

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 9/2014 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av gränsbevakningslagen och till vissa lagar som har samband med den

Till förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 5 februari 2014 regeringens proposition med förslag till lag om ändring av gränsbevakningslagen och till vissa lagar som har samband med den (RP 220/2013 rd) till förvaltningsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande om ärendet till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- biträdande chef, konteramiral Matti Möttönen, avdelningschef, regeringsråd Ari-Pekka Koivisto och lagstiftningsråd Jaana Heikkinen, inrikesministeriet
- professor Mikael Hidén
- professor Kaarlo Tuori.

Dessutom har skriftligt yttrande lämnats av

- justitieministeriet
- Ålands landskapsregering
- professor Veli-Pekka Viljanen.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslå regeringen ändringar i gränsbevakningslagen. Bestämmelserna om gränsbevakarnas befogenheter i fråga om maktmedel ska preciseras med bestämmelser om beredskap för användning av maktmedel, om varning om användningen och om användning av skjutvapen. Lagen avses få en bestämmelse om en gränsbevakares befogenheter i uppgifter för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet i sampatruller mellan gränsbevakare och poliser som sker under polisens ledning. Det föreslås att gränsbevakare ska ha rätt att utföra säkerhetsvi-

sitationer även i samband med andra åtgärder än frihetsbegränsande åtgärder.

För att garantera de av gränsbevakningsväsendets funktioner som är nödvändiga för att upprätthålla gränsordningen och gränssäkerheten ska ägaren eller innehavaren till ett mark- eller vattenområde enligt förslaget vara skyldig att tillåta att gränszonens bakre gräns anges på mark- och vattenområdena. Ägaren eller innehavaren ska också vara skyldig att tillåta att växtlighet röjs från gränsöppningen och stråket i gränszonen samt att smärre konstruktioner som

möjliggör gränsbevakningsväsendets färdslar byggs på stråket.

Gränsbevakningslagen föreslås få bestämmelser om sådan handräckning av gränsbevakningsväsendet till polisen som omfattar militära maktmedel i samband med brott som begås i terroristiskt syfte på havsområdet. Dessutom föreslår regeringen ändringar i lagen om gränsbevakningsväsendets förvaltning, lagen om behandling av personuppgifter vid gränsbevakningsväsendet, sjöräddningslagen, polislagen, tullagen, utlänningslagen, lagen om verkställighet av böter och vägtrafiklagen.

Lagarna avses träda i kraft så snart som möjligt.

I motiven till lagstiftningsordning bedömer regeringen den föreslagna regleringen med avseende på grundlagens bestämmelser om personlig frihet och integritet (7 § 1 och 3 mom.), rörelsefrihet (9 §), skydd för personuppgifter och förtroliga meddelanden (10 §) och egendomsskydd (15 §). Regeringen anser att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Samtidigt anser den det vara motiverat att grundlagsutskottets utlåtande inhämtas om propositionen.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Handräckning som inbegriper militära maktmedel

Regeringen föreslår att gränsbevakningslagen ska få bestämmelser om gränsbevakningsväsendets rätt att ge polisen handräckning som inbegriper militära maktmedel. Enligt det föreslagna 77 a § 1 mom. har polisen för att förhindra eller avbryta sådana brott som avses i 34 a kap. 1 § 1 mom. 2—7 punkten eller 2 mom. i strafflagen rätt att på finskt havsområde och inom Finlands ekonomiska zon få sådan handräckning av gränsbevakningsväsendet som kräver användning av militära maktmedel, om detta är nödvändigt för att avvärja en överhängande allvarlig fara som hotar ett stort antal människors liv eller hälsa och det inte finns något lindrigare sätt att avvärja hotet.

Enligt 2 mom. i samma paragraf har gränsbevakningsväsendet i sådana lägen rätt att under polisens ledning använda militära maktmedel. Dessa definieras sedan i 3 mom., och i 4 mom. anges vad som ska beaktas när man bedömer om användningen av maktmedel är försvarbar. Det föreslagna 77 b § förfarandet för beslut om handräckning till polisen. Det är inrikesministeriet som ska begära handräckning och beslutet om att handräckning lämnas ska fattas av statsrådets allmänna sammanträde. Om det inte är

möjligt att sammankalla statsrådet tillräckligt snabbt, får inrikesministeriet i brådskande fall som direkt och allvarligt äventyrar synnerligen viktiga samhällsfunktioner omedelbart besluta om att handräckning ska ges.

Gränsbevakningsväsendet deltar i det militära försvaret och dess interna ordning är militär. Vid sidan av försvarsmakten har gränsbevakningsväsendet sådan fartygsmateriel på havsområdet som är försedd med beväpning avsedd för användning av militära maktmedel. Dessutom har gränsbevakningsväsendet hög beredskap dygnet runt på havsområdet. Enligt de gällande 22 och 77 § i gränsbevakningslagen kan polisen av gränsbevakningsväsendet få handräckning som kräver maktmedel för att avvärja ett brott som planeras i terroristiskt syfte. Handräckningen får emellertid inte inbegripa militära maktmedel. Sådan handräckning kan polisen i dagens läge bara få av försvarsmakten med stöd av om försvarsmaktens handräckning till polisen. Den lagen har stiftats med grundlagsutskottets medverkan (GrUU 10/2005 rd och GrUU 23/2005 rd).

Utskottet har konstaterat att terrorism är brottslighet som synnerligen allvarligt hotar samhällets grundläggande funktioner, rättsordningen och människors liv, hälsa och säkerhet. Därför finns det med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna godtagbara och mycket vä-

gande skäl att förhindra och avbryta sådan brottslighet. Brottslighetens exceptionellt allvarliga karaktär måste vägas in också när man bedömer proportionaliteten i metoderna för att bekämpa terrorism. Terroristiska handlingar är av sådan art att exceptionella maktmedel i extrema situationer kan försvaras (GrUU 23/2005 rd, s. 2/I, och GrUU 10/2005 rd, s. 2/I).

De föreslagna bestämmelserna följer noggrant regleringen av försvarets handräckning till polisen. Användningen av militära maktmedel är avgränsad till förhindrande och avbrytande av noga definierade terroristbrott. Kravet på proportionalitet innebär att det är väsentligt att användningen av militära maktmedel begränsas till situationer där maktmedlen är nödvändiga för att skydda liv och hälsa för ett stort antal personer från en överhängande allvarlig fara. Beslutsförfarandet inbegriper också statsrådet, vilket utgör en bromsande faktor för användning av militära maktmedel i andra än exceptionella situationer. Bestämmelserna inverkar inte på lagstiftningsordningen.

Sampatrullering mellan gränsbevakningsväsendet och polisen

Enligt förslaget ska gränsbevakningslagen få bestämmelser om sampatrullering mellan gränsbevakare och poliser och om gränsbevakarens befogenheter i polisuppgifter. Enligt det föreslagna 21 § 3 mom. får en gränsbevakare, när en sampatrullering mellan gränsbevakaren och en polis har planerats på förhand och ska anses som ändamålsenlig, utföra nödvändiga polisåtgärder enligt 2 och 3 kap. i polislagen. Denna möjlighet gäller på patrulleringsområdet i en uppgift som gäller att upprätthålla allmän ordning och säkerhet under polisens ledning. En gränsbevakare har enligt det föreslagna 33 § 1 mom. i dessa uppgifter sådana befogenheter som anges för poliser i 2 och 3 kap. i polislagen, om inte befogenheterna begränsas av en polis som hör till befälet eller polisens fältchef. I dagens läge har en gränsbevakare de befogenheter som en polis har enligt 2 kap. i polislagen bara i brådskande fall som polisen inte utan dröjsmål kan sköta (21 § 1 och 2 mom.). De föreslagna bestämmelserna

innebär att en gränsbevakares befogenheter polislagen utvidgas till icke brådskande uppgifter för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet.

Enligt propositionsmotiven har sampatrulleringen mellan polisen och gränsbevakningsväsendet i huvudsak använts för förebyggande uppgifter och övervakningsuppgifter, varvid en gränsbevakare och en polis agerar i enlighet med sina egna befogenheter (s. 34/II). Nu föreslår regeringen att sampatrulleringen ska utvidgas till sådana uppgifter för upprätthållande av allmän ordning och säkerhet där gränsbevakaren kan agera med polisbefogenheter. Enligt regeringens motivering koncentreras sådan sampatrullering i praktiken till glesbygden nära gränsen och till skärgårdsområdena.

Enligt 2 § 3 mom. i grundlagen ska all utövning av offentlig makt bygga på lag och i all offentlig verksamhet ska lag noggrant iakttagas. Grundlagsutskottet har i sin praxis varit restriktiv till möjligheten att avvika från vad som sägs i lag om de behöriga myndigheterna. Särskilt i samband med bestämmelser som har kopplingar till de grundläggande fri- och rättigheterna har utskottet ansett det nödvändigt att den behöriga myndigheten entydigt framgår av lagen eller annars exakt eller att åtminstone principerna för myndigheternas behörighetsförhållanden och villkoren för delegering av behörighet framgår tillräckligt exakt av lagen (t.ex. GrUU 3/2014 rd, s. 4/I, GrUU 32/2012 rd, s. 5—6, GrUU 2/2012 rd, s. 3, GrUU 21/2009 rd, s. 4/II, och GrUU 19/2009 rd, s. 3—4). Det innebär att en myndighet inte genom lag kan ges obegränsad fullmakt att överföra sina uppgifter eller sin behörighet till en annan myndighet (t.ex. GrUU 61/2010 rd, s. 4, och GrUU 35/2008 rd, s. 3).

Enligt förslaget ska sampatrulleringen geografiskt avgränsas till gränsbevakningsväsendets verksamhetsområde enligt 4 § i gränsbevakningslagen. Gränsbevakningsväsendet verkar där det är motiverat för upprätthållande av gränsordningen och gränssäkerheten, genomförande av gränskontroll eller utförande av sådana uppgifter med anknytning till det militära försvaret som ankommer på gränsbevakningsväsendet samt på havsområdet och inom Finlands

ekonomiska zon. På andra platser verkar gränsbevakningsväsendet endast om det behövs för att slutföra en lagstadgad uppgift eller lämna handräckning. Enligt lagförslaget ska sampatrulleringen vara planerad på förhand och ändamålsenlig. Dessutom ska uppgifter som gäller att upprätthålla allmän ordning och säkerhet utföras under polisens ledning. Det kan anses att den föreslagna samverkan mellan myndigheterna krävs för ett ändamålsenligt utnyttjande av myndighetsresurser och att den är konstitutionellt sett godtagbar (jfr GrUU 3/2014 rd, s. 4/II, GrUU 35/2008 rd, s. 2/II, och GrUU 19/2005 rd, s. 6/II). Regleringen om sampatrullering är enligt utskottets uppfattning inte problematisk med avseende på grundlagen.

Utplacering av teknisk utrustning

Gränsbevakningsväsendet får med stöd av det föreslagna 29 § 3 mom. installera apparatur för teknisk övervakning utanför gränazonen endast tillfälligt utan tillstånd av mark- eller vattenområdets ägare. Enligt motiveringen (s. 39) avser "tillfälligt" en övervakningsperiod på högst tre månader. Utskottet anser att tidsgränsen bör anges i bestämmelsen.

Gränsbevakarnas rätt att behandla information

Enligt det föreslagna 43 a § 3 mom. har gränsbevakare i en spanings- och undersökningsgrupp enligt lagen om samarbete mellan polisen, tull och gränsbevakningsväsendet rätt att behandla information som har skaffats med en sådan metod som inte står till förfogande för en gränsbevakare. I sak motsvarar detta gällande lag. Dessutom föreslås det att gränsbevakare i övrigt också i enskilda fall ska ha rätt att behandla sådan information. Den föreslagna bestämmelsen varken avgränsar eller anger de situationer där gränsbevakare ska ha rätt att behandla information som han eller hon inte själv har rätt att skaffa. Utskottet pekar på bestämmelserna om skydd för privatlivet och personuppgifter i 10 § i grundlagen och anser att förslaget behöver preciseras exempelvis så att bestämmelserna bara gäller vissa brott.

Villkoren för gränzonstillstånd

Enligt förslaget ska 53 § 2 mom. ändras i fråga om villkoren för gränzonstillstånd så att tillståndet kan förenas med sådana villkor för verksamhet inom gränazonen som är nödvändiga för att upprätthålla gränsordningen och gränssäkerheten. Enligt motiven (s. 49) kan det röra sig om exempelvis ordnande av jakt och användning av vapen. Ändringen karakteriseras som närmast teknisk, och dess avsikt är inte att ändra nuvarande praxis när det gäller beviljande av eller villkor för gränzonstillstånd.

Utskottet påpekar att tillståndet beviljas på grund av boende, arbete, yrke, näring, affärsverksamhet eller hobby eller av något annat godtagbart skäl (52 § 2 mom. i gränsbevakningslagen). Med andra ord kan tillståndsvillkoren gälla exempelvis näringsverksamhet eller en i gränazonen boende persons verksamhet inom ett område som omfattas av hemfriden. Därför anser utskottet det vara nödvändigt att bestämmelsen mer exakt anger vilken typ av verksamhet villkoren i gränzonstillståndet kan gälla.

Säkerhetskontrollör

Regeringen föreslår tekniska preciseringar av tidigare bestämmelser i 67 § 4 mom. i fråga om vem som får utföra säkerhetskontroller. Momettet bör preciseras så att utbildningskravet också gäller andra personer inom gränsbevakningsväsendet.

Tillämpning i landskapet Åland

Gränsbevakningsväsendets uppgifter i landskapet Åland bestäms utifrån gränsbevakningslagen, självstyrelselagen för Åland och republikens presidents förordning om gränsbevakningsväsendets uppgifter i landskapet Åland (420/2004). Enligt propositionsmotiven (s. 53) ska myndigheterna när militära maktmedel används ta i beaktande de internationella konventionerna om Ålands demilitarisering och neutralisering. Utskottet anser att man bör utreda hur effekterna av Ålands särställning påverkar handräckningen och att bestämmelserna vid behov ska kompletteras (jfr GrUU 19/2005 rd, s. 9).

Ställningstagande

Grundlagsutskottet anser

*att lagförslagen kan behandlas i vanlig
lagstiftningsordning.*

Helsingfors den 23 april 2014

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Johannes Koskinen /sd
medl. Tuija Brax /gröna
Eeva-Johanna Eloranta /sd
Ilkka Kantola /sd
Pia Kauma /saml
Kimmo Kivelä /saf
Jukka Kopra /saml

Riitta Myller /sd
Elisabeth Naucclér /sv
Vesa-Matti Saarakkala /saf
Tapani Tölli /cent
Anu Urpalainen /saml
ers. Lea Mäkipää /saf
Kimmo Sasi /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Timo Tuovinen.