

LAGUTSKOTTETS BETÄNKANDE 10/2007 rd

Regeringens proposition om godkännande av avtalet om utlämning mellan Europeiska unionen och Amerikas förenta stater och protokollet till överenskommelsen mellan Finland och Amerikas förenta stater om utlämning för brott samt avtalet om ömsesidig rättslig hjälp mellan Europeiska unionen och Amerikas förenta stater och överenskommelsen om vissa aspekter angående ömsesidig rättslig hjälp i brottmål mellan Republiken Finland och Amerikas förenta stater och med förslag till lagar om sättande i kraft av de bestämmelser i dessa som hör till området för lagstiftningen

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 7 september 2005 en proposition om godkännande av avtalet om utlämning mellan Europeiska unionen och Amerikas förenta stater och protokollet till överenskommelsen mellan Finland och Amerikas förenta stater om utlämning för brott samt avtalet om ömsesidig rättslig hjälp mellan Europeiska unionen och Amerikas förenta stater och överenskommelsen om vissa aspekter angående ömsesidig rättslig hjälp i brottmål mellan Republiken Finland och Amerikas förenta stater och med förslag till lagar om sättande i kraft av de bestämmelser i dessa som hör till området för lagstiftningen (RP 86/2005 rd) till lagutskottet för beredning.

Utlåtande

I enlighet med riksdagens beslut har grundlagsutskottet lämnat utlåtande (GrUU 5/2007 rd) i ärendet. Utlåtandet återges efter betänkandet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Katariina Jahkola, justitieministeriet
- lagstiftningsråd Päivi Kaukoranta och lagstiftningsråd Ronald Wrede, utrikesministeriet
- justitieråd Gustaf Möller, högsta domstolen
- statsåklagare Raija Toiviainen, Riksåklagarämbetet
- advokat Kari Silvennoinen, Finlands Advokatförbund
- professor Kimmo Nuotio
- juris doktor Ari-Matti Nuutila.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av

- inrikesministeriet.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås att avtalet om utlämning mellan Europeiska unionen (EU) och Amerikas förenta stater (USA) och avtalet om ömsesidig rättslig hjälp mellan Europeiska unionen och Amerikas förenta stater ska godkännas och sättas i kraft.

Genom avtalet om utlämning ökas antalet brott som kan leda till utlämning för brott och förenklas förfarandet i fråga om att översända framställningar om utlämning och kompletterande handlingar. I avtalet om rättslig hjälp ingår bl.a. bestämmelser om rättslig hjälp i fråga om bankinformation, gemensamma utredningsgrupper och videokonferenser och om översändande av framställningar om rättslig hjälp. Avtalet innehåller dessutom bestämmelser om användning personuppgifter som tagits fram genom förfarandet för rättslig hjälp.

Mellan Finland och USA har dessutom förhandlats fram ett protokoll till överenskommelsen mellan Finland och USA om utlämning för brott som undertecknats i juni 1976. Protokollet preciserar hur överenskommelsen förhåller sig till avtalet om utlämning mellan EU och USA. Dessutom har det slutits en överenskommelse mellan Finland och USA angående rättslig hjälp i brottmål genom vilken staterna förbinder sig att följa bestämmelserna i avtalet om rättslig hjälp mellan EU och USA. I denna proposition föreslås att också dessa bilaterala instrument skall godkännas och sättas i kraft.

De föreslagna ikraftträdandelagarna avses träda i kraft samtidigt som avtalen mellan Finland och USA träder i kraft. Avtalen mellan EU och USA träder i kraft efter en bestämd tidsperiod efter det att parterna meddelat varandra att de avslutat sina interna förfaranden i detta syfte.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmän motivering

Med hänvisning till propositionen och utredning till utskottet konstaterar utskottet att propositionen är behövlig och ändamålsenlig. Utskottet föreslår att de avtal och lagförslag samt det protokoll som ingår i propositionen godkänns, men med följande anmärkningar och ändringsförslag.

Dödsstraff

När det gäller bestämmelser om utlämning för brott från Finland till Amerikas förenta stater finns det skäl att uppmärksamma att vissa delstater i USA fortfarande kan döma ut dödsstraff.

Grundlagsutskottet påpekar i sitt utlåtande att den finländska lagstiftningen om utlämning omfattar, utöver bestämmelser om utlämning för brott på lagnivå, dessutom bestämmelserna i 9 § 3 och 4 mom. i grundlagen. I 9 § 3 mom. i grundlagen sägs att genom lag kan föreskrivas att finska medborgare får utlämnas eller föras till ett land där deras mänskliga rättigheter och rättssä-

kerhet kan garanteras. Enligt grundlagsutskottet är det självklart att det inte är möjligt att genom vanlig lag föreskriva om utlämning av finska medborgare i situationer där han eller hon kan ådömas dödsstraff. Enligt grundlagens 9 § 4 mom. får en utlämning inte utvisas, utlämnas eller återsändas, om han eller hon till följd härav riskerar dödsstraff, tortyr eller någon annan behandling som kränker människovärdet.

Av artikel 3.1 (j) i avtalet om utlämning mellan Europeiska unionen och Amerikas förenta stater och av protokollet till överenskommelsen mellan Finland och Amerikas förenta stater följer att bilaterala avtalsbestämmelser som reglerar dödsstraff får följas, vilket innebär att artikel 9 i utlämningsavtalet mellan Finland och USA från 1976 också i framtiden kommer att tillämpas. Enligt artikel 9 kan man förvägra utlämning om den stat som begär utlämningen inte kan lämna en försäkran om att dödsstraff inte döms ut eller, om dödsstraff döms ut, att det inte verkställs. Också i sådana fall skall samtycket till ut-

lämningsbegäran enligt avtalets artikel 12 ske i enlighet med lagstiftningen i det land som mottagig begäran om utlämning.

Av detta följer att propositionen, om den godkänns, inte på något sätt ändrar det rådande rättsläget vid utlämning när det gäller betydelsen av hot om dödsstraff. Enligt lagutskottet är det emellertid nödvändigt att i detta sammanhang understryka att det enligt 9 § 3 och 4 mom. i grundlagen är helt uteslutet att utlämna någon från Finland till USA om hot om dödsstraff föreligger. Finländska myndigheter ska, innan de samtycker till utlämning, kräva tillräckliga garantier för att dödsstraff inte döms ut.

Vidareutlämning

Under behandlingen av ärendet tog lagutskottet upp frågan om en person som utlämnats från Finland till USA kan vidareutlämnas eller överföras till ett tredje land.

I artikel 17 i 1976 års utlämningsavtal mellan Finland och Amerikas förenta stater finns en bestämmelse enligt vilken den anmodande staten inte får vidareutlämna en utlämnad person förrän han avlägsnat sig från den anmodande statens territorium eller förrän 45 dagar har gått från det att den utlämnade hade tillfälle att fritt lämna den anmodande statens territorium. Det nya avtalsarrangemang som avses i regeringens proposition innebär inget avsteg från tillämpningen av avtalsbestämmelsen.

Att bestämmelsens förbud följs garanteras av det villkor för vidareutlämning som skall tas in i utlämningsbeslutet Enligt 12 § 1 mom. 1 punkten i lagen om utlämning för brott får den utlämnade inte i den stat till vilken utlämningen sker vidareutlämnas till en annan stat, utom i det fall att den utlämnade inte har lämnat landet inom 45 dagar efter det att inget hinder för detta förelåg, eller om den utlämnade återvänt dit efter att ha lämnat landet.

Lagutskottet konstaterar därför att det fortsättningsvis, efter att det avtalsarrangemang godkänts som avses i propositionen, är förbjudet att vidareutlämna en person som utlämnats till USA, utom i de undantagsfall som nämns i artikel 17 i 1976 års avtal.

Detaljmotivering

2.1. Lagen om ikraftsättande av utlämningsavtalet mellan EU och USA

1 §. Enligt förslaget gäller de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen som lag, sådana som Finland har förbundit sig till dem. Denna formulering används allmänt som ett blincostadgande när statsfördrag som är bindande för Finland sätts i kraft. Det aktuella avtalet är emellertid inte ett statsfördrag, utan ett avtal som ingåtts mellan EU och USA med stöd av artikel 24 och 38 i Fördraget om Europeiska unionen. Finland är således inte formellt någon avtalspart. Avtalsbestämmelserna blir bindande för Finland i dess egenskap av medlemsstat i EU och med stöd av rådets beslut, även om rådets slutliga beslut om avtalets bindande verkan förutsätter att de förfaranden iaktas som Finlands konstitution kräver. Utskottet föreslår därför att paragrafen omformuleras så att avtalsbestämmelserna konstateras gälla som lag "sådana som Finland som medlemsstat i Europeiska unionen har förbundit sig till dem". Förslaget motsvarar det som grundlagsutskottet föreslår i sitt utlåtande.

2.2. Ikraftsättande av protokollet mellan Finland och USA

2 §. I den föreslagna paragrafen sägs att den tid den utlämnade har varit berövad friheten på grund av utlämning ska avräknas från det frihetsstraff som den utlämnade ska avtjäna i Finland, med iakttagande i tillämpliga delar av vad som föreskrivs i 6 kap. 13 § i strafflagen.

Bestämmelsen är motiverad. Men utskottet har emellertid pekat på möjligheten att även de amerikanska myndigheterna gör samma avräkning. Då skulle den utlämnade grundlöst kunna räkna sig en dubbel avräkning till godo. Utskottet anser därför att de finländska myndigheterna i sådana fall ska ta reda på hur de amerikanska myndigheterna har förfarit. Vid behov ska myn-

digheterna i de båda länderna genom konsultationer försäkra sig om att tiden för frihetsberövande avräknas endast en gång.

3 §. Den föreslagna paragrafens 2 mom. gäller en situation där Finland får en utlämningsbegäran för samma person från såväl Amerikas förenade stater som något nordiskt land. I sådana fall skall justitieministeriet, trots 20 § 1 mom. i lagen om utlämning för brott de nordiska länderna emellan (270/1960), besluta till vilken stat personen ska utlämnas.

Riksdagen godkände den 27 november 2007 regeringens proposition RP 51/2007 rd och lagutskottets betänkande LaUB 8/2007 rd om en ny lag om utlämning för brott mellan Finland och de övriga nordiska länderna. Den nya lagen ersätter den nordiska utlämningslagen från 1960. I den nya lagens 31 § 2 mom. finns en bestämmelse, enligt vilken justitieministeriet i fall där såväl ett nordiskt land som en stat utanför EU har framställt en utlämningsbegäran. Förslaget i 3 § 2 mom. i denna proposition har därför blivit överflödig och bör strykas.

2.3. Lagen om sättande i kraft av avtalet om ömsesidig rättslig hjälp mellan EU och USA

1 §. I paragrafen bör göras samma justering som i 1 § i lagförslag 1.

2.5. Lag om upphävande av 12 § 1 mom. 3 punkten i lagen om utlämning för brott (Nytt lagförslag)

1 §. Grundlagsutskottet har i sitt utlåtande konstaterat att samtycke till en utlämningsbegäran från en främmande stat förutsätter tillräckliga garantier för att dödsstraff inte utdöms. Att straffet inte verkställs räcker inte till för att undanröja hindren för utlämning enligt grundlagen i det fall att en person begärs utlämnad för rättegång, påpekar grundlagsutskottet i sitt utlåtande.

Av 12 § 1 mom. 3 punkten i lagen om utlämning för brott (456/1970) föreskrivs att vid beviljande av utlämning från Finland till en främmande stat skall i tillämpliga delar som villkor

ställas att ett dödsstraff som ådömts den utlämnade inte får verkställas. Bestämmelsen ser ut att möjliggöra ett förfarande där en person utlämnas för rättegång trots att det finns ett hot om dödsstraff, förutsatt att man ställer som villkor att det utdömda dödsstraffet inte verkställs. Med beaktande av grundlagsutskottets ställningsstagande ovan uppfyller bestämmelsen inte grundlagens krav.

I grundlagsutskottets utlåtande tar man uttryckligen ställning endast till sådana fall där utlämning begärs i och för rättegång. Det är emellertid möjligt att en person som redan dömts till dödsstraff begärs utlämnad för straffverkställighet och att den anmodande staten uppger att dödsstraffet inte kommer att verkställas utan förvandlas exempelvis till ett frihetsstraff. Med beaktande av de principer som framgår av grundlagsutskottets utlåtande anser lagutskottet att samtycke till utlämning i sådana fall absolut kräver att dödsstraffet på ett bindande sätt har förvandlats till ett annat straff redan innan beslut om utlämning fattas. Om så inte har skett är det enligt lagutskottets uppfattning inte lämpligt att samtycka till utlämningen ens genom att ställa sådana villkor som anges i det ovan nämnda lagrummet. Däremot ska myndigheterna förvägra utlämning med stöd av grundlagens 9 § 3 eller 4 mom.

Eftersom denna fråga i sak har ett nära samband med sådan typ av utlämning som avses i propositionen och med ikraftsättandet av det avtal och protokoll som nämns i propositionen, föreslår utskottet att 12 § 1 mom. 3 punkten i lagen om utlämning för brott upphävs i detta sammanhang.

2 §. Paragrafen innehåller en sedvanlig ikraftträdandebestämmelse.

Förslag till beslut

Med stöd av det som anförs ovan föreslår lagutskottet

att Riksdagen godkänner det i Washington den 25 juni 2003 undertecknade avtalet om utlämning mellan Europeiska

unionen och Amerikas förenta stater, det i Bryssel den 16 december 2004 undertecknade protokollet till överenskommelsen om utlämning för brott mellan Finland och Amerikas förenta stater som undertecknats den 25 juni 1976, det i Washington den 25 juni 2003 undertecknade avtalet om ömsesidig rättslig hjälp mellan Europeiska unionen och Amerikas förenta stater samt den i Bryssel den 16 december 2004 undertecknade överenskommelsen om vissa

aspekter angående rättslig hjälp i brottmål mellan Republiken Finland och Amerikas förenta stater,

att lagförslag 4 godkänns utan ändringar,

att lagförslag 1—3 godkänns med ändringar (*Utskottets ändringsförslag*) och

att ett nytt lagförslag 5 godkänns (*Utskottets nya lagförslag*).

Utskottets ändringsförslag

1.

Lag

om ikraftträdande av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i avtalet om utlämning mellan Europeiska unionen och Amerikas förenta stater

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1 §

De bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i det i Washington den 25 juni 2003 ingångna avtalet om utlämning mellan Europeiska unionen och Amerikas förenta stater gäller

som lag sådana som Finland *som medlemsstat i Europeiska unionen* har förbundit sig till dem.

2 och 3 §
(Som i RP)

2.

Lag

om ikraftträdande av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i protokollet den till överenskommelse mellan Finland och Amerikas förenta stater om utlämning för brott som undertecknats den 11 juni 1976

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1 och 2 §
(Som i RP)

3 §
(1 mom. som i RP)

(2 mom. *utesl.*)

4 och 5 §
(Som i RP)

3.

Lag

om ikraftträdande av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i avtalet om ömsesidig rättslig hjälp mellan Europeiska Unionen och Amerikas förenta stater

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1 §
De bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i det i Washington den 25 juni 2003 ingångna avtalet om ömsesidig rättslig hjälp mellan Europeiska unionen och Amerikas förenta stater gäller som lag sådana som Finland *som*

medlemsstat i Europeiska unionen har förbundit sig till dem.

2 och 3 §
(Som i RP)

Utskottets nya lagförslag

5.

Lag

om upphävande av 12 § 1 mom. 3 punkten i lagen om utlämning för brott

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1 §
Genom denna lag upphävs 12 § 1 mom. 3 punkten i lagen av den 7 juni 1970 om utlämning för brott (456/1970), sådan den lyder i lag 1287/2003.

2 §
Denna lag träder i kraft den .

Helsingfors den 29 november 2007

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Heidi Hautala /gröna
vordf. Anna-Maja Henriksson /sv
medl. Esko Ahonen /cent
Paavo Arhinmäki /vänst
Oiva Kaltiokumpu /cent
Ilkka Kantola /sd
Sampsa Kataja /saml
Krista Kiuru /sd
Jari Larikka /saml

Sanna Lauslahti /saml
Outi Mäkelä /saml
Johanna Ojala-Niemelä /sd
Markku Pakkanen /cent
Lyly Rajala /saml
Pirkko Ruuhonen-Lerner /saf
Tero Rönni /sd
Mirja Vehkaperä /cent.

Sekreterare var

utskottsråd Tuomo Antila.