

Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om gränsbevakningsväsendet

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

Enligt Europeiska unionens råds beslut av den 1 december 2000 skall Schengenregelverket börja tillämpas i Finland den 25 mars 2001. Det centrala innehållet i Schengenregelverket, som införlivades i fördraget om Europeiska unionen genom Amsterdamfördraget, är att de fördragsslutande parternas inre gränser skall få passeras fritt utan gränskontroller. Gränskontrollerna kan dock införas på nytt av särskilda skäl.

I denna proposition föreslås att lagen om gränsbevakningsväsendet ändras. Till lagen fogas bestämmelser om förfarandet vid återupprättande av kontrollerna vid de inre gränserna.

I Schengenregelverket förutsätts att kon-

trollerna vid Europeiska gemenskapens yttre gränser effektiveras. I denna proposition föreslås att lagen om gränsbevakningsväsendet ändras så, att i samband med gränskontrollerna i gränsbevakningsregistret skall få lagras förutom utlänningars resedokument och personuppgifter även fotografier av dem. Ändringen effektiviserar övervakningen av utlänningars inresa och utresa och gör det möjligt att utnyttja samtliga egenskaper hos vissa nya tekniska hjälpmedel som används vid gränskontrollerna.

Lagen avses träda i kraft samtidigt som Schengenregelverket börjar tillämpas, dvs. den 25 mars 2001.

MOTIVERING

1. Nuläge

1.1. Lagstiftning

Konventionen om tillämpning av Schengenavtalet, nedan *Schengenavtalet*, av den 14 juni 1985 mellan regeringarna i Beneluxstaterna, Förbundsrepubliken Tyskland och Frankrike om gradvis avskaffande av kontroller vid de gemensamma gränserna undertecknades i Schengen den 19 juni 1990, nedan *Schengenkonventionen*. Avtalsparterna skall dessutom iakttä medlemsstaternas anslutningsavtal samt den verkställande kommitténs beslut och förklaringar. Nedan be-

nämns denna helhet *Schengenregelverket*.

Finland anslöt sig till Schengenregelverket genom det den 19 december 1996 i Luxemburg undertecknade avtalet om Republiken Finlands anslutning till den i Schengen den 19 juni 1990 ingångna konventionen om tillämpning av Schengenavtalet av den 14 juni 1985 angående det gradvisa avskaffandet av kontroller vid de gemensamma gränserna. Finland och de övriga parterna i Schengenkonventionen ingick dessutom den 19 december 1996 ett samarbetsavtal med anknäpning till Schengenkonventionen med Island och Norge.

Tillträde till Schengenkonventionen inne-

bär inte ännu att Schengenregelverket genomförs eller att det avskaffande av kontroller vid de inre gränserna som avses i artikel 2.1 i Schengenkonventionen genomförs när det gäller en ny medlemsstat. Genomförandet av Schengenregelverket i en ny medlemsstat föregås av en utvärderingsprocess i många faser. Medlemsstatens lagstiftning i anslutning till Schengenregelverket utvärderas liksom bl.a. myndighetssystemets struktur och funktionsduglighet.

Riksdagen antog den 15 juni 1998 (RSV 62/1998 rd) de lagar som ingick i regeringens proposition om godkännande av vissa bestämmelser i protokollet och avtalet om Finlands anslutning till Schengenavtalen om gradvis avskaffande av kontroller vid de gemensamma gränserna och i samarbetsavtalet med Island och Norge om gradvis avskaffande av personkontroller vid de gemensamma gränserna samt med förslag till lagar som hör samman med dem (RP 20/1998 rd). Samtidigt godkändes de bestämmelser i ovan nämnda samarbetsavtal med Island och Norge som krävde riksdagens samtycke. Riksdagen gav samtidigt också sitt samtycke till två förklaringar om innehållet i konventionen.

Efter att riksdagen godkänt dokumenten om Finlands anslutning till Schengensamarbetet ratificerade republikens president avtalen den 10 juli 1998. Ratifikationsinstrumentet deponerades den 16 juli 1998.

Avsikten var att lagarna gällande tillämpningen av Schengenregelverket skulle träda i kraft samtidigt som Finland efter ovan beskrivna utvärderingsprocess och behövliga förberedande åtgärder börjar tillämpa Schengenregelverket.

Schengenregelverket införlivades med Europeiska gemenskapens lagstiftning genom Amsterdamfördraget av den 2 oktober 1997 om ändring av fördraget om Europeiska unionen, fördragen om upprättandet av Europeiska gemenskaperna och vissa akter som hör samman med dem. Amsterdamfördraget trädde i kraft den 1 maj 1999. Till följd av Amsterdamfördraget ingår som bilaga till fördraget om Europeiska unionen ett protokoll om införlivande av Schengenregelverket i EU (nr 2). Schengenregelverket utgör således numera en del av gemenskapens regelverk.

Det som anförts ovan innebar också att Schengenregelverket kunde börja tillämpas i Finland bara med stöd av ett beslut av Europeiska unionens råd. Den 1 december 2000 beslöt rådet att Schengenregelverket skall börja tillämpas i Finland och i de övriga nordiska länderna den 25 mars 2001.

I praktiken innebär rådets beslut att ovan avsedda lagar gällande anslutningsakten och slutakten i den samt om godkännande av vissa bestämmelser i samarbetsavtalet med Norge och Island inte längre behöver införas. Schengenregelverket är direkt tillämpligt på basis av rådets beslut. Bestämmelserna i Schengenavtalet och i Schengenkonventionen gäller således redan som juridiskt förpliktande i vår lagstiftning. De börjar tillämpas den 25 mars 2001. De lagar som gäller tillämpningen av Schengenavtalet införs däremot planenligt genom förordning.

Det centrala innehållet i Schengenkonventionen är att reguljära gränskontroller skall avskaffas vid de inre gränserna. En bestämmelse om detta finns i artikel 2.1 i konventionen. Utgångspunkten är att de inre gränserna skall få passeras överallt utan att någon personkontroll genomförs. Enligt artikel 2.2 kan dock nationella gränskontroller som det aktuella läget kräver genomföras under en begränsad tidsperiod. Om den allmänna ordningen eller statens säkerhet kräver ett omedelbart ingripande, skall den berörda medlemsstaten vidta nödvändiga åtgärder och snarast möjligt underrätta övriga avtalsparter om detta. Enligt Schengenkonventionen kan kontrollerna vid de inre gränserna således införas på nytt omedelbart när det är motiverat.

Enligt artikel 3.1 i Schengenkonventionen får de yttre gränserna passeras endast vid gränsövergångsställen och under fastställda öppettider. Enligt artikel 3.2 skall de avtalslutande parterna införa följder av att de yttre gränserna passeras utan tillstånd. I artikel 6.1 sägs att gränstrafiken vid de yttre gränserna skall underkastas kontroll av behöriga myndigheter, och i artikel 6.2 konstateras att personkontrollen omfattar bl.a. granskning av resedokument. Enligt förpliktelsen i artikel 6.2 skall alla personer åtminstone underkastas en kontroll för fastställande av identiteten genom uppvisande av resedokument. Skyldigheten att kontrollera är enligt Schengen-

konventionen inte beroende av om personen i fråga också skall uppvisa visum.

I 4 kap. 32 § lagen om gränsbevakningsväsendet (320/1999), nedan *gränsbevakningslagen* sägs att för gränsbevakningsregistret, som är ett bestående riksomfattande personregister som förs med hjälp av automatiskt databehandling, får inhämtas och i det får lagras bl.a. uppgifter som behövs för övervakning av utlänningars inresa och utresa. I gränsbevakningsregistret får dock enligt 2 mom. lagras uppgifter endast om utlänningar för vilka viseringstvång gäller. I förteckningen i 2 mom. 1 punkten över uppgifter som skall lagras nämns inte heller fotografier av personerna.

1.2. Det praktiska återupprättandet av kontrollerna vid de inre gränserna

Enligt artikel 2.1 i Schengenkonventionen och enligt gängse praxis bör återupprättandet av kontrollerna vid de inre gränserna i princip föregås av samråd med de övriga medlemsstaterna. Innan Amsterdamfördraget trädde i kraft skedde konsultationen vanligen så, att den ansvariga ministern i den stat som ämnade återupprätta kontrollerna vid de inre gränserna lämnade in en anmälan om återupprättandet av kontrollerna vid de inre gränserna till Schengensekretariatet, som förmedlade den till de övriga Schengenmedlemsstaterna och till Europeiska gemenskapernas kommission. Verkställande kommittén har meddelat en skriftlig anvisning om innehållet i anmälan och om förfarandet vid återupprättandet.

Några nya skriftliga anvisningar har inte meddelats efter att Amsterdamfördraget trätt i kraft. Enligt gällande praxis sänds anmälan till EU:s generalsekretariat och dessutom för kännedom till generaldirektören för generaldirektoratet för rättsliga och inrikes frågor (nedan RIF). RIF-generaldirektoratet ansvarar för att anmälan översätts och sänds vidare. I brådskande fall sänds anmälan med ett följebrev från generalsekretariatet direkt till medlemsstaternas ständiga EU-representationer, som sänder dokumentet vidare till sina nationella myndigheter. I anmälan skall uppges åtminstone varför gränskontrollerna införs på nytt samt när och på vilket

gränsområde. Meddelandet om tidpunkten för när gränskontrollerna införs på nytt skall innehålla exakta klockslag för när gränskontrollerna börjar och slutar.

Om kontrollerna vid de inre gränserna skall införas på nytt i en situation som man vet om i god tid på förhand, t.ex. en fotbollsmatch, och om en förhandsanmälan om återupprättandet av kontrollerna inte äventyrar uppnåendet av de mål som uppställts för återupprättandet av kontrollerna, kan information om återupprättandet meddelas också på nivån för EU:s arbetsgrupper.

Betecknande för de fall där kontrollerna vid de inre gränserna i praktiken har införts på nytt har varit att de hänfört sig just till vissa fotbollsmatcher som förefallit problematiska med tanke på upprätthållandet av ordningen eller till väntade demonstrationer, hot om terroristattacker, viktiga möten och statsbesök. I fråga om fotbollsmatcherna har man i god tid fått uppgifter om matchdagarna. Säkerhetsåtgärderna har i allmänhet vidtagits i form av samarbete mellan myndigheterna i flera medlemsstater. Övriga medlemsstater har då också i god tid kunnat informeras om att kontrollerna vid de inre gränserna införs på nytt. Ett exempel är EM i fotboll 2000, som arrangerades i Nederländerna och Belgien. De övriga medlemsstaterna underrättades redan flera månader på förhand om att kontroller utförs vid de inre gränserna. Meddelandet hade undertecknats gemensamt av de ansvariga ministrarna i Nederländerna och Belgien.

Kontrollerna vid de inre gränserna infördes också på nytt före Europeiska rådets inofficiella möte i Biarritz 2000. Den minister som ansvarar för Frankrikes EU-frågor underrättade då per telefax, daterat den 10 oktober 2000, generalsekretären för rådets generalsekretariat om att Frankrike återupprättar gränskontrollerna vid gränsen mellan Frankrike och Spanien den 10 oktober klockan 00.00. Det uppgavs att kontrollerna skulle upphöra den 14 oktober klockan 24.00. Meddelandet skickades från generalsekretariatet till de övriga mottagarna den 11 oktober. Den minister som ansvarar för Spaniens EU-frågor gav ett motsvarande meddelande. I praktiken deltog både franska och spanska gränsmyndigheter i den aktuella operationen.

Belgien återupprättade kontrollerna vid de inre gränserna under tiden mellan den 10 och den 30 oktober 2000. Motiveringen var behovet av att utreda vistelsen i fråga om dem som illegalt vistades i landet och att legalisera situationen. Det har även allmänt ansetts att just förhindrandet av okontrollerad invandring kan utgöra en grund för att kontrollerna vid de inre gränserna införs på nytt.

I praktiken har det ansetts att i sådana situationer, där kontrollerna vid de inre gränserna måste återupprättas omedelbart och det inte finns tid för förhandskonsultationer, de övriga medlemsstaterna och EU:s institutioner snarast möjligt skall underrättas efter det att kontrollerna införts. En sådan situation förelåg bl.a. i Tyskland, när myndigheterna snabbt återupprättade kontrollerna vid de inre gränserna som ett led i åtgärderna mot den kriminella organisation som utövade utpressning mot de tyska järnvägsmyndigheterna.

Eftersom ett återupprättande av kontrollerna vid de inre gränserna förutsätter att det är fråga om en exceptionell situation som hotar den allmänna ordningen eller statens säkerhet, har det i praktiken ansetts att t.ex. förföljande av en person som gjort sig skyldig till brott mot liv inte nödvändigtvis berättigar till att kontrollerna införs på nytt. Det har då snarare ansetts vara fråga om en normal polis och annan myndighetsoperation vid den inre gränsen, vilken kan vara förenad med ett förföljande på grannstatens territorium enligt artikel 41 i Schengenkonventionen.

2. Föreslagna ändringar

En del av de ovan nämnda, av riksdagen antagna lagarna gällande tillämpningen av Schengenregelverket kommer således inte att införas separat då de redan införlivats i Europeiska gemenskapens lagstiftning. Några specialbestämmelser om förfarandet när kontrollerna vid de inre gränserna införs på nytt finns inte heller i de lagar som avses träda i kraft. Utan några särskilda lagstiftningsåtgärder skulle det aktuella förfarandet till en del bli beroende av allmänna bestämmelser och till en del helt utan någon närmare reglering.

När Schengenregelverket börjar tillämpas måste det nationella förfarandet för återupp-

rättande av kontrollerna vid de inre gränserna ha fått en tydlig definition. Det bör finnas tydliga bestämmelser om hur övriga medlemsstater och EU:s institutioner skall underrättas. Vid behov bör gränskontrollerna också kunna återupprättas omedelbart.

Ett avgörande om återupprättande av kontrollerna vid de inre gränserna är i princip också politiskt betydelsefullt. Ärendet tas eventuellt upp till förberedande behandling på arbetsgruppsnivå inom EU och senare i vilket fall som helst som ett anmälningsärende i Rådet (rättsliga och inrikes frågor). På så sätt involveras justitie- och inrikesministrarna automatiskt i behandlingen.

De ärenden som ankommer på statsrådet avgörs enligt 67 § 1 mom. grundlagen vid statsrådets allmänna sammanträde eller i det ministerium som saken gäller. Närmare bestämmelser om grunderna för organiserandet av statsrådets beslutanderätt har utfärdats genom lagen om statsrådet (78/1922). I lagens 7 § sägs att regerings och förvaltningsärenden som ankommer på statsrådet avgörs i det ministerium som saken gäller, om ärendena inte enligt grundlagen, någon annan lag eller en förordning skall avgöras vid statsrådets allmänna sammanträde. Enligt 8 § kan i enskilda fall ett ärende i vilket ett ministerium annars har beslutanderätt överföras till statsrådets allmänna sammanträde, om ärendet anses vara vittsyftande och av principiell vikt. Beslutet om överföring fattas av allmänna sammanträdet på framställning av statsministern eller den minister som saken gäller.

Utän uttryckliga bestämmelser om saken skulle beslutsförfarandet för ett återupprättande av kontrollerna vid de inre gränserna förbli oklart. Det skulle bl.a. vara oklart om beslutet skall fattas vid statsrådets allmänna sammanträde eller vid ett ministerium. I princip skulle ärendet rimligen ankomma på inrikesministeriet, som bär huvudansvaret för gränskontrollerna. Om regeringens proposition (RP 2/2001 rd) till Riksdagen med förslag till lag om ändring av tullagen (1466/1994) som är under behandling i riksdagen godkänns, skall även tullverket underställt finansministeriet framdeles delta i genomförandet av gränskontrollerna vid de inre gränserna. I propositionen föreslås att det till

tullagen skall fogas en ny 14 a § som gäller en tullmans befogenheter att vidta en i gränsbevakningslagen avsedd gränskontroll-åtgärd. Förfarandet skulle inte heller annars till alla delar vara tillräckligt tydligt, i synnerhet om man beaktar att oklarheter i det praktiska genomförandet inte får uppstå på grund av en eventuell brådskande behandling. Dessutom behövs ett bemyndigande gällande förberedande behandling ur funktionellt perspektiv mellan de myndigheter som deltar i gränskontrollerna.

På grund av den principiella betydelsen av ett återupprättande av kontrollerna vid de inre gränserna kan man försvara en lösning där förfarandet för återupprättande av gränskontrollerna uttryckligen regleras separat på lagnivå. Med hänvisning till detta och till andra ovan anförda synpunkter föreslås att utgångspunkten skall vara den att beslut om återupprättande av kontrollerna vid de inre gränserna med stöd av det nya 65 a § 1 mom. som föreslås bli fogat till lagen om gränsbevakningsväsendet skall fattas statsrådet. Beslutet skall sålunda i allmänhet fattas vid statsrådets allmänna sammanträde. Eftersom kontroller vid de inre gränserna också bör kunna återupprättas snabbt, skall beslutet i brådskande fall kunna fattas av inrikesministeriet på ett sådant sätt att det är bindande för alla de myndigheter som deltar i kontrollerna vid de inre gränserna. I momentet ingår också en hänvisning till förutsättningarna för återupprättande av kontrollerna vid de inre gränserna i enlighet med artikel 2.2 i Schengenkonventionen. Den föreslagna regleringen förutsätter också att reglementet för statsrådet (1522/1995) ändras.

Den ovan beskrivna regleringen är förnuftig med tanke på den principiella betydelsen av kontrollerna vid de inre gränserna, eftersom utgångspunkten är att beslutet skall fattas vid statsrådets allmänna sammanträde. Regleringen är också funktionellt sett förnuftig, eftersom de goda möjligheterna att nå inrikesministern eller dennes ställföreträdare i praktiken gör det möjligt att i brådskande fall även omedelbart fatta beslut om återupprättande av kontrollerna vid de inre gränserna.

Behovet av att återupprätta kontrollerna vid de inre gränserna kan ofta ha sin grund i ett ärende som i första hand hör till polisens an-

svarsområde. Gränsövervakningen överlag och gränskontrollerna i synnerhet faller i sin tur inom området för gränsbevakningsväsendets specialkompetens och särskilda ansvar. Även om initiativet till återupprättandet av kontrollerna kan komma från både gränsbevakningsväsendet och polisen, ansvarar gränsbevakningsväsendet i vilket fall som helst i allmänhet för utförandet av gränskontrollerna. I 2 mom. i den 65 a § som föreslås bli fogad till lagen om gränsbevakningsväsendet föreslås därför bli bestämt att gränsbevakningsväsendet skall ansvara för anmälningarna till de övriga medlemsstaterna och till EU:s institutioner. I praktiken sköts ärendet av staben för gränsbevakningsväsendet, som har ett lämpligt system med jourtjänstgöring dygnet runt.

Eftersom återupprättandet av kontrollerna vid de inre gränserna förutom till gränsbevakningsväsendets och polisens verksamhetsområde också hänför sig till tullverkets verksamhetsområde, föreslås i 65 a § 3 mom. ett bemyndigande enligt vilket närmare bestämmelser om hur behandlingen av frågan om återupprättande av kontrollerna vid de inre gränserna skall fördelas mellan polis-, tull- och gränsbevakningsmyndigheterna skall utfärdas genom förordning av statsrådet. I allmänhet skall gränsbevakningsväsendet, polisen och tullverket ta upp frågan om återupprättande av kontrollerna vid de inre gränserna till förberedande behandling på förhand eller i brådskande fall i vilket fall som helst omedelbart efter beslutet om återupprättande. Närmare bestämmelser om saken kan tas in i förordningen angående samarbete mellan polis-, tull- och gränsbevakningsmyndigheterna (1051/1978). Vid inrikesministeriet bereds som bäst en förordning av statsrådet som skall ersätta nämnda förordning.

Som konstaterats ovan får i allmänhet i det gränsbevakningsregister som förs av gränsbevakningsväsendet lagras uppgifter endast om utlänningar för vilka viseringstvång gäller. I Schengenregelverket förutsätts dock att övervakningen vid de yttre gränserna effektivteras oavsett viseringstvång.

Villkoret gällande viseringstvång har i praktiken visat sig vara snävt. Det är vanligt att även andra än sådana för vilka viserings-

tvång gäller anvisas vid gränsen. Trots att anteckningarna om avvisning ofta kan ses i passet skulle det dock vara viktigt att med hjälp av gränsbevakningsregistret kunna följa hur vissa personer samlar på sig avvisningar. I praktiken har det också visat sig att till Finland anländer många sådana personer som inte behöver visum och som inte själva kan finansiera sin vistelse här utan nämner någon som bor i Finland som sin mottagare. För att det missbruk i anslutning till dessa fall som visat sig vara allmänt skall kunna avslöjas är det viktigt att fallen och uppgifterna om personerna lagras.

Med stöd av vad som anförts ovan kan det vara lika viktigt att de uppgifter som nämns i 32 § 2 mom. lagen om gränsbevakningsväsendet lagras i fråga om både personer som inte behöver visum och personer för vilka viseringstvång gäller när de blir föremål för myndigheternas åtgärder. Det föreslås därför att 32 § 2 mom. ändras så, att viseringstvång inte längre skall utgöra ett villkor för lagring av uppgifterna.

Fotografier av utlänningar får, enligt 32 § 2 mom. lagen om gränsbevakningsväsendet, inte lagras i gränsbevakningsregistret. I praktiken är ibruktagandet av nya dokumentläsare och motsvarande utvecklade tekniska hjälpmedel och system för gränskontroll på ett sådant sätt att alla de möjligheter de erbjuder för effektiviserade myndighetsåtgärder kan utnyttjas med tanke på syftet med gränsbevakningsregistret samt övervakningen av utlänningars inresa och utresa inte möjligt enligt momentet.

Med de hjälpmedel och hjälpsystem som avses ovan är det möjligt att kontrollera att dokumenten är riktiga, dvs. att avslöja traditionella förfalskningar, och, utöver detta, vid behov lagra de uppgifter som ingår i resedokumentet i digital form i gränsbevakningsregistret. I praktiken är det fråga om att lagra en hel sida i resedokumentet. Tillsammans med nya tekniska funktioner som baserar sig på jämförelse av nya profilidentifieringsprogram och motsvarande fotografier gör digital lagring av fotografier det möjligt att avslöja resedokument som skaffats på oriktiga grunder.

Det är synnerligen svårt att avslöja resedokument som skaffats på oriktiga grunder, ef-

tersom dokumenten är oklanderliga till det yttre. Det har konstaterats att det enda sättet att avslöja resedokument som skaffats på oriktiga grunder är att lagra fotografier och jämföra det fotografi som lagrats med det resedokument som uppvisas. I Finland kan t.ex. den som gjort sig skyldig till brott och meddelats beslut om avvisning byta namn eller uppge felaktiga personuppgifter när han eller hon anhåller om ett nytt resedokument. Han eller hon kan också vilseleda myndigheten så, att en annan person anhåller om resedokumentet med i övrigt egna personuppgifter men med fel fotografi. I vissa stater torde det också vara möjligt att muta tjänstemän som utfärdar resedokument.

Vid gränsövergångsställena upptäcks allt fler resedokument som skaffats på oriktiga grunder, i första hand pass. Fallen hänför sig i sin tur utan undantag till annan, ofta allvarlig brottslig verksamhet. År 2000 avslöjade de finska myndigheterna utöver vanliga förfalskningar mer än 50 fall där det just var fråga om resedokument som skaffats på oriktiga grunder. I siffran ingår ett fall där personen hade till det yttre helt felfria resedokument som motsvarade åtta olika identiteter.

Med anledning av vad som anförts ovan föreslås att fotografi fogas till de i 32 § 2 mom. 1 punkten nämnda uppgifter som kan lagras. På de grunder som anförts ovan är ändringen nödvändig förutom av nationella skäl även på grund av tillämpningen av Schengenregelverket. Trots att fotografi inte nämns i den förteckning i artikel 94.3 i Schengenkonventionen som gäller innehållet i Schengeninformationssystemet, har de nya tekniska metoderna gjort det möjligt att just med hjälp av ett fotografi upptäcka resedokument som skaffats på oriktiga grunder. En sida i digital form av ett resedokument där det finns ett fotografi av en person kan snabbt överföras till olika samarbetsmyndigheter, såsom polisen, tullverket och utlänningsverket. I detta hänseende är det också fråga om effektiviserad kontroll vid de yttre gränserna när kontrollerna vid de inre gränserna avskaffas och om effektiviserat utbyte av information mellan myndigheterna i anslutning till övervakningen av de yttre gränserna trots att uppgifterna naturligtvis inte lagras i Schengeninformationssystemet.

Med utlänningar avses i momentet andra än finska medborgare. Med stöd av Schengenregelverket kan även utlänningar naturligtvis passera de inre gränserna utan att resedokumentet kontrolleras.

3. Propositionens verkningar

3.1. Ekonomiska verkningar

Den föreslagna ändringen i 32 § 2 mom. lagen om gränsbevakningsväsendet gör det möjligt att fullt ut ta i bruk vissa nya tekniska hjälpmedel för gränskontrollerna. Anskaffningen av dessa hjälpmedel medför inte några betydande kostnader för gränsbevakningsväsendet. Det effektiviserade informationsutbytet mellan myndigheterna och den snabbare granskningen av resedokumentet frigör dessutom kontrollpersonal för andra uppgifter.

3.2. Verkningar i fråga om organisation och personal

Propositionen har inte några verkningar i fråga om organisation och inte heller några direkta verkningar i fråga om personal. Det är dock självklart att tillämpningen av Schengenregelverket förutsätter att de myndigheter som deltar i gränskontrollen, i synnerhet gränsbevakningsväsendet, omgrupperas från de inre gränserna till de yttre gränserna. Detta anpassningsarbete har redan i flera år pågått inom gränsbevakningsväsendet.

De kontroller vid de inre gränserna som eventuellt införs på nytt för en bestämd kort tidsperiod genomförs antingen med lokala krafter tillsammans med andra myndigheter som deltar i gränskontrollerna eller genom personalflyttningar. Det blir då bara fråga om korta kommanderingar till platser invid de inre gränserna.

3.3. Verkningar för medborgarna

Genom propositionen ges utlänningar en likvärdig ställning i fråga om gränsbevak-

ningsregistret. Frågan om huruvida viseringsfrihet har överenskommit med en viss stat kommer att sakna betydelse när uppgifter om utlänningar lagras i gränsbevakningsregistret.

4. Beredningen av propositionen

Propositionen har beretts som tjänsteuppdrag vid inrikesministeriet. Staben för Gränsbevakningsväsendet har svarat för utformningen av propositionen. Ett utkast till proposition sändes i januari 2001 för utlåtande till justitieministeriet, polisavdelningen och utlänningsavdelningen vid inrikesministeriet, utrikesministeriet, statsrådets kansli, finansministeriet, skyddspolisen, dataombudsmannen, tullstyrelsen och utlänningsverket.

I utlåtandena ställde man sig synnerligen positivt till propositionen. Justitieministeriet och utrikesministeriet framhöll att beslut om återupprättande av gränskontroller vid de inre gränserna med beaktande av frågans avsevärda betydelse i regel skall fattas vid statsrådets allmänna sammanträde. Tullstyrelsen poängterade att frågor som gäller återupprättande av gränskontroll vid de inre gränserna skall behandlas i inbördes samverkan mellan polisen, tullverket och gränsbevakningsväsendet. Enligt några utlåtanden bör därtill sambandet mellan lagring av fotografier och tillämpning av Schengenregelverket klargöras mer preciserat än vad som förefaller ha varit avsikten.

Utlåtandena har beaktats i propositionen.

5. Ikraftträdande

Lagens ikraftträdande hör nära samman med tillämpningen av Schengenregelverket. Lagen föreslås därför träda i kraft den 25 mars 2001.

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs Riksdagen följande lagförslag:

Lag

om ändring av lagen om gränsbevakningsväsendet

I enlighet med riksdagens beslut ändras i lagen den 12 mars 1999 om gränsbevakningsväsendet (320/1999) 32 § 2 mom. och fogas till lagen en ny 65 a § som följer:

32 §

Gränsbevakningsregistret

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

1) som identifieringsuppgifter om en utlänning ärendets nummer, namn, kön, födelse-datum, födelseort och födelseland, personbe-teckning, fotografi, medborgarskap, nationa-litet, civilstånd och familjeförhållanden samt adress och annan kontaktinformation,

2) uppgifter om det fritidsfartyg eller något annat fordon som en utlänning 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 utlänning vidare till en tullanstalt för tullklarering,

3) uppgifter om visum som en gränsbevak-ningsman beviljat en utlänning, kroppsvisita-tion som ingår i gränskontroll och åtgärder för att garantera utlänningens säkerhet eller gränsbevakningsmannens säkerhet i arbete, asylansökan inlämnad till en gränsbevak-ningsman, beslut om att avvisa en utlänning

fattat av en gränsbevakningsman och verk-ställighet av ett avvisnings eller utvisnings-beslut, om beslutet har verkställts genom gränsbevakningsväsendets åtgärder.

65 a §

Förfarande vid återupprättande av kontrol-lerna vid de inre gränserna

Beslut om återupprättande av kontrollerna vid de inre gränserna enligt artikel 2.2 i kon-ventionen om tillämpning av Schengenavta-let av den 14 juni 1985 mellan regeringarna i Beneluxstaterna, Förbundsrepubliken Tysk-land och Frankrike om gradvis avskaffande av kontroller vid de gemensamma gränserna vilken undertecknades i Schengen den 19 juni 1990, fattas av statsrådet. Om ärendets brådskande natur så kräver fattas beslutet dock av inrikesministeriet. Beslutet skall då utan dröjsmål sändas till statsrådet för fast-ställelse.

Gränsbevakningsväsendet ansvarar för att anmälningarna om återupprättandet av kon-trollerna vid de inre gränserna tillställs Euro-peiska unionens institutioner och övriga medlemsstater i Europeiska unionen. Anmäl-ningarna skall sändas utan dröjsmål.

Närmare bestämmelser om fördelning av uppgifter mellan polisen, tullverket och

gränsbevakningsväsendet vid behandlingen
av ärenden som gäller återupprättande av
kontrollerna vid de inre gränserna utfärdas
genom förordning av statsrådet.

Denna lag träder i kraft den 25 mars 2001.

Helsingfors den 23 februari 2001

Republikens President

TARJA HALONEN

Inrikesminister *Ville Itälä*

Bilaga

Parallelltexter

Lag

om ändring av lagen om gränsbevakningsväsendet

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen den 12 mars 1999 om gränsbevakningsväsendet (320/1999) 32 § 2 mom. och
fogas till lagen en ny 65 a § som följer:

Gällande lydelse

32 §

Gränsbevakningsregistret

I gränsbevakningsregistret får till den del det är behövt för att verkställa ett i 1 mom. avsett övervakningsuppdrag eller beslut lagras *följande uppgifter om utlännningar 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 gränsbevakningsmans 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 utlänningsens säkerhet eller gränsbevakningsmannens säkerhet i arbete, asylansökan inlämnad till en gränsbevakningsman, avvisningsbeslut fattat av en gränsbevakningsman och verkställighet av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut, när beslutet har verkställts genom gränsbevakningsvä-

Föreslagna lydelse

32 §

Gränsbevakningsregistret

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

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

2) uppgifter om det fritidsfartyg eller något annat fordon som *en utlännning* 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 *utlännning* vidare till en tullanstalt för tullklarering,

3) uppgifter om visum som *en gränsbevakningsman beviljat en utlännning*, kroppsvisitation som ingår i gränskontroll och åtgärder för att garantera utlänningsens säkerhet eller gränsbevakningsmannens säkerhet i arbete, asylansökan inlämnad till en gränsbevakningsman, *beslut om att avvisa en utlännning* fattat av en gränsbevakningsman och verkställighet av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut, *om* beslutet har verk-

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

sendets åtgärder.

ställts genom gränsbevakningsväsendets åtgärder.

65 a §

Förfarande vid återupprättande av kontrollerna vid de inre gränserna

Beslut om återupprättande av kontrollerna vid de inre gränserna enligt artikel 2.2 i konventionen om tillämpning av Schengenavtalet av den 14 juni 1985 mellan regeringarna i Beneluxstaterna, Förbundsrepubliken Tyskland och Frankrike om gradvis avskaffande av kontroller vid de gemensamma gränserna vilken undertecknades i Schengen den 19 juni 1990, fattas av statsrådet. Om ärendets brådskande natur så kräver fattas beslutet dock av inrikesministeriet. Beslutet skall då utan dröjsmål sändas till statsrådet för fastställelse.

Gränsbevakningsväsendet ansvarar för att anmälningarna om återupprättandet av kontrollerna vid de inre gränserna tillställs Europeiska unionens institutioner och övriga medlemsstater i Europeiska unionen. Anmälningarna skall sändas utan dröjsmål.

Närmare bestämmelser om fördelning av uppgifter mellan polisen, tullverket och gränsbevakningsväsendet vid behandlingen av ärenden som gäller återupprättande av kontrollerna vid de inre gränserna utfärdas genom förordning av statsrådet.

Denna lag träder i kraft den 25 mars 2001.