

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 28/2004 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om polisutbildning samt lagar om ändring av polis- förvaltningslagen och av 7 § polislagen

Till förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 5 februari 2004 en proposition med förslag till lag om polisutbildning samt lagar om ändring av polisförvaltningslagen och av 7 § polislagen (RP 168/2003 rd) till förvaltningsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande till förvaltningsutskottet.

- direktör Anja Mikkola, polishögskolan
- regeringsråd Matti Rajakylä, undervisningsministeriet
- juris kandidat Kristiina Harenko
- professor Mikael Hidén
- juris licentiat Kirsi Neiglick
- professor Tuomas Ojanen
- professor Kaarlo Tuori
- professor Veli-Pekka Viljanen.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Kirsti Vihermaa, inrikesministeriet

Dessutom har utskottet fått ett skriftligt utlåtande av
— justitieministeriet.

PROPOSITIONEN

Propositionen innehåller ett förslag till lag om polisutbildning. Den föreslagna lagen föreskriver om grunderna för uttagning till utbildning för examen för polis samt om drogtest både i samband med uttagning till utbildningen och under utbildningens gång och om rättigheter och skyldigheter för studerande vid polisläroinrättningar. Lagen har också bestämmelser om disciplinära påföljder för de studerande samt om de studerandes rättssäkerhet. I propositionen ingår dessutom lagar om ändring av polisförvaltningslagen och av 7 § polislagen.

Lagarna avses träda i kraft ungefär en månad efter det att de antagits och blivit stadfästa.

I avsnittet om lagstiftningsordning bedöms lagförslagen med avseende på rätten till personlig frihet och integritet i 7 §, diskrimineringsförbudet i 6 § 2 mom. och skyddet för privatlivet och personuppgifter i 10 § i grundlagen. I motiven nämns också 125 § 1 mom. i grundlagen som föreskriver att det genom lag kan bestämmas att bara finska medborgare får utnämnas till bestämda offentliga tjänster eller uppdrag. Dessutom bedöms bestämmelserna med avseende på 80 § i grundlagen. Enligt propositionen kan lag-

förslagen behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Regeringen anser det dock viktigt att grundlagsutskottet får tillfälle att yttra sig.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Antagning av studerande

Kravet att de studerande ska ha fullgjort bevärings tjänsten. Enligt 6 § 1 mom. 3 punkten ska den som antas till utbildning för grundexamen för polis ha fullgjort beväringstjänsten enligt värnpliktslagen. I 2 mom. föreskrivs att kravet inte gäller kvinnor eller personer med åländsk hembygd rätt. Polis skolan kan av särskilda skäl medge undantag från kravet.

I detta fall måste förslaget också bedömas med avseende på jämlikhetsbestämmelserna i 6 § i grundlagen och inte minst med avseende på diskrimineringsförbudet i 2 mom. Förbudet innebär att ingen utan godtagbart skäl får särbehandlas på grund av kön, ålder, ursprung, språk, religion, övertygelse, åsikt, hälsotillstånd eller handikapp eller av någon annan orsak som gäller hans eller hennes person.

Kravet på fullgjord beväringstjänst gäller inte kvinnor eller personer med åländsk hembygd rätt. Det finns godtagbara skäl till att de särbehandlas med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna i relation till värnpliktiga män. Det är viktigt att ge kvinnor möjlighet att få polisutbildning och att påverka personalstrukturen inom polisen så att den i överensstämmelse med principerna i 6 § 4 mom. i grundlagen blir mer balanserad i ett jämställdhetsperspektiv. Dessutom är det befogat att främja den åländska polisens möjligheter att få tillgång till utbildade polismän.

Förslaget särbehandlar också män som fullgjort sin värnplikt i relation till andra män. Enligt motiven till propositionen beror utebliven beväringstjänstgöring vanligen på allvarliga samvetsskäl som grundar sig på religiös eller etisk övertygelse och innefattar ett kategoriskt

avståndstagande från våld eller absolut vägran att använda skjutvapen. Sådana skäl skulle enligt regeringen också med största sannolikhet hindra en person från att avlägga grundexamen för polis i full omfattning och från att på ett fullödigt sätt arbeta som polisman.

Det är ett problem med avseende på diskrimineringsförbudet i 6 § 2 mom. i grundlagen att bestämmelser som innebär särbehandling motiveras med samvetsskäl i anknytning till religiös eller etisk övertygelse. Religion och övertygelse nämns särskilt i momentet som förbjudna skäl till särbehandling. Religions- och samvettsfrihet tryggas i 11 § i grundlagen. Förbudet att diskriminera någon på grund av religion eller övertygelse är ett viktigt element i 6 § 2 mom. och 11 § i grundlagen (RP 309/1993 rd, s. 59). Dessutom ska bestämmelser om rätten att på grund av övertygelse befrias från deltagande i landets militära försvar utfärdas genom lag med stöd av 127 § 2 mom. i grundlagen. Närmare bestämmelser om rätten ingår främst i civiltjänstlagen, men frågan rör också lagen om befrielse för Jehovas vittnen från fullgörandet av värnplikt i vissa fall. Också dessa bestämmelser knyter an till den grundlagskyddade religions- och samvettsfriheten (RP 309/1993 rd, s. 82—83).

Förslaget särbehandlar vissa personer på grund av att de utövar en rätt som de har med stöd av de grundläggande fri- och rättigheterna och utifrån en explicit bestämmelse i grundlagen. Kravet på fullgjord beväringstjänst kan å andra sidan anses både godtagbart och befogat till exempel vid antagning till en karriär i militären. Samvetsskäl som hänför sig till religiös och etisk övertygelse och som hindrar att en person deltar i militärt försvar behöver enligt utskottet inte nödvändigtvis över hela linjen innebära att personen anser sig vara förhindrad att tillämpa tvångs- och maktmedel som ingår i polisiära

uppdrag. Dessutom kan det hända att övertygelsen ändras med tiden. Vilken roll övertygelse och samvetsskäl spelar kan egentligen bara den berörde själv bedöma, menar grundlagsutskottet. Om personen anser att hans eller hennes övertygelse är ett hinder för att utöva polisiära uppdrag kommer han eller hon sannolikt inte att söka in till polisutbildning och välja polisbanan. De föreslagna bestämmelserna ger inte tillräckligt mycket rum för de enskildas egen bedömning, utan det är lagstiftaren respektive polisskolan som utifrån dispens bestämmer vad som är personens övertygelse och hur viktig den är.

Om man ser till de grundläggande fri- och rättigheterna finns det enligt utskottet inga godtagbara grunder för bestämmelserna. Därför strider de mot diskrimineringsförbudet i 6 § 2 mom. i grundlagen. Vidare bör noteras att bestämmelserna inte står i samklang med bestämmelserna om religions- och samvettsfrihet i 11 § eller med rätten i 127 § 2 mom. i grundlagen. För att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning måste 6 § 1 mom. 3 punkten strykas. Enligt utskottet är det ändå godtagbart och motiverat att fullgjord beväringstjänst eller frivillig värnplikt betraktas som en extra merit vid antagningen till polisläroinrättningarna.

Nationalitetskravet. Enligt 6 § 1 mom. 1 punkten i den föreslagna lagen ska den som tas in till utbildning för grundexamen för polis vara finsk medborgare. Polisskolan kan av särskilda skäl medge undantag från kravet med stöd av 2 mom. Förslaget är av betydelse med avseende på diskrimineringsförbudet i 6 § 2 mom. i grundlagen.

På grundval av 125 § 1 mom. i grundlagen kan det genom lag bestämmas att bara finska medborgare får utnämnas till bestämda offentliga tjänster eller uppdrag. Genom uttrycket "bestämda" offentliga tjänster eller uppdrag ger lagrummet uttryck för principen att kravet på medborgarskap bara ska ställas i begränsad utsträckning eller av grundad anledning (RP 1/1998 rd, s. 180).

Enligt 7 § i statstjänstemannalagen (RP 189/1999 rd) som stiftades i samband med verkställigheten av grundlagsreformen får bara fin-

ska medborgare utnämnas till polismanstjänster. Grundlagsutskottet har ansett medborgarskapskravet befogat i ett konstitutionellt perspektiv när det gäller domarämbeten, eftersom det ingår utövande av offentlig makt i betydande grad i ämbetena (se GrUU 13/1999 rd, s. 3). Av samma skäl är medborgarskapskravet motiverat när det gäller polismanstjänster. Det finns således ett godtagbart skäl till medborgarskapskravet för polismanstjänster. Bestämmelserna påverkar därför inte lagstiftningsordningen. Sett i ett mångkulturellt perspektiv är det enligt grundlagsutskottet ändå viktigt att polisen har personer med olika nationell eller etnisk härkomst i sin tjänst. Därför bör rätten att avvika från medborgarskapskravet enligt utskottets mening utnyttjas för att det mångkulturella målet ska nås.

Drogtestning

På grundval av 7 § 1 mom. är den som söker in till utbildningen för grundexamen för polis skyldig att delta i ett drogtest innan han eller hon godkänns. Den som avlägger grundexamen är skyldig att på anmaning av polisläroinrättningen delta i drogtest om det finns grundad anledning att misstänka att han eller hon uppträder påverkad av berusningsmedel under utbildningstiden eller i praktiktjänst.

Bestämmelserna är av betydelse med avseende på skyddet för privatlivet och personuppgifter i 10 § 1 mom. i grundlagen. De intervenerar också i den personliga integriteten som är skyddad genom 7 § i grundlagen samt begränsar den enskildes självbestämmanderätt (GrUU 10/2004 rd, s. 2).

Om man ser till de grundläggande fri- och rättigheterna finns det godtagbara skäl för de föreslagna bestämmelserna. Det är viktigt att bekämpa droger bland polisstuderande. Det handlar om att värna de studerandes och i sista hand också andras rättigheter och säkerhet. Bestämmelserna uppfyller kraven på exakthet, exakt avgränsning och proportionalitet. Med avseende på rättssäkerheten bör 20 § 1 och 3 mom. lyftas fram. Lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning i fråga om dessa lagrum.

Enligt 7 § 2 mom. betraktas uppgifter från drogtest som uppgifter om hälsotillståndet. Polisläroinrättningen är skyldig att förvara sådana uppgifter på något annat ställe än andra insamlade personuppgifter. Förslaget säger ingenting om hur länge uppgifterna ska förvaras. I sin praxis har grundlagsutskottet ansett förvaringstiden för uppgifter vara en viktig bestämmelse med avseende på skyddet för personuppgifter i 10 § 1 mom. i grundlagen (se t.ex. GrUU 51/2002 rd, s. 2 och 3, GrUU 6/2003 rd, s. 2).

Uppgifter om en persons hälsotillstånd betraktas enligt 11 § i personuppgiftslagen som känsliga uppgifter. Enligt huvudregeln i 12 § 2 mom. i personuppgiftslagen ska känsliga uppgifter utplånas ur registret så snart det inte längre finns någon lagstadgad grund för behandlingen av dem. De allmänna bestämmelserna i personuppgiftslagen tillämpas också på behandling av uppgifter om någons hälsotillstånd enligt den föreslagna lagen. Förslaget är följaktligen inget problem med avseende på grundlagsskyddet för personuppgifter. — För tydlighetens skull bör lagförslaget få en bestämmelse om förvaringstider för uppgifterna.

Lärdomsprov

Med stöd av 19 § övergår upphovsrätten till de lärdomsprov som avläggs i samband med utbildningen för polisexamen från den studerande till polisinrättningen så snart provet blivit godkänt vid polisinrättningen.

De ekonomiska rättigheter som ingår i upphovsrätten omfattas av egendomsskyddet i 15 § i grundlagen (RP 309/1993 rd, s. 66, GrUU 1/1995 rd, s. 1). Dessutom har upphovsmannens moraliska rättigheter beröringspunkter med de grundläggande fri- och rättigheterna, till exempel skyddet för vars och ens heder i 10 § och rätten till fri vilja och självbestämmanderätt i 7 § i grundlagen.

Förslaget innebär att upphovsrätten till ett lärdomsprov helt och hållet, utan villkor eller begränsningar, övergår till polisläroinrättningen direkt med stöd av den föreslagna lagen. Därmed förlorar upphovsmannen sin exklusiva rätt enligt upphovslagen att bestämma över verket

och sin rätt att till exempel ingå ett förlagsavtal om publicering av verket. Att en rätt med förmögenhetsvärde som åtnjuter egendomsskydd tas bort och överförs på detta sätt mellan personer är enligt utskottet jämförligt med expropriation av egendom i den mening som 15 § 2 mom. i grundlagen avser.¹ Sett mot denna bakgrund är det en brist att lagförslaget inte innehåller några materiella bestämmelser som konkretiserar kravet på ett allmänt behov i enlighet med grundlagen (se t.ex. GrUU 49/2002 rd, s. 4) eller bestämmelser om ersättning till upphovsmannen.

När upphovsrätten övergår till läroinrättningen har upphovsmannen dessutom inte längre någon rätt att bestämma över verket och har således till exempel ingen rätt att besluta om publicering. I det hänseendet innebär förslaget ett ingrepp i yttrandefriheten som är tryggad i 12 § 1 mom. i grundlagen. I yttrandefriheten ingår rätt att sprida information, åsikter och andra meddelanden utan att någon i förväg hindrar detta. Vetenskapens frihet är skyddad i 16 § 3 mom. i grundlagen och innefattar rätten att sprida sina forskningsresultat, en rätt som ingår i vetenskapens frihet.²

Förslaget motiveras med att de som avlägger polisunderbefäls- och polisbefälsexamen i sin befattning är utstationerade i utbildning och får lön under utbildningstiden. De som avlägger grundexamen för polisen får dagpenning. Dessutom är det polisförvaltningen som föreslår avhandlingsämnen och har nytta av dem. Därför anser regeringen det "ganska rimligt" att upphovsrätten till lärdomsproven överförs till polisläroinrättningen, som också i stor omfattning deltar i handledningen av proven.

Propositionen anför inga skäl för att begränsa yttrandefriheten och vetenskapens frihet, som är godtagbara med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna. Bedömningen att det är "ganska rimligt" ur läroinrättningens synvinkel

¹ Se Pekka Länsineva: Perusoikeudet ja varallisuussuhde, Jyväskylä 2002, s. 203.

² Se Kaarlo Tuori: Sivistykselliset oikeudet, i verket Perusoikeudet (toim. Pekka Hallberg ym.), Juva 1999, s. 526.

sett räcker inte som skäl för en begränsning och relaterar heller inte till något allmänt behov som kunde motivera att upphovsrätten som ingår i egendomsskyddet enligt grundlagen förs över helt och hållet från upphovsmannen till polisläroanstalten på det sätt som regeringen föreslår i propositionen. Överhuvudtaget redogör propositionen inte för orsakerna till varför upphovsrätten behöver eller måste föras över. När upphovsrätten på detta sätt fräntas den som avlägger ett lärdomsprov strider det också mot proportionalitetskravet.

Med hänvisning till det ovanstående strider förslaget mot grundlagen. Därför måste 19 § strykas för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Övriga synpunkter

Styrelsen för polisläroinrättningarna. Med stöd av 3 § 3 mom. utfärdas det närmare bestämmelser om styrelsens sammansättning och tillsättandet av den samt om styrelsens uppgifter genom förordning av statsrådet.

I sin verksamhet utövar styrelsen offentlig makt. Den ska till exempel avgöra rättelseyrkanden. Med hänvisning till 119 § 2 mom. i grundlagen måste det därför föreskrivas genom lag om de allmänna grunderna för styrelsen. Med "de allmänna grunderna" avses i förarbetena till grundlagen "närmast enhetens namn, bransch och huvudsakliga uppgifter" (RP 1/1998 rd, s. 174). Grundlagsutskottet har också ansett att en eventuell tidsbegränsning av organets mandattid ingår i de allmänna grunderna (GrUU 12/2004 rd, s. 3). Bestämmelserna måste därför kompletteras med en angivelse om hur lång styrelsens mandattid är. Annars kan lagförslaget inte behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Polisläroinrättningens ordningsstadga. Med stöd av 21 § utfärdar varje polisläroinrättning en ordningsstadga. Den kan innefatta bestämmelser som är nödvändiga för tryggheten och trivseln bland de studerande, bl.a. om studier, hur man ska uppträda och röra sig inom polisläroinrättningen, på dess område och på studenthemmet, uniform, beväpning och vaktupdrag på lä-

roinrättningen. Med stöd av 21 § 2 mom. är de studerande och personalen vid en polisläroinrättning skyldiga att följa ordningsstadgan. Med stöd av 13 § kan polisläroinrättningen ge en studerande en varning eller en anmärkning om han eller hon bryter mot ordningsstadgan. Vidare kan en studerande med stöd av 14 § avstängas från utbildningen om han eller hon upprepade gånger eller i väsentlig omfattning bryter mot ordningsstadgan.

Grundlagsutskottet har i och för sig inte ansett det problematiskt i konstitutionellt hänseende att det införs bestämmelser om skolors eller läroinrättningars möjligheter att utfärda bestämmelser till exempel om arrangemangen kring skolarbetet eller hur skolbyggnader och skolgårdar får användas. Att skolor och läroinrättningar har haft egna ordningsstadgar har enligt utskottet inte varit liktydigt med en delegering av lagstiftningsmakt i den mening som 80 § i grundlagen avser. Ordningsstadgarna har betraktats som generella förvaltningsbeslut med regional räckvidd. Å andra sidan har utskottet påmint om rättsstatsprincipen i 2 § i grundlagen. Den säger ut att lag noggrant ska iakttas i all offentlig verksamhet. Om det i lagen inte finns en tillräckligt exakt bestämmelse som också i övrigt uppfyller de allmänna förutsättningarna för begränsningar i de grundläggande fri- och rättigheterna, går det inte i en ordningsstadga att utfärda bestämmelser exempelvis om begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna, har utskottet dessutom påpekat. Utan stöd från tillräckligt exakta lagbestämmelser får det i en ordningsstadga inte heller bestämmas om en individs rättigheter eller skyldigheter (GrUU 70/2002 rd, s. 5).

Mot bakgrunden av synpunkterna ovan får den föreslagna behörigheten för polisläroinrättningarna att utfärda en ordningsstadga en mycket begränsad räckvidd. Utskottet påpekar att behörigheten inte tillåter att läroinrättningen utfärdar bestämmelser till exempel om de studerandes skyldighet att använda uniform (GrUU 11/2001 rd, s. 3) eller att ha hand om vakturer på läroinrättningarna, om det inte finns grunder för sådana skyldigheter någon annanstans i lag.

GrUU 28/2004 rd — RP 168/2003 rd

Normgivningsbemyndiganden. Genom förordning av statsrådet kan det föreskrivas om bl.a. avbrott i studierna och avstängning från utbildningen. Utskottet påpekar att dels 15 § i lagförslaget, dels de allmänna bestämmelserna i förvaltningslagen tillämpas på sådana förfaranden. Därför har bemyndigandet mycket liten betydelse i sak. Bestämmelsen bör ändå ses över för att den ska syfta på exaktare bestämmelser än förslaget nu har.

Med stöd av 16 § 2 mom. i det andra lagförslaget har inrikesministeriet rätt att utfärda närmare föreskrifter om polisenheternas ställning och uppgifter. Momentet bör justeras för att motsvara de gällande reglerna för skrivning av be-

myndigandebestämmelser (se t.ex. GrUU 46/2001 rd, s. 2). Bestämmelsen bör föreskriva att det genom förordning av ministeriet kan utfärdas närmare bestämmelser om de ärenden som avses.

Utlåtande

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men det första lagförslaget bara om utskottets konstitutionella anmärkningar till 3 § 3 mom., 6 § 1 mom. 3 punkten och 19 § beaktas på behörigt sätt.

Helsingfors den 19 oktober 2004

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kimmo Sasi /saml
vordf. Arja Alho /sd
medl. Leena Harkimo /saml
Hannu Hoskonen /cent
Annika Lapintie /vänst
Outi Ojala /vänst
Klaus Pentti /cent
Markku Rossi /cent
Simo Rundgren /cent

Arto Satonen /saml
Seppo Särkiniemi /cent
Ilkka Taipale /sd
Astrid Thors /sv
ers. Anne Holmlund /saml
Rosa Meriläinen /gröna
Veijo Puhjo /vänst
Arto Seppälä /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Sami Manninen.