

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 39/2000 rd

Statsrådets skrivelse med anledning av ett initiativ från Republiken Frankrike till en konvention (förbättrad ömsesidig rättslig hjälp i brottmål)

Till stora utskottet

INLEDNING

Remiss

Stora utskottet sände den 13 oktober 2000 statsrådets skrivelse med anledning av Republiken Frankrikes initiativ till en konvention om förbättrad ömsesidig hjälp i brottmål (U 39/2000 rd) till grundlagsutskottet för utlåtande. Utlåtandet begärdes om hur ett slopande av förutsättningarna för dubbel straffbarhet står i harmoni med Finlands grundlag.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsrådet Risto Eerola, justitieministeriet
- justitiekanslern i statsrådet Paavo Nikula
- professor Pekka Koskinen.

Utskottet har fått skriftliga utlåtanden från professor Mikael Hidén och professor (emeritus) Antero Jyränki. Utlåtandena har fogats till utskottets handlingar.

STATSRÅDETS SKRIVELSE

Förslaget

Förslaget syftar till att rådet skall anta en konvention om förbättrad ömsesidig rättslig hjälp i brottmål, särskilt när det gäller kampen mot organiserad brottslighet, penningtvätt av vinning av brott och ekonomisk brottslighet. Förslaget grundar sig på slutsatserna från Europeiska rådet i Tammerfors (16.10.1999), i vilka uppmärksamhet fästs vid kampen mot ekonomisk brottslighet och i synnerhet penningtvätt.

Enligt artikel 2 i förslaget till konvention kan reservationer och förklaringar som gjorts av EU:s medlemsstater beträffande artikel 5 i 1959 års konvention om ömsesidig rättslig hjälp i brottmål och som kan fastställas som förutsätt-

ning för rannsakan eller beslag inte göras gällande mellan medlemsstaterna. Det i 15 § 1 mom. lagen om internationell rättshjälp i straffrättsliga ärenden ingående kravet på så kallad dubbel straffbarhet som ett villkor för användande av tvångsmedel måste på grund härav slopas åtminstone till den del det är fråga om rannsakan eller beslag.

Statsrådets ståndpunkt

Statsrådet anser det viktigt att EU i enlighet med slutsatserna från Europeiska rådet i Tammerfors effektiviserar kampen mot penningtvätt och ekonomisk brottslighet. Statsrådet förhåller sig därför positivt till Frankrikes initiativ. Statsrådet

har fäst uppmärksamhet vid att ett slopande av kravet på dubbel straffbarhet kan kränka Finlands suveränitet, eftersom den finska myndigheten blir skyldig att använda tvångsmedel på grundval av gärningar som inte bestraffas i Finland men som har kriminaliserats i ett annat EU-lands lagstiftning. Främst med hänvisning till

praktiska faktorer förhåller sig statsrådet positivt till att kravet på dubbel straffbarhet slopas i enlighet med Frankrikes initiativ. Statsrådet har likväl ansett det viktigt att utreda hur ett slopande av kravet på dubbel straffbarhet förhåller sig till Finlands nya grundlag.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Motivering

Suveränitet

Finland har meddelat en förklaring till artikel 5 i 1959 års europeiska konvention om inbördes rättshjälp i brottmål (förordning 287/1981—3 §). Enligt förklaringen krävs för verkställande av rannsakan eller beslag att den gärning som avses i framställningen om rättshjälp är straffbar enligt den anmodande och den anmodade partens lagstiftning samt att uppfyllandet av framställningen är förenligt med den anmodade partens lagstiftning. Förslaget till konvention i enlighet med Frankrikes initiativ innebär att reservationer och förklaringar som EU:s medlemsstater gjort beträffande artikel 5 i 1959 års europeiska konvention inte kan göras gällande mellan dessa. Detta leder till att kravet på dubbel straffbarhet slopas.

Grundlagsutskottet har lämnat ett utlåtande om den blandade lagen om införande av 1959 års konvention (GrUU 5/1979 rd). Utskottet behandlade då inte suveränitetsfrågan.

Enligt utskottets nyare tolkningspraxis (se t.ex. RP 1/1998 rd, s. 73) har det varit fråga om begränsning av suveräniteten om ett internationellt avtal innehållit bestämmelser, enligt vilka en främmande stats myndighet eller ett internationellt organ erhåller behörighet inom finskt territorium. I tolkningspraxisen har uppmärksamhet fästs vid behörighetens natur och möjligheten till självständigt agerande. En i detta sammanhang viktigare suveränitetssynpunkt är att om de finska statsorganens och myndigheternas verksamhet binds genom internationella avtal kan detta strida mot suveräniteten. Det kan ha

varit fråga om just detta då de nationella lagstiftningsorganens behörighet eller den nationella kompetensen att ingå avtal har begränsats eller då offentlig makt som hänför sig till Finlands jurisdiktion har överförts till ett internationellt organ (GrUU 14/1994 rd). Denna tolkningslinje kan sägas tyda på att en begränsning av suveräniteten bör ha synnerligen stor principiell eller praktisk betydelse och överskrida de sedvanliga villkoren för internationellt samarbete innan den kan råka i konflikt med grundlagen.

Det föreliggande förslaget begränsar de finska myndigheternas makt att pröva de rättsliga förutsättningarna för rannsakan eller beslag. Med avvikelse från det gällande kravet på dubbel straffbarhet binds myndigheternas prövning endast vid att kriminalisering i utlandet förekommer. Enligt utskottets uppfattning är det fråga om en faktor som i skenet av internationalitetsprincipen i 1 § 3 mom. grundlagen bara i ringa mån kan anses inverka på suveräniteten. Med tanke på suveräniteten ger förslaget till konvention ingen anledning till anmärkningar i konstitutionellt hänseende.

Grundläggande fri- och rättigheter

En ändring av förutsättningarna för rannsakan eller beslag är konstitutionellt relevant för vissa paragrafer i grundlagen: 7 § på grund av kroppsvisitation och kroppsbesiktning, 10 § på grund av husrannsakan och 15 § på grund av beslag. Förslaget bör till dessa delar bedömas utgående från de allmänna principerna för begränsning av grundläggande fri- och rättigheter med särskilt beaktande av det specificerade lagförbehållet i 10 § 3 mom. grundlagen.

Efterforskning eller beslag som företas i form av rättslig hjälp syftar till att utreda ett brott. Allmänt taget är detta en sådan godtagbar grund som tillåter en begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna.

Om kravet på dubbel straffbarhet slopas innebär det att efterforskning eller beslag kan komma i fråga oberoende av om den gärning som avses i begäran om rättslig hjälp överhuvudtaget kan betraktas som ett brott i Finland. De materiella förutsättningarna för att tillgripa dylika tvångsmedel blir således beroende av lagstiftningen i en annan stat och en utländsk myndighets prövning. Detta kan i viss mån anses problematiskt med avseende på det krav på exakthet och noggrann avgränsning som gäller för begränsning av grundläggande fri- och rättigheter.

Enligt 10 § 3 mom. grundlagen kan genom lag bestämmas om åtgärder som ingriper i hemfriden och som är nödvändiga för att brott skall kunna utredas. Enligt utskottets uppfattning är det obestridligt att begreppet "brott" i detta lagrum i grundlagen avser endast sådan gärning som kan betraktas som brott enligt lagstiftningen i Finland. Till denna del står förslaget till konvention i konflikt med 10 § 3 mom. grundlagen, eftersom husrannsakan kan komma i fråga i en situation som detta lagrum i grundlagen inte inbegriper.

En begäran om rättslig hjälp kan i princip även gälla utredning av en typ av brott, där en kriminalisering av motsvarande gärning över huvud taget inte kan komma i fråga i Finland på grund av grundlagsförankrade krav (GrUU 23/1997 rd och GrUU 33/2000 rd). I praktiken är det dock ytterst osannolikt att en dylik situation

uppstår med beaktande av att förslaget endast gäller medlemsstaternas ömsesidiga förhållanden och då medlemsstaterna till sin rättsliga kultur står rätt nära varandra. I sista hand kan man hänvisa till att alla medlemsstater har anslutit sig till den europeiska konventionen om mänskliga rättigheter och att förfarandet med rättslig hjälp är avsett att tillgripas endast då förhållandevis allvarliga brott utreds.

Med tanke på det proportionalitetskrav som gäller för begränsning av grundläggande fri- och rättigheter bör det beaktas att verksamhet som avses i en begäran om rättslig hjälp från finsk rättsordningssynpunkt betraktad kan utgöra ett sådant obetydligt brott på grund av vilket tillgripande av tvångsmedel inte kan komma i fråga hos oss.

Dylika konstitutionella synpunkter föranleder inte i sig något behov av att vidmakthålla kravet på dubbel straffbarhet. Med tanke på Finlands grundlag anser utskottet att det är tillräckligt att grunderna för vägran enligt artikel 8.1 i konventionen kompletteras med åtminstone hänvisningar till skydd av de grundläggande fri- och rättigheterna. En likadan reglering som i 12 § 2 mom. lagen om internationell rättshjälp i straffrättsliga ärenden kan här eftersträvas.

Utlåtande

Grundlagsutskottet meddelar värdsamt som sitt utlåtande

att utskottet med de preciseringar som gäller artikel 8.1 i konventionen omfattar statsrådets ståndpunkt i ärendet.

GrUU 39/2000 rd — U 39/2000 rd

Helsingfors den 9 november 2000

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Paula Kokkonen /saml

vordf. Riitta Prusti /sd

medl. Tuija Brax /gröna

Esko Helle /vänst

Jouko Jääskeläinen /fkf

Jouni Lehtimäki /saml

Pekka Nousiainen /cent

Heli Paasio /sd

Osmo Puhakka /cent

Pekka Ravi /saml

Petri Salo /saml

Arto Seppälä /sd

Ilkka Taipale /sd

ers. Veijo Puhjo /vänst.

Sekreterare vid behandlingen i utskottet var

utskottsrådet Jarmo Vuorinen.