

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 13/2002 rd

Statsrådets skrivelse med anledning av ett förslag till givande av rådets förordning om ändring av konventionen om upprättande av europeisk polisbyrå (Europolkonventionen)

Till stora utskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagens talman sände den 21 februari 2002 statsrådets skrivelse med anledning av ett förslag till givande av rådets förordning om ändring av konventionen om upprättande av europeisk polisbyrå (Europolkonventionen) (U 6/2002 rd) till stora utskottet för behandling och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet skall lämna utlåtande om ärendet till stora utskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- polisöverinspektör Kaarle J. Lehmus, inrikesministeriet
- professor Martin Scheinin.

Samband med andra handlingar

Stora utskottet sände den 5 december 2001 statsrådets utredning om förslaget till ändring av Europolkonventionen (E 126/2001 rd) till grundlagsutskottet för eventuella åtgärder. I det sammanhanget har utskottet hört

- polisöverinspektör Kaarle J. Lehmus, inrikesministeriet
- assistent Petri Helander
- professor Tuomas Ojanen
- professor Ilkka Saraviita.

Då dessa personer hördes framgick det att i sak samma fråga snart kommer upp till behandling i riksdagen på grundvalen av statsrådets skrivelse. Utskottet beslöt att inte vidta vidare åtgärder med anledning av statsrådets utredning.

STATSRÅDETS SKRIVELSE

Förslaget

På initiativ av kungadömet Belgien och kungadömet Spanien föreslås att förfarandet för ändring av Europolkonventionen förenklas. Ändringar i konventionen skall enligt förslaget kunna göras genom ett enhälligt beslut utan det nationella ratificeringsförfarande som i dag krävs. Europeiska gemenskapernas domstols befogenheter föreslås samtidigt bli utvidgat till för-

handsavgörande i ärenden som gäller giltighet och tolkning av rådets beslut om ändringar av konventionen. I initiativet föreslås också en utvidgning av Europolns befogenheter så att tjänstemän från Europol i en stödroll skall få rätt att delta i gemensamma utredningsgrupper och att Europol skall få rätt att be att medlemsländernas myndigheter i vissa fall skall genomföra eller samordna brottsutredning.

Statsrådets ståndpunkt

Statsrådet anser att förfarandet för ändring av Europolkonventionen behöver utvecklas så att det blir snabbare och smidigare och motsvarar de krav som ställs på ett effektivt polissamarbete inom unionen. Enligt statsrådets åsikt är förslaget dock förenat med vissa statsförfattningsrättsliga problem, eftersom det föreslagna ändringsförfarandet avser alla delar av konventionen. Statsrådet har därför ansett det nödvändigt att förhållandet mellan förslaget och grundlagens bestämmelser om avtalsbehörighet utreds innan

statsrådet utformar en mer detaljerad ståndpunkt.

Statsrådet finner att en möjlig modell för genomförande av ändringen kunde vara att upphäva Europolkonventionen och ersätta den med ett rådsbeslut med motsvarande innehåll. Enligt statsrådets åsikt kunde en annan möjlig lösningsmodell vara att förenklandet av ändringar av konventionen utsträcks att gälla endast mindre eller tekniska artiklar.

Statsrådet stöder en utvidgning av Europols befogenheter på det sätt som föreslås i initiativet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Europolkonventionen bygger på artikel 34.2 d i Fördraget om Europeiska unionen. Där sägs att rådet för sådant samarbete som avses i avdelning VI kan ingå konventioner som det rekommenderar att medlemsstaterna godkänner i enlighet med sina respektive konstitutionella bestämmelser. Bestämmelser om förfarandet för ändring av Europolkonventionen ingår i artikel 43 i konventionen, och enligt punkt 1 skall rådet enhälligt meddela ändringar av konventionen och rekommendera att medlemsstaterna antar dem i enlighet med sina konstitutionella bestämmelser.

I initiativet föreslås att artikel 43.1 i konvention ändras så att ändringar i konventionen godkänns av rådet genom enhälligt beslut efter det att utlåtande av Europols förvaltningsråd och i vissa fall av den övervakningsmyndighet som avses i artikel 24 i konventionen har inhämtats och efter det att Europeiska parlamentet har hört. Detta innebär att det nationella ratificeringsförfarandet faller bort.

Europolkonventionen är en internationell konvention som innehåller bestämmelser inom lagstiftningens område, och förslagen till ändring av ändringsförfarandet måste bedömas utgående från grundlagens bestämmelser om statens självbestämmanderätt och avtalsrätt (se GrUU 28/1997 rd, GrUU 33/2001 rd).

Enligt grundlagsutskottets utlåtandep Praxis kan ett organ som bygger på ett internationellt avtal ges befogenheter att anpassa ett avtal men inte att ändra det. De tillåtna anpassningarna skall vara av sådan materiell betydelse att de inte påverkar själva avtalets karaktär och inte gäller ärenden som enligt grundlagen kräver riksdagens medverkan (se GrUU 38/2001 rd, s. 7).

I förslaget är det frågan om att till Europeiska unionen överföra den befogenhet att ändra konventionen som är ett av de instrument som nämns i artikel 34 i unionsfördraget. Grundlagsutskottet har i sina utlåtanden om förfarandet för ändring av fördragen för upprättande av unionen betonat att unionen på grund av det fasta och omfattande samarbetet mellan medlemsstaterna har en särställning bland de nuvarande internationella arrangemangen. När det gäller grundlagens bestämmelser om självbestämmanderätt har utskottet ansett det viktigt att unionens råd fattar enhälliga beslut om konventionsändringar. Utskottet har även noterat att rådets beslutanderätt är begränsad till exakt och detaljerat definierade ärenden som på olika sätt gäller organen eller förhållandena mellan dem. Beslutanderätten i fråga om ändring av konventionen har inte heller i dessa fall tillåtits bli utsträckt till konventionens grundkaraktär eller dess syften, utan den begränsas till ramarna för den giltiga konventionen (se GrUU 38/2001 rd, s. 7/II).

Förslaget till nytt förfarande för ändring av Europolkonventionen gäller hela konventionen och därmed också alla de bestämmelser som hör till lagstiftningens område. Att så obegränsat och omfattande överföra rätten att ändra ett internationellt avtal till Europeiska unionen över-skrider de begränsningar för ett sådant förfaran-de som framgår av grundlagsutskottets ställ-ningstaganden. Förslaget står därför inte i sam-klang med grundlagens bestämmelser om sta-tens suveränitet och rätt att ingå avtal.

På samma sätt som statsrådet anser utskottet det möjligt att det smidigare förfarandet för änd-ring av Europolkonventionen begränsas till vis-sa exakt definierade bestämmelser, som gäller mindre eller tekniska frågor. Med tanke på grundlagen finns det heller inget hinder för att Europolkonventionen upphävs och ersätts med ett rådsbeslut med motsvarande innehåll.

I initiativet föreslås att till Europolkonventio-nen fogas en ny artikel 3 a, enligt vilken tjänste-

män från Europol i en stödroll får rätt att delta i gemensamma utredningsgrupper som utreder brott som hör till Europols behörighetsområde. Dessa personer kan — inom ramarna för den nationella lagstiftningen i respektive medlems-stat — biträda utredningsgruppen i alla uppgif-ter utom användning av tvångsmedel som hän-för sig till gripande och anhållande av misstänk-ta personer. De kan också utbyta information med medlemmarna i utredningsgruppen. Tjän-temännen från Europol har enligt förslaget inga självständiga befogenheter och till denna del ut-gör förslaget inget problem med tanke på grund-lagen (se t.ex. GrUU 25/2000 rd, s. 3/I).

Utlåtande

Grundlagsutskottet meddelar vördsamt som sitt utlåtande

*att utskottet omfattar regeringens
ståndpunkt i saken.*

Helsingfors den 18 april 2002

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Paula Kokkonen /saml
medl. Tuija Brax /gröna
Esko Helle /vänst
Gunnar Jansson /sv
Jouko Jääskeläinen /kd
Saara Karhu /sd
Jouni Lehtimäki /saml

Heli Paasio /sd
Osmo Puhakka /cent
Pekka Ravi /saml
Petri Salo /saml
Ilkka Taipale /sd
ers. Veijo Puhjo /vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Sami Manninen.