

RP 36/2004 rd

Regeringens proposition till Riksdagen om godkännande av protokollet om ändring av artikel 2 och bilagan till konventionen om upprättandet av en europeisk polisbyrå samt godkännande av protokollet om ändring av konventionen om upprättandet av en europeisk polisbyrå och av ändring protokollet om privilegier och immunitet för Europol, medlemmarna i organen, dess biträdande direktörer och dess tjänstemän samt med förslag till lag om sättande i kraft av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i protokollen

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås att riksdagen godkänner protokollet av år 2000 om ändring av artikel 2 och bilagan till konventionen om upprättandet av en europeisk polisbyrå samt protokollet av år 2002 om ändring av konventionen om upprättandet av en europeisk polisbyrå och protokollet om privilegier och immunitet för Europol, medlemmarna i organen, dess biträdande direktörer och dess tjänstemän.

Syftet med ändringarna av konventionen är att utvidga Europeiska polisbyråns, nedan Europol, behörighet till att omfatta alla penningtvättsbrott oberoende av vilken typ av brott de pengar som tvättas härrör från. Tidigare hörde penningtvättsbrotten till Europols behörighet endast då de pengar som tvättades härrörde från sådana brott som omfattades Europols behörighet. Syftet med ändringarna är dessutom att ge Europoltjänstemän rätt att delta i en stödjande funktion i medlemsstaternas gemensamma utredningsgrupper. Genom ändringarna ges Europol även rätt att be en medlemsstat påbörja, genomföra eller

samordna utredningar i särskilda fall.

Syftet med ändringen av protokollet om privilegier och immunitet för Europol, medlemmarna i organen, dess biträdande direktörer och dess tjänstemän är att utanför den i protokollet avsedda immuniteten lämna sådana tjänsteuppdrag som Europoltjänstemän utför när de deltar i gemensamma utredningsgrupper.

Godkännandet av protokollen om ändring förutsätter inte att lagstiftningen i Finland ändras. I propositionen ingår ett förslag till lag om sättande i kraft av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i ändringsprotokollen.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft vid en tidpunkt som bestäms genom förordning av statsrådet samtidigt som ändringarna av konventionen om upprättandet av en europeisk polisbyrå och av protokollet om privilegier och immunitet för Europol, medlemmarna i organen, dess biträdande direktörer och dess tjänstemän träder i kraft internationellt.

ALLMÄN MOTIVERING

1. Nuläge

Konventionen om upprättandet av en europeisk polisbyrå (FördrS 79/1998), nedan Europolkonventionen, antogs i Bryssel den 26 juli 1995. Bestämmelserna i den som hör till

området för lagstiftningen sattes i kraft genom lagen om godkännande av vissa bestämmelser i konventionen om upprättandet av en europeisk polisbyrå samt i det protokoll om Europeiska gemenskapernas domstols behörighet som ansluter sig till den

(692/1998) samt genom förordningarna om lagens ikraftträdande (FördrS 79/1998 och 97/1998).

Enligt Europolkonventionen är Europeiska polisbyrån, nedan Europol, behörig endast när det gäller en viss typ av brottslighet som medlemsstaterna särskilt fastställer i konventionen. En allmän begränsning utgör dessutom principen i konventionen, enligt vilken Europol är behörig i ärenden som definieras i konventionen, om de faktiska omständigheterna visar på förekomsten av en brottslig organisation eller struktur. Dessutom förutsätts att två eller flera medlemsstater påverkas av dessa former av brottslighet i den mån att en gemensam åtgärd från medlemsstaterna är nödvändig.

Europol har enligt artikel 2 i konventionen till uppgift att i första hand förebygga och bekämpa den olagliga narkotikahandeln, den illegala handeln med nukleära och radioaktiva ämnen, de illegala nätverken för invandring, människohandeln och handeln med stulna fordon.

I samma artikel definieras även det förfarande med iakttagande av vilket Europeiska unionens råd genom ett enhälligt beslut kan ge Europol i uppgift att även behandla andra former av brottslighet bland dem som räknas upp i bilagan till konventionen. I bilagan nämns vissa allvarliga brott mot liv, kroppslig integritet och personlig frihet, vissa brott och bedrägerier som anknyter till egendom, illegal handel (t.ex. handeln med vapen och fridlysta djur- och växtarter) och brott som riktar sig mot miljön. Dessa brott har införlivats i Europols behörighet genom rådets beslut av den 6 december 2001 2001/C 362/01, utarbetat på grundval av artikel K 3 i Fördraget om Europeiska unionen och artikel 41.3 i Europolkonventionen (EGT C 362, 18.12.2001). Penningtvätt som hänför sig till de typer av brottslighet som omfattas av Europols behörighet och andra brott som hör samman med sådan brottslighet hör även till Europols behörighet.

Protokollet om privilegier och immunitet för Europol, medlemmarna i organen, dess biträdande direktörer och dess tjänstemän, utarbetat på grundval av artikel K 3 i fördraget om Europeiska unionen och artikel 41.3 i Europolkonventionen (FördrS 85/1999), ned-

an protokollet om privilegier och immunitet, antogs den 19 juni 1997 (FördrS 85/1999). Enligt artikel 8 i protokollet skall Europols personal åtnjuta immunitet när det gäller i tjänsten gjorda uttalanden samt i tjänsten utförda handlingar.

2. Propositionens mål och de viktigaste förslagen

Genom propositionen anhålls om riksdagens godkännande i fråga om de ändringar som gjorts i Europolkonventionen samt i protokollet om privilegier och immunitet. Målet är att bestämmelserna i protokollen även för Finlands vidkommande kunde träda i kraft i sådan form som de internationellt har överenskommit om. Genom propositionen anhålls att riksdagen även antar en lag om sätande i kraft av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i fråga om protokollen om ändring.

Penningtvättsbrott omfattas av Europols behörighet endast då de pengar som tvättas härrör från sådana brott som hör till Europols behörighet. Då Europol inledde sin verksamhet sommaren 1999 framgick det snabbt att det vore skäl att utvidga Europols behörighet i syfte att främja ett effektivare samarbete samt att till behörigheten foga bl.a. penningtvätt i allmänhet, dvs. oberoende av brottet som föregick penningtvätten. På detta sätt kunde Europol för sin del bättre stöda medlemsstaterna i deras verksamhet som siktar till att bekämpa penningtvätt.

I ett protokoll av den 30 november 2000 om ändring av Europolkonventionen (EGT C 358, 13.12.2000) fogas till Europols uppgifter förebyggande och bekämpning av illegal penningtvätt. Europols behörighet utvidgas på detta sätt så att den täcker all penningtvätt oberoende av vilken typ av brott de pengar som tvättas härrör från. I konventionen slopas på motsvarande sätt omnämningarna av penningtvätt som hör samman med de egentliga uppgifterna.

Gemensamma utredningsgrupper för myndigheterna i olika stater när det är fråga om undersökning av internationella brott effektiviserar undersökningen och gör den snabbare. Gemensamma utredningsgrupper är i synnerhet nödvändiga då det skall utföras en svår

och krävande undersökning med kontakter till en annan stat, eller då flera stater genomför en undersökning som till följd av fallets karaktär förutsätter koordinerad verksamhet i olika stater. Den ursprungliga Europolkonventionen gör det inte möjligt för Europol-tjänstemän att erbjuda aktivt stöd för de gemensamma utredningsgrupperna genom att delta i deras verksamhet. Deras närvaro skulle likväl innebära ett betydande mervärde när det gäller utredningsgruppernas arbete. I synnerhet skulle det bli möjligt att omedelbart dra nytta av analyser som har utförts vid Europol.

Genom de bestämmelser som ingår i protokollet av den 28 november 2002 om ändring av konventionen om upprättandet av en europeisk polisbyrå (Europolkonventionen) och protokollet om privilegier och immunitet för Europol, medlemmarna i organen, dess biträdande direktörer och dess tjänstemän (EGT C 312, 16.12.2002) blir det möjligt för Europol-tjänstemän att delta i en stödjande funktion i medlemsstaternas gemensamma utredningsgrupper till den del grupperna undersöker brott i fråga om vilka Europol är behörig. Europol-tjänstemän kan i regel bistå gruppen i alla uppdrag inom ramen för de begränsningar som uppställts i lag i den medlemsstat där verksamheten äger rum. De får likväl inte delta i vidtagandet av tvångsåtgärder. Ledningen av de gemensamma utredningsgrupperna ankommer på de nationella myndigheterna i den medlemsstat på vars område undersökningen utförs.

Europol-tjänstemän likställs under den tid den gemensamma utredningsgruppen är verksam med tjänstemännen i den medlemsstat där verksamheten äger rum då det gäller sådana brott som de utsätts för eller eventuellt begår.

I protokollet ingår också bestämmelser om det privaträttsliga ansvar som uppstår då Europol deltar i gemensamma utredningsgrupper. Den medlemsstat på vars område en Europol-tjänsteman åsamkar utomstående skada i sin tjänsteutövning, skall gottgöra skadan under samma förutsättningar som en skada förorsakad av en egen tjänsteman. Europol är för sin del skyldig att ersätta medlemsstaten för hela det belopp som medlemsstaten har utbetalat till offren.

Enligt den ursprungliga Europolkonventionen kan inte heller Europol på eget initiativ be myndigheterna i en medlemsstat inleda brottsutredning i ett särskilt fall. Det vore emellertid önskvärt att ge Europol denna rätt att ta initiativ. I synnerhet i samband med arbetet vid Europolis analysenhet kan det komma fram sådana omständigheter som myndigheterna i en medlemsstat inte är medvetna om och som kan kräva att en brottsutredning utförs i denna medlemsstat.

Enligt 2002 års ändringsprotokoll skall Europol ha rätt att framställa en begäran till medlemsstaten om att den skall inleda, genomföra eller samordna brottsundersökningar i särskilda fall. Den framställning om inledande av en utredning som Europol gjort är inte juridiskt bindande för medlemsstaten. Medlemsstaten skall likväl ta sådana framställningar under vederbörligt övervägande och informera Europol om hur man ämnar förhålla sig till begäran.

Genom den ändring av protokollet om privilegier och immunitet som ingår i samma protokoll lämnas sådana handlingar som Europol-tjänstemän utför när de deltar i gemensamma utredningsgrupper utanför immuniteten.

3. Propositionens verkningar

Propositionen har inte några verkningar i fråga om statsfinanserna och inte heller i fråga om organisationen eller personalen.

4. Beredningen av ärendet

4.1. Beredningen av ärendet i Europeiska unionen

I Amsterdamfördraget om ändring av fördraget om Europeiska unionen, fördragen om upprättandet av Europeiska gemenskaperna och vissa akter som hör samman med dem (FördrS 55/1999), vilket trädde i kraft den 1 maj 1999, anges att unionens mål skall vara att ge medborgarna en hög säkerhetsnivå inom ett område med frihet, säkerhet och rättvisa (Fördraget om Europeiska unionen, artikel 29).

Europeiska rådet höll den 15 och 16 oktober 1999 ett särskilt möte i Tammerfors om

skapandet av ett område med frihet, säkerhet och rättvisa i Europeiska unionen. Europeiska rådet konstaterade vid detta tillfälle att penningtvätt är av central betydelse i den organiserade brottsligheten. Europeiska rådet föreslog som en specialåtgärd att Europols behörighet måtte utvidgas till att omfatta penningtvätt i allmänhet, oberoende av vilken typ av brott de pengar som tvättats härrör från (Europeiska rådets slutsatser nr 56). På grundval av slutsatsen bereddes ett förslag till ändring av konventionen, genom vilka artikel 2 i konventionen som definierar Europols behörighet kompletteras. Protokollet om ändring godkändes vid rådets (rättsliga och inrikes frågor) sammanträde den 30 november 2000.

I artikel 30.2 i fördraget om Europeiska unionen konstateras att rådet skall främja samarbete genom Europol. Senast fem år efter Amsterdamfördragets ikraftträdande skall rådet göra det möjligt för Europol att delta i gemensamma utredningsgrupper (artikel 30.2 a) och att anmoda medlemsstaternas behöriga myndigheter att genomföra och samordna sina utredningar i särskilda fall (artikel 30.2 b). På grundval av denna förpliktelse i fördraget om Europeiska unionen bereddes ett förslag till ändring av konventionen, i vilka ingår bestämmelser om Europols rätt att be medlemsstaterna inleda undersökningar samt att delta i gemensamma utredningsgrupper.

Protokollet med ändringar godkändes vid rådets (rättsliga och inrikes frågor) sammanträde den 28 november 2002.

4.2. Beredningen av proposition i Finland

Regeringens proposition har beretts som tjänsteuppdrag vid inrikesministeriet. Förslagen till ändring av konventionen för utvidgande av Europols befogenheter till att gälla penningtvätt har genom en skrivelse av den 21 september 2000 överförts till riksdagen för avgörande (U 37/2000 rd). Förvaltningsutskottet gav den 12 oktober 2000 sitt utlåtande i ärendet, i vilket utskottet förordar en utvidgning av behörigheten (FvUU 17/2000). Förslagen till ändring av konventionen gällande Europols rätt att delta i gemensamma utredningsgrupper och att be en medlemsstat att inleda undersökningen i särskilda fall har genom skrivelser av den 6 september 2001 och 21 februari 2002 överförts till riksdagen för avgörande (U 59/2001 rd och U 6/2002 rd). Grundlagsutskottet och förvaltningsutskottet gav den 28 september 2001 och den 18 april 2002 resp. den 21 september 2001 och den 18 april 2002 sina utlåtanden i ärendet, i vilka de stöder statsrådets positiva ståndpunkt till dessa förslag (GrUU 33/2001 rd, GrUU 13/2002 rd, FvUU 12/2001 rd och FvUU 8/2002 rd).

DETALJMOTIVERING

1. Innehållet i ändringsprotokollet och deras förhållande till lagstiftningen i Finland

1.1. Protokollet om ändring av artikel 2 och bilagan till Europolkonventionen

Artikel 1.1. Till den förteckning över Europols uppgifter i det första skedet i konventionen som innefattar det första stycket i artikel 2.2 har som en egentlig uppgift fogats förebyggande och bekämpning av illegal penningtvätt.

I den ursprungliga ordalydelsen i det första stycket i artikel 2.3 i konventionen konstate-

ras att Europols behörighet när det gäller en viss typ av brottslighet eller särskilda former av en typ av brottslighet innefattar samtidigt penningtvätt som har samband med dessa typer av brottslighet eller deras särskilda former samt brott som hör samman med sådan brottslighet. Eftersom bekämpningen och förebyggandet av illegal penningtvätt har gjorts till en av Europols egentliga uppgifter, har omnämmandet av penningtvätt som hör samman med sådan brottslighet slopats. Omnämmandet av brott som hör samman med sådan brottslighet är oförändrat. Det har likväl, i och med tillägget om att förebyggandet och bekämpningen av penningtvätt har gjorts till en egentlig uppgift, preciserats genom ett

tillägg, enligt vilket Europols behörighet likväl inte omfattar förbrott till illegal penningtvätt, som är typer av brottslighet angående vilka Europol saknar behörighet.

Artikel 1.2. I punkten ändras bilagan till konventionen. I den ursprungliga ordalydelsen i bilagan konstateras att Europols behörighet i fråga om någon av de former av brottslighet som räknas upp i bilagan också innebär att Europol är behörigt att behandla penningtvätt som hänför sig till denna typ av brottslighet liksom andra brott som hör samman med sådan brottslighet. Eftersom bekämpningen och förebyggandet av illegal penningtvätt har gjorts till en av Europols egentliga uppgifter, har omnämmandet av penningtvätt som hör samman med sådan brottslighet slopats i bilagan.

Penningtvätt och brott som är förknippade därmed är straffbara i Finland enligt 32 kap. 6—14 § strafflagen (39/1889) samt lagen om förhindrande och utredning av penningtvätt (68/1998). Gällande bestämmelser överensstämmer med ändringarna av konventionen.

1.2. Protokoll om ändring av protokollet om Europolkonventionen samt av protokollet om privilegier och immunitet

Artikel 1.1. Två nya stycken har fogats till artikel 3.1 om Europols arbetsuppgifter i konventionen. I dem bestäms att Europol kan delta i en stödjande funktion i gemensamma utredningsgrupper och anmoda de behöriga myndigheterna i medlemsstaterna att genomföra eller samordna utredningar i särskilda fall.

Artikel 1.2. Till konventionen har, i fråga om *deltagande i gemensamma utredningsgrupper*, fogats en artikel 3 a i vilken på ett mera detaljerat sätt bestäms om Europols deltagande. Europoltjänstemän kan delta i gemensamma utredningsgrupper i en stödjande funktion till den del grupperna utreder brott som omfattas av Europols behörighet i enlighet med konventionen. Dessa grupper kan utgöras av sådana utredningsgrupper som avses i ett rambeslut av Europeiska unionens råd om gemensamma utredningsgrupper (EGT L 162/2002, 20.6.2002) och i konventionen om ömsesidig rättslig hjälp i brottmål

mellan Europeiska unionens medlemsstater (EGT C 197, 12.7.2000) eller av andra gemensamma utredningsgrupper. Europoltjänstemännen kan i regel delta i alla stödjande funktioner och utbyta information med alla medlemmar i utredningsgruppen i enlighet med den nationella lagstiftningen i den medlemsstat där den gemensamma utredningsgruppen är verksam. När denna bestämmelse behandlades i rådets arbetsgrupp konstaterades att biståndet kan anses omfatta närvaro när åtgärder vidtas samt deltagande i en stödjande funktion, t.ex. teknisk hjälp i att använda en apparat vid övervakning. Europoltjänstemän får likväl inte delta i vidtagandet av några tvångsåtgärder, utan tvångsåtgärder får vidtas enbart av nationella tjänstemän. Ledningen av en utredningsgrupp och beslut om olika åtgärder i anslutning till utredningen ankommer alltid på de nationella myndigheterna i den medlemsstat där verksamheten äger rum.

I lagen om gemensamma utredningsgrupper (1313/2002) bestäms om inrättande av gemensamma utredningsgrupper och om deras verksamhet i Finland. En gemensam utredningsgrupp inrättas genom ett separat avtal mellan den behöriga myndigheten och den behöriga myndigheten i en främmande stat i syfte att utföra förundersökning. I avtalet kan överenskommas om att även andra personer än företrädare för staterna kan bli medlemmar i en utredningsgrupp. Lagen om gemensamma utredningsgrupper innefattar bestämmelser om de gemensamma utredningsgruppernas sammansättning. Enligt 2 § i lagen består en utredningsgrupp av behöriga myndigheter i de stater som inrättat gruppen. Utöver myndigheterna kan även andra personer höra till utredningsgruppen. Som exempel på sådana andra personer nämns i motiveringen till paragrafen bl.a. representanter för Europol (RP 186/2002 rd). I lagen bestäms också om befogenheterna i Finland för en person som hör till en gemensam utredningsgrupp. Enligt 4 § 1 mom. i lagen har en medlem i gruppen rätt att enligt finsk lag vara närvarande när åtgärder i anslutning till utredningen vidtas. Denna person har vid förundersökningar rätt att delta i behandlingen av ärendet och ställa frågor till dem som blir hörda, om förundersökningsmyndigheten

tillåter det. Även Europoltjänstemän omfattas av tillämpningsområdet för bestämmelsen. Enligt 3 mom. i paragrafen får en främmande stats tjänsteman som hör till utredningsgruppen under vissa förutsättningar hålla förhör. Den i momentet avsedda rättigheten att hålla förhör har i motiveringen till sagda moment inte ansetts kunna beviljas en Europoltjänsteman. Inte heller ändringarna av konventionen förutsätter detta. När förhör hålls är det fråga om utövande av offentlig makt, som tillkommer en statlig tjänsteman. Ändringarna av konventionen inverkar inte på dessa bestämmelser, utan de överensstämmer med varandra.

Europols direktör och myndigheterna i de medlemsstater som deltar i den gemensamma utredningsgruppen kommer i ett ömsesidigt arrangemang närmare överens om, på vilket sätt Europoltjänstemännens deltagande genomförs i praktiken. Europols förvaltningsråd beslutar om mer generella bestämmelser om dylika arrangemang. Europoltjänstemännen utför sin uppgift underlydande utredningsgruppens ledare och med iakttagande av de villkor som fastställts vid arrangemanget. De kan stå i direkt kontakt med medlemmarna i den gemensamma utredningsgruppen och till dem lämna sådan information som är i Europols besittning. Europol meddelar om direkt kontakt samtidigt såväl till de nationella enheter i medlemsstaterna som är med i utredningsgruppen som till de nationella enheter i medlemsstaterna som lämnat uppgifterna i fråga till Europol. De uppgifter som en Europoltjänsteman får då han eller hon deltar i utredningsgruppens arbete kan, efter godkännande av medlemsstaten, införas i Europols datasystem.

I lagen om behandling av personuppgifter i polisens verksamhet (761/2003) bestäms om inhämtning av uppgifter ur Europols datasystem och utlämnande av uppgifter till Europol. Enligt 33 § och 38 § i lagen skall uppgifterna både inhämtas och lämnas ut genom förmedling av centralkriminalpolisen. Centralkriminalpolisens representant skall alltså alltid delta i dessa gemensamma utredningsgrupper.

Europoltjänstemän likställs under den tid den gemensamma utredningsgruppen är verksam med tjänstemän i de medlemsstater

där verksamheten äger rum då det är fråga om sådana brott som de utsätts för eller eventuellt begår.

I strafflagen ingår bestämmelser om tjänstebrott och om brott mot myndigheter. I 40 kap. 11 § 4 punkten gällande tjänstebrott definieras en i strafflagen avsedd utländsk tjänsteman. Enligt definitionen avses med utländsk tjänsteman den som har utnämnts eller valts till en administrativ eller rättslig tjänst eller uppgift hos en främmande stat eller inom en offentlig internationell organisation eller domstol eller inom ett offentligt internationellt organ, eller som annars sköter en offentlig uppgift för en främmande stats eller en offentlig internationell organisations eller domstols eller ett offentligt internationellt organs räkning. Denna definition på en utländsk tjänsteman täcker Europoltjänstemän som deltar i gemensamma utredningsgrupper.

Enligt bestämmelserna om tillämpningsområdet i 40 kap. 12 § i strafflagen tillämpas 1 och 2 § om tagande av muta och grovt tagande av muta, 3 § om mutförseelse och 14 § om förverkandepåföljd, med undantag för avsättningspåföljden, också på utländska tjänstemän. På utländska tjänstemän som med stöd av ett internationellt avtal eller någon annan internationell förpliktelse på finskt territorium utför kontroll, övervakning, förföljande eller förundersökning, tillämpas även med ovan nämnda undantag 5 § om brott mot tjänstehemlighet, 7 och 8 § om missbruk av tjänsteställning och grovt missbruk av tjänsteställning samt 9 och 10 § om brott mot tjänsteplikt och brott mot tjänsteplikt av oaktsamhet. Ändringarna av konventionen medför inte några ändringar i bestämmelserna om tjänstebrott i strafflagen, eftersom de Europoltjänstemän som utför förundersökning i gemensamma utredningsgrupper på ovan nämnt sätt har likställts med nationella tjänstemän i gällande lagstiftning.

Enligt bestämmelsen om tillämpningsområdet i 21 kap. 18 § om brott mot liv och hälsa i strafflagen skall vid tillämpningen av 2 § 4 punkten i fråga om mord, med nationella tjänstemän likställas bl.a. en sådan utländsk tjänsteman som med stöd av ett internationellt avtal eller någon annan internationell förpliktelse på finskt territorium utför kon-

troll, övervakning, förföljande eller förundersökning. Enligt bestämmelsen om tillämpningsområdet i 16 kap. 20 § om brott mot myndigheter i strafflagen skall vid tillämpningen av 1, 2 och 3 § om våldsamt motstånd mot tjänsteman, motstånd mot tjänsteman och hindrande av tjänsteman samt 9 § om usurpation av tjänstemannabefogenhet med nationell tjänsteman likställas bl.a. en sådan utländsk tjänsteman som med stöd av ett internationellt avtal eller någon annan internationell förpliktelse på finskt territorium utför kontroll, övervakning, förföljande eller förundersökning. En utländsk tjänsteman likställs med en nationell tjänsteman även när 13 och 14 § om givande av muta och grovt givande av muta tillämpas. Ändringarna av konventionen medför inte några ändringar i strafflagens bestämmelser om brott mot myndigheter, eftersom de Europoltjänstemän som utför förundersökning i gemensamma utredningsgrupper på ovan nämnt sätt har likställts med nationella tjänstemän i gällande lagstiftning.

I artikel 1.2 i protokollet har till konventionen fogats artikel 3 b, som gäller *framställningar från Europol om inledande av brottsundersökningar*. Enligt den bör medlemsstaterna behandla varje framställning från Europol, ta sådana framställningar under vederbörligt övervägande och informera Europol om huruvida de inleder utredningen. En dylik framställning är inte juridiskt bindande för en medlemsstat. Om medlemsstaten inte iakttar framställningen från Europol, skall den underrätta Europol om sitt beslut och om skälen till detta. Några motiv behöver likväl inte uppges, om de skulle skada viktiga nationella säkerhetsintressen eller äventyra ett framgångsrikt genomförande av pågående utredningar eller enskilda personers säkerhet. Europol underrättas även om resultaten av en utförd utredning i enlighet med gällande bestämmelser.

Den i ändringsprotokollet om ändring avsedda framställningen från Europol om att medlemsstaterna skall inleda, genomföra eller samordna utredningar kan föregås av inrättandet av en utredningsgrupp i enlighet med lagen om gemensamma utredningsgrupper. Beträffande en framställning från Europol är det likväl inte fråga om en i 1 § avsedd

begäran om att en utredningsgrupp måtte inrättas, utan om en åtgärd som föregår detta och som inte regleras i lagen. En begäran om inrättande av en i lagen avsedd utredningsgrupp kan framställas endast av den behöriga myndigheten i den stat som framställer begäran till den behöriga myndigheten i en annan stat. Då Europol framställer en begäran om att få inleda en utredning kan medlemsstaten överväga om det är nödvändigt att inrätta en utredningsgrupp, och sedan agera enligt eget gottfinnande.

I artikel 1.2 i protokollet har till konventionen ytterligare fogats en artikel 39 a om *ansvar med avseende på Europols deltagande i gemensamma utredningsgrupper*. Enligt artikeln skall den medlemsstat, inom vars territorium skador orsakats av Europoltjänstemän som i samband med sitt bistånd till operativa åtgärder är verksamma där, ersätta skadorna enligt de villkor som gäller för skada som orsakats av dess egna tjänstemän. Europol skall för sin del ersätta den berörda medlemsstaten för hela det belopp som denna har utbetalat till offren eller andra som är berättigade till ersättning. Den medlemsstat som är ersättningsskyldig har således regressrätt gentemot Europol. Om inget annat har överenskomits, skall Europol ersätta det som medlemsstaten har betalat till fullt belopp. Om det uppstår tvist mellan Europol och en medlemsstat om grunden för ersättningen eller beloppet, avgör Europols styrelse tvisten.

Enligt 7 § lagen om gemensamma utredningsgrupper likställs en utländsk tjänsteman som hör till en utredningsgrupp och som vållar skada i tjänsteuppdrag på finskt territorium vid fastställande av ersättningsskyldigheten med en finsk tjänsteman. Utländsk tjänsteman kan här även anses betyda Europoltjänsteman.

Artikel 1.3. Två nya stycken har fogats till artikel 28.1 om styrelsens uppgifter i konventionen. Enligt det nya 1 a stycket beslutar styrelsen med den majoritet av två tredjedelar av sina ledamöter om på vilket sätt Europoltjänstemännens deltagande i gemensamma utredningsgrupper skall genomföras administrativt. I det nya 21 a stycket bestäms igen att styrelsen fattar sitt beslut med två tredjedels majoritet i tvister mellan en medlemsstat och Europol, då tvisten gäller Europols del-

tagande i gemensamma utredningsgrupper.

Artikel 2. I artikeln fogas till artikel 8 i protokollet om privilegier och immunitet en ny 4 punkt. I punkten bestäms att för Europol-tjänstemän skall immunitet enligt punkt 1 a inte beviljas med avseende på sådana handlingar som utförs i tjänsten och som uppgifter i anslutning till gemensamma utredningsgrupper är nödvändiga för utförandet av.

2. Lagförslag

1 §. I paragrafen ingår en sedvanlig blankettbestämmelse om sättande i kraft av de bestämmelser i protokollen om ändring av Europokonventionen samt av protokollet om privilegier och immunitet, vilka hör till området för lagstiftningen.

2 § Lagen föreslås träda i kraft vid en tidpunkt som bestäms genom förordning av statsrådet. Syftet är att lagen sätts i kraft vid samma tidpunkt som protokollen om ändring träder i kraft internationellt.

3. Ikraftträdande

Vartdera protokollet om ändring träder i kraft inom nittio dagar från det att den stat som sist har slutfört förfarandet för antagande av protokollet har underrättat generalsekretären för Europeiska unionens råd om att det som krävs för att protokollet skall kunna antas har genomförts.

Lagen föreslås träda i kraft vid en tidpunkt som bestäms genom förordning av statsrådet. Syftet är att lagen sätts i kraft vid samma tidpunkt som ändringsprotokollen träder i kraft internationellt.

4. Behovet av riksdagens samtycke och behandlingsordning

Enligt 94 § 1 mom. grundlagen krävs riksdagens godkännande bl.a. för fördrag och andra internationella förpliktelser som innehåller bestämmelser som hör till området för lagstiftningen. Enligt grundlagsutskottets tolkningspraxis skall en bestämmelse i ett fördrag hänföras till området för lagstiftningen bl.a. i det fall då det finns gällande bestämmelser i lag om den sak som bestämmelsen avser. Om en bestämmelse strider mot el-

ler överensstämmer med en bestämmelse som utfärdats genom lag i Finland saknar härvid betydelse (GrUU 11, 12 och 45/2000 rd).

De i ändringsprotokollen ingående bestämmelsernas förhållande till gällande lagstiftning har klarlagts ovan i avsnitt 1 "Innehållet i ändringsprotokollen och deras förhållande till lagstiftningen i Finland" i detaljmotiveringen. Godkännande av bestämmelserna i protokollen förutsätter inte att den nationella lagstiftningen ändras, eftersom bestämmelserna överensstämmer med gällande lagstiftning. Konventionen i sig hör likväl i fråga om ett flertal delar till området för lagstiftningen. Även de ändringar som gjorts i konventionen genom protokoll hör till området för lagstiftningen, eftersom de utvidgar Europokonventionens tillämpningsområde genom att till Europols uppgifter foga förebyggande och bekämpning av illegal penningtvätt samt rätten att delta i gemensamma utredningsgrupper och att begära att utredning inleds. Ändringarna av Europokonventionen innehåller således bestämmelser som kan anses höra till området för lagstiftningen enligt 94 § 1 mom. grundlagen, och därför kräver ett godkännande av dem riksdagens godkännande.

Bestämmelserna i 2002 års protokoll om likställande av Europol-tjänstemän med nationella tjänstemän beträffande straffrättsligt ansvar samt om Europols ersättningsansvar och medlemsstaternas regressrätt i fråga om skador som Europol-tjänstemän vållar då de deltar i en stödjande funktion i operativa insatser hör till området för lagstiftningen.

Dessutom har grundlagsutskottet i sina senare utlåtanden ansett att bestämmelserna om privilegier och immunitet för en internationell organisation och dess personal hör till området för lagstiftningen och således kräver riksdagens godkännande (GrUU 38/2000 rd och 49/2001 rd). I 2002 års ändringsprotokoll ingår en bestämmelse om privilegier och immunitet.

En framställning av Europol enligt ändringsprotokollet om att en medlemsstat skall inleda brottsundersökning förpliktar inte juridiskt den medlemsstat som har tagit emot framställningen. Till exempel bedöms förutläggningarna för inledande av förundersök-

ning fortfarande enligt den nationella lagstiftningen. Grundlagsutskottet har ansett att en sådan ändring i konventionen är betydelslös med avseende på suveräniteten och särskilt dess författningsrättsliga beröringspunkter med den offentliga maktutövningen (GrUU 33/2001 rd).

När det gäller medlemsstaternas gemensamma utredningsgrupper som avses i ändringsprotokollet hör det alltid till myndigheterna i den stat på vars område utredningen genomförs att leda grupperna och besluta om åtgärder. Grundlagsutskottet har ansett att Europolrepresentanternas närvaro under dessa omständigheter inte utgör något författningsrättsligt problem (GrUU 33/2001 rd).

Grundlagsutskottet ha i sina utlåtanden ansett att uttrycket ”beslut som fattas i Europeiska unionen” i grundlagens 93 § 2 mom. också täcker frågor som formellt sett inte omfattas av unionens behörighet men som både till sitt innehåll och sina konsekvenser kan jämföras med unionsfrågor (GrUB 10/1998 rd och GrUU 49/2001 rd). Europolkonventionen måste anses vara en sådan fråga som på denna grund faller inom området för statsrådets behörighet. Om ikraftträdandet av denna lag bestäms därmed genom förordning av statsrådet.

Europolkonventionen godkändes en gång i tiden med enkel majoritet och lagen om dess ikraftträdande antogs enligt vanlig lagstiftningsordning. Den utvidgning av tillämpningsområdet för Europolkonventionen som det nu är fråga om är ringa och väl avgrän-

sad. Även de övriga ändringarna i protokollet om Europolkonventionen samt i protokollet om privilegier och immunitet är ringa.

På grundval av det ovan anförda kan konstateras att ändringarna av konventionen inte bör anses gälla grundlagen på det sätt som avses i 94 § 2 mom. Enligt regeringens uppfattning kan ändringsprotokollen godkännas med enkel majoritet och förslaget till ikraftträdandelag antas i vanlig lagstiftningsordning.

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

att Riksdagen godkänner protokollet av den 30 november 2000 om ändring av artikel 2 och bilagan till den i Bryssel den 26 juli 1995 ingångna konventionen om upprättandet av en europeisk polisbyrå samt protokollet av den 28 november 2002 om ändring av konventionen om upprättandet av en europeisk polisbyrå ändring och av protokollet av den 19 juni 1997 om privilegier och immunitet för Europol, medlemmarna i organen, dess biträdande direktörer och dess tjänstemän.

Eftersom konventionen och ändringsprotokollen innehåller bestämmelser som hör till området för lagstiftningen, föreläggs samtidigt Riksdagen följande lagförslag:

Lagförslag

Lag

om sättande i kraft av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i protokollet om ändring av artikel 2 och bilagan till konventionen om upprättandet av en europeisk polisbyrå samt i protokollet om ändring av konventionen om upprättandet av en europeisk polisbyrå och protokollet om privilegier och immunitet för Europol, medlemmarna i organen, dess biträdande direktörer och dess tjänstemän

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1 §

De bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i protokollet av den 30 november 2000 om ändring av artikel 2 och bilagan till konventionen om upprättandet av en europeisk polisbyrå samt i protokollet av den 28 november 2002 om ändring av konventionen om upprättandet av en europeisk polisbyrå och protokollet om privilegier och immu-

nitet för Europol, medlemmarna i organen, dess biträdande direktörer och dess tjänstemän gäller som lag sådana som Finland har förbundit sig till dem.

2 §

Om ikraftträdandet av denna lag bestäms genom förordning av statsrådet.

Helsingfors den 2 april 2004

Republikens President

TARJA HALONEN

Inrikesminister *Kari Rajamäki*