

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 44/2002 rd

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

Till stora utskottet

INLEDNING

Remiss

Stora utskottet sände den 10 juni 2002 statsrådets skrivelse med anledning av ett förslag till konvention (om tullförvaltningarnas kamp mot olaglig narkotikahandel på öppet hav) (U 32/2002 rd) till grundlagsutskottet för eventuella åtgärder.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- överinspektör Marja Kartila, finansministeriet
- lagstiftningsråd Risto Eerola, justitieministeriet
- assistent Juha Lavapuro
- professor Ilkka Saraviita
- professor Kaarlo Tuori.

STATSRÅDETS SKRIVELSE

Förslaget

Spaniens förslag baserar sig på artikel 34.2 punkt d i fördraget om Europeiska unionen, vilken återfinns bland bestämmelserna om polis-samarbete och straffrättsligt samarbete i avdelning VI i fördraget. Enligt den får rådet genom enhälligt beslut på initiativ av en medlemsstat eller kommissionen upprätta konventioner som rådet skall rekommendera medlemsstaterna att anta i enlighet med deras konstitutionella bestämmelser.

Förslaget avser i huvudsak att stärka samarbetet mellan tullförvaltningarna i Europeiska unionens medlemsstater i kampen mot den olagliga hanteringen av narkotika och psykotropa ämnen. Avsikten är att utvidga möjligheterna för

medlemsstaternas behöriga myndigheter att på öppet hav rikta övervakningsåtgärder mot fartyg som seglar under en medlemsstats flagg utan förhandstillstånd från flaggstaten. Konventionen innehåller bestämmelser om bl.a. kriminaliseringsförpliktelser, rätt att företräda, ansvar vid övervakningsåtgärder och avstående från jurisdiktion.

Statsrådets ståndpunkt

Statsrådet har en positiv inställning till förslaget. Det måste vara möjligt att också på öppet hav vidta åtgärder mot fartyg som är misstänkta för att smugla narkotika så snabbt som möjligt och utan förhandstillstånd från flaggstaten. I för-

handlingarna är det enligt statsrådet viktigt att säkerställa att konventionen faktiskt är effektiv.

Formuleringarna i en del artiklar i konventionen bör dock preciseras. Dessutom är det nödvändigt att ta ställning till om alla de föreslagna bestämmelserna behövs i konventionen. Till exempel bestämmelserna i artikel 3 om kriminaliseringsförpliktelser tycks redan ingå i andra statsfördrag. Bestämmelserna om exklusiv jurisdiktion och rätt att med förtur utöva sin jurisdik-

tion i artikel 5 och bestämmelsen om överlämnande av anhållna personer i artikel 8 lämpar sig nödvändigtvis inte i en konvention om tullsamarbete. Artikel 6 i förslaget till konvention bör förtydligas. Den bör klart säga ut vilken statslagstiftning som skall överträdas för att åtgärder mot ett fartyg skall få vidtas. Förslaget kan genomföras som en konvention. Statsrådet är dock berett att undersöka möjligheterna att använda även andra typer av rättsliga instrument.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Suveränitet

Rätt att företräda. Det huvudsakliga syftet med den föreslagna konventionen är att förbättra möjligheterna för medlemsstaternas tullmyndigheter att bekämpa den olagliga handeln med narkotika och psykotropa ämnen utanför Europeiska unionens tullområde, i synnerhet på öppet hav. Enligt artikel 6 i förslaget till konvention ger varje medlemsstat i unionen de andra medlemsstaterna rätt att företräda den. Med stöd av artikeln kan fartyg och luftfartyg tillhörande respektive medlemsstats tullmyndighet utan förhandstillstånd ingripa mot fartyg från en annan medlemsstat, om det finns grundad misstanke att någon av de gärningar som anges i artikel 3 kan ha begåtts. Myndigheter som utövar rätten att företräda har rätt att hejda och äntra fartyget, förhöra de personer som finns ombord samt undersöka dokument och inspektera fartyget. Om misstankarna bekräftas har myndigheterna rätt att beslagta narkotikan, anhålla de personer som förmodas vara ansvariga och föra fartyget i hamn. Med stöd av artikel 7 i förslaget till konvention kan man sluta sig till att rätten att företräda också inbegriper befogenheter att använda maktmedel. Konventionsarrangemanget är av betydelse med avseende på grundlagens bestämmelser om individens grundläggande fri- och rättigheter och statens suveränitet.

Vid tolkningen av bestämmelsen om Finlands suveränitet i 1 § 1 mom. grundlagen bör enligt förarbetena till grundlagen beaktas Finlands medlemskap i flera internationella organisationer (RP 1/1998 rd, s. 71/II). Bestämmelsen om Finlands suveränitet skall granskas i skenet av Finlands internationella förpliktelser och särskild med beaktande av Finlands medlemskap i Europeiska unionen (RP 1/1998 rd, s. 72/II).

Enligt 1 § 3 mom. grundlagen deltar Finland i internationellt samarbete i syfte att säkerställa fred och mänskliga rättigheter samt i syfte att utveckla samhället. I förarbetena till grundlagen konstateras att denna bestämmelse har betydelse för bedömningen av när en internationell förpliktelse kan anses stå i konflikt med bestämmelserna i grundlagen om suveränitet (RP 1/1998 rd, s. 73/II). Utifrån förarbetena till grundlagen har grundlagsutskottet ansett det befogat att utgå från att internationella förpliktelser som är sedvanliga i modernt internationellt samarbete och som bara i ringa utsträckning påverkar statens suveränitet inte direkt kan anses strida mot grundlagens bestämmelser om suveränitet (GrUU 6/2001 rd, s. 3—4, GrUU 38/2001 rd, s. 4—5).

Olaglig handel med narkotika och psykotropa ämnen är gränsöverskridande verksamhet. För att bekämpa den krävs därför internationellt samarbete mellan staterna. Finland har förbundit sig att iaktta FN:s konvention om olaglig hantering av narkotika och psykotropa ämnen, där konventionsparterna bl.a. uppmanas till nära

samarbete för att förhindra de brott som anges i konventionen. Inom Europeiska unionen har man för att effektivisera medlemsstaternas samarbete ingått en konvention om ömsesidigt bistånd och samarbete mellan tullförvaltningarna.¹ Avsikten är att Spaniens initiativ om medlemsstaternas tullförvaltningars åtgärder på öppet hav skall komplettera dessa arrangemang. I detta avseende är det fråga om internationellt samarbete som numera kan betraktas som sedvanligt.

Den olagliga handeln med narkotika och psykotropa ämnen utgör ett hot mot människors hälsa. När denna handel växer i omfattning kan den också hota samhällets grundstrukturer. Det finns således godtagbara och vägande motiv för att effektivisera tullförvaltningarnas samarbete. De befogenheter som avses i förslaget till konvention är nödvändiga för att bekämpa den olagliga narkotikahandeln. När det dessutom är fråga om samarbete mellan Europeiska unionens medlemsstater, där befogenheterna kan utövas endast på öppet hav, anser utskottet att förslaget till konvention endast i ringa mån inverkar på statens suveränitet. Till denna del står förslaget till konvention inte i strid med grundlagens bestämmelser om statens suveränitet. Konventionsarrangemanget måste dock även uppfylla övriga krav som följer av grundlagen, i synnerhet av bestämmelserna om grundläggande fri- och rättigheter.

Utskottet instämmer i statsrådets ståndpunkt angående behovet av att förtydliga artikel 6 i förslaget till konvention, som mera liknar ett utkast. På grundval av förslaget står det t.ex. inte klart om utövandet av befogenheterna kräver ett allmänt eller specifikt beslut av flaggstaten att ge en annan medlemsstat rätt att företräda den. Man måste bemöda sig ytterligare om att formulera konventionens bestämmelser, om avsikten är att bestämma om rätt för en medlemsstats myndigheter att ingripa mot en annan medlems-

stats fartyg utan förhandstillstånd. Av bestämmelserna i förslaget till konvention framgår inte heller att befogenheterna uttryckligen är avsedda att användas på öppet hav. Adekvata bestämmelser om dylika centrala omständigheter måste ingå i konventionen.

Hemfrid

Myndigheter som utövar rätten att företräda kan med stöd av artikel 6.2 i förslaget till konvention bl.a. inspektera fartyg. Inspektionen kan också rikta sig till utrymmen i fartyget som används för permanent boende. Sådana utrymmen är hemfridsskyddade på det sätt som tryggas i 10 § grundlagen och som också behandlas i artikel 7 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. Bostadsutrymmen i fordon har dock i utskottets praxis ansett ligga inom ett gränsområde vad den grundlagsskyddade hemfriden beträffar (GrUU 40/2002 rd, s. 2/II).

Med stöd av 10 § 3 mom. grundlagen kan genom lag bestämmas om åtgärder som ingriper i hemfriden och som är nödvändiga för att de grundläggande fri- och rättigheterna skall kunna tryggas eller för att brott skall kunna utredas. Grundlagsutskottet har i sin praxis ansett att en åtgärd som ingriper i hemfriden kan godkännas ”för att brott skall kunna utredas” om åtgärden kopplas till en konkret och specificerad anledning att misstänka att brott mot lagen har begåtts eller kommer att begås (GrUU 40/2002 rd, s. 2/I). Utskottet har å andra sidan ansett det obestridligt att begreppet ”brott” i detta lagrum i grundlagen avser endast sådan gärning som kan betraktas som brott enligt lagstiftningen i Finland. (GrUU 39/2000 rd, s. 3/I).

Förslaget till konvention är problematiskt med avseende på 10 § 3 mom. grundlagen eftersom det inte framgår av bestämmelsen i konventionen vilken stats lagstiftningen misstanken om brott enligt artikel 6.1 baserar sig på. Enligt grundlagen skall förutsättningen för att på öppet hav ingripa mot ett fartyg som seglar under finsk flagg och för att inspektera bostadsutrymmena ombord på fartyget vara att misstankarna baserar sig på brott mot finsk lagstiftning. Dessutom kan användningen av befogenheterna inte base-

¹ Regeringen har förelagt riksdagen en proposition om godkännande av nämnda konvention och protokoll om rättelse samt om ikraftträdande av bestämmelser om förpliktelse som hör till lagstiftningens område (RP 203/2002 rd).

ra sig på en allmän misstanke om brott, utan förutsättningen skall vara att det finns en konkret och specificerad anledning att misstänka ett brott med anknytning till fartyget. Det är också nödvändigt att till konventionen foga ett omnämnande av att bostadsutrymmena ombord på fartyget kan inspekteras bara om det är nödvändigt för att utreda omständigheter som gäller föremålet för inspektionen (GrUU 40/2002 rd, s. 2/I).

Maktmedel

När befogenheter i anslutning till rätten att företräda används skall enligt artikel 7.1 i förslaget till konvention säkerheten för människoliv till sjöss vederbörligen beaktas, liksom även säkerheten för fartyget och lasten. Bestämmelsen hänvisar till att myndigheter som i enlighet med bestämmelserna i konventionen ingriper mot ett fartyg har rätt att använda maktmedel. Detta är nödvändigt för att målen för konventionen skall uppnås men också av betydelse för den personliga integriteten, som tryggas var och en i grundlagen. Enligt 7 § 3 mom. grundlagen får den personliga integriteten inte kränkas godtyckligt eller utan laglig grund. Maktmedel som riktas mot ett fartyg kan också ingripa i egendomsskyddet, som tryggas i 15 § grundlagen. Dessa rättigheter behandlas också i artiklarna 3 och 17 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.

Av den reglering som omfattar de grundläggande fri- och rättigheterna krävs också att den skall vara exakt och noga avgränsad. Förslaget till konvention är bristfälligt i detta avseende. Det innehåller inga bestämmelser om i vilka situationer och under vilka förutsättningar myndigheterna har rätt att använda sig av maktmedel. Förslaget till konvention innehåller inte heller adekvata bestämmelser om iakttagande av proportionalitetskravet när maktmedel används (GrUU 6/2001 rd, s. 4/I). Konventionen bör preciseras till denna del under den fortsatta beredningen.

Överlämnande av medborgare

Enligt artikel 8.1 i förslaget till konvention har varje medlemsstat rätt att med förtur utöva sin jurisdiktion över sina fartyg men kan avstå från denna rätt till förmån för den ingripande staten. Om flaggstaten beslutar att utöva sin jurisdiktion, skall den andra stat som ingripit mot fartyget enligt artikel 8.4 i förslaget till konvention översända de anhållna personerna till flaggstaten. Enligt bestämmelsen skulle Finland vara skyldigt att överlämna även sina egna medborgare när Finland är den andra stat som avses i denna punkt i konventionen.

Enligt 9 § 3 mom. grundlagen får finska medborgare inte mot sin vilja utlämnas eller föras till ett annat land. Undantag från detta förbud har dock gjorts i lagen om utlämning för brott, som stiftats i inskränkt grundlagsordning. Enligt 2 § 2 mom. kan en finsk medborgare utlämnas för lagföring till en medlemsstat i Europeiska unionen. På grundval av förslaget till konvention är överlämnandet av medborgare inte beroende av prövning och överlämnandet är inte begränsat enbart till lagföring. Förslaget innebär en sådan utvidgning av undantaget från grundlagen som står i konflikt med 9 § 3 mom. grundlagen (GrUU 42/2001 rd, s. 3).

Utskottet instämmer i statsrådets ståndpunkt angående behovet att ytterligare bedöma om bestämmelser om överlämnande av anhållna personer över huvud behövs i en konvention om tull-samarbete. Enligt utskottet bör man inte i ett dylikt sammanhang försöka ändra grunderna för lagstiftningen om skyldighet att utlämna medborgare.

Utlåtande

Grundlagsutskottet meddelar som sitt utlåtande

att utskottet med smärre preciseringar omfattar statsrådets ståndpunkt i saken.

Helsingfors den 7 november 2002

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Paula Kokkonen /saml
vordf. Riitta Prusti /sd
medl. Tuija Brax /gröna
Gunnar Jansson /sv
Jouko Jääskeläinen /kd
Saara Karhu /sd
Marjukka Karttunen /saml
Jouni Lehtimäki /saml

Pekka Nousiainen /cent
Heli Paasio /sd
Osmo Puhakka /cent
Pekka Ravi /saml
Markku Rossi /cent
Ilkka Taipale /sd
ers. Paula Lehtomäki /cent.

Sekreterare var

utskottsråd Sami Manninen.