

FÖRVALTNINGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 7/1998 rd

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

Till Utrikesutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 25 mars 1998 proposition 20/1998 rd 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 till utrikesutskottet för beredning och bestämde samtidigt att förvaltningsutskottet skall lämna utlåtande i ärendet till utrikesutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- utrikesrådet Juhani Hyytiäinen och lagstiftningssekreterare Laura Yli-Vakkuri, utrikesministeriet
- överdirektör Risto Veijalainen, regeringsrådet Pentti Visanen, regeringsrådet Pekka Järviö, avdelningschefen vid staben för gränsbevakningen Juhani Uusitalo, biträdande avdelningschefen vid staben för gränsbevakningen Timo Eckstein och kommissarie Minna Hulkonen, inrikesministeriet

- lagstiftningsdirektör Jan Törnqvist och lagstiftningsrådet Matti Savolainen, justitieministeriet
- överinspektör Ismo Mäenpää, finansministeriet
- äldre regeringssekreterare Eeva-Liisa Koivuneva, arbetsministeriet
- byråchef Lauri Ervola, tullstyrelsen
- direktör Jussi Ilvesmäki, Utlänningsverket
- dataombudsmannen Reijo Aarnio
- utlänningsombudsmannen Antti Seppälä
- kriminalöverinspektör Robin Lardot, central-kriminalpolisen
- överkonstapel Jouko Lehtinen, Polisnärheten i Helsingfors härad
- juristen Antero Jaakkola, Finlands Kommunförbund
- huvudförtroendeman Markku Pietikäinen, Rajavartioliitto ry
- ordförande Veli-Matti Mattila, Sjöbevakningsförbundet r.f.
- ordförande Tauno Taipalus, Tullförbundet r.f.
- ordförande Kari Tähtivaara, Tulltjänstemannaförbundet r.f.
- kriminalkommissarie Teijo Ristola, Suomen Poliisijärjestöjen Liitto ry

- II vice ordförande Mikko Pöyry, Suomen Niismiesyhdistys ry
- juristen Sari Sirva, Pakolaisneuvonta ry
- verkställande direktör Heikki Kääriäinen, Bussförbundet r.f.
- verkställande direktör Per Forsskåhl, Finlands Rederiförening r.f.
- verkställande direktör Hans Ahlström, Ålands Redarförening r.f.
- biträdande direktör Jukka Rahko och Helsingfors stationsarbetschef Tapio Mäkinen, Finnair Oy

- professor Olli Mäenpää
- professor Kaarlo Tuori
- professor Kari Joutsamo
- professor Pekka Koskinen.

Luftfartsverket och Poliisin lääninjohdon viranhaltijat ry har lämnat ett skriftligt utlåtande i ärendet.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att riksdagen godkänner protokollet om Finlands anslutning till avtalet om gradvis avskaffande av kontroller vid de gemensamma gränserna, avtalet om Finlands anslutning till tillämpningskonventionen till Schengenavtalet och samarbetsavtalet mellan Schengenstaterna å ena sidan och Norge och Island å andra sidan om gradvis avskaffande av personkontroller vid de gemensamma gränserna. Protokollet och avtalen undertecknades i Luxemburg i december 1996. Vidare begärs riksdagens samtycke till två förklaringar enligt Schengenkonventionen, vilka innehåller rättsliga skyldigheter som kompletterar anslutningsavtalet.

Genom anslutningsprotokollet och anslutningsavtalet blir Finland part i Schengenavtalet och Schengenkonventionen (Schengenavtalen). Det centrala innehållet i Schengenavtalen är att personkontrollerna upphör mellan parterna vid de gemensamma gränserna och i stället tas enhetliga kontroller enligt konventionen i bruk vid Schengenområdets yttre gränser. I konventionen ingår också bestämmelser om så kallade kompensatoriska åtgärder som skall genomföras som motvikt till den fria rörligheten. Genom dessa åtgärder effektiviseras samarbetet mellan de myndigheter som svarar för den inre säkerheten och ordningen. Konventionen leder också till att parterna inför ett gemensamt informationssystem.

Det tredje avtalet i propositionen, dvs. samarbetsavtalet om gradvis avskaffande av personkontroller vid de gemensamma gränserna, upprättar ett system för isländskt och norskt deltagande i Schengensamarbetet, som annars är öppet endast för medlemsstaterna i Europeiska unionen. Med stöd av samarbetsavtalet tillämpas Schengenavtalen och därtill hörande regelverk i förbindelserna mellan de stater som är parter i Schengenavtalen och Island och Norge.

För Finlands del träder Schengenavtalen i kraft efter att samtliga parter har meddelat att de fullgjort de åtgärder som godkännandet kräver. När själva tillämpningen skall inledas i Finland kommer dock att avgöras särskilt. Tillämpningen kräver omfattande tekniska förberedelser, bland annat skall förbindelser byggas till Schengens informationssystem och den interna och externa Schengentrafiken separeras på flygplatserna. Dessutom krävs att effektiva yttre gränskontroller och att de kompensatoriska åtgärder som konventionen föreskriver tas i bruk. Den sannolika starten för den praktiska tillämpningen infaller omkring 2000.

I propositionen ingår ett förslag till lag om godkännande av vissa bestämmelser i avtalet om Finlands anslutning till Schengenavtalen samt förslag till lagar om ändring av polislagen, utlänningslagen, strafflagen, tvångsmedelslagen och skjutvapenlagen. De föreslagna lagarna avses träda i kraft vid samma tidpunkt som avtalen.

Tidpunkten för ikraftträdandet skall därför enligt förslaget fastställas genom förordning. Änd-

ringarna i strafflagen avses träda i kraft när de har antagits och blivit stadfästa.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Motivering

Inledning

Utskottet konstaterar att syftet med Schengenavtalen är att avskaffa personkontrollerna vid gränserna mellan parterna och ta i bruk enhetliga kontroller vid de avtalsslutande staternas yttre gränser. Avsikten är att avtalsparterna inför fri rörlighet för personer enligt artikel 7 a i Romfördraget. Bestämmelserna i Schengenavtalen skall tillämpas endast till dess Europeiska unionens motsvarande bestämmelser träder i kraft. Genom Amsterdamfördraget införlivas Schengensystemet i EU:s strukturer. I detta avseende hänvisar utskottet till sitt utlåtande (FvUU 6/1998 rd) till utrikesutskottet om proposition 245/1997 rd.

Som motvikt till de avskaffade kontrollerna vid de inre gränserna innehåller konventionen åtgärder för att förbättra samarbetsmöjligheterna mellan inrikesmyndigheterna och de judiciella myndigheterna. Syftet med dessa åtgärder är att förebygga negativa följder av den fria rörligheten. Dessutom ingår i Schengenavtalet bland annat bestämmelser om det viktigaste verktyget inom Schengensamarbetet, dvs. det gemensamma informationssystemet och därtill hörande datasekretessbestämmelser.

Under förhandlingarna om Finlands anslutning till Schengen har förvaltningsutskottet lämnat utlåtande om avtalssystemet till stora utskottet (FvUU 8/1995 rd). Dessutom har utskottet två gånger per session fått information från inrikesministeriet om aktuella frågor i Schengenarbetet. I detta sammanhang är det skäl att påpeka att Finland enligt vedertagen praxis har deltagit i arbetet i Schengenmyndigheterna ända sedan anslutningsfördraget undertecknades. Finland har härvid likställts med de stater där avtalet redan är i kraft.

Utskottet har inte i detalj tagit ställning till

frågor i anknytning till avtalssystemet utifrån Finlands internationella människorättsförpliktelser och grundlagar, eftersom dessa inte hör till utskottets kompetensområde. Det är dock tydligt att det föreliggande avtalskomplexet inte är helt oproblematiskt i detta avseende.

De inre gränserna

Enligt bestämmelserna om de inre gränserna i Schengenkonventionen får gränserna mellan de avtalsslutande staterna placeras överallt utan att någon personkontroll genomförs. I undantagsfall kan dock gränskontroller vid de inre gränserna tas i bruk under en begränsad tid om den allmänna ordningen eller statens säkerhet så kräver. Konventionen hindrar inte de avtalsslutande parterna att i stället för kontroller vid de inre gränserna genomföra personkontroller på sitt territorium i närheten av gränsen med stöd av sin nationella lagstiftning.

Utskottet påpekar att de nordiska länderna ända sedan 1950-talet har tillämpat en nordisk pass- och rörelsefrihet, vars politiska betydelse som föregångare till den fria rörligheten i Europa nu erkänns av Schengenstaterna. Målen för Schengenavtalen motsvarar väl den nordiska synen på människornas rörelsefrihet. Finlands och de övriga nordiska ländernas förhandlingsmål, dvs. att skapa ett omfattande europeiskt område där fri rörlighet råder genom att förena två existerande system, håller på att gå i uppfyllelse i och med Schengensystemet.

Bevakning av de yttre gränserna och gränskontroller vid dem

Gränserna mellan de stater som är parter i konventionen och tredje stater får placeras endast vid gränsovergångsställena. I stället för de slofade kontrollerna vid de inre gränserna skall enligt konventionen enhetliga kontroller genomföras i den ordning den nationella lagstiftningen kräver

överallt vid Schengenområdet yttre gränser. Bestämmelser om kontroller vid de yttre gränserna och förutsättningarna för inresa ingår i artiklarna 3—8 i konventionen. Schengens verkställande kommitté fastställer förfarings sättet vid gränskontroller vid de yttre gränserna. För att kontrollerna vid de yttre gränserna skall kunna genomföras på lämpligt sätt har de ansvariga myndigheterna förbindelse med Schengens gemensamma informationssystem.

Finlands gräns mot Ryssland och Estland är en sådan yttre gräns som avses i konventionen. Dessutom tillämpas bestämmelserna om yttre gränser även på internationella flygplatser och hamnar. Kontrollerna av persontrafiken vid Finlands gränser håller redan nu i stort sett den nivå som Schengen förutsätter. Flygplatserna måste dock omorganiseras för att skilja åt den trafik som passerar och som inte passerar de yttre gränserna.

När den yttre gränsen passeras skall varje resenärs identitet kontrolleras i resedokumentet. Detta gäller även medborgare i de avtalsslutande staterna. Dessutom skall de konventionsenliga förutsättningarna för inresa för medborgare i tredje stat utredas. I detta sammanhang kontrolleras resedokumentet och dessutom åtminstone att personen i fråga har visum, tillräckliga medel för sin utkomst och återresa och att han inte finns registrerad på den gemensamma spärllistan enligt Schengenkonventionen. Faktorer som kan påverka de avtalsslutande staternas nationella säkerhet och allmänna ordning måste dessutom beaktas vid kontrollen. Av orsaker som nämns i konventionen kan en avtalsslutande part ge en utlänning som inte uppfyller alla villkor för inresa tillstånd att resa in i landet. Personen i fråga har då inte rätt att resa in på någon annan avtalsslutande parts territorium.

Tillämpningen av Schengenavtalen bygger i väsentlig grad på de avtalsslutande parternas inbördes tillit till att alla stater som tillämpar avtalen kan och vill sköta sina förpliktelser i anknytning till bevakningen av de yttre gränserna på överenskommet sätt. Bevakningen av de yttre gränserna har ännu inte i alla avseenden nått den nivå som avtalssystemet förutsätter, vilket Finland bör observera på lämpligt sätt.

Viseringar och rörelsefrihet inom Schengenområdet för medborgare i tredje stat

Konventionen innehåller bestämmelser om harmonisering av viseringspolitiken och en gemensam visering, villkoren för viseringen och vistelse och rörelsefrihet på Schengenområdet för medborgare i tredje stat.

En Schengenvisering beviljad av en avtalsslutande part berättigar innehavaren att vistas på samtliga avtalsslutande parters territorier i sammanlagt högst tre månader under en sexmånadersperiod. Maximitiden överensstämmer med de begränsningar som tillämpas i nordisk praxis.

Villkoren för beviljande av Schengenvisering anges i konventionen och i de tillämpningsanvisningar som verkställande kommittén antagit på basis av den. Villkoren för Schengenviseringen är något strängare än nuvarande finländsk praxis. Någon enhetlig praxis i fråga om tillämpningen av de gemensamma viseringsreglerna har dock ännu inte nåtts ens mellan de stater som redan tillämpar konventionen. I särskilda fall kan en nationell visering med en begränsad territoriell giltighet beviljas i stället för Schengenviseringen.

Inom ramen för Schengensamarbetet har det fastställts vilka länders medborgare som inte behöver visering och vilka som måste ha visering till alla avtalsslutande stater. I fråga om vissa länder har enighet dessutom ännu inte nåtts om slopandet av viseringstvånget i alla avtalsslutande stater. Till dem hör bland annat alla de baltiska länderna. I fråga om dem kan därför de avtalsslutande parterna själva bestämma om saken. De nordiska länderna har kommit överens om viseringsfrihet med samtliga baltiska länder och även informerat parterna i Schengenavtalen om detta på det sätt som konventionen förutsätter, trots att konventionen inte ännu formellt gäller de nordiska länderna. I förteckningen över viseringsskyldiga länder finns också vissa stater med vilka Finland tidigare har avtalat om viseringsfrihet. Den har dock nu upphävts eller kommer att upphävas innan konventionen träder i kraft.

I konventionen ingår även bestämmelser om rörelsefriheten på de avtalsslutande parternas territorium för utlänningar (andra än medborgare i någon av de avtalsslutande parterna) som

lagligt uppehåller sig i någon av de avtalsslutande staterna. Upphållstillståndet för längre än tre månaders oavbruten vistelse är fortfarande ett nationellt tillstånd som beviljas enligt nationell lagstiftning. Med stöd av ett giltigt uppehållstillstånd beviljat av en avtalsslutande part får innehavaren tillfälligt vistas i alla avtalsslutande parter utan särskild visering.

Utifrån erhållen utredning har utskottet inga anmärkningar vare sig mot de nu aktuella konventionsbestämmelserna om viseringar och rörelsefrihet på Schengenområdet för medborgare i tredje stat eller mot därav föranledda förslag till nationella bestämmelser. Såsom av ovanstående framgår har de nuvarande Schengenstaterna inte i alla avseende nått enighet i viseringsfrågorna. När avtalen tillämpas i praktiken och över huvud taget i Schengensamarbetet bör Finland självfallet försöka påverka besluten utifrån sina egna premisser.

Transportörens ansvar

Artikel 26 förutsätter att avtalsparterna i sin interna lagstiftning inför bestämmelser om skyldigheten för transportörer som transporterar medborgare i tredje stat till Schengenområdet att se till att dessa har alla nödvändiga resedokument. Dessutom skall avtalsparterna införa bestämmelser om transportörernas skyldighet att ombesörja återtransport. Artikel 26 förutsätter vidare att avtalsparterna inför sanktioner mot transportörer som befordrar utlännings utan nödvändiga resedokument till Schengenområdet. Sanktionerna skall genomföras i enlighet med konventionen angående flyktingars rättsliga ställning och protokollet angående flyktingars rättsliga ställning (FördrS 77 — 78/1968, Genèvekonventionen och därtill hörande protokoll) och var och en avtalsslutande parts grundlag.

Enligt konventionen gäller sanktionerna transportörer som luft- eller sjövägen befordrar utlännings från tredje land utan nödvändiga resedokument. Bestämmelserna avser även transportörer som ansvarar för grupptransporter i samband med internationella bussförbindelser, gränstrafik undantagen. Syftet med dessa sanktioner för transportörer är att hindra illegal invandring.

Enligt erhållen utredning tillämpas sanktioner på grundval av Schengenkonventionen i alla Schengenstater utom Finland och Sverige. I 44 § i Finlands nu gällande utlänningslag (378/1991) som förblir i kraft med vissa små ändringar, bestäms om transportörens skyldighet att ombesörja återtransport och om ersättning av kostnaderna. Motsvarande bestämmelse ingick tidigare i 22 § utlänningslagen (400/1983). Före det innehöll utlänningsförordningen (187/1958) en bestämmelse om att ett fartygs befälhavare, en redare och en skeppsklarerare anlitad av honom var skyldiga att ersätta de kostnader som åsamkats staten till följd av en i Finland olovligt kvarbliven utlännings vistelse här och avlägsnande från landet.

Utskottet påpekar att propositionen, om den antas, inte innebär att ansvaret för passkontrollen överförs på transportörerna. Dessa skall visserligen granska resedokumenten omsorgsfullt men det är klart att de inte kan förutsättas ha någon särskild sakkunskap när det gäller förfalskade resedokument. Transportörerna kan inte heller förväntas hindra att resedokument förstörs under resan, utan det måste anses tillräckligt att dokumenten kontrolleras när resan börjar.

Regeringen föreslår att till 16 kap. strafflagen skall fogas en ny 29 § som gör befordran av passagerare utan resedokument straffbar. I 16 kap. 32 § utsträcks straffansvaret till juridiska personer. I 16 kap. 30 § skall enligt förslaget ingå bestämmelser om åtgärdseftergift. Utskottet anser att det är nödvändigt med en separat bestämmelse om åtgärdseftergift, eftersom Schengenkonventionen föreskriver sanktioner till följd av brott mot inresebestämmelserna endast om inte annat följer av förpliktelse i konventionen angående flyktingars rättsliga ställning. För att säkerställa att denna synpunkt beaktas behövs enligt utskottets uppfattning en särskild bestämmelse om åtgärdseftergift.

Enligt uppgifter till utskottet har det på grund av tidsbrist inte varit möjligt att planera och ta ställning till en separat administrativ sanktionsavgift för försummelse av ovan nämnt slag som en transportör gör sig skyldig till, utan sanktionen har införlivats i det nuvarande systemet gäl-

lande straffansvar för juridiska personer. Om sanktionssystemet godkänns enligt förslaget i propositionen, kommer det senare att bli nödvändigt att ta särskild ställning till vissa aspekter av det.

Som av den allmänna motiveringen till propositionen framgår bör riksdagen, då den behandlar propositionen, ta hänsyn till RP 6/1997, också den under behandling i riksdagen, som innehåller förslag till ändringar i strafflagen. En del av dessa förslag överlappar förslagen i föreliggande proposition. Enligt erhållen utredning pågår behandlingen av förslagen till bestämmelser i samband med dessa propositioner i lagutskottet. Förvaltningsutskottet har också i övrigt varit återhållsamt i sina ställningstaganden i fråga om de föreslagna ändringarna i strafflagen.

Schengenkonventionen i förhållande till Genèvekonventionen och Europeiska människorättskonventionen

När Dublinkonventionen trädde i kraft upphörde tillämpningen av artiklarna om asylansökningar i Schengenkonventionen. Schengenkonventionen skall dock fortfarande tillämpas i situationer som gäller dess förhållande till Genèvekonventionen och det därtill hörande protokollet och konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (FördrS 18 — 19/1990, Europeiska människorättskonventionen).

I Schengenkonventionen sägs uttryckligen att vid tillämpningen av konventionen iakttas bestämmelserna i Genèvekonventionen och dess protokoll om minimiskydd för flyktingar.

Däremot innehåller Schengenkonventionen ingen hänvisning till Europeiska människorättskonventionen. Enligt konventionen tillämpas dess bestämmelser endast i den mån de inte strider mot de gemenskapsrättsliga bestämmelserna. De internationella konventioner om skydd för mänskliga rättigheter och grundläggande friheter som de avtalsslutande medlemsstaterna är parter i hör dock till EG-rätten. Schengenkonventionen tillämpas således också med beaktande av bestämmelserna i Europarådets konvention om skydd för de mänskliga rättigheterna.

Polisiärt samarbete

Utskottet framhåller att bestämmelserna om polisiärt samarbete utgör en viktig del av de kompensatoriska åtgärderna som avser att undanröja missförhållandena med de avskaffade kontrollerna vid de inre gränserna och förbättra polisens arbetsmöjligheter. Också regeringen framhåller i propositionen att bestämmelserna om polisiärt samarbete har fått större betydelse under de senaste åren i takt med att den internationella brottsligheten har vunnit större insteg.

De avtalsslutande parterna förbinder sig till en gemensam grundprincip som innebär att de låter sina polismyndigheter samarbeta och bistå varandra i syfte att förhindra och upptäcka brott. Polismyndigheterna skall bistå varandra inom ramen för staternas lagstiftning och sin behörighet. De samarbetar bland annat genom utbyte av information och kontaktpersoner. Schengens informationssystem är ett ytterst viktigt instrument i det polisiära samarbetet. Finland har en flexibel och modern lagstiftning för internationell rätts hjälp i brottmål och Schengenkonventionen får därför inte så stora konsekvenser på denna punkt.

De viktigaste operativa bestämmelserna ingår i artiklarna 40 och 41. De gäller övervakning och förföljande över gränsen in på en annan avtalsslutande parts territorium och föreskriver också om genomförandeåtgärder. Regeringen framhåller att konventionen samtidigt förtydligar det traditionella polisiära samarbetet mellan de nordiska länderna. Övervakning och förföljande över gränsen innebär att en främmande stats myndigheter får begränsade befogenheter på finskt territorium och är därför av största principiella betydelse bland lagändringarna på grund av konventionen. Schengens informationssystem spelar dock en större roll när det gäller de faktiska effekterna. Informationssystemet behandlas närmare nedan.

Förföljande får bara ske över landgränsen och kommer därmed att gälla landgränsen mellan Finland och Sverige samt Finland och Norge. Övervakningen över gränsen kräver ingen gemensam landgräns utan kan genomföras mellan samtliga Schengensländer. Både övervakning och

förföljande är reglerade i konventionen och kräver som regel föregående samtycke av den stat på vars territorium ett uppdrag skall utföras. Ett uppdrag får utföras utan föregående samtycke på grund av synnerlig brådska. En tjänsteman som utför övervakning eller förföljande har rätt att bära tjänstevapen men får inte använda vapnet annat än i samband med nödvärn. Därtill har förföljande tjänstemän rätt att ta fast den förföljande på en annan avtalsslutande parts territorium. Övervakning och förföljande över gränsen skall följa gällande lag hos den avtalsslutande part på vars territorium operationen sker samt utföras under tillsyn av denna stat.

Utifrån de givna ramarna i konventionen kan de avtalsslutande parterna genom bilaterala avtal precisera villkoren för övervakning och förföljande över gränsen. Finland, Sverige och Norge håller på att förbereda ett kompletterande avtal och enligt planerna kan mekanismen sättas i kraft när Schengenavtalen börjar tillämpas i de nordiska länderna. Finland har redan gällande bilaterala överenskommelser med Sverige och Norge (FördrS 1 — 2/1963 och FördrS 36 — 37/1969). Tack vare överenskommelserna kan tullmyndigheterna operera i kontrollzonen på båda sidorna av gränsen.

Anslutningsavtalet föreskriver vilka myndigheter som har rätt att utföra övervakning och förföljande över gränsen. I Finland är tjänstemän vid polisen samt i begränsad omfattning tjänstemän vid gränsbevakningsväsendet och tullen behöriga tjänstemän i detta fall.

Förföljande över gränsen in på finskt territorium och från finskt territorium kommer av allt att döma att höra till sällsyntheterna. Enligt uppgifter till utskottet kan också bedömningen göras att övervakning för Finlands del huvudsakligen kommer att verkställas utifrån föregående framställning om rättshjälp. Det kommer att höra till sällsyntheterna att en polisman från en främmande stat utför övervakning på finskt territorium. Brådska övervakning kommer främst att göras från Sverige och Norge. Övervakning inom ramen för Schengensamarbetet kommer för myndigheterna i Finland enligt nuvarande bedömningar sannolikt att ske i samarbete med myndigheter i Sverige, Norge, Danmark och Ne-

derländerna och framför allt gälla utredning av narkotikabrott.

Enligt propositionen kan man utgå från att narkotikabrotten ökat sedan de systematiska kontrollerna av varutransporter undanröjdes i samband med EU-medlemskapet. De illegala narkotikakvantiteterna i persontrafiken kommer sannolikt att öka en aning när också personkontrollerna avskaffas. Enligt bedömningarna kommer fordonskriminaliteten och den illegala invandringen också att öka. Tillförlitliga bedömningar av de sammantagna effekterna kan enligt regeringen göras först när avtalen börjar tillämpas.

Uppgifter till utskottet ger vid handen att brottsligheten inte ökar särskilt mycket av en anslutning till Schengenavtalen, eftersom till exempel principen om fri rörlighet för varor också gäller Finland på grund av EU-medlemskapet. Enligt vad utskottet erfarit har framför allt brottslighet som genererar ekonomisk nytta en tendens att öka när övervakningen minskar. Därtill bör det noteras att de öppna gränserna försvårar utredningen av brott. Det kommer att bli betydligt svårare att återställa egendom som stulits vid brott och att ställa brottslingar till svars för sina gärningar. Det är angeläget att följa upp situationen och snabbt reagera på den förutsebara utvecklingen över hela linjen. Härvid är det viktigt att särskilt beakta den organiserade och internationella brottsligheten. Det är därför motiverat att överväga om så kallade okonventionella utredningsmetoder kunde införas också i Finland.

Utskottet påpekar i detta sammanhang ytterligare att det är viktigt att häradena i norra Finland, särskilt vid gränserna mot Norge och Sverige, får adekvata personella resurser inom polisen. Detta är nödvändigt bland annat på grund av att resurserna för tullen och gränsbevakningsväsendet har skurits ner kraftigt i dessa regioner.

Enligt Schengenkonventionen sätts insatserna för att förebygga illegal införsel av narkotika in i samband med de yttre gränskontrollerna. Parterna skall bekämpa illegal handel med hjälp av fördjupat polis- och tullsamarbete, effektivare utbyte av information och harmonisering av den

nationella lagstiftningen. Också inbördes rätts-hjälپ kommer att ägnas större uppmärksamhet. Parterna skall garantera att nationell lagstiftning medger beslag och förverkande av tillgångar som härrör från illegal handel. Det finns också bestämmelser om åtgärder i syfte att tillåta kontrollerade leveranser inom den illegala handeln.

Informationssystemet och skydd av personuppgifter

En viktig förutsättning för att Schengenkonventionen skall kunna tillämpas och kontrollerna vid de inre gränserna avskaffas är att myndigheterna i Schengenstaterna har ett snabbt och säkert system för utbyte av information. I detta syfte föreskriver konventionen att ett gemensamt databaserat informationssystem (SIS) skall inrättas. Informationssystemet består av en stödfunktion som placeras i Strasbourg och till den knutna nationella enheter. Nationella kontor (SIRENE) skall svara för den nationella verksamheten. Finland kommer att upprätta ett SIRENE-kontor i anslutning till centralkriminalpolisen som också kommer att ansvara för den nationella enhet som är knuten till konventionen om upprättandet av en europeisk polisbyrå (Europol).

Konventionen lägger fast, vilka uppgifter som får ingå i informationssystemet, för vilka ändamål uppgifterna får användas, vilka myndigheter som får tillgång till systemet och hur skyddet av personuppgifter skall ordnas. I informationssystemet registreras uppgifter om bland andra personer som är eftersökta för att utlämnas på grund av brott, tredjelandsmedborgare på spärlista, försvunna personer, personer som förelagts att infinna sig för hörande eller för verkställighet av straff och vittnen, men också uppgifter om föremål som skall beslagtas och om försvunna fordon.

Schengens gemensamma informationssystem kommer att innehålla en stor mängd uppgifter om personer, uppgifter som de behöriga myndigheterna i respektive land kommer att utnyttja. Med beaktande av arten av informationsutbyte och storskaligheten ingår noggranna bestämmelser om utnyttjande och skydd av personuppgifter, förpliktelse att granska uppgifternas riktighet och om tiden för bevarande av uppgifter vid

nationell registrering och överföring mellan Schengenländerna. Konventionen föreskriver vilka uppgifter som får registreras i det gemensamma informationssystemet. Men varje stat får i sista hand själv avgöra vilka uppgifter som läggs in i systemet. Härvidlag är det skäl att understryka att Schengenstaterna bör gå in för en så enhetlig linje som möjligt.

Gränsbevakningsväsendet, utlänningsverket, tullen och utrikesministeriet skall utöver polisen ha tillgång till SIS-informationssystemet i Finland för handhavande av de uppgifter som faller under deras behörighet.

Schengenkonventionen föreskriver vidare att de avtalsslutande parterna skall anta de nationella bestämmelser som krävs för att skyddsnivån för personuppgifterna minst skall motsvara den som följer av principerna i Europarådets konvention om skydd för enskilda vid automatisk databehandling av personuppgifter (FördrS 35 — 36/1992). Parterna skall också bland annat utse en nationell tillsynsmyndighet för att utöva tillsyn över det nationella informationssystemet. I Finland kommer dataombudsmannen att vara den nationella tillsynsmyndigheten. För att garantera den enskildes rättssäkerhet har var och en rätt att få information om vilka uppgifter om honom eller henne som finns registrerade i informationssystemet och att kräva rättelse av felaktiga uppgifter. Schengenkonventionens bestämmelser om skydd för personuppgifter kräver hos oss något exaktare reglering av skyddet av personuppgifter i fråga om polisens personuppgifter.

Förslagen till ändringar på grundval av Schengenkonventionen i lagen om polisens personregister behandlas i förvaltningsutskottet utifrån en särskild proposition (RP 22/1998 rd).

Utskottets förslag till ändringar i paragraferna och övriga anmärkningar

Lag om ändring av polislagen (det andra lagförslaget). Utskottet föreslår preciseringar i den komplicerade formuleringen i 22 a § 1 mom. Lagtexten bör tydligt säga ut vilket lands polismän befogenheterna gäller. Momentet kunde formuleras enligt följande: ”En främmande stats polisman har rätt att på finskt territorium förfölja en för-

brytare som på polismannens eget lands territorium ertappats på bar gärning ..."

I 1 mom. men inte i 2 mom. står det "en förbrytare som ertappats på bar gärning". Utskottet föreslår att 2 mom. angående maktmedel harmoniseras med 1 mom. på denna punkt. Enligt uppgifter till utskottet avser uttrycket "den flyende" att understryka att en polisman från en främmande stat har rätt att gripa en förföljd bara som avslutning på förföljande över gränsen. Avsikten är inte att 22 a § skall ge en främmande stats polismän en generell rätt att gripa personer på finskt territorium.

Beträffande 22 a § 2 mom. påpekar utskottet ytterligare att momentet inte har någon hänvisning till bestämmelserna om nödvärn i strafflagen, trots att tillgripande av maktmedel både i konventionen och i motiveringen till paragrafen begränsas till nödvärn. Vidare saknar 2 mom. en hänvisning till 3 kap. 9 § strafflagen angående excess i nödvärn. Utskottet föreslår att 22 § 2 mom. ändras på denna punkt.

Utskottet föreslår att 22 a § 2 mom. formuleras enligt följande: "**Rätt att med maktmedel gripa en flyende som har ertappats på bar gärning har en polisman dock endast, om den flyende genom att göra motstånd försöker undvika att bli gripen och hjälp inte utan dröjsmål kan fås från en finsk polisman vid gripandet. För villkoren för bruket och vid bruket av maktmedel gäller dessutom vad som annars föreskrivs i denna lag och i strafflagen.**"

Enligt utredning till utskottet skedde det ett tekniskt fel vid tryckningen av propositionen. Därför saknas förslaget till ändring av 54 b § 2 mom. polislagen. Utskottet föreslår att lagrummet tas in i lagförslaget. Inrikesministeriet föreslås få rätt att meddela bindande föreskrifter om anmälningar och utredningar i fråga om befogenheter som baserar sig på internationella avtal. Tillägget hänför sig till artiklarna 40 och 41 rörande övervakning och förföljande i Schengenkonventionen. Enligt propositionen föreskrivs det närmare om övervakning och förföljande i 22 a och 30 a § polislagen.

Utskottet föreslår att 54 § 2 mom. polislagen tas in i lagförslaget med följande lydelse: "**Inrikesministeriet kan meddela närmare föreskrifter**

om beviljande av polisbefogenheter, tjänstemärke, uniform, beväpning, behandling av dem som gripits, förvaring av egendom som omhändertagits, polisundersökning, stannande av fordon, automatisk övervakning av vägtrafiken, bruk av maktmedel, hjälpmedel som används när maktmedel brukas, avlivande av djur, lämnande av handräckning, registrering av polisåtgärder samt om anmälningar och rapporter rörande befogenheter som grundar sig på internationella avtal." Detta har beaktats i ingressen.

Lag om ändring av strafflagen (det fjärde lagförslaget). I artikel 42 sägs att polismän som på tjänstens vägnar i samband med de operationer som avses i artiklarna 40 och 41 befinner sig på en annan avtalsslutande parts territorium skall likställas med denna stats polismän i händelse av att de skulle utsättas för eller begå brottsliga handlingar.

I lagförslaget beaktas artikeln i 16 och 40 kap. strafflagen men bara i fråga om vissa brott. Enligt uppgifter till utskottet har bara de viktigaste ändringarna på grund av Schengenavtalen på detta stadium kunnat tas in i lagen på grund av den snäva tidsramen.

Lag om ändring av skjutvapenlagen (det sjätte lagförslaget). I 17 § 11 punkten räknas de tjänstemän upp som inte berörs av skjutvapenlagen. Förslaget tar dock inte hänsyn till norska och isländska tjänstemän och bör därför ändras.

Utskottet föreslår att 17 § 11 punkten i skjutvapenlagen får följande lydelse: "**Överföring till eller från Finland, införsel, utförsel och innehav av skjutvapen, vapendelar, patroner och särskilt farliga projektiler som hör till sådana tjänstemän i en främmande stat som avses i artiklarna 40 och 41 i konventionen om tillämpning av Schengenavtalet om gradvis avskaffande av kontroller vid de gemensamma gränserna, nedan Schengenkonventionen, samt statliga tjänstemän i de stater som är parter i Schengenavtalet och Schengenkonventionen om gradvis avskaffande av kontroller vid de gemensamma gränserna och i samarbetsavtalet mellan Schengenstaterna och Island och Norge, då verksamheten baserar sig på sådan övervakning eller sådant förföljande som avses i nämnda artiklar i Schengenkonventionen.**"

Ekonomiska konsekvenser och resurser

Propositionen redogör för de ekonomiska effekterna av Schengenavtalen. Utskottet påpekar att Finland årligen bör avsätta adekvata resurser i statsbudgeten för kostnaderna för Schengen-medlemskapet och att det är viktigt att myndigheterna får tillräckliga personella resurser och andra anslag.

Utlåtande

På grundval av det ovan relaterade anför förvaltningsutskottet vördsamt som sitt utlåtande

att utrikesutskottet bör beakta det som sägs ovan i detta utlåtande när det utarbetar sitt betänkande och

att förvaltningsutskottet tillstyrker de föreslagna ändringarna av 22 a § 1 och 2 mom. polislagen och 17 § 11 punkten skjutvapenlagen.

Helsingfors den 19 maj 1998

I den avgörande behandlingen deltog

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

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

AVVIKANDE ÅSIKT

Förvaltningsutskottet tillstyrker i sitt utlåtande propositionen om Finlands anslutning till Schengenavtalen. Det primära målet med avtalen är att möjliggöra fri rörlighet för personer inom Schengenområdet vilket i och för sig är värt att stödja.

Det bor inemot 400 miljoner människor i Schengenstaterna och nästan 5 000 miljoner människor utanför dem. Avtalen är ett stort historiskt projekt. Schengenregelverket skiljer sig i praktiken från den nordiska passunionen, framför allt när det gäller omfattningen och mångfalden i medlemsstaterna.

Som motvikt till den fria rörligheten för personer eftersträvar Schengenstaterna starkare yttre gränser. Därtill inrättas ett stort övernationellt informationssystem vid sidan av de nationella systemen och i syfte att samordna dessa. Vidare får främmande staters myndigheter rätt att utföra övervakning och förföljande över gränsen. Detta är en fråga med stor räckvidd för staternas suveränitet.

Avtalen bygger på förtroende mellan medlemsstaterna. Alla medlemsstaterna har åtminstone än så länge inte ordnat med adekvat kontroll av de yttre gränserna. När de inre gränserna

försvinner och de inre gränskontrollerna undanröjs får brottsligheten sprida sig över hela detta stora område. Det är en sak som parterna inte har garderat sig för på behörigt sätt.

Den ökade narkotikabrottsligheten är ett mycket allvarligt hot. Det är det höga pris vi får betala för den fria rörligheten. Det bör vara möjligt att minska brottsligheten med hjälp av avtalen men detta är inget officiellt mål för de avtalslutande parterna.

Avtalen vältrar över ansvaret för kontrollen av resedokument på transportörerna. De anknytande skyldigheterna och ansvarsförhållandena är inte tydligt utsagda.

Det stora nya övernationella informationssystemet (SIS) är förknippat med vissa sekretessaspekter som inte har utretts i tillräckligt hög grad. Det är allt skäl att se till att dataombudsmannens byrå får adekvata resurser. Även i övrigt medför anslutningen nya kostnader för Finland.

Det är viktigt att Finland innan Schengenavtalen sätts i kraft försäkrar sig om att alla berörda länder har ordnat med tillförlitlig kontroll av de yttre gränserna och att det finns tillräckliga möjligheter att bekämpa framför allt den ökade narkotikabrottsligheten.

Helsingfors den 19 maj 1998

Toimi Kankaanniemi /fkf.

