

Regeringens proposition till Riksdagen om godkännande av vissa bestämmelser i konventionen mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås att riksdagen skall godkänna konventionen mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning, som antogs av Förenta Nationerna den 10 december 1984.

I konventionen definieras begreppet tortyr och varje konventionsstat åläggs att säkerställa att alla tortyrhandlingar utgör brott enligt dess strafflag. Dessutom åläggs varje konventionsstat att vidta legislativa, administrativa, rättsliga eller andra åtgärder för att förhindra tortyrhandlingar inom varje område under dess jurisdiktion. Tortyrhandlingar skall anses som s.k. internationella brott och varje konventionsstat skall utsträcka sin domsrätt till dessa oberoende av var de har begåtts. Genom konventionen skall en kommitté mot tortyr upprättas för att övervaka konventionens efterlevnad.

Konventionen gäller tortyr som utövas av en tjänsteman eller någon annan person som handlar som företrädare för det allmänna eller som utövas på anstiften eller med samtycke eller medgivande av någon av dessa. Genom

konventionen vill man dessutom förhindra andra handlingar som innebär grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning men som inte kan betecknas som tortyr enligt definitionen, när dessa handlingar begås av eller sker på uppmaning eller med samtycke eller medgivande av en tjänsteman eller någon annan person som handlar som företrädare för det allmänna.

Konventionen trädde internationellt i kraft den 26 juni 1987. För Finlands del träder konventionen i kraft den trettionde dagen efter deponeringen av ratifikationsinstrumentet hos Förenta Nationernas generalsekreterare. I propositionen ingår ett lagförslag om godkännande av vissa bestämmelser i konventionen som hör till området för lagstiftningen. Avsikten är att lagen skall träda i kraft samtidigt som konventionen. Till riksdagen har samtidigt avlåtits regeringens proposition med förslag till lag om ändring av 1 kap. 3 § och 21 kap. 5 § i strafflagen, på det sätt som konventionens bestämmelser förutsätter.

ALLMÄN MOTIVERING

1. Nuläge och ärendets beredning

Enligt rapporter från olika organisationer för de mänskliga rättigheterna förekommer organiserad tortyr, som ofta sker på förordnande av myndigheter eller med deras tysta samförstånd, hela tiden på olika håll i världen. Förenta Nationerna har sedan länge försökt

ingripa i tortyr och annan omänsklig behandling. Redan i den allmänna deklARATIONEN om de mänskliga rättigheterna från år 1948 förbjuds tortyr och likaså i konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter som Förenta Nationerna antog den 16 december 1966 och som för Finlands del trädde i kraft den 23 mars 1976 (FördrS 7—8/1976). År 1975

antog Förenta Nationernas generalförsamling en deklaration mot tortyr. Fr.o.m. år 1978 bereddes en särskild konvention på detta område i Förenta Nationernas kommission för de mänskliga rättigheterna, i vilken Finland fungerade som medlem åren 1983—1985.

Den 10 december 1984 antog Förenta Nationernas generalförsamling en konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Finland undertecknade konventionen den 4 februari 1985. Konventionen trädde internationellt i kraft den 26 juni 1987. Den har undertecknats av närmare 70 stater och nästan 30 stater är parter i den.

Justitieministeriet och inrikesministeriet har lämnat utlåtanden om konventionen. Konventionens förhållande till Finlands strafflag och övrig lagstiftning har även särskilt utretts i justitieministeriet, där en regeringsproposition har beretts om de ändringar i strafflagen som konventionen förutsätter.

2. Konventionens betydelse

Användning av tortyr i konventionsstaterna försöker man hindra genom att i konventionen i detalj definiera begreppet tortyr. Vidare åläggs konventionsstaterna att kriminalisera tortyrhandlingar i sin strafflag och utsträcka sin domsrätt att gälla dessa oberoende av brottsplatsen samt att vidta legislativa, administrativa, rättsliga eller andra åtgärder för att förhindra tortyrhandlingar. Genom konventionen vill man likaså förhindra användningen av

annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Konventionen gäller endast handlingar som en tjänsteman eller någon annan person som handlar som företrädare för det allmänna har gjort sig skyldig till eller som har utförts på anstiftan eller med samtycke eller medgivande av någon av dessa.

Genom konventionen upprättas en kommitté mot tortyr för att övervaka att bestämmelserna i konventionen efterlevs i konventionsstaterna. En konventionsstat kan emellertid förklara att den inte erkänner kommitténs behörighet att pröva information som indikerar att tortyr systematiskt används inom en konventionsstats territorium. Vidare kan en konventionsstat avge en förklaring att den erkänner kommitténs behörighet att motta framställningar från en annan konventionsstat eller enskilda personer om sådana brott mot bestämmelserna i konventionen som den förstnämnda konventionsstaten påstås ha gjort sig skyldig till.

3. Propositionens ekonomiska verkningar

Enligt konventionen svarar konventionsstaterna för bl.a. kostnaderna för kommittén mot tortyr, som enligt artikel 17 skall upprättas. Dyliga kostnader är utgifter som föranleds av konventionsstaternas och kommitténs möten och kostnader för bl.a. kommittépersonal och -lokaliteter. Dessa kostnader kan betalas med medel som reserverats i statsförslaget för utrikesministeriet för vissa medlemsavgifter och betalningsandelar vid moment 24.99.66.

DETALJMOTIVERING

1. Konventionens innehåll

Del I. Bestämmelserna om tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning

Artikel 1. Denna artikel innehåller en definition av begreppet tortyrbrott. Brottbeskrivningen omfattar bl.a. att den som åsamkat i artikeln avsedd allvarlig smärta eller svårt fysiskt eller psykiskt lidande är en offentlig

tjänsteman eller någon annan person som handlar som företrädare för det allmänna eller att handlingen utförs på anstiftan eller med samtycke eller medgivande av honom.

Artikel 2. Konventionsstaterna åläggs att vidta legislativa, administrativa, rättsliga eller andra åtgärder för att förhindra tortyrhandlingar inom områden under deras jurisdiktion.

Artikel 3. Konventionsstaterna förbjuds att utvisa, återföra eller utlämna en person till en

annan stat, om han där eventuellt kan utsättas för tortyr.

Artikel 4. I denna artikel åläggs konventionsstaterna att säkerställa att alla tortyrhandlingar, försök till tortyr och medverkan till tortyr utgör brott enligt varje konventionsstats strafflag.

Artikel 5. Enligt denna artikel är tortyrhandlingar s.k. internationella brott, till vilka konventionsstaterna skall utsträcka sin domsrätt oberoende av platsen för handlingen.

Artikel 6. Denna artikel innehåller bestämmelser om tagande i fängsligt förvar av en person som är misstänkt för tortyrbrott, om förundersökning och om tagande av kontakt med en företrädare för hans egen stat samt om meddelanden som skall lämnas till denna stat.

Artikel 7. Den stat inom vars territorium en person som misstänks för tortyrbrott påträffas kan antingen vidta åtalsåtgärder mot honom eller utlämna honom.

Artikel 8. Tortyrbrott skall alltid anses vara upptagna bland utlämningsbara brott. Finns mellan konventionsstaterna inget avtal om utlämning till följd av brott, kan konventionsstaterna betrakta denna konvention som den lagliga grunden för utlämning för tortyrbrott. Om konventionsstaterna inte gör utlämning beroende av förekomsten av avtal, erkänner de tortyr som ett utlämningsbart brott.

Artikel 9. Konventionsstaterna åtar sig att lämna varandra rättshjälp i samband med rättegångar avseende tortyrbrott.

Artiklarna 10—14. Dessa artiklar innehåller bestämmelser om undervisning och information om förbudet mot tortyr, om översyn av förhållanden och -metoder, om anordnande av en opartisk undersökning vid misstanke om att en tortyrhandling har begåtts, om rätten att klaga till följd av tortyr samt om upprättelse, gottgörelse och rehabilitering, som skall ges till offret för tortyr.

Artikel 15. Varje konventionsstat är skyldig att säkerställa att ett uttalande som erhållits genom tortyr inte åberopas som bevis i ett rättsligt förfarande.

Artikel 16. Varje konventionsstat åtar sig att inom varje område under dess jurisdiktion förhindra andra handlingar som innebär grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning men som inte är i artikel 1 avsedd tortyr, om dessa handlingar begås av eller sker på anstiftan av eller med samtycke eller medgivande av en tjänsteman eller någon annan

person som handlar som företrädare för det allmänna.

Del II. Bestämmelserna om kommittén mot tortyr

Artikel 17. För att kontrollera konventionens efterlevnad upprättas en kommitté mot tortyr med tio medlemmar som väljs av konventionsstaterna för en tid av fyra år och som tjänstgör i sin personliga egenskap. Vid valet av medlemmarna fästs avseende vid en rättvis geografisk fördelning, vid juridisk erfarenhet och medlemskap i den kommitté för de mänskliga rättigheterna som tillsatts enligt den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter. Konventionsstaterna ansvarar för kommittémedlemmarnas utgifter under den tid som de utför uppdrag för kommittén.

Artikel 18. Kommittén väljer sina egna tjänstemän och antar sin arbetsordning. Kommittén är beslutför med sex medlemmar närvarande och kommitténs beslut fattas med en majoritet av de närvarande medlemmarnas röster. Konventionsstaterna ansvarar för utgifter i samband med konventionsstaternas och kommitténs möten.

Artikel 19. Konventionsstaterna är skyldiga att till kommittén avge rapporter om de åtgärder som de vidtagit för att genomföra sina skyldigheter enligt konventionen, och kommittén kan med anledning av dem ge kommentarer till konventionsstaten.

Artikel 20. Får kommittén tillförlitlig information, som innehåller indikationer på att tortyr systematiskt används inom en konventionsstats territorium, kan kommittén uppmana denna konventionsstat att samarbeta vid granskningen av informationen och att lämna kommentarer till följd av den. Kommittén kan utse en eller flera av sina medlemmar att göra en konfidentiell utredning i ärendet.

Enligt artikel 28 kan en konventionsstat förklara att den inte erkänner kommitténs ovan nämnda behörighet. En dylik förklaring kan när som helst återtas. Avsikten är att Finland inte skall avge en dylik förklaring, utan att vi skall erkänna kommitténs behörighet. Finland har likaså utan begränsningar erkänt behörigheten hos den kommitté för de mänskliga rättigheterna som upprättats med stöd av den internationella konventionen om

medborgerliga och politiska rättigheter (FördrS 7—8/1976).

En förklaring i enlighet med artikel 28 i konventionen att en konventionsstat inte erkänner kommitténs i artikel 20 nämnda behörighet har tills vidare getts av följande stater: Afganistan, Bulgarien, Chile, Kina, Marocko, Polen, Sovjetunionen, Tjeckoslovakien, Tyska Demokratiska Republiken och Ungern.

Artikel 21. En konventionsstat kan enligt denna artikel avge en förklaring att den erkänner kommitténs behörighet att motta och pröva framställningar, i vilka en konventionsstat påstår att en annan konventionsstat inte uppfyller sina förpliktelser enligt denna konvention. En dylik förklaring kan återkallas när som helst. Avsikten är att Finland skall avge en dylik förklaring i samband med deponeringen av ratifikationsinstrumentet. Finland har i tiden avgett en förklaring att landet erkänner rätten hos kommittén för de mänskliga rättigheterna, som upprättats enligt konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter, att motta motsvarande framställningar från en annan konventionsstat.

Bestämmelserna i denna artikel träder i kraft när fem konventionsstater avgivit en sådan förklaring som avses ovan, vilket redan har skett. Artikeln har antagits av bl.a. Danmark, Norge och Sverige samt Argentina, Frankrike, Schweiz, Spanien och Österrike. Artikeln har trätt i kraft samtidigt som konventionen till övriga delar.

Artikel 22. En konventionsstat kan enligt denna artikel avge en förklaring att den erkänner kommitténs behörighet att motta och pröva framställningar från enskilda personer under dess jurisdiktion, vilka säger sig ha blivit utsatta för en konventionsstats kränkningar av bestämmelserna i konventionen. En dylik förklaring kan återkallas när som helst. Avsikten är att Finland skall avge en dylik förklaring i samband med deponeringen av ratifikationsinstrumentet.

Finland har i tiden ratificerat och bringat i kraft det fakultativa protokollet till konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter, vars parter erkänner behörigheten hos konventionens kommitté för de mänskliga rättigheterna att motta och behandla motsvarande framställningar av enskilda personer (FördrS 7—8/1976). Motsvarande förfarande har också iakttagits i konventionen om avskaffandet av

alla former av rasdiskriminering (FördrS 37/1970).

Bestämmelserna i denna artikel träder i kraft när fem konventionsstater avgivit en sådan förklaring som avses ovan, vilket redan har skett. Artikeln har antagits av bl.a. Danmark, Norge och Sverige samt Argentina, Frankrike, Schweiz, Spanien och Österrike. Artikeln har trätt i kraft samtidigt som konventionen till övriga delar.

Artikel 23. Denna artikel innehåller bestämmelser om förmåner, privilegier och immuniteter som tillkommer medlemmarna i kommittén och i de förlikningskommissioner *ad hoc* som kan utses.

Artikel 24. Kommittén avger en årlig redogörelse för sin verksamhet till konventionsstaterna och Förenta Nationernas generalförsamling.

Del III. Slutbestämmelserna

Artiklarna 25—33. Dessa artiklar innehåller bestämmelser om undertecknande och ratifikation av samt anslutning till konventionen, om ikraftträdande och ändring av den, om biläggande genom skiljemannaförfarande av meningsskiljaktigheter avseende tolkning och tillämpning av den samt om uppsägning av konventionen och deponering av ratifikations- eller anslutningsinstrument hos Förenta Nationernas generalsekreterare. Konventionen står öppen för undertecknande eller anslutning av alla stater. Enligt artikel 30 kan meningsskiljaktigheter om tolkningen eller tillämpningen av denna konvention hänskjutas till skiljemannaförfarande. Kan enighet inte nås om skiljemannaförfarandet, kan en av parterna hänskjuta tvisten till Internationella domstolen. Varje konventionsstat kan emellertid förklara att den inte anser sig bunden av denna bestämmelse, och den kan när som helst återta denna reservation. I sin fördragspraxis har Finland godkänt ovan nämnda modeller för biläggande av meningsskiljaktigheter om tolkningen och tillämpningen av konventioner, varför det inte finns någon orsak att göra en reservation.

2. Ikraftträdande

För Finlands del träder konventionen i kraft den trettionde dagen efter dagen för depone-

ringen av Finlands ratifikationsinstrument hos Förenta Nationernas generalsekreterare. Avsikten är att den i propositionen ingående lagen skall träda i kraft samtidigt som konventionen.

3. Behovet av riksdagens samtycke

I Finlands strafflag har tortyrbrott inte definierats i enlighet med artikel 1 i konventionen och försök att utöva tortyr är inte, såsom det förutsätts i artikel 4, alltid en straffbar handling. Enligt artikel 5 i konventionen är tortyr ett s.k. internationellt brott, beträffande vilket en konventionsstat skall kunna döma utövaren till straff oberoende av den plats där brottet har ägt rum. Stadgandena om tillämpningsområdet för Finlands strafflag uppfyller för närvarande inte de krav som konventionen ställer. Enligt gällande lag betraktas tortyr inte heller som ett internationellt brott. Till riksdagen har samtidigt avlåtits regeringens proposition med förslag till lag om ändring av 1 kap. 3 § och 21 kap. 5 § i strafflagen. Genom godkännandet av dessa lagändringar bringas Finlands interna lagstiftning till dessa delar i överensstämmelse med bestämmelserna i artiklarna 4 och 5 i konventionen.

Bestämmelserna i artikel 2 samt i artiklarna 10, 11, 12 och 13 samt artikel 16 stycke 1, vilka gäller åtgärder av tjänstemän, förutsätter inte ändringar i lagstiftningen. Likaså har det ansetts, att Finlands nuvarande bevisningspraxis tillräckligt tryggar förpliktelsen enligt artikel 15 i konventionen, enligt vilken i rättsligt förfarande som bevis inte får åberopas uttalande, som konstateras ha gjorts till följd av tortyr.

Enligt stycke 1 i artikel 3 i konventionen får ingen konventionsstat utvisa eller återföra en person till en annan stat, om det finns grundad anledning att tro att han i denna stat kunde vara i fara för att utsättas för tortyr. Stadganden om förutsättningarna för avvisning vid gränsen ingår i 8 § utlänningslagen (400/83). Uttrycket återföra i konventionstexten avser också avvisning vid gränsen. I den nämnda 8 § om förutsättningarna för avvisning finns inget stadgande, enligt vilket man då avvisning övervägs skall bedöma följderna därav för den som avvisas. I 18 § utlänningslagen finns ett stadgande om förutsättningarna för utvisning. Enligt paragrafens 4 mom. skall då utvisning

övervägs beaktas alla på saken inverkan omständigheter i sin helhet. Som en dylik omständighet kan också betraktas förhållanden som den utvisade skulle råka i. I utlänningslagen finns emellertid inget stadgande som uttryckligen förbjuder utvisning eller avvisning vid gränsen till en sådan stat där personen vore i fara för att utsättas för tortyr. Stadgandena i utlänningslagen uppfyller sålunda inte helt bestämmelserna i artikel 3 i konventionen, vilka av denna anledning hör till området för lagstiftningen och fordrar riksdagens godkännande. Bestämmelserna i artikel 8 i konventionen om utlämning för brott förutsätter däremot inte ändringar i gällande lagstiftning.

Såsom tidigare har sagts, finns det för Finlands del ingen orsak att begränsa behörigheten för den kommitté mot tortyr som upprättas genom konventionen. Sålunda kan man utan begränsande förklaring godkänna kommitténs behörighet enligt artikel 20 att granska information som pekar på att tortyr systematiskt används inom en konventionsstats territorium. För Finlands del kan också avges en förklaring enligt artikel 21 i konventionen, enligt vilken Finland erkänner kommitténs behörighet att motta och pröva framställningar, i vilka en konventionsstat påstår att Finland inte uppfyller sina förpliktelser enligt konventionen. Likaså kan en förklaring enligt artikel 22 i konventionen avges, enligt vilken Finland erkänner kommitténs behörighet att motta och pröva framställningar som gjorts av enskilda personer under dess jurisdiktion eller för deras räkning, vilka säger sig ha blivit utsatta för kränkningar från Finlands sida av bestämmelserna i konventionen. Emedan kommitténs behörighet likväl inskränker statens självständiga lagskipningsrätt, är det nödvändigt att riksdagen godkänner konventionen och att den samtycker till att de nämnda förklaringarna ges.

Eftersom konventionen föranleder staten årliga utgifter, som skall beaktas i statsbudgeten, är det också till denna del nödvändigt att erhålla riksdagens samtycke.

Med stöd av vad som anförts ovan och i enlighet med 33 § regeringsformen föreslås,

att Riksdagen godkänner de bestämmelser i konventionen mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning, som

fordrar Riksdagens samtycke, samt ger sitt samtycke till att de förklaringar som avses i artiklarna 21 och 22 i konventionen avges.

Eftersom konventionen innehåller bestämmelser som hör till området för lagstiftningen, föreläggs Riksdagen samtidigt till antagande följande lagförslag:

L a g

om godkännande av vissa bestämmelser i konventionen mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning

I enlighet med riksdagens beslut stadgas:

1 §

Bestämmelserna i den i New York den 10 december 1984 ingångna konventionen mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning är, för så vitt de hör till området för lagstiftningen, i kraft så som därom avtalats.

2 §

Denna lag träder i kraft vid en tidpunkt som fastställs genom förordning.

Helsingfors den 23 mars 1989

Republikens President

MAUNO KOIVISTO

Utrikesminister *Pertti Paasio*