

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 42/2001 rd

Statsrådets skrivelse med anledning av ett förslag till rådets rambeslut (en europeisk arresteringsorder)

Till stora utskottet

INLEDNING

Remiss

Stora utskottet sände den 17 oktober 2001 statsrådets skrivelse om kommissionens förslag till rådets rambeslut om en europeisk arresteringsorder och om överlämnande mellan medlemsstaterna (U 66/2001 rd) till grundlagsutskottet för utlåtande.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsrådet Tanja Inananen, justitieministeriet
- professor Mikael Hidén
- professor Raimo Lahti
- professor Ari-Matti Nuutila
- professor Veli-Pekka Viljanen.

STATSRÅDETS SKRIVELSE

Förslaget

Syftet med rambeslutet är att införa de regler enligt vilka en medlemsstat inom sitt territorium skall verkställa en europeisk arresteringsorder som utfärdas av en rättslig myndighet i en annan medlemsstat. De viktigaste ändringarna är att principen om dubbel straffbarhet avskaffas och att en medlemsstat inte kan vägra lämna ut sina medborgare.

Enligt artikel 2 kan verkställighet av överlämnande i princip inte vägras för slutliga domar som innebär frihetsberövande omfattande minst fyra månader i den stat som utfärdat arresteringsordern. Gärningarnas straffbarhet och straffskalorna spelar ingen roll i verkställighetsstaten.

I rambeslutet nämns inte undantag till förmån för egna medborgare. Beslutet utgår från tanken

om ett unionsmedborgarskap. Men i sak är det i begränsad omfattning möjligt att skydda de egna medborgarna eftersom överlämning enligt artikel 33 får vägras, om en person skulle ha bättre möjligheter att anpassa sig i samhället i Finland.

Ordförandelandet Belgien har den 31 oktober 2001 presenterat ett nytt textförslag till europeisk arresteringsorder (13425/01 COPEN 65 CATS 33). Utskottet har inte haft tillgång till förslaget på finska.

Enligt en kompletterande promemoria från justitieministeriet (5.11.2001) gäller den viktigaste ändringen i ordförandelandets förslag artikel 2 som definierar rambeslutets tillämpningsområde. Som 2 punkt skall för det första räknas upp gärningar som inte längre kräver dubbel straffbarhet. I uppräknningen ingår en del gärningar som harmoniserats i samarbete inom unionens tredje pelare, men huvudsakligen andra

brott. Vad gäller andra brott kan det vid överlämning enligt 3 punkten förutsättas dubbel straffbarhet, om gärningen helt eller delvis har begåtts inom den mottagande statens territorium. Dubbel straffbarhet skall kunna krävas också när det gäller särskilt uppräknade gärningar i punkt 4 (abort, eutanasi, sexuellt beteende, ytt randefrihet och föreningsfrihet).

Ordförandelandet har kompletterat förslaget med bestämmelser om vidareöverlämning. Vidareöverlämning är möjlig utan den överlämnande statens samtycke utom i fråga om gärningar nämnda i artikel 2.3 och 2.4. Om det är fråga om en gärning som kan leda till dödsstraff, måste den vidareöverlämnande medlemsstatens samtycke alltid inhämtas.

Regeringens ståndpunkt

Regeringen har formulerat sin ståndpunkt efter EU-ministerutskottets möte den 12 oktober 2001. Utskottet har fått promemoria EU/270901/0765 om detta från justitieministeriet den 12 oktober 2001.

Regeringen ser överlämnande på grund av brott som ett viktigt inslag i samarbetet mellan medlemsstaterna och ställer sig i princip positiv till rambeslutet. Syftet med rambeslutet är att verkställa slutsatserna från Europeiska rådet i Tammerfors (15—16.10.1999) och rådets åtgärdsprogram för att genomföra principen om ömsesidigt erkännande i brottmål, som antogs

utifrån den 29 november 2000. Ett rambeslut anses ha den praktiska fördelen att när det träder i kraft upphäver det de nuvarande konventionerna mellan medlemsstaterna.

Regeringen anser sig i princip kunna inta en positiv hållning också till att hindren för överlämnande av egna medborgare undanröjs. Lagstiftningsordningen bör i så fall bestämmas med hänsyn till att 9 § 3 mom. grundlagen förbjuder att utlämna finska medborgare eller föra dem till ett annat land mot deras vilja. Vid förhandlingarna gäller det att se på vilka grunder för att vägra överlämnande som måste tas med för att garantera att enskilda personers grundläggande rättigheter fullföljs. Regeringen är för att artikel 33 och 34 om återanpassning till samhället tas med, för då kan återsändande ställas som villkor för överlämnande av en finsk medborgare.

Regeringen ställer sig i princip positiv också till att dubbel straffbarhet slopas, förutsatt att villkoren för vägran i förslaget studeras i ett mera generellt perspektiv med hänsyn till de grundläggande principerna i vårt rättsliga system och de grundläggande och mänskliga rättigheterna.

Vid förhandlingarna om rambeslutet är det viktigt att vinnlägga sig om att värna de grundläggande rättigheterna över lag, menar regeringen. Vidare är det viktigt att klarlägga sambandet mellan rambeslutet och grundlagen innan rambeslutet kan antas.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Motivering

Allmänt

Rambeslutet om en europeisk arresteringsorder är en mycket betydande reform i och med att den ersätter det traditionella utlämningsförfarandet inom det europeiska rättsliga området. Planerna är helt i linje med slutsatserna från Europeiska rådet i Tammerfors, och syftet bör enligt utskottets mening understödjas. Utskottet omfattar på

ett generellt plan regeringens hållning att syftet med rambeslutet kan anses vara positivt.

Utskottet anser att det finns skäl att understryka hur utomordentligt viktigt det är att det internationella polissamarbetet och det rättsliga samarbetet underlättas jämfört till exempel med att strafflagstiftningen i olika länder harmoniseras. Fördjupat samarbete och den vägen eventuellt också ökad tilltro till lagskipningen i olika länder kan bidra till att i sinom tid tillnärma också den materiella lagstiftningen i länderna.

Kommissionen föreslår ett rambeslut för den europeiska arresteringsordern och överlämnande mellan medlemsstaterna. Enligt artikel 34 i unionsfördraget är rambeslutet bindande för medlemsstaterna när det gäller de resultat som skall uppnås men överlåter åt de nationella myndigheterna att bestämma form och tillvägagångssätt. Rambeslutet skall inte ha direkt effekt. Ett rambeslut kan i detta fall vara ett begripligt val med hänsyn till att saken brådskar, men utskottet har den uppfattningen att en konvention på det hela taget kunde vara ett effektivare regleringsredskap om målet är att skapa ett enhetligt område med rättvisa.

Överlämnande av medborgare

Förslaget till rambeslut utgår från att också unionsmedborgare skall kunna överlämnas mellan medlemsstaterna i de situationer som avses i beslutet.

En finsk medborgare får enligt 9 § 3 mom. grundlagen inte mot sin vilja utlämnas eller föras till ett annat land. Enligt den hållning som grundlagsutskottet intagit i samband med reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna är en medborgares rätt att under alla omständigheter få stanna kvar i sitt eget land en så grundläggande rättighet att det inte är skäl att medge avvikelser från detta i grundlagen — vilket regeringen hade föreslagit i den då aktuella propositionen (GrUB 25/1994 rd, s. 8/II). Till följd av grundlagen är det därmed klart att det krävs grundlagsordning för att lagstifta om överlämnande av en medborgare (GrUU 45/2000 rd, s. 6/I).

Det finns en lag från 1960 om utlämning för brott till Danmark, Island, Norge eller Sverige, som numera gäller som undantagslag. Den medger med ganska betydande inskränkningar att en finsk medborgare utlämnas till ett annat nordiskt land. Enligt lagen om utlämning för brott får en finsk medborgare dessutom i vissa fall överlämnas till en annan EU-stat. Denna möjlighet bygger på en konvention mellan Europeiska unionens medlemsstater om utlämnande för brott. Den sattes i kraft 1999 i inskränkt grundlagsordning.

Det går inte att bestrida att det föreliggande förslaget till rambeslut avviker från 9 § 3 mom. grundlagen. Förslagets utgångspunkter avviker också från de nuvarande möjligheterna att överlämna medborgare, som kommit till genom speciallagar, eftersom rambeslutet utvidgar dem i helt väsentlig grad i och med att undantaget till förmån för egna medborgare undanröjs. Det är självklart inte möjligt att till denna del genomföra rambeslutet i vanlig lagstiftningsordning i den nationella lagstiftningen.

Den föreslagna europeiska arresteringsordern innebär att möjligheten att överlämna en finsk medborgare för brott till en annan EU-medlemsstat blir huvudregel och inte bara ett undantag vid grova brott. Denna europeiska bestämmelse betyder att lydelsen i 9 § 3 mom. grundlagen blir klart vilseledande. I ett konstitutionellt perspektiv är det ohållbart om det faktiska rättsliga läget i landet i en sådan sak grundar sig på ett beslut som genomförts genom en speciallag, som i väsentlig grad avviker från lydelsen i grundlagen.

Vidareöverlämnande

Regeringen hänvisar i sin skrivelse till att rambeslutet inte hindrar att en person överlämnas vidare till en annan EU-medlemsstat eller ett tredje land. Om en finsk medborgare eller utlänning, som överlämnats från Finland, överlämnades vidare till någon annan medlemsstat, sker överlämnandet ändå inom ett område som Finland på många sätt har band med och som det i alla viktiga avseenden tillhör på kulturella och rättstraditionella grunder. Om däremot vidareöverlämnande kunde ske till ett land utanför unionen, håller dessa argument inte nödvändigtvis. Särskilt kritisk blir möjligheten till vidareöverlämnande om den sträcker sig till ett land där den överlämnade kan riskera dödsstraff.

Med tanke på dessa aspekter innebär ordförandelandets förslag i sig en förbättring jämfört med kommissionens förslag. Utskottet anser emellertid att målet i alla fall primärt bör vara att rambeslutet innefattar antingen ett direkt förbud mot att en person överlämnas vidare utanför unionen eller att medlemsstaterna kan ställa ett så-

dant förbud mot vidareöverlämnande som villkor för överlämnande. På grund av 9 § grundlagen bör det dessutom absolut vara så att en person som överlämnats från Finland inte kan överlämnas vidare till ett land där han eller hon riskerar dödsstraff eller ett land där han eller hon löper risk för att utsättas för tortyr eller någon annan form av behandling som kränker människovärdet. Ett motsvarande förbud ingår i artikel 19.2 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.

Kravet på dubbel straffbarhet

Det föreslagna rambeslutet innebär ett stort avsteg från kravet på att överlämnande får ske på det villkoret att gärningen i fråga är straffbar också enligt vårt rättsliga system. Ordförandelandet har i sitt senare förslag i betydande grad tillmötesgått kravet på dubbel straffbarhet. Dessutom gör artikel 27 sitt till för att förta effekten av förslaget att slopa kravet. Enligt denna artikel får varje medlemsstat upprätta en uttömmande förteckning över gärningar i fråga om vilka medlemsstatens rättsliga myndigheter vägrar verkställa en europeisk arresteringsorder på grund av att det skulle strida mot grundläggande principer i den statens rättssystem. Enligt artikel 33 får verkställighet av en europeisk överlämningsorder 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 har den uppfattningen att en ordning av detta slag på det hela taget är lämplig och acceptabel inom unionen. De nuvarande medlemsstaterna har alla tillträtt europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna. Under eventuellt förändrade förhållanden förefaller det att räkna till med de undantagsåtgärder i artikel 49 som knyter an till artikel 7 i EU-fördraget.

Men enligt utskottet är det skäl att uppmärksamma att den europeiska arresteringsordern enligt artikel 2 i förslaget har ett mycket vidsträckt tillämpningsområde. Det är ingalunda den enda tänkbara lösningen att arresteringsordern från första början omfattar också rätt obetydliga brott. Utskottet förelägger för seriöst övervägande att överlämnande i första fasen skall gälla bara vissa bestämda allvarliga brott. I rambeslutet måste det enligt utskottets mening i alla fall ses till att en minderårig gärningsman får överlämnas bara av exceptionellt tungt vägande skäl.

Utlåtande

Grundlagsutskottet meddelar vördsamt som sitt utlåtande

att utskottet omfattar regeringens ståndpunkt men med vissa kompletteringar.

Helsingfors den 7 november 2001

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Paula Kokkonen /saml
medl. Tuija Brax /gröna
Esko Helle /vänst
Jouko Jääskeläinen /kd
Saara Karhu /sd
Jouni Lehtimäki /saml
Pekka Nousiainen /cent

Heli Paasio /sd
Osmo Puhakka /cent
Pekka Ravi /saml
Markku Rossi /cent
Ilkka Taipale /sd
ers. Pertti Mäki-Hakola /saml
Arto Seppälä /sd.

Sekreterare vid behandlingen i utskottet var
utskottsrådet Jarmo Vuorinen.