

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 31/2013 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om gränsbevakningsväsendets förvaltning och lagen om behandling av personuppgifter vid gränsbevakningsväsendet samt vissa lagar som har samband med dem

Till förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 10 september 2013 regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av lagen om gränsbevakningsväsendets förvaltning och lagen om behandling av personuppgifter vid gränsbevakningsväsendet samt vissa lagar som har samband med dem (RP 92/2013 rd) till förvaltningsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande i ärendet till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Jaana Heikkinen och brigadgeneral Pasi Kostamovaara, inrikesministeriet
- dataombudsman Reijo Aarnio
- professor Olli Mäenpää.

Dessutom har skriftliga utlåtanden lämnats av

- lagstiftningsråd Tuula Majuri, justitieministeriet
- juris doktor Juha Lavapuro.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslår regeringen ändringar i lagen om gränsbevakningsväsendets förvaltning, lagen om behandling av personuppgifter vid gränsbevakningsväsendet, lagen om nödcentralsverksamhet och strafflagen.

Bestämmelserna om förflyttning av gränsbevakningsväsendets tjänstemän till andra uppgifter preciseras enligt förslaget så att en tjänsteman kan förflyttas till sådana andra uppgifter som vid gränsbevakningsväsendet normalt sköts av personer med samma utbildning som tjänstemannen. I bestämmelserna om gränsbevakares

grundutbildning föreslås ändringar som innebär att de studerande på grundkursen för gränsbevakare i regel får samma studiesociala förmåner som kadetterna vid Försvarshögskolan. Studiena betraktas inte längre som tjänsteuppdrag. Gränsbevakningsväsendets register för tillstånds- och övervakningsärenden ska enligt förslaget delas upp i två olika register. Bestämmelserna om gränsbevakningsväsendets rätt att få information från Nödcentralsverket föreslås bli preciserade.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2014.

I motiven till lagstiftningsordning behandlar regeringen bestämmelserna om antagning som studerande och studerandes ställning med avseende på följande bestämmelser i grundlagen: diskrimineringsförbudet i 6 § 2 mom., skrivelsen om personlig frihet i 7 §, oskuldspresumtionen i 21 §, rätten till arbete och näringsfriheten i 18 § 1 mom. och skyddet för privatliv och personuppgifter i 10 § 1 mom. Vidare bedöms in-

struktionen för Gräns- och sjöbevakningsskolan med avseende på 2 och 80 §, förflyttning av tjänstemän med avseende på 9 och 21 §, överklagande med avseende på 21 § och personregister med avseende på 10 § 1 mom. i grundlagen. Enligt regeringen kan lagförslagen behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Propositionen innehåller ett flertal punkter av relevans för de grundläggande fri- och rättigheterna. Därför anser regeringen det motiverat att yttrande inhämtas från grundlagsutskottet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Studerandes rättsliga ställning

Allmänt. Regeringen föreslår ändringar i lagen om gränsbevakningsväsendets förvaltning. Enligt den gällande lagen utnämns studerande på grundkursen för gränsbevakare vid Gräns- och sjöbevakningsskolan till sjöbevakartjänster och avlägger således grundutbildningen som tjänsteuppdag. Nu föreslår regeringen att grundkursstuderande inte längre ska utnämnas till gränsbevakartjänster. Därför föreslås lagen om gränsbevakningsväsendets förvaltning få bestämmelser om antagning till grundkursen för gränsbevakare och studerandes studiesociala förmåner, drogtestning, förlust av studierätt och avbrytande av studierna. I motiven till lagstiftningsordningen bedömer regeringen dessa och andra bestämmelser med anknytning till de grundläggande fri- och rättigheterna med avseende på grundlagsutskottets tidigare praxis. Därför inskränker sig utskottet till följande kommentarer.

Kravet på medborgarskap. Enligt 26 § 1 mom. 1 punkten ska den som antas till grundkursen vara finsk medborgare. Förslaget är betydelsefullt med avseende på diskrimineringsförbudet i 6 § 2 mom. i grundlagen. Grundkursen för gränsbevakare ger behörighet för tjänst som gränsbevakare.

Lagens 10 § 1 mom. har införts genom grundlagsutskottets medverkan och enligt bestämmelsen kan bara finska medborgare utnämnas till tjänster som gränsbevakare. Enligt 125 § 1 mom. i grundlagen kan det genom lag bestämmas att endast finska medborgare får utnämnas till bestämda offentliga tjänster eller uppdrag. Attributet "bestämda" framför uttrycket "offentliga tjänster eller uppdrag" anger att medborgarskapskrav bara ska ställas i begränsad utsträckning eller av grundad anledning (RP 1/1998 rd). Med avseende på möjligheten att utöva betydande offentlig makt är medborgarskapskravet motiverat (GrUU 19/2005 rd). Utskottet har tidigare framhållit att officerstjänster inom gränsbevakningsväsendet på så sätt är betydelsefulla för nationens allmänna säkerhet att medborgarskapskravet också kan gälla utbildning för sådana tjänster (GrUU 31/2008 rd). Likaså är medborgarskapskravet vid antagning till grundexamensstudier till polis ett godtagbart kriterium med tanke på behörighet som polistjänsteman (GrUU 28/2004 rd). På samma sätt är kravet motiverat med avseende på tjänstebehörighet för gränsbevakare. Följaktligen påverkas inte lagstiftningsordningen av bestämmelserna.

Kraven beträffande hälsotillstånd. Enligt 26 § 1 mom. 3 punkten ska den som antas till grundkursen till sitt hälsotillstånd och annars vara lämplig att på behörigt sätt fullgöra uppgifter inom gränsbevakningsväsendet. På grundval av 28 § 1

mom. 5 punkten kan Gräns- och sjöbevakningsskolan återkalla studierätten om en studerandes hälsotillstånd inte längre uppfyller kraven och förändringen i hälsotillståndet bedöms vara bestående eller långvarig.

Bestämmelserna om hälsotillstånd vid antagning motsvarar i sak de krav som ställs på studerande vid Polisyrkesskolan, Räddningsinstitutet och Försvarshögskolan och som har införts genom grundlagsutskottets medverkan (GrUU 28/2004 rd, GrUU 12/2006 rd och GrUU 31/2008 rd). Efter dessa yttranden har utskottet också bedömt kraven beträffande hälsotillstånd vid antagning till yrkesutbildning, yrkeshögskola, universitet och yrkesinriktad vuxenutbildning med avseende på diskrimineringsförbudet i 6 § 2 mom. i grundlagen (GrUU 60/2010 rd). Paragrafen föreskriver att ingen utan godtagbart skäl får särbehandlas på grund av bland annat hälsotillstånd eller funktionsnedsättning. Diskrimineringsförbudet har inte ansetts förbjuda all särbehandling av människor, inte ens när den beror på någon av de orsaker som nämns explicit i bestämmelsen. Det väsentliga är om man kan särbehandla någon av en orsak som gäller hans eller hennes person på ett sätt som är godtagbart med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna. Kraven på motiv är trots allt höga, särskilt när det gäller de förbjudna särbehandlingskriterier som räknas upp i grundlagsbestämmelsen (se t.ex. GrUU 1/2006 rd, GrUU 38/2006 rd). Utöver att bedöma om kriteriet är godtagbart eller inte har utskottet också påpekat att den valda lösningen ska stå i rätt proportion till det eftersträlvade målet (GrUU 38/2006 rd).

Bedömningen måste också beakta 16 § 2 mom. i grundlagen, som föreskriver att det allmänna ska säkerställa lika möjligheter för var och en att enligt sin förmåga och sina särskilda behov också få annan utbildning än grundläggande utbildning. Utskottet menar att "enligt sina särskilda behov" avser bland annat att det allmänna ska försöka undanröja de eventuella hinder för studier som hälsotillstånd eller funktionsnedsättning medför (jfr GrUU 31/2009 rd). Indirekt har återkallande av studierätten också relevans för näringsfriheten och rätten att utöva

yrke enligt 18 § 1 mom. i grundlagen, om slutförd grundkurs är en förutsättning för att kunna bli utnämnd till en tjänst gränsbevakare.

Utskottet har också hänvisat till FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning som i artikel 24 bland annat understryker att personer med funktionsnedsättning inte får utestängas från det allmänna utbildningssystemet och att skälig anpassning ska erbjudas utifrån personliga behov. Också i artikel 26 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna erkänns funktionshindrade personers rätt att få del av åtgärder som syftar till att säkerställa deras sociala och yrkesmässiga integrering.

Gränsbevakningsväsendet ska upprätthålla gränssäkerheten, utföra polis- och tulluppgifter och efterspanings- och räddningsuppgifter och delta i det militära försvaret. Målet med grundkursen för gränsbevakare är att ge den kompetens som krävs för att bli utnämnd till gränsbevakare. Den som utnämns till gränsbevakare ska enligt 10 § 2 mom. till sin hälsa och fysiska kondition vara lämplig för tjänsten. I en gränsbevakare arbete ingår betydande utövning av offentlig makt. De har ofta både fysiskt och psykiskt krävande arbetsuppgifter och det ingår att skydda andra människors hälsa och säkerhet. Syftet med kraven på de studerandes hälsotillstånd är att säkerställa att bara de blir antagna som med avseende på sitt hälsotillstånd och sin fysiska kondition är lämpliga för utbildningen och arbetet som gränsbevakare. Detta är skäl som kan anses godtagbara med avseende på diskrimineringsförbudet i grundlagen och därmed motivera särbehandling. Med tanke på proportionalitetskravet är det av betydelse att hälsokraven bara avser utbildning och undervisning på Gräns- och sjöbevakningsskolan och att de inte begränsar möjligheterna att bli antagen onödigt mycket (GrUU 60/2010 rd). Bestämmelserna är alltså inte problematiska i konstitutionellt hänseende.

Avbrytande av studierna. På grundval av 27 b § 3 mom. 3 punkten kan Gräns- och sjöbevakningsskolan avbryta studierna för högst ett år om den studerande vid förundersökning är miss-

tänkt för brott och det är nödvändigt att avbryta studierna med beaktande av det misstänkta brottets art och hur grovt det är. Utskottet har tidigare ansett att den typen av bestämmelser kan bli ett problem med avseende på bestämmelserna om rättvis rättegång i 21 § i grundlagen och oskuldspresumtionen i artikel 6.2 i Europakonventionen (GrUU 60/2010 rd).

I bestämmelsen är rätten att avbryta studierna vid misstanke om brott kopplad till att åtgärden ska vara nödvändig. Förslaget måste dock kompletteras med beskrivning av brottets art och grovhet. Skolan kan ha rätt att avbryta studierna vid misstanke om brott, om brottets art och grovhet visar att den studerande är olämplig för att inneha en tjänst som gränsbevakare eller att delta i undervisning eller utbildning på Gräns- och sjöbevakningsskolan, till exempel för att han eller hon kan anses utgöra en risk för andras säkerhet i skolan, vid övningar i samband med studierna eller vid andra tilldelade uppgifter. Dessutom måste det framgå av bestämmelserna att det finns synnerligen sannolika skäl för misstanken (jfr GrUU 60/2010 rd). Det är en förutsättning för att behandla lagförslaget i vanlig lagstiftningsordning.

Övrigt

Instruktionen för Gräns- och sjöbevakningsskolan. På grundval av 25 a § ska chefen för gränsbevakningsväsendet på framställning av staben för gränsbevakningsväsendet fastställa instruktionen för Gräns- och sjöbevakningsskolan. Enligt 2 mom. kan instruktionen föreskriva om bland annat utbildningens och undervisningens varaktighet och omfattning, utbildningsarrangemang, uppförande och annan inre ordning som den militära ordningen kräver och de studerandes fritid, ledigheter och frånvaro. Vidare kan studierätten på grundval av 28 § 1 mom. 9 punkten och 2 mom. återkallas eller den studerande ges en skriftlig varning, om han eller hon uppre-

pade gånger eller på ett väsentligt sätt bryter mot instruktionen.

Grundlagsutskottet har egentligen inte ansett det problematiskt att skolor och läroanstalter ges möjlighet att meddela föreskrifter om exempelvis det praktiska skolarbetet eller användningen av skollokaler. Ordningsstadgor för enskilda skolor och läroanstalter handlar enligt utskottet inte om att delegera lagstiftningsmakt enligt 80 § i grundlagen, utan om att fatta regionalt begränsade förvaltningsbeslut av generell karaktär (GrUU 28/2004 rd, GrUU 70/2002 rd).

Men utskottet har också påmint om rättsstatsprincipen i 2 § i grundlagen som föreskriver att lag ska iakttas noggrant i all utövning av offentlig makt och i all offentlig verksamhet. Vidare har utskottet påpekat att man i en ordningsstadga inte kan föreskriva om till exempel begränsningar i någon grundläggande fri- eller rättigheter utan att det i lagen finns en tillräckligt exakt bestämmelse som i övrigt uppfyller de allmänna kraven på rätt att begränsa de grundläggande fri- och rättigheterna. Utan stöd i tillräckligt exakta lagbestämmelser går det inte att i en ordningsstadga föreskriva om den enskildes rättigheter eller skyldigheter (GrUU 28/2004 rd, GrUU 70/2002 rd).

Enligt 2 mom. ska skolan i instruktionen också kunna meddela andra ordningsföreskrifter. Utskottet anser att lagbestämmelserna behöver kompletteras med bestämmelser om utbildningens längd och de studerandes uppförandeskyldigheter.

Ställningstagande

Grundlagsutskottet anser

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men lagförslag 1 bara om utskottets konstitutionella anmärkning till 27 b § 3 mom. beaktas på behörigt sätt.

Helsingfors den 20 november 2013

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Johannes Koskinen /sd
vordf. Outi Mäkelä /saml
medl. Sauli Ahvenjärvi /kd
Tuija Brax /gröna
Eeva-Johanna Eloranta /sd
Maarit Feldt-Ranta /sd
Ilkka Kantola /sd
Pia Kauma /saml
Kimmo Kivelä /saf

Anna Kontula /vänst
Markus Lohi /cent
Elisabeth Naucclér /sv
Tom Packalén /saf
Vesa-Matti Saarakkala /saf
Tapani Tölli /cent
Anu Urpalainen /saml
ers. Kimmo Sasi /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Timo Tuovinen.

AVVIKANDE MENING

Motivering

Som framgår av propositionen har Ålands landskapsregering föreslagit en precisering i 2 § i lagen om gränsbevakningsväsendets förvaltning. I landskapsregeringens utlåtande sägs att "De tjänstemän vid gränsbevakningsväsendet med tjänstgöringsort på Åland bör ej anslutas till försvarsmakten vid effektiviserande av rikets försvar med hänsyn till Ålands demilitariserade och neutraliserade status."

Det är sedan länge oklart vad som skall hända på Åland i krissituationer när gränsbevakningen kommer under militärt kommando. Klart är att de internationella traktat¹ som gäller för Åland skall respekteras, men hur detta skall ske i praktiken är ännu inte utrett. Detta har påtalats flera gånger, och grundlagsutskottet krävde redan 2005 att en plan skulle utarbetas: "Med hänvisning till dessa bestämmelser så finner grundlagsutskottet det adekvat att statsrådet i samråd med självstyrelsemyndigheterna utarbetar en plan för sådana hotfulla situationer där gränsbevakningen på Åland kunde behöva handräckning av försvarsmakten på demilitariserat område" (grundlagsutskottets utlåtande 19/2005).

Frågan har också uppmärksamats av andra utskott: i försvarsutskottets utlåtande 4/2009

"det är bra att klarlägga hur Ålands särställning ska beaktas i olika slag av framtida militära krissituationer för att myndigheterna ska ha en adekvat beredskap."; i utrikesutskottets betänkande 5/2009 "det måste vara behörigen klarlagt hur Ålands särställning ska beaktas i olika slag av framtida icke-militära krissituationer — som oljekatastrofer och terroristangrepp — och hur gränsbevakningen har ordnats med tanke på militära krissituationer."; och i utrikesutskottets betänkande 1/2013 "Utskottet välkomnar att statsrådet, som det konstateras i redogörelsen, utreder hur landskapet Ålands särställning också framöver ska beaktas i samband med eventuella oljekatastrofer och andra krissituationer, och hur man ska säkerställa att de berörda myndigheterna har tillräcklig beredskap."

Eftersom en sådan utredning som nämnts ovan nu har initierats, så vore det bra om detta hade beaktats i propositionen.

Det hör till grundlagsutskottets område att behandla Ålands självstyrelse. Det är därför utskottets uppgift att för förvaltningsutskottet framhålla det problem som finns och vikten av att regelverket klargörs så att det sker en koordinering med det utredningsarbete som initierats.

Eftersom sjöbevakningens verksamhet på Åland är oerhört betydelsefull för invånarna är det viktigt att den rättsliga grunden blir klart definierad.

Förslag

Med stöd av det ovan anförda föreslår jag,

att förvaltningsutskottet beaktar det som sägs ovan.

¹ Ålandsöarnas status som demilitariserat och neutraliserat område har fastställts 1921 i konventionen angående Ålandsöarnas icke-befästade och neutralisering (det s.k. Ålandsfördraget, FördrS 1/1922) och ett fördrag med Ryssland 1940 som bekräftar Ålandsöarnas demilitariserade status (FördrS 24/1940, FördrS 9/1948). Båda fördragen är internationellt i kraft och binder alla fördragsslutande parter.

Helsingfors den 20 november 2013

Elisabeth Naucélér /sv