

FÖRVALTNINGSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 2/2010 rd

Regeringens proposition med förslag till ändring av lagstiftningen om gränsbevakning

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 5 februari 2009 en proposition med förslag till ändring av lagstiftningen om gränsbevakning (RP 219/2009 rd) till förvaltningsutskottet för beredning.

Utlåtande

I enlighet med riksdagens beslut har grundlagsutskottet lämnat utlåtande i ärendet. Utlåtandet (GrUU 9/2009 rd) återges efter betänkandet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- chef, generallöjtnant Jaakko Kaukanen, Gränsbevakningsväsendet
- överste Vesa Huuskonen och överinspektör Katriina Laitinen, inrikesministeriet, gränsbevakningsavdelningen

- vice ordförande Jari Rautiokoski, Befälsförbundet rf
- huvudförtroendeman Markku Pietikäinen, Rajavartioliitto ry även som representant för Sjöbevakningsförbundet
- förtroendeman Ikka Ikävalko, Finlands Maskinbefälsförbund rf
- organisationschef, överstelöjtnant Kari Haapanen, Officersförbundet rf
- professor Olli Mäenpää
- professor Kaarlo Tuori.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av

- inrikesministeriet, polisavdelningen
- Tullstyrelsen
- Gräns- och sjöbevakningsskolan
- Finlands Polisorganisationers Förbund rf
- Förbundet för den offentliga sektorn och välfärdsområdena JHL rf.

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. De nationella bestämmelser som överlappar med unionslagstiftningen stryks. Behövliga nationella bestämmelser föreslås 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 relaterad människohandelsbrott. Kretsen av anställningsberättigade tjänstemän ska utvidgas. Enligt propositionen

ska kampen mot människohandel och mot ordnande av olaglig inresa stärkas.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

En totalreform av lagstiftningen om gränsbevakningsväsendet trädde i kraft i början av september 2005 (FvUB 12/2005 rd — RP 6/2005 rd). Myndighetens verksamhet har genom den reviderade lagstiftningen anpassats till utvecklingen i övervakningen av de yttre gränserna för Europeiska unionens område med fri rörlighet. Övervakningen av unionens yttre gränser har alltså fått ökad betydelse. Samtidigt har gränsbevakningsväsendets roll som garant för vår interna säkerhet stärkts.

I linje med förvaltningsutskottets betänkande (FvUB 12/2005 rd) har riksdagen förutsatt att regeringen noga ger akt på genomförandet av lagstiftningen om gränsbevakningsväsendet och att den ser till att förvaltningsutskottet senast i slutet av 2008 får en skriftlig rapport om hur lagstiftningen fungerar och tillämpas.

Det framgår av propositionen att lagförslagen går ut på vissa nödvändiga ändringar och justeringar i lagstiftningen utifrån erfarenheterna av tillämpningen av de lagar som trädde i kraft 2005 och med hänsyn till utvecklingen i Europa.

Sammanfattningsvis anser utskottet att propositionen behövs och är lämplig. Det tillstyrker lagförslagen med de anmärkningar och ändringsförslag som framgår av betänkandet.

Teleavlyssning

I 41 § 2 mom. i lagförslag 2 om ändring av gränsbevakningslagen har en gränsbevakningsman rätt att utföra teleavlyssning och teleövervakning enligt tvångsmedelslagen (450/1987) när gränsbevakningsväsendet utreder grovt ordnande av olaglig inresa enligt 17 kap. 8 a § i strafflagen och anknytande människohandelsbrott enligt 25 kap. 3 eller 3 a § i strafflagen. Vidare fö-

reslås det en sådan ändring i tvångsmedelslagen att förutsättningarna för teleavlyssning i 5 a kap. 2 § i lagförslag 4 kompletteras med grovt ordnande av olaglig inresa. Enligt gällande tvångsmedelslag är teleavlyssning redan nu möjlig vid polisens förundersökning av människohandel och grov människohandel. Tillstånd för teleavlyssning och teleövervakning beviljas av domstolen.

Teleavlyssning och teleövervakning är än så länge inte möjliga vid förundersökning som görs av gränsbevakningsväsendet. Men enligt 42 § i gällande gränsbevakningslag hör brotten till sådana brottmål som ska undersökas av gränsbevakningsväsendet.

Enligt 10 § 2 mom. i grundlagen är brevhemligheten, telefonhemligheten och hemligheten i fråga om andra förtroliga meddelanden okränkbar. Men 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.

Av grundlagsutskottets utlåtande framgår det att grovt ordnande av olaglig inresa redan enligt rekvisitet inbegriper antingen vållande av svår kroppsskada, allvarlig sjukdom eller ett livsfarligt tillstånd eller kravet att brottet har begåtts som ett led i organiserad kriminell grupps verksamhet. I bestämmelsen nämns människohandel och grov människohandel som också de inbegriper mycket allvarliga gärningar som riktar sig mot en enskild människas säkerhet och hälsa. Som grundlagsutskottet ser det begränsas en gränsbevakningsmans befogenheter dessutom av att teleövervakning och teleavlyssning redan enligt bestämmelsens formulering är tillgängliga bara när grovt ordnade olaglig inresa hänger samman med ovan nämnda människohandelsbrott. Bestämmelserna kräver därmed inte i sig några kommentarer med avseende på 10 § i grundlagen.

Formuleringen i det föreslagna 41 § 2 mom. i gränsbevakningslagen innebär att teleavlyssning och teleövervakning inte kan tillgripas vid förundersökning av enbart människohandel och inte heller grovt ordnande av olaglig inresa. Det ska alltid explicit vara fråga om grovt ordnande av olaglig inresa och anknytande människohandelsbrott. Utifrån det som förvaltningsutskottet erfarit är formuleringen ett problem för den praktiska brottsbekämpningen. Villkoren för att starta en förundersökning uppfylls sannolikt först för grovt ordnande av olaglig inresa men klarhet i frågan om människohandel fås först senare i förundersökningen, om ens då. Formuleringen i propositionen leder till att gränsbevakningsväsendet inte kan få tillstånd till teleavlyssning eller teleövervakning för förundersökning till exempel av enbart grovt ordnande av olaglig inresa. Analogt om gränsbevakningsväsendet samarbetar med polisen i en gemensam grupp som undersöker en större brottshärva där grovt ordnande av olaglig inresa är ett av utredningsspåren, är det bara polisen som får ta till de aktuella tvångsmedlen, även om det var fråga om ett fall som klart omfattas av 42 § i gränsbevakningslagen och ett utredningsspår som gränsbevakningsväsendet ansvarar för. Därför är det motiverat att 41 § 2 mom. i gränsbevakningslagen formuleras om så att en gränsbevakningsman har rätt att utföra teleavlyssning och teleövervakning enligt tvångsmedelslagen när 1) gränsbevakningsväsendet utreder grovt ordnande av olaglig inresa enligt 17 kap. 8 a § i strafflagen och 2) anknytande människohandelsbrott enligt 25 kap. 3 eller 3 a § i strafflagen.

Ett principiellt problem i sammanhanget är att grundlagsutskottet i sitt utlåtande har gjort sin bedömning utifrån formuleringen i propositionen och tillmätt det en viss konstitutionell betydelse att teleövervakning och teleavlyssning enligt bestämmelsen bara kan tillgripas när grovt ordnande av olaglig inresa är förenat med människohandelsbrott. Därför ser förvaltningsutskottet det inte som lämpligt att föreslå att 41 § 2 mom. i gränsbevakningslagen ändras på det sätt som föreslagits.

Av rättssäkerhetshänsyn är det enligt grundlagsutskottets mening inte acceptabelt att den 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 § i tvångsmedelslagen ska tillämpas också när tvångsmedlen i momentet används. Förvaltningsutskottet föreslår att momentet kompletteras på detta sätt.

Teknisk övervakning i anknytning till gränskontroll

Regeringen föreslår att gränsbevakningsväsendet med stöd av 31 § i gränsbevakningslagen 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. I detta nu gäller rätten bara i omedelbar närhet av gränsen och ett gränsövergångsställe och dess omedelbara närhet.

Med teknisk övervakning avses fortgående eller upprepad bevakning eller avlyssning med en teknisk anordning som riktar sig till allmänheten, fordonsförare, fotgängare eller fordon och automatisk inspelning av ljud eller bild.

Grundlagsutskottet framhåller i sitt utlåtande att en sådan befogenhet är betydelsefull framför allt med avseende på 10 § 1 mom. i grundlagen som skyddar privatlivet. Den föreslagna befogenhetsräckvidden 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 på ett gränsövergångsställe och utanför gränssonen. 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.

Förvaltningsutskottet hänvisar till detaljmotiven till 31 § i lagförslag 2 och föreslår utifrån allt detta att paragrafen godkänns enligt regeringens förslag. Det poängterar att man bör kunna klarlägga den rådande gränssituationen på ett tillförlitligt sätt och i tid ingripa i faktorer som hotar gränssäkerheten. Samtidigt vill det lyfta fram teknisk övervakning som bygger på riskanalys.

Befogenheter i fråga om gränskontroll

Utskottet har informerats om att man i beredningen av propositionen har försökt inta en mycket strikt attityd till hänvisningstekniken. Därför har hänvisningen till 5 kap. 10 och 12 § i tvångsmedelslagen (förutsättningar för kroppsvisitation och förrättande av kroppsvisitation och kroppsbesiktning) i beredningen uteslutits ur 28 § i gränsbekvakningslagen när det gäller kroppsvisitation. Det är fråga om befogenheter som ingriper i de grundläggande fri- och rättigheterna och därför föreslår utskottet att 28 § i propositionen kompletteras med en ny 9 punkt som svarar mot gällande 28 § 1 mom. 2 punkten. Regeringen vill ingalunda inskränka befogenheterna för kroppsvisitation, vilket också framgår av detaljmotiven.

Utbildning

Förundersökning har redan länge ingått i gränsbekvakningsväsendets uppgiftspalette. I anknytning till sina egna gränssäkerhetsuppgifter har myndigheten undersökt en lång rad fall av olagligt passerande av riksgränsen och andra riksgränsbrott. Olika personalgrupper har fått utbildning för detta på tjänstekarriärkurser som ordnats av Gräns- och sjöbevakningsskolan.

Att gränstrafiken har ökat kraftfullt och passgranskningen flyttats över på gränsbekvakningsväsendet i början av 1990-talet har kommit att innebära helt nya krav på arbetet och personalens kompetens. Personalen utbildas i allt större utsträckning också för spaningsinriktad brottsbekämpning på polisförvaltningens kurser.

Gränsbekvakningsväsendet har målmedvetet byggt ut och förbättrat sin utbildning enligt kra-

ven, bl.a. inom brottspaning och brottsbekämpning inklusive undersökningsledning.

Teleavlyssning och teleövervakning räknas till så kallade hemliga tvångsmedel och informationssökningsmetoder. De ingriper på djupet i människors grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter. Därför fäster man särskilt avseende vid lagligheten i myndigheternas verksamhet bl.a. med hjälp av tillstånds- och övervakningssystem. Förvaltningsutskottet understryker i likhet med grundlagsutskottet att gränsbekvakningsmännen absolut bör få en adekvat utbildning i användningen av de nya tvångsmedlen som griper djupt in i integriteten.

Gränsbekvakningsväsendet säkerställer att metoderna tillämpas alltigenom korrekt genom att utbilda bara ett noga avgränsat och utvalt antal utredare, undersökningsledare och anhållningsberättigade tjänstemän som svarar för användningen av teletvångsmedel. Utbildningen är planerad så att den kan ordnas i samråd med polisen och att den till innehållet svarar mot den utbildning polisen får. Sakkunniga inom central-kriminalpolisen som är insatta i användningen av teletvångsmedel tjänar som utbildare. Gränsbekvakningsväsendets stab ska säkerställa att teletvångsmedel inte används av andra än de tjänstemän som utbildats för det och de ska också svara för utbildningens kontinuitet (arbetsplatsutbildning, fortbildning och kompletterande utbildning). Arrangemangen kring teletvångsmedel, utrustning, metoder och ärendehanteringsprocesser har lagts upp efter samma modell som polisens. Därtill ska användningen av teletvångsmedel säkras genom kvalitets- och laglighetskontroll i förväg, realtid och efterhand. Central-kriminalpolisen granskar alla ärenden som gäller teletvångsmedel innan de verkställs.

Anhållningsberättigad tjänsteman

I 1 kap. 6 § 3 punkten anges de tjänstemän vid Tullen som är anhållningsberättigade. Omorganiseringen av Tullen har fortsatt ännu efter det att regeringen lämnade sin proposition. Följaktligen föreslår utskottet att 1 kap. 6 § 3 punkten i tvångsmedelslagen ändras i överensstämmelse med den nya organisationen. I relation till pro-

positionen betyder utskottets ändringsförslag att de anhållningsberättigade tjänstemännen utöver den tullöverinspektör som förordnats till undersökningsledare också omfattar de tjänstemän i chefsställning vid Tullstyrelsen och tulldistrikten som ansvarar för brottsbekämpningen och som nämns i lagen.

Lagstiftningsordning

Det framgår av grundlagsutskottets utlåtande att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Utskottets ändringsförslag

2.

Lag

om ändring av gränsbevakningslagen

I enlighet med riksdagens beslut
upphävs i gränsbevakningslagen av den 15 juli 2005 (578/2005) 14, 18 och 19 §,
ändras 1, 2 och 4 §, rubriken för 3 kap. samt 12, 15, och 17 §, 20 § 1 mom., 22 § 2 mom., 28 och 31 §, den svenska språkdräkten i 30 § samt 32, 38, 41 § och 47 §,
av dem 28 § sådan den lyder delvis ändrad i lag 222/2007, samt
fogas till lagen nya 15 a—15 c, 35 a § och 47 a § som följer:

1, 2 och 4 §
(Som i RP)

3 kap.

Bestämmelser som gäller gränskontroll

12, 15, 15 a, 15 b, 15 c, 17, 20 och 22 §
(Som i RP)

28 §

Befogenheter i fråga om gränskontroll

Utöver vad som föreskrivs i denna eller någon annan lag har en gränsbevakningsman för att

Utskottets förslag till beslut

Riksdagen

godkänner lagförslag 1, 3 och 5—9 utan ändringar och

lagförslag 2 och 4 med ändringar (**Utskottets ändringsförslag**).

genomföra gränskontroller, in- och utresekontroller och gränsövervakning enligt kodexen om Schengengränserna rätt att utan brottsmisstanke (1—7 punkten som i RP)

8) göra registerförfrågningar och registeranteckningar som förutsätts i kodexen om Schengengränserna,

9) företa kroppsvisitation, i tillämpliga delar enligt 5 kap. 10 och 12 § i tvångsmedelslagen (450/1987). (Ny 9 punkt)

(2—5 mom. som i RP)

31, 32, 35 a och 38 §
(Som i RP)

41 §

Gränsbevakningsmännens befogenheter för förebyggande och utredning av brott

(1 mom. som i RP)

Med undantag av täckoperation, bevisprovokation genom köp, teleavlyssning och teleövervakning gäller i fråga om en gränsbevakningsmans befogenheter inom sitt ansvarsområde för förebyggande och utredning av brott samt för väckande av åtal vad som i polislagen, förundersökningslagen, tvångsmedelslagen eller någon annanstans föreskrivs om polismäns befogenheter *och utövande av dem* för förebyggande och utredning av brott samt för väckande av åtal. En gränsbevakningsman har dock rätt att utföra teleavlyssning och teleövervakning enligt tvångsmedelslagen när gränsbevakningsväsendet utreder *grovt* ordnande av (*utesl.*) olaglig inresa enligt 17 kap. 8 a § i strafflagen och därmed sam-

manhängande människohandelsbrott enligt 25 kap. 3 eller 3 a § i strafflagen. Vad som i 31 f § i polislagen och i 5 a kap. 3 a § i tvångsmedelslagen föreskrivs om polisens rätt att inhämta uppgifter om mobilteleapparater och i 33 § i polislagen om teknisk observation tillämpas även på gränsbevakningsväsendet. En gränsbevakningsman som deltar i en förundersökning som görs under ledning av en annan förundersökningsmyndighet har rätt att behandla uppgifter som har inhämtats med en sådan metod som inte står till buds för gränsbevakningsväsendet.

(3 mom. som i RP)

47 och 47 a §
(Som i RP)I kraftträdandebestämmelsen
(Som i RP)

4.

Lag**om ändring av tvångsmedelslagen**

I enlighet med riksdagens beslut

ändras i tvångsmedelslagen av den 30 april 1987 (450/1987) 1 kap. 6 § 3 och 4 punkten, 5 a kap. 2 § 1 mom. 7 punkten, 5 § 3 mom. och 14 § 1 mom.,

sådana de lyder, 1 kap. 6 § 3 punkten och 5 a kap. 14 § 1 mom. i lag 1300/2003, 1 kap. 6 § 4 punkten och 5 a kap. 5 § 3 mom. i lag 586/2005 samt 5 a kap. 2 § 1 mom. 7 punkten i lag 651/2004, som följer:

1 kap.

Gripande, anhållande och häktning

6 §

Anhållningsberättigad tjänsteman

Om anhållande beslutar en anhållningsberättigad tjänsteman. Anhållningsberättigade tjänstemän är

3) chefen för Tullstyrelsens *och ett tulldistrikts enhet* för *tullbrottsbekämpning* samt en tullöverinspektör som av chefen för Tullstyrelsens *bevakningsavdelning* eller (*utesl.*) chefen för ett tulldistrikt har förordnats till undersökningsledare, samt

(4 punkten som i RP)

5 a kap.

**Teleavlyssning, teleövervakning och teknisk
observation**

2, 5 och 14 §
(Som i RP)

Ikraftträdandebestämmelsen
(Som i RP)

Helsingfors den 10 mars 2010

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Tapani Tölli /cent
vordf. Tapani Mäkinen /saml
medl. Thomas Blomqvist /sv
Juha Hakola /saml
Rakel Hiltunen /sd
Heli Järvinen /gröna
Pietari Jääskeläinen /saf
Oiva Kaltiokumpu /cent

Elsi Katainen /cent
Timo V. Korhonen /cent
Outi Mäkelä /saml
Petri Pihlajaniemi /saml
Lenita Toivakka /saml
Unto Valpas /vänst
ers. Veijo Puhjo /vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Ossi Lantto.