

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 9/2009 rd

Regeringens proposition med förslag till ändring av lagstiftningen om gränsbevakning

Till förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 5 februari 2009 en proposition med förslag till ändring av lagstiftningen om gränsbevakning (RP 219/2008 rd) till förvaltningsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- överinspektör Katriina Laitinen, inrikesministeriet
- lagstiftningsråd Janne Kanerva, justitieministeriet
- assistent Juha Lavapuro
- professor Teuvo Pohjolainen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår ändringar i lagen om gränsbevakningsväsendets förvaltning, gränsbevakningslagen, lagen om behandling av personuppgifter vid gränsbevakningsväsendet och tvångsmedelslagen, vägtrafiklagen, tullagen, polislagen, terrängtrafiklagen och skjutvapenlagen. Vidare föreslås behövliga nationella bestämmelser om begäran om utplacering av snabba gränsinsatsenheter i Finland och om befogenheterna i Finland för tjänstemän som hör till enheterna.

Teleavlyssning ska kunna användas vid förundersökning som gäller grovt ordnande av olaglig inresa. Teleövervakning och teleavlyssning ska tillåtas vid förundersökning i de fall då gränsbevakningsväsendet utreder grovt ordnande av olaglig inresa och anknyttande människo-

handelsbrott. Kretsen av anhållningsberättigade tjänstemän ska utvidgas.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft i juni 2009.

I motiven till lagstiftningsordningen granskas bestämmelserna om expertgrupper och snabba gränsinsatsenheter i ett suveränitetsperspektiv, en utvidgad användning av teletvångsmedel och teknisk gränskontroll. Regeringen anser att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Men eftersom förslagen är förknippade med faktorer som är av betydelse för de grundläggande fri- och rättigheterna, vill regeringen att grundlagsutskottet yttrar sig i saken.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Suveränitet

Enligt 15 a § i lagförslag 2 om ändring av gränsbevakningslagen fattar statsrådet beslut om att framställa en begäran till Gränsförvaltningsbyrån om utplacering av en snabb gränsinsatsenhet enligt rådets förordning om inrättandet av en europeisk byrå för förvaltningen av det operativa samarbetet vid Europeiska unionens medlemsstaters yttre gränser (*förordningen om inrättande av en gränsförvaltningsbyrå*)¹. I brådskande fall kan begäran också framställas av inrikesministern.

Utifrån 35 a § i lagförslaget har de som hör till en snabb gränsinsatsenhet befogenhet att utföra uppgifter enligt kodexen om Schengengränserna. Enligt den behöriga förordningen² ska dessa gästande tjänstemän följa gemenskapens lagstiftning och den mottagande medlemsstatens nationella lagstiftning när de utför sina uppgifter och utövar sina befogenheter. De kan utföra uppgifter och utöva befogenheter bara enligt den mottagande medlemsstatens anvisningar och i regel när den mottagande medlemsstatens gränsbevakningsmän är närvarande. De gästande tjänstemännen har rätt att bära tjänstevapen, ammunition och övrig utrustning enligt vad som föreskrivs i lagstiftningen i deras hemstat. Men en mottagande medlemsstat kan förbjuda detta, om samma förbud gäller för dess egna gränsbevakningsmän.

Bestämmelsen är betydelsefull för Finlands suveränitet enligt 1 § i grundlagen. Grundlagsut-

skottet har tidigare ansett att en överföring av bevakningen av de yttre gränserna och gränskontrollerna till en överstatlig gränsbevakningsmyndighet lätt betyder ett intrång i suveräniteten (GrUU 28/2002 rd, s. 2/I). De föreslagna bestämmelserna betyder ändå inte att gränsbevakningen förs över helt och hållet och kan heller inte i övrigt anses ha avsevärd betydelse. Som utskottet tidigare har konstaterat begränsas bestämmelsernas räckvidd till tillfällig nödhjälp med gränskontroller och gränsbevakning på Finlands egen begäran. Enligt förordningen får en utländsk tjänsteman tillgripa maktmedel bara i närvaro av en behörig finsk tjänsteman. De utlänningar som ingår i enheterna står under likadant straffrättsligt tjänsteansvar som finska gränsbevakningsmän. Åtgärderna bör dessutom utifrån en explicit bestämmelse stå i rätt proportion till syftet.

Detta medger inte att befogenheter som utövas självständigt flyttas över på utländska gränsinsatsenheter, utan det handlar om sådant internationellt samarbete som Finland utifrån 1 § 3 mom. i grundlagen deltar i för att säkerställa fred och mänskliga rättigheter (se GrUU 1/2007 rd, s. 3/I och GrUU 56/2006 rd, s. 3/I). Förslaget medför inga problem i konstitutionellt hänseende.

Chefen för gränsbevakningsväsendet fattar enligt 15 b § i lagförslaget beslut om att ställa gränsbevakningsmän till snabba gränsinsatsenheters förfogande inom ramen för den nationella kvot som fastställts av inrikesministeriet. Begäran om att ställa gränsbevakningsmän och nödvändig utrustning till förfogande ska framställas av Europeiska unionens gränsförvaltningsbyrå. Beslut om gruppens storlek och i själva verket frågan om dess utstationering fattas efter nationellt övervägande, för en medlemsstat kan vägra utstationera en enhet om det exceptionella läget i medlemsstaten i betydande grad inverkar på utförandet av nationella uppgifter. Bestämmelserna kan därmed karaktäriseras som att Finlands internationella förpliktelser att delta i gränskontrollsamarbete inom Europeiska unionen alltid bestäms i relation till förmågan att trygga den

¹ Rådets förordning (EG) nr 2007/2004 av den 26 oktober 2004 om inrättande av en europeisk byrå för förvaltningen av det operativa samarbetet vid Europeiska unionens medlemsstaters yttre gränser.

² Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 863/2007 av den 11 juli 2007 om inrättande av en mekanism för upprättande av snabba gränsinsatsenheter och om ändring av rådets förordning (EG) nr 2007/2004 vad beträffar den mekanismen och regleringen av gästande tjänstemäns uppgifter och befogenheter.

nationella gränsbevakningen. Begränsningen inverkar inte på behandlingsordningen (jfr GrUU 1/2007 rd).

Tvångsmedel

Gripande för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Enligt lagförslag 2 i propositionen kompletteras 31 § med en hänvisning till 11 och 20 § i polislagen. I sak betyder ändringen att en gränsbevakningsman för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet får rätt att gripa en person vid ett gränsövergångsställe antingen för att skydda personen själv eller för att skydda andra personer mot brott och störningar. I båda fallen är gripandet kortvarigt.

De föreslagna nya befogenheterna är ett ingrepp i den personliga friheten som är tryggad i 7 § i grundlagen. Bestämmelsen avser dels att skydda en persons egen hälsa och säkerhet, dels andra personers motsvarande intressen. Det finns acceptabla argument för bestämmelsen och dess räckvidd är begränsad. Villkoren för åtgärderna regleras i detalj i polislagen. Bestämmelsen medför inga problem i konstitutionellt hänseende. Utskottet inskräper i alla fall att ingrepp i den personliga friheten förutsätter att de tjänstemän som har rätt till åtgärderna får särskild utbildning (se också GrUU 17/1998 rd).

Teleavlyssning. Utifrån 41 § i lagförslag 2 och 5 a kap. 2 § i lagförslag 4 har en gränsbevakningsman rätt att utföra teleavlyssning enligt tvångsmedelslagen också när gränsbevakningsväsendet utreder grovt ordnande av olaglig inresa och anknytande människohandelsbrott.

Enligt 10 § 2 mom. i grundlagen är brevhemligheten, telefonhemligheten och hemligheten i fråga om andra förtroliga meddelanden okränkbara. Med stöd av 3 mom. kan det genom lag bestämmas om begränsningar i meddelandefriheten som är nödvändiga för att utreda brott som äventyrar samhällets eller individens säkerhet. Grovt ordnande av olaglig inresa inbegriper redan enligt rekvisitet antingen tillfogande av svår kroppsskada, allvarlig sjukdom eller försättande i livshotande läge eller att brottet har begåtts som ett led i en organiserad kriminell samman-

slutnings verksamhet. Människohandel och grov människohandel i bestämmelsen inbegriper också mycket allvarliga gärningar som riktar sig mot en enskild människas säkerhet och hälsa. En gränsbevakningsmans befogenheter begränsas dessutom av att teleövervakning och teleavlyssning redan enligt bestämmelsens formulering är tillgängliga bara när grovt ordnande av olaglig inresa hänger samman med ovannämnda människohandelsbrott.

Bestämmelserna kräver inte i sig några kommentarer med avseende på 10 § i grundlagen (jfr GrUU 13/2004 rd). Av rättssäkerhetshänsyn är det enligt utskottets mening ändå inte acceptabelt att föreslagna 41 § i sak helt bygger på generella hänvisningar till polis-, förundersöknings- och tvångsmedelslagen och att bestämmelsen är skriven bara med tanke på gränsbevakningsmannens befogenheter. Av konstitutionella skäl är det därför viktigt att paragrafens 2 mom. kompletteras med att förfarandena enligt 5 a kap. i tvångsmedelslagen ska tillämpas också när tvångsmedlen i momentet används. Utskottet understryker också i detta sammanhang att gränsbevakningsmännen absolut bör få en adekvat utbildning i användningen av de nya tvångsmedlen som griper djupt in i integriteten.

Teknisk övervakning. I 31 § i lagförslag 2 föreskrivs det att gränsbevakningsväsendet för genomförande av gränskontroller har rätt att i närheten av gränsen och vid ett gränsövergångsställe och i dess omedelbara närhet företa sådan teknisk övervakning som avses i polislagen inom områden som allmänheten har tillträde till och som inte omfattas av hemfriden. Bestämmelsen utvidgar området för gränsbevakningsväsendets rätt att företa teknisk övervakning, för nu gäller rätten bara den omedelbara närheten av gränsen och ett gränsövergångsställe och dess omedelbara närhet. I motiven till bestämmelsen nämns det att man på detta sätt bättre och mer kostnadseffektivt kan klarlägga den rådande gränssituationen på ett tillförlitligt sätt och i tid ingripa i faktorer som hotar gränssäkerheten. I motiven bedöms också hur omfattande de områden är där övervakning företas.

Med teknisk övervakning avses fortlöpande eller upprepat iakttagande eller avlyssning med hjälp av en teknisk anordning av allmänheten, fordonsförare, fotgängare eller fordon och automatisk upptagning av ljud eller bild. En sådan befogenhet är betydelsefull framför allt med avseende på 10 § 1 mom. i grundlagen som skyddar privatlivet. Utskottet noterar att den föreslagna räckvidden för befogenheten är ganska vidlyftigt definierad. Å ena sidan lindras omständigheten av att man utifrån 31 § 2 mom. alltid genom lämplig skyltning ska ge information om teknisk övervakning utanför gränsövergångsställen och gränzoner. Å andra sidan preciseras området i viss mån av att paragrafen fortfarande kräver att övervakningen ska ske "i närheten av gränsen". Så vitt utskottet kan se inverkar den föreslagna utvidgningen bedömd som en

helhet inte på behandlingsordningen för lagförslaget.

Tjänstemännens avgångsålder

I 35 a § i lagförslag 1 ingår detaljerade bestämmelser om avgångsåldern för gränsbevakningsväsendets tjänstemän. En sådan omständighet bör utan vidare bestämmas på lagnivå. Bestämelsen svarar mot utskottets tidigare ståndpunkt och föranleder därmed inga konstitutionella anmärkningar (se GrUU 51/2006 rd, s. 8).

Utlåtande

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors den 7 maj 2009

I den avgörande behandlingen deltog

vordf. Jacob Söderman /sd
medl. Tuomo Hänninen /cent
Ulla Karvo /saml
Elsi Katainen /cent
Kari Kärkkäinen /kd
Mikaela Nylander /sv

Veijo Puhjo /vänst
Tapani Tölli /cent
Tuulikki Ukkola /saml
Antti Vuolanne /sd
ers. Johannes Koskinen /sd
Johanna Ojala-Niemelä /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Risto Eerola.