

UTRIKESUTSKOTTETS BETÄNKANDE 13/2000 rd

Regeringens proposition om godkännande av Romstadgan för Internationella brottmålsdomstolen och med förslag till lagar om ikraftträdande av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i denna stadga och om ändring av strafflagen

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 24 oktober 2000 en proposition om godkännande av Romstadgan för Internationella brottmålsdomstolen och med förslag till lagar om ikraftträdande av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i denna stadga och om ändring av strafflagen (RP 161/2000 rd) till utrikesutskottet för beredning.

Utlåtanden

I enlighet med ett beslut av riksdagen har grundlagsutskottet och lagutskottet lämnat utlåtande (GrUU 45/2000 rd och LaUU 16/2000 rd) om propositionen. Utlåtandena ingår som bilagor till detta betänkande.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- linjedirektör Esko Kiuru och enhetschef Marja Lehto, utrikesministeriet
- lagstiftningsdirektör Jan Törnqvist och lagstiftningsrådet Asko Välimaa, justitieministeriet
- professor Raimo Lahti.

Dessutom ordnade utrikesutskottet tillsammans med utrikesministeriet ett utfrågningsseminarium om Internationella brottmålsdomstolen den 23 februari 2000. Vid seminariet inledningstalade bland andra Philippe Kirsch, ordförande i kommittén för Internationella brottmålsdomstolen, biträdande åklagare Graham T. Blewitt vid tidigare Jugoslavientribunalen och estnisk justitieministern Mart Rask.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås att riksdagen godkänner den i Rom den 17 juli 1998 antagna stadgan för Internationella brottmålsdomstolen samt lagarna om ikraftträdande av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i stadgan och om ändring av strafflagen. Finland undertecknade Romstadgan den 7 oktober 1998.

Genom Romstadgan upprättas den första permanenta internationella brottmålsdomstolen. Domstolen kommer att etableras i Haag i Nederländerna och får i uppgift att utdöma straff för de allvarligaste stora internationella brotten som angår hela det internationella samfundet. Domstolens jurisdiktion omfattar folkmord, brott mot

mänskligheten och krigsförbrytelser, som samtliga är definierade i stadgan. Jurisdiktionen kan dessutom utsträckas till att omfatta aggressionsbrott så snart stadgepartsförsamlingen har fattat beslut om definitionen av brottet och om villkoren för domstolens utövande av jurisdiktion.

Brottmålsdomstolens jurisdiktion gäller fysiska personer, inte juridiska personer. En persons officiella ställning eller uppgift befriar inte honom eller henne från straffrättsligt ansvar.

Internationella brottmålsdomstolens jurisdiktion skall komplettera den nationella jurisdiktionen. Om ett brottmål har behandlats eller är under behandling i en nationell domstol är Internationella brottmålsdomstolen inte behörig. Ett undantag utgör de situationer där antingen den nationella domstolens effektivitet eller rättvisekraven ifrågasätts på grunder som anges i stadgan.

Brottmålsdomstolens jurisdiktion initieras av en stadgepart eller av domstolens åklagare. I sådana fall förutsätter stadgan att antingen den stat på vars territorium brottet sker eller den stat vars medborgare är misstänkt för brottet är part i

stadgan eller har godkänt domstolens jurisdiktion genom ett separat tillkännagivande. Dessutom kan Förenta Nationernas (FN) säkerhetsråd, om det anser att den internationella freden och säkerheten är hotade, hänskjuta behandlingen av en situation till domstolen när situationen förefaller att ha beröringspunkter med ett eller flera brott som omfattas av domstolens jurisdiktion.

Domstolen kan döma till livstidsfängelse eller till fängelse på viss tid samt utdöma böter som ytterligare straff. De stater som är parter i stadgan är skyldiga att godta domstolens jurisdiktion och att samarbeta med den samt att erkänna och verkställa domstolens beslut.

För att stadgan skall träda i kraft krävs att den ratificeras av 60 stater. I propositionen ingår ett förslag till lag om ikraftträdande av de bestämmelser i stadgan som hör till området för lagstiftningen och ett förslag till lag om ändring av strafflagen i enlighet med stadgan. Lagarna avses träda i kraft vid samma tidpunkt som stadgan.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Allmän motivering

Nationella brottmålsdomstolens tillkomsthistoria

De oerhörda kränkningarna av den humanitära rätten och brotten mot mänskligheten under andra världskriget var orsaken till att de allierade inrättade domstolar i Nürnberg och Tokyo efter andra världskriget. Domstolarnas kompetens omfattade brott mot freden, krigsförbrytelser och brott mot mänskligheten. I oktober 1945 åtalade Nürnbergdomstolen 24 personer i ledande ställning från nationalsocialismens tid i Tyskland. Av dem dömdes 22. I Tokyo åtalades 28 personer i ledande ställning från det krigstida Japan.

I samband med debatten om de rättsliga frågorna kring domstolarna i Nürnberg och Tokyo väcktes idén att inrätta en permanent domstol för internationella brott och krigsförbrytelser.

Redan 1948 framhöll FN:s generalförsamling i samband med att konventionen om förebyggande och bestraffning av brottet folkmord (FördrS 4—5/1960) antogs att det behövs en internationell brottmålsdomstol. FN:s folkrättskommission fick i uppdrag att förbereda ett internationellt rättsligt organ som skulle undersöka massmord. Redan på 1950-talet lade kommissionen fram ett flertal förslag till en stadga för en domstol, men de kom aldrig så långt att de hade behandlats av FN:s generalförsamling. Under det kalla krigets tid med de dåvarande polariseringarna kom ambitionerna att inrätta en internationell brottmålsdomstol i skymundan.

Efter kalla kriget kom det internationella samfundet i och med händelserna i början av 1990-talet till insikt om att det behövs en internationell brottmålsdomstol. Det som särskilt påskyndade processen var händelserna efter upplösningen av Jugoslaviska förbundsrepubliken och i

Rwanda och Burundi med de omfattande kränkningarna av de mänskliga rättigheterna, folk-morden, massvåldtäkterna och de etniska utrensningarna.

När det inte fanns någon permanent domstol behövdes det flera tillfälliga domstolar för att reda ut kriserna med avseende på internationell straffrätt. I februari 1993 beslutade FN:s säkerhetsråd inrätta en tribunal (*Jugoslavientribunalen*) för att undersöka de allvarliga internationella brotten mot mänskligheten i f.d. Jugoslavien. I november 1994 inrättades en liknande domstol med uppdrag att undersöka brotten i Rwanda (*Rwandatribunalen*).

Jugoslavien- och Rwandatribunalerna inrättades genom ett beslut av säkerhetsrådet och är biträdande organ i enlighet med artikel 29 i FN:s stadga. Säkerhetsrådet ansåg att domstolarna var en åtgärd för att upprätthålla fred i den mening som kapitel VII i stadgan avser. Därför behövdes det ingen internationell överenskommelse eller utdragna ratificeringsprocesser för ikraftträdandet vare sig för inrättandet av domstolarna eller för deras verksamhet.

Jugoslavien- och Rwandatribunalerna arbetar enligt samma principer som domstolarna i Nürnberg och Tokyo, det vill säga de har etablerats i efterhand för att behandla vissa kriser. I denna egenskap blir de lätt utsatta för kritik i fråga om opartiskhet och retroaktiv straffrättsskipning.

Utskottet vill framhålla att händelserna i början av 1990-talet var tragiska med avseende på respekten för de mänskliga rättigheterna men att de trots allt lade grunden till en vilja inom det internationella samfundet att i snabb takt återuppta förberedelserna för Internationella brottmålsdomstolen.

År 1995 tillsatte FN:s generalförsamling en kommitté att förbereda en stadga för internationella brottmålsdomstolen. FN:s folkrättskommission hade arbetat med stadgan ända sedan 1992. När FN:s generalförsamling i december 1996 beslutade om fortsatt mandat för den förberedande kommittén beslutade den samtidigt kalla in diplomatkonferensen sommaren 1998 för att anta stadgan. Konferensen samlades i Rom den 15 juni 1998 och efter svåra förhandlingar i

mer än en månad antog konferensen stadgan för Internationella brottmålsdomstolen den 17 juli med rösterna 120 för, 7 mot och 21 nedlagda röster.

Enligt utskottet är Internationella brottmålsdomstolen ett av de största framstegen inom folkrätten under hela 1900-talet. Brottmålsdomstolen var en storslagen kulmen på 1990-talet, som av FN hade utropats till folkrättens decennium. Internationella brottmålsdomstolen kompletterar på ett viktigt sätt folkrätten men också den internationella politiska mekanismen, framhåller utskottet. Dessutom medverkar domstolen till att på ett naturligt sätt integrera internationell straffrätt i den internationella politiken.

Internationella brottmålsdomstolen är den första permanenta internationella domstolen med domsrätt i brottmål som behandlar allvarliga internationella brott som hotar världsfreden, säkerheten och välståndet i världen och därigenom angår hela det internationella samfundet. Domstolen och ett ständigt stöd till dess verksamhet främjar enligt utskottets uppfattning på bästa sätt också en av hörnstenarna i Finlands utrikespolitik, respekten för de mänskliga rättigheterna i ett globalt perspektiv.

De viktigaste principerna i Internationella brottmålsdomstolens verksamhet

I ingressen till Romstadgan sägs att Internationella brottmålsdomstolen har inrättats för att de som gör sig skyldiga till de mest allvarliga brott som angår hela det internationella samfundet skall åtalas och straffas. Domstolens jurisdiktion omfattar de allvarligaste stora brotten: folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser.

Brottmålsdomstolens jurisdiktion gäller fysiska personer, den enskilde. Den enskilde är ansvarig för brott mot folkrätten också när de begås i samband med väpnade konflikter eller under andra exceptionella förhållanden. Med hjälp av Romstadgan inrättas en permanent internationell mekanism för att detta ansvar skall kunna infrias.

Domstolen är också behörig att behandla aggressionsbrott så snart brottet har definierats i

enlighet med artiklarna 121 och 123 i stadgan. Enligt propositionens motivering är definitionen av aggressionsbrott förenad med vissa faktiska svårigheter. På grund av dessa svårigheter införlivades aggressionsbrott i Internationella brottmålsdomstolens jurisdiktion först efter kompletterande utredningar. Utskottet omfattar tanken att aggressionsbrott exakt definierat införlivas i domstolens jurisdiktion i syfte att göra rättskipningen mer förutsebar och för att säkerställa den straffrättsliga legalitetsprincipen.

Internationella brottmålsdomstolen är en självständig internationell institution knuten till Förenta Nationerna. Närmare bestämmelser om domstolens förhållande till FN kommer enligt artikel 2 i stadgan att senare skrivas in i en internationell överenskommelse. Med stöd av artikel 13 har FN:s säkerhetsråd rätt att till domstolen hänskjuta situationer, där ett eller flera brott som ingår i domstolens jurisdiktion förefaller att ha begåtts när det i överensstämmelse med kapitel VII i FN:s stadga anser att den internationella freden och säkerheten är hotade.

Romstadgan innehåller 128 artiklar som mycket ingående föreskriver om domstolens verksamhet. Stadgan definierar vilka brott som omfattas av domstolens jurisdiktion och vilken rätt som skall tillämpas på dem samt innehåller allmänna straffrättsliga principer. Romstadgan innehåller också ett omfattande regelverk i fråga om processen. Det gäller hela rättegångsprocessen för brottmål, från förundersökning via själva rättegången till överklagande. Domstolen kan döma till livstidsfängelse eller till fängelse i ett bestämt antal år, högst 30 år, samt därutöver till böter. Straffnivån är således mycket sträng jämfört med vår nationella rätt i Finland, som lagutskottet påpekar i sitt utlåtande.

Samarbetet mellan stadgeparterna och brottmålsdomstolen

Också efter att domstolen har inrättats är det staterna som har det primära ansvaret för att de som begår brott omfattade av Internationella brottmålsdomstolens jurisdiktion blir bestraffade. Internationella brottmålsdomstolens jurisdiktion är avsedd att komplettera medlemsstaternas

straffrättsliga kompetens. Som regeringen framhåller i propositionens motivering (s. 7) uppmanas stadgeparterna att inte bara godta den nya internationella domstolens jurisdiktion utan att också själva aktivt se till att internationella brott straffas. På så sätt medverkar staterna i sista hand till att förhindra internationella brott och därigenom främja internationell fred och säkerhet.

Romstadgan ålägger parterna skyldighet att stödja domstolens verksamhet, att samarbeta med domstolen och att ge den rättslig hjälp. I förslaget till lag om ikraftträdande av vissa bestämmelser i Romstadgan förbinder sig Finland att i stor omfattning lämna domstolen rättslig hjälp utan att uppställa av den nationella lagstiftningen beroende begränsningar. Utskottet finner det mycket motiverat att domstolen kan få rättslig hjälp utan nationella begränsningar.

Romstadgan i relation till gällande lagstiftning i Finland

Lagutskottet framhåller i sitt utlåtande att finsk rätt i hög grad överensstämmer med kriminaliseringsbestämmelserna i Romstadgan, men att de inte är exakt lika. I en ändring av strafflagen föreslår regeringen de minimiändringar som krävs för att Romstadgan skall kunna antas. Ändringarna gäller vissa brott mot rättskipning (15 kap. SL) och mot myndigheter (16 kap. SL) samt straffbestämmelser om mutbrott (40 kap. SL).

Lagutskottet anser att de föreslagna ändringarna i strafflagen kan accepteras, men framhåller att lagberedningen att döma av ändringarna inte tidigare räknat med att i enlighet med den så kallade universalprincipen tillämpa vår finska strafflagstiftning på de brott som avses i Romstadgan. Lagutskottet finner det nödvändigt att Finland bereder sig på att ändra sina nationella bestämmelser för att de i en faktisk situation skall stämma överens med de internationella bestämmelserna. Härvidlag hänvisar lagutskottet också till erfarenheterna från medlemskapet i Europeiska unionen. Utrikesutskottet omfattar lagutskottets ståndpunkt och framhåller som en komplettering att eventuella rättegångar i brott som ingår i Internationella brottmålsdomstolens

jurisdiktion i första hand bör kunna hållas i Finland.

Den geografiska täckningen för Internationella brottmålsdomstolens jurisdiktion

Enligt uppgifter från FN är läget i slutet av november 2000 att stadgan har undertecknats av 117 stater och ratificerats eller antagits av 23 stater.

Med avseende på brottmålsdomstolens effektivitet och möjligheter att generera resultat är det mycket viktigt att dess jurisdiktion har stor geografisk räckvidd. Ambitionen bör vara att stadgan skall kunna tillämpas i hela världen, påpekar utrikesutskottet.

Stadgan har ännu inte undertecknats av till exempel Indien, Kina och USA. Att dessa och vissa andra stater inte ställt sig bakom åtagandena i stadgan minskar på ett avgörande sätt Internationella brottmålsdomstolens möjligheter att effektivt utöva sin verksamhet. Finland bör enligt utskottets åsikt tillsammans med andra stadgeparter arbeta för att så många som möjligt av de stater som nu står utanför stadgan undertecknar och ratificerar den eller tillträder den.

Detaljmotivering

I sitt utlåtande (GrUU 45/2000 rd) redogör grundlagsutskottet ingående för införandet av Romstadgan i relation till Finlands grundlag. Grundlagsutskottet påpekar att Romstadgan redan i sig är av den karaktären att den innehåller en lång rad bestämmelser som hör till området för lagstiftningen. Andra bestämmelser som inte hör till området för lagstiftningen förekommer bara i mindre omfattning. De preciseras närmare i grundlagsutskottets utlåtande.

Beträffande 5 § i lagen om ikraftträdande av vissa bestämmelser i stadgan gör grundlagsutskottet utifrån erhållen utredning en bedömning av om det strider mot 9 § 3 mom. i vår grundlag eller inte att ett vittne som i Finland som har kallats att höras av Internationella brottmålsdomstolen är skyldigt att iakttä kallelsen. Grundlagen föreskriver att finska medborgare inte får utlämnas eller föras till ett annat land mot sin vilja. Grundlagsutskottet anser att Romstadgan inte

ålägger Finland någon skyldighet att rikta sanktioner mot personer som inte frivilligt går med på att inställa sig som vittnen inför brottmålsdomstolen.

Grundlagsutskottet anser att lagförslaget kan behandlas i den ordning som anges i ingressen, om möjligheten i 5 § 2 mom. att vid vite uppmana någon att personligen inställa sig som vittne inför Internationella brottmålsdomstolen stryks. Utrikesutskottet föreslår att 5 § 2 mom. stryks med sin nuvarande formulering i det första lagförslaget.

Enligt vad utskottet har erfarit är bestämmelsen i 5 § 3 mom. om att väcka talan i ett mål som gäller ett vittnes tredska onödig när 5 § 2 mom. stryks. Därför måste också 5 § 3 mom. strykas i lagförslaget.

Utlåtandet från grundlagsutskottet kräver inga andra ändringar i det första lagförslaget för att det skall kunna behandlas i den ordning som ingressen föreskriver. Med hänvisning till erhållen utredning föreslår utrikesutskottet att 1 mom., som ålägger vittnen att inställa sig som vittnen inför Internationella brottmålsdomstolen, får kvarstå i 5 §. Att momentet bibehålls i lagförslaget kan enligt vad utskottet har erfarit motiveras med att bestämmelserna i artikel 86 och artikel 99.1 i Romstadgan därmed kan genomföras. Bestämmelserna ålägger staten en skyldighet att så effektivt som möjligt säkerställa att domstolen får den rättsliga hjälp den begär.

Även om inga sanktioner i detta fall kan riktas mot vittnet kan den principiella skyldigheten tolkas så att den medverkar till att vittnen frivilligt inställer sig inför brottmålsdomstolen. När vittnet infinner sig och bevisföringen blir direkt tjänar detta faktum också ett av syftena med stadgan, nämligen att fakta skall utredas tillförlitligt i en rättegång. Att ett vittne har en principiell skyldighet att iakttä en kallelse från brottmålsdomstolen kan också anses tillföra kallelsen från Internationella brottmålsdomstolen att inställa sig som vittne större trovärdighet.

I syfte att komplettera den principiella skyldigheten enligt 5 § 1 mom. föreslår utrikesutskottet utifrån erhållen utredning att 5 § 2 mom. skall föreskriva om en allmän skyldighet för

myndigheterna att medverka till att vittnen frivilligt iakttar kallelsen att inställa sig som vittnen inför Internationella brottmålsdomstolen.

Skyldigheten skall generellt gälla myndigheter. Den innebär att myndigheterna bör ställa sig positiva till framställningar om rättslig hjälp för att ett vittne skall inställa sig inför brottmålsdomstolen. I praktiken kan skyldigheten innebära till exempel att vittnet vid uppenbara hot vaktas eller får någon annan typ av skydd eller får hjälp med snabb behandling av ansökan om rese-dokument.

I propositionen motiverar regeringen bestämmelserna i 5 § i lagen om ikraftträdande av vissa bestämmelser i stadgan med att 8 § i lagen om behörighet för och rättshjälp till tribunalen som behandlar brott som begåtts i det forna Jugoslavien (12/1994) har en liknande bestämmelse. Utrikesutskottet påpekar att statsrådet bör utreda om 8 § i lagen måste ändras på grundval av utlå-tandet från grundlagsutskottet.

Utrikesutskottet hänvisar till en lagteknisk detalj som lagutskottet nämner i sitt utlåtande. I det andra lagförslaget saknas det en streckad linje i 1 kap. 11 §, 16 kap. 20 § och 40 kap. 9 § för att visa att paragraferna har moment som inte skall ändras.

Trots anmärkningarna ovan anser utskottet att propositionen i sin helhet är välskriven, uttömmande och tillräckligt detaljerad.

Lagstiftningsordning

I sitt utlåtande behandlar grundlagsutskottet mycket ingående lagstiftningsordningen för de bestämmelser i stadgan som enligt propositionen strider mot grundlagen. Grundlagsutskottet omfattar regeringens förslag att artikel 89 i Romstadgan och 3 § i lagen om ikraftträdande av vissa bestämmelser (*överlämnande av personer till domstolen*), artikel 110.1 i Romstadgan (*omprövning av straff för att bestämma om lindring*) och artikel 122 i Romstadgan (*ändring av institutionella bestämmelser*) strider mot grundlagen på det sätt som framgår närmare av propositionen och utlå-tandet från grundlagsutskottet.

Dessutom anser grundlagsutskottet att artikel 27 i Romstadgan (*officiell ställning saknar bety-*

delse) inte strider mot bestämmelserna i grund-lagen om det straffrättsliga ansvaret för republi-kens president, regeringsmedlemmar, riksdags-ledamöter, justiekanslern eller justitieombuds-mannen. Artikel 121 påverkar därför inte lagstift-ningsordningen för lagen om ikraftträdandet av vissa bestämmelser i stadgan enligt vad grund-lagsutskottet redogör för närmare i sitt utlåtande.

Vidare anser grundlagsutskottet att artikel 121.4 och 121.5 inte strider mot 1 och 3 § i grundlagen, eftersom artikel 121.6 har en sär-skild klausul om frånträde. Med beaktande av den tid ändringsförfarandet enligt artikel 121 tar i anspråk får enligt klausulen en part som inte har godkänt en ändring frånträda stadgan innan änd-ringen träder i kraft trots motstånd från stadge-parten. Av denna anledning påverkar inte änd-ringsförfarandet enligt artikel 121 behandlings-ordningen för lagen om ikraftträdande av vissa bestämmelser, anser grundlagsutskottet.

I sitt utlåtande omfattar grundlagsutskottet re-geringens ståndpunkt att, när det gäller de tre förklaringar som skall lämnas i samband med att Finland godkänner stadgan, riksdagens sam-tycke krävs för att Finland i enlighet med artikel 103.1 skall kunna meddela domstolen att landet är villigt att ta emot personer dömda till fängel-sestraff och låta dem avtjäna sitt straff i Finland på de villkor som anges i artikel 103.1 b. Grund-lagsutskottet omfattar regeringens uppfattning att artikel 87.1 a och 87.2 om Finlands underrät-telse om kontaktspråk och Finlands underrättel-se om kontaktordning, som stämmer överens med det nationella systemet, inte kräver riksdag-sens samtycke.

Romstadgan gäller enligt grundlagsutskottet Finlands grundlag och måste därför antas ge-nom ett beslut av riksdagen, som omfattas av minst två tredjedelar av de avgivna rösterna. Be-slutet om den förklaring som Finland skall ge med stöd av artikel 103.1 kan enligt grundlags-utskottet fattas med enkel majoritet.

Utrikesutskottet har på behörigt sätt beaktat grundlagsutskottets konstitutionella anmärk-ning till 5 § 2 mom. i det första lagförslaget. Där-för kan det första lagförslaget behandlas i den ordning som 95 § 2 mom. grundlagen föreskri-

ver. Enligt utlåtandet från grundlagsutskottet kan det andra lagförslaget behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Förslag till beslut

På grundval av det ovanstående föreslår utrikesutskottet vördsamt

att riksdagen godkänner stadgan för Internationella brottmålsdomstolen, som upprättades i Rom den 17 juli 1998,

att stadgan, eftersom den gäller grundlagen, godkänns genom ett beslut som omfattas av minst två tredjedelar av de avgivna rösterna,

att riksdagen samtycker till att Finland lämnar ett meddelande i enlighet med artikel 103.1 i Romstadgan, som innebär att Finland förklarar sig villigt att ta emot dömda personer för att avtjäna sitt fängelsestraff i Finland på de villkor som anges i stadgans artikel 103.1 b,

att det första lagförslaget i övrigt godkänns i enlighet med propositionen utom att 5 § godkänns med ändringar (Utskottets ändringsförslag) och

att det andra lagförslaget godkänns utan ändringar.

Utskottets ändringsförslag

5 §

(1 mom. som i RP)

Myndigheterna skall vidta nödvändiga åtgärder för att göra det lättare för ett vittne att iakttas kallelsen (utesl.).

(3 mom. utesl.)

Helsingfors den 8 december 2000

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Liisa Jaakonsaari /sd
vordf. Henrik Lax /sv
medl. Ulla Anttila /gröna
Tytti Isohookana-Asunmaa /cent
Antti Kalliomäki /sd (delvis)
Bjarne Kallis /fkf
Ilkka Kanerva /saml
Antero Kekkonen /sd

Kimmo Kiljunen /sd
Juha Korkeaoja /cent
Outi Ojala /vänst
Sirpa Pietikäinen /saml
Mirja Ryynänen /cent
Martti Tiuri /saml
Ben Zyskowicz /saml.

Sekreterare vid behandlingen i utskottet var

utskottsrådet Antti Pelttari.

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 45/2000 rd

Regeringens proposition om godkännande av Romstadgan för Internationella brottmålsdomstolen och med förslag till lagar om ikraftträdande av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i denna stadga och om ändring av strafflagen

Till utrikesutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 24 oktober 2000 en proposition om godkännande av Romstadgan för Internationella brottmålsdomstolen och med förslag till lagar om ikraftträdande av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i denna stadga och om ändring av strafflagen (RP 161/2000 rd) till utrikesutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet skall lämna utlåtande om ärendet till utrikesutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- enhetschefen Marja Lehto, enhetschefen Päivi Kaukoranta och lagstiftningssekreterare Sami Paatero, utrikesministeriet
- lagstiftningsrådet Risto Eerola, justitieministeriet
- professor Mikael Hidén
- professor (emeritus) Antero Jyränki
- professor Raimo Lahti
- professor Ilkka Saraviita
- professor Martin Scheinin
- professor Veli-Pekka Viljanen.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås att riksdagen godkänner den i Rom den 17 juli 1998 antagna stadgan för Internationella brottmålsdomstolen samt lagarna om ikraftträdande av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i stadgan och om ändring av strafflagen. Finland undertecknade Romstadgan den 7 oktober 1998.

Genom Romstadgan upprättas den första permanenta internationella brottmålsdomstolen. Domstolen kommer att etableras i Haag i Neder-

länderna och får i uppgift att utdöma straff för de allvarligaste stora brotten som angår hela det internationella samfundet. Brottmålsdomstolens jurisdiktion gäller fysiska personer, inte juridiska personer. En persons officiella ställning eller uppgift befriar inte honom eller henne från det straffrättsliga ansvaret.

Internationella brottmålsdomstolens jurisdiktion skall komplettera den nationella jurisdiktionen. En stat har möjlighet att motsätta sig inter-

nationell jurisdiktion enligt Romstadgan. Brottmålsdomstolens jurisdiktion initieras av en stadgepart eller av domstolens åklagare. I sådana fall förutsätter stadgan att antingen den stat på vars territorium brottet sker eller den stat vars medborgare är misstänkt för brottet är part i stadgan eller har godkänt domstolens jurisdiktion genom ett separat tillkännagivande. Dessutom kan Förenta Nationernas säkerhetsråd, om det anser att den internationella freden och säkerheten är hotade, hänskjuta behandlingen av en situation till domstolen i sådana fall då situationen förefaller att ha beröringspunkter med ett eller flera brott som omfattas av domstolens jurisdiktion.

Domstolen kan döma till livstidsfängelse eller till fängelse på viss tid samt utdöma böter som ytterligare straff. De stater som är parter i stadgan är skyldiga att godta domstolens jurisdiktion och att samarbeta med den samt att erkänna och verkställa domstolens beslut.

För att stadgan skall träda i kraft och för att arbetet skall kunna inledas vid domstolen krävs att stadgan ratificeras av 60 stater.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft vid samma tidpunkt som Romstadgan för Internationella brottmålsdomstolen. Finland har föresatt sig att ratificera Romstadgan under 2000 och kommer då sannolikt att höra till de första av de 60 stater som skall anta den.

Enligt motiveringen till lagstiftningsordningen skall förslaget till lag om ikraftträdande av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i Romstadgan för Internationella brottmålsdomstolen och om tillämpning av stadgan behandlas i den inskränkta grundlagsordning som 95 § 2 mom. grundlagen föreskriver. Enligt propositionen innehåller Romstadgan flera bestämmelser som hör till området för lagstiftningen och gäller grundlagen på det sätt som avses i 95 § 2 mom. grundlagen. Avsnittet om lagstiftningsordningen är mycket ingående och regeringen redogör mycket noga för på vilka punkter den anser detta vara fallet.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Motivering

Riksdagens samtycke

Kravet på godkännande

Allmänt. Enligt 94 § 1 mom. grundlagen krävs riksdagens godkännande för fördrag och andra internationella förpliktelser som innehåller sådana bestämmelser som hör till området för lagstiftningen eller annars har avsevärd betydelse, eller som enligt grundlagen av någon annan anledning kräver riksdagens godkännande. Romstadgan för Internationella brottmålsdomstolen är enligt utskottets mening av den digniteten att kriteriet "har avsevärd betydelse" kan tillämpas på den. Därmed krävs riksdagens samtycke. Romstadgan bör godkännas av riksdagen också av den anledningen att den har bindande konsekvenser för riksdagens budgetbefogenheter, ef-

tersom brottmålsdomstolen huvudsakligen finansieras med bidrag från stadgeparterna.

Enligt grundlagsutskottets tolkningspraxis täcker riksdagens befogenhet att godkänna internationella förpliktelser alla materiella bestämmelser om internationella förpliktelser som hör till området för lagstiftningen. En bestämmelse anses höra till området för lagstiftningen, om (GrUU 11/2000 rd och GrUU 12/2000 rd): 1) den gäller utövande eller begränsning av någon grundläggande fri- eller rättighet som är skyddad i grundlagen, 2) den i övrigt gäller grunderna för individens rättigheter och skyldigheter, 3) den sak som bestämmelsen gäller enligt grundlagen skall regleras i lag, 4) det finns lagbestämmelser om den sak som lagen gäller eller 5) det enligt rådande uppfattning i Finland skall lagstiftas om saken. Detta är fallet oavsett om bestämmelsen strider mot eller överensstämmer med en lagbestämmelse i Finland.

Romstadgan för Internationella brottmålsdomstolen är redan i sig av den karaktären att den innehåller en lång rad bestämmelser som hör till området för lagstiftningen. Andra typer av bestämmelser förefaller att finnas i artikel 2 och 3, artiklarna 43—45, artikel 49, 52 och 79 samt i artiklarna 119 och 120 och artiklarna 123—128 i slutbestämmelserna. I motiveringen till propositionen tvivlar regeringen i viss mån på att artikel 48 hör till området för lagstiftningen.

Artikel 2. Enligt artikeln skall domstolen knytas till Förenta Nationerna genom en överenskommelse. Överenskommelsen skall först godkännas av stadgans partsförsamling och därefter ingås av domstolspresidenten på domstolens vägnar. Om en överenskommelse till exempel avser att omvandla domstolens jurisdiktion i relation till Romstadgan, hör artikel 2 utan tvivel till området för lagstiftningen. Eftersom propositionen inte företräder denna syn, är det motiverat att anse att överenskommelsen bara kan innehålla ordinära, tekniska detaljer beträffande förhållandet mellan domstolen och Förenta Nationerna.

Artikel 48. I artikel 48.3 och 4 nämns vissa personalkategorier. Det kommer att ingås separat överenskommelse om deras immunitet och privilegier. Om frågan ingår i området för lagstiftningen eller inte beror i sista hand på i hur hög grad denna immunitet och dessa privilegier kan bygga på bemyndigandebestämmelsen i lagen om godkännande av vissa stadganden i konventionen rörande Förenta Nationernas privilegier och immunitet och konventionen rörande privilegier och immunitet för Förenta Nationernas fackorgan samt om privilegier och immunitet även för vissa andra internationella organ från 1958.

Enligt lagen från 1958 åtnjuter också i förordning särskilt nämnda internationella organisationer eller institutioner, liksom också de tjänstemän och personer vid dessa organ som fullgör uppgifter vid organen, men också medlemsstaternas ombud de privilegier och den immunitet som det särskilt ingås överenskommelse om. I

ljuset av 80 § 1 mom. grundlagen är bemyndigandebestämmelsen alltför omfattande och öppen, eftersom den utan begränsning gäller vilken organisation som helst och immuniteten och privilegierna utan närmare precisering kan utsträckas till vilka omständigheter som helst. Grundlagsutskottet anser att bestämmelsen inte längre kan vara den rättsliga grunden för uppfattningen att bestämmelserna om immunitet och privilegier i internationella förpliktelser inte hör till området för lagstiftningen.

Artikel 79. Artikeln innehåller bestämmelser om en förvaltningsfond. Enligt artikel 75.2 får domstolen besluta att gottgörelse skall betalas ut till brottsoffer genom förvaltningsfonden. Om detta är fallet är en stadgepart på grundval av artikel 75.5 skyldig att verkställa gottgörelsedomen i enlighet med artikel 109. Den som får ersättning kan därför hos en stadgepart anhålla om att gottgörelsedomen skall verkställas enligt stadgepartens nationella lagstiftning. Förvaltningsfonden kan således ingå som ett led i proceduren för ersättningar till offren. Därför måste också artikel 79 anses ingå i området för lagstiftningen.

Godkännandebeslutets räckvidd

I propositionen föreslås att riksdagen godkänner Romstadgan för Internationella brottmålsdomstolen. Godkännandebeslutet skall således omfatta hela Romstadgan. Denna hållning stämmer överens med formuleringen i 94 § 1 mom. grundlagen (GrUU 11/2000 rd, s. 3, första spalten).

I propositionen föreslås också att riksdagens samtycke skall krävs för att Finland i enlighet med artikel 103.1 meddelar domstolen att landet är villigt att ta emot personer dömda till fängelsestraff och låta dem avtjäna sitt straff i Finland på de villkor som anges i artikel 103.1 b.

Av propositionen (s. 98) framgår att Finland har för avsikt att meddela domstolen två andra saker. I propositionen begär regeringen inte riksdagens samtycke för dessa fall. Enligt artikel 87.1 a har domstolen befogenhet att göra framställningar till stadgeparterna om samarbete. Framställningarna översänds på diplomatisk väg

eller via andra lämpliga kanaler som varje stad-gepart själv får anvisa. Enligt artikel 87.2 skall samarbetsframställningar och handlingar fogade till dem antingen vara avfattade på eller åtföljas av en översättning till ett officiellt språk i den anmodade staten eller ett av domstolens arbets-språk i enlighet med det val som staten har gjort. Staterna gör sina val vid ratificering, godtagan-de, godkännande eller anslutning.

Finland har för avsikt att meddela en kontakt-ordning som motsvarar det nuvarande nationella systemet. Dessutom har Finland för avsikt att ange finska, svenska och engelska som kontakt-språk. I dessa fall gäller det frågor som hör till området för lagstiftningen, såsom regeringen framhåller i propositionen (s. 97, första spal-ten). I motsats till det meddelande som avses i artikel 103.1 påverkar inte meddelandena i dessa fall innehållet i Finlands internationella förplik-telse eller förpliktelsens omfattning i relation till vad den står för redan på grundval av Romstad-gan. Därför omfattar utskottet den uppfattning som propositionen förmedlar att riksdagens sam-tycke inte behövs för meddelanden i dessa fall.

Beslut om godkännande

Enligt 94 § 2 mom. grundlagen fattas beslut om godkännande av en internationell förpliktelse med enkel majoritet. Om ett förslag till godkän-nande av en förpliktelse gäller grundlagen skall beslutet fattas med minst två tredjedelar av de avgivna rösterna. I nästa avsnitt behandlar ut-skottet förhållandet mellan Romstadgan och grundlagen.

Förslaget till lag om ikraftträdande av vissa bestämmelser

I propositionen ingår ett förslag till lag om ikraftträdande av vissa bestämmelser i Romstad-gan. Lagen är så att säga en s.k. blandad ikraft-trädandelag, där det förutom den blankettartade bestämmelsen om ikraftträdandet i 1 § också in-går de bestämmelser om internationell rättshjälp som är nödvändiga på grund av Romstadgan. En-ligt propositionen finns bestämmelserna delvis där i förtydligande syfte. Enligt den mycket de-

taljerade motiveringen till lagstiftningsordning-en strider följande punkter mot grundlagen:

— artikel 27 i Romstadgan (*officiell ställ-ning saknar betydelse*), som strider mot 113—117 § och 30 § 2 mom. i grundlagen,

— artikel 89 i Romstadgan och 3 § i lagen om ikraftträdande av vissa bestämmelser (*utläm-nande av personer till domstolen*), som strider mot 9 § 3 mom. grundlagen,

— artikel 110.1 i Romstadgan (*omprövning av straff för att bestämma om lindring*), som stri-der mot 105 § 1 mom. i grundlagen,

— artikel 121.4 och 5 (*ändringar*), som stri-der mot 1 och 3 § i grundlagen (*suveränitet*),

— artikel 122 i Romstadgan (*ändring av in-stitutionella bestämmelser*), som strider mot 94 § i grundlagen,

— 5 § i lagen om ikraftträdande av vissa be-stämmelser, som strider mot 9 § 3 mom. i grund-lagen.

Suveränitet

Romstadgan för Internationella brottmålsdom-stolen måste bedömas utifrån de grundlagsbe-stämmelser som gäller Finlands suveränitet (1 §) och den dömande makten (3 § och 9 kap.).

Internationella brottmålsdomstolens jurisdik-tion är i princip subsidiär i förhållande till de na-tionella domstolarna. Enligt artikel 17 och 20.3 kan domstolen i undantagsfall behandla ett mål trots detta faktum. En sak som ingår i en fin-ländsk domstols jurisdiktion kan således i prin-cip tas upp till behandling av brottmålsdomsto-len mot Finlands ståndpunkt. Romstadgan ger således Internationella brottmålsdomstolen domsrätt som egentligen ingår i finländsk lag-skipning. Detta är i sig ett intrång i Finlands su-veränitet enligt 1 § 1 mom. grundlagen.

Enligt 1 § 3 mom. grundlagen deltar Finland i internationellt samarbete i syfte att säkerställa fred och mänskliga rättigheter samt i syfte att ut-veckla samhället. Enligt förarbetena till grund-lagsreformen har bestämmelsen betydelse för bedömningen av när en internationell förpliktelse kan anses stå i konflikt med bestämmelserna i den nya grundlagen om suveränitet. Det är såle-des befogat att utgå från att sådana internationel-

la förpliktelser som är sedvanliga i modernt internationellt samarbete också om endast i ringa utsträckning påverkar statens suveränitet inte direkt kan anses strida mot grundlagens bestämmelser om suveränitet (RP 1/1998 rd, s. 74/andra spalten).

Internationella brottmålsdomstolen är enligt utskottets uppfattning en manifestation av internationellt samarbete i syfte att säkerställa fred och mänskliga rättigheter i den mening som lagrummet i grundlagen avser. Att nationella domstolars jurisdiktion åsidosätts för brottmålsdomstolens i princip subsidiära jurisdiktion i artikel 17 och artikel 20.3 i Romstadgan beror på situationer, då staten själv i hög grad har försummat att ställa personerna till straffrättsligt ansvar. Det är här fråga om att den nationella rättskipningen inte fungerar på behörigt sätt. Med beaktande av detta måste det anses att brottmålsdomstolens jurisdiktion bara i ringa utsträckning påverkar statens suveränitet på det sätt som avses i förarbetena till grundlagsreformen. Av denna anledning anser grundlagsutskottet att Internationella brottmålsdomstolen och bestämmelserna om dess jurisdiktion inte strider mot grundlagsbestämmelserna om statens suveränitet.

Officiell ställning saknar betydelse

Enligt artikel 27.1 skall Romstadgan gälla lika för alla utan åtskillnad på grund av officiell ställning. Särskilt skall officiell ställning som stats- eller regeringschef, regeringsmedlem eller parlamentsledamot inte i något fall ge någon person immunitet mot straffrättsligt ansvar, inte heller skall officiell ställning i sig själv utgöra skäl för nedsättning av straff. I artikel 27.2 föreskrivs att immunitet eller särskilda förfaranderegler som skall vara förenade med en persons officiella ställning, vare sig enligt nationell lag eller enligt folkrätten inte skall hindra brottmålsdomstolen från att utöva jurisdiktion över personen.

I 113 § grundlagen finns bestämmelser om presidentens straffrättsliga ansvar. Det gäller bl.a. brott mot mänskligheten. Detta begrepp i grundlagen skall tolkas självständigt och dess betydelse är inte nödvändigtvis kopplad exempelvis till bestämmelserna i 11 kap. strafflagen

om brott mot humaniteten. Enligt artikel 5.1 i stadgan skall domstolens jurisdiktion inskränka sig till de mest allvarliga brotten som angår hela det internationella samfundet. Det är befogat att integrera folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser i artiklarna 6—8 i stadgan i det ansvar som definieras med hjälp av begreppet "brott mot mänskligheten" i 113 § grundlagen.

I 116 § grundlagen finns bestämmelser om regeringsmedlemmarnas straffrättsliga ansvar. Deras ansvar begränsar sig till att de "på ett väsentligt sätt" har brutit mot sina skyldigheter och förfarit "klart" lagstridigt i sin ämbetsutövning. De gärningar som hänskjuts till brottmålsdomstolen är så allvarliga att det enligt utskottets uppfattning inte uppstår någon konflikt mellan stadgan och denna grundlagsbestämmelse.

När det gäller republikens presidents, regeringsmedlemmars och riksdagsledamöters straffrättsliga ansvar ingår det vissa särskilda procedurbestämmelser i 113—115 § och i 30 § 2 mom. Dessutom föreskriver 117 § om justitiekanslern och justitieombudsmannen. Dessa bestämmelser gäller emellertid bara förfarandet när åtal väcks i en nationell domstol och de påverkar därför inte behandlingsordningen för lagen om ikraftträdande av vissa bestämmelser, framhåller grundlagsutskottet.

Utlämnande av personer

I artikel 89 i stadgan föreskrivs att stadgeparterna i enlighet med bestämmelserna i Romstadgan och med förfarandet i sin nationella lag skall bifalla framställningar om överlämnande av personer. I anknytning till detta föreskrivs i 3 § lagen om ikraftträdande av vissa bestämmelser att en person som vistas i Finland skall lämnas ut på begäran av Internationella brottmålsdomstolen.

Utlämnande av personer kan gälla finska medborgare och frågan är därför av betydelse med avseende på 9 § 3 mom. grundlagen. Enligt lagrummet får finska medborgare inte mot sin vilja utlämnas eller föras till ett annat land. I samband med reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna underströk grundlagsutskottet att den enskildes rätt att under alla omständigheter få stanna kvar i sitt land är en så grundläggande

de rättighet att det inte är skäl att medge möjligheten att avvika från detta i en grundlag (GrUB 25/1994 rd, s. 8, andra spalten). Mot bakgrunden av detta är det klart att proceduren för överlämnande strider mot grundlagen.

Enligt 5 § 1 mom. lagen om ikraftträdande av vissa bestämmelser är ett vittne som i Finland har kallats för att höras av Internationella brottmålsdomstolen skyldig att iaktta kallelsen. I 2 mom. föreskrivs om möjligheten att vid vite uppmana ett vittne att fullgöra sin plikt. Enligt grundlagsutskottet strider bestämmelserna mot 9 § 3 mom. grundlagen, särskilt med beaktande av att förarbetena till grundlagsreformen ger vid handen att förbudet mot att tvinga någon att lämna landet också skulle gälla andra förfaranden än utvisning, (RP 309/1993 rd, s. 55, andra spalten). I 3 mom. avses således alla metoder för att avlägsna en medborgare ur landet, anser utskottet.

Utskottet har bedömt om ett vittnes skyldighet att låta sig höras av brottmålsdomstolen är en skyldighet som direkt beror på Romstadgan eller om det är en extraordinär skyldighet i relation till stadgan och som strider mot grundlagen. Det senare fallet leder till att så kallad inskränkt grundlagsordning enligt 95 § 2 mom. inte kan tillämpas utan att den behandlingsordning som 73 § grundlagen föreskriver måste tillämpas på den föreslagna lagen om ikraftträdande av vissa bestämmelser.

I propositionen motiveras 5 § i lagen om ikraftträdande av vissa bestämmelser med artikel 86 och artikel 99.1 i Romstadgan. Regeringen menar att statens skyldighet att så effektivt som möjligt säkerställa att domstolen får den rättsliga hjälp den begär med stöd av stadgan hänger samman med dessa artiklar. Enligt utskottets mening bör dock principen i artikel 93.1 e tillmätas stor betydelse. I artikeln sägs att det är frivilligt att inställa sig vittnen. Enligt vad utskottet har erfarit var denna punkt en viktig kompromiss när Romstadgan antogs. Av dessa skäl anser utskottet att stadgan inte ålägger Finland någon skyldighet att rikta sanktioner mot personer som inte frivilligt går med på att inställa sig som vittnen inför brottmålsdomstolen. I

den föreslagna formen måste ikraftträdelselagen därför behandlas i den ordning som 73 § grundlagen föreskriver. Lagförslaget kan behandlas i den ordning som anges i ingressen, om möjligheten i 5 § 2 mom. att vid vite uppmana någon att personligen inställa sig som vittne inför Internationella brottmålsdomstolen stryks.

Ändringar

Ändringar i Romstadgan. I artikel 121.3 föreskrivs att det krävs två tredjedels majoritet av parterna för att anta en ändring vid ett möte med stadgepartsförsamlingen eller vid en översynskonferens. Med stöd av artikel 121.4 skall en ändring träda i kraft för alla stadgeparter ett år efter det att ratifikations- eller godtagandeinstrumentet har deponerats hos Förenta Nationernas generalsekreterare av sju åttondelar av parterna.

De ändrade bestämmelserna förefaller utifrån detta att kunna bli bindande för Finland trots att vårt land inte har antagit dem. Det är inte helt säkert att ändringarna är obetydliga med avseende på vår suveränitet. Enligt den särskilda klausulen om frånträde i artikel 121.6 får en part som inte har godkänt en ändring frånträda stadgan innan ändringen träder i kraft trots motståndet från stadgeparten. Av denna anledning påverkar inte ändringsförfarandet behandlingsordningen för lagen om ikraftträdande av vissa bestämmelser.

Ändring av materiella straffbestämmelser. Ändringar i de materiella straffbestämmelserna (artiklarna 6—8) träder i kraft på ett annat sätt. Med stöd av artikel 121.5 träder ändringarna i kraft fullt ut bara för de stadgeparter som har godtagit dem. Utskottet menar att inte heller detta förfarande påverkar lagstiftningsordningen.

Ändring av institutionella bestämmelser. Också ändringar i institutionella bestämmelser måste godkännas med två tredjedels majoritet på grundval av artikel 122. Ändringarna träder i kraft för alla stadgeparter sex månader efter att de har antagits. Det krävs således inga godkännande- och ikraftträdelseförfaranden enligt

grundlagen för att ändringarna skall träda i kraft för Finland. Detta leder till att lagen om ikraftträdande om vissa bestämmelser måste behandlas i grundlagsordning.

Andra omständigheter

Brottskriterier och bevis- och förfaranderegler. Med stöd av artikel 9.1 skall de brottskriterier som skall vara till hjälp vid tolkningen och tillämpningen av artiklarna 6—8 antas med två tredjedels majoritet av stadgepartsförsamlingens medlemmar. De får ändras med en likadan majoritet. Med stöd av artikel 51 gäller samma förfaranden bevis- och förfaranderegler.

Brottskriterierna skall stå i överensstämmelse med stadgan. Bevis- och förfarandereglerna skall vara förenliga med stadgan. Vid konflikt mellan stadgan och bevis- och förfarandereglerna skall stadgan ha företräde. Bevis- och förfarandereglerna är således inte självständiga konventionsbestämmelser i likhet med stadgan utan de är preciseringar underställda stadgan. Bestämmelserna om antagande av och ändring i bevis- och förfarandereglerna påverkar inte behandlingsordningen för lagen om ikraftträdande av vissa bestämmelser.

Negativ rättskraft (ne bis in idem). Artikel 20 ger brottmålsdomstolen en viktig möjlighet med avseende på en effektiv jurisdiktion att göra avsteg från förbudet att döma någon på nytt för samma gärning. Frågan är konstitutionellt viktig med avseende på 21 § 2 mom. grundlagen. Rätten att göra avsteg gäller situationer då den tidigare behandlingen i en nationell domstol har varit avsedd att skydda personen för straffrättsligt ansvar i frågor som omfattas av internationella brottmålsdomstolens jurisdiktion eller behandlingen inte har försiggått i en oavhängig och opartisk domstol och förfarandet inte har motsvarat ändamålet att lagföra en person.

Grundlagen leder inte till något mer omfattande förbud att lagföra någon inom två olika rättssystem än vad som innehållet i de internationella konventionerna om de mänskliga rättigheterna kräver, anser utskottet. Av hävd har också artikel 14.7 i internationella konventionen om

medborgerliga och politiska rättigheter tolkats så att konventionen inte hindrar att samma gärning undersöks i två olika länder. Samma princip ingår också i artikel 4 i sjunde tilläggsprotokollet till Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna. Utskottet menar att artikel 20 i Romstadgan inte medför några konstitutionella problem.

Officiella språk och arbetsspråk. Enligt artikel 50 skall domstolens officiella språk vara arabiska, kinesiska, engelska, franska, ryska och spanska. Domar som meddelas av domstolen och andra beslut i grundläggande frågor av domstolen skall offentliggöras på de officiella språken. I bevis- och förfarandereglerna skall fastställas i vilka fall andra officiella språk får användas som arbetsspråk. På begäran av någon part i en rättegång eller av en stat som har tillåtelse att intervensera i en rättegång skall domstolen ge parten respektive staten tillstånd att använda ett annat språk än engelska eller franska, om domstolen anser detta vara tillräckligt motiverat.

I 17 § 2 mom. grundlagen föreskrivs att vars och ens rätt att hos domstol och andra myndigheter i egen sak använda sitt eget språk, antingen finska eller svenska, samt att få expeditioner på detta språk skall tryggas genom dag. I internationella brottmålsdomstolen är det fråga om rättegångar som gäller den enskilde och som ersätter den nationella domstolsprocessen. Artikel 50 i stadgan säger ingenting om den misstänktes eller den tilltalades rättigheter. I detta hänseende spelar artikel 55.1 c och artikel 67.1 a och f en viktig roll. I artiklarna föreskrivs att den som är misstänkt för ett brott eller den tilltalade har rätt att använda ett språk som de till fullo förstår och talar samt rätt att kostnadsfritt ha biträde av en kompetent tolk och få översättningar. Bestämmelserna är tillräckliga sedda ur grundlagsperspektiv.

Vissa åtgärder inom en stadgeparts territorium. Artikel 57 i stadgan är ett undantag för principen i artikel 86 att stadgeparterna skall samarbeta med domstolen bland annat när det gäller förundersökningar och lagföring av brott som om-

fattas av domstolens jurisdiktion. Artikel 57.3 d föreskriver att förundersökningskammaren får ge åklagaren tillåtelse att genomföra bestämda undersökningsåtgärder inom en stadgeparts territorium utan att ha försäkrat sig om denna stats samarbete. Dessutom föreskriver artikel 99.4 att åklagaren i vissa fall får verkställa en begäran i enlighet med artikel 93 och artikel 96 utan medverkan från den anmodade stadgepartens myndigheter.

Inte i någondera fallet har åklagaren rätt att använda tvångsåtgärder. Som det sägs i motiveringen till propositionen kan Romstadgan som helhet tolkas som att den innebär sådant internationellt samarbete i syfte att säkerställa fred och mänskliga rättigheter som avses i 1 § 3 mom. grundlagen. De självständiga befogenheter som bestämmelserna i stadgan ger är begränsade och påverkar därför bara i ringa utsträckning statens suveränitet. Av denna anledning anser grundlagsutskottet att bestämmelserna inte strider mot suveränitetsbestämmelserna i grundlagen.

Benådning. Artikel 110.1 föreskriver att verkställighetsstaten inte skall frige en intagen innan det straff som domstolen bestämt har avtjänats. Enligt artikel 110.2 är det domstolen som ensam har rätt att bestämma om straffflintring. Bestämmelserna inkräktar på presidentens rätt att enligt 105 § 1 mom. grundlagen besluta om benådning beträffande alla straff som avtjänas inom ramen för Finlands rättskipning och strider därför mot vår grundlag.

Utlåtande

Grundlagsutskottet anför vördsamt som sitt utlåtande

att riksdagens samtycke krävs till Romstadgan för Internationella brottmålsdomstolen och till det meddelande som skall ges med stöd av artikel 103.1 och som innebär att Finland förklarar sig villigt att ta emot dömda personer med fängelsestraff för att avtjäna straffet i Finland på de villkor som anges i artikel 103.1 b,

att Romstadgan gäller grundlagen och därför bör godkännas genom ett beslut som omfattas av minst två tredjedelar av de avgivna rösterna,

att beslutet att Finland lämnar ett meddelande måste fattas med enkel majoritet,

att det första lagförslaget berör grundlagen och därför måste behandlas i den ordning som 95 § 2 mom. grundlagen föreskriver, om utskottets konstitutionella anmärkning till 5 § 2 mom. beaktas på behörigt sätt, men annars i den ordning som 73 § grundlagen föreskriver och

att det andra lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors den 5 december 2000

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Paula Kokkonen /saml
vordf. Riitta Prusti /sd
medl. Tuija Brax /gröna
Klaus Hellberg /sd
Esko Helle /vänst
Gunnar Jansson /sv
Jouko Jääskeläinen /fkf
Jouni Lehtimäki /saml

Johannes Leppänen /cent
Pekka Nousiainen /cent
Heli Paasio /sd
Osmo Puhakka /cent
Pekka Ravi /saml
Petri Salo /saml
Arto Seppälä /sd
ers. Veijo Puhjo /vänst.

Sekreterare vid behandlingen i utskottet var
utskottsrådet Jarmo Vuorinen.

LAGUTSKOTTETS UTLÅTANDE 16/2000 rd

Regeringens proposition om godkännande av Romstadgan för Internationella brottmålsdomstolen och med förslag till lagar om ikraftträdande av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i denna stadga och om ändring av strafflagen

Till utrikesutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 24 oktober 2000 en proposition om godkännande av Romstadgan för Internationella brottmålsdomstolen och med förslag till lagar om ikraftträdande av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i denna stadga och om ändring av strafflagen (RP 161/2000 rd) till utrikesutskottet för beredning

och bestämde samtidigt att lagutskottet skall lämna utlåtande om frågan till utrikesutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- linjedirektör Esko Kiuru, utrikesministeriet
- lagstiftningsdirektör Jan Törnqvist, justitieministeriet
- professor Raimo Lahti.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås att riksdagen godkänner den i Rom den 17 juli 1998 antagna stadgan för Internationella brottmålsdomstolen samt lagarna om ikraftträdande av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i stadgan och om ändring av strafflagen. Finland undertecknade Romstadgan den 7 oktober 1998.

Genom Romstadgan upprättas den första permanenta internationella brottmålsdomstolen. Domstolen kommer att etableras i Haag i Nederländerna och får i uppgift att utdöma straff för de allvarligaste stora internationella brotten som angår hela det internationella samfundet. Domstolens jurisdiktion omfattar folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser, som samt-

liga är definierade i stadgan. Jurisdiktionen kan dessutom utsträckas till att omfatta aggressionsbrott så snart stadgepartsförsamlingen har fattat beslut om definitionen av brottet och om villkoren för domstolens utövande av jurisdiktion. Jurisdiktionen gäller fysiska personer, inte juridiska personer. En persons officiella ställning eller uppgift befriar inte honom eller henne från straffrättsligt ansvar.

Domstolens jurisdiktion skall komplettera den nationella jurisdiktionen. Om ett brottmål har behandlats eller är under behandling i en nationell domstol, är Internationella brottmålsdomstolen inte behörig. Ett undantag utgör de situationer där antingen den nationella domsto-

lens effektivitet eller rättvisekraven ifrågasätts på grunder som anges i stadgan.

Domstolen kan döma till livstidsfängelse eller till fängelse på viss tid och kan utdöma böter som ytterligare straff. Romstadgan åligger de stater som är stadgearter att godta domstolens jurisdiktion och att samarbeta med den samt att erkänna och verkställa domstolens beslut.

För att stadgan skall kunna träda i kraft och för att arbetet skall kunna inledas vid domstolen krävs att 60 stater ratificerar stadgan. I propositionen ingår ett förslag till lag om ikraftträdande av de bestämmelser i stadgan som hör till området för lagstiftningen och ett förslag till lag om ändring av strafflagen i enlighet med stadgan. Lagarna avses träda i kraft vid samma tidpunkt som stadgan.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Motivering

Utgångspunkter

Propositionen är ett stort framsteg inom folkrätten. Romstadgan för Internationella brottmålsdomstolen är väl förberedd och artiklarna detaljerade och tydliga. Dessutom är propositionen mycket välskriven. Utskottet tillstyrker propositionen och de anknyttande lagförslagen med följande påpekanden.

De straffrättsliga utgångspunkterna är egentligen ett nationellt rättsområde. Med tiden har man insett att det ligger i alla staters intresse att bekämpa internationella brott och att ställa gärningsmännen till svars. Den internationella straffrätten spelar en viktig roll i arbetet för internationell rättvisa, mänskliga rättigheter och världsfred.

Det internationella samarbetet inom straffrätten har i praktiken manifesterats i de ad hoc-krigstribunaler som i regel har förekommit i samband med efterräkningarna vid krig. De har varit utsatta för mångskiftande kritik. Deras opartiskhet har misstänkliggjorts och de har beskyllts för att tillämpa strafflagstiftningen retroaktivt.

Nu finns det en stadga för en permanent internationell brottmålsdomstol. Den avser att undanröja de missförhållanden som tidigare hört samman med internationell brottmålslagstiftning. Att den nya domstolen etableras genom internationella fördrag utan retroaktiv behörighet är en grundläggande utgångspunkt för opartiskhet och trovärdighet. De brott som domstolens behörig-

het omfattar har fått en uttömmande definition på förhand enligt den straffrättsliga legalitetsprincipen.

De viktigaste principerna i Romstadgan

Domstolens syfte är att fastställa straff för *de allvarligaste brotten med stor räckvidd* som äventyrar världsfreden, säkerheten och välfärden och som sålunda angår hela det internationella samfundet. Den enskilda människan är ansvarig för kränkningar av folkrätten också när de inträffar i samband med en väpnad konflikt eller under andra exceptionella förhållanden. Genom Romstadgan skapas ett internationellt instrument som ständigt är färdigt att användas för att genomföra detta ansvar.

En grundläggande princip i stadgan är att *medlemsstaterna har ett primärt ansvar* för att de som bryter mot de mänskliga rättigheterna straffrättsligt måste svara för sina gärningar. Brottmålsdomstolens jurisdiktion är avsedd att komplettera medlemsstaternas straffrättsliga kompetens och kommer bara i fråga, om en medlemsstat inte kan eller vill ställa den skyldige till svars.

I stadgan finns *allmänna principer för straffrätten* inskrivna. De föreskriver när någon är ansvarig respektive befriad från ansvar. Stadgan tillämpas på samma sätt på alla oavsett deras officiella ställning.

I initialfasen ingår tre olika brottstyper i *domstolens jurisdiktion*: Folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser. Domstolen skall utöva jurisdiktion över aggressionsbrott så snart

en bestämmelse har antagits som definierar brottet. Kriminaliseringsbestämmelserna får bara tillämpas av domstolen. De nationella domstolarna i medlemsstaterna tillämpar således inte straffbestämmelserna i Romstadgan.

Romstadgan innehåller också ett omfattande regelverk som gäller processen. Det gäller hela rättegångsprocessen för brottmål, från förundersökning via själva rättegången till överklagande. Stadgan innehåller bl.a. de viktigaste bestämmelserna om den åtalades minimirättigheter under såväl förundersökningen som rättegången. I regelverket ingår dessutom bestämmelser om offrets rätt att delta i rättegången och bestämmelser om gottgörelser som tillkommer offret. Processreglerna är ett resultat av en samordning av olika rättskulturer, vilket betyder att de sammanför olika rättegångssystem.

Domstolen kan döma till livstidsfängelse eller till fängelse i ett bestämt antal år, högst 30 år, samt därutöver till böter. Straffnivån är således sträng jämfört med vår nationella rätt i Finland. Också preskriptionsbestämmelsen är sträng för brott som ingår i domstolens jurisdiktion preskriberas aldrig.

Medlemsstaternas skyldigheter

Romstadgan ålägger parterna skyldighet att stödja domstolens verksamhet, att samarbeta med domstolen och att ge domstolen rättslig hjälp. I förslaget till lag om ikraftträdande av bestämmelserna i Romstadgan förbinder sig Finland att i stor omfattning lämna rättslig hjälp utan begränsningar på grundval av folkrätten.

Finland förbinder sig att utan undantag på begäran av brottmålsdomstolen utlämna en person som vistas i Finland. Dessutom förbinder sig Finland att avstå från kravet på så kallad dubbel straffbarhet när brottmålsdomstolen begär någon utlämnad. I övrigt iakttas lagen om internationell rättshjälp i straffrättsliga ärenden från 1994 i fråga om rättslig hjälp.

Romstadgan ålägger medlemsstaterna, således också Finland, att kriminalisera bara ett slags brott: Den nationella strafflagen måste utsträckas till att omfatta brott mot rättsskipningens okränkbarhet vid brottmålsdomstolen, om

gärningarna begås på konventionsstatens territorium eller om de begås av en medborgare i konventionsstaten.

Finsk rätt överensstämmer i hög grad med kriminaliseringsbestämmelserna i Romstadgan, men är inte exakt lika. I det andra lagförslaget i propositionen föreslår regeringen de minimiändringar som krävs för att Romstadgan skall kunna antas. Ändringarna gäller vissa brott mot rättsskipning (15 kap. SL) och mot myndigheter (16 kap. SL) samt straffbestämmelser om mutbrott (40 kap. SL).

Utskottet har ingenting att anmärka mot ikraftträdelselagen. De föreslagna ändringarna i strafflagen kan också godkännas.

Att döma av de föreslagna ändringarna i strafflagen har lagberedningen inte tidigare räknat med att i enlighet med den så kallade universalprincipen tillämpa vår finska strafflagstiftning på de brott som avses i Romstadgan. Utskottet finner det nödvändigt att Finland bereder sig på att ändra sina nationella bestämmelser för att de i en faktisk situation skall stämma överens med de internationella bestämmelserna. Härvidlag hänvisar utskottet till erfarenheterna från medlemskapet i Europeiska unionen. Speciellt inom straffrätten har det funnits ett flertal tillfällen då vår nationella lagstiftning inte har haft fullgoda motsvarigheter till de uppskissade EU-bestämmelserna, och Finland har därför råkat i besvärliga situationer.

En lagteknisk detalj

Lagutskottet har en anmärkning till en lagteknisk detalj. I det andra lagförslaget saknas det streckad linje i 1 kap. 11 §, 16 kap. 20 § och 40 kap. 9 § för att visa att paragraferna har moment som inte skall ändras. De streckade linjerna finns däremot med i parallelltexterna på behörigt sätt.

Utlåtande

Lagutskottet anför vördsamt som sitt utlåtande till utrikesutskottet

att utskottet tillstyrker propositionen och de anknyttande lagförslagen med de

ovan nämnda små lagtekniska justeringarna.

Helsingfors den 28 november 2000

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Henrik Lax /sv
vordf. Matti Vähänäkki /sd
medl. Sulo Aittoniemi /alk
Leena-Kaisa Harkimo /saml
Jyri Häkämies /saml
Erkki Kanerva /sd
Toimi Kankaanniemi /fkf
Annika Lapintie /vänst

Paula Lehtomäki /cent
Kari Myllyniemi /cent
Kirsi Ojansuu /gröna
Veijo Puhjo /vänst
Tero Rönni /sd
Mauri Salo /cent
Marja Tiura /saml
Lasse Virén /saml.

Sekreterare vid behandlingen i utskottet var

utskottsrådet Kaisa Vuorisalo.

AVVIKANDE MENING

Enligt min uppfattning kan Romstadgan, avtalet och de anknyttande lagarna inte godkännas av följande skäl.

För det första kränker de det skydd grundlagen ger finska medborgare; de kan dömas för brott bara i en finsk domstol på finsk mark. En finsk medborgare kan således inte utlämnas till ett främmande land för att bli dömd där. Veterligen har till exempel USA vägrat godkänna avta-

let just på grund av en liknande bestämmelse i den amerikanska konstitutionen.

För det andra avviker preskriptionsbestämmelserna för avtalet och lagstiftningen från vår finska lagstiftning. Enligt vår lagstiftning är 20 år den längsta preskriptionstiden för brott som det kan utdömas fängelse på viss tid för. Romstadgan och den anknyttande lagstiftningen känner inte till någon preskriptionstid alls.

Helsingfors den 28 november 2000

Sulo Aittoniemi /alk

