

## LAGUTSKOTTETS UTLÅTANDE 23/2006 rd

**Regeringens proposition med förslag till godkännande av fördraget om ett fördjupat gränsöverskridande samarbete, särskilt för bekämpning av terrorism, gränsöverskridande brottslighet och olaglig migration (Prümfördraget) och lag om sättande i kraft av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i fördraget samt vissa lagar som har samband med det**

*Till förvaltningsutskottet*

### INLEDNING

#### *Remiss*

Riksdagen remitterade den 8 november 2006 en proposition med förslag till godkännande av fördraget om ett fördjupat gränsöverskridande samarbete, särskilt för bekämpning av terrorism, gränsöverskridande brottslighet och olaglig migration (Prümfördraget) och lag om sättande i kraft av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i fördraget samt vissa lagar som har samband med det (RP 243/2006 rd) till förvaltningsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att lagutskottet ska lämna utlåtande till förvaltningsutskottet.

#### *Sakkunniga*

Utskottet har hört

- överdirektör Antti Pelttari och polisdirektör Kimmo Hakonen, inrikesministeriet
- lagstiftningsråd Ilari Hannula, justitieministeriet
- specialmedarbetare Erkki Hämäläinen, Centralkriminalpolisen
- professor Pekka Koskinen
- professor Raimo Lahti.

### PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att riksdagen ska godkänna fördraget om ett fördjupat gränsöverskridande samarbete, särskilt för bekämpning av terrorism, gränsöverskridande brottslighet och olaglig migration, dvs. det så kallade Prümfördraget.

Prümfördraget är ett fördrag mellan Belgien, Tyskland, Spanien, Frankrike, Luxemburg, Nederländerna och Österrike som innehåller bestämmelser om utbyte av DNA-, fingeravtrycks-

och fordonsregisteruppgifter, gränsöverskridande operativt samarbete samt bekämpning av terrorism och olaglig migration. I fördraget ingår dessutom bestämmelser om dataskydd.

Prümfördraget har trätt i kraft internationellt mellan Spanien och Österrike den 1 november 2006. För Finlands del träder fördraget i kraft 90 dagar efter det att anslutningsakten deponerats.

I propositionen ingår också ett lagförslag om ikraftsättande av de bestämmelser i fördraget som hör till området för lagstiftningen och om tillämpning av fördraget. Dessutom föreslås ändringar i vapenlagen, polislagen, lagen om be-

handling av personuppgifter i polisens verksamhet, lagen om fordonstrafikregistret, strafflagen och utlänningslagen. Avsikten är att de föreslagna lagarna skall träda i kraft samtidigt som Prümfördraget träder i kraft för Finlands del.

## UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

### *Allmän motivering*

#### *Avgränsning av utlåtandet*

I sitt utlåtande ser lagutskottet i första hand på användningen av tvångs- och maktmedel i fördraget och de anknytande lagförslagen i propositionen. Dessutom tar utskottet upp vissa allmänna frågor kring genomförandet av fördraget.

#### *Allmän bedömning av fördraget*

Syftet med propositionen är att möjliggöra för Finland att tillträda fördraget mellan Belgien, Tyskland, Spanien, Frankrike, Luxemburg, Nederländerna och Österrike om ett fördjupat gränsöverskridande samarbete, särskilt för bekämpning av terrorism, gränsöverskridande brottslighet och olaglig migration som ingicks i maj 2005 (nedan *Prümfördraget*). Fördraget är ett mellanstatligt fördrag som ingåtts utanför Europeiska unionens beslutsstrukturer. I sitt utlåtande i våras (LaUU 4/2006 rd) ansåg lagutskottet att det stod i strid med de allmänna målen och principerna för Finlands EU-politik att tillträda fördraget.

I sitt tidigare utlåtande ansåg lagutskottet att fördraget i sak inte tillförde redan gällande samarbetsåtaganden något särskilt mervärde. I propositionen ingår en mycket snäv översikt över andra fördrag och åtaganden om samma sak och därför har utskottet försökt få fram mer information i saken. Utifrån övriga utredningar förefaller Prümfördraget närmast främja ett utbyte av DNA- och fingeravtrycksuppgifter och fordonsregisteruppgifter genom att det skapar nya strukturer för myndighetskontakter (se också StoU 7/2006 rd och FvUU 22/2006 rd).

Prümfördraget trädde i kraft i fjol i Österrike, Spanien och Tyskland. Utöver Finland har också Italien, Portugal och Slovenien uttalat sitt intresse för att tillträda fördraget. Utskottet har å andra sidan fått veta att EU:s nuvarande ordförandeland Tyskland har tagit upp frågan om att införliva bestämmelserna i Prümfördraget med unionslagstiftningen och att initiativet har fått ett brett stöd. Utskottet har också fäst sig vid artikel 47.1 i fördraget, där det sägs att Europeiska unionens lagstiftning tillämpas i stället för fördraget, om unionen godkänner lagstiftning som hör till tillämpningsområdet för fördraget. Fördraget räknar alltså redan i sig med att bli åsidosatt i framtiden.

Alla dessa faktorer kan inte helt och fullt övertyga lagutskottet om att Finland har några väsentliga fördelar av att tillträda Prümfördraget. Uppfattningen grundar sig visserligen i första hand på en bedömning av fördragsbestämmelsernas juridiska verkningar. Det blir förvaltningsutskottets sak att göra en närmare bedömning av vilken betydelse fördragsprojektet kan få för de allmänpolitiska aspekterna av polissamarbetet mellan medlemsstaterna och andra aspekter på hur samarbetet lämpligen ska genomföras.

I sin analys av Prümfördraget har lagutskottet speciellt noterat två allmänna omständigheter i fördragsbestämmelserna. För det första medger fördraget de stater som är parter en relativt bred rätt att pröva i vilken omfattning fördraget tillämpas i staterna. Det kommer sig av att det i rätt många artiklar sägs att de fördragslutande parterna "kan" göra eller tillåta något. Det gäller framför allt olika slag av befogenheter som gestjänstemän i en annan fördragslutande stat. För det andra genomförs fördraget i väsentliga delar enligt nationell lagstiftning. Det bidrar till att

lyfta fram den nationella lagstiftning som grundar sig på fördraget. Därför har lagutskottet på det sätt som framgår av detaljmotiveringen fäst särskilt avseende vid att den föreslagna lagen om sättande i kraft av fördraget och genomförandelagarna i propositionen är exakta och noggrant avgränsade. De villkoren spelar en stor roll också för att fördraget ska få allmän acceptans, anser utskottet.

### *Detaljmotivering*

**1. Lag om sättande i kraft av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i fördraget mellan Konungariket Belgien, Förbundsrepubliken Tyskland, Konungariket Spanien, Republiken Frankrike, Storhertigdömet Luxemburg, Konungariket Nederländerna och Republiken Österrike om ett fördjupat gränsöverskridande samarbete, särskilt för bekämpning av terrorism, gränsöverskridande brottslighet och olaglig migration och om tillämpning av detta fördrag**

2 §. *Flygsäkerhetsvakt.* Paragrafen ger en flygsäkerhetsvakt enligt artiklarna 17 och 18 i Prümfördraget rätt att "ombord på luftfartyg och på flygplatser" bära skjutvapen och andra maktmedelsredskap. Beslut om rätten fattas av polisen.

Utskottet uppmärksamgör förvaltningsutskottet på att flygsäkerhetsvakter enligt bestämmelsen förefaller ha en mer omfattande rätt att bära vapen än vad artikel 18 medger. Där sägs att ett allmänt tillstånd att inneha tjänstevapen, ammunition och övrig nödvändig utrustning beviljas på flygningar till och från de fördragsslutande parternas flygplatser. Tillståndet omfattar både medförande av tjänstevapen och ammunition på luftfartyg och, på de villkor som anges i fördraget, till säkerhetszoner med begränsat tillträde på en flygplats i den andra fördragsslutande parten. Av paragrafmotiven (s. 26) framgår inte varför tillstånd att bära vapen skulle behöva beviljas på hela flygplatsområdet. Å andra sidan uttrycker inte heller "ombord på luftfartyg" åtminstone exakt att det bara handlar om det luftfartyg som flygsäkerhetsvakten placerats om-

bord på. Lagutskottet ser helst att också formuleringen av bestämmelsens räckvidd begränsas så att den svarar mot artikel 18 i fördraget.

Utskottet vill ytterligare påpeka för förvaltningsutskottet att paragrafen inte hänvisar till de allmänna förutsättningar under vilka det enligt artikel 18.2 är tillåtet att inneha tjänstevapen och ammunition. Där sägs att det är tillåtet att avlägsna sig från ett luftfartyg till en annan fördragsslutande parts flygplats eller att vistas i flygplatsens säkerhetszon med begränsat tillträde medförande tjänstevapen och ammunition endast åtföljd av en företrädare för den behöriga nationella myndigheten i den andra fördragsslutande parten. Dessutom förutsätts tjänstevapen och ammunition bli omedelbart överlämnade efter avstigningen från luftfartyget. Lagutskottet anser att paragrafen bör kompletteras med en explicit hänvisning till förutsättningarna i artikel 18.2.

3 §. *En annan stats tjänstemans deltagande i en gemensam insats i Finland.* Paragrafbestämmelserna avser att genomföra bestämmelserna i artikel 24 i Prümfördraget om gemensamma insatser inom en annan fördragsslutande parts territorium och de befogenheter som en annan stats tjänstemän får utöva i samband med dem.

Enligt *I mom.* har en behörig tjänsteman som deltar i en gemensam insats rätt att inom Finlands territorium enligt en finländsk polismanns anvisningar utöva sådana polisbefogenheter som polismannen inom ramen för sin behörighet anvisar. Å andra sidan har en annan stats tjänsteman rätt att under en finländsk polismanns uppsikt använda sådana maktmedel som polismannen med stöd av sina befogenheter ger honom fullmakt till. Gränserna för tillåtna befogenheter bestäms alltså i sista hand alltid utifrån en enskild polismanns beslut.

Lagutskottet menar att bestämmelsen är mycket öppet formulerad eftersom den täcker in åtminstone alla de tvångsmedel som en polisman enligt tvångsmedelslagen (450/1987) får fatta beslut om. Gemensamma insatser kan givetvis variera i högsta grad. Därmed måste de nödvändiga befogenheterna i enskilda fall för-

muleras mycket olika. Utskottets syn är att bestämmelsens räckvidd bör begränsas t.ex. genom att den befogenhet som en annan stats tjänsteman har binds upp vid vad som i varje enskilt fall är nödvändigt för att genomföra en gemensam insats. Dessutom bör det övervägas om det som ett explicit villkor för användning av maktmedel precis som i 4 § bör ställas att en behörig finländsk tjänsteman inte omedelbart kan tillgripa nödvändiga maktmedel.

Lagutskottet föreslår

*att förvaltningsutskottet begränsar tillämpningsområdet för 1 mom. till exempel på det sätt som anförs ovan.*

Enligt 2 mom. kan en annan stats tjänsteman som deltar i en gemensam insats ges rätt att inom Finlands territorium bära vissa, särskilt angivna skjutvapen och andra maktmedelsredskap. Beslut om detta fattas av en polisman som hör till befälet. Ett sådant maktmedelsredskap får användas inte bara i nödvärnssituationer enligt 4 kap. 4 § i strafflagen utan också när en polisman med stöd av sina befogenheter i enskilda fall ger en behörig tjänsteman i en annan stat fullmakt att använda maktmedelsredskap.

Lagutskottet gör förvaltningsutskottets uppmärksamt på att den föreslagna bestämmelsen om rätt att använda maktmedelsredskap avviker t.ex. från lösningen i 3 § 2 mom. i lagen om sätande i kraft av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i konventionen om ömsesidig rättslig hjälp i brottmål mellan Europeiska unionens medlemsstater (148/2004). Enligt lagrummet kan en sådan tjänsteman från en annan av Europeiska unionens medlemsstater som är verksam på finskt territorium ges rätt att bära vapen, om det är nödvändigt på grund av verksamhetens karaktär. Vapnet får endast användas i sådana nödvärnssituationer som avses i 4 kap. 4 § i strafflagen.

Det framgår inte av propositionens motivering varför en tjänsteman i en annan stat som deltar i en gemensam insats nu föreslås få en så omfattande rätt att använda maktmedelsredskap. Med tanke på genomförandet av fördraget är rätten så vitt lagutskottet kan se en högst vä-

sentlig omständighet som inverkar både på den persons situation som utsätts för maktmedel och t.ex. det straffrättsliga ansvaret för den tjänsteman som använder redskapet och den finländska polisman som bemyndigat användningen. Det är viktigt att veta t.ex. hurdan utbildning en annan stats tjänsteman har i att använda redskapet och hurdan maktmedelskulturen generellt är i tjänstemannens ursprungsland. Lagutskottet ser stora risker med en så omfattande rätt att använda maktmedelsredskap som den föreslagna. Det gäller speciellt rätten att bära och använda skjutvapen.

Med stöd av det ovan sagda föreslår lagutskottet

*att förvaltningsutskottet begränsar rätten för en annan stats tjänsteman åtminstone att bära och använda skjutvapen på samma sätt som i 2 § i lagen om sätande i kraft av konventionen om ömsesidig rättslig hjälp i brottmål mellan Europeiska unionens medlemsstater.*

Lagutskottet fäster förvaltningsutskottets uppmärksamhet vid en sådan detalj att det enligt artikel 28.2 i Prümfördraget är värdstatens tjänsteman som leder insatsen som godkänner användning av tjänstevapen och övrig nödvändig utrustning för att skydda sig själv eller andra. Om användning av andra maktmedelsredskap än skjutvapen tillåts i andra situationer än vid nödvärn bör uttryckligen den polisman som leder insatsen bemyndigas att ge det nödvändiga tillståndet för att det straffrättsliga ansvaret ska vara klart.

*4 §. En annan tjänstemans agerande i en omedelbar farosituation. Genom paragrafen genomförs artikel 25 i Prümkonventionen om åtgärder vid omedelbar fara. Lydelsen i artikel 1 tillåter att en fördragsslutande parts tjänstemän i brådskande fall utan förhandsmedgivande av en annan fördragsslutande part överskrider den gemensamma gränsen för att i närheten av den andra fördragsslutande partens gräns genomföra sådana tillfälliga åtgärder i enlighet med värdstatens nationella lagstiftning som behövs för att*

avvärja omedelbar fara för liv eller hälsa. Lagutskottet ber förvaltningsutskottet notera att kravet på omedelbar fara nu saknas i paragraftexten.

## 5. Lag om ändring av 17 § i lagen om fordons- trafikregistret

*17 §. Sekretessbelagda uppgifter och utlämnande av dem.* Den föreslagna lagändringen avser att sätta i kraft artikel 12 i Prümfördraget. Enligt artikeln ger de fördragsslutande parterna i noggrant specificerade fall andra fördragsslutande parter särskilt angivna myndigheter tillträde till de nationella fordonsregistren och rätt att göra automatiska sökningar om uppgifter fordon och om ägare och innehavare.

I 14 § 1 mom. 1 punkten i fordonsregisterlagen (541/2003) föreskrivs att var och en har rätt att få uppgifter om fordon och beskattningen av fordon, in-teckningar i fordon, fordonsägares och fordonsinnehavares namn samt adress och kontaktinformation som förts in i registret på basis av fordonets registreringstecken eller tillverkningsnummer. Men regeringen föreslår att 17 § om sekretessbelagda uppgifter och utlämnande av dem ska ändras i lagen. Sekretessbelagda uppgifter är enligt 6 § bl.a. uppgifter om körrättsinnehavarens hälsotillstånd och uppgifter om brott som har begåtts vid framförande av ett fordon och om straff för dem. Bestämmelsen ger alltså en annan fördragsslutande parts myndighet rätt att få tillgång också till sådana känsliga uppgifter som t.ex. i den mån de gäller straff i sak kan jämföras med uppgifter ur straffregistret. Lagutskottet anser att förvaltningsutskottet har anledning att utreda närmare om genomförandet av fördraget verkligen kräver att uppgifter lämnas ut i sådan omfattning.

Lagutskottet vill också uppmärksamma förvaltningsutskottet på att den föreslagna lagändringen inte begränsar sig till de fördragsslutande parterna i Prümfördraget, utan att sekretessbelagda uppgifter utifrån den nya bestämmelsen

kan lämnas ut till de brottsbekämpande myndigheterna i alla stater som hör till Europeiska ekonomiska samarbetsområdet. Enligt propositionens motivering (s. 38/I) möjliggör lösningen "även eventuella andra arrangemang inom ramen för EU som motsvarar Prümfördraget utan att lagen ändras". Lagutskottet framhåller att en sådan utvidgning av rätten att lämna ut sekretessbelagda uppgifter genom hänvisning till fördragsåtaganden som eventuellt kommer att antas i framtiden inte är lämplig lagstiftningspolitik.

## 6. Lag om ändring av 16 kap. 20 § och 40 kap. 12 § i strafflagen

Artikel 31 i Prümfördraget jämför tjänstemän som i överensstämmelse med fördraget verkar i en annan fördragsslutande parts territorium med den andra fördragsslutande partens tjänstemän i fråga om brott som de begår och brott som de utsätts för. För att genomföra fördragsbestämmelsen föreslås bestämmelserna om brott mot myndigheter i 16 kap. i strafflagen och bestämmelserna om tjänstebrott i 40 kap. bli ändrade. Bestämmelserna ska kompletteras med uppgifter som innebär att upprätthålla allmän ordning och säkerhet och att förebygga brott. I propositionens motivering (s. 38/II) sägs att det straffrättsliga skyddet för flygsäkerhetsvakter och andra staters tjänstemän som deltar i gemensamma insatser för återsändande eller som agerar i omedelbara farosituationer på detta sätt blir verkställt.

Lagutskottet påpekar att bestämmelserna emellertid inte helt stämmer överens. Det kommer sig av att 16 kap. 20 § 2 mom. föreslås bli kompletterad ytterligare med utländska tjänstemän som utför övervakning. Lagutskottet ser tillägget som onödigt och det svarar inte heller mot det uttalade syftet i propositionens motivering. I slutet av samma moment har uppgiften att utföra förundersökning felaktigt blivit utredning.

Laguskottet föreslår

*att förvaltningsutskottet stryker passusen i 16 kap. 20 § 2 mom. i strafflagen om att utländska tjänstemän utför övervakning och rättar uttrycket i slutet av momentet.*

**Utlåtande**

Laguskottetutskottet föreslår förvaltningsutskottet

*att förvaltningsutskottet beaktar det som sagts ovan.*

Helsingfors den 25 januari 2007

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Tuija Brax /gröna  
vordf. Susanna Rahkonen /sd  
medl. Esko Ahonen /cent  
Leena Harkimo /saml  
Lasse Hautala /cent  
Anne Holmlund /saml  
Petri Neittaanmäki /cent

Heli Paasio /sd  
Lyly Rajala /saml  
Jukka Roos /sd  
Tero Rönni /sd  
Petri Salo /saml  
Minna Sirnö /vänt  
Timo Soini /saf.

Sekreterare var

utskottsråd Risto Eerola.

## AVVIKANDE MENING

### *Motivering*

I EU-länderna pågår som sagt förhandlingar om att mer eller mindre införliva Prümfördraget med EU:s strukturer. Det förnuftigaste just nu skulle vara att förkasta regeringens proposition och koncentrera sig på förhandlingarna och driva på en lösning som medger bättre lagstiftande om de här synnerligen viktiga polissamarbetsfrågorna på ett sätt som faller sig naturligt också för de nordiska länderna och som innebär tillräckligt noggranna avgränsningar. Vi har mycket bättre chanser att uppnå regeringens syfte att främja utredning och förebyggande av brott bl.a. genom utbyte av DNA-uppgifter, om slutresultatet också omfattar våra grannar Sverige och de baltiska staterna. De nuvarande parterna i Prümfördraget spelar inte på långa nejder när en så stor roll för brottsbekämpningen och brottsutredningen hos oss som våra grannländer.

Det framgår mycket väl av utskottets utlåtande att propositionen har beretts exceptionellt skyndsamt och dåligt. Det vimlar av inkonsekvenser och inexaktheter, trots att det handlar om ett område av lagstiftningen som kräver exceptionellt stor precision och noggrann avgränsning. Det är fråga om medborgarnas rätts- och dataskydd och — som också framgår av utlåtandet — en enskild polismanns straffrättsliga ansvar. Det är oskäligt att ställa en enskild finländsk polisman till ett så diffust ansvar som regeringen nu föreslår på order av en vilt främmande, t.ex. italiensk, polisman.

Lagutskottet har under pågående valperiod flera gånger påtalat lagstiftningens nivå. Frågan har dryftats också i bredare kretsar och t.o.m. regeringen har sent omsider startat ett projekt för bättre kvalitet på lagstiftningen i framtiden. Därför är det verkligen sorgligt att se den svaga kvaliteten på inrikesministeriets proposition. Utskottet ser sig tvunget att påtala flera saker som måste korrigeras. Men det allvarligaste är att propositionens motivering inte tar upp ens tillnärmelsevis allt det som på ett helt väsentligt sätt inverkar på bestämmelser som rör polisen. Moti-

ven är direkt vilseledande; de koncentrerar sig i första hand på utbyte av DNA-uppgifter, trots att de mest vittsyftande och problematiska frågorna som sagt gäller t.ex. rätt för en främmande stats polismän eller beväpnade flygsäkerhetsvakter att bära vapen och bruka t.o.m. vapenmakt i Finland.

Propositionens ensidiga eller direkt vilseledande motiv betydde mycket arbete för utskottet, arbete som enligt doktrinen om maktens tredelning hör till regeringen. Men ett allvarigare problem än arbetsbördan och arbetsfördelningen är den hopradsade propositionens dåliga kvalitet. På lagutskottets initiativ har riksdagen redan under denna valperiod godkänt en kläm om att polislagen, förundersökningslagen och tvångsmedelslagen måste skrivas om på grund av den undermåliga lagstiftningen. Regeringen tar äntligen itu med uppgiften, som borde ha åtgärdats redan för många år sedan. Också ur den här synvinkeln är det klart att regeringens dåligt beredda proposition måste förkastas och att en ny proposition efter slutförda förhandlingar i EU måste förberedas med omsorg för att höja kvaliteten på denna lagstiftning som är helt central för en fungerande rättsstat.

I den politiska jargongen har godkännandet av Prümfördraget med sådan brådska och så dålig beredning motiverats framför allt med att vi måste vara med i alla EU:s kärnor. Hittills har doktrinen om medverkan i alla kärnor motiverats med att Finland måste sitta med vid alla de bord där beslut tas. Här är situationen den rakt motsatta. Finland har helt uppenbart stått utanför förhandlingarna om Prümfördraget och det framgår också av det tyska fördragets innehåll. Det är direkt tragikomiskt att tala om att höra till någon kärna i det här sammanhanget.

Finland håller sig mycket bättre med vid de bord där besluten fattas om vi nu koncentrerar oss på de pågående förhandlingarna i EU och på att få med också sådana länder i den nya ordningen som spelar en roll för brottsbekämpningen eller brottsutredningen hos oss.

**LaUU 23/2006 rd — RP 243/2006 rd**

***Ståndpunkt***

Med stöd av det ovan anförda fanser vi

*att lagutskottet i sitt utlåtande till förvaltningsutskottet borde ha föreslagit att Prümfördraget förkastats.*

Helsingfors den 25 januari 2007

Tuija Brax /gröna  
Minna Sirnö /vänst