

LAGUTSKOTTETS UTLÅTANDE 21/2001 rd

Statsrådets skrivelse med anledning av ett förslag till rådets rambeslut (en europeisk arresteringsorder)

Till stora utskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagens talman sände den 12 oktober 2001 statsrådets skrivelse med anledning av ett förslag till rådets rambeslut (en europeisk arresteringsorder) (U 66/2001 rd) till stora utskottet för behandling och bestämde samtidigt att lagutskottet skall lämna utlåtande om ärendet till stora utskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- justitieminister Johannes Koskinen
- lagstiftningsdirektör Jan Törnqvist, lagstiftningsrådet Tanja Innanen och regeringsrådet Hannu Taimisto, justitieministeriet

- ambassadör Antti Satuli, utrikesministeriet
- statsåklagare Jarmo Rautakoski och överinspektör Minna Melender, Riksåklagarämbetet
- kriminalöverinspektör Markku Ryymin, centralkriminalpolisen
- ombudsman Frank Johansson, Amnesty International, Finländska sektionen rf
- äldre juristen Sari Sirva, Flyktingrådgivningen rf
- professor Martti Koskeniemi
- professor Pekka Koskinen
- professor Raimo Lahti
- professor Ari-Matti Nuutila
- professor Pekka Viljanen.

STATSRÅDETS SKRIVELSE

Förslaget till rambeslut

Förslaget bygger på slutsatserna från Europeiska rådets möte i Tammerfors den 15 och 16 oktober 1999 och på det åtgärdsprogram för genomförande av principen om ömsesidigt erkännande av domar i brottmål som rådet antog den 29 november 2000. Förslaget till rambeslut är en av de åtgärder där tidtabellen för genomförandet har förskräbats på grund av terroristattacken mot Förenta staterna. Europeiska rådet höll ett extra möte den 21 september 2001 och uppmanade då rådet för rättsliga och inrikes frågor att se-

nast vid sitt möte den 6 och 7 december 2001 fastställa den närmare utformningen av bestämmelserna om en europeisk arresteringsorder.

Syftet med rambeslutet är att införa regler enligt vilka en medlemsstat skall verkställa en europeisk arresteringsorder som utfärdats av en rättslig myndighet i en annan medlemsstat. (I kommissionens förslag används begreppet "arresteringsorder" som också förekommer i rubriken till statsrådets skrivelse. I skrivelsen används senare konsekvent och på goda grunder

begreppet "överlämningsorder". I sitt utlåtande använder även utskottet detta begrepp).

En överlämningsorder kan utfärdas för att verkställa en brottmålsrättegång avkunnad

- slutlig dom och utevarodom, i vilken ingår frihetsberövande på minst fyra månader eller skyddsåtgärd i den medlemsstat som utfärdat ordern och
- annat verkställbart rättsligt avgörande, i vilket ingår frihetsberövande och som gäller brott för vilket maximistraffet i den medlemsstat som utfärdat ordern är minst 12 månaders frihetsberövande eller skyddsåtgärd.

De viktigaste ändringarna jämfört med det nuvarande utlämningsförfarandet är att dubbel straffbarhet och särbehandling av egna medborgare avskaffas.

Ordförandelandet Belgien gav den 31 oktober 2001 en ny textversion av förslaget till rambeslut (13425/01 COPEN 65 CATS 33). Utskottet har inte haft tillgång till en finsk version av förslaget.

Enligt justitieministeriets promemoria om det ändrade förslaget (5.11.2001) gäller den viktigaste ändringen i förslaget artikel 2, som fastställer tillämpningsområdet. I artikeln intas som punkt 2 en förteckning över de gärningar för vilkas del kravet på dubbel straffbarhet frångås. I förteckningen nämns bl.a. brott som harmoniserats i samarbete inom den tredje pelaren, men i huvudsak andra brott. När det gäller andra brott kan dubbel straffbarhet enligt punkt 3 i artikeln förutsättas, om gärningen helt eller delvis har begåtts inom gränserna för den medlemsstat som mottagit begäran. Dubbel straffbarhet kan även förutsättas i fall där det är fråga om en gärning som nämns särskilt i punkt 4 i artikeln (abort, eutanasi, sexualvanor, yttrandefrihet och föreningsfrihet).

Förslaget har kompletterats med bestämmelser om vidareutlämning. Vidareutlämning är möjlig utan den utlämnande medlemsstatens tillstånd, dock inte i fall där det är fråga om gärningar som avses i punkterna 3 och 4 i artikeln, d.v.s. gärningar för vilkas del krav på dubbel straffbarhet kan kvarstå. Om det är fråga om en gärning som kan leda till dödsstraff, måste tillstånd för vidareutlämning alltid erhållas av den utlämnande medlemsstaten.

Regeringens ståndpunkt

Enligt regeringen är en utlämning som sker på grund av brott en viktig del av samarbetet mellan medlemsstaterna i EU och därför förhåller sig regeringen primärt positivt till rambeslutet. Finland har satt i kraft 1995 och 1996 års europeiska utlämningskonventioner som kompletterar 1957 års konvention och genom vilka utlämning av brottslingar mellan medlemsstaterna betydligt underlättats. När rambeslutet träder i kraft upphävs de konventioner som nu tillämpas i relationerna mellan medlemsstaterna.

I princip har regeringen även en positiv inställning till att dubbel straffbarhet frångås, under förutsättning att de grundläggande fri- och rättigheterna kan tryggas. Det är nödvändigt, menar regeringen, att de skäl för vägran som ingår i förslaget granskas mera allmänt med tanke på grundprinciperna i Finlands rättssystem, de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna.

När förhandlingar förs om förslaget till rambeslut i dess helhet är det enligt regeringen viktigt att fästa uppmärksamhet vid att trygga personernas grundläggande fri- och rättigheter. Av förenämnda skäl understryker regeringen att rambeslutets förhållande till Finlands grundlag bör utredas innan rambeslutet kan godkännas.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Motivering

Allmänt

I Amsterdamfördraget uppställs som mål för unionen att upprätthålla och utveckla ett område med frihet, säkerhet och rättvisa. Enligt slutsatserna från Europeiska rådet i Tammerfors bör ett ömsesidigt erkännande av rättsliga avgöranden och domar vara en hörnsten i det straffrättsliga samarbetet i unionen. Syftet med rambeslutet, som bygger på denna princip, är att främja utvecklingen av ett fungerande europeiskt rättsområde. Inom ett dylikt område är skillnaderna eller komplexiteten i medlemsstaternas rätts- och förvaltningssystem inget hinder för att utnyttja rättigheterna.

Utskottet förhåller sig positivt till att samarbetet mellan myndigheter inom straffrättens område utvecklas. Internationellt samarbete är ett traditionellt sätt att främja ett genomförande av straffrättsliga system och parternas rättigheter i fall där brottet har gränsöverskridande räckvidd. Utskottet menar att internationellt samarbete mellan myndigheter är det primära med avseende på en innehållsmässig harmonisering av strafflagstiftningen.

Om kommissionens förslag till rambeslut införs betyder det att samarbetet i brottmål medlemsstaterna emellan ändras avsevärt. Det innebär ett långtgående genomförande av principen om ömsesidigt erkännande av straffrättsliga avgöranden. Det föreslagna systemet påminner om det samarbete som de nordiska länderna i årtionden har bedrivit, men delvis går det rentav längre när det gäller att förenkla förfarandet.

Förslaget kan ses som en fortsättning på 1957 års Europeiska utlämningskonvention jämte tilläggsprotokoll från 1975 och 1978, 1995 års konvention om ett förenklat förfarande om utlämning mellan Europeiska unionens medlemsstater och 1996 års konvention om utlämning mellan Europeiska unionens medlemsstater.

Kommissionens förslag är långtgående. Rambeslutets omfattande tillämpningsområde och slopandet av kravet på dubbel straffbarhet, sär-

behandlingen av egna medborgare samt specialbestämmelsen och förbudet mot vidareutlämning avviker från traditionell reglering av utlämningsförfarande. I artikel 36-kommittén, som behandlar förslaget, har enligt vad utskottet erfarit alla medlemsstater inte varit beredda att omfatta så här långt gående reformer, vilket gör att förslaget torde ändras under den fortsatta beredningen.

Tillämpningsområde

I kommissionens förslag är tillämpningsområdet för en överlämningsorder mycket vidsträckt: när det gäller andra än slutliga domar förutsätts frihetsberövande (i Finland exempelvis domstols beslut om häktning som tvångsåtgärd) och hot om straff som maximalt inbegriper minst 12 månaders frihetsberövande. En dylik bestämmelse om tillämpningsområdet utsträcker rambeslutet till nästan alla andra brott än fortkörnings- och vägtrafikbrott samt lindriga brott såsom snatteri, lindrigt bedrägeri och lindrig misshandel.

I ordförandelandets ändrade förslag har bestämmelsen om tillämpningsområde reviderats väsentligt. Tillämpningsområdet definieras inte allmänt utan i artikel 2.2 uppräknas de brott för vilka överlämningsorder kan utfärdas. Utskottet har inte utvärderat förslaget i detalj eftersom någon finskspråkig version inte stått till förfogande. Den ändrade bestämmelsen om tillämpningsområdet inverkar på bedömningen av kravet på dubbel straffbarhet.

Krav på dubbel straffbarhet

Kommissionens förslag gick ut på att slopa kravet på att den gärning som ligger till grund för överlämningen skall vara straffbar såväl i det land som begärt överlämning som i verkställighetslandet. Grundlagsutskottet har tidigare bedömt kravet på dubbel straffbarhet och ansett att konstitutionella synpunkter inte i sig föranleder något behov av att vidmakthålla kravet på dubbel straffbarhet. Med tanke på Finlands grundlag är det tillräckligt att de grundläggande fri-

och rättigheterna tryggas genom andra bestämmelser (GrUU 39/2000 rd).

Slopandet av kravet på dubbel straffbarhet baserar sig på att staternas kriminalpolitik, strafflagstiftning och påföljdssystem är tillräckligt enhetliga. Artiklarna 27 (förteckning över undantag, s.k. negativ förteckning) och 28 (territorialitetsprincipen) i det ursprungliga förslaget tillåter dock avvikelser från huvudregeln.

Förteckningen över undantag gör det möjligt för en medlemsstat att vägra överlämning om det skulle strida mot grundläggande principer i dess rättssystem. Enligt motiveringarna till artikeln är det här fråga om gärningar som avkriminaliserats i den överlämnande staten (t.ex. abort, narkotikainnehav och vissa sexuella gärningar). Det är möjligt att i förteckningen begränsa överlämning även på grund av straffmyndighetsåldern. Skillnaderna i medlemsstaternas lagstiftning kan leda till ett komplicerat system, om staterna vill reducera konsekvenserna av att kravet på dubbel straffbarhet frångås.

Om kravet på dubbel straffbarhet frångås i föreslagen omfattning är det enligt lagutskottet viktigt att i rambeslutet inta en bestämmelse som gör det möjligt att vägra överlämning, om detta skulle strida mot de grundläggande principerna i rättssystemet.

Överlämning av egna medborgare

I rambeslutet föreslås att man slopar bestämmelsen om att medborgare i verkställighetsstaten inte överlämnas utan deras samtycke. Enligt 9 § 3 mom. grundlagen får finska medborgare inte mot sin vilja utlämnas eller föras till ett annat land. Grundlagsutskottet har bedömt förslaget till rambeslut i konstitutionellt hänseende (GrUU 42/2001 rd).

På grundval av den år 1960 i form av undantagslag stiftade lagen om utlämning för brott Finland och de övriga nordiska länderna emellan kan finsk medborgare med vissa begräns-

ningar mot sin vilja utlämnas till annat nordiskt land. Enligt lagen om utlämning för brott kan finsk medborgare dessutom utlämnas för grovt brott till en EU-medlemsstat för rättegång, om personen återbördas till Finland för att avtjäna straffet.

I sina tidigare ställningstaganden har lagutskottet förhållit sig positivt till att finska medborgare kan utlämnas till en annan EU-medlemsstat för rättegång (LaUU 2/1996 rd och LaUB 18/1998 rd). Artikel 33 (återanpassning) och artikel 36 (återsändande till den verkställande medlemsstaten) förmildrar märkbart huvudregeln att man inte kan vägra överlämna egna medborgare. Som ett villkor för överlämning kan ställas att den som skall överlämnas återsänds till verkställighetsstaten efter det domen givits. Slutresultatet motsvarar då ganska långt den nuvarande rättssituationen om rambeslutets tillämpningsområde begränsas i enlighet med ordförandelandets ändrade förslag.

Vidareutlämning

Enligt 9 § 4 mom. grundlagen är det förbjudet att utlämna en person, om han eller hon till följd härav riskerar dödsstraff, tortyr eller någon annan behandling som kränker människovärdet. Till ordförandelandets förslag har fogats bestämmelser om vidareutlämning vilket innebär en förbättring jämfört med det ursprungliga förslaget. Det är enligt utskottet viktigt att i rambeslutet inta en bestämmelse som förbjuder vidareutlämning till land utanför EU eller tillåter att dylikt villkor ställs som en förutsättning för utlämning.

Utlåtande

Lagutskottet meddelar vördsamt som sitt utlåtande

att utskottet med anmärkningarna ovan omfattar regeringens ståndpunkt i ärendet.

Helsingfors den 13 november 2001

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Henrik Lax /sv
vordf. Matti Vähänäkki /sd
medl. Sulo Aittoniemi /alk
Leena-Kaisa Harkimo /saml
Erkki Kanerva /sd
Toimi Kankaanniemi /kd
Annika Lapintie /vänst
Paula Lehtomäki /cent (delvis)

Kari Myllyniemi /cent
Kirsi Ojansuu /gröna
Susanna Rahkonen /sd
Mauri Salo /cent
Timo Seppälä /saml
Marja Tiura /saml
Lasse Virén /saml.

Sekreterare vid behandlingen i utskottet var
utskottsrådet Timo Tuovinen.

AVVIKANDE MENING

I utskottet har jag i tiden förhållit mig negativt till att en finsk medborgare mot sin vilja kan utlämnas till ett annat land i Europeiska unionen för rättegång i fall där det är fråga om grovt brott. Min motivering har allmänt taget varit att processbestämmelserna i mångt land i Europeiska unionen avviker från bestämmelserna i Finland och en rättegång kan tidsmässigt pågå mycket länge. Då fängelseförhållandena i flera länder är sådana som de är kan en finsk medborgare på sätt och vis bli lämnad åt sitt öde i en annan stat för en lång tid. Det kan jag inte godkänna fastän det också vore fråga om en brottsling eller en person som misstänks för brott.

Det nu gjorda förslaget ändras hela tiden och det förblir mycket dunkelt på vilket sätt man avser utvidga förfarandet om utlämning. Därför bör man förhålla sig mycket försiktigt till saken. Så är i synnerhet fallet av den orsaken att vissa länder, där processförfarandet och fängelseförhållandena på tidigare nämnt sätt är mycket tveklaktiga, står i beråd att ansluta sig till Europeiska unionen. Jag godkänner inte att en finsk medborgare i sällskap med råttor försmäktar i en fängelsehåla i något gammalt kommunistland.

På ovan nämnda grunder anser jag att det hade varit skäl för utskottet att förhålla sig negativt till planerna på utlämning av brottslingar till den del det är fråga om en finsk medborgare.

Helsingfors den 13 november 2001

Sulo Aittoniemi /alk