

Lagutskottet

Regeringens proposition till riksdagen om godkännande och sättande i kraft av den internationella konventionen till skydd för alla människor mot påtvingade försvinnanden samt med förslag till lag om ändring av 11 kap. i strafflagen

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen om godkännande och sättande i kraft av den internationella konventionen till skydd för alla människor mot påtvingade försvinnanden samt med förslag till lag om ändring av 11 kap. i strafflagen (RP 87/2022 rd): Ärendet har remitterats till lagutskottet för betänkande.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- enhetschef Krista Oinonen, utrikesministeriet
- lagstiftningssekreterare Pilvi Rämä, utrikesministeriet
- lagstiftningsråd Janne Kanerva, justitieministeriet
- statsåklagare Heidi Savurinne, Åklagarmyndigheten
- jurist Heidi Lokasaari, Brottspåföljdsmyndigheten
- polisinspektör Tony Everhall, Polisstyrelsen
- advokat Tapio Väätäinen, Finlands Advokatförbund
- professor Sakari Melander.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- riksdagens justitieombudsmans kansli
- inrikesministeriet
- försvarsministeriet
- social- och hälsovårdsministeriet
- Barnombudsmannens byrå
- Dataombudsmannens byrå
- Domstolsverket
- Migrationsverket
- Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården (Valvira)
- Ålands landskapsregering
- Amnesty International Finländska sektionen rf
- biträdande professor Tatu Hyttinen.

Betänkande LaUB 24/2022 rd

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att riksdagen godkänner den i New York den 20 december 2006 ingångna internationella konventionen till skydd för alla människor mot påtvingade försvinnanden samt en lag om sättande i kraft av de bestämmelser i konventionen som hör till området för lagstiftningen. Konventionen ska sättas i kraft med en ikraftträdandelag i standardform. Dessutom föreslår regeringen att utförande av påtvingat försvinnande ska bli straffbart enligt strafflagen och att det i strafflagen görs de övriga ändringar som följer av det nya brottet.

Konventionen är en av FN:s nio centrala människorättskonventioner. Den förpliktar parterna att säkerställa att påtvingat försvinnande är ett brott enligt deras respektive straffrätt. Konventionen innehåller dessutom bestämmelser om jurisdiktion, straff, internationell rättshjälp, utlämning, frihetsberövande, de frihetsberövades och deras anhörigas rättigheter samt offrens rätt till ersättning. Konventionen innehåller också särskilda bestämmelser om barn. Finland avser göra ett förbehåll mot konventionsbestämmelsen om hävande av adoption.

Genom konventionen upprättas en kommitté mot påtvingade försvinnanden. När en part ratificerar konventionen kan den erkänna kommitténs behörighet att behandla meddelanden från enskilda personer eller stater om att konventionen inte följts. Finland har för avsikt att förbinda sig till båda förfarandena och avge förklaringar om dem.

Internationellt trädde konventionen i kraft den 23 december 2010. För Finlands del träder konventionen i kraft den trettonde dagen efter den dag ratificeringsinstrumentet har deponerats. De lagar som ingår i propositionen avses träda i kraft vid en tidpunkt som föreskrivs genom förordning av statsrådet samtidigt som konventionen träder i kraft för Finlands del.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

Regeringen föreslår att riksdagen godkänner den i New York den 20 december 2006 ingångna internationella konventionen till skydd för alla människor mot påtvingade försvinnanden samt en lag om sättande i kraft av de bestämmelser i konventionen som hör till området för lagstiftningen. Konventionen ska sättas i kraft med en ikraftträdandelag i standardform (lagförslag 1). Dessutom föreslås det att utförande av påtvingat försvinnande ska bli straffbart enligt strafflagen och att det i strafflagen görs de övriga ändringar som följer av detta nya brott (lagförslag 2).

Enligt propositionsmotiven (RP, s. 5) är syftet med konventionen att förhindra påtvingade försvinnanden, bekämpa strafffrihet för det brottet och bidra till att utreda försvinnanden. Genom konventionen stärks iakttagandet av andra människorättskonventioner samt principerna för humanitär rätt.

En nyckelmetod för att uppnå propositionens mål är kriminaliseringsskyldigheterna enligt konventionen (se RP, s. 5). Konventionen förpliktar parterna att säkerställa att påtvingat försvinnande är ett brott enligt deras respektive straffrätt. Dessutom ska parterna kriminalisera bortförande

Betänkande LaUB 24/2022 rd

av barn samt förfälskning, hemlighållande eller förstörande av handlingar som styrker barnens identitet. Konventionen innehåller också skyldighet att bestraffa bland annat fördröjande eller förhindrande av tillgången till rättsskydd, utebliven eller oriktig registrering av frihetsberövande samt vägran att lämna uppgifter om frihetsberövande eller lämnande av felaktiga uppgifter. I konventionen ingår dessutom bestämmelser om jurisdiktion, straff, internationell rättshjälp och utlämning. Konventionen anger också de allmänna villkor som ett lagligt frihetsberövande ska uppfylla.

Ett av konventionens mål är dessutom att stärka offrens rätt till rättsskydd och kompensation för de kränkningar som de utsatts för (se RP, s. 5). Utöver den försvunna personen kan också dennes anhöriga vara offer. Enligt konventionen har offren bland annat rätt till information och gottgörelse. I konventionen finns även bestämmelser om rätten för släktingar att få information om bland annat var en frihetsberövad person hålls och när han eller hon frigges. Där finns också bestämmelser om myndigheternas skyldighet att föra register över personer som berövats sin frihet.

Genom konventionen upprättas en kommitté mot påtvingade försvinnanden, och en försvunnen persons anhöriga eller andra i konventionen avsedda personer kan ställa en brådskande begäran till kommittén om att söka efter och finna den försvunne. När en part ratificerar eller ansluter sig till konventionen kan den erkänna kommitténs behörighet att behandla meddelanden från personer som anser att en part brutit mot konventionen. Dessutom får parten förklara att den erkänner kommitténs behörighet att ta emot och pröva sådana meddelanden där en konventionsstat påstår att en annan konventionsstat inte uppfyller sina förpliktelser enligt konventionen. Konventionen ger också kommittén möjlighet att besöka konventionsstater. Kommittén har möjlighet att informera FN:s generalförsamling om att det finns välmotiverade misstankar om utbredda eller systematiska påtvingade försvinnanden på en parts territorium.

Enligt utrikesministeriet har de mänskliga rättigheterna redan under en längre tid stått i fokus för den finländska utrikes- och säkerhetspolitiken. Godkännandet av konventionen stärker Finlands åtaganden i fråga om de mänskliga rättigheterna, vilket ökar trovärdigheten i Finlands människorättsbaserade utrikespolitiska arbete. Genom att ratificera konventionen ansluter sig Finland till den internationella referensgrupp som juridiskt har förbundit sig att agera mot påtvingade försvinnanden.

Sammantaget sett anser utskottet att konventionens mål är motiverade. Utskottet anser likaså att det är motiverat att Finland ansluter sig till konventionen.

Enligt propositionen och inkommen utredning kräver anslutningen till konventionen relativt få ändringar i lagstiftningen. Finlands gällande lagstiftning täcker redan till många delar de skyldigheter som konventionen medför. I beredningen av propositionen har regeringen gått in för att endast göra de nödvändiga lagändringar som konventionen förutsätter i fråga om de förpliktelser som klart kräver lagändringar på grund av att de inte kan anses bli uppfyllda på ett tillräckligt, förnuftigt och lämpligt sätt genom den gällande lagstiftningen. Utskottet anser att detta är motiverat. Lagutskottet har också tidigare ansett att det är motiverat att vid verkställandet av internationella förpliktelser utgå från att man bara gör de ändringar som är nödvändiga (LaUB 5/2021 rd, s. 3 och 4 samt de betänkanden som nämns där).

Betänkande LaUB 24/2022 rd

Utöver godkännandet av konventionen och förslaget till ikraftträdandelag (lagförslag 1) föreslås det i propositionen också ändringar i strafflagen (lagförslag 2) för att uppfylla förpliktelseerna i konventionen.

Konventionen förpliktar till kriminalisering av påtvingat försvinnande. En gärning som motsvarar definitionen av brottet har inte i den omfattning som definitionen förutsätter kriminaliserats i Finland. Därför föreslås det att strafflagens 11 kap. om krigsförbrytelser och brott mot mänskligheten ändras så att det i kapitlet införs bestämmelser om utförande av påtvingat försvinnande som ett nytt brott (11 kap. 4 c § i lagförslag 2). Innehållet i den föreslagna paragrafen utgår från konventionen. Det straffrättsliga ansvaret för en överordnad och straffbarheten för en underlydandes underlåtenhet att anmäla brott utvidgas till att också gälla påtvingat försvinnande (11 kap. 12 och 13 § i lagförslag 2). I kapitlet föreslås också vissa ändringar av teknisk natur (11 kap. 3 och 5 § i lagförslag 2) för att förtydliga hur påtvingade försvinnanden enligt konventionen förhåller sig till definitionen av påtvingat försvinnande av personer i Romstadgan för Internationella brottmålsdomstolen (FördrS 55 och 56/2002).

I enlighet med det utkast till förordning som bifogats propositionen är avsikten också att statsrådets förordning om tillämpningen av 1 kap. 7 § i strafflagen (627/1996) ändras så att påtvingat försvinnande blir ett internationellt brott.

I propositionen föreslås dessutom att riksdagen godkänner att Finland lämnar en i konventionsartikel 31 avsedd förklaring, genom vilken Finland erkänner kommitténs behörighet att ta emot och undersöka meddelanden från personer under Finlands jurisdiktion om påstådda överträdelser av konventionsbestämmelserna. Finland avses också lämna en sådan i artikel 32 avsedd förklaring där landet erkänner kommitténs behörighet att ta emot och pröva meddelanden från en annan konventionsstat om påstådda överträdelser av förpliktelser enligt konventionen. Finland avses inte använda sig av möjligheten enligt artikel 42 att lämna en förklaring där en stat kan låta bli att erkänna tvistlösningsmekanismen enligt artikeln när det gäller tolkning och tillämpning av konventionen.

Finland gör också ett förbehåll till konventionen. Enligt propositionen ändrar Finland inte sin lagstiftning om adoption. I konventionen anges att det ska vara möjligt att häva adoptioner som har sitt ursprung i påtvingade försvinnanden. Enligt Finlands lagstiftning anses det emellertid på det sätt som anges närmare nedan vara förenligt med barnets bästa att en adoption är permanent.

Sammantaget sett anser utskottet att propositionen och de lösningar som föreslås i den behövs och fyller sitt syfte. Utskottet tillstyrker konventionen, förbehållet och lämnandet av förklaringar på det sätt som anges i propositionen samt lagförslagen med följande anmärkningar.

Förbehåll som gäller hävande av adoption

I enlighet med det som sägs ovan föreslås det att Finland gör ett förbehåll till konventionens artikel 25.4 som gäller hävande av adoption. Enligt artikel 25.4 i konventionen ska adoption eller placering av barn vid behov hävas, om adoptionen eller placeringen grundar sig på påtvingat försvinnande. Enligt punkt 5 ska barnets bästa komma i främsta rummet i alla situationer, särskilt i alla frågor som berör denna artikel.

Betänkande LaUB 24/2022 rd

Lagutskottet har vid behandlingen av propositionen bedömt behovet av att göra ett förbehåll. I propositionen redogörs det ingående för grunderna för att göra ett förbehåll (s. 10, 11, 48 och 49). Enligt inkommen utredning beror behovet av att göra ett förbehåll framför allt på att konventionens artikel i fråga är oklar, vilket gör det svårt att bedöma om Finlands lagstiftning uppfyller förpliktelseerna i konventionen. Det är möjligt att tolka artikeln så att Finlands lagstiftning, enligt vilken barnets bästa ska beaktas i alla beslut som gäller adoption, är förenlig med artikel 25 i konventionen. Kommittén för genomförande av konventionen har dock framfört en annan tolkning och i sina kommentarer till olika stater rekommenderat att det i deras lagstiftning införs en separat och uttrycklig bestämmelse om möjligheten att häva adoption i situationer som omfattas av konventionen.

Med beaktande av att den grundläggande principen i Finlands adoptionslagstiftning är att adoptionen ska vara permanent förhåller sig regeringen reserverat till att införa bestämmelser om ett separat förfarande för att häva adoption i situationer som hör till tillämpningsområdet för konventionen. Det betyder dock inte att det i de situationer som omfattas av konventionen i Finland inte är möjligt att på nytt bedöma den situation som uppkommit genom adoption, om det i en enskild situation bedöms vara förenligt med barnets bästa. Det rättsläge som uppkommit genom adoption kan ändras till exempel genom ny adoption eller extraordinära rättsmedel. Avgörandet ska alltid grunda sig på barnets bästa och på en individuell bedömning. Vilken lagstiftningsmekanism som används för att ompröva adoptionen påverkar inte barnets rättigheter. Enligt utredning har det inte ansetts motiverat att införa bestämmelser om ett separat förfarande endast för situationer som hör till konventionens område.

Enligt uppgift har förbehållet övervägts omsorgsfullt under beredningen. Förbehåll kan göras endast i samband med ratificeringen av konventionen. Behovet av förbehållet kan bedömas på nytt när man får erfarenheter av tillämpningen av konventionen.

I ljuset av det som sägs ovan anser lagutskottet att den lösning med att göra ett förbehåll som anges i propositionen är korrekt och motiverad.

Myndigheternas resurser

Regeringen bedömer att propositionen har endast ringa konsekvenser för polisen, åklagarväsendet, domstolsväsendet och Brottsföljdsmyndigheten. Sakkunniga har dock påpekat att det inte går att förutsäga vilka konsekvenser propositionen har för dessa aktörers resurser.

Enligt uppgift från justitieministeriet är det svårt att bedöma om, och i så fall i vilken utsträckning, påtvingat försvinnande de facto kommer till straffrättslig behandling i Finland. Det finns dock grundad anledning att anta att antalet sådana brottmål i vilket fall som helst kommer att vara mycket litet. Finland är en rättsstat där det inte kan antas att personer försvinner med statens medverkan på det sätt som beskrivs i rekvisitet (11 kap. 4 c § i lagförslag 2). Gärningar i anslutning till frihetsberövande som begåtts i hemlandet är förmodligen snarare sådana brott som redan nu är straffbara som frihetsberövande (25 kap. 1 och 2 § i strafflagen) och/eller tjänstebrott enligt 40 kap. i strafflagen. Sådana brott som redan är straffbara är inte förknippade med några konsekvenser som den aktuella propositionen medför för myndigheternas resurser.

Betänkande LaUB 24/2022 rd

Även om det bestäms i lag att påtvingat försvinnande ska vara ett internationellt brott, förutsätts det i praktiken en stark fästpunkt till Finland för att ett brott som misstänks ha begåtts utomlands ska behandlas i Finland. En sådan situation uppstår till exempel när den misstänkte för ett brott som misstänks ha begåtts utomlands bosätter sig i Finland. Sådana fall kommer knappast i någon betydande utsträckning att behandlas i en straffprocess i Finland.

Brottmål som anknyter till påtvingat försvinnande kan dock på det sätt som anges i propositionen vara synnerligen krävande i fråga om undersökning och bevisning (se RP, s. 8). Arbetsmängden till följd av brott som begåtts utomlands kan i vissa fall vara rätt stor.

Med beaktande av det som sägs ovan kan det dock inte med fog slås fast att kriminalisering av påtvingat försvinnande medför ett behov av tilläggsresurser som kan omsättas i ett specifikt belopp. Det finns inga ordentliga mätare för bedömning av behovet. Det är givet att man i en situation där resurserna är knappa måste sträva efter att anvisa resurser till de områden där de med viss säkerhet behövs. Lagutskottet betonar dock att antalet ärenden och myndigheternas resurser i anslutning till dem måste följas också i fråga om påtvingade försvinnanden och att åtgärder vid behov måste vidtas för att trygga de resurser som behövs. När det gäller domstolarnas resurser påpekar utskottet att eventuell tilläggsfinansiering för behandlingen av enskilda ärenden dock rimmar illa med domstolarnas oberoende. Domstolsväsendets permanenta finansiering bör vara på en sådan nivå att enskilda ärenden inte föranleder behov av tilläggsfinansiering.

DETALJMOTIVERING

2. Lagen om ändring av 11 kap. i strafflagen

11 kap. Om krigsförbrytelser och brott mot mänskligheten

4 c §. Utförande av påtvingat försvinnande. Den nya paragrafen innehåller en straffbestämmelse om utförande av påtvingat försvinnande. Med påtvingat försvinnande avses enligt artikel 2 i konventionen gripande, tagande i förvar, bortförande eller varje annan form av frihetsberövande som utförs av företrädare för staten eller personer eller persongrupper som handlar med statens bemyndigande, stöd eller samtycke, följd av vägran att erkänna frihetsberövandet eller hemlighållande av den försvunna personens öde eller vistelseort, vilket lämnar den personen utan lagens skydd. Genom paragrafen ändras den nationella lagstiftningen så att den ligger i linje med skyldigheten enligt artikel 4 i konventionen att kriminalisera påtvingat försvinnande.

I 1 mom. föreslås en bestämmelse om rekvisit. Som det framgår av propositionsmotiven (RP, s. 52) utgår bestämmelsen från artikel 2 i konventionen, och dessutom är artikel 6 relevant med avseende på gärningsmannakretsen. Enligt momentet gör den sig skyldig till utförande av påtvingat försvinnande som i egenskap av företrädare för staten eller med dess bemyndigande, stöd eller samtycke genom gripande, tagande i förvar, bortförande eller på något annat sätt berövar någon rörelsefriheten eller isolerar någon från dennes omgivning, förnekar att frihetsberövandet skett eller hemlighåller den frihetsberövades vistelseort eller vad som har hänt honom eller henne och genom sitt förfarande orsakar uteblivet rättsskydd för den som berövats sin frihet. Enligt propositionsmotiven är formuleringarna som används i momentet inte till alla delar desamma som i de-

Betänkande LaUB 24/2022 rd

definitionen i artikel 2 i konventionen, men rekvisitet motsvarar det som kriminaliseringsskyldigheten kräver. I det föreslagna 1 mom. anges det att den som gör sig skyldig till påtvingat försvinnande ska dömas till fängelse i minst fyra månader och högst fyra år. Enligt paragrafens 2 mom. är försök till brottet i fråga straffbart.

Sammantaget sett anser utskottet att den föreslagna nya 4 c § är ändamålsenlig.

Gärningsmannakretsen enligt den föreslagna nya straffbestämmelsen beskrivs i propositionsmotiven (RP, s. 52). Vid utfrågningen av sakkunniga har det dock ansetts oklart vad som avses med ”en företrädare för staten” och ”med dess bemyndigande, stöd eller samtycke”. Utifrån en utredning från justitieministeriet påpekar lagutskottet följande till denna del:

Paragrafens ordalydelse kan inte tolkas som att det i bestämmelsen är fråga om handlingar som utförs med bemyndigande, stöd eller samtycke av en företrädare för staten, utan det är fråga om handlingar som utförs med bemyndigande, stöd eller samtycke av staten, vilket också framgår av propositionen (RP, s. 52–53). Ordet ”dess” i det nya 4 c § 1 mom. i förslaget till strafflag avses syfta på staten. I definitionen av påtvingat försvinnande i artikel 2 i konventionen används också ordalydelsen ”att handla med statens bemyndigande, stöd eller samtycke”. Det här har inte nödvändigtvis någon större betydelse i praktiken, eftersom statens bemyndigande, stöd eller samtycke sannolikt ofta ges av en företrädare för staten.

Utskottet påpekar också att hänvisningen till 40 kap. 11 § 1 punkten i strafflagen i motiveringen till straffbestämmelsen (RP, s. 52–53) inte innebär att alla personer som nämns i den punkten betraktas som företrädare för staten i detta sammanhang. Det är uttryckligen fråga om sådana i punkten nämnda personer som står i tjänsteförhållande till staten. Enligt propositionsmotiven kan dock också någon annan än en statlig tjänsteman företräda staten. Sådana är till exempel personer som hör till statsledningen och personer som är anställda i arbetsavtalsförhållande hos staten. Propositionsmotivens hänvisning till 40 kap. 11 § 5 punkten i strafflagen gäller uttryckligen de som handlar med statens bemyndigande, stöd eller samtycke och inte de som företräder staten.

Utskottet betonar att de formuleringar som används i bestämmelsen i fråga om handlingar som utförs med statens bemyndigande, stöd eller samtycke i sig är allmänspråkliga och att det därigenom är möjligt att greppa deras tillämpningsområde. Det är fråga om en koppling mellan statsmakten (den representant som uttrycker statens vilja på statens vägnar) och den person som utför påtvingat försvinnande. Bemyndigandet och samtycket åtföljs av uttryckliga viljeyttringar från statens sida, som också kan vara tysta. Stödet åtföljs å sin sida av åtgärder från statens sida som främjar utförandet av påtvingat försvinnande. Bemyndigande, samtycke eller stöd kan också innebära att den som handlar på statens vägnar blir delaktig till exempel som anstiftare eller medhjälpare i utförandet av påtvingat försvinnande. Personer som handlar med statens bemyndigande, stöd eller samtycke kan också vara sådana personer som nämns i definitionerna i 40 kap. 11 § i strafflagen och som på grund av sin ställning inte har så nära koppling till staten att de kan betraktas som företrädare för staten. I princip omfattar den föreslagna straffbestämmelsen dock vem som helst som kan anses handla med statens bemyndigande, stöd eller samtycke.

Betänkande LaUB 24/2022 rd

FÖRSLAG TILL BESLUT

Lagutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner konventionen i proposition RP 87/2022 rd samt godkänner att Finland gör det förbehåll och lämnar de förklaringar som avses i propositionen.

Riksdagen godkänner lagförslag 1 och 2 i proposition RP 87/2022 rd utan ändringar.

Helsingfors 11.1.2023

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Leena Meri saf
medlem Eeva-Johanna Eloranta sd
medlem Hanna Huttunen cent
medlem Saara Hyrkkö gröna
medlem Pihla Keto-Huovinen saml
medlem Marko Kilpi saml
medlem Pasi Kivisaari cent
medlem Matias Mäkynen sd
medlem Jouni Ovaska cent
medlem Suldaan Said Ahmed vänst
medlem Ruut Sjöblom saml
medlem Mirka Soinikoski gröna
medlem Sebastian Tynkkynen saf.

Sekreterare var

utskottsråd Mikko Monto.