

Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om gränsbevakningsväsendets förvaltning och gränsbevakningslagen

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås att lagen om gränsbevakningsväsendets förvaltning och gränsbevakningslagen ändras. Genom ändringarna blir det möjligt att skilja en gränsbevakningsman från tjänsteutövning för viss tid. Inrikesministeriets förfarande vid beslutsfattandet i ärenden som gäller indragning eller nedskärning av regionala och lokala enheter och funktioner inom gränsbevakningsväsendet

preciseras så att det stämmer överens med speciallagstiftningen inom området. En viktig del av gränskontrollen består i att kontrollera de fordon som passerar gränsen. Befogenheterna att söka igenom ett fordon preciseras så att de motsvarar den tidigare lagstiftningen i sak.

Lagarna avses träda i kraft den 1 februari 2007.

ALLMÅN MOTIVERING

1 Nuläge

1.1 Lagstiftning och praxis

Skiljande från tjänsteutövning för viss tid

Den statstjänstemannalag (750/1994) som trädde i kraft den 1 december 1994 innehöll inga bestämmelser motsvarande den bestämmelse i 1986 års statstjänstemannalag (755/1986), som gjorde det möjligt att som disciplinstraff för tjänstemän tillämpa skriftlig varning, skiljande från tjänsteutövning för viss tid samt avsättning. Enligt 1986 års statstjänstemannalag kunde skiljande från tjänsteutövning för viss tid bestämmas för minst en och högst sex månader. Beslut om inledande av disciplinärt förfarande fattades av den utnämmande myndigheten eller, om den utnämmande myndigheten var republikens president eller statsrådet, av respektive ministerium. Disciplinstraff påfördes av en tjänstemannanämnd. Disciplinstraff var avsedda att utnyttjas som en lindrigare reaktion på en tjänstemans oönskade beteende än uppsägning.

Genom en lag om ändring av polisförvaltningslagen (676/2006), som trädde i kraft den 1 september 2006, fogades till polisförvaltningslagen (110/1992) bestämmelser med stöd av vilka en polisman kan skiljas från tjänsteutövning för viss tid. I regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av polisförvaltningslagen och 53 och 55 § i statstjänstemannalagen (RP 4/2006 rd) motiveras de nya bestämmelserna med att den tillförlitlighet, rättssäkerhet och effektivitet som förutsätts när det gäller skötseln av statens uppgifter ställer särskilda krav på hur en person som i synnerhet inom polisförvaltningen sköter en polisman's uppgifter sköter sin tjänst och uppträder på fritiden. I propositionen anses att möjligheten till skiljande från tjänsteutövning för viss tid gör de tjänstemannarättsliga medlen mera flexibla.

När bestämmelserna om skiljande av en

polisman från tjänsteutövning för viss tid bereddes vid inrikesministeriet beslutade man att en motsvarande reglering skall föreslås bli införd även i lagstiftningen om gränsbevakningsväsendet, såsom även framgår av motiveringen till den ovan nämnda regeringspropositionen. Tack vare de tekniska ändringar i statstjänstemannalagen som gjordes i samband med den ändring som gäller polisen räcker det i fråga om gränsbevakningsmän med att bestämmelser motsvarande dem som gäller polisen tas in i lagen om gränsbevakningsväsendets förvaltning.

Beslutsfattande som gäller regionala och lokala enheter

Enligt lagen om behörighet vid placering av statliga enheter och funktioner (362/2002) fattar ministern beslut om placeringsorten för statens centralförvaltningsenheter och sådana statliga funktioner som sköts på riksnivå eller centraliserat samt om indragning eller nedskärning av regionala och lokala statliga enheter och funktioner som är belägna utanför huvudstadsregionen.

Enligt 3 § i lagen om gränsbevakningsväsendets förvaltning (577/2005) leds gränsbevakningsväsendet på inrikesministeriet av chefen för gränsbevakningsväsendet. Chefen håller inrikesministern underrättad om ärenden som berör gränsbevakningsväsendet och deltar i behandlingen av ett ärende vid inrikesministeriet när ärendet berör gränsbevakningsväsendet. Om inte något annat föreskrivs, har chefen för gränsbevakningsväsendet rätt att på föredragning avgöra andra än samhälleligt eller ekonomiskt viktiga förvaltningsärenden som gäller gränsbevakningsväsendet och dess verksamhetsområde och som enligt lag skall avgöras av inrikesministeriet. Samhälleligt eller ekonomiskt viktiga ärenden avgörs dock av ministern.

Med utgångspunkt i vad som anförts ovan strider lagarna mot varandra. Enligt lagen om behörighet vid placering av statliga enheter

och funktioner fattas beslut om indragning eller nedskärning av regionala och lokala statliga enheter och funktioner som är belägna utanför huvudstadsregionen alltid av ministern oberoende av om beslutet är samhällligt eller ekonomiskt viktigt eller inte. I praktiken håller chefen för gränsbevakningsväsendet ministern underrättad även om beredningen av sådana ärenden och ministern kan alltid överta avgörandet av ett ärende med stöd av 16 § i lagen om statsrådet (175/2003).

Kontroll av fordon vid gränskontroll

Lagen om gränsbevakningsväsendet (320/1999) ersattes av gränsbevakningslagen (578/2005) som trädde i kraft den 1 september 2005. Enligt 16 § i den förstnämnda lagen hade en gränsbevakningsman på ett gränsövergångsställe som övervakas av gränsbevakningsväsendet otvetydig rätt att kontrollera ett fordon som är på väg in i eller ut ur landet.

Enligt 19 § i den gällande gränsbevakningslagen kan en gränskontroll innefatta genomsökning av ett fordon. Kontroll av fordon förutsätts i Schengenkonventionen som är en del av Europeiska unionens regelverk och bindande för Finland, liksom också i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 562/2006 om en gemenskapskodex om gränspassage för personer, som träder i kraft den 13 oktober 2006. Kontroll av fordon är också av central betydelse i vissa rättsliga EU-instrument för gränssäkerhet som för närvarande är under beredning.

När gränsbevakningslagen bereddes var avsikten inte att på något sätt minska omfattningen av gränskontroll av fordon. Man strävade dock efter att göra gränsbevakningslagens befogenhetsbestämmelser mer exakta än tidigare. Således har flera befogenhetsbestämmelser i lagens 28 § knutits till motsvarande bestämmelser i tvångsmedelslagen (450/1987), t.ex. i fråga om att utföra kroppsvisitation och förhindra att en person avlägsnar sig från platsen. Enligt 28 § 1 mom. 3 punkten i gränsbevakningslagen har en gränsbevakningsman rätt att för genomförandet av en gränskontroll söka igenom ett fordon med iakttagande i tillämpliga delar av bestämmelserna i 5 kap. 8 § i tvångsme-

delslagen om rannsakan på andra platser.

Enligt ordalydelsen i den sistnämnda bestämmelsen är det inte möjligt att kontrollera ett slutet fordon, såsom en husvagn, eller ett slutet utrymme, såsom bagageutrymmet i en bil. Dessa åtgärder har av hävd utgjort centrala delar av gränskontrollen.

1.2 Bedömning av nuläget

Skiljande från tjänsteutövning för viss tid

På samma sätt som inom polisen kan det inom gränsbevakningsväsendet anses vara en brist att statstjänstemannalagen inte längre möjliggör skiljande av en tjänsteinnehavare från tjänsteutövning för viss tid.

Enligt 14 § i statstjänstemannalagen hör det till en tjänstemans allmänna skyldigheter att uppträda så som hans ställning och uppgifter förutsätter. Enligt 20 § i lagen om gränsbevakningsväsendets förvaltning skall en gränsbevakningsman i tjänsten och i sitt privatliv uppträda så att han eller hon inte förfar på ett sätt som är ägnat att rubba förtroendet för att de uppgifter som ankommer på gränsbevakningsväsendet sköts på ett behörigt sätt. Vid en bedömning av om en gränsbevakningsmans uppträdande är korrekt skall enligt paragrafen hans eller hennes ställning och uppgifter inom gränsbevakningsväsendet beaktas.

Bestämmelsen ålägger gränsbevakningsmännen en skyldighet som begränsar uppförandet och som utsträcker sig även till fritiden. Genom den revidering av lagstiftningen om gränsbevakningsväsendet och gränssonen som trädde i kraft den 1 september 2005 ökades gränsbevakningsmännens befogenheter att utföra polisuppgifter avsevärt. Ändringen av lagstiftningen har även i praktiken lett till att man strävar efter att ge anvisningar för och övervaka behöriga gränsbevakningsmäns verksamhet på motsvarande sätt som inom polisen. På motsvarande sätt följer påföljderna av icke önskat beteende i praktiken exakt samma linje som den som tillämpas inom polisen. Detta gäller t.ex. förutsättningsarna för uppsägning.

Som olämpligt uppförande skall enligt motiveringen till regeringens proposition till riksdagen med förslag till revidering av lagstiftningen om gränsbevakningsväsendet och

gränzonen (RP 6/2005 rd) betraktas t.ex. att en gränsbevakningsman gör sig skyldig till en straffbar gärning. Enligt propositionen kan uppsåtligt brott mot bestämmelserna om överskridande av gränsen betraktas som ett sådant beteende som i paragrafen anses olämpligt för en gränsbevakningsman, eftersom gränsbevakningsmannen samtidigt förlorar sin trovärdighet när det gäller att övervaka att bestämmelserna i fråga följs. Samma gäller jaktbrott och naturskyddsbrott. Också annat olämpligt förfarande kan enligt propositionen betraktas som olämpligt beteende för en gränsbevakningsman. Riksdagens förvaltningsutskott har inte i sitt betänkande om propositionen (FvUB 12/2005 rd) uttryckt en ståndpunkt i frågan som avviker från det som anförts ovan.

Inom gränsbevakningsväsendet förekommer årligen några sådana fall där en eventuell uppsägning baserar sig på tjänstemannens uppträdande på fritiden. I dessa fall har tröskeln för uppsägning i praktiken ofta blivit oskäligt låg, eftersom en varning inte har ansetts utgöra en tillräckligt sträng påföljd. På motsvarande sätt som inom polisen har en grund för uppsägning kunnat vara t.ex. att en person på fritiden har gjort sig skyldig till rattfylleri, även om karriären i övrigt har varit klanderfri. Som exempel kan nämnas att man i praktiken från gränsbevakningsväsendets tjänst har avskedat en person som med hjälp av en snöskoter hade dödat en järv, trots att det hörde till denna persons tjänsteplikter att övervaka att sådant inte sker. Sammantaget finns det även inom gränsbevakningsväsendet behov av att tillämpa skiljande från tjänsteutövning för viss tid som en påföljd som är lindrigare än uppsägning.

Beslutsfattande som gäller regionala och lokala enheter

Enligt gränsbevakningslagen är chefen för gränsbevakningsväsendet skyldig att hålla ministern underrättad om behandlingen av ett ärende som berör gränsbevakningsväsendet vid inrikesministeriet. Till dessa ärenden kan antas höra även eventuella indragningar eller nedskärningar av gränsbevakningsväsendets verksamhetsställen utanför huvudstadsregionen. Således har ministern i vilket fall som helst alltid möjlighet att fatta det beslut han

eller hon vill i ett ärende. På grund av den speciallagstiftning som gäller saken är det dock klarare om den berörda bestämmelsen i lagen om gränsbevakningsväsendets förvaltning ändras.

Kontroll av fordon vid gränskontroll

I ljuset av erfarenheterna av den praxis som tillämpats kan man konstatera att i fråga om befogenheten att söka igenom ett fordon är hänvisningen till 5 kap. 8 § i tvångsmedelslagen om rannsakan på andra platser misslyckad och motsvarar inte det tidigare rättsläget. Redan enligt definitionen av gränskontroll ingår i en gränskontroll utöver kontroll av en person och personens saker även kontroll av hans eller hennes fordon. Kontrollen kan innefatta kroppsvisitation samt genomsökning av en persons saker och fordon för att man skall finna ett nödvändigt dokument som styrker identiteten och försäkra sig om att personen inte förfogar över eller i sitt bagage eller fordon har egendom som har anskaffats genom brott eller erhållits i stället för sådan egendom eller annan egendom som personen inte har rätt att inneha eller transportera över gränsen.

Med stöd av den nuvarande hänvisningen i 28 § i gränsbevakningslagen iakttas vid genomsökning av ett fordon i tillämpliga delar bestämmelserna i 5 kap. 8 § i tvångsmedelslagen om rannsakan på andra platser. Hänvisningen har i praktiken visat sig vara synnerligen problematisk, eftersom en kontroll av ett fordon som utförs som en del av gränskontrollen, beroende på typen av fordon, de facto även kan omfatta kontroll av en sådan del av fordonet som omfattas av hemfriden. För att syftet med gränskontrollen skall nås är det nödvändigt att även en sådan del av ett fordon som omfattas av hemfriden kan kontrolleras så att man kan försäkra sig om att det inte finns sådana personer i fordonet som saknar förutsättningar för inresa eller utresa eller sådana föremål eller ämnen eller saker som det är förbjudet att inneha eller för vilkas innehav krävs ett särskilt innehavstillstånd.

Den nuvarande hänvisningen till 5 kap. 8 § i tvångsmedelslagen med dess hänvisningar till 1 § i samma kapitel, där det föreskrivs om husrannsakan, förhindrar uttryckligen kon-

troll av slutna fordon och fordons slutna bagageutrymmen. Situationen kan anses vara ohållbar, eftersom dessa åtgärder utgör väsentliga delar av en gränskontroll.

2 Målsättning och de viktigaste förslagen

Skiljande från tjänsteutövning för viss tid

Målet är att skapa ett förfarande som gör det möjligt att skilja en gränsbevakningsman från tjänsteutövning för viss tid, minst en och högst sex månader. Den tillförlitlighet, rätts-säkerhet och effektivitet som förutsätts när det gäller skötseln av statens uppgifter ställer särskilda krav på hur en gränsbevakningsman sköter sin tjänst och uppträder på fritiden. Möjligheten till skiljande från tjänsteutövning för viss tid gör de tjänstemannarättsliga medlen mera flexibla. Beslut om skiljande från tjänsteutövning för viss tid fattas av den utnämmande myndigheten och beslutet får överklagas.

Syftet med reformen är inte att gränsbevakningsmän skall börja sägas upp för viss tid i stället för att ges en varning enligt stats-tjänstemannalagen. Syftet är däremot att genom de nya bestämmelserna kunna undvika uppenbara orimligheter, dvs. uppsägning då det inte är absolut nödvändigt.

Beslutsfattande som gäller regionala och lokala enheter

I lagen om gränsbevakningsväsendets förvaltning görs närmast en teknisk ändring. Enligt ändringen fattar alltid ministern beslut om placeringsorten för statens centralförvaltningsenheter och sådana statliga funktioner som sköts på riksnivå eller centraliserat samt om indragning eller nedskärning av regionala och lokala statliga enheter och funktioner som är belägna utanför huvudstadsregionen.

Kontroll av fordon vid gränskontroll

Riksdagen förutsatte i sitt svar på regeringens proposition med förslag till revidering av lagstiftningen om gränsbevakningsväsendet och gränsszonen (RSv/2005 rd) att regeringen noga ger akt på hur lagstiftningen om gränsbevakningsväsendet verkställs och ser till att

förvaltningsutskottet före utgången av 2008 får en detaljerad skriftlig utredning för hur denna lagstiftning fungerar och tillämpas.

Utredningspersonen Klaus Helminen överlämnade den 3 juli 2006 sin utredning om behovet att se över bestämmelserna om säkerhetsmyndigheternas befogenheter till inrikesministeriet (inrikesministeriets publikationer 32/2006). I utredningen föreslås att polislagen (493/1995), förundersökningslagen (449/1987) och tvångsmedelslagen revideras så att lagarna blir klarare i sin helhet. Samtidigt skall bl.a. behovet av att ändra gränsbevakningslagen bedömas.

På grundval av riksdagens ovan nämnda svar kommer den utredning som riksdagen förutsatte angående omständigheter som kommit fram vid tillämpningen av den reviderade lagstiftningen om gränsbevakningsväsendet att utarbetas vid inrikesministeriet. Om det finns behov kommer man antagligen samtidigt att utarbeta en regeringsproposition i syfte att avlägsna missförhållanden eller på annat sätt vidareutveckla bestämmelserna. Under arbetes gång torde man kunna beakta de projekt för revidering av lagstiftningen som eventuellt följer av utredningspersonen Helminens förslag.

Enligt inrikesministeriets uppfattning har det ännu inte uppstått några större problem i tillämpningen av den nya gränsbevakningslagstiftningen, men det har visat sig finnas behov av några smärre ändringar. Dessa smärre ändringar kan väl föreslås bli genomförda senare. Det är dock nödvändigt att befogenheten att söka igenom ett fordon ändras för att säkerställa att gränskontrollerna genomförs på det sätt som förutsätts i Europeiska unionen och så som de även genomfördes i fråga om fordon före den reform som trädde i kraft den 1 september 2005. Till denna del är syftet med propositionen att rätta till situationen.

3 Propositionens konsekvenser

3.1 Ekonomiska konsekvenser

Löneutbetalningen avbryts för den tid en gränsbevakningsman har skiljts från tjänsteutövning för viss tid. Det föreslås att denna tid varar från en till sex månader. Om löneutbetalningen avbryts inverkar det naturligt-

vis avsevärt på ekonomin för den enskilda tjänstemannen och hans eller hennes eventuella familj. Inverkan är dock mindre än vad den skulle vara om tjänstemannen sägs upp slutgiltigt.

3.2 Konsekvenser för myndigheterna

Enligt uppskattning kommer antalet gränsbevakningsmän som skiljs från tjänsteutövning för viss tid att uppgå till ett par stycken per år. En eventuell behandling av dessa fall vid statens tjänstemannanämnd eller högsta förvaltningsdomstolen kan inte anses medföra avsevärt mycket extra arbete för dessa instanser.

Den bestämmelse om befogenhet att kontrollera fordon i samband med gränskontroller som föreslås bli ändrad har stor betydelse för alla gränsbevakningsmyndigheters verksamhet och därmed även för upprätthållandet av gränssäkerheten.

4 Beredningen av propositionen

Propositionen har beretts vid inrikesmini-

steriet. Utlåtande om propositionen begärdes av justitieministeriet, finansministeriet, försvarsministeriet, inrikesministeriets polisavdelning, Huvudstaben, Tullstyrelsen, JHL rf, FOSU rf, Sjöbevakningsförbundet r.f. MPHL ry, Löntagarorganisationen Pardia rf, Befälsförbundet rf, Rajavartioliitto RvjaL ry, Suomen Konepäällystöliitto – Finlands Maskinbefälsförbund ry och Upseeriliitto UL ry.

Utlåtandena kan indelas i två grupper enligt sak. Ministerierna och andra myndigheter antingen understödde förslaget eller så hade de inget att anmärka i sak. Tullstyrelsen ville att motiveringen till propositionen kompletteras med ett omnämnande om att reformen inte avser att ändra på fördelningen av uppgifter och befogenheter mellan gränsbevakningsväsendet och tullen. Motiveringen till propositionen har till denna del kompletterats. Personalorganisationerna utgjorde en annan grupp och ställde sig negativa till möjligheten att skilja en tjänsteman från tjänsteutövning för viss tid med motiveringen att bestämmelsen leder till en försämring av anställningsskyddet för gränsbevakningsmän. Till denna del har propositionen inte ändrats.

DETALJMOTIVERING

1 Lagförslag

1.1 Lagen om gränsbevakningsväsendets förvaltning

5 §. *Inrikesministeriets uppgifter inom gränsbevakningsväsendet.* Det föreslås att 2 mom. ändras så att det i momentet uttryckligen nämns att inrikesministern avgör ärenden som gäller indragning eller nedskärning av regionala och lokala enheter och funktioner inom gränsbevakningsväsendet, oberoende av om ärendet är samhällligt eller ekonomiskt viktigt eller inte. I övrigt ändras inte momentet.

20 a §. *Skiljande av en gränsbevakningsman från tjänsteutövning för viss tid.* Paragrafen är helt ny och har samma sakinhåll i fråga om gränsbevakningsmän som de bestämmelser som har godkänts av riksdagen i fråga om polisen (RSv 56/2006 rd). I paragrafen föreslås bestämmelser som möjliggör skiljande av en gränsbevakningsman från tjänsteutövning för viss tid. Syftet med bestämmelserna är att det som motvikt till en gränsbevakningsmans lagstadgade skyldighet att uppträda på ett sätt som inte rubbar förtroendet för att de uppgifter som ankommer på gränsbevakningsväsendet sköts på ett behörigt och opartiskt sätt skall vara möjligt att för ett eventuellt felaktigt förfarande bestämma en påföljd som är rimlig och står i rätt proportion till hur allvarligt förfarandet är. Syftet med bestämmelserna är således inte att göra påföljdspraxis överlag strängare än vad den är nu.

En gränsbevakningsman som bryter mot eller åsidosätter sin tjänsteplikt kan, om en varning inte kan anses vara tillräcklig, som disciplinstraff skiljas från tjänsteutövning för en tid av minst en och högst sex månader. Specialregleringen gäller endast sådana gränsbevakningsmän med särskilda befogenheter som avses i 15 § i lagen om gränsbevakningsväsendets förvaltning. Tidsgränserna motsvarar tidsgränserna för skiljande från tjänsteutövning i den tidigare statstjänstemannalagen.

Beslut om skiljande från tjänsteutövning fattas av den utnämmande myndigheten. Om

statsrådet är utnämmande myndighet, beslutar inrikesministeriet om skiljande från tjänsteutövning. I enlighet med riksdagens ståndpunkt (FvUB 5/2006) skall ett ärende som gäller skiljande från tjänsteutövning anhängiggöras senast tre månader från det att myndigheten fick kännedom om den omständighet som kan leda till skiljande från tjänsteutövning.

1.2 Gränsbevakningslagen

28 §. *Befogenheter i fråga om gränskontroll.* Det föreslås att befogenhetsbestämmelsen i 1 mom. 3 punkten ändras så att i den inte längre hänvisas till 5 kap. 8 § i tvångsmedelslagen, där det föreskrivs om rannsakning på andra platser. Bestämmelsen är i praktiken alltför begränsande även i jämförelse med den tidigare lagstiftningen, eftersom den förhindrar att man söker igenom t.ex. en låst fartygshytt eller bagageutrymmet i ett fordon i vägtrafik. Andra hänvisningar till 5 kap. i tvångsmedelslagen har inte heller några naturliga grunder. I 18 § i gränsbevakningslagen har man redan särskilt löst t.ex. frågan om skydd för förtroliga meddelanden vid gränskontroller. På motsvarande sätt föreskrivs i 5 kap. 6 § i tvångsmedelslagen om öppnande och närmare undersökning av en enskild handling som påträffats vid husrannsakan. Gränskontroller måste ofta genomföras om natten och således kan inte den tidsmässiga begränsningen för husrannsakan i 5 kap. 5 § i tvångsmedelslagen iakttas. Vid en gränskontroll är det inte heller alltid möjligt att tillåta att den berörda personen eller ett vittne är närvarande på det sätt som förutsätts i 5 kap. 4 § i tvångsmedelslagen. Ett hinder för detta är särskilt risken för avslöjande av vissa tekniska och taktiska metoder inom gränsbevakningsväsendet, såsom avslöjande av platsen för fordonens dolda serienummer.

Enligt förslaget konstateras i bestämmelsen att en gränsbevakningsman har rätt att för genomförandet av en gränskontroll söka igenom ett fordon. I praktiken omfattar kontrollrätten även sådana föremål som man eventuellt strax innan hunnit lyfta ur ett fordon, om föremålen har transporterats över gränsen i fordonet i fråga. På grund av de synpunkter

som räknas upp ovan hänvisas inte till tvångsmedelslagen, även om det är fråga om en åtgärd som till stor del är jämförbar med husrannsakan enligt 5 kap. i nämnda lag.

När ett fordon genomsöks som en del av en gränskontroll kan det i praktiken vara fråga om mycket olika typer av utrymmen som genomsöks, allt från en besättningshytt på ett fartyg till bagageutrymmet i ett fordon. Utrymmenas olika karaktär och deras ställning i förhållande till det kärnområde som omfattas av hemfriden beaktas i enlighet med vad som föreskrivs annanstans i gränsbevakningslagen. Enligt lagens 7 § får gränsbevakningsväsendet inte göra större ingrepp i någons rättigheter och åtgärderna får inte medföra större skada eller olägenhet än vad som är nödvändigt för att en uppgift skall kunna fullgöras. Dessutom skall åtgärderna för att fullgöra gränsbevakningsväsendets uppgifter vara motiverade i förhållande till hur viktig och brådskande uppgiften är samt till övriga omständigheter som inverkar på helhetsbedömningen av situationen. Enligt 18 § i gränsbevakningslagen skall gränskontroll genomföras utan ogrundat dröjsmål och utan att den orsakar onödigt olägenhet för den person som kontrolleras eller skada på egendom. Åtgärder som vidtas med stöd av dessa rättsnormer, vars betydelse hela tiden betonas i utbildningen av gränsbevakningsmän, kan anses stå i rätt proportion till sitt syfte.

Bestämmelsen avser inte att på något sätt ändra på uppgiftsfördelningen mellan gränsbevakningsväsendet och tullen.

2 Ikraftträdande

Lagarna föreslås träda i kraft den 1 februari 2007.

3 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

Med stöd av 10 § i grundlagen är vars och ens privatliv, heder och hemfrid tryggade. Utgångspunkten för skyddet för privatlivet är att individen har rätt att leva sitt eget liv utan godtyckliga eller ogrundade ingripanden i privatlivet av myndigheter eller andra utomstående. Dessutom kan integritetsskyddet hänföras till grundlagens 7 § enligt vilken alla har rätt till personlig frihet och integritet.

Detta inskränkta skydd för privatlivet även under en gränsbevakningsmans fritid har ansetts vara påkallat av ett vägande samhällsligt behov. De krav i fråga om uppträdandet som även gäller gränsbevakningsmannens fritid, hör till en gränsbevakningsmans tjänsteplikter. Bestämmelserna om en gränsbevakningsmans skyldighet i fråga om uppträdande behandlades av riksdagens grundlagsutskott när det gav sitt utlåtande om regeringens proposition till riksdagen med förslag till revidering av lagstiftningen om gränsbevakningsväsendet och gränssonen (GrUU 19/2005 rd).

Med hänsyn till tjänstemannens eget rättsskydd är det nödvändigt att det är möjligt att ingripa i osakligt uppträdande under tjänsteutövning genom statstjänstemannarättsliga åtgärder som står i rätt förhållande till gärningen. Möjligheten till skiljande från tjänsteutövning för viss tid utvidgar urvalet av tjänstemannarättsliga medel. I bestämmelsen om skiljande från tjänsteutövning för viss tid har man eftersträvat noga avgränsning och exakthet så att det uttryckligen är fråga om ett förfarande som hänför sig till en viss tjänst, dvs. en tjänst som gränsbevakningsman. På motsvarande sätt är också den föreslagna sanktionens längd noga avgränsad. Man har även dragit försorg om de rättskyddsmedel som står till tjänstemannens förfogande. De föreslagna bestämmelserna om skiljande av en gränsbevakningsman från tjänsteutövning för viss tid kan således anses vara godtagbara med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna.

Genom den föreslagna regleringen av gränskontroll återinförs möjligheten att kontrollera fordon så att den i sak motsvarar den möjlighet som fanns före den revidering av lagstiftningen om gränsbevakningsväsendet och gränssonen som trädde i kraft den 1 september 2005. Enligt 16 § 1 mom. i lagen om gränsbevakningsväsendet hade en gränsbevakningsman inom gränsbevakningsväsendets dåvarande bevakningsområde rätt att stoppa ett fordon, om det var nödvändigt för att utföra en åtgärd som ingick i gränsövervakningen eller gränskontrollen.

Frågan om huruvida fordon som används för boende skall omfattas av hemfriden har behandlats av riksdagens grundlagsutskott när lagen om gränsbevakningsväsendet stif-

tades. Utskottet ansåg i sitt utlåtande (GrUU 17/1998) om regeringens proposition med förslag till lag om gränsbevakningsväsendet (RP 42/1998 rd) att fordon och deras boendetrymmen utgör ett slags gränsområde när det gäller hemfriden, eftersom de används både som färdmedel och för boende. Utskottet ansåg att med tanke på gränsövervakningen och gränskontrollen skall sådana fordon i första betraktas som medel för att förflytta sig från ett land till ett annat. För att syftet med gränsövervakningen och gränskontrollen skall nås skall de enligt utskottet kunna behandlas på samma sätt som andra fordon vid gränsövergångsställen. Utskottet ansåg slutligen att de omständigheter som gäller

fordon som används för boende inte påverkar behandlingsordningen för lagförslaget. Utskottet beslutade dock att precisera att på grund av synpunkter som hänför sig till hemfridsskyddet skall gränskontroller i dessa fordon och deras utrymmen genomföras med stor finkänslighet.

Så som ovan konstaterats tas de synpunkter beträffande hemfriden och iakttagande av finkänslighet som grundlagsutskottet förutsätter väl i beaktande när gränsbevakningslagens övriga bestämmelser iakttas vid gränskontrollerna.

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

1.

Lag**om ändring av lagen om gränsbevakningsväsendets förvaltning**

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen av den 15 juli 2005 om gränsbevakningsväsendets förvaltning (577/2005) 5
§ 2 mom. samt
fogas till lagen en ny 20 a § som följer:

5 §

Inrikesministeriets uppgifter inom gränsbevakningsväsendet

Inrikesministern avgör ärenden som gäller indragning eller nedskärning av regionala och lokala enheter och funktioner inom gränsbevakningsväsendet. Om inte något annat föreskrivs, har chefen för gränsbevakningsväsendet rätt att på föredragning avgöra andra förvaltningsärenden som gäller gränsbevakningsväsendet och dess ansvarsområde och som enligt vad som föreskrivs skall avgöras av inrikesministeriet, förutsatt att de inte är samhälleligt eller ekonomiskt viktiga.

20 a §

Skiljande av en gränsbevakningsman från tjänsteutövning för viss tid

En gränsbevakningsman som bryter mot eller åsidosätter sin tjänsteplikt kan, om en varning inte kan anses vara tillräcklig, som disciplinstraff skiljas från tjänsteutövning för en tid av minst en och högst sex månader. Löneutbetalningen avbryts för tiden för skiljandet från tjänsteutövningen.

Beslut om skiljande från tjänsteutövning fattas av den utnämmande myndigheten. Om statsrådet är utnämmande myndighet, fattar inrikesministeriet beslut om skiljande från tjänsteutövning. Den myndighet som fattar beslut om skiljande från tjänsteutövning skall anhängiggöra skiljandet från tjänsteutöv-

ningen senast tre månader från det att myndigheten fick kännedom om den omständighet som kan leda till skiljande från tjänsteutövning.

Innan beslut fattas om skiljande av en gränsbevakningsman från tjänsteutövning skall han eller hon ges tillfälle att bli hörd i ärendet. Myndigheten skall ge också huvudförtraendemannen eller förtraendemannen tillfälle att bli hörd, om gränsbevakningsmannen begär det och om skiljandet från tjänsteutövningen inte på grund av sakens na-

tur skall verkställas omedelbart. Myndigheten skall innan beslutet fattas underrätta gränsbevakningsmannen om möjligheten att begära att huvudförtraendemannen eller förtraendemannen skall höras.

I fråga om sökande av ändring i ett beslut som gäller skiljande av en gränsbevakningsman från tjänsteutövning för viss tid bestäms i statstjänstemannalagen.

Denna lag träder i kraft den 20 .

2.

Lag**om ändring av gränsbevakningslagen**

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i gränsbevakningslagen av den 5 juli 2005 (578/2005) 28 § 1 mom. 3 punkten som
följer:

28 §

Befogenheter i fråga om gränskontroll-----
3) söka igenom ett fordon;

För genomförandet av en gränskontroll har
en gränsbevakningsman rätt att

Denna lag träder i kraft den 20 .

Helsingfors den 19 oktober 2006

Republikens President**TARJA HALONEN**Inrikesminister *Kari Rajamäki*

1.

Lag**om ändring av lagen om gränsbevakningsväsendets förvaltning**

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen av den 15 juli 2005 om gränsbevakningsväsendets förvaltning (577/2005) 5
§ 2 mom. samt
fogas till lagen en ny 20 a § som följer:

Gällande lydelse

5 §

Inrikesministeriets uppgifter inom gränsbevakningsväsendet

Om inte något annat föreskrivs, har chefen för gränsbevakningsväsendet rätt att på föredragning avgöra andra än samhälleligt eller ekonomiskt viktiga förvaltningsärenden som gäller gränsbevakningsväsendet och dess ansvarsområde och som enligt vad som föreskrivs skall avgöras av inrikesministeriet.

Föreslagen lydelse

5 §

Inrikesministeriets uppgifter inom gränsbevakningsväsendet

Inrikesministern avgör ärenden som gäller indragning eller nedskärning av regionala och lokala enheter och funktioner inom gränsbevakningsväsendet. Om inte något annat föreskrivs, har chefen för gränsbevakningsväsendet rätt att på föredragning avgöra andra förvaltningsärenden som gäller gränsbevakningsväsendet och dess ansvarsområde och som enligt vad som föreskrivs skall avgöras av inrikesministeriet, förutsatt att de inte är samhälleligt eller ekonomiskt viktiga.

20 a §

Skiljande av en gränsbevakningsman från tjänsteutövning för viss tid

En gränsbevakningsman som bryter mot eller åsidosätter sin tjänsteplikt kan, om en varning inte kan anses vara tillräcklig, som disciplinstraff skiljas från tjänsteutövning

för en tid av minst en och högst sex månader. Löneutbetalningen avbryts för tiden för skiljandet från tjänsteutövningen.

Beslut om skiljande från tjänsteutövning fattas av den utnämmande myndigheten. Om statsrådet är utnämmande myndighet, fattar inrikesministeriet beslut om skiljande från tjänsteutövning. Den myndighet som fattar beslut om skiljande från tjänsteutövning skall anhängiggöra skiljandet från tjänsteutövningen senast tre månader från det att myndigheten fick kännedom om den omständighet som kan leda till skiljande från tjänsteutövning.

Innan beslut fattas om skiljande av en gränsbevakningsman från tjänsteutövning skall han eller hon ges tillfälle att bli hörd i ärendet. Myndigheten skall ge också huvudförtroendemannen eller förtroendemannen tillfälle att bli hörd, om gränsbevakningsmannen begär det och om skiljandet från tjänsteutövningen inte på grund av sakens natur skall verkställas omedelbart. Myndigheten skall innan beslutet fattas underrätta gränsbevakningsmannen om möjligheten att begära att huvudförtroendemannen eller förtroendemannen skall höras.

I fråga om sökande av ändring i ett beslut som gäller skiljande av en gränsbevakningsman från tjänsteutövning för viss tid bestäms i statstjänstemannalagen.

Denna lag träder i kraft den 20 .

2.

Lag**om ändring av gränsbevakningslagen**

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i gränsbevakningslagen av den 5 juli 2005 (578/2005) 28 § 1 mom. 3 punkten som
följer:

Gällande lydelse

28 §

Befogenheter i fråga om gränskontroll

För genomförandet av en gränskontroll
har en gränsbevakningsman rätt att

3) söka igenom ett fordon *med iakttagande i tillämpliga delar av bestämmelserna i 5 kap. 8 § i tvångsmedelslagen om rannsakan på andra platser;*

Föreslagen lydelse

28 §

Befogenheter i fråga om gränskontroll

För genomförandet av en gränskontroll
har en gränsbevakningsman rätt att

3) söka igenom ett fordon;

Denna lag träder i kraft den 20 .