

Regeringens proposition till Riksdagen om godkännande av återkallandet av reservationerna till europeiska konventionen om utlämning för brott och europeiska konventionen om bekämpande av terrorism samt med förslag till lag om ändring av lagen om utlämning för brott

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås att riksdagen godkänner återtagandet av de reservationer som gjorts till den i Europarådet år 1957 ingångna europeiska konventionen om utlämning för brott respektive den år 1977 i Europarådet ingångna europeiska konventionen om bekämpande av terrorism. Samtidigt föreslås att lagen om utlämning för brott ändras.

Finland har gjort en reservation till artikel 2.1 i europeiska konventionen om utlämning för brott. Reservationen gäller längden av det straff som kan följa det brott för vilket utlämning sker (första meningen i reservationen) och minimilängden av det straff som inte avtjänats (andra meningen i reservationen). Det har blivit möjligt att återkalla den första meningen i reservationen till följd av ändringen av 4 § lagen om utlämning för brott som trädde i kraft 1999. Den andra meningen i reservationen kan återkallas, om 4 § 4 mom. lagen om utlämning för brott ändras. Till följd av den nämnda tidigare gjorda lagändringen och den nu föreslagna lagändringen blir det möjligt att i sin helhet återkalla reservationen till artikel 2.1 i europeiska konventionen om utlämning för brott.

Då Finland godkände europeiska konventionen om bekämpande av terrorism gjorde Finland en reservation till artikel 1 eftersom lagen om utlämning för brott tillät prövning i fråga om ett brotts politiska beskaffenhet. Ett återkallande av denna reservation har blivit aktuellt dels till följd av den ändring av 6 § lagen om utlämning för brott som trädde i kraft 1999, dels med hänsyn till att det inte är ändamålsenligt att bibehålla reservationen i förhållande till de konventionsparter som inte är medlemsstater i Europeiska unionen.

Återkallandet av reservationerna inverkar inte på andra lagstadgade hinder för utlämning eller på de villkor för utlämning som anges i bl.a. lagen om utlämning för brott. Propositionen har t.ex. inga verkningar för förbudet mot utlämning till ett land där dödsstraff kan hota.

Återkallandet av reservationerna träder i kraft när depositarien underrättats om återkallandet.

I denna proposition ingår ett lagförslag om ändring av lagen om utlämning för brott. Avsikten är att lagen skall träda i kraft genast efter det att den har antagits och blivit stadfäst.

ALLMÄN MOTIVERING

1. Nuläge

1.1. Återkallande av reservationen till europeiska konventionen om utlämning för brott

Republikens president godkände Finlands anslutning till europeiska konventionen om utlämning för brott (FördrS 32—33/1971), nedan europeiska utlämningskonventionen, den 12 februari 1971. Finlands anslutningsinstrument deponerades hos depositarien, dvs. Europarådets generalsekreterare, den 12 maj 1971.

Vid deponeringen av anslutningsinstrumentet avgav Finland en förklaring och ett tillkännagivande rörande konventionen samt gjorde fem reservationer till den. I förklaringen till artikel 6 påpekades det att termen ”medborgare” för Finlands del avser medborgare i Finland, Island, Norge, Sverige och Danmark samt i dessa stater fast bosatta utlänningar. I fråga om artikel 28.3 meddelade Finland att bestämmelserna i konventionen inte tillämpas mellan Finland, å ena sidan, och Danmark, Island, Norge och Sverige, å andra sidan. Finlands fem reservationer gällde behörigheten för temporära domstolar och rätten att vägra utlämning i sådana fall där utlämning av humanitära skäl vore oskälig (artikel 1), maximitiden för straff för brott för vilka utlämning kan ske samt frihetsberövandet i fråga om straff som inte avtjänats (artikel 2.1), definitionen av politiskt brott (artikel 3.3), samt bestraffning för militära brott i sådana fall där brottet också innefattar brott för vilket utlämning är tillåten (artikel 4) och försättande på fri fot av en person som tagits i förvar och vars utlämning beviljats (artikel 18).

Artikel 2 i europeiska utlämningskonventionen innehåller bestämmelser om brott för vilka utlämning skall ske. Enligt artikel 2.1 skall utlämning medgivas beträffande brott som enligt lagstiftningen såväl hos den ansökande parten som hos den anmodade parten är belagt med frihetsstraff eller frihetsberövande skyddsåtgärd upp till en tid av lägst ett år eller med strängare straff. Dessutom förutsätts det att en gärningsman

för vilken straffdom avkunnats på den ansökande partens territorium skall utlämnas, om den utmätta påföljden avser en tid av minst fyra månader. Eftersom 4 § lagen om utlämning för brott (456/1970), nedan allmänna utlämningslagen, stod i strid med nämnda bestämmelse då Finland anslöt sig till konventionen, gjorde Finland en reservation till artikel 2.1 i konventionen. En hänvisning till reservationen ingår i 2 § 1 mom. förordningen om bringande i kraft av europeiska utlämningskonventionen (640/1971).

Europeiska utlämningskonventionen har ratificerats av 40 stater, bl.a. av samtliga medlemsstater i Europeiska unionen. Förutom Finland har de övriga nordiska länderna och Frankrike, Portugal, Rumänien, Ryssland, Schweiz, Ukraina, Förenade kungariket och Israel gjort en reservation till artikel 2 i konventionen. Albanien, Spanien och Österrike har lämnat en förklaring om artikeln i fråga. De reservationer som gjorts av de övriga nordiska länderna och Portugal till artikel 2.1 i konventionen motsvarar till sitt sakinnehåll den första meningen i Finlands reservation, dvs. förpliktelsen att utlämna har begränsats till att gälla endast de brott för vilka ett strängare straff än fängelse i ett år kan följa enligt lagstiftningen i respektive land. Finland är den enda staten som gjort en reservation till artikel 2.1 i fråga om minimilängden för det oavtjänade straffet.

Europeiska unionens råd (rättsliga och inrikes frågor) antog i november 1993 en förklaring som bemyndigade organen under rådet att utreda om det fanns behov av en konvention mellan medlemsstaterna som komplettering till den europeiska utlämningskonventionen. Utredningsarbetet resulterade i undertecknandet av den i Bryssel den 10 mars 1995 ingångna konventionen om ett förenklat förfarande för utlämning mellan Europeiska unionens medlemsstater (FördrS 73/1999), nedan konventionen om förenklat förfarande, och av den i Bryssel den 27 september 1996 ingångna konventionen om utlämning mellan Europeiska unionens medlemsstater (FördrS 71/1999), nedan EU-konventionen om utlämning. Finland tillträdde dessa

konventioner den 7 april 1999.

Konventionen om förenklat förfarande är inte en självständig konvention. Enligt artikel 1 i konventionen kompletterar den bestämmelserna i den europeiska utlämningskonventionen. Konventionen gör ett snabbare utlämningsförfarande möjligt i sådana situationer där den som begärts utlämnad samtycker till utlämning.

Syftet med EU-konventionen om utlämning är att underlätta och försnabba utlämning för brott mellan medlemsstaterna i Europeiska unionen. EU-konventionen om utlämning kompletterar den europeiska utlämningskonventionen. I EU-konventionen om utlämning har området för utlämningsbara brott utvidgats i jämförelse med europeiska utlämningskonventionen. EU-konventionen förpliktar till utlämning för brott som enligt den anmodade medlemsstatens lagstiftning är belagt med frihetsstraff eller frihetsberövande skyddsåtgärd upp till en tid av lägst sex månader. Dessutom förutsätts det att brottet enligt den ansökande medlemsstatens lagstiftning är belagt med frihetsstraff eller frihetsberövande skyddsåtgärd upp till en tid av lägst tolv månader (artikel 2.1).

Finlands anslutning till EU-konventionen om utlämning och till konventionen om förenklat förfarande krävde ändringar i den allmänna utlämningslagen. Därför överlämnade regeringen den 30 oktober 1998 en proposition till riksdagen om godkännande av vissa bestämmelser i konventionen om utlämning mellan Europeiska unionen medlemsstater och godkännande av vissa bestämmelser i konventionen om ett förenklat förfarande för utlämning mellan Europeiska unionens medlemsstater samt med förslag till lag om ändring av lagen om utlämning för brott (RP 187/1998 rd). Avsikten var att förelägga riksdagen konventionerna för godkännande och samtidigt göra den nationella lagstiftningen förenlig med konventionsförpliktelseerna genom ändringar i allmänna utlämningslagen.

I enlighet med förslaget antog riksdagen en större ändring av 4 § 1 mom. allmänna utlämningslagen än vad EU-konventionen om utlämning krävde, dvs. så att den fick samma innehåll som första meningen i artikel 2.1 i europeiska utlämningskonventionen. Dessutom fogades till 4 § ett nytt 2 mom. som definierar området för utlämningsbara

brott vid utlämning av en gärningsman till en annan EU-medlemsstat. I detaljmotiveringen av 4 § allmänna utlämningslagen påpekades att Finland kan återkalla sin reservation i fråga om nämnda artikel när ändringen av 4 § 1 mom. träder i kraft. Ändringen sattes i kraft genom lagen om ändring av lagen om utlämning för brott (182/1999).

Då ett återtagande av reservationen till europeiska utlämningskonventionen blivit aktuellt framhölls det att det vore ändamålsenligt att återkalla reservationen till artikel 2.1 i sin helhet. Ett fullständigt återkallande av reservationen förutsätter dock att 4 § 4 mom. i allmänna utlämningslagen ändras så att den motsvarar andra meningen i artikel 2.1 i europeiska utlämningskonventionen. Efter detta blir utlämning möjlig för verkställighet av straff, om straffpåföljden omfattar frihetsberövande för en tid av minst fyra månader.

1.2. Återkallande av reservationen till europeiska konventionen om bekämpande av terrorism

Republikens president godkände europeiska konventionen om bekämpande av terrorism (FördrS 16/1990), nedan europeiska terrorismkonventionen, den 22 december 1989. Finlands godkännandeinstrument deponerades hos depositarien, dvs. Europarådets generalsekreterare, den 9 maj 1990.

Europeiska terrorismkonventionen utgår bl.a. från principen att utlämning inte får ske för politiska brott, vilket också inskrivits i finsk lagstiftning. Enligt europeiska terrorismkonventionen skall inget av de i artikel 1 uppräknade brotten betraktas som politiska brott för vilka utlämning inte skall medgivas. Då Finland godkände konventionen innehöll 6 § allmänna utlämningslagen ett sådant allmänt förbud mot utlämning för politiska brott som gav möjlighet att överväga om ett brott i sin helhet hade karaktären av politiskt brott eller inte. Eftersom det ansågs att konventionen till denna del begränsade prövningsrätten enligt allmänna utlämningslagen, gjorde Finland en reservation till artikel 1 i enlighet med artikel 13. Enligt reservationen förbehåller sig Finland rätten att vägra utlämning i fråga om något i artikel 1 nämnt brott som Finland betraktar som politiskt brott. En hänvisning till den finska

reservationen ingår i förordningen om ikraftträdande av den europeiska konventionen om bekämpande av terrorism (412/1990).

Europeiska terrorismkonventionen har ratificerats eller tillträtts av 36 stater. Förutom Finland har Belgien, Bulgarien, Cypern, Danmark, Estland, Frankrike, Grekland, Ungern, Island, Italien, Malta, Nederländerna, Norge, Sverige och Schweiz gjort en i artikel 13.1 avsedd reservation till artikel 1 om vägran att utlämna någon till följd av brott som staten i fråga betraktar som politiskt brott.

Anslutningen till EU-konventionen om utlämning och konventionen om förenklat förfarande, som kommenterats redan i samband med motiveringen till europeiska utlämningskonventionen, medförde ett behov av ändring av allmänna utlämningslagen också i fråga om förbudet i 6 § mot utlämning för politiskt brott. Eftersom det enligt artikel 5.1 i EU-konventionen om utlämning föreskrivs att medlemsstaterna inte mellan sig får betrakta något brott som ett politiskt brott, en gärning förknippad med ett politiskt brott eller ett brott inspirerat av politiska motiv, fogades genom ovan nämnda lag om ändring av allmänna utlämningslagen ett nytt 3 mom. till 6 § allmänna utlämningslagen, enligt vilket förbudet mot utlämning inte tillämpas vid utlämning till en EU-stat. Denna bestämmelse gäller inte finska medborgare. I artikel 5.4 i EU-konventionen om utlämning föreskrivs dessutom att reservationer som gjorts enligt artikel 13 i europeiska konventionen om bekämpande av terrorism inte skall tillämpas på utlämning mellan medlemsstaterna. Anslutningen till EU-konventionen om utlämning gjorde det sålunda nödvändigt att återkalla reservationen till europeiska terrorismkonventionen i fråga om EU-staterna.

Vid en närmare granskning av återkallandet av reservationen i förhållande till EU-staterna märkte man att det inte heller var ändamålsenligt att hålla kvar reservationen i förhållande till de konventionsparter som inte är medlemsstater i EU. Även om 6 § allmänna utlämningslagen inte har ändrats i fråga om annan utlämning än sådan som sker till EU-staterna, har tolkningen av politiska brott ändrats så att de brott som avses i artikel 1 i europeiska terrorismkonventionen inte under några omständigheter kan

betraktas som politiska brott. Denna tolkning har påverkats bl.a. av de konventioner mot terrorism som utarbetats eller som håller på att utarbetas inom ramen för sjätte utskottet i Förenta Nationerna. I samtliga dessa konventioner strävar man efter att kriminalisera vissa våldshandlingar och vidta åtgärder för att ställa de skyldiga till ansvar för sina gärningar. Detta betyder att man inte längre kan anse det synsätt motiverat som rådde vid tidpunkten för anslutningen till europeiska terrorismkonventionen, dvs. att Finland skall bibehålla en så omfattande prövningsrätt som möjligt i fråga om vilka brott som betraktas som politiska brott för vilka utlämning inte kan ske.

2. Propositionens mål och de viktigaste förslagen

Syftet med denna proposition är att den finska lagstiftningen och artikel 2.1 i europeiska utlämningskonventionen skall motsvara varandra. Propositionen avser också att göra Finlands skyldigheter enligt europeiska terrorismkonventionen förenliga med den finska lagstiftningen och Finlands andra internationella förpliktelser samt med den internationella utvecklingen.

I propositionen ingår en begäran om riksdagens samtycke för ett återkallande av den reservation som gjorts till artikel 2.1 i europeiska utlämningskonventionen. Återkallandet har blivit aktuellt till följd av ändringen av 4 § 1 mom. allmänna utlämningslagen och den ändring av 4 § 4 mom. som nu föreläggs riksdagen. Dessutom inbegärs riksdagens samtycke till ett återkallande av reservationen till artikel 1 i europeiska terrorismkonventionen. Detta återkallande har blivit aktuellt dels till följd av anslutningen till EU-konventionen om utlämning, dels eftersom det i dagens läge inte anses ändamålsenligt att bibehålla reservationen i förhållande till de parter i europeiska terrorismkonventionen som inte är medlemsstater i EU.

3. Propositionens verkningar

Propositionen har inga ekonomiska verkningar och inte heller några konsekvenser för vare sig organisation eller personal. Den påverkar inte heller företagen eller miljön. Propositionen gör det möjligt att från Finland utlämna en gärningsman som dömts till straff i en främmande stat för att

avtjäna straffet på samma villkor som gärningsmän som vistats i de övriga stater som tillträtt europeiska utlämningskonventionen kan utlämnas.

Propositionen om återkallande av reservationerna och om ändring av allmänna utlämningslagen har utarbetats som tjänsteuppdrag vid utrikesministeriet i samråd med justitieministeriet.

4. Beredningen av propositionen

DETALJMOTIVERING

1. Återkallande av reservationen till europeiska konventionen om utlämning för brott

Till följd av den reservation som Finland gjort till artikel 2.1 europeiska utlämningskonventionen kan Finland utlämna en gärningsman endast för sådant brott för vilket enligt finsk lag kan följa strängare straff än frihetsstraff i ett år. Om någon har dömts för ett sådant brott i en främmande stat kan Finland bifalla en begäran om utlämning endast om påföljden, till den del den inte har avtjänats, innefattar förlust av friheten i minst fyra månader.

Finlands reservation formulerades i tiden på basis av de då gällande 4 § 1 och 2 mom. allmänna utlämningslagen. I 4 § 1 mom. föreskrevs som ett villkor för utlämning att brottet, om det hade begåtts i Finland under motsvarande förhållanden, skulle vara att anse såsom brott på vilket det enligt finsk lag kan följa strängare straff än frihetsstraff i ett år. I 4 § 2 mom. då gällande allmänna utlämningslag användes uttrycket icke avtjänad påföljd, medan artikel 2.1 i europeiska utlämningskonventionen har skrivningen att den utmätta påföljden måste avse en tid av minst fyra månader för att det skall föreligga skyldighet att efterkomma en begäran om utlämning. Denna skillnad är av betydelse t.ex. då utlämning begärs för verkställighet av ett resterande straff på tre månader i fråga om en person som dömts till ett fyra månader långt frihetsstraff och som blivit villkorligt frigiven. Enligt konventionen borde man efterkomma begäran om utlämning i dessa fall även om det är förbjudet enligt allmänna utlämningslagen. Därför gjorde Finland i tiden en reservation till konventionen enligt vilken det straff som inte avtjänats skall innefatta förlust av friheten i minst fyra månader.

Bestämmelserna om utlämning har sedermera ändrats då riksdagen antog ändringen av allmänna utlämningslagen samtidigt som riksdagen godkände EU-konventionen om utlämning och konventionen om förenklat förfarande. I detta sammanhang godkände riksdagen en ändring

av 4 § 1 mom. allmänna utlämningslagen så att det fick samma innehåll som första meningen i artikel 2.1 i europeiska utlämningskonventionen. Genom denna ändring utvidgades området för utlämningsbara brott i allmänhet, inte endast i förhållande till medlemsstaterna i EU. Till 4 § fogades dessutom ett nytt 2 mom. som fastställer de utlämningsbara brotten i de fall att det är fråga om utlämning till en medlemsstat i Europeiska unionen. Enligt momentet får den som inte är finsk medborgare utlämnas till en medlemsstat i Europeiska unionen för ett brott för vilket, om det hade begåtts i Finland under motsvarande förhållanden, det strängaste straffet enligt finsk lag är fängelse i minst sex månader och på vilket enligt lagen i den ansökande staten kan följa frihetsstraff eller frihetsberövande skyddsåtgärd upp till en tid av lägst tolv månader. I detta sammanhang samstämde dock inte 4 § 4 mom. om icke avtjänad påföljd med den andra meningen i artikel 2.1 i europeiska utlämningskonventionen. Ändringen av 4 § 1 mom. allmänna utlämningslagen trädde i kraft den 1 mars 1999.

Till följd av ändringen blev reservationen till artikel 2.1 i europeiska utlämningskonventionen överflödigt till den del som gäller maximitiden för straffet för det brott som ligger till grund för en utlämning. Nödvändigheten att återkalla reservationen omnämndes i regeringens proposition till riksdagen i detaljmotiveringen till 4 § allmänna utlämningslagen. I motiveringen påpekas att ändringen av 4 § 1 mom. allmänna utlämningslagen utvidgar området för utlämningsbara brott allmänt, och inte endast i förhållande till andra medlemsstater i Europeiska unionen. Förändringen har ingen stor praktisk betydelse, men genom den bringas den finska lagstiftningen att motsvara artikel 2 i europeiska utlämningskonventionen. Efter att ändringen har trätt i kraft, kan Finland återkalla sin reservation i fråga om nämnda artikel.

När återkallandet av reservationen till europeiska utlämningskonventionen granskades närmare märkte man att det

kunde vara på sin plats att återkalla reservationen till artikel 2.1 i sin helhet och inte bara till de delar som möjliggjordes av ändringen av allmänna utlämningslagen. Om reservationen skall kunna återkallas i sin helhet måste 4 § 4 mom. allmänna utlämningslagen ändras så att det motsvarar bestämmelserna i europeiska utlämningskonventionen. Avsikten är att det till följd av ändringen skall bli möjligt att utlämna för verkställighet av straff, om den föreskrivna påföljden avser ett frihetsberövande under en tid av minst fyra månader. Först sedan den föreslagna ändringen av 4 § 4 mom. verkställts kan reservationen till artikel 2.1 återkallas i sin helhet.

Enligt förslaget är det ändamålsenligt att återkalla reservationen i sin helhet och att ändra allmänna utlämningslagen så att den motsvarar europeiska utlämningskonventionen, främst med motiveringen att Finland är den enda staten som gjort en reservation till de bestämmelser i artikel 2.1 som gäller straffverkställigheten. Artikel 26 i konventionen tillåter att reservationer görs till vilken eller vilka konventionsbestämmelser som helst, men enligt den princip som uttrycks i den förklarande rapporten till konventionen skall det finnas goda skäl för reservationen. Reservationen bör gälla väsentliga omständigheter och vara en följd av huvudprinciperna i parternas rättsordningar. Finlands reservation har gjort det möjligt för Finland att vägra efterkomma framställningar om utlämning som avsett frihetsstraff där mindre än fyra månader kvarstår att avtjäna. Detta har varit motiverat av praktiska skäl eftersom utlämningsprocessen ofta sträcker sig över flera månader varvid ett kort oavtjänat frihetsstraff kanske blir fullgjort redan under utlämningsprocessens gång.

Bestämmelserna i europeiska utlämningskonventionen förbigår å andra sidan en del korta frihetsstraff. Dessa omfattas inte av konventionens tillämpningsområde eftersom konventionsbestämmelserna endast är tillämpliga på sådana domslut som avser ett frihetsberövande om minst fyra månader. Frihetsstraff som är kortare än detta kommer inte att höra till konventionens tillämpningsområde även om Finland återkallar sin reservation. Det kan inte heller anses helt motiverat att en person som vistas

på finskt territorium får en annan behandling till följd av den finska reservationen än vad han eller hon skulle få i en annan stat som också tillträtt europeiska utlämningskonventionen. Det förenklade förfarandet mellan medlemsstaterna i Europeiska unionen möjliggör dessutom t.o.m. snabb utlämning i situationer där den som begärs utlämnad samtycker till förfarandet.

På dessa grunder har man i propositionen ansett det motiverat att ändra 4 § 4 mom. allmänna utlämningslagen så att det motsvarar andra meningen i artikel 2.1 i europeiska utlämningskonventionen och att därefter i sin helhet återkalla reservationen till artikel 2.1. Ändringen kommer att leda till att Finland också i fråga om verkställigheten av korta resterande straff ger personer som vistas på finskt territorium och som begärs utlämnade samma behandling som dessa får i övriga stater som tillträtt europeiska utlämningskonventionen. Det bedöms att ändringen inte kommer att ha någon stor praktisk betydelse. Den stat som begär utlämning får bedöma om den anser det nödvändigt att använda utlämningsförfarandet för att verkställa korta resterande straff.

Återkallandet av reservationen har inga konsekvenser för andra utlämningshinder enligt allmänna utlämningslagen eller för de villkor, som kan uppställas för att en begäran om utlämning skall bifallas. Sålunda kommer återkallandet av reservationen inte att påverka t.ex. 7 § allmänna utlämningslagen enligt vilken utlämning inte får ske om den som begärs utlämnad, på grund av ras, nationalitet, religion, politisk uppfattning eller tillhörighet till viss samhällsgrupp eller till följd av politiska förhållanden, löper risk att efter utlämnandet utsättas för förföljelse som riktar sig mot hans eller hennes liv eller frihet eller för annan förföljelse. Återkallandet av reservationen kommer inte heller att påverka 8 § allmänna utlämningslagen. Enligt denna paragraf får utlämning inte ske om utlämningen på grund av den avsedda personens ålder, hälsotillstånd eller övriga personliga förhållanden eller på grund av särskilda omständigheter av humanitära skäl vore oskälig.

2. Återkallande av reservationen till europeiska konventionen om bekämpande av terrorism

Enligt artikel 13 i europeiska terrorismkonventionen kan en stat göra en reservation till konventionen enligt vilken den kan vägra utlämning i fråga om något i artikel 1 omnämnt brott som den betraktar som politiskt brott, under förutsättning att staten samtidigt åtar sig att vid bedömningen av brottets art beakta dess allvarlighetsgrad. De brott som omnämns i artikel 1 i konventionen gäller brott som avses i konventionen om förhindrande av olagligt besittningstagande av luftfartyg, undertecknad i Haag den 16 december 1970 (FördrS 62/1971) (punkt a), brott som avses i konventionen om förebyggande av olagliga handlingar mot säkerheten inom den civila luftfarten, undertecknad i Montreal den 23 september 1971 (FördrS 56/1973) (punkt b), allvarliga brott som innebär angrepp mot internationellt skyddade personer, inbegripet diplomaters liv, kroppsliga integritet eller frihet (punkt c), brott som innebär människorov, tagande av gisslan eller allvarligt olaga frihetsberövande (punkt d), brott som innebär användning av bomber, granater, raketer, automatiska skjutvapen eller brev- eller paketbomber, om användningen innebär fara för människor (punkt e) eller försök att begå ovan nämnda brott eller delaktighet i sådant brott eller i försök till sådant brott (punkt f).

När Finland godkände europeiska terrorismkonventionen gjorde Finland en reservation enligt artikel 13 till artikel 1 eftersom man inte önskade begränsa möjligheterna till prövning enligt den då gällande lagen om utlämning för brott på det sätt som artikel 1 krävde. Allmänna utlämningslagen gav möjlighet att bedöma om ett brott till sin natur var ett politiskt brott eller inte. Det ansågs att en reservation till artikel 1 gav de finska myndigheterna tillräcklig prövningsrätt vid bedömningen av vilka handlingar som skulle betraktas som politiska då beslut fattades om utlämning av en gärningsman. Dessutom ansågs det att reservationen säkerställde att bestämmelserna i allmänna utlämningslagen överensstämde med europeiska terrorismkonventionen.

Då Finland 1999 anslöt sig till EU-konventionen om utlämning fogades ett nytt

3 mom. till 6 § allmänna utlämningslagen enligt vilket förbudet i 1 mom. mot utlämning för politiskt brott inte är tillämpligt vid utlämning till en medlemsstat i EU. Ändringen beror på att det enligt artikel 5.1 i EU-konventionen om utlämning inte är tillåtet att betrakta något brott som ett politiskt brott, en gärning förknippad med ett sådant brott eller ett brott inspirerat av politiska motiv. Enligt artikel 5.2 får en medlemsstat i samband med underrättelsen om genomförandet av de konstitutionella bestämmelserna för antagandet av konventionen förklara att den kommer att tillämpa punkt 1 endast på brott enligt artiklarna 1 och 2 i europeiska terrorismkonventionen och på i artikel 3.4 i EU-konventionen om utlämning definierade gärningar, rubricerade som konspiration eller sammanslutning av brottslingar, med syfte att begå brott som avses i artiklarna 1 och 2 i europeiska terrorismkonventionen. Vid anslutningstidpunkten avgav Finland inte någon sådan förklaring. I artikel 5.4 förutsätts det dessutom att reservationer enligt artikel 13 i europeiska terrorismkonventionen inte skall tillämpas på utlämning mellan medlemsstaterna. Bestämmelsen i 6 § 3 mom. allmänna utlämningslagen tillämpas inte på finska medborgare eftersom 2 § allmänna utlämningslagen föreskriver att finska medborgare inte får utlämnas för politiska brott.

I regeringens proposition om ändringen av allmänna utlämningslagen framhölls det i detaljmotiveringen till artikel 5 i EU-konventionen om utlämning att ändringen av 6 § motsvarar syftet med artikel 5, enligt vilken medlemsstaterna som högaktar demokratiska principer skall kunna lita på varandras system i den grad att det inte skall vara nödvändigt att bibehålla förbudet mot utlämning för politiska brott. Sannolikt är att ändringen inte har någon stor praktisk betydelse. Under den tid som den allmänna utlämningslagen har varit i kraft har utlämning veterligen inte vägrats på den grunden att brottet i fråga varit ett politiskt brott. Den i samband med ratificeringen av EU-konventionen om utlämning godkända lagändringen motsvarade även den ståndpunkt som finska regeringen omfattade vid förhandlingarna om utarbetandet av EU-konventionen om utlämning och som riksdagens lagutskott godkände i sitt

utlåtande (LaUU 2/1996 rd).

Till följd av ändringen av 6 § allmänna utlämningslagen bör reservationen till artikel 1 i europeiska terrorismkonventionen återkallas i förhållande till medlemsstaterna i EU. Eftersom det inte kan betraktas som helt motiverat att behandlingen på finskt territorium av en medborgare i en stat som godkänt europeiska terrorismkonventionen är beroende av om denna person är medborgare i en EU-stat eller inte, har ett fullständigt återkallande av reservationen till artikel 1 i europeiska terrorismkonventionen ansetts motiverat i propositionen. Dessutom kan man anse att eftersom europeiska terrorismkonventionen är öppen för undertecknande endast av medlemsstaterna i Europarådet är detta i sig en tillräcklig garanti för återkallandet av reservationen till konventionen.

Återkallandet av reservationen kan också motiveras med den förändring som inträffat i fråga om tolkningen av politiska brott. Förändringen innebär att i dagens läge kan brott som avses i artikel 1 i europeiska terrorismkonventionen inte betraktas som politiska brott under några som helst omständigheter. Sålunda kan den uppfattning som rådde då Finland anslöt sig till europeiska terrorismkonventionen inte längre anses motiverad, dvs. att Finland bör bibehålla en så omfattande prövningsrätt som möjligt i fråga om bedömningen av vad som är politiska brott som det inte är möjligt att medge utlämning för.

Att tolkningen ändrats beror bl.a. på de konventioner om bekämpande av terrorism som utarbetats eller som håller på att utarbetas i FN:s sjätte utskott. Dessa konventioner är bl.a. den i New York den 15 december 1997 ingångna internationella konventionen om bekämpande av bombattentat av terrorister och den i New York den 9 december 1999 ingångna internationella konventionen mot finansiering av terrorism samt det inom FN i praktiken rätt färdiga utkastet till internationell konvention om bekämpande av nukleär terrorism, arbetet med denna konvention inleddes 1998, och det utkast till övergripande konvention mot internationell terrorism som för närvarande är under arbete i FN. Finland har undertecknat den internationella konventionen om bekämpande av bombattentat av terrorister den 23 januari 1998 och den internationella

konventionen mot finansiering av terrorism den 10 januari 2000.

I artikel 11 i 1997 års konvention om bekämpande av bombattentat av terrorister påpekas det uttryckligen att inget av de brott som anges i artikel 2 i konventionen skall med avseende på utlämning eller internationell rättslig hjälp betraktas som ett politiskt brott. Motsvarande uttryckliga konventionsbestämmelse ingår också i artikel 14 i 1999 års internationella konvention mot finansiering av terrorism. De gärningar som avses i artikel 2 i dessa konventioner omfattar åtminstone de brott som omnämns i artikel 1 i europeiska terrorismkonventionen och som inte längre kan betraktas som politiska brott, åtminstone inte efter det att Finland har godkänt konventionerna i fråga. Avsikten är att regeringen skall avlåta en proposition om godkännande av den internationella konventionen om bekämpande av bombattentat av terrorister till riksdagen så snart som möjligt. Beredningen av propositionen om godkännande av den internationella konventionen mot finansiering av terrorism har också påskyndats.

Det som anförts ovan visar att återkallandet av reservationen till europeiska terrorismkonventionen kommer att gagna godkännandet av de andra konventionerna om terrorism. Därför föreslås det att reservationen skall återkallas i sin helhet.

Däremot finns det inte några skäl för att ändra 6 § allmänna utlämningslagen enligt vilken utlämning inte får ske för politiskt brott. I 6 § allmänna utlämningslagen ingår ett förbud mot utlämning för politiskt brott och europeiska terrorismkonventionen bygger på samma princip. Bestämmelserna i lagen ger den som tillämpar lagen möjlighet att bedöma om ett brott är politiskt till sin natur. I paragrafens 2 mom. framhålls dock att uppsåtligt dödande eller försök därtill, som icke ägt rum i öppen strid, inte i något fall bör anses vara ett politiskt brott.

Bestämmelserna i europeiska terrorismkonventionen binder för sin del den finska prövningsrätten i fråga om de brott som kan betraktas som politiska brott där utlämning kan vägras. När den finska reservation till artikel 1 återkallas kan Finland inte längre i förhållande till en konventionsstat betrakta de brott som avses i artikel 1 i konventionen som politiska brott.

Återkallandet av reservationen kommer således att begränsa den finska prövningsrätten mer än tidigare. Enligt propositionen kräver detta dock inte någon ändring av 6 § allmänna utlämningslagen. Europeiska terrorismkonventionen gäller som lag i Finland och meningen är att den skall tillämpas parallellt med den allmänna utlämningslagen. Vid tillämpningen av 6 § allmänna utlämningslagen kommer konventionen att i förhållande till konventionsstaterna styra bedömningen av om en gärning som ligger till grund för en begäran om utlämning skall betraktas som politisk. Däremot tillämpas 6 § allmänna utlämningslagen som sådan i förhållande till de stater som inte är parter i europeiska terrorismkonventionen. Det kan inte anses att bestämmelserna i lagen och bestämmelserna i konventionen är oförenliga och därför finns det inte behov av att ändra lagbestämmelserna, även om Finlands reservation till artikel 1 återkallas.

Återkallandet av reservationen har inga konsekvenser för andra utlämningshinder enligt lagen om utlämning för brott eller för de villkor som kan uppställas för att en begäran om utlämning skall bifallas. Sålunda påverkar återkallandet av reservationen t.ex. inte förbudet i 7 § allmänna utlämningslagen enligt vilken en person inte får utlämnas till en stat där han eller hon löper risk att utsättas för förföljelse som riktas mot hans eller hennes liv eller frihet eller för annan förföljelse, eller förbudet i 8 § mot utlämning av humanitära skäl.

3. Lag om ändring av lagen om utlämning för brott

4 §. Enligt paragrafens 4 mom. får den som i en främmande stat har dömts för en gärning som avses i 1-3 mom. utlämnas endast, om påföljden, till den del den inte har avtjänats, omfatta förlust av friheten i minst fyra månader.

I denna proposition föreslås att momentet ändras så att det motsvarar andra meningen i artikel 2.1 i europeiska utlämningskonventionen. Enligt artikel 2.1 skall utlämning medgivnas beträffande brott som enligt lagstiftningen såväl hos den ansökande parten som hos den anmodade parten är belagt med frihetsstraff eller frihetsberövande skyddsåtgärd upp till en tid

av lägst ett år eller med strängare straff. Enligt den andra meningen i denna punkt måste den sålunda utmätta påföljden avse en tid av minst fyra månader då straffdom avkunnats eller skyddsåtgärd föreskrivits å den ansökande partens territorium. Bestämmelsen innebär att då en framställning avser verkställighet av straff finns ett tilläggsvillkor enligt vilket den utmätta påföljden skall avse en tid av minst fyra månader. I de fall som avser verkställighet av straff skall dock även villkoren i den första meningen i artikel 2.1 vara uppfyllda.

Den andra meningen i artikel 2.1 europeiska utlämningslagen avviker från innehållet i det gällande 4 § 4 mom. allmänna utlämningslagen så till vida att lagen använder uttrycket "till den del påföljden inte avtjänats".

Europeiska utlämningskonventionen använder för sin del uttrycket "utmätt påföljd". Detta innebär att europeiska utlämningskonventionen också gäller t.ex. de situationer där den utmätta påföljden varit ett frihetsstraff på minst fyra månader men utlämning begärs för verkställighet av straffet då tre månader kvarstår. Den gällande ordalydelsen i lagen gör det däremot möjligt att bifalla framställningar om utlämning endast om den del av påföljden som inte avtjänats omfattar förlust av friheten i minst fyra månader.

I samband med laggranskningen har ordalydelsen i det finska lagförslaget moderniserats så att ordet "tarkoitettunlainen" i 4 § ändrats till "tarkoitettu". Ändringen påverkar inte av den svenska ordalydelsen.

Enligt förslaget skall den nya lydelsen av 4 § 4 mom. bli att den som i en främmande stat har dömts för en gärning som avses i 1-3 mom. får utlämnas endast om den utmätta påföljden omfattar förlust av friheten i minst fyra månader.

4. Ikraftträdande

Återkallandet av reservationerna träder i kraft då de meddelats Europarådets generalsekreterare som är depositarie. Till följd av återkallandet av reservationen till europeiska konventionen om utlämning för brott ändras förordningen om bringande i kraft av europeiska konventionen om utlämning för brott. Återkallandet av reservationen till europeiska konventionen

om bekämpande av terrorism kräver för sin del att förordningen om ikraftträdande av den europeiska konventionen om bekämpande av terrorism ändras.

Det föreslås att lagen om ändring av lagen om utlämning för brott skall träda i kraft genast efter det att den har antagits och blivit stadfäst.

5. Behovet av riksdagens samtycke och lagstiftningsordning

Tidigare har inget uttryckligt samtycke inbegärts av riksdagen för vare sig ingivande eller återkallande eller ändring av reservationer, inte ens i sådana fall där reservationen gällt en fördragsbestämmelse som hör till området för lagstiftningen eller på annat sätt omfattas av riksdagens behörighet. I praktiken har en reservation dock kommenterats i propositionen om godkännande av fördraget i fråga.

Varken europeiska utlämningskonventionen eller europeiska terrorismkonventionen ingavs i tiden till riksdagen för godkännande, eftersom det vanliga förfarandet enligt den fram till början av 1990-talet omfattade oförenlighetsteorin var, att man till området för lagstiftningen endast räknade sådana fördragsbestämmelser som var oförenliga med grundlagen eller med annan lag. Enligt det förfarande som byggde på oförenlighetsteorin försökte man eliminera konflikterna mellan ett fördrag och den nationella lagstiftningen innan Finland förband sig till en internationell förpliktelse. Till följd av den harmonisering som gjordes på förhand ansågs fördraget inte längre höra till området för lagstiftningen och därför menade man att det inte var nödvändigt att inge det till riksdagen för godkännande. Detta förfarande tillämpades också i fråga om allmänna utlämningslagen som gavs den 7 juli 1970. Därefter sattes europeiska utlämningskonventionen i kraft genom en förordning av den 5 augusti 1971. Europeiska terrorismkonventionen sattes i kraft på motsvarande sätt genom en förordning av den 9 maj 1990. I fråga om båda konventionerna kommenterades innehållet i Finlands meddelanden, förklaringar och reservationer i respektive föredragningspromemoria för det godkännande av fördragen som inbegärdes av republikens president.

I senare tiders praxis har grundlagsutskottet ansett det vara på sin plats att riksdagen genom ett särskilt beslut ger sitt samtycke till förklaringar och deklarationer om fördragsbestämmelser som omfattas av riksdagens behörighet (GrUU 2/1980 rd, GrUU 28/1997 rd och GrUU 36/1997 rd). I utlåtandet om propositionen om ändring av lagen om godkännande av vissa stadganden i konventionen om förebyggande och bestraffning av brottet folkmord (RP 180/1997 rd) ansåg grundlagsutskottet att det är korrekt att riksdagen också uttryckligen beslutar om att återta den reservation som riksdagen ursprungligen förutsatt i lagen om ikraftträdandet (GrUU 36/1997 rd). Grundlagsutskottet ansåg också att återkallandet av förklaringen till Wienkonventionen om traktaträtten kräver samtycke av riksdagen (GrUU 4/2001 rd).

Fördragsarbetsgruppen ansåg i sitt betänkande, som lämnades till utrikesministeriet den 31 januari 2000, att det med hänsyn till enhetlig praxis är motiverat att inbegära ett uttryckligt godkännande av riksdagen för reservationer, förklaringar eller deklarationer liksom också för återtagande eller ändring av dessa i de fall att reservationen, förklaringen eller deklarationen gäller en bestämmelse som omfattas av riksdagens behörighet.

Bestämmelserna i artikel 2.1 i europeiska utlämningskonventionen (brott för vilka utlämning skall ske) hör till området för lagstiftningen och förutsätter därför samtycke av riksdagen. Bestämmelserna i artikel 1 i europeiska terrorismkonventionen (brott som inte betraktas som politiska brott) hör på motsvarande sätt till området för lagstiftningen. I enlighet med detta måste man anse att samtycke av riksdagen måste inbegäras för återkallandet av reservationen till artikel 2.1 i europeiska utlämningskonventionen och artikel 1 i europeiska terrorismkonventionen.

Med stöd av vad som anförts ovan och i enlighet med 94 § grundlagen föreslås

att Riksdagen godkänner återkallandet av reservationen till artikel 2.1 i europeiska konventionen om utlämning för brott, som ingicks i Paris den 13 december 1957, och reservationen till artikel 1 i europeiska konventionen om bekämpande av terrorism, som ingicks i Strasbourg den 27 januari 1977

Samtidigt föreläggs Riksdagen följande lagförslag:

Lagförslag

Lag

om ändring av lagen om utlämning för brott

I enlighet med riksdagens beslut

ändras i lagen den 7 juli 1970 om utlämning för brott (456/1970) 4 § 4 mom., sådant det lyder i lag 182/1999, som följer:

4 §

Denna lag träder i kraft den .
200 .

Den som i en främmande stat har dömts för en gärning som avses i 1–3 mom. får utlämnas endast om den utmätta påföljden omfattar förlust av friheten i minst fyra månader.

Helsingfors den 23 november 2001

Republikens President

TARJA HALONEN

Utrikesminister *Erkki Tuomioja*

Lag

om ändring av lagen om utlämning för brott

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen den 7 juli 1970 om utlämning för brott (456/1970) 4 § 4 mom., sådant det lyder
i lag 182/1999, som följer:

Gällande lydelse

4 §

Den som i främmande stat har dömts för en
gärning som avses i 1–3 mom. får utlämnas
endast, om påföljden, till den del den inte
har avtjänats, omfattar förlust av friheten i
minst fyra månader.

Föreslagen lydelse

4 §

Den som i *en* främmande stat har dömts för
en gärning som avses i 1–3 mom. får
utlämnas endast om *den utmätta påföljden*
omfattar förlust av friheten i minst fyra
månader.

Denna lag träder i kraft den 200.