

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om genomförande av direktivet om en europeisk utredningsorder på det straffrättsliga området och till vissa lagar som har samband med den

Till lagutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om genomförande av direktivet om en europeisk utredningsorder på det straffrättsliga området och till vissa lagar som har samband med den (RP 29/2017 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till lagutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Tanja Innanen, justitieministeriet
- enhetschef Kaija Suvanto, utrikesministeriet
- professor Tuomas Ojanen.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- biträdande professor Janne Salminen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att det stiftas en lag om genomförande av direktivet om en europeisk utredningsorder på det straffrättsliga området.

Lagarna avses träda i kraft den 22 maj 2017 eller så snart som möjligt efter det.

I motiven till lagstiftningsordningen bedömer regeringen bestämmelserna med avseende på grundlagens 9 § 3 mom. som tryggar rörelsefriheten, 21 § som reglerar rättssäkerheten samt 93 och 94 §, som gäller internationella frågor och internationella förpliktelser.

Utlåtande GrUU 18/2017 rd

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

Regeringen föreslår att det stiftas en lag om genomförande av direktivet om en europeisk utredningsorder på det straffrättsliga området. Med lagen genomförs Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/41/EG av den 3 april 2014. Direktivet innehåller bestämmelser om förfarandet vid rättslig hjälp mellan medlemsstaterna i Europeiska unionen för att inhämta bevis i straffrättsliga ärenden.

Direktivet ingår i EU:s regelverk för straffrättsligt samarbete som grundar sig på principen om ömsesidigt erkännande. Det ersätter huvudsakligen det gällande regelverket om straffrättslig hjälp i relation till de medlemsstater som tillämpar direktivet. I tillämpningsområdet ingår exempelvis hörande av vittnen, experter och parter i syfte att samla in bevis samt tillämpning av tvångsmedel och utlämnande av uppgifter enligt tvångsmedelslagen. I ett förfarande enligt direktivet ersätts begäranden om rättslig hjälp med utfärdande av utredningsorder.

I avsnittet om lagstiftningsordning bedömer regeringen propositionen med avseende på å ena sidan suveränitetsbestämmelserna i grundlagen och å andra sidan 93 och 94 § i grundlagen. Grundlagsutskottet kan i allt väsentligt instämma i den konstitutionella bedömningen i avsnittet om lagstiftningsordning. Nedan bedömer utskottet förslaget bara med avseende på regeringens genomförandemetod och 93 och 94 § i grundlagen, som gäller fördrag.

Hur direktivet föreslås bli genomfört

Enligt artikel 288.3 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt ska ett direktiv med avseende på det resultat som ska uppnås vara bindande för varje medlemsstat till vilken det är riktat, men överlåta åt de nationella myndigheterna att bestämma form och tillvägagångssätt för genomförandet.

Direktivet föreslås bli genomfört med en så kallad blandad genomförandelag, vilket betyder att de bestämmelser i direktivet som hör till lagstiftningsområdet sätts i kraft i Finland med en hänvisning till direktivet. Dessutom innehåller lagförslaget materiella bestämmelser som behövs för att förpliktelserna i direktivet ska kunna fullgöras och tillämpas. Regeringen motiverar sitt val av genomförandemetod framför allt med att en blankettlag eller blandad lag mer entydigt motsvarar direktivets innehåll och syfte än en transformering (RP, s. 9).

Enligt grundlagsutskottets praxis finns det i och för sig inget absolut hinder i konstitutionellt hänseende för att tillämpa den föreslagna genomförandetekniken för ett direktiv. Bestämmelserna om genomförande av EU-rätt måste dock uppfylla de allmänna kraven på att bestämmelser om de grundläggande fri- och rättigheterna ska vara exakta och noga avgränsade och på god lagskrivning (se GrUU 50/2006 rd och GrUU 9/2004 rd). I det här fallet är bestämmelserna i direktivet så detaljerade och exakta att de kan sättas i kraft med en blandad teknik, anser utskottet.

Samtidigt påpekar utskottet att genomförandemetoden åtminstone till viss del frångår lagstiftarens möjligheten att dels beakta de krav som följer av grundlagen och internationella förpliktelser vi-

Utlåtande GrUU 18/2017 rd

savi de mänskliga rättigheterna, dels att fullt ut nyttiggöra det nationella spelrum och det nationella sätt att skriva lagar som direktivet medger för medlemsstaterna. Metoden gör det svårare att tillämpa den uppenbara uppgångspunkt som innefattas i förslaget, nämligen att den ansvariga myndigheten måste kunna tillämpa lagen utan svårigheter vad gäller straffprocessuella bestämmelser. Av dessa skäl understryker grundlagsutskottet att huvudregeln måste vara att det tillämpas en materiell genomförandemetod (se t.ex. också GrUU 23/2007 rd) som betydligt bättre än den föreslagna metoden säkerställer att lagstiftning med betydelsefull inverkan på de processuella rättigheterna framgår direkt av den nationella lagstiftningen.

Delegering av behörighet att ingå avtal

Enligt 1 § 2 mom. i den föreslagna genomförandelagen kan statsrådets allmänna sammanträde, när lagen träder i kraft, besluta att ett gällande internationellt avtal eller en gällande internationell överenskommelse som avses i artikel 34.3 i direktivet fortfarande ska tillämpas. Enligt artikel 34.3 får medlemsstaterna utöver direktivet ingå eller även fortsättningsvis tillämpa bilaterala eller multilaterala avtal eller överenskommelser med andra medlemsstater efter den 22 augusti 2017 (tiden för att genomföra direktivet går ut den 21 maj 2017) endast i den mån dessa gör det möjligt att ytterligare stärka syftena med direktivet och bidra till att förenkla eller ytterligare underlätta förfarandena för bevisinhämtning och under förutsättning att de skyddsnivåer som anges i direktivet respekteras. I artikel 34.4 sägs det vidare att medlemsstaterna senast den 22 maj 2017 ska informera kommissionen om vilka befintliga avtal eller överenskommelser enligt punkt 3 som de fortsättningsvis vill tillämpa. Medlemsstaterna ska också inom tre månader efter det att de har undertecknat nya avtal eller överenskommelser informera kommissionen om detta.

Det bemyndigande att fortsättningsvis tillämpa ett avtal eller en överenskommelse som ingår i genomförandelagen och direktivet måste i konstitutionellt hänseende bedömas med avseende på bestämmelserna om att delegera rätten att ingå avtal angående internationella förpliktelser.

Enligt 93 § 1 mom. i grundlagen är det riksdagen som godkänner internationella förpliktelser och uppsägningar av dem och beslutar om ikraftträdande av internationella förpliktelser. Enligt 94 § 1 mom. i grundlagen godkänner riksdagen fördrag och andra internationella förpliktelser som innehåller sådana bestämmelser som hör till området för lagstiftningen eller annars har avsevärd betydelse eller som enligt grundlagen av någon annan anledning kräver riksdagens godkännande. Riksdagens godkännande krävs också för uppsägning av en sådan förpliktelse.

Typiska exempel på när behörighet att ingå avtal kan delegeras är att ett organ som inrättas på grundval av ett internationellt avtal i avtalet ges behörighet att ändra eller justera fördraget i begränsad omfattning. I sin bedömning av avtal och överenskommelser har grundlagsutskottet utgått från att en institution som inrättats på grund av ett avtal kan tilldelas befogenhet att anpassa ett avtal men inte att ändra det. Enligt grundlagsutskottets praxis har delegering av behörighet att ingå avtal varit möjligt i begränsad omfattning och i en översyn av grundlagen (se särskilt RP 60/2010 rd) har förfarandet stärkts ytterligare.

Den konstellation som regeringen föreslår avviker från grundkonstellationen. Den avser rätten att helt eller delvis förlänga bilaterala eller multilaterala avtal eller överenskommelser som Finland

Utlåtande GrUU 18/2017 rd

tidigare ingått och hör i direktivets tillämpningsområde. I 1 § 2 mom. i genomförandelagen åläggs statsrådet beslutanderätten.

Finland och andra medlemsstater har ingått flera bilaterala eller multilaterala avtal eller överenskommelser om samarbetet mellan dels rättsliga myndigheter, dels brottsbekämpande myndigheter och förundersökningsmyndigheter. Vissa bestämmelser i avtalen och överenskommelserna överlappar delvis direktivets tillämpningsområde, medan vissa innehåller bestämmelser som inte hör till direktivets tillämpningsområde utan kan anses komplettera det. När det handlar om bilaterala eller multilaterala avtal kan Finland inte ensidigt besluta att fortsättningsvis tillämpa bestämmelserna till vissa delar och underrätta kommissionen.

Enligt grundlagsutskottets praxis får ett bemyndigande att ingå avtal dock inte vara obegränsat i relation till den bemyndigade och bemyndigandets innehåll. Dessutom ska det anges i bemyndigandet vilka myndigheter eller andra parter som avtal kan ingås med. Av grundlagens 94 § 1 mom. följer även att en myndighet inte genom en vanlig lag kan tilldelas befogenhet att ingå avtal i frågor som bara får beslutas med riksdagens samtycke (se GrUU 14/2010 rd).

Grundlagsutskottet påpekar att statsrådets allmänna sammanträde på grundval av 1 § 2 mom. i den föreslagna lagen inte har rätt att besluta att gällande avtal ska ändras eller att nya avtal ska ingås. Däremot kan statsrådets allmänna sammanträde besluta att ett gällande internationellt avtal eller en gällande internationell överenskommelse som avses i artikel 34.3 i direktivet fortsättningsvis ska tillämpas när genomförandelagen börjar tillämpas. Statsrådets beslutanderätt begränsas ytterligare av att artikel 34.3 föreskriver att beslutet om att fortsätta tillämpa avtalet bara kan avse avtal eller överenskommelser som gäller när lagen för att genomföra direktivet träder i kraft. Vidare kan ett avtal eller en överenskommelse tillämpas bara till de delar som det med hjälp av dem är möjligt att ytterliga stärka syftena med direktivet och bidra till att förenkla eller ytterligare underlätta förfarandena för bevisinhämtning.

Grundlagsutskottet anser att delegering i den föreslagna formen är inskränkt i den meningen att bestämmelserna inte utgör något konstitutionellt problem med avseende på 8 kap. i grundlagen.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors 17.5.2017

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Annika Lapintie vänst
vice ordförande Tapani Tölli cent
medlem Simon Elo saf

Utlåtande GrUU 18/2017 rd

medlem Anna-Maja Henriksson sv
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Ilkka Kantola sd
medlem Kimmo Kivelä saf
medlem Antti Kurvinen cent
medlem Leena Meri saf
medlem Ulla Parviainen cent
ersättare Maarit Feldt-Ranta sd
ersättare Johanna Ojala-Niemelä sd.

Sekreterare var

utskottsråd Matti Marttunen.