

LAGUTSKOTTETS BETÄNKANDE 8/2007 rd

Regeringens proposition med förslag till godkännande av konventionen om överlämnande mellan de nordiska staterna på grund av brott (Nordisk arresteringsorder) samt till lag om sättande i kraft av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i konventionen samt till vissa lagar som har samband med konventionen

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 12 september 2007 en proposition med förslag till godkännande av konventionen om överlämnande mellan de nordiska staterna på grund av brott (Nordisk arresteringsorder) samt till lag om sättande i kraft av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i konventionen samt till vissa lagar som har samband med konventionen (RP 51/2007 rd) till lagutskottet för beredning.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Jaakko Rautio, justitieministeriet
- överkommissarie Tommi Reen, inrikesministeriet
- justitieråd Gustaf Möller, högsta domstolen
- tingsdomare Riitta Kiiski, Helsingfors tingsrätt
- överinspektör Tom Laitinen, Riksåklagarämbetet
- kriminalinspektör Anssi Kangas, Centralkriminalpolisen
- advokat Markku Fredman, Finlands Advokatförbund
- professor Dan Frände.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att riksdagen godkänner den i Köpenhamn den 15 december 2005 ingångna konventionen om överlämnande mellan de nordiska staterna på grund av brott (Nordisk arresteringsorder).

I propositionen ingår ett förslag till lag om sättande i kraft av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i konventionen.

Dessutom föreslås en ny lag om utlämning för brott mellan Finland och de övriga nordiska länderna. Samtidigt upphävs den nordiska utlämningslagen från 1960. Den nya lagen ska innehålla bestämmelser om utlämningsförfarandet och om de materiella förutsättningarna för utlämning.

Förfarandet ska vara nästan identiskt med vad som föreskrivs i lagen om utlämning för brott

mellan Finland och de övriga medlemsstaterna i Europeiska unionen. Tingsrätterna i Helsingfors, Kuopio, Uleåborg och Tammerfors ska besluta om utlämning till ett annat nordiskt land. Häradsåklagarna i dessa tingsrätter ska vara behöriga åklagare. Tingsrättens beslut ska kunna överklagas i högsta domstolen.

En person ska kunna utlämnas för att åtgärder för väckande av åtal ska kunna vidtas för ett sådant brott för vilket som straff har föreskrivits frihetsstraff eller för att ett fängelsestraff ska kunna verkställas. Den största förändringen vad gäller de materiella förutsättningarna för utlämning är skyldigheten att utlämna en finsk medborgare utan särskilda begränsningar. Detsamma gäller utlämning för ett politiskt brott. En finsk medborgare ska dock ha rätt att i Finland avtjäna ett fängelsestraff som dömts i ett annat nordiskt land, om ett sådant villkor på hans eller hennes begäran tas in i utlämningsbeslutet. En utlämning ska enligt huvudregeln inte förutsätta att den gärning som ligger till grund för begäran

om utlämning ska vara straffbar enligt finsk lag. Utlämningen ska bifallas om inte någon särskild lagfäst grund för vägran är tillämplig på fallet.

Den föreslagna lagen ska vara primär i förhållande till EU-utlämningslagen och därför ska den också tillämpas i relationerna mellan Finland och Sverige respektive Danmark.

Tvångsmedelslagen föreslås bli kompletterad med en särskild bestämmelse om häktningsföresättningar för utlämning till Finland. Det föreslås att den domstol som behandlar utlämningsärendet ska ha rätt att besluta om beslag i anslutning till utlämningsärendet.

Propositionen innehåller också ett förslag till ändring av lagen om utlämning för brott, av EU-utlämningslagen och av lagen om utlämning till ett annat nordiskt land för verkställighet av beslut om vård eller för behandling.

Lagen om sättande i kraft av konventionen avses träda i kraft vid samma tidpunkt som konventionen träder i kraft. De övriga föreslagna lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2008.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmän motivering

Med hänvisning till propositionen och övrig utredning finner utskottet förslaget nödvändigt och lämpligt. Utskottet tillstyrker lagförslaget med följande anmärkningar och ändringsförslag.

Konventionen

Förlagan till konventionen om en nordisk arresteringsorder är EU:s rambeslut om en europeisk arresteringsorder och överlämnande mellan medlemsstaterna 2002.¹ Rambeslutet har satts i kraft i Finland genom den s.k. EU-utlämningslagen.²

¹ Rådets rambeslut av den 13 juni 2002 om en europeisk arresteringsorder och överlämnande mellan medlemsstaterna (2002/584/RIF).

² Lag om utlämning för brott mellan Finland och de övriga medlemsstaterna i Europeiska unionen (1286/2003).

Den nya nordiska konventionen går i många hänseenden mycket längre än rambeslutet. Den avtalsslutande stat som tar emot begäran om utlämning kan inte ställa som villkor för utlämningen att den gärning som ligger till grund för begäran är straffbar i just den staten. Det är heller inget kriterium att det brott som den som begärs utlämnad är misstänkt för och som är orsaken till begäran ska leda till ett frihetsstraff för någon minimitid enligt lagen i den ansökande staten. Följaktligen kräver konventionen inte att det utdömda frihetsstraffet vars verkställighet är orsaken till begäran ska vara av någon minimilängd. En stat kan inte vägra utlämning på alla vägransgrunder som är inskrivna i rambeslutet. Tidsfristerna för utlämning är kortare än i rambeslutet.

Utskottet anser att den nya konventionen effektiviserar, förtydligar och moderniserar proceduren i utlämningsärenden mellan de nordiska länderna. Den visar också att de nordiska länder-

na kan gå längre i sin samverkan än EU-länderna. Det beror på att de nordiska rättsordningarna liknar varandra, att det finns förtroende för rättssystemen och myndigheterna i de andra nordiska länderna och att de myndigheter som svarar för brottsbekämpningen länge har samarbetat med varandra.

Tillämpningsområde för den nordiska utlämningslagen

För att sätta konventionen i kraft föreslår regeringen en ny lag om utlämning för brott mellan Finland och de övriga nordiska länderna. Lagen föreslås innehålla en bestämmelse om tillämpningsområde. Där föreskrivs det att en person som vistas i Finland kan utlämnas till ett annat nordiskt land för att åtgärder för väckande av åtal ska kunna vidtas eller ett frihetsstraff verkställas. Sakkunniga har också kommit med synpunkten att lagen borde göra det möjligt att utlämna en misstänkt såväl för åtalsåtgärder som för förundersökning, så som arbetsgruppen föreslog i sitt betänkande som propositionen bygger på.³

Enligt EU:s rambeslut och följaktligen också EU-utlämningslagen kan personer som misstänks för brott utlämnas för att åtgärder för väckande av åtal ska kunna vidtas, men inte för förundersökning. Konventionen om en nordisk arresteringsorder är flertydigt formulerad på den här punkten. Enligt utredning har Danmark och Sverige tolkat konventionen så att dess tillämpningsområde motsvarar rambeslutets tillämpningsområde. Eftersom konventionen är ömsesidig anser utskottet det viktigt att alla nordiska länder uppfattar tillämpningsområdet på samma sätt. Därför är det befogat att tillämpningsområdet för den nordiska utlämningslagen stämmer överens med tillämpningsområdet för EU-utlämningslagen.

Om det var möjligt att utlämna en misstänkt för förundersökning kunde förfarandet åtminstone i vissa fall anses oskäligt eftersom den miss-

tänkte då kunde bli berövad sin frihet för en ganska lång tid beroende på fallet. Enligt konventionen ska personer kunna bli utlämnade på grund av ganska lindriga gärningar också. Förhören kan ofta ordnas med internationell rättshjälp. Med beaktande av avstånden mellan länderna finns det vanligen inget hinder för att den finländska förundersökningsmyndigheten deltar i undersökningar i ett annat nordiskt land.

Den föreslagna bestämmelsen om tillämpningsområde kräver heller inte att åtal har väckts, utan utlämningen kan också begäras under en pågående förundersökning. Det är befogat att tolka bestämmelsen på samma sätt som motsvarande bestämmelse i EU-utlämningslagen. Enligt förarbetena till denna kan en utlämning begäras om åklagaren har prövat att det enligt de uppgifter som framkommit i saken finns förutsättningar att väcka åtal (se RP 88/2003 rd).

Framställningen om utlämning begränsas i varje fall av kravet på att häktningsbeslutet ska anges i den. En häktning förutsätter för sin del att det finns sannolika skäl för misstanken om brott. Den här sannolikhetsgränsen är densamma som gränsen för att väcka åtal.

Av de skäl som beskrivs ovan har utskottet beslutat tillstyrka den föreslagna bestämmelsen om tillämpningsområde.

Vägransgrunderna i den nordiska utlämningslagen

Vid utfrågningen av sakkunniga blev förslaget till nordisk utlämningslag kritiserat för att innehålla vägransgrunder som inte finns i konventionen. Kritiken gällde i första hand 4 § 1 mom. 6 punkten. Där föreskrivs det att en utlämning bör vägras om det finns grundad anledning att misstänka att den, som begärs utlämnad, på grund av ursprung, tillhörighet till en viss samhällsgrupp, religion, övertygelse eller politisk åsikt riskerar dödsstraff, tortyr eller någon annan behandling som kränker människovärdet eller blir utsatt för förföljelse som riktar sig mot hans eller hennes liv eller frihet eller annan förföljelse, eller om det med fog kan antas att hans eller hennes mänskliga rättigheter eller i grundlagen trygga-

³ Se Den nordiska konventionen om överlämnande på grund av brott. Justitieministeriets arbetsgruppsbetänkanden 2006:22.

de rättsskydd, yttrandefrihet eller föreningsfrihet kränks.

I motiven till propositionen (s. 18/II) sägs det att konventionen inte innehåller motsvarande vägransgrunder men att bestämmelsen kan härledas ur punkterna 4—6 i konventionens ingress. Dessutom hänvisar regeringen till 9 § 3 och 4 mom. i grundlagen.

Utskottet påpekar att en motsvarande vägransgrund finns i 5 § 1 mom. 6 punkten i EU-utlämningslagen. Med beaktande av att de nordiska rättsordningarna liknar varandra och att de nordiska länderna har förtroende för varandras rättssystem och myndigheter kan man inte anta att vägransgrunden kommer att behöva tillämpas i utlämningsfall inom Norden. Men enligt utskottet är det ändå principiellt viktigt att skriva in den i den nordiska utlämningslagen på samma sätt som den är inskriven i EU-utlämningslagen. Därför förordar utskottet att vägransgrunden skrivs in i lagen så som regeringen föreslår.

Sakkunniga har också kritiserat vägransgrunden i 4 § 2 mom. Där står det att utlämningen ska vägras om den av humanitära skäl är oskälig med hänsyn till personens ålder, hälsotillstånd eller övriga personliga förhållanden eller på grund av särskilda omständigheter och oskäligheten inte kan elimineras genom senareläggning av verkställigheten med stöd av 44 §.

I motiven till propositionen sägs det att konventionen inte innehåller någon motsvarande vägransgrund men att det på grundval av artikel 19 stycke 5 i konventionen är möjligt att skjuta upp utlämningen av allvarliga humanitära skäl, till exempel om det finns godtagbara skäl att anta att utlämningen uppenbart skulle innebära en fara för den eftersökta personens liv eller hälsa. Regeringen anser att den föreslagna bestämmelsen kan anses motiverad i ljuset av punkt 4 i konventionens ingress.

Utskottet påpekar att en motsvarande vägransgrund finns i 8 § i den s.k. allmänna utlämningslagen.⁴ Vid behandlingen i riksdagen infördes också en sådan i EU-utlämningslagen (se LaUB 7/2003 rd och GrUU 18/2003 rd). Med

hänvisning till sina motiv i det fallet anser utskottet det nödvändigt att ta in en motsvarande vägransgrund i den nordiska utlämningslagen också. När man i enskilda fall överväger om en utlämning är oskälig av humanitära skäl måste man naturligtvis beakta att det är fråga om en utlämning till ett annat nordiskt land, alltså en stat där förhållandena liknar de finländska.

Relationen mellan den nordiska utlämningslagen och EU-utlämningslagen

Regeringen uppger att den nordiska utlämningslagen ska vara primär i förhållande till EU-utlämningslagen. Det betyder t.ex. att de kortare tidsfristerna i den nordiska utlämningslagen ska tillämpas i utlämningsärenden mellan Finland och Sverige respektive Danmark även om något av dessa länder har sänt en europeisk arresteringsorder. En europeisk arresteringsorder från Sverige eller Danmark anses nämligen vara en nordisk arresteringsorder enligt 11 § 3 mom. i den nordiska utlämningslagen.

Detaljmotivering

2.2 Lag om utlämning för brott mellan Finland och de övriga nordiska länderna

29 §. Tidsfrister. Paragrafen föreskriver inom vilken tid som tingsrätten ska fatta beslut om en utlämning. Om den som begärs utlämnad har samtyckt till utlämningen ska tingsrätten fatta beslutet inom tre dagar från den dag då samtycket gavs. Men beslutet ska alltid fattas inom 26 dagar från den dag då den som begärs utlämnad greps eller annars påträffades i Finland. Om beslutet av särskilda skäl inte kan fattas inom denna tid ska det fattas så snart som möjligt. Den föreslagna paragrafen motsvarar i sak 32 § i EU-utlämningslagen.

Behovet att lagfästa tidsfrister för tingsrättens beslut bygger på artikel 14 i konventionen om en nordisk arresteringsorder. Enligt 3 stycket i artikeln bör det slutgiltiga beslutet om att verkställa den nordiska arresteringsordern fattas senast 30 dagar efter det att den eftersökta personen har gripits. I 4 stycket står det att i särskilda

⁴ Lag om utlämning för brott (456/1970.)

fall där det slutgiltiga beslutet inte fattas inom de angivna tidsfristerna ska den verkställande rättsliga myndigheten skyndsamt underrätta den utfärdande rättsliga myndigheten om detta och ange skälen till dröjsmålet. Då ska beslutet fattas så snart som möjligt.

I förklaranderapporten om konventionen står det att tidsfristerna i artikel 14 är avsevärt kortare än motsvarande tidsfrister i EU:s rambeslut. Detta motiveras med att de rättsliga myndigheterna i Norden samarbetar mer intensivt och att rättsordningarna liknar varandra. I rapporten sägs det att tidsfristerna i konventionen är vägleddande. De bör följas så långt det är möjligt. Men enligt rapporten kan det också förekomma fall där man inte kan följa tidsfristen enligt det 3 stycket i artikeln. Det kan hända t.ex. om beslutet överklagas. Då ska en anmälan göras enligt 4 stycket.

I ljuset av konventionens artikel 14 stycke 3 och syftet med det anser utskottet inte det befogat att tidsfristen för tingsrättens beslut ska vara lika lång i den nordiska utlämningslagen som i EU-utlämningslagen, dvs. 26 dagar. Tanken med att tidsfristen är kortare i konventionen än i rambeslutet är att utlämningsproceduren ska gå snabbare om den är baserad på en nordisk arresteringsorder än om den bygger på en europeisk arresteringsorder. Det mervärde som uttryckligen eftersträvas med den nordiska konventionen går förlorat om förpliktelsen i fråga om tidsfristen sätts i kraft enligt förslaget.

Regeringens förslag är också förknippat med problemet att i de fall där tingsrättens beslut överklagas kommer högsta domstolen inte just någonsin att kunna avgöra ärendet inom 30 dagar som det står i konventionen. Även om tidsfristen inte är avsedd att vara bindande, vilket framgår av artikel 14 stycke 4 i konventionen och av förklaranderapporten, anser utskottet inte att ett sådant slutresultat är lämpligt. Att tidsfristen i konventionen kan överskridas i undantagsfall blir beaktat när konventionen sätts i kraft om tidsfristen i den föreslagna paragrafen inte är absolut, menar utskottet. På det sätt som anges i sista meningen i paragrafen kan tidsfristen överskridas av särskilda skäl.

Därför föreslår utskottet att paragrafen ändras så att tingsrätten alltid ska besluta om en utlämning inom 14 dagar från den dag då den som begärs utlämnad greps eller annars påträffades i Finland.

Ett särskilt skäl att överskrida tidsfristen kan vara att den som begärs utlämnad behöver en rimlig tid för att ordna sitt försvar.

För tydlighetens skull påpekar utskottet att den tre dagars tidsfrist som avses i paragrafen räknas från det att samtycket så som anges i 26 § har getts vid tingsrättens sammanträde (jfr RP 88/2003 rd).

38 §. Ärendets brådskande natur. Regeringen föreslår att högsta domstolen ska behandla besvär över utlämning i brådskande ordning och fatta beslut om utlämningen senast 20 dagar efter att tiden för ingivande av bemötande har löpt ut. Om tidsfristen inte kan iakttagas av särskilda skäl, ska beslutet fattas så snart som möjligt. Paragrafen motsvarar sakligt 41 § i EU-utlämningslagen.

Med hänvisning till resonemanget under 29 § anser utskottet det motiverat att också tiden inom vilken högsta domstolen ska avgöra överklaganden över utlämningsbeslut förkortas för att syftet med konventionen ska uppnås. En lämplig tidsfrist är sju dagar. Enligt 2 mom. kan denna tidsfrist överskridas av särskilda skäl. Särskilda skäl kan föreligga t.ex. om högsta domstolen anser det nödvändigt med muntlig förhandling.

67 §. Ikraftträdande. Utskottet har gjort en språklig korrigering i 2 mom. Ändringen påverkar inte den svenska texten.

2.6 Tvångsmedelslagen

1 kap. Gripande, anhållande och häktning

8 §. Häktningens förutsättningar. Regeringen föreslår ett nytt 3 mom. i paragrafen. Enligt det får den som på sannolika skäl misstänks för ett brott häktas, om det för brottet föreskrivna strängaste straffet är fängelse i minst ett år och den misstänkte kommer att begäras utlämnad till Finland.

De föreslagna häktning villkoren är alltför vagt formulerade, anser utskottet. Det är oskäligt att en person som uppehåller sig i ett annat nordiskt land får häktas för utlämning, också då han eller hon med användning av internationell rättslig hjälp sannolikt kunde fås att frivilligt komma till Finland för att svara på åtal. Ett betydande exempel är en brottsmisstänkt som bor på känd adress och som med beaktande av de förhållanden han eller hon lever under, såsom fast jobb, familj och förankring i en viss miljö, frivilligt kan antas hörsamma kallelsen.

Häktning villkoren bör dock även bedömas med hänsyn till för hur många och hur svåra brott en person kommer att begäras utlämnad för. I princip är det föga sannolikt att en person frivilligt inställer sig för att svara på åtal för flera grova narkotikabrott.

Därför föreslår utskottet att bestämmelsen kompletteras med ett ytterligare villkor, nämligen att en för brott misstänkt person får häktas

bara om det på grund av hans eller hennes personliga förhållanden, antal och art på de brott som ingår i framställningen om utlämning eller andra motsvarande omständigheter finns anledning att misstänka att han eller hon inte frivilligt kommer till Finland för lagföring.

Förslag till beslut

Med stöd av det ovan anförda föreslår lagutskottet

att riksdagen godkänner den i Köpenhamn den 15 december 2005 ingångna konventionen om överlämnande mellan de nordiska staterna på grund av brott (Nordisk arresteringsorder),

att lagförslag 1 och 3—5 godkänns utan ändringar och

att lagförslag 2 och 6 godkänns med följande ändringar:

Utskottets ändringsförslag

2.

Lag

om utlämning för brott mellan Finland och de övriga nordiska länderna

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1 kap.

Allmänna bestämmelser

1 § (Som i RP)

2 kap.

Utlämning från Finland till ett annat nordiskt land

Allmänna förutsättningar

2 och 3 § (Som i RP)

Grunder för förvägrande

4—6 §
(Som i RP)

Villkor

7 §
(Som i RP)

Behöriga myndigheter

8 och 9 §
(Som i RP)

Översändande av en framställning om utlämning och framställningens innehåll

10—12 §
(Som i RP)

Gripande och tagande i förvar

13—16 §
(Som i RP)

Biträde och försvarare

17 §
(Som i RP)

Beredningen av ett utlämningsärende

18—21 §
(Som i RP)

Behandlingen av ett utlämningsärende

22—28 §
(Som i RP)

29 §

Tidsfrister

Om den som begärs utlämnad har samtyckt till utlämningen, ska tingsrätten fatta beslut om utlämningen inom tre dagar från den dag då samtycket gavs. Tingsrätten ska dock alltid fatta be-

slutet inom 14 dagar från den dag då den som begärs utlämnad greps eller annars påträffades i Finland. Om beslutet av särskilda skäl inte kan fattas inom den nämnda tiden, ska det fattas så snart som möjligt.

30—33 §
(Som i RP)

Ändringssökande

34—37 §
(Som i RP)

38 §

Ärendets brådskanie natur

Högsta domstolen ska behandla ärendet i brådskanie ordning och fatta beslutet i fråga om utlämningen senast 7 dagar efter att tiden för ingivande av bemötande har löpt ut.
(2 mom. som i RP)

39 och 40 §
(Som i RP)

Verkställighet

41—46 §
(Som i RP)

Specialitetsbestämmelse

47—49 §
(Som i RP)

3 kap.

Utlämnning från ett annat nordiskt land till Finland*Allmänna förutsättningar*

50 §
(Som i RP)

<i>Förfarande</i>	4 kap.
51—54 § (Som i RP)	Särskilda bestämmelser
<i>Specialitetsbestämmelse och villkor</i>	60—66 § (Som i RP)
55—57 § (Som i RP)	5 kap.
<i>Vidareutlämning</i>	Ikraftträdande och övergångsbestämmelse
58 och 59 § (Som i RP)	67 §
	<i>Ikraftträdande</i>
	(1 mom. som i RP)
	(2 mom. som i RP. Utskottets ändringsförslag påverkar inte den svenska texten.)
	68 § (Som i RP)

6.

Lag

om ändring av 1 kap. 8 § och 4 kap. 15 § a i tvångsmedelslagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i tvångsmedelslagen av den 30 april 1987 (450/1987) 4 kap. 15 a § 2 mom., sådant det lyder i lag 10/1994, samt
fogas till 1 kap. 8 § ett nytt 3 mom. i stället för det 3 mom. som upphävts genom lag 213/1995, som följer:

1 kap.
Gripande, anhållande och häktning
 8 §
Häktningsföresättningar

Finland får häktas, om det för brottet föreskrivna strängaste straffet är fängelse i minst ett år och om det på grund av den misstänktes personliga förhållanden, antal och art på de brott som ingår i framställningen om utlämning eller andra motsvarande omständigheter finns anledning att misstänka att den misstänkte inte frivilligt kommer till Finland för lagföring.

— — — — —
 Den som på sannolika skäl misstänks för ett brott och som kommer att begäras utlämnad till

4 kap.

Beslag

15 a §
(Som i RP)

Ikraftträdandebestämmelsen
(Som i RP)

Helsingfors den 21 november 2007

I den avgörande behandlingen deltog

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

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

Sekreterare var

utskottsråd Tuomo Antila.