

LAGUTSKOTTETS BETÄNKANDE 10/2012 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om det nationella genomförandet och tillämpningen av rambeslutet om övervakningsåtgärder som ett alternativ till tillfälligt frihetsberövande

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 19 juni 2012 en proposition med förslag till lagstiftning om det nationella genomförandet och tillämpningen av rambeslutet om övervakningsåtgärder som ett alternativ till tillfälligt frihetsberövande (RP 63/2012 rd) till lagutskottet för beredning.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Sanna Mikkola, justitieministeriet

- polisinspektör Antti Simanainen, inrikesministeriet
- avdelningsdirektör, tingsdomare Jaana Niemitalo, Helsingfors tingsrätt
- statsåklagare Raija Toiviainen, Riksåklagarämbetet
- kriminalinspektör Petri Rainiala, polisinspektionen i Helsingfors
- advokat Jouko Pelkonen, Finlands Advokatförbund
- professor Raimo Lahti.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av
— Brottsförhållandenmyndigheten.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslår regeringen att det stiftas en lag om det nationella genomförandet av de bestämmelser i rambeslutet om övervakningsåtgärder som ett alternativ till tillfälligt frihetsberövande som hör till området för lagstiftningen och om tillämpning av rambeslutet. Genom lagen genomförs rådets rambeslut om tillämpning mellan Europeiska unionens medlemsstater av principen om ömsesidigt erkännande på beslut om övervakningsåtgärder som ett alternativ till tillfälligt frihetsberövande. Rambeslutet godkändes i oktober 2009.

Målet med rambeslutet är att mellan Europeiska unionens medlemsstater möjliggöra genomförandet av övervakningsåtgärder som ett alternativ till tillfälligt frihetsberövande. Ett förfarande i enlighet med rambeslutet innebär att en person som misstänks för ett brott i en annan medlemsstat än där han eller hon är bosatt ska kunna åka till den stat där personen är bosatt för att invänta rättegången förutsatt att han eller hon iakttar vissa övervakningsåtgärder som har fastställts för honom eller henne. Syftet med rambeslutet är att minska antalet situationer där en per-

son underkastas tillfälligt frihetsberövande åtgärder för att han eller hon inte har någon bostadsort i den stat där målet behandlas. Den verkställande staten utlämnar dessutom i regel den person som ställts under övervakning till den utfärdande staten, om personen inte samtycker till att återvända dit för rättegången. För tillfället är den form av samarbete som avses i rambeslutet inte möjlig mellan Europeiska unionens medlemsstater. Det är alltså fråga om en ny form av straffrättsligt samarbete mellan medlemsstaterna.

Rambeslutet föreslås bli genomfört genom en lag på det sättet att de artiklar i rambeslutet som är så exakt avgränsade att de kan tillämpas som

sådana och som inte ger medlemsstaterna prövningsrätt med avseende på genomförandet ska tillämpas direkt som lag. I genomförandelagen föreslås materiella bestämmelser bl.a. om behöriga myndigheter och om förutsättningarna för att i Finland ta emot ett beslut om övervakningsåtgärder och översända det från Finland till en annan medlemsstat.

I propositionen föreslås dessutom, med anknytning till de utlämningsituationer som avses i rambeslutet, en ändring av lagen om utlämning för brott mellan Finland och de övriga medlemsstaterna i Europeiska unionen.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft den 1 december 2012.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmän motivering

Allmänt

Genom propositionen genomförs EU:s rambeslut om övervakningsåtgärder som ett alternativ till tillfälligt frihetsberövande. Målet är att undvika att någon blir föremål för frihetsberövande bara av den anledningen att han eller hon inte har någon regelmässig bosättning i den stat där målet behandlas och att därmed ge unionsmedborgarna större jämlikhet vid utredning av brottmål. Rambeslutet tillför medlemstaterna en ny straffrättslig samarbetsform.

I Finland motsvaras frihetsberövande i rambeslutet av reseförbud. Enligt vad utskottet erfarit kommer samarbetet bara att gälla ett tiotal personer om året. Det beror på att reseförbud inte alltid kan tillämpas som alternativ till frihetsberövande med hänvisning till hur allvarligt det misstänkta brottet är och den nödvändiga utredningstiden. Även om det avsedda samarbetet kommer att aktualiseras relativt sällan i Finland, välkomnar utskottet målen med beslutet och anser det viktigt att EU stärker processrättigheterna i straffrätten. Sammantaget sett anser utskottet propositionen vara behövlig och angelägen och tillstyrker lagförslagen, men med anmärkningarna och ändringarna nedan.

Genomförandemetod

Regeringen föreslår att rambesluten genomförs med en s.k. blandad genomförandelag (det första lagförslaget) där det föreskrivs att de bestämmelser i rambesluten som hör till området för lagstiftning ska iakttas som lag och där det också ingår bestämmelser som preciserar innebörden av rambeslutet. Grundlagsutskottet har accepterat en blandad genomförandemetod på vissa villkor (GrUU 50/2006 rd och GrUU 23/2007 rd).

På senare år har man flera gånger fått tillgripa metoden när unionslagstiftning om straffrättsligt samarbete genomförts, senast i samband med propositionerna om överföring av fångar och europeisk bevisinhämtningsorder. I betänkandena om propositionerna ansåg utskottet att den blandade genomförandemetoden bör tillämpas med urskillning (LaUB 4/2011 rd — RP 10/2011 rd och LaUB 7/2011 rd — RP 268/2009 rd). Det hänger samman med att tillvägagångssätt ställer stora krav på lagtillämparen som tvingas tillämpa genomförandelagen och rambeslutet parallellt. Utskottet föreslår ingen ändring i genomförandemetoden men vill här upprepa de tidigare synpunkterna på den blandade genomförandemetoden.

Vägran att verkställa påföljd

Rambeslutet bygger på principen om så kallat ömsesidigt erkännande, som innebär att medlemsstaterna har förtroende för varandras rättssystem och följaktligen erkänner och verkställer beslut som fattats i någon annan medlemsstat. En stat kan vägra erkänna och verkställa ett beslut som fattats i en annan medlemsstat bara i begränsad omfattning.

Rambeslutet innehåller särskilda bestämmelser om skälen för att en medlemsstat ska kunna vägra erkänna och genomföra ett beslut. Bland skälen nämns inte explicit att principen om rättvis rättegång har åsidosatts. Men såväl ingressen (styckena 16 och 17) som artiklarna (artikel 5) i rambesluten betonar de grundläggande rättigheterna. Enligt utskottet är det helt klart att en medlemsstat kan vägra verkställa en annan medlemsstats beslut med motiveringen att de grundläggande rättigheterna och rätten till en rättvis rättegång inte respekterats, även om detta skäl till vägran inte nämns i rambesluten. Motsvarande situationer har förekommit tidigare vid unionsinstrument inom straffrättsligt samarbete. Inte heller då har utskottet ansett det nödvändigt att de enskilda instrumenten åtföljs av skäl för vägran med hänvisning till de grundläggande rättigheterna och principen om rättvis rättegång. Som utskottet tidigare framhållit minskar behovet av särskilda skäl för vägran också av att medlemsstaterna via Lissabonfördraget starkt förbinder sig att respektera de grundläggande rättigheterna och de mänskliga rättigheterna samtidigt som de har intensifierat samarbetet kring straffprocessuella minimibestämmelser (LaUB 4/2011 rd — RP 10/2011 rd).

Behöriga myndigheter

Samarbetet i rambeslutet är nytt och genomförandelagen innehåller därför bestämmelser om vilken myndighet som i Finland fattar beslut om övervakningsåtgärder och skickar beslutet för erkännande och genomförande till medlemsstaten. Dessutom ingår det bestämmelser om vilken myndighet som i Finland är behörig att erkänna och genomföra ett beslut om övervak-

ningsåtgärder som fattats i en annan medlemsstat.

När Finland beslutar om övervakningsåtgärder är det enligt propositionen en rättslig myndighet som är behörig, domstol eller åklagare beroende på situationen. Att en rättslig myndighet utses till behörig myndighet stämmer överens med tidigare lösningar i genomförandelagarna vid rambeslut om ömsesidigt erkännande. Det gör det sannolikt enklare för de övriga medlemsstaterna att erkänna våra finländska beslut.

När Finland är verkställande stat är det enligt propositionen vissa häradsåklagare, så kallade EAW-åklagare, i tingsrätternas domkretsar som beslutar om att erkänna beslutet och anpassa övervakningsåtgärderna. Det är åklagare som redan i dag fattar beslut i gränsöverskridande brottmål vid tidigare verkställda EU-instrument (bland annat rambeslutet om frysning och europeisk arresteringsorder). Regeringen motiverar detta bland annat med att man i de nationella besluten måste ta ställning till eventuella skäl att vägra erkänna och verkställa ett beslut som en annan medlemsstat har fattat. Vidare måste man ta ställning till om Finland bör vägra erkänna ett beslut om övervakningsåtgärder när det finns grundad anledning att misstänka att personens rätt att få en rättvis rättegång har kränkts. Den här typen av prövning kring skälen att vägra och principen om rättvis rättegång är rättslig prövning som ska göras av en rättslig myndighet. Det faktum att beslutsfattandet styrs till vissa åklagare motiveras också med att det då är samma myndighet som bedömer skälen för vägran och som fattar det slutliga beslutet om erkännande. Detta vore en tydlig lösning både nationellt sett och för den medlemsstat som beslutar om övervakningsåtgärder.

I utfrågningen av de sakkunniga fick förslaget att utnämna vissa åklagare till behörig myndighet stöd. Men det har också föreslagits att en polismyndighet ska vara behörig myndighet bland annat eftersom reseförbudet övervakas av en polismyndighet. På vissa villkor tillåter rambeslutet också att någon annan än en rättslig myndighet utnämns till behörig myndighet.

Utskottet har övervägt saken och beslutat ställa sig bakom propositionen. Samtidigt vill utskottet påminna om att genomförandelagen innehåller en bestämmelse som säger att åklagaren ska förhandla med polisen innan han eller hon beslutar erkänna och verkställa beslutet. Då kan polisen lägga fram sin syn på om beslutet ska erkännas och verkställas eller inte och hur det påverkar polisens resurser. Ett sådant samarbetet mellan åklagare och polis är nödvändigt i gränsöverskridande brottmål.

Detaljmotivering

1. Lag om det nationella genomförandet av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i rambeslutet om beslut om övervakningsåtgärder som ett alternativ till tillfälligt frihetsberövande och om tillämpning av rambeslutet

4 kap. Särskilda bestämmelser

14 §. Ändringssökande. Enligt 2 mom. tillämpas tvångsmedslagens bestämmelser om överklagande av domstolsbeslut i ärenden som gäller häktning eller reseförbud. I 3 mom. sägs det vidare att tvångsmedslagens bestämmelser om handläggning av ärenden som häktning eller reseförbud tillämpas på ett ärende som avses i 1 och 2 mom. Utskottet föreslår att 2 och 3 mom. bara ska hänvisa till bestämmelserna om reseförbud. Det kan motiveras med tydlighetsskäl i och med att alternativet till frihetsberövande i vårt finländska system är reseförbud. Dessutom blir bestämmelserna om häktning tillämpliga genom att bestämmelserna om reseförbud i tvångsmedslagen hänvisar till vissa bestämmelser om häktningsärenden i den lagen. Vidare är det en-

ligt utskottet lämpligt att ärendet kan handläggas i kansliet utan behandling i sammanträde. Utskottet föreslår att 3 mom. ses över för att möjliggöra detta.

Utskottets förslag till beslut

Riksdagen

godkänner lagförslag 2 utan ändringar och

godkänner lagförslag 1 enligt propositionen men 14 § med följande ändringar:

14 §

Ändringssökande

(1 mom. som i RP)

I fråga om överklagande av ett domstolsbeslut som avses i 10 § tillämpas tvångsmedslagens bestämmelser om överklagande av domstolsbeslut i ärenden som gäller (*utesl.*) reseförbud. Ett beslut som en åklagare utfärdat med stöd av 10 § får föras till den tingsrätt inom vilken åklagaren i fråga är verksam. Tingsrättens beslut får inte överklagas genom besvär.

I fråga om handläggningen av ett ärende som avses i 1 och 2 mom. tillämpas tvångsmedslagens bestämmelser om handläggning av ärenden som gäller (*utesl.*) reseförbud. *Ärendet får avgöras i kansliet utan behandling i sammanträde om domstolen anser det lämpligt. Behandlas ärendet muntligt i sammanträde får det dock avgöras trots utevaro av den som ställts under övervakning.*

Helsingfors den 12 oktober 2012

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Anne Holmlund /saml
vordf. Stefan Wallin /sv
medl. James Hirvisaari /saf
Johanna Jurva /saf
Suna Kymäläinen /sd
Antti Lindtman /sd
Markku Mäntymaa /saml
Johanna Ojala-Niemelä /sd

Aino-Kaisa Pekonen /vänst
Jaana Pelkonen /saml
Kristiina Salonen /sd
Kari Tolvanen /saml
Ari Torniainen /cent
Kaj Turunen /saf
Peter Östman /kd.

Sekreterare var

utskottsråd Marja Tuokila.