

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 7/1998 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om gränsbevakningsväsendet

Till Förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringsrådet remitterade den 7 maj 1998 proposition 42/1998 rd med förslag till lag om gränsbevakningsväsendet till förvaltningsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet skall lämna utlåtande om ärendet till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- avdelningschef Juhani Uusitalo, inrikesministeriet
- professor Mikael Hidén
- professor Antero Jyränki
- professor Olli Mäenpää
- professor Ilkka Saraviita
- professor Kaarlo Tuori.

PROPOSITIONEN

I denna proposition föreslås att en lag om gränsbevakningsväsendet skall stiftas. I lagen bestäms bestämmelser om gränsbevakningsväsendets uppgifter och de allmänna principerna för deras utförande, om en gränsbevakningsmans befogenheter samt om inhämtande av information om gränsbevakningsverksamheten och om lagning, användning och utlämning av denna information.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft så snart som möjligt efter att den har antagits och offentliggjorts.

I motiveringen till lagstiftningsordningen i propositionen nämns att vissa bestämmelser i lagen ger rätt att ingripa i den personliga friheten

och integriteten, i friheten att röra sig och i skyddet av privatliv, hemfrid, personuppgifter och egendom. I propositionen konstateras att de begränsande bestämmelserna med tanke på sitt innehåll och syfte i många fall överensstämmer med motsvarande bestämmelser i polislagen och i lagen om fullgörande av polisuppgifter inom försvarsmakten. Enligt motiveringen kan grunderna för inskränkningarna anses godtagbara med stöd av regeringsformen och människorättskonventionerna. I motiveringen till lagstiftningsordningen bedöms separat bestämmelserna om utförande av gränskontroll både med hänsyn till den personliga integriteten och hemfriden. Ingripandet i nämnda grundläggande fri- och rättig-

heter sker i första hand för att trygga den personliga säkerheten, som en grundläggande fri- och rättighet, och samtidigt för att upprätthålla den nationella säkerheten samt i andra hand för att förebygga den internationella brottsligheten som abstrakt hotar säkerheten. I motiveringen till lagstiftningsordningen redogörs också för de bestämmelser som gäller gränsbevakningsmyndigheternas rätt att röra sig på annans fastighet,

inskränkningar som gäller gränsövergångsstäl- len, observation och teknisk övervakning och inhämtande och användning av personuppgifter. Enligt propositionen kan lagförslaget behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Trots detta är det enligt regeringen ändamålsenligt att också grundlagsutskottet lämnar sitt utlåtande om ärendet.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Motivering

Allmänt

Gränsbevakningsväsendets befogenheter gäller i lagförslaget, som i den nuvarande lagen, flera grundläggande fri- och rättigheter. Gränsbevakningsväsendets uppgifter däremot anknyter till allmänt taget sådana viktiga samhällsliga intressen utan vilka inskränkningarna i de grundläggande fri- och rättigheterna inte är godtagbara enligt de allmänna doktrinerna om dessa rättigheter. Dessa intressen skapar samtidigt också sådana grunder på basis av vilka t.ex. artikel 8 stycke 2 i Europarådets konvention om de mänskliga rättigheterna tillåter inskränkningar i skyddet av privat- och familjelivet samt hemfriden som konventionen tryggar. Inskränkningarna i de grundläggande fri- och rättigheterna bör dessutom vara tillräckligt exakta och noggrant avgränsade samt uppfylla kraven på nödvändighet och proportionalitet samt tillräckliga rättsskyddsarrangemang.

I 10 § i lagförslaget ingår allmänna bestämmelser om proportionalitetsprincipen som skall iaktas när lagen tillämpas. Utskottet anser att en dylik reglering av allmän och i viss mån också principiell natur lämpar sig väl för ett regelverk som med hänsyn till de grundläggande fri- och rättigheterna är känsligt (jfr. GrUU 15/1994 rd). Regleringen kan karakteriseras som ett i lagen inskrivet uttryck bl.a. för principen om en välvil- lig lagtolkning beträffande de grundläggande fri- och rättigheterna. Denna princip skall tas i beaktande när befogenheterna används.

Till kraven på nödvändighet och på att inskränkningarna skall vara noggrant avgränsade hör frågan om befogenheternas territoriella utsträckning. Vissa befogenheter kan enligt propositionen användas inom gränsbevakningsväsendets hela bevakningsområde, medan andra befogenheter får användas inom ett mer begränsat område, till exempel på ett gränsövergångsställe. Enligt 2 § 1 punkten i lagförslaget är gränsbevakningsväsendets bevakningsområde betydligt större än det nuvarande eftersom det omfattar hela Lapplands län. Till exempel 9 § om polisuppgifter i lagförslaget gäller hela bevakningsområdet. Bestämmelsen tillsammans med 23 § ger på basis av sin lydelse anmärkningsvärt stora befogenheter på grund av att just denna bestämmelse har ett vidsträckt tillämpningsområde. Utskottet anser att det är nödvändigt att bestämmelsen preciseras.

I propositionen motiveras utvidgningen av bevakningsområdet till denna del med behovet att öka övervakningen av jakten och terrängtrafiken i de nordliga ödemarksområdena och i områden med gles bosättning. Enligt utskottet är det en motivering som ligger mycket långt från gränsbevakningsväsendets primära uppgifter. Med tanke på regleringen av befogenheterna som sträcker sig till de grundläggande fri- och rättigheterna förorsakar denna utvidgning onödig vaghet och dunkel, vilket är ägnat att kanske alltför mycket framhäva den praktiska betydelsen av 10 §. Eftersom bevakningsområdet utvidgas så här mycket, anser utskottet, att det i lagen bör tas in bestämmelser om hur befogenheterna

enligt den här lagen kan användas i övervakning-
en av jakten och terrängtrafiken.

Med tanke på rättsskyddsarrangemangen bör det noteras att det inte nödvändigtvis är möjligt att fatta överklagbara beslut om användningen av befogenheterna enligt lagen. Detta framhäver ytterligare betydelsen av de personers utbildning och övrig kompetens som använder befogenheterna. De personer som använder de i lagen avsedda befogenheterna bestäms i sista hand genom förordning (2 § 8 punkten), vilket inte kan anses vara helt korrekt med hänsyn till kravet på att regleringen som gäller de grundläggande fri- och rättigheterna skall ske genom lag (jfr. GrUU 12/1998 rd och 21/1997 rd). Utskottet påpekar att endast personer i tjänstemannaställning skall kunna använda befogenheter som inkräktar på individens grundläggande fri- och rättigheter och att dessa personer skall ha tillräcklig utbildning och annan kompetens för uppgiften.

Befogenheter som inkräktar på egendoms- skyddet och rörelsefriheten

14 § i lagförslaget gäller gränsbevakningsmyndigheternas rätt att röra sig på annans mark- och vattenområde samt rätt att få övervakningsutrymmen till sitt förfogande. Dessa omständigheter är betydelsefulla med hänsyn till att var och ens egendom är tryggad enligt 12 § regeringsformen. Befogenheten är nödvändig med tanke på gränsbevakningsväsendets uppgifter. Befogenheten är i sig tillräckligt exakt definierad i lagen, även om utskottet anser att det är skäl att överväga om gårdsplaner och andra specialområden bör få en annan ställning i regleringen. Ställningen för områdets ägare och besittare regleras i 2 § och 3 mom. så att inskränkningen i de grundläggande fri- och rättigheterna bör anses överensstämma också med proportionalitetskravet. Varken denna reglering eller omhändertagande av farliga föremål eller ämnen enligt 20 § inverkar på lagförslagets behandlingsordning.

Bestämmelserna i 15 och 16 § i lagförslaget om reglering av trafiken och stoppande av fordon har beröringspunkter med egendomsskyddet men deras huvudsakliga betydelse med hänsyn till de grundläggande fri- och rättigheterna an-

knyter enligt utskottet till bestämmelserna om rörelsefrihet i 7 § 1 mom. regeringsformen. En gränsbevakningsmans befogenheter avgränsas i förslaget territoriellt och kan användas på ett gränsövergångsställe som skall övervakas av gränsbevakningsväsendet. Inte heller från andra synpunkter, som berör frågan om inskränkningarna i de grundläggande fri- och rättigheterna skall vara tillåtna, ger bestämmelserna anledning till författningsrättsliga anmärkningar.

Befogenheter som inskränker den personliga friheten och integriteten

I 17—19 § samt 21 § om kroppsvisitation och 24 § om användning av maktmedel i lagförslaget ingår befogenheter som har betydelse med hänsyn till den personliga friheten och integriteten. Enligt 6 § 3 mom. regeringsformen får den personliga integriteten inte kränkas och ingen får berövas sin frihet godtyckligt och utan laglig grund.

En gränsbevakningsmans befogenheter att gripa en person enligt 17 § 2 mom. och 18 § samt bestämmelserna i 19 § om säkerhetsvisitation i lagförslaget är inte problematiska ur författningsrättslig synpunkt. Med anledning av befogenheterna att gripa en person vill utskottet dock påpeka att enligt den uttryckliga bestämmelsen i 6 § 3 mom. regeringsformen tryggas rättigheterna för den som har berövats sin frihet genom lag och att det inte finns separata bestämmelser om detta i lagförslaget. Med stöd av 66 § 2 mom. i lagförslaget kan ministeriet meddela föreskrifter om bland annat förfarandet vid behandling av dem som gripits. Ur författningsrättslig synpunkt är det nödvändigt, anser utskottet, att innehållet i denna befogenhet anknyts till en allmän bestämmelse som tas in i lagen och har till exempel följande lydelse: "Den gripnes rättigheter får inskränkas endast i den utsträckning som syftet med gripandet kräver."

21 § i lagförslaget avser en gränsbevakningsmans rätt att företa kroppsvisitation i samband med gränskontroll. Visitationen kräver inte en konkret misstanke om brott. Användningen av denna fullmakt har samband endast med definitionen av syftet med befogenheten, till exempel för att utreda att personen inte har med sig för-

bjudna föremål eller ämnen. Bakom gränskontrolluppgifterna ligger synnerligen godtagbara och vägande samhällliga behov, anser utskottet. För att uppgifterna skall kunna utföras på ett behörigt sätt är det nödvändigt att kroppsvisitationen i princip kan riktas mot alla personer som reser in i eller ut ur landet. Av ett sådant syfte med gränskontrollen som oundvikligen blir heltäckande följer att den föreslagna befogenheten att företa kroppsvisitation inte strider mot bestämmelserna i 8 § 3 mom. regeringsformen enligt utskottets uppfattning. Utskottet anser dock att det är skäl att precisera lydelsen i 1 mom. i paragrafen så att kroppsvisitation får företas "som en del av gränskontrollen".

På basis av 2 mom. i paragrafen kan kroppsvisitation av särskilda skäl även företas utanför ett gränsövergångsställe eller bevakningsområdet i ett fordon som är på väg in i eller ut ur landet. En sådan definition på området där befogenheten får användas är onödigt vag. Utifrån motiveringen syftar bestämmelsen till att kroppsvisitation skall kunna företas på områden mellan land- eller territorialvattengränsen och gränsövergångsstället samt på luftfartygens landningsställen. Enligt utredning till utskottet är avsikten att tillåta kroppsvisitation också i tåg i rörelse. Utskottet finner det nödvändigt att bestämmelsen preciseras för att motsvara dessa syften.

I 24 § i lagförslaget om användning av maktmedel fäster utskottet uppmärksamhet vid momenten 3 och 4. Av dessa motsvarar det förstnämnda de krav som enligt utskottet är nödvändiga från författningsrättslig synpunkt i en reglering som gäller en utomstående persons användning av maktmedel (GrUU 15/1994 rd). Utskottet finner det dock nödvändigt att i den allmänna bestämmelsen i 58 § om befogenheter för den som bistår en gränsbevakningsman hänvisas uttryckligen till 24 § 3 momentet. I 24 § 4 mom. i lagförslaget hänvisas till den så kallade territorialövervakningsförordningen. Den ifrågavarande regleringen på förordningsnivå överensstämmer inte till alla delar med kravet på att de grundläggande fri- och rättigheterna alltid skall regleras genom lag. Utskottet anser därför att det är nödvändigt att stryka 4 mom. i lagförslaget.

Befogenheter som gäller hemfriden och privatlivet

16 § 2 och 3 mom. i lagförslaget gäller kontroll av fordon. Som det framgår av motiveringen till propositionen kan kontroll av ett fordon också riktas sig mot en sådan del av fordonet som är hemfridsskyddat område. Frågan har författningsrättslig betydelse till de delar som kontrollbefogenheten omfattar också husvagnar eller husbilar (GrUU 12/1998 rd) eller fartygsutrymmen som används till stadigvarande eller annars långvarigt boende.

Om de åtgärder som omfattar hemfriden som tryggas i 8 § 1 mom. regeringsformen och som är nödvändiga för att de grundläggande fri och rättigheterna skall kunna tryggas eller för att brott skall kunna utredas kan enligt 3 mom. i samma paragraf stadgas genom lag. Kontrollen kan enligt lagförslaget genomföras "för utförande av en åtgärd som ingår i gränsövervakningen eller gränskontrollen". Utifrån definitionerna på dessa begrepp som ingår i 2 § i propositionen är det klart att ett brott eller en misstanke om brott inte utgör en förutsättning för kontrollen. Detta konstateras också i motiveringen till propositionen. I detta fall uppfylls inte heller den inskränkingsgrund som stadgas i 8 § 3 mom. regeringsformen att kontrollen av ett fordon är nödvändig för att trygga de grundläggande fri- och rättigheterna.

De ovan nämnda fordonen och boendetrymmen i dem ligger enligt utskottet i allmänhet inom ett slags gränsområde vad hemfriden beträffar (jfr. GrUU 8/1994 rd). De används både till att färdas och till boende och från författningsrättslig synpunkt kan en sådan dubbelanvändning vara av betydelse. Med hänsyn till gränsövervakningen och gränskontrollen bör dessa fordon framför allt betraktas som medel för att färdas från ett land till ett annat. Dessa fordon bör därför kunna behandlas på samma sätt som andra fordon på gränsövergångsställen och inom det område som nämns i 16 § 3 mom. för att uppnå målen för gränsövervakningen och gränskontrollen. Med hänsyn till den särskilda ställning som i ifrågavarande fordon har med tanke på att hemfriden är skyddad i grundlagen anser utskot-

tet att 16 § 2 och 3 mom. i lagförslaget inte inverkar på lagförslagets behandlingsordning. På grund av de synpunkter som beror på hemfridskyddet är det dock skäl att framhäva att kontrollerna i de avsedda fordonen och respektive utrymmen bör genomföras med stor diskretion.

26 och 27 § i lagförslaget avser befogenheter till observation och teknisk övervakning. Den författningsrättsliga betydelsen av dessa befogenheter kan hänföra sig till skyddet av privatlivet och hemfriden (jfr GrUU 2/1996 rd).

Teknisk övervakning kan enligt 26 § i förslaget företas inom gränsbevakningsväsendets hela bevakningsområde. Förslaget innefattar inga inskränkningar i användningen av befogenheten, medan till exempel med stöd av 29 § polislagen får teknisk övervakning företas endast på allmän plats. I sin föreslagna öppna form innebär övervakningsbefogenheten att övervakningen kan rikta sig mot utrymmen som bland annat omfattas av hemfriden. Å andra sidan är definitionen i lagförslaget på i vilket syfte övervakningen får utföras klart mer vidsträckt än de orsaker som nämns i 8 § 3 mom. regeringsformen (om deras tolkning se GrUU 2/1996 rd och 6/1998 rd). Enligt utskottets uppfattning strider lagförslaget till denna del mot grundlagen, eftersom det är så omfattande och vagt. Konflikten kan avhjälpas till exempel genom att den tekniska övervakningen endast blir tillåten på ställen där den vedertagna hemfriden inte omfattas av grundlagsskyddet.

Enligt 27 § i lagförslaget utesluts det hemfridskyddade området från de platser där det får bedrivas observation. Förutsättningen för observationen är en konkret misstanke om att den

person som är föremål för observation gör sig skyldig till ett brott som avses i lagen. Förslaget ger ingen anledning till en författningsrättslig anmärkning.

Andra omständigheter

I 31—42 § i lagförslaget ingår bestämmelserna om personregister som förs för skötseln av gränsbevakningsväsendets uppgifter. Regleringen är detaljerad och omfattar bland annat utplåning av uppgifter och förutsättningarna för utlämnande av uppgifter. Regleringen motsvarar den anspråksnivå som enligt utskottets tolkningspraxis anses följa av bestämmelsen i 8 § 1 mom. regeringsformen om skyddet av personuppgifter (t.ex. GrUU 28—30/1997 rd).

43 § i lagförslaget gäller förundersökning av brott som gränsbevakningsväsendet gör. Eftersom det i förundersökning är fråga om befogenheter som på ett centralt sätt riktar sig mot de grundläggande fri- och rättigheterna, bör det av lagen precisare framgå enligt vilka grunder förundersökningen skall göras antingen av gränsbevakningsväsendet eller polisen eller av någon annan myndighet.

Utlåtande

På grundval av det ovan anförda anför grundlagsutskottet vördsamt

att lagförslaget kan behandlas i den ordning som föreskrivs i 66 § riksdagsordningen, om den författningsrättsliga anmärkning som utskottet gjort med anledning av 26 § i lagen beaktas på ett behörigt sätt.

Helsingfors den 28 maj 1998

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Ville Itälä /saml
vordf. Johannes Koskinen /sd
medl. Gunnar Jansson /sv
Anneli Jäätteenmäki /cent
Marjut Kaarilahti /saml
Valto Koski /sd
Heikki Koskinen /saml

Johannes Leppänen /cent
Jukka Mikkola /sd
Riitta Prusti /sd
Veijo Puhjo /vgr
Maija-Liisa Veteläinen /cent
suppl. Jouko Jääskeläinen /fkf.

