

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 35/2008 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om samarbete mellan polisen, tullen och gränsbevakningsväsendet och till vissa lagar som har samband med den

Till förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 2 april 2008 en proposition med förslag till lag om samarbete mellan polisen, tullen och gränsbevakningsväsendet och till vissa lagar som har samband med den (RP 26/2008 rd) till förvaltningsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande om ärendet till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- överinspektör Keijo Suuripää, inrikesministeriet
- avdelningschef, regeringsråd Tomi Vuori, inrikesministeriet, staben för gränsbevakningsväsendet
- lagstiftningsråd Päivi Pietarinen, justitieministeriet
- tullöverinspektör Juha Vilkkö, Tullstyrelsen
- professor Mikael Hidén
- professor Olli Mäenpää
- professor Teuvo Pohjolainen.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av
— professor Kaarlo Tuori.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås det en lag om samarbete mellan polisen, tullen och gränsbevakningsväsendet (nedan PTG-myndigheterna). Enligt propositionen ska det föreskrivas i lag om de centrala frågor som det för närvarande finns bestämmelser om i statsrådets förordning om samarbete mellan polis-, tull- och gränsbevakningsmyndigheterna samt om andra frågor i anslutning till PTG-myndigheternas samarbete som kräver reglering på lagnivå.

I propositionen föreslås det bestämmelser om nya samarbetsformer såsom gemensamma kri-

minalunderrättelse- och brottsanalysfunktioner samt om på vilket sätt och med vilka befogenheter PTG-myndigheterna tillsammans kan bekämpa brott. Det finns ett behov av att på lagnivå föreskriva om utbyte av information mellan PTG-myndigheterna, om registrering och behandling av informationen och om vilken typ av gemensamma databaser PTG-myndigheterna kan ha. I propositionen ingår också förslag till bestämmelser om förfaranden vid s.k. kontrollerade leveranser. I lagen föreskrivs vidare om samarbete som gäller personal, utrustning och lokaler

samt ersättande av kostnaderna för PTG-samarbete.

Samtidigt upphävs överlappande bestämmelser i gränsbevakningslagen och lagen om behandling av personuppgifter vid gränsbevakningsväsendet. Det föreslås att bestämmelser om ett tillfälligt analysregister och om överföring av

en brottsbekämpningsåtgärd tas in i tullagen innan det görs en totalreform av lagen.

Lagarna avses träda i kraft så snart som möjligt.

I de kortfattade motiven till lagstiftningsordningen anser regeringen att lagförslagen inte är problematiska med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Principerna bakom propositionen

Det huvudsakliga syftet med lagförslag 1 i regeringens proposition är att ordna samarbetet mellan polisen, tullens och gränsbevakningsväsendet (nedan *PTG-myndigheterna*) inom brottsbekämpning, övervakning och internationellt samarbete så att uppgifter och enstaka åtgärder kan skötas på ett ändamålsenligt, effektivt och ekonomiskt sätt. Enligt 2 § i lagförslaget kan en annan PTG-myndighet i detta syfte på begäran utföra en brottsbekämpningsåtgärd inom en annan PTG-myndighets uppgiftsområde genom att använda de befogenheter som den får använda för brottsbekämpning inom sitt eget uppgiftsområde. En annan PTG-myndighet kan utföra ett brådskande uppdrag som hänför sig till en brottsbekämpningsåtgärd även utan begäran, om åtgärden inte kan skjutas upp.

Propositionen är betydelsefullt med tanke på 2 § 3 mom. i grundlagen. Enligt den ska all utövning av offentlig makt byggas på lag. Därför har utskottet ofta ansett att det inte är adekvat i konstitutionellt hänseende att från en myndighet till en annan genom avtal överföra en behörighet som riktas mot den enskilde och som omfattar offentlig makt (se. t.ex. GrUU 23/1994 rd och GrUU 11/1994 rd). Även det att en myndighet har samtyckt till att sköta en uppgift som hör till en annan myndighet har ansetts vara problematiskt om överföringen av uppgifter har varit utan begränsningar (GrUU 52/2001 rd). När lagstiftningen om gränsbevakningsväsendet behandlades ansåg dock utskottet det vara viktigt att reg-

leringen av samarbetsavtal kring överföring av polisens, tullens och gränsbevakningsväsendets förundersökningar skulle strykas i den dåvarande lagpropositionen eftersom det inte fanns någon reglering om ett sådant samarbetsavtal och eftersom lagberedningen i frågan ännu inte var tillräckligt långt hunnen (GrUU 19/2005 rd). Således avvisade utskottet inte helt möjligheten av ett sådant arrangemang som nu föreslås.

Allt som allt kan man anse att ändamålsenligt utnyttjande av olika myndigheters resurser kan kräva sådant samarbete mellan PTG-myndigheterna som ingår i lagförslag 1, och även att det är konstitutionellt sett acceptabelt. Utskottet anser dock med hänvisning till sin tidigare praxis det vara nödvändigt att formuleringen i 2 § 1 mom. preciseras för att gälla endast utförande av en "enskild" åtgärd som hör till brottsbekämpning. Likaså bör även en brådskande åtgärd som utförs utan begäran och som nämns i 2 mom. språkligt preciseras för att visa att en annan PTG-myndighet också i dessa fall bara får tillämpa de befogenheter som den har inom sitt eget ansvarsområde. Detta kan göras till exempel genom att momentet hänvisar till en uppgift som utförs "enligt" moment 1.

Kontrollerad leverans

Enligt 4 § som ingår i lagförslag 1 kan PTG-myndigheterna även avtala från fall till fall om kontrollerad leverans och om åtgärder gällande den med de restriktioner som regleras noggrannare i paragrafen. Utskottet hänvisar till det som påpekats ovan och anser inte det i sig vara konstitutionellt sett problematiskt att i enstaka fall

ha möjlighet att ingå sådana avtal. Utskottet ser dock allvarligt på att det i vår lagstiftning — som det även konstateras i motiveringen till propositionen — ännu inte heller ingår uttryckliga bestämmelser om kontrollerad leverans, och utskottet anser det vara viktigt att fort få till stånd sådana bestämmelser.

Brottsanalysregister

Ett tillfälligt brottsanalysregister kan enligt 6 § i lagförslag 1 upprättas för ett enskilt brottsbekämpningsuppdrag när det är fråga om allvarlig eller omfattande brottslighet. Förslaget är betydelsefullt med tanke på 10 § 1 mom. i grundlagen. Enligt momentet utfärdas närmare bestämmelser om skydd för personuppgifter genom lag. Enligt grundlagsutskottets praxis begränsas lagstiftarens svängrum förutom av denna bestämmelse även av att skydd för personuppgifter delvis ingår i skyddet av privatliv som tryggas i samma moment. Det är allt som allt fråga om att lagstiftaren bör trygga denna rättighet på ett sätt som kan anses godtagbart med hänsyn till de grundläggande fri- och rättigheterna. Utskottet har i sin praxis ansett det viktigt att det föreskrivs åtminstone om registreringens syfte, innehållet i de registrerade personuppgifterna, de tillåtna användningsändamålen inklusive om uppgifterna kan utlämnas, förvaringstiden och rättssäkerheten för de registrerade. Dessutom ska regleringen av dessa faktorer på lagnivå vara heltäckande och detaljerad (se t.ex. GrUU 32/2008 rd). Lagförslaget uppfyller dessa krav, särskilt när man beaktar att paragrafen föreskriver att specialbestämmelserna om varje PTG-myndighet ska tillämpas.

Det tillfälliga brottsanalysregistret skulle inrättas i PTG-kriminalunderrättelseenheten. Därför påpekar utskottet att det på lagnivå bör sägas ut vem som ska fatta beslutet om att inrätta en sådan enhet. Eftersom det är fråga om samarbete mellan flera olika myndigheter, anser utskottet det dessutom vara viktigt att lagen också innefattar det som kommer fram i motiveringen, nämligen att den PTG-myndighet som inrättat brottsanalysregistret är registeransvarig.

Enligt 12 § i lagförslaget ska bestämmelser om bl.a. ordnandet och övervakningen av PTG-kriminalunderrättelse- och brottsanalysverksamheten utfärdas genom förordning av statsrådet. Utskottet anser det vara viktigt med tanke på skyddet av personuppgifter att de grundläggande bestämmelserna om övervakning ingår i lagen.

PTG-spanings- och utredningsgrupper

PTG-myndigheterna kan enligt 7 § i lagförslag 1 inrätta en gemensam spanings- och utredningsgrupp för att utreda ett visst brott eller brottshärvor. Enligt 3 mom. har en företrädare för en PTG-myndighet rätt att i PTG-spanings- och utredningsgruppen under ledning och nödvändig övervakning av gruppens ledare delta i alla de åtgärder som krävs för att förhindra, avslöja och utreda de brott som är föremål för den gemensamma spanings- och utredningsverksamheten och som gruppens ledare med stöd av sina befogenheter har beslutat att genomföra.

Enligt motiveringen till propositionen innebär bestämmelsen en utvidgning av PTG-myndigheternas befogenheter när de ingår i en PTG-spanings- och utredningsgrupp. Bestämmelsen gör det möjligt att en PTG-myndighet under ledning eller nödvändig övervakning av gruppens ledare kan delta i en sådan enskild åtgärd som inte annars hör till PTG-myndighetens befogenheter. Enligt utredning innebär det bl.a. att en gränsbevakningsman eller en tullman med avvikelser från den nuvarande lagstiftningen kan delta i en grupp där man ska tillämpa täckoperationer eller bevisprovokation genom köp enligt polislagen. Utskottet anser att det är emot 2 § 3 mom. i grundlagen, där det föreskrivs att utövning av offentlig makt ska bygga på lag, om den här typen av exceptionella befogenheter som är noggrant reglerade i lagen grundar sig på ett enskilt beslut av gruppens ledare. I sista hand är det också fråga om säkerheten för de tjänstemän som deltar i gruppen. På grund av detta bör bestämmelsen begränsa befogenheterna för PTG-företrädarna till de befogenheter som de har inom sitt eget verksamhetsområde. En sådan ändring är en förutsättning för att lagförslag 1 på

GrUU 35/2008 rd — RP 26/2008 rd

denna punkt ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Bemyndiganden att utfärda förordning

Enligt 12 § i lagförslaget ska statsrådet bemyndigas att utfärda "närmare bestämmelser" om flera ärenden. Bestämmelsen är inte språkligt korrekt eftersom det nämns flera ärenden som inte ingår i lagförslaget. Därför bör bestämmelsen ändras så att det framgår vad man verkligen utfärdar "närmare bestämmelser" om och vilka frågor som helt och hållet ska finnas på förordningsnivå. Samtidigt påpekar utskottet att 80 § 1 mom. i grundlagen direkt begränsar tolkningen av bemyndigandena och innehållet i bestämmelser som utfärdas med stöd av bemyndigandena (se t.ex. GrUU 19/2006 rd).

Ändring av gränsbevakningslagen

Enligt 21 § 1 mom. i lagförslag 2 som ingår i regeringens proposition kan gränsbevakningsväsendet i enskilda fall på begäran av en polisman sköta sådana i kapitel 2 i polislagen avsedda brådskande polisuppgifter för upprätthållande

av allmän ordning och säkerhet som polisen inte kan utföra omedelbart. Enligt ordalydelsen i den nuvarande paragrafen kan gränsbevakningsväsendet sköta endast brådskande polisuppgifter för att förhindra eller avbryta brott. Som orsak till den föreslagna ändringen nämner regeringen i motiveringen att riksdagen i samband med revideringen av lagstiftningen om gränsbevakningsväsendet och gränssonen (RP 6/2005 rd) begränsade gränsbevakningsväsendets uppgifter enligt den nuvarande bestämmelsen. Grundlagsutskottet menar att motiveringen är problematisk och anser det angeläget att förvaltningsutskottet utreder om det finns sakliga grunder för en så betydande utvidgning av befogenheterna.

Utlåtande

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men lagförslag 1 bara om utskottets konstitutionella anmärkningar om 7 § beaktas på behörigt sätt.

Helsingfors den 5 december 2008

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kimmo Sasi /saml
vordf. Jacob Söderman /sd
medl. Tuomo Hänninen /cent
Ulla Karvo /saml
Elsi Katainen /cent
Kimmo Kiljunen /sd
Esko Kiviranta /cent
Kari Kärkkäinen /kd

Mikaela Nylander /sv
Tuula Peltonen /sd
Veijo Puhjo /vänst
Tapani Tölli /cent
Tuulikki Ukkola /saml
Antti Vuolanne /sd
ers. Johannes Koskinen /sd (delvis).

Sekreterare var

utskottsråd Risto Eerola.