

LAGUTSKOTTETS UTLÅTANDE 1/2004 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

Till förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 14 oktober 2004 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 lagutskottet ska lämna utlåtande till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- finanssekreterare Jukka Kekkonen, finansministeriet
- lagstiftningssekreterare Tanja Innanen, justitieministeriet
- lagstiftningsråd Tomi Vuori och biträdande polischef Rauno Sintonen, inrikesministeriet
- biträdande chef Jari Liukku, Centralkriminalpolisen
- underrättelsechef Sami Rakshit, Tullstyrelsen
- professor Pekka Koskinen

- professor Ari-Matti Nuutila.

Samband med andra handlingar

Sommaren 1996 lämnade regeringen till riksdagen för kännedom Europeiska unionens råds förslag till Neapel II-konvention (U 38/1996 rd). Stora utskottet fick utlåtanden om förslaget från lagutskottet (LaUU 16/1996 rd), förvaltningsutskottet (FvUU 6/1996 rd) och det dåvarande statsutskottet (StaUU 20/1996 rd).

Lagutskottet (LaUU 7/1997 rd) och förvaltningsutskottet (FvUU 11/1997 rd och FvUU 16/1997 rd) lämnade utlåtanden om finansministeriets kompletterande skrivelse.

Propositionen om godkännande av Neapel II-konventionen var uppe till behandling i riksdagen redan under senaste valperiods sista riksmöte. Men då var det bara förvaltningsutskottet som hann lämna utlåtande (FvUU 42/2002 rd).

Lagutskottet har haft tillgång till grundlagsutskottets utlåtande GrUU 21/2003 rd om samma proposition när det formulerat sitt betänkande.

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 åtala och bestraffa överträdelser av såväl nationella som gemenskapens tullbestämmelser. Konventionen innehåller bestämmelser om traditionellt ömsesidigt förvaltningsbistånd men tillåter också rättshjälp. Därtill har den bestämmelser om särskilda samarbetsformer, nämligen förföljande över gräns, gränsöverskridande övervakning, kontrollerade leveranser, hemliga utredningar och gemensamma specialutredningslag.

Konventionen träder i kraft 90 dagar efter det att alla medlemsstater i Europeiska unionen har underrättat generalsekreteraren vid 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 gjort 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 och ett förslag till lag om ändring av 17 § skjutvapenlagen. Lagarna avses träda i kraft vid samma tidpunkt som konventionen och att tidpunkten för ikraftträdandet därför regleras genom förordning.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Konventionen om ömsesidigt bistånd och samarbete mellan tullförvaltningar (*Neapel II-konventionen*) är ett led i samarbetet i rättsliga och inrikes frågor inom ramen för Europeiska unionen. Konventionen överlappar delvis de bilaterala gränstillsamarbetsavtal Finland slutit och Schengenkonventionen. Den tangerar också konventionen om ömsesidig rättslig hjälp i brottmål mellan Europeiska unionens medlemsstater, som riksdagen godkände under föregående riksmöte och som lagutskottet lämnade ett betänkande om (LaUB 4/2003 rd).

Kärnelementet i Neapel II-konventionen utgörs av avdelning IV och dess bestämmelser om särskilda samarbetsformer. Samarbetsformerna omfattar rätten till förföljande över gräns, gränsöverskridande övervakning, kontrollerade leveranser och hemliga utredningar. Av dessa är kontrollerade leveranser en särskild utredningsmetod om vilken det inte finns några särskilda bestämmelser i vår lagstiftning. De har emeller-

tid ansett tillåtliga enligt 1 § 2 mom. 6 punkten i lagen om internationell rättshjälp i straffrättsliga ärenden (4/1994). En lång rad internationella konventioner har numera bestämmelser om kontrollerade leveranser. Lagutskottet har redan tidigare fastslagit att det under dessa omständigheter inte längre är acceptabelt att en speciell utredningsmetod som denna tillämpas utan klart stöd i nationell lagstiftning (se LaUB 4/2003 rd, s. 5/I). Riksdagen har därför på förslag från lagutskottet godkänt ett uttalande enligt vilket riksdagen förutsätter att bestämmelser om kontrollerade leveranser bereds så fort som möjligt och utan dröjsmål lämnas till riksdagen för behandling (RSv 92/2003 rd).

I Neapel II-konventionen ingår också en bestämmelse om hemliga utredningar. Materiellt sett innebär hemliga utredningar enligt artikel 23.1 att tjänstemännen i fråga ges rätt att inom ramen för sin verksamhet samla in uppgifter och etablera kontakt med misstänkta eller andra personer som har samröre med dem. Enligt propositionsmotiven (s. 23/I) ingår i konventionens

hemliga utredningar dels täckoperationer enligt 28 § 1 mom. 4 punkten i polislagen (493/1995), dels bevisprovokation genom köp som avses i 5 punkten i samma moment. Lagutskottet menar att regeringen är allt för generös i sin tolkning av konventionen på denna punkt. Därför instämmer lagutskottet i grundlagsutskottets ståndpunkt (se GrUU 21/2003 rd, s. 5/II) och poängterar att

bevisprovokation genom köp enligt utskottets mening kan bli tillämplig bara när det i respektive uppdrag är absolut nödvändigt för att samla in uppgifter och etablera kontakt med misstänkta.

I 2 § 1 mom. i förslaget till lag om sättande i kraft av Neapel II-konventionen sägs det att en behörig tjänsteman i en annan medlemsstat i Europeiska unionen kan ges rätt att genomföra täckoperationer och bevisprovokation genom köp "för att hindra och utreda brott". Bestämmelsen är generösare än exempelvis 3 § 1 mom. i lagen om sättande i kraft av konventionen om ömsesidig rättslig hjälp i brottmål mellan Europeiska unionens medlemsstater. I den sistnämnda lagen är täckoperationer och bevisprovokationer genom köp tillåtna bara "för utredning av brott". Regeringen framhåller i propositionens motivering (s. 29/I) att samma lösning i Neapel II-konventionen skulle medföra svåra problem med gränsdragning i fråga om när en brottsutredning kan anses ha börjat och när hemliga utredningar således är tillåtna. Dessutom påpekar regeringen att polislagen också tillåter täckoperationer för förhindrande av brott. Lagutskottet ställer sig skeptiskt till motiven, i synnerhet när en framställan om hemliga utredningar enligt artikel 23.1 i Neapel II-konventionen får framställas enbart om det skulle vara "ytterst svårt att klarlägga" sakförhållandena utan att genomföra de planerade utredningsåtgärderna. Med hänsyn till att befogenheterna generellt sett ska vara klara och tydliga är det enligt utskottets mening inte heller motiverat att lagen om sättande i kraft av Neapel II-konventionen följer en annan linje än när ovannämnda konvention om rättslig hjälp

sattes i kraft, om konventionen inte uttryckligen kräver det. Därför föreslår lagutskottet

att förvaltningsutskottet tillåter i Neapel II-konventionen avsedda utländska tjänstemän att göra hemliga utredningar i Finland bara när det gäller att utreda brott.

Om utländska tjänstemän ges rätt att göra hemliga utredningar såsom det föreslås i lagen, innebär det att en tjänsteman från tullförvaltningen i en annan medlemsstat eventuellt får vidta tjänsteåtgärder som enligt vår lagstiftning bara polisen har rätt till. När fullmakterna för täckoperationer och bevisprovokation genom köp skrevs in i polislagen poängterade lagutskottet i sitt utlåtande (LaUU 7/2000 rd) att det är ytterst viktigt att de polismän som sysslar med täckoperationer och bevisprovokation genom köp får en adekvat utbildning innan verksamheten inleds och att deras specialkunskaper upprätthålls och byggs ut genom regelbunden utbildning. Utskottet framhöll också att bland annat för att verksamheten ska ge resultat och genomföras som lagen föreskriver är det nödvändigt att endast därtill lämpade, utbildade och frivilliga polismän som står under en välorganiserad ledning och backas upp av adekvata stödtrupper står för den. De då anförda argumenten väger fortfarande tungt, menar utskottet, och talar för att ingen annan än polisen ska ha rätt till täckoperationer och bevisprovokation genom köp. Å andra sidan kan internt omfördelade befogenheter hos utländska myndigheter ibland ge anledning till att även en tjänsteman från tullförvaltningen i en annan medlemsstat undantagsvis kan tillåtas utföra täckoperationer och bevisprovokation genom köp i Finland. Lagutskottet vill trots allt understryka att denna möjlighet bör utnyttjas med stor restriktivitet. Det blir lättare att följa denna återhållsamma linje om användningen av täckoperationer och bevisprovokation genom köp i 2 § i förslaget till ikraftsättande lag begränsas, såsom utskottet föreslagit, till fall där detta är absolut nödvändigt för att utreda brott. Om begäran ska tillmötesgå eller inte är då enligt propositionsmotiven (s. 28/I) alltid underkastat prövning och bedömningen sker utifrån 15 och 23 § lagen om

internationell rättshjälp i straffrättsliga ärenden. Lagutskottet föreslår följaktligen

att 2 § i lagen om sättande i kraft av konventionen kompletteras med en hänvisning till 15 § 1 mom. och 23 § 1 mom. lagen om internationell rättshjälp i straffrättsliga ärenden samtidigt som paragrafens räckvidd begränsas på föreslaget sätt.

Konventionen ger tjänstemän rätt att i vissa fall bära tjänstevapen i en annan stat. Regeln finns inskriven i artikel 20 och 21. I artikel 23 om hemliga utredningar finns däremot ingen bestämmelse om rätt att bära vapen. Enligt 2 § 2 mom. i förslaget till lag om sättande i kraft av Neapel II-konventionen kan en tjänsteman som är involverad i en täckoperation i Finland emellertid ges rätt att bära vapen om det är nödvändigt på grund av verksamhetens art. Som utskottet ser det kräver konventionen inte detta och därför föreslår utskottet

att förvaltningsutskottet ännu överväger om det finns anledning att ge en tjänsteman från en annan medlemsstat rätt att bära vapen i samband med hemliga utredningar enligt artikel 23 i konventionen, utredningar som främst går ut på att samla in uppgifter.

I de fall där konventionen tillåter tjänstemän att bära vapen sätter 2 § 2 mom. i den föreslagna lagen om sättande i kraft av konventionen gränser för användningen av vapen. Enligt bestämmelsen får vapen användas endast i nödvärnssitua-

tioner som avses i strafflagens 4 kap. 4 §. Utskottet vill med anledning härav understryka

att Neapel II-konventionen enligt dess mening inte tillåter användning av vapen i de i konventionen avsedda gränsöverskridande fallen.

I 2 § 2 mom. i förslaget till sättande i kraft av Neapel II-konventionen står det att en tjänsteman i en medlemsstat i Europeiska unionen "kan ges" rätt att bära vapen om det är nödvändigt på grund av verksamhetens art. Lagutskottet menar att bestämmelsen är problematisk, eftersom det över huvud taget inte framgår vem som är behörig att fatta ett sådant beslut. Utskottet föreslår därför

att förvaltningsutskottet kompletterar bestämmelsen med behörig myndighet.

I propositionen föreslås också att 17 § i skjutvapenlagen ska ändras genom ett tillägg av en ny 12 punkt. Samma 17 § i skjutvapenlagen föreslås också bli ändrad i proposition RP 31/2003 rd. I stället för att ändra 17 § 1 mom. i skjutvapenlagen fogades till paragrafen på lagutskottets förslag ett nytt 2 mom. i syfte att samordna propositionerna. Av denna anledning står det nu aktuella förslaget inte i strid med den tidigare antagna ändringen.

Utlåtande

Lagutskottet föreslår

att förvaltningsutskottet tar hänsyn till det som sägs ovan.

Helsingfors den 5 februari 2004

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Tuija Brax /gröna
vordf. Susanna Rahkonen /sd
medl. Esko Ahonen /cent
Lasse Hautala /cent
Reijo Kallio /sd
Petri Neittaanmäki /cent
Lauri Oinonen /cent
Heli Paasio /sd
Lyly Rajala /saml

Tero Rönni /sd
Petri Salo /saml
Pertti Salovaara /cent
Timo Soini /saf
Marja Tiura /saml
Jutta Urpilainen /sd
Jan Vapaavuori /saml
ers. Markus Mustajärvi /vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Risto Eerola.