

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 56/2006 rd

Regeringens proposition med förslag till godkännande av fördraget om ett fördjupat gränsöverskridande samarbete, särskilt för bekämpning av terrorism, gränsöverskridande brottslighet och olaglig migration (Prümfördraget) och lag om sättande i kraft av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i fördraget samt vissa lagar som har samband med det

Till förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 8 november 2006 en proposition med förslag till godkännande av fördraget om ett fördjupat gränsöverskridande samarbete, särskilt för bekämpning av terrorism, gränsöverskridande brottslighet och olaglig migration (Prümfördraget) och lag om sättande i kraft av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i fördraget samt vissa lagar som har samband med det (RP 243/2006 rd) till förvaltningsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- överdirektör Antti Pelttari och polisdirektör Kimmo Hakonen, inrikesministeriet
- professor Tuomas Ojanen
- professor Teuvo Pohjolainen
- assistent Janne Salminen.

Dessutom har skriftliga utlåtanden lämnats av

- specialsakkunnig Kirsi Neiglick, justitieberiet
- professor Olli Mäenpää.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås att riksdagen ska godkänna fördraget om ett fördjupat gränsöverskridande samarbete, särskilt för bekämpning av terrorism, gränsöverskridande brottslighet och olaglig migration, dvs. det så kallade Prümfördraget.

Genom fördraget försöker man effektivisera informationsutbytet och samarbetet i anknytning

till de former av brottslighet som fördraget gäller, särskilt om de personregister som upprätthålls av polisen. Beträffande innehållet i registren och principerna för registrering föreskrivs i varje fördragsslutande parts nationella lagstiftning. Fördraget innehåller bestämmelser om informationsutbyte och bl.a. om säkerhetspersonal i flygtrafiken, åtgärder för att motverka ille-

gal invandring, operativt samarbete mellan de fördragsslitande parternas myndigheter, om bruk av tjänstevapen och om datasäkerhet.

Till sin juridiska form är Prümfördraget ett sedvanligt internationellt fördrag. De åtgärder som ingår i fördraget hör till EU:s behörighet men fördraget har inte beretts inom unionsstrukturen med EU:s rättsordning.

Prümfördraget har i enlighet med artikel 50 trätt i kraft internationellt mellan Spanien och Österrike den 1 november 2006. Finland har för avsikt att ansluta sig till fördraget. För Finlands del träder fördraget i kraft 90 dagar efter det att instrumentet för ratificering eller godkännande av fördraget deponerats. Avsikten är att de före-

slagna lagarna ska träda i kraft samtidigt som fördraget träder i kraft internationellt för Finlands del.

I propositionsmotiven bedöms fördragets innehåll i skenet av behörighetsbestämmelserna i 1 § i grundlagen. Behörigheten för ministerkommittén att ingå och genomföra avtal granskas mot bakgrunden av bestämmelserna i 8 kap. Enligt propositionsmotiven kan avtalet godkännas genom majoritetsbeslut och förslaget till ikraftsättandelag och de andrag lagförslagen kan godkännas i vanlig lagstiftningsordning. Regeringen har ändå ansett det motiverat att inhämta grundlagsutskottets utlåtande i ärendet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Riksdagens samtycke

Enligt 94 § 1 mom. i grundlagen krävs riksdagens godkännande för bl.a. fördrag och andra internationella förpliktelser som innehåller bestämmelser som hör till området för lagstiftning. Prümfördraget innehåller ett flertal sådana bestämmelser som refereras i propositionens motivdel. Därmed krävs också riksdagens godkännande.

Fördragsbestämmelserna och grundlagen

Suveränitet. Syftet med fördraget är att effektivisera och underlätta de fördragsslutande parternas samarbete för bekämpning av terrorism, gränsöverskridande brottslighet och olaglig migration. Brottsligheten överskrider numera i allt högre grad statsgränser och därför måste brottsbekämpning och rättshjälp i straffrättsliga ärenden kunna ske över statsgränserna. Grundlagsutskottet har tidigare ansett att motsvarande internationella förpliktelser ska betraktas som internationellt samarbete enligt grundlagens 1 § 3 mom. och som är såväl sedvanligt som motiverat (GrUU 9/2003 rd, s. 3/I, GrUU 21/2003 rd, s. 2/II).

Fördragets innehåll bör bedömas i skenet av Finlands suveränitet på det sätt avses i 1 § 1 mom. i grundlagen. Grundlagsutskottet har med stöd av förarbetena till grundlagen i regel utgått från att man vid tolkningen av suveränitetsbestämmelsen även bör fästa avseende vid Finlands medlemskap i internationella organisationer och särskilt i Europeiska unionen (RP 1/1998 rd, s. 71—72, GrUU 36/2006 rd, s. 4/II).

Bestämmelserna i Prümfördraget har samband med samarbetet inom unionen även om fördraget inte har kommit till inom unionsstrukturen. De åtgärder som avses i fördraget hör till Europeiska unionens behörighet och enligt vad som uttryckligen nämns i fördraget är avsikten att bestämmelserna ska bli en del av EU:s regelverk. Av fördraget framgår också att EU-lagstiftningen är primär i förhållande till fördragets bestämmelser. Vid bedömning av suveränitetsfrågan finns det enligt utskottets uppfattning skäl att särskilt beakta att samarbetet inom ramen för Prümfördraget har begränsats till åtgärder mellan unionens medlemsstater.

Utskottet har inte sett några problem visavi suveränitetsbestämmelserna när det gäller klart avgränsade fördragsbestämmelser där myndigheter i en annan medlemsstat ges behörighet att agera också på finländskt territorium och bitvis

på samma sätt som nationella myndigheter samt i samband med det utöva offentlig makt som berör Finlands jurisdiktion och individer som uppehåller sig där (GrUU 9/2003 rd, s. 3, GrUU 21/2003 rd, s. 2—3).

Enligt artikel 24 i Prümfördraget kan tjänstemän som den andra fördragsslutande parten utser delta i gemensamma patruller och genomföra övriga insatser för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet på finländskt territorium samt för att avvärja brott. Finland kan fritt avgöra om tjänstemän i en annan stat ska ges denna behörighet och även behörighet att utöva offentlig makt i Finland.¹ När en främmande stats tjänstemän utövar sina befogenheter ska de följa finsk lagstiftning och de handlar enligt artikel 31 under straffrättsligt ansvar i Finland. De kan utöva sina befogenheter endast under ledning av en finländsk tjänsteman och i regel endast i närvaro av en sådan. Dessa arrangemang är enligt utskottets uppfattning inget problem med hänsyn till grundlagens suveränitetsbestämmelser (jfr GrUU 9/2003 rd, s. 3).

Från grundlagssynpunkt finns det inte heller något att anmärka mot 3 § 1 mom. i lagen om ikraftsättande av fördraget, enligt vilket en finländsk polisman inom ramen för sin behörighet och givna anvisningar låter en behörig tjänsteman från en annan stat utöva polismannabefogenheter samt använda maktmedel.

Enligt artikel 25 kan en fördragsslutande parts tjänstemän i brådskande fall utan förhandsmedgivande av en finländsk myndighet överskrida den gemensamma gränsen för att genomföra sådana tillfälliga åtgärder som behövs för att avvärja omedelbar fara för liv och hälsa. De gränsöverskridande tjänstemännen ska omedelbart underrätta finländska myndigheter om överskridningen varefter ansvaret för åtgärder så snart som möjligt ska överföras på finländska myndigheter. Rätten att överskrida gränser är

begränsad till brådskande situationer. De gränsöverskridande tjänstemännen ska dessutom följa lagstiftningen i Finland och finländska myndigheters anvisningar. Detta arrangemang är inget problem med hänsyn till suveränitetsbestämmelsen i grundlagen (jfr GrUU 21/2003 rd, s. 3).

Enligt artikel 28.2 får en tjänsteman i en annan fördragsslutande stat i samband med gemensamma operationer använda sitt tjänstevapen, ammunition och övrig nödvändig utrustning endast vid nödvärn för att skydda sig själv eller andra. Denna definition av befogenheterna är synnerligen tydlig, åtminstone i den finskspråkiga versionen av fördraget. Av den tyskspråkiga ursprungstexten framgår att det är fråga om nödvärn, som i Finland avser en hänvisning till 4 kap. 4 § i strafflagen. En sådan fördragsbestämmelse utgör inget problem med avseende på suveränitetsbestämmelserna i grundlagen.

I 3 § 2 mom. i lagen om ikraftsättande av fördraget har rätten att använda maktmedel helt korrekt begränsats till nödvärnssituationer enligt strafflagen och till situationer där en polisman med stöd av sina befogenheter i enskilda fall ger en annan stats behöriga tjänsteman fullmakt att använda maktmedelsredskap.

Av artikel 17 framgår att varje fördragsslutande part också i framtiden självständigt i enlighet med sin nationella flygsäkerhetspolitik beslutar om användning av flygsäkerhetsvakter i de luftfartyg som registrerats i landet. Andra fördragsslutande parter ska i god tid skriftligt underrättas om att flygsäkerhetsvakter används. Med stöd av artikel 18 beviljar Finland på begäran en annan fördragsslutande parts flygsäkerhetsvakter tillstånd att bära vapen på flygningar till och från Finland. En flygsäkerhetsvakt som bär vapen och ammunition får emellertid avlägsna sig ur ett flygplan endast i sällskap av en finländsk myndighet och utrustningen ska omedelbart förvaras under uppsikt vid en av finländsk myndighet fastställd överlåtelseplats. Ett så väl preciserat arrangemang innebär inga problem med avseende på grundlagens suveränitetsbestämmelser. Av propositionsmotiven framgår att det inte

¹ I den tyskspråkiga autentiska texten används termen "hoheitliche Befugnisse" vilket på finska har översatts med termerna "alueellinen toimivalta" och "lainsäädännön mukaiset toimivaltuudet". Översättningen motsvarar inte ursprungstexten och ger en vilseledande bild av innehållet i avtalspunkten.

finns några planer på att införa flygsäkerhetsvakter ombord på finländska luftfartyg.

De grundläggande fri- och rättigheterna. De ovan nämnda befogenheter som tas upp i Prüm-fördraget tangerar även de grundläggande fri- och rättigheter som grundlagen tryggar. I samband med gemensamma operationer och gränsöverskridningar kan åtgärder som vidtas av en annan stats tjänstemän innebära ingrepp i exempelvis rätten till personlig frihet och integritet enligt grundlagens 7 § eller skydd för privatlivet, som garanteras i grundlagens 10 §. Tjänstemännen ska emellertid följa finsk lagstiftning och finländska myndigheters anvisningar. Fördraget utvidgar inte de befogenheter som baserar sig på den nationella lagstiftningen. Fördragsarrangemangen är därmed enligt utskottets uppfattning inte problematiska med avseende på grundrättighetssystemet (jfr GrUU 9/2003 rd, s. 3—4 och GrUU 21/2003 rd, s. 4—5).

I artikel 16 sägs att de fördragsslutande parterna även utan förfrågan för bekämpning av terroristbrott kan översända personuppgifter och övriga uppgifter om det på basis av tillgängliga fakta finns skäl att anta att de som uppgifterna gäller kommer att göra sig skyldiga till sådana brott som avses i rambeslutet om bekämpande av terrorism. Formuleringen "finns skäl att anta" är synnerligen vid. Men det väsentliga är att bestämmelsen tillämpas med iakttagande av den nationella lagstiftningen. I Finland avser detta närmast 37 § i lagen om behandling av personuppgifter i polisens verksamhet, vilket lagrum tillkom med grundlagsutskottets medverkan (GrUU 51/2002 rd) och enligt vilket villkoren för att lämna ut uppgifter inte föreslås lindras. När det gäller uppgifter som avses i artikel 16 understryker grundlagsutskottet att registrering och utlämning av andra uppgifter än sådana som baserar sig på konstaterbara fakta kan bli problematiska med avseende på skyddet för den registrerades privatliv och rättssäkerhet. Särskilda krav ställs därför på att sådana uppgifter är fullt korrekta och tillförlitliga (GrUU 27/2006 rd, s. 2/II). Det är skäl att vara uppmärksam på detta när enskilda utlämningsbeslut fattas.

Artiklarna 2—15 i fördraget innehåller bestämmelser om insamling, behandling och översändande av uppgifter om DNA-profiler, fingeravtrycksuppgifter, fordonsuppgifter och andra personuppgifter. Bestämmelser av denna typ har i allmänhet relevans med avseende på rätten till personlig integritet som tryggas i grundlagens 7 § och rätten till skydd för personuppgifter och privatlivet, som tryggas i grundlagens 10 § 1 mom. Fördragsbestämmelserna ger emellertid varken polisen eller andra myndigheter självständiga befogenheter att samla in eller registrera sådana uppgifter utan befogenheterna i detta avseende framgår av den nationella lagstiftningen. I tvångsmedelslagens 5 kap. 11 § och 6 kap. 5 § finns bestämmelser om DNA-profiler och registrering av dem. Bestämmelserna har tillkommit med grundlagsutskottets medverkan (GrUU 7/1997 rd, s. 2—3 och GrUU 36/2002 rd, s. 3—4). I tvångsmedelslagens 6 kap. 4 § finns bestämmelser om insamling, förvaring och registrering av fingeravtrycksuppgifter. I propositionen föreslås inga ändringar i dessa bestämmelser. När det gäller skyddet för personuppgifter är det dessutom viktigt att de fördragsslutande parterna endast har tillgång till DNA- och fingeravtrycksfilers referensuppgifter som inte direkt kan kombineras med någon person. Nationell lagstiftning tillämpas på översändande av sådana uppgifter. Fördragsbestämmelserna är inte problematiska med avseende på grundlagens 7 och 10 §.

Beslut om godkännande

Med stöd av det som anförs ovan konstateras att Prümfördraget inte berör grundlagen på det sätt som avses i dess 94 och 95 §. Beslut om godkännande av fördraget kan därför fattas med enkel majoritet.

Lagförslagen

Enligt 7 § i förslaget till lag om ikraftsättande bestäms ikraftträdandet av lagen genom förordning av republikens president. Utskottet ansåg i sitt betänkande med anledning av grundlagspropositionen att uttrycket "beslut som fattas i Europeiska unionen" i grundlagens 93 § 2 mom.

även täcker ärenden som formellt inte hör till unionens behörighet men som till innehåll och verkningar kan jämföras med unionsärenden. Som exempel på sådana ärenden nämndes Schengenavtalen (GrUB 10/1998 rd, s. 27/I, se även GrUU 49/2001 rd, s. 2/II). I samband med sådana beslut fattas beslutet om ikraftträdande enligt 93 § 2 mom. genom förordning av statsrådet (GrUU 49/2001 rd, s. 3).

Prümfördraget har inte tillkommit inom unionsstrukturen men har, liksom Schengenavtalen i tiden hade, ett nära samband med samarbetet inom ramen för unionen. Enligt utskottets uppfattning är fördraget till sin karaktär sådant att det till innehåll och verkningar kan jämföras med ett unionsärende som enligt 93 § 2 mom. i grundlagen hör till statsrådets behörighet. Ikraftträdandebestämmelsen i 7 § i lagförslaget måste därför ändras så att ikraftträdandet bestäms genom förordning av statsrådet. Detsamma gäller ikraftträdandebestämmelserna i alla andra lagförslag i propositionen. Dessa ändringar är en förutsättning för att lagförslagen ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

När det gäller övriga bestämmelser i lagförslagen har grundlagsutskottet ingenting att anmärka.

Andra omständigheter

Översättningarna av fördraget. Ett internationellt fördrag träder i kraft i Finland på de autentiska språk som nämns i fördraget, i detta fall tyska, spanska, franska och holländska. De finsk- och svenskspråkiga översättningar av fördraget som ingår i regeringens proposition är i rättsligt hänseende betydelselösa för riksdagens beslut om godkännande och ikraftsättande. Riksdagen godkänner inte översättningarna men kan och ska i förekommande fall föra fram sina anmärkningar mot dem. Eftersom översättningarna är av stor statsintern betydelse har grundlagsutskottet understrukit vikten av att de är korrekta även om de saknar autenticitet. Utskottet har ansett det möjligt att en översättning som ingår i en proposition justeras och rättas till innan fördraget publiceras i författningssamlingens fördragsserie (GrUU 2/1990 rd, s. 3).

Översättningarnas riktighet är särskilt viktig när ett fördrag såsom Prümfördraget innehåller bestämmelser som är relevanta för de grundläggande fri- och rättigheterna. Utskottet har uppmärksammat ett flertal felaktigheter och inexactheter i den finskspråkiga översättningen av Prümfördraget. Ovan har de översättningsfel påpekats som ingår i artikel 24.2 och artikel 28.2. Utskottet nämner ytterligare översättningen av artikel 40.1, vars riktighet är central med tanke på rättssäkerhetens förverkligande. Översättningen bör justeras så att den motsvarar de autentiska texterna när det gäller rätten att hänskjuta i stycket nämnda ärenden till domstol för behandling. Motsvarande justering bör även göras i fördragsingressen. Enligt utskottet är det viktigt att översättningen ses över i sin helhet innan den publiceras i Finlands författningssamlings fördragsserie.

Beredningen av fördraget. Prümfördraget har ingåtts mellan sju av EU:s medlemsstater. Finland har inte deltagit i beredningen av fördraget. Fördraget har inte beretts i unionens organ och på beredningen har inte heller tillämpats de bestämmelser om närmare samarbete som gäller grundfördrag. Utskottet har ansett att beredningen inte är den bästa möjliga. Särskilt för mindre medlemsstater är det fördelaktigare att arrangemang i samband med ett eventuellt intensivare samarbete sker inom ramen för unionens grundstruktur i stället för utanför den (GrUU 2/2000 rd, s. 5/II).

Grundlagsutskottet påpekar dessutom att inte bara i Prümfördraget utan i många andra instrument som gäller i unionen eller bereds inom unionen finns bestämmelser om informationsutbyte mellan medlemsstaterna och om datasekretess som delvis överlappar varandra. Utskottet ser det som ett problem att normbasen är så splittrad på ett område som är känsligt när det gäller de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna. Enligt utskottet vore det viktigt att inom unionen i skyndsam ordning få till stånd ett enhetligt regelverk om utlämning av uppgifter och om datasekretes, som beaktar

GrUU 56/2006 rd — RP 243/2006 rd

de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna.

Utlåtande

Grundlagsutskottet anför som sitt utlåtande

att riksdagens samtycke krävs för fördraget om ett fördjupat gränsöverskridande samarbete, särskilt för bekämp-

ning av terrorism, gränsöverskridande brottslighet och olaglig migration,

att beslutet fattas med enkel majoritet, och

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men bara om utskottets konstitutionella anmärkningar om ikraftträdandebestämmelsen beaktas på behörigt sätt.

Helsingfors den 24 januari 2007

I den avgörande behandlingen deltog

vordf. Arja Alho /sd
medl. Heidi Hautala /gröna (delvis)
Hannu Hoskonen /cent
Roger Jansson /sv
Johannes Koskinen /sd
Annika Lapintie /vänst
Outi Ojala /vänst
Reino Ojala /sd

Klaus Pentti /cent
Markku Rossi /cent
Simo Rundgren /cent
Arto Satonen /saml
Seppo Särkiniemi /cent
Astrid Thors /sv (delvis)
ers. Veijo Puhjo /vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Petri Helander.