

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 22/2009 rd

Regeringens proposition om godkännande av överenskommelsen mellan Finland och Specialdomstolen för Sierra Leone om verkställighet av domstolens domar och med förslag till lag om sättande i kraft av de bestämmelser i överenskommelsen som hör till området för lagstiftningen och om tillämpning av överenskommelsen samt till lag om ändring av 14 § i lagen om internationellt samarbete vid verkställighet av vissa straffrättsliga påföljder

Till utrikesutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 8 september 2009 en proposition om godkännande av överenskommelsen mellan Finland och Specialdomstolen för Sierra Leone om verkställighet av domstolens domar och med förslag till lag om sättande i kraft av de bestämmelser i överenskommelsen som hör till området för lagstiftningen och om tillämpning av överenskommelsen samt till lag om ändring av 14 § i lagen om internationellt samarbete vid verkställighet av vissa straffrättsliga påföljder (RP 120/2009 rd) till utrikesutskottet för beredning och bestämde samtidigt att

grundlagsutskottet ska lämna utlåtande om ärendet till utrikesutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- enhetschefens vikarie, lagstiftningsråd Sari Mäkelä, utrikesministeriet
- lagstiftningssekreterare Tapio Puurunen, justitieministeriet
- tf. professor Jarna Petman
- professor Veli-Pekka Viljanen.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås att riksdagen godkänner överenskommelsen den 29 juni 2009 i Haag mellan Finland och Specialdomstolen för Sierra Leone om verkställighet av domstolens domar och lagen om sättande i kraft av de bestämmelser i överenskommelsen som hör till området för

lagstiftningen och om tillämpning av överenskommelsen. Vidare föreslår regeringen en ändring i lagen om internationellt samarbete vid verkställighet av vissa straffrättsliga påföljder.

I överenskommelsen uttrycks beredskap för verkställighet i Finland av fängelsedomar som

meddelats av Specialdomstolen för Sierra Leone och föreskrivs om det praktiska förfarandet vid en enskild verkställighetsbegäran och om verkställighetens förutsättningar. Genom förslaget till ändring av 14 § i lagen om internationellt samarbete vid verkställighet av vissa straffrättsliga påföljder vill man klargöra förhållandet mellan överenskommelsens bestämmelse om att längden på specialdomstolens straff är bindande och den nationella lagstiftningen i Finland.

Överenskommelsen träder i kraft den trettionde dagen efter det att domstolen har mottagit Finlands meddelande om att de författningsenliga villkoren för ikraftträdandet av överenskommelsen har uppfyllts.

Den föreslagna lagen om ikraftsättande avses träda i kraft samtidigt med överenskommelsen.

Den föreslagna ändringen i 14 § i lagen om internationellt samarbete vid verkställighet av vissa straffrättsliga påföljder avses träda i kraft så fort som möjligt efter att den har godkänts och stadfästs.

Överenskommelsens bestämmelser om att längden på specialdomstolens domar ska vara bindande och om benådning av den dömda personen begränsar enligt lagstiftningsordningen republikens presidents benådningsrätt med avseende på straff som verkställs i Finland och står därmed i strid med 105 § 1 mom. i grundlagen. Därför anser regeringen att överenskommelsen måste godkännas med kvalificerad majoritet enligt 94 § 2 mom. i grundlagen och ikraftträdelagen i inskränkt grundlagsordning enligt 95 § 2 mom. i grundlagen.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Riksdagens samtycke

Enligt 94 § 1 mom. i grundlagen krävs riksdagens godkännande för fördrag och andra internationella förpliktelser som innehåller sådana bestämmelser som hör till området för lagstiftningen eller annars har avsevärd betydelse, eller som enligt grundlagen av någon annan anledning kräver riksdagens godkännande. Överenskommelsen mellan Finland och Specialdomstolen för Sierra Leone om verkställighet av domstolens domar innehåller flera sådana bestämmelser som hör till området för lagstiftningen och som utifrån propositionens motivering och grundlagsutskottets praxis har redovisats på behörigt sätt och i detalj. För överenskommelsen krävs riksdagens godkännande.

Behandlingsordningen

Beslut om godkännande eller uppsägning av en internationell förpliktelse fattas enligt 94 § 2 mom. i grundlagen med enkel majoritet, utom när en förpliktelse gäller grundlagen eller ändring av rikets territorium. I så fall ska beslutet

fattas med minst två tredjedelar av de avgivna rösterna. Ett lagförslag om ikraftträdande av en internationell förpliktelse behandlas enligt grundlagens 95 § 2 mom. i vanlig lagstiftningsordning. Men om förslaget gäller grundlagen eller ändringar av rikets territorium, ska riksdagen utan att förslaget lämnas vilande godkänna det med ett beslut som har fattats med minst två tredjedelar av de avgivna rösterna.

Regeringens uppfattning är att överenskommelsen måste godkännas med kvalificerad majoritet enligt grundlagens 94 § 2 mom. och ikraftträdelagen i den ordning som anges i 95 § 2 mom. Detta beror enligt ståndpunkten i motiven till lagstiftningsordningen på att artikel 3.1 och artikel 9.2 i överenskommelsen begränsar republikens presidents benådningsrätt med avseende på straff som verkställs i Finland. Regeringen anser att bestämmelserna därmed står i strid med 105 § 1 mom. i grundlagen. Där sägs att republikens president i enskilda fall, efter att ha inhämtat utlåtande av högsta domstolen, kan besluta om benådning genom att mildra eller efterge av domstol bestämda straff eller andra straffrättsliga påföljder. I motiven hänvisas på denna punkt till grundlagsutskottets utlåtande

om godkännande och ikraftsättande av Internationella brottmålsdomstolens stadga (GrUU 45/2000 rd). Utskottet ansåg då att de bestämmelser i stadgan som säger att endast Internationella brottmålsdomstolen kan bestämma när den strafftid som domstolen fastställt löper ut står i strid med 105 § 1 mom. i grundlagen.

Grundlagsutskottet framhåller att bestämmelsen i artikel 9 i överenskommelsen — i motsats till artikel 110 i Internationella brottmålsdomstolens stadga — medger att Finland i egenskap av verkställighetsstat kan väcka initiativ hos Specialdomstolen i Sierra Leone om benådning av en person som avtjänar sitt straff i Finland. Det är alltså inte fråga om att republikens president inte alls skulle kunna utöva sin benådningsrätt. Men presidentens benådningsrätt är bunden av specialdomstolens presidents ståndpunkt.

Enligt förarbetena till grundlagen ska benådningssystemet skapa nödvändig flexibilitet i enskilda fall i ett rättsligt system som annars blir för stelbent (RP 1/1998 rd). Benådningsrätten hör av tradition ihop med den nationella rättsordningen. När Finland tar emot personer som dömts i Specialdomstolen fungerar landet bara som verkställare av straffet, för de dömda personerna och deras brott har utöver straffverkställigheten ingen annan koppling till Finland. Den begränsning av benådningsrätten som följer av överenskommelsen ingriper så vitt utskottet kan se således inte i det centrala syftet med republikens presidents benådningsrätt. Det understryker undantagets ringa betydelse att antalet fängelsestraff som förväntas bli verkställda i Finland enligt propositionens motivering kommer att vara mycket litet.

Genom att verkställa Internationella specialdomstolens domar deltar Finland i internationellt samarbete i syfte att säkerställa fred och

mänskliga rättigheter enligt 1 § 3 mom. i grundlagen. Den här bestämmelsen i grundlagen har haft betydelse framför allt för tolkningen av suveränitetsbestämmelserna i lagen. Utgångspunkten är att internationella förpliktelser som är sedvanliga i modernt internationellt samarbete och som bara i mycket liten utsträckning inverkar på statens suveränitet inte i sig står i strid med suveränitetsbestämmelserna i grundlagen (RP 1/1998 rd; se också GrUU 51/2001 rd, GrUU 38/2001 rd). Utskottet anser att principen i 1 § 3 mom. i grundlagen kan spela en viss roll för tolkningen också när man bedömer om en bestämmelse i en internationell förpliktelse i den här konstellationen står i strid med någon befogenhetsbestämmelse i grundlagen.

Att republikens presidents benådningsrätt enligt artikel 3.1 och artikel 9 i överenskommelsen binds vid Specialdomstolens presidents beslut betyder enligt utskottets mening på grund av det som sägs ovan inte att bestämmelserna står i strid med 105 § 1 mom. i grundlagen. Därför kan överenskommelsen godkännas med enkel majoritet och förslaget till lag om sättande i kraft av överenskommelsen behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Utlåtande

Grundlagsutskottet anser

att överenskommelsen mellan Finlands regering och Specialdomstolen i Sierra Leone om verkställighet av domstolens domar kräver riksdagens godkännande,

att beslut om detta fattas med enkel majoritet och

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

GrUU 22/2009 rd — RP 120/2009 rd

Helsingfors den 7 oktober 2009

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kimmo Sasi /saml
vordf. Jacob Söderman /sd
medl. Tuomo Hänninen /cent
Ulla Karvo /saml
Elsi Katainen /cent
Esko Kiviranta /cent

Elisabeth Naucclér /sv
Tuula Peltonen /sd
Veijo Puhjo /vänt
Tapani Tölli /cent
Tuulikki Ukkola /saml
ers. Johannes Koskinen /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Petri Helander.