

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 1/2012 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till godkännande av överenskommelsen om att effektivisera samarbetet mellan republiken Finlands regering och Amerikas förenta staters regering för att förebygga och bekämpa brottslighet samt till lag om sättande i kraft av de bestämmelser i överenskommelsen som hör till området för lagstiftningen

Till förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remis

Riksdagen remitterade den 19 oktober 2010 regeringens proposition med förslag till godkännande av överenskommelsen om att effektivisera samarbetet mellan republiken Finlands regering och Amerikas förenta staters regering för att förebygga och bekämpa brottslighet samt till lag om sättande i kraft av de bestämmelser i överenskommelsen som hör till området för lagstiftningen (RP 187/2010 rd) till förvaltningsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- överinspektör Tiina Nuutinen, inrikesministeriet

- lagstiftningssekreterare Tapio Puurunen, justitieministeriet
- enhetschef, lagstiftningsråd Kaija Suvanto, utrikesministeriet
- professor Olli Mäenpää
- professor (emeritus) Teuvo Pohjolainen.

Samband med andra handlingar

Utskottet har haft tillgång till yttrandena från de sakkunniga som utskottet hörde under riksmötet 2010. I det sammanhanget hördes de ovan nämnda sakkunniga plus dataombudsman Reijo Aarnio och professor Tuomas Ojanen.

Utskottet har också haft tillgång till statsrådets utredning om informationsutbyte i fråga om terrorism (USP 3/2012 rd) när det formulerat utlåtandet.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att riksdagen godkänner överenskommelsen mellan republiken Finland

och Amerikas förenta stater om att effektivisera samarbetet för att förebygga och bekämpa

brottslighet samt lagen om sättande i kraft av de bestämmelser i överenskommelsen som hör till området för lagstiftning.

Överenskommelsens syfte är att effektivisera samarbetet mellan de brottsbekämpande myndigheterna för att förebygga och bekämpa brottslighet och i synnerhet terrorism. Överenskommelsen skapar de rättsliga ramarna för utbytet av fingeravtrycksuppgifter och DNA-profiler mellan de avtalsslutande parterna. Den möjliggör även översändande av andra uppgifter i enskilda fall och inom ramarna för den nationella lagstiftningen för att förebygga grova brott och terroristbrott.

De tekniska och förfarandemässiga detaljerna för informationsutbytet avtalas separat i genomförandavtal mellan de avtalsslutande parternas myndigheter. Informationsutbytet inleds först efter att genomförandavtalen har slutits. Eftersom genomförandavtalen är tänkta att ingå som internationella administrativa avtal

handlar det enligt propositionen inte om utövning av delegerade avtalsbefogenheter.

Överenskommelsen träder i kraft den första dagen i den andra månaden som följer på den dag då den sista av de diplomatiska noterna mellan de avtalsslutande parterna har mottagits, i vilken det meddelas att de nationella åtgärder som ikraftträdandet av överenskommelsen förutsätter har slutförts. Förenta staterna har slutfört de nationella åtgärderna och sänt Finland en not om detta i juni 2010.

Enligt propositionsmotiven innehåller överenskommelsen många bestämmelser som hör till området för lagstiftning och således kräver riksdagens samtycke. Regeringen menar att överenskommelsen kan godkännas med enkel majoritet och förslaget om sättande i kraft av de bestämmelser i överenskommelsen som hör till lagstiftningsområdet behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Men regeringen föreslår trots allt att utlåtande begärs av grundlagsutskottet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Behovet av riksdagens samtycke

Enligt 94 § 1 mom. i grundlagen godkänner riksdagen fördrag och andra internationella förpliktelser som innehåller sådana bestämmelser som hör till området för lagstiftning eller annars har avsevärd betydelse, eller som enligt grundlagen av någon annan anledning kräver riksdagens godkännande.

Överenskommelsen mellan Finland och Förenta staterna om brottsbekämpning innehåller bestämmelser som hör till området för lagstiftning. I propositionsmotiven redogörs det sakligt och i detalj för dem. Överenskommelsen kräver alltså riksdagens godkännande.

Överenskommelsen kontra grundlagen

Skyddet av personuppgifter. Överenskommelsens konstitutionella betydelse är framför allt relaterad till skyddet för personuppgifter i grund-

lagens 10 §. Överenskommelsen tillåter att man söker och jämför fingeravtrycksuppgifter och DNA-profiler och i enlighet med den nationella lagstiftningen översänder personuppgifter och övrig information för att förebygga brott. Utbytet av DNA- och fingeravtrycksuppgifter föreslås gå till så att man i enskilda fall automatiskt och i enlighet med den nationella lagstiftningen hos den avtalsslutande part som utför sökningen jämför referensuppgifter mellan databaserna för att utreda om DNA-profilen eller fingeravtrycket har registrerats i den andra avtalsstaten. Jämförelsen sker enligt principen träff/ingen träff, och den vars fingeravtrycksuppgifter eller DNA-profil det handlar om kan inte identifieras enbart utifrån referensuppgiften (s. 12 i motiven).

Om den profil eller de avtryck som jämförs matchar, kan parterna be om personuppgifter och andra utförligare uppgifter. Uppgifterna översänds till den begärande parten i enlighet med den nationella lagstiftningen hos den avtalspart som gjort sökningen. Också översändan-

det av andra uppgifter för att förebygga grova brott och terroristbrott sker i enlighet med den nationella lagstiftningen. Uppgifterna överlämnas av ett särskilt nationellt kontaktställe.

Konstitutionellt sett är det viktigt att överenskommelsen inte utvidgar de i nationell lagstiftning förankrade myndighetsbefogenheterna. De uppgifter som avses i överenskommelsen ska samlas in, behandlas och överlämnas i enlighet med nationell lagstiftning och här ger överenskommelsen inte myndigheterna någon ny självständig behörighet. Innehållsligt är överenskommelsen på denna punkt mycket lik Prümfördraget (se GrUU 56/2006 rd om det fördraget). Tillämplig nationell lagstiftning betyder i praktiken framför allt lagen om behandling av personuppgifter i polisens verksamhet, som har stiftats med grundlagsutskottets medverkan (GrUU 51/2002 rd).

Artikel 10.1 i överenskommelsen präglas onekligen av en viss vaghet som rimmar illa med utskottets tolkningspraxis när den i fråga om överlämning av uppgifter säger "om detta är nödvändigt" eller kombinerar översändande utan framställan med då man på grundval av vissa fakta "kan anta" att den registrerade begår allvarliga brott (jfr t.ex. GrUU 51/2002 rd och GrUU 56/2006 rd). Vagheten utgör emellertid inget konstitutionellt problem på den här punkten då man enligt överenskommelsen i varje händelse ska följa nationell lagstiftning vid överlämning av uppgifter. Inte heller i övrigt är bestämmelserna problematiska med avseende på grundlagens 10 §.

Utskottet har i sin tolkningspraxis poängterat att skyddsnivån måste vara adekvat vid översändande av uppgifter till en annan stat (se GrUU 27/2006 rd och GrUU 25/2009 rd). Ur konstitutionell synvinkel är det viktigt att överenskommelsen har allmänna regler för behandling av och skydd för personuppgifter (bl.a. artikel 10—16) som borgar för en adekvat skyddsnivå i det överenskomna samarbetet. Överenskommelsen tillåter bl.a. att finska myndigheter övervakar behandlingen av uppgifter (artikel 11), förbjuder att uppgifter förmedlas vidare utan tillstånd av den avtalspart som översänt uppgifterna (arti-

kel 13) och förpliktar att rätta, spärra och avlägsna uppgifter (artikel 14). Förhandlingar pågår mellan Europeiska unionen och Förenta staterna om en överenskommelse om överlämnande av personuppgifter i brottsbekämpningssyfte (dataskyddsavtal EU—USA). Den kommer i sinom tid att lägga fast de rättsliga ramarna för dataskydd i brottsbekämpningssamarbetet.

Men utskottet vill trots det än en gång poängtera det ansvar som det informationslämnande nationella kontaktstället har i tillämpningen av överenskommelsen. Grundlagens 9 § 3 mom. om utlämnande av finska medborgare och 4 mom. om utlämnande av utlänningar leder till tolkningen att det inte är tillåtet att lämna ut uppgifter, om de kan leda till att någon t.ex. döms till dödsstraff eller till att ett ådömt dödsstraff verkställs (GrUU 51/2002 rd). Det här bör man komma ihåg när man i enskilda fall beslutar om uppgifter ska lämnas ut eller inte.

Genomförandeavtal. Enligt överenskommelsen regleras de tekniska och förfarandemässiga detaljerna i genomförandeavtal som ingås mellan myndigheter. Avsikten är inte att i dessa avtal komma överens om sådant som påverkar fördragets innehåll eller de materiella förpliktelseerna eller sådant som enligt grundlagen ingår i riksdagens behörighet. Sett mot den bakgrunden handlar det om s.k. internationella administrativa avtal som ingås mellan myndigheter och därmed utgör bestämmelserna om genomförandeavtal inte något problem med avseende på grundlagens 93 och 94 § om behörigheten att ingå avtal (t.ex. GrUU 16/2004 rd och GrUU 5/2007 rd).

I överenskommelsen anges inte vilken eller vilka de finska myndigheter är som ingår avtal. När det gäller det europeiska samarbetet kring brottsbekämpning har befogenhet att ingå motsvarande avtal uttryckligen getts inrikesministeriet (53 § 2 mom. i polislagen). Med hänsyn till frågans principiella tyngd och koppling till de grundläggande fri- och rättigheterna vore det enligt utskottet motiverat att också i detta bilaterala arrangemang låta inrikesministeriet ingå genomförandeavtalen. Det här kunde tydligast ord-

nas genom en särskild bestämmelse i ikraftsättandelagen.

Bemyndigande att utfärda förordning. Ändringen av grundlagens 95 § 1 mom. om sättande i kraft av internationella förpliktelser trädde i kraft den 1 mars i år (1112/2011). Bestämmelser som inte hör till området för lagstiftning sätts härafter i regel i kraft genom förordning av statsrådet (RP 60/2010 rd, s. 46). I analogi med detta bestäms det genom förordning av statsrådet om ikraftträdande av en lag om sättande i kraft av en internationell förpliktelse. Följaktligen bör befogenheten för presidenten att utfärda förordning i 2 § i lagen om sättande i kraft av överenskommelsen ändras såsom följer: "Bestämmelser om sättande i kraft av överenskommelsens övriga bestämmelser och om denna lags ikraftträdande utfärdas genom förordning av statsrådet."

Behandlingsordning

Trots nya 2 mom. i grundlagens 94 och 95 § om godkännande och ikraftträdande av internationella förpliktelser (1112/2011), som trädde i kraft i början av mars, krävs ingen revidering av

den bedömning gällande behandlingsordningen för överenskommelsen och ikraftsättandelagen som ingick i motiven till propositionen från riksmötet 2010. Bestämmelserna i överenskommelsen berör inte grundlagen på det sätt som avses i dess 94 § 2 mom. och 95 § 2 mom. Beslut om att godkänna överenskommelsen kan fattas med enkel majoritet av de avgivna rösterna och förslaget till lag om sättande i kraft av överenskommelsen godkännas i vanlig lagstiftningsordning, förutsatt att utskottets anmärkning mot 2 § i ikraftsättandelagen beaktas.

Ställningstagande

Grundlagsutskottet anser

att riksdagens samtycke behövs för att godkänna överenskommelsen,

att beslutet ska fattas med enkel majoritet och

att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, förutsatt att utskottets konstitutionella anmärkning till 2 § beaktas på behörigt sätt.

Helsingfors den 2 mars 2012

I den avgörande behandlingen deltog

vordf. Outi Mäkelä /saml
medl. Sauli Ahvenjärvi /kd
Tuija Brax /gröna
Kalle Jokinen /saml
Ilkka Kantola /sd
Kimmo Kivelä /saf (delvis)
Anna Kontula /vänst

Markus Lohi /cent
Elisabeth Naucélér /sv
Tom Packalén /saf
Vesa-Matti Saarakkala /saf
Tapani Tölli /cent
ers. Johanna Ojala-Niemelä /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Tuula Majuri.