

LAGUTSKOTTETS UTLÅTANDE 10/2005 rd

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

Till förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

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

- avdelningschef för juridiska avdelningen Tomi Vuori, inrikesministeriet
- lagstiftningsråd Ilari Hannula, justitieministeriet
- kriminalöverinspektör Sanna Palo, Central-kriminalpolisen
- professor Pekka Koskinen
- juris licentiat Kirsi Neiglick.

Sakkunniga

Utskottet har hört

Samband med andra handlingar

Utskottet har vid formuleringen av utlåtandet haft tillgång till grundlagsutskottets utlåtande GrUU 19/2005 rd.

PROPOSITIONEN

Propositionen är en revidering av lagstiftningen om gränsbevakningsväsendet. Gränsbevakningsväsendet ska fortsatt ha huvudansvaret för övervakningen av personers inresa och utresa och för gränskontroll i samband med personers inresa och utresa. Gränsbevakningsväsendets särskilda bevakningsområde ska avskaffas.

Gränsbevakningsväsendet ska vid sidan om sina huvuduppgifter kunna utföra föreskrivna övervakningsuppgifter också när de inte har direkt samband med gränsövervaknings- eller gränskontrolluppgifterna. Gränsbevakningsväsendets specialkompetens och utrustning ska utnyttjas effektivare för bekämpning av terrorism och för andra exceptionella situationer när det

gäller den interna säkerheten. Till gränsbevakningsväsendets uppgifter ska höra att upprätthålla allmän ordning och säkerhet vid gränsövergångsställena. Gränsbevakningsväsendet får rätt att också utan uttrycklig begäran från polisen utföra nödvändiga brådskande polisuppgifter inom allmän ordning och säkerhet.

Det ska underlättas för gränsbevakningsväsendet att utföra förundersökning i brottmål som anknyter till dess huvuduppgifter. Samtidigt begränsas gränsbevakningsväsendets rätt till självständig förundersökning i allvarliga brottmål med mycket svag anknytning till dess huvuduppgifter, om inte annat följer av en begäran som framställts av en annan förundersökningsmyndighet.

dighet. Gränsbevakningsväsendet kan dock alltid vidta nödvändiga förundersökningsåtgärder och använda behövliga tvångsmedel för att säkerställa en annan förundersökningsmyndighets brottsutredning. Verksamhetsmöjligheterna för myndigheternas gemensamma utredningsgrupper förbättras.

Gränsbevakningsväsendet ska i större omfattning kunna utnyttja polisens datasystem vid brottsbekämpning. För att göra brottsbekämpningen effektivare ska automatisk identifiering av personer med hjälp av kamera- och videoövervakning kunna användas vid gränsövergångsställena. Gränsbevakningsväsendets åtgär-

der ska kunna registreras genom automatisk bild- och ljudupptagning. Om behandlingen av personuppgifter inom gränsbevakningsväsendet föreslås en särskild lag med utförligare bestämmelser om behandlingen av personuppgifter och personregister.

Reformen omfattar en gränsbevakningslag, en lag om gränsbevakningsväsendets förvaltning och en lag om behandling av personuppgifter vid gränsbevakningsväsendet och avses träda i kraft sommaren 2005, när den utbildning och andra nödvändiga arrangemang som reformen kräver har genomförts vid gränsbevakningsväsendet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Propositionen innebär en totalreform av gränsbevakningsväsendets förvaltning och befogenheter. Lagförslagen ger gränsbevakningsväsendet utvidgad rätt till förundersökningar i brottmål som hänför sig till dess huvuduppgifter. Likaså får det rätt att utföra brådska polissuppgifter för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet också utan föregående begäran från polisen, om det finns ett uppenbart behov av det i samband med gränsbevakningsväsendets egna uppgifter och ingreppen inte tål dröjsmål på grund av risken för hälsa eller egendom. De utvidgade befogenheterna ställer helt nya krav också på utbildningen av gränsbevakningsmän och organiseringen av olika funktioner inom gränsbevakningsväsendet.

Enligt vad utskottet har erfarit kommer behandlingen av brottmål inom gränsbevakningsväsendet genom reformen att koncentreras till den personal som specialiserat sig på detta. Meningen är att denna personal ska få kompletterande utbildning och fortbildning. Det är viktigt att utbildningen också omfattar ett adekvat mått av rättsliga frågor — inte minst villkor och begränsningar för utövande av befogenheterna. Utskottet ser positivt på att gränsbevakningsmannautbildningen som i detta nu tar ett halvt år efter reformen kommer att vara ett år. Grund-

lagsutskottet hänvisar i sitt utlåtande också till att gränsbevakningsmännen får samma utbildning som polismän och tullmän för de uppgifter som sammanfaller med polisens och tullens uppgifter och att grundutbildningen inom gränsbevakningsväsendet i praktiken är lika lång som polismanna- och tullmannautbildningen. Också lagutskottet betraktar utbildningens längd och innehåll som centrala faktorer med tanke både på de utvidgade befogenheternas allmänna acceptabilitet och på de personer som utsätts för gränsbevakningsmännens åtgärder.

Enligt 11 § i lagen om gränsbevakningsväsendets förvaltning utfärdas närmare bestämmelser om särskilda behörighetsvillkor för tjänstemän vid gränsbevakningsväsendet genom förordning av statsrådet. Utskottet ser gärna att de ökade kraven för tjänstemännen tillsammans med de utvidgade befogenheterna beaktas när dessa särskilda behörighetsvillkor läggs fast.

Lagutskottet har i enlighet med sitt behörighetsområde sett på lagförslagen främst med tanke på gränsbevakningsväsendets befogenheter för förundersökning, brottsutredning och tvångsmedel samt straffbestämmelserna. Det tillstyrker till denna del lagförslagen i propositionen men med följande anmärkningar och ändringsförslag.

1. Lag om gränsbevakningsväsendets förvaltning

18 §. *Rätt att förtiga uppgifter.* I paragrafen sägs att den som tillhör gränsbevakningsväsendets personal inte är skyldig att röja identiteten av en person av vilken han eller hon i sitt anställningsförhållande har fått uppgifter som denna har lämnat konfidentiellt, och inte heller taktiska eller tekniska metoder som ska hemlighållas.

Jämfört med 55 § i gällande lag om gränsbevakningsväsendet (320/1999) betyder förslaget utvidgad rätt att förtiga uppgifter, eftersom begränsningen att rätten bara gäller när någon hörs som vittne eller annars stryks i bestämmelsen. Samtidigt blir rätten att förtiga uppgifter ovillkorlig, eftersom den nya bestämmelsen inte längre medger att domstolen av särskilt vägande skäl kan förordna att uppgifterna ska röjas, om en allmän åklagare utför åtal för ett brott som kan leda till fängelse i sex år eller strängare straff. Enligt gällande lag får det de facto inte ens då förordnas att uppgifterna ska röjas, om det uppenbart medför allvarlig fara för en tjänsteman eller en närstående persons säkerhet.

Förslaget svarar mot den föreslagna ändringen i polislagen, som lagutskottet nyligen lämnat ett utlåtande om (LaUU 6/2005 rd — RP 266/2004 rd). Utskottet konstaterade då att det mot bakgrunden av motiven var mycket oklart varför den gällande begränsningen, framför allt som vittne, måste strykas i 44 § 1 mom. i polislagen. Motiven till den föreliggande propositionen kan kritiseras på samma grunder (se s. 92/I). Utskottet har särskilt fäst sig vid att det inte på något sätt motiveras varför begränsningen i nuvarande 55 § 2 mom. ska strykas, ens till den del en tjänsteman som omfattas av bestämmelsen utnyttjar sin rätt att förtiga uppgifter vid en rättegång.

På dessa grunder och med hänvisning till sitt utlåtande om ändring av polislagen föreslår lagutskottet

att bestämmelsen om rätt för en tjänsteman vid gränsbevakningsväsendet att förtiga uppgifter bibehålls som den är i 55 §

i gällande lag om gränsbevakningsväsendet.

29 §. *Tillämpning av bestämmelserna om militära brott.* I 1 och 2 mom. föreskrivs om tillämpning av bestämmelserna om militära brott i 45 kap. i strafflagen på tjänstemän vid gränsbevakningsväsendet. I 3 mom. ingår ett bemyndigande.

De som tjänstgör i militära tjänster vid gränsbevakningsväsendet omfattas enligt 1 mom. av bestämmelserna om krigsmän i 45 kap. i strafflagen. Men bestämmelser om rätten för en gränsbevakningsman i militär tjänst att använda maktmedel finns "i första hand" i 35 § i gränsbevakningslagen. I 2 mom. finns en likadant uppbyggd bestämmelse för krigstid.

Enligt motiven (s. 99/I) stämmer föreskrifterna om gränsbevakningsmäns maktmedel överens med föreskrifterna om polisens maktmedel. Föreslagna 35 § 1 mom. i gränsbevakningslagen innehåller i sak en likadan bestämmelse om användning av maktmedel som 27 § i polislagen (493/1995). I motiven påpekas vidare att alla de personer som tjänstgör i militära tjänster vid gränsbevakningsväsendet inte har en gränsbevakningsmans befogenheter, även om deras uppgifter kan kräva användning av maktmedel. I lagen om gränsbevakningens förvaltning sätts därför inte hinder för att 45 kap. 26 a § i strafflagen tillämpas på de tjänstemän vid gränsbevakningsväsendet som tjänstgör i militära tjänster.

Grundlagsutskottet anser i sitt utlåtande att det föreslagna sättet att reglera användningen av maktmedel är oklart. Lagutskottet omfattar bedömningen. Men det anser att syftet i sig är acceptabelt. Utskottet har fäst sig vid att bristerna i den gällande lagen enligt motiveringen snarare gäller vem som får använda maktmedel än de tillgängliga maktmedlens art. Det menar att ett problem som det här som gäller involverade personer bör lösas genom att det föreskrivs särskilt om när bestämmelsen om rätt för en gränsbevakningsman att använda maktmedel också tillämpas på en person som tjänstgör i en militär tjänst vid gränsbevakningsväsendet men som normalt inte har en sådan rätt. Det handlar alltså

om att utvidga kretsen av personer i 35 § 1 mom. i gränsbevakningslagen. Som utskottet ser det kan målet till denna del uppnås genom att 35 § kompletteras med ett nytt 2 mom. om detta. I så fall bör även momentet om bistånd från en utomstående i propositionen utvidgas till de speciellsituationer som nämns i nya 2 mom.

Vad gäller rätten att använda maktmedel enligt 35 § 1 mom. i gränsbevakningslagen bör det bedömas särskilt i vilka situationer och på vilka villkor en anställd vid gränsbevakningsväsendet måste få rätt att använda maktmedel enligt 45 kap. 26 a § i strafflagen. Gränsbevakningsväsendet har en militär hierarki och därmed kan det anses befogat att också en tjänsteman som tjänstgör i en militär tjänst vid gränsbevakningsväsendet har samma befogenheter som en krigsman när han eller hon har förordnats till vaktjänst, jourtjänst eller polisuppdrag enligt paragrafens 1 mom. eller när det handlar om en farlig situation enligt 2 mom. Utskottet anser att rätten att använda maktmedel enligt 45 kap. 26 a § i strafflagen bör begränsas i lagen enligt denna princip. Samtidigt är det befogat att föreskriva att om de situationer där maktmedel enligt 35 § i gränsbevakningslagen och 45 kap. 26 a § i strafflagen används är överlappande, är de sistnämnda redan till sin art sådana att de bara kan användas sekundärt.

Med stöd av det ovan sagda föreslår lagutskottet

att uttrycket "i första hand" i 29 § 1 och 2 mom. i lagen om gränsbevakningsväsendets förvaltning stryks,

att 35 § i gränsbevakningslagen kompletteras med ett nytt 2 mom. med ovan beskrivet innehåll,

att bestämmelsen om bistånd från en utomstående person i 35 § utvidgas i motsvarande mån,

att 35 § kompletteras med en bestämmelse om att en person i militär tjänst vid gränsbevakningsväsendet i ett uppdrag eller en situation enligt 45 kap. 26 a § 1 och 2 mom. i strafflagen har rätt att an-

vända maktmedel på de villkor och under de förutsättningar som nämns i paragrafen, om situationen inte går att få under kontroll med de medel som föreskrivs i 35 § 1 mom. i gränsbevakningslagen och

att hänvisningen till 45 kap. 26 a § i strafflagen stryks i sista momentet i 35 § i gränsbevakningslagen.

2. Gränsbevakningslag

9 §. *Åtgärdsfördröjning eller åtgärdseftergift.* Enligt 1 mom. har en gränsbevakningsman rätt att avstå från en åtgärd, om slutförandet av den kunde medföra följder som är oskäliga med hänsyn till det resultat som eftersträvas. I brottmål gäller i fråga om åtgärdsfördröjning dessutom det som särskilt föreskrivs om detta.

Som framhålls i propositionens motivering (s. 108/I) har riksdagen under behandling en proposition med förslag till ändring av polislagen och vissa lagar som har samband med den (RP 266/2004 rd). I propositionen ingår också ett förslag till bestämmelse om åtgärdsfördröjning i polislagen. I sitt utlåtande om propositionen (LaUU 6/2005 rd) ansåg lagutskottet att det behövdes en avgränsning av tillämpningen i bestämmelsen för att visa att åtgärdsfördröjningen inte direkt får leda till att någon annans liv eller hälsa ställs på spel. Lagutskottet hänvisar till sitt tidigare utlåtande och yrkar på en likadan avgränsning i gränsbevakningslagen.

Utskottet har också fäst sig vid att bestämmelsen om åtgärdsfördröjning är mycket allmänt formulerad som en hänvisning. Med hänsyn till sakens betydelse och rättssäkerheten för både den enskilda människa som åtgärden gäller och den tjänsteman som dröjer med sin åtgärd anser utskottet att bestämmelsen måste preciseras.

På dessa grunder föreslår lagutskottet

att rätten till åtgärdsfördröjning begränsas på det sätt som utskottet föreslagit i sitt utlåtande LaUU 6/2005 rd och

att det antingen föreskrivs självständigt om rätt till åtgärdsfördröjning eller att

det i lagen tas in åtminstone en specifik hänvisning till den behöriga bestämmelsen i polislagen.

21 §. Brådskanie polisuppgifter för upprätthållande av allmän ordning och säkerhet. I paragrafen föreskrivs om de villkor på vilka gränsbevakningsväsendet kan utföra brådskanie polisuppgifter. Enligt 2 mom. kan gränsbevakningsväsendet utföra en brådskanie polisuppgift för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet också utan begäran från polisen, om behovet av att utföra uppgiften har blivit uppenbart i samband med gränsbevakningsväsendets egen övriga verksamhet och åtgärden inte kan skjutas upp utan att hälsa eller egendom äventyras.

I propositionens motivering (s. 114/I) sägs att en gränsbevakningsman enligt den föreslagna bestämmelsen kan ingripa i fråga om ett hot mot hälsa eller egendom om polisens hjälp inte kan erhållas utan dröjsmål. Vidare sägs där att en brottslig gärning som får avbrytas är t.ex. stöld, skadegörelse, misshandel eller en farlig rattfyllerists färd. Däremot ska åtgärder inte vidtas vid sådana "uppenbara brott" i fråga om vilka man kan vänta med att vidta åtgärder utan att den pågående gärningen orsakar fara för hälsa eller egendom.

Lagutskottet tillstyrker den föreslagna bestämmelsens syfte. Men det uppmärksammar att det enligt formuleringen i bestämmelsen handlar om allmänt brådskanie "polisuppgifter för upprätthållande av allmän ordning och säkerhet", medan motiven uttryckligen avser åtgärder för att hindra eller avbryta brott. Med hänsyn till att t.ex. 1 § i polislagen skiljer mellan uppgiften att upprätthålla allmän ordning och säkerhet och att förebygga brott och sörja för att brott blir föremål för åtalsprövning, förefaller den föreslagna formuleringen rätt lös. Utskottet menar att bestämmelsens motivering tyder på att tillämpningsområdet bör avgränsas till att förebygga brott och avbryta pågående brott.

Lagutskottet föreslår

att bestämmelsens 2 mom. avgränsas på detta sätt.

22 §. Terrorismbekämpning och andra särskilda situationer. Enligt 1 mom. kan gränsbevakningsväsendet på begäran av en polisman som tillhör befälet tillhandahålla utrustning, personalresurser och särskilda sakkunnigtjänster för polisens bruk, om det på grund av ett särskilt hot är nödvändigt i syfte att bl.a. avvärja ett brott som är avsett att begås i terroristiskt syfte.

Utskottet har fäst sig vid att bestämmelsen inte på något vis specificerar vilka gärningar som hänförs till "brott som är avsedda att begås i terroristiskt syfte". Med hänsyn till att samma begrepp används i 33 § för att reglera en gränsbevakningsmans befogenheter i polisuppgifter anser utskottet att bestämmelsen måste begränsas till 34 a kap. 1 § i strafflagen (se också LaUU 6/2005 rd), där det föreskrivs om brott som begåtts i terroristiskt syfte.

Med stöd av det ovan sagda föreslår lagutskottet

att brott som begås i terroristiskt syfte både i 22 § och 33 § ges samma formulering som i 34 a kap. 1 § i strafflagen.

29 §. Automatisk identifiering vid ett gränsövergångsställe och 31 §. Teknisk övervakning i anslutning till gränsövervakningen. Enligt 1 mom. i paragrafen om automatisk identifiering har gränsbevakningsväsendet rätt till automatisk identifiering vid ett gränsövergångsställe i de syften som anges i bestämmelsen. I momentet sägs att automatisk identifiering bara får ske i lokaler som används för annat än stadigvarande boende. Det får inte heller ske i sådana lokaler som räknas upp särskilt i bestämmelsen. Enligt 2 mom. ska information om automatisk identifiering ges genom lämplig skyltning.

Enligt definitionen i lagens 2 § 1 punkt avses med automatisk identifiering med tekniska metoder utförd identifiering av en eftersökt person genom jämförelse av en bildupptagning av personen med det bildmaterial som myndigheterna förfogar över. Utifrån definitionen är det väsentliga vid automatisk identifiering att två olika slag av bildmaterial jämförs sinsemellan. Av propositionens motivering (s. 122/II) framgår att den automatiska identifieringen i långa stycken

bygger på bildupptagningar som erhållits genom teknisk övervakning enligt 31 §. I denna paragraf sägs att gränsbevakningsväsendet för genomförande av gränsövervakningen har rätt att i närheten av gränsen och i dess omedelbara närhet företa sådan teknisk övervakning som avses i polislagen inom områden som inte omfattas av hemfriden. Information om teknisk övervakning ska ges genom lämplig skyltning.

Utifrån det ovan sagda är det klart att 29 och 31 § har ett nära samband med varandra. Men enligt utskottets mening är det exakta sambandet inte helt klart. I princip ser det ut som om den tekniska övervakningen i praktiken åtminstone i regel går före automatisk identifiering, även om det inte framgår när bestämmelsen lagtekniskt står som 31 §. Föremålen för teknisk övervakning bestäms i sin tur utifrån 28 § 1 mom. 1 punkten i polislagen. Till dem hör bl.a. fordonsförare och fotgängare. Med hänsyn till övervakningsobjekten är det överraskande att det i 31 § inte finns någon bestämmelse om att vissa platser som är viktiga med tanke på skyddet för privatlivet ska lämnas utanför övervakningen. Å andra sidan finns det en sådan bestämmelse i 29 § 1 mom. om automatisk identifiering, trots att det enligt definitionen ovan bara bör vara fråga om jämförelse av bildmaterial, inte rätt till observation eller iakttagande som hänförs till teknisk övervakning. Till jämförelse av bildmaterial hänvisar också 12 § 3 mom. 5 punkten i den föreslagna lagen om behandling av personuppgifter vid gränsbevakningsväsendet, där det talas om "identifiering" enligt 29 § i gränsbevakningslagen. Begränsningarna i andra meningen i 1 mom. är helt onödiga vid sådana rena jämförelser.

Med stöd av det ovan sagda föreslår lagutskottet

att förhållandet mellan och tillämpningsområdet för 29 och 31 § klarläggs,

att 31 § kompletteras med en bestämmelse motsvarande andra meningen i 29 § 1 mom. om de lokaler där teknisk övervakning inte får ske och

att paragrafernas lagtekniska placering övervägs på nytt.

35 §. *En gränsbevakningsmans maktmedel.* I paragrafen föreskrivs om en gränsbevakningsmans rätt att använda maktmedel i tjänsteuppdrag och om gränserna för detta. På denna punkt hänvisar utskottet till det som det uttalat om 29 § i lagen om gränsbevakningsväsendets förvaltning.

44 §. *Överföring av förundersökning till en annan förundersökningsmyndighet.* Enligt 42 § 2 mom. i gränsbevakningslagen gör gränsbevakningsväsendet förundersökning också när det finns skäl att misstänka att en person som tjänstgör inom gränsbevakningsväsendet har gjort sig skyldig till ett brott som ska handläggas såsom militärt rättegångsärende eller ett brott som avses i 40 kap. i strafflagen, om inte något annat följer av försvarsmaktens eller polisens befogenheter vid förundersökning. Vid detta slag av förundersökning som görs av gränsbevakningsväsendet föreskriver 46 § i gränsbevakningslagen att undersökningsledaren är en sådan tjänsteman vid gränsbevakningsväsendet som avses i 1 kap. 6 § 4 punkten i tvångsmedelslagen eller en gränsbevakningsman med tillräcklig erfarenhet som genomgått utbildning enligt vad som föreskrivs genom förordning av statsrådet och som förordnats till undersökningsledare av chefen för förvaltningsenheten i fråga.

Av bestämmelsernas formulering får man den uppfattningen att gränsbevakningsväsendet under ledning av sin egen tjänsteman också undersöker alla de brott där den misstänkte är en person som tjänstgör inom gränsbevakningsväsendet. I ljuset av motiveringen (s. 141/II) är detta uppenbart ändå inte meningen. Där sägs nämligen att det inte är nödvändigt att föreskriva att undersökningen av ett brott som en tjänsteman vid gränsbevakningsväsendet misstänks ha begått "alltid ska ledas av åklagaren eftersom det i allmänhet finns en ojävig polismyndighet att tillgå". Citatet hänvisar till 14 § 2 mom. i förundersökningslagen (449/1987) där det sägs att förundersökningen av brott som en polisman miss-

tänks ha begått alltid leds av allmänna åklagaren med undantag för ärenden som behandlas som ett ordningsbotsärende eller i strafforderförfarande. Av uttalandet i motiveringen torde man kunna sluta sig till att brott som en tjänsteman inom gränsbevakningsväsendet misstänks ha begått åtminstone i regel kommer att undersökas av polisen enligt 44 § 1 mom. Denna modell står mycket nära den som föreskrivs i lagen om fullgörande av polisuppgifter inom försvarsmakten (1251/1995). Enligt den lagens 1 § 1 mom. har försvarsmakten hand om undersökningen av brott som ska handläggas som militära rättegångsärenden och av brott som misstänks ha blivit begångna av en person i försvarsmaktens tjänst. Men enligt samma paragrafs 2 mom. ska undersökningen i sin helhet överföras till polisen om undersökningens opartiskhet eller brottets allvarlighet förutsätter det.

I 44 § 1 mom. i gränsbevakningslagen föreskrivs att gränsbevakningsväsendet ska överföra förundersökningen till polisen, om sakens art och omfattning eller den behöriga förundersökningsmyndigheten kräver det. I paragrafen finns ingen särskild bestämmelse om de fall där förundersökningen gäller ett brott som misstänks ha blivit begånget inom gränsbevakningsväsendet och som ska behandlas som militärt rättegångsärende eller ett tjänstebrott. När det gäller en säkerhetsorganisation typ gränsbevakningsväsendet ser lagutskottet det som mycket viktigt redan av allmänna skäl att förtroendet för att undersökningen av brottmål är opartisk inte rubbas, inte minst när den misstänkte är en tjänsteman vid gränsbevakningsväsendet. Också därför är det nödvändigt att ta in en bestämmelse i lagen om att undersökningen av ärendet förs över till polisen. Men bestämmelsen får enligt utskottets mening inte vara ovillkorlig, eftersom det inte kan anses motiverat att t.ex. undersökningen av klart obetydliga brott förs över till polisen.

Med stöd av det ovan sagda föreslår lagutskottet

att 44 § i gränsbevakningslagen kompletteras med en bestämmelse om att gränsbevakningsväsendet ska föra över förun-

dersökningen till polisen, när det finns skäl att misstänka att en anställd inom gränsbevakningsväsendet har gjort sig skyldig till ett brott som ska behandlas som militärt rättegångsärende eller ett brott som avses i 40 kap. i strafflagen, om brottets allvarlighet eller förtroendet för undersökningens opartiskhet kräver det.

51 §. Förbud som gäller gränzonen och 52 §. Gränzonstillstånd. I paragraferna finns bestämmelser om vilka verksamheter som är antingen förbjudna eller tillståndbelagda inom gränzonen. Både brott mot förbudet och verksamhet utan behörigt tillstånd ska bestraffas som gränzonsförseelse enligt 72 §.

Lagutskottet har fäst sig vid 51 § 2 punkten och 52 § 2 punkten, som båda nämner rörelse på en rågata. Det framgår inte ens av motiveringen om meningen är att helt förbjuda all rörelse på en rågata eller bara göra den tillståndbelagd. Därför föreslår lagutskottet

att 51 § och 52 § tydliggörs på den punkten om det är tillåtet att röra sig på en rågata eller inte.

64 §. Förvarslokaler för personer som berövats sin frihet. I paragrafen föreskrivs i hurdana lokaler den som berövats sin frihet får förvaras hos gränsbevakningsväsendet och hur lokalerna ska bevakas. I 4 mom. finns ett bemyndigande om att närmare bestämmelser om hur personer som berövats sin frihet ska behandlas i gränsbevakningsväsendets lokaler kan utfärdas genom förordning av inrikesministeriet.

På dem som berövats sin frihet och som förvaras hos gränsbevakningsväsendet tillämpas enligt 61 § i regel lagen om rannsakningsfängelse (615/1974). Ett undantag från detta utgör utlänningar som tagits i förvar, berusade och de som gripits och bestraffats som en militärdisciplinär åtgärd. Lagutskottet uppmärksammar att riksdagen har en omfattande reform av verkställigheten av fängelsestraff under behandling. I paketet ingår också ett förslag till häktningslag (RP 263/2004 rd). Den nya lagen kommer att innehålla detaljerade bestämmelser om

en häktads ställning och behandling. Med tanke på den förestående reformen anser utskottet att det inte är nödvändigt att ta in det föreslagna bemyndigandet att utfärda förordning i gränsbevakningslagen. Av propositionens motivering (s. 149—150) framgår också att närmare bestämmelser på författningsnivå med stöd av motsvarande bemyndigande i den gällande lagen inte har utfärdats om personer som förvaras hos gränsbevakningsväsendet. I princip är det inte heller acceptabelt att det överhuvudtaget föreskrivs genom förordning av ett ministerium om behandlingen av dem som berövats sin frihet. På dessa grunder föreslår lagutskottet

att bemyndigandet i 64 § 4 mom. stryks.

71 §. Begränsningar av rätten att röra sig i gränsbevakningsväsendets lokaler och områden samt vid övningar inom gränsbevakningsväsendet. I paragrafen föreskrivs om begränsningar av eller förbud mot rätten att röra sig i lokaler eller områden som gränsbevakningsväsendet besitter och om de direkta åtgärder som kan vidtas mot den som bryter mot förbudet eller begränsningen.

Enligt 73 § bestraffas den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet bryter mot en begränsning av eller ett förbud mot att röra sig i en lokal eller ett område som gränsbevakningsväsendet besitter. Lydelsen är på denna punkt likadan som i första meningen i 71 § 1 mom. Men utifrån lydelsen är det i någon mån oklart om bestämmelsen också omfattar sådana tillfälliga rörelsebegränsningar som med stöd av andra meningen i 71 § 1 mom. kan utfärdas för ett militärt övningsområde. Om straffbestämmelsen också avses gälla dessa begränsningar, skulle det göra lagstiftningen tydligare om nuvarande första och andra meningen i 71 § 1 mom. avskiljs till separata moment. Då vore det också möjligt att hänvisa till momenten i straffbestämmelsen.

Utskottet har också fäst sig vid att 71 § inte särskilt förpliktar gränsbevakningsväsendet att på något sätt anmäla om begränsningar i rätten att röra sig. Det vore ändå viktigt både för deras

rättsliga ställning som rör sig på området i fråga och för att förbudet effektivt ska efterlevas överlag. Å andra sidan framgår det av 84 § 2 mom. 5 punkten att en sådan anmälningsplikt åtminstone delvis antas existera. Som lagutskottet ser det behövs det en explicit bestämmelse i lagen om skyldigheten att med hjälp av förbudsskyltar eller andra tydliga markeringar märka det område där en begränsning av eller ett förbud mot att röra sig gäller.

Med stöd av det ovan sagda föreslår lagutskottet

att den inbördes relationen mellan 71 och 73 § tydliggörs och

att 71 § kompletteras med en bestämmelse om att gränsbevakningsväsendet har skyldighet att med hjälp av förbudsskyltar eller andra tydliga markeringar ange det område där begränsningar av eller förbud mot att röra sig gäller.

72 §. Gränszonsförseelse. I paragrafen räknas de gärningar eller försummelser upp som bestraffas som gränszonsförseelse.

Enligt propositionens motivering (s. 155/II) förutsätts det uppsåt eller grov oaktsamhet för att straff ska dömas ut. Men den föreslagna bestämmelsen har nu en sådan formulering att endast uppsåtliga gärningar bestraffas. Av 3 kap. 5 § 2 och 3 mom. i strafflagen följer nämligen att gärningar som beskrivs i de straffbestämmelser utanför strafflagen som utfärdats efter det att reformen av strafflagens allmänna läror trätt i kraft är straffbara bara om de är uppsåtliga, förutsatt att något annat inte uttryckligen föreskrivs (se också RP 44/2002 rd).

Lagutskottet ser det som fullt motiverat att till exempel brott mot förbud som gäller gränszonen eller försummelse att ha med sig tillstånd är straffbara som grov oaktsamhet. Därför föreslår lagutskottet

att det inledande stycket i 72 § ändras på följande sätt: "Den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet".

Utlåtande

Lagutskottet föreslår

*att förvaltningsutskottet beaktar det
som anförts ovan.*

Helsingfors den 3 juni 2005

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Tuija Brax /gröna
vordf. Susanna Rahkonen /sd
medl. Esko Ahonen /cent
Lasse Hautala /cent
Tatja Karvonen /cent
Petri Neittaanmäki /cent
Heli Paasio /sd (delvis)
Lyly Rajala /saml
Jukka Roos /sd

Tero Rönni /sd
Petri Salo /saml
Pertti Salovaara /cent
Minna Sirnö /vänst
Timo Soini /saf
Astrid Thors /sv
Marja Tiura /saml
Jan Vapaavuori /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Risto Eerola.