

FÖRVALTNINGSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 2/2004 rd

Regeringens proposition om godkännande av konventionen om ömsesidigt bistånd och samarbete mellan tullförvaltningar samt godkännande av protokoll om rättelse och förslag till lagar i anslutning till den

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 14 oktober 2003 en proposition om godkännande av konventionen om ömsesidigt bistånd och samarbete mellan tullförvaltningar samt godkännande av protokoll om rättelse och förslag till lagar i anslutning till den (RP 92/2003 rd) till förvaltningsutskottet för beredning.

Utlåtanden

I enlighet med riksdagens beslut har grundlagsutskottet och lagutskottet lämnat utlåtanden i

ärendet (GrUU 21/2003 rd, LaUU 1/2004 rd). Utlåtandena ingår som bilaga till betänkandet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- överinspektör Marja Kartila och överinspektör Hanna Vuojela, finansministeriet
- biträdande polischef Rauno Sintonen och byråchef vid staben för gränsbevakningsväsendet Olli Hakkarainen, inrikesministeriet
- lagstiftningssekreterare Tanja Innanen, justitieministeriet
- underrättelsechef Sami Rakshit, Tullstyrelsen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att riksdagen godkänner konventionen upprättad på grundval av artikel K 3 i fördraget om Europeiska unionen om ömsesidigt bistånd och samarbete mellan tullförvaltningar, den s.k. Neapel II konventionen.

Konventionens tillämpningsområde omfattar samarbete för att säkerställa att den nationella tullagstiftningen tillämpas rätt, samt bistånd i syfte att åta och bestraffa överträdelser av såväl nationella som gemenskapens tullbestämmelser. Konventionen innehåller bestämmelser

om traditionellt ömsesidigt förvaltningsbistånd, vartill konventionen gör det möjligt att ge rätts hjälp. Konventionen innehåller därtill bestämmelser om särskilda samarbetsformer, nämligen förföljande över gräns, gränsöverskridande övervakning, kontrollerade leveranser, hemliga utredningar och gemensamma specialutredningslag.

Enligt konventionen får medlemsstaterna förklara att de inte är bundna av vissa artiklar eller delar av dem. Detta gäller artiklarna om förföl-

jande över gräns, gränsöverskridande övervakning och hemliga utredningar. Konventionen innehåller också en bestämmelse som gör det möjligt för en medlemsstat att vägra delta i en särskild samarbetsform i ett enskilt fall om dess lagstiftning inte tillåter förfarandet eller lagstiftningen inte innehåller bestämmelser om saken.

Konventionen träder i kraft 90 dagar efter det att alla medlemsstater i Europeiska unionen har underrättat generalsekreteraren för Europeiska unionens råd att de antagit konventionen. De medlemsstater som före denna tidpunkt har genomfört de konstitutionella förfaranden som

krävs för antagande av konventionen kan dock förklara att konventionen är tillämplig i deras förbindelser med de medlemsstater som har gett en förklaring med samma innehåll.

I propositionen ingår också ett lagförslag om sättande i kraft av de bestämmelser i konventionen som hör till området för lagstiftningen. Samtidigt föreslås att skjutvapenlagen ändras på det sätt som antagandet av konventionen förutsätter. Lagarna avses träda i kraft vid samma tidpunkt som konventionen. Syftet är därför att tidpunkten för ikraftträdandet regleras genom en förordning.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

Neapel II konventionen om ömsesidigt bistånd och samarbete mellan tullförvaltningar omfattar samarbete för att säkerställa en riktig tillämpning av den nationella tulllagstiftningen och bistånd i syfte att åtala och bestraffa överträdelser av såväl nationella som gemenskapens tullbestämmelser.

I konventionen finns bestämmelser om traditionellt ömsesidigt förvaltningsbistånd och om rättshjälp mellan rättsliga myndigheter. Dessutom föreskrivs det om särskilda samarbetsformer, som förföljande över gräns, gränsöverskridande övervakning, kontrollerade leveranser, hemliga utredningar och gemensamma specialutredningslag.

I och med att den inre marknaden har genomförts och systematiska tullkontroller har avskaffats vid unionens interna gränser krävs det effektivare åtgärder för att ta tag i gränsöverskridande brottslighet i medlemsstaterna. De särskilda samarbetsformer som tas upp i Neapel II konventionen får en framträdande roll inte minst för bekämpning och utredning av professionell och organiserad brottslighet.

Vad gäller begreppet tullförvaltningar hänvisar utskottet till artikel 4.7 i konventionen, där det sägs att tullförvaltningar omfattar medlems-

staternas tullmyndigheter och andra myndigheter som är behöriga att genomföra bestämmelserna i konventionen. Varje medlemsstat anger själv de i konventionen avsedda behöriga nationella myndigheterna. I Finland räknas också polismyndigheter och gränsbevakningsmyndigheter till denna typ av myndigheter.

Hemliga utredningar

Med stöd av artikel 23 kan en behörig finländsk myndighet bemyndiga tjänstemän från tullförvaltningen i en annan medlemsstat eller tjänstemän som handlar på en sådan förvaltnings vägnar att operera under antagen identitet på Finlands territorium. Tjänstemännen bemyndigas att samla in uppgifter och etablera kontakt med misstänkta eller andra personer som har samröre med dem. Hemliga utredningar tillåts bara om det annars vore ytterst svårt att klarlägga sakförhållandena.

I förslaget till lag om sättande i kraft av Neapel II konventionen föreskriver 2 § om den behörighet tjänstemän i en medlemsstat i Europeiska unionen har för täckoperationer och bevisprovokation. Med stöd av en begäran kan en behörig tjänsteman i en medlemsstat ges rätt att på Finlands territorium genomföra täckoperationer och bevisprovokation genom köp för att hindra och utreda brott. Begäran kan accepteras bara på det villkor att åtgärden är tillåten i Finland under

motsvarande omständigheter. Vår gällande lagstiftning tillåter bara att polisen företar hemliga utredningar enligt konventionen (täckoperationer och bevisprovokation genom köp). Det är också polisens sak att avgöra om den ska tillmötesgå en begäran från utlandet om hemlig utredning.

I propositionen räknas täckoperationer och bevisprovokation genom köp enligt polislagen (493/1995) till hemliga operationer enligt artikel 23 i konventionen. Utskottet framhåller rent generellt att det i internationella konventioner handlar om att samordna olika slag av rättsliga ordningar och kulturer. Begreppen svarar inte nödvändigt mot nationella begrepp. Så är fallet med artikel 23. Enligt uppgift har alla medlemsstater i EU inte separerat täckoperationer och bevisprovokation genom köp i sin nationella lagstiftning, utan det senare begreppet anses ingå i täckoperationer. I praktiken är rågången mellan täckoperationer och bevisprovokation inte alltid helt klar hos oss heller (jfr FvUB 17/2000 rd).

Utskottet utgår i likhet med regeringen från att täckoperationer och den lindrigare formen bevisprovokation genom köp lämpligen bör innefattas i begreppet hemlig utredning i konventionen.

Neapel II konventionen ska möjliggöra för medlemsstaterna att samarbeta för att hindra och utreda tullbrott (artikel 1.1). Av artikel 19.2 framgår vidare att också de särskilda samarbetsformerna i avdelning IV, som omfattar täckoperationer, avser att hindra och utreda tullbrott. Täckoperationer och bevisprovokation genom köp är möjliga både för att utreda begångna brott och för att hindra brott och därmed finner utskottet ingenting att anmärka på till denna del med hänsyn till konventionens syften.

Godkännande och beslut om lagförslag

Enligt grundlagens 94 § 2 mom. fattas beslut om godkännande av en internationell förpliktelse med enkel majoritet, utom när förpliktelsen gäller grundlagen eller ändring av rikets territorium. I så fall ska beslutet fattas med minst två tredjedelars majoritet av de avgivna rösterna. Ett lagförslag om ikraftträdande av en internatio-

nell förpliktelse behandlas enligt grundlagens 95 § 2 mom. i sin tur i vanlig lagstiftningsordning. Men om förslaget gäller grundlagen eller ändring av rikets territorium ska det godkännas med ett beslut som har fattats med minst två tredjedelar av de avgivna rösterna.

Grundlagsutskottet noterar i sitt utlåtande att konventionen om ömsesidigt bistånd och samarbete mellan tullförvaltningar mellan Europeiska unionens medlemsstater inte gäller grundlagen. Beslut om godkännande av konventionen kan därför fattas med enkel majoritet och lagförslagen behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Ändringar i förslaget till lag om ikraftsättande
Förvaltningsutskottet föreslår att det första lagförslagets ingress ändras eftersom förslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Lagförslagets 2 § 1 mom. föreskriver om rätt för en tjänsteman i en annan medlemsstat att genomföra täckoperationer och bevisprovokation genom köp, men den är inte i tillräcklig grad knuten till tvångsmedelslagen (450/1987) och polislagen. Bestämmelser i dessa lagar nämns lösryckt i slutet av momentet och kan därför uppfattas som om de gällde bara procedurer och ingalunda villkor för vissa åtgärder. Utskottet föreslår alltså att 2 § 1 mom. preciseras.

Vidare föreslår utskottet att 2 § 1 mom. kompletteras med den i motiveringen nämnda möjligheten att en myndighet i en medlemsstat kan ges rätt att genomföra täckoperationer och bevisprovokation genom köp också med stöd av en begäran som den behöriga myndigheten i Finland framställt till medlemsstaten.

Med anledning av dessa ändringar föreslår utskottet att andra meningen i 2 § 1 mom. i propositionen avskiljs till ett nytt 2 mom.

Utifrån 2 § 3 mom. kan en tjänsteman i en medlemsstat i Europeiska unionen ges rätt att bära vapen om det är nödvändigt på grund av verksamhetens art. I 4 kap. 4 § strafflagen föreskrivs att vapen får användas bara i nödvärnssituationer. Utskottet föreslår att momentet kompletteras med en bestämmelse om att beslutet om rätt att bära vapen fattas av en polisman som hör till befälet.

Övriga synpunkter

Lagutskottet lyfter i sitt utlåtande fram den viktiga synpunkten att vår nationella lagstiftning saknar bestämmelser om kontrollerade leveranser. Förvaltningsutskottet erinrar därför att riksdagen på förslag av lagutskottet har godkänt ett uttalande om att riksdagen förutsätter att bestämmelser om kontrollerade leveranser bereds så fort som möjligt och utan dröjsmål lämnas till riksdagen för behandling (LaUB 4/2003 rd, RSv 92/2003 rd).

Gränsöverskridande samarbete begränsar sig till att förhindra, utreda och åtala överträdelser som anges i artikel 19.2 i konventionen. I detta samarbete behandlas tjänstemän i en annan medlemsstat enligt punkt 8 i samma artikel likadant som tjänstemän i denna stat när det gäller brott som de är offer för eller gör sig skyldiga till. Förvaltningsutskottet konstaterar i likhet med grundlagsutskottet att dessa tjänstemän i sin verksamhet i Finland omfattas av straffrättsligt ansvar.

I det andra lagförslaget i propositionen föreslås att skjutvapenlagens (1/1998) 17 § ändras genom att den kompletteras med en ny 12 punkt. Av lagutskottets utlåtande framgår att ändringar i samma 17 § också har föreslagits i regeringens proposition RP 31/2003 rd. För att samordna propositionerna i stället för att ändra skjutvapenlagens 17 § har paragrafen på förslag av lagutskottet kompletterats med ett nytt 2 mom. Därmed står det nu aktuella förslaget inte i strid med den tidigare godkända ändringen.

Förslag till beslut

Med stöd av det ovan anförda föreslår förvaltningsutskottet

att riksdagen godkänner bestämmelserna i den i Bryssel den 18 december 1997 ingångna konventionen upprättad på

grundval av artikel K 3 i fördraget om Europeiska unionen om ömsesidigt bistånd och samarbete mellan tullförvaltningar, sådan den finskspråkiga versionen lyder rättad genom rådets protokoll om rättelse av artikel 4.2 punkt 3, undertecknad i Bryssel den 22 maj 2000,

att riksdagen samtycker till att Finland avger

1. en förklaring enligt artikel 20 i konventionen, enligt vilken Finland meddelar att tjänstemän, som utför förföljande i enlighet med artikel 20, har rätt att gripa den flyende i enlighet med artikel 20.2 b, varvid rätten att förfölja den flyende i enlighet med artikel 20.3 b verkställs utan områdes- eller tidsbegränsning,

2. en förklaring enligt artikel 26.4 och 26.5 b i konventionen, enligt vilken varje domstol i Finland hos Europeiska gemenskapernas domstol får begära förhandsavgörande i frågor som artikeln avser,

3. en förklaring enligt artikel 32.4 i konventionen, enligt vilken konventionen, med undantag för artikel 26, fram till det att konventionen träder i kraft är tillämplig i Finlands förbindelser med de medlemsstater som avgett samma förklaring,

att det andra lagförslaget godkänns utan ändringar och

att det första lagförslaget godkänns med följande ändringar (Utskottets ändringsförslag):

Utskottets ändringsförslag

1.

Lag

om sättande i kraft av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i konventionen om ömsesidigt bistånd och samarbete mellan tullförvaltningar

I enlighet med riksdagens beslut (*utesl.*) föreskrivs:

1 §
(Som i RP)

2 §

Med stöd av en begäran som godkänts av den behöriga myndigheten i Finland enligt konventionen om ömsesidigt bistånd och samarbete mellan tullförvaltningar, kan en behörig tjänsteman i en annan medlemsstat i Europeiska unionen ges rätt att på Finlands territorium genomföra täckoperationer och bevisprovokation genom köp för att hindra och utreda brott *enligt* 6 kap. 7 § tvångsmedelslagen (450/1987) samt 28 §, 31 a § 1 mom., 31 b § 1 mom. och 32 a § polislagen (493/1995). *En tjänsteman i en medlemsstat i Europeiska unionen kan ges motsvarande rätt även med stöd av en begäran som den behöriga myndigheten i Finland framställt till denna medlemsstat.*

Rätt enligt 1 mom. kan inte ges om inte den gärning som avses i begäran under motsvarande förhållanden i Finland betraktas som en sådan gärning som det för att förhindra och utreda är tillåtet att genomföra täckoperationer och bevisprovokation genom köp (Nytt 2 mom.)

En tjänsteman i en medlemsstat i Europeiska unionen, som på basis av 1 mom. verkar på Finlands territorium, kan ges rätt att bära vapen om det är nödvändigt på grund av verksamhetens art. Vapnet får användas endast i nödvärnssituationer som avses i 4 kap. 4 § strafflagen (39/1889). *Den polisman som beslutar om rätten att bära vapen skall höra till befälet.*

3 och 4 §
(Som i RP)

FvUB 2/2004 rd — RP 92/2003 rd

Helsingfors den 18 mars 2004

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Matti Väistö /cent
vordf. Veijo Puhjo /vänst
medl. Nils-Anders Granvik /sv
Lasse Hautala /cent
Esko Kurvinen /saml
Lauri Kähkönen /sd

Rosa Meriläinen /gröna
Juha Rehula /cent
Tapani Tölli /cent
Tuula Väättäinen /sd
ers. Pertti Hemmilä /saml
Petri Salo /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Ossi Lantto.