

FÖRVALTNINGSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 25/1998 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om gränsbevakningsväsendet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 7 maj 1998 en proposition med förslag till lag om gränsbevakningsväsendet (RP 42/1998 rd) till förvaltningsutskottet för beredning.

Hemställningsmotioner

I samband med propositionen har utskottet behandlat följande motioner:

- hemställningsmotion HM 69/1995 rd (Sinikka Hurskainen /sd m.fl.) om utbyggnad av gränsövergångsstället i Uukuniemi, som remitterades till utskottet den 30 maj 1995,
- hemställningsmotion HM 74/1995 rd (Esa Lahtela /sd) om klassificering av gränsövergångsstället i Niirala som officiellt passgranskningsställe, som remitterades till utskottet den 30 maj 1995,
- hemställningsmotion HM 53/1996 rd (Ossi Korteniemi /cent) om nya uppgifter för gränsbevakarna, som remitterades till utskottet den 14 mars 1996,
- hemställningsmotion HM 55/1996 rd (Hannes Manninen /cent) om användning av gränsbevakningspersonal för räddningsuppgifter längs vår västra gräns, som remitterades till utskottet den 14 mars 1996 samt
- hemställningsmotion HM 79/1997 rd (Hannes Manninen /cent) om utvecklande av gränsbevakningspersonalens uppgifter på västgränsen, som remitterades till utskottet den 13 mars 1997.

Utlåtande

I enlighet med riksdagens beslut har grundlagsutskottet lämnat utlåtande om ärendet. Utlåtandet (GrUU 17/1998 rd) ingår som bilaga till detta betänkande.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- generallöjtnant Hannu Ahonen, avdelningschef Juhani Uusitalo och avdelningschefen, överste Markku Hedemäki, staben för gränsbevakningsväsendet, inrikesministeriet
- polisdirektör Jorma Toivanen, inrikesministeriet
- riksdagsledamoten, kommodor Raimo Tiilikainen
- lagstiftningssekreterare Laura Yli-Vakkuri, utrikesministeriet
- äldre regeringssekreterare Seppo Paasonen, försvarsministeriet
- budgetrådet Raija Koskinen och överinspektör Ismo Mäenpää, finansministeriet
- överinspektör Jaakko Autio, jord- och skogsbruksministeriet
- äldre regeringssekreterare Jorma Hörkkö, trafikministeriet
- överinspektör Tapio Koivumäki, handels- och industriministeriet
- regeringssekreterare Pentti Wavela, social- och hälsovårdsministeriet

- konsultative tjänstemannen Mielikki Tenhunen, arbetsministeriet
 - äldre regeringssekreterare Riitta Rönn, miljöministeriet
 - förvaltningsrådet Lauri Tarasti, högsta förvaltningsdomstolen
 - statsåklagare Jorma Äijälä, Riksåklagarämbetet
 - länsrättsdomare Matti Tamminen, länsrätten i Nyland
 - utlänningsombudsman Antti Seppälä
 - överinspektör Lauri Vuorivirta, dataombudsmannens byrå
 - överinspektör Harri Sarvanto, skyddspolisen
 - kriminalinspektör Tiina Nevanperä, central-kriminalpolisen
 - biträdande chefen Markku Väinölä, rörliga polisen
 - kommandören för marinen, viceamiral Esko Illi
 - direktör Hannu Lappi och direktör Juha Niskanen, Tullstyrelsen
 - enhetschef Anita Honkanen, Utlänningsverket
 - säkerhetschef Jukka Airikkala, Luftfartsverket
 - överdirektör Heikki Muttilainen, Sjöfartsverket
 - landshövding Hannele Pokka, länsstyrelsen i Lapplands län
 - länspolisrådet Mikko Varis, länsstyrelsen i Östra Finlands län
 - kommandören, överste Jaakko Kaukanen, Lapplands gränsbevakningssektion
 - direktör Juha Heikkilä, Lapplands tulldistrikt
 - direktör Tommi Kivilaakso, Villmanstrands tulldistrikt
 - länsman Ossi Hyvönen, häradsämbetet för Lapska armen
 - avdelningschef Hannu Hakala, Helsingfors stad
 - kriminalöverkommissarie Jouko Salo, polis-inrättningen i Helsingfors härad
 - biträdande polischef Jorma Pulkkinen, polis-inrättningen i Vanda härad
 - polischef Heikki Kossi, polis-inrättningen i Kindes härad
 - ordförande Matti Krats, Suomen Poliisijärjestöjen Liitto ry
 - vice ordförande, polischef Veli-Erkki Wäre, Poliisi-, ulosotto-, syyttäjä- ja maistraatilakimiesten edunvalvontajärjestö PUSH ry
 - ordförande Reijo Kortelainen och huvudförtroendeman Markku Pietikäinen, Rajavartiolaitos ry
 - vice ordförande Antti Kuivalainen, Päälystöliitto ry
 - ordförande Veli-Matti Mattila, Sjöbevakningsförbundet rf
 - ombudsman, konteramiral Heimo Iivonen, Finlands Sjöräddningssällskap rf
 - ordförande Tauno Taipalus, Tullförbundet rf
 - ordförande Kari Tähtivaara, Tulltjänstemannaförbundet rf
 - juristen Marjaana Laine, Flyktingrådgivningen rf
 - professor Raimo Lahti
 - professor Olli Mäenpää
 - professor Kaarlo Tuori.
- Därtill har justitieministeriet, Ålands landskapsstyrelse, Forststyrelsen, Luftfartsverket, Finlands miljöcentral, Finlands Kommunförbund och Poliisin lääninjohton viranhaltijat ry lämnat skriftliga sakkunnigutlåtanden.
- Utskottet har dessutom besökt Norra Karels gränsbevakningssektion i studiesyfte.

PROPOSITIONEN OCH MOTIONERNA

Propositionen

Regeringen föreslår en lag om gränsbevakningsväsendet. De nuvarande bestämmelserna föreslås bli reviderade så att det i lagen uttömmande

föreskrivs om gränsbevakningsväsendets uppgifter och de allmänna principerna för hur de skall utföras, om gränsbevakningsmännens befogenheter samt om inhämtande av information för

gränsbevakningsverksamheten och om registrering, användning och utlämnande av denna information.

Enligt propositionen skall gränsbevakningsväsendet övervaka Finlands gränser för att förebygga och uppdaga gränsöverskridningar i strid med bestämmelserna samt för att upprätthålla ordningen vid gränsen i enlighet med internationella överenskommelser. För att genomföra gränsövervakningen och i samband med den övervakar gränsbevakningsväsendet inte bara gränssonen utan också inom sitt bevakningsområde att bestämmelserna om terräng-, väg- och sjötrafiken samt om fiske, jakt och förhindrande av vattens förorening förorsakad av fartyg samt havsskydd iakttas enligt vad som särskilt bestäms i annan lag. Övervakningen av Finlands territorium och trygghet av dess territoriella integritet skall också ingå i och ha samband med gränsövervakningen, när detta sker vid gränserna.

Gränsbevakningsväsendet har också det allmänna ansvaret för övervakningen av personers in- och utresa och skall i samband med denna övervakning utföra gränskontroller vid samtliga gränsövergångsställen på rikets landgränser, i passagerarhamnarna och vid de flygplatser som särskilt anges i förordning. Genom gränskontrollen och i samband med den övervakar gränsbevakningsväsendet trafiken till och från landet samtidigt som det övervakar att bestämmelserna om innehav av skjutvapen och andra farliga föremål, explosiva varor, narkotika samt radioaktiva och andra farliga ämnen följs. Avsikten med gränskontrollen är också att förebygga och uppdaga innehav av förfalskade resedokument samt betalningsmedel, fordon och annan egendom som åtkommit genom brott.

Gränsbevakningsväsendet skall fortfarande vid sidan av tullverket ha hand om tullövervakningen på havet, vid havskusten och vid landgränserna samt på de gränsövergångsställen där tullverket inte har tullövervakning. På begäran av en tullmyndighet skall gränsbevakningsväsendet också kunna ha hand om tullövervakningen på andra gränsövergångsställen.

För närvarande regleras de räddnings- och biståndsuppgifter som hör till gränsbevakningsväsendet genom förordning. Enligt det föreliggande förslaget tas dessa bestämmelser nu in i lagen. Som en ny uppgift föreslås att gränsbevakningsväsendet, om polisen begär det, inom sitt bevakningsområde i enstaka fall skall sköta brådskande polisuppgifter enligt polislagen för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet, om polisen inte utan dröjsmål kan ta hand om dem.

Inga ändringar föreslås i gränsbevakningsväsendets militäriska organisation och sammansättning, i strukturen för personalen som huvudsakligen tjänstgör i militära tjänster eller i gränsbevakningsväsendets uppgifter i anknytning till landets försvar.

Enligt propositionen skall gränsbevakningsväsendets bevakningsområde omfatta Lapplands län och i övrigt de kommuner som gränsar till rikets landgräns, Finlands hela havsområde och fiskezon, kustområdena utanför tätorterna i kustkommunerna, landskapet Åland samt de viktigaste flygplatserna för internationell passagerartrafik.

Lagen avses träda i kraft så snart som möjligt efter att den har antagits och blivit stadfäst.

Hemställningsmotionerna

I hemställningsmotion HM 69/1995 rd föreslås att gränsövergångsstället i Uukuniemi blir ett ställe där passkontroller kan utföras i mindre omfattning och att utbyggnaden ges högsta prioritet.

I hemställningsmotion HM 74/1995 rd föreslås att gränsövergångsstället i Niirala blir ett officiellt passgränskningsställe.

I hemställningsmotion HM 53/1996 rd föreslås att lagen om gränsbevakningsväsendet ändras så att gränsbevakningsmännen får nya uppgifter bland annat inom räddningsväsendet samt status som allmän kontrollmyndighet.

I hemställningsmotion HM 55/1996 rd och HM 79/1997 rd föreslås att gränsbevakningspersonal också skall kunna anlitas för räddningsuppdrag och andra säkerhetsinsatser.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

*Allmän motivering***Behovet av en reform**

Särbestämmelser om gränsbevakningsväsendet har ingått i lag allt sedan 1930-talet, konstaterar utskottet. Den nuvarande lagen om gränsbevakningsväsendet (5/1975) trädde i kraft den 1 mars 1975. Lagen är en snäv ramlag som har ändrats i flera repriser i samband med ändringar i annan lagstiftning. Gränsbevakningsväsendets uppgifter nämns helt generellt i lagen, eftersom lagens systematik bygger på att närmare bestämmelser om gränsbevakningsväsendet utfärdas genom förordning.

Gränsbevakningsväsendets primära uppgift har varit, och kommer alltså att vara, att bevakna och utöva uppsikt över rikets gränser och att i detta syfte förebygga, uppdaga och undersöka personers olovliga gränsöverskridningar. Vad beträffar gränsbevakningsväsendets nuvarande uppgifter och de ändringar de undergått hänvisar utskottet till det som sägs i propositionsmotiveringen.

Utskottet framhåller att behovet att revidera lagen om gränsbevakningsväsendet har blivit allt mer trängande ju mer den övriga lagstiftningen ändrats och detaljerade bestämmelser introducerats på lagnivå om frågor som tidigare reglerats genom förordning eller administrativa föreskrifter. Av reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna och de för införandet av denna reform relevanta internationella fördragen avseende de mänskliga rättigheterna och annat skydd för personlig integritet och i allmänhet rättsskyddet samt inträdet i Europeiska unionen följer att gränsbevakningsväsendets uppgifter, gränsbevakningsmännens befogenheter, procedurerna inom gränsbevakningsverksamheten och de personregister som används i detta arbete samt över huvud taget rätten att ingripa i individens rättigheter eller individens skyldigheter måste regleras tillräckligt noggrant på lagnivå. Följaktligen har det blivit nödvändigt att se över den gällande lagen om gränsbevakningsväsendet.

Myndighetssamarbetet (polisen, tull- och gränsbevakningsväsendet)

Utskottet utgår från att man numera kan förutsätta att myndigheterna, i den mån bestämmelserna det medger, bedriver samarbete utan att särskilda bestämmelser förpliktar till det. Alldeles speciellt naturligt är det med samverkan i uppgifter, där myndigheterna givits parallell kompetens. Myndigheterna bör också kunna ställa sin position och sin verksamhet i relation till förvaltningsorganisationen i vårt land.

Förordningen angående samarbete mellan polis-, tull- och gränsbevakningsmyndigheterna (1051/1978) har utgjort den rättsliga grunden för samarbetet mellan myndigheterna i fråga. Samarbetet mellan polisen, tull- och gränsbevakningsväsendet har med hänsyn till dessa instansers behörighetsområde ansetts mycket viktigt och lyfts fram som ett exempel för andra. De facto upphävs förordningen när det föreliggande lagförslaget träder i kraft, eftersom fullmaktslagarna bakom förordningen — polislagen (84/1966), lagen om tullförvaltningen (213/1974) och tullagen (573/1978) — redan har ersatts med ny lagstiftning.

Det är viktigt att samarbetet löper smidigt mellan polis-, tull- och gränsbevakningsmyndigheterna även i framtiden, menar utskottet. Vissa frågor som lyfts fram under behandlingen av propositionen har dock väckt farhågor hos utskottet när det gäller samarbetet och dess framtid. Utskottet har fått det lugnande beskedet att arbetet ute på fältet trots allt i stort sätt löper bra även om det förekommer en viss friktion. Utskottet har nedan i detaljmotiveringen i samband med genomgången av polis-, tull- och gränsbevakningsmyndigheternas uppgifter åtminstone delvis försökt relatera, motivera och även precisera innehållet i den föreslagna lagen med utgångspunkt i fortsatta goda myndighetsrelationer och en föredömlig samverkan mellan polis-, tull- och gränsbevakningsmyndigheterna.

Därtill föreslår utskottet ett uttalande, där regeringen åläggs att utreda om det finns behov av

en sär författning gällande samarbetet mellan polisen, tullen och gränsbevakningsväsendet med beaktande av bland annat myndigheternas branschvisa uppgifter enligt lagstiftningen, den samverkan som existerande regler tillåter och behoven av samverkan i praktiken (*Utskottets förslag till uttalande 3*).

Handräckning och formuleringen av bestämmelserna om uppgifter av handräckningskaraktär

I de föreslagna bestämmelserna om tulluppgifter (5 § 2 mom.), räddnings- och biståndsuppgifter (6 §) samt polisuppgifter (9 §) används en från det sedvanliga avvikande skrivning. Det handlar om uttrycken "kan gränsbevakningsväsendet sköta" respektive "gränsbevakningsväsendet kan utföra". På basis av lydelsen kan paragraferna tolkas så att gränsbevakningsväsendet relativt fritt får överväga om det skall utföra uppgiften eller inte. En sådan tolkning är dock inte acceptabel, menar utskottet.

Utskottet noterar att det i den allmänna motiveringen till propositionen konstateras att myndigheternas uppgifter bör vara så klara att det i det praktiska fältarbetet inte uppstår oklarhet om till vilken myndighet en uppgift hör och vilken myndighet som svarar för att insatserna ger resultat. Detta är enligt utskottet en av hörnpelarna bl.a. med avseende på ansvarsfördelningen mellan myndigheterna och medborgarnas rättsskydd.

Som exempel kan tas föreslagna 6 § om räddnings- och biståndsuppgifter, som enligt uppgift till utskottet primärt syftar till att gränsbevakningsväsendets personal och materiel på statens bekostnad skall kunna användas också för räddnings- och biståndsuppdrag inom gränsbevakningsväsendets bevakningsområde. Med andra ord skall det gå att använda gränsbevakningsväsendets resurser exempelvis för spaning efter försvunna personer utan att polisen eller den privatperson som begärt spaningshjälp skall behöva betala för de kostnader staten åsamkats för spaningen.

Utskottet tycker att skrivningen i 5 § 2 mom., 6 § och 9 § inte är lyckad, då den på vissa punkter inte entydigt anger vilken myndighet som leder och har ansvaret. De vaga bestämmelserna är

problematiska inte bara för de involverade tjänstemännens rättssäkerhet utan också för medborgarnas rättssäkerhet.

En av idéerna bakom skrivningen förefaller vara att handräckningen inte nödvändigtvis är avgiftsfri när det gäller egentlig handräckning. Därför har bestämmelsen formulerats som om det vore fråga om en uppgift av handräckningskaraktär. Med beaktande av polis-, tull- och gränsbevakningsmyndigheternas nuvarande uppgifter och det uppgiftsrelaterade naturliga behovet av samverkan utgår utskottet dock från att egentlig handräckning mellan dessa myndigheter kan vara avgiftsbelagd bara i enskilda, extrema fall av lång duration. Utskottet hänvisar i detta sammanhang till regleringen i 6 § i förslaget till lag om räddningsväsendet (RP 76/1998 rd), som varit uppe till behandling i utskottet, och till det som sägs om försvarsmakten i motiveringen till nämnda paragraf i förvaltningsutskottets betänkande (FvUB 23/1998 rd). Utskottet hänvisar också till 9 § lagen om försvarsmaktens handräckning till polisen (781/1980), som föreskriver att försvarsmaktens handräckning till polisen i regel är avgiftsfri.

Utskottet framhåller att gränsbevakningsväsendet på polisens begäran med sina specialutrustade enheter och luftfartyg inom sitt nuvarande bevakningsområde ett flertal gånger deltagit i säkerhetsoperationer kring internationella konferenser, i synnerhet i Helsingfors, samt i vissa andra polisiära operationer på annat håll i landet. Gränsbevakningsväsendets insatser av denna typ kommer även i framtiden att behövas för att bistå polisen också utanför bevakningsområdet utan att polisen debiteras för kostnaderna, även om det gäller egentlig handräckning, utom i extrema undantagsfall. När det gäller reglerna för egentlig handräckning hänvisar utskottet dessutom till kommentarerna nedan i detaljmotiveringen till föreslagna 57 (56) §.

Utskottet anser att formuleringen "kan gränsbevakningsväsendet sköta" respektive "gränsbevakningsväsendet kan utföra" i 5 § 2 mom., 6 § och 9 § gällande uppgifter av handräckningskaraktär undantagsvis i detta enstaka fall kan godkännas om man utgår från att passusen bör förstås så att gränsbevakningsväsendet skall sköta

uppgiften om detta är möjligt med hänsyn till tillbuds stående resurser och gränsbevakningsväsendets primära uppgifter. Myndigheten kan inte fritt få pröva om den skall utföra uppgiften eller inte. Gränsbevakningsväsendet är dock skyldigt att avstå från ett uppdrag som det inte klarar av att sköta på behörigt sätt, exempelvis på grund av att det saknar specialsakkunskap eller speciella färdigheter eller speciella befogenheter.

Personalutbildningen samt verkningar i fråga om organisation och personal

I motiveringen till propositionen framhålls att propositionen inte får några konsekvenser för personalnumerären inom gränsbevakningsväsendet. En översyn av gränsbevakningsväsendets detaljerade sammansättning har pågått under hela 1990-talet. År 1989 fanns det 33 sjöbevakningsstationer och 92 gränsbevakningsstationer, det vill säga sammantaget 125 stationer. Av dem har 59 dragits in och verksamheten överförs på de nuvarande 66 sjö- och gränsbevakningsstationerna. Till följd av sammanslagningarna har en del av sjö- och gränsbevakningsstationerna förlagts till nya platser. Dessutom har vissa kommandoplatser för gränsbevakningssektionernas gränsbevakningsområden omlokalisats samtidigt som personalstyrkan på samtliga kommandoplatser decimerats genom överflyttningar till gränsbevakningsstationerna.

Gränsbevakningsväsendet har kompletterats med en ny enhet, passgranskningsavdelningen vid Finska vikens sjöbevakningssektion, som har hand om gränskontrollerna på passgranskningsställena i hamnarna i Helsingfors och dessutom på Helsingfors-Vanda och Helsingfors-Malms flygplatser.

Sjöbevakningsskolan och gränsskolan, som tidigare var två separata enheter, är numera sammanslagna till en gräns- och sjöbevakningsskola. Skolan arbetar dock fortfarande på två orter.

Av propositionsmotiveringen framgår att gränsbevakningsväsendet med stöd av personalförflyttningssystemet flyttat över personal till övervakningen av personers inresa och utresa. Allt sedan 1992 års budgetproposition har i de årliga statsbudgetpropositionerna redogjorts för

gränsbevakningsväsendets åtgärder för att flytta över personal från andra uppgifter till övervakning av personers inresa och utresa.

Enligt utredning till utskottet står gränsbevakningsväsendet i beråd att vid behov se över sin sammansättning när Schengenavtalen av allt att döma börjar tillämpas 2001. Hur gränskontrollerna lämpligast sker och vilka resurser de kräver beror på hur persontrafiken vid Schengenstaternas yttre gränser utvecklas.

Enligt information till utskottet är utbildningen vid gräns- och sjöbevakningsskolan inriktad på uppgifter inom gränsbevakningsväsendet och står inte att få någon annanstans inom det allmänna skolsystemet eller de andra myndigheternas utbildningssystem. Utbildningen inom gränsbevakningsväsendet är i princip likadan som utbildningen inom tullverket. Den fundamentala principen i gränsbevakningsväsendets utbildning är ett karriärlångt lärande, som börjar med en kort teoretisk introduktionskurs. Den grundläggande utbildningen byggs på med exempelvis praktisk erfarenhet från passgranskning samt kurser kring och utbildning i specialfrågor i enlighet med de krav som framtida tjänsteuppgifter ställer.

Utskottet framhåller att utbildningen för gränsbevakningsmän huvudsakligen grundat sig på ett tvåstegssystem. Exempelvis har en gränsbevakningsman, som efter den grundläggande utbildningen inte genom uttagningsprov kvalificerat sig för fortbildning, inte fått koncentrerad och enhetlig kompletterings- och fortbildning. I och med de uppgifter den nya lagstiftningen medför och de krav samhället ställer på dem som utför uppgifterna är det enligt utskottet nödvändigt att officerare, specialofficerare och instituts-officerare med utbildning enligt det tidigare utbildningssystemet som tjänstgör som gränsbevakningsmän samt alla sjöbevakare och gränsbevakare får den kompletterande utbildning som behövs för arbetet som gränsbevakningsman. Utskottet föreslår ett uttalande om denna kompletteringsutbildning (*Utskottets förslag till uttalande 2*). Utskottet påpekar att gränsbevakningsväsendets utbildningssystem bör utvecklas också i ett vidare perspektiv.

Lagstiftningsordning

Grundlagsutskottet konstaterar i sitt utlåtande att lagförslaget kan behandlas på det sätt som föreskrivs i 66 § riksdagsordningen förutsatt att utskottets konstitutionella anmärkning med anledning av 26 § beaktas på ett behörigt sätt. Grundlagsutskottet kommer därtill med en anmärkning i anknytning till befogenheter som inskränker den personliga friheten och integriteten. Enligt denna anmärkning är det från konstitutionell synpunkt nödvändigt att ändra lagförslaget. Grundlagsutskottet har också kommit med vissa andra anmärkningar, som inte är konstitutionellt betingade.

Förvaltningsutskottet har på behörigt sätt vägt in de konstitutionella anmärkningarna i grundlagsutskottets utlåtande och följaktligen kan lagförslaget behandlas i den ordning som föreskrivs i 66 § riksdagsordningen. Förvaltningsutskottet har också på övriga punkter beaktat grundlagsutskottets anmärkningar, med undantag för det som sägs om föreslagna 14 §. Utskottet hänvisar till det som anförs nedan i detaljmotiveringen om 14 §.

Uppföljning av lagen

Den nya lagen om gränsbevakningsväsendet är en reform med stor tyngd. Gränsbevakningsväsendets uppgifter och gränsbevakningsmännens befogenheter anges nu mycket noggrannare på lagnivå. Detsamma gäller också relationerna mellan gränsbevakningsväsendets uppgifter och uppgifter som uppdragits åt polisen och tullen. Vissa kompetensbestämmelser är inte helt problemfria enligt utskottet, vilket också framgår av den allmänna motiveringen. Detta gäller de bestämmelser där skrivningen lämnar skyldigheten att utföra en uppgift öppen — ”gränsbevakningsväsendet kan utföra”. Andra viktiga frågor vid sidan om myndighetssamarbetet och handräckningen är hur ledningen och ansvarsfördelningen mellan myndigheterna fungerar i praktiken. Utifrån erfarenheterna från tillämpningen av lagen bör en bedömning också göras av den brottsutredning som gränsbevakningsväsendet utför samt hur väl bestämmelserna om registrering och utnyttjande av personuppgifter fungerar. Dessutom bör en uppföljning göras av hur personalut-

bildningen och utbildningssystemen inom gränsbevakningsväsendet utvecklas.

Bland annat ovan nämnda fakta talar enligt utskottet för att det behövs en uppföljning av hur den nya lagstiftningen tillämpas och fungerar. Utskottet föreslår därför ett uttalande om uppföljningen. (*Utskottets förslag till uttalande 1*)

Hemställningsmotionerna

I hemställningsmotion HM 69/1995 rd föreslås att gränsövergångsstället i Uukuniemi blir ett ställe där passkontroller kan utföras i mindre omfattning och att utbyggnaden ges högsta prioritet.

Gränsövergångsställen på gränsen mellan Finland och Ryska federationen öppnas om trafiken och andra förbindelser så kräver och bäge staterna finner det nödvändigt. På den finska sidan finns en nöjaktig beredskap att öppna gränsövergångsstället i Uukuniemi för internationell trafik och i begränsad omfattning som passgranskningsställe. Enligt utredning till utskottet har de ryska myndigheterna i detta skede inte ansett det nödvändigt att öppna gränsövergångsstället för annan trafik än trafik med specielltillstånd. Med den föreliggande informationen förefaller det inte just nu motiverat att skynda på en utbyggnad av gränsövergångsstället till ett begränsat passgranskningsställe.

I hemställningsmotion HM 74/1995 rd föreslås att gränsövergångsstället i Niirala blir ett officiellt passgranskningsställe.

Enligt förordningen av den 18 december 1995 om ändring av förordningen om passgranskningsställen (1530/1995) har passgranskningsstället i Niirala varit ett egentligt passgranskningsställe ända sedan den 1 januari 1996.

I hemställningsmotionerna HM 53/1996 rd, HM 55/1996 rd och HM 79/1997 rd föreslås nya uppgifter för gränsbevakningsväsendet.

I den nu aktuella propositionen med förslag till lag om gränsbevakningsväsendet föreslås att uttömmande bestämmelser om gränsbevakningsväsendets uppgifter skall ingå i lagen. Enligt propositionen inkluderas i gränsbevakningsväsendets uppgifter också vissa av de uppgifter som avses i hemställningsmotionerna, dock så att den i hemställningsmotion 55/1996 rd föreslagna

omskolningen av gränsbevakare för polisuppdrag inte ingår i propositionen.

Med stöd av det ovan sagda och med hänsyn till att utskottet föreslår att lagförslaget godkänns med nedan nämnda ändringar, föreslår utskottet att hemställningsmotionerna förkastas.

Andra ställningstaganden

Av de orsaker som nämns i propositionen och med stöd av erhållen utredning finner utskottet lagförslaget behövligt och ändamålsenligt. Utskottet tillstyrker lagförslaget men med de anmärkningar och förslag som anges i betänkandet.

Utskottet har haft tillgång till ett utkast till förordning.

Detaljmotivering

1 kap. Allmänna bestämmelser

1 §. Ställning och sammansättning. Enligt 1 § 2 mom. är gränsbevakningsväsendets interna organisation militärisk. Enligt andra meningen i momentet kan genom förordning vid behov bestämmas annorlunda om någon del därav. Behovet att utfärda bestämmelser genom förordning har inte motiverats i propositionen.

Utskottet anser att den föreslagna bestämmelsen kan anses vara problematisk med hänsyn bland annat till gränsbevakningsväsendets ställning som en del i systemet för att upprätthålla Finlands yttre säkerhet. Den föreslagna bestämmelsen skulle åtminstone i teorin göra det möjligt att avskaffa den militäriska organisationen inom någon del av gränsbevakningsväsendet, i extrema fall inom huvuddelen av det. Förvaltningsutskottet föreslår att andra meningen i 1 § 2 mom. stryks.

2 §. Definitioner. I bestämmelserna ingår definitioner av de viktigaste begreppen i lagen.

Bevakningsområde. Gränsbevakningsväsendets egentliga verksamhetsområde bör med hänsyn till dess uppgifter begränsas geografiskt till endast en del av Finlands territorium.

Det bevakningsområde som regeringen föreslår för norra Finland är större än det nuvarande, eftersom det omfattar hela Lapplands län. Ut-

vidgningen av bevakningsområdet motiveras med behovet av effektivare övervakning av jakten och terrängtrafiken i de nordliga ödemarksområdena och glesbygderna.

Utskottet påpekar att gränsövervakning och gränskontroller är gränsbevakningsväsendets primära uppgifter och att det med hänsyn därtill inte är motiverat att inbegripa hela Lapplands län i gränsbevakningsväsendets bevakningsområde. Enligt erhållen utredning har gränsbevakningsväsendet mycket små faktiska möjligheter att övervaka terrängtrafiken och jakten utanför de kommuner i Lapplands län som inte ligger invid riksgränsen. Av denna anledning och med beaktande av de anmärkningar grundlagsutskottet anför i sitt utlåtande föreslår förvaltningsutskottet att bevakningsområdet i Lapplands län inte utvidgas.

Enligt propositionen är bevakningsområdet annanstans än i Lapplands län något mindre än för närvarande, eftersom Kesälahti och Punkaharju kommuner och Nurmes stad inte längre skulle höra till det. Dessutom lämnas tätorterna i kustkommunerna utanför bevakningsområdet med undantag för där belägna gränsövergångsställen och sjöbevakningsstationer. Bevakningsområdet förblir oförändrat i fråga om landskapet Åland.

Gränsbevakningsväsendets primära uppgifter, gränsövervakningen och gränskontrollerna, gör enligt förvaltningsutskottet det motiverat att innefatta kustkommunernas hela område utom tätortsområdena i bevakningsområdet och inte definiera det så vagt som i propositionen, enligt vilken bevakningsområdet omfattar havskusten utanför tätorterna i de kommuner som gränsar till havet. Bland kommunerna vid landgränsen finns till exempel Imatra stad, där vissa tätortsområden sträcker sig ända till riksgränsen. Det är därför absolut nödvändigt att de ingår i gränsbevakningsväsendets bevakningsområde, vilket också föreslås i propositionen. Med tätortsområde avses tätorter enligt gällande vägtrafiklag (267/1981).

Förvaltningsutskottet föreslår vidare att bevakningsområdet så som nu är fallet skall omfatta Kesälahti och Punkaharju kommuner och Nurmes stad. Detta därför att de områden inom

Kides och Uukuniemi kommuner och Lieksa stad som sträcker sig fram till riksgränsen är så små vid de förstnämnda kommunerna att gränsövervakningen där inte kan skötas effektivt.

Gränsbevakningsman. Med gränsbevakningsman avses enligt 2 § 8 punkten en tjänsteman vid gränsbevakningsväsendet, som tjänstgör i gränsbevakningsuppgifter enligt vad som bestäms genom förordning.

Förvaltningsutskottet anser att det är lämpligt att reglera behörighetsvillkoren för tjänsterna inom gränsbevakningsväsendet genom förordning. Detsamma gäller för det detaljerade innehållet i personalutbildningen. Samtidigt föreslår utskottet att definitionen av en gränsbevakningsman kompletteras i enlighet med motiveringen till propositionen och att en gränsbevakningsman sålunda är en tjänsteman vid gränsbevakningsväsendet, som har fått en genom förordning närmare specificerad gränsbevakningsutbildning och tjänstgör i gränsbevakningsuppgifter.

Med hänvisning till grundlagsutskottets utlåtande poängterar förvaltningsutskottet att enbart personer i tjänstemannaställning kan utöva befogenheter som berör de grundläggande fri- och rättigheterna och att dessa tjänstemän måste ha tillräcklig utbildning och annan kompetens för detta.

3 §. Gränsbevakningsväsendets omedelbara ledning och gränsbevakningsmyndigheterna. Skrivningen av 3 § 1 mom., som gäller chefen för gränsbevakningsväsendet, är inexakt och ger vid handen att republikens president kan förbehålla sig beslutanderätten även i förvaltningsärenden som gäller gränsbevakningsväsendet och dess verksamhetsområde. Enligt uppgift var avsikten då bestämmelsen utarbetades att republikens president i kraft av sin ställning som överbefälhavare skulle ha rätt att förbehålla sig beslutanderätten endast i militära kommandomål. Utskottet föreslår att 3 § 1 mom. skrivs om för att uppfylla syftet med bestämmelsen.

2 kap. Gränsbevakningsväsendets uppgifter och de allmänna principerna för utförande av dem

4 §. Gränsbevakningsuppgifter. I paragrafen ingår bestämmelser om gränsbevakningsväsendets primära uppgifter, dvs. gränsbevakningen, som

består av gränsövervakning och gränskontroll. Också uppgifter med anknytning till det militära försvaret enligt 7 § hör till gränsbevakningsväsendets primära åligganden.

Gränsövervakningen utförs uteslutande av gränsbevakningsväsendet och är dess viktigaste uppgift. Syftet med gränsövervakningen är att hindra, uppdaga och avbryta gärningar som strider mot bestämmelserna om överskridande av Finlands gränser och därigenom upprätthålla en sådan ordning vid rikets gränser som har avtalats i bilaterala överenskommelser och förutsatts av Finlands medlemskap i EU.

För att genomföra gränsövervakningen och i samband med den skall gränsbevakningsväsendet enligt lagförslaget 4 § 2 mom. inom sitt bevakningsområde se till att också bestämmelserna om skjutvapen och skjutförnödenheter, terräng-, väg- och sjötrafiken, fiske, jakt, förhindrande av vattens förorening, förorsakad av fartyg, och havsskydd iakttas i enlighet med vad som särskilt bestäms i andra lagar.

Förvaltningsutskottet påpekar att 4 § 2 mom. innebär att tillämpningsområdet för den däri uppräknade särskilda lagstiftningen i samtliga fall begränsas geografiskt till gränsbevakningsväsendets bevakningsområde. Att gränsbevakningsväsendets behörighet begränsas materiellt beror på att övervakningen av att speciallagstiftningen iakttas alltid bör höra samman med åtgärder för att genomföra gränsövervakningen och i samband med den. Till exempel terrängtrafiken kan därför inte övervakas ens inom bevakningsområdet, om det inte har ett samband med gränsövervakningen så som anges i 4 § 2 mom.

Dessutom bör noteras att det i en del av den nämnda speciallagstiftningen ingår bestämmelser där gränsbevakningsväsendets behörighet är territoriellt begränsad. Den territoriella behörigheten enligt speciallagstiftningen utvidgas då självfallet inte med stöd av 4 § 2 mom. till att omfatta hela bevakningsområdet. Detta gäller också begränsningar i den materiella behörigheten som eventuellt kan finnas i speciallagstiftningen.

De kringuppgifter enligt speciallagstiftningen som avses i 4 § 1 mom. är mycket lämpliga att utföra i samband med gränsövervakningen, me-

nar utskottet. Det ligger i samhällets intresse att utnyttja gränsbevakningsväsendets resurser för sådana kringuppgifter. Samtidigt stöder de gränsövervakningen.

Gränskontroll. Gränsbevakningsväsendet har det övergripande ansvaret för övervakningen av personers inresa och utresa. Meningen är att gränsbevakningsväsendet också i fortsättningen skall ha hand om gränskontrollerna i samband med övervakningen av in- och utresor dels på de kvantitativt sett flesta gränsövervakningsställena, dels i fråga om största delen av trafikflödet inom den internationella persontrafiken i enlighet med vad som bestäms i förordning om övervakning av gränsövergångsställena. Definitionen av gränskontroller i 2 § 3 punkten är lämplig med hänsyn till syftet med kontrollerna och betydelsen och vikten av dem. Definitionen tar hänsyn till kraven i Schengenavtalen för hur gränskontroller skall utföras.

Enligt motiveringen till propositionen är det meningen att polisen också i framtiden skall övervaka in- och utresande personer på flygstationer som utgör gränsövergångsställen i inlandet. På motsvarande sätt kan tullverket också i framtiden övervaka in- och utresande personer i de hamnar som utgör gränsövergångsställen för lastfartygs- och fiskefartygstrafiken och till vissa delar även för fritidsbåtstrafiken.

Utskottet betonar att gränskontrollen utförs oberoende av andra orsaker enbart på den grund att någon genom sitt handlande på ett gränsövergångsställe visar att han omedelbart ämnar resa in i eller ut ur landet. Gränskontrollerna förutsätter inte på något sätt att det finns grundat skäl eller ens den minsta misstanke om att personen i fråga när han reser in i eller ut ur landet skulle utgöra ett hot mot den nationella säkerheten eller allmänna ordningen. Någon brottsmisstanke behövs heller inte föreligga.

Med anledning av det ovan anförda påpekar utskottet att polis- och tullmyndigheterna inte har uttryckliga lagfästa befogenheter att utföra gränskontroller enligt artikel 6.2 a i Schengenkonventionen.

En gränskontroll enligt Schengenkonventionen är inte en åtgärd i anslutning till tullövervak-

ningen, och befogenheterna att genomföra tullövervakning innebär därför inte ett berättigande att utföra gränskontroller enligt Schengenavtalen. Vilka tullåtgärder som får vidtas när det gäller ingrepp i de grundläggande fri- och rättigheterna har fastställts i ett annat syfte och därmed sammanhängande befogenheter kan därför utövas endast för det noggrant avgränsade ändamål de är avsedda för.

Av denna anledning är utskottet av den åsikten att bestämmelser om lämplig behörighet för polis- och tullmyndigheter att utföra gränskontroller måste meddelas. Annars är dessa myndigheter inte behöriga att utföra de gränskontroller som Schengenavtalen kräver. Utskottet föreslår ett uttalande i frågan. (*Utskottets förslag till uttalande 3*)

För att genomföra gränskontrollen och i samband med den skall gränsbevakningsväsendet enligt 4 § 3 mom. på de gränsövergångsställen som avses i 4 § 1 mom. övervaka trafiken till och från landet samt iakttagandet av bestämmelserna om innehav av skjutvapen, skjutförnödenheter och andra farliga föremål samt narkotika, radioaktiva ämnen och sprängämnen och andra farliga ämnen.

Utskottet påpekar att behörigheten enligt momentet är territoriellt kopplad till gränsövergångsstället och materiellt i fråga om alla uppgifter enligt 4 § 3 mom. till genomförandet av gränskontrollerna och sambandet med den.

Utskottet framhåller att kontrollerna av in- och utresande personer på själva gränsen vid landgränserna mellan Finland och Sverige samt Finland och Norge kommer att försvinna då Schengenavtalen träder i kraft. Detta förutsätter ersättande åtgärder i inlandet. Dessa åtgärder till följd av att gränskontrollerna slopas hör i första hand till polisen. Schengenavtalen kommer enligt utskottet sannolikt också att minska behovet av resurser för gränsövervakningen.

5 §. Tulluppgifter. I motiveringen till propositionen föreslås att gränsbevakningsväsendets tullövervakningsuppgifter skall förbli desamma som de hittills har varit, men att en uttömmande reglering av dem skall intas i lagen. Utskottet anser att detta är en lämplig utgångspunkt, eftersom

avsikten inte är att ändra tullmyndigheternas och gränsbevakningsväsendets inbördes behörighetsförhållanden.

Enligt 5 § 1 mom. sköter gränsbevakningsväsendet vid sidan av tullverket tullövervakning samt därtill hörande förberedande tullåtgärder på havet, vid havskusten och landgränserna samt på de gränsövergångsställen där tullverket inte har anordnat tullövervakning. I praktiken innebär momentet att gränsbevakningsväsendet sköter tullövervakningen där tullverket inte gör det.

Med hänvisning till motiveringen till lagförslaget framhåller utskottet att den ställning vid sidan av tullverket som föreslås för gränsbevakningsväsendet innebär att gränsbevakningsväsendets övervakningsåtgärder endast stöder tullverket och att tullverket är den instans som i första hand ordnar tullövervakningen och svarar för resultaten av den.

Det är ändamålsenligt att låta gränsbevakningsväsendet hålla kvar sina nuvarande uppgifter inom tullövervakningen också av den anledningen att det då i framtiden blir möjligt att när det behövs effektivt och smidigt samordna gränsbevakningsväsendets och tullverkets övervakningsuppgifter på det sätt som avses i förordningen angående samarbete mellan polis-, tull- och gränsbevakningsmyndigheterna.

Nuvarande praxis måste dock regleras i lag och i 5 § 2 mom. föreslås därför att gränsbevakningsväsendet på begäran av en tullmyndighet skall kunna sköta tullövervakning även på ett gränsövergångsställe där tullverket i övrigt sköter tullövervakningen. I synnerhet i en sådan situation är det naturligt att gränsbevakningsväsendet följer tullmyndigheternas anvisningar. Enligt motiveringen innebär detta inte handräckning till tullverket, utan gränsbevakningsväsendet utför tullövervakningen avgiftsfritt som sin egen uppgift. Utskottet anser att gränsbevakningsväsendets uppgift enligt 5 § 2 mom. kan betraktas som en uppgift av handräckningskaraktär. I detta hänseende hänvisar utskottet dels till den allmänna motiveringen, dels till vad som anförs om 6 och 9 §.

Utskottet finner det viktigt att gränsbevakningsväsendets gränskontroller av in- och utresande personer och tullverkets kontroller inom

ramen för tullövervakningen i praktiken samordnas så systematiskt att gränskontrollen av förutsättningarna för personers inresa och utresa och tullåtgärderna i samband med tullövervakningen inte utan särskilda skäl eller onödigt överlappar varandra och riktas mot samma omständigheter. Samtidigt skall dock bägge myndigheterna utföra sina uppgifter på behörigt sätt.

6 §. *Räddnings- och biståndsuppgifter.* Utskottet föreslår att ett nytt 1 mom. tas in i 6 §, som gäller räddnings- och biståndsuppgifter. I momentet skall ingå bestämmelser om gränsbevakningsväsendets deltagande inom sitt bevakningsområde i den räddningsverksamhet som avses i lagen om räddningsväsendet (RP 76/1998 rd och FvUB 23/1998 rd) genom att tillhandahålla utrustning, personallresurser och särskilda sakkunnigtjänster som behövs vid en räddningsinsats, om olyckans omfattning eller speciella natur kräver det. Gränsbevakningsväsendets medverkan i räddningsverksamheten får inte leda till att skötseln av gränsbevakningsuppgifterna och uppgifterna med anknytning till det militära försvaret äventyras. Ansvar för ledningen av räddningsverksamheten ligger på räddningsmyndigheterna.

På grund av det nya 1 mom. blir 1—3 mom. i propositionen 2—4 mom.

Enligt den första meningen i 6 § 1 mom. i propositionen kan gränsbevakningsväsendet inom sitt bevakningsområde utföra sådana uppgifter med anknytning till efterspanings- och räddningstjänsten som är nödvändiga för att leta efter och bistå någon som har gått vilse i terrängen eller som där annars är i behov av akut hjälp.

I den andra meningen hänvisas i informativ mening till gränsbevakningsväsendets uppgifter enligt lagen om sjöräddningstjänst (628/1982) på grund av betydelsen av dessa uppgifter. I detta hänseende är momentet oproblematiskt.

I den allmänna motiveringen till lagförslaget anförs att myndigheternas åligganden skall vara så klart angivna att det inte i det praktiska fältarbetet uppstår någon oklarhet om till vilken myndighet en uppgift hör och vilken myndighet som svarar för resultatet av verksamheten. Detta är en nödvändig utgångspunkt, menar utskottet, bland annat med hänsyn till frågan om myndigheternas ansvar och medborgarnas rättssäkerhet.

Formuleringen av momentet är inte helt lyckad, eftersom frågan om hur ledningen och ansvaret fördelas mellan myndigheterna när det gäller efterspaning lämnas öppen.

I den allmänna motiveringen sägs att efterspaningen av försvunna personer hör till polisen med stöd av polislagen (493/1995). Polisen behöver dock ofta hjälp av andra myndigheter och enskilda för att kunna genomföra efterspaningen. Vidare anförts i motiveringen att gränsbevakningsväsendet självständigt skall kunna sköta efterspaningar inom sitt bevakningsområde för att spaningarna efter och undsättningen av personer som behöver hjälp i terrängen utan att vara utsatta för direkt livsfara inte skall vara beroende av polisens begäran om handräckning.

För att klarlägga hur ledningen och ansvaret fördelas föreslår utskottet att i 6 § 1 mom. i propositionen införs en mening som föreskriver att polisen har ledningsansvaret för efterspaning av försvunna personer. Formuleringen av polislagen och lagförslagets 5 § 1 mom. kan leda till denna tolkning. Utskottet finner det dock nödvändigt att lagtexten preciseras. Samma myndighet skall ha ledningsansvaret för efterspaning av försvunna personer både inom gränsbevakningsväsendets bevakningsområde och utanför det. Också möjligheten att den försvunne har fallit offer för ett brott måste alltid beaktas. Utskottet föreslår samtidigt att skrivningen av 6 § 1 mom. görs tydligare genom att det inexakta begreppet räddningstjänst stryks. Det materiella innehållet i momentet, som blir 6 § 2 mom. i det nya lagförslaget ändras inte till följd av denna precisering.

Också den formulering som utskottet föreslår ger gränsbevakningsväsendet möjlighet att på grundval av 6 § 2 mom. på eget initiativ sätta i gång spaningar som ett slags handräckning. Gränsbevakningsmyndigheten skall dock omedelbart underrätta polisen om att efterspaning av en försvunnen person har inletts, eftersom polisen är ansvarig för ledningen av efterspaningen och beslutar om hur och i vilken omfattning den skall utföras. Polisen beslutar också om när spaningarna avslutas. Det är enligt utskottets mening nödvändigt att gränsbevakningsväsendet kan delta i efterspaning av försvunna personer utan att detta åsamkar andra myndigheter kostnader.

9 §. Polisuppgifter. Med hänvisning dels till den allmänna motiveringen, dels till vad som i detaljmotiveringen anförts om 5 och 6 § konstaterar utskottet att 9 § som gäller polisuppgifter tydligast visar att gränsbevakningsväsendets uppgifter i detta sammanhang närmast utgör uppgifter av handräckningskaraktär.

För klarhetens skull betonar utskottet också i detta sammanhang att gränsbevakningsväsendet är skyldigt att trots begäran avhålla sig från uppgifter som det inte har möjligheter att utföra på behörigt sätt till exempel på grund av bristande specialsakkunskap eller specialfärdigheter.

Utskottet föreslår att ett nytt 2 mom. införs i 9 §. Enligt det skall gränsbevakningsväsendet inom sitt bevakningsområde bistå polisen när denna utför en enskild tjänsteuppgift, om uppgiften kräver sådan personal, utrustning eller särskild sakkunskap som gränsbevakningsväsendet har och som polisen annars inte har tillgång till.

Polisen och gränsbevakningsväsendet kan självfallet också tillsammans utföra ett enskilt polisuppdrag inom gränsbevakningsområdets bevakningsområde i sådana fall där gränsbevakningsväsendets resurser och särskilda sakkunskap behövs som komplement till polisens resurser. Polisen är alltid ansvarig för ledningen av ett sådant uppdrag, och gränsbevakningsväsendet utför det på polisens begäran. Den ursprungliga formuleringen av 9 § gäller endast gränsbevakningsväsendets befogenheter när den utför en uppgift som polisen inte omedelbart kan utföra.

I 23 §, som gäller gränsbevakningsmännens befogenheter, föreslås att gränsbevakningsmännens befogenheter när det gäller uppgifter av detta slag som utförs på polisens begäran skall vara desamma som en polismans befogenheter enligt polislagen. Polisen kan dock enligt den föreslagna lagen begränsa gränsbevakningsmännens befogenheter. När gränsbevakningsväsendet utför polisuppgifter följer det naturligtvis polisens anvisningar.

Utskottet föreslår att bestämmelser om egentlig handräckning som gränsbevakningsväsendet lämnar polisen utanför sitt bevakningsområde skall tas in i 57 (56) §.

10 §. Utförande av uppgifter och allmänna principer därvid. I paragrafen ingår de allmänna be-

stämmelser om proportionalitetsprincipen som skall iakttas då lagen tillämpas. På samma sätt som grundlagsutskottet finner förvaltningsutskottet denna typ av allmän och i viss mån principiell reglering lämplig och bra när det gäller för de grundläggande fri- och rättigheterna känsliga bestämmelser, såsom här är fallet. De kan karakteriseras som ett i lagen inskrivet uttryck för bland annat en till de grundläggande fri- och rättigheterna positivt inställd lagtolkningsprincip, som skall beaktas när befogenheter utövas.

3 kap. Bestämmelser om befogenheter

14 §. Rätt att röra sig på annans fastighet och rätt till övervakningsutrymmen. Paragrafen gäller gränsbevakningsmyndigheternas rätt att röra sig på annans mark- och vattenområde samt rätt att få övervakningsutrymmen till sitt förfogande. Enligt grundlagsutskottets utlåtande är dessa omständigheter betydelsefulla med hänsyn till att vars och ens egendom är tryggad enligt 12 § regeringsformen. Enligt utlåtandet är denna befogenhet nödvändig med tanke på gränsbevakningsväsendets uppgifter. Befogenheten är i sig tillräckligt exakt definierad i lagen, även om grundlagsutskottet anser att det är skäl att överväga om gårdsplaner och andra specialområden bör få en annan ställning i regleringen. Ställningen för områdets ägare och innehavare regleras i 2 och 3 mom. så att inskränkningen i de grundläggande fri- och rättigheterna bör anses överensstämma med proportionalitetskravet. Denna reglering påverkar enligt grundlagsutskottet inte lagförslagets behandlingsordning.

Utifrån erhållen utredning konstaterar utskottet att den permanenta bebyggelsen på vissa avsnitt och fritidsbebyggelsen på många ställen vid landgränsen sträcker sig ända fram till gränsen. Terrängförhållandena vid dessa fastigheter kan dessutom vara sådana att fastigheterna är oframkomliga på grund av sin topografi, sina dåliga vägar eller på något annat sätt. Det är då omöjligt att vid normal gränsövervakning gå runt en gårdsplan på en fastighet som sträcker sig ända fram till gränsen, om gränsen samtidigt löper i en oframkomlig terrängdel. Utskottet påpekar därför att gränsbevakningsväsendets upp-

gifter kräver att gårdsplaner inte helt undantas från den föreslagna rätten att röra sig.

Vid bedömningen av 14 § 1 mom. framhåller förvaltningsutskottet att det allmänna villkoret för den föreslagna rätten att röra sig är att den endast gäller i samband med uppgifter enligt 4, 6 eller 9 § och att det dessutom skall vara absolut nödvändigt att röra sig på annans område för att kunna utföra dessa uppgifter. Rätten att röra sig begränsas ytterligare av de allmänna principer som gränsbevakningsväsendet enligt 10 § skall iakttä i sin verksamhet. Dessutom betalas enligt 14 § 2 mom. alltid till fastighetens ägare eller innehavare ersättning enligt gängse pris förutom för skada också för olägenhet som han förorsakats.

Förvaltningsutskottet anser att 14 § kan godkännas i den form den har i propositionen.

16 §. Stoppande av fordon och kontroll av fordon på väg in i eller ut ur landet. Paragrafens 2 och 3 mom. gäller kontroll av fordon. Såsom i motiveeringen anges kan rätten att kontrollera ett fordon gälla också en sådan del av fordonet som omfattas av hemfridsskyddet. I grundlagsutskottets utlåtande påpekas att frågan har författningsrättslig betydelse till de delar som kontrollbefogenheten omfattar också husvagnar eller husbilar eller fartygsutrymmen som används till stadigvarande eller annars långvarigt boende. Förvaltningsutskottet hänvisar till grundlagsutskottets utlåtande som utmynnar i konstaterandet att 16 § 2 och 3 mom. i lagförslaget inte inverkar på lagförslagets behandlingsordning. På grund av de synpunkter som beror på hemfridsskyddet betonar grundlagsutskottet dock att kontrollerarna i de avsedda fordonen och respektive utrymmen bör genomföras med stor diskretion.

17 §. Utredande av identitet. Enligt grundlagsutskottets utlåtande är befogenheterna att gripa en person enligt 17 § 2 mom. och 18 § inte problematiska ur författningsrättslig synvinkel. Grundlagsutskottet påpekar dock att enligt den uttryckliga bestämmelsen i 6 § 3 mom. regeringsformen tryggas rättigheterna för den som har berövats sin frihet genom lag och att det inte finns separata bestämmelser om detta i lagförslaget. Med stöd av 66 § 2 mom. i lagförslaget kan ministeriet meddela föreskrifter om bland annat förfarandet vid be-

handling av dem som gripits. Grundlagsutskottet anser det författningsrättsligt sett nödvändigt att innehållet i denna befogenhet anknyts till en allmän bestämmelse som tas in i lagen och har till exempel följande lydelse: "Den gripnes rättigheter får inskränkas endast i den utsträckning som syftet med gripandet kräver."

Förvaltningsutskottet påpekar att i propositionen inte ingår någon uttrycklig hänvisningsbestämmelse till 19 § 2 mom. lagen om rannsakningsfängelse (615/1974). Momentet gäller behandlingen av den som annars med stöd av lag förlorat sin frihet. Utskottet föreslår att preciseringen i föregående stycke, föreslagen av grundlagsutskottet i dess utlåtande, tas in i 48 (47) § 1 mom. i lagförslaget och att däri samtidigt införs en hänvisning till 19 § 2 mom. lagen om rannsakningsfängelse.

Enligt andra meningen i 17 § 2 mom. i lagförslaget skall den som har gripits frigges så snart behövliga uppgifter erhållits, dock senast 24 timmar efter gripandet. Utskottet påpekar att den föreslagna bestämmelsen motsvarar 10 § 1 mom. polislagen. Det är för klarhetens skull dock skäl att nämna att den som har gripits inte nödvändigtvis faktiskt frigges efter 24 timmar, eftersom förlusten av frihet efter utgången av den nämnda tidsfristen kan ha någon annan lagstiftningsgrund.

21 §. Kroppsvisitation som ingår i gränskontroll. Förvaltningsutskottet föreslår med hänvisning till grundlagsutskottets utlåtande att formuleringen av 21 § 1 mom. preciseras så att kroppsvisitation får företas "som en del" av gränskontrollen.

På grundval av 21 § 2 mom. kan kroppsvisitation av särskilda skäl företas även utanför ett gränsövergångsställe eller bevakningsområdet i ett fortskaffningsmedel som är på väg in i eller ut ur landet. Grundlagsutskottet anser i sitt utlåtande att en sådan definition på området där befogenheten får användas är onödigt vag. Utifrån motiveringen syftar bestämmelsen till att kroppsvisitation skall kunna företas på områden mellan land- eller territorialvattengränsen och gränsövergångsstället samt på luftfartygens landningsställ. Enligt utredning till grundlagsutskottet är avsikten att tillåta kroppsvisitation

också i tåg i rörelse. Grundlagsutskottet finner i sitt utlåtande det nödvändigt att bestämmelsen preciseras för att motsvara dessa syften.

Förvaltningsutskottet föreslår att 21 § 2 mom. ändras på det sätt grundlagsutskottet föreslår i sitt utlåtande, dock så att flygplan inte räknas in bland de fortskaffningsmedel som anges i 2 mom. Beträffande motiveringen till detta hänvisar utskottet till detaljmotiveringen i propositionen. Utskottets förslag till bestämmelse i den andra meningen i 2 mom. kan enligt motiveringen till propositionen bli tillämplig åtminstone i fall där den som reser in i landet avviker med sitt fartyg från den officiella farleden och även i andra fall där en inresandes beteende på något annat sätt avviker från det normala. Om en inresande dröjer sig kvar eller annars uppför sig på ett exceptionellt sätt på området mellan gränsen och gränsövergångsstället kan detta också vara ett sådant särskilt skäl.

24 §. Användning av maktmedel. I fråga om lagförslagets 24 § som gäller användning av maktmedel fäster grundlagsutskottet i sitt utlåtande uppmärksamhet vid 3 och 4 mom. Av dessa motsvarar det förstnämnda de krav som enligt utskottet är nödvändiga från författningsrättslig synpunkt i en reglering som gäller en utomstående persons användning av maktmedel. Grundlagsutskottet finner det dock nödvändigt med en uttrycklig hänvisning till 24 § 3 mom. i den allmänna bestämmelsen i 58 § om befogenheter för den som bistår en gränsbevakningsman. Förvaltningsutskottet föreslår att en sådan ändring görs i 59 (58) §.

I 24 § 4 mom. ingår en hänvisning till den så kallade territorialövervakningsförordningen (1069/1989). Regleringen på förordningsnivå överensstämmer enligt grundlagsutskottet inte till alla delar med kravet på att de grundläggande fri- och rättigheterna alltid skall regleras genom lag. Med hänvisning till grundlagsutskottets utlåtande föreslår förvaltningsutskottet därför att 24 § 4 mom. stryks i lagförslaget.

4 kap. Bestämmelser om inhämtande av information, personregister och utlämnande av uppgifter

26 §. Teknisk övervakning. Enligt paragrafen har gränsbevakningsväsendet rätt att företa teknisk

övervakning inom hela sitt bevakningsområde. Grundlagsutskottet framhåller i sitt utlåtande att befogenheten inte begränsas på något som helst sätt, medan till exempel 29 § polislagen bara tillåter teknisk övervakning på offentliga platser och allmänna vägar. Enligt utlåtandet kan en så här öppen övervakningsbefogenhet innebära att bland andra också hemfridsskyddade lokaler utsätts för övervakning. Å andra sidan ger lagförslaget en betydligt vidare definition på ändamålet med övervakning än 8 § 3 mom. regeringsformen. I fråga om lagrummet i regeringsformen hänvisar grundlagsutskottet till sina utlåtanden 2/1996 rd och 6/1998 rd. Grundlagsutskottet menar att lagförslaget på grund av sin omfattning och sina inexakta formuleringar till denna del strider mot grundlagen. Konflikten kan undanröjas till exempel genom att teknisk övervakning bara tillåts på platser som inte omfattas av grundlagsskyddet för hemfriden i vedertagen bemärkelse.

För att grundlagsutskottets synpunkter skall kunna beaktas föreslår förvaltningsutskottet att 26 § 1 mom. ändras. Enligt den nya formuleringen skall gränsbevakningsväsendet ha rätt att företa teknisk övervakning som en del av gränsövervakningen samt för att trygga gränskontrollen och för att förebygga brott som avses i 2 § 3 punkten underpunkt c och 4 punkten, för att identifiera personer som är misstänkta för brott samt för att bevaka särskilda övervakningsobjekt. Den tekniska övervakningen skall få ske inom gränsbevakningsväsendets bevakningsområde i närheten av rikets landgräns, vid havskusten och på havet samt på gränsövergångsställen som avses i 4 § 1 mom. och på områden som är i gränsbevakningsväsendets besittning. Den tekniska övervakningen får enligt den nya formuleringen gälla byggnader eller områden som är avsedda för andra ändamål än som stadigvarande bostäder eller i övrigt omfattas av hemfridsskyddet.

Den nya formuleringen av 26 § 1 mom. innehåller dels en begränsning av de områden som får utsättas för teknisk övervakning, dels en begränsning beträffande platsen. Detta innebär att platser som omfattas av hemfridsskyddet i vedertagen bemärkelse inte kan utsättas för teknisk övervakning. På så sätt preciseras ändamålet tillräckligt exakt.

32 §. *Gränsbevakningsregistret*. Enligt 1 mom. får uppgifter som behövs för övervakning av utlänningars in- och utresa samt uppgifter om gränskontroll- och avvisningsåtgärder som gränsbevakningsväsendets myndigheter har riktat mot utlänningar samt uppgifter om verkställigheten av beslut om avvisning eller utvisning inhämtas och införas i gränsbevakningsregistret.

Enligt 8 § 1 mom. regeringsformen föreskrivs närmare i lag om skydd för personuppgifter. I sitt utlåtande GrUU 14/1998 rd har grundlagsutskottet ansett att det utifrån denna bestämmelse om de grundläggande fri- och rättigheterna är viktigt att på lagnivå åtminstone reglera vilka personuppgifter som får registreras men också i vilken omfattning och hur ingående.

Frågor som gäller personuppgifter hör till förvaltningsutskottets behörighetsområde och utskottet finner det på sin plats att uppgifterna i gränsbevakningsregistret regleras mer i detalj än regeringen föreslår. Utskottet menar att det i en förordning kan finnas kompletterande och preciserande bestämmelser om vilka uppgifter som får ingå i registret. Det viktiga är att lagtexten tillräckligt tydligt säger ut vad regleringen i förordning innefattar. Förvaltningsutskottet finner det dock viktigt att målet är att det i lag föreskrivs tillräckligt detaljerat om skyddet för personuppgifter (FvUU 16/1998 rd och FvUU 19/1998 rd). Därför föreslår utskottet ändringar i 32 §. Samtidigt föreslår utskottet att innehållet i 2 mom. flyttas över till 1 mom.

Utskottet föreslår att 32 § får följande lydelse: "Registeransvarig för gränsbevakningsregistret är staben för gränsbevakningsväsendet. Gränsbevakningsregistret är ett bestående, riksomfattande personregister som förs med hjälp av automatisk databehandling. För registret får inhämtas och i det får lagras uppgifter som behövs för övervakning av utlänningars in- och utresa samt uppgifter om gränskontroll- och avvisningsåtgärder som gränsbevakningsväsendets myndigheter har riktat mot utlänningar samt uppgifter om verkställigheten av beslut om avvisning eller utvisning.

I gränsbevakningsregistret får till den del det är behövligt för att verkställa ett i 1 mom. avsett övervakningsuppdrag eller beslut lagras följande

uppgifter om utläningar för vilka viserings-
tvång gäller:

1) som identifieringsuppgifter ärendets nummer, namn, kön, födelsedatum, födelseort och födelseland, personbeteckning, medborgarskap, nationalitet, civilstånd och familjeförhållanden samt adress och annan kontaktinformation,

2) uppgifter om det fritidsfartyg eller något annat fordon som personen har använt för inresa eller utresa, resrutt, tillstånd att resa in eller ut ur landet på någon annan plats än via ett öppet gränsövergångsställe samt uppgifter om en gränsbevakningsmans åtgärder för att dirigera en inresande person vidare till en tullanstalt för tullklarering, samt

3) uppgifter om visum beviljat av en gränsbevakningsman, kroppsvsitation som ingår i gränskontroll och åtgärder för att garantera utlännings säkerhet eller gränsbevakningsmannens säkerhet i arbete, asylansökan inlämnad till en gränsbevakningsman, avvsningsbeslut fattat av en gränsbevakningsman och verkställighet av ett avvsnings- eller utvisningsbeslut, när beslutet har verkställts genom gränsbevakningsväsendets åtgärder.

För gränsbevakningsregistret får inhämtas och i det får lagras också uppgifter om en person som i Finland tar emot en utläning och som på grund av utlännings brist på penningmedel svarar för kostnaderna för hans vistelse i landet och för hans hemresa samt uppgifter om utläningar som avses i överenskommelser om viseringsfrihet och vilkas vistelse i landet överskrider den i överenskommelsen nämnda tiden.”

Beträffande motiveringen till föreslagna 32 § 2 mom. hänvisar utskottet till det som sägs ovan men också till detaljmotiveringen till 1 mom. I föreslagna nya 3 mom. föreskrivs vilka personuppgifter som får införas i registret och som är nödvändiga för att en person skall få resa in i landet, när mottagaren inte är närvarande. Dessutom behövs uppgifterna för att det skall kunna kontrolleras om en inbjudan är äkta eller inte i samband med visumhandläggningen.

33 §. *Straffdataregistret.* Med hänvisning till det som sägs ovan om 32 § föreslår utskottet att det i 33 § preciseras vilka data som får ingå i registret. Utskottet föreslår därför att 33 § godkänns med

följande lydelse: ”Registeransvarig för straffdataregistret är staben för gränsbevakningsväsendet. Straffdataregistret är ett bestående, riksfattande personregister som förs med hjälp av automatisk databehandling. För registret får inhämtas och i det får lagras uppgifter som behövs för att förebygga, uppdaga och utreda ett brott som avses i 2 § 3 punkten underpunkt c och 4 punkten eller en straffbar gärning eller underlåtelse som om fattar överträdelse av bestämmelserna i 4 § 2 och 3 mom. eller ett tullbrott samt uppgifter om anmälningar om sådana brott och uppgifter om handräckning som lämnats till inhemska eller utländska myndigheter.

I straffdataregistret får lagras efter- och förnamn, yrke, medborgarskap, födelsedatum, personbeteckning samt adress och annan kontaktinformation i fråga om den som anmält ett brott, är vittne eller målsägande eller är någon annan berörd person än den för brott misstänkt.

I straffdataregistret får som identifieringsuppgifter i fråga om den misstänktes identitet lagras namn, kön, födelsedatum, födelseort och födelseland, personbeteckning, medborgarskap och nationalitet samt uppgifterna i en utlännings resedokument, det misstänkta brottet, fordon som använts i samband med brottet, tvångsmedel enligt tvångsmedelslagen som har använts, delgivet straffanspråk och förelagd ordningsbot samt sådana uppgifter om den för brottet misstänkte som påverkar hans egen säkerhet eller gränsbevakningsmannens säkerhet i arbete. I registret får dessutom lagras identifieringsuppgifter i fråga om en sammanslutning, stiftelse eller någon annan juridisk person som är misstänkt för brott.”

I fråga om motiveringen till paragrafen hänvisar utskottet till det som sägs ovan men också till detaljmotiveringen till 33 § i propositionen.

5 kap. Förundersökning av brott och annan behandling av brottmål, undersökning av andra än brottmål samt behandling av personer som berövats sin frihet

43 § (Ny). *Behandling av brottmål.* Paragrafen gäller gränsbevakningsväsendets förundersökning av brott. Vid förundersökning utövas befogenheter som i hög grad gäller de grundläggande fri- och rättigheterna. Förvaltningsutskottet an-

ser därför i likhet med grundlagsutskottet att lagen mer exakt bör ange på vilka grunder en förundersökning hör till gränsbevakningsväsendet, polisen eller någon annan myndighet. Brott som enligt 43 § 1 mom. har begåtts inom området för gränsbevakningsuppgifterna är som begrepp oklart.

Förvaltningsutskottet föreslår att 43 § 1 mom. preciseras så att lagen anger vilka brott som får undersökas av gränsbevakningsväsendet. Utskottet föreslår därför att gränsbevakningsväsendet får göra förundersökning av brott, om förundersökningen gäller ett brott som avses i 2 § 3 punkten c underpunkten eller 2 § 4 punkten eller en straffbar gärning eller underlåtelse som omfattar överträdelse av bestämmelserna i 4 § 2 eller 3 mom eller ett tullbrott. På så sätt kopplas förundersökningen nära ihop med gränskontroll och gränsövervakning. Gränsbevakningsväsendet kunde utreda de brott som gränskontroll och gränsövervakning avser att förebygga. Därtill kunde gränsbevakningsväsendet ha hand om förundersökningen av brott som uppdagas i samband med kringövervakningsuppgifter i enlighet med 4 § 2 och 3 mom. Det är också motiverat att låta gränsbevakningsväsendet göra förundersökning av tullbrott som uppdagas vid gränsbevakningsväsendets tullövervakning. I praktiken skall således gränsbevakningsväsendet ha rätt att utreda de brott som det uppdagar i samband med sitt bevakningsarbete. Det innebär att gränsbevakningsväsendet har fått kännedom om brotten före andra förundersökningsmyndigheter.

Förundersökningen måste föras över på polisen eller någon annan förundersökningsmyndighet, om den kräver omfattande åtgärder eller om någon blir tvungen att infinna sig hos gränsbevakningsväsendet till särskilt förhör. Också i dessa fall är gränsbevakningsväsendet skyldigt att med vederbörliga befogenheter som gäller förundersökning se till att förundersökningen inleds och säkerställa att den kan göras. Utskottet föreslår ett nytt 2 mom. med detta innehåll i 43 §.

Med hänvisning till det ovan refererade föreslår utskottet att 43 § 1 och 2 mom. får följande lydelse: "Gränsbevakningsväsendet får göra förundersökning av brott, om förundersökningen

gäller ett brott som avses i 2 § 3 punkten c underpunkten eller 2 § 4 punkten eller en straffbar gärning, eller underlåtelse som om fattar överträdelse av bestämmelserna i 4 § 2 eller 3 mom. eller ett tullbrott.

Om förundersökningen av ett brottmål som avses i 1 mom. kräver omfattande förundersökningsåtgärder eller förutsätter att den berörde finner sig till särskilt förhör, skall gränsbevakningsväsendet vidta åtgärder för att inleda förundersökningen och för att säkerställa att den kan göras samt för att överföra förundersökningen på polisen eller någon annan förundersökningsmyndighet."

Samtidigt föreslår utskottet att substansen i föreslagna 43 § delas upp på två paragrafer. I nya 43 § ingår bestämmelser om de brott vilkas förundersökning hör till gränsbevakningsväsendets kompetens samt om inledande av förundersökningen och säkerställande av att den kan göras, om förundersökningen på grund av ärendets art överförs på polisen eller någon annan förundersökningsmyndighet. Utskottets förslag innebär att 44 § gäller förfarandet och befogenheterna i fråga om förundersökning.

Förutom ovan nämnda ändringar föreslår utskottet att paragrafrubriken ändras till "Behandling av brottmål" och att bestämmelsen i föreslagna 44 § 1 mom. om undersökning av brott som skall handläggas som militära rättegångs-ärenden blir ett nytt 3 mom. i 43 §.

44 (43) §. Förundersökning av brottmål. Med hänvisning till det som sägs ovan om 43 § föreslår utskottet att 44 § 1 mom. endast skall uttrycka att förundersökningslagens (449/1987) bestämmelser om förundersökningsmyndigheter skall gälla för gränsbevakningsväsendet när det gör förundersökningar.

Mom. 2 och 3 i 44 § har samma innehåll som föreslagna 43 § 2 och 3 mom. Utskottet föreslår i detta sammanhang att paragrafrubriken ändras till "Förundersökning av brottmål".

47 (46) §. Utredning av en gränstilldragelse och av förutsättningarna för en utlännings inresa. Utskottet föreslår en ändring i 1 mom. som innebär att undersökningen av asylansökningar inte skall höra till gränsbevakningsväsendet, eftersom uppgiften enligt planerna senare kommer att

överföras på utlänningsverket. Däremot är det motiverat att gränsbevakningsväsendet får utreda en asylsökandes identitet, inresa och resrutt. På denna punkt hänvisar utskottet till ett förslag (RP 50/1998 rd) till ändring av 1 a § 3 mom. utlänningslagen (378/1991), som är under behandling i utskottet. Denna lag bör lämpligen kompletteras med bestämmelser om gränsbevakningsväsendet.

48 (47) §. *Behandling av personer som berövats sin frihet.* Grundlagsutskottet tar i sitt utlåtande fasta på bestämmelserna om behandlingen av personer som berövats sin frihet. Utskottet hänvisar på denna punkt till det som sägs om 17 §.

Förvaltningsutskottet föreslår att bestämmelsen i föreslagna 47 § 1 mom. om överlämnande till polisen av en person som en gränsbevakningsman gripit med stöd av 17 § 2 mom. flyttas över till 48 § som ett nytt 2 mom. Orsaken till detta är att bestämmelsen inte hör hemma i 47 § 1 mom.

Enligt föreslagna 17 § 2 mom. skall en gripen person frigges så snart behövliga uppgifter erhållits, dock senast 24 timmar efter gripandet. Det betyder att om de behövliga personuppgifterna inte fått inom 24 timmar efter gripandet, måste den gripne frigges i varje händelse, förutsatt att det inte finns annan anledning att hålla honom kvar. Om det finns annan anledning innebär det för gränsbevakningsväsendet antingen att gripa en efterlyst person enligt 18 § eller att vid förundersökning eller för att säkerställa att den kan göras med stöd av 44 § gripa och med stöd av tvångsmedslagen eventuellt anhålla en för brott misstänkt med anledning av misstanke enligt 43 § om brott. Därför föreslår utskottet att 48 (47) § 1 mom. kompletteras med en hänvisning till 19 § lagen om rannsakningsfängelse. Dessutom föreslår utskottet en uttrycklig bestämmelse i slutet av 48 § 1 mom. om att den gripnes rättigheter får begränsas endast i den mån syftet med gripandet det kräver.

Efter de ovan nämnda ändringarna är bestämmelsen i 67 (66) § 2 mom. om behandling av gripna i sin ordning, också med hänsyn till utlåtandet från grundlagsutskottet, eftersom 48 § 1 mom. motsvarar 1 kap. 28 § 2 mom. tvångsmedslagen (450/1985).

6 kap. Särskilda bestämmelser

50 (49) §. *Förflyttning av en tjänsteman och förordnande till en uppgift.* När det gäller förflyttning av en tjänsteman till en ledig tjänst eller uppgift framhåller utskottet att överflyttningen i princip bör ske på frivillig bas eftersom den kan vara förknippad med mångahanda problem. Det är också på sin plats att gränsbevakningsväsendets personal får uppgift om lediga uppgifter för att hugade aspiranter skall kunna anhålla om förflyttning.

57 (56) §. *Handräckning av gränsbevakningsväsendet.* Det bör enligt utskottet klart framgå av lagen att gränsbevakningsväsendet är skyldigt att ge egentlig handräckning utanför sitt bevakningsområde till räddningsmyndigheterna genom att till deras förfogande ställa behövlig utrustning, personal och särskilda sakkunnigtjänster, om detta med hänsyn till olyckans omfattning eller speciella natur är nödvändigt. Utskottet föreslår därför att 57 (56) § kompletteras med ett nytt 3 mom.

Dessutom föreslår utskottet att i nya 3 mom. föreskrivs om gränsbevakningsväsendets skyldighet att ge polisen handräckning utanför sitt bevakningsområde, om en enskild tjänsteuppgift som skall skötas av polisen förutsätter användning av sådan utrustning, sådana personalresurser eller sådan särskild sakkunskap som gränsbevakningsväsendet har och som polisen annars inte har tillgång till. Vad beträffar befogenheterna för en gränsbevakningsman som lämnar polisen handräckning föreslås en hänvisning till 46 § polislagen.

Genom utskottets ändringar garanteras att gränsbevakningsväsendet ger polis- och räddningsmyndigheterna för samhället viktig handräckning utanför sitt bevakningsområde.

I föreslagna 56 § 3 mom. görs en teknisk ändring, varefter momentet blir 57 § 4 mom.

59 (58) §. *Befogenheter för den som bistår en gränsbevakningsman.* Med hänvisning till det som sägs i detaljmotiveringen om 24 § föreslår förvaltningsutskottet att 59 (58) § kompletteras för att motsvara 46 § polislagen. Det betyder att följande nya mening läggs till slutet av paragra-

fen.” I fråga om rätten att använda maktmedel gäller dock 24 § 3 mom.”

62 (61) §. *Avgifter för gränsbevakningsväsendets prestationer.* Utskottet kompletterar motivering- en till 61 § 1 mom. i propositionen och framhåller att avgift inte bör tas ut för handräckning som lämnats räddningsmyndigheterna och polisen utanför bevakningsområdet utom när det gäller exceptionellt långvariga handräckningsinsatser. Utskottet har beslutat godkänna 62 (61) § i enlig- het med propositionen förutsatt att detta villkor uppfylls.

Utskottet föreslår att det i 3 mom. skall hänvi- sas till 6 § 3 mom. som en följd av de föreslagna ändringarna i 6 §.

66 (65) §. *Straffbestämmelser.* Utskottet påpe- kar att den föreslagna straffbestämmelsen är tänkt att motsvara 51 § 2 och 3 punkten i den tidigare polislagen, dock med den komplettering- en att rekvisitet för ett straffbart beteende också uppfylls när någon underlåter att följa ett tydligt tecken eller en befallning som en gränsbevak- ningsman enligt föreslagna 15 § 1 mom. ger för att reglera trafiken. Polislagens 51 § har ändrats

genom lag 569/1998 och innehåller numera en- dast en hänvisning till 16 kap. 4 § strafflagen (563/ 1998), som innehåller bestämmelser om straff för tredska mot polis. Utskottet föreslår därför att brottsbenämningen i föreslagna 66 (65) § ändras till tredska mot gränsbevakningsman. Dessutom föreslår utskottet att 66 § 1 mom. 1 punkten pre- ciseras i fråga om 17 § så att hänvisningen gäller paragrafens 1 mom. och avser personuppgifter.

Förslag till beslut

På grundval av det ovanstående föreslår förvalt- ningsutskottet vördsamt

*att lagförslaget godkänns med ändringar
(Utskottets ändringsförslag),*

*att riksdagen godkänner tre uttalanden
(Utskottets förslag till uttalanden) och*

*att hemställningsmotionerna 69/1995 rd,
74/1995 rd, 53/1996 rd, 55/1996 rd och
79/1997 rd förkastas.*

Utskottets ändringsförslag

Lag

om gränsbevakningsväsendet

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1 kap.

Allmänna bestämmelser

1 §

Ställning och sammansättning

(1 mom. som i RP)

Gränsbevakningsväsendets interna organisa- tion är militärisk. (Utesl.)

(3 mom. som i RP)

2 §

Definitioner

I denna lag avses med

1) *gränsbevakningsväsendets bevakningsområ- de (utesl.)* de kommuner som gränsar till rikets landgräns, *Kesälahti och Punkaharju kommuner samt Nurmes stad, området utanför tätorterna i de kommuner som gränsar till havet, (utesl.)* landskapet Åland, *Finlands territorialvatten och fiskezon samt dessutom områden i anslutning till gränsövergångsställen som skall övervakas av gränsbevakningsväsendet (utesl.) och (utesl.)* sjö- bevakningsstationerna i de kommuner som grän- sar till havet,

(2—7 punkten som i RP)

8) *gränsbevakningsman* en tjänsteman vid gränsbevakningsväsendet som tjänstgör i gräns- bevakningsuppgifter *efter att ha genomgått*

gränsbevakningsutbildning enligt vad som bestäms närmare genom förordning.

3 §

Gränsbevakningsväsendets omedelbara ledning och gränsbevakningsmyndigheterna

Gränsbevakningsväsendets omedelbara ledning och tillsyn ankommer på chefen för gränsbevakningsväsendet. Chefen för gränsbevakningsväsendet avgör (utesl.) de militära kommandomål som gäller gränsbevakningsväsendet, om inte republikens president förbehåller sig beslutanderätten i dem eller om det inte bestäms att de skall avgöras av någon annan myndighet. Chefen för gränsbevakningsväsendet har rätt att avgöra förvaltningsärenden som gäller gränsbevakningsväsendet och dess verksamhetsområde, om det inte bestäms att de skall avgöras av någon annan myndighet. Chefen för gränsbevakningsväsendet har rätt att överta avgörandet av ett ärende som skall avgöras av någon annan gränsbevakningsmyndighet.

(2 och 3 mom. som i RP)

2 kap.

Gränsbevakningsväsendets uppgifter och de allmänna principerna för utförande av dem

4 och 5 § (Som i RP)

6 §

Räddnings- och biståndsuppgifter

Gränsbevakningsväsendet deltar i räddningsverksamheten inom sitt bevakningsområde genom att tillhandahålla nödvändig utrustning, personalresurser och särskilda sakkunnigtjänster, om detta är nödvändigt med hänsyn till olyckans omfattning eller speciella natur. Gränsbevakningsväsendets medverkan i räddningsverksamheten får inte äventyra skötseln av gränsbevakningsuppgifterna och uppgifterna med anknytning till det militära försvaret. (Nytt)

Gränsbevakningsväsendet kan inom sitt bevakningsområde utföra sådana uppgifter (utesl.)

som är nödvändiga för att leta efter och bistå någon som har gått vilse i terrängen eller som där annars är i behov av akut hjälp. *Polisen har ledningsansvaret för efterspaning av försvunna personer.* Om gränsbevakningsväsendets uppgifter i anknytning till sjöräddningstjänsten bestäms särskilt. (2 mom. som 1 mom. i RP)

(3 och 4 mom. som 2 och 3 mom. i RP)

7 och 8 § (Som i RP)

9 §

Polisuppgifter

(1 mom. som i RP)

Om en enskild tjänsteuppgift som skall skötas av polisen förutsätter användning av sådan utrustning, sådana personalresurser eller sådan särskild sakkunskap som gränsbevakningsväsendet har och som polisen annars inte har tillgång till, skall gränsbevakningsväsendet inom sitt bevakningsområde bistå polisen vid skötseln av tjänsteuppgiften. (Nytt 2 mom.)

10—13 § (Som i RP)

3 kap.

Bestämmelser om befogenheter

14—20 § (Som i RP)

21 §

Kroppsvsitation som ingår i gränskontroll

På ett gränsövergångsställe enligt 4 § har en gränsbevakningsman rätt att som en del av gränskontroll utan förundersökning företa kroppsvsitation av en inresande eller utresande person för att utreda och konstatera att personen inte i sina kläder har eller annars bär på sig eller har med sig förfalskade resedokument eller olagligt innehavda narkotiska eller radioaktiva ämnen eller genom brott åtkomna betalningsmedel eller annan egendom som åtkommits genom brott eller skjut-

vapen, skjutförmågor eller andra farliga föremål eller ämnen, för vilkas innehav personen inte har behörigt tillstånd.

Om det på grund av att trafiken skall löpa eller av något annat särskilt skäl är nödvändigt att utföra gränskontroll i ett fartyg, tåg eller något annat fordon i rörelse än ett flygplan i allmän trafik som är på väg in i eller ut ur landet, får gränskontroll och kroppsvisitation som en del av den företas i ett fordon på väg ut ur landet på ett område mellan avgångsplatsen i Finland och rikets landgräns eller territorialvattengräns eller i ett fordon på väg in i landet på området mellan territorialvattengränsen och gränsövergångsstället eller rikets landgräns och ankomstplatsen i Finland, även om avgångs- eller ankomstplatsen ligger utanför gränsbevakningsväsendets bevakningsområde. Dessutom kan av särskilda skäl gränskontroll och kroppsvisitation som en del av den också i övrigt företas på inresande eller utresande personer i fordon som används för annat än allmän trafik på området mellan gränsövergångsstället och rikets landgräns eller på området mellan gränsövergångsstället och territorialvattengränsen.

(3 mom. som i RP)

22 och 23 §
(Som i RP)

24 §

Användning av maktmedel

(1—3 mom. som i RP)
(4 mom. utest.)

25 §
(Som i RP)

4 kap.

**Bestämmelser om inhämtande av information,
personregister och utlämnande av uppgifter**

26 §

Teknisk övervakning

Gränsbevakningsväsendet har inom sitt bevakningsområde i närheten av rikets landgräns,

vid havskusten och på havet samt på ett gränsövergångsställe som avses i 4 § 1 mom. liksom även på ett område i gränsbevakningsväsendets besittning rätt att företa teknisk övervakning av en byggnad som är avsedd för något annat ändamål än som stadigvarande bostad eller annars av en hemfridskyddad byggnad eller av ett hemfridskyddat område som en del av gränsövervakningen samt för att trygga gränskontrollen och för att förebygga brott som avses i 2 § 3 punkten underpunkt c och 4 punkten, för att identifiera personer som är misstänkta för brott samt för att bevaka särskilda övervakningsobjekt.

(2 mom. som i RP)

27—31 §
(Som i RP)

32 §

Gränsbevakningsregistret

Registeransvarig för gränsbevakningsregistret är staben för gränsbevakningsväsendet. Gränsbevakningsregistret är ett bestående, riksomfattande personregister som förs med hjälp av automatisk databehandling. För registret får inhämtas och i det får lagras uppgifter som behövs för övervakning av utlänningars in- och utresa samt uppgifter om gränskontroll- och avvisningsåtgärder som gränsbevakningsväsendets myndigheter har riktat mot utlänningar samt uppgifter om verkställigheten av beslut om avvisning eller utvisning.

I gränsbevakningsregistret får till den del det är behövligt för att verkställa ett i 1 mom. avsett övervakningsuppdrag eller beslut lagras följande uppgifter om utlänningar för vilka viseringstvång gäller:

1) som identifieringsuppgifter ärendets nummer, namn, kön, födelsedatum, födelseort och födelseland, personbeteckning, medborgarskap, nationalitet, civilstånd och familjeförhållanden samt adress och annan kontaktinformation,

2) uppgifter om det fritidsfartyg eller något annat fordon som personen har använt för inresa eller utresa, resrutt, tillstånd att resa in eller ut ur landet på någon annan plats än via ett öppet gränsövergångsställe samt uppgifter om en gränsbevak-

ningsmans åtgärder för att dirigera en inresande person vidare till en tullanstalt för tullklarering, samt

3) uppgifter om visum beviljat av en gränsbevakningsman, kroppsvisitation som ingår i gränskontroll och åtgärder för att garantera utlännings säkerhet eller gränsbevakningsmannens säkerhet i arbete, asylansökan inlämnad till en gränsbevakningsman, avvsningsbeslut fattat av en gränsbevakningsman och verkställighet av ett avvsnings- eller utvisningsbeslut, när beslutet har verkställts genom gränsbevakningsväsendets åtgärder.

För gränsbevakningsregistret får inhämtas och i det får lagras också uppgifter om en person som i Finland tar emot en utlänning och som på grund av utlänningsens brist på penningmedel svarar för kostnaderna för hans vistelse i landet och för hans hemresa samt uppgifter om utlännningar som avses i överenskommelser om viseringsfrihet och vilkas vistelse i landet överskrider den i överenskommelsen nämnda tiden. (Nytt 3 mom.)

33 §

Straffdataregistret

Registeransvarig för straffdataregistret är staben för gränsbevakningsväsendet. Straffdataregistret är ett bestående, riksomfattande personregister som förs med hjälp av automatisk databehandling. För registret får inhämtas och i det får lagras uppgifter som behövs för att förebygga, uppdaga och utreda (utesl.) ett brott som avses i 2 § 3 punkten underpunkt c och 4 punkten eller en straffbar gärning eller underlåtelse som omfattar överträdelse av bestämmelserna i 4 § 2 och 3 mom. eller ett tullbrott samt uppgifter om anmälningar om sådana brott och uppgifter om handräckning som lämnats till inhemska eller utländska myndigheter.

I straffdataregistret får lagras efter- och förnamn, yrke, medborgarskap, födelsedatum, personbeteckning samt adress och annan kontaktinformation i fråga om den som anmält ett brott, är vittne eller målsägande eller är någon annan berörd person än den för brott misstänkt.

I straffdataregistret får som identifieringsuppgifter i fråga om den misstänktes identitet lagras

namn, kön, födelsedatum, födelseort och födelse-land, personbeteckning, medborgarskap och nationalitet samt uppgifterna i en utlännings resedokument, det misstänkta brottet, fordon som använts i samband med brottet, tvångsmedel enligt tvångsmedelslagen som har använts, delgivet straffanspråk och förelagd ordningsbot samt sådana uppgifter om den för brottet misstänkte som påverkar hans egen säkerhet eller gränsbevakningsmannens säkerhet i arbete. I registret får dessutom lagras identifieringsuppgifter i fråga om en sammanslutning, stiftelse eller någon annan juridisk person som är misstänkt för brott. (Nytt 3 mom.)

34—42 §
(Som i RP)

5 kap.

Förundersökning av brott och annan behandling av brottmål, undersökning av andra än brottmål samt behandling av personer som berövats sin frihet

43 § (Ny)

Behandling av brottmål

Gränsbevakningsväsendet får göra förundersökning av brott, om förundersökningen gäller ett brott som avses i 2 § 3 punkten c underpunkten eller 2 § 4 punkten eller en straffbar gärning eller underlåtelse som omfattar överträdelse av bestämmelserna i 4 § 2 eller 3 mom. eller ett tullbrott.

Om förundersökningen av ett brottmål som avses i 1 mom. kräver omfattande förundersökningsåtgärder eller förutsätter att den berörde infinner sig till särskilt förhör, skall gränsbevakningsväsendet vidta åtgärder för att inleda förundersökningen och för att säkerställa att den kan göras samt för att överföra förundersökningen på polisen eller någon annan förundersökningsmyndighet.

Om undersökning av brott som skall handläggas som militära rättegångsärenden bestäms i militära disciplinlagen (331/1983).

44 (43) §

Förundersökning av brottmål

(Utesl.) När gränsbevakningsväsendet gör förundersökning gäller om det vad som i förundersökningslagen (449/1987) bestäms om förundersökningsmyndigheter. (Utesl.) (1 mom. som 43 § 1 mom. i RP)

(2 och 3 mom. som 43 § 2 och 3 mom. i RP)

45—46 (44—45) §

(Som i RP)

47 (46) §

Utredning av en gränstilldragelse och av förut-sättningarna för en utlännings inresa

Gränsbevakningsväsendet kan göra undersökning för att utreda en gränstilldragelse som avses i överenskommelsen enligt 42 § 1 mom. 4 punkten liksom också för att utreda omständigheter som gäller förutsättningar för inresa, grunder för avvisning (utesl.) eller visum eller för att utreda en asylsökandes identitet, inresa och rese-rutt. När en sådan undersökning görs skall i tillämpliga delar iaktas vad som bestäms om förrättande av undersökning vid förundersökning.

(2 och 3 mom. som 46 § 2 och 3 mom. i RP)

48 (47) §

Behandling av personer som berövats sin frihet

Vid behandling av en person som en gränsbevakningsman med stöd av 17 § 2 mom. eller 18 § eller (utesl.) 43 § (utesl.) har gripit eller anhållit gäller vad som i 19 § lagen om rannsakningsfängelse (615/1974) föreskrivs angående behandling av den som är anhållen som misstänkt för brott eller av personer som i övrigt med stöd av lag har berövats sin frihet. Den gripnes rättigheter får begränsas endast i den mån syftet med gripandet det kräver.

En person som har gripits eller anhållits av en gränsbevakningsman med stöd av 18 § eller de bestämmelser som avses i 44 § 2 mom. skall utan dröjsmål överlämnas till polisen. (Nytt 2 mom.)

(3 mom. som 47 § 2 mom. i RP)

6 kap.

Särskilda bestämmelser

49—56 (48—55) §

(Som i RP)

57 (56) §

Handräckning av gränsbevakningsväsendet

Gränsbevakningsväsendet skall lämna statens andra myndigheter handräckning enligt vad där-om särskilt bestäms i lag. Gränsbevakningsväsendet kan dessutom på begäran inom sitt bevakningsområde lämna andra myndigheter handräckning för fullgörandet av en lagstadgad tillsynsskyldighet.

(2 mom. som 56 § 2 mom. i RP)

Utöver vad som föreskrivs i 1 och 2 mom. skall gränsbevakningsväsendet lämna handräckning utanför sitt bevakningsområde

1) till räddningsmyndigheter genom att tillhandahålla utrustning, personalresurser och särskilda sakkunnigtjänster som behövs för räddningsverksamheten, om detta är nödvändigt med hänsyn till olyckans omfattning eller speciella natur, och

2) till polisen, om en enskild tjänsteuppgift som skall skötas av polisen förutsätter användning av sådan utrustning, sådana personalresurser eller sådan särskild sakkunskap som gränsbevakningsväsendet har och som polisen annars inte har tillgång till. Om en gränsbevakningsmans befogenheter vid handräckning till polisen gäller 46 § polislagen. (Nytt 3 mom.)

Av särskilda skäl kan gränsbevakningsväsendet lämna också annan handräckning utanför sitt bevakningsområde på det sätt som bestäms genom förordning. (4 mom. som 56 § 3 mom. i RP)

58 (57) §

(Som i RP)

59 (58) §

Befogenheter för den som bistår en gränsbevakningsman

Den som på begäran av en gränsbevakningsman eller med dennes samtycke bistår gränsbevakningsmannen i ett tjänsteuppdrag, har därvid

rätt att enligt gränsbevakningsmannens anvisningar utöva sådana befogenheter som en gränsbevakningsman har och som denne inom ramen för sin behörighet anvisar. *I fråga om rätten att använda maktmedel gäller dock 24 § 3 mom.*

60 och 61 (59 och 60) §
(Som i RP)

62 (61) §

Avgifter för gränsbevakningsväsendets prestationer

(1 och 2 mom. som i RP)

Utan hinder av bestämmelserna i lagen om grunderna för avgifter till staten har gränsbevakningsväsendet rätt att avstå från att uppbära avgift för en sjuktransport enligt 6 § 3 mom., om uppbärandet av avgiften i enskilda fall skulle vara oskäligt.

63—65 (62—64) §
(Som i RP)

66 (65) §

Straffbestämmelser

Den som uppsåtligen

1) vägrar lämna en gränsbevakningsman *personuppgifter* som avses i 17 § 1 mom.,

(2 och 3 punkten som i RP)

skall, om inte för brottet i någon annan lag föreskrivs strängare straff, för *fredska mot gränsbevakningsman* dömas till böter eller fängelse i högst tre månader.

67 och 68 (66 och 67) §
(Som i RP)

Utskottets förslag till uttalanden

1. *Riksdagen förutsätter att regeringen noga följer hur lagen tillämpas och fungerar samt vidtar behövliga åtgärder utifrån uppföljningen.*
2. *Riksdagen förutsätter att regeringen med beaktande av uppgifterna enligt den nya lagstiftningen och de krav skötseln av dessa uppgifter ställer ser till att också officerare, specialofficerare och institutofficerare som har fått utbildning enligt det tidigare utbildningssystemet och som tjänstgör som gränsbevakningsmän samt alla sjöbevakare och gränsbevakare får sådan kompletterande utbildning som en gränsbevaknings-*

mans uppgifter och en behörig skötsel av dem förutsätter.

3. *Riksdagen förutsätter att regeringen utreder behovet av en ny särskild författning om samverkan mellan polis-, tull- och gränsbevakningsmyndigheterna med hänsyn till bland annat dessa myndigheters lagstadgade och sektorsspecifika uppgifter, samarbetet inom ramen för den gällande lagstiftningen och de praktiska behoven av samarbete samt att regeringen dessutom vid behov avger en proposition till riksdagen om att även polis- och tullmyndigheterna vid sidan av gränsbevakningsväsendet skall få befogenhet att utföra gränskontroll.*

Helsingfors den 22 januari 1999

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Matti Väistö /cent
vordf. Kaarina Dromberg /saml
medl. Ulla Juurola /sd
Timo Järvilahti /cent
Reijo Kallio /sd
Toimi Kankaanniemi /fkf
Juha Karpio /saml
Valto Koski /sd
Osmo Kurola /saml

Pehr Löf /sv
Hannes Manninen /cent
Jukka Mikkola /sd
Tuija Pohjola /sd
Iivo Polvi /vänst
Veijo Puhjo /vgr
Erkki Pulliainen /gröna
Aulis Ranta-Muotio /cent.

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 17/1998 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om gränsbevakningsväsendet

Till Förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 7 maj 1998 proposition 42/1998 rd med förslag till lag om gränsbevakningsväsendet till förvaltningsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet skall lämna utlåtande om ärendet till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- avdelningschef Juhani Uusitalo, inrikesministeriet
- professor Mikael Hidén
- professor Antero Jyräki
- professor Olli Mäenpää
- professor Ilkka Saraviita
- professor Kaarlo Tuori.

PROPOSITIONEN

I denna proposition föreslås att en lag om gränsbevakningsväsendet skall stiftas. I lagen bestäms uttömmande om gränsbevakningsväsendets uppgifter och de allmänna principerna för deras utförande, om en gränsbevakningsmans befogenheter samt om inhämtande av information för gränsbevakningsverksamheten och om lagring, användning och utlämning av denna information.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft så snart som möjligt efter att den har antagits och blivit stadfäst.

I motiveringen till lagstiftningsordningen i propositionen nämns att vissa bestämmelser i lagen ger rätt att ingripa i den personliga friheten

och integriteten, i friheten att röra sig och i skyddet av privatliv, hemfrid, personuppgifter och egendom. I propositionen konstateras att de begränsande bestämmelserna med tanke på sitt innehåll och syfte i många fall överensstämmer med motsvarande bestämmelser i polislagen och i lagen om fullgörande av polisuppgifter inom försvarsmakten. Enligt motiveringen kan grunderna för inskränkningarna anses godtagbara med stöd av regeringsformen och människorättskonventionerna. I motiveringen till lagstiftningsordningen bedöms separat bestämmelserna om utförande av gränskontroll både med hänsyn till den personliga integriteten och hemfriden. Ingripandet i nämnda grundläggande fri- och rättig-

heter sker i första hand för att trygga den personliga säkerheten, som en grundläggande fri- och rättighet, och samtidigt för att upprätthålla den nationella säkerheten samt i andra hand för att förebygga den internationella brottsligheten som abstrakt hotar säkerheten. I motiveringen till lagstiftningsordningen redogörs också för de bestämmelser som gäller gränsbevakningsmyndigheternas rätt att röra sig på annans fastighet,

inskränkningar som gäller gränsövergångsställen, observation och teknisk övervakning och inhämtande och användning av personuppgifter. Enligt propositionen kan lagförslaget behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Trots detta är det enligt regeringen ändamålsenligt att också grundlagsutskottet lämnar sitt utlåtande om ärendet.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Motivering

Allmänt

Gränsbevakningsväsendets befogenheter gäller i lagförslaget, som i den nuvarande lagen, flera grundläggande fri- och rättigheter. Gränsbevakningsväsendets uppgifter däremot anknyter till allmänt taget sådana viktiga samhälleliga intressen utan vilka inskränkningarna i de grundläggande fri- och rättigheterna inte är godtagbara enligt de allmänna doktrinerna om dessa rättigheter. Dessa intressen skapar samtidigt också sådana grunder på basis av vilka t.ex. artikel 8 stycke 2 i Europarådets konvention om de mänskliga rättigheterna tillåter inskränkningar i skyddet av privat- och familjelivet samt hemfriden som konventionen tryggar. Inskränkningarna i de grundläggande fri- och rättigheterna bör dessutom vara tillräckligt exakta och noggrant avgränsade samt uppfylla kraven på nödvändighet och proportionalitet samt tillräckliga rättsskyddsarrangemang.

I 10 § i lagförslaget ingår allmänna bestämmelser om proportionalitetsprincipen som skall iakttagas när lagen tillämpas. Utskottet anser att en dylik reglering av allmän och i viss mån också principiell natur lämpar sig väl för ett regelverk som med hänsyn till de grundläggande fri- och rättigheterna är känsligt (jfr. GrUU 15/1994 rd). Regleringen kan karakteriseras som ett i lagen inskrivet uttryck bl.a. för principen om en välvillig lagtolkning beträffande de grundläggande fri- och rättigheterna. Denna princip skall tas i beaktande när befogenheterna används.

Till kraven på nödvändighet och på att inskränkningarna skall vara noggrant avgränsade hör frågan om befogenheternas territoriella utsträckning. Vissa befogenheter kan enligt propositionen användas inom gränsbevakningsväsendets hela bevakningsområde, medan andra befogenheter får användas inom ett mer begränsat område, till exempel på ett gränsövergångsställe. Enligt 2 § 1 punkten i lagförslaget är gränsbevakningsväsendets bevakningsområde betydligt större än det nuvarande eftersom det omfattar hela Lapplands län. Till exempel 9 § om polisuppgifter i lagförslaget gäller hela bevakningsområdet. Bestämmelsen tillsammans med 23 § ger på basis av sin lydelse anmärkningsvärt stora befogenheter på grund av att just denna bestämmelse har ett vidsträckt tillämpningsområde. Utskottet anser att det är nödvändigt att bestämmelsen preciseras.

I propositionen motiveras utvidgningen av bevakningsområdet till denna del med behovet att öka övervakningen av jakten och terrängtrafiken i de nordliga ödemarksområdena och i områden med gles bosättning. Enligt utskottet är det en motivering som ligger mycket långt från gränsbevakningsväsendets primära uppgifter. Med tanke på regleringen av befogenheterna som sträcker sig till de grundläggande fri- och rättigheterna förorsakar denna utvidgning onödigt vaghet och dunkel, vilket är ägnat att kanske alltför mycket framhäva den praktiska betydelsen av 10 §. Eftersom bevakningsområdet utvidgas så här mycket, anser utskottet, att det i lagen bör tas in bestämmelser om hur befogenheterna

enligt den här lagen kan användas i övervakningen av jakten och terrängtrafiken.

Med tanke på rättsskyddsarrangemangen bör det noteras att det inte nödvändigtvis är möjligt att fatta överklagbara beslut om användningen av befogenheterna enligt lagen. Detta framhäver ytterligare betydelsen av de personers utbildning och övrig kompetens som använder befogenheterna. De personer som använder de i lagen avsedda befogenheterna bestäms i sista hand genom förordning (2 § 8 punkten), vilket inte kan anses vara helt korrekt med hänsyn till kravet på att regleringen som gäller de grundläggande fri- och rättigheterna skall ske genom lag (jfr. GrUU 12/1998 rd och 21/1997 rd). Utskottet påpekar att endast personer i tjänstemannaställning skall kunna använda befogenheter som inkräktar på individens grundläggande fri- och rättigheter och att dessa personer skall ha tillräcklig utbildning och annan kompetens för uppgiften.

Befogenheter som inkräktar på egendoms-skyddet och rörelsefriheten

14 § i lagförslaget gäller gränsbevakningsmyndigheternas rätt att röra sig på annans mark- och vattenområde samt rätt att få övervakningsutrymmen till sitt förfogande. Dessa omständigheter är betydelsefulla med hänsyn till att var och ens egendom är tryggad enligt 12 § regeringsformen. Befogenheten är nödvändig med tanke på gränsbevakningsväsendets uppgifter. Befogenheten är i sig tillräckligt exakt definierad i lagen, även om utskottet anser att det är skäl att överväga om gårdsplaner och andra specialområden bör få en annan ställning i regleringen. Ställningen för områdets ägare och besittare regleras i 2 § och 3 mom. så att inskränkningen i de grundläggande fri- och rättigheterna bör anses överensstämma också med proportionalitetskravet. Varken denna reglering eller omhändertagande av farliga föremål eller ämnen enligt 20 § inverkar på lagförslagets behandlingsordning.

Bestämmelserna i 15 och 16 § i lagförslaget om reglering av trafiken och stoppande av fordon har beröringspunkter med egendomsskyddet men deras huvudsakliga betydelse med hänsyn till de grundläggande fri- och rättigheterna an-

knäyt enligt utskottet till bestämmelserna om rörelsefrihet i 7 § 1 mom. regeringsformen. En gränsbevakningsmans befogenheter avgränsas i förslaget territoriellt och kan användas på ett gränsövergångsställe som skall övervakas av gränsbevakningsväsendet. Inte heller från andra synpunkter, som berör frågan om inskränkningarna i de grundläggande fri- och rättigheterna skall vara tillåtna, ger bestämmelserna anledning till författningsrättsliga anmärkningar.

Befogenheter som inskränker den personliga friheten och integriteten

I 17—19 § samt 21 § om kroppsvisitation och 24 § om användning av maktmedel i lagförslaget ingår befogenheter som har betydelse med hänsyn till den personliga friheten och integriteten. Enligt 6 § 3 mom. regeringsformen får den personliga integriteten inte kränkas och ingen får berövas sin frihet godtyckligt och utan laglig grund.

En gränsbevakningsmans befogenheter att gripa en person enligt 17 § 2 mom. och 18 § samt bestämmelserna i 19 § om säkerhetsvisitation i lagförslaget är inte problematiska ur författningsrättslig synpunkt. Med anledning av befogenheterna att gripa en person vill utskottet dock påpeka att enligt den uttryckliga bestämmelsen i 6 § 3 mom. regeringsformen tryggas rättigheterna för den som har berövats sin frihet genom lag och att det inte finns separata bestämmelser om detta i lagförslaget. Med stöd av 66 § 2 mom. i lagförslaget kan ministeriet meddela föreskrifter om bland annat förfarandet vid behandling av dem som gripits. Ur författningsrättslig synpunkt är det nödvändigt, anser utskottet, att innehållet i denna befogenhet anknyts till en allmän bestämmelse som tas in i lagen och har till exempel följande lydelse: "Den gripnes rättigheter får inskränkas endast i den utsträckning som syftet med gripandet kräver."

21 § i lagförslaget avser en gränsbevakningsmans rätt att företa kroppsvisitation i samband med gränskontroll. Visitationen kräver inte en konkret misstanke om brott. Användningen av denna fullmakt har samband endast med definitionen av syftet med befogenheten, till exempel för att utreda att personen inte har med sig för-

bjudna föremål eller ämnen. Bakom gränskontrolluppgifterna ligger synnerligen godtagbara och vägande samhälleliga behov, anser utskottet. För att uppgifterna skall kunna utföras på ett behörigt sätt är det nödvändigt att kroppsvisitationen i princip kan riktas mot alla personer som reser in i eller ut ur landet. Av ett sådant syfte med gränskontrollen som oundvikligen blir heltäckande följer att den föreslagna befogenheten att företa kroppsvisitation inte strider mot bestämmelserna i 8 § 3 mom. regeringsformen enligt utskottets uppfattning. Utskottet anser dock att det är skäl att precisera lydelsen i 1 mom. i paragrafen så att kroppsvisitation får företas "som en del av gränskontrollen".

På basis av 2 mom. i paragrafen kan kroppsvisitation av särskilda skäl även företas utanför ett gränsövergångsställe eller bevakningsområdet i ett fordon som är på väg in i eller ut ur landet. En sådan definition på området där befogenheten får användas är onödigt vag. Utifrån motiveringen syftar bestämmelsen till att kroppsvisitation skall kunna företas på områden mellan land- eller territorialvattengränsen och gränsövergångsstället samt på luftfartygens landningsställen. Enligt utredning till utskottet är avsikten att tillåta kroppsvisitation också i tåg i rörelse. Utskottet finner det nödvändigt att bestämmelsen preciseras för att motsvara dessa syften.

I 24 § i lagförslaget om användning av maktmedel fäster utskottet uppmärksamhet vid momenten 3 och 4. Av dessa motsvarar det förstnämnda de krav som enligt utskottet är nödvändiga från författningsrättslig synpunkt i en reglering som gäller en utomstående persons användning av maktmedel (GrUU 15/1994 rd). Utskottet finner det dock nödvändigt att i den allmänna bestämmelsen i 58 § om befogenheter för den som bistår en gränsbevakningsman hänvisas uttryckligen till 24 § 3 momentet. I 24 § 4 mom. i lagförslaget hänvisas till den så kallade territorialövervakningsförordningen. Den ifrågavarande regleringen på förordningsnivå överensstämmer inte till alla delar med kravet på att de grundläggande fri- och rättigheterna alltid skall regleras genom lag. Utskottet anser därför att det är nödvändigt att stryka 4 mom. i lagförslaget.

Befogenheter som gäller hemfriden och privatlivet

16 § 2 och 3 mom. i lagförslaget gäller kontroll av fordon. Som det framgår av motiveringen till propositionen kan kontroll av ett fordon också riktas mot en sådan del av fordonet som är hemfridsskyddat område. Frågan har författningsrättslig betydelse till de delar som kontrollbefogenheten omfattar också husvagnar eller husbilar (GrUU 12/1998 rd) eller fartygsutrymmen som används till stadigvarande eller annars långvarigt boende.

Om de åtgärder som omfattar hemfriden som tryggas i 8 § 1 mom. regeringsformen och som är nödvändiga för att de grundläggande fri och rättigheterna skall kunna tryggas eller för att brott skall kunna utredas kan enligt 3 mom. i samma paragraf stadgas genom lag. Kontrollen kan enligt lagförslaget genomföras "för utförande av en åtgärd som ingår i gränsövervakningen eller gränskontrollen". Utifrån definitionerna på dessa begrepp som ingår i 2 § i propositionen är det klart att ett brott eller en misstanke om brott inte utgör en förutsättning för kontrollen. Detta konstateras också i motiveringen till propositionen. I detta fall uppfylls inte heller den inskränkingsgrund som stadgas i 8 § 3 mom. regeringsformen att kontrollen av ett fordon är nödvändig för att trygga de grundläggande fri- och rättigheterna.

De ovan nämnda fordonen och boendetrymmen i dem ligger enligt utskottet i allmänhet inom ett slags gränsområde vad hemfriden beträffar (jfr. GrUU 8/1994 rd). De används både till att färdas och till boende och från författningsrättslig synpunkt kan en sådan dubbelanvändning vara av betydelse. Med hänsyn till gränsövervakningen och gränskontrollen bör dessa fordon framför allt betraktas som medel för att färdas från ett land till ett annat. Dessa fordon bör därför kunna behandlas på samma sätt som andra fordon på gränsövergångsställen och inom det område som nämns i 16 § 3 mom. för att uppnå målen för gränsövervakningen och gränskontrollen. Med hänsyn till den särskilda ställning som i ifrågavarande fordon har med tanke på att hemfriden är skyddad i grundlagen anser utskot-

tet att 16 § 2 och 3 mom. i lagförslaget inte inverkar på lagförslagets behandlingsordning. På grund av de synpunkter som beror på hemfridskyddet är det dock skäl att framhäva att kontrollerna i de avsedda fordonen och respektive utrymmen bör genomföras med stor diskretion.

26 och 27 § i lagförslaget avser befogenheter till observation och teknisk övervakning. Den författningsrättsliga betydelsen av dessa befogenheter kan hänföra sig till skyddet av privatlivet och hemfriden (jfr GrUU 2/1996 rd).

Teknisk övervakning kan enligt 26 § i förslaget företas inom gränsbevakningsväsendets hela bevakningsområde. Förslaget innefattar inga inskränkningar i användningen av befogenheten, medan till exempel med stöd av 29 § polislagen får teknisk övervakning företas endast på allmän plats. I sin föreslagna öppna form innebär övervakningsbefogenheten att övervakningen kan rikta sig mot utrymmen som bland annat omfattas av hemfriden. Å andra sidan är definitionen i lagförslaget på i vilket syfte övervakningen får utföras klart mer vidsträckt än de orsaker som nämns i 8 § 3 mom. regeringsformen (om deras tolkning se GrUU 2/1996 rd och 6/1998 rd). Enligt utskottets uppfattning strider lagförslaget till denna del mot grundlagen, eftersom det är så omfattande och vagt. Konflikten kan avhjälpas till exempel genom att den tekniska övervakningen endast blir tillåten på ställen där den vedertagna hemfriden inte omfattas av grundlagsskyddet.

Enligt 27 § i lagförslaget utesluts det hemfridskyddade området från de platser där det får bedrivas observation. Förutsättningen för observationen är en konkret misstanke om att den

person som är föremål för observation gör sig skyldig till ett brott som avses i lagen. Förslaget ger ingen anledning till en författningsrättslig anmärkning.

Andra omständigheter

I 31—42 § i lagförslaget ingår bestämmelserna om personregister som förs för skötseln av gränsbevakningsväsendets uppgifter. Regleringen är detaljerad och omfattar bland annat utplåning av uppgifter och förutsättningarna för utlämnande av uppgifter. Regleringen motsvarar den anspråksnivå som enligt utskottets tolkningspraxis anses följa av bestämmelsen i 8 § 1 mom. regeringsformen om skyddet av personuppgifter (t.ex. GrUU 28—30/1997 rd).

43 § i lagförslaget gäller förundersökning av brott som gränsbevakningsväsendet gör. Eftersom det i förundersökning är fråga om befogenheter som på ett centralt sätt riktar sig mot de grundläggande fri- och rättigheterna, bör det av lagen precisare framgå enligt vilka grunder förundersökningen skall göras antingen av gränsbevakningsväsendet eller polisen eller av någon annan myndighet.

Utlåtande

På grundval av det ovan anförda anför grundlagsutskottet vördsamt

att lagförslaget kan behandlas i den ordning som föreskrivs i 66 § riksdagsordningen, om den författningsrättsliga anmärkningen som utskottet gjort med anledning av 26 § i lagen beaktas på ett behörigt sätt.

Helsingfors den 28 maj 1998

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Ville Itälä /saml
vordf. Johannes Koskinen /sd
medl. Gunnar Jansson /sv
Anneli Jäätteenmäki /cent
Marjut Kaarilahti /saml
Valto Koski /sd
Heikki Koskinen /saml

Johannes Leppänen /cent
Jukka Mikkola /sd
Riitta Prusti /sd
Veijo Puhjo /vgr
Maija-Liisa Veteläinen /cent
suppl. Jouko Jääskeläinen /fkf.

