

## FÖRVALTNINGSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 2/2011 rd

### Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning för genomförande av rådets beslut om ett fördjupat gränsöverskridande samarbete, särskilt för bekämpning av terrorism och gränsöverskridande brottslighet

#### INLEDNING

##### *Remiss*

Riksdagen remitterade den 13 september 2011 en proposition med förslag till lagstiftning för genomförande av rådets beslut om ett fördjupat gränsöverskridande samarbete, särskilt för bekämpning av terrorism och gränsöverskridande brottslighet (RP 25/2011 rd) till förvaltningsutskottet för beredning.

##### *Sakkunniga*

Utskottet har hört

- konsultativ tjänsteman Jouko Huhtamäki, inrikesministeriet

- lagstiftningsråd Päivi Leino-Sandberg och lagstiftningsråd Leena Vettenranta, justitieministeriet
- polisöverinspektör Arto Hankilanoja, Polistyrelsen
- tullöverinspektör Juha Vilkkö, Tullstyrelsen
- kriminalöverinspektör Sanna Palo, Centralkriminalpolisen
- överinspektör Jan Sjöblom, skyddspolisen
- professor Juha Raitio
- professor Kaarlo Tuori.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av

- utrikesministeriet
- finansministeriet
- dataombudsmannens byrå
- professor Tuomas Ojanen.

#### PROPOSITIONEN

Propositionen innehåller förslag till lag om genomförande av vissa bestämmelser i Europeiska unionens rådsbeslut om ett fördjupat gränsöverskridande samarbete, särskilt för bekämpning av terrorism och gränsöverskridande brottslighet, samt till lag om ändring av lagen om sättande i kraft av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i fördraget mellan Konungariket Belgien, Förbundsrepubliken Tyskland,

Konungariket Spanien, Republiken Frankrike, Storhertigdömet Luxemburg, Konungariket Nederländerna och Republiken Österrike om ett fördjupat gränsöverskridande samarbete, särskilt för bekämpning av terrorism, gränsöverskridande brottslighet och olaglig migration och om tillämpning av detta fördrag. Fördraget kallas Prümfördraget efter orten för dess undertecknande. Dessutom föreslås ändringar i skjutva-

penlagen, lagen om behandling av personuppgifter i polisens verksamhet och lagen om fordons- trafikregistret.

Genom den förstnämnda lagen ska Europeiska unionens råds beslut från juli 2008 om ett fördjupat gränsöverskridande samarbete, särskilt för bekämpning av terrorism och gränsöverskridande brottslighet (Prümrådsbeslutet), genomföras. Lagen om sättande i kraft av Prümfördraget ska ändras till den del som bestämmelserna i fördraget har införlivats med Europeiska unionens lagstiftning.

Bestämmelserna i Prümrådsbeslutet är som sådana direkt förpliktande lagstiftning för myndigheterna i Finland. En del av bestämmelserna i rådsbeslutet förutsätter dock nationella genomförandebestämmelser. Till dessa bestämmelser i rådsbeslutet hör bland annat rätten för statstjänstemän i andra stater att delta i gemensamma insatser på Finlands territorium samt dessa tjänstemäns befogenheter och rätt att bära och använda skjutvapen eller andra maktmedelsredskap.

Lagarna avses träda i kraft så snart som möjligt efter det att de har antagits och blivit stadfästa.

## UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

### *Motivering*

#### *Allmänt*

År 2005 undertecknade sju EU-stater om ett fördrag om fördjupat gränsöverskridande samarbete, särskilt för bekämpning av terrorism, gränsöverskridande brottslighet och olaglig migration. Fördraget kallas Prümfördraget. Det innehåller bestämmelser om utbyte av uppgifter om DNA-profiler, fingeravtrycksuppgifter och uppgifter i fordonsregister, gränsöverskridande operativt samarbete och åtgärder för att förebygga terroristbrott och olaglig migration. Det ingår också detaljerade bestämmelser om dataskydd. Fördraget trädde i kraft i Finland den 17 juni 2007 (FördrS 53 och 54/2007).

Största delen av fördragsbestämmelserna har införlivats i EU-lagstiftningen genom rådets beslut om ett fördjupat gränsöverskridande samarbete, särskilt för bekämpning av terrorism och gränsöverskridande brottslighet (2008/615/RIF), nedan kallat Prümrådsbeslutet, och rådets beslut om genomförande av Prümrådsbeslutet (2008/616/RIF). Prümfördraget kommer fortfarande att också gälla flygsäkerhetsvakter, bekämpning av olaglig migration och åtgärder vid omedelbar fara.

Förvaltningutskottet har bedömt Prümfördragets betydelse med avseende på bekämpningen

av allvarlig internationell brottslighet och den interna säkerheten inom EU. För Finland har fördraget ett mervärde framför allt i och med att informationsutbytet mellan de laglighetsövervakande myndigheterna fördjupas och att detta ger vissa fördelar för utredningen och bekämpningen av brott (FvUB 36/2006 rd, FvUB 22/2006 rd). Grundlagsutskottet har lämnat utlåtande om GrUU 56/2006 rd). Dessutom har förvaltningsutskottet lämnat utlåtande om Prümrådsbeslutet (FvUU 7/2007 rd).

Prümrådsbeslutet tillför inte samarbetet något nytt jämfört med Prümfördraget, men det utsträcker samarbetet i beslutet till alla medlemsstater i EU. Det förbättrar samarbetet och informationsutbytet mellan de laglighetsövervakande myndigheterna avsevärt och effektiviserar rättshjälpsmekanismen mellan medlemsstaterna. Tack vare den geografiskt utvidgade tillämpningen ökar de fördelar för utredningen och bekämpningen av brott som samarbetet ger. Sett i ett finländskt perspektiv bör det också noteras att bland andra Sverige och Estland involveras i samarbetet genom Prümrådsbeslutet. Behovet av bilatera avtal minskar när staterna i närområdet går med i det automatiserade informationsutbytet.

Propositionen ska ge bestämmelser för att nationellt genomföra Prümrådsbeslutet och rådets

beslut om genomförande av det beslutet. Det kräver att lagen om sättande i kraft av Prümfördraget (277/2007) ändras på de punkter där Prümrådsfördraget tillämpas i stället för Prümfördraget. Dessutom krävs det en lag om genomförande av vissa bestämmelser i rådets beslut om ett fördjupat gränsöverskridande samarbete, särskilt för bekämpning av terrorism och gränsöverskridande brottslighet och ändringar i skjutvapenlagen (1/1998), lagen om behandling av personuppgifter i polisens verksamhet (761/2003) och lagen om fordonsförvaltningsregistret (541/2003). Propositionen innehåller relevanta lagförslag.

Propositionen är nödvändig och relevant. Följaktligen tillstyrker utskottet lagförslagen, men med följande kommentarer och ändringsförslag.

#### *Prümrådsbeslutets rättsverkningar*

Propositionen innehåller vissa begreppsliga oklarheter i avsnittet om rättsverkningarna av Prümrådsbeslutet. Beslutet antogs innan Lissabonfördraget trädde i kraft på grundval av artikel 30, 31, 32 och 34 i unionsfördraget (FEU). De rättsliga effekterna av artiklarna angavs i artikel 34.2c i FEU där det sägs att rådet får "fatta beslut för alla andra ändamål som stämmer överens med målen i denna avdelning, dock med utslutande av tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar. Dessa beslut skall vara bindande och skall inte ha direkt effekt; rådet skall med kvalificerad majoritet besluta om de åtgärder som är nödvändiga för att genomföra dessa beslut på unionsnivå". I protokollet (nr 36) om övergångsbestämmelser till Lissabonfördraget sägs det att "rättsverkan för de akter som unionens institutioner, organ och byråer antar på grundval av fördraget om Europeiska unionen före ikraftträdandet av Lissabonfördraget ska bestå så länge dessa akter inte upphävs, ogiltigförklaras eller ändras med tillämpning av fördragen". Prümrådsbeslutet har inte ändrats sedan Lissabonfördraget trädde i kraft. Följaktligen ska artikel 34.2c fortfarande tillämpas på rättsverkningarna.

Följaktligen kan Prümrådsbeslutet inte anses ha några direkta rättsverkningar, det vill säga den typen av verkningar som EU-domstolen i sin rättspraxis avser med att ett beslut på vissa villkor också får innehålla bestämmelser som påverkar enskildas rättigheter och skyldigheter utan nationella genomförandeåtgärder. Trots det är Prümrådsbeslutet rättsligt bindande och förpliktande för de nationella myndigheterna. Det behövs ändå nationell reglering av förpliktelse om någon av bestämmelserna kräver det eller de annars inte skulle genomföras effektivt i Finland. Nationella regler behövs också när beslutet innehåller bestämmelser om dels samarbete mellan myndigheterna, dels om skyldigheter eller rättigheter för enskilda.

#### *Bestämmelser om tullverkets befogenheter*

I 2 § i förslaget till lag om genomförande av Prümrådsbeslutet (det första lagförslaget) föreskrivs det om tjänstemän från andra medlemsstater som deltar i en gemensam insats i Finland. Enligt 3 mom. kan en tjänsteman från en annan medlemsstat som deltar i en gemensam insats ges rätt att på finskt territorium bära skjutvapen och andra maktmedel. Det är en polisman som hör till befälet eller en anhållningsberättigad tjänsteman vid gränsbevakningsväsendet som ska fatta beslutet. Vid tullverket är det en tulldistriktschef som ska fatta beslutet. Av motiven till propositionen framgår det inte varför det vid tullverket ska vara en tulldistriktschef som fattar beslutet. Det finns inte någon anledning att avvika från den beslutsnivå som föreslås för polisen och gränsbevakningsväsendet. Följaktligen föreslår utskottet att momentet ändras till att det är en anhållningsberättigad tjänsteman som får fatta beslutet. För konsekvensens skull ändrar utskottet dessutom ordföljden i den sista meningen.

#### *Ikraftträdande*

Enligt ikraftträdandebestämmelserna och avsnittet om ikraftträdande ska lagarna träda i kraft den 26 augusti 2011. Regeringen redogör för ett ikraftträdande i två steg för Prümrådsbeslutet som innebär att bestämmelserna om automatiskt

informationsutbyte ska tillämpas från och med den 26 augusti 2011 och resten av bestämmelserna från och med den 26 augusti 2009. propositionen behandlas av riksdagen först efter dessa tidpunkter så det är, som regeringen föreslår i det huvudsakliga innehållet, lämpligt att lagarna träder i kraft så snart som möjligt efter att de har antagits och stadfästs.

### **Utskottets förslag till beslut**

Riksdagen

*godkänner lagförslag 2—5 utan ändringar och*

*godkänner lagförslag 1 enligt propositionen men 2 § med ändringar:*

### **Utskottets ändringsförslag**

#### **Lagförslag 1**

#### 2 §

*En annan medlemsstats tjänstemans deltagande i en gemensam insats i Finland*

(1 och 2 mom. som i RP)

En tjänsteman i en annan medlemsstat som deltar i en gemensam insats kan ges rätt att på Finlands territorium bära skjutvapen och andra maktmedelsredskap. Beslut om rätt att bära skjutvapen eller andra maktmedelsredskap fattas av en polisman som hör till befälet eller vid gränsbevakningsväsendet och tullverket av en anhållningsberättigad tjänsteman (*utesl.*). Maktmedelsredskap får användas endast i en sådan nödvärnssituation som avses i 4 kap. 4 § i strafflagen (39/1889) och i en situation där en polisman, *gränsbevakningsman eller tullman (utesl.)* med stöd av sina befogenheter i ett enskilt fall bemyndigar en tjänsteman i en annan medlemsstat att använda maktmedelsredskap.

Helsingfors den 21 oktober 2011

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Jussi Halla-aho /saf  
vordf. Maarit Feldt-Ranta /sd  
medl. Rakel Hiltunen /sd  
Reijo Hongisto /saf  
Risto Kalliorinne /vänst  
Mika Kari /sd

Elsi Katainen /cent  
Markus Lohi /cent  
Pirkko Mattila /saf  
Tapani Mäkinen /saml  
Osmo Soininvaara /gröna  
ers. Anne Holmlund /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Minna-Liisa Rinne.