

## UTRIKESUTSKOTTETS BETÄNKANDE 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**

### 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.

#### *Utlåtanden*

I enlighet med riksdagens beslut har grundlagsutskottet (GrUU 13/1998 rd), lagutskottet (LaUU 3/1998 rd) och förvaltningsutskottet (FvUU 7/1998 rd) gett utlåtanden om ärendet. Utlåtandena ingår som bilagor till detta betänkande.

#### *Sakkunniga*

Utskottet har hört

- avdelningschef Pertti Torstila, avdelningschef Holger Rotkirch, enhetschefen Juhani Hyytiäinen och lagstiftningssekreterare Laura Yli-Vakkuri, utrikesministeriet
- regeringsrådet Pekka Järviö och överdirektör Risto Veijalainen, inrikesministeriet
- avdelningschef Juhani Uusitalo och biträdande avdelningschef Timo Eckstein, Staben för gränsbevakningen
- lagstiftningsrådet Matti Savolainen och lagstiftningsrådet Leena Vettenranta, justitieministeriet
- byråchef Lauri Ervola, Tullstyrelsen
- ordförande Kristina Stenman, Delegationen för internationella frågor om mänskliga rättigheter (IONK)
- juristen Sari Sirva, Suomen Pakolaisneuvontary och Förbundet för mänskliga rättigheter
- EU-samordnare Katja Lindgren, Amnesty International Finlands sektion.

Dessutom har Finlands Röda Kors gett ett skriftligt utlåtande i ärendet.

## PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås 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 avtalet 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 att enhetliga kontroller enligt konventionen i stället införs 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, det vill säga 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. Genom detta arrangemang garanteras också kontinuiteten av den traditionella nordiska pass- och rörelsefriheten. Med stöd av samarbetsavtalet tillämpas Schengenavtalen och de regelverk som hör samman med dem i förbindelserna mellan de stater som är parter i Schengenavtalet och i förbindelserna med Island och Norge.

För Finlands del träder Schengenavtalen i kraft efter det 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 Schengenavtalet 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 och därför är det meningen att fastställa ikraftträdelse tidpunkten genom förordning. Ändringarna av strafflagen avses träda i kraft när de har antagits och stadfästs.

## UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

### *Allmän motivering*

#### **Allmänt**

Utskottet konstaterar att Schengenavtalen kommer att utgöra en principiellt viktig del i den grupp av förpliktelser som har att göra med Finlands medlemskap i Europeiska unionen.

Schengenavtalen syftar till att genomföra fri rörlighet för personer genom att personkontrollerna vid de inre gränserna avskaffas och kontrollerna vid de yttre gränserna förenhetligas. Som motvikt till de slopade kontrollerna innefattar Schengenkonventionen, som undertecknades 1990, ett flertal åtgärder som förbättrar samar-

betsmöjligheterna mellan inrikesmyndigheterna och de judiciella myndigheterna. Syftet med dessa åtgärder är att förebygga negativa följder av den fria rörligheten. Dessutom ingår i Schengenkonventionen bland annat bestämmelser om det viktigaste verktyget inom Schengensamarbetet, dvs. det gemensamma informations-systemet och därtillhörande datasekretessbestämmelser. Konventionen fastställer också verkställande kommitténs status. Kommittén har till uppgift att utöva tillsyn över att konventionen tillämpas på ett korrekt sätt och att meddela tillämpningsanvisningar.

I propositionen ingår ett förslag om godkännande av tre avtal: protokollet om Finlands anslutning till Schengenavtalet med Schengenavtalet från 1985 som bilaga, avtalet om Finlands anslutning till Schengenkonventionen och den tillhörande slutakten med Schengenkonventionen från 1990 som bilaga och samarbetsavtalet från 1996 om avskaffande av personkontroller vid de gemensamma gränserna med bestämmelser om Islands och Norges deltagande i Schengensamarbetet.

Samtidigt med förslaget om Finlands anslutning till Schengenavtalen behandlar riksdagen Amsterdamfördraget om ändring av grundfördragen om Europeiska unionen (RP 245/1997 rd). Förslaget om Schengenavtalen måste behandlas före Amsterdamfördraget, eftersom Schengenavtalen genom Amsterdamfördraget införlivas med EU-regelverket.

### **Avskaffande av kontroller vid de inre gränserna och fri rörlighet för personer**

Utskottet noterar för det första att termen "utlännning" har olika betydelse i Schengenavtalet och i utlänningslagen. I 1 § 2 mom. utlänningslagen avses med utlännning en person som inte är finsk medborgare medan artikel 1 i Schengenkonventionen avser varje annan person än medborgare i Europeiska gemenskapernas medlemsstater.

### *Inre och yttre gränser*

Den centrala principen för avtalet ingår i artikel 2: Gränserna mellan Schengenstaterna (de inre gränserna) får passeras överallt utan att någon

personkontroll genomförs. Detta innebär att gränskontrollerna avskaffas vid de inre gränserna och koncentreras till de yttre gränserna. Utskottet konstaterar att avtalet ingalunda avskaffar gränsbevakningen, som fortfarande kommer att genomföras också vid de inre gränserna. Dess betydelse kommer snarare att öka i och med att gränskontrollerna avskaffas. Å andra sidan kommer kontrollerna vid de yttre gränserna att bli strängare. Detta är viktigt för Finland, eftersom Finland har en i avtalet avsedd yttre gräns mot Ryssland och Estland.

Utskottet påpekar att motiveringen beträffande gränskontrollerna i artikel 6 inte tar upp befogenheterna för de myndigheter som genomför gränskontroller utan bara hänvisar till bland annat lagen om gränsbevakningsväsendet, som är under beredning. I den gällande förordningen angående samarbete mellan polis, tull och gränsbevakningsmyndigheterna (1051/1978) skall dessa myndigheter tillsammans och för varandras räkning fullgöra sina bevakningsuppgifter i syfte att de sköts effektivt och ändamålsenligt samt på bästa möjliga sätt i enlighet med resurserna. Utskottet anser att gränskontrollerna och tullåtgärderna även i fortsättningen enligt rådande praxis bör genomföras enligt denna princip för att överlappande myndighetsfunktioner skall kunna undvikas.

### *Viseringar*

Syftet med avtalen är att främja fri rörlighet inom Schengenområdet. Därför eftersträvar de avtalslutande staterna en harmonisering av viseringspolitiken och viseringspraxis. De tredje länderna delas in i viseringsskyldiga och viseringsfria länder enligt vad man gemensamt kommit överens om. Vid sakkunnigutfrågningen kom det fram att avtalet i viss mån gör Finlands viseringspraxis strängare. Samtidigt kommer också behandlingen av ansökningarna att dra ut på tiden, eftersom den gemensamma viseringen alltid kräver att eventuella hinder för inresa kontrolleras i SIS-informationssystemet.

Viseringsförteckningen omfattar över 120 stater, av vilka merparten är utvecklingsländer i tredje världen. Största delen av världens flyktingar kommer från dessa länder. Utskottet konsta-

terar att asylsökande som flyr undan allvarliga människorättskränkningar i allmänhet inte har möjligheter att skaffa sig behöriga resedokument eller viseringar.

### *Sanktioner mot transportörer*

Utrikesutskottet konstaterade i sitt utlåtande 1/1993 rd om förslaget till ändring av utlänningslagen att om straffpåföljder bestäms för transportörer, som transporterar resenärer utan behöriga resedokument, är det enligt utskottets uppfattning möjligt att de grundläggande principerna för skydd av flyktingar sätts på spel. Hot om straff kan i värsta fall leda till att flyktingar som behöver skydd inte får det. Om straffpåföljder införs för transportörer bör de enligt utskottets mening bara gälla fall där en transportör försummat att granska resedokument och en asylsökande inte på ett senare stadium har ansetts vara flykting eller tillåtits stanna kvar i landet av andra humanitära orsaker.

Hotet om sanktioner anknyter till Genèvekonventionen om flyktingars rättsliga ställning och bestämmelser i nationella grundlagar men artikeln innefattar inga undantagsbestämmelser om asylsökande som anländer utan resedokument och som är i behov av internationellt skydd.

I motiveringen till propositionen konstateras att avsikten med bestämmelsen om sanktioner mot transportörer inte är att överföra myndighetsuppgifter på privata aktörer och att de privata aktörerna skall utreda om en utlänningsomständighet. Avsikten är endast att ålägga transportörerna att kontrollera att en utlänningsomständighet som de åtar sig att transportera medför nödvändiga resedokument.

Utskottet hänvisar härvidlag till grundlagsutskottets utlåtande och konstaterar att det med hänsyn till de aktuella bestämmelserna är viktigt att de tillämpas på ett korrekt sätt med beaktande av de internationella förpliktelser som är bindande för Finland.

### *Behandling av asylansökningar*

Bestämmelser om behandlingen av asylansökningar i Schengenkonventionen har ersatts med den så kallade Dublinkonventionen (konventio-

nen om bestämmandet av den ansvariga staten för prövningen av en ansökan om asyl som framställts i en av medlemsstaterna i de Europeiska gemenskaperna). Dublinkonventionen trädde internationellt i kraft den 1 september 1997. För Finlands del trädde Dublinkonventionen i kraft den 1 januari 1998 (FördrS 85/1997). Konventionen är inte en del av EU-regelverket och dess rättsliga förhållande gentemot Schengenkonventionen eller EU-regelverket är inte till alla delar klart. Dublinkonventionen är dock för närvarande den enda övergripande bindande norm som gäller asylansökningar mellan vissa EU-stater. Utskottet påpekar att det i många avseenden är otillfredsställande att asylsökande skickas fram och tillbaka mellan olika medlemsstater. Dublinkonventionen torde åtminstone delvis avhjälpa detta missförhållande.

### *Polis och säkerhet*

I bestämmelserna om polisiärt samarbete finns två artiklar som utskottet speciellt vill ta upp. I artikel 40 i konventionen ges myndigheterna i en annan avtalsslutande part behörighet att operera på finskt territorium och artikel 41 innehåller bestämmelser om förföljande över gränsen.

I artikel 40 i konventionen ges myndigheterna i en annan avtalsslutande stat behörighet att operera på finskt territorium. Enligt artikeln är det möjligt att fortsätta övervakningen på en annan avtalsslutande stats territorium i två olika fall: med stöd av en i förväg gjord framställning om rättsligt bistånd samt i så kallade brådskande fall, när man undersöker något av de brott som särskilt räknas upp i konventionen. Artikel 41 handlar om förföljande över gränsen, som de i anslutningsavtalet nämnda tjänstemännen på de villkor som fastställs i konventionen och i de bilaterala avtalen kan fortsätta över gränsen på en annan stats territorium.

Utskottet anser dessa befogenheter principiellt viktiga och konstaterar samtidigt att de uppenbarligen kommer att tillämpas närmast av andra nordiska tjänstemän.

### *Schengens informationssystem*

Schengens informationssystem SIS är en viktig del av Schengensystemet. Det består av en stöd-

funktion i Strasbourg och till den knutna nationella enheter. I informationssystemet registreras uppgifter om bland andra utlänningar på spärrlista och försvunna föremål, till exempel fordon och identitetshandlingar.

Stora utskottet konstaterade i sitt utlåtande 1/1996 rd att det krävs en lagstiftning som garanterar att den enskilde i Finland har rätt att av myndigheterna få tillgång till de uppgifter som finns om honom i myndigheternas register och att vid behov kräva att oriktiga uppgifter skall rättas. Utrikesutskottet instämmer i detta och framhåller att riksdagen samtidigt med detta förslag behandlar förslaget till lag om ändring av lagen om polisens personregister som innehåller detaljerade bestämmelser om rätten till insyn och rättelse.

### **Det institutionella ramverket**

Verkställande kommittén, som består av ministrar eller statssekreterare, är Schengensystemets högsta beslutande organ. Kommitténs uppgifter övertas av Europeiska unionens råd, när Amsterdamfördraget träder i kraft. Grundlagsutskottet konstaterar i sitt utlåtande angående kommitténs ställning att kommittén redan idag utövar befogenheter som sakligt sätt kan jämföras med den rätt att meddela normer som EU-rådet har och att det är möjligt att verkställande kommittén i Finland kommer att utöva befogenheter med rättseffekter i någon annan form än i normgivningssyfte. Utrikesutskottet instämmer i detta och framhåller att det bör garanteras att tillsynen över Schengens informationssystem är oberoende också efter att Schengenavtalen införts med EU-regelverket.

### **Inledande av tillämpningen**

För att varje ny medlemsstat skall kunna börja tillämpa avtalet krävs det ett beslut av Schengens verkställande kommitté. Tillämpningsföreskrifterna angavs i den så kallade Bonndeklarationen 1992. Utskottet konstaterar att det finns sju föreskrifter: 1. Färdighet att införa en gemensam visering, 2. Förpliktelse att granska asylansökningar, 3. Genomförande av avtalsbestämmelserna om narkotika, 4. Tillräckligt hög nivå på datasekretesslagstiftningen, 5. Tillräckligt hög nivå på bevakningen av yttre gränser, 6.

Fysisk separering av Schengenresenärer och icke Schengenresenärer på flygplatser och i hamnar och 7. Färdighet att införa Schengens informationssystem SIS.

### **Propositionens konsekvenser**

#### *Ekonomiska konsekvenser*

Propositionen har betydande ekonomiska konsekvenser. Den innefattar ganska detaljerade bedömningar på årsnivå av de kostnader som deltagandet medför, även om det exakta totala beloppet inte anges. I propositionen påpekas också att de ekonomiska konsekvenserna bör vägas mot de alternativa kostnaderna, ifall Finland ställer sig utanför samarbetet. Utskottet instämmer i regeringens ställningstagande att de direkta tekniska kostnaderna för anslutningen till Schengensamarbetet är större än de direkta och indirekta konsekvenserna av ett utanförskap, men att den nytta som samarbetet på längre sikt medför också med beaktande av andra än de ekonomiska konsekvenserna är större än kostnaderna.

#### *Konsekvenser med hänsyn till organisation och personal*

Av propositionen framgår att anslutningen till avtalet ökar både behovet av personal och att den redan befintliga personalen dessutom får nya uppgifter. Utskottet framhåller att polisen, tullen och gränsbevakningsmyndigheterna bör ges tillräckliga resurser för att sköta de uppgifter som avtalet kräver.

#### *Konsekvenser för den enskilde*

De direkta konsekvenserna av avtalen för de avtalsslutande staternas medborgare är i huvudsak positiva. Den fria rörligheten mellan staterna underlättas och de kompensatoriska åtgärderna går ut på att i mån av möjlighet eliminera eventuella missförhållanden med anledning av detta. Däremot kan det bli svårare för de i avtalet avsedda utlänningarna, det vill säga andra än medborgare i Schengenstaterna att resa in i området. Avtalet har tillämpats först sedan 1995. Utskottet finner det angeläget att det med jämna mellan-

rum följs upp hur avtalet fungerar och att eventuella missförhållanden avhjälpas.

### **Riksdagens ställning vid beredningen av beslut med stöd av Schengenavtalen**

När Finland i maj 1996 blev observatör i Schengensamarbetet gick statsrådet in för att ge riksdagens stora utskott redogörelser i enlighet med 54 a § riksdagsordningen om frågor som är aktuella inom ramen för Schengensamarbetet och som gäller omständigheter som faller inom riksdagens behörighet. Samma förfarande har tillämpats sedan Finland undertecknade anslutningsavtalet i december 1996.

Schengenavtalen hör än så länge inte formellt till EU-samarbetet. Med hänsyn till Finlands konstitution är det fråga om normala internationella fördrag som bereds utifrån 33 § regeringsformen. Med beaktande av Schengenavtalens bakgrund och innehåll knyter frågorna om Schengensamarbetet dock nära an till frågor inom ramen för EU.

Schengenregelverket kommer att införlivas med EU-regelverket, när Amsterdamfördraget träder i kraft. Därefter kommer 4 a kap. riksdagsordningen att tillämpas också på Schengensamarbetet. Regeringen föreslår att riksdagens medverkan i de ärenden som bereds inom ramen för Schengensamarbetet skall fortsätta som förut fram till det att Amsterdamfördraget träder i kraft. Utskottet anser att förfarandet är korrekt.

### **Den nordiska passunionen**

Stora utskottet konstaterar i sitt utlåtande 1/1996 rd att en bibehållen fri rörlighet inom Norden för statsrådet är en förutsättning för förhandlingarna med Schengenländerna och ett villkor för att Finland skall kunna godkänna förhandlingsresultatet. Utrikesutskottet konstaterar att målet har kunnat nås i avtalsförhandlingarna och den aktuella regleringen väl tryggar en fortsatt nordisk passunion.

### **Samband med EU-regelverket**

Schengenavtalen upprättades ursprungligen på grund av att alla medlemsstater i Europeiska gemenskaperna inte var villiga att avancera på

det här området. Det ursprungliga syftet med avtalen var i viss mån temporärt och i vilket fall som helst hade man kommit överens om att de är sekundära gentemot en eventuell motsvarande reglering i Europeiska gemenskaperna.

I Amsterdamfördraget ingår ett protokoll om införlivande av Schengensystemet inom Europeiska unionens ramar och om att ta med Schengenregelverket i EU-regelverket. Genom Amsterdamfördraget flyttas dessutom en del av Schengens avtalsområde (bevakning av yttre gränser och avskaffande av kontroller vid inre gränser) samt en del av det redan kompenserade avtalsområdet (asylärenden) samtidigt från EU:s tredje pelare till första pelaren.

Schengenregelverket är dock i synnerhet efter att det integrerats i EU-regelverket en komplicerad helhet, speciellt med hänsyn till de bestämmelser som gäller införlivande av Schengenregelverket inom Europeiska unionens ramar, bestämmelser om överföring av ärenden från EU:s tredje pelare till första pelaren och de partiella landsvisa undantagsregleringar som gäller dessa omständigheter.

Enligt artikel 8 i Schengenprotokollet som fogats till Amsterdamfördraget betraktas Schengenregelverket som en del av unionens regelverk, som måste antas fullt ut av alla stater som ansöker om tillträde. Denna bestämmelse kommer alltså att tillämpas, när man bedömer de hugade staternas förmåga att ansluta sig till unionen. Bestämmelsen innebär dock inte att den anslutande staten redan vid tillträdet bör uppfylla alla Schengenkriterierna, eftersom det organ som sköter verkställande kommitténs uppgifter (Europeiska unionens råd) separat bestämmer för varje stat, när kraven är uppfyllda. Europeiska kommissionen har preliminärt framhållit att det kan ta en ganska lång tid för vissa stater att uppfylla de kriterier för bevakningen av de yttre gränserna som Schengenregelverket kräver.

### **Lagstiftningsordning**

Av grundlagsutskottets utlåtande framgår det att förslaget till ikraftträdelselag bör behandlas i inskränkt grundlagsordning med anledning av bestämmelserna i artiklarna 3—8, 25 och 26, 40 och 41, 51, 131—133 och 136 i konventionen.

## Detaljmotivering

### Allmänt

Propositionen innefattar sex lagförslag: lag om godkännande av vissa bestämmelser i Schengenkonventionen och dess slutakt, lag om ändring av polislagen, lag om ändring av utlänningslagen, lag om ändring av strafflagen, lag om ändring av 5 kap. 1 § tvångsmedelslagen och lag om ändring av skjutvapenlagen. Med hänvisning till utlåtandena föreslår utrikesutskottet att förslaget till ändring av tvångsmedelslagen förkastas och att de övriga lagförslagen ändras som följer.

### 1. Lag om införande av konventionen

Grundlagsutskottet påpekar i sitt utlåtande att regeringen anser att det är nödvändigt att begära riksdagens samtycke till samarbetsavtalet med Island och Norge, eftersom ”detta avtalssystem har stor principiell tyngd”. Det har följaktligen ansetts att dessa avtalsbestämmelser inte ingår i lagstiftningsområdet och därför inte omfattas av förslaget till ikraftträdelselag.

Enligt grundlagsutskottet innebär artikel 1 i samarbetsavtalet att bestämmelserna i Schengenkonventionen också tillämpas på relationerna mellan parterna i konventionen och Island och Norge. Samarbetsavtalet utvidgar därmed konventionsbestämmelsernas räckvidd. Utskottet påpekar här uttryckligen att rätten enligt artikel 41 i konventionen att fortsätta förföljande över gränserna i praktiken kan vara en befogenhet av stor betydelse vid gränsen mellan Finland och Norge. Samarbetsavtalet utvidgar således tillämpningsområdet för bestämmelserna i den föreslagna lagen om ändring av polislagen. Ett internationellt fördrag som på detta sätt inverkar på nationella bestämmelser hör enligt utskottets uppfattning till lagstiftningsområdet och ikraftträdelselagen bör således också gälla samarbetsavtalet. Lagförslaget har kompletterats i detta syfte.

### 2. Lag om ändring av polislagen

Förvaltningsutskottet framhåller att den komplicerade formuleringen i 22 a § 1 mom. polislagen

bör preciseras så att lagtexten tydligt anger vilket lands polismän befogenheterna gäller.

I första momentet men inte i andra momentet står det ”en förbrytare som ertappats på bar gärning”. Förvaltningsutskottet föreslår att andra momentet angående maktmedel harmoniseras med första momentet på denna punkt. Enligt uppgifter till utskottet avser uttrycket ”den flyende” att understryka att en polisman från en främmande stat har rätt att ta fast 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 ta fast personer på finskt territorium.

Beträffande 22 a § 2 mom. påpekar förvaltningsutskottet ytterligare att momentet inte inrymmer 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.

Grundlagsutskottet konstaterar i sitt utlåtande att tillämpningen av 22 a och 30 a § polislagen inte har begränsats till att bara omfatta Schengensamarbetet och myndigheter i Schengenstaterna. Bestämmelserna skall enligt förslaget generellt gälla en främmande stats polismän som har vissa rättigheter ”enligt vad som bestäms i internationella avtal som binder Finland”. Grundlagsutskottet finner det lämpligare med avseende på kravet på exakt avgränsning av inskränkningar i de grundläggande fri- och rättigheterna att formuleringen av bestämmelserna kopplas direkt till Schengenkonventionen och samarbetsavtalet med Island och Norge. På grund av detta har paragraferna kompletterats. Enligt 22 a § polislagen har polismännen i Schengenstaterna och i Norge befogenheter att förfölja. Island nämns däremot inte, eftersom Finland inte har någon landgräns mot Island.

Grundlagsutskottet påpekar ytterligare att enligt 30 a § är observation av en person tillåten ”i syfte att förhindra, avbryta eller klarlägga ett brott”. Artikel 40 i Schengenkonventionen gäller dock bara övervakning ”inom ramen för en förundersökning”. Av konstitutionella skäl finner

utskottet det nödvändigt att formuleringen i polislagen också på denna punkt stämmer överens med konventionen.

Grundlagsutskottet konstaterar att det av 30 a § 2 mom. framgår att befogenheten att utföra observation enligt Schengenkonventionen också anses omfatta teknisk observation. Polislagen gör även i övrigt skillnad mellan begreppen observation och teknisk observation. Det är därför nödvändigt att separera begreppen redan i 1 mom.

Enligt motiveringen till propositionen (s. 83/andra spalten) har en främmande stats polismän rätt att i enlighet med 22 § 3 mom. polislagen i samband med säkerhetsvisitation omhändertaga föremål som den gripne innehar. Likaså har de rätt att i enlighet med 21 § 1 mom. polislagen befalla om att ett fordon skall stoppas. Utskottet finner det viktigt med hänseende till kravet på exakt avgränsning av inskränkningar i de grundläggande fri- och rättigheterna att befogenheter av denna typ skrivs in i lagtexten, till exempel i form av hänvisningar till de berörda bestämmelserna i polislagen.

Enligt utredning till förvaltningsutskottet skedde det ett tekniskt fel vid tryckningen av propositionen. Därför saknas förslaget till ändring av 54 § 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 fördrag. Ändringen nämns i motiveringen. 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.

### 3. Lag om ändring av utlänningslagen

I 1 § 3 mom. i lagförslaget har uppdagats ett fel i namnet på avtalet och felet har rättats. Dessutom framgår det av lagutskottets utlåtande att 64 b § är onödig, eftersom ändringsförslaget genomförs redan i samband med den nya strafflagen (RP 6/1997 rd). På grund av detta bör paragrafen strykas och ingressen rättas.

### 4. Lag om ändring av strafflagen

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.

Lagutskottet konstaterar i sitt utlåtande att artikeln har beaktats i lagförslaget i 16 och 40 kap. strafflagen men endast med hänsyn till vissa brott. Enligt utredning till lagutskottet var det på grund av den snäva tidtabellen möjligt att i lagen ta med endast de mest centrala ändringar som Schengenkonventionen kräver. Avsikten är att genomföra de övriga ändringarna i samband med revideringen av 40 kap. strafflagen som är under beredning.

Lagutskottet konstaterar också att propositionen om godkännande av Schengenavtalen (RP 20/1998 rd) anknyter till regeringens proposition med förslag till revidering av stadgandena om brott mot rättsskipning, myndigheter och allmän ordning samt om sexualbrott (RP 6/1997 rd). Lagutskottet har gjort den behövliga anpassningen av de gemensamma bestämmelserna i sitt utlåtande. Lagförslaget behöver således ändras.

Utrikesutskottet hänvisar till lagutskottets utlåtande som fogats till detta betänkande. I utlåtandet anges detaljerade motiveringar till ändringarna av lagen om ändring av strafflagen.

### 5. Lag om ändring av 5 kap. 1 § tvångsmedelslagen

Lagutskottet framhöll i sitt utlåtande att förslaget till ändring av tvångsmedelslagen har blivit onödigt med anledning av att den behövliga regleringen genomförs redan i samband med revideringen av den ovan nämnda strafflagen (RP 6/1997 rd). Av de orsaker som framgår av lagutskottets utlåtande finns det inte längre något behov av lagstiftningsåtgärder i samband med Schengenpropositionen, varför femte lagförslaget skall förkastas.

### 6. Lag om ändring av skjutvapenlagen

Förvaltningsutskottet konstaterar i sitt utlåtande

de att 17 § 11 punkten i lagförslaget anger de tjänstemän som inte berörs av skjutvapenlagen. Förslaget tar dock inte hänsyn till norska och isländska tjänstemän och bör därför ändras.

### **Förslag till beslut**

På grundval av det ovan stående föreslår utrikesutskottet vördsamt

*att riksdagen godkänner de bestämmelser som kräver riksdagens samtycke i det i Luxemburg den 19 december 1996 ingångna avtalet om Finlands anslutning till tillämpningskonventionen till Schengenavtalet av den 14 juni 1985 om gradvis avskaffande av kontroller vid de gemensamma gränserna, undertecknad i Schengen den 19 juni 1990, och i slutakten till avtalet,*

*att riksdagen godkänner de bestämmelser som kräver riksdagens samtycke<sup>1</sup> i det i Luxemburg den 19 december 1996 ingångna protokollet om Finlands anslutning till avtalet om gradvis avskaffande av kontroller vid de gemensamma gränserna, undertecknat i Schengen den 14 juni 1985 och i det likaså i Luxemburg den 19 december 1996 ingångna samarbetsavtalet mellan Konungariket Belgien, Förbundsrepubliken Tyskland, Franska republiken, Storbritannien och Nordirland, Konungariket Nederländerna, Italienska republiken, Konungariket Spanien, Portugisiska republiken, Hellenska republiken, Republiken*

*Österrike, Konungariket Danmark, Republiken Finland och Konungariket Sverige, som är avtalsslutande parter i Schengenavtalet och Schengenkonventionen, och Republiken Island och Konungariket Norge om gradvis avskaffande av personkontroller vid de gemensamma gränserna,*

*att riksdagen ger sitt samtycke till att Finland avger en förklaring enligt artikel 41 i Schengenkonventionen, som nämns i den första klämman, enligt vilken tjänstemän, som vid landgränserna mellan Finland och Norge samt Finland och Sverige utför följande i enlighet med artikel 41 i konventionen, har rätt att gripa den flyende i enlighet med artikel 41.2 b i konventionen, och då har rätt att förfölja den flyende i enlighet med artikel 41.3 b utan områdes- eller tidsbegränsning och rätten att förfölja gällande brott som enligt artikel 41.4 b kan leda till utlämning av gärningsmannen,*

*att riksdagen ger sitt samtycke till att Finland avger en förklaring enligt artikel 55 i Schengenkonventionen, enligt vilken ne bis in idem-principen i artikel 54 inte är bindande för Finland i de fall som avses i artikel 55.1 a—c,*

*att femte lagförslaget förkastas och*

*att lagförslagen 1—4 och sjätte lagförslaget godkänns med följande ändringar:*

## **1.**

### **Lag**

**om godkännande av vissa bestämmelser i avtalet om Finlands anslutning till tillämpningskonventionen till Schengenavtalet om gradvis avskaffande av kontroller vid de gemensamma gränserna och i slutakten till anslutningsavtalet samt i samarbetsavtalet mellan Schengenstaterna och Island och Norge**

I enlighet med Riksdagens beslut, tillkommet på det sätt som 69 § 1 mom. riksdagsordningen anger, föreskrivs:

1) Understrykning anger tillägg jämfört med propositionen.

1 §

Bestämmelserna i det i Luxemburg den 19 december 1996 ingångna avtalet om Finlands anslutning till tillämpningskonventionen till Schengenavtalet av den 14 juni 1985 om gradvis avskaffande av kontroller vid de gemensamma gränserna, undertecknad i Schengen den 19 juni 1990, och i slutakten till anslutningsavtalet är, samt det likaså i Luxemburg den 19 december 1996 ingångna samarbetsavtalet mellan Konungariket Belgien, Förbundsrepubliken Tyskland, Franska republiken, Storhertigdömet Luxemburg, Konungariket Nederländerna, Italienska republiken,

Konungariket Spanien, Portugisiska republiken, Hellenska republiken, Republiken Österrike, Konungariket Danmark, Republiken Finland och Konungariket Sverige, som är avtalsslutande parter i Schengenavtalet och Schengenkonventionen, och Republiken Island och Konungariket Norge om gradvis avskaffande av personkontroller vid de gemensamma gränserna, för så vitt de hör till området för lagstiftningen, i kraft så som därom har avtalats.

2 §

(Som i RP)

2.

Lag

om ändring av polislagen

I enlighet med Riksdagens beslut

ändras i polislagen av den 7 april 1995 (493/1995) 54 § 2 mom., fogas (utesl.) till lagen en ny 22 a § och en ny 30 a § som följer:

22 a §

*Befogenheter för en främmande stats polisman*

En i artiklarna 40 och 41 i tillämpningskonventionen om gradvis avskaffande av kontroller vid de gemensamma gränserna, nedan Schengenkonventionen, avsedd främmande stats polisman, inklusive en norsk polisman, har rätt att på finskt territorium förfölja en förbrytare som på polismanens eget lands territorium ertappats på bar gärning eller vid ett flyktförsök, samt att gripa den flyende och utföra en säkerhetsvisitation enligt vad som bestäms i internationella avtal som binder Finland. I fråga om stannande av fordon och säkerhetsvisitation gäller dessutom vad som i övrigt föreskrivs i 21 § 1 mom. och 22 § 3 mom. i denna lag.

Rätt att med maktmedel gripa en flyende som har ertappats på bar gärning eller vid flyktförsök 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. Om villkoren för att använda maktmedel och användningen av maktmedel gäller dessutom vad som annars föreskrivs i denna lag och i strafflagen.

(3 och 4 mom. som i RP)

30 a §

*Observation utförd av främmande stats polisman*

En i artikel 40 eller 41 i Schengenkonventionen avsedd främmande stats polisman, inklusive en isländsk och norsk polisman, har rätt fortsätta observationen eller den tekniska observationen av en person på finskt territorium, i syfte att (utesl.) klarlägga ett brott enligt vad som bestäms i de internationella avtal som binder Finland, om observationen påbörjats på det egna landets territorium. Dessutom förutsätts att en finsk polisman inte omedelbart kan fortsätta observationen eller den tekniska observationen på finskt territorium.

(2 mom. som i RP)

54 §

*Närmare bestämmelser och regler*

-----  
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 vägtrafi-

ken, bruk av maktmedel, hjälpmedel som används när maktmedel brukas, avlivande av djur, lämnande av handräckning, registrering av polisåtgärder samt om anmälningar och rapporter rörande användning av befogenheter som grundar sig på internationella fördrag.

Ikraftträdelsebestämmelsen  
(Som i RP)

### 3.

## Lag

### om ändring av utlänningslagen

I enlighet med Riksdagens beslut  
*ändras* i utlänningslagen av den 22 februari 1991 (378/1991) rubriken till 9 §, 11 § 1 mom., 12 § 3 mom. samt 13 § 1 och 2 mom. (*utesl.*),  
av dessa lagrum 11 § 1 mom. (*utesl.*) sådant det lyder i lag 639/1993 och 12 § 3 mom. sådant det lyder i lag 606/1997 och  
*fogas* till 1 § ett nytt 3 mom., varvid gällande 3 mom. blir 4 mom., till 9 § nya 2 och 3 mom. samt till 53 § ett nytt 3 mom. som följer:

1 §

*Tillämpningsområde*

-----  
Med en Schengenstat avses i denna lag de stater som anslutit sig till konventionen om tillämpning av Schengenavtalet om gradvis avskaffande av kontroller vid de gemensamma gränserna, nedan Schengenkonventionen, samt till samarbetsavtalet mellan parterna i Schengenkonventionen och Island och Norge.

9, 11—13 och 53 §  
(Som i RP)

64 b §  
(*Utesl.*)

Ikraftträdelsebestämmelsen  
(Som i RP)

# 4.

## Lag

### om ändring av strafflagen

I enlighet med Riksdagens beslut  
ändras i strafflagen av den 19 december 1889 16 kap. 1 § 2 mom., 13 § 1 mom. samt 40 kap. 9 § 3 mom., sådant det lyder i lag, ,  
fogas till 16 kap. strafflagen 20 §, sådan den lyder i nämnda lag / , ett nytt 2 mom., som följer:

16 kap.

20 § (Ny)

#### Om brott mot myndigheter

#### Definition

1 §

#### Våldsamt motstånd mot tjänsteman

-----  
För våldsamt motstånd mot tjänsteman skall också den dömas som förfar på det sätt som nämns i 1 mom. mot en tjänstgörande krigsman, en främmande stats tjänsteman som avses i Schengenkonventionen eller mot den som på en tjänstemans begäran eller med hans samtycke bistår tjänstemannen i en tjänsteåtgärd som innefattar utövning av offentlig makt.<sup>1</sup>

-----  
**Med en främmande stats tjänsteman enligt Schengenkonventionen** avses en tjänsteman hos en avtalsslutande part i konventionen om tillämpning av Schengenavtalet om gradvis avskaffande av kontroller vid de gemensamma gränserna samt Islands och Norges tjänstemän som på finskt territorium utför övervakning och förföljande som avses i artiklarna 40 och 41 i Schengenkonventionen. (Nytt 2 mom.)

28—32 §  
(Utesl.)

13 §

#### Givande av muta

Den som till en tjänsteman eller offentligt anställd arbetstagare eller till en krigsman, till en anställd i Europeiska gemenskaperna eller till en främmande stats tjänsteman som avses i Schengenkonventionen (utesl.) utlovar, erbjuder eller ger en gåva eller annan förmån som är avsedd för honom själv eller någon annan och som påverkar eller syftar till eller är ägnad att påverka hans verksamhet i anställningsförhållandet, skall för givande av muta dömas till böter eller fängelse i högst två år.

40 kap.

#### Om tjänstebrott och brott som begås av offentligt anställda arbetstagare

9 §

#### Tillämpningsbestämmelse

-----  
Vad som bestäms i 1—4 § i detta kapitel tillämpas också när gärningsmannen är en anställd i Europeiska gemenskaperna eller en i 2 mom. i Schengenkonventionen avsedd främmande stats tjänsteman enligt 16 kap. 20 § 1 mom.

#### Ikraftträdelsebestämmelsen

Denna lag träder i kraft vid en tidpunkt som bestäms genom förordning.

<sup>1</sup> Kursivering anger skillnaderna jämfört med propositionen och understrykning tilläggen jämfört med den nya strafflagen.

6.

## Lag om ändring av skjutvapenlagen

I enlighet med Riksdagens beslut

ändras i skjutvapenlagen av den 9 januari 1998 (1/1998) 17 § 10 punkten och 113 § 1 mom. och fogas till 17 § en ny 11 punkt som följer:

17 §

*Undantag från tillämpningsområdet*

— — — — —  
(10 punkten som i RP)

11) 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, *inklusive tjänstemän i Island och Norge*, då verksamhet baserar sig på sådan övervakning eller sådant förföljande som avses i nämnda artiklar i Schengenkonventionen.

113 §

(Som i RP)

Ikraftträdelsebestämmelsen  
(Som i RP)

Helsingfors den 3 juni 1998

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Markus Aaltonen /sd  
medl. Satu Hassi /gröna  
Esko Helle /vänst  
Sinikka Hurskainen /sd  
Tytti Isohookana-Asunmaa /cent  
Ilkka Kanerva /saml

Antero Kekkonen /sd  
Kimmo Kiljunen /sd  
Sirpa Pietikäinen /saml  
Jarmo Wahlström /vänst  
Ben Zyskowicz /saml  
suppl. Jorma Kukkonen /sd.

## **GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 13/1998 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 grundlagsutskottet skall avge utlåtande till utrikesutskottet.

#### **Sakkunniga**

Utskottet har hört

- lagstiftningssekreterare Laura Yli-Vakkuri, utrikesministeriet

- avdelningschef Juhani Uusitalo, regeringsrådet Pentti Visanen, lagstiftningsrådet Antti Pelttari, stabsofficer Timo Eckstein, inrikesministeriet
- lagstiftningsrådet Matti Savolainen, justitieministeriet
- professor Mikael Hidén
- professor Kari Joutsamo
- professor Antero Jyränki
- professor Olli Mäenpää
- professor Ilkka Saraviita
- professor Kaarlo Tuori
- juris licentiat Veli-Pekka Viljanen.

Utskottet har fått ett skriftligt utlåtande av biträdande professor Martin Scheinin. Utlåtandet har lagts till utskottets handlingar.

### **PROPOSITIONEN**

I propositionen föreslås att riksdagen godkänner protokollet om Finlands anslutning till Schengenavtalen 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. Vidare begärs riksdagens samtycke till två förklaringar enligt Schengenkonventionen. Förklaringarna innehåller rättsliga skyldigheter som kompletterar anslutningsavtalet.

Genom anslutningsprotokollet och anslutningsavtalet blir Finland part i Schengenavtalet och Schengenkonventionen. Det viktigaste 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 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. Därtill inför parterna ett gemensamt informationssystem. Island och Norge tas med i Schengensamarbetet med hjälp av ett särskilt samarbetsavtal. På så sätt garanteras också kontinuiteten i den traditionella nordiska pass- och rörelsefriheten.

För Finlands del träder Schengenavtalen i kraft efter det 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. 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. Dessutom ingår fem andra lagförslag i propositionen. De föreslagna lagarna avses träda i kraft vid samma tidpunkt som avtalen och därför är det meningen att fastställa ikraftträdelse tidpunkten genom förordning. Ändringarna av strafflagen avses dock träda i kraft när de har antagits och stadfästs.

I motiveringen till lagstiftningsordningen behandlas den verkställande kommitté som skall inrättas på grundval av Schengenkonventionen. Regeringen kommer fram till slutsatsen att kommitténs beslutanderätt visserligen inverkar på presidentens avtalskompetens men detta kan godkännas i vanlig lagstiftningsordning, eftersom beslutanderätten bara omfattar konventionen och inte innehåller något bemyndigande att ingå avtal om ändringar som påverkar konventionens karaktär eller mål. I motiveringen anser regeringen att övervakning och förföljande över gränsen som ger myndigheterna i en främmande stat begränsade befogenheter på finskt territorium, begränsar den suveränitet som Finland innehar enligt 1 och 2 § regeringsformen. Dessutom anses begränsningen i fråga om rätten att avtala med tredje stat om förenklad eller slopad gränskontroll strida mot den rätt att ingå avtal som finns inskriven i 33 § regeringsformen. Av dessa orsaker anser regeringen att förslaget till lag om godkännande av vissa bestämmelser i avtalet om Finlands anslutning till Schengenkonventionen måste behandlas i så kallad inskränkt grundlagsordning.

## UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

### *Motivering*

#### **Schengenavtalen**

Schengenavtalen avser att genomföra den fria rörligheten för personer och varor mellan avtalsparterna som finns inskriven i artikel 7a i EG-fördraget. Samtidigt föregriper avtalen den gemensamma politiken för asyl, invandring och yttre gränser som avses i artikel K 1 i unionsfördraget.

Amsterdamfördraget inför ändringar i EU:s grundfördrag och innefattar ett protokoll om införlivande av Schengenregelverket inom Europeiska unionens ramar (se GrUU 10/1998 rd, s. 7 och 8). Från och med den tidpunkt då protokollet träder i kraft införlivas Schengenregelverket i gemenskapsrätten. EU-rådet övertar då den verkställande kommitténs uppgifter och kompetens. Schengenavtalen införlivas då dels i form av normer i en ny avdelning IV, dels på grundval av

avdelning VI i unionsfördraget. Största delen av Schengenavtalen behövs därefter inte längre som separata avtal i relationerna mellan EU-staterna. Normerna innehåller de undantagsbestämmelser som behövs för de medlemsstater som står utanför Schengensamarbetet.

Protokollet om Finlands anslutning till Schengenavtalet (1985) innefattar bara avtalstekniska bestämmelser om Finlands anslutning som part i Schengenavtalet. Anslutningsprotokollet får sitt rättsliga och materiella innehåll genom Schengenavtalet som ingår som bilaga till protokollet. Schengenavtalet ingicks mellan Beneluxländerna, Frankrike och Tyskland och innefattar främst gemensamma mål och principer för de ursprungliga avtalsslutande parterna. Avtalet har numera mest relevans som programförklaring. Vissa av målen i avtalet har genomförts med hjälp av ändringar i gemenskapsrätten och har därmed utsträckts till samtliga medlemsstater. Men de mest betydande delarna av avtalet har verkställts genom Schengenkonventionen.

Avtalet om Finlands anslutning till Schengenkonventionen (1990) innefattar dels ordinära anslutningsbestämmelser, dels bestämmelser om behöriga myndigheter inom det polisiära samarbetet och vid inbördes rättshjälp. Anslutningsavtalet bekräftar också att den nordiska passunionen fortsätter att existera vid sidan av Schengensamarbetet. De viktigaste rättsliga förpliktelserna i anslutningsfördraget hänför sig till Schengenkonventionen. Konventionen avser att fullfölja de i avtalet framförda målen genom att avskaffa personkontrollerna vid de inre gränserna och införa enhetliga kontroller vid de yttre gränserna. Vidare innefattar konventionen ett stort antal insatser för att förbättra samarbetet mellan myndigheter med ansvar för inrikes och rättsliga frågor. Åtgärderna avser att förhindra eventuella nackdelar på grund av den fria rörligheten. Dessutom har konventionen bestämmelser om ett gemensamt informationssystem och anknytande skydd för personuppgifter. Konventionen lägger också fast den verkställande kommitténs status. Kommittén har till uppgift att utöva tillsyn över att konventionen tillämpas på ett korrekt sätt och att meddela tillämpningsanvisningar.

I samarbetsavtalet (1996) med Island och Norge förbinder sig dels Schengenparterna, dels Island och Norge att tillämpa bestämmelserna i Schengenkonventionen i sina inbördes relationer. Det centrala innehållet i samarbetsavtalet är att Islands och Norges ställning i Schengensamarbetet och i de anknytande beslutsprocesserna läggs fast. Island och Norge medverkar i Schengensamarbetet på alla nivåer och har rätt att framföra ståndpunkter och lägga fram förslag och initiativ men de får inte delta i omröstningar. När Schengenavtalen införlivas inom EU:s ramar kommer ett nytt samarbetsavtal att ingås mellan Island och Norge å ena sidan och EU-rådet å andra sidan.

Den föreliggande propositionen är komplicerad och svår att gestalta eftersom den innehåller en lång rad dokument: förslag till anslutningsprotokoll, anslutningsavtal och anknytande slutakt samt förslag till godkännande av samarbetsavtalet och samtycke till två förklaringar i enlighet med Schengenkonventionen, ett förslag till lag om godkännande av vissa bestämmelser i Schengenkonventionen och fem andra lagförslag. Av propositionen framgår också att regeringen har för avsikt att förelägga riksdagen ytterligare några lagförslag på grund av Finlands anslutning till Schengensamarbetet. Av dessa lagförslag har redan ett förslag till lag om ändring av polisens personregister (RP 22/1998 rd) och ett förslag till lag om gränsbevakningsväsendet (RP 42/1998 rd) redan lämnats till riksdagen.

### Riksdagens samtycke

Utskottet omfattar regeringens motivering till varför riksdagens samtycke är nödvändigt när det gäller protokollet om Finlands anslutning till Schengenavtalen och den anknytande slutakten samt en förklaring till artiklarna 41 och 55 i konventionen angående polismäns rätt till gränsöverskridande förföljande och fasttagande och närmare tillämpning av principen "*Ne bis in idem*".

Regeringen anser det nödvändigt att anhålla om riksdagens samtycke till samarbetsavtalet med Island och Norge eftersom "detta avtalssystem har stor principiell tyngd". Det har följaktligen inte ansetts att dessa avtalsbestämmelser in-

går i lagstiftningsområdet och därför inte omfattas av förslaget till ikraftträdelselag.

Artikel 1 i samarbetsavtalet innebär att bestämmelserna i Schengenkonventionen också tillämpas på relationerna mellan parterna i konventionen och Island och Norge. Samarbetsavtalet utvidgar därmed konventionsbestämmelsernas räckvidd. Utskottet påpekar här uttryckligen att rätten enligt artikel 41 i konventionen att fortsätta förföljande över gränserna i praktiken kan vara en befogenhet av stor betydelse vid gränsen mellan Finland och Norge. Samarbetsavtalet utvidgar således tillämpningsområdet för bestämmelserna i den föreslagna lagen om ändring av polislagen. Ett internationellt fördrag som på detta sätt inverkar på nationella bestämmelser hör enligt utskottets uppfattning till lagstiftningsområdet.

### **Lagstiftningsordningen för förslaget till ikraftträdelselag**

#### *Allmänt*

Utskottets anmärkning med anledning av samarbetsavtalet med Island och Norge innebär att ikraftträdelselagen också måste gälla samarbetsavtalet. Lagförslaget måste kompletteras i detta syfte.

Utskottet har tidigare behandlat Schengenavtalen i ett utlåtande till stora utskottet. Utlåtandet gällde statsrådets redogörelse angående förberedelserna inför avtalen (GrUU 16/1995 rd). Grundlagsutskottet karakteriserade då Schengenkonventionen genom att understryka att den kan "sägas representera ett lika känsligt regelverk när det gäller de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna som den nationella polislagstiftningen på många punkter är. Eftersom mekanismerna i avtalen är mycket omfattande, kan detta bidra till att de medborgerliga fri- och rättigheterna tillämpas i allt fler och i allt viktigare situationer. Men i och med att också konsekvenserna av en Schengenanslutning skall bedömas, är det viktigt att understryka att de nationella insatserna för att förebygga internationell brottslighet bör vara effektiva och ge resultat."

Behovet att balansera upp aspekter kring be-

hovet av skydd för den enskildes rättigheter och aspekter kring förebyggande av internationell brottslighet och polisiära uppgifter i vidare bemärkelse kommer fram i konventionen på flera punkter. Vid sidan av frågor med anknytning till de grundläggande fri- och rättigheterna kan också kompetensfördelningen ha en konstitutionell betydelse i den mån den inkräktar på nationella myndigheters befogenheter eller innebär konkurrerande befogenheter. I utlåtandet från 1995 nämner grundlagsutskottet att artiklarna 40 och 41 som reglerar utländska myndigheters rätt att fortsätta observera och förfölja personer ända in på finskt territorium, artikel 17 angående den verkställande kommitténs rätt att utfärda normer, konventionen visavi förbudet att sända tillbaka en utlänning i 7 § 4 mom. regeringsformen och artikel 25 som föreskriver en skyldighet att rådgöra med en avtalsslutande part i relation till den nationella suveräna beslutanderätten som eventuella problematiska punkter i konventionen visavi vår konstitution.

#### *Verkställande kommittén*

Artiklarna 131—133 innefattar bestämmelser om en verkställande kommitté som skall inrättas för tillämpningen av konventionen. I verkställande kommittén skall de avtalsslutande parterna företrädas av den minister som ansvarar för genomförandet av konventionen. Kommitténs allmänna uppdrag är att utöva tillsyn över att konventionen tillämpas på ett korrekt sätt. Därtill har kommittén befogenheter som finns särskilt inskrivna i de olika punkterna i konventionen. Kommittén skall till exempel anta närmare bestämmelser om passage av yttre gränser, samt undantag och bestämmelser om lokal gränstrafik, liksom regler som gäller särskilda kategorier av sjötrafik (artikel 3.1) men också godta gemensamma regler rörande granskningen av viseringsansökningar och fatta nödvändiga beslut som rör visering (artikel 17). Kommittén har också rätt att göra ändringar eller tillägg vad avser otillåtna typer av skjutvapen och de typer av skjutvapen för vilka krävs tillstånd eller anmälan (artikel 89). En förutsättning för ändringar och tillägg är att de görs med hänsyn till såväl den tekniska och ekonomiska utvecklingen som statens säkerhet.

Utskottet har i flera sammanhang uttalat sin hållning till vilken typ av kompetens att komplettera innehållet i ett internationellt fördrag som genom själva fördraget kan anförtros ett organ upprättat genom fördraget utan att detta strider mot avtalskompetensen i 33 § regeringsformen. Utskottets vedertagna praxis kan sammanfattas i enlighet med ett tidigare utlåtande (GrUU 7/1992 rd). Där framhöll utskottet att delegering är tillåten inom gränserna för bemyndigandet i fördraget, men att detta inte ger befogenhet att komma överens om sådana ändringar i avtalsförhållandet som inverkar på det egentliga fördragets karaktär eller målsättning eller om frågor som enligt 33 § regeringsformen och 69 § riksdagsordningen kräver riksdagens samtycke.

Enligt motiveringen till lagstiftningsordningen påverkar verkställande kommitténs beslutanderätt den avtalsbehörighet som tillkommer republikens president. Men frågan spelar ingen roll för lagstiftningsordningen för ikraftträdelselagen, eftersom kommitténs befogenheter är begränsade på det sätt som grundlagsutskottet avser med sin tolkningspraxis ovan. Själva konventionen innefattar, enligt utskottets uppfattning, inga bestämmelser som ger stöd för tolkningen att normliknande beslut av kommittén har karaktären av internationella avtal och att en förutsättning för den rättsliga effekten av förslagen således vore att de i den avtalsslutande staten antas i enlighet med de nationella konstitutionella bestämmelserna eller att normliknande beslut statsinternt måste sättas i kraft separat. Det är enligt utskottet snarare uppenbart att verkställande kommittén kan utöva befogenheter som sakligt sett kan jämföras med den rätt att meddela normer som EU-rådet har med stöd av EG-fördraget. På motsvarande sätt kan det hända att verkställande kommittén i Finland utövar befogenheter med rättseffekter i någon annan form än i normgivningssyfte. På grund av verkställande kommitténs status anser utskottet att förslaget till ikraftträdelselag bör behandlas i inskränkt grundlagsordning.

### *Artiklarna 3—8 i konventionen*

Kapitel 2 i avdelning II i Schengenkonventionen innefattar bestämmelser om passerandet och

kontrollen av de yttre gränserna. Bestämmelserna har kopplingar till flera av de grundläggande fri- och rättigheterna, till exempel personlig integritet, rätten att resa in och ut ur ett land och skyddet för privatlivet.

Enligt artikel 5 kan i samband med en vistelse som överskrider tre månader inresa till de avtalsslutande parternas territorium beviljas en utlänning som innehar giltig visering, om sådan krävs, och som i övrigt uppfyller villkoren. Enligt artikel 12 kan visering utfärdas av vilken avtalsslutande part som helst. Dessa bestämmelser och det anknyttande förslaget till ändring av 9 § utlänningslagen kan läsas så att en utlänning har rätt att resa in i landet om övriga förutsättningar uppfylls. Detta innebär att ett land vid utvisning inte behöver tillåta inresa för någon som finns på spärlista eller någon som anses kunna äventyra den allmänna ordningen eller den nationella säkerheten eller de internationella förbindelserna. I övrigt är den nationella prövningsrätten bunden.

Rätten att besluta vem som får resa in i landet är en av de viktigaste frågorna i en stats suveränitet. Att en stat beviljar visering eller avslår en viseringsansökan innefattar denna typ av maktutövning i enskilda fall. När en myndighet i en annan stat genom denna typ av beslut påverkar en enskild människas rätt att resa in i Finland, utövar myndigheten offentlig makt som sträcker sig utöver finskt territorium. När myndigheten på motsvarande sätt inskränker de finska myndigheternas rätt att i enskilda fall pröva om en utlänning får resa in i Finland eller inte, strider detta mot 1 och 2 § i regeringsform.

Enligt artikel 6 skall kontrollen av gränstrafiken vid de yttre gränserna utföras "enligt gemensamma principer, inom ramen för de avtalsslutande parternas egna befogenheter och deras respektive lagar, varvid hänsyn skall tas till alla avtalsslutande parter intressen och territorium." Att konventionen hänvisar till den nationella lagstiftningen som sådan ger inte ett land någon rättslig grund för att vid gränskontroller utnyttja befogenheter som är mer långtgående än den nationella lagstiftningen. Dessa punkter i konventionen spelar heller ingen roll för behandlingsordningen för förslaget till ikraftträdelselag.

### *Artikel 25 i konventionen*

Första punkten gäller situationer då en avtalsslutande part avser att utfärda uppehållstillstånd för en utlänning som registrerats på spärllista av en annan avtalsslutande part. Den part som utfärdar uppehållstillståndet skall rådgöra i förväg med den part som ansvarar för registreringen, varvid hänsyn skall tas till denna stats intressen. Enligt andra punkten skall den registrerande avtalsslutande parten kontakta den som beviljat uppehållstillståndet om någon annan part registrerar utlänningen på spärllista. I sådana fall skall parterna rådgöra med varandra för att besluta om det finns tillräckliga skäl för att återkalla uppehållstillståndet.

Dessa bestämmelser kan enligt utskottet vara väsentliga med tanke på konstitutionen, om de förpliktar en myndighet i Finland att godta den hållning som förhandlats fram med den andra avtalsslutande partens myndighet. Formuleringen i konventionen har ingen tydlig hänvisning till denna möjlighet som rättslig förpliktelse. Konventionsbestämmelserna har dock till exempel den effekten att en myndighet i Finland måste återkalla registreringen på spärllistan om en annan avtalsslutande part samtidigt beviljar personen uppehållstillstånd. Detta innebär enligt utskottets uppfattning en sådan begränsning i finländska myndigheters maktbefogenheter inom jurisdiktionen i Finland att förslaget till ikraftträdelselag också med anledning av artikel 25 måste behandlas i inskränkt grundlagsordning.

### *Artikel 26 i konventionen*

Denna bestämmelse förpliktar de avtalsslutande parterna att i sin nationella lagstiftning införa bestämmelser om transportörens skyldighet att vidta alla nödvändiga åtgärder för att försäkra sig om att en utlänning som befordras till en avtalsslutande parts territorium har nödvändiga resedokument. Därtill förpliktas de avtalsslutande parterna ”med hänsyn till sin egen grundlag” att införa sanktioner mot transportörer som från tredje land till deras territorium befordrar utlänningar utan nödvändiga resedokument.

Med tanke på de grundläggande rättigheterna och de mänskliga rättigheterna är det en materiell svaghet i artikeln att där (se även artikel 135) bara

hänvisas till Genèvekonventionen angående flyktingars rättsliga ställning (1951) och det kompletterande protokollet (1967). Med avseende på skyddet av flyktingar spelar till exempel också det förbud att sända tillbaka flyktingar som ingår i eller har härletts ur Europarådets konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter och FN:s konvention mot tortyr en viktig roll. Svagheten lindras något för Finlands del av att artikel 26 uttryckligen hänvisar till den nationella grundlagen och av att skyldigheten att återbefordra flyktingar uppkommer först på anmodan av en myndighet. Därtill är det av betydelse att artikel 134 föreskriver företräde för gemenskapsrätten eftersom inte minst de rättigheter som avses i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna på grundval av artikel F i unionsfördraget ingår som generella rättsprinciper i gemenskapsrätten. Här kan vidare noteras att frågor som hör under artikel K 1 i unionsfördraget, det vill säga samarbetet i rättsliga och inrikes frågor, skall behandlas med beaktande av Europarådets konvention om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna och Genèvekonventionen om flyktingars rättsliga ställning (artikel K 2).

Utskottet har tidigare ansett att det faktum att internationella uppdrag av detta slag genom internationella fördrag anförtros privata transportörer innebär att transportörerna åläggs ett slags offentliga uppdrag och därmed på sätt och vis blir verkställighetsorgan i fråga om konventionen (GrUU 25/1996 rd). Utskottet ansåg det möjligt att detta kan äventyra skyddet för flyktingar. Vad beträffar vårt lands konstitution påpekade utskottet att 7 § 4 mom. regeringsformen avser en grundläggande rättighet som inte får överlätas på enskilda att genomföra, inte ens när dessa saknar rätt att tillgripa tvångsmedel. Med hänsyn till ovan nämnda omständigheter och framför allt till hänvisningen i konventionen till den nationella grundlagen anser utskottet att konventionen i detta hänseende kan innebära en skyldighet att införa en nationell lagstiftning som strider mot grundlagen eller mot internationella konventioner om de mänskliga rättigheterna

som är bindande för Finland. — Nedan gör utskottet en bedömning av förslaget till lag om ändring av strafflagen utifrån denna konventionsbestämmelse.

#### *Artikel 40 och 41 i konventionen*

Artiklarna gäller rätt för de avtalsslutande parternas tjänstemän att fortsätta övervakning (artikel 40) och förföljande (artikel 41) in på den andra avtalsslutande partens territorium. Gränsöverskridande övervakning kräver som regel samtycke av den andra avtalsslutande parten men på grund av synnerlig brådska får undantag göras. Däremot krävs inte samtycke av den andra avtalsslutande parten för gränsöverskridande förföljande.

Båda befogenheterna gäller rätt för en myndighet i en annan stat att komma in på finskt territorium och här utöva myndighetsbefogenheter. Den hävdvunna tolkningen av grundlagen utgår från att det strider mot 1 och 2 § regeringsformen att offentlig makt anförtros en främmande stat eller organ inom en internationell organisation. I detta fall gäller befogenheterna för en främmande stats myndigheter därtill områden med grundlagsskydd, till exempel skyddet för privatlivet och rätten till personlig frihet och integritet. Befogenheterna är till exempel inte förenade med villkoret att de alltid skall utövas i samråd med en myndighet i Finland. De aktuella bestämmelserna i konventionen innebär att undantag görs från 1 och 2 § regeringsformen. Därför bör förslaget till ikraftträdelselag behandlas i inskränkt grundlagsordning.

#### *Artikel 51 i konventionen*

Enligt denna bestämmelse får en anhållan av en avtalsslutande part om rättsligt biträde som avser husrannsakan och beslag inte avslås, om det för den gärning som har föranlett framställningen enligt lagen hos båda avtalsslutande parter är stadgat frihetsstraff eller annan frihetsinskränkande åtgärd i sex månader eller mer. Därför föreslås i propositionen att kraven i fråga om husrannsakan i 5 kap. 1 § tvångsmedelslagen sänks till denna nivå.

Utskottet har tidigare framhållit att grundlagen inte anger några särskilda kvalifikationer som måste uppfyllas i fråga om brott som får utredas med hjälp av husrannsakan (GrUU 23/1997 rd). Med hänseende till nödvändighetskriteriet i 8 § 3 mom. regeringsformen är det enligt utskottet väsentligt att tvångsmedelslagen med hjälp av objektiva kriterier föreskriver förutsättningarna för husrannsakan. Enligt formuleringen i lagen får husrannsakan företas för att eftersöka föremål som skall tas i beslag eller för att utröna omständigheter som kan ha betydelse för utredningen av brottet. Även om ändringen av straffskalan i praktiken inte är obetydlig, anser utskottet att den ändå är sekundär i relation till de ovan nämnda bestämmelserna. Bestämmelsen strider enligt utskottets uppfattning inte mot 8 § regeringsformen. — Utskottet anser det dock vara ett oegentligt förfarande att regeringen i propositionen inte preciserar vilka nya brottsrubriker den ändrade bestämmelsen om husrannsakan i tvångsmedelslagen kommer att omfatta.

#### *Artikel 136 i konventionen*

Enligt första punkten skall en avtalsslutande part som avser att inleda förhandlingar med tredje land om gränskontrollerna i god tid underrätta de övriga avtalsslutande parterna om detta. Denna anmälningsskyldighet kan helt klart införas i vanlig lagstiftningsordning. Andra punkten i artikeln inför dock en tydlig begränsning som innebär att någon part inte utan föregående medgivande av övriga avtalsslutande parter får träffa avtal med ett eller flera tredje länder om förenkling eller avskaffande av gränskontrollerna.

Att ingå traktat med till exempel grannländer hör till självständiga staters kompetens och ingår också i den suveränitet som finns inskriven i 1 § regeringsformen men också konkret i den traktatkompetens som 33 § regeringsformen reglerar. Artikel 136 är förknippad med skyldighet att inhämta medgivande av övriga avtalsslutande parter, vilket avviker från bestämmelserna i regeringsformen. Av den anledning måste förslaget till ikraftträdelselag behandlas i inskränkt grundlagsordning.

### Förslaget till lag om ändring av polislagen

Polislagen föreslås bli samordnad med artiklarna 40 och 41 angående befogenheter för främmande staters polismän. Lagförslaget skall enligt ingressen behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Enligt grundlagsutskottets vedertagna praxis ingår det i att ett internationellt fördrag sätts i kraft i inskränkt grundlagsordning att åtgärden också omfattar de punkter i lagförslaget som i övrigt strider mot grundlagen och som är en direkt följd av det internationella avtalet (t.ex. GrUU 5/1997 rd och 19/1995 rd). Förslaget till lag om ändring av polislagen kan således behandlas i vanlig lagstiftningsordning, om Schengenkonventionen sätts i kraft genom en lag som stiftas i inskränkt grundlagsordning och om polislagen bara återger innehållet i de konventionsbestämmelser som strider mot grundlagen. Därtill bör noteras att polislagen inte kan träda i kraft innan konventionen har trätt i kraft.

Utskottet har noterat att tillämpningen av 22 a och 30 a § polislagen inte har begränsats till att bara omfatta Schengensamarbetet och myndigheter i Schengenstaterna. Bestämmelserna skall enligt förslaget generellt gälla en främmande stats polismän som har vissa rättigheter ”enligt vad som bestäms i internationella avtal som binder Finland”. Utskottet finner det lämpligare med avseende på kravet på exakt avgränsning av inskränkningar av de grundläggande fri- och rättigheterna att formuleringen av bestämmelserna kopplas direkt till Schengenkonventionen och samarbetsavtalet med Island och Norge.

Enligt 30 a § är observation av en person tillåten ”i syfte att förhindra, avbryta eller klarlägga ett brott”. Artikel 40 i Schengenkonventionen gäller dock bara övervakning ”inom ramen för en förundersökning”. Av konstitutionella skäl finner utskottet det nödvändigt att formuleringen i polislagen också på denna punkt stämmer överens med konventionen.

Av 30 a § 2 mom. framgår att befogenheten att utföra observation enligt Schengenkonventionen också anses omfatta teknisk observation. Polislagen gör även i övrigt skillnad på begreppen observation och teknisk observation. Det är därför nödvändigt att separera begreppen redan i 1 mom.

Enligt motiveringen till propositionen (s. 82, andra spalten) har en främmande stats polismän rätt att i enlighet med 22 § 3 mom. polislagen i samband med säkerhetsvisitation omhändertaga föremål som den gripne innehar. Likaså har han rätt att i enlighet med 21 § 1 mom. polislagen befalla om att ett fordon skall stoppas. Utskottet finner det viktigt med hänseende till kravet på exakt avgränsning av inskränkningar i de grundläggande fri- och rättigheterna att befogenheter av denna typ skrivs in i lagtexten till exempel i form av hänvisningar till de berörda bestämmelserna i polislagen.

### Förslaget till lag om ändring av strafflagen

Den föreslagna ändringen av 16 kap. 29 § strafflagen angående brott mot inresebestämmelserna beror på artikel 26 i Schengenkonventionen. Det skall bli straffbart att befordra utlännningar som inte har nödvändiga resedokument till Finland från stater som inte har anslutit sig till Schengenkonventionen eller samarbetsavtalet med Island och Norge.

För det första påpekar utskottet att formuleringen i artikel 26 inte kräver några straffrättsliga påföljder. Enligt den föreslagna straffbestämmelsen följer det straffrättsliga ansvaret direkt av att en utlänning utan nödvändiga resedokument befordras till Finland. Detta skiljer sig från artikel 26 i konventionen och avviker också från 44 § i den gällande utlänningslagen i det hänseendet att ansvaret inte baserar sig på ett myndighetsbeslut. Regleringen överför således prövningsrätt på den enskilde i en fråga som ingår i räckvidden för de internationella förpliktelser som Finland har i fråga om de mänskliga rättigheterna när det gäller skyddet av flyktingar och asylsökande. Vid behandlingen av bestämmelsen noterade utskottet att FN:s kommitté för de mänskliga rättigheterna vid handläggningen av Frankrikes mellanrapport uttryckte sin oro på grund av uppgifter om att asylsökande inte hade tillåtits lämna fartyg i franska hamnar. Kommittén fastslog att förfarandet väcker frågan om detta är i samklang med artikel 12.2 i konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (FN-dokument CCPR/79/Add.80, 4.8.1997).

Den fria formuleringen av straffbestämmelsen utgör också ett problem i förhållande till 7 § 4 mom. regeringsformen som säger att en utläning inte får utvisas, utlämnas eller sändas tillbaka om han på grund av detta hotas av dödsstraff, tortyr eller någon annan behandling som kränker människovärdet. Föreslagna 16 kap. 30 § angående avstående från åtgärder är av betydelse för skyddet av de grundläggande fri- och rättigheterna. Enligt paragrafen behöver åtal inte väckas eller straff dömas ut om det med beaktande av de omständigheter som leder till brottet bör anses att gärningen är ursäktlig. Vid bedömningen av om brottet är ursäktligt bör gärningsmannens bevekelsegrunder samt de förhållanden i utlänningsens hemland eller i det land där han är stadigvarande bosatt som påverkar hans säkerhet särskilt beaktas.

Utskottet har den uppfattningen att effekten av den föreslagna regleringen stämmer överens med grundlagen. Med hänsyn till legalitetsprincipen i 6 a § regeringsformen bör det dock anses mycket exceptionellt att hänsynstagande till de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna vid tillämpningen av en bestämmelse om avstående från åtgärder antas få så stor betydelse som motiveringen till propositionen låter förstå. Lagtekniskt sett, också med avseende på 6 a § regeringsformen, vore det

lämpligt att genom en precisering av brottsrekvisitet försöka reducera de eventuella situationer där bestämmelsen om avstående från åtgärder måste tillämpas.

### *Utlåtande*

På grundval av det ovan stående anför grundlagsutskottet vördsamt

*att riksdagens samtycke är nödvändigt när det gäller avtalet om Finlands anslutning till tillämpningskonventionen till Schengenavtalet och slutakten till anslutningsavtalet, protokollet om Finlands anslutning till Schengenavtalet, samarbetsavtalet mellan parterna i Schengenkonventionen å ena sidan och Norge och Island å andra sidan och till förklaringen om artiklarna 41 och 55 i Schengenkonventionen,*

*att det första lagförslaget bör behandlas i den ordning som 69 § 1 mom. riksdagsordningen föreskriver och som iakttas i fråga om grundlagen och*

*att lagförslagen 2—6 kan behandlas i den ordning som 66 § riksdagsordningen föreskriver.*

Helsingfors den 13 maj 1998

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Ville Itälä /saml  
medl. Tuija Brax /gröna  
Esko Helle /vänst  
Gunnar Jansson /sv  
Anneli Jäätteenmäki /cent  
Marjut Kaarilahti /saml  
Juha Korkeaoja /cent

Heikki Koskinen /saml  
Osmo Kurola /saml  
Jukka Mikkola /sd  
Riitta Prusti /sd  
Veijo Puhjo /vgr  
Maija-Liisa Veteläinen /cent.

## LAGUTSKOTTETS UTLÅTANDE 3/1998 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 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) till utrikesutskottet för beredning och bestämde samtidigt att lagutskottet skall lämna utlåtande i ärendet till utrikesutskottet.

#### *Sakkunniga*

Utskottet har hört

- lagstiftningssekreterare Laura Yli-Vakkuri, utrikesministeriet
- avdelningschef Juhani Uusitalo, regeringsrådet Pentti Visanen, lagstiftningsrådet Pekka Järviö och överkommissarie Ari-Pekka Calin, inrikesministeriet

- lagstiftningsrådet Katariina Jahkola och lagstiftningsrådet Jukka Lindstedt, justitieministeriet.

#### *Samband med andra handlingar*

Lagutskottet har vid behandlingen av ärendet haft tillgång till grundlagsutskottets utlåtande (GrUU 13/1998 rd — RP 20/1998 rd) om propositionen till utrikesutskottet.

Proposition 20/1998 rd har samband med regeringens proposition 6/1997 rd med förslag till revidering av stadgandena om brott mot rättskipning, myndigheter och allmän ordning samt om sexualbrott som är ett led i totalrevideringen av strafflagen och som behandlas samtidigt i lagutskottet. Lagutskottet har med anledning av den sistnämnda propositionen hört över 70 sakkunniga. Därför har utskottet vid behandlingen av RP 20/1998 rd begränsat sig till att endast höra sakkunniga från de centrala ministerierna.

## PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås 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. 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. Det centrala innehållet i Schengenavtalen är att personkontrollerna upphör mellan parterna vid de gemensamma gränserna och att enhetliga kontroller i stället tas i bruk vid Schengenområdets yttre gränser. Genom så kallade kompensatoriska åtgärder effektiviseras samarbetet mellan de myndigheter som svarar för den inre säkerheten och ordningen. De

avtalsslutande parterna inför ett gemensamt informationssystem. Med det separata avtalet upprättas ett system för isländskt och norskt deltagande i Schengensamarbetet. På detta sätt garanteras kontinuiteten i den traditionella nordiska pass- och rörelsefriheten.

För Finlands del träder Schengenavtalen i kraft efter det 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. Den sannolika starten för den praktiska tillämpningen infaller omkring 2000.

I propositionen ingår ett förslag till lag om godkännande av vissa bestämmelser i anslutningsavtalet. Propositionen innehåller dessutom fem andra lagförslag. De föreslagna lagarna avses träda i kraft vid samma tidpunkt som avtalen och därför är det meningen att fastställa ikraftträdelse tidpunkten genom förordning. Ändringarna av strafflagen avses träda i kraft när de har antagits och stadfästs.

## UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

### *Allmän motivering*

Lagutskottet har granskat frågan utifrån sitt behörighetsområde, särskilt i fråga om de straff- och processrättsliga bestämmelserna. Utskottet har utrett å ena sidan vilka åtgärder bestämmelserna i Schengenkonventionen förutsätter av Finland och å andra sidan hur och i vilken form de föreslagna bestämmelserna passar in i Finlands lagstiftning.

### *De lagstiftningsåtgärder i anslutning till internationell straffrätt som förutsätts i Schengenkonventionen*

Bestämmelserna för området internationell straffrätt ingår i 2—5 kap. i Schengenkonventionen. Finlands gällande lagstiftning motsvarar i stor utsträckning samarbetsåtagandena i konventionen, eftersom

- en lag om internationell rättshjälp i straffrättsliga ärenden, som karakteriserats som modern och vidsträckt trädde i kraft i Finland 1994, och
- Finland har anslutit sig till de viktigaste av FN:s och Europarådets konventioner om straffrättsligt samarbete.

Vissa bestämmelser i konventionen förutsätter dock sådana ändringar i lagstiftningen som ännu inte ingår i denna proposition. Avsikten är att bereda dem i samband med införandet av vissa andra internationella konventioner.

*Konventionens 2 kap.* gäller inbördes rättshjälp i brottmål. Ändringar som föranleds av detta kapitel ingår i propositionens femte lagförslag om ändring av 5 kap. 1 § tvångsmedelslagen. Bestämmelserna i kapitlet förutsätter inga andra lagstiftningsåtgärder.

*I konventionens kapitel 3* ingår bestämmelser

om principen "ne bis in idem". Syftet med bestämmelserna är att förhindra att ett brottmål som har prövats på ett lagakraftvunnet sätt i en avtalsslutande stat behandlas på nytt i en annan avtalsslutande stat. Hos oss innehåller 1 kap. 13 § strafflagen en bestämmelse om en utländsk doms verkan som hinder för en ny rättegång. Bestämmelsen är med tanke på förpliktelse i 3 kap. i huvudsak ändamålsenlig. Konventionen om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen, konventionen om så kallade gemenskapsbedrägerier, innehåller motsvarande regelverk om principen "ne bis in idem". Propositionen om införande av konventionen med justeringar i 1 kap. 13 § strafflagen har nyligen lämnats till riksdagen för behandling. Sedan ändringarna trätt i kraft motsvarar Finlands lagstiftning till alla delar även förpliktelse i Schengenkonventionen.

*Konventionens kapitel 4* innehåller bestämmelser om utlämning för brott. Bestämmelserna kompletterar den europeiska konventionen om utlämning för brott. Finland har ratificerat konventionen. Dessutom gäller i Finland lagen från 1970 om utlämning för brott och lagen från 1960 om utlämning för brott Finland och de övriga nordiska länderna emellan. Dessutom har Europeiska unionens medlemsstater inom ramen för inrikes och rättsligt samarbete slutit två konventioner om utlämning för brott:

1) konventionen om ett förenklat förfarande för utlämning mellan Europeiska unionens medlemsstater och

2) konventionen om utlämning mellan Europeiska unionens medlemsstater.

Dessa utlämningskonventioner kompletterar tidigare utlämningskonventioner mellan medlemsstaterna och åsidosätter i regel bestämmelser som strider mot dem. Vid justitieministeriet bereds en regeringsproposition för genomförande av dessa utlämningskonventioner. Avsikten är att propositioner om godkännande av konventionerna och de ändringar av lagar som dessa förutsätter skall lämnas till riksdagen i höst.

*Konventionens kapitel 5* gäller överförande av verkställighet av brottmålsdom. Bestämmelserna i kapitlet kompletterar bestämmelserna i konventionen om överförande av dömda personer.

Det är fråga om att överföra en person till hans hemstat för att avtjäna ett frihetsstraff som ådömts honom. Finlands lagstiftning motsvarar huvudsakligen förpliktelse i 5 kap. i konventionen. Artikel 68 förutsätter dock ny lagstiftning. Artikeln förutsätter att ett frihetsstraff skall kunna verkställas också utan den dömda personens samtycke i den stat vars medborgare han är, om han har flytt till sin hemstat. Enligt Finlands lag är detta inte möjligt i dag utan den dömdes samtycke. Ett tilläggsprotokoll till konventionen om överförande av dömda personer, som innehåller en bestämmelse som motsvarar artikel 68, undertecknades i Europarådet i januari 1998 och avsikten är att ratificera protokollet i en nära framtid. Därefter stämmer Finlands lagstiftning överens med bestämmelserna i 5 kap. Schengenkonventionen.

Avsikten är att införa ändringarna innan Schengenavtalen träder i kraft.

#### *Samordningen av RP 20/1998 rd och RP 6/1997 rd*

Den föreliggande propositionen om godkännande av Schengenavtalen (*RP 20/1998 rd*, nedan *Schengenpropositionen*) hör ihop med propositionen med förslag till revidering av stadgandena om brott mot rättskipning, myndigheter och allmän ordning samt om sexualbrott (*RP 6/1997 rd*, nedan *propositionen om en ny strafflag*). Propositionen om en ny strafflag ingår i totalrevideringen av strafflagen, där strafflagens kapitelindelning ändras.

Gemensamma paragrafer i propositioner är vissa bestämmelser i strafflagens 16, 17 och 40 kap. samt 5 kap. 1 § tvångsmedelslagen. Också förslaget till ändring av utlänningslagen innehåller en gemensam paragraf (64 b §).

Båda regeringspropositionerna har i fråga om de gemensamma paragraferna skrivits på basis av samma bestämmelser i strafflagen. I riksdagsbehandlingen bör propositionernas ikraftträdelsepunkter samordnas så att nu gällande bestämmelser ändras genom en lag som träder i kraft först och så att det rättsläge som skall vara det slutliga resultatet nås genom en lag som träder i kraft senare.

I *Schengenpropositionen* föreslås att den änd-

ring av strafflagen som ingår i propositionen skall träda i kraft så snart som möjligt. Under utskottsbehandlingen justerade berörda ministerier förslaget och meddelade att det är ändamålsenligare att en del av de strafflagsbestämmelser som ingår i Schengenpropositionen träder i kraft så snart som möjligt och att bestämmelser om ikraftträdandet av resten av bestämmelserna utfärdas genom förordning.

Lagutskottet anser att bestämmelserna för tydlighetens skull bör indelas i två lagar så att

- de bestämmelser i Schengenpropositionen som skall träda i kraft så snart som möjligt sammanförs med propositionen om den nya strafflagen och
- att de bestämmelser, vars ikraftträdande skall regleras genom förordning skall vara kvar i Schengenpropositionen som uppenbarligen börjar tillämpas först på 2000-talet.

Därför föreslår lagutskottet i sitt betänkande om den nya strafflagen att en del av de gemensamma paragraferna justeras så att också de synpunkter som framförs i Schengenpropositionen kommer att beaktas. Principen har varit att också sådana författningsändringar som följer av Schengenavtalen, men där hänvisningar till Schengenavtalen inte förekommer, skall ingå i totalrevideringen av strafflagen. Vid sammanjämkningen av lagförslagen har man varit tvungen att följa den nya systematiseringen av kapitlen och paragrafordningen och paragrafnumreringen som har anpassats till detta.

Betänkandet om den nya strafflagen behandlas i lagutskottet samtidigt med detta utlåtande. Avsikten är att betänkandet godkänns i riksdagens plenum i vår och att lagarna skall träda i kraft den 1 januari 1999. Det förfarande som lagutskottet föreslår medför att också propositionen om den nya strafflagen skall godkännas i riksdagen före Schengenpropositionen.

### *Schengenregelverkets verkningar*

Schengenregelverket är ett svårt och komplicerat komplex. I motiveringen till regeringens proposition har detta beaktats vid bedömningen av avtalets verkningar. I motiveringen talas bland annat om betydande merkostnader för polisen. Moti-

veringen tar dock inte hänsyn till att polisens ökade arbetsuppgifter också sysselsätter åklagar- och domstolsväsendet. Lagutskottet upprepar den anmärkning som det i flera sammanhang har gjort, nämligen vikten av att anslå tillräckliga resurser speciellt för åklagarväsendet men också för rättsväsendet.

### *Detaljmotivering*

#### **3. Lag om ändring av utlänningslagen**

I *Schengenpropositionen* föreslås att 64 b § utlänningslagen ändras till en hänvisningsbestämmelse, eftersom substansen i paragrafen föreslås övergå till strafflagen.

Också i *propositionen om en ny strafflag* ingår samma förslag om ändring av 64 b § utlänningslagen. Lagutskottet kommer i sitt betänkande om den nya strafflagen att tillstyrka ändringsförslaget.

När ändringen genomförs redan i samband med den nya strafflagen blir förslaget i Schengenpropositionen om ändring av 64 b § onödigt. Lagutskottet konstaterar

*att paragrafen i lagförslaget bör strykas och ingressen korrigeras med anledning av detta.*

#### **4. Lag om ändring av strafflagen**

*16 kap. Om brott mot offentlig myndighet och allmän ordning*

*Kapitelrubriken.* I *propositionen om en ny strafflag* föreslås att kapitelrubriken ändras till *Om brott mot myndigheter*. Lagutskottet konstaterar

*att den nya rubriken för 16 kap. strafflagen bör beaktas i Schengenpropositionen.*

*16 kap. 1 §.* Paragrafen stadgar om kriminalisering av våldsamt motstånd mot tjänsteman. Den som använder våld eller hotar använda våld mot tjänsteman gör sig skyldig till våldsamt motstånd mot tjänsteman.

I *Schengenpropositionen* föreslås att paragrafen ändras så att kriminalisering av våldsamt motstånd mot tjänsteman utsträcks också till en

gärning som riktas mot en Schengentjänsteman när han utför gränsöverskridande övervakning eller förföljande.

I *propositionen om en ny strafflag* ingår bestämmelsen om våldsam motstånd mot tjänsteman fortfarande i 16 kap. 1 § men det föreslås att rekvisitet skrivs om. Lagutskottet föreslår i sitt betänkande om den nya strafflagen att brottet skall delas in i två straffbestämmelser samt att vissa preciseringar görs i paragrafen.

Lagutskottet framhåller

*att substansen i Schengenpropositionen — att paragrafen utsträcks att också skydda de tjänstemän som avses i Schengenkonventionen — i samband med Schengenpropositionen bör fogas till 16 kap. 1 § 2 mom. strafflagen, men formulerad så att den passar in i 16 kap. 1 §. Formuleringen kan förkortas i förhållande till propositionen, eftersom definitionen på de tjänstemän som avses i Schengenkonventionen tas in på ett annat ställe i lagen.*

Lagutskottet föreslår i sitt betänkande om den nya strafflagen att en ny 2 § *Motstånd mot tjänsteman* fogas till 16 kap. gällande gärningar som är lindrigare än grundrekvisitet. Utskottet föreslår att paragrafen skrivs på samma sätt som straffbestämmelser om andra motsvarande brott. För motstånd mot tjänsteman döms, om gärningen, med beaktande av att våldet eller hotet varit ringa eller andra omständigheter vid brottet, bedömt som helhet har begåtts under förmildrande omständigheter. Straffskalan är böter eller fängelse i högst sex månader.

Formuleringen av den nya 2 § leder till att paragrafen som sådan kan tillämpas på Schengentjänstemännen när Schengenregelverket träder i kraft.

16 kap. 13 §. Paragrafen föreskriver om straffbarhet för utlovande, erbjudande eller givande av muta till tjänsteman.

I *Schengenpropositionen* föreslås att paragrafen kompletteras med att utlovande, erbjudande eller givande av muta till Schengentjänsteman är straffbart.

I *propositionen om en ny strafflag* föreslås att bestämmelsen i 16 kap. strafflagen om givande av

muta skall kompletteras med att utlovande, erbjudande eller givande av muta till en anställd hos Europeiska gemenskaperna är straffbart. I betänkandet om den nya strafflagen ingår de paragrafer i vilken det föreslås en smärre justering, som 13 § i 16 kap.

Lagutskottet anför

*att substansen i Schengenpropositionen — att paragrafen om muta tillämpas också på tjänstemän som avses i Schengenkonventionen — bör fogas till 16 kap. 13 § 1 mom. i den nya strafflagen.*

16 kap. 28—30 §. I *Schengenpropositionen* föreslås att utlänningslagens 64 b §, som gäller ordnande av olaglig inresa, skall överföras till strafflagen (SL 16:28) med samma innehåll i sak, eftersom paragrafen innebär ett hot om fängelsestraff. Paragrafen förutsätter att en olaglig inresa har ordnats i syfte att skaffa någon nytta.

I *Schengenpropositionen* föreslås vidare att det med anledning av artikel 26 i Schengenkonventionen till strafflagen fogas en paragraf om brott mot inresebestämmelserna (SL 16:29). Konventionen förpliktar de avtalslutande parterna att införa sanktioner mot transportörer, som till deras territorium från tredje land befordrar utlännningar utan nödvändiga resedokument. I den föreslagna straffbestämmelsen förutsätts inte att gärningen har utförts i syfte att skaffa nytta.

I *propositionen om en ny strafflag* föreslås en motsvarande ändring i strafflagen så att paragrafen (17:8) har samma rubrik men delvis ett annat innehåll. Enligt denna paragraf bör en olaglig inresa ha ordnats i syfte att skaffa ekonomisk vinning. I *propositionen* om den nya strafflagen finns inte någon motsvarande paragraf om kriminalisering av brott mot inresebestämmelserna. Skillnaderna i de föreslagna bestämmelserna beror huvudsakligen på bestämmelserna i Schengenkonventionen.

Båda propositionerna innehåller dessutom en bestämmelse som möjliggör åtal eftergift i vidare omfattning än strafflagens allmänna bestämmelser om åtgärdseftergift, i SL 16:30 *Schengenpropositionen* och SL 17:27 *propositionen om en ny strafflag*.

Grundlagsutskottet har i sitt utlåtande om Schengenpropositionen (GrUU 13/1998 rd — RP 20/1998 rd) bedömt den föreslagna bestämmelsen om brott mot inresebestämmelserna. Efter att ha påpekat att formuleringen av artikel 26 i Schengenkonventionen inte kräver några straffrättsliga påföljder anser utskottet att den fria formuleringen av straffbestämmelsen utgör ett problem i förhållande till förpliktelserna i internationella konventioner om de mänskliga rättigheterna och 7 § 4 mom. regeringsformen. Enligt bestämmelsen får en utlänning inte utvisas, utlämnas eller återsändas om han på grund av detta hotas av dödsstraff, tortyr eller någon annan behandling som kränker människovärdet.

Den föreslagna paragrafen om åtgärdseftergift är enligt grundlagsutskottet av betydelse för de grundläggande fri- och rättigheterna. Enligt paragrafen behöver åtal inte väckas eller straff dömas ut, om det med beaktande av de omständigheter som lett till brottet bör anses att gärningen är ursäktlig. Vid bedömningen av om brottet är ursäktligt bör man särskilt beakta gärningsmannens bevekelsegrunder samt de förhållanden i utlänningens hemland eller i det land där han är stadigvarande bosatt som påverkar hans säkerhet.

I sitt utlåtande kommer grundlagsutskottet fram till ”att effekten av den föreslagna regleringen stämmer överens med grundlagen”. Enligt grundlagsutskottet bör det dock med hänsyn till legalitetsprincipen i 6 a § regeringsformen anses mycket exceptionellt att hänsynstagande till de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna vid tillämpningen av en bestämmelse om åtgärdseftergift antas få så stor betydelse som motiveringen till propositionen låter förstå. Lagtekniskt sett, också med avseende på 6 a § regeringsformen, vore det lämpligt att genom en precisering av brottsrekvisitet försöka reducera de eventuella situationer där bestämmelsen om åtgärdseftergift måste tillämpas.

Lagutskottet föreslår i sitt betänkande om den nya strafflagen för att uppfylla förpliktelserna i Schengenkonventionen, beakta grundlagsutskottets utlåtande samt för att sammanjämka och klargöra de föreslagna bestämmelserna att bestämmelserna om ordnande av olaglig inresa,

brott mot inresebestämmelserna och åtgärdseftergift tas in i 17 kap. 8 § som formulerats om. Paragrafen kan då inte innehålla kravet på ekonomisk vinning eller nytta.

Lagutskottet framhåller att 17 kap. 8 § i betänkandet om den nya strafflagen bör få följande lydelse:

## 8 §

### *Ordnande av olaglig inresa*

Den som (*utesl.*)

1) för in eller försöker föra in i Finland en utlänning som inte har sådant pass, visum eller uppehållstillstånd som krävs för inresa,

2) ordnar eller förmedlar transport till Finland för en utlänning som avses i 1 punkten eller

3) till någon annan överlåter ett falskt eller förfalskat pass eller ett pass som utfärdats för någon annan, visum eller uppehållstillstånd för att användas i samband med inresa,

skall för ordnande av olaglig inresa dömas till böter eller fängelse i högst två år.

*Som ordnande av olaglig inresa betraktas inte en gärning vilken bedömd som en helhet bör anses har begåtts av godtagbara skäl, särskilt med beaktande av gärningsmannens bevekelsegrunder samt sådana förhållanden i utlänningens hemland eller i det land där han stadigvarande är bosatt som påverkar hans säkerhet. (Nytt 2 mom.)*

Eftersom förutsättningarna i Schengenkonventionen uppfylls redan i den nya strafflagen, krävs det inga nya lagstiftningsåtgärder i samband med Schengenpropositionen. Lagutskottet konstaterar

*att de föreslagna bestämmelserna (SL 16:28—30) bör strykas i lagförslaget eftersom de är onödiga.*

Som komplettering till motiveringen till paragrafen framför utskottet dessutom följande:

— medborgare i EU- och EES-staterna har

enligt artikel 8 a i EG-fördraget rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier. Därför är paragrafen inte tillämplig på EU-medborgarnas flyttning från en medlemsstat till en annan.

— Förpliktelserna för transportörer i Schengenkonventionen gäller endast trafik från tredje land till Finland, men däremot inte till exempel land- eller sjötrafik mellan Sverige och Finland. Sålunda medför Schengenkonventionen inte att till exempel en transportör, som bedriver trafik mellan Finland och Sverige, vore skyldig att vidta åtgärder för att försäkra sig om att de som reser med hans bussar eller fartyg har dokument som krävs för inresa. I fråga om landsvägstrafik gäller skyldigheten dessutom bara transport av grupper. Motsvarande skyldighet kan naturligtvis inte läggas på en busschaufför eller den som hör till besättningen på ett fartyg, och dessa personer kan därför inte anses göra sig skyldiga till den i punkt 1 avsedda gärningen även om det bland passagerarna skulle finnas personer som inte har de dokument som krävs för inresa. Ordnanande av olaglig inresa är ett brott som förutsätter uppsåt. Straffrättsligt ansvar på grund av försummelse förutsätter att gärningsmannen har en särskild skyldighet att förhindra olaglig inresa. En annan sak är att de ovan nämnda nog kan göra sig skyldiga till ett brott som avses i paragrafens 2 punkt, om de aktivt ordnar en transport till Finland för utlännningar som saknar dokument för inresa.

16 kap. 31 §. I *Schengenpropositionen* föreslås att till strafflagen fogas en ny paragraf som preciserar vad som avses med en främmande stats tjänsteman enligt Schengenkonventionen.

I *propositionen om den nya strafflagen* finns en definitionsbestämmelse. Där klargörs begreppet en anställd hos Europeiska gemenskaperna. Denna paragraf är 20 § i 16 kap. i den nya strafflagen.

Laguskottet framhåller

*att substansen i Schengenpropositionen — definitionen av tjänsteman som avses i Schengenkonventionen — bör fogas som ett nytt 2 mom. till 20 § 16 kap. i den nya strafflagen och så formulerad att den pas-*

*sar in i paragrafen. De första orden i den nya 2 mom. kursiveras för att momentet skall bli lika formulerat som i den nya strafflagen.*

16 kap. 32 §. Bestämmelsen om juridiska personers straffansvar ingår i 16 kap. 16 § i den gällande strafflagen.

I *Schengenpropositionen* föreslås att bestämmelsen flyttas och kompletteras så att paragrafen också kan tillämpas på juridiska personer som bryter mot bestämmelserna om inresa.

I *propositionen om den nya strafflagen* finns motsvarande bestämmelse om juridiska personers straffansvar i 17 kap. I laguskottets betänkande om den nya strafflagen blir bestämmelsen 24 § i 17 kap. Utskottet föreslår att ordnande av olaglig inresa — ett brott i fråga om vilket bestämmelserna om ordnande av olaglig inresa och brott mot inresebestämmelserna slagits samman — med hänsyn tillförpliktelsen enligt Schengenkonventionen skall omfattas av straffansvaret för juridiska personer.

I laguskottets betänkande om den nya strafflagen konstateras följande i fråga om juridiska personers straffansvar.

”Såsom ovan framgick kräver Schengenkonventionen inte att de straffrättsliga påföljderna utsträcks till transportörer som beforderar utlännningar utan nödvändiga resedokument till landet. I proposition 20/1997 rd föreslås dock att gärningen skall kriminaliseras och att juridiska personers straffansvar skall gälla för det. Denna exceptionella utvidgning av det straffrättsliga påföljdssystemet har blivit nödvändig för att inga andra påföljder, till exempel administrativa påföljder av straffkaraktär används i Finland.

Straffansvar för juridiska personer infördes 1995. Det nya straffet, samfundsbot, användes som påföljd endast för vissa rätt sällsynta och relativt allvarliga typer av brott. Laguskottet fann det motiverat (LaUB 23/1994 rd) att införandet av den nya straffrättsliga påföljden skulle ske försiktigt och när praktiska erfarenheter av samfundsboten hade vunnits, skulle frågan om vilka brott som skall höra till dess tillämpningsområde tas till förnyad prövning. I motiveringen

till proposition 20/1998 rd ingår ingen sådan bedömning.

Samfundsbot har funnits att tillgå under en relativt kort tid och har utnyttjats i blygsam omfattning. Orsaken är uppenbarligen att det krävs en i högsta grad komplicerad rättslig prövning och ett lika komplicerat beslutsfattande för att man skall kunna döma till samfundsbot.

Kriminalpolitiskt sett är det inte rationellt att utsträcka juridiska personers straffansvar till ett med bötesbot förenat brott mot inresebestämmelser. Denna uppfattning kvarstår trots att lagutskottet föreslår att brott mot inresebestämmelser och ordnande av olaglig inresa slås samman till en brottsbestämmelse med maximistraffet fängelse i två år.

Att juridiska personers straffansvar utsträcks till ordnande av olaglig inresa måste ses som ett exceptionellt arrangemang som följer av Finlands internationella åtaganden, men vars berättigande kräver ett nytt övervägande senare. Utskottet upprepar sin tidigare ståndpunkt (LaUU 5/1996 rd — U 4/1996 rd) att Finland med det snaraste bör bereda lagstiftning om administrativa påföljder med karaktär av straff och om administrativ kontroll samt anknytande internationellt samarbete utgående från de krav EU-bestämmelserna ställer på Finland. Utskottet påpekar i detta sammanhang också att vi saknar den instrumentuppsättning som behövs för att uppfylla kriterierna i EU-bestämmelserna och att det därmed blir svårt att leva efter utgångspunkterna och principerna i totalrevideringen av strafflagen när straffbestämmelser som inte hör hemma i strafflagen måste skrivas in där.”

Lagutskottet konstaterar

*att den föreslagna paragrafen (SL 16:32) bör strykas ur lagförslaget som onödig.*

49 kap. 9 §. Paragrafen innehåller kompletterande bestämmelser om tillämpningsområdet för tjänstebrott.

I Schengenpropositionen föreslås att paragrafen kompletteras med ett nytt 3 mom., enligt vilket strafflagens bestämmelser om tjänstebrott om tagande av muta, om mutförseelse och om förverkandepåföljd också skall tillämpas när

gärningsmannen är en tjänsteman som avses i Schengenkonventionen.

I propositionen om den nya strafflagen föreslås att till strafflagens 40 kap. fogas en motsvarande bestämmelse om anställda hos Europeiska gemenskaperna. I lagutskottets betänkande om den nya strafflagen föreslås att bestämmelsen placeras i 9 § i 40 kap.

Lagutskottet anför

*att 9 § 3 mom. i 40 kap. i den nya strafflagen i samband med Schengenpropositionen bör kompletteras med substansen i Schengenpropositionen: i bestämmelsen om tillämpningsområdet skall också ingå tjänstemän som avses i Schengenkonventionen.*

*Ikraftträdelsebestämmelsen. I Schengenpropositionen föreslås att lagen om ändring av strafflagen skall träda i kraft på en bestämd dag så snart som möjligt efter att lagen har antagits och stadfästs. Med hänvisning till det ovan anförda framhåller lagutskottet*

*att ikraftträdelsebestämmelsen bör ändras så att lagen om ändring av strafflagen träder i kraft vid en tidpunkt som bestäms genom förordning.*

## 5. Lag om ändring av 5 kap. 1 § tvångsmedelslagen

1 §. Förutsättningar för husrannsakan. Enligt gällande lag är en förutsättning för husrannsakan att det strängaste straffet för det misstänkta brottet är fängelse i mer än sex månader. Paragrafen innehåller dock en förteckning över brott där husrannsakan är möjlig även om det strängaste straffet inte överstiger fängelse i sex månader.

I Schengenpropositionen föreslås en lindring av förutsättningarna för husrannsakan till följd av artikel 51 i Schengenkonventionen. Enligt ändringsförslaget skall det strängaste straffet för det misstänkta brottet vara fängelse i minst sex månader.

I propositionen om den nya strafflagen ingår också förslag till ändring av samma paragraf. Brottsförteckningen i paragrafen föreslås bli kompletterad med innehav av barnpornografisk bild.

Under behandlingen av *propositionen om den nya strafflagen* i utskottet lades det fram förslag om att det strängaste straffet, som tillåter straffrättsliga tvångsmedel, skulle höjas för flera brott. Att det anförts så många anmärkningar beror på att en av de brottsskalor som ingår i revideringen av strafflagen sträcker sig från *böter till fängelse i sex månader*, vilket i regel inte möjliggör husrannsakan. Utskottet föreslår inga ändringar i straffskalorna för att möjliggöra tvångsmedel, eftersom skalorna skall slås fast utifrån brottens skadlighet och klandervärdhet, det vill säga utgående från deras straffvärde och inte med stöd av möjligheterna att tillgripa straffrättsliga tvångsmedel. Däremot föreslår lagutskottet med hänvisning till bestämmelserna i Schengenkonventionen att gränsen för det strängaste straffet som är en förutsättning för husrannsakan sänks enligt förslaget i Schengenkonventionen och att de

brott för vilka det strängaste straffet är fängelse i minst sex månader stryks i brottsförteckningen.

I samband med Schengenpropositionen behövs det inte efter detta några lagstiftningsåtgärder. Lagutskottet konstaterar

*att det femte lagförslaget i Schengenpropositionen bör förkastas.*

### **Utlåtande**

Med stöd av det ovan sagda anför lagutskottet vördsamt

*att 64 b § i det tredje lagförslaget bör strykas, varvid lagförslagets ingress också bör ändras,*

*att det femte lagförslaget bör förkastas och*

*att det fjärde lagförslaget bör godkännas med följande ändringar:*

## **4.**

## **Lag**

### **om ändring av strafflagen**

I enlighet med Riksdagens beslut

*ändras i strafflagen av den 19 december 1889 (39/1889) 16 kap. 1 § 2 mom. och 13 § 1 mom. samt 40 kap. 9 § 3 mom. sådana de lyder i lag 1 , fogas till 16 kap. 20 §, sådan den lyder i nämnda lag 1 , ett nytt 2 mom. som följer:*

16 kap.

#### **Om brott mot myndigheter**

1 §

*Våldsamt motstånd mot tjänsteman*

*För våldsamt motstånd mot tjänsteman skall också den dömas som förfar på det sätt som nämns i 1 mom. mot en tjänstgörande krigsman, en främmande stats tjänsteman som avses i Schengen-*

*konventionen eller mot den som på en tjänstemans begäran eller med hans samtycke bistår tjänstemannen i en tjänsteåtgärd som innefattar utövning av offentlig makt.<sup>1</sup>*

13 §

*Givande av muta*

*Den som till en tjänsteman, en offentligt anställd arbetstagare, en krigsman, en anställd hos Europeiska gemenskaperna eller en främmande*

<sup>1</sup> Med kursivering anges skillnaderna i förhållande till propositionen och med understrykning tillägg i förhållande till den nya strafflagen.

stats tjänsteman som avses i Schengenkonventionen (*utesl.*) utlovar, erbjuder eller ger en gåva eller annan förmån som är avsedd för honom själv eller någon annan och som påverkar eller syftar till eller är ägnad att påverka hans verksamhet i nämnda förhållande (anställningsförhållandet), skall för givande av muta dömas till böter eller fängelse i högst två år.

-----

20 § (Ny)

*Definition*

-----

*Med en främmande stats tjänsteman enligt Schengenkonventionen avses en tjänsteman hos en avtalsslutande part i konventionen om tillämpning av Schengenavtalet om gradvis avskaffande av kontroller vid de gemensamma gränserna och Islands och Norges tjänstemän som på finskt territorium utför övervakning eller förföljande som avses i artiklarna 40 och 41 i Schengenkonventionen. (Nytt 2 mom.)*

-----

28—32 §  
(*Utesl.*)

40 kap.

**Om tjänstebrott och brott som begås av offentligt anställda arbetstagare**

9 §

*Tillämpningsbestämmelse*

-----

Vad som bestäms i 1—4 § i detta kapitel tillämpas också när gärningsmannen är en anställd hos Europeiska gemenskaperna eller en i 2 mom. Schengenkonventionen avsedd främmande stats tjänsteman enligt 16 kap. 20 § 1 mom.

-----

*Ikraftträdelsebestämmelsen*

Denna lag träder i kraft vid en tidpunkt som bestäms genom förordning.

Helsingfors den 27 maj 1998

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Henrik Lax /sv  
vordf. Matti Vähänäkki /sd  
medl. Sulo Aittoniemi /cent  
Juhani Alaranta /cent  
Janina Andersson /gröna  
Toimi Kankaanniemi /fkf  
Juha Karpio /saml  
Anne Knaapi /saml

Pekka Kuosmanen /saml (delvis)  
Annika Lapintie /vänt (delvis)  
Kari Myllyniemi /cent  
Reino Ojala /sd  
Heikki Rinne /sd  
Pekka Saarnio /vänt  
Säde Tahvanainen /sd  
Jukka Tarkka /ungf.

## AVVIKANDE ÅSIKT 1

I sitt utlåtande om Schengenavtalen tillstyrker lagutskottet propositionen med vissa justeringar. Den grundläggande målsättningen för avtalsarrangemangen är sakliga men den innehåller också så svåra problem.

Schengenavtalen avskaffar kontroller vid de inre gränserna för de länder som omfattas av avtalen. Detta förutsätter att övervakningen av de yttre gränserna överallt sköts noggrant. Vid utfrågningen av de sakkunniga kom det fram att det inte finns några garantier för detta. Dessutom är det nödvändigt att man i Schengenområdet både kan och vill satsa kraftigt på att motarbeta brottsligheten, speciellt narkotikabrottsligheten. Det finns inga garantier för detta heller.

En omsorgsfull skötsel av nämnda frågor och anvisande av tillräckliga resurser i områdets alla länder är nödvändigt innan man helt kan slopa

gränskontrollen vid de inre gränserna. Annars blir det allvarliga konsekvenser bland annat i fråga om brottslighet.

Lagutskottet godkände inte i sitt utlåtande ett uttalande där två viktiga villkor ställdes för att avtalen skall kunna införas.

Till utskottets utlåtande bör fogas följande uttalande:

*Utskottet förutsätter att Schengenavtalen träder i kraft i Finland först när det finns garantier för att övervakningen av de yttre gränserna i alla länder inom området är ändamålsenligt arrangerad och åtgärderna för att motarbeta narkotikabrottslighet och annan allvarlig brottslighet är på en hållbar nivå.*

Helsingfors den 27 maj 1998

Toimi Kankaanniemi /fkf  
Kari Myllyniemi /cent  
Juhani Alaranta /cent

## AVVIKANDE ÅSIKT 2

Utskottet borde i avsnittet "Utskottets ställningstaganden/Allmän motivering" på sidan 3 ha intagit följande ställningstagande:

Utskottet anser att godkännande och införande av Schengenkonventionen är ett betydande steg mot en europeisk förbundsstat.

Jag godtar inte 2 mom. om kriminalisering av olaglig inresa (den nya strafflagen 17;18). Jag anser att det är onödigt och till och med skadligt

att bestämmelsen om åtgärdseftergift ingår i 2 mom. i lagrummet. Finlands strafflag har en allmän bestämmelse om detta och intagande av den i en enskild paragraf kan försvåra tillämpningen av lagen och till och med helt urvattna dess avsikt. Därför föreslog jag i utskottet i samband med behandlingen av den nya strafflagen att 2 mom. skulle strykas.

Jag omfattar rdm. Kankaanniemis avvikande åsikt 1 till den del den gäller uttalandet i motiveringen om införande av konventionen.

Helsingfors den 27 maj 1998

Sulo Aittoniemi /cent

Jag omfattar rdm. Aittoniemis avvikande åsikt

Helsingfors den 27 maj 1998

Kari Myllyniemi /cent

## 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, Rajavartiolaitto 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, uppriktar 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 avtalssparterna 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 gränsövergångsställena. I stället för de slopade kontrollerna vid de inre gränserna skall enligt konventionen enhetliga kontroller genomföras i den ordning den nationella lagstiftningen kräver

överallt vid Schengenområdets yttre gränser. Bestämmelser om kontroller vid de yttre gränserna och förutsättningarna för inresa ingår i artiklarna 3—8 i konventionen. Schengens verkställande kommitté fastställer förfaringssättet 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 passerar 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 sloandet 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. Artikeln 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 förfälskade 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 förpliktelserna 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 försummelser 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 Schengenländer. 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. Brådiskande 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-hjälp 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 spärllista, 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 Schengenmedlemskapet 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 anknyttande 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.

