

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 68/2014 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till ändring av lagstiftningen om utlämning för brott och av lagstiftningen om internationell familjerätt

Till lagutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 18 november 2014 regeringens proposition med förslag till ändring av lagstiftningen om utlämning för brott och av lagstiftningen om internationell familjerätt (RP 231/2014 rd) till lagutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande till lagutskottet.

- lagstiftningsråd Katariina Jahkola och lagstiftningsråd Outi Kemppainen, justitieministeriet
- justitieråd Jukka Sippo, högsta domstolen
- professor Raimo Lahti
- professor Olli Mäenpää
- professor Kaarlo Tuori.

Dessutom har skriftligt yttrande lämnats av
— biträdande professor Juha Lavapuro.

Sakkunniga

Utskottet har hört

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås ändringar av lagen om utlämning för brott mellan Finland och de övriga medlemsstaterna i Europeiska unionen och av lagen om utlämning för brott mellan Finland och de övriga nordiska länderna. Dessutom föreslås ett flertal ändringar i handlägnings- och rättsinstansordningen i ärenden som gäller internationella familjerättsliga ärenden. I fråga om ärenden gällande erkännande och verkställbarhetsförklaring av ett utländskt beslut som för närvarande behandlas i Helsingfors hovrätt i första in-

stans föreslås att de ska behandlas i Helsingfors tingsrätt i första instans.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft så snart som möjligt.

I motiven till lagstiftningsordning bedöms de föreslagna bestämmelserna i skenet av 21 § 2 mom. i grundlagen om tryggande av rätten att överklaga. Regeringen anser att föslagen inte är problematiska i detta hänseende men konstaterar att utlåtande vid behov kan begäras av grundlagsutskottet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

De föreslagna bestämmelserna

I propositionen föreslås det att bestämmelserna om sökande av ändring i lagen om utlämning för brott mellan Finland och de övriga medlemsstaterna i Europeiska unionen (EU-utlämningslagen) och i lagen om utlämning för brott mellan Finland och de övriga nordiska länderna (nordiska utlämningslagen) ändras så att Helsingfors tingsrätts avgörande i ett utlämningsärende får överklagas hos högsta domstolen bara om högsta domstolen meddelar besvärstillstånd. Också nu sker överlagandet direkt hos högsta domstolen utan process i hovrätten, men överlagandet är inte beroende av besvärstillstånd.

Det föreslås också att lagen angående vårdnad om barn och umgängesrätt ändras så att i ärenden som gäller olovligt bortförande av ett barn från den stat där barnet var bosatt får ändring i Helsingfors hovrätts beslut sökas hos högsta domstolen med besvärstillstånd. Enligt gällande lag får ändring sökas hos högsta domstolen utan besvärstillstånd.

Besvärstillstånd och överklagande

Utgångspunkter. De föreslagna ändringarna är relevanta med tanke på bestämmelserna om rättstrygghet och rätt att söka ändring i 21 § i grundlagen, samt med tanke på artikel 6 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna och artikel 14 i den internationella konventionen medborgerliga och politiska rättigheter (MP-konventionen). Enligt 21 § 1 mom. i grundlagen har var och en rätt att få sin sak behandlad av en behörig domstol och att få ett beslut som gäller hans eller hennes rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol. I 21 § 2 mom. i grundlagen står det att rätten att söka ändring ska tryggas genom lag. Enligt artikel 6.1 i Europakonventionen har var och en rätt till en rättvis rättegång.

Förslaget begränsar inte rätten att få ett ärende som gäller utlämning för brott eller återlämn-

nande av barn behandlat i ett domstolsförfarande som uppfyller kravet på en rättvis rättegång. Vid en konstitutionell bedömning av propositionen handlar det främst om huruvida det med hänsyn till den rätt att söka ändring som är ett av kriterierna för en rättvis rättegång enligt 21 § i grundlagen eller med hänsyn till internationella förpliktelser avseende mänskliga rättigheter som är bindande för Finland, kan anses sakligt att överklagande till högsta domstolen med anledning av ett beslut som getts i första instans i den grupp av ärenden som det här är fråga om är möjligt bara om högsta domstolen meddelar besvärstillstånd med stöd av 30 kap. 3 § i rättegångsbalken. Sådana bestämmelser ingår nämligen i 37 § i lagförslag 1, 34 § i lagförslag 2 och 42 § i lagförslag 5.

Bedömning med utgångspunkt i Europakonventionen. Artikel 6.1 i Europakonventionen kräver inte explicit att rätten att överklaga tryggas, men om ett ärende som avgjorts i första rättsinstans kan tas till prövning av en fullföljdsdomstol i en konventionsstat, ska förfarandet även i andra rättsinstans uppfylla kraven enligt artikel 6. Men av artikeln följer inte att besvärprocessen i alla avseenden ska motsvara processen i första rättsinstans. Exempelvis kan ett förfarande med besvärstillstånd eller ett förfarande för att utesluta avgöra rättsfrågor uppfylla kraven enligt artikeln, även om den som söker ändring inte ges möjlighet att bli hörd personligen i fullföljdsdomstolen. Ändringssökande som baserar sig på besvärstillstånd kan anse uppfylla de krav som följer av Finlands internationella människorättsförpliktelser (GrUU 33/2012 rd, s. 3/I).

Enligt artikel 2.1 i tilläggsprotokoll 7 till Europakonventionen ska var och en som dömts av domstol för brottslig gärning ha rätt att få skuldfrågan eller straffet omprövat av högre domstol. Eftersom dessa frågor inte behandlas eller avgörs i beslut som gäller utlämning för brott, är den rätt att överklaga som tilläggsprotokoll 7 garanterar inte relevant vid bedömningen av lagförslagen.

Bedömning med utgångspunkt i grundlagen.. Enligt 21 § i grundlagen är rätten att söka ändring ett av kriterierna för en rättvis rättegång. Grundlagsbestämmelsen hindrar dock inte att man genom lag föreskriver om mindre undantag från garantierna för en rättvis rättegång under förutsättning att undantagen i fråga inte ändrar rättsskyddsgarantiernas ställning som huvudregel eller äventyrar individens rättighet till en rättvis rättegång (se RP 309/1993 rd, s. 78, och GrUU 59/2014 rd, s. 2 och 4-5). Kravet på besvärstillstånd begränsar rätten att söka ändring. När grundlagsutskottet i andra ärenden har bedömt arrangemang av denna typ har det påpekat att begränsning av besvärsrätten genom ett tillståndsförfarande i första besvärinstans är möjligt endast i mycket exceptionella situationer (se GrUU 21/2011 rd, s. 2, GrUU 35/2009 rd, s. 3).

Grundlagsutskottet har nyss i ett utlåtande ansett att analysen av huruvida systemet med tillstånd till fortsatt handläggning i hovrätten kan godkännas anknyter till definitionen av besvär rätt och att det är fråga om att rätten att söka ändring enligt 21 § 2 mom. i grundlagen innebär att parter har rätt att få sin sak behandlad uttryckligen i en fullskalig rättegång i två rättsinstanser (GrUU 59/2014 rd, s.4). Utgångspunkten för bedömningen av den föreliggande propositionen är densamma, men skillnaderna i förfarandet för fortsatt handläggning i hovrätten och besvärstillståndsförfarandet i högsta domstolen är så stora att inga andra slutsatser kan dras av grundlagsutskottets tidigare utlåtanden när man analyserar denna proposition (se även GrUU 33/2012 rd, s. 4/I). Bestämmelserna i 30 kap. 3 § i rättegångsbalken om det besvärstillstånd som högsta domstolen meddelar utgör en klart högre tröskel än bestämmelserna i 25 a kap. 9 § om tillstånd till fortsatt handläggning.

Grundlagsutskottet har inte ansett besvärstillståndsförfarandet i de allmänna domstolarna vara grundlagsstridigt. Men utskottet har i allmänhet haft att ta ställning till bestämmelser som gäller besvärstillstånd i ärenden där hovrätten har varit fullföljdsdomstol (se GrUU 59/2014 rd, s. 4/II). Kravet på besvärstillstånd för att kunna överklaga ett beslut som getts i för-

sta domstolsinstans är en exceptionell begränsning av besvärsrätten och en sådan reglering kräver med hänsyn till rättstrygghet och överklagande vägande, allmänt godtagbara och särskilda grunder.

När grundlagsutskottet prövade överklagande av marknadsdomstolens avgöranden i immaterialrättsliga tvistemål och ansökningsärenden ansåg det att bindande av besvärsrätten till högsta domstolens besvärstillstånd inte äventyrar parternas rätt till en rättvis rättegång eller står i strid med 21 § 2 mom. i grundlagen med hänsyn till koncentrerings av avgörandeverksamheten och säkerställandet av expertisen i branschen, sammansättningen och behörighetsvillkoren för domstolens medlemmar, en snabbare behandling samt kravet på förekomsten av vägande skäl.

De ärenden som nu föreslås bli beroende av besvärstillstånd är utlämning för brott och återlämnande av barn. Det handlar om noga avgränsade och i juridiskt hänseende speciella grupper av ärenden. Vid behandlingen av sådana ärenden förutsätter rättstryggheten särskild expertis på den internationella straffrättens och privaträttens område. Det är likaså av betydelse att för Finland bindande internationella förpliktelser kräver att ärendena ska behandlas i exceptionellt skyndsamt ordning. När det gäller begränsning av besvärsrätten måste avseende också fästas vid att även förekomsten av andra vägande skäl gör det möjligt att meddela besvärstillstånd, vilket öppnar för att beakta omständigheter som sammanhänger med ett korrekt beslutsfattande. I en sådan situation kan det med hänsyn till rättstryggheten finnas ett särskilt behov att bedöma förekomsten av ett annat vägande skäl (se även GrUU 33/2012 rd, s. 4/I). Av relevans för bedömningen är också att beslutet om utlämning för brott är ett procedurbeslut och endast avgör frågan om huruvida personen ska utlämnas till den medlemsstaten för lagföring och verkställighet av straff som har utfärdats en arresteringsorder.

Sammantaget anser utskottet att den föreslagna begränsningen av rätten att överklaga ett beslut i första instans i ärendekategorierna utläm-

ning för brott eller återlämnande av barn i ett sådant författningssammanhang som det här är fråga om inte äventyrar parternas rätt till en rättvis rättegång eller strider mot 21 § 2 mom. i grundlagen, när man dessutom beaktar att behandlingen av dessa ärenden skulle koncentreras i första instans, vilket främjar rättstryggheten.

Ställningstagande

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors den 19 februari 2015

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Johannes Koskinen /sd
vordf. Anu Urpalainen /saml
medl. Sauli Ahvenjärvi /kd
Tuija Brax /gröna
Eeva-Johanna Eloranta /sd
Ilkka Kantola /sd
Kimmo Kivelä /saf
Anna Kontula /vänst

Elina Lepomäki /saml
Markus Lohi /cent
Elisabeth Naucélér /sv
Vesa-Matti Saarakkala /saf
Kimmo Sasi /saml
Tapani Tölli /cent (delvis)
Harry Wallin /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Matti Marttunen.