

UTRIKESUTSKOTTETS BETÄNKANDE 11/2009 rd

Regeringens proposition om godkännande av överenskommelsen mellan Finland och Specialdomstolen för Sierra Leone om verkställighet av domstolens domar och med förslag till lag om sättande i kraft av de bestämmelser i överenskommelsen som hör till området för lagstiftningen och om tillämpning av överenskommelsen samt till lag om ändring av 14 § i lagen om internationellt samarbete vid verkställighet av vissa straffrättsliga påföljder

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 8 september 2009 en proposition om godkännande av överenskommelsen mellan Finland och Specialdomstolen för Sierra Leone om verkställighet av domstolens domar och med förslag till lag om sättande i kraft av de bestämmelser i överenskommelsen som hör till området för lagstiftningen och om tillämpning av överenskommelsen samt till lag om ändring av 14 § i lagen om internationellt samarbete vid verkställighet av vissa straffrätts-

liga påföljder (RP 120/2009 rd) till utrikesutskottet för beredning.

Utlåtande

I enlighet med riksdagens beslut har grundlagsutskottet lämnat utlåtande i ärendet. Utlåtandet (GrUU 22/2009 rd) återges efter betänkandet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Sari Mäkelä, utrikesministeriet.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås att riksdagen godkänner överenskommelsen den 29 juni 2009 i Haag mellan Finland och Specialdomstolen för Sierra Leone om verkställighet av domstolens domar och lagen om sättande i kraft av de bestämmelser i överenskommelsen som hör till området för lagstiftningen och om tillämpning av överens-

kommelsen. Vidare föreslår regeringen en ändring i lagen om internationellt samarbete vid verkställighet av vissa straffrättsliga påföljder.

I överenskommelsen uttrycks beredskap för verkställighet i Finland av fängelsedomar som meddelats av Specialdomstolen för Sierra Leone och föreskrivs om det praktiska förfarandet

vid en enskild verkställighetsbegäran och om verkställighetsvillkoren. Genom förslaget till ändring av 14 § i lagen om internationellt samarbete vid verkställighet av vissa straffrättsliga påföljder vill man klargöra förhållandet mellan överenskommelsens bestämmelse om att längden på specialdomstolens straff är bindande och den nationella lagstiftningen i Finland.

Överenskommelsen träder i kraft den trettionde dagen efter det att domstolen har mottagit Finlands meddelande om att de konstitutionella villkoren för ikraftträdandet av överenskommelsen har uppfyllts.

Den föreslagna lagen om ikraftsättande avses träda i kraft samtidigt med överenskommelsen. Den föreslagna ändringen i 14 § i lagen om inter-

nationellt samarbete vid verkställighet av vissa straffrättsliga påföljder avses träda i kraft så fort som möjligt efter att den har godkänts och stadfästs.

Överenskommelsens bestämmelser om att längden på specialdomstolens domar ska vara bindande och om benådning av den dömda personen begränsar enligt lagstiftningsordningen republikens presidents benådningsrätt med avseende på straff som verkställs i Finland och står därmed i strid med 105 § 1 mom. i grundlagen. Därför anser regeringen att överenskommelsen måste godkännas med kvalificerad majoritet enligt 94 § 2 mom. i grundlagen och ikraftträdandelagen i inskränkt grundlagsordning enligt 95 § i grundlagen.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Förenta Nationernas (FN) säkerhetsråd antog den 14 augusti 2000 resolution 1315 (2000) om läget i Sierra Leone där det uttryckte djup oro över de synnerligen allvarliga brott mot civilbefolkningen och FN-personal som begåtts i Sierra Leone och över att de som gjort sig skyldiga till de allvarligaste brotten inte hade ställts inför rätta. Säkerhetsrådet konstaterade att regeringen i Sierra Leone hade begärt hjälp av FN med att upprätta en stark och trovärdig domstol och uppdrog åt FN:s generalsekreterare att förhandla fram ett avtal med Sierra Leones regering i avsikt att etablera en oberoende domstol (Special Court for Sierra Leone, Specialdomstolen för Sierra Leone). Avtalet om att etablera domstolen undertecknades av FN och Sierra Leones regering den 16 januari 2002.

Domstolen utövar sin jurisdiktion över de enskilda personer som bär det största ansvaret för de allvarliga överträdelserna av internationell humanitär rätt och nationell rätt i Sierra Leone, begångna på Sierra Leones territorium den 30 november 1996. Domstolen inledde sin verksamhet i Sierra Leone i juli 2002. FN:s säkerhetsråd upprepade i resolution 1470 (2003) den 28 mars 2003 sitt redan tidigare uttalade stöd för

specialdomstolen och uppmanade också i resolution 1478 (2003) av den 6 maj 2003 alla stater att fullt ut samarbeta med domstolen.

Enligt artikel 19 i domstolens stadga är fängelsestraffen tidsbestämda. Enligt artikel 22 ska straffen avtjänas i Sierra Leone, eller om förhållandena kräver det, i någon av de stater som har ingått avtal om verkställighet av domar med Internationella krigsförbrytartribunalen för Rwanda (International Criminal Tribunal for Rwanda) eller med Internationella tribunalen för brott i f.d. Jugoslavien (International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia, ICTY) och som har meddelat om sin beredskap att verkställa domar. För tillfället är bedömningen den att fängelsestraffen inte kan verkställas i Sierra Leone på grund av de bristfälliga fängelseförhållandena och den labila interna situationen i landet. Sverige, Österrike, Storbritannien och Rwanda har ingått avtal med Specialdomstolen för Sierra Leone om verkställighet av fängelsestraffet som meddelats av domstolen.

Att motarbeta strafflöshet för de allvarligaste internationella brotten hör till prioriteringarna i Finlands FN-politik. Finland har bidragit finansiellt till att etablera Specialdomstolen för Sierra Leone och till dess verksamhet 2001—2003

och 2006—2009 och ingått avtal med domstolen om omplacering till Finland av personer som har vittnat eller som kommer att vittna i rättegångarna och deras närstående (FördrS 59—60/2006).

Finland har tidigare ingått en överenskommelse om verkställighet av domar med ICTY (FördrS 27/1997). Utifrån överenskommelsen med ICTY har några fängelsestraff som meddelats av krigsförbrytartribunalen verkställts i Finland. I samband med att riksdagen godkände stadgan för Internationella brottmålsdomstolen (FördrS 55—56/2002) godkände den också det meddelande som enligt artikel 103 i stadgan ska ges brottmålsdomstolen om beredskap att ta emot personer som den dömt till fängelsestraff. Avtalet med Internationella brottmålsdomstolen om det praktiska förfarandet för att verkställa fängelsestraff finjusteras för tillfället.

Enligt utredning till utrikesutskottet presenterades ett modellavtal som beretts av specialdomstolen till grund för överenskommelsen och det svarar i långa stycken mot överenskommelsen mellan Finland och ICTY. Ändringarna i modellavtalet beaktar erfarenheterna av att verkställa fängelsestraff meddelade av ICTY i Finland och de krav som finsk lagstiftning ställer. Där det är lämpligt har också det modellavtal som ICC presenterat för Finland beaktats för att verkställigheten av domar ska vara så enhetlig som möjligt.

Enligt överenskommelsen kan fängelsestraff som meddelats av domstolen verkställas i Finland, om Finland utifrån prövning i varje enskilt fall samtycker upp till domstolens begäran om verkställighet. Längden på domstolens dom binder Finland som verkställande stat. Beslut om frigivning i förtid, benådning eller straffflintring hör till specialdomstolens president. I övrigt bestäms fängelseförhållandena i den verkställande statens lagstiftning och domstolen övervakar dem framför allt genom inspektioner som förrätas av internationella rödakorskommittén. Domstolen svarar för kostnaderna för att överföra den dömda till och från den verkställande staten. Den verkställande staten svarar för de övriga kostnaderna för verkställigheten.

Grundlagsutskottet anser i sitt utlåtande (GrUU 22/2009 rd) att överenskommelsen mellan Finland och Specialdomstolen för Sierra Leone om verkställighet av domar innehåller flera sådana bestämmelser som hör till området för lagstiftningen och som utifrån propositionens motivering och grundlagsutskottets praxis har redovisats på behörigt sätt och i detalj. Utskottets ståndpunkt är att det enligt 94 § 1 mom. i grundlagen krävs riksdagens godkännande för överenskommelsen.

Grundlagsutskottet anser vidare att Finland bara tjänar som verkställare av straff när det tar emot personer som dömts i specialdomstolen, för de dömda personerna och deras straff har utöver straffverkställigheten ingen annan koppling till Finland. Den begränsning av benådningsrätten som följer av överenskommelsen ingriper enligt utskottets mening således inte i det centrala syftet med republikens presidents benådningsrätt. Det understryker undantagets ringa betydelse att antalet fängelsestraff som förväntas bli verkställda i Finland enligt propositionens motivering kommer att vara mycket litet.

Genom att verkställa Internationella specialdomstolens domar deltar Finland i internationellt samarbete i syfte att säkerställa fred och mänskliga rättigheter enligt 1 § 3 mom. i grundlagen. Grundlagsutskottet noterar att sådana internationella förpliktelser som är sedvanliga i modern internationell samverkan och som bara i obetydlig utsträckning inverkar på statens suveränitet inte som sådana står i strid med suveränitetsbestämmelserna i grundlagen (GrUU 22/2009 rd).

Att republikens presidents benådningsrätt enligt artikel 3.1 och artikel 9 i överenskommelsen binds vid specialdomstolens presidents beslut betyder enligt grundlagsutskottets mening på grund av det som sägs ovan inte att bestämmelserna står i strid med 105 § 1 mom. i grundlagen. Därför kan överenskommelsen godkännas med enkel majoritet och förslaget till lag om sättande i kraft av överenskommelsen behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Utskottet omfattar grundlagsutskottets syn.

Förslag till beslut

Utrikesutskottet föreslår

*att riksdagen godkänner överenskom-
melsen mellan Finland och Specialdom-*

*stolen för Sierra Leone om verkställig-
het av domstolens domar och*

*att lagförslagen godkänns enligt propo-
sitionen men ingressen med följande
ändring.*

I enlighet med riksdagens beslut (utesl.) föreskrivs:

Helsingfors den 14 oktober 2009

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Pertti Salolainen /saml
vordf. Markku Laukkanen /cent
medl. Pekka Haavisto /gröna
Eero Heinäluoma /sd
Antti Kalliomäki /sd
Ilkka Kanerva /saml
Kimmo Kiljunen /sd

Katri Komi /cent
Annika Lapintie /vänst
Elisabeth Naucclér /sv
Aila Paloniemi /cent
Ben Zyskowitz /saml
ers. Juha Korkeaoja /cent
Heikki A. Ollila /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Olli-Pekka Jalonen.