

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen om godkännande och sättande i kraft av avtalet mellan Republiken Finlands regering och Konungariket Sveriges regering om polissamarbete i gränsområdet samt med förslag till lag om ändring av 17 § i skjutvapenlagen

Till förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen om godkännande och sättande i kraft av avtalet mellan Republiken Finlands regering och Konungariket Sveriges regering om polissamarbete i gränsområdet samt med förslag till lag om ändring av 17 § i skjutvapenlagen (RP 92/2023 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Veli-Pekka Hautamäki, justitieministeriet
- specialsakkunnig Joni Korpinen, justitieministeriet
- polisdirektör Hannele Taavila, inrikesministeriet
- referendarieråd Juha Haapamäki, riksdagens justitieombudsmans kansli
- professor Mikael Hidén
- professor Olli Mäenpää.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- docent, tenure track-professor Anu Mutanen.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås det att riksdagen godkänner avtalet mellan Republiken Finlands regering och Konungariket Sveriges regering om polissamarbete i gränsområdet. Dessutom föreslås det att skjutvapenlagen ändras. Propositionen innehåller ett förslag till ikraftträdandelag där det förutom sättande i kraft av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen också föreskrivs om genomförandet av avtalet i Finland.

Avtalsparterna ska underrätta varandra när de nationella åtgärder som krävs för ikraftträdandet av avtalet har vidtagits. Avtalet träder i kraft första dagen i andra månaden efter att den senare un-

Utlåtande GrUU 4/2024 rd

derrättelsen har tagits emot. Lagen om sättande i kraft av avtalet och lagen om ändring av 17 § i skjutvapenlagen avses träda i kraft samtidigt som avtalet träder i kraft, vid en tidpunkt som bestäms genom förordning av statsrådet.

I propositionen bedöms behovet av riksdagens samtycke samt behandlingsordningen med avseende på grundlagen. Enligt regeringens uppfattning kan avtalet godkännas med enkel majoritet och förslaget till ikraftträdandelag behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Regeringen anser det vara önskvärt att propositionen förs till grundlagsutskottet för behandling.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Utgångspunkter för bedömningen

(1) I propositionen föreslås det att riksdagen godkänner avtalet mellan Republiken Finlands regering och Konungariket Sveriges regering om polissamarbete i gränsområdet.

(2) Propositionen innehåller dessutom ett förslag till blandad ikraftträdandelag där det förutom sättande i kraft av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen också föreskrivs om genomförandet av avtalet i Finland. Avtalet gäller ett nytt slags samarbete mellan poliserna i Finland och Sverige. Enligt regeringens proposition (s. 8) skiljer sig samarbetet från sådant samarbete som bedrivs med stöd av Prömrådsbeslutet, såsom gemensamma insatser, i och med att avtalet gäller direkt verksamhet som inte planerats eller avtalats om på förhand. Det är i regel fråga om uppdrag som utförs på den andra avtalspartens begäran och som hör till polisens normala larmuppdrag. De utförs dock på den andra avtalspartens territorium. Dessutom gäller avtalet endast inom ett begränsat geografiskt område.

(3) Enligt propositionen (s. 8) är syftet med avtalet att intensifiera det redan goda samarbetet mellan Finland och Sverige och därigenom ytterligare förbättra förutsättningarna för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt förebygga, upptäcka och utreda brott i gränsområdet mellan Finland och Sverige. För dessa syften finns det bestämmelser i avtalet som gäller den ena partens polisverksamhet i den andra staten i två typer av brådskande situationer. Den mest betydande ändringen som avtalet innebär jämfört med nuläget är enligt propositionen (s. 8) att en finsk eller svensk polisman kan korsa riksgränsen för att sköta ett brådskande polisuppdrag i den andra staten utan att det är fråga om en situation som uppstått i polismannens hemstat.

(4) Polisens befogenheter ska på grund av rättsstatsprincipen i 2 § 3 mom. i grundlagen grunda sig på lag (se även GrUU 51/2018 rd, s. 3—4, GrUU 10/2016 rd, s. 3, GrUU 51/2006 rd, s. 2/I). Grundlagsutskottet har redan före reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna (GrUU 15/1994 rd, s. 1/II) i samband med stiftandet av den gällande polislagen upprepat formuleringen: "Polislagen är typexemplet på en lag som lätt kan råka i konflikt med medborgarnas grundläggande rättigheter, i synnerhet de klassiska friheterna" (GrUU 67/2010 rd, s. 2—3). Regleringen av befogenheterna är enligt utskottets uppfattning i allmänhet av betydelse också med avseende på de grundläggande fri- och rättigheter som tryggas i grundlagen (GrUU 51/2006 rd, s. 2/I). Den föreslagna regleringen har betydelse framför allt med avseende på den personliga friheten och integriteten enligt 7 § och skyddet för privatlivet enligt 10 § i grundlagen.

Utlåtande GrUU 4/2024 rd

(5) Polisens uppgift är i enlighet med 1 § i polislagen att trygga rätts- och samhällsordningen, skydda den nationella säkerheten, upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt förebygga, avslöja och utreda brott och föra brott till åtalsprövning. I systemet med grundläggande fri- och rättigheter är det i extrema fall fråga om skydd av rätten till personlig trygghet enligt 7 § i grundlagen (se t.ex. GrUU 99/2022 rd, stycke 2). Med tanke på samhällsintresset är det viktigt att målen för polisverksamheten nås. Ett starkt intresse av detta slag har enligt grundlagsutskottet i allmänhet ansetts utgöra en med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna acceptabel grund som i konstitutionellt hänseende ger rätt att begränsa en grundläggande fri- eller rättighet, förutsatt att även de övriga generella villkoren för inskränkningar uppfylls (se GrUU 67/2010 rd, s. 2, GrUU 5/1999 rd, s. 2). Grundlagsutskottet har ingenting att anmärka på propositionen till denna del.

(6) Enligt propositionen (s. 10) ska svenska tjänstemän ha mer begränsade befogenheter än finska polismän. Grundlagsutskottet har vid bedömningen av Prümfördraget och avtalet mellan Finland och Förenta staterna om ett fördjupat samarbete för att förebygga och bekämpa brottslighet ansett det konstitutionellt väsentligt att avtalen i fråga inte utvidgade myndigheternas befogenheter enligt den nationella lagstiftningen (GrUU 1/2012 rd, s. 3/I, GrUU 56/2006 rd, s. 4/I).

(7) 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.

(8) Enligt propositionen (s. 29) innehåller avtalet om polissamarbete flera bestämmelser som hör till området för lagstiftningen och som gäller verksamhet på en annan stats territorium och myndigheternas befogenheter (artiklarna 3—7), straffrättsligt ansvar (artikel 9) och skadeståndsansvar (artikel 11). För att avtalet ska kunna godkännas krävs det enligt propositionen riksdagens medverkan. Grundlagsutskottet har ingenting att anmärka på slutsatserna i den bedömning som presenteras i propositionen.

(9) I propositionen ingår inga uttryckliga avtalsbestämmelser eller förslag till bestämmelser om exempelvis separat begränsning av de högsta laglighetsövervakarnas behörighet. Grundlagsutskottet anser således att det inte är nödvändigt att på förhand behandla de högsta laglighetsövervakarnas behörighet genom kategoriska definitioner (se även GrUU 1/2024 rd, stycke 20). Området för laglighetskontrollen bestäms genom tolkning av grundlagens bestämmelser i tillämpningssituationerna med beaktande av särdragen i respektive situation (se även GrUU 2/2024 rd, stycke 24).

Exakthet och noggrann avgränsning

(10) Enligt 2 § 3 mom. i grundlagen ska all utövning av offentlig makt bygga på lag. För lagar gäller det allmänna kravet på att en lag ska vara exakt och noga avgränsad. Bestämmelserna om den ena partens polisverksamhet i den andra staten finns i artiklarna 3 och 4 i avtalet om polis-samarbete. Enligt artikel 3.1 får behöriga tjänstemän från en part, på begäran av värdpartens lokala kontaktställe, korsa gränsen och vidta alla provisoriska åtgärder som behövs för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt förebygga, upptäcka och utreda brott. Enligt artikel 3.2 kan en sådan begäran göras om det behövs brådskande bistånd för att ingripa i gränsområdet mot

Utlåtande GrUU 4/2024 rd

ett allvarligt brott som innebär fara för en enskilds liv, hälsa eller fysiska integritet. Ledet innehåller en icke uttömmande förteckning över sådana brott.

(11) Enligt artikel 4.1 får behöriga tjänstemän från en part i brådska situationer, utan begäran från värdparten, korsa gränsen och i gränsområdet vidta alla provisoriska åtgärder som behövs för att avvärja omedelbar fara för en enskilds liv, hälsa eller fysiska integritet. Tjänstemännen får endast korsa gränsen och vidta åtgärder om det finns en risk för att faran ska förverkligas innan värdpartens tjänstemän hinner anlända och agera.

(12) Bestämmelserna skiljer sig från varandra till ordalydelsen i den meningen att åtgärder som vidtas på begäran av värdparten endast får vidtas för att förhindra "ett allvarligt brott som innebär fara för en enskilds liv, hälsa eller fysiska integritet", medan behöriga tjänstemän utan begäran får passera gränsen och vidta åtgärder "för att avvärja omedelbar fara för en enskilds liv, hälsa eller fysiska integritet". I fråga om ordalydelsen är bestämmelsen i artikel 4 i avtalet inte uttryckligen kopplad till förebyggande av brott utan till undvikande av fara.

(13) Enligt avsnittet om propositionens huvudsakliga innehåll kan en myndighet i den andra staten i båda fallen korsa gränsen och vidta åtgärder endast om det är fråga om att avvärja ett allvarligt brott som är förenat med fara som utgör ett hot eller ett överhängande hot mot en enskilds liv, hälsa eller fysiska integritet. Också till exempel på basis av avsnittet om beredningen av avtalet om polissamarbete i propositionen (s. 6) verkar det som om avsikten är att villkoret att det ska handla om brott också ska gälla befogenheterna enligt artikel 4. I de artikelspecifika motiven redogörs det dock inte uttryckligen för detta. Grundlagsutskottet anser att det exakta innehållet i artikel 4 i avtalet förblir oklart i ljuset av propositionen. Förvaltningsutskottet bör förtydliga villkoren i artikel 4.

(14) Enligt artikel 6.1 om ledarskap och befogenheter i avtalet om polissamarbete ska behöriga tjänstemän som inom ramen för detta avtal verkar inom den andra partens territorium agera i enlighet med värdpartens lag och inom ramen för de befogenheter som de har enligt sin nationella lagstiftning. I ledet föreskrivs inte om befogenheternas innehåll, eftersom det fastställs i den nationella lagstiftningen, eller om att polismän från den ena staten är polismän enligt lagstiftningen i den andra staten (s. 18). Således ska det föreskrivas särskilt om dessa befogenheter i den nationella lagstiftningen. Enligt propositionen ska på en svensk tjänstemans befogenheter tillämpas vissa bestämmelser i polislagen samt tvångsmedelslagens bestämmelser om rätten att gripa, kroppsvisitation, platsgenomsökning, avspärrning av utredningsplatser och utredningsobjekt samt omhändertagande för beslag och kopiering av handlingar (s. 10). Närmare bestämmelser om befogenheterna finns i det förslag till blandad ikraftträdandelag som ingår i propositionen.

(15) I 5 § i ikraftträdandelagen föreslås bestämmelser om företagande av kroppsvisitation. Enligt 1 mom. får en svensk polisman för utredning av brott företa kroppsvisitation för att undersöka vad den visiterade har i sina kläder eller annars bär på sig eller har i de föremål han eller hon för med sig. Enligt 3 mom. tillämpas på företagande av kroppsvisitation vad som föreskrivs i 8 kap. 33 § 1 mom. i tvångsmedelslagen. En svensk polisman har emellertid inte rätt att företa kroppsbesiktning. Vid kroppsvisitation undersöks vad den visiterade har i sina kläder eller annars bär på sig, medan kroppsbesiktning, som är ett lite strängare tvångsmedel, omfattar genomsökning av kroppen, blodprovstagning eller någon annan kroppsundersökning (se även t.ex. RP 52/2002 rd).

Utlåtande GrUU 4/2024 rd

(16) Grundlagsutskottet påpekar att villkoren för att tillämpa bestämmelsen verkar vara mindre stränga än vad som föreskrivs i 8 kap. 31 § i tvångsmedelslagen, eftersom bestämmelsen inte kräver att villkoret enligt 8 kap. 2 § 1 mom. 2 punkten i tvångsmedelslagen om att genomsökningen ska vara resultatrik uppfylls. Dessutom anser utskottet att det utifrån propositionen förblir oklart varför det i fråga om förfarandet förutsätts att endast 8 kap. 33 § 1 mom. i tvångsmedelslagen tillämpas, men inte 2 och 3 mom., där det ingår ett krav på särskilt utrymme om genomsökningen är omfattande, och ett krav på att den som förrättar en kroppsvisitation där händerna rör vid den visiterades kropp eller där hans eller hennes kroppsliga integritet kränks på något annat motsvarande sätt ska förrättas av en person av samma kön som den visiterade. Grundlagsutskottet anser att den föreslagna regleringen är mycket oklar också med beaktande av det som sägs i propositionen om de svenska myndigheternas begränsade befogenheter. Utskottet anser att skillnaderna mellan tvångsmedelslagen och lagförslag 1 i fråga om bestämmelserna om utövande av tvångsmedelbefogenheter inte kan anses vara konstitutionellt oproblematiske heller. Förvaltningsutskottet bör förtydliga förhållandet mellan 5 § i lagförslag 1 och de ovan beskrivna bestämmelserna i tvångsmedelslagen och precisera regleringen. Det är ett villkor för att lagförslag 1 ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

(17) I 6 § i ikraftträdandelagen föreslås bestämmelser om platsgenomsökning. Enligt bestämmelsen får en svensk polisman för utredning av brott företa platsgenomsökning i enlighet med de förutsättningar som anges i 8 kap. 4 § i tvångsmedelslagen. I fråga om genomsökning av platser tillämpas vad som föreskrivs i 8 kap. 15 § i tvångsmedelslagen.

(18) Grundlagsutskottet påpekar att genomsökning av platser är ett överbegrepp som omfattar allmän och särskild husrannsakan samt platsgenomsökning. Om avsikten är att i 6 § i lagförslag 1 också föreskriva om annat än platsgenomsökning, är paragrafens rubrik missvisande. Utskottet har ingenting att anmärka mot innehållet i den föreslagna regleringen till den del avsikten är att föreskriva om platsgenomsökning. Förvaltningsutskottet bör granska den föreslagna bestämmelsen, de bestämmelser som det hänvisas till där samt motiveringen till den och vid behov förtydliga bestämmelsen.

(19) I avtalet om polissamarbete har användningen av maktmedel inte begränsats till nödvärns-situationer såsom i Prümfördraget. Enligt artikel 7.2 har de behöriga tjänstemännen, inom ramen för de befogenheter som de har enligt sin nationella lagstiftning, samma rätt att använda tjänstevapen, ammunition och utrustning som värdpartens tjänstemän. Med tanke på kravet på lagbundenhet vid utövning av offentlig makt enligt 2 § 3 mom. i grundlagen och på regleringens omfattning är det enligt grundlagsutskottet dock nödvändigt att ta in åtminstone grundläggande befogenhetsbestämmelser om användning av tjänstevapen också i den lag som stiftas. Det är ett villkor för att lagförslag 1 ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Detsamma gäller även andra befogenheter att bruka maktmedel.

Utbildning och språkkunskaper

(20) Enligt artikel 8.1 i avtalet om polissamarbete ska vardera parten ansvara för att alla dess behöriga tjänstemän som deltar i samarbetet har den kompetens, de kunskaper och den utrustning som krävs för uppgiften. Enligt punkt 2 ska parterna samarbeta när det gäller samordning och anordnande av gemensam utbildning i de fall där det är möjligt. Parterna ska ge varandra stöd när

Utlåtande GrUU 4/2024 rd

det gäller att tillhandahålla lämpligt utbildningsmaterial om nationell lagstiftning av betydelse för detta avtal.

(21) Grundlagsutskottet anser det vara viktigt att man vid genomförandet av avtalet i tillräcklig utsträckning ser till att såväl polismyndigheternas som medborgarnas faktiska rättsskydd tillgodoses. Utskottet betonar till denna del särskilt vikten av att sörja för tillräcklig praktisk utbildning och språkkunskaper vid genomförandet av avtalet.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att riksdagens samtycke behövs för godkännande av det avtal som avses i propositionen,

att beslutet om riksdagens samtycke ska fattas med enkel majoritet och

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men lagförslag 1 bara om utskottets konstitutionella anmärkningar till dess 5 § och reglering av användningen av tjänstevapen och maktmedel beaktas på behörigt sätt.

Helsingfors 29.2.2024

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Heikki Vestman saml
vice ordförande Vilhelm Junnila saf
medlem Maria Guzenina sd
medlem Petri Honkonen cent
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Teemu Keskisarja saf
medlem Johannes Koskinen sd
medlem Jarmo Lindberg saml
medlem Mats Löfström sv
medlem Mira Nieminen saf
medlem Johanna Ojala-Niemelä sd
medlem Karoliina Partanen saml.

Sekreterare var

utskottsråd Johannes Heikkonen.