

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 5/2007 rd

Regeringens proposition om godkännande av avtalet om utlämning mellan Europeiska unionen och Amerikas förenta stater och protokollet till överenskommelsen mellan Finland och Amerikas förenta stater om utlämning för brott samt avtalet om ömsesidig rättslig hjälp mellan Europeiska unionen och Amerikas förenta stater och överenskommelsen om vissa aspekter angående ömsesidig rättslig hjälp i brottmål mellan Republiken Finland och Amerikas förenta stater och med förslag till lagar om sättande i kraft av de bestämmelser i dessa som hör till området för lagstiftningen

Till lagutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 7 september 2005 en proposition om godkännande av avtalet om utlämning mellan Europeiska unionen och Amerikas förenta stater och protokollet till överenskommelsen mellan Finland och Amerikas förenta stater om utlämning för brott samt avtalet om ömsesidig rättslig hjälp mellan Europeiska unionen och Amerikas förenta stater och överenskommelsen om vissa aspekter angående ömsesidig rättslig hjälp i brottmål mellan Republiken Finland och Amerikas förenta stater och med förslag till lagar om sättande i kraft av de bestämmelser i dessa som hör till området för lagstiftningen (RP 86/2005 rd) till lagutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlags-

utskottet ska lämna utlåtande om ärendet till lagutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Tanja Inanen, justitieministeriet
- enhetschef Päivi Kaukoranta, utrikesministeriet
- professor Tuomas Ojanen
- professor Veli-Pekka Viljanen.

Samband med andra handlingar

Utskottet har också haft tillgång till skriftliga utlåtanden från följande sakkunniga som det hört vid 2005 års riksmöte

— lagstiftningsråd Katariina Jähkölä, justitieministeriet
— professor Tuomas Ojanen

— professor Ilkka Saraviita
— professor Martin Scheinin.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att riksdagen godkänner 1) avtalet i Washington den 25 juni 2003 mellan Europeiska unionen och Amerikas förenta stater om utlämning för brott (nedan utlämningsavtalet EU—USA), 2) protokollet i Bryssel den 16 december 2004 till överenskommelsen om utlämning den 11 juni 1976 mellan Finland och Amerikas förenta stater (nedan utlämningsprotokollet Finland—USA), 3) avtalet i Washington den 25 juni 2003 mellan Europeiska unionen och Amerikas förenta stater om ömsesidig rättslig hjälp (nedan EU—USA avtalet om rättslig hjälp) och 4) överenskommelsen i Bryssel den 16 december 2004 mellan Finland och Amerikas förenta stater om vissa aspekter angående ömsesidig rättslig hjälp i brottmål (nedan överenskommelsen Finland—USA om ömsesidig rättslig hjälp).

Utlämningsavtalet EU—USA innehåller bestämmelser bl.a. om brott som kan leda till utlämning, hur framställningar om utlämning ska göras och anknytande handlingar översändas samt transitering av personer. Dessutom finns det bestämmelser om hur avtalet ställer sig till bilaterala överenskommelser om utlämning mellan unionens medlemsstater och Amerikas förenta stater. I utlämningsprotokollet Finland—USA finns det preciserande och kompletterande bestämmelser om relationen mellan utlämningsavtalet EU—USA och överenskommelsen 1976 mellan Finland och Amerikas förenta stater om utlämning för brott (nedan utlämningsöverenskommelsen 1976).

Avtalet EU—USA om rättslig hjälp innehåller bestämmelser bl.a. om utredning av bankinformation, gemensamma utredningsgrupper, videokonferens, översändande av framställningar om rättslig hjälp och användning av personuppgifter som erhållits i förfarandet. Vidare innefattar avtalet bestämmelser om hur avtalet ska ses i

relation till bilaterala avtal om ömsesidig rättslig hjälp mellan unionens medlemsstater och USA. Genom överenskommelsen Finland—USA om ömsesidig rättslig hjälp åtar sig parterna att följa avtalet EU—USA om ömsesidig rättslig hjälp enligt vad som bestäms i det förstnämnda avtalet.

Regeringen föreslår lagar om ikraftsättande av de bestämmelser som hör till området för lagstiftning i förpliktelse i propositionen.

Avtalen mellan EU och USA träder i kraft internationellt tre månader och en dag efter det att de avtalsslutande parterna har utväxlat behöriga åtagandehandlingar. Utlämningsprotokollet Finland—USA och överenskommelsen Finland—USA om ömsesidig rättslig hjälp träder i kraft internationellt samtidigt med avtalen EU—USA.

De föreslagna ikraftträdandelagarna ska träda i kraft vid en tidpunkt som bestäms genom förordning av statsrådet. Lagarna träder i kraft samtidigt som förpliktelse i dem träder i kraft internationellt.

I motiven till behandlingsordningen bedöms bestämmelserna i utlämningsavtalet EU—USA mot förbuden i 9 § 3 och 4 mom. i grundlagen att utlämna eller föra en finsk medborgare till ett annat land mot hans eller hennes vilja eller att utvisa eller återsända en utlämning, om han eller hon till följd härav riskerar dödsstraff. Bestämmelserna om gemensamma utredningsgrupper i avtalet EU—USA om ömsesidig rättslig hjälp bedöms mot suveränitetsbestämmelserna i 1 § i grundlagen och bestämmelserna om användning av uppgifter som erhållits i förfarandet för rättslig hjälp mot skyddet för personuppgifter i 10 §. Enligt motiveringen kan avtalen mellan EU och USA antas med enkel majoritet och förslagen till lagar om sättande i kraft av dem behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Detsamma gäller utlämningsprotokollet Finland—USA och över-

enskommelsen Finland—USA om ömsesidig rättslig hjälp, som är avhängiga av avtalen mel-

lan EU och USA, samt förslagen till lagar om sättande i kraft av dem.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Riksdagens godkännande

När godkännande är nödvändigt

Avtalen EU—USA. Avtalen EU—USA grundar sig på artikel 24 och 38 i fördraget om Europeiska unionen (nedan unionsfördraget).

Med stöd av artikel 24.1 i unionsfördraget får Europeiska unionens råd bemyndiga ordförandelandet, som om det är lämpligt ska biträdas av kommissionen, att inleda förhandlingar för att ingå ett avtal med en eller flera stater eller internationella organisationer om genomförande av avdelning V i unionsfördraget om den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Rådet ingår sådana avtal efter rekommendation av ordförandelandet.

Avtalen kan utifrån artikel 24.4 och 38 i unionsfördraget också omfatta bestämmelser om frågor som hänför sig till unionsfördragets avdelning VI om polissamarbete och straffrättsligt samarbete. Enligt artikel 24.5 är ett sådant avtal inte bindande för en medlemsstat vars företrädare i rådet förklarar att medlemsstaten måste uppfylla vissa krav som följer av dess egna konstitutionella förfaranden. De övriga rådsmedlemmarna kan enas om att avtalet likväl ska gälla provisoriskt. Det betyder att avtalet tillämpas provisoriskt också i de medlemsstater som förklarar att de måste uppfylla vissa krav som följer av deras egna konstitutionella förfaranden.

Grundlagsutskottet ansåg i sitt utlåtande om Amsterdamfördraget (GrUU 10/1998 rd, s. 7) att dåvarande artikeln J.14, som motsvarar artikel 24 i unionsfördraget, garanterar medlemsstaterna en särskild ratificeringsmöjlighet om de förklarar detta. Det menade att fördragsbestämmel-

serna överlåter traktatkompetens till organ utanför vår konstitution och inom nya områden som inte ingår i anslutningsfördraget. Det stod i strid med den dåvarande grundlagsbestämmelsen om befogenhet att ingå avtal och gjorde att förslaget till lag om ikraftsättande av Amsterdamfördraget måste behandlas i inskränkt grundlagsordning.

I sitt utlåtande om Nicefördraget (GrUU 38/2001 rd) bedömde utskottet att traktatkompetensen i sedermera antagna och för närvarande gällande artikel 24 i unionsfördraget är oförändrad jämfört med Amsterdamfördraget. Utskottet ansåg inte heller att behandlingsordningen för Nicefördraget påverkades av de då nya bestämmelserna om att medlemsstaterna kunde komma överens om provisorisk tillämpning av ett avtal som ingåtts med stöd av artikel 24 också i en sådan medlemsstat som förklarat att den måste uppfylla vissa krav som följde av dess konstitutionella förfaranden. Bestämmelsen ansågs göra det möjligt att ett avtal som ingåtts genom beslut med kvalificerad majoritet träder i kraft provisoriskt också i en medlemsstat som motsatt sig avtalet och som kommit med en förklaring. Utskottet bedömde att ordningen var en nödvändighet, inte minst i en utvidgad union, och att den suveränitetsbegränsning som det medgav var så pass obetydlig att den inte invercade på behandlingsordningen för avtalet.¹

De aktuella avtalen EU—USA är de första avtalen på området straffrättsligt samarbete som

¹ Utskottet har också i sina utlåtanden om statsrådets redogörelse om förberedelserna inför regeringskonferensen (GrUU 7/2003 rd, s. 6—7 och GrUU 36/2006 rd, s. 8—9) sett på möjligheterna att reglera unionens traktatkompetens utifrån artikel 24 (eller motsvarande) i unionsfördraget med hänsyn till vår grundlag.

ingåtts utifrån artikel 24 och 38 i unionsfördraget. Avtalen har förhandlats fram med ett be-
myndigande som rådet gett ordförandelandet
den 26 april 2002, och de har undertecknats i
Washington den 25 juni 2003. Finland lämnade
vid ett sammanträde i rådet för rättsliga och inri-
kes frågor den 6 juni 2003 en förklaring enligt
artikel 24.5 om att vissa krav som följer av våra
konstitutionella förfaranden måste uppfyllas.
Utöver Finland har elva andra medlemsstater
lämnat en likadan förklaring. Någon överens-
kommelse om provisorisk tillämpning av avta-
len EU—USA har inte ingåtts.

Riksdagens godkännande är det konstituo-
nella förfarandet i Finland vid beslut om god-
kännande av internationella förpliktelser enligt
94 § 1 mom. i grundlagen. Hit hör t.ex. sådana
fördrag och andra internationella förpliktelser
som innefattar bestämmelser inom området för
lagstiftning. Av propositionens motivering
framgår att avtalen EU—USA innefattar gott om
bestämmelser som hör till området för lagstift-
ning. Därför behövs riksdagens godkännande för
avtalen enligt vår grundlag.

Betydelsen av att avtalen EU—USA godkänns.
Finland är inte formellt sett part i avtalen EU—
USA, trots att avtalen utifrån artikel 20 i utläm-
ningsavtalet EU—USA och artikel 16 i avtalet
EU—USA om ömsesidig rättslig hjälp också till-
lämpas på EU:s medlemsstater. Det handlar om
avtal mellan Europeiska unionen och Amerikas
föreanta stater, så som framgår av avtalsrubriker,
inledande stycken och bestämmelser om de av-
talsslutande parterna. En medlemsstats formella
status i relation till de avtalsslutande parterna
framgår dessutom av att ett avtal som ingåtts en-
ligt artikel 24 och 38 i unionsfördraget kan bli
provisoriskt tillämpligt också i en medlemsstat
som i rådet förklarat att den måste uppfylla vissa
krav som följer av dess egna konstitutionella för-
faranden.

När riksdagen beslutar om godkännande av
sådana avtal beslutar den därför enligt utskottets
mening inte om godkännande av att Finland sär-

skilt förbinder sig vid avtalen.² Däremot beslu-
tar riksdagen om det finns något hinder från Fin-
lands sida för att rådet tar ett beslut utifrån arti-
kel 24 och 38 i unionsfördraget om att avtalen
ska vara bindande. Den nationella beredningen
av rådets beslut ska i sinom tid dessutom ske sär-
skilt utifrån 93 § 2 mom. och 96 § i grundlagen.

Förpliktelser mellan Finland och USA. Utläm-
ningsprotokollet Finland—USA och överens-
kommelsen Finland—USA om ömsesidig rätts-
lig hjälp preciserar och kompletterar avtalen
EU—USA. Formellt sett är de bilaterala fördrag
mellan Finland och USA och innefattar en
mängd bestämmelser som hör till området för
lagstiftning. Därför behövs riksdagens godkän-
nande för protokollet och överenskommelsen.

Godkännandebeslutets räckvidd

Enligt propositionen godkänner riksdagen avta-
len EU—USA och förpliktelserna mellan Fin-
land och USA i sin helhet. I det senare fallet sva-
rar det mot formuleringen i 94 § 1 mom. i grund-
lagen och redan hävdvunnen praxis (GrUU
36/2006 rd, s. 3).

Det konstitutionella förfarandet kräver att
också avtalen EU—USA antas i sin helhet, så
som regeringen föreslår. De har ingåtts utifrån
artikel 24 och 38 i unionsfördraget och är for-
mellt sett inte s.k. blandade avtal, eller avtal med
delad kompetens, och kan därför inte i likhet
med blandade avtal (GrUU 16/2005 rd, s. 3) bara
antas i de delar som faller inom Finlands befo-
genhet. På den punkten är propositionen helt
korrekt.

² Uttrycket "ratificeringsoption" som vanligen används
om artikel 24.5 i unionsfördraget är vilseledande, ef-
tersom det hänvisar till en medlemsstats särskilda
möjlighet att godkänna avtalet genom att ratificera det
(jfr också GrUU 10/1998 rd, s. 7, där fördragsbestäm-
melserna konstateras tillförsäkra medlemsstaten en
"särskild möjlighet till ratificering", och GrUU 7/2003
rd, s. 6, som medger att en medlemsstat ställer "natio-
nell ratificering" som villkor för att ett avtal som in-
gåtts utifrån artikel 24 ska vara bindande).

Ikraftsättande

Ikraftsättandelagarna

De bestämmelser i fördrag och andra internationella förpliktelser som hör till området för lagstiftning sätts enligt 95 § 1 mom. i kraft genom lag. I övrigt sätts internationella förpliktelser i kraft genom förordning av republikens president, med de undantag som följer av 93 § 2 mom. i grundlagen.

De här bestämmelserna i grundlagen gäller fördrag och andra internationella förpliktelser som Finland ingått och kräver så vitt utskottet kan se inte nödvändigt statsinterna åtgärder för att unionens internationella avtal ska kunna sättas i kraft. Men avtalen på området polissamarbete och straffrättsligt samarbete har nuförtiden en något oklar status i relation till den unionsrätt som ska tillämpas i medlemsstaterna. Det är olämpligt att grunderna för förpliktelser av den typ som avtalen EU—USA representerar och som gäller den enskildes rättsliga ställning är juridiskt oklara. Det som i det aktuella fallet gör det ännu mer problematiskt att man avstår från statsinterna ikraftsättandeåtgärder är att båda avtalen EU—USA tillsammans med de bilaterala förpliktelserna mellan Finland och USA i sak utgör en orubblig helhet och att de bestämmelser i de bilaterala avtalen som hör till området för lagstiftningen i varje fall måste sättas i kraft genom lag på grund av 95 § 1 mom. i grundlagen. Av unionsrätten följer inget hinder för att sätta i kraft avtalen EU—USA genom nationell lag, anser utskottet.

I propositionen ingår förslag till lagar om sättande i kraft av förpliktelserna mellan Finland och USA och de bestämmelser i avtalen EU—USA som hör till området för lagstiftning, och därmed finner utskottet propositionen lämplig till denna del.

Utskottet uppmärksammar formuleringen i 1 § i förslaget till lag om ikraftträdande av utlämningsavtalet EU—USA. Enligt paragrafen gäller de bestämmelser som hör till området för lagstiftning som lag "sådana Finland har förbundit sig till dem". Formuleringen är likadan i 1 § i

förslaget till lag om ikraftträdande av avtalet EU—USA om ömsesidig rättslig hjälp.

Den här typen av formulering används i blankbestämmelserna i lagar om sättande i kraft av fördrag som Finland ingått. Men Finland är formellt sett inte part i överenskommelserna EU—USA. Bestämmelserna i de här avtalen blir bindande för Finland som medlem i EU och utifrån beslut i rådet, även om rådets slutliga beslut om att avtalen ska vara bindande i Finland kräver att vi uppfyller de krav som följer av våra konstitutionella förfaranden. Därför är det på sin plats att se över formuleringen i lagförslagen, t.ex. på följande sätt: bestämmelserna "gäller som lag sådana som Finland som medlemsstat i Europeiska unionen har förbundit sig till dem".

Bemyndigande att utfärda förordning

Enligt 2 § i förslaget till lag om ikraftträdande av utlämningsavtalet EU—USA kan närmare bestämmelser om verkställigheten av lagen utfärdas genom förordning av statsrådet. Enligt 3 § bestäms det också genom förordning av statsrådet när lagen träder i kraft. En liknande bestämmelse om statsrådets befogenhet att utfärda förordning ingår i de övriga lagförslagen i propositionen.

Enligt 93 § 2 mom. i grundlagen svarar statsrådet för den nationella beredningen av beslut som fattas i Europeiska unionen och beslutar om Finlands åtgärder som hänför sig till dem, om inte beslutet kräver godkännande av riksdagen. Utskottet framhåller i sitt betänkande om förslaget till grundlag att uttrycket "beslut som fattas i Europeiska unionen" i 93 § 2 mom. också täcker in de frågor som formellt sett inte ingår i unionens behörighet, men som till innehåll och verkningar är att jämföras med unionsfrågor. De dåvarande Schengenavtalen var ett exempel på sådana frågor (GrUB 10/1998 rd, s. 27, se också GrUU 49/2001 rd, s. 2). Utskottet har också ansett att Prümfördraget till innehåll och verkningar kan jämföras med unionsfrågor, trots att det står utanför unionens strukturer (GrUU 56/2006 rd, s. 5).

Genomförandet av lagarna om ikraftsättande av avtalen EU—USA handlar tvivelsutan om

Finlands åtgärder som hänför sig till beslut i Europeiska unionen. Till följd av 93 § 2 mom. i grundlagen hör det till statsrådet att utfärda förordningar om ikraftsättande av lagarna. På grund av samma lagrum bör det föreskrivas genom förordning av statsrådet när lagarna träder i kraft (GrUU 49/2001 rd, s. 3), så som föreslås i propositionen.

Utlämningsprotokollet Finland—USA och överenskommelsen Finland—USA om ömsesidig rättslig hjälp är formellt sett fördrag mellan Finland och USA utanför unionens strukturer. I sak har de emellertid ett fast samband med avtalen EU—USA och är delvis en förutsättning för dem. Utifrån artikel 3.2(a) i utlämningsavtalet EU—USA bör Europeiska unionen t.ex. se till att varje medlemsstat med ett skriftligt instrument mellan sig och USA godkänner att det gällande bilaterala utlämningsavtalet godkänns modifierat utifrån artikel 3. Utlämningsprotokollet mellan Finland och USA har enligt vad som explicit sägs i artikel 1 ingåtts utifrån artikel 3.2 i utlämningsavtalet EU—USA. I överenskommelsen Finland—USA om ömsesidig rättslig hjälp hänvisas det analogt till artikel 3.3 i avtalet EU—USA om ömsesidig rättslig hjälp. Enligt artikel 3.2 (a) ska unionen se till att bestämmelserna i avtalet EU—USA om ömsesidig rättslig hjälp tillämpas, om det inte finns något gällande bilateralt avtal om ömsesidig rättslig hjälp mellan unionens medlemsstater och USA.

Förpliktelseerna Finland—USA kan till innehåll och verkningar jämföras med sådana unionsfrågor som enligt 93 § 2 mom. i grundlagen ingår i statsrådets befogenhet. Därmed har utskottet ingenting att anmärka på i fråga om bemyndigandena att utfärda förordning i lagförslagen.

Avtalsbestämmelserna och grundlagen

Brott som kan leda till utlämning

I artikel 4 i utlämningsavtalet EU—USA föreskrivs om brott som man kan utlämnas för. Artikeln ersätter enligt punkt 1(b) i utlämningsprotokollet Finland—USA, sådan den lyder i artikel 1 i protokollbilagan, de behöriga bestämmelserna i

1976 års utlämningsöverenskommelse. Avtalsbestämmelserna utgår från principen om dubbel straffbarhet och förutsätter en gärning som enligt lagstiftningen i både den stat som begär utlämning och den stat som tar emot en begäran om utlämning föreskriver att straffet är fängelse i ett år eller ett strängare straff. Bestämmelser om brott som man kan utlämnas för och som grundar sig på en sådan straffskala och dubbel straffbarhet är inget problem med tanke på grundlagen (se GrUU 18/2003 rd, s. 3).

Skäl för att vägra utlämning

Utlämningsavtalet EU—USA innehåller inga explicita bestämmelser om rätt för en stat som mottagit begäran om utlämning att vägra lämna ut någon. I avtalet hänvisas det dels till bilaterala utlämningsavtal, dels till de konstitutionella principerna i den anmodade staten och de rättsliga beslut som binder staten.

Artikel 17.1 i utlämningsavtalet EU—USA hindrar inte den anmodade staten att åberopa skäl för vägran rörande en omständighet som inte regleras av avtalet men som omfattas av ett gällande bilateralt utlämningsavtal mellan en medlemsstat och USA. I artikel 7 i 1976 års utlämningsöverenskommelse ingår bestämmelser om villkoren för att vägra utlämning. De nu aktuella avtalen befattar sig inte med bestämmelserna.

De konstitutionella principerna i den anmodade staten och de slutliga rättsliga beslut som är bindande för staten kan likaså hindra staten från att uppfylla sin utlämningsskyldighet, så som indirekt framgår av artikel 17.2 i utlämningsavtalet EU—USA om tillämpligt förfarande i en sådan situation. Där sägs att samråd ska äga rum mellan den anmodade och den ansökande staten, om utlämningsavtalet EU—USA eller det gällande bilaterala avtalet inte tillhandahåller någon lösning i ärendet. Samrådsförpliktelsen är bindande också för Finland, för i 1976 års utlämningsöverenskommelse finns inga bestämmelser om förfarandet i sådana situationer.

För skälen för att vägra utlämning spelar också artikel 12 i 1976 års utlämningsöverenskommelse en stor roll. De nu aktuella förpliktelseerna

ingriper inte i artikeln. Beslutet om samtycke till begäran om utlämning fattas enligt lagarna i den anmodade staten. Den som begärs utlämnad har dessutom rätt att utnyttja alla lagliga rättsmedel i staten.

Den finländska lagstiftningen om utlämning omfattar utöver bestämmelser om utlämning för brott i den s.k. allmänna utlämningslagen också bestämmelserna i 9 § 3 mom. i grundlagen om utlämning av finska medborgare och förbudet i 9 § 4 mom. att utlämna en utlänning, om han eller hon till följd därav riskerar dödsstraff, tortyr eller någon annan behandling som kränker människovärdet.

Också artikel 3 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna är förpliktande för Finland. Där sägs att ingen får utsättas för tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Enligt praxis i Europadomstolen för mänskliga rättigheter bryter en stat mot konventionen om mänskliga rättigheter, om den utlämnar en person till ett annat land för att utsättas för sådana förhållanden som förbjuds i artikel 3.³ Artikel 3 i konventionen till förhindrande av tortyr och omänsklig behandling eller förnedrande behandling eller bestraffning förbjuder likaså en avtalsslutande stat att utlämna någon till en annan stat, om det finns motiverad anledning att anta att han eller hon där riskerar att utsättas för tortyr. Frågan tas också upp i artikel 19 i Europeiska stadgan om mänskliga rättigheter. Enligt artikel 19.2 får ingen avlägsnas, utvisas eller utlämnas till en stat där han eller hon löper en allvarlig risk att utsättas för dödsstraff, tortyr eller andra former av omänsklig eller förnedrande bestraffning eller behandling.

Om man beaktar artikel 17 i utlämningsavtalet EU—USA och artikel 12 i 1976 års utlämningsöverenskommelse är den aktuella avtalsordningen i princip inte något konstitutionellt problem. Men det finns anledning att bedöma bestämmelserna noggrannare med tanke på en finsk medborgares ställning och förbudet mot

dödsstraff. Vidare är det skäl att bedöma de nya kompletterande bestämmelserna om transitering av en person som ska överlämnas till tredje stat.

Utlämnning av en finsk medborgare

Enligt tidigare gällande 9 § 3 mom. i grundlagen kunde en finsk medborgare inte utvisas eller utlämnas eller föras till ett annat land mot sin vilja. Detta ovillkorliga förbud mot att utlämna och föra en finsk medborgare till ett annat land har nyligen setts över genom en lag som trädde i kraft den 1 oktober 2007. Det kan bestämmas i lag att en finsk medborgare bl.a. för brott eller för rättegång får utlämnas eller föras till ett land där hans eller hennes mänskliga rättigheter och rättssäkerhet kan garanteras. Kravet på respekt för de mänskliga rättigheterna och rättssäkerheten bestäms i sak utifrån bestämmelserna om grundläggande rättigheter och friheter i grundlagen och Finlands internationella förpliktelser när det gäller de mänskliga rättigheterna (se GrUB 5/2005 rd, s. 3).

Varken utlämningsavtalet EU—USA eller utlämningsprotokollet Finland—USA ingriper i bestämmelserna om utlämning av eget lands medborgare i det bilaterala avtalet mellan Finland och USA. Avtalet och protokollet är därför inget problem med tanke på 9 § 3 mom. i grundlagen.

Enligt artikel 12 i 1976 års utlämningsöverenskommelse fattas beslut om beviljande av utlämning enligt lagarna i den anmodade staten. På grund av 9 § 3 mom. i grundlagen och artikel 12 i 1976 års utlämningsöverenskommelse går det inte att samtycka till en begäran från USA om utlämning av en finsk medborgare, om det inte bestäms genom lag på det sätt som avses i grundlagen att en finsk medborgare får utlämnas.

Dödsstraff

Den anmodade staten får, om det brott för vilket utlämning begärs är belagt med dödsstraff och om ett sådant straff inte kan dömas ut för samma brott i den anmodade staten, utifrån artikel 13 i utlämningsavtalet EU—USA bevilja utlämning på villkor att den eftersökte inte ska ådömas

³ Dom från Europadomstolen för mänskliga rättigheter i fallet Soering v. Förenade konungariket (7.7.1989).

dödsstraff eller att det straff som eventuellt döms ut inte verkställs.

Enligt artikel 3.1 (j) i utlämningsavtalet EU—USA får den anmodade staten tillämpa artikel 13 i stället för, eller i avsaknad av, bilaterala avtalsbestämmelser som reglerar dödsstraff. I utlämningsprotokollet Finland—USA har det bestämts att Finland i dessa delar fortsatt ska tillämpa bestämmelserna i 1976 års utlämningsavtal. Det inverkar inte på behandlingsordningen för vare sig utlämningsavtalet EU—USA eller utlämningsprotokollet Finland—USA.

Utifrån artikel 9 i 1976 års utlämningsöverenskommelse kan utlämning förvägras om inte den anmodande staten ger den anmodade staten tillfredsställande garantier för att dödsstraff inte kommer att ådömas eller, om det ådöms, för att det inte kommer att verkställas. Beslutet om att bevilja utlämning fattas också i det fallet enligt artikel 12 i avtalet med hänsyn till den anmodade statens lagstiftning.

Grundlagens 7 § 2 mom. föreskriver att ingen får dömas till döden eller torteras eller utsättas för någon annan behandling som kränker människovärdet. Det är helt klart att det på grund av villkoret i den ändring i 9 § 3 mom. i grundlagen som trädde i kraft den 1 oktober 2007 inte går att bestämma genom en vanlig lag om utlämning av en finsk medborgare om han eller hon riskerar dödsstraff. Enligt 9 § 4 mom. i grundlagen får en utlämning inte utvisas, utlämnas eller återsändas, om han eller hon till följd härav riskerar dödsstraff, tortyr eller någon annan behandling som kränker människovärdet.

Grundlagsutskottet har ansett att redan möjligheten att någon på finskt territorium ådöms dödsstraff står i strid med det entydiga och kategoriska förbudet i grundlagen mot dödsstraff (GrUU 6/1997 rd, s. 3). För att utlämning ska kunna beviljas krävs det enligt 1976 års utlämningsöverenskommelse och utskottets ställningstagande adekvata garantier för att dödsstraff inte döms ut. Att straffet inte verkställs räcker inte till för att undanröja hindren för utlämning i grundlagen i det fall att en person begärs utlämnad för rättegång.

Transitering

En medlemsstat får med stöd av artikel 12.1 i utlämningsavtalet EU—USA tillåta transport genom sitt territorium av en person som ska överlämnas till Amerikas förenta stater av tredje stat eller av Amerikas förenta stater till tredje stat. Den här bestämmelsen tillämpas utifrån artikel 3.1 (j) i utlämningsavtalet EU—USA bara i avsaknad av bilaterala bestämmelser om transitering. I artikel 20 i 1976 års utlämningsöverenskommelse finns bestämmelser om saken och därför spelar artikel 12.1 i utlämningsavtalet EU—USA ingen större roll för behandlingsordningen.

I artikel 12.3 i utlämningsavtalet EU—USA finns bestämmelser om transitering per flyg av en person som överlämnas till USA av tredje stat. Den här punkten tillämpas enligt artikel 3.1 (j) när det inte finns preciserande bilaterala avtalsbestämmelser om en icke planerad landning. Artikel 12.3 i utlämningsavtalet EU—USA tillämpas enligt punkt 1 (j) i utlämningsprotokollet Finland—USA sådan den är i artikel 9 i protokollbilagan.

Enligt artikel 9 krävs transiteringstillstånd inte när flygtransport används och ingen landning på transiteringsstatens territorium planeras. Om en icke planerad landning sker, kan den stat i vilken den icke planerade landningen sker kräva en framställning om transitering som innehåller en beskrivning av den person som transporterats och en kort redogörelse för fallet.

Bestämmelserna i artikel 9 i protokollbilagan tillämpas som artikel 20.3 i 1976 års utlämningsöverenskommelse. Punkt 1 gäller villkoren för transitering. För transitering av en person som överlämnas till en avtalsslutande stat av tredje stat krävs bl.a. att villkoren för överlämning av personen är uppfyllda också i transiteringslandet. Till de här villkoren hör bestämmelserna i vår grundlag om utlämning av en finsk medborgare och förbud mot att utlämna en person som till följd av utlämningen riskerar dödsstraff, tortyr eller någon annan behandling som kränker människovärdet.

Kravet att villkoren för överlämning ska följa lagstiftningen i transiteringsstaten gäller enligt

formuleringen i artikel 20.1 i 1976 års utlämningsöverenskommelse båda typerna av lufttransporter som avses i den nya 3 punkten i artikeln. Avtalsbestämmelserna ger således inte rätt att transitera en person som överlämnas till USA av tredje stat genom finskt territorium eller luft- rum, om personen enligt vår lagstiftning inte får överlämnas. Å andra sidan får finländska myndigheter vid mellanlandning ge sitt tillstånd till transitering av en person bara om villkoren för överlämning i vår lagstiftning är uppfyllda. Avtalsarrangemanget står därmed inte i strid med kraven i grundlagen.

Gemensamma utredningsgrupper

Bestämmelserna om gemensamma utredningsgrupper och deras verksamhetsmöjligheter i artikel 5 i avtalet EU—USA om ömsesidig rättslig hjälp och artikel 2 i bilagan till överenskommelsen Finland—USA om ömsesidig rättslig hjälp är betydelsefulla med tanke på suveränitetsbestämmelserna i grundlagen.

Enligt förarbetena till grundlagen måste grundlagens 1 § 1 mom. om statens suveränitet betraktas i ljuset av Finlands internationella förpliktelser och inte minst med hänsyn till Finlands medlemskap i Europeiska unionen (RP 1/1998 rd, s. 73).

Enligt 1 § 3 mom. i grundlagen deltar Finland i internationellt samarbete i syfte att säkerställa fred och mänskliga rättigheter och i syfte att utveckla samhället. Momentet spelar en viss roll för tolkningen av när en internationell förpliktelse står i strid med suveränitetsbestämmelserna i grundlagen. I förarbetena till grundlagen anses det befogat att utgå från att sådana internationella förpliktelser som är sedvanliga i modernt internationellt samarbete och som endast i ringa utsträckning påverkar statens suveränitet inte direkt kan anses strida mot grundlagens bestämmelser om suveränitet (RP 1/1998 rd, s. 74).

Gemensamma utredningsgrupper kan enligt avtalsbestämmelserna inrättas och grupperna tillåtas verka på de avtalsslutande parternas territorium i syfte att underlätta brottsutredningar och straffrättsliga förfaranden, om Finland och USA anser det lämpligt. Det hör till den normala

ordningen i modernt internationellt samarbete att man inrättar gemensamma utredningsgrupper och tillåter dem att vara verksamma. I Finland gäller t.ex. en allmänt tillämplig lag om gemensamma utredningsgrupper. Till den delen inverkar avtalsbestämmelserna inte i nämnvärd grad på Finlands suveränitet och är inte heller problematiska ur konstitutionell synvinkel.

I de föreliggande avtalen sägs ingenting om vilka befogenheter gemensamma utredningsgrupper ska ha. I Finland verkar en sådan grupp utifrån 3 § i nämnda lag under finska myndigheters ledning och tillsyn och helt i enlighet med finländsk lagstiftning.

Utifrån artikel 5.2 i avtalet EU—USA om ömsesidig rättslig hjälp och artikel 12.2 i överenskommelsen Finland—USA om ömsesidig rättslig hjälp ska de behöriga myndigheter som ansvarar för utredning eller beivrande av brott sinsemellan komma överens om de förfaranden enligt vilka gruppen ska fungera, t.ex. sammansättning, varaktighet, plats, organisation, uppgifter, syfte och villkor för deltagande av medlemmar från en medlemsstat i utredningar som sker på en annan medlemsstats territorium.

Det hör till den normala ordningen numera att myndigheterna i de behöriga staterna sinsemellan genom s.k. internationella administrativa avtal kommer överens om tekniska aspekter på det ömsesidiga samarbetet. Myndigheterna i Finland får ingå sådana avtal bara om frågor av liten betydelse i sak. I ett internationellt administrativt avtal går det inte att ta in bestämmelser t.ex. om gemensamma utredningsgruppers befogenheter eller andra frågor där beslut kräver godkännande av riksdagen (se GrUU 16/2004 rd, s. 4). Om avtalsbestämmelserna förstås och tillämpas på detta sätt är de inget problem med tanke på vad som sägs om behörigheten att ingå avtal i 93 och 94 § i grundlagen.

Begränsningar av användningen av uppgifter

I artikel 9 i avtalet EU—USA om ömsesidig rättslig hjälp och artikel 6 i överenskommelsen Finland—USA finns bestämmelser om begränsningar av användningen av personuppgifter och andra uppgifter som erhållits genom en begäran

om rättslig hjälp. Artiklarna hindrar inte en anmodad stat från att i särskilda fall ställa ytterligare villkor, om den inte annars kan samtycka till begäran. Bestämmelserna hindrar således inte att finländska myndigheter ställer ytterligare villkor för användningen av uppgifter bl.a. med hänsyn till skyddet för personuppgifter i 10 § 1 mom. i grundlagen eller för att säkerställa att användningen av uppgifterna inte leder t.ex. till att dödsstraff döms ut eller verkställs eller till tortyr eller någon annan form av behandling som kränker människovärdet (se GrUU 51/2002 rd, s. 3). Å andra sidan kräver grundlagen att finska myndigheter i särskilda fall ska ställa ytterligare villkor för användningen av anmodade uppgifter, om det är nödvändigt för att skydda de grundläggande och de mänskliga rättigheterna. Avtalsbestämmelserna är till denna del inget problem med tanke på konstitutionen.

Godkännande och beslut om lagförslag

Beslut om godkännande av en internationell förpliktelse fattas enligt 94 § 2 mom. i grundlagen med enkel majoritet, utom när förpliktelsen gäller grundlagen eller ändring av rikets territorium, då beslut fattas med minst två tredjedelar av de avgivna rösterna. Beslut om ett förslag till lag om att sätta i kraft en internationell förpliktelse fattas i sin tur utifrån 95 § 2 mom. i grundlagen i vanlig lagstiftningsordning. Men om lagförslaget gäller grundlagen eller ändring av rikets territorium måste förslaget godkännas med två tredjedelar av de avgivna rösterna utan att förslaget lämnas vilande.

Beslut om att godkänna avtalen kan utifrån det som sagts ovan fattas med enkel majoritet. Lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Utlåtande

Grundlagsutskottet anför

att riksdagens godkännande krävs för

1) avtalet i Washington den 25 juni 2003 mellan Europeiska unionen och Amerikas förenta stater om utlämning för brott,

2) protokollet i Bryssel den 16 december 2004 till överenskommelsen mellan Finland och Amerikas förenta stater om utlämning,

3) avtalet i Washington den 25 juni 2003 mellan Europeiska unionen och Amerikas förenta stater om ömsesidig rättslig hjälp och

4) överenskommelsen i Bryssel den 16 december 2004 mellan Finland och Amerikas förenta stater om vissa aspekter angående ömsesidig rättslig hjälp i brottmål,

att beslut om godkännande av dem fattas med enkel majoritet och

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors den 2 oktober 2007

I den avgörande behandlingen deltog

vordf. Jacob Söderman /sd
medl. Tuomo Hänninen /cent
Ulla Karvo /saml
Elsi Katainen /cent
Esko Kiviranta /cent
Kari Kärkkäinen /kd
Elisabeth Naucclér /sv

Ville Niinistö /gröna
Tuula Peltonen /sd
Veijo Puhjo /vänst
Tapani Tölli /cent
Antti Vuolanne /sd
ers. Johannes Koskinen /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Sami Manninen.