

**GRUNDLAGSUTSKOTTET**

Utlåtande 3/1996 rd

Statsrådets skrivelse U 4/1996 rd

*Till Stora utskottet*

Riksdagens talman lämnade den 20 februari 1996 statsrådets skrivelse U 4/1996 rd om ett förslag från EU-kommissionen till en förordning av Europeiska unionens råd om kommissionens kontroller på platsen i syfte att spåra bedrägerier och oegentligheter som skadar Europeiska gemenskapernas finansiella intressen till stora utskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet skall avge utlåtande i saken till stora utskottet.

Utskottet har hört regeringsrådet Raija Isotalo och äldre regeringssekreteraren Seija Kivinen vid finansministeriet, lagstiftningsrådet Heikki Karapuu vid justitieministeriet, professorn Mikael Hidén, professorn Antero Jyränki, professorn Ilkka Saraviita och biträdande professorn Martin Scheinin.

Grundlagsutskottet har behandlat saken från statsförfattningsrättslig synpunkt och anför vördsamt följande.

**Kommissionens förslag till förordning**

Enligt förslaget kan kommissionen utföra kontroller på platsen av medlemsstaternas centrala, regionala och lokala myndigheter samt organ och avdelningar som är knutna till eller direkt underställda dessa, eller till vilka myndigheterna delegerat särskilda befogenheter samt av ekonomiska aktörer enligt definitionen i artikel 2 i förslaget. Kommissionen skall på förhand underrätta medlemsstaterna innan kontrollerna utförs för att även tjänstemän från berörda medlemsstater skall kunna ta del i dem. En medlemsstat skall ge kommissionen all den hjälp som denna anser vara nödvändig, om de personer som kontrollen gäller motsätter sig kontroll på platsen. Kommissionen kan också uppmana tjänstemän från andra medlemsstater att delta i kontroller.

Utan hinder av de nationella straffprocessreglerna har kommissionens inspektörer enligt förslaget rätt till all information och all dokumenta-

tion som kan vara till nytta för kontrollerna. Alla uppgifter som samlas in vid kontroller på platsen är sekretessbelagda och omfattas av gemenskapens bestämmelser om skydd av uppgifter. Uppgifterna används framför allt för att förhindra och spåra oegentligheter som gäller gemenskapens medel, att få tillbaka och driva in beloppen och säkerställa att påföljder används. Kommissionen skall underrätta den behöriga myndigheten i respektive stat om alla uppgifter om oegentligheter som kommer till dess kännedom. Vid rättegångar och administrativa förfaranden skall rapporter av kommissionens inspektörer anses som likvärda bevismedel med rapporter av tjänstemän i den behöriga medlemsstaten.

Finansministeriet framhåller i en promemoria som bifogats statsrådets skrivelse att Finland intar en positiv ståndpunkt till att ytterligare allmänna bestämmelser om kontroll på platsen antas. Där nämns att ECOFIN i slutledningar som gjordes av Europeiska rådet i Madrid 15-16.12.1995 uppmanas att ge ut en rättsakt om övervakning och kontroller på platsen före Europeiska rådets möte i juni 1996. Promemorian uppmärksammar vissa skillnader mellan den föreslagna förordningen och rådets förordning (EG, Euratom) nr 2988/95 av den 18 december 1995 om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen och tar upp vissa punkter i den föreslagna förordningen som är problematiska för Finland i legislativt hänseende. Det anses oklart om en förordning som den föreslagna kan utfärdas med stöd av artikel 235 i Romfördraget.

**Utskottets ställningstaganden***Grunden för förordningen*

Förordningen skall utfärdas utifrån artikel 235 i fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen och artikel 203 i fördraget om upprättandet av Europeiska kol- och stålgemenskapen. Dessa likalydande artiklar lyder: "Om en

åtgärd från gemenskapens sida skulle visa sig nödvändig för att (i Romfördraget: inom den gemensamma marknadens ram) förverkliga något av gemenskapens mål och om detta fördrag inte innehåller de nödvändiga befogenheterna, skall rådet genom enhälligt beslutförslag från kommissionen och efter att ha hört Europaparlamentet vidta de åtgärder som behövs.”

I motiveringen till lagstiftningsordningen i regeringens proposition om godkännande av vissa bestämmelser i fördraget om Finlands anslutning till Europeiska unionen (RP 135/1994 rd, s. 677) konstateras som en sammanfattning av gemenskapernas lagstiftningsmakt bland annat att artikel 235 i Romfördraget ger en vidsträckt definition av lagstiftningsmakten. Grundlagsutskottet (GrUU 14/1994 rd, s. 2), som i sin bedömning av lagstiftningsordningen utgick från den mycket detaljerade utredning som ingår i propositionen, tog inte särskilt upp denna artikel. Utskottet framhöll helt generellt att fördragen överför sådan offentlig makt till EU:s institutioner i form av lagstiftningsmakt, verkställande makt eller dömande makt, som hänför sig till vår jurisdiktion och i det sammanhanget begränsar våra statsorgans behörighet. Flera fördragsbestämmelser stod i strid med stadgandena om Finlands suveränitet i 1 och 2 §§ regeringsformen och därför stiftades lagen om godkännande av vissa bestämmelser i fördraget om Finlands anslutning till Europeiska unionen i s.k. inskränkt grundlagsordning. Kontrollbefogenheterna, som det aktuella förslaget till förordning gäller, bedömdes både i regeringens proposition om Finland medlemskap och i grundlagsutskottets utlåtande.

Finland medlemskap i EU innebär att det bland annat med stöd av artikel 235 i Romfördraget är möjligt att utfärda rättsakter som är bindande för Finland på grund av medlemskapet. I grundfördraget anges hur rättsakterna skall utfärdas. Finlands grundlagar har åtminstone ingen direkt inverkan på grunden för att utfärda en gemenskapsrättsakt.

Det kan uppstå problem med att tolka EG-rätten, till exempel vilket slag av rättsakter som i detalj kan utfärdas utifrån denna grund för lagstiftningsmakten.

Artikel 235 i Romfördraget ställer för det första ett sådant villkor att en rättsakt på gemenskapsnivå skall vara nödvändig inom den gemensamma marknadens ram. Villkoren för den gemensamma marknaden har i praktiken tolkats i vid bemärkelse och blir därför knappast ett hin-

der för tillämpning av kompetensgrunden. Vad gäller kontrollmyndigheternas nödvändighet är det skäl att hänvisa till att över hälften av EG:s utgifter decentraliserat betalas ut av nationalstaternas myndigheter och att det förekommit missbruk i medelstildelningen.

Vidare skall rättsakten gå ut på att förverkliga något av grundfördragets allmänna eller särskilda mål. På denna punkt kan det konstateras att medlemsstaterna och kommissionen enligt hävdvunna principer inom gemenskapsrätten är skyldiga att se till att gemenskapens budgetmedel används för sitt rätta syfte.

Ett ytterligare villkor för att lagstiftningsmakten skall kunna stödja sig på artikel 235 är att det inte i grundfördraget finns någon annan kompetensgrund för att utfärda rättsakten. Den föreslagna förordningens tillämpningsområde inskränker sig med stöd av artikel 1, i motsats till vad som sägs i finansministeriets promemoria i anknytning till statsrådets skrivelse, till rådets förordning (EG, Euratom) nr 2988/95 om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen. I ingressen till denna förordning från december 1995 motiveras tillämpningen av artikel 235 med att “i fördragen saknas regler om de särskilda befogenheter som behövs för att anta materiella bestämmelser med horisontell räckvidd rörande kontroll och rörande åtgärder och sanktioner i syfte att säkerställa skyddet av gemenskapernas finansiella intressen”.

#### *Den föreslagna förordningen och statsförfatningen*

Det främsta syftet med nationell förhandsbehandling av ett förslag till EG-rättsakt är att bedöma förslaget i relation till medlemsstatens egna lagstiftningsarrangemang. Det aktuella förslaget till förordning är på grund av de föreslagna kontrollbefogenheterna med tanke på våra grundlagar viktigt, åtminstone med hänsyn till 8 § regeringsformen om tryggt privatliv och tryggt hemfrid. Det kan dessutom vara skäl att påpeka att kontrollbefogenheter som innehas av någon annan än en finländsk myndighet i sig anses som en sådan omständighet som i lagstiftningspraxis avviker från 1 och 2 §§ regeringsformen (t.ex. GrUU 11/1994 rd). Utifrån det förfarande som tillämpades för att sätta i kraft Finlands EU-medlemskap nationellt kan den bedömningen dock göras att kommissionens kontrollbefogenheter i sak inte längre blir någon viktig angelägenhet i konstitutionellt hänseende.

När det i samband med lagstiftningsproceduren har utretts om åtgärder som inskränker de grundläggande fri- och rättigheterna är tillåtliga eller inte har inskränkningarnas noggrannhet och exakthet av hävd uppmärksammas (t.ex. GrUU 8/1995 rd). Regleringen bör tillräckligt klart och tydligt ange hurdana befogenheter det är fråga om och vad som får göras då de utövas samt vem som har rätt att utöva dem och hur de då bör gå till väga.

Kontrollbefogenheterna innebär rätt att få tillträde till kontrollobjektet och tillgång till alla nödvändiga uppgifter och dokument. Enligt vad som uttryckligen sägs i artikel 5 inskränker de föreslagna kontrollbefogenheterna inte, i motsats till vad som förklaras i promemorian, tillämpningen av nationella straffrättsliga regler. Således begränsar finländska stadganden till exempel om en läkares, ett rättegångsbiträdes och en journalists skyldighet eller möjlighet att hålla uppgifter hemliga kommissionens kontrollrättigheter. Likheten mellan den nationella undersökningsmyndighetens och kommissionens inspektörers rättsliga status lyfts fram också på andra punkter i förslaget. Till exempel enligt artikel 4.1.3 skall kommissionens inspektörer vid genomförandet av kontrollerna inta en hållning som är förenlig med regler och bruk i medlemsstaten i fråga.

Utskottet anser att befogenheterna och reglerna för hur de får utövas är tillräckligt utförligt specificerade i förslaget med hänsyn till de konstitutionella grunderna. Med hänsyn ytterligare till att det enligt artikel 7 hör till de nationella myndigheterna, främst polisen, att bruka eventuella maktmedel finns det ur konstitutionell synvinkel ingenting att anföra mot regleringen av kontrollbefogenheternas innehåll och utövning på ett generellt plan.

Kontrollbefogenheternas konstitutionella betydelse beror utom på innehållet också på vilket slag av faktorer som inverkar på deras utövning.

En sådan faktor är för det första förordningens tillämpningsområde. Enligt förslaget inskränks det till att avslöja oegentligheter enligt artikel 1.2 i förordning nr 2988/95. Denna punkt, som det hänvisas till, gäller bara sådana fall av överträdelse av bestämmelser i gemenskapsrätten som har lett eller skulle ha kunnat leda till en negativ ekonomisk effekt för gemenskapens allmänna budget. Kontrollerna har således samband med gemenskapens ekonomiska intressen och därför finns det ingen anledning till anmärkningar med tanke på den nationella konstitutionen.

Kontrollobjekten är en annan viktig faktor. På grund av inskränkningen i förordningens tillämpningsområde spelar det ingen roll i konstitutionellt hänseende att kommissionen får utföra kontroller av nationella myndigheter på olika nivåer. Kontrollbefogenheterna sträcker sig också till "ekonomiska aktörer" enligt artikel 2.2. Definitionen är vidlyftig och omfattar bland annat privatpersoner. Motsvarande begrepp har fått en vidlyftig definition redan i artikel 7 i förordning nr 2988/95. Definitionens räckvidd är delvis missvisande, eftersom kontrollbefogenheterna i praktiken skulle begränsas av många andra bestämmelser i förordningen. Utskottet anser att begreppsdefinitionen bör preciseras för att den bättre skall harmoniera med inskränkningarna i kontrollbefogenheterna enligt andra punkter i förordningen.

Det är viktigt med tanke på statsförfattningen att kontrollerna kan omfatta privatpersoner. Denna omständighet är av konstitutionell betydelse genom att det i Finland kan bli aktuellt att verkställa kontroll på en plats som omfattas av hemfridsskyddet enligt 8 § regeringsformen. Enligt detta lagrum i grundlagen hindrar grundlagen inte att det stadgas om åtgärder som ingriper i hemfriden, om de är nödvändiga för att värna grundläggande fri- och rättigheter eller utreda brott. Vad gäller det senare villkoren har det i lagstiftningspraxis (GrUU 2/1996 rd) ansetts möjligt att lagstadga om åtgärder som berör hemfriden utom för utredning av ett redan begånget brott också när det föreligger en konkret och specificerad misstanke om brott. I den föreslagna förordningen ingår inget sådant skärpt villkor för kontroll inom ett hemfridsskyddat område och därmed harmonierar det inte helt med 8 § regeringsformen.

I ingressen till förslaget framhålls att det vid kommissionens inspektioner gäller att respektera de ekonomiska aktörernas grundläggande rättigheter. Enligt utskottets mening bör det skydd som den nationella lagstiftningen medger enskilda personers grundläggande rättigheter här lyftas fram.

Kontrollbefogenheterna innehas av kommissionens inspektörer enligt definitionen i artikel 4.1. Begreppet i förslaget är såtillvida vidlyftigt och därmed vagt att en likadan nationell reglering inte kunde anses vara förenlig med grundlagen. Det är viktigt att denna punkt i den föreslagna förordningen preciseras.

Artikel 4.2 leder till att även myndigheter från andra medlemsstater kunde delta i kontroller på

finskt territorium. Det förfarande som tillämpats i Finland för att införa medlemskapet i EU nationellt omfattar helt uppenbart inte en situation som denna, som ansetts avvika från 1 och 2 §§ regeringsformen (nämnda GrUU 11/1994 rd). Grundlagsutskottet anser att regeringen bör arbeta för att denna punkt skall strykas.

Grundlagsutskottet finner det viktigt att ärendet hänskjuts till behöriga specialutskott innan

Helsingfors den 8 mars 1996

I den avgörande behandlingen deltog ordföranden Ville Itälä /saml, vice ordföranden Johannes Koskinen /sd samt medlemmarna Esko Helle /vänst, Gunnar Jansson /sv, Ulla Juurola /sd, Anneli Jäätteenmäki /cent, Marjut Kaarilahti

beredningen av den föreslagna förordningen framskridit längre.

Med stöd av det ovan sagda anför grundlagsutskottet värdsamt

*att stora utskottet vid behandlingen av ärendet bör beakta det som anförs i detta utlåtande.*

/saml, Heikki Koskinen /saml, Osmo Kurola /saml, Johannes Leppänen /cent, Paavo Nikula /gröna, Riitta Prusti /sd, Veijo Puhjo /vgr och Jorma Rantanen /sd.