

LAGUTSKOTTETS BETÄNKANDE 5/2012 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om förebyggande och lösning av tvister om utövande av jurisdiktion i straffrättsliga förfaranden och om överföring av förundersökning och lagföring mellan Finland och de övriga medlemsstaterna i Europeiska unionen

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 10 april 2012 regeringens proposition med förslag till lag om förebyggande och lösning av tvister om utövande av jurisdiktion i straffrättsliga förfaranden och om överföring av förundersökning och lagföring mellan Finland och de övriga medlemsstaterna i Europeiska unionen (RP 21/2012 rd) till lagutskottet för beredning.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Sanna Mikkola, justitieministeriet
- polisinspektör Antti Simanainen, inrikesministeriet

- överinspektör Sampsa Hakala, Riksåklagarämbetet
- kriminalkommissarie Jari Pynnönen, polisinspektionen i Helsingfors
- kriminalöverinspektör Sanna Palo, Central-kriminalpolisen
- advokat Satu Wartiovaara, Finlands Advokatförbund
- ledande offentligt rättsbiträde Liisa Vehmas, Julkiset Oikeusavustajat ry
- professor Raimo Lahti.

Samband med andra handlingar

Lagutskottet har tidigare lämnat utlåtande LaUU 3/2009 rd om förslaget till rambeslut.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår en lag om förebyggande och lösning av tvister om utövande av jurisdiktion i straffrättsliga förfaranden och om överföring av förundersökning och lagföring mellan Finland och de övriga medlemsstaterna i Europeiska unionen. Genom lagen genomförs rambeslutet om förebyggande och lösning av tvister om utövande av jurisdiktion i straffrättsliga förfaranden. Rambeslutet antogs i november 2009.

Rambeslutet gäller situationer där två eller flera av Europeiska unionens medlemsstater är behöriga att driva ett straffrättsligt förfarande som gäller samma sakförhållanden och samma person. Målet med rambeslutet är att förebygga och lösa tvister om utövande av jurisdiktion och på det sättet undvika att det i onödan pågår flera straffprocesser samtidigt. Rambeslutet innehåller bestämmelser om förfaranden med informa-

tionsutbyte och om hur medlemsstaterna ska gå till väga för att komma överens om det forum som lämpar sig bäst i det aktuella fallet.

Lagen föreslås innehålla de bestämmelser om förfarandet med informationsutbyte och samråd mellan medlemsstaterna i Europeiska unionen som förutsätts i rambeslutet. I lagen föreslås dessutom bestämmelser om förutsättningarna

för att överföra förundersökning eller lagföring från Finland till en annan medlemsstat eller från en annan medlemsstat till Finland. Vidare föreskrivs där om parternas rättigheter vid beslut om överföring.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft den 15 juni 2012, i enlighet med bestämmelserna i rambeslutet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmän motivering

Allmänt

Ju mer internationell kriminaliteten blir desto oftare kan det uppstå situationer i EU där allt fler medlemsstater har jurisdiktion i ett brottmål. Överlappande straffprocesser kostar och det kan finnas risk för att ne bis in idem-principen kränks. Den förbjuder att döma samma person två gånger för samma brott. För att undvika onödiga överlappande straffprocesser har Europeiska unionens råd meddelat ett rambeslut för situationer där två eller flera av EU-medlemsstaterna är behöriga att driva ett straffrättsligt förfarande som gäller samma sakförhållanden och samma person. I rambeslutet föreskrivs ett förfarande med informationsutbyte mellan medlemsstaterna i syfte att förebygga och upptäcka eventuella jurisdiktionstvister.

Regeringen föreslår att rambeslutet ska genomföras nationellt genom en särskild lag om det förfarande med informationsutbyte och samråd som avses i rambeslutet. Trots att rambeslutet inte förpliktar medlemsstaterna att komma överens om det lämpligaste forumet föreslås lagen också innehålla bestämmelser om överföring av förundersökning och lagföring från en annan medlemsstat till Finland och från Finland till en annan medlemsstat. Lagutskottet anser att genomförandemetoden i propositionen är motiverad, för rambeslutet handlar om en ny typ av samarbete mellan unionens medlemsstater. Dessutom är de föreslagna bestämmelserna om överföring av förundersökning och lagföring mer omfattande än skyldigheterna i rambeslutet.

För lagtillämparen är det också klarare att det finns en särskild lag.

Den föreslagna överföringen av förundersökning och lagföring är fakultativ. Myndigheterna har alltså ingen skyldighet att föra över ett brottmål från Finland till en annan medlemsstat eller ta emot ett brottmål från en annan medlemsstat. Samarbetet mellan medlemsstaterna gäller fall där det straffrättsliga förfarandet lämpligen koncentreras till en medlemsstat. Medlemsstaterna kan också samarbeta genom att inrätta en gemensam spaningsgrupp (JIT), men då handlar det om att myndigheterna i olika medlemsstater undersöker ett brottmål tillsammans.

Behöriga myndigheter

I lagförslaget ingår bestämmelser om vilka myndigheter som är behöriga att besluta om överföring av förundersökning eller lagföring. Enligt propositionen fattas beslutet om att en förundersökning ska överföras från en annan medlemsstat till Finland av undersökningsledaren sedan åklagaren samtyckt till det. Men om det krävs ett åtalsförordnande av riksåklagaren för att undersöka brottet, är det åklagaren som fattar beslutet om överföring till Finland. Beslut om att överföra en förundersökning till en annan medlemsstat fattas i sin tur av åklagaren på förslag av undersökningsledaren. Men det ska alltid vara åklagaren som fattar beslut om överföring av lagföring.

De sakkunniga som lagutskottet hört har haft divergerande åsikter om förslagen om vilka myndigheter som ska vara behöriga. En del har pläderat för att åklagaren ska fatta beslut om alla överföringar. Men också den uppfattningen har

fått medhåll att beslutet om överföring alltid ska fattas av undersökningsledaren.

Utskottet har informerats om att tanken bakom regeringens förslag är att resursfrågan alltid ska vägas in när det handlar om att föra över en förundersökning från en annan medlemsstat till Finland. Detta har ansetts tala för att beslut om överföring av en förundersökning till Finland ska fattas av undersökningsledaren. Att åklagaren hur som helst ska ge sitt samtycke till beslutet motiveras med att om ett brottmål förs över till Finland, innebär det också lagföring och domstolsbehandling av målet. Dessutom måste det beaktas att det också kan behövas ett åtalsförordnande från riksåklagaren. När en förundersökning förs över från Finland till en annan medlemsstat är det däremot fråga om att målet flyttas utanför Finlands jurisdiktion. Inte minst av den anledningen har regeringen ansett det motiverat att en så principiell och rättslig bedömning ska göras av åklagaren. När det handlar om överföring av en förundersökning är det å andra sidan viktigt att initiativet till överföring av ett brottmål kommer från undersökningsledaren.

Beslutet om vilken myndighet som är behörig bör enligt lagutskottets mening helst vara så praktiskt och rationellt som möjligt och ta hänsyn både till undersökningsledarens och till åklagarens ställning och uppgift i det straffrättsliga förfarandet, liksom också till att samarbetet med andra medlemsstater fungerar och är bra. I gränsöverskridande brottmål är det särskilt viktigt att polisen och åklagaren har ett nära samarbete. Utskottet anser att de här faktorerna är i balans i regeringens lösning och att syftet varit att både åklagaren och undersökningsledaren ska ha behörighet. Därför har det beslutat tillstyrka att den behöriga myndigheten anges på det sätt som föreslås i propositionen.

Detaljmotivering

Lag om förebyggande och lösning av tvister om utövande av jurisdiktion i straffrättsliga förfaranden och om överföring av förunder-

sökning och lagföring mellan Finland och de övriga medlemsstaterna i Europeiska unionen

5 kap. Särskilda bestämmelser.

16 §. Hörande av parten. Huvudregeln finns i 1 mom., dvs. att när en förundersökning eller lagföring överförs från Finland till en annan medlemsstat ska den som är part i brottmålet ges tillfälle att bli hörd innan beslutet om överföring fattas. Skyldigheten att höra part är inte ovillkorlig, utan momentet medger att parten inte behöver höras, om det medför betydande dröjsmål med hänsyn till målets art och det sannolikt inte skulle ha någon avgörande betydelse när det prövas om det finns förutsättningar att överföra förundersökningen eller lagföringen. Enligt paragrafmotiveringen behöver en part inte höras till exempel om det finns ett mycket stort antal målsägande i brottmålet som alla sannolikt kan antas ha endast obetydliga anspråk. Ett annat exempel på när en part inte ska behöva höras är om målsägandena är bosatta i eller annars vistas i flera olika stater och det kunde fördröja handläggningen avsevärt och det inte heller nödvändigtvis har någon avgörande betydelse för prövningen av överföringen att de alla hörs.

Lagutskottets åsikt är att det med hänsyn till parterna, dvs. den brottsmisstänktes, den åtalades och målsägandens, rättsskydd är nödvändigt och motiverat att höra dem. Det får konsekvenser för parterna att förundersökningen eller lagföringen förs över, för efter överföringen är det inte finländsk lag utan lagstiftningen i den stat som tagit emot brottmålet som gäller för deras rättigheter och skyldigheter. En part kan således ha synpunkter på överföringen och förutsättningarna för den. Som motiven till 13 § visar ska parternas rättigheter beaktas i bedömningen av förutsättningarna för en överföring. Det är viktigt att bedöma framför allt om överföringen förämrar målsägandens rättigheter i betydande grad.

Men skyldigheten att höra en part bör medge en viss flexibilitet, alldeles som regeringen föreslår. Utskottet tillstyrker därför att det inte ska vara nödvändigt att höra en part om det innebär en betydande fördröjning. Men här bör också

brottsutredningsaspekter vägas in. I praktiken är det motiverat att fatta beslutet om överföring av ett brottmål till en annan medlemsstat så tidigt som möjligt och då kan det bli aktuellt att bedöma överföringen i ett läge där förundersökningen befinner sig i en sådan fas att det inte har varit möjligt att underrätta den brottsmisstänkte om undersökningen. Det kan vara fråga om att den brottsmisstänkte i hemlighet har varit föremål för spaning. Om det i en sådan situation blir aktuellt att pröva överföring av en förundersökning till en annan stat skulle misstanken om brott och den hemliga spaningen avslöjas när den misstänkte hörs om överföringen och det skulle i sin tur kunna äventyra utredningen av brottet. Det finns också andra situationer där den brottsmisstänkte inte vet om misstanken mot honom eller henne själv och då kan hörandet också äventyra utredningen. I 3 kap. 12 § i den nya förundersökningslagen (805/2011) föreskrivs det att förundersökningsåtgärderna ska skjutas upp, om det är nödvändigt för att utreda det brott som undersöks eller något annat brott som har samband med det. I praktiken kan det vara fråga till exempel om att en förundersökningsåtgärd skulle avslöja för den brottsmisstänkte att polisen är honom eller henne på spåren, och det i sin tur skulle kunna resultera till exempel i bevisförstöring. Utskottet hänvisar till det som sagts ovan och menar att en brottsmisstänkt inte heller ska behöva höras om det innebär en betydande risk för utredningen av brottet. Utskottet föreslår ett tillägg om detta i 1 mom.

17 §. Rätt till biträde. Enligt paragrafens 1 mom. har den som är part i brottmålet rätt att anlita ett biträde i ett förfarande enligt 3 och 4 kap. I 2 mom. föreskrivs det att 2 kap. i lagen om rätttegång i brottmål (689/1997) tillämpas på biträdande part i ett förfarande enligt 3 och 4 kap.

Under behandlingen i utskottet har det framkastats att lagen bör kompletteras med en bestämmelse om att en försvarare alltid ska förordnas för den misstänkte eller åtalade i överföringsärenden. Lagutskottet konstaterar att ärenden som gäller överföring av förundersökning eller lagföring i många fall kan antas beröra om-

fattande och komplicerade brott. Men det är också möjligt att det blir aktuellt att pröva en överföring i obetydliga brottmål där det varken är motiverat eller ändamålsenligt att automatiskt förordna en försvarare. Förslaget utgår från att rätten till biträde i överföringsärenden tillgodoses på samma sätt som i nationella brottmål. En parts rätt till rättshjälp vid en överföring bestäms också enligt gällande rättshjälpslag. Lösningarna är helt adekvata och därför behövs det inga särskilda bestämmelser om de här faktorerna för överföringssituationer, menar utskottet.

För att undvika oklarhet konstaterar utskottet dessutom att det i den föreslagna lagen inte behövs någon bestämmelse motsvarande bestämmelsen om rätt att anlita biträde vid förundersökningen i 4 kap. 10 § i den nya förundersökningslagen (805/2011), eftersom bestämmelserna i den lagen blir tillämpliga utifrån 1 § 3 mom. i den föreslagna lagen. Utöver bestämmelserna i den föreslagna lagen gäller det som föreskrivs särskilt och det som anges i internationella förpliktelser som är bindande för Finland, sägs där.

19 §. Ändringssökande. Paragrafen föreskriver hur man ska söka ändring i ett beslut om överföring av förundersökning eller lagföring. Lagutskottet ser det som nödvändigt och motiverat med besvärsmått, för vid överföring av förundersökning eller lagföring handlar det om ett sådant beslut om en persons rättigheter och skyldigheter som avses i 21 § i grundlagen. De föreslagna bestämmelserna försöker balansera upp kraven på att tillgodose en parts rättsskydd och garantera ett effektivt och snabbt förfarande.

Enligt 1 mom. ska besvär anföras inom 14 dagar från det att parten fick del av beslutet. Besvärstiden börjar löpa från det att parten fått del av beslutet och då är det fullt möjligt att när han eller hon söker ändring har handläggningen av brottmålet redan framskridit till rätttegång i den mottagande medlemsstaten. Utskottet anser att det varken är motiverat eller nödvändigt att möjliggöra ändringssökande när handläggningen redan nått det stadiet i en annan medlemsstat. Det föreslår därför en bakre tidsgräns för besvär som innebär att besvär ska anföras senast innan åtal

har väckts i den medlemsstat som målet har överförs till. Det är motiverat att sätta en bakre gräns för att väcka åtal, för då har målet ju redan nått rättegångsstadiet. Momentets första mening har dessutom förtydligats språkligt i den finska versionen. Det påverkar inte den svenska versionen.

Utskottets förslag till beslut

Riksdagen

godkänner lagförslaget i enlighet med propositionen men 16 och 19 § med följande ändringar:

Utskottets ändringsförslag

16 §

Hörande av parten

När en förundersökning eller lagföring överförs från Finland till en annan medlemsstat ska den som är part i brottmålet ges tillfälle att bli hörd innan beslutet om överföring fattas. Parten

behöver inte höras, om detta skulle medföra betydande dröjsmål med beaktande av målets art och hörandet sannolikt inte skulle ha någon avgörande betydelse vid prövningen av förutsättningarna för överföringen av förundersökningen eller lagföringen. *En brottsmisstänkt behöver inte heller höras om hörandet äventyrar utredningen av brottet i betydande grad.*

(2 mom. som i RP)

19 §

Ändringssökande

Den som är part i brottmålet får föra ett beslut om att överföra förundersökningen eller lagföringen från en annan medlemsstat till Finland eller från Finland till en annan medlemsstat till tingsrätten. Besvär ska anföras inom fjorton dagar från det att parten fick del av beslutet *och senast innan åtal i målet har väckts i den medlemsstat som målet överförs till*. Tingsrätten ska ta ärendet till behandling utan dröjsmål.

(2—5 mom. som i RP)

Helsingfors den 24 maj 2012

I den avgörande behandlingen deltog

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

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

Sekreterare var

utskottsråd Marja Tuokila.