

LAGUTSKOTTETS BETÄNKANDE 4/2011 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om det nationella genomförandet och tillämpningen av rambeslutet om överföring av dömda personer inom Europeiska unionen och rambeslutet om överföring av alternativa påföljder och övervakningsåtgärder inom Europeiska unionen samt till vissa lagar som har samband med dem

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 14 juni 2011 regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om det nationella genomförandet och tillämpningen av rambeslutet om överföring av dömda personer inom Europeiska unionen och rambeslutet om överföring av alternativa påföljder och övervakningsåtgärder inom Europeiska unionen samt till vissa lagar som har samband med dem (RP 10/2011 rd) till lagutskottet för beredning.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Katariina Jahkola, lagstiftningsråd Ulla Mohell och regeringssekreterare Juhani Korhonen, justitieministeriet
- tingsdomare Anna-Mari Porkkala-Hietala, Helsingfors tingsrätt
- överinspektör Miia Rouvinen, Riksåklagarämbetet
- chef för juridiska enheten Jouko Pietilä, Brottspåföljdsmyndigheten
- verkställighetschef Juha Hilska, Västra Finlands brottspåföljdsregion

- biträdande direktör/ställföreträdare för direktören Irene Litmanen, Helsingfors fängelse
- advokat Antti Riihelä, Finlands Advokatförbund
- professor Raimo Lahti.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av
— Julkiset Oikeusavustajat ry.

Samband med andra handlingar

Lagförslag 1 i propositionen bygger på rådets rambeslut om tillämpning av principen om ömsesidigt erkännande på brottmålsdomar avseende fängelse eller andra frihetsberövande åtgärder. Utskottet lämnade ett utlåtande om rambeslutet, LaUU 8/2005 rd — U 10/2005 rd, i beredningsfasen.

Lagförslag 2 bygger på rådets rambeslut om tillämpning av principen om ömsesidigt erkännande på domar och övervakningsbeslut i syfte att övervaka alternativa påföljder och övervakningsåtgärder. Utskottet lämnade ett utlåtande om rambeslutet, LaUU 3/2007 rd — U 2007 rd, i beredningsfasen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att rådets rambeslut om tillämpning av principen om ömsesidigt erkännande på brottmålsdomar avseende fängelse eller andra frihetsberövande åtgärder i syfte att verkställa dessa inom Europeiska unionen och rådets rambeslut om tillämpning av principen om ömsesidigt erkännande på domar och övervakningsbeslut i syfte att övervaka alternativa påföljder och övervakningsåtgärder ska genomföras. Rambesluten antogs i november 2008.

Syftet med det rambeslut som gäller fängelse eller andra frihetsberövande åtgärder är att underlätta och påskynda överföring av verkställigheten av straff som avses i rambeslutet till den stat där den dömda är medborgare och bor. Bestämmelserna har ett vidare tillämpningsområde och är mer förpliktande för staterna än den gällande lagstiftningen. En dömd person ska dessutom utan sitt samtycke få överföras till den stat där han eller hon är medborgare och bor för att avtjäna sitt straff. Syftet är att främja den dömdes möjligheter att återanpassa sig till samhället efter sin frigivning.

I det rambeslut som gäller alternativa påföljder och övervakningsåtgärder finns bestämmelser om bl.a. överföring av övervakningen av villkorligt dömda och villkorligt frigivna och deras samhällstjänst för att verkställas i den stat där den som har ställts under övervakning bor. Också här är syftet att främja möjligheterna att återanpassa sig till samhället för den som har ställts

under övervakning. För närvarande är inga av de samarbetsformer som avses i rambeslutet gångbara i förhållande till stater utanför de nordiska länderna. Förfarandet enligt rambeslutet är således en ny form av straffrättsligt samarbete mellan medlemsstaterna i Europeiska unionen.

Regeringen föreslår att rambesluten genomförs genom lagar så att de artiklar i rambesluten som är tillräckligt noggrant avgränsade för att de ska kunna tillämpas direkt och inte ger medlemsstaterna prövningsrätt med avseende på genomförandet ska tillämpas direkt som lag. I genomförandelagarna föreslås materiella bestämmelser bl.a. om de behöriga myndigheterna och om förfarandet vid översändande av en framställning om överföring av verkställigheten. Brottspåföljdsmyndighetens centralförvaltningsenhet ska vara den behöriga myndigheten i de fall som avses i rambesluten.

I lagen om internationellt samarbete vid verkställighet av vissa straffrättsliga påföljder och rättegångsbalken föreslås ändringar som förändras av rambesluten. I propositionen ingår även förslag till ändring av lagen om utlämning för brott mellan Finland och de övriga medlemsstaterna i Europeiska unionen, lagen om utlämning för brott mellan Finland och de övriga nordiska länderna och lagen om utlämning för brott.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft i december 2011.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmän motivering

Allmänt

Syftet med propositionen är att nationellt genomföra rådets rambeslut om tillämpning av principen om ömsesidigt erkännande på brottmålsdomar avseende fängelse eller andra frihetsberövande åtgärder (nedan rambeslutet om överföring av dömda personer) och rådets ram-

beslut om tillämpning av principen om ömsesidigt erkännande på domar och övervakningsbeslut i syfte att övervaka alternativa påföljder och övervakningsåtgärder (nedan rambeslutet om alternativa påföljder och övervakningsåtgärder). Rambesluten gör att proceduren blir lättare och snabbare för en person som dömts i en medlemsstat att avtjäna straffet i den medlemsstat där han eller hon är medborgare i och bor. Tanken är att

underlätta de dömdas sociala anpassning och anpassning till samhället efter frigivningen.

EU-staterna samarbetar redan nu kring överföringen av dömda personer. Samarbetet grundar sig på Europarådets konvention och tilläggsprotokollet till den och är enligt dem fakultativ. Däremot kan samarbete kring alternativa påföljder och övervakningsåtgärder bara bedrivas mellan de nordiska länderna i dagsläget. Av rambesluten följer att samarbetet mellan medlemsstaterna breddas och blir mer förpliktande.

Utskottet ser det som angeläget och motiverat att så många finländare som möjligt som dömts i någon annan medlemsstat ska få sitta av straffet i Finland och att så många medborgare från andra medlemsstater som möjligt kan avtjäna sitt straff i sin hemstat. Av allt att döma skulle fler dömda överföras från Finland till andra medlemsstater än vice versa. De utländska fångarnas andel har ökat kraftigt på 2000-talet och trenden förefaller hålla i sig. Det vore bra att i större omfattning försöka överföra dömda till sin hemstat också när det handlar om tredjeland. Ett villkor är givetvis att man i det internationella samarbetet ser till att fängelserna är förenliga med internationella människorättsstandarder.

Sammantaget sett anser utskottet propositionen vara behövlig och angelägen och tillstyrker lagförslagen, men med anmärkningarna och ändringsförslagen nedan.

Genomförandemetoden

Regeringen föreslår att rambesluten genomförs med en s.k. blandad genomförandelag där det föreskrivs att de bestämmelser i rambesluten som hör till området för lagstiftning ska iaktas som lag och där det också ingår bestämmelser som preciserar rambeslutens innehåll i sak. Utskottet påpekade i sitt betänkande om rambeslutet om en europeisk bevisinhämtningsorder (LaUB 7/2010 rd — RP 268/2009 rd) att rådets rambeslut om straffrättsligt samarbete har genomförts med olika metoder hos oss under de senaste åren. Rambeslutet om en europeisk arresteringsorder och överlämnande mellan medlemsstaterna (2002/584/RIF) genomfördes med en substanslag medan rambeslutet om bötesstraff

(2005/214/RIF) respektive konfiskation (2006/783/RIF) genomfördes med blandade genomförandelagar. Utskottet ansåg att detta tillvägagångssätt ställer stora krav på lagtillämparen som tvingas tillämpa genomförandelagen och rambeslutet parallellt. Å andra sidan befriar en genomförandelag med materiella bestämmelser inte lagtillämparen från att sätta sig in i rambeslutet, eftersom EU-domstolens rättspraxis bygger på att den nationella rätten ska tolkas mot bakgrund av texten och syftet i rambeslutet.

Grundlagsutskottet har godkänt en blandad genomförandeteknik (GrUU 50/2006 rd och GrUU 23/2007 rd), förutsatt bl.a. att bestämmelserna i rambeslutet är detaljerade och exakta och att regelverket som helhet uppfyller de allmänna kraven på exakta och noga avgränsade bestämmelser om de grundläggande fri- och rättigheter. Samtidigt har grundlagsutskottet poängterat att det i normala fall är mer motiverat med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna och god lagskrivning att genomföra rambeslut genom materiella bestämmelser i den nationella lagstiftningen.

Lagutskottet menar att argumenten i propositionen för en blandad genomförandemetod är fullgoda men vidhåller sin åsikt i LaUB 7/2010 rd att den blandade genomförandemetoden bör tillgripas endast efter moget övervägande. Justitieministeriet uppges vara i färd med att bereda tre rambeslut om straffrättsligt samarbete som aktualiserar frågan om genomförandemetod. I och med Lissabonfördraget regleras EU-samarbetet på straffrättens område genom direktiv. Hur de ska genomföras blir ett senare problem.

Vägran att verkställa en påföljd

Rambeslutet bygger på principen om ömsesidigt erkännande, som ansetts utgöra hörnstenen i det straffrättsliga samarbetet i unionen. Principen utgår från att medlemsstaterna har förtroende för varandras rättssystem och verkställer beslut som fattats i någon annan medlemsstat. En stat kan vägra erkänna och verkställa ett beslut som fattats i en annan medlemsstat endast av skäl som anges i rambesluten.

Bland skälen nämns inte uttryckligen att principen om rättvis rättegång har åsidosatts. Men såväl ingressen som artiklarna i rambeslutet betonar de grundläggande rättigheterna. Enligt rambeslutet om överföring av dömda personer respekterar rambeslutet de grundläggande rättigheter och iakttar de principer som erkänns genom artikel 6 i fördraget om Europeiska unionen och som återspeglas i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, särskilt i kapitel VI. Rambeslutet hindrar inte någon medlemsstat från att tillämpa sina konstitutionella regler om bl.a. prövning i laga ordning (skäl 13 och 14). Skyldigheten att respektera de grundläggande rättigheterna nämns också på artikelnivå (artikel 3.4). I rambeslutet sägs det också att ingenting i rambeslutet bör tolkas som ett förbud att vägra verkställa ett beslut, om påföljden har utdömts t.ex. på grundval av personens kön eller ras (skäl 13). Motsvarande skäl ingår i rambeslutet om alternativa påföljder och övervakningsåtgärder. Mot den bakgrunden är det enligt utskottet 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, låt vara att detta skäl till vägran inte nämns i rambeslutet.

I unionen har rättsläget beträffande de grundläggande och mänskliga rättigheterna förändrats såtillvida att stadgan om de grundläggande rättigheterna blivit en del av fördragen i och med Lissabonfördraget och är bindande för medlemsstaterna redan genom den regleringen. Medlemsstaterna har med andra ord genom Lissabonfördraget gjort en starkare utfästelse att respektera de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Dessutom har man i EU under de senaste åren varit sysselsatt med att ta fram straffprocessuella minimiregler som alla medlemsstater ska följa. Med de här åtgärderna vill man få bukt med situationer där en medlemsstat tvingas neka till samarbete med en annan t.ex. för att en rättvis rättegång inte kan tillhandahållas. Den pågående utvecklingen minskar enligt utskottets mening behovet att ta in explicita hänvisningar till grundläggande rättigheter och rättvis rättegång i

enskilda instrument. Av propositionsmotiven framgår det dessutom att de aktuella instrumenten ger särskild anledning att inte ta in sådana hänvisningar i genomförandelagarna.

Enkelt och snabbt förfarande

Rambeslutet om överföring av dömda personer gör överföringen enklare och snabbare i många hänseenden. För att förenkla överföringsvillkoren kräver rambeslutet också att den behöriga myndigheten i den verkställande staten så snart som möjligt ska besluta om den ska erkänna domen och verkställa påföljden. Om något skäl för uppskjutande inte finns, ska det slutliga beslutet fattas inom 90 dagar från mottagandet av domen och intyget (60 dagar i rambeslutet om alternativa påföljder och övervakningsåtgärder). Även om tidsfristerna hade kunnat vara kortare för Finlands del, är de en förbättring jämfört med nuläget. I värsta fall lär det kunna ta mer än ett halvt år att få ett beslut från t.ex. Estland.

Också i det nationella genomförandet kan man bidra till ett enklare och snabbare förfarande. Det är sannolikt att förfarandet blir snabbare när Brottsförhållningsmyndighetens centralförvaltningsenhet tar över besluten om överföring från justitieministeriet, eftersom centralförvaltningsenheten också annars har huvudansvaret för verkställigheten av fängelsestraff.

Med hänvisning till inkommen utredning gör utskottet emellertid den bedömningen att överföringar kommer att ske bara när det gäller tämligen långa fängelsestraff. Det beror på att tidsspannet mellan en lagakraftvunnen dom och ett lagakraftvunnet beslut om överföring kan vara flera år. Därför att det viktigt att titta på hur vi på det nationella planet kunde underlätta och snabba upp överföringen av fångar. Utskottet menar är förfarandet kunde bli något snabbare, om Brottsförhållningsmyndighetens centralförvaltningsenhet kunde börja bereda överföringen av en fånge innan domen vunnit laga kraft. Men den möjligheten behöver man inte lagstifta om i samband med den aktuella propositionen, utan den kan sanktioneras genom regler på lägre nivå än lagnivå. Det som trots allt har den största effekten är den totala rättegångstiden: kortare rätte-

gångar leder sannolikt till att fler fångar kan överföras till sin hemstat snabbare. Rättegången drar fortfarande alltför långt ut på tiden i vissa brottmål. Utskottet har i många sammanhang påpekat det angelägna i att få problemet under kontroll (bl.a. LaUU 13/2010 rd, LaUU 28/2009 rd och LaUU 19/2009 rd).

Ett fungerande samarbete kring överföring av dömda personer kräver också utbyte av brottsregisteruppgifter mellan medlemsstaterna. På den punkten bidrar rådets rambeslut om organisationen av medlemsstaternas utbyte av uppgifter ur kriminalregistret och uppgifternas innehåll (2009/315/RIF) till en ljusning i situationen. Beredningen av det nationella genomförandet av rambeslutet har enligt uppgift kommit igång.

Detaljmotivering

1. Lag om det nationella genomförandet av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i rambeslutet om överföring av dömda personer inom Europeiska unionen och om tillämpning av rambeslutet

2 kap. Verkställighet i Finland av en påföljd som har bestämts i en annan medlemsstat

5 §. *Temporärt tagande i förvar.* I paragrafen ingår bestämmelser om förfarandet för temporärt tagande i förvar, dvs. provisoriskt anhållande enligt artikel 14 i rambeslutet. De ska tillämpas i de fall där en framställning görs om överföring till Finland av verkställigheten av en påföljd som en person som befinner sig i Finland tilldömts i en annan medlemsstat. Det finska uttrycket "sälöönotto", som kommer från rambeslutet, finns redan i den gällande lagstiftningen (lag 21/1987 om internationellt samarbete vid verkställighet av vissa straffrättsliga påföljder, nedan samarbetslagen). Det svenska uttrycket där är "ta i förvar".

Enligt 1 mom. ska bl.a. den tingsrätt inom vars domkrets den ort där den dömda hålls i förvar finns och häradsåklagaren inom domkretsen

utan dröjsmål underrättas om att den dömda har tagits i förvar. Några skäl till att åklagaren ska underrättas ges inte i propositionen. Här vill utskottet påpeka att en motsvarande underrättelseskyldighet redan finns föreskriven i samarbetslagen. Det bygger på att tvångsmedelslagen (450/1987) klassar åklagare som anhållningsberättigad tjänsteman, och i nationella fall ska åklagaren underrättas om häktningssyrkande. Utskottet anser att det lämpligen bör lagstiftas om samma underrättelseskyldighet när det gäller fall enligt rambeslutet. I praktiken betyder det bl.a. att inte bara polisen utan också åklagaren får framställa yrkande i tingsrätten att det temporärt förvaret ska fortsätta.

Av det föreslagna 2 mom. framgår det att det är tingsrätten som beslutar om huruvida det temporära förvaret ska förbli i kraft. Om det finns hinder för att verkställa en påföljd, ska Brottspåföljdsmyndighetens centralförvaltningsenhet enligt 4 mom. bestämma att den som har tagits i förvar ska frigges. Utskottet menar att uppgiftsfördelningen är motiverad, eftersom Brottspåföljdsmyndighetens centralförvaltningsenhet i propositionen angetts som den myndighet enligt rambeslutet som beslutar om överföring av dömda personer och som därmed gör bedömningen om det finns hinder för att verkställa påföljden i Finland.

7 §. *Anpassning av en påföljd.* Enligt paragrafen är det Helsingfors tingsrätt som utifrån rambeslutet om överföring av dömda personer (artikel 8.2 och 8.3) beslutar om anpassning av en påföljd. Yrkande om anpassning framställs av åklagaren på begäran av Brottspåföljdsmyndighetens centralförvaltningsenhet. Det som enligt utskottet talar för att yrkandet ska framställas av åklagaren och inte av Brottspåföljdsmyndighetens centralförvaltningsenhet är att åklagaren även i nationella fall måste sätta sig in i straffpraxis och ta ställning till påföljden medan centralförvaltningsenheten inte har en sådan uppgift. Motsvarande reglering finns i samarbetslagen.

6. Lag om ändring av lagen om utlämning för brott mellan Finland och de övriga medlemsstaterna i Europeiska unionen

54 §. *Behöriga myndigheter.* Regeringen föreslår att brottspåföljdsverket byts ut mot Brottspåföljdsmyndighetens centralförvaltningsenhet. Men eftersom den ändringen redan gjorts genom lagändring 733/2011, som trädde i kraft den 1 september i år, föreslår utskottet att paragrafen utgår. Följaktligen måste också *ingressen* ses över.

58 §. *Iakttagande av specialitetsbestämmelsen.* I 3 mom. föreslås ändringar för att få bestämmelsen att motsvara de praktiska behoven och bli samordnad med lagförslag 1. Vidare föreslås det att brottspåföljdsverket byts ut mot Brottspåföljdsmyndighetens centralförvaltningsenhet. Med hänvisning till kommentarerna under 54 § konstaterar utskottet att namnbytet redan skett genom lagändring 733/2011. De ändringar som krävs för att tillgodose de praktiska behoven och genomföra rambeslutet bör alltså göras i mo-

mentet sådant det lyder i lag 733/2011. Följden är att endast *ingressen* behöver ändras.

7. Lag om ändring av lagen om utlämning för brott mellan Finland och de övriga nordiska länderna

51 §. *Behöriga myndigheter.* Regeringen föreslår i 2 mom. att brottspåföljdsverket byts ut mot Brottspåföljdsmyndighetens centralförvaltningsenhet. Den ändringen har redan gjorts genom lagändring 740/2011, som trädde i kraft den 1 september i år. Lagutskottet föreslår därför att paragrafen stryks. Därmed måste också *ingressen* ändras.

Utskottets förslag till beslut

Riksdagen

godkänner lagförslag 1—5 och 8 utan ändringar och

godkänner lagförslag 6 och 7 med ändringar(Utskottets ändringsförslag).

Utskottets ändringsförslag

6.

Lag

om ändring av lagen om utlämning för brott mellan Finland och de övriga medlemsstaterna i Europeiska unionen

I enlighet med riksdagens beslut

ändras i lagen om utlämning för brott mellan Finland och de övriga medlemsstaterna i Europeiska unionen (1286/2003) 11 § 2 mom., 15 § 3 mom., 49 § och (*utesl.*) 58 § 3 mom., av dem 11 § 2 mom. sådant det lyder i lag 1760/2009 och 58 § 3 mom. sådant det lyder i lag 733/2011, som följer:

11, 15 och 49 §
(Som i RP)

54 §
(*Utesl.*)

58 §
(Som i RP)

Ikraftträdandebestämmelsen
(Som i RP)

7.

Lag

om ändring av lagen om utlämning för brott mellan Finland och de övriga nordiska länderna

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om utlämning för brott mellan Finland och de övriga nordiska länderna (1383/2007)
8 § 2 mom., 12 § 3 mom. *samt 46 och 58 §*, av dem 8 § 2 mom. sådant det lyder i lag 1761/2009 (*utesl.*), som följer:

8, 12 och 46 §
(Som i RP)

51 §
(*Utesl.*)

58 §
(Som i RP)

Ikraftträdandebestämmelsen
(Som i RP)

Helsingfors den 4 oktober 2011

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Anne Holmlund /saml
vordf. Lars Erik Gästgivers /sv
medl. James Hirvisaari /saf
Johanna Jurva /saf
Suna Kymäläinen /sd
Antti Lindtman /sd
Johanna Ojala-Niemelä /sd

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

Sekreterare var

utskottsråd Marja Tuokila.