



LAGUTSKOTTETS BETÄNKANDE

Godkännande av vissa bestämmelser i protokollet och avtalet om Finlands anslutning till Schengenavtalen om gradvis avskaffande av kontroller vid de gemensamma gränserna och i samarbetsavtalet med Island och Norge om gradvis avskaffande av personkontroller vid de gemensamma gränserna samt med förslag till lagar som hör samman med dem.

1997-98

nr 19
RP nr 14

SAMMANFATTNING

Republikens presidents förslag

Republikens president föreslår att lagtinget ger sitt bifall till att lagen om godkännande av vissa bestämmelser i avtalet om Finlands anslutning till tillämpningskonventionen till Schengenavtalet om gradvis avskaffande av kontroller vid de gemensamma gränserna och i slutakten till anslutningsavtalet träder i kraft i landskapet Åland till de delar avtalet jämte slutakt faller inom landskapets behörighet.

Utskottets förslag

Utskottet tillstyrker att lagtinget ger det begärda bifallet.

UTSKOTTETS SYNPUNKTER

Allmänt

Finland blir genom dels ett anslutningsprotokoll och dels ett anslutningsavtal part i Schengenavtalen. Dessa avtal syftar till att avskaffa personkontroller vid de avtalsslutande parternas gemensamma gränser (inre gränser) och till att kontrollerna vid de yttre gränserna förenhetligas. Avtalen avser att bidra till att genomföra den fria rörligheten för personer och varor enligt EG-fördragets principer. De innebär vidare en gemensam politik för asyl-, invandrings- och yttre gränsfrågor. Förverkligandet sker genom att personkontrollerna vid de inre gränserna slopas och enhetliga kontroller införs vid de yttre gränserna. Som motvikt till de avskaffade kontrollerna innehåller Schengen-konventionen s.k. kompensatoriska åtgärder, enligt vilka samarbetet mellan de olika ländernas behöriga myndigheter intensifieras i fråga om inrikes och rättsliga frågor. Avsikten med detta är att motverka negativa effekter av den fria rörligheten. Enligt nuvarande planer inleds den praktiska tillämpningen av Schengensamarbetet omkring år 2000.

Avtalens anknytning till landskapets behörighet

Utskottet har vid behandlingen av ärendet kunnat konstatera att Schengenavtalet och konventionen om tillämpningen av avtalet, vilka vardera ingicks i juni 1985, till betydande delar berör frågor rörande gränskontroll, visering, asylansökan och skjutvapen, vilka alla är områden som underliggert rikets lagstiftningsbehörighet. I avtalet ingår även bestämmelser som reglerar polisiärt samarbete mellan Schengenländernas polismyndigheter. Vidare ingår i avtalen bestämmelser om ett gemensamt databaserat informationssystem och om skydd av personuppgifter i anslutning till detta

informationssystem. Schengenavtalen berör i dessa avseenden åtminstone delvis allmän ordning och säkerhet och frågor som rör datasekretess och personregister inom landskapsförvaltningen. Till sistnämnda delar faller avtalen inom landskapets behörighet.

Gränskontroll

Schengenavtalen innebär att gränskontrollen kommer att koncentreras till Schengenländernas yttre gränser, dvs. de avtalsslutande parternas land- och sjögränser mot tredje land samt flygplatser och hamnar där trafik till och från tredje land förekommer. Någon personkontroll vid de inre gränserna skall framdeles inte förekomma. Eftersom huvuddelen av fartygs- och flygtrafiken på Åland gäller inresa från eller utresa till ett Schengenland kan nuvarande pass- och gränskontroller i hamnarna och på flygplatserna avskaffas. Endast i den utsträckning det i framtiden förekommer trafik till eller från tredje land kommer det i landskapet att krävas kontrollförfarande vid överskridande av gränsen (med undantag som föranleds av Ålandsprotokollets artikel 2, se nedan) .

Av propositionen framgår att man från statsmaktens sida inte räknat med att ombyggnader är nödvändiga på sådana flygplatser som har endast sporadisk trafik till tredje land (som exempelvis Mariehamn) eftersom passagerarströmmarna där "kan separeras med hjälp av tidsfaktorn".

Polisiärt samarbete

En del av Schengenavtalen utgörs av bestämmelser om polisiärt samarbete. Medlemsländernas polismyndigheter kan samarbeta och bistå varandra i syfte att förhindra och upptäcka brottslig verksamhet. Detta bistånd skall dock ske inom ramen för respektive staters lagstiftning och myndigheternas behörighet. Det huvudsakliga samarbetet sker genom utbyte av information och genom att utnämna kontaktpersoner. I viss utsträckning förekommer också operativt polissamarbete, vilket dock följer strikta regler i avtalet. Enligt artiklarna 40 och 41 kan övervakning och i vissa fall förföljande över gränsen in på en annan avtalsslutande parts territorium förekomma. Förföljande över gränsen får dock endast ske över landgränser och berör därmed inte Åland. Artiklarna 40 och 41 ger inte andra Schengenstaters polismän någon allmän polisiär behörighet utan deras verksamhet finns noggrant begränsad i artiklarna. Exempelvis kan överskridande av gränser ske endast då fråga är om vissa i artikeln särskilt uppräknade grövre brott. Husrannsakan och identitetskontroll får inte förekomma. Huvudprincipen är vidare att övervakning eller förföljande får komma i fråga endast om den andra parten på förhand samtyckt till principen om rättsligt bistånd mellan staterna.

Informationsutbyte och datasekretess

En förutsättning för att Schengenkonventionen skall tillämpas och kontrollen vid de inre gränserna avskaffas är tillgång till ett effektivt informationssystem. I avtalet föreskrivs därför om ett gemensamt databaserat informationssystem. I Finland kommer detta system att opereras av centralkriminalpolisen som upprätthåller kontakterna till den genom en särskild konvention upprättade europeiska polisbyrå, Europol. Lagtinget har tidigare

lämnat sitt bifall till konventionen om upprättande av en europeisk polisbyrå (RP nr 3/1997-98). I anslutning till artiklarna om informationssystemet innehåller avtalet bestämmelser om hur personuppgifter får utnyttjas och hur de skall skyddas. Konventionen föreskriver att de avtalsslutande parterna skall anta sådana nationella bestämmelser som krävs för att skyddsnivån för personuppgifter minst skall motsvara den nivå som följer av principerna i en av Europarådet antagen konvention om skydd för enskilda vid automatisk databehandling av personuppgifter.

Utskottet har i sitt betänkande nr 13/1997-98 angående konventionen om den europeiska polisbyrån berört frågan om landskapslagstiftningen om personregister och dess tillämplighet på polisens personregister. Utskottet konstaterar att landskapsstyrelsen återkallat den framställning om ändring av landskapslagstiftningen om personregister (nr 16/1997-98) som skulle ha inneburit att rikets lag och förordning om polisens personregister hade bringats i kraft som blankettlag. En arbetsgrupp har i stället tillsatts för att ytterligare bearbeta förslaget. Utskottet upprepar sitt tidigare konstaterande att lagstiftningsåtgärder är nödvändiga för att landskapslagstiftningen om personregister skall bringas i nivå med Europakonventionens och därmed även Schengensamarbetets krav. Utskottet utgår från att lagtinget före Schengensamarbetet träder i kraft kan ta ställning till sådana förslag.

Regeringens förklaring avseende Åland

I samband med Finlands anslutningsavtal till Schengenavtalet har regeringen lämnat en förklaring avseende Åland. I förklaringen hänvisas till artikel 2 i det s.k. Ålandsprotokollet i fördraget om Finlands anslutning till EU. Förklaringen bekräftar att bestämmelserna i Ålandsprotokollets artikel 2 fortfarande skall följas när Schengenkonventionen börjar tillämpas. I praktiken innebär förklaringen att man noterar att det som en följd av skattegränsen mellan Åland och riket trots Schengenavtalens huvudprinciper kan förekomma granskning av medhavt resgods.

Utskottets bedömning

Utskottet konstaterar att landskapsstyrelsen enligt 58 § självstyrelselagen beretts möjlighet att yttra sig om ett utkast till den föreliggande regeringspropositionen. Landskapsstyrelsen har anfört vissa synpunkter och konstaterat att fördelarna med en anslutning vid en bedömning av avtalen överväger.

Enligt utskottets bedömning innehåller inte Schengenavtalen sådana bestämmelser som skulle stå i strid med självstyrelselagen. Som ovan framgått innehåller det däremot till vissa delar bestämmelser i frågor som faller inom landskapets behörighet. Utskottet tillstyrker därför att lagtinget enligt 59 § 2 mom. självstyrelselagen ger det begärda bifallet.

ÄRENDETS BEHANDLING

Lagtinget har den 29 april 1998 inbegärt lagutskottets yttrande över framställningen.

Utskottet har i ärendet hört t.f. kanslichefen Peter Lindbäck.

I ärendets avgörande behandling deltog ordföranden Wickström-Johansson, vice ordföranden Jansson samt ledamöterna Sirén, Sjöblom och Söderholm.

UTSKOTTETS FÖRSLAG

Med hänvisning till det anförda föreslår utskottet

att Lagtinget ger sitt bifall till att lagen om godkännande av vissa bestämmelser i avtalet om Finlands anslutning till tillämpningskonventionen till Schengenavtalet om gradvis avskaffande om kontroller vid de gemensamma gränserna och i slutakten till anslutningsavtalet träder i kraft i landskapet Åland till de delar avtalet jämte slutakt faller inom landskapets behörighet, under förutsättning att riksdagen antar lagförslaget i oförändrad form.

Mariehamn den 30 april 1998

Ordförande

Lotta Wickström-Johansson

Sekreterare

Lars Ingmar Johansson