

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 18/2003 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om utlämning för brott mellan Finland och de övriga medlemsstaterna i Europeiska unionen samt till vissa lagar som har samband med den

Till lagutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 14 oktober 2003 en proposition med förslag till lag om utlämning för brott mellan Finland och de övriga medlemsstaterna i Europeiska unionen samt till vissa lagar som har samband med den (RP 88/2003 rd) till lagutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande till lagutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsdirektör Jan Törnqvist, lagstiftningssekreterare Tanja Innanen och lagstiftningssekreterare Mikko Monto, justitieministeriet

- professor Ari-Matti Nuutila
- professor Tuomas Ojanen
- professor Teuvo Pohjolainen
- professor Ilkka Saraviita.

Dessutom har skriftligt utlåtande om behandlingsordningen för det grundlagsvidriga lagförslaget som avser ikraftsättande av rådets rambeslut lämnats av

- professor Mikael Hidén
- professor (emeritus) Antero Jyränki
- professor Olli Mäenpää
- professor Kaarlo Tuori
- professor Veli-Pekka Viljanen

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår en lag om utlämning för brott mellan Finland och de övriga medlemsstaterna i Europeiska unionen. Syftet är att genomföra rådets rambeslut om en europeisk arresteringsorder och överlämnande mellan medlemsstaterna. I lagen ingår bestämmelser om såväl förutsättningarna för utlämning som utlämningsförfarandet. I propositionen föreslår regeringen också förändringar i lagen om utlämning för brott, lagen om utlämning för brott Finland och

de övriga nordiska länderna emellan och lagen om internationellt samarbete vid verkställighet av vissa straffrättsliga påföljder.

De föreslagna lagarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2004 i enlighet med rambeslutet.

I motiven till lagstiftningsordning gör regeringen en bedömning av bestämmelserna utifrån grundlagens 9 § 3 mom., där det sägs att finska medborgare inte mot sin vilja får utlämnas eller föras till ett annat land. I motiven hänvisar reger-

ingen till en särskild proposition om ändring av bestämmelsen i fråga och anser att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning när

riksdagen antagit den nya 9 § 3 mom. i grundlagen.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Utlämning av medborgare

I lagförslaget handlar det om utlämning av en person till en annan EU-stat för att åtgärder för väckande av åtal ska kunna vidtas eller ett frihetsstraff verkställas. Syftet är att genomföra Europeiska unionens råds rambeslut om en europeisk arresteringsorder och överlämnande mellan medlemsstaterna. Förslaget gäller även överlämnande av finska medborgare. Bestämmelserna är därmed relevanta med hänsyn till grundlagens 9 § 3 mom. om att finska medborgare inte får utlämnas eller föras till ett annat land.

Enligt 5 § 4 punkten ska utlämning förvägras, om framställningen gäller verkställighet av ett frihetsstraff och den som begärs utlämnad är finsk medborgare och anhåller om att få avtjäna frihetsstraffet i Finland. En finsk medborgare kan följaktligen inte mot sin vilja utlämnas eller föras till en annan EU-stat för att avtjäna ett frihetsstraff. Bestämmelserna är därför inte på denna punkt problematiska i relation till grundlagens 9 § 3 mom.

En finsk medborgare kan enligt lagförslaget utlämnas till en annan medlemsstat också för att åtgärder för väckande av åtal ska kunna vidtas. I 8 § 1 mom. föreskrivs att som villkor för utlämningen ska ställas att den utlämnade omedelbart efter att domen vunnit laga kraft återsänds till Finland för att avtjäna ett eventuellt frihetsstraff som har dömts ut. Detta i den händelse att personen i fråga i samband med behandlingen av utlämningsärendet har anhållit om att få avtjäna straffet i Finland.

Redan nu är det enligt gällande lag tillåtet att utlämna en finsk medborgare till en medlemsstat i Europeiska unionen för lagföring. Huvudregeln ställer dock som villkor för detta att gärningen, om den hade begåtts i Finland under

motsvarande förhållanden, skulle anses som ett brott för vilket det strängaste straffet enligt finsk lag är fängelse i minst fyra år. Bestämmelserna bygger på den i inskränkt grundlagsordning stiftade lagen om godkännande av vissa bestämmelser i konventionen om utlämning mellan Europeiska unionens medlemsstater.

Bestämmelserna i lagförslaget luckrar upp villkoren för utlämnande av finska medborgare avsevärt. Utlämning ska enligt 2 § 1 mom. beviljas, om det strängaste straffet enligt den ansökande medlemsstatens lagstiftning för den gärning som ligger till grund för framställningen är ett frihetsstraff på minst ett år, och gärningen enligt finsk lag utgör brott eller skulle utgöra brott om den hade begåtts i Finland under motsvarande förhållanden. Dessutom ska utlämning beviljas under de förutsättningar som nämns i 3 § utan kontroll av dubbel straffbarhet. Dessa bestämmelser i lagförslaget om utlämning av finska medborgare står i konflikt med 9 § 3 mom. i grundlagen (GrUU 42/2001 rd s. 3, GrUU 44/2002 rd, s. 4/II).

Grundlagsutskottet har i sin praxis ansett att grundlagens 9 § 3 mom. avser alla metoder för att avlägsna en medborgare ur landet (GrUB 25/1994 rd, s. 8/II, GrUU 45/2000 rd, s. 6/I). Därför strider också 68 § i lagförslaget mot grundlagen till den del den gäller transport via Finland av en finsk medborgare som begärs utlämnad från en medlemsstat eller en icke-medlem till en annan medlemsstat.

Utlämning utan kontroll av dubbel straffbarhet

Utlämning ska enligt 3 § beviljas oberoende av om gärningen utgör brott enligt finsk lag eller inte. Konstitutionellt sett är bestämmelsen av betydelse i och med att det i det föreslagna systemet är en annan stats lagstiftning som avgör det

materiella innehållet i en lag som reglerar hur of-fentlig makt utövas i Finland.

Grundlagsutskottet har i samband med den nationella beredningen av rambeslutet (GrUU 42/2001 rd, s. 4) ansett att ett slopat krav på dubbel straffbarhet på det hela taget är lämpligt och acceptabelt inom unionen. I det sammanhanget konstaterade utskottet bl.a. att de dåvarande medlemsstaterna alla har tillträtt europeiska konventionen och menade att de åtgärder som knyter an till artikel 7 i EU-fördraget förefaller räckta till under eventuella förändrade förhållanden. Å andra sidan ansåg utskottet att effekten av det slopade kravet på dubbel straffbarhet i viss mån förtas av att medlemsstaterna enligt det då aktuella förslaget kunde vägra verkställa en europeisk arresteringsorder på grund av att det skulle strida mot grundläggande principer i den statens rättssystem. Verkställighet av en europeisk överlämningsorder får också vägras om den eftersökta skulle ha bättre möjligheter att återanpassa sig i den verkställande medlemsstaten och om han eller hon samtycker till att avtjäna straffet i den medlemsstaten. Utskottet förelade för seriöst övervägande att överlämnande i första fasen ska gälla bara vissa bestämda allvarliga brott.

Utlämning utan kontroll av dubbel straffbarhet ska enligt lagförslaget beviljas bara när det handlar om allvarliga brott som räknas upp i paragrafen. Då krävs det att gärningen enligt den ansökande medlemsstatens lagstiftning är en gärning som nämnts i förteckningen i 3 § 2 mom. och att det strängaste straffet för gärningen enligt lagstiftningen i medlemsstaten i fråga är ett frihetsstraff på minst tre år. I praktiken får det slopade kravet på dubbel straffbarhet inte särskilt stora konsekvenser, eftersom flertalet av de förtecknade gärningarna är straffbara också i Finland. Dessutom bör det observeras att i 5 och 6 § finns bestämmelser om ovillkorliga grunder och av prövning beroende grunder för förvägrande. I 8 § ingår bestämmelser om återsändande till Finland av den som ska utlämnas för att avtjäna ett eventuellt frihetsstraff som har dömts ut. Sett ur ett grundlagsperspektiv stöter bestämmelserna inte på några problem.

När utlämning kan förvägras

Utlämningsförbudet i grundlagens 9 § 4 mom. En utlämning får enligt grundlagens 9 § 4 mom. inte utvisas, utlämnas eller återsändas, om han eller hon till följd härav riskerar dödsstraff, tortyr eller någon annan behandling som kränker människovärdet. Bestämmelsen är enligt förarbetena avsedd att täcka alla verkliga situationer där en utlämning genom en finsk myndighets försorg överförs till en annan stat (RP 309/1993 rd, s. 56/II).

Den ovillkorliga grunden för förvägrande i 5 § 6 punkten i lagförslaget är relevant med avseende på det grundlagsfästa utlämningsförbudet. Utlämning ska nämligen enligt lagrummet förvägras, om det finns grundad anledning att misstänka att den som begärs utlämnad på grund av någon av de i lagpunkten uppräknade omständigheterna blir utsatt för förföljelse som riktar sig mot hans eller hennes liv eller frihet eller annan förföljelse. Utlämning ska också förvägras om den berördes mänskliga rättigheter eller i grundlagen tryggade rättsskydd, yttrandefrihet eller föreningsfrihet kränks.

Som lagrummet är formulerat täcker det enligt propositionsmotiven kraven i grundlagens 9 § 4 mom. Utskottet är helt av samma åsikt. Med mänskliga rättigheter avses i denna bestämmelse framför allt det som föreskrivs i Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna och dess tilläggsprotokoll om bl.a. förbud mot dödsstraff, tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling. Utskottet menar trots allt att det vore skäl att överväga om dessa förbud borde framgå av själva bestämmelsen.

Vad gäller kraven är förslaget strängare än grundlagens 9 § 4 mom. då det föreskriver att utlämning ska förvägras när det finns grundad anledning att misstänka att de mänskliga rättigheterna kränks på annat sätt. Till följd av den innehållsliga tillnärmningen av de grundläggande fri- och rättigheterna och mänskliga rättigheterna (GrUB 25/1994 rd, s. 5/II) täcker förslaget också en väsentlig del av det materiella innehållet i de grundläggande fri- och rättigheter som grundlagen garanterar. Att det i förslaget talas om grundlagsfäst rättsskydd, yttrandefrihet och

föreningsfrihet bidrar till en komplettare reglering. Utskottet har ingenting att anmärka mot förslaget på denna punkt.

Vidare överlämnande. Grundlagens 9 § 4 mom. ska enligt förarbetena betraktas som ett förbud mot att från Finland överföra en person till en stat där han riskerar att bli överlämnad till en tredje stat och som en följd av detta riskerar t.ex. dödsstraff eller tortyr (RP 309/1993 rd, s. 56/II, GrUU 42/2001 rd, s. 3—4).

Om tingsrätten beviljar utlämning, ska, säger 33 § 1 mom. i lagförslaget, i beslutet nämnas att den ansökande medlemsstaten är skyldig att iaktta bl.a. bestämmelserna i artikel 28 i rambeslutet. Enligt artikel 28.4 ska en person inte utlämnas till ett tredje land utan samtycke av den behöriga myndigheten i den medlemsstat som har överlämnat personen. Samtycket ska lämnas i enlighet med de konventioner enligt vilka den behöriga medlemsstaten är bunden samt enligt den statens nationella lagstiftning. I detta avseende utgör bestämmelserna inte något problem ur konstitutionell synvinkel.

Utlämning av minderåriga. I 5 § 3 punkten i lagförslaget föreskrivs det att utlämning ska förvägras, om den som begärs utlämnad inte har fyllt 15 år när den gärning som ligger till grund för framställningen begicks. Utskottet påpekar att konventionen om barnets rättigheter som barn betraktar varje människa under 18 år, om inte myndighet uppnås tidigare enligt lag som gäller för barnet. Konventionsbestämmelserna bör följaktligen beaktas på lämpligt sätt när lagen tillämpas på personer som fyllt 15 men inte 18 år. Detta kan enligt utskottets mening innebära att verkställigheten av ett beslut om utlämning senareläggs i enlighet med 47 § eller, beroende på fallet, att utlämning förvägras med stöd av 5 § 6 punkten.

Skydd för familjelivet. När framställningen gäller verkställighet av ett frihetsstraff kan utlämning av en i Finland varaktigt bosatt utlämning förvägras med stöd av 6 § 6 punkten, om personen i fråga anhåller om att få avtjäna straffet i Finland och detta är motiverat på grund av hans

eller hennes personliga förhållanden eller av något annat särskilt skäl. Utskottet understryker att bl.a. kraven på skydd för familjeliv i Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna bör vägas in när grunden för förvägrande tillämpas.

Oskälighet. Domstolen kan enligt 47 § senarelägga verkställigheten av ett beslut om utlämning, om utlämningen skulle vara oskälig av humanitära skäl. Beslutet ska verkställas så snart det inte längre finns anledning att senarelägga verkställigheten. Det är trots allt inte korrekt, menar utskottet, att lagen inte medger något annat sätt att förhindra utlämningen av t.ex. en allvarligt och kroniskt sjuk person än senareläggning av verkställigheten av utlämningsbeslutet. Därför bör det ännu övervägas om en bestämmelse lik 8 §¹ i lagen om utlämning för brott kunde skrivas in i den föreslagna lagen.

Lagstiftningsordning

Ett lagförslag om ikraftträdande av en internationell förpliktelse behandlas enligt grundlagens 95 § 2 mom. i vanlig lagstiftningsordning. Men om förslaget gäller grundlagen, ska riksdagen, utan att förslaget lämnas vilande, godkänna det med ett beslut som har fattats med minst två tredjedelar av de avgivna rösterna.

Bestämmelserna i 2 § 1 mom., 3 § och 68 § i lagförslaget står i konflikt med grundlagens 9 § 3 mom. Genom bestämmelserna genomförs rådets rambeslut.

De internationella förpliktelser 95 § 2 mom. i grundlagen talar om kan vara fördrag men också FN:s säkerhetsråds för medlemsstaterna förpliktande resolutioner (GrUB 10/1998 rd, s. 25, RP 1/1998 rd, s. 149/I). Utskottet konstaterade i sitt betänkande om grundlagsreformen att beslut som fattas i FN eller en annan internationell organisation där Finland är medlem kan i allmänhet inte längre föreläggas riksdagen för godkännande, eftersom organisationens befogenhet att

¹ "Utlämning må ej ske, om den på grund av den avsedda personens ålder, hälsotillstånd eller övriga personliga förhållanden eller på grund av särskilda omständigheter av humanitära skäl vore oskälig."

fatta beslut med konsekvenser för medlemsstaterna har godkänts i samband med anslutningen. En annan sak är sedan, framhöll utskottet, att t.ex. beslut av FN:s säkerhetsråd kan kräva nationella åtgärder för att de ska kunna sättas i kraft (GrUB 10/1998 rd, s. 25—26). Det var exakt vad det handlade om i utskottets utlåtande om den internationella domstol som behandlar brott som begåtts i det forna Jugoslavien (GrUU 34/1993 rd). I utlåtandet, som gavs före grundlagsreformen, ansåg utskottet att i och med att FN:s stadga har satts i kraft genom förordning kan eventuella beslut som FN fattar om nya förpliktelser för medlemmarna inom området för lagstiftningen inte anses träda i kraft i Finland med stöd av stadgan, utan för detta krävs en särskild verkställighetsåtgärd. En särskild åtgärd av detta slag, konstaterade utskottet, "betyder enligt FN:s stadga, som godkänts så som ett statsfördrag, att en ny förpliktelse som redan är internationellt bindande för Finland sätts i kraft nationellt". Enligt utskottets dåvarande ståndpunkt kan det således sägas "att det i så fall i sak är fråga om en ny ikraftträdelseåtgärd i anknytning till FN:s stadga som blivit nödvändig på grund av ett nytt beslut av FN".

Möjligheten att stifta lag i inskränkt grundlagsordning ansågs i grundlagspropositionen (RP 1/1998 rd, s. 152/II) alltjämt behövlig, framför allt till följd av vissa särdrag i skötseln av de internationella förhållandena. Den tidpunkt då en förpliktelse träder i kraft internationellt är enligt propositionen inte alltid fritt valbar för samtliga parter och behandlingen av en ikraftträdelseåtgärd kan således inte i alla situationer tidsmässigt anpassas till riksdagsvalen. Förfarandet borde därför vara tillräckligt flexibelt utformat också med tanke på sådana fall då ett lagförslag som syftar till att sätta i kraft en förpliktelse tangerar grundlagen.

Europeiska unionens råds rambeslut är enligt artikel 34 i avdelning VI i Fördraget om Europeiska unionen bindande för medlemsstaterna. Unionen använder sig numera i praktiken mera av rambeslut än fördrag som regleringsinstrument. Exempelvis i det nu aktuella rambeslutet finns i artikel 31 en förteckning över de konven-

tioner vars bestämmelser ersätts med bestämmelserna i rambeslutet. Medlemsstaterna ges i rambeslutet en tid inom vilken de ska uppfylla förpliktelsen. Rambeslutet är enligt utskottet en sådan internationell förpliktelse där det lagförslag som sätter i kraft den ska behandlas i den ordning grundlagens 95 § 2 mom. anger.

För att inskränkt grundlagsordning ska kunna komma i fråga får lagen emellertid inte innehålla annat än bestämmelser som direkt kan härledas från den ifrågavarande internationella förpliktelsen och som kräver grundlagsordning (RP 1/1998 rd, s. 152, GrUU 45/2000 rd, s. 6/I).

De föreslagna bestämmelserna om utlämning av en finsk medborgare till en annan EU-stat för åtgärder för väckande av åtal bygger direkt på rambeslutet. Att 68 § också ska gälla finska medborgare är däremot inte ett absolut krav i rambeslutet. När den person som ska transiteras är medborgare i transiteringsmedlemsstaten, får enligt artikel 25.1 andra stycket i rambeslutet transiteringen underkastas villkoret att personen återsänds till transiteringsmedlemsstaten för att där avtjäna det fängelsestraff eller den frihetsberövande åtgärd som dömts ut. Ett tilläggsvillkor är att det är fråga om utlämning i lagförings syfte. Propositionen anser det inte motiverat att ge medborgarna den särställning rambeslutet tillåter. Av detta följer att inskränkt grundlagsordning enligt grundlagens 95 § 2 mom. inte kan komma i fråga utan att lagstiftningsordningen i grundlagens 73 § måste tillämpas. Lagförslaget kan dock behandlas i inskränkt lagstiftningsordning, om 68 § ändras för finska medborgares vidkommande på det sätt rambeslutet medger. Det finns all anledning att ändra lagförslaget, menar utskottet, eftersom det på denna punkt inte finns något tvingande skäl att stifta en s.k. undantagslag (GrUB 10/1998 rd, s. 21/II).

Utlåtande

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen handlar om att genomföra rådets rambeslut och att rambeslutet innebär internationella förpliktelser enligt grundlagens 95 §,

GrUU 18/2003 rd — RP 88/2003 rd

att lagförslag 1 gäller grundlagen och därför ska behandlas i den ordning som föreskrivs i grundlagens 95 § 2 mom., förutsatt att utskottets konstitutionella anmärkning om 68 § i lagförslaget beaktas på lämpligt sätt, men i annat fall i

den ordning som föreskrivs i grundlagens 73 § och

att lagförslag 2—4 kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors den 4 december 2003

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kimmo Sasi /saml
vordf. Arja Alho /sd
medl. Leena Harkimo /saml
Hannu Hoskonen /cent
Anne Huotari /vänst
Roger Jansson /sv
Irina Krohn /gröna
Miapetra Kumpula /sd

Annika Lapintie /vänst
Klaus Pentti /cent
Markku Rossi /cent
Simo Rundgren /cent
Arto Satonen /saml
Seppo Särkiniemi /cent
ers. Toimi Kankaanniemi /kd
Veijo Puhjo /vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Sami Manninen.