

## LAGUTSKOTTET

Utlåtande 16/1996 rd

Statsrådets skrivelse U 38/1996 rd

*Neapelkonventionen II*

### *Till Stora utskottet*

#### **Inledning**

##### **Initiativ**

Riksdagens talman lämnade den 27 juni 1996 statsrådets skrivelse U 38/1996 rd med anledning av ett förslag som utarbetats på grundval av artikel K 3 i Maastrichtfördraget om en konvention om tullsamarbetet mellan Europeiska unionens medlemsstater till stora utskottet för behandling och bestämde samtidigt att förvaltningsutskottet, lagutskottet och statsutskottet skall avge utlåtande till stora utskottet.

##### **Sakkunniga**

Med anledning av ärendet har utskottet hört överinspektören Ismo Mäenpää vid finansministeriet, polisöverinspektören Kaarle J. Lehmus vid inrikesministeriet, lagstiftningsrådet Matti Savolainen vid justitieministeriet, överinspektören Jarmo Orola vid Tullstyrelsen, professorn Raimo Lahti, professorn Olli Mäenpää samt biträdande professorn Matti Pellonpää.

##### **Referenser**

Vid behandlingen har lagutskottet haft tillgång till förvaltningsutskottets utlåtande i ärendet (FvUU 6/1996 rd).

#### **Statsrådets skrivelse**

##### **Förslaget till konvention**

Avsikten med konventionen är att underlätta samarbetet för att säkerställa rätt tillämpning av den nationella tullagstiftningen samt biståndet för att åtal skall kunna väckas för brott mot såväl gemenskapens tullagstiftning som nationell tullagstiftning och för att straff skall kunna utdömas för dessa brott. Konventionen skall komplettera reglerna om förvaltningssamarbete i gemenskapslagstiftningen i syfte att säkerställa en riktig tillämpning av gemenskapens tullagstiftning.

Avdelningarna I, II och III av konventionen innehåller de sedvanliga bestämmelserna om utbyte av upplysningar och handräckning som hör till förvaltningssamarbete. Avdelning IV innehåller bestämmelser om särskilda former för samverkan, t.ex. gränsöverskridande förföljande, övervakning på en annan konventionsparts territorium, kontrollerade leveranser, infiltrering och upprättande av gemensamma utredningsgrupper. Konventionsutkastet slutar med bestämmelser om datasekretess och rätten att vägra lämna handräckning på grund av den s.k. oinskränkthetsprincipen eller på grund av att andra viktiga intressen äventyras.

##### **Statsrådets ståndpunkt**

Statsrådet tillstyrker konventionen och konstaterar att konventionsförslaget inte har några ekonomiska eller organisatoriska verkningar. Eftersom förslaget innehåller bestämmelser som tillåter att en annan stats myndigheter utför tjänsteåligganden på finskt territorium, krävs ett godkännande av riksdagen för att Finland skall kunna ansluta sig till den.

#### **Utskottets ställningstaganden**

##### **Motivering**

##### **Kommentar artikel för artikel**

Lagutskottet omfattar ställningstagandena i förvaltningsutskottets utlåtande (FvUU 6/1996 rd) till detaljerna i de enskilda artiklarna men kompletterar dem med följande kommentarer:

— *Gränsöverskridande förföljande.* De konventionsbestämmelser som föreslås under artikel 18 innebär en kränkning av Finlands suveränitet enligt 1 och 2 §§ regeringsformen. Därför skall den lag genom vilken konventionen i sinom tid sätts i kraft stiftas i inskränkt grundlagsordning i

enlighet med 69 § 1 mom. riksdagsordningen, i överensstämmelse med grundlagsutskottets ståndpunkt i utlåtande 16/1995 rd.

— *Övervakning och observation på en annan medlemsstats territorium.* Även bestämmelserna i artikel 19 innebär en kränkning av Finlands suveränitet. Detta betyder att ett godkännande av denna artikel — även efter den justering enligt Schengenavtalet som förvaltningsutskottet och lagutskottet föreslår — förutsätter ikraftsättande i den ordning som föreskrivs i 69 § 1 mom. riksdagsordningen, i enlighet med utlåtandet från grundlagsutskottet.

— *Kontrollerade leveranser.* Lagen om internationell rättshjälp (4/1994) innehåller inga uttryckliga bestämmelser i detalj om kontrollerade leveranser och definierar inte heller villkoren för att en kontrollerad leverans skall betraktas som tillåten. Under beredningen av lagen utgick man dock från att kontrollerade leveranser omfattas av annan rättshjälp som kan lämnas med stöd av lagen. Vid behandlingen av ärendet godkände lagutskottet denna tolkning och ansåg att myndigheterna i samråd bör förhandla fram de principer som skall tillämpas på förfarandet innan rättshjälp ges i detta syfte (RP 61/1993 rd — LaUB 25/1993 rd).

— *Infiltrering och täckoperationer.* De täckoperationer som avses i artikel 21 godkänns inte i finsk lagstiftning och är inte heller förenliga med traditionell finsk rättsuppfattning. Även om dylika metoder anses effektiva i övervaknings- och utredningssyfte, är användningen förknippad med principiella problem.

Ur förvaltningsrättslig synvinkel gäller problemen dels det procedurmässiga rättsskyddet, dels kravet på lagbundenhet och objektivitet i myndigheternas agerande. I samband med täckoperationer skulle man bli tvungen att pruta på dessa krav som utgör grundläggande principer i en rättsstat.

Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna utgår inte från förbud mot täckoperationer i sig, åtminstone inte de lindrigaste formerna, dvs. agent infiltré-fall, men den process som gäller det brott som är föremål för operationen kan i enskilda fall kränka artikel 6 i konventionen om de mänskliga rättigheterna. Täckoperationer i en mera utbyggd form, dvs. användningen av agenter som uppmanar till brott (agent provocateur), har människorätts-

konventionens kontrollorgan inte tagit klar ställning till.

Ett godkännande av konventionsbestämmelser i den föreslagna formen kan skapa ett tryck på ändrad lagstiftning, även om tillämpningen av bestämmelserna blir beroende av medlemsstatens egen prövning. Behörighetsnormer genomförs ibland sig själva och en behörighetsnorm som varit ett undantag blir allmänare praxis. Samtidigt kan det rättsligt godtagbara hos undantaget och samarbetsmyndigheternas förväntningar sänka användningströskeln för behörighetsnormen.

Lagutskottet anser att det är fråga om en reglering av direkta tvångsåtgärder som är så sträng och exceptionell att Finland i detta skede inte över huvud taget bör godta att regleringen tas in i konventionen. Om detta inte längre är möjligt i denna fas av arbetet, skall Finland klart och tydligt avsäga sig dessa punkter i konventionen.

— *EG-domstolens behörighet.* I artikel 25 a i konventionsutkastet ingår en bestämmelse om behörigheten för Europeiska gemenskapernas domstol. Enligt denna bestämmelse har domstolen behörighet att avgöra konflikter som gäller tolkningen av konventionen och att meddela förhandsavgöranden om tolkningen. Artikeln har tills vidare inte behandlats i rådet och samtliga medlemsstater har förbehåll mot den. Konventionen är till sin karaktär sådan att man vid tolkningen antagligen blir tvungen att även tolka den nationella lagstiftningen.

Förvaltningsutskottet har inte tagit ställning till denna punkt i konventionen. Lagutskottet hänvisar till sitt utlåtande 6/1996 rd om vilka principiella synpunkter som bör beaktas när behörighet ges till EG-domstolen. Utskottet anser det önskvärt att konventioner som ingås inom ramen för EU:s rättsliga och inrikes frågor i så stor utsträckning som möjligt följer enhetliga lösningar.

*Principiella ställningstaganden angående beredningen av EU:s rättsakter*

Förslaget till konvention är av stor principiell betydelse. Förvaltningsmässigt är det anmärkningsvärt att denna behörighetsreglering i fråga om myndighetskontroll, särskilt tullkontroll, omfattar såväl användning av direkt tvingande som tydligt brottsundersökande element. Den bästa lösningen är inte nödvändigtvis att koppla ihop uppgifter som fast och parallellt omfattas av förvaltningsövervakning och straffrättsligt un-

dersökningsförfarande. Om inte annat bör de bli föremål för analys.

Den nationella beredningen av konventionen har inte varit tillräckligt grundlig enligt en utredning till lagutskottet. Dessutom har konventionen inte ingivits till riksdagen i tid enligt riksdagsordningen.

Statsrådets promemoria tar inte alls upp ärendets principiella sida. I handlingarna finns t.ex. inte utrett om de föreslagna åtgärderna står i rätt proportion till problemen. I samband med sakkunnigutfrågningen har utskottet visserligen fått en mera detaljerad promemoria om saken.

Utskottet upprepar sin kritik i utlåtande 6/1996 rd av den nationella beredningen av konventioner. Beredningen handhas av en alltför liten tjänstemannagrupp, vilket betyder ringa debatt och liten offentlighet för handlingarna. Behandlingen av ärendena fokuseras dessutom på ett enda förvaltningsområdes intressen. Därför anser utskottet det nödvändigt att justitieministeriet kopplas till beredningen bättre än för närvarande då saken gäller rättsakter om de grundläggande rättigheterna och användningen av tvång.

I den nationella beredningen bör olika aktuella avtalsprojekt samordnas bättre än för närvarande och Finlands ställningstaganden såvitt

möjligt samstämmas. En harmonisering av reglerna gör det lättare att tillämpa dem i praktiken. I samband med det aktuella ärendet borde man t.ex. ha uppmärksammat Schengenavtalet och konventionen om internationell rättshjälp.

De föreslagna principiella bestämmelserna kommer att påverka den finska lagstiftningen som en helt ny typ av bestämmelser och bör därför övervägas noga. Den förvaltningsrättsliga och den straffrättsliga aspekten bör hållas åtskilda eftersom de förvaltningsrättsliga reglerna sorterar under EU:s första pelare medan de straffrättsliga hör under den tredje pelaren. Regler av detta slag kan inte behandlas enbart utgående från den ståndpunkten att innehållet i en artikel är problemfritt för Finland i och med en medlemsstat kan avsäga sig tillämpningen av artikeln.

#### *Utlåtande*

Lagutskottet anför vördsamt som sitt utlåtande

*att det till skillnad från statsrådets ställningstagande stöder ett godkännande av konventionen under förutsättning att innehållet preciseras på det sätt som anförts ovan.*

Helsingfors den 15 november 1996

---

I den avgörande behandlingen deltog vice ordföranden Matti Vähänäkki /sd, medlemmarna Sulo Aittoniemi /cent, Juha Karpio /saml, Pekka Kuosmanen /saml, Annika Lapintie /vänst, Kari

---

Myllyniemi /cent, Markku Pohjola /sd, Heikki Rinne /sd, Sade Tahvanainen /sd, Jukka Tarkka /ungf och Jorma Vokkolainen /vänst samt suppleanten Paula Kokkonen /saml.

