

Regeringens proposition till Riksdagen om godkännande av uppsägningen av konventionen rörande motarbetande av smugglingen av alkoholvaror samt med förslag till lag om upphävande av lagen om godkännande av en överenskommelse mellan Finland och Sverige angående gemensam bevakning för bekämpande av olovlig införsel av alkoholvaror

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås att riksdagen ska godkänna att Finland säger upp konventionen rörande motarbetande av smugglingen av alkoholvaror. Konventionen är föråldrad och har ingen praktisk betydelse i förhållandena mellan Finland och de övriga fördragslutande parterna.

I propositionen föreslås dessutom att lagen om godkännande av en överenskommelse

mellan Finland och Sverige angående gemensam bevakning för bekämpande av olovlig införsel av alkoholvaror ska upphävas. Överenskommelsen har upphört att gälla den 9 juni 2007 med anledning av Sveriges meddelande om uppsägning.

Lagen föreslås träda i kraft så snart som möjligt.

MOTIVERING

1 Nuläge

1.1 Konvention rörande motarbetande av smugglingen av alkoholvaror

Konventionen rörande motarbetande av smugglingen av alkoholvaror (FördrS 26/1925) ingicks den 19 augusti 1925 i Helsingfors. Utöver Finland undertecknades konventionen av Tyskland, Danmark, Estland, Lettland, Litauen, Norge, Polen och Fristaden Danzig, Sverige och De Socialistiska Rådsrepublikernas Förbund. Finland ratificerade konventionen den 21 augusti 1925. Konventionen trädde i kraft den 24 december 1925. Det huvudsakliga syftet med konventionen är att bekämpa smuggling till sjöss av alkohol och andra i konventionen avsedda alkoholvaror mellan de fördragslutande parterna.

Till konventionen rörande motarbetande av smugglingen av alkoholvaror ansluter ett slutprotokoll, undertecknat den 19 augusti 1925, som innehåller vissa preciserande bestämmelser till konventionen och de fördragsslutande parternas förklaringar. Med

stöd av slutprotokollet undertecknade Estland, Finland och De Socialistiska Rådsrepublikernas Förbund den 19 augusti 1925 en överenskommelse som gäller fördelningen av kontrollzonerna i Finska viken (FördrS 26/1925). Överenskommelsen är för de fördragsslutande parterna en integrerande del av konventionen rörande motarbetande av smugglingen med alkoholvaror.

Med stöd av artikel 2 av överenskommelsen om fördelningen av kontrollzonerna i Finska viken undertecknades den 22 april 1926 ett protokoll angående de internationella farleder, vilka förutsätts i överenskommelsen mellan Estland, Finland och De Socialistiska Rådsrepublikernas Förbund rörande motarbetande av smugglingen av alkoholvaror (FördrS 20/1926). Till protokollet ansluter ett slutprotokoll, undertecknat den 22 april 1926, som innehåller preciserande bestämmelser till protokollet och de fördragsslutande parternas förklaringar.

Sverige har den 10 maj 2007 sagt upp konventionen rörande motarbetande av smugglingen av alkoholvaror. Enligt artikel 14 i konventionen träder uppsägningen av kon-

ventionen för Sveriges del i kraft den 10 maj 2008. I Sveriges meddelande om uppsägning konstateras att konventionen är föråldrad och att det inte längre har tillämpats i kontrollsituationer. I meddelandet konstateras dessutom att konventionen inte är förenlig med principen om fri rörlighet för varor i artiklarna 28, 29 och 30 i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen och rådets direktiv 92/12/EEG om allmänna regler för punktskattepliktiga varor och om innehav, flyttning och övervakning av sådana varor, nedan cirkulationsdirektivet.

1.2 Överenskommelse mellan Finland och Sverige angående gemensam bevakning för bekämpande av olovlig införsel av alkoholvaror

Finland och Sverige undertecknade i Helsingfors den 29 december 1933 en överenskommelse mellan Finland och Sverige angående gemensam bevakning för bekämpande av olovlig införsel av alkoholvaror (FördrS 14—15/1934). Finland ratificerade överenskommelsen den 17 mars 1934 med stöd av lagen om godkännande av en överenskommelse mellan Finland och Sverige angående gemensam bevakning för bekämpande av olovlig införsel av alkoholvaror (139/1934). Överenskommelsen trädde i kraft den 7 april 1934.

Den huvudsakliga avsikten med överenskommelsen är att ordna en gemensam bevakning för att hindra att fartyg som smugglar spritdrycker kommer in i Bottniska viken. Den gemensamma bevakningen ordnas på Ålands hav inom ett område som angivits närmare i konventionen. De båda ländernas behöriga bevakningsmyndigheter har enligt överenskommelsen skyldighet att utöva bevakning inom ifrågavarande område, dvs. även inom den andra statens territorialvatten. Enligt överenskommelsen ska bevakningsmyndigheterna, i fråga om förutsättningarna och sättet för verkställande av prejning, visitation och beslag av fartyg och beträffande de befogenheter som i övrigt tillkommer bevakningspersonal, iaktta den lag som gäller i den stat inom vars territorialvatten bevakningstjänsten utövas.

Sverige har sagt upp överenskommelsen den 9 maj 2007 vilket innebar att konventionen har upphört att gälla internationellt den 9 juni 2007 i enlighet med artikel 7 i överenskommelsen. I Sveriges meddelande om uppsägning konstateras att överenskommelsen är föråldrad och att den inte längre har tillämpats i kontrollsituationer. I enlighet med vad som konstaterats i Sveriges meddelande om uppsägning kan överenskommelsen anses vara föråldrad under nuvarande förhållanden och numera utan praktisk betydelse för förhållandena mellan Finland och Sverige.

Med anledning av att överenskommelsen har upphört att gälla internationellt har förordningen om bringande i verkställighet av en överenskommelse mellan Finland och Sverige angående gemensam bevakning för bekämpande av olovlig införsel av alkoholvaror (140/1934) upphävts genom republikens presidents förordning 625/2007, som trädde i kraft den 9 juni 2007.

2 Målsättning och de viktigaste förslagen

2.1 Motivering för uppsägning av konventionen rörande motarbetande av smuglingen av alkoholvaror

I propositionen begärs godkännande av riksdagen för uppsägning av konventionen rörande motarbetande av smuglingen av alkoholvaror.

Det huvudsakliga syftet med konventionen har varit att bekämpa smuggling till sjöss av alkohol och andra i konventionen avsedda alkoholvaror mellan de fördragsslutande parterna. Konventionen ingicks under förbudslagstiden då smuggling av alkohol var ett betydande problem. Konventionen kan under nuvarande förhållanden anses vara föråldrad och utan praktisk betydelse för förhållandena mellan Finland och de övriga fördragsslutande parterna.

Man kan också anse att de konventionsbestämmelser som gäller rörlighet för varor inom Europeiska unionens område inte till alla delar är förenliga med Europeiska gemenskapens rätt. Man bör även notera att av de fördragsslutande parterna är alla, med undantag för Ryssland (efterträdare till De So-

cialistiska Rådsrepublikernas Förbund) och Norge, numera medlemsstater i Europeiska unionen.

Enligt artiklarna 28—30 i fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen är kvantitativa import- och exportrestriktioner samt åtgärder med motsvarande verkan förbjudna mellan medlemsstaterna med undantag för vissa grunder som berättigar till att avvika från bestämmelserna i grundfördraget. I konventionen ingår bestämmelser som de facto begränsar import och export av alkohol och övriga alkoholvaror som avses i konventionen. Sådana bestämmelser är t.ex. artikel 2 i konventionen genom vilken utförsel av alkoholvaror utomlands totalt förbjuds med fartyg som har en mindre nettodräktighet än vissa angivna registerton. I artikel 3 i konventionen bestäms att utförsel av alkoholvaror är beroende av tillstånd på fartyg som har mindre nettodräktighet än vissa angivna registerton. I konventionen finns dessutom bestämmelser om beviljande av tillstånd och om återkallande av tillstånd, om villkoren för fartygens avgång utomlands och andra bestämmelser som gäller utförsel av alkoholvaror. Bestämmelserna i konventionen kan anses vara oförenliga med principen om fri rörlighet av varor i fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen. De bestämmelser i konventionen som gäller rörligheten av alkohol mellan medlemsstaterna är inte heller förenliga med bl.a. cirkulationsdirektivet som reglerar flyttning och övervakning av punktskattepliktiga varor.

Enligt förslaget är det, utgående från det ovanstående, ändamålsenligt att säga upp konventionen rörande motarbetande av smuggling av alkoholvaror. Enligt artikel 14 kan en fördragsslutande part säga upp konventionen genom att meddela därom skriftligt till Finlands regering som deponerar konventionen. Uppsägningen gäller endast den stat som har sagt upp konventionen. Enligt artikel 14 träder uppsägningen i kraft ett år efter det den dag Finlands regering har mottagit meddelande om uppsägningen.

I samband med uppsägningen av konventionen rörande motarbetande av smugglingen av alkoholvaror är det inte nödvändigt att särskilt säga upp den överenskommelse mellan Estland, Finland och De Socialistiska

Rådsrepublikernas förbund som gäller fördelningen av kontrollzonerna i Finska viken och som är en integrerande del av konventionen eller protokollet angående de internationella farleder, vilka förutsätts i överenskommelsen mellan Estland, Finland och De Socialistiska Rådsrepublikernas Förbund. Dessutom bestäms följande om konventionens och protokollets giltighet i artikel 12 i det s.k. fredsfördraget i Paris (FördrS 20/1947):

1. Envar av de Allierade och Associerade Makterna tillkännagiver för Finland inom sex månader efter ikraftträdandet av detta fördrag, vilka med Finland före kriget avslutade bilaterala fördrag densamma önskar bibehålla eller ånyo sätta i kraft. Bestämmelser, vilka icke stå i överensstämmelse med detta fördrag, böra dock uteslutas från nämnda fördrag.

2. Samtliga fördrag om vilka dylikt tillkännagivande gjorts, skola registreras hos de Förenta Nationernas sekretariat i enlighet med artikel 102 i de Förenta Nationernas grundstadga.

3. Alla fördrag om vilka dylikt tillkännagivande icke ägt rum, skola anses upphävd.

De Socialistiska Rådsrepublikernas Förbund har inte tillkännagivit att Förbundet önskar bibehålla eller på nytt sätta i kraft den överenskommelse och det protokoll som utgör en integrerande del av konventionen (FördrS 9/1948). Emellertid har De Socialistiska Rådsrepublikernas Förbund inte heller tillkännagivit att överenskommelsen eller protokollet upphävts (FördrS 14/1948). Dessa har inte heller registrerats hos Förenta Nationernas sekretariat. Det är även möjligt att De Socialistiska Rådsrepublikernas Förbund har ansett att överenskommelsen och protokollet mellan Estland, Finland och De Socialistiska Rådsrepublikernas Förbund är en sådan multilateral överenskommelse som inte berörs av förfarandet i artikel 12 i fredsfördraget i Paris. Överenskommelsens och protokollets giltighet kan i någon mån anses vara oklar med hänvisning till det ovan sagda.

Även ifall överenskommelsen och protokollet skulle anses vara giltiga är det inte nödvändigt att säga upp dem särskilt. I punkt 3 i överenskommelsen om fördelningen av

kontrollzonerna i Finska viken, som ingår som en integrerande del av konventionen rörande motarbetande av smugglingen av alkoholvaror, bestäms att överenskommelsen ska ratificeras och träda i kraft samtidigt och på samma sätt som konventionen. Däremot finns det inga bestämmelser om uppsägning av överenskommelsen. Eftersom överenskommelsen är en integrerande del av konventionen rörande motarbetande av smugglingen av alkoholvaror, dvs. den grundläggande akten, upphör den sannolikt att gälla utan särskild uppsägning när den grundläggande aktens giltighet upphör.

I protokollet angående de internationella farleder, vilka förutsätts i överenskommelsen mellan Estland, Finland och De Socialistiska Rådsrepublikernas Förbund rörande motarbetande av smugglingen av alkoholvaror bestäms att protokollet ska träda i kraft och kan sägas upp, samtidigt och på samma sätt som den överenskommelse som avslutats mellan Estland, Finland och De Socialistiska Rådsrepublikernas Förbund. Därmed skulle det i fråga om uppsägningen av protokollet tillämpas samma förfarande som följs i fråga om uppsägningen av den överenskommelse som är en integrerande del av konventionen.

Med beaktande av att bestämmelserna om ikraftträdande och uppsägning av överenskommelsen om fördelning av kontrollzonerna i Finska viken och protokollet angående de internationella farleder som avses i överenskommelsen väsentligt ansluter till den grundläggande akten enligt det ovanstående, kan man anse att de sägs upp i och med att konventionen rörande motarbetande av smugglingen av alkoholvaror sägs upp.

2.2 Lag om upphävande av lagen om godkännande av en överenskommelse mellan Finland och Sverige angående gemensam bevakning för bekämpande av olovlig införsel av alkoholvaror

Syftet är att slutföra de förfaranden som gäller upphävande av överenskommelsen mellan Finland och Sverige angående gemensam bevakning för bekämpande av olovlig införsel av alkoholvaror. Bestämmelserna om godkännande av överenskommel-

sen infördes genom den lag som nu föreslås bli upphävd.

Med stöd av 1 § ska lagen om godkännande av en överenskommelse mellan Finland och Sverige angående gemensam bevakning för bekämpande av olovlig införsel av alkoholvaror upphävas. Enligt förslaget ingår en bestämmelse om ikraftträdande i 2 §.

3 Propositionens konsekvenser

Överenskommelserna är föråldrade och de har inte tillämpats på många år. Propositionen har inga konsekvenser vare i fråga om organisation, personal eller i övrigt.

4 Beredningen av propositionen

Propositionen har beretts vid finansministeriet. Utlåtanden om förslaget har begärts hos kommunikationsministeriet, justitieministeriet, inrikesministeriet, utrikesministeriet och Tullstyrelsen.

5 Andra omständigheter som inverkat på propositionens innehåll

Finland är depositariestat för konventionen rörande motarbetande av smugglingen av alkoholvaror i enlighet med bestämmelserna i konventionen. I juridisk litteratur har man ansett att en stat kan vara depositarie utan att vara fördragsslutande part. Enligt förslaget ska Finland fortfarande vara depositarie för konventionen även om Finland sagt upp konventionen.

6 Ikraftträdande

Lagen föreslås träda i kraft så snart som möjligt.

Uppsägningen av konventionen rörande motarbetande av smuggling av alkoholvaror träder i kraft ett år efter den dag Finlands regering har mottagit meddelandet om uppsägning. Efter det är avsikten att upphäva förordningen om sättande i kraft av konventionen genom en förordning som träder i kraft samma dag som uppsägningen träder i kraft för Finlands del.

7 Behovet av riksdagens samtycke samt behandlingsordning

7.1 Behovet av riksdagens samtycke

Republikens president beslutar om uppsägning av konventioner med stöd av 93 § i grundlagen. Enligt 94 § i grundlagen krävs emellertid riksdagens godkännande för uppsägning av överenskommelser, om det är fråga om en överenskommelse som innehåller bestämmelser som hör till riksdagens befogenheter. Uppsägning av en överenskommelse kräver riksdagens godkännande även i de fall då godkännande av överenskommelsen enligt den tidigare statsförfattningen inte behövde riksdagens godkännande, men som enligt den nya grundlagen hade krävt riksdagens godkännande. Riksdagens godkännande krävs även då en tidigare överenskommelse som hört till riksdagens behörighet ersätts eller på annat sätt än genom uppsägning upphävs av en ny överenskommelse (GrUU 18/2002 rd).

Enligt tolkningspraxis hos riksdagens grundlagsutskott täcker riksdagens befogenhet att godkänna alla de materiella bestämmelser i internationella förpliktelser som hör till området för lagstiftningen. En bestämmelse i ett fördrag eller någon annan internationell förpliktelse ska således anses höra till området för lagstiftningen, 1) om den gäller utövande eller begränsning av någon grundläggande fri- eller rättighet som är skyddad i grundlagen, 2) om den i övrigt gäller grunderna för individens rättigheter och skyldigheter, 3) om den sak som bestämmelsen gäller enligt grundlagen ska föreskrivas i lag eller 4) om det finns lagbestämmelser om den sak som lagen gäller eller 5) det enligt rådande uppfattning i Finland ska lagstiftas om saken. Detta är fallet oavsett om någon bestämmelse strider mot eller överensstämmer med en lagbestämmelse i Finland. (GrUU 11, 12 och 45/2000 rd).

Överenskommelsen mellan Finland och Sverige angående gemensam bevakning för bekämpande av olovlig införsel av alkoholvaror har i satts i kraft genom lag, eftersom överenskommelsen har innehållit bestämmelser som hör till området för lagstiftningen. Uppsägning av en sådan överenskommelse

kräver i princip godkännande av riksdagen enligt 94 § i grundlagen. Då den bilaterala överenskommelsens internationella giltighet redan har upphört har riksdagens eventuella godkännande till att upphäva överenskommelsen inte längre rättslig betydelse, varför riksdagens godkännande inte behövs för upphävande av överenskommelsen i ett sådant fall (ShUB 50/2006 rd). Med beaktande av att överenskommelsen mellan Finland och Sverige angående gemensam bevakning för bekämpande av olovlig införsel av alkoholvaror internationellt har upphört att gälla internationellt den 9 juni 2007 då Sverige ensidigt sade upp överenskommelsen behövs sålunda inte riksdagens godkännande för att upphäva överenskommelsen.

Överenskommelsen om bekämpande av olovlig införsel av alkoholvaror sattes i kraft genom en förordning. Överenskommelsen innehåller flera sådana bestämmelser som enligt nuvarande uppfattning hör till området för lagstiftningen. Riksdagens godkännande för uppsägning av överenskommelsen är därför nödvändigt.

Artikel 1 i konventionen rörande motarbetande av smugglingen av alkoholvaror innehåller en definition av alkoholvaror. Definitionen påverkar indirekt innehållet i och tillämpningen av de materiella bestämmelser som hör till området för lagstiftningen och kan därför också själv anses höra till området för lagstiftningen (GrUU 6/2001 rd).

Artiklarna 2—4 innehåller bestämmelser om förbud mot och tillståndsplikt för utförsel av alkoholvaror med fartyg av en viss netto-dräktighet. Bestämmelser om de frågor som avses i artiklarna ska utfärdas genom lag. Bestämmelserna om tillståndsplikt gäller även grundläggande frågor om individens rättigheter och skyldigheter. Bestämmelserna hör därmed till området för lagstiftningen.

Artikel 6 ålägger de fördragsslutande staterna förpliktelse att utfärda de straffbestämmelser som är nödvändiga för tillämpning av bestämmelserna i artiklarna 2—4. Artikel 10 innehåller en bestämmelse som gäller den straffrättsliga konformitetsprincipen. I 8 § i grundlagen ingår legalitetsprincipens viktigaste beståndsdelar. En av dem är kravet på att handlingar som är straffbara ska anges i lag. Detta innebär att en sådan inter-

nationell förpliktelse genom vilken Finland förbinder sig att kriminalisera en viss handling eller vissa handlingar hör till lagstiftningens område. Grundlagsutskottet har ansett att det av grundlagen följer att också tillämpningsområdet för finsk straffrätt regleras genom lag (GrUU 4/1998 rd). Därmed hör bestämmelserna i artikel 6 och 10 till området för lagstiftningen. Bestämmelserna i artikel 10 om att använda fartyg som säkerhet för böter eller andra avgifter av samma slag gäller grunderna för individens rättigheter och skyldigheter och hör därför också till området för lagstiftningen.

Artikel 9 berättigar en fördragsslutande stat att tillämpa egna lagar i fråga om fartyg som misstänks för smuggling inom en 12 sjömilz zon från statens egen kust. Dessutom berättigar artikeln till att myndigheterna får förfölja ett fartyg som misstänks för smuggling även utanför den ovan nämnda zonen och utöva enahanda befogenheter mot fartyget som om det fasttagits inom zonen. Dessa bestämmelser berättigar därmed de fördragsslutande staternas myndigheter att använda sina befogenheter inom en utvidgad zon, dock inte inom något annat lands territorialvatten. Ett dylikt utövande av befogenheterna måste regleras i lag.

Artikel 11 ålägger skyldighet att lämna information till andra fördragsslutande parter om fakta som gäller smuggling och personer som smugglar samt uppgifter som kan underlätta motarbetande av smuggling. Av bestämmelsen kan följa skyldighet att lämna ut personuppgifter till utländska myndigheter. Åtminstone en del av uppgifterna i artikel 11 kan till sin art vara sådana som ska hemlighållas enligt 24 § 1 mom. punkterna 3 och 4 i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999). Bestämmelserna hör därmed till området för lagstiftningen.

7.2 Behandlingsordning

Beslut om godkännande och uppsägning av en internationell förpliktelse fattas med enkel majoritet enligt 94 § 2 mom. i grundlagen.

Om ett förslag om godkännande av en förpliktelse berör grundlagen, ska det emellertid godkännas genom ett beslut som stöds av minst två tredjedelar av de avgivna rösterna. Enligt grundlagsutskottets och utrikesutskottets ståndpunkt kan beslut om uppsägning av en internationell förpliktelse fattas med enkel majoritet (GrUB 10/1998 rd och UtUU 6/1998 rd).

Lagen om godkännande av en överenskommelse mellan Finland och Sverige angående gemensam bevakning för bekämpande av olovlig införsel av alkoholvaror har stiftats i den ordning som anges i 69 § i regeringsformen. Grundlagsutskottet ansåg i sitt betänkande att utövandet av sådan offentlig makt som en främmande stats myndigheter skulle utöva inom Finska statens territorium på det sätt som förutsattes i överenskommelsen inte var förenligt med grundlagen (GrUB 6/1934 rd). Lagen om godkännande av den ifrågavarande överenskommelsen är i konstitutionellt hänseende en så kallad undantagslag. En undantagslag som stiftats i grundlagsordning kan upphävas genom en i vanlig ordning stiftad lag (RP 1/1998 rd).

Enligt regeringens uppfattning kan man med enkel majoritet besluta om uppsägning av konventionen om motarbetande av smuggling av alkoholvaror och i vanlig lagstiftningsordning behandla förslaget till lag om upphävande av lagen om godkännande av en överenskommelse mellan Finland och Sverige angående gemensam bevakning för bekämpande av olovlig införsel av alkoholvaror.

Med stöd av det ovan anförda och i enlighet med 94 § i grundlagen föreslås att

Riksdagen godkänner uppsägningen av konventionen av den 19 augusti 1925 rörande motarbetande av smugglingen av alkoholvaror (FördrS 26/1925).

Riksdagen föreläggs samtidigt följande lagförslag:

Lagförslag

Lag

om upphävande av lagen om godkännande av en överenskommelse mellan Finland och Sverige angående gemensam bevakning för bekämpande av olovlig införsel av alkoholvaror

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1 §	av olovlig införsel av alkoholvaror
Genom denna lag upphävs lagen av den 17 mars 1934 om godkännande av en överenskommelse mellan Finland och Sverige angående gemensam bevakning för bekämpande	(139/1934).
	2 §
	Denna lag träder i kraft den 20 .

Helsingfors den 15 februari 2008

Republikens President

TARJA HALONEN

Förvaltnings- och kommunminister *Mari Kiviniemi*