

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 16/2004 rd

Regeringens proposition om godkännande av ändringarna av bilagan till 1974 års internationella konvention om säkerheten för människoliv till sjöss och godkännande av den internationella koden för sjöfartsskydd på fartyg och i hamnanläggningar samt med förslag till lag om sättande i kraft av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i ändringarna av bilagan till konventionen, förslag till lag om sjöfartsskydd på vissa fartyg och i hamnanläggningar som betjänar dem och om tillsyn över skyddet, förslag till lag om ändring av fartygsregisterlagen samt förslag till lag om ändring av lagen om gränsbevakningsväsendet

Till kommunikationsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 27 april 2004 en proposition om godkännande av ändringarna av bilagan till 1974 års internationella konvention om säkerheten för människoliv till sjöss och godkännande av den internationella koden för sjöfartsskydd på fartyg och i hamnanläggningar samt med förslag till lag om sättande i kraft av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i ändringarna av bilagan till konventionen, förslag till lag om sjöfartsskydd på vissa fartyg och i hamnanläggningar som betjänar dem och om tillsyn över skyddet, förslag till lag om ändring av fartygsregisterlagen samt förslag till lag om ändring av lagen om gränsbevakningsväsendet (RP 59/2004 rd) till kommunikationsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att

grundlagsutskottet ska lämna utlåtande till kommunikationsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- sjöfartsråd Raimo Kurki och regeringsråd Aila Salminen, kommunikationsministeriet
- professor Mikael Hidén
- professor Ilkka Saraviita
- professor Kaarlo Tuori.

Dessutom har utskottet fått skriftliga utlåtanden från

- lagstiftningsråd Sten Palmgren, justitieministeriet
- professor Tuomas Ojanen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att riksdagen ska godkänna de ändringar som den 12 december 2002 införts i bilagan till 1974 års internationella konvention om säkerheten för människoliv till sjöss samt den obligatoriska del A i den internationella koden för sjöfartsskydd på fartyg och i hamnanläggningar. Propositionen innehåller ett förslag till lag om sättande i kraft av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i ändringarna och bestämmelserna. Dessutom ingår ett förslag till lag om sjöfartsskydd på vissa fartyg och i hamnanläggningar som betjänar dem och om tillsyn över skyddet, ett förslag till lag om ändring av fartygsregisterlagen och ett förslag till lag om ändring av lagen om gränsbevakningsväsendet.

Ändringarna i bilagan till konventionen träder i kraft internationellt den 1 juli 2004 utom i fråga om de konventionsstater som har motsatt sig ändringarna och inte har ändrat åsikt. Finland har motsatt sig ändringarna eftersom ändringarna och koden har ansetts innehålla bestämmelser som ingår i området för lagstiftning. Av-

sikten är dock att Finland ska kunna återta sin reservation innan ändringarna träder i kraft internationellt.

Lagen avses träda i kraft vid en tidpunkt som bestäms genom förordning av republikens president och statsrådet. Tanken är att lagarna ska träda i kraft den 1 juli 2004.

I motiveringen till behandlingsordningen bedömer regeringen förslaget med avseende på rätten till personlig frihet och integritet som skyddas i 7 § i grundlagen, rörelsefriheten som fastställs i 9 § i grundlagen och skyddet för privatlivet som säkerställs i 10 § grundlagen, liksom också med avseende på egendomsskyddet i 15 § och näringsfriheten i 18 § i grundlagen. I motiven till lagförslaget anser regeringen att ändringarna i konventionen kan antas med enkel majoritet av rösterna och att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Med anledning av de frågor som hänför sig till tolkningen av 94 § 1 mom. i grundlagen är det enligt regeringen önskvärt att utlåtande inhämtas av grundlagsutskottet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Konventionsbestämmelserna

Behovet av riksdagens samtycke. I propositionen föreslås att riksdagen godkänner ändringarna från den 12 december 2002 i bilagan till internationella konventionen om säkerheten för människoliv till sjöss (SOLAS-konventionen) och del A i den internationella koden för sjöfartsskydd på fartyg och på hamnanläggningar (ISPS-koden).

Enligt 94 § 1 mom. i grundlagen godkänner riksdagen bl.a. fördrag och andra internationella förpliktelser som innehåller bestämmelser som hör till området för lagstiftningen.

Enligt artikel 3.1 i Europaparlamentets och rådets förordning av den 31 mars 2004 om förbättrat sjöfartsskydd på fartyg och i hamnanläggningar ska medlemsstaterna i Europeiska unionen senast den 1 juli 2004 fullt ut tillämpa de särskilda åtgärderna för förbättrat sjöfartsskydd i det nya kapitlet XI-2 i bilagan till SOLAS-konventionen samt del A i ISPS-koden, på de villkor och för de fartyg och rederier och hamnanläggningar som avses i texterna. Av dessa ingår enligt utskottets uppfattning bilagan till SOLAS-konventionen och ISPS-koden i *Europeiska gemenskapens exklusiva behörighet*. Medlemsstaterna har följaktligen ingen behörighet på dessa punkter (GrUU 6/2001 rd, s. 2—3). Riksdagens samtycke gäller därför inte det nya kapitlet XI-2 i bilagan till SOLAS-konventionen eller bestämmelserna i del A i ISPS-

koden.¹ Detta bör beaktas i formuleringen av riksdagens beslut.

Ändringarna i kapitel V och det omnumrerade kapitlet XI-1 ingår i *Finlands behörighet*. Ändringarna i regel 19 i kapitel V gäller tekniska kompletteringar av de gällande bestämmelserna och ingår därför inte i området för lagstiftning.

Enligt motiven till propositionen ingår inte bestämmelserna i kapitel V och vissa av bestämmelserna i kapitel XI-1 i området för lagstiftning eftersom de frågor som de gäller med stöd av 1 kap. 8 § i sjölagen regleras genom förordning. Utskottet vill påminna om sin tidigare anmärkning, att normgivningsbemyndigandet i sjölagen inte har någon relevans med avseende på bedömningen av denna fråga eftersom befogenheten härstammar från tiden före den nya grundlagen. Detta i sin tur har på ett avgörande sätt ändrat uppfattningarna om nödvändigheten att föreskriva i lag om vissa frågor (80 § 1 mom.) och uppfattningen att avtalsbestämmelser ingår i området för lagstiftning (GrUU 18/2002 rd, s. 3, andra spalten).

Regel 5 i kapitel XI-1 i bilagan innehåller huvudsakligen bestämmelser om en fortlöpande historik för fartyg som konventionsstaterna ska utfärda och administrera. I Finland finns den här typen av bestämmelser i lag (lagen om fartygsregister). Därför måste bestämmelserna anses ingå i området för lagstiftning. Stycke 10 med en skyldighet att förvara fartygshistoriken ombord och stycke 7 med en anmälningsskyldighet gäller också enskilda aktörer. Beträffande dessa delar ingår bestämmelserna i regeln i området för lagstiftning på grundval av 80 § 1 mom. i grundlagen.

Med hänvisning till det ovanstående bildar ändringarna i bilagan till SOLAS-konventionen ett s.k. *blandat avtal*. Därför måste riksdagens tillstyrkande formuleras så att riksdagen god-

känner ändringarna i bilagan bara till den del som de ingår i Finlands behörighet (GrUU 31/2001 rd, s. 3).

Förhållande till grundlagen. De bestämmelser i bilagan till konventionen som ingår i Finlands behörighet gäller inte grundlagen i den mening som 94 § i grundlagen avser. Riksdagen kan därför besluta om dem med enkel majoritet av rösterna.

Lagförslagen

Allmänt

I det andra lagförslaget är 2 kap. om de behöriga myndigheternas uppgifter svårläst. Kapitlet handlar snarare om myndigheternas befogenheter än om deras uppgifter. Det viktigaste innehållet i regleringen grundar sig på bestämmelserna och föreskrifterna i förordningen om sjöfartsskydd och i SOLAS-konventionen, som också nämns i bestämmelserna. På grund av bestämmelsernas koppling till de grundläggande fri- och rättigheterna är en lagteknik av den här typen olämplig.

Utskottet har tidigare påpekat att till exempel allmänna krav på att bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna ska vara exakta och noga avgränsade och utformade på god lagskrivningssed också gäller författningar som genomför EU-rätt nationellt (GrUU 9/2004 rd, s. 2—3). Dessa krav får inte heller förbises när det genom lag ska utfärdas bestämmelser om genomförande av EU-förordningar som genomgående är förpliktande för och direkt tillämplig lag i medlemsstaterna. Då är det enligt utskottet också viktigt att det i motiven till propositionen redogörs för innehållet i en förordning. Samtidigt måste propositionen gå närmare in på behoven av och möjligheterna att utfärda nationell lagstiftning för att genomföra förordningen.

Myndigheternas behörighet att ingå avtal

Enligt 4 § 4 punkten ska Sjöfartsverket godkänna alternativa skyddsarrangemang som avses i artikel 5.2 i förordningen om sjöfartsskydd och kapitel XI-2 regel 11 i bilagan till SOLAS-kon-

¹ Med avseende på denna konklusion har det ingen relevans att bara en stat kan vara part i SOLAS-konventionen och att Finland tillsammans med de övriga medlemsstaterna handlar dels på sina egna vägnar, dels på EU:s vägnar när de lämnar sin åtagandehandling.

ventionen samt vidta åtgärder för att fastställa arrangemangen.

På dessa punkter i bilagan till förordningen om sjöfartsskydd och SOLAS-konventionen talar det om medlemsstaternas (de fördragsslutande staternas) rätt att ingå skriftliga bilaterala eller multilaterala avtal med andra medlemsstater (fördragsslutande stater) om alternativa säkerhetsarrangemang för korta internationella resor på fasta rutter mellan hamnanläggningar inom medlemsstaternas (de fördragsslutande staternas) respektive territorier. Sådana avtal kan ingås när medlemsstaterna (de fördragsslutande staterna) genomför bestämmelserna i kapitel XI-2 i bilagan till SOLAS-konventionen och i del A i ISPS-koden.

De alternativa säkerhetsarrangemangen är åtgärder som Finland ska vidta men konventionsbestämmelserna ingår i EU:s exklusiva behörighet. Enligt 93 § 2 mom. i grundlagen är det statsrådet som beslutar om sådana frågor förutsatt att beslutet inte kräver riksdagens godkännande.

Grundlagen tillåter inte att behörighet som med stöd av 93 § 2 mom. hör till statsrådet delegeras till andra myndigheter. Ändå har en del av statsrådets behörighet (till exempel rätt att utfärda rättsregler) delegerats åtminstone till ministerier och myndigheter inom centralförvaltningen. I motsats till tidigare praxis gäller propositionen avtal som ingås mellan medlemsstaterna i Europeiska unionen eller de fördragsslutande staterna i SOLAS-konventionen.

I förarbetena till grundlagen ansågs det att republikens presidents befogenheter gällande fördrag i begränsande omfattning genom lag kan delegeras till andra myndigheter (RP 1/1998 rd, s. 146, första spalten). Det är exceptionellt att befogenheter att ingå fördrag delegeras till myndigheter. Grundlagsutskottet har i sin praxis som bygger på 94 § i grundlagen ställt vissa krav i sådana fall: befogenheten får inte vara obegränsad när det gäller den som får befogenheten och befogenhetens innehåll. Dessutom måste befogenheten säga ut vilka myndigheter eller andra aktörer som avtal kan ingås med (GrUU 40/2000 rd, s. 2, andra spalten, GrUU 15/1994 rd, s. 3—4). På grundval av 93 § 2 mom. och 94 § 1 mom. i

grundlagen kan myndigheter inte genom en vanlig lag ges rätt att ingå avtal i frågor där ett beslut kräver samtycke av riksdagen.

Den föreslagna bestämmelsen tillåter att befogenheter som i första hand hör till statsrådet delegeras till en myndighet underställd ett ministerium. I ljuset av utskottets praxis, som framgår ovan är bestämmelsen allt för öppen. Det framgår inte av befogenheten vad bestämmelsen exakt avser, utan den är en följd av förordningen om sjöfartsskydd och bilagan till SOLAS-konventionen. De gäller medlemsstaternas (de fördragsslutande staternas) rätt att ingå avtal "om alternativa säkerhetsarrangemang". Enligt förordningen får medlemsstaterna ingå avtal av detta slag, i synnerhet för att främja sjöfart inom gemenskapen. En diffus hänvisning till nivån på myndigheternas åtgärder finns i den bestämmelse i bilagan där det sägs att medlemsstaterna (de fördragsslutande staterna) "vid genomförande" av kapitel XI-2 i bilagan till SOLAS-konventionen och del A i ISPS-koden kan ingå avtal av det här slaget. De hör till området för lagstiftningen och skulle kräva riksdagens samtycke om de inte ingick i Europeiska unionens exklusiva behörighet. På grund av de mycket öppna bestämmelserna blir det emellertid inte klart att ett avtal om säkerhetsarrangemang inte får innehålla bestämmelser som enligt grundlagen kräver riksdagens samtycke. I bestämmelsen sägs det inte heller ut med vilka myndigheter eller andra aktörer Sjöfartsverket får ingå avtal.

Bemyndigandet enligt 4 § 4 punkten för Sjöfartsverket att ingå avtal är allt för löst formulerad och opreciserad i propositionen. Bestämmelsen måste därför preciseras väsentligt med hänsyn till synpunkterna ovan eller strykas i propositionen. Annars kan lagförslaget på den berörda punkten inte behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Personlig frihet och integritet

Säkerhetskontroller av resande eller andra personer som avses i 8 § 2 mom. innebär ett ingrepp i den personliga integriteten som är skyddad genom 7 § i grundlagen. Förslagen i 12 § att personer kan förvägras tillträde till fartyget eller

hamnanläggningen eller avlägsnas från fartyget eller hamnanläggningen har relevans för den personliga friheten som är tryggad genom samma lagrum i grundlagen. Om maktmedel används för att utföra åtgärderna är detta likaså ett ingrepp i den personliga integriteten. Enligt 7 § 3 mom. i grundlagen får den personliga integriteten inte kränkas och ingen får berövas sin frihet godtyckligt eller utan laglig grund.

Att en person och de föremål som han eller hon har med sig kontrolleras med metalldetektor eller någon annan liknande apparatur är enligt grundlagsutskottets tidigare ståndpunkt "problemfritt" med tanke på skyddet för de grundläggande- och rättigheterna, eftersom intrånget i den personliga integriteten är mycket begränsat. (GrUU 2/1999 rd, s. 2). På grundval av 8 § 1 mom. kan säkerhetskontroller utföras för att förhindra olagliga gärningar som skadar fartyg, hamnanläggningar eller personer som befinner sig där. Utskottet har ingenting att anmärka mot bestämmelserna när det gäller förbudet mot godtyckligt förfarande enligt grundlagen. Förslaget uppfyller också kravet på bestämmelser i lag och också kravet på proportionalitet, om man ser till bestämmelserna i 11 § om principen om minsta olägenhet. Bestämmelserna påverkar inte behandlingsordningen för lagförslaget.

Med avseende på de allmänna villkoren för begränsningar i de grundläggande fri- och rättigheterna utgör bestämmelserna i 12 § 1 mom. att personer får förvägras tillträde till fartyget eller hamnanläggningen eller avlägsnas från fartyget eller hamnanläggningen inget problem i konstitutionellt hänseende (GrUU 2/1999 rd, s. 2, GrUU 31/2002 rd, s. 3—4). På grund av kravet på exakta och noga avgränsade bestämmelser måste lagen kompletteras med en bestämmelse om vilka myndigheter som i sista hand har befogenheter att använda maktmedel. Detta är en förutsättning för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Skyddet för hemfriden

Enligt 8 § 1 mom. får säkerhetskontroller inte utföras i de delar av byggnader och fartyg som

"uteslutande"² används som bostadsutrymmen. Enligt motiven till propositionen ska säkerhetskontroller dock kunna utföras i bostadslokaler som uppenbart också används som driftsställe eller för affärsverksamhet. Det skydd som 10 § i grundlagen ger hemfriden täcker i princip in alla lokaler som används för stadigvarande boende (GrUU 46/2001 rd, s. 3). Bestämmelserna måste därför bedömas med hänsyn till skyddet för hemfriden i grundlagen.

Bostadslokaler på fartyg och i andra transportmedel har enligt utskottets praxis ansetts vara en sorts gråzon när det gäller hemfriden (GrUU 8/1994 rd, s. 3—4). Fartyg används både för transport och för boende. Utskottet har i ett tidigare sammanhang påpekat att denna typ av dubbelanvändning kan vara värd att beakta i konstitutionellt hänseende. Därför har utskottet bland annat med hänvisning till husbilar och husvagnar och deras speciella status ansett att de till exempel vid gränsövergångar måste kunna behandlas på samma sätt som transportmedel för att syftet med gränsbevakning och gränskontroller ska kunna nås (GrUU 17/1998 rd, s. 4, andra spalten). Dessa utgångspunkter kan enligt utskottet också tillämpas på säkerhetskontroller av fartyg. Förslaget att undanta delar av byggnader och fartyg som uteslutande används som bostadsutrymmen från säkerhetskontrollerna är med hänvisning till det som sägs ovan inget problem i konstitutionellt hänseende.

Det måste göras en separat bedömning av säkerhetskontroller i lokaler i hamnanläggningar som används för stadigvarande boende. Med stöd av 10 § 3 mom. i grundlagen kan det genom lag föreskrivas om åtgärder som ingriper i hemfriden eftersom de är nödvändiga för att de grundläggande fri- och rättigheterna ska kunna tryggas och för att brott ska kunna utredas. Enligt propositionen får säkerhetskontroller göras i syfte att förhindra olagliga gärningar som kan skada fartyg, hamnanläggningar eller personer

² Benämningen "yksinomaan" i den finska satsen bör flyttas för att relatera till rätt ord. Ändringen påverkar inte den svenska lagtexten.

som befinner sig där. Säkerhetskontrollerna kan således motiveras med åtgärder för att trygga de grundläggande fri- och rättigheterna. Kontroller-na avser att åtminstone skydda egendom, men också rätten till liv och personlig frihet, integritet och trygghet. På grundval av 10 § 3 mom. i grundlagen måste det skrivas in i 8 § 1 mom. att kontroller är tillåtna i lokaler som uteslutande används för boende förutsatt att de av motiverade skäl är nödvändiga för att förhindra de gärningar som avses i momentet. Detta är en förutsättning för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Skydd för förtroliga meddelanden

I den sista meningen i 8 § 1 mom. som gäller säkerhetskontroller av postförsändelser sägs att kontrollerna ska genomföras på ett sätt som inte äventyrar brevhemligheten.

Enligt förarbetena till grundlagsbestämmelserna (RP 309/1993 rd, s. 57, andra spalten) är avsikten med skyddet för förtroliga meddelanden i första hand att skydda innehållet i ett meddelande som är avsett att vara förtroligt mot utomstående. Detta innebär bland annat ett skydd mot att brev eller andra slutna försändelser öppnas eller förstörs. Grundlagsbestämmelserna skyddar också de berördas identifieringsuppgifter och annan information som kan vara av betydelse för att ett meddelande fortfarande ska vara förtroligt (GrUU 10/2004 rd, s. 4).

Målen med förslaget harmonierar med grundlagsbestämmelserna om skyddet för förtroliga meddelanden. Med avseende på bestämmelsernas exakthet kan lagen lämpligen ha ett exakt förbud mot att öppna och förstöra postförsändelser i stället för att som nu rent allmänt föreskriva om ett förbud att äventyra brevhemligheten, framhåller grundlagsutskottet. Dessutom vore det befogat att kontrollera att bestämmelserna om tystnadsplikt i 23 § också täcker in de uppgifter som kontrollören eventuellt kan få vid en kontroll av postförsändelser, till exempel identifieringsuppgifter för förtroliga meddelanden.

Skydd för privatlivet

Bestämmelserna om teknisk övervakning i 18 § har relevans med avseende på skyddet för privatlivet och personuppgifter enligt 10 § 1 mom. i grundlagen.

Enligt 18 § 1 mom. har myndigheterna rätt att för genomförande av sjöfartsskyddet företa teknisk övervakning på platser dit allmänheten har tillträde på finska hamnanläggningar. Ett krav är dock att den tekniska övervakningen anmäls i förväg.

Med stöd av förslaget kan teknisk övervakning företas i ett syfte som är godtagbart med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna. Övervakningsområdet är tillräckligt exakt angivet. På behörigt sätt har hemfridsskyddade lokaler samt toaletter, omklädningsrum och liknande platser, liksom också personalrum och personliga arbetsrum för de anställda undantagits rätten att företa övervakning. Utskottet har ingenting att anmärka mot hur bestämmelsen uppfyller kravet på proportionalitet (jfr GrUU 10/2004 rd, s. 4).

Med avseende på kravet på exakt avgränsning är skyldigheten att meddela teknisk övervakning en aning ospecifikt formulerad ("efter att på förhand ha meddelat detta"). Lagen bör lämpligen kompletteras med exaktare bestämmelser om anmälningsplikten och anmälnings-sättet, anser utskottet.

I lagförslaget tillåter 18 § 1 mom. automatisk upptagning av ljud eller bild. Därför är det viktigt att personuppgiftslagen och vad som i övrigt bestäms om skydd av personuppgifter med stöd av 18 § 3 mom. tillämpas på de uppgifter som tas fram med hjälp av automatisk övervakning. Med vad som i övrigt bestäms om skydd av personuppgifter avses enligt motiven till propositionen den speciallagstiftning som gäller inom förvaltningsområdet för respektive behörig myndighet (polis, tull och gränsbevakningsväsendet). Förslaget måste preciseras i enlighet med detta syfte i propositionen. Vid den fortsatta behandlingen av propositionen måste det dessutom kontrolleras att lagstiftningen har nödvändiga bestämmelser om utplåning av registrerade uppgifter.

Om offentliga förvaltningsuppgifter anförtros andra än myndigheter

Med stöd av 10 § 2 mom. kan också andra än tjänstemän vid den behöriga myndigheten anlitas för säkerhetskontroller. Ett krav är att utomstående ska uppfylla villkoren i 10 § i lagen om ordningsvakter och att polisen har godkänt dem för uppgiften. Med stöd av 10 § 3 mom. har dessa kontrollörer inte rätt att använda maktmedel om inte något annat följer av lagstiftning.

Enligt 124 § i grundlagen kan offentliga förvaltningsuppgifter anförtros andra än myndigheter bara genom lag eller med stöd av lag, om det behövs för en ändamålsenlig skötsel av uppgifterna och det inte äventyrar de grundläggande fri- och rättigheterna, rättssäkerheten eller andra krav på god förvaltning. Uppgifter som innebär betydande utövning av offentlig makt får dock anförtros bara myndigheter.

Med tanke på att säkerhetskontroller bör avklaras snabbt kunde lagen lämpligen föreskriva att de behöriga myndigheterna i förekommande fall får anlita andra personer än tjänstemän för säkerhetskontroller. De föreslagna kraven på godkännande av säkerhetskontrollörer och förfarandet med godkännande av polisen är utformade på behörigt sätt med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna, rättsskyddet och kraven på god förvaltning (GrUU 28/2001 rd, s. 5, GrUU 20/2002 rd, s. 3). När säkerhetskontrollörerna utför säkerhetskontroller omfattas de av det straffrättsliga tjänsteansvaret enligt 40 kap. 11 § 5 punkten.

En säkerhetskontrollör som är godkänd av polisen kan med stöd av de föreslagna bestämmelserna självständigt utföra kontroller i hemfridskyddade lokaler. I sin tolkningspraxis har grundlagsutskottet ansett att en sådan kontrollbefogenhet medför rätt att på ett betydande sätt ingripa i det hemfridskydd som var och en åtnjuter med stöd av grundlagen och att bestämmelser om befogenheten på grund av 124 § i grundlagen inte kan föreskrivas genom en vanlig lag (GrUU 40/2002 rd, s. 3, GrUU 19/2002 rd, s. 4, GrUU 48/2001 rd, s. 3). Därför måste paragrafen kompletteras med en bestämmelse som undantar hemfridskyddade lokaler från säker-

hetskontrollörernas befogenheter att utföra kontroller. Annars kan lagförslaget inte behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Enligt 10 § 3 mom. har de kontrollörer som godkänns av polisen inte rätt att använda maktmedel om inte något annat följer av lagstiftning. På grund av bisatsen medför förslaget en del problem med avseende på kravet att bestämmelserna ska vara exakta och noga avgränsade. Om avsikten är att kontrollörerna inte ska få använda maktmedel när de utför kontroller som avses i den föreslagna lagen, bör bisatsen strykas för att inte orsaka onödiga tolkningsproblem. I annat fall måste kontrollörernas befogenheter att använda maktmedel preciseras i lagförslaget (GrUU 20/2002 rd, s. 5).

Övrigt

Överklagande. Enligt 26 § 1 mom. i det andra lagförslaget kan ändring sökas enligt förvaltningsprocesslagen i ett beslut som den behöriga myndigheten fattat med stöd av förordningen om sjöfartsskydd och som avses i denna lag, på finska "ehdotetun lain mukaiseen päätökseen". På grund av den konstiga formuleringen är det svårt att sluta sig till vilka myndighetsbeslut som avses i paragrafen. Bestämmelsen måste ändras till exempel till att rätten att överklaga gäller de beslut som myndigheterna fattar med stöd av den föreslagna lagen och förordningen om sjöfartsskydd.

Enligt 2 mom. hindrar inte ett överklagande att beslut som avser åtgärderna i momentet verkställs, om inte besvärmyndigheten förordnar något annat. Lagrummet föreskriver, eventuellt med undantag för begränsningen av ett fartyg eller en hamnanläggnings verksamhet, om s.k. faktiska förvaltningsåtgärder som i normala fall inte kan överklagas. Momentet måste därför omvärderas.

13 § i det andra lagförslaget. Paragrafen har onödiga bestämmelser om personernas skyldighet att tillåta säkerhetskontrollåtgärder som grundar sig på lagen. Paragrafen kan strykas i lagförslaget.

17 § i det andra lagförslaget. Paragrafen har bestämmelser om den behöriga myndighetens rätt att utan hinder av sekretessbestämmelserna få ta del av bl.a. passagerarförteckningar som hamninnehavaren, redaren och fartygets befälhavare ska upprätta och förvara. Utskottet påpekar att bestämmelserna om skyldighet att föra passagerarförteckningar har meddelats genom författningar på lägre nivå än lag. Detta är problematiskt med avseende på 80 § 1 mom. i grundlagen, men också med avseende på den bestämmelse i 10 § 1 mom. i grundlagen som säger att närmare bestämmelser om skydd för personuppgifter utfärdas genom lag. Regeringen har all anledning att så snart som möjligt vidta åtgärder för att anpassa regleringen till kraven i grundlagen.

Ikraftträdandebestämmelsen i det tredje lagförslaget. Enligt ikraftträdandebestämmelsen bestäms det genom förordning av republikens president om ikraftträdandet av lagen. Lagförslaget innehåller en del nationella bestämmelser som i sak reglerar ikraftträdandet av konventionen (GrUU 9/2003 rd, s. 5). Befogenheten medför därför inga problem med avseende på 79 § 3 mom. i grundlagen. Propositionen gäller dock

inte en lag om sättande i kraft av internationella förpliktelser. Därför är det enligt grundlagsutskottet lämpligare med avseende på principerna i 80 § 1 mom. i grundlagen att det föreskrivs genom förordning av statsrådet om ikraftträdandepunkten (jfr GrUU 1/2004 rd, s. 4).

Utlåtande

Grundlagsutskottet anför

att riksdagens samtycke behövs för ändringarna i bilagan till SOLAS-konventionen till den del ändringarna ingår i Finlands behörighet,

att ärendet kan avgöras med enkel majoritet av rösterna och

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men det andra lagförslaget bara om utskottets konstitutionella anmärkningar till 4 § 4 punkten, 8 § 1 mom. och 12 § 1 mom. och till 10 § 2 mom. med anledning av bestämmelserna om rätt att anförtro offentliga förvaltningsuppgifter åt andra än myndigheter beaktas på behörigt sätt.

Helsingfors den 26 maj 2004

I den avgörande behandlingen deltog

vordf. Arja Alho /sd
medl. Leena Harkimo /saml
Hannu Hoskonen /cent
Roger Jansson /sv
Irina Krohn /gröna
Miapetra Kumpula /sd
Annika Lapintie /vänst
Henrik Lax /sv
Markus Mustajärvi /vänst

Reino Ojala /sd
Klaus Pentti /cent
Markku Rossi /cent
Simo Rundgren /cent
Arto Satonen /saml
Seppo Särkiniemi /cent
Ilkka Taipale /sd
ers. Toimi Kankaanniemi /kd.

Sekreterare var

utskottsråd Sami Manninen.