

STORA UTSKOTTET

Utlåtande 1/1996 rd
Statsrådets redogörelse för
förhandlingarna angående
Schengenavtalen E 3/1995 rd

Till Statsrådet

Stora utskottet beslutade vid sitt sammanträde den 9 februari 1996 att med stöd av 54 e § riksdagsordningen lämna följande utlåtande till statsrådet:

Allmänt

På initiativ av statsrådet lämnade utrikesminister Tarja Halonen den 15 september 1995 en redogörelse till stora utskottet för förhandlingarna om Finlands tillträde till Schengenavtalen av den 14 juni 1985 och den 19 juni 1990 angående det gradvisa avskaffandet av kontroller vid de gemensamma gränserna.

Förvaltningsutskottet har lämnat ett utlåtande (FvUU 8/1995 rd) i frågan utifrån en begäran som stora utskottet framställde vid sagda möte. Grundlagsutskottet har lämnat ett utlåtande när det gäller de medborgerliga fri- och rättigheterna och befogenheterna i fråga om den nationella beredningen (GrUU 16/1995 rd). Utlåtandena ingår som bilagor till detta utlåtande.

Vid sitt sammanträde den 19 januari 1996 tillsatte stora utskottet en delegation med uppgift att dels utreda om utskottet bör lämna ett utlåtande om redogörelsen från statsrådet, dels vid behov utarbeta ett utkast till utlåtande. Rdm. Kiljunen utsågs till ordförande för delegationen och rdm. Brax, Dromberg, Jääskeläinen, Tarkka, Tiusanen och Väistö till medlemmar samt rdm. Jansson till extra medlem.

Delegationen har hört riksdagens generalsekreterare Seppo Tiitinen, konsultative tjänstemannen Esko Kiuru vid utrikesministeriet, lagstiftningsdirektören Matti Niemivuo samt lagstiftningsråden Pekka Aalto och Leena Vettenranta vid justitieministeriet, överdirektören Risto Veijalainen och överkommissarien Anders Cederberg vid inrikesministeriet, dataombudsmannen Jorma Kuopus, vicehäradshövdingen Silja Laakkonen vid luftfartsverket, kommandö-

ren Timo Eckstein vid gränsbevakningsväsendet, juristen Jari Pirjola vid Finlands Röda Kors, juristen Kristina Stenman som representant för Pakolaisneuvonta ry och Finlands flyktinghjälp r.f., ordföranden Veli-Matti Mattila vid Sjöbevakningsförbundet r.f. och biträdande professor Martin Scheinin.

På förslag av delegationen har stora utskottet beslutat lämna följande utlåtande till statsrådet.

Schengenavtalen

Avtalens framväxt och Finlands förhandlingar om tillträde

Genom Europeiska enhetsakten från 1987 kompletterades Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen (*Romfördraget*) med en ny artikel 8 a som föreskriver att gemenskapen skall besluta om åtgärder i syfte att upprätta en inre marknad. Den inre marknaden skall omfatta ett område utan inre gränser, där fri rörlighet för varor, personer, tjänster och kapital säkerställs i enlighet med bestämmelserna i Romfördraget. I fördraget om Europeiska unionen (*Maastrichtfördraget*) lyftes bestämmelsen över till artikel 7 a i Romfördraget.

Redan när medlemsstaterna förhandlade om enhetsakten hade de skiljaktiga uppfattningar när det gällde om den fria rörligheten för personer skulle tillämpas enbart på medlemsstaternas medborgare eller om den skulle gälla samtliga personer som vistas legalt inom området. De medlemsstater som stödde en vidare tolkning avsåg att genom Schengenavtalet främja en fri rörlighet enligt sin egen tolkning. En annan sak som bidrog till att avtalet kom till stånd var att det på 1980-talet uppstod ett akut behov att åtgärda flaskhalsarna i landsvägstransporterna vid gränsstationerna.

Belgien, Frankrike, Luxemburg, Nederländerna och Tyskland undertecknade i Schengen i Luxemburg den 14 juni 1985 ett avtal, vars främsta mål var att snabba på upprättandet av den gemensamma marknaden genom ett gradvist avskaffande av kontroller i persontrafik och varutransporter vid de gemensamma gränserna. Avtalet från 1985 är först och främst ett politiskt dokument med mycket få konkreta förpliktelser.

De avtalsslutande parterna ingick den 19 juni 1990 ett avtal om tillämpning av Schengenavtalet från 1985. Det nya avtalet (*tillämpningsavtalet*) från 1990 innefattar detaljerade bestämmelser om hur gränskontrollerna av persontrafiken skall flyttas över från ländernas inre gränser till de yttre gränserna för det territorium som avtalet gäller och om åtgärder för att ersätta de interna gränskontrollerna.

Gränskontrollerna för varutransporter undanröjdes i och med att den inre marknaden upprättades den 1 januari 1993. Bestämmelserna om varutransporter i Schengenavtalet från 1985 förföll därmed till största delen.

Sedan det ursprungliga avtalet ingicks har också Grekland, Italien, Spanien, Portugal och Österrike tillträtt avtalen. Avtalen började tillämpas den 26 mars 1995 med undantag för Grekland och Italien som hade fått respekt med genomförandet. Frankrike återinförde kontroller vid sina landgränser den 29 juni 1995 med hänvisning till säkerhetsskäl enligt artikel 2.2 i tillämpningsavtalet. Enligt vissa bedömningar kommer Frankrike att undanröja gränskontrollerna under 1996.

Danmark anhöll i maj 1994 om observatörsstatus med sikte på fullvärdigt medlemskap och meddelade i samband med sin ansökan att landet eftersträvar en lösning som medger att den nordiska passunionen bibehålls. Hösten 1994 fattade Finland och Sverige beslut om att gå med i Europeiska unionen, medan Norge efter en folkomröstning bestämde sig för att stå utanför. Det blev då klart att den nordiska passfriheten kunde hamna i farozonen, om de nordiska länderna inte kunde komma överens med Schengensstaterna om bibehållen fri rörlighet inom Norden oavsett vilka EU-vägval länderna gick in för.

I mars 1995 fattade de nordiska statsministrarna beslut om att inleda förhandlingar med Schengensstaterna i syfte att få bibehålla den nordiska passunionen. Den verkställande kommittén (ministerkonferensen) för Schengenavtalet noterade den 28 april 1995 de nordiska ländernas beslut för kännedom och fattade beslut om

att inleda förhandlingar. Efter preliminära överläggningar meddelade Finland den verkställande kommittén den 19 juni 1995 att vårt land anhåller om observatörsstatus med sikte på fullvärdigt medlemskap. Sverige lämnade ett likadant meddelande den 20 juni 1995. Förhandlingarna har framskridit i rask takt, och Finland, Sverige och Danmark är beredda att inta observatörsstatus så snart som villkoret om fri rörlighet inom Norden kan infrias. Vid ett sammanträde den 20 december 1995 bekräftade den verkställande kommittén att målet är att den fria rörligheten skall utsträckas till samtliga fem nordiska länder.

En viktig fråga som fortfarande är öppen i förhandlingarna är Norges och Islands status i beslutsprocessen inom Schengensamarbetet, eftersom bara EU-medlemsstater har rätt att tillträda avtalen. Därför finns det planer på att inrätta ett särskilt associerat medlemskap för Norge och Island.

Parterna utgår från att förhandlingarna skall kunna avslutas före den verkställande kommitténs nästa sammanträde den 18 april 1996. Det betyder att de nordiska länderna kan få observatörsstatus i Schengensamarbetet från och med maj i år. De nordiska länder som är EU-medlemmar kan i så fall ingå avtal om fullvärdigt medlemskap senast i slutet av 1996.

För Finlands del kan ett fullvärdigt medlemskap träda i kraft tidigast 1999. Dröjsmålet beror på att passagerarterminalen vid Helsingfors-Vanda flygplats måste byggas om på grund av Schengenbestämmelserna om gränskontroller vid de yttre gränserna, om det inte måste vidtas temporära åtgärder för flygplatserna på grund av en samnordisk tillämpning av avtalet.

Beredningen i Finland och övriga nordiska länder

De nordiska statsministrarna tog upp de nordiska ländernas hållning till Schengenavtalen vid ett möte i januari 1995. I februari samma år tillsatte de nordiska ministrar som ansvarar för gränskontroller en arbetsgrupp på tjänstemannanivå med uppgift att utreda under vilka förutsättningar den fria rörligheten inom Norden kan bibehållas i den nya situationen. Arbetsgruppen redogör i sin rapport¹ också för de praktiska konsekvenser som olika vägval i de enskilda nordiska länderna kan ha. I slutet av februari

¹ Schengen-konventionen och den nordiska passfriheten, TemaNord 1995:582

bestämde de nordiska statsministrarna att de nordiska länderna inleder förhandlingar med Schengenstaterna för att säkerställa att målen nås. Under förhandlingarnas gång har länderna samarbetat intimt både på det politiska planet och på tjänstemannanivå.

Republikens president tillsatte en förhandlingsdelegation den 31 mars 1995. Delegationen ledes av utrikesministeriet, men också justitie-, inrikes-, trafik- och social- och hälsovårdsministeriet samt tullstyrelsen är representerade. Regeringens utrikes- och säkerhetspolitiska utskott behandlade Schengenförhandlingarna den 5 maj 1995. Ministerutskottet beslutade då att Finland i samråd med Sverige kan meddela Schengenstaterna sitt intresse för observatörsstatus med sikte på fullvärdigt medlemskap. Samtidigt förutsatte Finland att parterna inleder förhandlingar om en fortsatt passunion i hela Norden.

EU-nämnden vid Sveriges riksdag behandlade Schengenavtalet flera gånger 1995. Offentlighetsprincipen tillämpas inte inom nämnden som därtill inte har befogenheter att lämna utlåtan den till regeringen. Den socialdemokratiska riksdagsgruppen ställde en interpellation i saken den 16 mars 1995. I januari i år lämnades det in en skriftlig fråga om passunionen, varpå den svenska regeringen försäkrade att den arbetar för en fortsatt nordisk passunion.

I danska folketinget har det ställts två interpellationer om Schengenavtalen, i oktober 1994 och februari 1995. Oppositionens klämförslag med misstroendevotum avböjdes med en klar röstövertikt (93—15 och en blank röst samt 100—5 och 9 blanka röster). Den minister som är ansvarig för Schengenförhandlingarna har åtminstone tre gånger lämnat en redogörelse till folketingets Europautskott.

Den 8 november 1995 lämnade den norske justitieministern en redogörelse i stortinget om Schengenförhandlingarna. Stortinget godkände redogörelsen med rösterna 68—43.

Schengenavtalens innehåll

Schengenavtalen syftar till att kontrollerna vid de avtalsslutande parternas gemensamma gränser avskaffas. Avtalen avser att genomföra fri rörlighet för personer och varor mellan de avtalsslutande staterna i överensstämmelse med artikel 7 a i Romfördraget. Avtalen föregriper också bestämmelserna i artikel K 1 i Maastrichtfördraget som gäller en gemensam politik för

asylfrågor, invandring och yttre gränser. Avsikten är att bestämmelserna i Schengenavtalen upphävs när EU inför samma bestämmelser.

För att garantera den allmänna ordningen innefattar tillämpningsavtalet detaljerade bestämmelser om åtgärder som kompenserar gränskontrollerna. Bland dessa märks:

- gemensamma bestämmelser för passera-
- det av yttre gränser,

- samordnad visumpolitik och gemensamt visum,

- gemensamma villkor för rörelsefrihet för medborgare från tredje länder inom de avtalsslutande parternas områden,

- uppehållstillstånd och harmonisering av inreseförbud,

- övervakningsskyldighet för transportörer,
- gemensamt förfarande och enhetlig praxis i samband med behandling av asylansökan,

- gränsöverskridande polisiärt samarbete, inklusive gränsöverskridande övervakning och förföljande av personer,

- gemensamma bestämmelser om samarbete i brottmål och inbördes rättshjälp,

- åtgärder för att bekämpa illegal narkotikahandel,

- samordnade regler för skjutvapen och ammunition,

- informationssystemet Schengen SIS för insamling och utbyte av uppgifter om personer, varor och fordon förknippade med kriminell verksamhet. Avtalet reglerar också säkerhet för personuppgifter.

Genom tillämpningsavtalet inrättas en verkställande kommitté som består av behöriga ministrar i medlemsstaterna. Kommittén har rätt att utfärda bindande rättsnormer om genomförandet av avtalet.

Konsekvenser av avtalen

De praktiska konsekvenserna av avtalen för enskilda medborgare varierar enligt medborgarskap och beroende på vilken gräns som det är fråga om. Vid de inre landgränserna i Västeuropa har personkontrollerna vanligen bestått av stickprovskontroller. Också kontrollerna av flygpasagerare brukar vara relativt summariska. Men det finns risk för att medborgarna inte behandlas lika, om praxis varierar från land till land. Flaskhalsar vid gränskontrollerna är ett verkligt problem på många flygplatser och vid landgränserna.

Schengenavtalen inverkar inte på de nationella reglerna om resedokument och identitetshandlingar. Under de senaste decennierna har medborgare på västra kontinenten inte behövt pass vid resor till grannländerna. Inte heller vid inresa i Finland behöver medborgare i Belgien, Frankrike, Italien, Luxemburg, Nederländerna, Portugal, Tyskland och Österrike pass², utan enbart ID-kort räcker som resedokument.

Enligt vår passlag måste finska medborgare ha pass när de reser utanför Norden. I de länder som i sin lagstiftning föreskriver en generell skyldighet att inneha och bära identitets- och nationalitetshandlingar på sig måste finska medborgare ha pass också av denna orsak. Schengenavtalen ändrar ingenting i detta hänseende.

Konsekvenserna av de avskaffade personkontrollerna för den interna säkerheten i Schengenstaterna bör inte överskattas. Enligt ett expertutlåtande som utskottet har fått spelar gränskontrollen en viss roll för bekämpningen av kriminalitet men kontrollerna har först och främst en psykologisk funktion. Ingående kontroller av alla passagerare och deras resgods kan inte genomföras annat än i undantagsfall. Gränskontroller av varutransporter har redan undanröjts inom EU. Därför förväntas inte avskaffade personkontroller öka till exempel narkotikasmugglingen i någon avsevärd grad.

Sett ur myndigheternas synvinkel skapar tillämpningsavtalet en grund för samarbete i syfte att bekämpa negativa följdverkningar av den liberaliserade rörligheten.

Utskottets ställningstaganden

När Finland tillträdde Europeiska unionen förpliktade sig vårt land att gå med i den inre marknaden med fri rörlighet för personer och varor, att införa EU-medborgarskap, som innebär rätt att vistas och resa inom unionens territorium och att harmonisera reglerna och procedurerna angående rörelsefrihet för medborgare från tredje länder. Sett ur individens synvinkel är rätten att resa från ett land till ett annat en grundläggande rättighet som länderna i mån av möjlighet bör eftersträva. Inom Norden har denna grundläggande rättighet genomförts. En bibehåll-

len fri rörlighet inom Norden var en av orsakerna till att Schengenförhandlingarna inleddes. Ett solidariskt samarbete mellan staterna i Europa när det gäller den interna säkerheten är därför i praktiken ett villkor för att principen om fri rörlighet för personer skall kunna genomföras.

Målet med Schengenavtalen överensstämmer med den politik som Finland bedrivit i många år och där en av hörnstenarna är att fri rörlighet för personer är en grundläggande rättighet.

En del detaljer i tillämpningsavtalet ger anledning till vissa anmärkningar angående tillämpningen av avtalen och harmoniseringen av den nationella lagstiftningen, om Finland tillträder avtalen.

Den nordiska passunionen

En bibehållen fri rörlighet inom Norden är för statsrådet en förutsättning för förhandlingarna med Schengenländerna och ett villkor för att Finland skall kunna godkänna förhandlingsresultatet. De nordiska förhandlingsmålen har beretts i en arbetsgrupp inom Nordiska ministerrådet. Länderna har styrt förhandlingarna i nära samråd med varandra.

Det blev nödvändigt med förhandlingar när Danmark anhöll om anslutning till Schengenavtalen. I Danmark fanns nämligen en viss oro för att näringslivet skulle påverkas negativt, om den yttre gränsen för Schengensamarbetet gick mellan Tyskland och Danmark. Danmark har dock uppgett sig eftersträva en lösning som medger en bibehållen nordisk passunion.

Alla fem nordiska länder har förpliktat sig att bibehålla och fördjupa det nordiska samarbetet. Samarbetet har karakteriserats av en strävan att respektera de enskilda ländernas rätt att reglera sina säkerhetspolitiska och övriga utrikespolitiska relationer självständigt utifrån sina egna utgångspunkter och ambitioner.

I likhet med de övriga nordiska länderna fattar Finland självständigt beslut om sitt förhållande till Schengensamarbetet, och i sista hand utifrån sina egna nationella intressen. Utskottet menar att Finland både under förhandlingarnas gång och när ett eventuellt förhandlingsresultat skall godkännas bör lyfta fram den nordiska samhörigheten och prioritera en solidaritet som tar hänsyn till de nordiska parternas ömsesidiga intressen. Också rent praktiskt är det svårt för Finland att uppfylla samtliga krav i tillämpningsavtalet utan sina nordiska grannar. Det är uppenbart att

² 4 § 2 mom. utlänningslagen och 2 § utlänningsförordningen. Landförteckningen enligt inrikesministeriets anvisning 16/011/94—1.8.1994. Enligt anvisningen är också medborgare i Schweiz, San Marino och Liechtenstein befriade från pass tvång vid inresa i Finland.

det skulle medföra stora förändringar i den nordiska passfriheten och den fria rörligheten inom Norden, om det måste byggas upp Schengenkontroller vid gränserna i norr och väster.

Den nordiska passunionen är en politisk landvinning som är en primär utgångspunkt för tillträde till Schengenavtalen. Målet bör vara att med alla medel arbeta för en bibehållen passunion. Det vore av största vikt att alla fem nordiska länder kunde gå in för ett gemensamt vägval i sitt förhållande till Schengenavtalen.

*Avtalens överensstämmelse med stadgandena om de grundläggande fri- och rättigheterna i rege-
ringsformen*

Grundlagsutskottet påpekar i sitt utlåtande (GrUU 16/1995 rd) att det finns vissa detaljer i tillämpningsavtalet som vid en närmare bedömning kan visa sig strida mot våra grundlagar eller kräva vissa justeringar av lagstiftningen. Längre fram i detta utlåtande tar utskottet ställning till beslutsfattandet inom Schengensamarbetet sett ur riksdagens synvinkel.

Det är viktigt för insynen i beslutsprocessen på nationell nivå att regeringen i sin proposition om godkännande och genomförande av det förhandlingsresultat som parterna eventuellt uppnår tillräckligt detaljerat redogör för i vilken mån avtalen stämmer överens med de grundläggande fri- och rättigheterna och för vilka ändringar som behövs i den nationella lagstiftningen. Riksdagen måste därtill få en redogörelse för hur de avtalsslutande parterna i sin lagstiftning har löst frågan om parlamentarisk kontroll av den verkställande kommitténs beslutsfattande samt, i syfte att precisera det nationella spelrummet, även för hur känsliga frågor i samband med de grundläggande fri- och rättigheterna i avtalen skall tillgodoses.

Resedokument

Utskottet anser det inte lämpligt att en finsk medborgare avkrävs pass vid inresa i en stat vars medborgare bara behöver ID-kort från sitt hem-

land för inresa i Finland. Det otillfredsställande i denna situation accentueras när Schengenavtalen träder i kraft.

Senast i samband med Schengenavgörandet bör bestämmelserna om pass och identitetsbevis ändras och förhandlingar föras med Schengenstaterna för att driva igenom att ett finskt ID-kort räcker till som resedokument vid resor inom Schengenområdet.

I flera av de nuvarande Schengenstaterna stadgas det om en allmän skyldighet att inneha och bära på sig ett identitetsbevis. Skyldigheten är vanligen förknippad med en sanktion i form av straff och därför har polisen i princip alltid en laglig orsak att stoppa vem som helst för att kontrollera identiteten. Detta är helt främmande för den nordiska uppfattningen om grundläggande fri- och rättigheter.

I juridiskt hänseende kan det ur bestämmelserna i Schengenavtalet inte härledas något behov att stadga att en finsk medborgare skall ha identitetsbevis och alltid bära det på sig i Finland. Att införa en sådan förpliktelse är inte heller det slag av tillämpning av Schengenavtalen i praktiken som den verkställande kommittén kan fatta beslut om. En enhetlig praxis visavi resedokument i Schengenstaterna får inte heller leda till strängare dokumentbestämmelser i trafiken mellan de nordiska länderna.

De asylsökandes status

Det är nödvändigt att asylansökningar behandlas enhetligt inom ett område där det inte finns personkontroll vid gränserna. Vidare bör en och samma persons asylansökan prövas i ett enda land. De stater som undertecknat Schengenavtalet och de nordiska länderna har alla tillträtt internationella konventioner om asylsökandes rättsliga ställning och bedriver en liknande flyktingpolitik. Samtliga Schengenstater är parter i Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, och detta avtal binder dem också på den grunden att det i artikel F i Maastrichtfördraget hänvisas till denna konvention. Det oaktat föranleder Schengensamarbetet vissa kritiska anmärkningar.

BEHANDLINGEN AV ASYLANSÖKNINGAR I VISSA LÄNDER 1994

	Nya ansökningar under året, personer	Avgöranden under året, personer (Ansökningar delvis inlämnade under tidigare år)		
		Asyl beviljad enligt flykting- konventionen	Uppehåll tillåtet p.g.a. behov av skydd e.dyl.	Ansökan avslagen
Finland (1995)	849	4	219	269
Danmark	6 700	500	1 400	u.s.
Tyskland	127 200	25 600	u.s.	238 400
Nederländerna	52 600	6 700	12 700	32 200
Norge	3 400	20	1 800	3 000
Sverige	18 800	800	36 600	10 300
Förenade Konungariket	42 200	1 400	5 400	20 900
Västeuropa	328 500	47 000	58 000	376 000

u.s. = uppgift saknas

Källor: Inrikesministeriet, FN:s flyktingkommissarie

I tabellen ges exempel på antalet asylsökande och praxis för behandlingen av ansökningar i vissa västeuropeiska länder. I Finland får omkring hälften av de asylsökande uppehållstillstånd med stöd av 31 § utlänningslagen, dvs. myndigheterna anser att den sökande har rätt till skydd på den grund att han i sitt hemland hotas av dödsstraff, tortyr eller någon annan behandling som kränker människovärdet (7 § 4 mom. regeringsformen, artikel 3 i Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna).

Däremot beviljas asyl ytterst sällan med stöd av 30 § utlänningslagen, som fullföljer bestämmelserna i Genèvekonventionen angående flyktingars rättsliga ställning. Enligt gällande tolkning räcker hot om död eller tortyr inte i sig till för att flyktingstatus skall beviljas. Å andra sidan är det inte möjligt att utvisa en person till ett land där han är utsatt för ett sådant hot.

Till denna del är situationen densamma i alla länder i Västeuropa. De som i vanligt tal uppfattas som "flyktingar" uppfyller ofta inte kriterierna på flyktingstatus enligt Genèvekonventionen. Men en betydande del av dem har enligt konventionerna om mänskliga rättigheter eller motsvarande bestämmelser i nationell lagstiftning rätt till en ställning som kan jämföras med flyktingstatus.

Utifrån det ovan anförda svarar tillämpningen av Schengenavtalet, som enligt avtalstexten uteslutande bygger på Genèvekonventionen angående flyktingars rättsliga ställning, inte i alla

delar mot de praktiska behoven. Inte heller finns det någonting som antyder att de stater som undertecknat Schengenavtalen avsett att inskränka sina förpliktelser enligt internationella fördrag och konventionerna om mänskliga rättigheter eller att de ens haft juridiska möjligheter till detta.

Både de asylsökandes och de mottagande staternas intresse kräver att alla de rättsregler som är avgörande för en asylansökan beaktas i samma förfarande. Enligt de bärande principerna i Schengenavtalet skall dessa rättsregler tillämpas samordnat och i en enda stat. Varje annat förfarande kan leda antingen till att en asylsökandes rättigheter kränks eller omvänt till att en asylsökande som fått ett negativt beslut på sin ansökan kan förlänga sitt uppehåll genom flera överklaganden i rad på den grund att alla rättsregler som inverkar på hans fall inte har beaktats.

Finland bör verka för att de avtalsslutande parterna genom lämpliga åtgärder skapar större klarhet i tolkningen av bestämmelserna i artikel 28—38 om behandling av asylansökan i avtalet om tillämpning av Schengenavtalet genom att de gemensamt konstaterar att åtminstone bestämmelserna i Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna och konventionen mot tortyr är bindande i samma asylförfarande.

En eventuell justering av konventionerna om de mänskliga rättigheterna sker i det förfarande som anges i respektive konven-

tion. Den samordning av tolkningen av avtalen som Schengensamarbetet förutsätter får inte betyda att avtalsbestämmelserna ändras i sak.

Stora utskottet delgavs i mars 1995 ett ställningstagande från Förenta Nationernas Högste Kommissarie för flyktingar (UNHCR) till ikraftträdandet av avtalet om tillämpning av Schengenavtalet. UNHCR uppmärksammar där att de i och för sig behövliga avtalsbestämmelserna om fastställande av den stat som ansvarar för prövningen av en asylansökan inte alltid leder till ett resultat som uppfyller konventionen angående flyktingars rättsliga ställning. Flyktingkonventionen kräver att en asylsökande inte får sändas tillbaka till sitt hemland innan grunderna i hans ansökan har prövats. Samverkan mellan gräns- och polismyndigheterna inom ramen för Schengenavtalet gör det möjligt att sända en asylsökande vidare från ett land till ett annat. Det betyder att en asylsökande som utvisats från en Schengenstat till en annan som har skyldighet att pröva hans ansökan kan bli skickad vidare till en stat utanför Schengenområdet där det inte nödvändigtvis är garanterat att hans ansökan blir prövad. Utskottet har fått redogörelse för fall där sådana "vidareskickade" till slut hamnat i en stat där de hotats av behandling som kränker människovärdet. I dessa fall har Schengenstaterna inte uppfyllt sina förpliktelser varken enligt konventionerna om mänskliga rättigheter eller den nationella lagstiftningen.

Enligt finländsk rättsuppfattning är staten skyldig att se till att myndigheterna i sin verksamhet uppfyller det som föreskrivs i regeringsformen och konventionerna om de mänskliga rättigheterna. En finländsk myndighet får inte ens indirekt bidra till brott mot 7 § 4 mom. regeringsformen.

Enligt vad utskottet har erfarit har Nederländerna gått in för en sådan tillämpning av avtalet om tillämpning av Schengenavtalet att en asylsökande bara kan sändas tillbaka till en annan stat om den mottagande staten förbinder sig att pröva asylansökan.

Bestämmelserna i Schengenavtalen in-skränker inte den minimitrygghet statsförfattningen eller internationella konventioner garanterar asylsökande. Av detta följer en förpliktelse för Schengenstaterna att se till att en asylsökande inte sänds tillbaka till ett annat land utan garantier för att han har en med västerländsk rättsuppfattning överensstämmande möjlighet att få sin an-

sökan prövad i ett land som kan ge honom behövligt skydd.

Sanktioner mot transportörer

I artikel 26 i tillämpningsavtalet förpliktar sig Schengenstaterna att införa sanktioner mot transportörer som luft- eller sjövägen från tredje land till deras område befordrar utländska medborgare utan nödvändiga resedokument. Sanktionsförpliktelsen är sammankopplad med bestämmelserna i flyktingkonventionen och de nationella konstitutionerna, vilket bör betyda att sanktionerna inte är avsedda att hindra att asylsökande får resa in till Schengenområdet om de har riktiga grunder för sin inresa.

Även om det i artikel 26 i tillämpningsavtalet hänvisas till Genèvekonventionen angående flyktingars rättsliga ställning försvårar sanktionerna mot transportörerna genom sin blotta existens inresa till Schengenområdet för dem som är i behov av skydd. Enligt utlänningslagen är den som inte anses kunna återvända tryggt till sitt hemland eller det land där han är stadigvarande bosatt i behov av skydd. Av detta följer att han i normala fall inte kan vända sig till myndigheterna i sitt hemland eller det land där han har hemvist. Därför har asylsökande vanligen inte tillbörliga resedokument. Om transportörer hotas av sanktioner när de transporterar resenärer som saknar nödvändiga resedokument, kommer transportörernas tjänstemän i praktiken att förvägra sådana resenärer tillträde till transportmedlet. Det är orealistiskt att tänka sig att en flygplatstjänsteman skulle kunna göra ett undantag för asylsökande. Dels vore tjänstemännen tvungna att utföra uppgifter som hör till myndigheterna, dels skulle de utsätta sig för betydande påföljder om de begår fel i uppgiften.

Förbudet i 7 § 4 mom. regeringsformen att sända en utlännings tillbaka till ett land där han hotas av behandling som kränker människovärdet avser en grundläggande rättighet. Fullföljelsen av denna rättighet får inte delegeras från myndigheterna till enskilda aktörer. Rätten att söka och få skydd mot behandling som kränker människovärdet ingår i substansen i denna grundläggande rättighet och får inte inskränkas till följd av tillträde till avtalen.

Det framgår inte helt ostridigt av avtalets lydelse om sanktionen är avsedd som ett straff eller som en ersättning till staten för kostnaderna för mottagande av olagliga inresande. Enligt avtals-

artikeln skall objektivt ansvar tillämpas på transportören, m.a.o. följer sanktioner alltid när någon olagligen har transporterats till Schengenområdet oberoende av om transportören eller dennes personal handlat uppsåtligt eller av oaksamhet. Enligt en sträng tolkning av bestämmelsen är transportören ansvarig också till exempel om en fripassagerare gömt sig ombord på ett fartyg eller om en flygresenär under resan gjort sig av med sitt pass.

I gällande finländsk lag stadgas att en transportör som har transporterat hit en resenär utan nödvändiga resedokument är skyldig att föra honom tillbaka till det land han kommer från. I lagen stadgas också om straff för den som avsiktligt ordnar inresa för en utlänning som saknar nödvändiga resedokument. Enligt finländsk lag kan straffpåföljder riktas mot sammanslutningar bara om det inom dem har begåtts brott som enligt strafflagen straffas med samfundsbot.

Både ansvar för ett brott och skadeståndsansvar förutsätter enligt finländsk lag att den som dömts till ansvar gjort sig skyldig till klandervärt (uppsåtligt eller oaksamt) förfarande. En påföljd som bygger på strikt ansvar, som alltså döms utan bevis på klandervärt förfarande, är främmande för finländsk rättsuppfattning. Det framgår av expertutlåtandena att en del av de nuvarande parterna i Schengenavtalen har gått in för en tolkning som inte bygger på strikt ansvar. Förekomsten av olika förfaranden hos de avtalslutande parterna bör utredas på denna punkt för att det skall bli klart hur stor rörelsefrihet Finland i verkligheten har när avtalens förenlighet med den finländska rättsordningen skall bedömas.

Avtalsbestämmelsen förpliktar transportören till passgranskning som helt entydigt är en myndighetsuppgift. Det har inte utretts i vilken mån detta harmonierar med lagstiftningen i de tredje länder där granskningarna utförs. I samband med expertutfrågningen redovisades också fall där flygbolag för att undvika påföljder fäster särskild uppmärksamhet vid resenärer till exempel från vissa geografiska områden. Samtidigt kan bolagen beskyllas för diskriminering, vilket kan skada deras och deras hemländers rykte utomlands. Dessutom är diskrimineringen straffbar gärning i många av de länder som till exempel Finlands nationella flygbolag trafikerar på.

I en eventuell regeringsproposition om godkännande och införande av Schengenavtalen i Finland bör det redovisas hur artikel 26 om sanktioner mot transportörer i tillämpningsavtalet skall genomföras med

tillbörlig respekt för stadgandet om grundläggande rättigheter i 7 § 4 mom. regeringsformen och de grundläggande principerna i vårt straffrättsliga påföljdssystem.

Polisiärt samarbete och inbördes rättshjälp i brottmål

Bestämmelserna om polisiärt samarbete och inbördes rättshjälp i brottmål i avtalet om tillämpning av Schengenavtalet avser att ersätta de medel för att säkerställa den allmänna ordningen som avskaffas i och med att gränskontrollerna upphör. Bestämmelserna uppfyller ett praktiskt behov i ett läge där gränsoverskridande brottslighet blivit ett bestående problem. De bör ses som ett led i en helhet som även omfattar ett EU-direktiv om tvättning av pengar och FN:s konvention om att bekämpning av spridning av narkotika. I Finland kommer avtalsbestämmelserna om rätt för myndigheterna att under vissa omständigheter fortsätta förföljande av brottsmisstänkta på en annan avtalsslutande parts område endast att gälla landgränserna mot Sverige och Norge. En anslutning till Schengenavtalet bidrar i juridiskt hänseende till att klarlägga reglerna för det myndighetssamarbete som de facto redan bedrivs inom gränsområdena.

Artiklarna 70—76 i tillämpningsavtalet gäller förebyggande av olaglig hantering av narkotika. Avtalsbestämmelserna behövs. Samtidigt är det skäl att uppmärksamma behovet av ökat samarbete mot narkotika inom EU. Detta kräver vidare att enskilda medlemsstater genom sin narkotikapolitik inte får urholka åtgärderna för att bekämpa narkotika.

Bestämmelserna om polisiärt samarbete och inbördes rättshjälp i brottmål i avtalet om tillämpning av Schengenavtalet är behövliga. De klarlägger samtidigt reglerna för den verksamhet som myndigheterna de facto redan nu bedriver.

Säkerhet för personuppgifter

Avtalet om tillämpning av Schengenavtalet innehåller detaljerade bestämmelser om det gemensamma informationssystemet (SIS) för myndigheterna i Schengenstaterna, utbyte av uppgifter mellan myndigheterna och om säkerhet för personuppgifter. Den bärande principen i informationssystemet Schengen är att de avtalsslutande parternas gräns- och polismyndigheter med hjälp av ett automatiskt sökningsförfarande skall

kunna få uppgifter om personer och föremål som är viktiga vid gräns-, tull- och poliskontroll eller vid utfärdande av visum eller för utlänningsförvaltningen. I SIS registreras uppgifter om

- personer som har efterlysts för förvarstaggande för utlämnande,
- utlännningar som är införda på spärllista,
- försvunna personer,
- personer som söks för åtal och verkställighet av straff,
- i den mån den nationella lagstiftningen tillåter det, personer eller fordon för hemlig övervakning om det finns allvarliga misstankar om brott,

— stulna, bortförda eller försvunna motorfordon, släpvagnar, skjutvapen, urkunder (inkl. pass och identitetskort) och sedlar.

Tillgång till uppgifter som finns registrerade i Informationssystemet Schengen och rätt att direkt hämta dessa har endast myndigheter som behöver uppgifterna för att fullgöra sitt uppdrag.

Syftet med systemet är att de myndigheter som svarar för den allmänna ordningen och säkerheten skall ha tillgång till så kompletta och färskas uppgifter som möjligt om personer, föremål och fordon som misstänks ha samband med brottslig verksamhet. Samtidigt avser avtalet att garantera säkerheten för personuppgifter i enlighet med Europarådets konvention om skydd för enskilda vid automatisk databehandling av personuppgifter.

I 8 § 1 mom. regeringsformen som trädde i kraft den 1 augusti 1995 stadgas om skydd för personuppgifter i lag. Den lagstiftning som lagrummet förutsätter har ännu inte införts i alla delar.

Enligt ett utlåtande från dataombudsmannen uppfyller gällande finländsk lagstiftning om datasekretess inte på alla punkter kraven i avtalet om tillämpning av Schengenavtalet. Detta gäller också polislagen och lagen om polisens personregister som båda trädde i kraft den 1 oktober 1995. Om Finland tillträder Schengenavtalen behövs det dessutom klara befogenhetsbestämmelser för datasekretess och en organisation som i praktiken fullföljer medborgarnas rätt att få tillgång till de uppgifter som finns registrerade om dem själva.

Enligt tillämpningsavtalet bestäms medborgarnas rätt att få tillträde till de uppgifter som finns registrerade om dem enligt lagen i den stat de kan vända sig till. En person som begär uppgifter om sig själv av finländska myndigheter skall ha den rätt att få tillträde till de uppgifter som finns registrerade om honom som finländsk

lag medger. Enligt avtalet kan vem som helst begära rättelse av felaktiga sakuppgifter som berör honom själv eller låta radera sådana uppgifter om honom som registrerats olagligt. Han kan vända sig till en domstol med sitt yrkande.

Avtalet om tillämpning av Schengenavtalet skulle så fort det träder i kraft höja nivån på datasekretessen i Finland genom att slå fast ett klart myndighetsansvar för dataregistrens riktighet och säkerhet. Enligt avtalet har medborgarna rätt att för myndighetsåtgärder på grund av oriktiga uppgifter kräva ersättning av den stat som utnyttjat de oriktiga uppgifterna. Varje avtalsslutande part är skyldig att utse en självständig kontrollmyndighet med uppgift att utöva tillsyn över att Informationssystemet Schengen inte skadar den enskildes rättigheter. Oberoende av dessa förtydligande bestämmelser i tillämpningsavtalet är det klart att Finland med det snaraste bör ta itu med ett omfattande utrednings- och lagstiftningsarbete för att datasekretessen skall kunna ställas på tillbörlig nivå.

Det är skäl att särskilt uppmärksamma att uppgifterna i Informationssystemet Schengen vid de yttre gränserna kan användas som grund för att hindra en utlännings inresa. Ett beslut om att avvisa en utlännning vid gränsen är ett administrativt beslut som skall fattas enligt principerna för finländsk rättsordning. Det betyder bland annat att det måste gå att verifiera att besluten har fattats på riktiga grunder.

Senast när en regeringsproposition om godkännande och införande av Schengenavtalen i Finland eventuellt avläts till riksdagen krävs det en lagstiftning som garanterar att den enskilde i Finland har rätt att av myndigheterna få tillgång till de uppgifter som finns om honom i myndigheternas register och vid behov kräva att oriktiga uppgifter skall rättas. När uppgifterna i ett register utnyttjas som grund för myndigheternas beslut skall deras innehåll och källor anges så noggrant att beslutets riktighet i alla delar kan verifieras.

Beslutsordningen enligt Schengenavtalen och vår statsförfattning

Enligt artikel 131 och 132 i avtalet om tillämpning av Schengenavtalet inrättas en verkställande kommitté bestående av behöriga ministrar i medlemsstaterna och med uppgift att utöva tillsyn över avtalets tillämpning. Kommittén skall fatta enhälliga beslut. Enligt artikel 17 har den

verkställande kommittén rätt att utfärda normer i frågor som — såsom grundlagsutskottet påpekar i sitt utlåtande — det enligt 7 § 4 mom. regeringsformen för Finland skall stadgas om genom lag.

Schengensystemet är en sammanslutning av vissa medlemsstater i Europeiska unionen och avser genomförande av en viss gemensam politik som är fastlagd i EU:s primärrätt. Beslutsprocessen inom Schengensamarbetet är parallell med beslutsprocessen inom EU:s tredje pelare. Samma frågor kan komma upp antingen i EU-rådet eller den verkställande kommittén för Schengen eller i bådadera. Stora utskottet påpekade i sitt utlåtande den 22 november 1995 till statsrådet (StoUU 3/1995 rd) med hänvisning till den redogörelse från statsrådet som behandlas i utlåtandet att "då fördragsförhandlingar inom det rättsliga och inrikespolitiska samarbetet de facto överförs från unionens institutioner och organ till regeringarna i medlemsstaterna blir förhandlingsprocessen, som i hög grad påverkar medborgarnas liv, mindre öppen och demokratisk. I Finland kan detta försvaga riksdagens inflytande på ett sätt som den statsförfattningsändring som trädde i kraft den 1 januari 1995 var avsedd att förhindra." Stora utskottet upprepar sitt uttalande i detta tidigare utlåtande:

Utskottet anser det vara förenligt med våra principer om öppenhet och demokrati att rättsakter om rättsligt och inrikes samarbete i första hand bereds i Europeiska unionens råd, där proceduren sina brister till trots garanterar en större öppenhet än traditionella förhandlingar mellan regeringar.

Schengenavtalen hör inte till Europeiska unionens avtalsstruktur. Men beslut som fattas utifrån avtalen kan komma upp i EU-rådet eller Europeiska rådet. I så fall skall stora utskottet enligt 4 a kap. riksdagsordningen få en redogörelse om dem. På grund av avtalens EU-kopplingar kan frågor som besluts utifrån dem enligt 54 e § riksdagsordningen även annars hänskjutas till stora utskottet, menar grundlagsutskottet. Också beredningen av gällande 4 a kap. riksdagsordningen utgick från en sådan standpunkt att s.k. interna mellanstatliga avtal inom Europeiska unionen i den nationella beredningen bör jämföras med frågor som avgörs i unionens institutioner³.

Beslutsprocessen i den verkställande kommittén påminner om beslutsprocessen inom EES- och EU-rådet. Där utövas normgivningsmakt i frågor som enligt vår statsförfattning hör till lagstiftningsområdet. Beslutsprocessen liknar den som avsågs då det i 33 a § regeringsformen stadgades om rätt för riksdagen att delta i den nationella beredningen av beslut som fattas av internationella institutioner samt om statsrådets beredningsansvar för dem.

Redan under EES-förhandlingarna slogs det fast som utgångspunkt att Finlands integrationsbeslut inte får leda till att riksdagens ställning försvagas eller att befogenhetsförhållandena mellan de högsta statsorganen ändras. Denna princip, som resulterade i de aktuella stadgandena i 33 a § regeringsformen och 4 a kap. riksdagsordningen, bör också tillämpas vid beslut om eventuell anslutning till Schengenavtalen.

I samband med den konstitutionella totalreform som är under beredning är det skäl att utreda hur definitionen på riksdagens befogenhet enligt gällande 33 a § regeringsformen skall preciseras. Det är önskvärt att Finland i framtiden kan överväga att gå med i en internationell organisation som utövar självständig normgivningsmakt utan att anslutningen i sig inverkar på befogenhetsförhållandena mellan de högsta statsorganen. Detta skulle bland annat garantera att frågan om anslutning bedöms utgående från för- och nackdelarna och inte i första hand från nationella maktbefogenhetsfrågor.

Med hänsyn till de högsta statsorganens inbördes befogenhetsförhållanden måste behövliga bestämmelser om den nationella beredningen av beslut i den verkställande kommittén meddelas senast i samband med regeringens proposition om godkännande och ikraftträdande av Schengenavtalen i Finland. En tolkning enbart utifrån en analog tillämpning av 54 b och 54 e §§ riksdagsordningen vore problematisk, eftersom den inte avgör frågan om statsrådets befogenhet vid den nationella beredningen av den verkställande kommitténs beslut.

Av de nuvarande avtalsslutande parterna i Schengenavtalen har åtminstone Nederländerna och Belgien i sin nationella lagstiftning⁴ etablerat ett förfarande genom vilket de frågor som kommer till beslut i den verkställande kommittén hänskjuts till parlamenten för förhandsbehandling. Förfarandet följer samma principer som

³ Betänkande av statsförfattningskommittén 1992 (KB 1994:4) s. 385—387

⁴ Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden 1993, s. 138; Bulletin législatif Belge 1993, s. 985

omfattats för den parlamentariska kontrollen av beslutsprocessen i Europeiska unionens råd.

Finlands eventuella anslutning till Schengenavtalen föregås av en observatörsperiod på cirka tre år. Under denna tid skall Finland vara med och förhandla om beslut som fattas av den verkställande kommittén. Om Finlands representant därvid i sin egenskap av observatör ger sitt medgivande till ett visst beslut av kommittén vore det de facto som att Finland binder sig politiskt vid beslutet. Det är därför motiverat att vi redan under en eventuell observatörsperiod ser till att vi har ett förfarande som garanterar riksdagens inflytande. I detta syfte är redogörelseförandet enligt 54 e § riksdagsordningen tillämpligt.

Statsrådet bör utreda hur riksdagen skall garanteras de möjligheter den enligt 4 a kap. riksdagsordningen har att påverka beslut som fattas utifrån Schengenavtalen och hör till riksdagens behörighet. En pro-

position med anledning av redogörelsen bör överlämnas till riksdagen samtidigt med en proposition om godkännande och införande av Schengenavtalen i Finland för att den mekanism som garanterar riksdagens befogenhet skall kunna sättas i kraft samtidigt som avtalen träder i kraft nationellt.

Utskottet emotser att det regelbundet får en redogörelse enligt 54 e § riksdagsordningen för hur förhandlingarna om tillträde framskrider och, om Finland medges observatörsstatus, före den verkställande Schengenkommitténs alla möten för frågor som faller inom riksdagens behörighet eller som annars kräver riksdagens medverkan.

Utskottet anser att detta utlåtande på grund av sin allmänna betydelse bör tas in i riksdagshandlingarna.

Helsingfors den 9 februari 1996

I den avgörande behandlingen deltog ordföranden Erkki Tuomioja /sd, vice ordföranden Kimmo Sasi /saml, medlemmarna Maria Kaisa Aula /cent, Mikko Elo /sd, Jorma Huuhtanen /cent, Tuulikki Hämäläinen /sd, Jouko Jääskeläinen /fkf, Tarja Kautto /sd, Kimmo Kiljunen /sd, Johannes Koskinen /sd, Outi Ojala /vänst,

Reino Paasilinna /sd, Margareta Pietikäinen /sv, Aapo Saari /cent, Pertti Salolainen /saml, Esko Seppänen /vänst, Jouko Skinnari /sd, Pentti Tiusanen /vänst, Irja Tulonen /saml, Matti Vanhanen /cent och Matti Väistö /cent samt suppleanterna Matti Aura /saml, Timo Kalli /cent, Paavo Nikula /gröna och Raimo Vistbacka /saf.

Avvikande åsikter

I

Schengenavtalet har karaktären av ett EU-fördrag även om det inte direkt ingår i EU. Avtalet kom till främst för länderna på den europeiska kontinenten i en situation när den gemensamma marknaden ännu inte hade upprättats. En del av EU-staterna har medvetet ställt sig utanför avtalet.

Vissa bestämmelser beträffande varutransporter genomfördes redan i samband med EU-fördraget. Problemen med varutransporter är inte särskilt stora vare sig för Finland eller finländarna.

Genom Schengenavtalet liberaliseras den interna trafiken mellan länderna nästan helt och hållet. Samtidigt måste kontrollen av de yttre gränserna och i någon mån också den inre kontrollen stärkas. För att kompensera de avskaffade inre gränserna bygger de avtalsslutande parterna bland annat upp Informationssystemet Schengen (SIS). Därtill intensifieras samarbetet mellan myndigheterna samtidigt som det ges reglerade former.

En verkställande kommitté har hand om själva beslutsprocessen. Avtalet kräver i praktiken enhälliga beslut i kommittén.

En fördel med avtalet är att det har en brottsförebyggande effekt. Ett annat argument som anförts för avtalet är att Finland som EU-medlem bör medverka i organisationer som hör nära samman med EU.

Utskottet har gjort ett gott arbete med att påpeka problem som kan uppstå i relation till finländsk och nordisk rättspraxis. Detta gäller bland annat transportörernas ansvar, den verkställande kommitténs status och vissa problem inom flyktingpolitiken. Därtill kan det uppstå en del problem med säkerheten för personuppgifter och utländska myndigheters befogenheter.

Det är fullt möjligt att passtvånget inte undanröjs så snabbt som parterna föreställer sig. När kontrollen vid de inre gränserna avskaffas ökar behovet av kontroller inom Schengenområdet. Skyldigheten att ha identitetsbevis på sig inom Schengenområdet ändras inte och kan till och med utsträckas till de nordiska länderna.

Det är inte säkert att alla de nackdelar som utskottet lyfter fram i sitt utlåtande kan undanröjas, eftersom avtalet redan finns och Finland antingen tillträder det eller inte. Utskottet be-

handlar olika beslutsformer på ett förtjänstfullt sätt. Trots detta måste Finland i framtiden fatta viktiga beslut framför allt utifrån problemen och läget i staterna på den europeiska kontinenten.

Den nordiska friheten i sina olika former är en mycket lyckad lösning. Detta beror bland annat på att Norden har en relativt enhetlig politisk och administrativ tradition samt stabila förhållanden. Det förefaller inte att vara någon lätt uppgift att sprida denna frihet över hela EU, eftersom det har den praktiska konsekvensen att fler kontroller måste införas. I praktiken kommer således problemen att öka, till exempel genom att kriminella element och narkotika rör sig över gränserna. En del av de nuvarande svårigheterna beror nämligen på bristande kontroll.

Den beprövade nordiska handlingsmodellen och friheten kan lättast bibehållas med existerande strukturer. Schengenavtalet är ingen livsnödvändighet för Finland. Om vi måste göra avkall på den fria rörligheten inom Norden har Schengenavtalen betydligt större nackdelar än fördelar för vårt land.

Helsingfors den 9 februari 1996

Jouko Jääskeläinen /fkf

Raimo Vistbacka /saf

II

Utskottet går mycket detaljerat in på frågan om asylsökande och sanktioner mot transportörer utan att ha begärt utlåtande av förvaltningsutskottet. Vi anser att stora utskottet borde ha

begärt utlåtande av förvaltningsutskottet. När utskottet inte gick tillväga på detta sätt anser vi oss inte kunna omfatta kapitlen ”De asylsökandes status” och ”Sanktioner mot transportörer”.

Helsingfors den 9 februari 1996

Matti Vanhanen /cent
Maria Kaisa Aula /cent

Matti Väistö /cent
Timo Kalli /cent
Raimo Vistbacka /saf

Aapo Saari /cent
Jorma Huuhtanen /cent

GRUNDLAGSUTSKOTTET*Bilaga 1***Utlåtande 16/1995 rd****Stora utskottets begäran om utlåtande E 3/1995 rd
(Statsrådets redogörelse om förberedelserna inför
Schengenavtalen)***Till Stora utskottet*

Stora utskottet har genom en skrivelse av den 25 september 1995 och med stöd av 28 a § 2 mom. arbetsordningen för riksdagen begärt utlåtande av grundlagsutskottet om statsrådets redogörelse om förberedelserna inför Schengenavtalen när det gäller de medborgerliga fri- och rättigheterna och befogenheterna i fråga om den nationella beredningen.

Utskottet har hört konsultative tjänstemannen Esko Kiuru och utrikessekreteraren Hilikka Nenonen vid utrikesministeriet, regeringsrådet Pentti Visanen, överkommisarien Anders Cederberg och kommandören Timo Eckstein vid inrikesministeriet, lagstiftningsrådet Heikki Karapuu och lagstiftningsrådet Matti Savolainen vid justitieministeriet, professorn Kari Joutsamo, professorn Antero Jyränki, riksdagens justitieombudsman Lauri Lehtimaja, biträdande professorn Matti Pellonpää, professorn Ilkka Saraviita och biträdande professorn Martin Scheinin.

Utskottet har behandlat ärendet ur statsförfattnings rättslig synvinkel och anför vördsamt följande.

Statsrådets redogörelse

Statsrådets redogörelse behandlar bakgrund, förhandlingsläge och konsekvenser i samband med Schengenavtalen.

Schengenavtalet undertecknades i Schengen i Luxemburg den 14 juni 1985 av Tyskland, Frankrike, Belgien, Holland och Luxemburg. Avtalet bygger på en utredning av en arbetsgrupp inom Europeiska rådet. Arbetsgruppen utredde hur pass- och tullkontrollen kunde undanröjas i persontrafiken mellan medlemsstaterna så snart som möjligt för att minska problemen med den liberaliserade rörligheten för personer och varor.

De avtalsslutande parterna ingick den 19 juni 1990 ett avtal om tillämpning av avtalet från 1985. Det nya avtalet innefattar detaljerade bestämmelser om hur gränsövervakningen skall flyttas över från ländernas inre gränser till de yttre gränserna för det territorium som avtalet gäller och om åtgärder för att ersätta de interna gränskontrollerna.

EU:s medlemsstater har rätt att bli parter i avtalen. Parterna förväntas ratificera och godkänna avtalen i överensstämmelse med sin lagstiftning. Senare har Grekland, Italien, Spanien och Portugal tillträtt avtalen och även Österrike tillträdde dem i våras. Tillämpningsavtalet började tillämpas den 26 mars 1995 med undantag för Italien och Grekland. Danmark anhöll 1994 om observatörsstatus med sikte på fullvärdigt medlemskap.

Republikens president tillsatte den 31 mars 1995 en delegation som förhandlar med Schengenländerna och som har till uppgift att bl.a. utreda hur den nordiska pass- och rörelsefriheten skall kunna fortsätta vid ett Schengentillträde. Under utredningens gång har det blivit klart att det behövs en enhetlig nordisk lösning för en Schengenanslutning. Delegationen bedömer att ett tillträde kräver flera lagstiftningsåtgärder som dock av allt att döma inte innebär några större principiella omställningar. Å andra sidan medför ett Schengentillträde kostnader inom flera förvaltningar.

Av statsrådets redogörelse framgår att man under utredningsarbetets gång uppmärksammat riskerna med att den inre gränskontrollen försvinner och påpekat att de yttre gränserna måste kontrolleras effektivt och samtliga avtalsslutande parter införa de kompenserande åtgärderna fullt ut för att negativa följdverkningar skall kunna motverkas.

Utskottets ställningstaganden

Konsekvenser för de medborgerliga fri- och rättigheterna

Schengenavtalen syftar till att främja fri rörlighet för personer och varor över de avtalsslutande staternas gemensamma gränser. I brottsförebyggande syfte har staterna avtalat om kontroll- och påföljdsåtgärder som inverkar på tillämpningen av de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna när det gäller personer som vistas i Schengenstaterna eller försöker ta sig dit. Detta gäller t.ex. inrese- och asylrätt, skydd för människors privatliv, datasekretess, personlig frihet och integritet.

Sett ur denna synvinkel kan framför allt tillämpningsavtalet 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 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.

Tillämpningsavtalet innehåller en del punkter som vid en närmare bedömning kan visa sig strida mot våra grundlagar. Ett exempel är artikel 40 och 41 som reglerar myndigheternas rätt att fortsätta observera och förfölja personer ända in på Finlands territorium. Dessa artiklar kan medföra vissa problem utifrån den nuvarande tolkningen av 1 och 2 §§ regeringsformen. I artikel 17 ges en verkställande kommitté rätt att utfärda normer. Detta är av stor betydelse för 7 § 4 mom. regeringsformen, eftersom det där sägs att det stadgas genom lag om utlänningsrätt att komma till Finland och vistas i landet. Samma lagrum i grundlagen bör också utredas med avseende på tillämpningsavtalet, där behovet av skydd kopplas ihop med Genèvekonventionen om flyktingars rättsliga ställning. Frågan gäller om tillämpningsavtalet strider mot förbudet i grundlagen att sända tillbaka en utlännings. Ett annat exempel är artikel 25 som föreskriver en skyldighet att rådgöra med en avtalsslutande part. Artikeln inskränker Finlands självständiga beslutanderätt, eventuellt i betydande grad sett ur grundlags-synvinkel.

Avtalen kommer också att föranleda en del

ändringar i vår lagstiftning. I det hänseendet spelar artikel 5 i tillämpningsavtalet den största rollen. Enligt artikel 5 är de avtalsslutande parterna i regel skyldiga att vägra en utländsk medborgare inresa på vissa villkor, medan den gällande utlänningslagen föreskriver att avvisning görs genom prövning. I artikel 26.2 krävs i vissa fall påföljder för transportörer. Här bör noteras att Finland har tillträtt Chicagokonventionen angående civil luftfart och dess nionde bilaga, där det föreskrivs att böter bara kan utdömas om en transportör vållat skadat.

När den nationella lagstiftningen anpassas till Schengenavtalen är det viktigt att särskilt uppmärksamma rättsskyddsaspekterna och därför bl.a. reglera datasekretessen tillräckligt detaljerat och noga. Därtill bör en ingående studie göras av rättsskyddets procedurgarantier. När det t.ex. gäller artikel 66.2 om utlämning i tillämpningsavtalet kan det genom nationella regler säkerställas att den som begärs utlämnad inte oåterkalleligt ger avkall på specialitetsprincipen utan närvaro av ett biträde.

Nationell beredning

Strängt taget hör Schengenavtalen inte ihop med EG-avtalen. Sett ur konstitutionell synvinkel i Finland är Schengenavtalen normala mellanstatliga och internationella konventioner som kan beredas enligt t.ex. 33 § regeringsformen. Formellt sett förefaller det följaktligen som om 4 a kap. riksdagsordningen som hör nära ihop med 33 a § regeringsformen inte är direkt tillämplig.

Schengenavtalen har dock en del obestridda kopplingar till EU. För det första kan bara EU-stater bli parter i avtalen och för det andra genomförs tillämpningsavtalet bara i den mån det överensstämmer med gemenskapsrätten. Dessa tydliga EU-kopplingar kan i praktiken innebära att avtalen på ett eller annat sätt tas upp vid Europeiska rådets möten. Enligt 54 a § riksdagsordningen skall riksdagen informeras om dessa möten.

Enligt 54 e § riksdagsordningen skall stora utskottet få en redogörelse av statsrådet "om beredningen av ärenden i Europeiska unionen". Lagrummet har med avsikt getts en vid formulering och har uppfattats som ett slags generalklausul för umgänget mellan stora utskottet och statsrådet.

Med hänvisning till det ovan relaterade anser grundlagsutskottet att förfarandet i 54 e § riksdagsordningen mycket väl efter prövning kan

tillämpas på frågor av det här slaget med en stark EG-koppling. Utskottet finner det särskilt lämpligt att utrikesministern på eget initiativ har lämnat Schengenavtalen till stora utskottet för beredning genom en redogörelse, eftersom avtalen har mycket stor betydelse. Detta förfarande överensstämmer helt och hållet med syftet i 4 a kap. riksdagsordningen och är även i övrigt förenligt med de krav som kan härledas ur ett parlamentariskt statsskick, vilket 4 a kap. bygger på. På grund av Schengenavtalens formella karaktär

bör det här tilläggas att avtalen också har en utrikespolitisk dimension (48 § riksdagsordningen).

På grundval av det ovan relataterade anför grundlagsutskottet värdsamt

att stora utskottet bör beakta det som sägs i detta utlåtande, när det behandlar ärendet.

Helsingfors den 17 november 1995

I den avgörande behandlingen deltog ordföranden Håkämies, medlemmarna Helle, Itälä, Jansson, Kallio, Korkeaaja, H. Koskinen, Kuro-

la, J. Leppänen, Prusti och Rantanen samt suppleanterna Juurola, Karjula och Rehn.

FÖRVALTNINGSUTSKOTTET

Bilaga 2

Utlåtande 8/1995 rd

Stora utskottets begäran om utlåtande E 3/1995 rd

(Statsrådets redogörelse om förberedelserna inför Schengenavtalet)

Till Stora utskottet

Stora utskottet har genom en skrivelse av den 25 september 1995 och med stöd av 28 a § 2 mom. arbetsordningen för riksdagen begärt utlåtande av förvaltningsutskottet om statsrådets redogörelse om förberedelserna inför Schengenavtalen.

Med anledning av ärendet har utskottet hört konsultative tjänstemannen Esko Kiuru, ambassadrådet Sauli Feodorow och utrikessekreteraren Hilka Nenonen vid utrikesministeriet, överdirektören Risto Veijalainen, regeringsrådet Pentti Visanen, kommandören Timo Eckstein och överkommissarien Anders Cederberg vid inrikesministeriet, lagstiftningsrådet Leena Vetteranta och lagstiftningsrådet Matti Savolainen vid justitieministeriet, konsultative tjänstemannen Kaj-Peter Mattsson vid trafikministeriet, överinspektören Silja Laakkonen vid Luftfartsverket, konsultative juristen Antero Jaakkola vid Finlands Kommunförbund, byråchefen Lauri Ervola vid Tullverket, sekreteraren Kalle Puhalainen vid Poliisin läänijohto, biträdande länsmannen Heikki Poukka vid Suomen Nimismiesyhdistys och vicehäradsöversten Sirpa Rautio vid Suomen Pakolaisneuvonta ry samtidigt som representant för Finlands Flyktinghjälp rf. Därtill har social- och hälsovårdsministeriet, undervisningsministeriet, arbetsministeriet, Poliisijärjestöjen liitto, Rajavartiolaitos, Sjöbevakningsförbundet, Tulliliitto och Tulltjänstemannaförbundet gett skriftliga sakkunnigutlåtanden.

Statsrådets redogörelse

Statsrådets redogörelse behandlar bakgrund, förhandlingsläge och konsekvenser i samband med Schengenavtalen.

Schengenavtalet undertecknades i Schengen i Luxemburg den 14 juni 1985 av Tyskland, Frankrike, Belgien, Holland och Luxemburg.

Avtalet bygger på en utredning av en arbetsgrupp inom Europeiska rådet. Den utredde hur pass- och tullkontrollen kunde undanröjas i persontrafiken mellan medlemsstaterna så snart som möjligt för att minska problemen med den liberaliserade rörligheten för personer och varor.

De avtalslutande parterna ingick den 19 juni 1990 ett avtal om tillämpning av avtalet från 1985. Det nya avtalet innefattar närmare bestämmelser om hur gränsövervakningen skall flyttas över från ländernas inre gränser till de yttre gränserna för det territorium som avtalet gäller och om åtgärder för att ersätta de interna gränskontrollerna.

EU:s medlemsstater har rätt att bli parter i avtalen. Parterna förväntas ratificera och godkänna avtalen i överensstämmelse med sin lagstiftning. Senare har Grekland, Italien, Spanien och Portugal tillträtt avtalen och även Österrike tillträdde dem i våras. Tillämpningsavtalet började gälla den 26 mars 1995 med undantag för Italien och Grekland. Danmark anhöll 1994 om observatörsstatus med sikte på fullvärdigt medlemskap.

Republikens president tillsatte den 31 mars 1995 en delegation som förhandlar med Schengenstaterna och som har till uppgift att bl.a. utreda hur den nordiska pass- och rörelsefriheten skall kunna bibehållas vid ett Schengentillträde. Under utredningens gång har det blivit klart att det behövs en enhetlig nordisk lösning för en Schengenanslutning. Delegationen bedömer att en anslutning kräver flera lagstiftningsåtgärder som dock av allt att döma inte innebär några större principiella omställningar. Å andra sidan medför ett Schengentillträde kostnader inom flera förvaltningar.

Av statsrådets redogörelse framgår att delegationen under utredningsarbetets gång uppmärksammat riskerna med att den inre gränskontrollen försvinner och påpekat att de yttre gränserna måste kontrolleras effektivt och samtliga avtals-

slutande parter införa de kompenserande åtgärderna fullt ut för att motverka negativa följdverkningar.

Utskottets ställningstaganden

Förvaltningsutskottet har försökt göra en bred utredning av Schengenavtalen för att kunna göra en omfattande och grundlig bedömning av systemet sett ur Finlands synvinkel. Utskottet nöjer sig dock med att bedöma frågan främst när det gäller slutsatserna och gör även i övrigt enbart en sammanfattning av problemkomplexet.

Utskottet anser att Finland inte kan ansluta sig till Schengenavtalen, om inte den traditionella nordiska pass- och rörelsefriheten också bevaras i de nordiska länder som står utanför EU. I det hänseendet har det skett en positiv utveckling på senare tid. Utskottet menar att det är angeläget att få till stånd en samnordisk lösning innan avtalet undertecknas. Finland bör utgå från att den nordiska förhandlingslösningen börjar tillämpas samtidigt med avtalen.

Schengenavtalet från den 14 juni 1985 är ett generellt avtal som syftar till att undanröja pass- och tullkontrollerna i persontrafiken vid EU:s inre gränser för att underlätta den fria rörligheten för personer och varor. År 1990 undertecknades ett avtal om tillämpning av avtalet från 1985. Tillämpningsavtalet innefattar närmare bestämmelser om hur gränskontrollen skall flyttas från de avtalsslutande parternas inre gränser till de yttre gränserna för det territorium som avtalet gäller och om åtgärder för att ersätta de interna gränskontrollerna. Avtalet har detaljerade bestämmelser om ikraftträdandet och staternas anslutning.

Avdelning III innehåller bestämmelser om polisiärt samarbete och avdelning IV om informationssystemet Schengen. De utgör ett viktigt led i de s.k. kompenserande åtgärderna. Bestämmelserna om det polisiära samarbetet gäller bl.a. gränsöverskridande övervakning av personer, gränsöverskridande förföljande av personer, handel med narkotika, skjutvapen och internationell rättshjälp i brottmål. Här kan det rent allmänt framhållas att gällande lagstiftning i Finland i stort sett överensstämmer med förpliktelserna i konventionen. Detta kommer sig av att Finland har infört en smidig och modern lagstiftning om internationell rättshjälp i brottmål och på att Finland är part i vissa viktiga FN- och

Europarådskonventioner. En del bestämmelser kräver dock lagstiftningsåtgärder i Finland, innan de kan sättas i kraft.

Schengenavtalet föreskriver ett gemensamt datorbaserat informationssystem (SIS). Det skall bestå av en för varje part nationell enhet och av en teknisk stödfunktion. Stödsystemet är placerat i Strasbourg. Syftet med informationssystemet är att med hjälp av uppgifter som överförs via systemet på de avtalsslutande parternas områden bevara ordning och allmän säkerhet, inbegripet statens säkerhet, samt tillämpning av avtalets föreskrifter om persontrafik. Uppgifter om personer och föremål, t.ex. fordon och legitimationshandlingar, registreras i systemet. Uppgifter registreras om personer som polisen vill ta i förvar, medborgare i tredje länder som har inreseförbud till de fördragsslutande staterna, försvunna personer och personer som måste få meddelande om rättegång etc., men också om personer som övervakas i anknytning till straffrättsliga utredningar. Myndigheter i de fördragsslutande staterna som har behörighet för gränskontroller och andra undersökningar som verkställs av polis- eller tullmyndigheter får tillgång till informationssystemet.

Enligt vad utskottet har erfart stämmer vår allmänna datasekretesslagstiftning överens med Schengenavtalet. För att avtalet skall kunna sättas i kraft i Finland och informationssystemet Schengen införas, måste lagstiftningen dock preciseras och kompletteras på vissa punkter.

Beträffande informationssystemet Schengen hänvisar utskottet till sina utlåtanden FvUU 1/1995 rd och 2/1995 rd om Europolkonventionen (U 20/1995 rd).

Utskottet påpekar särskilt att Finland bör satsa på att avvärja riskerna i samband med att de inre gränskontrollerna avskaffas. Detta gäller framför allt illegal invandring, ökad brottslighet och allmän ordning. Enligt vad utskottet har erfart finns det tecken som tyder på att narkotikahandeln och den ekonomiska brottsligheten kan öka. Man kan också utgå från att smuggel med människor, vapen och kärnvapenmaterial blir vanligare. Vidare är det möjligt att polisen på vissa punkter kommer att få mindre handlingsfrihet och att utomstående måste kontrolleras noggrannare, när övervakningen flyttas över från gränserna till inlandet. Om länderna skall kunna avvärja de negativa effekterna krävs intensifierad bevakning av de yttre gränserna och ett fullvärdigt utnyttjande av de kompenserande åtgärderna i samtliga Schengenstater.

Utskottet har också bedömt Schengenavtalen ur kommunal synvinkel. I och med att gränskontrollerna avskaffas påförs de kommunala myndigheterna vissa faktiska övervakningsuppgifter inom ramen för den fria rörligheten, bl.a. inom social- och hälsovården.

Avtalet har ett nära samband med de än så länge olösta frågorna om en samordning av kontrollen av de yttre unionsgränserna, informationsutbyte och samordnad visumpolitik. Dessa frågor regleras både i Schengenavtalet och i unionens avtal om yttre gränser. Det är fortfarande oklart när avtalet om de yttre gränserna blir klart och träder i kraft. Vad gäller behandling av asylansökningar överlappar bestämmelserna i Schengenavtalet och i Dublinkonventionen varandra. Om dessa två avtal träder i kraft någon gång åsidosätter de bestämmelserna på detta område i Schengenavtalet. Vidare kan Schengenavtalet förlora sin betydelse för regleringen av den fria rörligheten, om medlemsstaterna uppnår enighet i tolkningen av artikel 7 a i Maastrichtfördraget. I så fall kommer fri rörlighet enligt Schengenavtalet att ingå i gemenskapsrätten.

Vidare framhåller utskottet att riksdagen har förelagts tre förslag till direktiv om det praktiska genomförandet av den fria rörligheten (U 45/1995 rd). Förslagen syftar till att avskaffa restriktioner för fri rörlighet. Däremot försöker EU genomföra de nödvändiga kompensationsåtgärderna genom särskilda bestämmelser. En viktig del i kommissionens förslag är att det krävs kompenserande åtgärder när kontrollerna vid de inre gränserna undanröjs för att initiativet skall kunna antas. Förslagen tar dock inte upp dessa frågor.

På grundval av erhållen utredning har utskottet ingenting att anmärka mot det nationella utred-

ningsarbetet om Schengenavtalen hittills eller mot de slutsatser som dragits.

Inom utskottets kompetensområde finns det heller ingenting att anmärka mot det faktum att Finland har anhängit om observatörsstatus enligt Schengenavtalet med siktet inställt på fullvärdigt medlemskap. Observatörsstatus ger Finland tillträde till arbetsgrupper inom ramen för Schengenavtalet. I arbetsgrupperna kunde Finland få en bättre uppfattning om vilka konsekvenser avtalet har för Finlands del.

Om avtalsförhandlingarna fortskrider på ett tillfredsställande sätt, kan avtalet efter ratificering eventuellt träda i kraft vid ingången av 1999, när Helsingfors-Vanda flygplats uppfyller kraven i tillämpningsavtalet.

Utskottet har den uppfattningen att de nödvändiga lagstiftningsåtgärderna inte är helt okomplicerade när det gäller inrese- och asylrätt, integritetsskydd, datasekretess samt personlig frihet och integritet. Enligt vad utskottet har erfart är de nödvändiga lagstiftningsåtgärderna dock inte övervinnliga problem, även om det här precis som i samband med den internationella polislagstiftningen är fråga om mycket känsliga områden. En viktig punkt i detta sammanhang är att samtliga parter i Schengenavtalet också är parter i Europarådets konvention om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Detta garanterar att parterna skyddar medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter och ger dem rättskydd på behörigt sätt vid tillämpningen av avtalet.

Utskottet anför vördsamt

att stora utskottet bör beakta det som sägs ovan när det behandlar ärendet.

Helsingfors den 13 december 1995

I den avgörande behandlingen deltog ordföranden Väistö, medlemmarna Alaranta, Juurola, Kallio, Kankaanniemi, Karpio, V. Koski, Ku-

rola, Löv, Manninen, Mikkola, T. Pohjola, Puhjo och Pulliainen samt suppleanten H. Koskinen.

Avvikande åsikt

Finland har anhängit om observatörsstatus inom ramen för Schengenavtalet. Finland tar dock sikte på fullvärdigt medlemskap. Förvaltningsutskottet anser i sitt utlåtande att projektet kan förordas. Jag omfattar inte den ståndpunkt majoriteten av utskottsmedlemmarna har.

Schengenavtalen betyder å ena sidan att de inre gränserna mellan de fördragsslutande staterna undanröjs helt och hållet och å andra sidan att de yttre gränserna förstärks. Ingendera riktningen leder mot någon sund internationalisering. Behöriga gränskontroller behövs fortfarande vid alla våra gränser. På så sätt kan illegala inresor med anknytande negativa följdverkningar motverkas på ett vettigt och ekonomiskt sätt utan att det införs restriktioner i den fria rörligheten för personer och varor.

Schengenavtalet är ett klart uttalat steg mot en EU-federation. En sådan utveckling är skadlig för hela Europa och inte minst för Finland. Avtalet är mycket betänkligt också när det gäller medborgarnas datasekretess. Gränskontroller är ett långt vettigare alternativ än att kontrollera människor på andra ställen i landet.

Avtalet medger också registrering av finländ-

ska medborgare och tillträde för utländska myndigheter till registren. Vi får inte tillåta att registeruppgifter om finländska medborgare utnyttjas på detta sätt.

Enligt färskas uppgifter håller drogproblemet att förvärras betydligt. Droghandeln har kopplingar till ekonomisk och annan brottslighet. Schengenavtalet öppnar gränserna för en okontrollerad utveckling i denna riktning och myndigheterna kommer att stå mer eller mindre handfallna inför problemen. Den illegala invandringen kommer också att öka. Finland har inga färdiga tekniska möjligheter att öppna gränserna helt och hållet. Det har heller inte kunnat anföras relevanta motiv för en finländsk anslutning till avtalet. Därutöver medför avtalet gigantiska kostnader, som ingen ännu har exakt reda på.

Jag anser att Europolkonventionen är nödvändig och viktig för det polisiära samarbetet inom EU. Däremot är Schengenavtalet enbart till skada.

På grundval av det ovanstående anser jag att förvaltningsutskottet borde ha ställt sig klart negativt till ett fullvärdigt finländskt medlemskap i Schengensamarbetet.

Helsingfors den 13 december 1995

Toimi Kankaanniemi

