

Statsrådets skrivelse till Riksdagen med anledning av ett förslag till konvention (om tullförvaltningarnas kamp mot olaglig narkotikahandel på öppet hav)

I enlighet med 96 § 2 mom. grundlagen konvention om tullförvaltningarnas kamp
översänds till Riksdagen Konungariket mot olaglig narkotikahandel på öppet hav
Spaniens förslag i enlighet med artikel 34 i samt en promemoria om förslaget.
Fördraget om Europeiska unionen till

Helsingfors den 27 juni 2002

Finansminister *Sauli Niinistö*

Finansråd *Reijo Virtanen*

FÖRSLAG TILL KONVENTION OM TULLFÖRVALTNINGARNAS KAMP MOT OLAGLIG NARKOTIKAHANDEL PÅ ÖPPET HAV

1. Inledning

Europeiska unionens råd har i enlighet med artikel 34 i Fördraget om Europeiska unionen antagit ett förslag till konvention om tullförvaltningarnas kamp mot olaglig narkotikahandel på öppet hav. I enlighet med arbetsordningen för Europeiska unionens råd har förslaget publicerats i Europeiska gemenskapernas officiella tidning (19.2.2002, 2002/C 45/06).

Förslaget avser att stärka samarbetet mellan tullförvaltningarna i Europeiska unionens medlemsstater i kampen mot den olagliga hanteringen av narkotika och psykotropa ämnen. Detta skall göras genom ökade möjligheterna för fartyg från behöriga myndigheter i en medlemsstat att i brådskande fall på öppet hav ingripa omedelbart och utan förhandstillstånd mot en annan medlemsstats fartyg, där det för närvarande krävs förhandstillstånd. De befintliga reglerna för samarbete skall således kompletteras med att en medlemsstat i viss fall tillåter att en annan medlemsstat utan förhandstillstånd vidtar åtgärder på ett fartyg som seglar under dess flagg på öppet hav. Förslaget gäller bara fartyg som seglar under en medlemsstats flagg.

Frågan har varit uppe i rådets arbetsgrupp för tullsamarbete och behandlingen är fortfarande i en initialfas. Europaparlamentet har ännu inte yttrat sig om förslaget.

2. Nuläge

Med stöd av Förenta nationernas konvention om olaglig hantering av narkotika och psykotropa ämnen (Wienkonventionen, FördrS 44/1994) krävs det tillstånd från flaggstaten för att åtgärder skall få vidtas mot lasten eller personer ombord på ett fartyg som seglar under en annan stats flagg när fartyget förföljs på öppet hav. Det har varit

ett problem att det kan dra ut på tiden innan den behöriga myndigheten får tillstånd att borda ett fartyg som seglar under en annan stats flagg. Samtidigt är risken stor att operationen misslyckas.

Wienkonventionen uppmanar parterna att överväga att tillträda bilaterala eller regionala överenskommelser eller mekanismer för att genomföra eller effektivisera bestämmelserna i konventionen.

Europarådet ingick den 31 maj 1995 en konvention om genomförandet av artikel 17 i Förenta nationernas konvention om olaglig hantering av narkotika och psykotropa ämnen (Europarådets konvention). Europarådets konvention avser att förtydliga och stärka det mål för att förhindra den olagliga hanteringen till havs som ingår i Wienkonventionen, men åtgärderna kräver förhandstillstånd. Bara ett fåtal Europarådsländer har undertecknat och ratificerat konventionen. Enligt tillgängliga uppgifter har konventionen inte haft den förväntade effekten. Finland har inte undertecknat konventionen.

Förenta Nationernas havsrättskonvention (FördrS 49/1996, 50/1996) reglerar rätten att omedelbart förfölja ett utländskt fartyg och tillämpas när förföljandet påbörjas på vattenområden som hör till en medlemsstats jurisdiktion och fortsätter på öppet hav. Omedelbart förföljande i enlighet med konventionen kan bara gälla en kuststats territorialvatten eller öppet hav utanför en utvidgad zon. Däri ingår rätt att hejda fartyget på öppet hav och tvinga det att återvända till en hamn i kuststaten för att bli inspekterad av en behörig myndighet. För att ett fartyg skall få hejdas på öppet hav krävs det dessutom att förföljandet skall ha inletts när fartyget fortfarande befinner sig på den förföljande statens territorialvatten, skärgårdshav, territorialhav eller utvidgade zon. Avbrott i förföljandet får inte göras. Omedelbart förföljande är tillåtet när det

finns relevanta skäl att misstänka att ett fartyg har gjort sig skyldigt till överträdelser av kuststatens lagar och bestämmelser.

Konventionen om ömsesidigt bistånd och samarbete mellan tullförvaltningarna (Neapel II, EGT C 24, 23.1.1998) tillåter att en tjänsteman vid tullförvaltningen i en medlemsstat omedelbart förföljer och övervakar en person på en annan medlemsstats territorium utan föregående tillstånd, på grund av särskilt brådskande omständigheter eller när den andra statens myndigheter inte kan komma till platsen i tid och fortsätta förföljandet. Bestämmelserna om särskilda samarbetsformer på territorialhavet tillåter att myndigheterna i en medlemsstat vidtar åtgärder mot ett fartyg som seglar under en annan medlemsstats flagg på den andra medlemsstatens territorialhav, men inte på det öppna havet. Finland har ännu inte satt Neapel II-konventionen i kraft.

Dessa fyra konventioner kompletterar varandra, men de det finns ingen konvention om omedelbara åtgärder som utan förhandstillstånd får vidtas på öppet hav mot fartyg från en annan medlemsstat i brådskande fall. Det spanska förslaget tar fasta på denna lucka i konventionerna.

Också tullagen (1466/1994) har en bestämmelse om åtgärder som får vidtas på havet. I 14 § 2 mom. föreskrivs följande: "*Är det sannolikt att smuggling till eller från Finland bedrivs med fartyg som är finskt, saknar nationalitet eller seglar under falsk flagg, kan fartyget hejdas och kontrolleras även utanför tullområdet, dock inte på främmande stats territorialvatten. Fartyget kan föras i hamn för nödvändig utredning.*"

Bestämmelsen reglerar delvis de situationer som avses i förslaget till konvention, eftersom den tillåter att myndigheterna vidtar åtgärder på ett fartyg som seglar under falsk flagg, om det är sannolikt att fartyget smugglar narkotika. Tullagen tillåter således att myndigheterna vidtar åtgärder mot ett fartyg som för flagg för en medlemsstat i Europeiska unionen, om den seglar under falsk flagg.

De bestämmelser i fördragen från 1930-talet med Sverige, Storbritannien och Irland om olaglig införsel av alkoholhaltiga drycker som gäller de avtalslutande parternas rätt att utan förhandstillstånd vidta åtgärder mot fartyg som seglar under varandras flagg är

1...1..5.

fortfarande bindande för Finland.

3. Definitioner i förslaget och förslagets huvudsakliga innehåll

Förslaget omfattar 13 artiklar.

3.1. Definitioner

Fartyg (artikel 1 a) avser alla konstruktioner eller flytande transportmedel som opererar i marina farvatten och är lämpade för gods- och/eller persontransporter, inbegripet bärplansbåtar, farkoster utan displacement och undervattensfarkoster.

Inspekterande stat (artikel 1 b) avser en medlemsstat som är part i konventionen och som vidtagit de åtgärder som föreskrivs i konventionen mot ett fartyg som för flagg för en annan medlemsstat som är part i konventionen eller som är registrerad i den medlemsstaten.

Rätt att med förtur utöva sin jurisdiktion (artikel 1 c) avser att det är flaggstaten som har rätt att utöva sin jurisdiktion, i fråga om en relevant överträdelse, med uteslutande av den andra statens jurisdiktion, när det föreligger konkurrens mellan jurisdiktionen i två medlemsstater som är parter i konventionen.

Relevant överträdelse (artikel 1 d) avser de överträdelser som anges i artikel 3. I artikel 3 föreskrivs att varje medlemsstat skall anta de åtgärder som krävs för att i den nationella lagstiftningen beteckna som överträdelse och beivra sådana gärningar som utförs ombord på fartyg eller genom annat slags farkost eller flytande transportmedel som inte undantagits från tillämpningsområdet för konventionen enligt artikel 4, och som består i utdelning, transport, omlastning, förvaring, försäljning, tillverkning eller omvandling av narkotika eller psykotropa ämnen, enligt definitionen av dessa i de internationella instrument som den är bunden av. Örlogsfartyg och fartyg som används för en officiell allmän tjänst av icke-kommersiellt slag undantas från konventionens tillämpningsområde.

Tullmyndigheter (artikel 1 e) avser myndigheter med behörighet att tillämpa tullbestämmelserna samt övriga myndigheter som getts behörighet att genomföra bestämmelserna i konventionen. Varje medlemsstat skall därför till de andra

medlemsstaterna och till rådets generalsekretariat överlämna en förteckning över de myndigheter som getts behörighet att genomföra konventionen.

3.2. Det huvudsakliga innehållet

I artikel 2 sägs att konventionens syfte är att i enlighet med den internationella havsrätten minska den olagliga handeln till havs med narkotika och psykotropa ämnen.

Förslaget skall komplettera Wienkonventionen och Neapel II-konventionen genom att medlemsstaterna får större möjlighet att vidta åtgärder mot fartyg som för flagg för en annan medlemsstat, när de är misstänkta för att smuggla narkotika. I sådana fall behövs det inte förhandstillstånd för det anses äventyra åtgärdernas effektivitet, om tillstånd krävs.

Enligt artikel 3 skall varje medlemsstat anta de åtgärder som krävs för att i den nationella lagstiftningen beteckna som överträdelse och beivra sådana gärningar som avser innehav av narkotika eller psykotropa ämnen för vissa syften som anges i konventionen.

I artikel 4 sägs att örlogsfartyg och fartyg som används för en officiell allmän tjänst av icke-kommersiellt slag undantas från konventionens tillämpningsområde.

Artikel 5 gäller jurisdiktion och föreskriver att varje medlemsstat med förbehåll för vad som anges i Neapel II-konventionen skall ha exklusiv jurisdiktion beträffande gärningar som begås på dess territorialhav och inre vatten, och när gärningarna har påbörjats eller är avsedda att slutföras i en annan medlemsstat. Vidare anger artikeln att den stat vars flagg förs av det fartyg på eller genom vilket överträdelsen begåtts skall ha rätt att med förtur utöva sin jurisdiktion.

Med avseende på målen med konventionen spelar artikel 6 om rätt att företräda en viktig roll. Artikeln anger under vilka förutsättningar och på vilket sätt åtgärder får vidtas mot ett fartyg som för en annan medlemsstats flagg. Artikel 6.1 föreskriver att varje medlemsstat skall ge de andra medlemsstaterna rätt att företräda den, om det finns grundad misstanke om att någon av de gärningar som anges i artikel 3 kan ha begåtts, varigenom fartyg och luftfartyg tillhörande respektive tullmyndighet får laglig rätt att ingripa mot fartyg från en annan medlemsstat. Hänvisningen till artikel

1....1..5.

3 skall förstås som en gärning som den inspekterande staten skall belägga med sanktion. Då gäller befogenheterna att vidta åtgärder övervakning av att den egna lagstiftningen följs. I artikel 6.2 sägs det att när rätten att företräda utövas kan officiella fartyg eller luftfartyg förfölja, hejda och äntra fartyget, undersöka dokument, identifiera och förhöra de personer som finns ombord och inspektera fartyget samt, om misstankarna bekräftas, beslagta narkotika, anhålla de personer som förmodas vara ansvariga och föra fartyget till den hamn som ligger närmast eller där det är lämpligast att kvarhålla fartyget, i det fall det bör återlämnas, samt att, om möjligt i förskott eller direkt efteråt, informera den medlemsstat vars flagg fartyget för.

Artikel 7 har bestämmelser om ansvar vid ett ingripande. Artikeln understryker vikten av att vederbörligen beakta säkerheten för människoliv till sjöss, liksom även säkerheten för fartyget och lasten. Inte heller flaggstatens kommersiella och rättsliga intressen eller en tredje parts kommersiella intressen får skadas. Om ingripandet har skett utan tillräckliga skäl till misstankar för att genomföra operationen kan den medlemsstat som genomför operationen anses ansvarig för de skador och förluster som uppstått, utom i de fall då man handlat på flaggstatens uppmaning, sägs det vidare i artikeln. Den tid fartyget kvarhålls skall begränsas till det absolut nödvändiga, och det skall återlämnas till flaggstaten eller tillåtas att segla fritt snarast möjligt. De personer som grips skall garanteras samma rättigheter som landets medborgare och framför allt rätten till tolk och till att biträdas av en advokat. Kvarhållandet skall vara underkastat rättslig kontroll och tidsgränser enligt den ingripande medlemsstatens lagstiftning. Liknande bestämmelser ingår i artikel 17 i Wienkonventionen.

I artikel ingår bestämmelser om avstående från jurisdiktion. Avsikten är att garantera den ingripande statens jurisdiktion om flaggstaten inte utnyttjar sin förtur att utöva sin jurisdiktion. När den ingripande staten har överlämnat en sammanfattning av det bevismaterial som samlats in till flaggstaten skall flaggstaten inom en månad ange om den avser att utöva sin jurisdiktion eller avstå från denna. Enligt artikel 8.6 skall det inte krävas något formellt utlämningsförfarande

när de anhållna personerna överlämnas. Det informationsutbyte som anges i konventionen skall som allmän regel ske genom respektive justitieministerier, utan att den allmänna behörigheten för utrikesministerierna i medlemsstaterna därför påverkas.

I artikel 9 finns bestämmelser om konfliktlösning. Europeiska gemenskapernas domstol skall vara behörig att avgöra varje tvist mellan en eller flera medlemsstater om tolkningen eller tillämpningen av konventionen om tvisten inte har kunnat avgöras av rådet inom sex månader efter det att den hänskjutits till rådet av en av dess medlemmar. Domstolen skall också vara behörig att meddela förhandsavgöranden om tolkningen av konventionen. Men bara för stater som har avgivit en förklaring att de godkänner domstolens behörighet att meddela förhandsavgöranden. Det första alternativet är att en medlemsstat som har avgivit en förklaring skall ange att varje domstol i den staten, mot vars avgöranden det inte finns något rättsmedel enligt nationell lagstiftning, får begära att Europeiska gemenskapernas domstol meddelar ett förhandsavgörande i ett ärende som har uppkommit vid den domstolen och som rör tolkningen av konventionen, om den domstolen anser att ett beslut i frågan är nödvändigt för att döma i saken. Den andra möjligheten är att en medlemsstat anger att varje domstol i den staten får begära att Europeiska gemenskapernas domstol meddelar ett förhandsavgörande i ett ärende som har uppkommit vid den domstolen och som rör tolkningen av konventionen, om den domstolen anser att ett beslut i frågan är nödvändigt för att döma i saken. I det fallet är ett överklagande inte uteslutet.

I artikel 10 ingår slutbestämmelser och i artikel 11 bestämmelser om vilka stater som har rätt att ansluta sig till fördraget. Artikel 12 föreskriver om ändringar och artikel 13 om depositarie.

4. Konventionens effekter

Den föreslagna konventionen kompletterar Wienkonventionen, Neapel II-konventionen och Förenta nationernas havsrättskonvention. Förslaget ger medlemsstaterna större möjlighet att på öppet hav vidta åtgärder mot fartyg som för flagg för en annan medlemsstat, när de är misstänkta för att vara

1....1..5.

inblandade i smuggling av narkotika. Åtgärderna får vidtas utan förhandstillstånd med medlemsstatens egen utrustning. Konventionen tillåter att åtgärder vidtas mot fartyg på öppet hav utan att åtgärderna måste påbörjas på ett havsterritorium som omfattas av någon parts jurisdiktion.

Med avseende på den internationella havsrätten är förslaget ett stort avsteg från principen att ett fartyg på öppet hav omfattas av flaggstatens exklusiva kompetens. Konventionen avses bli tillämpad mellan medlemsstaterna i Europeiska unionen. Det innebär att åtgärder bara kan vidtas mot fartyg som för flagg för någon medlemsstat.

Åtgärder kan sättas in först när en överträdelse är ett faktum, inte i förebyggande syfte. Målet är att den misstänkte skall gripas och narkotika beslagtogs. Fartyg som smugglar narkotika får hejdas och den olagliga lasten beslagtogs redan på öppet hav innan de når kusten. Om fartyget och dess olagliga last hinner nå kusten finns det risk för att lasten fördelas på flera poster. Då är det inte säkert att lasten kan beslagtogs, och det är praktiskt taget omöjligt att spåra lastens ursprung. Med avseende på uppdraget att skydda samhället är det lämpligare att försöka avslöja brottet på ett så tidigt stadium som möjligt.

Om förslaget antas måste 14 § 2 mom. i den nationella tulllagen ändras.

Förslaget medför inga finansiella konsekvenser.

5. Regeringens ståndpunkt

Regeringen har en positiv inställning till den föreslagna konventionen. Förslaget avser att fylla en lucka i de gällande konventionerna. Det måste vara tillåtet att också på öppet hav vidta åtgärder mot fartyg som är misstänkta för att smugglar narkotika så snabbt som möjligt och utan förhandstillstånd från flaggstaten. I förhandlingarna är det viktigt att säkerställa att konventionen erbjuder faktiska möjligheter att effektivt ingripa mot narkotikasmugglingen. Trots den nya konventionen kan det hända att smugglarna ändrar sitt mönster och smugglar narkotika på fartyg som för flagg för stater som inte omfattas av konventionen. Då genererar konventionen inga förbättringar. Därför bör det vid behandlingen av förslaget bl.a. utredas vilka problem som är förknippade

med Europarådskonventionen för att samma fel inte skall begås på nytt.

Vidare bör formuleringarna i en del artiklar preciseras. Dessutom är det nödvändigt att ta ställning till om alla de föreslagna bestämmelserna behövs. Till exempel bestämmelserna i artikel 3 om att beivra gärningar som gäller narkotika kan vara onödiga om det redan finns relevanta bestämmelser i gällande konventioner. När det gäller bestämmelserna om exklusiv jurisdiktion och rätt att med förtur utöva sin jurisdiktion i artikel 5 och bestämmelsen om överlämnade av anhållna personer i artikel 8 är det nödvändigt att ta ställning till om de behövs i en konvention om tullsamarbete och om arbetsgruppen för tullsamarbete är behörig att besluta om dem. Dessutom bör artikel 6 förtydligas för att den klart skall säga ut vilken stats lagstiftning skall överträdas för att åtgärder mot ett fartyg skall få vidtas.

Regeringen kan godta att förslaget genomförs som en ny konvention, men är också bredd att undersöka andra typer av rättslig grund. En möjlighet är att bestämmelserna skrivs in i ett protokoll till Neapel II-konventionen.

Regeringen vill därtill påpeka att riksdagens grundlagsutskott uttalade sig om rätten att vidta åtgärder mot ett fartyg som för flagg för

en annan medlemsstat i samband med behandlingen av avtalet om genomförande av de bestämmelser i Förenta Nationernas havsrättskonvention som rör bevarande och förvaltning av gränsöverskridande och långvandrande fiskbestånd (GrUU 6/2001).

I avtalet finns bestämmelser om rätt för de avtalslutande parternas inspektörer att borda och inspektera fiskefartyg som seglar under någon annan avtalslutande stats flagg och inspektera dem i syfte att säkerställa att åtgärderna för bevarande och förvaltning av gränsöverskridande och långvandrande fiskbestånd följer bestämmelserna i konventionen. Inspektörerna får använda våld om det är nödvändigt för att garantera deras säkerhet och om de hindras att uppfylla sina förpliktelser. I sådana fall utövar inspektörerna offentlig makt inom flaggstatens jurisdiktion. Därför ansåg grundlagsutskottet att bestämmelserna om inspektörernas rätt att borda och inspektera ett fartyg måste bedömas med avseende på bestämmelserna om suveränitet i grundlagen. Utifrån en samlad bedömning framhöll grundlagsutskottet att bestämmelserna om inspektioner av fiskefartyg bara i obetydlig mån påverkar statens suveränitet. De strider inte mot grundlagens bestämmelser om Finlands suveränitet.