

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
- proessor 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 effektiviserar 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 ikraftträdelsepunkten 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 avtals- tekniska 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 avtalslutande 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 avtalslutande 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 avtalslutande 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 avtalslutande 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 avtalslutande parternas territorium beviljas en utlänningsomfattning som innehar giltig visering, om sådan krävs, och som i övrigt uppfyller villkoren. Enligt artikel 12 kan visering utfärdas av vilken avtalslutande part som helst. Dessa bestämmelser och det anknytande förslaget till ändring av 9 § utlänningslagen kan läsas så att en utlänningslag kan läsas så att en utlänningslag 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 utlänningslag 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 avtalslutande parternas egna befogenheter och deras respektive lagar, varvid hänsyn skall tas till alla avtalslutande parternas 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 spärrolista 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 spärrolista. 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 spärrolistan 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 brådskan 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 utlännings 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 utläningens 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.

