas att ett fartyg skickas till området. Dessa faktorer utgör enligt regeringens åsikt ett sådant särskilt skäl som avses i 79 § 3 mom. i grundlagen.

I sin praxis har grundlagsutskottet ansett bl.a. en koppling till unionslagstiftningen utgöra ett sådant särskilt skäl som avses i grundlagens 79 § (se t.ex. GrUU 21/2007 rd, s. 2/II, GrUU 46/2006 rd, s. 4/I och GrUU 41/2006 rd, s. 4/I). Likaså har det accepterats att en lag satts i kraft genom en statsrådsförordning då syftet var att ändra lagstiftningen samtidigt med de övriga nordiska länderna (GrUU 12/2000 rd, s. 4/I).

Det aktuella lagförslaget har den kopplingen till Europeiska unionen att det handlar om en EU-ledd militär krishanteringsoperation. Finland får självt avgöra om vi deltar eller inte. Lagens tillämplighet beror följaktligen på om regeringens förslag om deltagande i operationen blir godkänt i den nationella beslutsprocessen på det sätt som lagen om militär krishantering föreskriver. Eftersom steget att antingen godkänna eller förkasta det föreliggande lagförslaget som gäller ett enskilt fall bara är ett led bland många i en större beslutprocess och måluppfyllelsen dikteras av längre fram fattade beslut, anser utskottet att det i detta fall handlar om ett sådant särskilt skäl som avses i 79 § 3 mom. i grundlagen. Bestämmelsen inverkar inte på lagstiftningsordningen.

Utlåtande

Grundlagsutskottet anser

att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning om utskottets konstitutionella anmärkning till 3 § beaktas på behörigt sätt.

Helsingfors den 21 oktober 2010

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kimmo Sasi /saml
medl. Tuomo Hänninen /cent
Ulla Karvo /saml
Esko Kiviranta /cent
Hannes Manninen /cent
Elisabeth Naucclér /sv
Ville Niinistö /gröna

Johanna Ojala-Niemelä /sd
Veijo Puhjo /vänst
Tuulikki Ukkola /saml
Ulla-Maj Wideroos /sv
ers. Juha Hakola /saml
Raimo Piirainen /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Risto Eerola.