RP 11/2017 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av 54 och 58 § i lagen om utlämning för brott mellan Finland och de övriga medlemsstaterna i Europeiska unionen

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås det att lagen om utlämning för brott mellan Finland och de övriga medlemsstaterna i Europeiska unionen ska ändras. Genom den lagen genomfördes det rambeslut om en europeisk arresteringsorder och överlämnande mellan medlemsstaterna som Europeiska unionens råd gav den 13 juni 2002. Det föreslås att lagen ska ändras så att framställningar om gripande och utlämning för verkställighet av frihetsstraff ska göras av åklagaren efter föredragning från Brottspåföljdsmyndighetens centralförvaltningsenhet. Dessutom föreslås det att endast åklagaren ska få framställa en begäran till en annan medlemsstat om tillstånd att verkställa att utdömt fängelsestraff som hänför sig till något annat brott för vilket en person har utlämnats till Finland (avvikelse från specialitetsbestämmelsen).

Bakgrunden till propositionen utgörs av de domar som Europeiska unionens domstol meddelat den 10 november 2016, vilka innefattar en precisering av begreppet rättslig myndighet i rambeslutet.

Lagen avses träda i kraft så snart som möjligt.

MOTIVERING

1 Nuläge

1.1 Lagstiftning och praxis

Sådan utlämning av personer för brott som sker mellan EU:s medlemsstater grundar sig numera på en europeisk arresteringsorder. Europeiska unionens råd har den 13 juni 2002 antagit rambeslutet om en europeisk arresteringsorder och överlämnande mellan medlemsstaterna (2002/584/RIF), nedan rambeslutet. Det nämnda rambeslutet har ändrats genom rådets rambeslut 2009/299/RIF av den 26 februari 2009, som gäller beslut om utevaro. Rambeslutet har i Finland genomförts i huvudsak genom lagen om utlämning för brott mellan Finland och de övriga medlemsstaterna i Europeiska unionen (1283/2003), nedan EU-utlämningslagen, som trädde i kraft den 1 januari 2004.

Med en europeisk arresteringsorder avses enligt artikel 1.1 i rambeslutet ett rättsligt avgörande, utfärdat av en medlemsstat med syftet att en annan medlemsstat ska gripa och överlämna en eftersökt person för lagföring eller för verkställighet av ett fängelsestraff eller en annan frihetsberövande åtgärd. I EU-utlämningslagens terminologi motsvarar termen framställning om gripande och utlämning rambeslutets term europeisk arresteringsorder.

Artikel 6 i rambeslutet gäller fastställande av de behöriga myndigheterna. Enligt artikel 6.1 är den utfärdande rättsliga myndigheten den rättsliga myndighet i den utfärdande medlemsstaten som är behörig att utfärda en europeisk arresteringsorder enligt den utfärdande medlemsstatens lagstiftning. Med stöd av 54 § (733/2011) i EU-utlämningslagen ska framställningar om gripande och utlämning till Finland för verkställighet av frihetsstraff göras av Brottspåföljdsmyndighetens centralförvaltningsenhet. Framställningar om åtgärder för väckande av åtal ska enligt 54 § göras av den åklagare som är behörig att utföra åtal i brottmålet i fråga. I lagens 53 § anges de förutsättningar under vilka en framställning om utlämning får göras. Enligt paragrafens 2 mom. får en framställning om utlämning för verkställighet av frihetsstraff göras under förutsättning att en verkställbar dom har meddelats i Finland för den gärning som ligger till grund för framställningen och den påföljd som har dömts ut är ett fängelsestraff på minst fyra månader.

Förfarandet för utlämning av en person från en annan medlemsstat till Finland innefattar flera olika faser. För beredning av framställningen om utlämning ska den behöriga myndigheten skaffa de uppgifter som framställningen enligt 14 § i EU-utlämningslagen ska innefatta. Till dessa hör bl.a. uppgifter om identiteten för den som begärs utlämnad samt uppgifter om brottets beskaffenhet och en beskrivning av omständigheterna kring brottet. I allmänhet ska framställningen också innehålla en utredning angående eventuella övriga brottmål som berör den som begärs utlämnad. Enligt rambeslutet är huvudregeln att de rättsliga myndigheterna i medlemsstaterna håller direkt kontakt med varandra i anslutning till utlämningsärendet. I praktiken översänder den behöriga myndigheten i allmänhet begäranden om utlämning via Schengens informationssystem som regleras i konventionen om tillämpning av Schengenavtalet om gradvis avskaffande av kontroller vid de gemensamma gränserna (FördrS 23/2001) och som i Finland förvaltas av Schengens informationssystems nationella enhet (SIRENE-byrån) i anslutning till Centralkriminalpolisens kommunikationscentral. Då den berörda personen med anledning av framställningen om utlämning har gripits i en annan medlemsstat, krävs fortsatta åtgärder av den behöriga myndigheten i Finland, exempelvis översändande av eventuell tilläggsinformation och skötsel av de praktiska arrangemangen i samband med utlämningen.

EU-domstolen har den 10 november 2016 i sina domar i målen C-452/16 PPU *Poltorak* och C-477/16 PPU *Kovalkovas* preciserat begreppet *rättsligt avgörande* i artikel 1.1 i rambeslutet

och begreppet *rättslig myndighet* i artikel 6.1. Enligt EU-domstolen ska de nämnda artiklarna tolkas så att varken polismyndigheter eller organ inom den verkställande makten, såsom ett ministerium, kan betraktas som rättslig myndighet, och så att en europeisk arresteringsorder som utfärdats av en sådan myndighet inte kan betraktas som ett rättsligt avgörande. Enligt domstolen omfattar begreppet rättslig myndighet dock inte endast domarna eller domstolarna i en medlemsstat, utan i det saksammanhang som avses i rambeslutet ska begreppet förstås så att det omfattar de myndigheter som deltar i rättsskipningen i den berörda rättsordningen i en vidare bemärkelse (authorities required to participate in administering justice), med undantag för polismyndigheterna.

Enligt 1 § i lagen om Brottspåföljdsmyndigheten (953/2009) lyder Brottspåföljdsmyndigheten under justitieministeriet. Enligt 3 § i den nämnda lagen har Brottspåföljdsmyndigheten till uppgift att bl.a. verkställa straff och övervaka straffverkställigheten. Rättsskipning hör däremot inte till myndighetens uppgifter. Med anledning av EU-domstolens ovan nämnda domar finns det skäl att konstatera att Brottspåföljdsmyndighetens centralförvaltningsenhet inte längre bör definieras som den rättsliga myndighet som är behörig att göra framställningar om gripande och utlämning till Finland för verkställighet av frihetsstraff. I enlighet med den tolkning som presenterats i domarna ska denna behörighet i Finland anförtros åklagaren eller domstolen, eftersom dessa uppenbart är sådana rättsliga myndigheter som avses i artikel 6.1 i rambeslutet.

Domstolen har till uppgift att utöva dömande makt. I Finland hör det däremot inte till domstolens uppgifter att fatta beslut om den faktiska straffverkställigheten. Domstolen är enligt EU-utlämningslagen behörig att fatta beslut om utlämning av en person till en annan medlemsstat och om fortsatt förvar. En framställning om utlämning grundar sig i Finland alltid på en verkställbar dom eller ett häktningsbeslut som meddelats av en domstol. Domstolen är däremot inte behörig att själv göra en framställning om utlämning. Domstolen har inte heller några andra uppgifter av samma karaktär, och det skulle inte vara oproblematiskt att förena uppgiften att göra framställningar om utlämning med domstolens nuvarande roll. Dessutom finns det skäl att ta hänsyn till att domstolen inte får stöd av någon centralmyndighet, såsom riksåklagarämbetet, vid skötseln av internationella ärenden.

Åklagaren har enligt 6 § i lagen om åklagarväsendet (439/2011) till uppgift att sörja för förverkligandet av det straffrättsliga ansvaret. Sedan EU-utlämningslagen trädde i kraft har det hört till åklagarens behörighet att göra framställningar om utlämning för att åtgärder för väckande av åtal ska kunna vidtas. Åklagarna har omfattande erfarenhet av utlämningsärenden, och det finns vedertagen praxis inom området. Riksåklagarämbetet har utarbetat en handbok om tillämpning av EU-utlämningslagen för åklagarna, vilken innefattar närmare anvisningar om förfarandena. Handboken uppdateras regelbundet. Åklagarna har också anförtrotts uppgifter som hänför sig till tryggandet av straffverkställigheten såväl på det nationella planet som i samband med det mellanstatliga samarbetet. Åklagaren kan t.ex. med stöd av 2 kap. 12 § i tvångsmedelslagen (806/2001) hos domstolen yrka på att den som dömts till ett ovillkorligt fängelsestraff ska häktas eller fortfarande hållas häktad innan straffverkställigheten inleds. Enligt 7 § i lagen 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 (1169/2011) har åklagaren till uppgift att på begäran av Brottspåföljdsmyndighetens centralförvaltningsenhet hos domstolen framställa ett yrkande om anpassning av en påföljd som dömts ut i en annan medlemsstat. Därmed är det ändamålsenligt att framställningarna om utlämning för verkställighet av frihetsstraff fogas till åklagarens uppgifter.

Med stöd av vad som anförts kan åklagaren betraktas som en lämpligare myndighet än domstolen när det gäller att göra framställningar om utlämning för verkställighet av frihetsstraff.

Enligt 58 § 1 mom. i EU-utlämningslagen, som berör iakttagande av specialitetsbestämmelsen, får den som har utlämnats från en medlemsstat till Finland inte åtalas, straffas eller berövas friheten för något annat brott som begåtts före utlämningen än det som låg till grund för utlämningen. Enligt paragrafens 2 mom. är det möjligt att avvika från detta förbud bl.a. med samtycke av den medlemsstat som har utlämnat personen. Enligt 3 mom. får åklagaren eller Brottspåföljdsmyndighetens centralförvaltningsenhet begära medlemsstatens samtycke till verkställighet av ett utdömt fängelsestraff. Eftersom det av de orsaker som angetts ovan är motiverat att framställningarna om utlämning för verkställighet av frihetsstraff i fortsättningen görs av åklagaren, ska också åklagaren ensam vara behörig att begära samtycke till verkställighet av ett utdömt fängelsestraff. Brottspåföljdsmyndigheten ska således inte längre vara behörig att begära samtycke av en annan medlemsstat till verkställighet av ett utdömt fängelsestraff. Schengens informationssystems nationella enhet (SIRENE-byrån) som finns i anslutning till Centralkriminalpolisen ska fortfarande ha en central roll vid förmedling av begäranden om utlämning.

1.2 Lagstiftningen i Sverige och Danmark

Innan EU-domstolen meddelade de ovan refererade domarna C-452/16 PPU *Poltorak* och C-477/16 PPU *Kovalkovas* var Rikspolisstyrelsen i Sverige den myndighet som var behörig att utfärda en europeisk arresteringsorder för verkställighet av frihetsstraff. Målet C-452/16 PPU gällde uttryckligen en europeisk arresteringsorder som utfärdats av den svenska Rikspolisstyrelsen. En lag genom vilken åklagaren ersatte Rikspolisstyrelsen som behörig rättslig myndighet trädde i Sverige i kraft den 9 december 2016.

I Danmark var justitieministeriet tidigare den rättsliga myndighet som var behörig att utfärda en europeisk arresteringsorder. En lag genom vilken åklagaren fastställdes som behörig myndighet trädde i Danmark i kraft den 1 juni 2016.

2 Föreslagna ändringar

I propositionen föreslås det att 54 § i EU-utlämningslagen ska ändras så att framställningar om utlämning för verkställighet av frihetsstraff ska göras av åklagaren efter föredragning från Brottspåföljdsmyndighetens centralförvaltningsenhet. Enligt paragrafen är det inte bara de åklagare som är eller har varit behöriga att driva åtal i de aktuella målen som ska vara behöriga att göra framställningar om utlämning.

Brottspåföljdsmyndighetens centralförvaltningsenhet ska även i fortsättningen bereda ärendet så att en framställning om utlämning kan göras. Centralförvaltningsenheten ska således bedöma om det föreligger sådana förutsättningar för att göra framställning om utlämning som föreskrivs i 53 § 2 mom. i EU-utlämningslagen och om det med beaktande av bl.a. den dömdes agerande och det återstående fängelsestraffets längd finns skäl att göra en framställning om utlämning.

Brottspåföljdsmyndighetens centralförvaltningsenhet ska föredra framställningen om utlämning för åklagaren. Åklagaren ska ta ställning till föredragningen och fatta beslut om huruvida framställningen ska göras eller inte. Vid prövningen av saken ska åklagaren bedöma om det föreligger sådana förutsättningar för framställningen som föreskrivs i 53 § 2 mom. i EU-utlämningslagen. Åklagaren ska också iaktta det som bestäms om åklagarens uppgifter i 6 § i lagen om åklagarväsendet (439/2011). Vid sidan av åtalsprövningen har åklagaren flera andra skyldigheter i anslutning till förverkligandet av det straffrättsliga ansvaret (RP 286/2010 rd, s. 18). Åklagaren ska se till att det straffrättsliga ansvaret förverkligas jämlikt, snabbt och ekonomiskt, på det sätt som parternas rättsskydd och det allmänna intresset kräver.

Eftersom åklagaren föreslås vara den rättsliga myndighet som enligt artikel 6.1 i rambeslutet ska vara behörig att utfärda en europeisk arresteringsorder ska åklagaren också svara för kontakterna till de rättsliga myndigheterna i andra medlemsstater i anslutning till verkställigheten av framställningarna om utlämning för verkställighet av frihetsstraff. När det gäller att hålla kontakt med myndigheterna i andra medlemsstater föreslås det att åklagaren vid behov ska samarbeta med Brottspåföljdsmyndighetens centralförvaltningsenhet.

I propositionen föreslås det också att 58 § 3 mom. i EU-utlämningslagen ska ändras så att Brottspåföljdsmyndigheten inte längre ska vara behörig att begära en annan medlemsstats samtycke till verkställigheten av ett utdömt fängelsestraff. Endast åklagaren ska vara behörig att göra detta.

3 Propositionens konsekvenser

Propositionen har inga betydande samhälleliga konsekvenser eller konsekvenser för statsfinanserna.

I propositionen anförtros åklagaren en ny uppgift. Eftersom åklagaren i fortsättningen ska göra framställningar om utlämning för frihetsstraff och även begära samtycke till verkställighet av ett utdömt fängelsestraff, kommer åklagarens arbetsmängd att öka en aning. Brottspåföljdsmyndigheten har årligen gjort ca 30—35 framställningar om utlämning för verkställighet av frihetsstraff. Eftersom Brottspåföljdsmyndigheten också i framtiden ska bereda ärendena och föredra dem för åklagaren, kommer Brottspåföljdsmyndigheten fortsättningsvis att svara för en stor del av det arbete som hänför sig till utlämningsärendena. Åklagaren föreslås i huvudsak ha till uppgift att ta ställning till framställningen om utlämning, bereda framställningen för översändande av den till en annan medlemsstat och svara för utlämningsärendet efter att den berörda personen gripits. Centralkriminalpolisen ska fortfarande ha en central roll i fråga om praktiska arrangemang i samband med utbyte av ytterligare information som hänför sig till gripanden av personer samt i fråga om praktiska arrangemang i samband med utlämning.

Både Brottspåföljdsmyndigheten och åklagaren ska sköta de föreslagna uppgifterna inom ramen för de rambeslut som berör statsfinanserna och de anslag som anvisas i statsbudgeten.

I och med att åklagaren utses till behörig rättslig myndighet blir situationen i Finland förenlig med den tolkning som gjorts i EU-domstolens domar C-452/16 PPU och C-477/16 PPU. Systemet i Finland blir också tydligare i förhållande till myndigheterna i andra medlemsstater.

4 Beredningen av propositionen

Propositionen har beretts vid justitieministeriet. Justitieministeriet sände utkastet till regeringsproposition på remiss till Helsingfors tingsrätt, Polisstyrelsen, Brottspåföljdsmyndighetens centralförvaltningsenhet, inrikesministeriet, Finlands Advokatförbund och Riksåklagarämbetet. Utlåtande gavs av alla utom inrikesministeriet. Med anledning av utlåtandena har motiveringen till propositionen ändrats till vissa delar. I utlåtandena understöddes de lagändringar som föreslås i propositionen.

5 Ikraftträdande

Lagen föreslås träda i kraft så snart som möjligt.

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs riksdagen följande lagförslag:

Lagförslag

Lag

Lag om ändring av 54 och 58 § i 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) 54 § och 58 § 3 mom., sådana de lyder, 54 § i lag 733/2011 och 58 § 3 mom. i lag 1174/2011, som följer:

54 §

Behöriga myndigheter

Framställningar enligt 53 § 1 mom. om åtgärder för väckande av åtal görs av den åklagare som är behörig att utföra åtal i brottmålet i fråga. Framställningar enligt 53 § 2 mom. om verkställighet av frihetsstraff görs av åklagaren efter föredragning från Brottspåföljdsmyndighetens centralförvaltningsenhet.

58 §

Iakttagande av specialitetsbestämmelsen

— —

Den åklagare som är behörig att utföra åtal i brottmålet i fråga eller, om det finns särskilda skäl, någon annan åklagare får begära samtycke enligt 2 mom. 7 punkten. Framställningen ska grunda sig på ett sådant häktningsbeslut som avses i 60 §, och den ska åtföljas av en skriftlig utsaga om framställningen av den som utlämnats till Finland. Åklagaren får begära samtycke till verkställighet av ett utdömt fängelsestraff. De framställningar som avses i detta moment ska innehålla de uppgifter som avses i 14 § 1 mom.

Denna lag träder i kraft den 20 .

Helsingfors den 2 mars 2017

Statsminister

Juha Sipilä

Justitie- och arbetsminister Jari Lindström

Bilaga
Parallelltext

Lag

Lag om ändring av 54 och 58 § i 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) 54 § och 58 § 3 mom., sådana de lyder, 54 § i lag 733/2011 och 58 § 3 mom. i lag 1174/2011, som följer:

Gällande lydelse	*Föreslagen lydelse*
54 §	54 §
Behöriga myndigheter	*Behöriga myndigheter*
Framställningar enligt 53 § 1 mom. om åtgärder för väckande av åtal görs av den åklagare som är behörig att utföra åtal i brottmålet i fråga. Framställningar enligt 53 § 2 mom. om verkställighet av frihetsstraff görs av Brottspåföljdsmyndighetens centralförvaltningsenhet.	Framställningar enligt 53 § 1 mom. om åtgärder för väckande av åtal görs av den åklagare som är behörig att utföra åtal i brottmålet i fråga. Framställningar enligt 53 § 2 mom. om verkställighet av frihetsstraff görs *av åklagaren efter föredragning från* Brottspåföljdsmyndighetens *centralförvaltningsenhet*.
58 §	58 §
Iakttagande av specialitetsbestämmelsen	*Iakttagande av specialitetsbestämmelsen*
— — — — — — — — — — — — — — — —	— — — — — — — — — — — — — — — —
Den åklagare som är behörig att utföra åtal i brottmålet i fråga eller, om det finns särskilda skäl, någon annan åklagare får begära samtycke enligt 2 mom. 7 punkten. Framställningen ska grunda sig på ett sådant häktningsbeslut som avses i 60 §, och den ska åtföljas av en skriftlig utsaga om framställningen av den som utlämnats till Finland. Åklagaren *eller Brottspåföljdsmyndighetens centralförvaltningsenhet* får begära samtycke till verkställighet av ett utdömt fängelsestraff. De framställningar som avses i detta moment ska innehålla de uppgifter som avses i 14 § 1 mom.	Den åklagare som är behörig att utföra åtal i brottmålet i fråga eller, om det finns särskilda skäl, någon annan åklagare får begära samtycke enligt 2 mom. 7 punkten. Framställningen ska grunda sig på ett sådant häktningsbeslut som avses i 60 §, och den ska åtföljas av en skriftlig utsaga om framställningen av den som utlämnats till Finland. Åklagaren får begära samtycke till verkställighet av ett utdömt fängelsestraff. De framställningar som avses i detta moment ska innehålla de uppgifter som avses i 14 § 1 mom.

Denna lag träder i kraft den 20 .