Utlåtande GrUU 6/2018 rd– RP 201/2017 rd

Grundlagsutskottet

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

Till förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av gränsbevakningslagen och utlänningslagen och till vissa lagar som har samband med dem (RP 201/2017 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört
- regeringsråd Ari-Pekka Koivisto, inrikesministeriet
- gränsbevakningsöverinspektör Anne Ihanus, inrikesministeriet
- juris magister, projektforskare Johannes Heikkonen
- professor Mikael Hidén.

Skriftligt yttrande har lämnats av
- Ålands landskapsregering
- professor Juha Lavapuro.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås det att gränsbevakningslagen, utlänningslagen, lagen om behandling av personuppgifter vid gränsbevakningsväsendet, lagen om gränsbevakningsväsendets förvaltning och polislagen ändras.

Lagarna avses träda i kraft så snart som möjligt.

I propositionsmotiven ingår ett avsnitt om propositionens förhållande till grundlagen och lagstiftningsordningen. Där granskas den föreslagna regleringen bland annat med avseende på de grundläggande bestämmelserna om personlig frihet och integritet, rörelsefrihet och skydd för privatliv samt grundlagens 124 § om överföring av förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter.

Regeringen anser att lagförslagen kan stiftas i vanlig lagstiftningsordning. Eftersom propositionen dock innehåller flera bestämmelser som har betydelse för tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna, anser regeringen att det är motiverat att grundlagsutskottets utlåtande inhämtas om propositionen.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

De föreslagna befogenheterna för Gränsbevakningsväsendet

Syftet med propositionen är att utveckla Gränsbevakningsväsendets och gränsbevakningsmännens befogenheter under normala förhållanden. Framför allt gäller förslagen att komplettera gränsbevakningsmännens befogenheter att upprätthålla allmän ordning och säkerhet vid gränsövergångsställena, i Gränsbevakningsväsendets lokaler och på områden som är i Gränsbevakningsväsendets besittning, när polisen är förhindrad att göra det. Dessutom föreslås kompletteringar av Gränsbevakningsväsendets befogenheter i uppgifter som utförs på begäran av polisen eller i form av assistans till polisen, uppdatering av handräckningsbestämmelserna och lagstiftning om vissa nya befogenheter. Vidare ingår bestämmelser om befogenheter för personer som fullgör värnplikt eller frivillig militärtjänst.

Grundlagsutskottet har tidigare påpekat att uppgifterna att upprätthålla allmän ordning och säkerhet enligt lag hör till polisen. Uppgifter och befogenheter som hör till polisen kan anvisas andra myndigheter bara i undantagsfall och det krävs särskilda grunder för detta (GrUU 67/2016 rd, s. 3). Grundlagsutskottet har ansett att ett lagfäst bemyndigande för en annan myndighet än polisen att utöva samma befogenheter som polisen inte utan vidare är förenligt med det nödvändighetskrav som ingår i förutsättningarna för att begränsa de grundläggande fri- och rättigheterna (se GrUU 10/2016 rd, GrUU 49/2014 rd, s. 2/I, GrUU 37/2002 rd, s. 1—2 och GrUU 2/1996 rd, s. 3/I). Detta innebär att inte enbart asymmetrin i befogenheterna i sig är ett sådant tungt vägande samhälleligt behov som uppfyller nödvändighetskravet (GrUU 10/2016 rd, s. 3).

I propositionen (s. 60) motiveras Gränsbevakningsväsendets befogenheter och deras utökade räckvidd bland annat med att de nya hotbilderna i hög grad karakteriseras av att de påverkar myndighetsverksamhetens gränsytor. Därför är det enligt propositionen viktigt att säkerställa att gränsövergångsställena, Gränsbevakningsväsendets lokaler och de områden som är i Gränsbevakningsväsendet besittning kan tryggas även när polisen är förhindrad att göra det.

Grundlagsutskottet anser att grunderna för regleringen är godtagbara. Med tanke på proportionaliteten är det relevant att Gränsbevakningsväsendets uppgifter och befogenheter som gäller att upprätthålla allmän ordning och säkerhet fortfarande ska vara regionalt avgränsade och kunna användas bara om polisen är förhindrad. Det primära ledningsansvaret för upprätthållandet av allmän ordning och säkerhet ska fortfarande höra till polisen.

Grundlagsutskottet har med avseende på utövandet av befogenheter och maktmedel också betonat lämplig utbildning (t.ex. GrUU 67/2016 rd, s. 3, GrUU 19/2005 rd, s. 6–7). I propositionen (s. 60) menar regeringen att gränsbevakningsmän i huvudsak redan har sådan utbildning och praktisk erfarenhet som behövs för att utöva befogenheterna. Men regeringen nämner också ett behov

av fortbildning. Utskottet vill särskilt lyfta fram betydelsen av utbildning kring de nya befogenheter som Gränsbevakningsväsendet nu föreslås få.

Teknisk avlyssning för tryggt vidtagande av åtgärder

I 32 a § i gränsbevakningslagen föreslås bestämmelser om Gränsbevakningsväsendets befogenhet till teknisk avlyssning för upprätthållande av allmän ordning och säkerhet. De föreslagna bestämmelserna är viktiga med tanke på den brev- och telefonhemlighet samt hemlighet i fråga om andra förtroliga meddelanden som tryggas i 10 § 2 mom. i grundlagen. Genom lag kan det enligt 3 mom. i samma paragraf bestämmas om sådana begränsningar i meddelandehemligheten som är nödvändiga vid utredning av brott som äventyrar individens eller samhällets säkerhet eller hemfriden, vid rättegång och säkerhetskontroll samt under frihetsberövande.

Förslaget påminner i viss mån om 25 § 5 mom. i lagen om brottsbekämpning inom Gränsbevakningsväsendet, som nyligen stiftats med grundlagsutskottets medverkan (GrUU 36/2017 rd). Grundlagsutskottet noterade att bestämmelsen avser fall där Gränsbevakningsväsendet vidtar en brottsbekämpande åtgärd och befogenheten finns inskriven i lag. De föreslagna bestämmelserna kunde därmed enligt utskottets mening delvis anses ha kopplingar till åtgärder för att begränsa hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden för att brott ska kunna utredas. Särskilt om man ser till utskottets ställningstaganden till brott som omfattas av 10 § 3 mom. i grundlagen var det inte helt problemfritt att samordna den föreslagna befogenheten med utskottets praxis beträffande utredning av brott (GrUU 36/2017 rd, s. 3–4).

Enligt föreslagna 32 a § i gränsbevakningslagen ska Gränsbevakningsväsendets befogenhet till teknisk avlyssning vara kopplad till upprätthållandet av allmän ordning och säkerhet. Bestämmelsen har alltså inte någon liknande koppling till brottsutredning som 25 § 5 mom. i lagen om brottsbekämpning inom Gränsbevakningsväsendet. Det står dessutom klart, menar utskottet, att upprätthållandet av allmän ordning och säkerhet inte i sig ingår i brottsutredning som avses i 10 § 3 mom. i grundlagen eller i någon annan grund för begränsningar i meddelandehemligheten enligt momentet.

Men utövandet av den föreslagna befogenheten är på samma sätt som i 25 § 5 mom. i lagen om brottsbekämpning inom Gränsbevakningsväsendet avgränsat till situationer där det är nödvändigt för att Gränsbevakningsväsendet ska kunna vidta en brottsbekämpningsåtgärd på ett säkert sätt och en överhängande fara avvärjas som hotar den persons liv eller hälsa som vidtar åtgärden eller den persons liv eller hälsa som ska gripas eller skyddas. Det godtagbara syftet att skydda liv och hälsa går tillbaka på de rättigheter som är skyddade i 7 § i grundlagen (se också GrUU 11/2005 rd, s. 5). Även den nu föreslagna bestämmelsen kan anses ha ett likadant mål med koppling till säkerhetsintressen som säkerhetskontroll enligt 10 § 3 mom. i grundlagen, även om det handlar om ett mycket annorlunda fall av lagstiftning än de sammanhang där utskottet tidigare har behandlat begränsningar av skyddet i fråga om förtroliga meddelanden vid säkerhetskontroll (GrUU 56/2010 rd, GrUU 30/2001 rd). Den befogenhet som nu föreslås får endast utövas vid gränsövergångsställen, i Gränsbevakningsväsendets lokaler och på områden som är i Gränsbevakningsväsendets besittning. Det snäva tillämpningsområdet och de konkreta tillämpningssituationerna uppvisar vissa likheter med de begränsningar i hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden vid säkerhetskontroll som har införts genom medverkan av grundlagsutskottet. Den begränsning

som nu föreslås i skyddet för förtroliga meddelanden enligt 32 a § kan således enligt utskottet anses ingå i säkerhetskontroll, som alltså är ett av begränsningskriterierna i 10 § 3 mom. i grundlagen. Bestämmelsen strider därmed inte mot grundlagen.

Utskottet har påpekat att det i sin praxis delvis har frångått formuleringarna i 10 § 3 mom. i grundlagen när det gäller att begränsa dels skyddet för hemfriden, dels hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden (GrUU 36/2017 rd, s. 4). Å andra sidan måste man enligt utskottet se till att grundlagen ger en rättvisande bild av den statliga maktutövningen och grunderna för individens rättsliga ställning (GrUB 5/2005 rd, s. 2). Mot den bakgrunden är det otillfredsställande att tillämpningen av 10 § 3 mom. i grundlagen i viss mån fjärmat sig från den språkliga utformningen i bestämmelsen. Utskottet lyfter fram sin uppmaning till regeringen att ta ställning till vilka åtgärder som kan behöva vidtas till följd av detta.

Värnpliktigas uppgifter och villkor

Enligt 30 § i lagen om gränsbevakningsväsendets förvaltning kan värnpliktiga och kvinnor som antagits till frivillig militärtjänst vid behov anlitas för att stödja Gränsbevakningsväsendets verksamhet. Regeringen föreslår att 34 d § i gränsbevakningslagen kompletteras med bestämmelser om befogenheter för de som fullgör värnplikt eller frivillig militärtjänst när de anlitas för att stödja Gränsbevakningsväsendets verksamhet.

Personerna behöver inte ha gett sitt samtycke till att delta, utan de kan bli förordnade till uppgifterna i fråga. De värnpliktigas rättsliga ställning bygger rent allmänt på grundlagens 127 § om skyldighet att försvara landet och på värnpliktslagen, som preciserar skyldigheten. De värnpliktiga som förordnats till uppgifterna blir inte anställda hos försvarsmakten eller Gränsbevakningsväsendet, utan de är tjänstgöringsskyldiga enligt 57 § i värnpliktslagen. Enligt den här bestämmelsen ska en värnpliktig tjänstgöra vid den trupp som han förordnats till och iaktta bestämmelserna om militär ordning och tjänstgöring, lyda förmannens order och handla i enlighet med övriga förpliktelser som hör till tjänsten. Värnpliktiga har också särskilt straffrättsligt ansvar (se 45 kap. i strafflagen).

Med hänsyn till dels den rättsliga ställningen för de som fullgör värnplikt eller frivillig militärtjänst, dels Gränsbevakningsväsendets fasta lednings- och bestämmanderätt är det inte fråga om att förvaltningsuppgifter anförtros andra än myndigheter enligt 124 § i grundlagen när de föreslagna uppgifterna åläggs personer som fullgör värnplikt eller frivillig militärtjänst, till skillnad från vad regeringen uppger i motiveringen till lagstiftningsordning.

Grundlagsutskottet har granskat frågan om vilka uppgifter som värnpliktiga kan förordnas till utifrån 127 § i grundlagen. Utskottet har sett det som möjligt att lagstifta om att värnpliktiga får förordnas till kortvariga uppgifter som i och för sig inte hör till försvarsmakten, men som främjar försvaret eller den militära utbildningen (GrUU 9/2007 rd, s. 7). Likaså har det varit möjligt att lagstifta om att värnpliktiga får förordnas att delta i bland annat vissa handräckningsuppdrag och räddningsuppdrag (GrUU 9/2007 rd, s. 6–7). De uppgifter som föreslås nu är enligt utskottet lämpliga för värnpliktiga och kan väntas främja dessas utbildning. Dessutom föreslås lagen bli kompletterad med korrekta bestämmelser om uppdragens längd, innehållet i och avgränsningen

av befogenheterna samt utbildningen (se också GrUU 65/2016 rd, s. 6). Bestämmelserna är inget problem med avseende på 127 § i grundlagen.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors 22.3.2018

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Annika Lapintie vänst
vice ordförande Tapani Tölli cent
medlem Maria Guzenina sd
medlem Anna-Maja Henriksson sv
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Ilkka Kantola sd
medlem Kimmo Kivelä blå
medlem Antti Kurvinen cent
medlem Mia Laiho saml
medlem Markus Lohi cent
medlem Leena Meri saf
medlem Juha Rehula cent
medlem Wille Rydman saml
medlem Arto Satonen saml
ersättare Mats Löfström sv.

Sekreterare var

utskottsråd Liisa Vanhala.