

RIKSDAGENS
GRUNDLAGSUTSKOTT

Helsingfors
den 4 mars 1994
Utlåtande nr 1

Till Trafikutskottet

När riksdagen den 16 november 1993 remitterade regeringens proposition nr 281/1993 rd med förslag till lag om säkerhetskontroller inom flygtrafiken till trafikutskottet för beredning bestämde den samtidigt att grundlagsutskottet skall avge utlåtande om ärendet till trafikutskottet.

Utskottet har hört regeringsrådet Jaako Pohjola vid trafikministeriet, professorn Mikael Hiden, professorn Ilkka Saraviita, biträdande professor Martin Scheinin och juris licentiaten Veli-Pekka Viljanen.

Efter att ha behandlat ärendet från statsförfattningsrättslig synpunkt anför grundlagsutskottet vördsamt följande.

Regeringens proposition

Den i propositionen föreslagna lagen om säkerhetskontroller inom flygtrafiken reglerar säkerhetskontrollåtgärderna för att förhindra brottsliga handlingar som äventyrar flygtrafiken. Säkerhetskontroller skall verkställas på flygstationerna samt i flygbolagens och speditörernas lokaler. Kontrollerna skall utom av myndigheter även kunna utföras av personer som polisen godkänt och som är utbildade för uppgiften.

Luftfartsverket skall ha ansvaret för den allmänna styrningen, utvecklingen och övervakningen av säkerhetskontrollerna. För säkerhetskontrollen på en flygstation ansvarar i första hand flygstationens chef. Polisens skyldighet att agera skall främst gälla specialsituationer.

Lagen avses träda i kraft så snart som möjligt.

Enligt motiveringen till lagstiftningsordningen i propositionen innebär de föreslagna säkerhetskontrollerna ett ingrepp i medborgarnas personliga integritet som tryggas enligt 6 § regeringsformen. I den föreslagna lagen är metoderna för ingrepp i den personliga integriteten något mer begränsade än i gällande lag, som stiftades i grundlagsordning. Eftersom de i lagförslaget reglerade säkerhetskontrollerna emellertid har be-

stående karaktär, medan motsvarande befogenheter enligt gällande lag är temporära och vidtas endast när situationen så kräver, anses det i propositionen att lagförslaget bör behandlas i den ordning som stadgas i 67 § riksdagsordningen.

Utskottets ställningstaganden

Allmänt

Lagen om tryggande av flygtrafiken i vissa fall (842/71), som avses bli upphävd genom den i propositionen föreslagna lagen, stiftades på basis av grundlagsutskottets utlåtande (GrUU 2/1971 rd) i grundlagsordning. Till sin statsförfattningsrättsliga karaktär är den lag som nu föreslås bli upphävd en undantagslag.

I sin tolkningspraxis har grundlagsutskottet (t.ex. GrUU 37/1992 rd) utgått från att en lag som innebär ett undantag från grundlagen kan ändras i vanlig lagstiftningsordning, om den nya lagen inte utvidgar det undantag som gjorts i grundlagen genom den lag som skall ändras. Utskottet har dessutom ansett att denna princip skall tillämpas också när stadganden som stiftats såsom ett undantag från en grundlag förs över i en ny lag genom att den ursprungliga undantagslagen upphävs (GrUU 1/1988 rd och 10/1990 rd).

Behandlingsordningen för den i propositionen föreslagna lagen bör i överensstämmelse med denna tolkningspraxis bedömas utgående från hur de i lagförslaget ingående undantagen från grundlagen förhåller sig till motsvarande begränsningar i den lag som skall upphävas. Vid den statsförfattningsrättsliga bedömningen är det emellertid skäl att också beakta eventuella ändringar i de rättsliga förhållandena och andra förhållanden som påverkar saken.

I det utlåtande (GrUU 2/1971 rd) som grundlagsutskottet gav när den gällande lagen stiftades ansåg utskottet att lagen ger myndigheterna så vidsträckt befogenheter att ingripa i den enskil-

da individens personliga integritet att lagförslaget borde behandlas i grundlagsordning. I samma riktning verkade enligt utskottets åsikt den omständigheten att befogenheterna hade en exceptionell karaktär och inte var ett permanent arrangemang i lagen och det faktum att det på grundval av en förordning hade varit möjligt att använda tullmyndigheter och andra statsanställda för kontrollåtgärder.

Befogenheterna att vidta åtgärder

Såsom det konstateras också i propositionens motivering är de i lagförslaget nämnda metoderna för att ingripa i den personliga integriteten i någon mån mer begränsade än i den gällande lagen. I detta avseende är den väsentligaste skillnaden att lagförslaget inte berättigar till kroppsbesiktning.

Allmänt taget har befogenheterna att göra ingrepp i den personliga integriteten uttryckts mer detaljerat i förslaget än i den gällande lagen. Utskottets helhetsbedömning är att lagförslaget vid en allmän granskning till denna del kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Vad beträffar den preciserade utformningen av befogenheterna att göra ingrepp i den kroppsliga integriteten kan det t.ex. konstateras att säkerhetskontrollen av postförsändelser inte får äventyra brevhemligheten och att kontrollen av personer och resgods måste ske på flygstationen. Det är emellertid en brist att det sistnämnda begreppet inte har definierats på behörigt sätt i 2 §. Därför finner utskottet det viktigt att begreppet flygstation definieras exaktare.

Lagförslagets 3 § 3 mom., som gäller bl.a. befogenhet att företa kontroll av utrymmen, skiljer sig åtminstone till ordalydelsen från motsvarande stadganden i den gällande lagen. Utskottet har i olika sammanhang bedömt befogenheter att kontrollera utrymmen med tanke på stadgandena i 11 § regeringsformen om att hemfriden är okränkbar.

Angående undantag från skyddet för hemfriden bör enligt utskottets praxis stadgandena genom lag och i regel endast då ett viktigt allmänt intresse kräver det. I fråga om dessa synpunkter har utskottet inte något att anmärka, ty i senare ställningstaganden (t.ex. GrUU 15/1990 rd) har utskottet ansett att det med tanke på den sistnämnda omständigheten är ett tillräckligt argument för vanlig lagstiftningsordning att kontrollerna t.ex. går ut på att övervaka att vissa stadganden eller bestämmelser efterlevs. Eftersom kontrollerna i

första hand kommer att gälla andra byggnader än bostäder krävs det inte några konkreta misstankar om att t.ex. bestämmelser inte har följts. Där emot har det ansetts ändamålsenligt att förutsätta (se GrUU 6/1989 rd) att det föreligger någon särskild orsak då kontroller utförs i någons hem.

Mot bakgrund av denna praxis saknar 3 § 3 mom. allmänt taget betydelse vid en bedömning av lagstiftningsordningen. Förslagets ordalydelse synes emellertid möjliggöra kontroller i en sådan del av en till ett flygfältsområde gränsande byggnad som används som bostad. Om befogenheter av denna typ är behövliga bör det av rättsskyddsorsaker förutsättas en konkret misstanke om att det finns sådana farliga föremål som avses i lagen i bostadslokalerna. Utskottet anser det vara viktigt att lagen förtydligas på detta sätt, i synnerhet som begreppet farligt föremål inte har preciserats i lagförslaget.

Befogenheternas permanenta karaktär

De föreslagna befogenheterna att vidta åtgärder skall med stöd av lagen bli permanenta, medan åter gällande lag förutsätter att säkerhetskontroller kan utföras med stöd av myndighetsförordnanden som alltid meddelas separat för högst sex månader åt gången. Enligt propositionens motivering i fråga om lagstiftningsordningen är denna skillnad en omständighet som förutsätter att lagförslaget behandlas i grundlagsordning.

Den permanenta karaktären hos de föreslagna befogenheterna att vidta åtgärder innebär i princip ett större ingrepp i de grundläggande rättigheterna än vad den nuvarande lagen medger. Säkerhetskontrollerna inom flygtrafiken har emellertid redan fått en permanent karaktär. Den internationella flygtrafiken och i själva verket Finlands åtaganden inom den internationella rätten kräver effektiva och permanenta säkerhetskontroller inom flygtrafiken. Med beaktande av hur befogenheterna enligt förslaget skiljer sig från befogenheterna enligt den nuvarande lagen påverkar denna i sak närmast formella ändring i fråga om säkerhetskontrollernas permanenta karaktär inte behandlingsordningen.

Säkerhetskontrollörerna

I lagförslagets 9 § utvidgas väsentligt den grupp personer som kan komma i fråga som säkerhetskontrollörer. Utom av polismän, gränsbevakare och tullmän kan säkerhetskontroller även utföras av sådana anställda hos Luftfarts-

verket som är utbildade för uppgiften och även av andra som fått viss utbildning och som är godkända av polisen.

Enligt den princip som härletts ur 1, 2 och 84 §§ regeringsformen kan offentlig makt i Finland utövas endast av tjänstemän. När det allmänna kravet på att tjänstemännen skall vara finska medborgare 1989 ströks i 84 § regeringsformen ansåg grundlagsutskottet (GrUU 4/1989 rd) att denna princip har ändrats så att "offentlig makt i Finland kan utövas endast av finska myndigheter och offentlig makt kan i finska myndigheters namn utövas bara av de tjänstemän som med beaktande av 84 § regeringsformen lagligen har utnämnts till sin tjänst".

Den ovan nämnda principen har i första hand utvecklat med tanke på möjligheterna för främmande staters myndigheter och internationella organisationers organ att verka i Finland. Principen har inte ansetts utgöra ett ovillkorligt hinder för att också andra än tjänstemän i begränsad utsträckning ges befogenheter som kan betraktas som utövning av offentlig makt. Sålunda har det ansetts möjligt att genom en vanlig lag ge befogenheter som är jämförbara med kontrollbefogenheter också till personer som inte står i tjänsteförhållande till staten, bara de i straffrättslig mening verkar under tjänsteansvar (GrUU 3/1987 rd). I samklang med detta ställningstagande anser utskottet att eftersom säkerhetskontrollörerna enligt lagförslaget 9 § ostridigt omfattas av det straffrättsliga tjänstemannabegreppet utgör omfattningen av begreppet säkerhetskontrollör i paragrafen inte i och för sig något hinder för att lagförslaget behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

I liknande frågor har utskottet i sin praxis iakttagit en strikt tolkning av vilken rätt de som utövar kontrollbefogenheter på särskilda grunder har att tillgripa tvångsmedel. Utskottet har utgått från att de inte bör ha en sådan rätt (t.ex. GrUU 7/1981 rd och 3/1987 rd).

På basis av lagförslaget är det klart att också andra säkerhetskontrollörer än polismän, gränsvakare och tullmän vore berättigade att tillgripa tvångsmedel. Hänvisande till den tolknings-

praxis som utskottet hittills omfattat anser det att lagförslaget av denna orsak bör behandlas i grundlagsordning. Ett villkor för att vanlig lagstiftningsordning skall kunna användas är till denna del att de i slutet av 9 § 1 mom. och i 2 mom. nämnda personerna inte får tillgripa tvångsmedel.

Delegering av befogenheten att utfärda författningar

Enligt lagförslaget 12 § kan Luftfartsverket meddela närmare föreskrifter om bl.a. tillvägagångssättet vid säkerhetskontroller och åtgärder i anslutning till dem samt om hur säkerhetskontrollerna ordnas. Eftersom stadgandet innebär delegering är det också allmänt taget mycket vagt och ger rätt att ge befogenheter att utfärda författningar på en exceptionellt låg nivå. Det är dessutom betydelsefullt att befogenheten att utfärda författningar eftersom delegeringsrätten är så vagt formulerad kunde användas för att meddela föreskrifter som direkt påverkar medborgarnas grundläggande rättsskydd. Av denna orsak är det enligt utskottets mening här fråga om ett så vagt och opreciserat bemyndigande att det är möjligt att stadga om det endast i grundlagsordning. Enligt utskottets uppfattning är det emellertid möjligt att stadga om bemyndigandet i vanlig lagstiftningsordning om det till ovan avsedda delar begränsas till att gälla t.ex. tekniska tillvägagångssätt vid säkerhetskontrollerna samt hur de praktiskt ordnas och tekniskt genomförs.

På basis av det ovan sagda anför grundlagsutskottet vördsamt

att lagförslaget bör behandlas i den ordning som föreskrivs i 67 § riksdagsordningen, men att det kan behandlas i den ordning som stadgas i 66 § riksdagsordningen, om utskottets statsförfattningsrättsliga anmärkningar i fråga om användningen av tvångsmedel i anknytning till 9 § och i fråga om 12 § beaktas på behörigt sätt.

I den avgörande behandlingen deltog ordföranden Niinistö, vice ordföranden Alho, medlemmarna Jansson, Jäätteenmäki, Koskinen, M.

Joukkonen, Moilanen, Nikula, Näsi, Varpasuo, Vartiainen, Vuoristo, Vähänäkki och Väistö samt suppleanten Helle.

