

FÖRVALTNINGSUTSKOTTETS BETÄN- KANDE 28/1997 rd

Regeringens proposition om godkännande av vissa bestämmelser i konventionen om upprättandet av en europeisk polisbyrå och i protokollet till konventionen samt om ändring av 26 § tullagen

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 9 oktober 1997 proposition 136/1997 rd om godkännande av vissa bestämmelser i konventionen om upprättandet av en europeisk polisbyrå och i protokollet till konventionen samt om ändring av 26 § tullagen till förvaltningsutskottet för beredning.

Utlåtande

I enlighet med ett beslut av riksdagen har grundlagsutskottet gett ett utlåtande (GrUU 28/1997 rd) om ärendet. Utlåtandet ingår som bilaga till detta betänkande.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- dataförvaltningschef Aulis Gerlander, lagstiftningsrådet Antti Pelttari och överinspektör Jouko Huhtamäki, inrikesministeriet
- lagstiftningsrådet Anna-Riitta Wallin, justitieministeriet
- referendarierådet Jorma Kuopus, riksdagens justitieombudsmans kansli
- tullsekreterare Petra Mäyrä, Tullstyrelsen
- biträdande chef Kari Rantama och kriminalöverinspektör Kimmo Hakonen, centralkriminalpolisen
- avdelningschef Matti Simola och juristen Harri Sarvanto, skyddspolisen.

Utrikesministeriet har lämnat ett skriftligt utlåtande.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att riksdagen godkänner den i Bryssel den 26 juli 1995 ingångna konventionen om upprättandet av en europeisk polisbyrå (Europolkonventionen) och det anknyttande protokollet av den 24 juli 1996 om behörigheten för Europeiska gemenskapernas domstol.

Genom Europolkonventionen, som ingår i samarbetet i rättsliga och inrikes frågor inom Europeiska unionen, upprättas en europeisk polisbyrå (Europol). Polisbyrån har till uppgift att

bistå de behöriga myndigheterna i medlemsstaterna när det gäller att förebygga och bekämpa de former av internationell brottslighet som anges i konventionen.

Europol skall ha sitt säte i Haag i Nederländerna. Varje medlemsstat utser en nationell enhet som svarar för förbindelserna med Europol.

Konventionen träder i kraft tre månader efter att alla EU:s medlemsstater har antagit den i enlighet med sina konstitutionella bestämmelser.

En förutsättning för att Europol skall kunna inleda sin verksamhet är, förutom att konventionen träder i kraft, att medlemsstaterna godkänner de akter som nämns i konventionen och som preciserar Europolns verksamhet inom olika områden. Till konventionen hänför sig ett särskilt protokoll angående behörighet för Europeiska gemenskapernas domstol att meddela förhandsavgöranden om tolkningen av konventionen.

Propositionen innefattar ett förslag till lag om godkännande av vissa bestämmelser i konventionen och till lag om ändring av 26 § tullagen. De ändringar av lagen om polisens personregister (509/1995) som konventionen kräver ingår i en särskild proposition (RP 133/1997 rd) som lämnas samtidigt med den föreliggande propositionen.

Lagarna avses träda i kraft vid samma tidpunkt som konventionen.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Motivering

Av de orsaker som framgår av motiveringen till propositionen och på grundval av erhållen utredning finner utskottet förslaget behövligt och lämpligt.

Konventionen om upprättandet av en europeisk polisbyrå bygger på artikel K.3.2 c i fördraget om Europeiska unionen och ingår i samarbetet i rättsliga och inrikes frågor, det vill säga hör under den tredje pelaren. Konventioner av denna typ har karaktären av internationella fördrag och kräver att medlemsstaterna antar dem i enlighet med sina konstitutionella bestämmelser.

Enligt utlåtandet från grundlagsutskottet innefattar Europolkonventionen ett flertal bestämmelser som hör till lagstiftningsområdet i den mening som 33 § regeringsformen avser. Det anknyttande protokollet gäller EG-domstolens behörighet och hör likaså enligt grundlagsutskottet till lagstiftningsområdet.

I och med att konventionen och protokollet innehåller bestämmelser som hör till lagstiftningsområdet måste de på grund av 33 § 1 mom. regeringsformen godkännas av riksdagen. En annan anledning till att konventionen sänds till riksdagen är att artikel 35 inskränker riksdagens budgetmakt.

I samband med undertecknandet av Europolkonventionen avgav Finland en förklaring om att varje domstol i Finland får begära att Europeiska gemenskapernas domstol meddelar ett för-

handsavgörande i ett ärende som rör tolkningen av Europolkonventionen. Grundlagsutskottet påpekar i likhet med regeringen att en förklaring i enlighet med protokollet om EG-domstolens behörighet innebär en särskild rättslig skyldighet som preciserar innehållet i protokollet.

Förvaltningsutskottet framhåller att Europol enligt konventionen framför allt samlar in, analyserar och förmedlar uppgifter och inte har någon kompetens att utöva offentlig makt i medlemsstaterna. Utskottet har under beredningen av Europolkonventionen lämnat två utlåtanden i ärendet till stora utskottet. Dessutom har utskottet lämnat ett flertal utlåtanden i anknytning till beredningen av reglerna om tillämpningen av konventionen. Utskottet anser sig kunna tillstyrka konventionen och bestämmelserna om behörigheten för Europeiska gemenskapernas domstol i det anknyttande protokollet. Därtill föreslår utskottet att riksdagen godkänner Finlands förklaring angående EG-domstolens behörighet i enlighet med protokollet. Enligt vedertagen praxis nämns förklaringar inte särskilt i lagar om godkännande av vissa bestämmelser, eftersom det har ansetts att också anknyttande förklaringar ingår i införandet av det internationella dokumentet. Däremot nämns förklaringar i anslutande förordning.

Grundlagsutskottet anser i sitt utlåtande att lagförslaget kan behandlas i den ordning som 66 § riksdagsordningen föreskriver. Även i övrigt hänvisar förvaltningsutskottet till grundlagsut-

skottets utlåtande när det gäller tillämpning och genomförande av konventionen samt korrigeringar i konventionstexten.

Förslag till beslut

På grundval av det ovan relaterade förslår förvaltningsutskottet vördsamt

att riksdagen godkänner de bestämmelserna i den i Bryssel den 26 juli 1995 ingångna konventionen som har utarbetats på grundval av artikel K.3 i fördraget om Europeiska unionen om upprättandet av en europeisk polisbyrå (Europolkonventionen)

och i det i Bryssel den 24 juli 1996 upprättade protokollet om förhandsavgörande av Europeiska gemenskapernas domstol angående tolkningen av Europolkonventionen samt Finlands förklaring i anknytning till protokollet angående behörigheten för Europeiska gemenskapernas domstol att meddela förhandsavgöranden om tolkningen av konventionen, till den del konventionen, protokollet och förklaringen i anknytning till protokollet kräver riksdagens samtycke och

att lagförslagen godkänns utan ändringar.

Helsingfors den 9 december 1997

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Matti Väistö /cent
vordf. Kaarina Dromberg /saml
medl. Ulla Juurola /sd
Timo Järvilahti /cent
Reijo Kallio /sd
Toimi Kankaanniemi /fkf
Juha Karpio /saml
Valto Koski /sd
Osmo Kurola /saml

Pehr Löf /sv
Jukka Mikkola /sd
Tuija Pohjola /sd
Iivo Polvi /vänst
Veijo Puhjo /vgr
Erkki Pulliainen /gröna
suppl. Outi Siimes /saml
Maija-Liisa Veteläinen /cent.

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 28/1997 rd

Regeringens proposition om godkännande av vissa bestämmelser i konventionen om upprättandet av en europeisk polisbyrå och i protokollet till konventionen samt om ändring av 26 § tullagen

Till Förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 9 oktober 1997 proposition 136/1997 rd om godkännande av vissa bestämmelser i konventionen om upprättandet av en europeisk polisbyrå och i protokollet till konventionen samt om ändring av 26 § tullagen till förvaltningsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet skall ge utlåtande om ärendet till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsrådet Antti Peltari, dataförvalt-

ningschef Aulis Gerlander och överinspektör Jouko Huhtamäki, inrikesministeriet

- lagstiftningsrådet Anna-Riitta Wallin, justitieministeriet
- dataombudsmannen Jorma Kuopus
- kriminalöverinspektör Kimmo Hakonen, centralkriminalpolisen
- professor Mikael Hidén
- professor Antero Jyränki
- professor Olli Mäenpää
- professor Ilkka Saraviita
- professor Kaarlo Tuori.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att riksdagen godkänner konventionen om upprättandet av en europeisk polisbyrå (Europolkonventionen) och det anknyttande protokollet om EG-domstolens behörighet. Europolkonventionen ingår i samarbetet i rättsliga och inrikes frågor och genom den upprättas en europeisk polisbyrå. Europol har sitt säte i Haag. Varje medlemsstat skall utse en nationell myndighet som svarar för förbindelserna med Europol.

Konventionen träder i kraft tre månader efter att alla medlemsstater har antagit den i enlighet med sina konstitutionella bestämmelser.

Lagarna avses träda i kraft vid samma tidpunkt som konventionen.

Propositionens motivering innehåller inget avsnitt om lagstiftningsordningen. I avsnittet om behovet av riksdagens samtycke framhåller regeringen bland annat att varje medlemsstat enligt protokollet om EG-domstolens behörighet har

rätt att godkänna domstolens behörighet att meddela förhandsavgöranden om tolkningen av Europolkonventionen. I propositionen framhålls att bestämmelsen inte kräver så kallad inskränkt grundlagsordning enligt 69 § 1 mom. riksdagsordningen, eftersom begäran om för-

handsavgörande i enskilda fall är beroende av domstolens fria prövning. Eftersom frågan för första gången blir aktuell nu, anser regeringen det nödvändigt att utlåtande av grundlagsutskottet begärs.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Motivering

Antagande av konventionen och det anknyttande protokollet

Konventionen om upprättandet av en europeisk polisbyrå och det anknyttande protokollet bygger på artikel K.3.2 c i Fördraget om Europeiska unionen och ingår i samarbetet i rättsliga och inrikes frågor, det vill säga under den så kallade tredje pelaren. Konventioner av detta slag har karaktären av internationella fördrag och måste antas i enlighet med medlemsstaternas konstitutionella bestämmelser för att bli bindande för parterna (se GrUU 20/1996 rd och även 25/1996 rd).

Europolkonventionen innehåller ett flertal bestämmelser som hör till lagstiftningen i den mening som avses i 33 § regeringsformen. Bland dessa märks på grund av 8 § 1 mom. regeringsformen i synnerhet bestämmelserna om insamling, behandling och användning av personuppgifter och bestämmelserna om skyddet av uppgifter. Därtill avviker bestämmelserna om överklagande i artikel 19.7 från bestämmelserna i 35 och 38 § personregisterlagen. Det anknyttande protokollet gäller EG-domstolens behörighet och hör också till lagstiftningsområdet.

I och med att konventionen och protokollet innefattar bestämmelser som hör till lagstiftningen, måste de på grund av 33 § 1 mom. regeringsformen godkännas av riksdagen. Att konventionen måste godkännas av riksdagen beror också på att artikel 35 inskränker riksdagens budgetmakt. Utskottet har påpekat att en förklaring enligt protokollet om EG-domstolens behörighet konstituerar en separat rättslig förpliktelse, som

preciserar protokollets innehåll. Därför är det tillbörligt att riksdagen separat också godkänner förklaringen (jfr RP 22/1990 rd).

Behandlingsordningen för förslaget till lag om godkännande av vissa bestämmelser i konventionen och protokollet

Allmänt

Behandlingsordningen för den föreslagna lagen om godkännande av vissa bestämmelser i konventionen och protokollet beror för det första på om konventionen eller det anknyttande protokollet innebär så stora ingrepp i suveräniteten att de med stöd av 1 och 2 § regeringsformen måste behandlas i grundlagsordning. Utskottet framhåller att det faktum att lagen om godkännande av vissa bestämmelser i fördraget om Finlands anslutning till Europeiska unionen stiftades i så kallad inskränkt grundlagsordning inte har någon direkt effekt på lagstiftningsordningen för det föreliggande lagförslaget, eftersom konventionen bygger på artikel K 3 i fördraget om Europeiska unionen.

Enligt konventionen har Europol som främsta uppgift att samla in, analysera och förmedla uppgifter, och byrån har inga befogenheter att utöva offentlig makt i medlemsstaterna.

Tillämpningsåtgärder

Enligt konventionen är EU-rådet behörigt att anta tillämpningsföreskrifter (t.ex. artikel 10.1 och 31.1). Rådet skall anta föreskrifterna enhälligt "enligt det förfarande som föreskrivs i avdelning VI" i unionsfördraget. Hänvisningen avser artikel K.3.2 i fördraget, som gäller åtgärder för att genomföra konventioner. Utskottet har tidi-

gare ansett att bestämmelserna i artikel K3 om åtgärder för att genomföra konventioner (och om EG-domstolens behörighet) främst avser rådets verksamhet då det utarbetar konventioner som rådet skall rekommendera medlemsstaterna att anta och visar att frågorna kan regleras genom konventionen (GrUU 25/1996 rd).

Möjligheten att fastställa åtgärder för genomförandet innehåller en rätt att anta beslut av normkaraktär. Konstitutionellt sett kan en sådan situation i princip jämföras med situationen, när EU-medlemskapet ansågs innebära att offentlig makt som hänförs sig till vår jurisdiktion överförs till EU:s institutioner också i form av lagstiftande makt (GrUU 25/1996 rd). Rådet skall dock fatta enhälligt beslut om åtgärderna. Med anledning av kravet på enhälligt beslut anser utskottet inte att lagstiftande makt helt genuint förs över på rådet i detta fall (jfr GrUU 20/1995 rd). Utskottet understyrker att det här enbart är fråga om att godkänna en del kompletterande regler till konventionen och anser inte att konstellationen strider mot grundlagen.

Med hänsyn till de nationella behörighetsförhållandena bör det framhållas att befogenheter substantiellt sett kan föras över från riksdagen på statsrådet i frågor som i den mening 33 § riksdagsordningen avser hör till lagstiftningen. Därför understyrker utskottet vikten av att procedurerna enligt 4 a kap. riksdagsordningen följs.

Artikel 2.2 i konventionen

Europeiska unionens råd kan med stöd av artikel 2.2 enhälligt besluta att ge Europol i uppgift att arbeta med andra former av brottslighet bland dem som räknas upp i bilagan till konventionen eller särskilda former av denna typ av brottslighet. Enligt uppgifter till utskottet avser denna bestämmelse att ge rådet befogenheter bara det gäller brott som räknas upp i bilagan och inte befogenheter att ändra bilagan. I denna bemärkelse påverkar bestämmelsen inte behandlingsordningen för lagförslaget i propositionen.

EG-domstolens behörighet

Protokollet i anknnytning till Europolkonventionen gäller EG-domstolens behörighet att meddela förhandsavgöranden om tolkningen av kon-

ventionen. Förhandsavgörandena är bindande för domstolarna i medlemsstaterna. EG-domstolens behörighet kan godkännas genom en särskild förklaring. De har att välja mellan två typer av förklaringar, och Finland valde vid tidpunkten för undertecknandet av protokollet att avge en förklaring om att varje domstol i Finland får begära att EG-domstolen meddela ett förhandsavgörande i ett ärende som uppkommit vid denna domstol och som rör tolkningen av Europolkonventionen när domstolen anser att ett beslut i frågan är nödvändigt för att döma i saken.

När grundlagsutskottet behandlade lagen om godkännande av vissa bestämmelser i fördraget om Finlands anslutning till Europeiska unionen ansåg utskottet att det stred mot domstolarnas oavhängiga status att artikel 177 i Romfördraget ålägger medlemsstaternas högsta domstolar att begära förhandsavgörande av gemenskapens domstol och att tolkningen i förhandsavgörandet är bindande (GrUU 14/1994 rd). Motsvarande fråga behandlades också i samband med förslaget till EU-konvention om passage av de yttre gränserna (GrUU 25/1996 rd).

Förfarandet med förhandsavgörande i protokollet avviker från artikel 177 i Romfördraget i det hänseendet att det alltid står de nationella domstolarna fritt att begära förhandsavgörande om tolkningen av Europolkonventionen. Domstolarna har således full frihet att bestämma sig för att tolka konventionen själva eller besluta att begära förhandsavgörande av EG-domstolen om tolkningen. Utskottet har den uppfattningen att domstolarnas fria prövningsrätt att välja tillvägagångssätt i detta hänseende överensstämmer med principen om domstolarnas oberoende ställning enligt grundlagen.

Finland har avgett en förklaring i anknnytning till artikel 40.2 i Europolkonventionen. Enligt förklaringen hänskjuts alla tvister om tolkningen och tillämpningen till EG-domstolen. Det strider inte mot domstolarnas oberoende ställning eller mot grundlagen att avtalstvister löses genom detta förfarande.

Skydd för uppgifter

I 8 § 1 mom. regeringsformen föreskrivs: "Envars privatliv, heder och hemfrid är tryggade. Om

skydd för personuppgifter stadgas närmare i lag." Hänvisningen till skyddet för personuppgifter kräver i enlighet med reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna (GrUU 25/1994 rd) att lagstiftaren skriver in denna rätt i lag, men ger lagstiftaren fri prövningsrätt att reglera detaljerna. Lagstiftarens handlingsfrihet inskränks å andra sidan av att skyddet för personuppgifter delvis regleras i samma moment som det i princip skyddade privatlivet. Enligt propositionen om reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna hänvisar "stadgandet till behovet att genom lagstiftning trygga individens rättsskydd och skydd för privatlivet i behandlingen, registreringen och användningen av personuppgifter" (RP 309/1993 rd, s. 57). Vad beträffar skyddsnivån hänvisar konventionen till Europarådets konvention om skydd för enskilda vid automatisk databehandling av personuppgifter. I det hänseendet ger artikel 14 i konventionen fullgoda garantier.

Enligt artikel 19.3 skall envars rätt att få tillgång till uppgifter om sig själv eller att låta kontrollera dem utövas med iakttagande av lagstiftningen i den medlemsstat där denna ansökan görs. Det är dock Europol som fattar beslut i frågan. På ansökningar som görs i Finland tillämpas lagen om polisens personregister. Denna föreslås samtidigt bli ändrad (RP 133/1997 rd) och propositionen innehåller ett förbud mot att själv kontrollera uppgifter i Europolregistret. Den enskildes rättsskydd grundar sig å ena sidan på dataombudsmannens kontrollmakt, å andra sidan på verksamheten inom Europolns gemensamma tillsynsmyndighet. Denna är också den instans, hos vilken beslut av Europol skall överklagas. Ansökningar om ändring behandlas enligt finsk lag. Dessa regler kan anses vara tillräckliga med tanke på rättssäkerheten, om man tar hänsyn till att tillsynsmyndigheten enligt artikel 24 är ett oberoende organ.

Artikel 31 gäller åtgärder för att säkerställa skyddet av de uppgifter som samlas in och byts. Avsikten är att den som samlar in uppgifter fastställer graden av offentlighet. I motiveringen till propositionen nämns enligt vilka bestämmelser på förordningsnivå som sekretessnivån i Finland bestäms. Därför påpekar utskottet att 10 § 2

mom. regeringsformen föreskriver att handlingars offentlighet särskilt kan begränsas genom lag om detta är nödvändigt.

Artikel 32 i konventionen

Enligt artikel 32.1 är Europolns tjänstemän och sambandsmän i Finland skyldiga att avhålla sig från varje handling och varje yttrande som skulle kunna få Europol att framstå i dålig dager eller vara skadlig för dess verksamhet. Denna bestämmelse bör ställas i relation till skyddet för yttrandefriheten i 10 § 1 mom. regeringsformen.

Bestämmelsen i konventionen är formulerad relativt öppet och kan därigenom också medge tolkningar som strider mot tjänstemännens grundlagsfästa yttrandefrihet. Det bör dock noteras att artikeln inte förbjuder tjänstemännen eller sambandsmännen att uttrycka sin åsikt utan att artikeln talar om en diskretionsplikt. Därtill bör nämnas att diskretionsplikten bara gäller handlingar och yttranden som kan få Europol att framstå i dålig dager eller vara skadliga för dess verksamhet. I den mån bestämmelsen tillämpas inom finländsk jurisdiktion, måste den tolkas till de grundläggande fri- och rättigheternas fördel.

Tolkningen utgår från att tjänstemännen har yttrandefrihet och att de, när de utövar denna frihet till exempel i samband med tjänsteåligganden eller frågor som hör till för den behöriga myndigheten, är skyldiga att uppfylla de krav på behörigt uppträdande och saklighet samt vissa lämplighetskrav som framför allt kan hänga samman med den berörda myndighetens grundläggande uppgifter. Enligt utskottets uppfattning inverkar konventionsbestämmelsen enligt denna tolkning inte på behandlingsordningen för lagförslaget i propositionen.

Den finska versionen av bestämmelsen innehåller vissa punkter som bör korrigeras. Enligt den finska texten är de berörda tjänstemännen skyldiga att "pidättyä mielipiteistä", "avhålla sig från åsikter" medan den engelska versionen talar om skyldighet att avhålla sig från vissa åsiktsyttringar.

Utlåtande

På grundval av det ovan sagda anför grundlagsutskottet vördsamt

att konventionen, det anknyttande protokollet och förklaringen i enlighet med protokollet kräver riksdagens samtycke och

att lagförslagen kan behandlas i den ordning som 66 § riksdagsordningen föreskriver.

Helsingfors den 25 november 1997

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Ville Itälä /saml
vordf. Johannes Koskinen /sd
medl. Esko Helle /vänst
Gunnar Jansson /sv
Anneli Jäätteenmäki /cent
Juha Korkea-
oja / cent
Valto Koski /sd
Heikki Koskinen /saml

Jorma Kukkonen /sd
Johannes Leppänen /cent
Jukka Mikkola /sd
Riitta Prusti /sd
Veijo Puhjo /vgr
Maija-Liisa Veteläinen /cent
suppl. Jouko Jääskeläinen /fkf.