

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 33/1997 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om ändring av passlagen

Till Förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 28 oktober 1997 regeringens proposition 182/1997 rd med förslag till lag om ändring av passlagen till förvaltningsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet skall lämna utlåtande i ärendet till förvaltningsutskottet.

- lagstiftningsrådet Henrik Åström och överinspektör Janne Kerkelä, inrikesministeriet
- specialsakkunniga Tuula Majuri, justitieministeriet
- professor Antero Jyränki
- professor Olli Mäenpää
- professor Ilkka Saraviita.

Utskottet har dessutom fått ett skriftligt utlåtande från biträdande professor Martin Scheinin. Utlåtandet har fogats till utskottets handlingar.

Sakkunniga

Jtskottet har hört

PROPOSITIONEN

propositionen föreslås att passlagen bland annat ändras så att pass i vissa fall kan utfärdas för en minderårig trots att vårdnadshavaren inte har gett sitt samtycke. Vidare föreslås att vissa hinder för att få pass slopas, vilket innebär att begränsningarna av rätten att resa ut ur landet kommer att stå i samklang med de grundläggande fri- och rättigheterna i regeringsformen.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft så snart som möjligt efter att den antagits och blivit tadfäst.

I det avsnitt av propositionens motivering som gäller behandlingsordningen analyseras propositionen utifrån 7 § 2 mom. regeringsformen och konstateras att bestämmelserna om hindren för utfärdande av pass i gällande passlag inte står i

samklang med denna bestämmelse om de grundläggande rättigheterna. Förslaget innebär att motsättningen elimineras. Enligt gällande passlag kan pass också förvägras den som har blivit dömd till bötesstraff, om antalet dagsböter överskrider ett genom förordning stadgat antal. Begränsningar i de rättigheter som avses i 7 § regeringsformen för Finland kan föreskrivas endast genom lag. Av denna orsak föreslås i propositionen att det bestäms om antalet dagsböter i passlagen. I propositionen dras den konklusionen att den föreslagna lagen kan stiftas som en vanlig lag i den ordning som 66 § riksdagsordningen föreskriver. Regeringen anser dock att det är önskvärt att grundlagsutskottets utlåtande i saken inhämtas.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Motivering

Allmänt

Enligt 7 § 2 mom. regeringsformen, som ändrades i samband med reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna, har var och en rätt att lämna landet. I denna rättighet kan nödvändiga begränsningar dock stadgas genom lag för att säkerställa rättegång eller verkställighet av straff eller för att säkerställa att skyldigheten att försvara landet fullgörs. Enligt förarbetena till reformen (RP 309/1993 rd, s. 52/II) är dessa begränsningsgrunder avsedda att vara uttömmande på så vis att det inte genom en vanlig lag kan stadgas om hinder på någon annan grund för att avlägsna sig från landet.

Propositionen utgör ett viktigt element i de ändringar genom vilka den vanliga lagstiftningen fås att motsvara rätten att avlägsna sig från landet, som i 7 § 2 mom. regeringsformen tryggas såsom en grundläggande rättighet. Eftersom ett pass i regel behövs för att avlägsna sig från landet är förutsättningarna för att utfärda och dra in pass väsentliga med tanke på realiseringen av den i 7 § 2 mom. regeringsformen garanterade rätten för envar att få avlägsna sig från landet.

Grunderna för indragning av pass

Enligt lagförslaget 9 § 1 mom. kan pass förvägras 1) den som det finns anledning att misstänka för brott på vilket kan följa fängelse över ett år eller som är efterlyst såsom misstänkt för ett sådant brott eller som är åtalad för ett dylikt brott, 2) den som har blivit dömd till ovillkorligt fängelsestraff eller till bötesstraff på minst 30 dagsböter och straffet inte har avtjänats eller 3) värnpliktig som fyllt 28, men inte 30 år, om han inte styrker att skyldigheten att försvara landet inte utgör hinder för utfärdande av pass. Vid den statsförfattningrättsliga bedömningen är det i detta fall en central omständighet om dessa i lagförslaget avsedda grunder för att förvägra pass kan anses oundgängliga för att säkerställa rättegång eller verkställighet av straff eller för att säkerställa att skyldigheten att försvara landet fullgörs.

I paragrafens 1 mom. 1 punkt kopplas regleringen inte ihop med rättegång, utan med att den berörde kan misstänkas för ett brott. Ordalydelsen är diffus. Utskottet anser att vägran att utfärda pass effektivare bör kopplas samman med att en rättegång är sannolik och ligger nära i tiden genom att till exempel ange att det är fråga om en person som på sannolika skäl misstänks för ett brott.

Med anledning av bötesstraffgrunden i paragrafens 2 punkt uppmärksammar utskottet det faktum att en begränsning av en grundläggande rättighet bör vara exakt och väl avgränsad men också stå i rätt proportion till det eftertraktade målet. Med tanke på proportionalitetsprincipen anser utskottet gränsen 30 dagsböter vara mycket låg, även om man vid bedömningen av denna förutsättnings praktiska betydelse i överensstämmelse med 10 § bland annat måste ägna uppmärksamhet åt den berördes eventuella önskan att undvika straff eller straffverkställighet. Utskottet anser att det vore korrektare att koppla samman denna grund för att förvägra straff med till exempel ett flertal obetalda bötesstraff.

Pass för minderårig

Enligt lagförslaget 5 § kan pass i vissa fall utfärdas för en minderårig, trots att vårdnadshavaren inte gett sitt samtycke. I analogi härmed föreslås att också 14 §, som gäller indragning av pass, skall ändras. Huvudregeln kommer fortfarande att vara att pass kan utfärdas för en minderårig bara med vårdnadshavarens samtycke.

Vad beträffar bestämmelserna om pass för minderåriga måste propositionen också granskas i relation till 5 § 3 mom. regeringsformen, där det bestäms att barn skall bemötas som jämlika individer och skall ha rätt till medinflytande enligt sin utvecklingsnivå i frågor som gäller dem själva. Skyddet för denna grundläggande rättighet är i princip inte beroende av personens ålder, men reglerna om rättshandlingsförmågan i vår rättsordning är avgörande för vem som för en omyndigs vidkommande för dennes talan om en grundläggande rättighet. Lagstiftningen kan för de grundläggande fri- och rättigheternas vid-

kommande innehålla olika ordningsbetonade bestämmelser om minderåriga. Restriktioner som gäller minderåriga måste dock kunna motiveras på ett med tanke för skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna acceptabelt sätt.

Enligt lagförslagets 5 § 4 mom. kan pass utfärdas för en minderårig av särskilt vägande skäl, trots att vårdnadshavaren inte har gett sitt samtycke, om det klart skulle strida mot barnets bästa att inte utfärda pass samt om det kan anses uppenbart att barnet inte i strid med någon vårdnadshavares samtycke annat än tillfälligt förs till en annan stat. Utfärdande av pass i strid med vårdnadshavarens samtycke har kopplats samman med barnets bästa och förhindrande av att barnet bestående lämnar landet, något som kan anses vara motiverat med tanke på skyddet av barnet. Det är dock inkonsekvent att det i 5 § 4 mom. dessutom krävs särskilt vägande skäl för att pass skall kunna utfärdas, medan ett motsvarande krav inte förekommer i 14 §, som gäller indragning av pass. I propositionens motivering nämns inte vad dessa särskilt vägande skäl avser. Med stöd av erhållen utredning anser utskottet att orden ”särskilt vägande skäl” bör strykas i 5 § 4 mom.

Ändringssökande

Enligt lagförslagets 20 § får ändring i beslut som polis eller beskickning fattat med stöd av denna lag sökas på det sätt som bestäms i förvaltningsprocesslagen (586/1996). Den föreslagna bestämmelsen är statsförfattningsrättsligt problematisk, eftersom ändringssökandet där kopplas samman bara med polisens och beskickningars beslut. Eftersom dessutom åtminstone ett ministerium, ett

av en utsänd konsul förestått konsulat och någon annan passgranskningsmyndighet än polisen med stöd av lagen kan fatta beslut, som enligt 16 § 1 mom. regeringsformen bör kunna överklagas, anser utskottet att den första meningen i lagförslagets 20 § 1 mom. bör ges till exempel följande ändrade lydelse: ”Angående sökande av ändring i beslut fattat med stöd av denna lag gäller vad som bestäms i förvaltningsprocesslagen (586/1996).” Med denna ändring kan lagförslaget behandlas i den ordning 66 § riksdagsordningen föreskriver.

Haagkonventionen om barnkapning

Sakinnehållet i propositionen tangeras av en konvention om internationella bortföranden av barn som ingåtts på privaträttens område, dvs. den s.k. Haagkonventionen om barnkapning (FördrS 57/1994). Konventionen ratificerades 1994 utan riksdagens medverkan och infördes internt i vårt land genom förordning 644/1994. Konventionen påverkar individens rättigheter och skyldigheter på ett sätt som skulle kräva att åtminstone de grundläggande bestämmelserna i konventionen sätts i kraft genom en lag.

Utlåtande

Med stöd av det ovan sagda anför grundlagsutskottet vördsamt

att lagförslaget kan behandlas i den ordning 66 § riksdagsordningen föreskriver, om utskottets statsförfattningsrättsliga anmärkning i fråga om 20 § 1 mom. beaktas på vederbörligt sätt.

Helsingfors den 2 december 1997

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Ville Itälä /saml
vordf. Johannes Koskinen /sd
medl. Esko Helle /vänst
Gunnar Jansson /sv
Marjut Kaarilahti /saml
Juha Korkeaola /cent
Valto Koski /sd

Heikki Koskinen /saml
Jorma Kukkonen /sd
Osmo Kuroola /saml
Riitta Prusti /sd
Veijo Puhjo /vgr
Maija-Liisa Veteläinen /cent.

