

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 21/2003 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

Till förvaltningsutskottet

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 och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet skall lämna utlåtande om ärendet till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- konsultativ tjänsteman Ismo Mäenpää, finansministeriet
- lagstiftningsråd Tomi Vuori, inrikesministeriet, Staben för gränsbevakningsväsendet

- biträdande polischef i Helsingfors Rauno Sintonen, företrädare för inrikesministeriet
- lagstiftningsråd Eero J. Aarnio, justitieministeriet
- professor Mikael Hidén
- professor Olli Mäenpää
- professor Kaarlo Tuori
- professor Veli-Pekka Viljanen.

Samband med andra dokument

Utskottet har haft tillgång till skriftliga utlåtanden från juris licentiat Kirsi Neiglick, professor Tuomas Ojanen, professor Teuvo Pohjolainen och professor Martin Scheinin som de lämnade under förra valperioden om en regeringsproposition i samma ärende (RP 203/2002 rd).

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås att riksdagen godkänner Neapel II-konventionen om ömsesidigt bistånd och samarbete mellan tullförvaltningar. Konventionens tillämpningsområde omfattar samarbete för att säkerställa att den nationella tullagstiftningen tillämpas rätt samt bistånd i syfte att åtala och bestraffa överträdelse av såväl natio-

nella som gemenskapens tullbestämmelser. Konventionen har bestämmelser om särskilda samarbetsformer, dit förföljande över gräns, gränsöverskridande övervakning, kontrollerade leveranser, hemliga utredningar och gemensamma specialutredningar hör.

Lagarna avses träda i kraft vid samma tidpunkt som konventionen.

I avsnittet om lagstiftningsordning diskuteras bestämmelserna om framställningar om övervakning, framställningar om utredningar, särskilda samverkansformer, domstolens behörighet beträffande prejudikatsförfarandet och reglerna för ändring av konventionens territori-

ella tillämpning med avseende på statens suveränitet. Regeringen anser att förslaget till lag om sättande i kraft av bestämmelserna kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Eftersom ärendet inbegriper flera grundlagsfrågor anser regeringen att utlåtande bör inhämtas av grundlagsutskottet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Riksdagens samtycke

I 94 § 1 mom. i grundlagen föreskrivs att riksdagen godkänner fördrag och andra internationella förpliktelser som innehåller sådana bestämmelser som hör till området för lagstiftningen eller annars har avsevärd betydelse, eller som enligt grundlagen av någon annan anledning kräver riksdagens godkännande. Utskottet har dessutom utgått från att riksdagen genom det specifika beslutet ger sitt samtycke till sådana förklaringar till fördragsbestämmelser som påverkar innehållet i en för Finland bindande internationell förpliktelse eller förpliktelsens omfattning i relation till själva fördraget (GrUU 45/2000 rd, s. 4 första spalten).

Utifrån grundlagsutskottets praxis har regeringen i motiveringen helt korrekt och i detalj förklarat varför flera av bestämmelserna hör till området för lagstiftningen. Det är alltså nödvändigt med riksdagens samtycke till konventionen. Riksdagens samtycke krävs också för en förklaring enligt artikel 20.6, 26.4 och 32.4.

Konventionsbestämmelsernas förhållande till grundlagen

Suveränitet. Syftet med konventionen är att Europeiska unionens medlemsstater genom sina tullförvaltningar skall ge varandra ömsesidigt bistånd och samarbeta med varandra i syfte att förhindra och upptäcka överträdelser av nationella tullbestämmelser samt åtala och bestraffa överträdelser av gemenskapens tullbestämmel-

ser och nationella tullbestämmelser. Aktiviteterna mot tullagstiftningen är mycket nära kopplade till gränsöverskridande brottslighet. Därför krävs det samarbete mellan staterna dels för att brottslighet ska kunna förhindras och utredas, dels för att överträdelser ska kunna leda till åtal och straff. Därför finns det bestämmelser om särskilda arbetsformer i avdelning IV i konventionen. Enligt utskottet avser konventionen klart och tydligt internationellt samarbete som avses i 1 § 3 mom. i grundlagen. I detta sammanhang är det naturligt med samarbete och utskottet förordar förslaget.

Innehållet i konventionen måste bedömas utifrån Finlands suveränitet, som finns inskriven i 1 § 1 mom. i grundlagen. Enligt förarbetena till grundlagen bör Finlands medlemskap i flera internationella organisationer beaktas vid tolkningen av grundlagens suveränitetsbestämmelse (RP 1/1998 rd, s. 73 andra spalten) och bestämmelsen granskas i skenet av Finlands internationella förpliktelser och särskilt med beaktande av Finlands medlemskap i Europeiska unionen (RP 1/1998 rd, s. 73 andra spalten).

Utskottet har ansett vissa långt gående befogenheter som EU-staterna har getts vara grundlagsenliga, förutsatt att de utövas utanför finskt territorium (GrUU 44/2002 rd, s. 3 första spalten). En sådan gränsdragning finns inte i den aktuella konventionen. Med stöd av vissa bestämmelser i avdelning IV i konventionen har myndigheter i en annan konventionsstat rätt att operera på finskt territorium och delvis enligt samma mönster som de nationella myndigheterna i de frågor som avses i konventionen och då

utöva offentlig makt inom Finlands jurisdiktion och gentemot dem som vistas där. En viktig punkt är att den anmodade myndigheten enligt artikel 19.3 inte är skyldig att delta i de särskilda formerna av samarbete enligt avdelning IV, om den typen av begärd utredning inte är tillåten eller inte är föreskriven i den anmodade medlemsstatens nationella rätt.

Gränsöverskridande samarbete får bedrivas för att förhindra, utreda och åtala överträdelser vid en del brott som anges i mycket allmänna ordalag i artikel 19.2. Enligt motiven till propositionen ingår fängelsestraff i straffskalan för alla dessa brott. Med stöd av artikel 19.8 ska vid dessa aktiviteter tjänstemän på uppdrag på en annan medlemsstats territorium behandlas likadant som tjänstemän i denna stat när det gäller överträdelser som de är offer för eller gör sig skyldiga till. När tjänstemännen opererar i Finland har de således straffrättsligt ansvar här.

I de fall som räknas upp i artikel 20 har tjänstemän vid en medlemsstats tullförvaltning rätt att *fortsätta förföljandet* på finskt territorium. Detta gäller när en person upptäcks i färd med att utföra eller medverka i något av de brott som nämns i konventionen. I princip krävs det tillstånd för fortsatt förföljande över gräns av den behöriga myndigheten i Finland. Om det är brådskande och tjänstemännen inte kunnat anhålla om tillstånd i förväg måste de som förföljer någon över gränsen kontakta de behöriga myndigheterna i Finland så snart de har passerat gränsen.

Enligt propositionen kommer Finland att avge en förklaring enligt artikel 20.6 om att förföljande över gränsen får fortsätta utan tidsbegränsningar på finländskt territorium. Dessutom kommer Finland att avge förklaring om att de som förföljer någon över gränsen har rätt att gripa den förföljde i enlighet med artikel 20.2 b. Rätten är knuten till villkoret att de finländska myndigheterna inte har möjligheter att fortsätta förföljandet tillräckligt snabbt. Rätten att gripa den förföljde gäller fram till dess de finländska myndigheterna kan fastställa den förföljdes identitet eller anhålla honom. Samtidigt som en myndighet ges rätt att gripa den förföljde får den också

rätt att säkerhetsvisitera den förföljde i samband med gripandet innan personen lämnas över till en finländsk myndighet för förhör.

Ett krav för att en myndighet från en annan medlemsstat ska få fortsätta förföljandet är att läget är brådskande. En annan viktig bestämmelse är att förföljandet måste avbrytas så snart som den finländska myndigheten begär att så ska ske och att de förföljande myndigheterna är skyldiga att följa finsk lag och instruktioner från finska myndigheter. I konstitutionellt hänseende är det av betydelse att en medlemsstats befogenheter i detta fall är likadana som befogenheten för förföljande över gräns enligt artikel 41 i Schengenkonventionen. Enligt utskottets uppfattning är bestämmelserna inget problem med avseende på suveränitetsbestämmelserna i grundlagen. Finlands intention att avge en förklaring om den förföljande myndighetens rätt att gripa den förföljde ändrar ingenting i den bedömningen.

En tjänsteman vid en medlemsstats tullförvaltning har rätt att *fortsätta bevakningen* enligt artikel 21 på en annan medlemsstats territorium om medlemsstaten gett sitt tillstånd till det. Om tillstånd från den andra medlemsstaten inte kan begäras på förhand på grund av särskilt brådskande omständigheter får bevakningen fortsätta på vissa villkor, men den behöriga myndigheten i Finland måste underrättas och en begäran om tillstånd framställas utan dröjsmål. Bevakningen ska bedrivas i enlighet med finsk lagstiftning och instruktioner från myndigheter i Finland. Bevakningen måste således avbrytas om en finländsk myndighet anhåller om det eller om tillstånd inte har getts inom fem timmar efter gränspassagen. Den tidsmässiga begränsningen stämmer överens med artikel 40 i Schengenkonventionen och är enligt utskottet inget problem med avseende på suveränitetsbestämmelserna i grundlagen (GrUU 9/2003 rd, s. 3 andra spalten).

Artikel 23 gäller *hemliga utredningar*. Med stöd av konventionsbestämmelserna kan en 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 finskt territorium. Tjänstemännen ska ha tillstånd att samla in uppgifter och etablera kontakt med misstänkta eller andra personer som har samröre med dem. Hemliga utredningar får bara tillämpas om det annars vore mycket svårt att utreda fallet.

I 2 § i lagen om sättande i kraft av vissa bestämmelser i konventionen ingår bestämmelser om vilka befogenheter en tjänsteman i en EU-medlemsstat har. Medlemsstaterna beslutar i enlighet med sin egen lagstiftning om godkännande av en framställning och villkoren för hemliga utredningar. Medlemsstaterna har rätt att avslå en framställning. En förutsättning för att godkänna en framställning är att den aktuella åtgärden är tillåten i Finland i en liknande situation. Mot bakgrunden av suveränitetsbestämmelserna i grundlagen medför bestämmelserna inga svårigheter, anser grundlagsutskottet.

Artikel 26 gäller *EG-domstolens behörighet* att avgöra tvister om tolkningen eller tillämpningen av konventionen. I samband med Amsterdamfördraget ansåg utskottet att det i princip bör ses som ett naturligt element i internationell samverkan "att oavhängiga internationella organ med domstolsfunktion åläggs behörighet att lösa tvister" (GrUU 10/1998 rd, s. 4—5). Frågan spelar därmed ingen roll med avseende på suveränitetsbestämmelserna i grundlagen. Dessutom har Finland för avsikt att avge en förklaring om att varje domstol i Finland hos Europeiska gemenskapernas domstol får begära förhandsavgörande i frågor som gäller tolkningen av konventionen. Enligt utskottet stämmer förklaringen överens med kravet på oberoende domstolar i 3 § 3 mom. i grundlagen (GrUU 10/1998 rd, s. 4—5, och GrUU 28/1997 rd, s. 3).

Med stöd av artikel 31.2 kan rådet enhälligt enligt förfarandet i avdelning VI i Fördraget om Europeiska unionen besluta *anpassa* förteckningen i punkt 1 över *den territoriella tillämpningen av konventionen* till varje ändring av de bestämmelser i gemenskapsrätten som avses där. Som det framgår av artikel 33.1 är konventionen öppen för varje stat som blir medlem av EU. Befogenheten att anpassa den territoriella tillämpningen av konventionen i samband med utvidg-

ningen är inte en så stor anpassning av konventionen att den kan vara betydande med avseende på suveräniteten. Bestämmelsen medför således inga problem med avseende på grundlagen (GrUU 38/2001 rd, s. 7).

De grundläggande fri- och rättigheterna. De ovan nämnda befogenheterna enligt konventionen berör de grundlagsfästa grundläggande fri- och rättigheterna. Rätten att i samband med förföljande direkt gripa den förföljde är ett ingrepp i den personliga friheten och säkerhetsvisitationen i samband med gripandet ett ingrepp i den personliga integriteten. Bevakningsbefogenheterna är betydande med avseende på skyddet för privatlivet. Detsamma gäller hemliga utredningar som också kan ha konsekvenser för hemfridskyddet och en rättvis rättegång.

Myndigheter i en annan medlemsstat som fortsätter förföljande på finskt territorium ska följa finsk lagstiftning och instruktioner från finländska myndigheter, också när det gäller rätten att gripa den förföljde, användning av handbojor och beslag. Också befogenheterna att bedriva gränsöverskridande övervakning är knutna till lagstiftningen i Finland. Bestämmelserna om observation och teknisk observation i tullagen har kommit till med medverkan från grundlagsutskottet (GrUU 2/1996 rd och GrUU 37/2002 rd). Detsamma gäller motsvarande bestämmelser i tvångsmedelslagen (GrUU 36/2002 rd). Det finns explicita bestämmelser i konventionen att varken de förföljande myndigheterna eller de myndigheter som bedriver gränsöverskridande övervakning har rätt att få tillgång till bostäder eller lokaler dit allmänheten inte har tillträde. Dessutom bör det noteras att en myndighet i en främmande stat inte på eget initiativ kan inleda bevakning i Finland på nytt, utan konventionen tillåter bara att en åtgärd som startat på en annan medlemsstats territorium fortsätter i Finland. Rätten för en myndighet i en annan medlemsstat att utföra hemliga utredningar är kopplad till att åtgärden ska vara tillåten i Finland i en liknande situation. Därmed utvidgar konventionen inte våra nationella bestämmelser om befogenheter för täckoperationer. Befogenheterna har införts

med medverkan från grundlagsutskottet (GrUU 5/1999 rd, s. 4—6).

Enligt grundlagsutskottets uppfattning är konventionsbestämmelserna på denna punkt förenliga med våra grundläggande fri- och rättigheter (jfr GrUU 9/2003 rd, s. 3—4).

Godkännande och beslut om lagförslag

Enligt 94 § 2 mom. i grundlagen fattas beslut om godkännande av en internationell förpliktelse med enkel majoritet. Om förpliktelsen gäller grundlagen eller en ändring av rikets territorium skall beslutet fattas med två tredjedelar av de avgivna rösterna. Ett lagförslag om sättande i kraft av en internationell förpliktelse behandlas enligt 95 § 2 mom. i grundlagen i vanlig lagstiftningsordning. Om förslaget gäller grundlagen eller ändring av rikets territorium ska riksdagen, utan att förslaget lämnas vilande, godkänna det med minst två tredjedelar av de avgivna rösterna.

Med hänvisning till det ovanstående gäller konventionen om ömsesidigt bistånd och samarbete mellan tullförvaltningar mellan Europeiska unionens medlemsstater inte grundlagen. Beslutet om godkännande av konventionen kan därför fattas med enkel majoritet och lagförslagen i propositionen behandlas i vanlig lagstiftningsordning. — Ingressen i det första lagförslaget måste ändras.

Övriga omständigheter

2 § i den föreslagna lagen om sättande i kraft av vissa bestämmelser i konventionen innehåller de viktigaste nationella bestämmelserna som svarar mot artikel 23 i konventionen. Formuleringen avviker från motsvarande bestämmelser i förslaget till lag om sättande i kraft av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i konventionen om ömsesidig rättslig hjälp i brottmål mellan Europeiska unionens medlemsstater och tillämpning av konventionen (RP 31/2003 rd, 3 § i det första lagförslaget — LaUB 4/2003 rd), vilket inte kan anses korrekt.

I 2 § 1 mom., första meningen, är befogenheten för en behörig tjänsteman i en annan med-

lemsstat att genomföra hemliga utredningar och bevisprovokation genom köp inte i tillräckligt hög grad kopplad till tvångsmedelslagen och polislagen. Lagarna nämns i slutet av momentet men hänger i luften. Därför kan man få den uppfattningen att de bara gäller procedurerna och inte de materiella bestämmelserna om åtgärder. Dessutom påpekar utskottet att bevisprovokation genom köp bara får tillämpas när åtgärden är nödvändig för att skaffa upplysningar eller ta kontakt med misstänkta personer på det sätt som konventionen föreskriver om sådana åtgärder.

I motiveringen nämns, utan en skrivning i själva momentet, att en myndighet i en annan medlemsstat kan ges denna befogenhet på framställning av den behöriga myndigheten i Finland. Dessutom har 2 mom. ingen bestämmelse om vem som beslutar om rätten att bära vapen. Det kan vara befogat att mer generell ta in beslutsbestämmelser i lagen, eftersom polismyndigheterna tills vidare är "de enda finländska myndigheter, som kan fatta beslut om att skrida till sådana åtgärder (hemliga utredningar) på basis av Neapel II konventionen" som det sägs i propositionen.

Normgivningsbemyndigandena i 3 och 4 § i lagen om sättande i kraft av bestämmelserna och i det andra lagförslaget följer utskottets tidigare praxis (GrUU 49/2001 rd, s. 3).

Utlåtande

Grundlagsutskottet anför

att riksdagens samtycke behövs för konventionen om ömsesidigt bistånd och samarbete mellan tullförvaltningar, sådan den lyder rättad genom rådets protokoll om rättelse, och för förklaringar enligt artikel 20.6, 26.4 och 32.4 i konventionen,

att besluten fattas med en majoritet av de avgivna rösterna och

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

GrUU 21/2003 rd — RP 92/2003 rd

Helsingfors den 11 december 2003

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kimmo Sasi /saml
vordf. Arja Alho /sd
medl. Leena Harkimo /saml
Hannu Hoskonen /cent
Anne Huotari /vänst
Roger Jansson /sv
Irina Krohn /gröna
Annika Lapintie /vänst
Henrik Lax /sv

Reino Ojala /sd (delvis)
Klaus Pentti /cent
Markku Rossi /cent (delvis)
Arto Satonen /saml
Seppo Särkiniemi /cent
Ilkka Taipale /sd (delvis)
ers. Toimi Kankaanniemi /kd
Veijo Puhjo /vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Jarmo Vuorinen.