

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 19/2005 rd

Regeringens proposition med förslag till revidering av lagstiftningen om gränsbevakningsväsendet och gränszonen

Till förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 16 februari 2005 en proposition med förslag till revidering av lagstiftningen om gränsbevakningsväsendet och gränszonen (RP 6/2005 rd) till förvaltningsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande i ärendet till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Kimmo Hakonen och lagstiftningsråd Jorma Kantola, inrikesministeriet

- lagstiftningsråd Timo Riissanen, staben för Gränsbevakningen
- lagstiftningsråd Tuula Majuri och specialmedarbetare Jannika Enegren-Åberg, justitieministeriet
- lantråd Roger Nordlund och kanslichef Elisabeth Naucélér, Ålands landskapsregering
- professor Olli Mäenpää
- professor Ilkka Saraviita
- professor Martin Scheinin
- professor Kaarlo Tuori.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av
— professor Mikael Hidén.

PROPOSITIONEN

Syftet med propositionen är en revidering av lagstiftningen om gränsbevakningsväsendet. I revideringen ingår lagen om gränsbevakningsväsendets förvaltning, gränsbevakningslagen och lagen om behandling av personuppgifter vid gränsbevakningsväsendet. Justeringar görs i sammanhanget i 18 andra lagar.

Gränsbevakningsväsendet ska anpassas till utvecklingen i övervakningen av de yttre gränserna för Europeiska unionens område för fri rörlighet. Samarbetet mellan gränsbevakning, polis och tull underlättas genom effektivare allokering av resurserna för intern säkerhet. För

gränsbevakningen föreslås vissa övervakningsuppdrag som inte direkt anknyter till gränsbevakning och gränskontroll. Gränsbevakningens specialkompetens och utnyttjandet av materiell effektiviseras vid bekämpning av terrorism och andra specialsituationer relaterade till intern säkerhet.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft sommaren 2005, när den utbildning och andra nödvändiga arrangemang som reformen kräver har genomförts vid gränsbevakningsväsendet.

I motiveringen till lagstiftningsordningen konstateras att propositionen innehåller ett fler-

tal begränsningar av de grundläggande fri- och rättigheterna. Men de bör ses mot bakgrunden av ett vägande samhällsintresse och begränsningarna har formulerats med tanke på att de ska vara precisa och noga avgränsade. I propositionen ingår inga bestämmelser som kräver grundlagsord-

ning. Eftersom propositionen ändå innehåller flera omständigheter som är av betydelse med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna, anser regeringen det tillrådligt att riksdagen inhämtar grundlagsutskottets utlåtande om propositionen.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Lag om ändring gränsbevakningsväsendets förvaltning

Chefens ställning. Enligt 3 § 1 mom. i förslaget hör gränsbevakningsväsendet till statens centralförvaltning och lyder under inrikesministeriet precis som för närvarande. Gränsbevakningsväsendet leds av chefen för gränsbevakningsväsendet och under chefen lyder bland annat staben för gränsbevakningsväsendet. Enligt 5 § 1 mom. i förslaget håller chefen för gränsbevakningsväsendet inrikesministern underrättad om ärenden som berör gränsbevakningsväsendet och deltar i behandlingen av ärenden vid inrikesministeriet när ett ärende berör gränsbevakningsväsendet. Enligt 5 § 2 mom. i förslaget har chefen för gränsbevakningsväsendet rätt att på föredragning avgöra andra än samhälleligt eller ekonomiskt viktiga förvaltningsärenden som gäller gränsbevakningsväsendet och dess ansvarsområde och som enligt vad som föreskrivs ska avgöras av inrikesministeriet, om inte något annat föreskrivs. Enligt 3 mom. utgör staben för gränsbevakningsväsendet inrikesministeriets gränsbevakningsavdelning. Biträdande chefen för gränsbevakningsväsendet är samtidigt avdelningschef för inrikesministeriets gränsbevakningsavdelning.

Förslaget innebär att chefen för gränsbevakningsväsendet får en något oklar ställning jämfört med gällande lag. Ändå har syftet inte varit att ändra det nuvarande systemet. Det oaktat klargör förslaget inte helt exakt om chefen för gränsbevakningsväsendet verkar inom ministeriet eller utanför det. För en utomstående ställ-

ning talar det att staben för gränsbevakningsväsendet är en avdelning inom inrikesministeriet som leds av gränsbevakningsväsendets biträdande avdelningschef och att gränsbevakningsväsendets chef håller inrikesministern underrättad om frågor som rör gränsbevakningsväsendet. Däremot talar det för att chefen för gränsbevakningsväsendet hör till inrikesministeriets organisation att gränsbevakningsväsendet är en myndighet som är underställd inrikesministeriet och hör till statens centralförvaltning. Chefen för gränsbevakningsväsendet avgör andra än samhälleligt eller ekonomiskt viktiga förvaltningsärenden som gäller gränsbevakningsväsendet och dess ansvarsområde och som enligt vad som föreskrivs ska avgöras av inrikesministeriet. Syftet verkar vara att befria chefen för gränsbevakningsväsendet från handläggning av rutinärenden till förmån för uppdrag av central betydelse för gränsbevakningsväsendet och för möjligheten att delta i arbetsgrupper som leds av ministern. Övriga ärenden åläggs då gränsbevakningsväsendets stab som leds av biträdande chefen för gränsbevakningsväsendet.

Enligt 67 § i grundlagen utövas statsrådets beslutanderätt av statsrådets allmänna sammanträde eller ett ministerium. Enligt 68 § 3 mom. utfärdas bestämmelser om ministeriernas ansvarsområden och om fördelningen av ärenden mellan dem genom lag eller statsrådsförordning.

Även om den föreslagna regleringen inte förändrar det nuvarande arrangemanget anser grundlagsutskottet att det behöver klargöras att chefen för gränsbevakningsväsendet entydigt hör till inrikesministeriet. Förslagets 3 § 1 mom. kan ändras till exempel så att gränsbevakningsväsendet är en myndighet som styrs och överva-

kas av inrikesministeriet och som hör till statens centralförvaltning. Gränsbevakningsväsendet leds inom inrikesministeriet av chefen för gränsbevakningsväsendet.

Beslut i militära kommandomål. I föreslagna 7 och 8 § bestäms i vilka militära kommandomål republikens president fattar beslut och i vilka kommandomål beslut fattas av chefen för gränsbevakningsväsendet eller en annan militär förman. Enligt 7 § 2 mom. fattar republikens president utom statsrådet beslut i militära kommandomål som gäller gränsbevakningsväsendet på föredragning av inrikesministern, varvid statsministern har rätt att vara närvarande och uttala sin uppfattning om ärendet. Om ärendet enligt 7 § 3 mom. på initiativ av republikens president eller inrikesministeriet överförs för att avgöras i statsrådet, beslutar presidenten om målet på föredragning av inrikesministern utan att statsrådet lägger fram förslag till avgörande.

Enligt 58 § 5 mom. beslutar presidenten i militära kommandomål under medverkan av ministern i enlighet med vad som bestäms genom lag. Utskottet konstaterar att föreslagna 7 § uppfyller kraven på ministeriemedverkan i 58 § 5 mom. i grundlagen då republikens president alltid fattar beslut om militära kommandomål på föredragning av inrikesministern (GrUB 10/1998 rd, s. 18/I och GrUB 2/2000 rd, s. 2). Statsministerns närvarorätt stämmer också överens med den linje som utskottet har gått in för (GrUB 10/1998 rd, s. 18/I och GrUB 4/2000 rd, s. 2/I). Beslut i militära kommandomål specificeras också klart i 7 § 1 mom. samt 8 § 2 och 3 mom. mellan republikens president, chefen för gränsbevakningsväsendet och övrig militär förman. Också i detta avseende stämmer propositionen således överens med utskottets riktlinjer (GrUB 2/2000 rd, s. 2/I).

Krav på medborgarskap. Den som utnämns till en tjänst vid gränsbevakningsväsendet ska enligt 10 § 1 mom. vara finsk medborgare. Förslaget är av betydelse med tanke på förbudet mot diskriminering enligt 6 § 2 mom. i grundlagen.

Enligt 125 § 1 mom. i grundlagen kan genom lag bestämmas att endast finska medborgare får utnämnas till bestämda offentliga tjänster eller uppdrag. Genom ordet "bestämda" vill man uttrycka principen att krav på medborgarskap bör ställas endast i begränsad utsträckning och av motiverade skäl (RP 1/1998 rd s. 180/I). Grundlagsutskottet har ansett kravet på medborgarskap motiverat bland annat i fråga om tjänst som domare och polisman eftersom dessa uppdrag innebär betydande utövning av offentlig makt (GrUU 13/1999 rd, s. 3 och GrUU 28/2004 rd, s. 3). Också en tjänst vid gränsbevakningsväsendet innebär betydande utövning av offentlig makt. Därför är det motiverat att uppställa finländskt medborgarskap som behörighetskrav för tjänsterna och förslaget är således inte problematiskt med hänsyn till diskrimineringsförbudet i 6 § 2 mom. i grundlagen.

Värnplikt som villkor för militärtjänst. I 10 § 2 mom. föreskrivs att den som utnämns till en militär tjänst vid gränsbevakningsväsendet ska ha fullgjort sin värnplikt i vapentjänst eller frivillig militärtjänst för kvinnor vid Finlands försvarsmakt eller gränsbevakningsväsendet.

Enligt 10 § 3 mom. gäller kravet på värnplikt dock inte personer som med stöd av 12 § 1 mom. i självstyrelsenlagen för Åland har rätt att i stället för att fullgöra värnplikt tjänstgöra på motsvarande sätt vid lots- och fyrinrättningen eller inom annan civilförvaltning. Med avvikelse från 2 mom. gäller kravet på fullgörande av frivillig militärtjänst för kvinnor inte personer som enligt 6 § i självstyrelselagen för Åland har åländsk hembygdsrätt.

Förutsättningarna för utnämning till militär tjänst bör bedömas på grundval av diskrimineringsförbudet i 6 § i grundlagen. Där föreskrivs att ingen utan godtagbart skäl får särbehandlas på grund av bland annat kön, språk, hälsotillstånd eller av någon annan till personen relaterad orsak. Eftersom ålänningarna enligt 12 § 2 mom. i självstyrelselagen är befriade från värnplikt, måste det betraktas som ett godtagbart skäl enligt 6 § 2 mom. i grundlagen till att ålänningar inte avkrävs värnplikt som villkor för utnäm-

ning till militär tjänst. Enligt motiveringen får de för militär tjänst adekvat utbildning vid gränsbevakningsväsendet. I detta avseende är bestämmelserna inte problematiska med hänsyn till kravet på jämlikhet i 6 § i grundlagen.

Däremot måste man se över förutsättningarna för utnämning till militär tjänst i fråga om personer som på grund av religiös eller etisk övertygelse har vägrat värnplikt. Diskrimineringsförbudet i 6 § 2 mom. i grundlagen gäller också religion, etisk övertygelse eller åsikt. Vidare tryggs religions- och samvetsfriheten i 11 § i grundlagen. Med stöd av 127 § 2 mom. i grundlagen utfärdas bestämmelser om rätten att på grund av övertygelse befrias från deltagande i landets militära försvar genom lag. Närmare bestämmelser om utövande av denna rätt ingår främst i civiltjänstlagen, men saken berörs också i lagen om befrielse för Jehovas vittnen från fullgörandet av värnplikt i vissa fall. Också dessa bestämmelser anknyter till tryggheten av religions- och samvetsfriheten enligt grundlagen (RP 309/1993 rd, s. 82—83).

Utskottet bedömde nyligen fullgjord beväringstjänst som krav vid uttagning till polisutbildning med hänsyn till diskrimineringsförbudet i 6 § 2 mom. i grundlagen. Utskottet fann den då aktuella bestämmelsen oförenlig med de grundläggande fri- och rättigheterna på grund av att förslaget särbehandlar vissa personer på grund av att de utövar den rätt som de har med stöd av de grundläggande fri- och rättigheterna och utifrån en explicit bestämmelse i grundlagen. Samtidigt konstaterade utskottet dock att kravet på fullgjord beväringstjänst kan anses godtagbart och motiverat till exempel vid antagning till en karriär i militären (GrUU 28/2004 rd, s. 2). Eftersom gränsbevakningsväsendet har en militär organisation och dess gränstrupper för att göra försvaret effektivare kan fogas till försvarsmakten, anser utskottet det godtagbart och motiverat att den som utnämns till en militär tjänst inom gränsbevakningsväsendet avkrävs fullgjord beväringstjänst inom försvarsmakten eller gränsbevakningsväsendet med undantag av de fall som nämns i 10 § 3 mom. Regleringen är i

detta fall inte problematisk med hänsyn till 6 § 2 mom. i grundlagen.

Tystnadsplikt. I 17 § i lagförslaget föreskrivs om tystnadsplikt. Enligt 2 mom. hindrar tystnadsplikten inte att en omständighet yppas för en myndighet eller en sammanslutning som sköter ett offentligt uppdrag och som på grund av en uppgift som föreskrivs höra till den behöver få vetskap om en omständighet som annars ska hållas hemlig eller om en persons tillförlitlighet eller lämplighet. För att få visshet om att den som söker sig till eller har en ur säkerhetssynpunkt betydande uppgift är tillförlitlig får information lämnas i behövlig omfattning även till en privat sammanslutning eller person. En motsvarande bestämmelse ingår i polislagen.

Utskottet menar att bestämmelsen med hänsyn till skyddet för privatlivet i 10 § i grundlagen är för öppen eftersom den ger möjlighet att lämna nästan vilka upplysningar som helst till myndigheter eller privata personer bara på den grunden att de behöver få upplysningar. När polislagen stiftades kritiserade grundlagsutskottet motsvarande bestämmelse och framhöll att polisens tystnadsplikt inte skulle bli ett särskilt betydande hinder för att yppa information till utomstående. Därför krävde utskottet att bestämmelsen skulle preciseras (GrUU 15/1994 rd, s. 4/II). Så skedde emellertid inte. Utskottet anser det viktigt att regleringen preciseras åtminstone på så sätt att tillgången till information baserar sig på "rätt" att få information. Förvaltningsutskottet bör också överväga att helt stryka 17 § 2 mom. med tanke på bestämmelserna i lagen om säkerhetsutredningar.

Gränsbevakningsmäns bisysslor. Enligt 19 § 2 mom. i det första lagförslaget får en gränsbevakningsman inte sköta en uppgift som omfattar rättigheter och skyldigheter som kan komma att stå i strid med de uppgifter som föreskrivs för gränsbevakningsväsendet. Förslaget är av betydelse med tanke på vad som föreskrivs om skydd för privatlivet i 10 § i grundlagen och med tanke på 18 § 1 mom. i grundlagen i det avseendet att momentet tryggar rätt för var och en att skaffa

sig sin försörjning genom arbete, yrke eller näring som han eller hon valt fritt.

En motsvarande bestämmelse ingår för polis-mäns del i polislagen. Målet har enligt motive-ringens varit att samordna bestämmelserna med motsvarande bestämmelser om polismän. Syftet med lagen är att förbjuda gränsbevakningsmän att åta sig uppgifter som omfattar att rädda, skydda eller bevaka egendom, upprätthålla ordning och säkerhet, anordna resor, idka trafik, handel med skjutvapen, sprängämnen eller andra farliga ämnen, importera eller exportera varor eller bedriva detektivverksamhet.

Det finns godtagbara skäl för de föreslagna bestämmelserna med avseende på de till gränsbevakningen relaterade uppdragens och befogenheternas särskilda karaktär och omfattning (GrUU 12/2002 rd, s. 5). Med hänsyn till dessa tungt vägande skäl strider förslaget enligt utskottet inte mot proportionalitetskravet. För att precisera bestämmelserna är det dock befogat att det i paragrafen som exempel tas in vissa av de uppdrag som enligt propositionen omfattas av förbudet. Bestämmelserna kan dessutom kompletteras med en hänvisning till liknande uppdrag (GrUU 11/2005 rd, s. 7).

Skyldighet att ersätta studier. Den som söker anställning vid gränsbevakningen ska enligt 27 § 2 mom. i det första lagförslaget innan studierna inleds avge en tjänstgöringsförbindelse som räknat från den dag studierna avslutas gäller högst två år. För en person som hör till personal som flyger luftfartyg vid gränsbevakningsväsendet kan tjänstgöringsförbindelsen vara högst 14 år. I lagen om försvarsmakten ingår bestämmelser om tjänstgöringsförbindelser i anknytning till officersutbildning enligt förordningen om Försvarshögskolan. Enligt motiveringen sker studierna på statens bekostnad som avlönad tjänsteutövning.

Tjänstgöringsförbindelsen bör bedömas med hänsyn till rätten till personlig frihet enligt 7 § 1 mom. i grundlagen och med hänsyn till att var och en enligt 18 § 1 mom. i grundlagen i enlighet med lag har rätt att skaffa sig sin försörjning genom arbete, yrke eller näring som han eller

hon valt fritt. Grundlagsutskottet har tidigare ansett en tjänstgöringsförbindelse av denna typ godtagbar, dock under förutsättning att lagen föreskriver om den i förbindelsen avsedda tjänstgöringens maximala längd och om de grundläggande villkoren för förbindelser, inbegripet när de upphör. Dessutom bör lagen ha bestämmelser om hur tvister om förbindelserna ska lösas (GrUU 13/2001 rd, s. 2/II).

Regleringen uppfyller huvudsakligen dessa krav med undantag av 27 § 3 mom. Där föreskrivs att om en tjänsteman vid gränsbevakningsväsendet under den tid tjänstgöringsförbindelsen gäller säger upp sig eller blir uppsagd av någon annan orsak än sjukdom, ska tjänstemannen ersätta högst hälften av de kostnader som studierna åsamkat staten enligt vad som närmare bestäms genom förordning av inrikesministeriet.

Enligt 80 § 1 mom. i grundlagen ska bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter utfärdas genom lag. I förslaget definieras inte närmare vilka andra orsaker än sjukdom som kan ligga till grund för uppsägning. Uppsägningar kan till exempel tänkas bero på att enheter läggs ned eller att arbetsuppgifterna väsentligt minskar. Grundlagsutskottet finner det oskäligt att en studerande kan tvingas ersätta upp till hälften av sina studier till följd av sådana uppsägningar som inte beror på den uppsagda själv. Bestämmelserna avviker från 10 b § 2 mom. i lagen om försvarsmakten som bland annat tar upp ett sådant fall där en studerande avbryter sina studier eller studierna avbryts av någon av personen själv beroende annan orsak än sjukdom. Grundlagsutskottet menar att situationer som återbetalningsskyldigheten kan ge upphov till bör specificeras mer i detalj i lagen på samma sätt som i 10 b § lagen om försvarsmakten.

Den föreslagna paragrafen innehåller inte heller någon besvärsmätt. Med tanke på det rättskydd som föreskrivs i 21 § 1 mom. i grundlagen anser grundlagsutskottet det nödvändigt att beslutet får överklagas. En bestämmelse om överklagande kan läggas till som 27 § 4 mom. till exempel så som föreskrivs i 10 b § 3 mom. i lagen om försvarsmakten. Där föreskrivs att

ändring i ett beslut enligt paragrafen får sökas i enlighet med förvaltningsprocesslagen.

Rätt att använda maktmedel. Enligt 29 § 1 mom. i det första lagförslaget omfattar de som tjänstgör i militära tjänster vid gränsbevakningsväsendet bestämmelserna om krigsmän i 45 kap. i strafflagen. Gränsbevakningsmäns rätt att använda maktmedel regleras dock "primärt" i 35 § i gränsbevakningslagen (det andra lagförslaget). Föreslagna 35 § 1 mom. överensstämmer inte med bestämmelserna om krigsmäns rätt att använda maktmedel enligt 45 kap. 26 a § i strafflagen. Enligt sista meningen i samma 35 § 3 mom. föreskrivs det i 29 § i lagen om gränsbevakningsväsendets förvaltning om hur rätten för en krigsman att använda maktmedel enligt 45 kap. 26 a § i strafflagen tillämpas i gränsbevakningsväsendet. Regleringen ger ett oklart intryck. Utskottet finner det motiverat att precisera 21 § 1 mom. i det första lagförslaget i det avseendet att uttrycket "i första hand" stryks.

Gränsbevakningslag

Gränsbevakningens regionala behörighet. Enligt 4 § i det andra lagförslaget verkar gränsbevakningsväsendet där det är motiverat för upprätthållande av gränsordningen eller gränssäkerheten eller utförande av sådana uppgifter med anknytning till det militära försvaret som ankommer på gränsbevakningsväsendet, samt på havsområdet och inom den ekonomiska zon som avses i lagen om Finlands ekonomiska zon. På andra platser verkar gränsbevakningsväsendet endast när det är nödvändigt för att det ska kunna slutföra en lagstadgad uppgift eller lämna handräckning. I praktiken innebär detta att gränsbevakningens övervakningsområde i princip kommer att täcka hela landet.

I samband med den föregående totalreformen av gränsbevakningsväsendet gjorde grundlagsutskottet en bedömning om utvidgning av bevakningsområdet till att omfatta hela Lapplands län för bevakning av jakten och terrängtrafiken. Utskottet konstaterade att kraven på nödvändighet och noggrann avgränsning är förknippade med frågan om befogenheternas territoriella utsträck-

ning. Utskottet fann utvidgningen onödigt vag och krävde separata bestämmelser om hur befogenheterna enligt lagen ska utvidgas till övervakningen av jakt- och terrängtrafik. Likaså betonades att tjänstemän ska ha tillräcklig utbildning och annan kompetens för uppgiften (GrUU 17/1998 rd, s. 2—3).

Att man avstår från gränsbevakningsväsendets bevakningsområde innebär i princip att dess behörighet kommer att omfatta hela landet. Det är en betydande reform eftersom den möjliggör ett effektivare samarbete än förr mellan gränsbevakningen, polisen och tullens i bekämpningen av terrorism och brottslighet. För mer samarbete mellan myndigheter talar också Schengenavtalet och det expanderande området för fri rörlighet. Med avvikelse från polisens allmänna befogenheter är dock gränsbevakningens befogenheter begränsade till lagstadgade uppgifter och skyldighet att ge handräckning på begäran. Därför kan gränsbevakningen verka på andra än i 4 § nämnda gränsområden endast om det är nödvändigt för att slutföra gränsbevakningens lagstadgade uppgifter. Som exempel kan nämnas att efterspana och gripa en person som utan lov överskridit gränsen. Gränsbevakningen kan också ge polisen och tullens handräckning i andra delar av landet till exempel i syfte att avslöja kriminella ligor som bedriver drog- och människohandel. Särskilt i syfte att bekämpa brottslighet och terrorism samt för att utnyttja gränsbevakningens, polisens och tullens resurser effektivare finner grundlagsutskottet det nödvändigt och godtagbart att gränsbevakningens på detta sätt begränsade befogenheter utsträcks till hela landet.

Bestämmelser om allmänna principer, uppgifter och åtgärder och befogenheter samt förebyggande och utredning av brott ingår i förslagets 2 samt 4—6 kap., som bör anses ge tillräckliga och detaljerade anvisningar om gränsbevakningsväsendets och gränsbevakningsmännens befogenheter.

Grundlagsutskottet har också bedömt gränsbevakarutbildningens tillräcklighet. Gränsbevakningsmännens nuvarande utbildning räcker ett halvt år. Enligt utredning förlängs utbildningen från början av år 2006 till ett år. Detta beror

på den föreslagna översynen, EU:s gemensamma gränsbevakarutbildning (gränspolisutbildning) och nya uppgifter inom gränsbevakningen. I uppgifter som sammanfaller med polisens och tullens uppgifter får gränsbevakningsmännen utbildning med motsvarande innehåll. Gränsbevakningsväsendets grundläggande utbildning är lika lång som utbildningen för poliser och tullmän men med andra betoningar. Grundlagsutskottet anser att den föreslagna utbildningen för gränsbevakningsmän är tillräcklig och anför inga anmärkningar mot 4 §.

Gränsövergångsställe och gränsson. Ett gränsövergångsställe definieras i 2 § 5 punkten i lagförslag 2 som en genom förordning av statsrådet angiven plats via vilken gränsen passeras. Den nuvarande lagen innehåller en mer detaljerad definition av gränsövergångsplats. Enligt motiveringen är den nuvarande definitionen komplicerad och mångtydig. Dessutom uppfyller området längs hela den västra och norra gränsen för närvarande definitionen för gränsövergångsställe.

Eftersom gränsövergångsställen ändå enligt lagförslaget och övrig lagstiftning förknippas med betydande befogenheter och andra rättsverkningar, harmonierar den föreslagna definitionen illa med grundlagen som helhet. Därför behövs det i lagen en detaljerad definition på gränsövergångsställe som kan vara en bearbetning av definitionen i den nuvarande lagen. Utskottet menar att definitionen på gränsövergångsställe endast behöver hänföras till överskridande av yttre gräns (2 § 14 punkten och 12 § 2 mom.), eftersom gränsoverskridning vid västra och norra gränsen inte är bunden till gränsövergångsställe. I så fall bör definitionen komma efter definitionen på yttre gräns före definitionen på gränsson som också den gäller Finlands yttre gräns.

Gränsson definieras i 2 § 15 punkten som ett för gränsordningens och gränssäkerhetens upprätthållande inrättat område vid Finlands yttre gräns inom vilket det i grundlagen försäkrade grundläggande fri- och rättigheterna för personer

kan begränsas på de sätt som anges närmare i lagen. Utskottet finner det inadekvat att definitionerna i lagen innehåller bestämmelser som har karaktär av bemyndigande. Därför bör definitionens sista mening strykas.

Tillfällig stängning av ett gränsövergångsställe. Enligt 16 § 1 mom. i det andra lagförslaget kan statsrådet stänga ett gränsövergångsställe för en viss tid eller tills vidare, om stängningen är nödvändig för avvärjande av ett allvarligt hot som riktas mot den allmänna ordningen, den nationella säkerheten eller folkhälsan. Stängning motiveras med exemplet att personer med en smittsam sjukdom som utgör ett allvarligt hot för folkhälsan anländer via ett gränsövergångsställe och att det är nödvändigt att stänga stället för att förhindra att sjukdomen sprider sig. Ändå får stängningen av ett gränsövergångsställe inte hindra finska medborgare att komma in i landet eller kränka deras rättigheter som omfattas av gemenskapslagstiftningen om fri rörlighet eller rätten att få internationellt skydd.

Bestämmelsen är av betydelse med tanke på rörelsefriheten enligt 9 § i grundlagen. Genom föreslagna 16 § 2 mom. regleras endast trafik in i landet men inte trafik i motsatt riktning. Enligt 9 § 2 mom. i grundlagen har var och en rätt att lämna landet. Denna rätt kan begränsas genom lag, om det är nödvändigt för att säkerställa rätttegång eller verkställighet av straff eller för att säkerställa att skyldigheten att försvara landet fullgörs. Grunderna för en begränsning avses vara uttömmande såtillvida att det inte är möjligt att på någon annan grund genom lag begränsa rätten att lämna landet (RP 309/1993 rd, s. 55). I bestämmelsen sägs ingenting om att lämna landet och därför kan det enligt 9 § 2 mom. i grundlagen anses vara möjligt också utan lagbestämmelse. Ändå anser grundlagsutskottet det inadekvat att bestämmelsen inte alls omnämner rätten att lämna landet trots tillfällig stängning av ett gränsövergångsställe. Därför är det nödvändigt att 16 § 2 mom. kompletteras med rätt att lämna landet.

Överföring av förundersökning till en annan förundersökningsmyndighet. I 44 § 1 mom. i det andra lagförslaget föreskrivs att om inte något annat följer av bestämmelserna, föreskrifterna och samarbetsavtalen om arbetsfördelningen mellan polisen och tullens överför gränsbevakningsväsendet på det sätt som närmare avtalas mellan myndigheterna i fråga förundersökningen av tullbrott och andra brott till tullens eller polisen i de fall som närmare beskrivs i bestämmelsen.

Ett sådant samarbetsavtal bör bedömas med hänsyn till 2 § 3 mom. i grundlagen, som säger att all utövning av offentlig makt ska bygga på lag. Grundlagsutskottet har ansett det olämpligt i statsförfattningsrättsligt hänseende att en myndighets kompetens till den del det är fråga om utövning av offentlig makt gentemot enskilda grundar sig på ett avtal mellan ministerier (GrUU 23/1994 rd, s. 2). I fråga om möjligheterna för kommuner inom en försöksregion att komma överens om vissa saker har grundlagsutskottet påpekat att försöksregionerna bör få lagstadgade befogenheter att utarbeta planer och avge utlåtanden i ärenden som nämns i lagförslaget (GrUU 11/2002 rd, s. 6—7). Eftersom det inte finns regler på lagnivå om ett gemensamt samarbetsavtal mellan polis, tull och gränsbevakning och eftersom lagberedningen i fråga ännu inte är tillräckligt långt hunnen, anser utskottet att hänvisningen till ett samarbetsavtal i 44 § 1 mom. i förslaget bör strykas.

Byggande på gränsszon. Enligt 49 § i det andra lagförslaget kan en gränsszon inrättas vid den yttre gränsen. Närmare bestämmelser om zonens bredd utfärdas genom förordning av inrikesministeriet. Enligt 52 § 1 mom. 3 punkten krävs inom gränssonen tillstånd för uppförande av byggnader närmare än 50 meter från gränslinjen om inte något annat föreskrivs i denna eller i någon annan lag. Enligt 59 § 2 mom. kan den regionala gränsbevakningsmyndigheten förordna att en byggnad, ett stängsel eller en annan konstruktion som uppförts utan tillstånd eller i strid med ett förbud ska rivas eller avlägsnas.

Grundlagsutskottet finner det för det första adekvat att bestämmelser om gränsszonens bredd

utfärdas genom förordning av statsrådet och inte av inrikesministeriet. För det andra har den gällande lagen om gränsszon endast förbjudit uppförande av byggnader på gränsszon utan tillstånd av inrikesministeriet. Däremot tiger lagen om konstruktioner och stängsel. Utifrån föreslagna 59 § 2 mom. kan man kräva att existerande stängsel och andra konstruktioner ska rivas. För den händelse att stängsel och andra konstruktioner finns 50 meter från gränslinjen är det med tanke på egendomsskyddet i 15 § 1 mom. i grundlagen motiverat att till denna del komplettera lagen med en bestämmelse om ersättning.

Utskottet ber också förvaltningsutskottet notera begreppet "bergsarbeten" i 52 § 1 mom. 6 punkten. Begreppet bör anses föråldrat. Den adekvata benämningen i dag bör vara "marktäkt".

Maktmedel vid säkerhetskontroll. I 67 § regleras säkerhetskontroll av gränsbevakningsväsendets lokaler. Enligt 2 mom. kan säkerhetskontrollen utföras av en gränsbevakningsman men också av en person som polisen har godkänt för uppgiften och som genomgått föreskriven utbildning för säkerhetskontrollörer. En gränsbevakningsman eller säkerhetskontrollör kan vid behov med stöd av 70 § 2 mom. använda maktmedel för att avlägsna en person från gränsbevakningsväsendets lokal eller ett område som gränsbevakningsväsendet besitter.

Enligt 124 § i grundlagen får uppgifter som innebär betydande utövning av offentlig makt endast ges myndigheter. Som betydande utövning av offentlig makt kan anses till exempel på självständig prövning baserad rätt att använda maktmedel eller att på något annat konkret sätt ingripa i en enskild persons grundläggande fri- och rättigheter (RP 1/1998 rd, s. 180). Utskottet har bedömt ordningsvakters rätt att utöva maktmedel, t.ex. att avlägsna personer från en plats, och konstaterat att rätten gäller för enskilda evenemang och därför är begränsade till tid och plats. Enligt lagen om ordningsvakter kommer avlägsnande från platsen i fråga endast när det gäller personer som i berusat tillstånd stör ordningen eller genom hotfullt uppträdande, oljud

eller våldsamhet stör ordningen eller äventyrar säkerheten eller som trots tillsägelse underlåter att följa en befallning (GrUU 20/2002 rd, s. 3 och 5). Sådana villkor ställs inte för en säkerhetskontrollör som kan avlägsna en person från platsen om denne vägrar genomgå en säkerhetskontroll.

Enligt 6 § i lagen om säkerhetskontroller vid domstolar kan endast en polisman som tjänstgör som säkerhetskontrollör använda maktmedel vid säkerhetskontroll. Övriga säkerhetskontrollörer har inte denna rätt. Utskottet tog nyligen ställning till säkerhetskontroller i samband med revideringen av polislagen. Utskottet hänvisade till lagen om säkerhetskontroller vid domstolar och konstaterade då att endast polismän och tjänstemän i polisens tjänst har rätt att använda maktmedel för att avlägsna en person som vägrar genomgå kontroll från polisens lokaler. Utskottet krävde i sammanhanget att förslagets ordalydelse ytterligare skulle preciseras (GrUU 11/2005 rd, s. 8/I). Grundlagsutskottet anser att endast en gränsbevakningsman kan använda maktmedel för att avlägsna en person som vägrar genomgå en säkerhetskontroll från gränsbevakningsväsendets lokal eller ett område som gränsbevakningsväsendet besitter. Därför ska säkerhetskontrollörens rätt att använda maktmedel strykas i förslagets 70 § 2 mom.

Övrigt. Enligt artikel 3 och 4 i konventionen om ickebefästade och neutralisering av Ålandsöarna, som ingicks i Genève den 20 oktober 1921, får inga militära anläggningar finnas på Åland och där får inte förvaras vapen eller annan utrustning avsedd för krigföring. På Åland får inte heller förekomma andra väpnade trupper än de som är nödvändiga för upprätthållande av ordning. Konventionens artiklar 6 och 7 innehåller bestämmelser för undantagsförhållanden.

Med hänvisning till dessa bestämmelser finner grundlagsutskottet det adekvat att statsrådet i samråd med självstyrelsemyndigheterna utarbetar en plan för sådana hotfulla situationer där gränsbevakningen på Åland kunde behöva handräckning av försvarsmakten på demilitariserat område. Handräckning för civilförvaltningen

regleras genom en särskild överenskommelseförfordning.

Lag om behandling av personuppgifter vid gränsbevakningsväsendet

Allmänt. Enligt 10 § 1 mom. i grundlagen är vars och ens privatliv tryggt. Dessutom utfärdas närmare bestämmelser om skydd för personuppgifter genom lag. Syftet med revideringen av de grundläggande fri- och rättigheterna (GrUB 25/1994 rd, s. 6) är att lagstiftaren utfärdar bestämmelser om denna rätt, men detaljerna i regleringen underställs lagstiftarens egen prövning. En sådan bestämmelse om de grundläggande fri- och rättigheterna binder lagstiftarens möjligheter till prövning av innehållet mindre än en bestämmelse med ett förbehåll i stil med att de grundläggande fri- och rättigheterna konstateras existera enligt vad som närmare bestäms genom lag.

Enligt grundlagsutskottets tolkningspraxis (GrUU 51/2002 rd, s. 2, GrUU 6/2003 rd, s. 2) begränsas dock lagstiftarens spelrum av att skyddet för personuppgifter utgör en del av skyddet för privatlivet i samma moment. Lagstiftaren ska trygga denna rättighet på ett sätt som kan anses godtagbart med hänsyn till de grundläggande fri- och rättigheterna. Med tanke på den bestämmelse om de grundläggande fri- och rättigheterna som gäller skydd för personuppgifter är det viktigt att reglera åtminstone registreringens syfte, innehållet i de registrerade personuppgifterna, tillåtna användningsändamål, inbegripet uppgifternas tillförlitlighet, och förvaringstiden för uppgifterna i personregistren samt den registrerades rättsskydd. Det ska dessutom regleras på lagnivå hur omfattande och detaljerade bestämmelserna ska vara. Kravet på bestämmelse i lag omspannar också möjligheten att överföra uppgifter via en teknisk anslutning. Bedömd på dessa grunder finner utskottet att lagförslaget inte är behäftat med särskilda problem.

Tillgång till uppgifter ur vissa register och informationssystem. Med stöd av 22 § i det tredje lagförslaget har gränsbevakningsväsendet ut-

över vad som föreskrivs i gränsbevakningslagen eller i någon annan lag rätt att för att utföra sina uppdrag och föra sina personregister få uppgifter som gränsbevakningsväsendet behöver ur vissa register som förtecknas i bestämmelsen. Av bestämmelsen och motiveringen framgår inte om rätten att få uppgifter också gäller sekretessbelagda uppgifter. Om så är fallet bör bestämmelsen enligt grundlagsutskottets mening kompletteras med "utan hinder av bestämmelserna om sekretess". Detsamma gäller 38 och 39 §, som reglerar lämnande av uppgifter till utlandet.

I 22 § 4 punkten föreslås att gränsbevakningsväsendet ska ha rätt att få uppgifter ur Ålands motorfordonsregister. Grundlagsutskottet anser att denna punkt bör strykas eftersom rätten att få uppgifter beaktas i den överenskommelseförordning som gäller gränsbevakningsväsendets uppgifter i landskapet Åland.

Enligt 22 § 16 punkten ska gränsbevakningsväsendet ha rätt att för att utföra sina uppdrag och för sina personregister få nödvändiga uppgifter ur det straffregister som avses i straffregisterlagen om mål som gäller behandling av ett tvångsmedelsärendande. Ändå föreskrivs det i 4 § 1 mom. 5 punkten i straffregisterlagen uttryckligen om utlämnande av uppgifter ur nämnda register till förundersökningsmyndigheter för tvångsmedelsärendanden. Därför bör hänvisningen till straffregisteruppgifter enligt straffregisterlagen enligt utskottets förmenande strykas som överflödigt i 22 § 16 punkten.

Utlänningslagen

I 123 § i det femte lagförslaget ingår bestämmelser om tagande i förvar av utlänningar. I paragrafens 3 mom. föreslås att en utlänning som tagits i förvar enligt de förutsättningar som nämns i lagrummet exceptionellt kan placeras i polisens häkteslokaler eller för högst 48 timmar i gränsbevakningsväsendets häkteslokaler. Förvar i polisens häkteslokaler får fortgå högst fyra dygn.

Bestämmelserna är något oklara och tangerar rätten till personlig frihet enligt 7 § 1 mom. i grundlagen. De kan leda till den felaktiga uppfattningen att placeringen efter att förvaret i polisens häkteslokaler har upphört kan fortgå ytterligare 48 timmar i gränsbevakningsväsendets häkteslokaler. Det är säkert inte meningen.

Grundlagsutskottet anser att 3 mom. bör delas upp i två separata moment på så sätt att 3 mom. endast gäller placering i polisens häkteslokaler. Ett nytt 4 mom. kunde förslagsvis formuleras så att en utlänning i den situation som avses ovan i 3 mom. 2 punkten exceptionellt kan placeras i gränsbevakningsväsendets häkteslokaler i stället för i polisens häkteslokaler, dock för högst 48 timmar.

Utlåtande

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors den 31 maj 2005

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kimmo Sasi /saml
medl. Leena Harkimo /saml
Roger Jansson /sv
Miapetra Kumpula /sd
Annika Lapintie /vänst
Outi Ojala /vänst
Reino Ojala /sd
Klaus Pentti /cent

Simo Rundgren /cent
Arto Satonen /saml
Seppo Särkiniemi /cent
Ilkka Taipale /sd
Astrid Thors /sv (delvis)
ers. Terhi Peltokorpi /cent
Veijo Puhjo /vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Kalevi Laaksonen.