

## GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 9/2003 rd

**Regeringens proposition med förslag till godkännande av konventionen om ömsesidig rättslig hjälp i brottmål mellan Europeiska unionens medlemsstater och av återtagandet av ett förbehåll till den europeiska konventionen om inbördes rättshjälp i brottmål samt till lagar som har samband med dem**

*Till lagutskottet*

### INLEDNING

#### *Remiss*

Riksdagen remitterade den 2 september 2003 en proposition med förslag till godkännande av konventionen om ömsesidig rättslig hjälp i brottmål mellan Europeiska unionens medlemsstater och av återtagandet av ett förbehåll till den europeiska konventionen om inbördes rättshjälp i brottmål samt till lagar som har samband med dem (RP 31/2003 rd) till lagutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet skall lämna utlåtande till lagutskottet.

#### *Sakkunniga*

Utskottet har hört

- lagstiftningssekreterare Tanja Innanen, justitieministeriet
- polisöverinspektör Robin Lardot, inrikesministeriet
- professor Olli Mäenpää
- juris licentiat Kirsi Neiglick
- professor Tuomas Ojanen.

#### *Samband med andra handlingar*

Utskottet har haft tillgång till de skriftliga utlåtanden professor Mikael Hidén, assistent Juha Lavapuro och professor Iikka Saraviita lämnat till utskottet under föregående valperiod med anledning av en proposition om samma sak (RP 185/2002 rd).

### PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att riksdagen godkänner den konvention om ömsesidig rättslig hjälp i brottmål mellan Europeiska unionens medlemsstater som ingicks i Bryssel den 29 maj 2000 och ger sitt samtycke till vissa förklaringar som skall avges med stöd av konventionen.

Syftet med konventionen är att effektivisera och underlätta samarbetet mellan EU-staterna när det gäller internationell rättslig hjälp i brottmål. Konventionen kompletterar de instrument som gäller mellan medlemsstaterna, i synnerhet 1959 års europeiska konvention om inbördes rättshjälp i brottmål. Konventionen innehåller

bestämmelser om bl.a. delgivning av rättegångshandlingar per post, den ordning som skall iaktas i kontakterna mellan de rättsliga myndigheterna och förhör med vittnen genom videokonferens. Dessutom har konventionen omfattande bestämmelser om avlyssning av telemeddelanden.

Den föreslagna lagen om sättande i kraft av de bestämmelser i konventionen som hör till området för lagstiftningen och tillämpning av konventionen anses träda i kraft samtidigt som själva konventionen. Också förslaget till lag om ändring av skjutvapenlagen är tänkt att träda i kraft samtidigt. De övriga lagförslagen i propositionen avses träda i kraft så snart de har antagits och blivit stadfästa.

Regeringen för i motiveringen till lagstiftningsordning ett resonemang kring artikel 9 i konventionen utifrån den i grundlagens 9 § garanterade rörelsefriheten och kring artiklarna 10, 11, 14 och 20 utifrån bestämmelserna om Finlands suveränitet i grundlagens 1 §. Konventionen och återtagandet av reservationen till artikel 11 i Europeiska konventionen om ömsesidig rättslig hjälp kan enligt regeringen godkännas med enkel majoritet och förslaget till lag om sättande i kraft av konventionen behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Konventionen är dock förknippad med en lång rad grundlagsfrågor och därför anser regeringen det önskvärt att ett utlåtande begärs av grundlagsutskottet.

## UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

### *Motivering*

#### *Riksdagens samtycke*

I 94 § 1 mom. i grundlagen föreskrivs det att riksdagen skall godkänna 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 också 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 jämfört med själva fördraget (GrUU 45/2000 rd, s. 4 första spalten).

Konventionen innehåller en lång rad bestämmelser som regeringen utifrån grundlagsutskottets praxis helt korrekt och i detalj förklarat varför de hör till området för lagstiftningen. Det är följaktligen nödvändigt med riksdagens samtycke till konventionen. Riksdagens samtycke krävs också för underrättelse enligt artikel 9.6 och för eventuell förklaring enligt artikel 27.5. Utskottet delar också regeringens uppfattning

om att förklaringar enligt artikel 24 inte kräver riksdagens samtycke.

Riksdagens samtycke krävs också för uppsägning av en förpliktelse lik den ovan nämnda. Utskottet har ansett att riksdagens godkännande måste inhämtas också för att återkalla en reservation eller en liknande förklaring, när den har eller borde ha godkänts av riksdagen (GrUU 61/2001 rd, s. 2). Finland har gjort ett förbehåll till konventionen om inbördes rättshjälp i brottmål, närmare bestämt artikel 11 om tillfälligt överförande av en frihetsberövad person till en annan stat. Enligt reservationen kan Finland inte ge rättslig hjälp enligt artikeln. Riksdagens samtycke behövs, såsom det påpekas i propositionen, för att återta reservationen.

#### *Konventionsbestämmelserna kontra grundlagen*

*Suveränitet.* Syftet med konventionen är att effektivisera och underlätta samarbetet mellan Europeiska unionens medlemsstater när det gäller internationell rättslig hjälp i brottmål. Brottsligheten är numera i allt högre grad gränsöverskridande. I analogi härmed bör brottsbekämpningen och ordnande av rättslig hjälp kunna ske över

gränserna. Konventionen handlar helt tydligt om internationellt samarbete enligt grundlagens 1 § 3 mom., menar utskottet. Samarbetet är i detta fall inte bara sedvanligt utan också värt att gå in på.

Konventionens innehåll bör 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. 72) 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).

Utskottet har ansett vissa långtgående befogenheter som givits i EU-staterna vara grundlagsenliga, förutsatt att de utövas utanför finskt territorium (GrUU 44/2002 rd, s. 3). Denna gränsdragning saknas dock i den nu aktuella konventionen, vilket innebär att en annan fördragsslutande parts myndigheter ges rätt att agera också på finskt territorium och delvis efter samma mönster som de nationella myndigheterna i de ärenden som avses i konventionen och i det sammanhanget utöva offentlig makt inom Finlands jurisdiktion och gentemot dem som vistas där.

Artikel 14 i konventionen tillåter att en tjänsteman från en annan medlemsstat för att utreda brott genomför en täckoperation eller bevisprovokation enligt tvångsmedelslagen och polislagen på finskt territorium. Bestämmelser som ger tjänstemän i EU-stater denna rätt ingår i 3 § i lagen om sättande i kraft av konventionen. En annan medlemsstats tjänsteman kan inte utöva sina befogenheter om inte Finland har godkänt en begäran om rättslig hjälp eller själv har begärt sådan hjälp. Den finländska myndigheten har fri prövningsrätt när det gäller avslag på begäran om rättslig hjälp. Begäran kan tillmötesgåas bara om åtgärden skulle vara tillåten i Finland i en motsvarande situation. En tjänsteman från en annan medlemsstat har inom finskt territorium dels samma befogenheter som finska myndigheter, dels samma straff- och civilrättsliga ansvar och

rättigheter som finländska tjänstemän. Dessutom är hans verksamhet underställd en finländsk tjänstemans ledning och tillsyn. Mot bakgrunden av grundlagens suveränitetsbestämmelse är detta konventionsenliga arrangemang inte problematiskt.

Artikel 10 handlar om rätt för en annan medlemsstats myndighet att genom videokonferens förhöra vittnen och andra som skall höras i bevissyfte och som befinner sig i Finland. Förfarandet skall också kunna tillämpas på den som är misstänkt för brott och på en svarande. En finsk myndighet skall följa förhöret och se till att de grundläggande principerna i finsk lagstiftning inte kränks och ingripa i förhöret om kränkningar sker. Uppläggningsen saknar relevans med tanke på grundlagens suveränitetsbestämmelser.

Artikel 20 tillåter en annan medlemsstats myndighet att tekniskt genomföra teleavlyssning eller teleövervakning på finskt territorium. Den andra medlemsstatens myndighet skall informera finska myndigheter antingen omedelbart efter att den blivit medveten om att den som avlyssningen avser befinner sig på finskt territorium eller på förhand om den vet att den person som avlyssningen avser befinner sig här. I båda fallen bestämmer de finländska myndigheterna enligt nationell lag om de tillåter eller förbjuder teleavlyssningen eller teleövervakningen. Konventionen gör det dock möjligt för den andra medlemsstatens myndighet att under en kort tid självständigt genomföra teleavlyssning på finskt territorium innan den finländska myndigheten hunnit bilda sig en uppfattning om åtgärdens tillåtlighet. Denna tidsmässigt begränsade möjlighet är enligt utskottets mening inte problematisk med hänsyn till grundlagens suveränitetsbestämmelser.

*De grundläggande fri- och rättigheterna.* De ovan nämnda ur konventionen härledda befogenheterna återverkar också på de i grundlagen befästa grundläggande fri- och rättigheterna. Eftersom hemliga utredningar som görs av en annan medlemsstats myndighet är tillåtna bara i det fall att de också är tillåtna i Finland i samma situation, utvidgar konventionen inte på denna punkt

täckoperationsbefogenheterna enligt vår nationella lagstiftning. Bestämmelserna om dessa befogenheter har tillkommit genom grundlagsutskottets medverkan (GrUU 5/1999 rd, s. 4-6). En annan medlemsstats myndighets teleavlyssnings- och teleövervakningsbefogenheter i Finland är åter enligt artikel 20.4 i konventionen bundna till de finska myndigheternas beslut utifrån den nationella lagstiftningen. I fråga om teleavlyssning kan en begäran om rättslig hjälp följaktligen godkännas i Finland bara i det fall att teleavlyssning enligt finsk lag är tillåten i motsvarande situation. Teleavlyssning kan därför tillåtas bara vid undersökning av sådana brott där teleavlyssning kan komma i fråga i Finland. Med hänsyn till de nationella grundläggande fri- och rättigheterna är det dessutom viktigt att förhör genom videokonferens sker på ett sätt som inte kränker de grundläggande principerna i den finska lagstiftningen. Utskottet har i ett annat sammanhang ansett att möjligheten att spela in förhör på video är en förbättring med tanke på en rättvis rättegång som grundlagens 21 § 2 mom. ger garantier för (GrUU 36/2002 rd, s. 2). - Konventionsarrangemang av detta slag är inte något problem med tanke på våra grundläggande fri- och rättigheter, menar utskottet.

Artikel 9 har bestämmelser om tillfälligt överförande av frihetsberövade personer i utredningssyfte. Konventionsbestämmelsen är betydelsefull med tanke på bestämmelsen i grundlagens 9 § 3 mom. om att finska medborgare inte mot sin vilja får utlämnas eller föras till ett annat land. Enligt konventionen är det möjligt att kräva samtycke för överförande till en annan medlemsstat. Finland avser att avge en förklaring i detta syfte och 7 § 1 mom. i det tredje lagförslaget som reglerar frågan på nationell nivå bygger på att en finsk medborgare tillfälligt får överföras bara under förutsättning att vederbörande har gett sitt samtycke till det. Av den nämnda grundlagsbestämmelsen följer att riksdagen måste ge sitt samtycke till förklaringen för att konventionen inte skall utgöra ett problem i konstitutionellt hänseende.

#### *Godkännande och beslut om lagförslag*

Beslut om godkännande av en internationell förpliktelse fattas enligt grundlagens 94 § 2 mom. med enkel majoritet. Men om förpliktelsen gäller grundlagen eller ändring av rikets territorium, skall beslutet fattas med två tredjedelars majoritet. Ett lagförslag om sättande i kraft av en internationell förpliktelse behandlas åter enligt grundlagens 95 § 2 mom. i vanlig lagstiftningsordning. Om förslaget dock gäller grundlagen eller ändring av rikets territorium, skall riksdagen, utan att förslaget lämnas vilande, godkänna det med två tredjedelars majoritet.

Utgående från det ovan sagda gäller konventionen om ömsesidig rättslig hjälp i brottmål mellan Europeiska unionens medlemsstater inte grundlagen, om Finland lämnar en förklaring enligt artikel 9.6. Beslutet om godkännande av konventionen kan följaktligen på detta villkor godkännas med enkel majoritet. Det betyder att det föreligger ett sakligt samband mellan godkännandet av konventionen och förklaringen som påverkar behandlingsordningen för konventionen och därför bör beslut om dem fattas samtidigt. För beslut om samtycke vid behov till en förklaring enligt artikel 27.5 i konventionen och om återtagande av förbehållet till artikel 11 i europeiska konventionen om inbördes rättshjälp i brottmål krävs likaså enkel majoritet. Lagförslagen i propositionen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

#### *Övriga omständigheter*

*Det andra lagförslaget, 9 §.* Den behöriga myndigheten kan med stöd av denna paragraf bestämma att ett främmande språk skall användas när begäran om rättshjälp skall uppfyllas. Det gäller att se till, menar utskottet, att bestämmelsen inte begränsar den rätt grundlagens 17 § ger var och en att hos myndigheter använda finska eller svenska. Ett främmande språk får inte användas om det äventyrar en parts rättsskydd, framgår det av propositionsmotiveringen men backas inte upp av lagtexten.

*Ikraftträdandeproceduren.* Propositionen använder sig helt korrekt av blanketteknik för att

sätta i kraft konventionen nationellt (1 § i det första lagförslaget). I anknytning till ikraftsättandet av konventionen föreslås också en rad nationella materiella bestämmelser. Förfarandet bäddar för att de sammantagna bestämmelserna om rättslig hjälp blir krångliga och svårtolkade. Denna omständighet är inte helt irrelevant om man beaktar att bestämmelserna om grundläggande fri- och rättigheter skall vara exakta och noga avgränsade. Uppfattningen att saker som är relevanta med hänsyn till de grundläggande fri- och rättigheterna skall framgå av den materiella lagstiftningen talar i detta sammanhang för en kraftigare fokusering på de materiella bestämmelserna.

#### **Utlåtande**

Grundlagsutskottet anser

*att riksdagens samtycke krävs till konventionen om ömsesidig rättslig hjälp i*

Helsingfors den 16 oktober 2003

I den avgörande behandlingen deltog

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

Reino Ojala /sd  
Klaus Pentti /cent  
Markku Rossi /cent  
Simo Rundgren /cent  
Arto Satonen /saml  
Seppo Särkiniemi /cent  
Ilkka Taipale /sd  
ers. Veijo Puhjo /vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Jarmo Vuorinen.

*brottmål mellan Europeiska unionens medlemsstater, till en förklaring enligt artikel 9.6 i konventionen och till en förklaring enligt artikel 27.5 i förekommande fall samt till återtagande av reservationen till artikel 11 i den europeiska konventionen om inbördes rättslig hjälp i brottmål,*

*att beslut om dessa skall fattas med enkel majoritet, om beslut om samtycke till såväl konventionen som en förklaring enligt artikel 9.6 i konventionen fattas samtidigt, och*

*att lagförslagen i det fallet kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.*