

LAGUTSKOTTETS UTLÅTANDE 23/2008 rd

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

Till förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 2 april 2008 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 och bestämde samtidigt att lagutskottet ska lämna utlåtande i ärendet till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- överinspektör Keijo Suuripää, inrikesministeriet
- lagstiftningsråd Päivi Pietarinen, justitieministeriet
- konsultativ tjänsteman Ismo Mäenpää, finansministeriet
- statsåklagare Ari-Pekka Koivisto, Riksåklagarämbetet
- kriminalöverinspektör Jan-Olof Nyholm, Centralkriminalpolisen
- tullöverinspektör Juha Vilkkö, Tullstyrelsen
- enhetschef Reijo Lahtinen, inrikesministeriet, staben för gränsbevakningsväsendet
- professor Raimo Lahti.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås en lag om samarbete mellan polisen, tullen och gränsbevakningsväsendet (nedan PTG-myndigheterna). Det ska föreskrivas i lag om de centrala frågor som det för närvarande finns bestämmelser om i statsrådets förordning om samarbete mellan polis-, tull- och gränsbevakningsmyndigheterna och om andra frågor i anknytning till PTG-myndigheternas samarbete som kräver reglering på lagnivå.

Avsikten är att lagen ska ge en överblick över av PTG-myndigheternas samarbete inom brottsbekämpning, övervakning och internationellt samarbete. Den föreslagna lagstiftningen ska

också utgöra en tydlig rättslig grund för PTG-myndigheternas samarbete.

Genom lagen kommer inga ändringar att göras i PTG-myndigheternas huvudsakliga ansvarsområden; syftet är i stället att förbättra samarbetet mellan myndigheterna i synnerhet inom brottsbekämpning och att förbättra myndigheternas möjligheter att i vissa situationer utföra brottsbekämpningsuppdrag som hör till en annan PTG-myndighet för den myndighetens räkning. Lagen ger inte myndigheterna nya befogenheter, utom i anknytning till spanings-, utrednings- och kriminalunderrättelsesamarbete

som ingår i samarbetet. När en PTG-myndighet i övrigt utför uppdrag för en annan myndighets räkning inom denna myndighets ansvarsområde gäller inte de utvidgade befogenheterna.

I propositionen föreslås bestämmelser om nya viktiga samarbetsformer, som gemensamma kriminalunderrättelse- och brottsanalysfunktioner och 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 och om vilken typ av gemensamma databaser PTG-myndigheterna kan ha. I propositionen ingår också förslag till bestämmelser om s.k. kontrollerade leveranser.

I lagen föreskrivs också om samarbete som gäller personal, utrustning och lokaler och hur kostnaderna för PTG-samarbete ska ersättas.

Samtidigt upphävs överlappande bestämmelser i gränsbevakningslagen och lagen om behandling av personuppgifter vid gränsbevakningsväsendet. Dessutom samordnas lydelsen i lagarna med den föreslagna lagen. Bestämmelser om ett tillfälligt analysregister och om överföring av en brottsbekämpningsåtgärd föreslås bli intagna i tullagen före en totalreform av lagen.

Lagarna avses träda i kraft så snart som möjligt.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

I propositionen föreslås en lag om samarbete mellan polisen, tullen och gränsbevakningsväsendet. Vidare föreslås gränsbevakningslagen (578/2005), lagen om behandling av personuppgifter vid gränsbevakningsväsendet (579/2005), tullagen (1466/1994) och polislagen (493/1995) bli ändrade. Meningen är att lagstiftningen ska utgöra en klar rättslig grund för polis-, tull- och gränsbevakningsmyndigheternas samarbete. Lagutskottet anser att PTG-samarbetet är viktigt och nyttigt. Det har också noterats positivt i EU.

Lagutskottet koncentrerar sig i sitt utlåtande bara på bestämmelserna om s.k. kontrollerade leveranser (4 § i lagförslag 1). Det handlar om en metod som ingår i flera internationella samarbetsåtaganden som är bindande för Finland. Bland dem kan nämnas Förenta Nationernas konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet (FördrS 20/2004), konventionerna om ömsesidig rättslig hjälp i brottmål mellan Europeiska unionens medlemsstater (FördrS 57/2004), konventionen om ömsesidigt bistånd och arbete mellan tullförvaltningar (FördrS 148/2004) och Förenta Nationernas konvention mot olaglig hantering av narkotika och psykotropa ämnen (FördrS 44/1994).

Som framhålls i propositionen finns det inga explicita bestämmelser om kontrollerade leveranser i vår nationella lagstiftning. I lagen om internationell rättshjälp i straffrättsliga ärenden (4/1994) ingår vissa bemyndigandebestämmelser. Utskottet anser att 1 § 2 mom. 6 punkten (annan rättshjälp som behövs för behandlingen av straffrättsliga ärenden, information om lagstiftning och samarbete) i den lagen också täcker in samarbete om kontrollerade leveranser (LaUB 25/1993 rd). I lagen finns ändå inte explicita bestämmelser om kontrollerade leveranser.

När konventionerna om ömsesidig rättslig hjälp i brottmål mellan Europeiska unionens medlemsstater behandlades godkände riksdagen ett uttalande utifrån lagutskottets betänkande där den krävde att bestämmelser om kontrollerade leveranser ska beredas och lämnas till riksdagen så skyndsamt som möjligt (RSv 92/2003 rd — LaUB 4/2003 rd). Utskottet upprepade sin syn om behovet av lagstiftningsåtgärder i sitt betänkande om sättande i kraft av Förenta Nationernas konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet (LaUB 5/2003 rd).

I 4 § i den föreslagna lagen om samarbete mellan polisen, tullen och gränsbevakningsväsendet föreskrivs det om förfarandet vid kontrol-

lerade leveranser. I paragrafen finns ingen egentlig definitionen av begreppet kontrollerad leverans. Trots att paragrafen enligt propositionen bara är avsedd som en procedurbestämmelse, anser utskottet att begreppet kontrollerad leverans behöver definieras för att man ska veta vilket slag av verksamhet paragrafen handlar om. I t.ex. Förenta Nationernas konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet finns en definition. Enligt artikel 2.i i konventionen avses med kontrollerad leverans en metod att tillåta att en olaglig eller misstänkt försändelse förs ut ur, genom eller in i en eller flera staters territorium med de behöriga myndigheternas vetskap och under deras övervakning i avsikt att utreda brott och identifiera personer som är delaktiga i brottet. Enligt utredning är definitionen utgångspunkten också för avtalet om kontrollerade leveranser mellan PTG-myndigheterna.

Begreppet kontrollerad leverans i paragrafens 1 mom. ser ut att avse en framställning om handräckning eller rättslig hjälp. Av bestämmelsen framgår inte den väsentliga egenskapen att det är fråga om en olaglig eller misstänkt försändelse. I 3 mom. nämns å andra sidan att leveransen är olaglig. Lagutskottet menar att man i paragrafen också behöver ange t.ex. rubrikerna på grova brott eller de andra villkor som ska vara uppfyllda för att det ska vara fråga om kontrollerad leverans (jfr 31 § och 31 a—d § i polislagen). Av bestämmelsen eller motiven bör det också framgå vilka åtgärder som PTG-myndigheterna vidtar som kan ha samband med kontrollerad leverans.

I paragrafen ska inte föreskrivas om myndigheternas befogenheter. De ska alltså fortsatt bestämmas utifrån 1 § 2 mom. 6 punkten i lagen om internationell rättshjälp i straffrättsliga ärenden (4/1994) och för Finland bindande internationella konventioner som ska tillämpas jämsides med lagen. I speciallagstiftningen om respektive myndighet finns dessutom bestämmelser om myndighetens uppgifter och befogenheter. Hela detta komplex gör det svårt att skapa sig en uppfattning om myndigheternas befogenheter för kontrollerad leverans. Regleringen

skulle bli tydligare om det fanns en samordnad nationell lagstiftning om kontrollerad leverans. Trots att finska myndigheters befogenheter för kontrollerad leverans bygger på internationella åtaganden som binder Finland, föreslår lagutskottet att man i lagens 4 § konstaterar att finska myndigheter har rätt att tillämpa metoden när de erbjuder eller framställer om handräckning eller rättslig hjälp. Beslutsgången vid kontrollerad leverans framgår inte heller klart av den föreslagna lagen. Enligt paragrafens 2 mom. ska myndigheterna sinsemellan från fall till fall komma överens om den kontrollerade leveransen och åtgärder som gäller den. I paragrafens 4 mom. sägs att närmare bestämmelser om beslutsförfarandet kan utfärdas genom förordning av statsrådet. Det förblir oklart om man med beslutsförfarande i 4 mom. avser en överenskommelse enligt 2 mom. eller myndighetens interna beslutsgång. För att bestämmelserna ska vara exakta och heltäckande bör grunderna för beslutsförfarandet framgå av lagen, anser lagutskottet.

I samband med propositionen bör också rättssäkerhetsgarantierna vid kontrollerad leverans klarläggas och t.ex. hur dokumentationen och efterkontrollen av metoden har ordnats.

Paragrafens 2 mom. ställer begränsningar för kontrollerad leverans och anknytande åtgärder som måste tolkas som materiellrättsliga. Åtgärderna får alltså inte orsaka överhängande allvarlig fara för liv, hälsa eller frihet eller överhängande risk för betydande miljö-, egendoms- eller förmögenhetsskada. Villkoren är i sig acceptabla. Med tanke på tillämpningen skulle bestämmelserna gärna kunna åskådliggöras med exempel. Enligt utredning kan det vid kontrollerad leverans åtminstone vara fråga t.ex. om narkotika, varor som är belagda med import- eller exportbegränsningar eller varor med mycket hög skatt. I det här sammanhanget uppmärksammar utskottet dessutom att kontrollerad leverans av en olaglig försändelse enligt motiven till konventionerna om ömsesidig rättslig hjälp i brottmål mellan Europeiska unionens medlemsstater också kan gå till så att försändelsens innehåll har avlägsnats eller helt eller delvis ersatts för att göra den ofarlig (RP 31/2003 rd).

LaUU 23/2008 rd — RP 26/2008 rd

En korrekt reglering av kontrollerade leveranser är också en rättssäkerhetsfråga både ur de brottsmisstänkta och ur myndigheternas synvinkel. För det internationella samarbetet är det viktigt att det går lätt att klarlägga vilka myndigheternas befogenheter och möjligheter är att delta i operativt samarbete i varje enskilt fall.

Kontrollerad leverans kräver i praktiken ett smidigt samarbete mellan myndigheter och adekvata resurser för operationer. Utskottet lyfter också fram samarbetet med åklagaren. Det har erfarit att justitieministeriets och inrikesministeriets kommission för reformering av förun-

dersöknings- och tvångsmedelslagstiftningen också ska se på bestämmelserna om kontrollerad leverans. Kommissionens mandat har förlängts till den 31 mars 2009.

Utskottet hänvisar till sina tidigare överväganden och om att kontrollerad leverans och påskyndar explicita bestämmelser om den.

Utlåtande

Lagutskottet anser

att förvaltningsutskottet bör beakta det som anförs ovan.

Helsingfors den 12 december 2008

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Heidi Hautala /gröna
vordf. Anna-Maja Henriksson /sv
medl. Esko Ahonen /cent
Paavo Arhinmäki /vänst
Timo Heinonen /saml
Oiva Kaltiokumpu /cent
Ilkka Kantola /sd
Sampsa Kataja /saml
Krista Kiuru /sd

Jari Larikka /saml
Sanna Lauslahti /saml
Outi Mäkelä /saml
Johanna Ojala-Niemelä /sd
Markku Pakkanen /cent
Pirkko Ruohonen-Lerner /saf
Tero Rönni /sd
Mirja Vehkaperä /cent.

Sekreterare var

utskottsråd Minna-Liisa Rinne.