

FÖRVALTNINGSUTSKOTTET

Utlåtande 11/1997 rd

Statsrådets skrivelse U 38/1996 rd

*Neapelkonventionen II**Till Stora utskottet***Inledning****Remiss**

Stora utskottet beslutade den 14 februari 1997 sända finansministeriets skrivelse av den 7 februari 1997 om ärende U 38/1996 rd (Neapelkonventionen II) till förvaltningsutskottet för kännedom och eventuella åtgärder.

Sakkunniga

Utskottet har hört överinspektören Ismo Mäenpää vid finansministeriet, överinspektören Anders Cederberg vid inrikesministeriet, lagstiftningsrådet Matti Savolainen vid justitieministeriet och avdelningschefen Juhani Uusitalo vid Gränsbevakningsväsendets stab och direktören Juha Niskanen vid Tullstyrelsen.

Tidigare behandlingsfaser

Förvaltningsutskottet gav den 10 oktober 1996 ett utlåtande till stora utskottet om förslaget till en konvention om ömsesidigt bistånd mellan tullmyndigheterna (U 38/1996 rd, FvUU 6/1997 rd).

Statsrådets skrivelse

Skrivelsen från statsrådet anknyter till ett förslag till konvention om ömsesidigt bistånd mellan tullmyndigheterna. Det nu aktuella förslaget gäller en omformulering av de särskilda samarbetsformerna i avdelning IV i den form konventionstexten har i dokument 11697/96, LIMITE, ENFOCUSTOM 52. Dokumentet behandlar principerna för de särskilda samarbetsformerna i samarbetet mellan tullmyndigheterna, förföljande över gränserna, gränsöverskridande bevakning av personer som förmodas vara inblandade i brott, bevakad varutransport, hemliga utredningar och gemensamma specialutredningsgrupper (artikel 17—22).

Utskottets ställningstaganden**Motivering***Allmänt*

Förvaltningsutskottet har granskat avdelning IV i konventionen utifrån utskottets kompetens med hänsyn till både brottsförebyggande åtgärder och utredning av begångna brott.

Konventionen förpliktar medlemsstaterna till ömsesidigt bistånd mellan tullmyndigheterna, särskilt när det gäller att förebygga och utreda överträdelser av de nationella tullreglerna samt åtal och straff vid överträdelser av gemenskapsreglerna och de nationella bestämmelserna inom tullområdet.

Förföljande över gränserna och gränsöverskridande bevakning

Redan i ett tidigare utkast till konvention (9815/95, LIMITE, ENFOCUSTOM 33) överensstämde bestämmelserna om förföljande över gränserna och gränsöverskridande bevakning med artiklarna 41 och 40 om polisärt samarbete i Schengenavtalet. Enligt artikel 41.5b i Schengenavtalet skall förföljande över gränserna bara ske över landgränserna. Enligt Schengenavtalet får förföljandet fortsätta på den andra avtalsslutande partens område, när behöriga myndigheter hos den andra parten på grund av sakens brådskande natur inte har kunnat under rättas i förväg om beträdande av detta område. Men detta är förenat med villkoret att de behöriga myndigheterna i den stat på vars område förföljelsen fortsätter omedelbart underrättas (artikel 40.2a). Därtill måste en framställning om tillstånd att få fortsätta övervakningen utan dröjsmål överlämnas till den behöriga myndigheten hos denna avtalsslutande part (artikel 40.2 b).

I det föreliggande dokumentet har bestämmelserna om förföljande över gränserna (artikel 18)

och gränsöverskridande bevakning (artikel 19) setts över utifrån Schengenavtalet. Dokumentet utgår från att förföljande bara är tillåtet över landgränserna. Däremot är det fortfarande under förberedelse och en öppen fråga, om förföljande över sjögränserna inom territorialvatten (artikel 18.4b) skall vara tillåtet. Artikel 19 om gränsöverskridande bevakning har samordnats med artikel 40.2b i Schengenavtalet och har därför kompletterats med en ny punkt 2c.

Artiklarna 18 och 19 skiljer sig dock från artiklarna 41 och 40 i Schengenavtalet på den punkten att de inte är bindande utan bara fakultativa bestämmelser. Med stöd av artikel 18.9 och 19.7 får varje medlemsstat när instrumentet för antagande av konventionen deponeras förklara att artiklarna inte skall vara bindande.

I överensstämmelse med sitt tidigare utlåtande anser förvaltningsutskottet att förföljande bör regleras på samma sätt som i Schengenavtalet, det vill säga att förföljande bara tillåts över landgränserna. Följaktligen bör fortsatt förföljande över sjö- och luftgränserna inte tillåtas. Om parterna vill utsträcka rätten till förföljande över sjögränserna inom territorialvattnen måste det i vilket fall som helst undersökas hur en sådan rätt förhåller sig till sjöfartsprinciperna i internationell sjörätt.

Som det nämns ovan har artiklarna 18 och 19 ändrats och är i motsats till det tidigare utkastet fakultativa i det föreliggande utkastet. Varje medlemsstat får förklara att artiklarna inte skall vara bindande för dem. Av bestämmelserna framgår dock inte om förklaringen skall ses som en reservation till konventionen och den avtalslutande parten därigenom enligt reciprocitetsprincipen inte har rätt att verkställa förföljande eller bevakning på de avtalslutande parter territorium som inte har kommit med samma förklaring.

Uteslutningsbestämmelserna har en formulering som kräver att förklaringen helt och hållet utesluter förpliktelserna i både artikel 18 och 19. Trots detta förefaller det enligt utredning till utskottet i viss mån vara en tolkningsfråga, om en medlemsstat kan låta bli att tillämpa artiklarna eller bara delvis inskränka tillämpningen. Om konventionen skall tillåta att samtliga förpliktelser utesluts, bör det inte finnas några hinder för att en medlemsstat nöjer sig med att bara partiellt tillämpa artiklarna, till exempel enbart på utredning av narkotikabrott.

Uteslutningsmöjligheten förefaller att ställa till med en del svårigheter också för Schengenav-

talets vidkommande. Motsvarande bestämmelser i Schengenavtalet gäller samarbetet mellan polismyndigheterna och de är bindande. Därför förefaller det underligt att stater som är parter i Schengenavtalet och därmed bundna vid dessa bestämmelser enligt tullkonventionen genom att ge en förklaring skall få låta bli att tillämpa likadana bestämmelser i samarbetet mellan tullmyndigheterna. Med utgångspunkt i detta förefaller det motiverat och relevant att parterna i första hand genom förhandlingar försöker få fram en ändring i utkastet till tullkonvention som innebär att den harmoniseras med Schengenavtalet och i andra hand att parterna i Schengenavtalet när de antar och undertecknar tullkonventionen gör en gemensam förklaring där de fastställer att de inte kommer att utesluta förpliktelserna i artiklarna. På så sätt kan det säkerställas att de avtalslutande parterna tillämpar enhetliga principer i såväl samarbetet mellan polismyndigheterna som samarbetet mellan tullmyndigheterna.

Hemliga utredningar

Artikeln reglerar tillämpningen av så kallade okonventionella utredningsmetoder. Sett ur finländsk synvinkel innehåller artikeln en del problematiska punkter. I vilket fall som helst skulle det krävas lagstiftningsåtgärder i Finland om artikeln godkänns. Finland har en relativt ny lagstiftning om brottsförebyggande samarbete mellan myndigheterna. Också lagstiftningen om förundersökning har reviderats. Det är möjligt att det finns ett behov av okonventionella utredningsmetoder men de får inte slås fast i samband med konventionen om bistånd mellan tullmyndigheterna utan att det förs en mera omfattande principdiskussion. Den tydliga och konsekventa linjen bör, enligt utskottet, i denna fråga vara att det först görs en bedömning av om de nya befogenheterna är tillåtna för polisen, eftersom polisen är den myndighet som har huvudansvaret och en generell befogenhet att förebygga och utreda brott i vårt samhälle. Först därefter kan man ta ställning till om andra myndigheter bör få utökade befogenheter. Utskottet anser sig inte kunna förorda artikeln i den föreslagna formen, åtminstone inte förrän det med hänsyn till det som sägs ovan i detta utlåtande har getts fullgod tilläggsutredning som ger stöd för att okonventionella utredningsmetoder är tillåtna.

Vissa terminologiska anmärkningar

Ordet "oikeustoimi" (rättslig åtgärd) i det inledande stycket i artikel 17.2 i den finska översätt-

ningen avser i detta sammanhang sannolikt åtgärder för att väcka åtal. Dessutom är det skäl att påpeka att motsvarande bestämmelse i Schengenavtalet bara talar om att förebygga och utreda brott.

Vidare bör rubriken i artikel 20 med stöd av sakkunnigutlåtandena heta "valvottu läpilasku" i stället för "valvottu tavarakuljetus" (bevakad varutransport i den svenska översättningen) som det står i den finska översättningen.

Därutöver påpekar utskottet att artikel 18.4e som gäller tjänstevapen inte helt stämmer överens med Schengenavtalet. Tullkonventionen talar om "itsepuolustus" (självförsvar; nödvärn i den svenska översättningen) då det i Schengenavtalet står "hätävarjelu" (nödvärn). Terminologin bör samordnas med Schengenavtalet. "Hätävarjelu", nödvärn, är ett vidare begrepp än "itsepuolustus", självförsvar, och i själva verket känner vår lagstiftning inte till ordet "itsepuolustus", självförsvar. Det kan på denna punkt vara fråga om ett översättningsfel. Anmärkningen gäller likaså artikel 19.3d.

Övriga ställningstaganden

I övrigt hänvisar utskottet till sitt tidigare utlåtande om avdelning IV.

Utlåtande

På grundval av det ovan sagda anför förvaltningsutskottet vördsamt

Helsingfors den 11 juni 1997

I den avgörande behandlingen deltog ordföranden Matti Väistö /cent, vice ordföranden Kaarina Dromberg /saml, medlemmarna Reijo Kallio /sd, Toimi Kankaanniemi /fkf, Juha Karpio /saml, Valto Koski /sd, Pehr Löw /sv,

att bestämmelserna om förföljande över gränserna (artikel 18) och gränsöverskridande bevakning (artikel 19) i utkastet till konvention om ömsesidigt bistånd mellan tullmyndigheterna bör samordnas med motsvarande bestämmelser i Schengenavtalet om samarbete mellan polismyndigheterna,

att förföljande över gränserna således bara är tillåtet över landgränserna, förutsatt att utskottet inte med stöd av en eventuell tilläggsutredning kommer fram till en annan ståndpunkt,

att så kallade okonventionella utredningsmetoder inte kan införas i vårt land primärt med stöd av konventionen om ömsesidigt bistånd mellan tullmyndigheterna, utan att frågan måste bedömas i ett vidare perspektiv och med hänsyn till att det är polisen som har huvudansvaret och en generell befogenhet att förhindra och utreda brott och

att det på grund av detta inte får uppstå en situation där tullmyndigheterna har större befogenheter än polismyndigheterna.

Tuija Pohjola /sd, Iivo Pölvi /vänt, Veijo Puhjo /vgr, Erkki Pulliainen /gröna och Aulis Ranta-Muotio /cent samt suppleanten Tuija Nurmi /saml.

