Utlåtande GrUU 23/2017 rd– RP 40/2017 rd

Grundlagsutskottet

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

Till förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om gränsbevakningsväsendets förvaltning och gränsbevakningslagen samt av vissa lagar som har samband med dem (RP 40/2017 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört
- lagstiftningsråd Jaana Heikkinen, inrikesministeriet
- överinspektör Pertti Ojutkangas, inrikesministeriet
- gränssäkerhetsexpert, kommendörkapten Mikko Simola, inrikesministeriet
- juris magister, projektforskare Johannes Heikkonen
- professor Tuomas Ojanen
- professor (emeritus) Teuvo Pohjolainen.

Skriftligt yttrande har lämnats av
- biträdande professor Janne Salminen.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås det ändringar i lagen om gränsbevakningsväsendets förvaltning, gränsbevakningslagen, lagen om behandling av personuppgifter vid gränsbevakningsväsendet, polislagen och skjutvapenlagen.

Lagarna avses träda i kraft så snart som möjligt.

Klart
5.1

I propositionens motivering till lagstiftningsordningen bedöms lagförslaget med avseende på 6, 7, 15, 18 och 80 § i grundlagen. Bestämmelserna om en europeisk gräns- och kustbevakning har dessutom granskats med avseende på grundlagens bestämmelser om suveränitet.

Regeringen anser att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Bestämmelserna om avgångsålder och tjänstgöringsförbindelse

I propositionen föreslås det att avgångsåldrarna i militära tjänster vid Gränsbevakningsväsendet ska höjas för att motsvara de lägsta åldrar för ålderspension som avses i pensionslagen för den offentliga sektorn och lagen om införande av pensionslagen för den offentliga sektorn. Avgångsåldern höjs för att man vill säkerställa försörjningen för de tjänstemän vars nuvarande avgångsålder är lägre än deras lägsta ålder för ålderspension. Grunden för den föreslagna höjningen av de andra avgångsåldrarna är likabehandlingen av Gränsbevakningsväsendets tjänstemän.

Enligt ett uttryckligt omnämnande i motiven i propositionen om grundlagen och enligt grundlagsutskottet på den motiveringen baserade utlåtandepraxis täcker bestämmelsen i 80 § 1 mom. om området för lagstiftningen också grunderna för tjänstemännens rättsliga ställning (RP 1/1998 rd, s. 132/I, GrUU 9/2009 rd, s. 4/II och de utlåtanden som nämns där). En tjänstemans avgångsålder hör enligt utskottet odiskutabelt till dessa grunder (GrUU 51/2006 rd, s. 8/II). Utskottet har dessutom tidigare ansett att en obligatorisk avgångsålder inte kan regleras annat än i en lag som uppfyller de allmänna villkoren för begränsningar av grundläggande fri- och rättigheter (GrUU 9/2009 rd, s. 4, GrUU 51/2006 rd, s. 8/II, GrUU 60/2002 rd, s. 5).

Grundlagsutskottet menar att det nu aktuella lagförslagets konstitutionella betydelse delvis kan jämställas med en höjning av pensionsåldern, trots dess mål att partiellt förenhetliga avgångsåldrarna och pensionsåldrarna. Den konstitutionella bedömningen av ändringarna i pensionslagstiftningen har i vedertagen praxis framför allt skett mot grundlagens 15 § om egendomsskydd och grundlagens 19 § 2 mom. om rätten till en tryggad grundläggande försörjning. Egendomsskyddet i fråga om pensioner bottnar enligt grundlagsutskottets praxis i tanken att en viss inkomstrelaterad förmån, framför allt arbetspension, intjänas medan ett anställningsförhållande pågår. En på detta sätt intjänad förmån, som betalas ut först senare, betraktas som en del av vederlaget för en arbetsprestation (GrUU 5/2015 rd, s. 2, GrUU 60/2002 rd, s. 2/I). Utskottet har konstaterat att grundlagsskyddet i fråga om pensionsrätter uttryckligen gäller skydd för en konkret intjänad ekonomisk förmån, däremot inte för till exempel en viss gällande pensionsordning. Den konstitutionella utgångspunkten har således varit att bestämmelser om substansen i en pensionsordning med konsekvenser också för personer i anställningsförhållande kan införas genom en vanlig lag. Det har bland annat ansetts att bestämmelser om pensionsåldern, pensionstillväxten och den målsatta pensionsnivån kan införas genom en vanlig lag, om inte något annat följer av någon särskild orsak. En sådan särskild orsak, som leder till att åtgärden är grundlagsstridig, kan framför allt tänkas vara att eventuella ändringar i en pensionsordning till vissa delar kan leda till en oskälig försämring av pensionsförmåner som är att betrakta som intjänade (se t.ex. GrUU 41/2013 rd, s. 2/II—3/II).

För inte så länge sedan bedömde grundlagsutskottet en höjning av de yrkesbaserade pensionsåldrarna (GrUU 5/2015 rd). Utskottet ansåg bland annat att den föreslagna ändringen inte innebar slopande av rätten till yrkesbaserad pensionsålder utan en stegvis höjning av den yrkesbaserade pensionsåldern på motsvarande sätt som den allmänna pensionsåldern. Denna lösning understryker vikten av likabehandling. Utskottet ansåg med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna att lösningen utgjorde en godtagbar grund för en höjning av den yrkesbaserade pensionsåldern.

Grundlagsutskottet anser att de nu föreslagna bestämmelserna om avgångsålder harmonierar med utskottets praxis. Av de skäl som nämnts bör förvaltningsutskottet dock säkerställa att de föreslagna bestämmelserna är så till vida heltäckande och konsekventa att de i enskilda fall inte leder till en tillämpning där en tjänstemans rättsliga ställning kan försvagas oskäligt och i strid med lagförslagens syften.

I propositionen föreslås det att bestämmelserna om Gränsbevakningsväsendets tjänstgöringsförbindelser ska preciseras. Kravet på tjänstgöringsförbindelse ska enligt grundlagsutskottets uppfattning framför allt bedömas mot 18 § i grundlagen, enligt vilken var och en har rätt att skaffa sig sin försörjning genom arbete, yrke eller näring som han eller hon valt fritt. Utskottet har ansett att den här typen av tjänstgöringsförbindelser är godtagbara men förutsatt att det i lag föreskrivs om den i förbindelsen avsedda tjänstgöringens maximala längd och de grundläggande villkoren för förbindelsen, inbegripet när den upphör, samt om hur tvister om förbindelsen ska lösas (GrUU 13/2001 rd, s. 2—3, GrUU 19/2005 rd, s. 5). Utskottet har också understrukit att det i lag ska föreskrivas tillräckligt utförligt om hur länge tjänstgöringsförbindelsen varar och om skyldigheten att ersätta en upplöst förbindelse ekonomiskt (GrUU 31/2008 rd, s. 3—4). Utskottet menar att de föreslagna ändringarna uppfyller de allmänna förutsättningarna för bestämmelser om tjänstgöringsförbindelse, och grunderna för dem kan inte anses vara problematiska med avseende på 18 § i grundlagen.

Utifrån en konstitutionell bedömning anser grundlagsutskottet att en tjänstgöringsförbindelse kan betraktas som en inskränkning av de grundläggande fri- och rättigheterna som grundar sig på samtycke och har kopplingar till den personliga frihet som tryggas i 7 § 1 mom. i grundlagen och till de nämnda rättigheterna i 18 § 1 mom. i grundlagen. Utskottet har ansett att ett samtycke från en person vars grundläggande fri- och rättigheter begränsas i sig kan spela en roll i en konstitutionell bedömning (se GrUU 42/2016 rd och de utlåtanden som nämns där). Men utskottet har ändå i sin tidigare praxis sett vissa problem med en sådan lagstiftningsmetod och poängterat hur viktigt det är att vara mycket återhållsam med att godkänna samtycke som rättslig grund för ingrepp i de grundläggande fri- och rättigheterna. Förfarandet är inte lätt förenligt med rättsstatsprincipen enligt 2 § 3 mom. i grundlagen, där det sägs att all utövning av offentlig makt ska bygga på lag. Dessutom ska befogenheten att ingripa i den enskildes grundläggande fri- och rättigheter alltid läggas fast i en tillräckligt noggrant avgränsad lag med ett exakt tillämpningsområde (GrUU 30/2010 rd, s. 6/II). Utskottet har därför ansett det klart att skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna som rättslig fråga inte alltid kan förlora i betydelse bara för att det föreskrivs i lag att någon åtgärd kräver att den som saken gäller ger sitt samtycke. Skyddet kan inte i vilket som helst ärende vara beroende av den berörda personens samtycke. Utskottet har i detta avseende ansett att frågan om vad som kan betraktas som juridiskt relevant samtycke i en viss situation är väsentlig och krävt att en lag som utifrån samtycke ingriper i skyddet för de grundläg-

gande fri- och rättigheterna bland annat ska vara exakt och noga avgränsad, föreskriva hur samtycket ges och återtas, säkerställa att samtycket är genuint och ges av fri vilja och vara nödvändig (GrUU 19/2000 rd, s. 3/II, GrUU 27/1998 rd, s. 2/II).

Med anledning av kravet på att samtycket är genuint och ges av fri vilja understryker grundlagsutskottet att den som tar emot en tjänstgöringsförbindelse är skyldig att också i den praktiska tillämpningen sörja för och säkerställa att den studerande till alla delar förstår innebörden av tjänstgöringsförbindelsen, i synnerhet i fråga om ersättningsskyldighet, innan han eller hon lämnar en förbindelse.

Gränsinsatsenheternas befogenheter

Regeringen föreslår att det i gränsbevakningslagen, lagen om behandling av personuppgifter vid gränsbevakningsväsendet och skjutvapenlagen ska göras ändringar med anledning av Europaparlamentets och rådets förordning om en europeisk gräns- och kustbevakning. Till gränsbevakningslagen fogas det bestämmelser om beslutsfattande vid statsrådets allmänna sammanträde och befogenheterna för tjänstemän som hör till Europeiska unionens snabba gränsinsatsenheter när Finland är förpliktat att utan egen begäran ta emot sådan assistans inom sitt territorium som samordnas av Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån. Till polislagen fogas det bestämmelser om polisens deltagande i Europeiska gräns- och kustbevakningsbyråns återvändandeåtgärder, insatser och övriga verksamhet.

När den nämnda förordningen bereddes bedömde grundlagsutskottet dess förhållande till Finlands grundlag (GrUU 3/2016 rd). Den då föreslagna regleringen gällde enligt utskottet närmast en vidareutveckling av samarbetsformerna för övervakning av EU:s yttre gränser. Utskottet framhöll att det trots den tydliga ökningen av övernationella drag är uppenbart att när man handlar inom behörigheten enligt Europeiska unionens grundfördrag är reglering av detta slag inte problematisk med hänsyn till bestämmelserna om suveränitet i grundlagen.

Vid tolkningen av suveränitetsbestämmelserna i grundlagen har utgångspunkten enligt utskottet (t.ex. GrUU 66/2016 rd och GrUU 3/2016 rd) av hävd varit att man bör beakta att Finland är medlem i många internationella organisationer och att Europeiska unionen är en av de viktigaste (RP 1/1998 rd, s. 72—73, GrUU 56/2006 rd, s. 2/II, GrUU 1/2007 rd, s. 2—3 och GrUB 9/2010 rd, s. 9/II). Den nämnda förordningen (EU) 2016/1624 är av den 14 september 2016 och är gällande och tillämplig rätt i hela unionen. Av det som sagts ovan följer att inte heller det nu aktuella lagförslaget är problematiskt med avseende på grundlagens bestämmelser om suveränitet.

Grundlagsutskottet påpekar dock att begäran av internationellt bistånd, till den del beslutsrätten hör till de högsta statsorganen, regleras i den av riksdagen godkända lagen om beslutsfattande om lämnande av och begäran om internationellt bistånd (RP 72/2016 rd), om vilken grundlagsutskottet har lämnat utlåtanden (se GrUU 17/2017 rd, GrUU 64/2016 rd). Enligt utskottets uppfattning måste förvaltningsutskottet komplettera det tredje lagförslaget om ändring av gränsbevakningslagen med en hänvisningsbestämmelse om hur procedurbestämmelserna i lagen om beslutsfattande om lämnande av och begäran om internationellt bistånd förhåller sig till den nu aktuella lagen, så att det av bestämmelserna framgår så tydligt som möjligt vilket beslutsförfarande som ska tillämpas i varje specifik situation (se även GrUU 66/2016 rd, s. 2 och FvUB 9/2017 rd, s. 6).

Utskottet påpekar dessutom än en gång att en annan stats tjänstemän som lämnar bistånd bör få relevant introduktion i bland annat den gällande nationella lagstiftningen om befogenheter (se GrUU 66/2016 rd, s. 3).

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors 7.6.2017

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Annika Lapintie vänst
vice ordförande Tapani Tölli cent
medlem Maria Guzenina sd
medlem Anna-Maja Henriksson sv
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Ilkka Kantola sd
medlem Kimmo Kivelä saf
medlem Jaana Laitinen-Pesola saml
medlem Leena Meri saf
medlem Ulla Parviainen cent
ersättare Maarit Feldt-Ranta sd
ersättare Mats Löfström sv.

Sekreterare var

utskottsråd Mikael Koillinen.