

FÖRVALTNINGSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 6/2009 rd

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

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 2 april 2009 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.

Utlåtanden

I enlighet med riksdagens beslut har grundlagsutskottet och lagutskottet lämnat utlåtande i ärendet. Utlåtandena (GrUU 35/2008 rd och LaUU 23/2008 rd) återges efter betänkandet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- överinspektör Keijo Suuripää, chef för gränsbevakningsavdelningens enhet för juridiska frågor, regeringsråd Tomi Vuori, regeringsråd Marko Viitanen och kriminalinspektör Jari Nyström, inrikesministeriet
- lagstiftningsråd Janne Kanerva och lagstiftningsråd Päivi Pietarinen, justitieministeriet
- överinspektör Jukka M. Kekkonen, finansministeriet
- statsåklagare Mika Illman, Riksåklagarämbetet
- direktör Juha Niskanen, Tullstyrelsen
- biträdande chef Tero Kurenmaa, Centralkriminalpolisen

- jurist Kimmo Lehtimäki, Polisyrkeshögskolan
- poliskommendör Jukka Riikonen, polisinrättningen i Helsingfors härad
- polischef Seppo Kinnunen, polisinrättningen i Peräpohjola härad
- ordförande Antero Rytkölä, Suomen Nismiesyhdistys ry, även som representant för Poliisi-, ulosotto-, syyttäjä- ja maistraattilakimiesten edunvalvontajärjestö PUSH ry
- ordförande Juha Masalin och förtroendeman Veikko Lehtonen, Sjöbevakningsförbundet rf
- huvudförtroendeman Mika Ala-Hiiri, Befälsförbundet rf
- huvudförtroendeman Markku Pietikäinen och biträdande huvudförtroendeman Erkki Hirvonsalo, Rajavartioliitto ry
- jurist Rita Ridanpää, Finlands Polisorganisationers Förbund rf
- ordförande Markku Kosonen, Tullförbundet
- ordförande Sirkkaliisa Suutari, Tullin Akavalainen Yhdistys ry
- ordförande Mikko Grönberg, Tulltjänstemannaförbundet
- ordförande, major Harri Westerlund, Officersförbundet rf
- professor Olli Mäenpää
- professor Tuomas Ojanen
- professor Kaarlo Tuori.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av
— skyddspolisen

— Gräns- och sjöbevakningsskolan
— dataombudsmannens byrå

— Maanpuolustuksen henkilökuntaliitto
MPHL ry.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås det att en lag om samarbete mellan polisen, tull- och gränsbevakningsväsendet (nedan PTG-myndigheterna) stiftas. 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.

Avsikten är att lagen ska ge en täckande bild av PTG-myndigheternas samarbete när det gäller brottsbekämpning, övervakning och internationellt samarbete. Den föreslagna lagstiftningen ska också utgöra en tydlig rättslig grund för PTG-myndigheternas samarbete.

Genom lagen görs inga ändringar i PTG-myndigheternas huvudsakliga ansvarsområden, utan syftet är att förbättra samarbetet mellan myndigheterna i synnerhet i fråga om brottsbekämpning och att öka myndigheternas möjligheter att i vissa situationer utföra brottsbekämpningsuppdrag som hör till en annan PTG-myndighet för den myndighetens räkning. Myndigheterna får inte nya befogenheter genom lagen, förutom i anslutning till spanings-, utrednings- och kriminalunderrättelsesamarbete som ingår i samarbetet. När en PTG-myndighet i andra fall utför uppdrag för en annan myndighets räkning inom denna myn-

dighets ansvarsområde gäller inte de utvidgade befogenheterna.

I propositionen föreslås det bestämmelser om nya centrala samarbetsformer såsom gemensamma kriminalunderrättelse- och brottsanalysfunktioner samt om på vilket sätt och med vilka befogenheter PTG-myndigheterna tillsammans kan bekämpa brott. Det finns ett behov att på lagnivå föreskriva om utbyte av information mellan PTG-myndigheterna, om registrering och behandling av informationen samt 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 också om samarbete som gäller personal, utrustning och lokaler samt ersättning av kostnaderna för PTG-samarbete.

Samtidigt upphävs överlappande bestämmelser i gränsbevakningslagen och lagen om behandling av personuppgifter vid gränsbevakningsväsendet. Dessutom samordnas ordalydelsen i lagarna med den föreslagna lagen. 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.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmän motivering

Behovet av en reform

I en förordning som trädde i kraft 2001 (257/2001) föreskrivs om samarbete mellan polisen, tull- och gränsbevakningsväsendet. Bestämmelser på lagnivå om samarbetet finns i ett

antal lagar som berör PTG-myndigheterna. Regleringen är splittrad och ingenstans finns det bestämmelser om samarbetet mellan alla tre PTG-myndigheter. Dessutom saknas det helt bestämmelser om vissa typer av samarbete såsom gemensamma spanings- och undersökningsgrupper.

Ett incitament till det lagförslag som nu behandlas är förvaltningsutskottets betänkande (FvUB 25/1998 rd — RP 42/1998 rd) som tillkom vid behandlingen av lagen om gränsbevakningsväsendet (320/1999) där utskottet förutsatte att regeringen utreder behovet av en ny särskild författning om samverkan mellan polis-, tull- och gränsbevakningsmyndigheterna med hänsyn till bland annat dessa myndigheters lagfästa och sektorspecifika åtaganden och samarbetet inom ramen för den gällande lagstiftningen och de praktiska behoven av större samverkan.

Utskottet finner det viktigt att få en övergripande reglering på lagnivå om PTG-myndigheternas samarbete. Med beaktande av vilken typ av uppgifter som hänförs till samarbetet mellan polisen, tullen och gränsbevakningsväsendet är detta motiverat också till den del nuvarande reglering lyfts upp från förordningsnivå till lagnivå. Syftet med den nya PTG-lagen är att ge en tydlig rättslig grund för myndighetssamarbetet och dess utveckling.

Med hänvisning till propositionen och utredning till utskottet finner utskottet propositionen nödvändig och ändamålsenlig. Utskottet förordar att lagförslagen godkänns med de anmärkningar och ändringsförslag som framgår av betänkandet.

Åtgärder inom en annan PTG-myndighets uppgiftsområde

I PTG-lagen föreslås bestämmelser om samarbetet i två olika situationer: 1) åtgärder som sker för en annan PTG-myndighets räkning på begäran av den och 2) åtgärder för en annan PTG-myndighets räkning utan begäran i brådskande situationer.

En PTG-myndighet kan med stöd av 2 § 1 mom. i lagförslag 1 på begäran av en annan PTG-myndighet för dess räkning vidta en sådan åtgärd i anslutning till brottsbekämpning som hör till den andra myndighetens uppgiftsområde. Utskottet betonar att PTG-myndigheten i samband med åtgärden endast får handla inom ramen för de befogenheter som den har inom sitt eget uppgiftsområde när det gäller dess egna

brottsbekämpningsuppdrag. PTG-samarbetet öppnar inte upp för nya befogenheter för en myndighet. Det är alltså fråga om att PTG-myndigheternas nuvarande befogenheter utvidgas varvid den myndighet som vidtar en åtgärd med stöd av redan existerande befogenheter anses ha behövlig erfarenhet och utbildning samt materiel och annan utrustning. Utskottet anser att den reglering som ingår i PTG-lagförslaget är lämplig. Tanken är att de uppgifter som ålagts myndigheterna ska kunna skötas så effektivt som möjligt. Samtidigt förbättras tillgängligheten till myndighetsservice i skärgården och på andra glesbebyggda områden.

Med stöd av 2 § 2 mom. i lagförslag 1 kan en PTG-myndighet också utan begäran i anslutning till brottsbekämpning vidta en åtgärd om den inte kan skjutas upp. Den PTG-myndighet till vars uppgiftsområde åtgärden hör ska då utan onödigt dröjsmål underrättas om den. Dessutom föreskrivs det att åtgärderna ska avslutas när den myndighet för vars räkning åtgärden vidtas ber om det eller själv åtar sig uppgiften. På detta sätt försöker man säkerställa att uppdrag i anslutning till brådskande åtgärder, exempelvis grov kriminalitet, sköts utan dröjsmål.

Den föreslagna PTG-lagen ålägger inte en PTG-myndighet att agera inom en annan PTG-myndighets uppgiftsområde ens i brådskande situationer. Men utskottet påpekar att utgångspunkten är att åtgärden alltid ska utföras i brådskande situationer om PTG-myndigheten har den utbildning, kompetens och utrustning som uppdraget kräver och dessutom möjlighet att sköta det.

Brådskande polisuppgifter för upprätthållande av allmän ordning och säkerhet

Enligt förslaget till 21 § 1 mom. i lagförslag 2 om ändring av gränsbevakningslagen kan gränsbevakningsväsendet på en polismans begäran i ett enskilt fall sköta sådana brådskande polisuppgifter för upprätthållande av allmän ordning och säkerhet som avses i 2 kap. i polislagen och som polisen inte utan dröjsmål kan sköta. Enligt paragrafens gällande formulering kan gränsbevakningsväsendet endast utföra brådskande åt-

gärder som gäller förhindrande eller avbrytande av brott.

I propositionsmotiven konstateras att riksdagen i samband med översynen av lagstiftningen om gränsbevakningsväsendet och gränssonen (RP 6/2005 rd) ändrade lagförslaget så att det fick sin nuvarande utformning. Förvaltningsutskottet delar grundlagsutskottets uppfattning om att motiveringen inte är saklig.

Förvaltningsutskottet konstaterar att 9 § 1 mom. i gränsbevakningslagen av 1999 innehöll följande bestämmelser om gränsbevakningsväsendets handräckning till polisen: "På polisens begäran kan gränsbevakningsväsendet inom sitt bevakningsområde i enstaka fall sköta sådana i polislagen (493/1995) avsedda brådskande polisuppgifter för upprätthållande av allmän ordning och säkerhet som polisen inte utan dröjsmål kan sköta".

I regeringens proposition RP 6/2005 rd med förslag till gränsbevakningslag ingick en ny bestämmelse enligt vilken gränsbevakningsväsendet för upprätthållande av allmän ordning och säkerhet även utan begäran från polisen kan utföra en brådskande polisuppgift, om åtgärden inte kan uppskjutas utan att hälsa eller egendom äventyras (21 § 2 mom.). Det fanns inte någon avsikt att ändra regleringen till andra delar som enligt regeringens proposition motsvarade det läge som har varit rådande under hela självständigheten. I lagförslagets 21 § 1 mom. ingick en bestämmelse motsvarande 9 § 1 mom. i 1999 års lag utan att åtgärden begränsades till gränsbevakningsväsendets bevakningsområde, eftersom man i samband med att gränsbevakningslagen stiftades avstod från hela begreppet. I regeringens proposition RP 6/2005 rd ingick ett förslag till 21 § 1 mom. i gränsbevakningslagen med följande lydelse: "På en polismans begäran kan gränsbevakningsväsendet i ett enskilt fall sköta sådana i polislagen avsedda brådskande polisuppgifter för upprätthållande av allmän ordning och säkerhet som polisen inte utan dröjsmål kan sköta."

Under riksdagsbehandlingen ändrades lagförslaget i förvaltningsutskottets betänkande (FvUB 12/2005 rd) utifrån lagutskottets utlåtande

(LaUU 10/2005 rd). Det var fråga om hur formuleringen i lagförslaget relaterade till motiveringen och hur de skulle tolkas. Resultatet blev att riksdagen i 21 § i 1 och 2 mom. när det gällde polisuppgifter avstod från definitionen "upprätthållande av allmän ordning och säkerhet" till förmån för formuleringen "för förhindrande eller avbrytande av brott".

Av förarbetena till polislagen framgår att begreppet allmän ordning och säkerhet har ansetts innefatta all sådan polisverksamhet som syftar till att skapa och upprätthålla en säker och trivsam livs- och verksamhetsmiljö för samhällsmedlemmarna, avvärja och förhindra rättskränkningar och störningar och att avlägsna inträffade störningar och utreda rättskränkningar. Förvaltningsutskottet konstaterar i detta sammanhang att man kan anse att förhindrande och avvärjande av brott ingår i att upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Utredning av brott och åtalsprövning är uppgifter som regleras separat vilket också talar för att det begreppsmässigt borde särskiljas från begreppet allmän ordning och säkerhet. Man kan motivera den ståndpunkten att de exempel som ingick i regeringens proposition RP 6/2005 rd trots olikheter i formuleringarna har handlat om att upprätthålla allmän ordning och säkerhet och därför finns det heller ingen konflikt mellan lagförslaget och motiveringarna.

Utskottet konstaterar att den gällande 21 § i gränsbevakningslagen kan orsaka praktiska problem när det gäller åtgärder för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet som inte kan anses innebära förhindrande eller avbrytande av brott. Den gällande regleringen kan i detta avseende betraktas som inkonsekvent eftersom gränsbevakningsväsendets polisiära uppgifter på gränsövergångsställen i 20 § 2 mom. har motiverats uttryckligen med hänvisning till upprätthållande av allmän ordning och säkerhet: "Gränsbevakningsväsendet ser till att allmän ordning och säkerhet upprätthålls vid gränsövergångsställena när polisen är förhindrad att göra det." Med beaktande dessutom av att det aktuella PTG-lagförslaget syftar till att främja samarbetet mellan polis-, tull- och gränsbevakningsväsendet anser

förvaltningsutskottet att 21 § 1 mom. i lagförslag 2 innehåller en motiverad precisering av gällande lagstiftning. Med hänvisning till det som sägs i detaljmotiveringen föreslår utskottet dessutom att det i det nämnda lagrummet föreskrivs att bara en polisman som hör till befälet är behörig att framställa begäran. På detta sätt blir situationen inte enbart beroende av de organisatoriska- och befälsförhållandena.

Kontrollerad leverans

I PTG-lagen ingår uttryckliga bestämmelser som styr PTG-myndigheternas handlande i samband med kontrollerad leverans vid leveranser som passerar riksgränsen och som är eller misstänks vara olagliga.

Kontrollerade leveranser är ett taktiskt sätt i brottsbekämpning att avslöja olagliga och gränsöverskridande transporter. Behörighetsbestämmelserna i anslutning till kontrollerade leveranser ingår i lagen om internationell rättshjälp i straffrättsliga ärenden (4/1994) och i de internationella överenskommelser som Finland har förbundit sig till och som tillämpas parallellt med lagen.

Exempel på internationella överenskommelser som är bindande för Finland och där kontrollerade leveranser nämns är konventionen om ömsesidigt bistånd och arbete mellan tullförvaltningar (Neapel II, FördrS 148/2004), konventionerna om ömsesidig rättshjälp i brottmål mellan Europeiska unionens medlemsstater (FördrS 57/2004), rambeslutet om gemensamma utredningsgrupper (EGT 2002/L162), Förenta nationernas konvention mot olaglig hantering av narkotika och psykotropa ämnen (FördrS 44/1994), Schengenavtalet (158/2001) och Prümkonventionen (277/2007).

Med hänvisning till lagutskottets utlåtande anser förvaltningsutskottet det viktigt att regleringen av kontrollerade leveranser kompletteras och preciseras utifrån en separat beredning (LaUU 23/2009 rd). Förbättrande av regleringen om kontrollerade leveranser är också en rättssäkerhetsfråga som berör både den som misstänks för brott och myndigheterna. Också det internationella samarbetet kräver att det går lätt att ut-

reda myndigheternas befogenheter och möjligheter att delta i operativt samarbete i enskilda fall. Kommissionen för översyn av lagstiftningen om förundersökning och tvångsmedel föreslår att bestämmelser om kontrollerade leveranser ska tas in i polislagen och tvångsmedelslagen (Kommittébetänkande 20009:2). Avsikten är att ännu denna valperiod se över förundersökningslagen, tvångsmedelslagen och polislagen.

Utbildning

I Finland har PTG-samarbetet långa traditioner och har väckt positiv uppmärksamhet internationellt som ett exempel på ett utmärkt myndighets-samarbete. Det ställs betydande krav på utbildning för att samarbetet ska kunna förbättras och de involverade klara av PTG-myndigheternas uppgifter inom olika förvaltningsområden. Utskottet understryker att ett framgångsrikt samarbete, och i synnerhet agerande på en annan PTG-myndighets uppgiftsområde kräver ständiga satsningar på utbildning och att var och en som deltar i ett uppdrag har både den utbildning och praktiska erfarenhet som situationen kräver. Detta är viktigt med tanke på rättssäkerheten för den tjänsteman som deltar i ett uppdrag och medborgarna.

Detaljmotivering

1. Lagen om samarbete mellan polisen, tullen och gränsbevakningsväsendet

2 §. Åtgärder inom en annan PTG-myndighets uppgiftsområde. Utskottet föreslår att 2 § 1 mom. preciseras så att den endast avser "enstaka" åtgärder i anslutning till brottsbekämpning.

Paragrafens 2 mom. gäller brådsakande åtgärder som vidtas utan begäran. Förvaltningsutskottet förenar sig om grundlagsutskottets förslag att precisera formuleringen så att PTG-myndigheten också i dessa fall endast får tillämpa de befogenheter som de har inom sina egna ansvarsområden. Utskottet föreslår därför att 2 mom. ändras så att man hänvisar till "befogenheter enligt 1 mom."

5 §. *PTG-kriminalunderrättelseenheter.* För PTG-myndigheternas kriminalunderrättelse- och brottsanalysverksamhet kan det inrättas riksomfattande, regionala och lokala PTG-kriminalunderrättelseenheter.

Grundlagsutskottet fäster i sitt utlåtande avseende vid att det på lagnivå bör sägas ut vem som ska fatta beslutet om att inrätta en sådan enhet. I propositionsmotiven sägs det att den riksomfattande PTG-kriminalunderrättelsecentralen och regionala PTG-kriminalunderrättelsegrupper inledde sin verksamhet redan 2004. Beslut om detta fattades i den riksomfattande PTG-ledningsgruppen. Samtidigt beslöt man att varje PTG-myndighet placerar heltidsanställda tjänstemän i kriminalunderrättelsegrupperna för att sköta kriminalunderrättelse- och brottsanalysuppgifter.

I motiven konstateras det vidare att tjänstemännen i PTG-kriminalunderrättelseenheterna handlar utifrån sina egna befogenheter och är underställda den PTG-myndighet han eller hon företräder. De tjänstemän som arbetar i en PTG-kriminalunderrättelseenhet använder huvudsakligen den egna myndighetens databaser och register och matar in kriminalunderrättelseinformation som gäller det egna förvaltningsområdet i den myndighets egna register som tjänstemännen företräder. Tjänstemännen har också enligt vad man har kommit överens om separat fått användarrätt till andra PTG-myndigheters register. I lagen gör det möjligt att i enskilda fall för att utreda och avslöja brott utlämna information från en myndighets register till en annan.

PTG-kriminalunderrättelsemyndigheterna har utfört och kommer också i framtiden att utföra sitt underrättelse- och analyssamarbete i respektive PTG-myndighets lokaler och i varierande sammansättningar. Utifrån utredning anser utskottet att PTG-kriminalunderrättelseenheterna inte namnet till trots är egentliga organisatoriska enheter utan endast en form av fördjupat myndighetssamarbete. De PTG-tjänstemän som har placerats i PTG-kriminalunderrättelseenheterna handlar inom enheterna med den utsändande myndighetens befogenheter och underställda dem. En i enheten placerad polisman som hör till befälet ansvarar i kriminalunderrättelseenheten,

dvs. inom det fördjupade underrättelse- och analyssamarbete, för den dagliga arbetsledningen.

6 §. *Behandlingen av uppgifter vid PTG-kriminalunderrättelseenheterna.* I förslaget till 6 § 1 mom. föreskrivs att en PTG-myndighet som är företrädd i en PTG-kriminalunderrättelseenhet kan för ett enskilt brottsbekämpningsuppdrag som gäller allvarlig eller omfattande brottslighet inrätta ett sådant tillfälligt register för brottsanalys som avses i 6 § 2 mom. i lagen om behandling av personuppgifter i polisens verksamhet (761/2003), 4 § i lagen om behandling av personuppgifter vid gränsbevakningsväsendet (579/2005 eller 22 § 2 mom. i tullagen (1466/1994).

Grundlagsutskottet påpekar att, eftersom det är fråga om samarbete mellan flera olika myndigheter är det viktigt att lagen också innefattar det som kommer fram i motiveringen, nämligen att den PTG-myndighet som inrättat brottsanalysregistret är registeransvarig. Med tanke på skyddet av personuppgifter anser utskottet det också vara viktigt att de grundläggande bestämmelserna om övervakning ingår i lagen.

Utifrån utredning till utskottet konstateras det att avsikten inte är att skapa ett nytt PTG-brottsanalysregister. Det handlar om att med stöd av den gällande regleringen av personuppgifter hos polisen, gränsbevakningsväsendet eller tullen inrätta tillfälliga analysregister. I fråga om registrets syften, datainnehåll, utlämning av sekretessbelagda uppgifter med hjälp av en teknisk anslutning och lagring av information iakttas de bestämmelser som gäller för analysregister vid den PTG-myndighet som har inrättat registret. Enligt förslaget ska det vara tillåtet att i brottsanalysregistret samköra sådana i ett enskilt fall behövliga uppgifter som de myndigheter som deltar i analysoperationen också får samköra i sina egna analysregister.

I personregisterlagstiftningen om respektive myndighet finns det bestämmelser om vem som kan inrätta ett register och om registerförare. I lagförslaget finns det inga särskilda bestämmelser om registret eftersom förslaget bygger på att de gällande lagar som nämns i föreslagna 6 § 1

mom. ska tillämpas på registren. Förvaltningsutskottet anser att det likaså framgår av lagförslaget att den PTG-myndighet som har inrättat registret samtidigt är registerförare. Å andra sidan ser utskottet inte några hinder för att göra ett tillägg om detta i 6 § 1 mom., varför utskottet föreslår att momentet ändras för att precisera bestämmelsen.

Förvaltningsutskottet föreslår att det för klarhetens skull fogas ett nytt 5 mom. till 6 §: "I fråga om tillsynen över PGR-kriminalunderrättelse- och brottsanalysfunktionerna gäller vad som föreskrivs särskilt." I detta lagrum hänvisas till tillsynsreglering på lagnivå för respektive PTG-myndighet. Det är särskilt skäl att nämna att inrikesministeriet för polisens del med stöd av 33 § i polislagen och gränsbevakningsväsendet med stöd av 41 § i gränsbevakningslagen årligen ska avge en berättelse om teknisk avlyssning och teleövervakning enligt 33 § 3 mom. i polislagen. Likaså ska det ges en utredning om användning av teknisk observation i straffanstalter. Också i 5 a kap. 15 § i tvångsmedelslagen (450/1987) föreskrivs det att inrikesministeriet både för polisens och gränsbevakningsväsendets del årligen till riksdagens justitieombudsman ska lämna en redogörelse om teleavlyssning och -övervakning samt användningen av teknisk observation i straffanstalterna.

Utöver de ovan nämnda bestämmelserna om laglighetskontrollen av insamling av information finns det i lagen om behandling av personuppgifter vid gränsbevakningsväsendet (579/2005) detaljerade bestämmelser om behandlingen av uppgifter, rätt att få uppgifter, använda och överlåta dem, om arkivering, avförande och informationskontroll. Motsvarande bestämmelser ingår också i lagstiftningen om polisen och tullen.

7 §. PTG-spanings- och undersökningsgrupper. PTG-myndigheterna kan enligt 1 mom. inrätta gemensamma spanings- och undersökningsgrupper för att förhindra, avslöja eller utreda ett brott eller flera brott som har samband med varandra. En PTG-spanings- och undersökningsgrupp kan inrättas gemensamt av de myndigheter till vars

uppgiftsområde brotten eller brotten helt eller delvis hör.

I paragrafens 3 mom. föreskrivs det att en företrädare för en PTG-myndighet har rätt att i PTG-spanings- och utredningsgruppen under ledning och nödvändig övervakning av gruppens ledare delta i alla de åtgärder som krävs för gemensamt inhämtande av information eller för att förhindra, avslöja eller 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.

Av motiven framgår det att avsikten med denna bestämmelse har varit att utöka PTG-myndigheternas befogenheter när de samverkar i PTG-spanings- och undersökningsgrupper. Bestämmelsen gör det möjligt för en PTG-myndighet att under ledning och övervakning av gruppens ledare delta i en enskild åtgärd som annars inte ingår i den berörda PTG-myndighetens egna behörighet.

Grundlagsutskottet anser i sitt utlåtande utifrån utredningen att 7 § 3 mom. i praktiken bland annat innebär att en gränsbevakningsman eller en tullman med avvikelser från den nuvarande lagstiftningen exempelvis kan delta i en grupp där man ska tillämpa täckoperationer eller bevisprovokation genom köp enligt polislagen. Utskottet anser att det strider mot 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 tjänsteman som deltar i gruppen. På grund av detta bör bestämmelsen begränsa befogenheten för PTG-företrädarna till de befogenheter som de har inom sitt eget uppgiftsområde. En sådan ändring är en förutsättning för att lagförslag 1 på denna punkt ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Med anledning av det som grundlagsutskottet anför i sitt utlåtande föreslår förvaltningsutskottet att befogenheterna för PTG-myndigheternas företrädare i 7 § 3 mom. begränsas till de befogenheter de har inom sina egna uppgiftsområ-

den enligt följande: "En företrädare för en PTG-myndighet har rätt att i en PTG-spanings- och utredningsgrupp under ledning och nödvändig övervakning av gruppens ledare delta i sådana åtgärder som företrädaren för PTG-myndigheten har befogenheter att utföra inom sitt eget uppgiftsområde när det gäller myndighetens egna brottsbekämpningsuppdrag och som krävs för gemensamt inhämtande av information eller för att förhindra, avslöja eller 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."

12 §. Närmare bestämmelser. Grundlagsutskottet har påpekat att bestämmelsen inte är språkligt korrekt eftersom det nämns flera ärenden, som det skall utfärdas närmare bestämmelser om, men som inte över huvud taget ingår i lagförslaget. Bestämmelsen bör därför ändras så att det framgår vad man verkligen utfärdar "närmare bestämmelser" om och vilka frågor som helt och hållet ska regleras på förordningsnivå. Samtidigt påpekar grundlagsutskottet att 80 § 1 mom. i grundlagen direkt begränsar tolkningen av bemyndigandet och innehållet i bestämmelser som utfärdas med stöd av bemyndigandena.

Utan att ta ställning till utkastets innehåll konstaterar förvaltningsutskottet att det 9.4.2009 har tillställts statsrådets utkast till förordning om samarbete mellan polisen, tull och gränsbevakningsväsendet. Utskottet har inte heller tagit ställning till lagförslagets struktur. I lagförslaget föreslås på olika ställen i lagen bemyndiganden att utfärda förordning och dessutom samma sak i 12 §.

Utifrån grundlagsutskottets utlåtande föreslår förvaltningsutskottet att 12 § delas upp i två moment av vilka det i 1 mom. föreskrivs att det genom förordning av statsrådet kan utfärdas närmare bestämmelser om inrättande av samarbetsorgan för PTG-myndigheter som avses i 1 mom. och samarbete mellan PTG-myndigheter för att ordna sådan övervakning som avses i 6 §.

Paragrafens 2 mom. föreslås däremot innehålla ett bemyndigande att utfärda närmare bestämmelser.

I den form utskottet föreslår är det fråga om PTG-myndigheternas beslutsförfarande när det gäller inrättande av kriminalunderrättelseenheter enligt 5 §, PTG-myndigheternas gemensamma spanings- och undersökningsgrupper enligt 7 § och begäran om och lämnande av bistånd i fråga om utrustning, lokaler, personalresurser och experttjänster enligt 10 §.

2.Lag om ändring av gränsbevakningslagen

21 §. Brådskande polisuppgifter för upprätthållande av allmän ordning och säkerhet. Av den allmänna motiveringen framgår det att utskottet förordar att propositionen godkänns i den formen att endast en polisman som i sin tjänsteställning hänförs till befälet ska ha befogenheter att framställa en begäran till gränsbevakningsväsendet att i ett enskilt fall sköta brådskande polisuppgifter för upprätthållande av allmän ordning och säkerhet.

Alla PTG-myndigheter har egna lagfästa uppgifter och befogenheter att sköta dem. Gränsbevakarnas uppgifter och befogenheter fastställs i gränsbevakningslagen (578/2005). I denna lag finns också bestämmelser om när begäran om handräckning kan framställas. Inte heller i teorin har vilken som helst gränsbevakningsman befogenheter att framställa en sådan begäran. På motsvarande sätt är det motiverat att i 21 § 1 mom. i gränsbevakningslagen föreskriva om tjänsteställningen för den polisman som har rätt att framställa en begäran om handräckning.

Den reglering som utskottet nu föreslår står i samklang med de nivårelaterade befogenheter som föreskrivs för polisen på annat ställe i lag. Som exempel kan nämnas att endast en polisman som utifrån sin tjänsteställning hänförs till befälet har rätt att anhölla och frige en gripen person. Denna typ av reglering är viktig med tanke på såväl medborgarnas som tjänstemännens rättssäkerhet. Enligt utskottets uppfattning vore det inte korrekt om frågan om den nivårelaterade befogenheten i 21 § 1 mom. i gränsbevakningslagen skulle definieras endast med hänsyn till ledningsnivån. Den materiella och territoriella

la behörigheten bestäms enligt polisens organisation.

Utskottet fäster ännu avseende vid vilken brådska åtgärd för upprätthållande av allmän ordning och säkerhet som avses i 21 § 1 mom. Den till befälet hörande polisman som framställer begäran ska på basis av tillbudsstående information avgöra om man ber gränsbevakningsväsendet utföra en brådska åtgärd för polisens räkning. I kontakten med gränsbevakningsväsendet måste polismännen bedöma saken med hänsyn till sitt eget tjänsteansvar. På motsvarande sätt måste den behöriga tjänstemannen vid gränsbevakningsväsendet under tjänsteansvar bedöma om begäran kan bifallas. Också här understryker utskottet att tjänstemän som utövar befogenheter som direkt berör medborgarna måste ha den utbildning, erfarenhet och utrustning som tjänsteuppdraget förutsätter. Det måste också med hänsyn till detta vara möjligt att på förhand bedöma om uppdraget kan utföras på ett tillförlitligt och säkert sätt.

41 §. Gränsbevakningsmännens befogenhet för förebyggande och utredning av brott. I regeringens proposition föreslås det att paragrafen kompletteras med en ny mening, enligt vilken en gränsbevakningsman som deltar i en förundersökning under ledning av en annan förundersökningsmyndighet har rätt att behandla uppgifter som inhämtats med metoder som normalt inte är möjliga inom gränsbevakningsväsendet.

Med hänvisning till det som sägs ovan om 7 § 3 mom. i lagförslag 1 föreslår förvaltningsutskottet att man i detta sammanhang avstår från

att ändra 41 § 2 mom. Detta innebär att paragrafen stryks ur lagförslaget och ingressen.

78 §. Handräckning till gränsbevakningsväsendet. Utskottet föreslår att bara 78 § 1 mom. ändras på det sätt som föreslås i propositionen. Därremot anser utskottet att det inte är motiverat att upphäva 78 § 2 mom. eftersom det i så fall inte skulle finnas några föreskrifter om vem inom gränsbevakningsväsendet som fattar beslut om att framställa begäran om handräckning. I 77 § 3 mom. föreskrivs om beslut att lämna handräckning. Utskottets ändringsförslag leder till en ändring i ingressen.

Laförslag 3—5

Utskottet föreslår att lagförslag 3—5 godkänns utan ändringar.

Lagstiftningsordning

Förvaltningsutskottet har beaktat grundlagsutskottets konstitutionella anmärkning till 7 §, i lagförslag 1 och lagförslaget kan därför behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Förslag till beslut

Med stöd av det ovan anförda föreslår förvaltningsutskottet

att lagförslag 3—5 godkänns utan ändringar och

att lagförslag 1 och 2 godkänns med ändringar (Utskottets ändringsförslag).

Utskottets ändringsförslag

1.

Lag

om samarbete mellan polisen, tullen och gränsbevakningsväsendet

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

Allmänna bestämmelser

1 §
(Som i RP)

*Brottsbekämpningssamarbetet mellan polisen,
tullen och gränsbevakningsväsendet*

2 §

*Åtgärder inom en annan PTG-myndighets upp-
giftsområde*

En PTG-myndighet kan på begäran för en annan PTG-myndighets räkning vidta en sådan *enstaka* åtgärd i anslutning till brottsbekämpning som hör till den andra myndighetens uppgiftsområde inom ramen för de befogenheter som den får utöva inom sitt eget uppgiftsområde när det gäller dess egna brottsbekämpningsuppdrag.

En PTG-myndighet kan också utan begäran i anslutning till brottsbekämpning *med befogenheter enligt 1 mom.* vidta en sådan åtgärd som avses i 1 mom., om åtgärden inte kan skjutas upp. Den PTG-myndighet till vars uppgiftsområde åtgärden hör ska utan onödigt dröjsmål underlättas om åtgärden. Åtgärden ska avslutas när den myndighet för vars räkning åtgärden vidtas ber om det eller själv åtar sig uppgiften.

(3 mom. som i RP)

3—5 §
(Som i RP)

6 §

Behandlingen av uppgifter vid PTG-kriminalunderrättelseenheterna

En PTG-myndighet som är företrädare i en PTG-kriminalunderrättelseenhet kan för ett enskilt brottsbekämpningsuppdrag som gäller allvarlig eller omfattande brottslighet inrätta ett sådant tillfälligt register för brottsanalys som avses i 6 § 2 mom. i lagen om behandling av personuppgifter i polisens verksamhet (761/2003), 4 § i lagen om behandling av personuppgifter vid gränsbevakningsväsendet (579/2005) eller 22 § 2 mom. i tullagen (1466/1994). *Den PTG-myndighet som har inrättat registret är registeransvarig.*

(2—4 mom. som i RP)

I fråga om tillsynen över PTG-kriminalunderrättelse- och brottsanalysfunktionerna gäller vad som föreskrivs särskilt. (Nytt 5 mom.)

7 §

PTG-spanings- och undersökningsgrupper

(1 och 2 mom. som i RP)

En företrädare för en PTG-myndighet har rätt att i PTG-spanings- och utredningsgruppen under ledning och nödvändig övervakning av gruppens ledare delta i sådana spanings- och undersökningsåtgärder som företrädaren för PTG-myndigheten har befogenheter att utföra inom sitt eget uppgiftsområde när det gäller myndighetens egna brottsbekämpningsuppdrag och som krävs för gemensamt inhämtande av information eller för att förhindra, avslöja eller utre-

da de brott som är föremål för den gemensamma spanings- och utredningsverksamheten och som gruppens ledare med stöd av sina befogenheter har beslutat att genomföra.

PTG-myndigheternas övriga samarbete

8 och 9 §
(Som i RP)

Särskilda bestämmelser

10 och 11 §
(Som i RP)

12 §

Närmare bestämmelser

Genom förordning av statsrådet kan föreskrivas om *inrättande av sådana samarbetsorgan*

för PTG-myndigheter som avses i 1 § och om samarbete mellan PTG-myndigheter för att ordna den tillsyn som avses i 6 §.

Genom förordning av statsrådet kan dessutom utfärdas närmare bestämmelser om PTG-myndigheternas beslutsförfarande när det gäller inrättande av kriminalunderrättelseenheter enligt 5 §, inrättande av PTG-myndigheternas gemensamma spanings- och undersökningsgrupper enligt 7 § och begäran om och lämnande av bistånd i fråga om utrustning, lokaler, personalresurser och experttjänster enligt 10 §. (Nytt 2 mom.)

13 §
(Som i RP)

2.

Lag

om ändring av gränsbevakningslagen

I enlighet med riksdagens beslut

upphävs i gränsbevakningslagen av den 15 juli 2005 (578/2005) 45 och 48 § samt *ändras* 1 § 2 mom., 21 § 1 mom., (utesl.), 77 § 1 mom., 78 § 1 mom. och 84 § 1 mom. som följer:

1 §
(Som i RP)

21 §

Brådiskande polisuppgifter för upprätthållande av allmän ordning och säkerhet

På *begäran av en polisman som hör till befälet* kan gränsbevakningsväsendet i ett enskilt fall sköta sådana brådiskande polisuppgifter för upp-

rätthållande av allmän ordning och säkerhet som avses i 2 kap. i polislagen och som polisen inte utan dröjsmål kan sköta.

41 §
(Utesl.)

77 §
(Som i RP)

78 §

Handräckning till gränsbevakningsväsendet

(1 mom. som i RP)

— — — — —

84 §
(Som i RP)

Ikraftträdandebestämmelsen
(Som i RP)

Helsingfors den 2 juni 2009

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
Anne Kalmari /cent
Oiva Kaltiokumpu /cent
Ilkka Kantola /sd

Timo V. Korhonen /cent
Valto Koski /sd
Outi Mäkelä /saml
Petri Pihlajaniemi /saml
Pirkko Ruohonen-Lerner /saf
Lenita Toivakka /saml
Unto Valpas /vänst
ers. Veijo Puhjo /vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Ossi Lantto.

RESERVATION

Motivering

Vi föreslog ett uttalande till betänkandet enligt vilket Riksdagen förutsätter att statens produktivhetsprogram inte tillämpas på de berörda förvaltningsområdena eftersom personalsituationen hos polisen, tullen och och gränsbevakningen är ansträngd (*förslag till uttalande*),

Verksamheten vid polis, tull och gränsbevakning berör medborgarnas basala säkerhet. Produktivhetsprogrammet reducerar personalen med flera hundra årsverken. Nedskränningarna görs dessutom ofta på orter där medborgarna redan färdigt har svårt att få hjälp. De planerade personalnedskränningarna enligt produktivhetsprogrammet riktas på ett orättvist sätt mot medborgarnas säkerhet.

Förslag

Med stöd av det som sägs ovan föreslår vi,

att riksdagen godkänner följande uttalande:

Förslag till uttalande

Riksdagen förutsätter att statens produktivhetsprogram inte tillämpas på de berörda förvaltningsområdena eftersom personalsituationen hos polisen, tullen och och gränsbevakningen är ansträngd.

Helsingfors den 2 juni 2009

Unto Valpas /vänst
Pirkko Ruohonen-Lerner /saf
Veijo Puhjo /vänst