

Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om tryggnad av gränsbevakningsväsendets uppgifter under tiden mellan den 10 juli och den 14 augusti 2005

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås att det stiftas en lag om tryggnad av gränsbevakningsväsendets uppgifter under tiden mellan den 10 juli och den 14 augusti 2005. En tjänsteman vid gränsbevakningsväsendet som inte omfattas av en arbetsstrid skall utöver de uppgifter som anges i 11 § i lagen om statens tjänstekollektivavtal utföra de uppgifter som avses i lagen om gränsbevakningsväsendet och vilkas utförande störs till följd av en ar-

betsstrid eller hot om sådan samt som är nödvändiga för säkerställande av Finlands säkerhet eller för uppfyllande av de förpliktelser som Finlands medlemskap i Europeiska unionen föranleder. Detta skall iakttas under en arbetsstrid som gäller gränsbevakningsväsendet eller när en sådan hotar.

Lagen avses vara i kraft under tiden mellan den 10 juli och den 14 augusti 2005.

MOTIVERING

1. Nuläge och föreslagna ändringar

Om anställningsvillkoren för statsanställda avtalas på det sätt som avses i lagen om statens tjänstekollektivavtal (664/1970). Systemet grundar sig på principen om avtalsfrihet samt staten och tjänstemannaföreningarna är förhandlings- och avtalsparter. Som ett påtryckningsmedel i anslutning till förhandlingarna kan tjänstemannaföreningarna gå i strejk. Till systemet hör att arbetsgivaren och samhället är tvungna att stå ut med de svårigheter som följer av arbetsstriden. Under en arbetsstrid måste dock de viktiga funktionerna i samhället tryggas. När lagstiftningen om tjänstekollektivavtal kom till lämnades förhindrande eller begränsning av arbetsstrider som kan åstadkomma allvarliga störningar i livsviktiga samhällsfunktioner eller i betydande grad äventyra allmänt intresse beroende av speciallag.

I 11 § i lagen om statens tjänstekollektivavtal bestäms om ställningen för tjänstemän som inte omfattas av arbetsstrid. Medan en

arbetsstrid pågår har en tjänsteman som inte omfattas av den rätt att förhålla sig neutral. En tjänsteman som inte omfattas av arbetsstrid skall dock fullgöra sina sedvanliga tjänsteplikter och därutöver också utföra skyddsarbete enligt arbetsgivarens prövning. Med skyddsarbete avses arbete som är oundgängligt för förhindrande av fara för liv, hälsa eller egendom eller för avbrytande av sådan verksamhet. Skyddsarbete kan inledas redan före den egentliga arbetsstriden och avslutas efter den.

Statens arbetsmarknadsverk och de huvudavtalsorganisationer som företräder de statsanställda avtalade den 14 december 2004 på ett heltäckande sätt och i enlighet med det inkomstpolitiska avtalet om anställningsvillkoren för statsanställda åren 2005-2007. Endast Rajavartioliitto ry omfattades inte av de tjänste- och arbetskollektivavtal som ingicks. Inom den statliga sektorn råder således i övrigt en heltäckande förpliktelse till arbetsfred.

Världsmästerskapstävlingen i friidrott ordnas i Finland mellan den 6 och den 14 augusti 2005. Tävlingarna är det största internatio-

nella idrottsevenemang som ordnas år 2005. Till tävlingarna väntas 15 000 – 20 000 utländska turister, 4 000 representanter för pressen och 9 000 idrottsutövare. Dessutom infinner sig 10 000 - 20 000 motionsidrottare. Totalt följer över 300 000 åskådare tävlingarna på platsen.

Tävlingarna föranleder för finländska förhållanden och också internationellt sett omfattande säkerhetsåtgärder som syftar till att förhindra åtgärder som äventyrar säkerheten i samhället. Evenemanget innebär att säkerhetshot som riktar sig mot tävlingarna, mot Finland och mot Europeiska unionen ökar betydligt.

Enligt empiriska uppgifter från motsvarande tidigare sammanhang leder detta slag av stora evenemang för allmänheten också till att den brottsliga verksamheten ökar. Riskfaktorerna har huvudsakligen sitt ursprung utanför Finlands gränser. I rådande läge måste terrorism och masshuliganism betraktas som viktiga faktorer som hotar säkerheten. Det är mycket sannolikt att också vålds- och egendomsbrott samt koppleriverksamhet och brott i samband därmed kommer att öka kraftigt.

Enligt lagen om gränsbevakningsväsendet (320/1999) hör till gränsbevakningsväsendets viktigaste uppgifter att sköta övervakningen av Finlands gränser samt den gränskontroll som har samband med övervakningen av personers in- och utresa, tullövervakning, räddnings- och biståndsuppgifter samt under vissa förhållanden handräckning till polisen.

I praktiken innebär gränsbevakningsväsendets verksamhet och bekämpningen redan vid gränserna av hot som hänför sig till medborgarnas liv och hälsa att om någon som står i beråd att resa in i landet avvisas på grund av misstanke om brott mot liv, hälsa eller egendom eller på grund av inreseförbud till följd av sådana brott, förhindras samtidigt denna persons möjligheter att begå brott här i landet. Risken att bli fast står direkt i proportion till hur omsorgsfull gränskontrollen är. Om kontrollerna upphör eller blir betydligt mindre effektiva på grund av en arbetsstrid, upptäcks inte exempelvis stulen egendom eller personer som sannolikt kommer att göra sig skyldiga till brott. Hot mot liv, hälsa och egendom förverkligas då inne i landet och på

andra ställen där man får röra sig fritt. En hög risk för att bli upptäckt eftersträvas vid gränskontrollerna i Finland också av den anledningen att en sådan brottsbekämpning är effektivare och mera ekonomisk än utredandet av brott som begåtts inne i landet. Detta är ett effektivt sätt att minska brottsskadorna.

Medan världsmästerskapstävlingarna i friidrott pågår är det med tanke på säkerhetssituationen i vårt land och i Europeiska unionen ytterst viktigt att de säkerhetshot som huvudsakligen över gränserna riktar sig mot Finland och framför allt mot huvudstadsregionen i så hög grad som möjligt kan bekämpas redan vid gränserna. Det bör dessutom beaktas att Finlands östgräns också är Schengenområdets yttre gräns och att den som överskridit gränsen österifrån har förflyttat sig till Europeiska unionens område.

Rajavartioliitto ry gick den 31 maj 2005 i strejk på de internationella gränsövergångsställena vid östgränsen. Strejken gällde inte gränsövervakningsuppgifter. Strejken slutade den 11 juni 2005. Cirka 450 gränsbevakare omfattades av strejken.

I syfte att trygga verksamheten under tiden för arbetsstriden fattade staben för gränsbevakningsväsendet den 27 maj och den 7 juni 2005 beslut om skyddsarbete.

Den 7 juni 2005 meddelade Rajavartioliitto att förbundet den 21 juni inleder en ny strejk som också omfattar gränsövervakningsuppgifter och framskrider i tre huvudfaser och upphör den 23 juli. Under den första fasen mellan den 21 juni och den 5 juli skulle strejken omfatta gränsövervaknings- och gränskontrolluppgifter vid vissa gränsbevakningsstationer i sydöstra Finland. Under den andra fasen mellan den 5 juli och den 16 juli skulle strejken omfatta gränsövervaknings- och gränskontrolluppgifter i mellersta och norra Finland. Under den tredje och mest omfattande fasen mellan den 12 juli och den 23 juli skulle strejken omfatta gränskontrollpersonalen såväl vid de internationella gränskontrollställena i sydöstra Finland som på Helsingfors-Vanda flygplats och i hamnarna i Helsingfors. Som mest skulle strejken omfatta cirka 900 tjänstemän.

Under ledning av riksförlikningsmannen har parterna förhandlat om en lösning på konflikten och förhandlingarna fortsätter.

Det är möjligt att Rajavartioliitto kommer att vidta arbetsstridsåtgärder också senare och i synnerhet under världsmästerskapstävlingarna i friidrott.

Arbetsstridsåtgärderna inom gränsbevakningsväsendets ansvarsområde eller hoten om sådana äventyrar allvarligt ett effektivt utförande av gränsbevakningsväsendets ovan beskrivna uppgifter. Riskerna blir större i mitten av juli. Det är den tidpunkt då den aviserade arbetsstriden utvidgas. Då blir också de länder som haft för avsikt att delta i tävlingarna tvungna att besluta om de verkligen kan tänka sig att göra det under de rådande förhållandena. Verksamheten vid de internationella gränsövergångsställena störs i väsentlig grad just före världsmästerskapstävlingarna och under dem, vilket kan medföra att Finlands förmåga att för sin del sköta gränssäkerheten inom Europeiska unionen ifrågasätts.

Arbetsstriden skulle ha verkningar i synnerhet vid de internationella gränsövergångsställena mellan Finland och Ryssland där nivån på kontrollerna skulle lida märkbart. Upptäckandet av illegal inresa till finskt territorium skulle försvåras och den tekniska övervakningsutrustningens effektivitet försämras. Totalt sett skulle gränskontroll i överensstämmelse med de så kallade Schengenavtalen inte kunna verkställas i trafiken över Finlands yttre gränser. Till följd härav skulle Finlands inre säkerhet försämras betydligt.

Gränsövervakningen och gränskontrollerna kan effektiveras så, att utöver kontrollerna i samband med inresa också kontroller vid Europeiska unionens inre gränser kan tas i bruk. Avsikten med kontrollerna i samband med inresa är att skydda medborgarnas liv och hälsa och dessa kontroller är också nödvändiga med tanke på Finlands och Europeiska unionens säkerhet.

Enligt 65 a § i lagen om gränsbevakningsväsendet fattar statsrådet i regel beslut om återupprättande av kontrollerna vid de inre gränserna. Det är således möjligt att Finland återupprättar kontrollerna vid de inre gränserna på grund av världsmästerskapstävlingarna i friidrott. Åtgärderna kan också vidtas vid en tidpunkt utanför de egentliga tävlingarna. Enligt Schengenkonventionen, som an-

togs den 14 juni 1985, får de inre gränserna passeras överallt utan att någon personkontroll genomförs. Då den allmänna ordningen eller statens säkerhet så kräver, kan det emellertid beslutas om att vid de inre gränserna, under en begränsad tidsperiod, genomförs nationella gränskontroller som är anpassade till det aktuella läget.

På de grunder som anges ovan är det för säkerställande av en tillräcklig säkerhetsnivå nödvändigt att genom lagstiftningsåtgärder trygga möjligheten att vidta åtgärder som garanterar säkerheten under tävlingarna och den närmaste tiden före och efter dem.

Gränsbevakningsväsendets centrala funktioner måste tryggas. I den situation som avses i föreliggande regeringsproposition är skyddsarbete enligt 11 § i lagen om statens tjänstekollektivavtal inte tillräckligt. Utöver skyddsarbete måste den personal som inte omfattas av arbetsstriden, för att gränsbevakningsväsendets funktioner skall kunna tryggas, kunna åläggas sådana uppgifter som avses i lagen om gränsbevakningsväsendet.

I den föreslagna 1 § i lagen begränsas lagens giltighetstid till tiden kring världsmästerskapstävlingarna i friidrott. Giltighetstiden skulle börja den 10 juli 2005. De risker som inverkar på gränsbevakningsväsendets verksamhet blir större i mitten av juli. Det är den tidpunkt då den aviserade arbetsstriden utvidgas. Då blir också de länder som haft för avsikt att delta i tävlingarna tvungna att besluta om de kan tänka sig att göra det under rådande förhållanden. Den föreslagna tidpunkt då tillämpningen av lagen skulle upphöra är den dag då världsmästerskapstävlingarna i friidrott avslutas.

I den föreslagna 2 § bestäms om ställningen för den personal som inte omfattas av arbetsstriden. Det är fråga om andra av förpliktelsen till arbetsfred omfattade personalgrupper vid gränsbevakningsväsendet än de tjänstemän som hör till Rajavartioliitto.

I 2 § föreskrivs också att arbetsgivaren kan förordna en sådan tjänsteman att utföra de uppgifter som avses i lagen om gränsbevakningsväsendet. Det är fråga om sådana uppgifter vilkas utförande störs av arbetsstrid eller hot om sådan. En förutsättning är också att uppgifterna är nödvändiga för säkerställande av Finlands säkerhet eller för uppfyl-

lande av de förpliktelser som Finlands medlemskap i Europeiska unionen föranleder.

Skyldigheten att utföra arbete enligt den föreslagna 2 § skall gälla vid sidan av skyldigheten att utföra skyddsarbete enligt lagen om statens tjänstekollektivavtal och komplettera den.

2. Propositionens konsekvenser

Syftet med propositionen är att säkerställa gränsövervakningen och säkerheten i Finland under världsmästerskapstävlingen i friidrott.

När det gäller anställningsvillkoren för den personal som omfattas av lagen iakttas gällande bestämmelser om anställningsvillkoren och propositionen beräknas inte ha några konsekvenser för statsfinanserna.

3. Beredningen av propositionen

Propositionen har beretts vid finansministeriet och inrikesministeriet.

4. Ikraftträdande

Lagen föreslås träda i kraft den 10 juli och vara i kraft till och med den 14 augusti 2005.

5. Förhållande till grundlagen och lagstiftningsordning

I regeringens proposition (261/1996) med förslag till lag om Finlands Bank var avsikten att i 1 mom. i 25 § i lagförslaget föreskriva särskilt om stridsåtgärder och i 2 mom. om konsekvenserna av förbjudna stridsåtgärder. I sitt utlåtande till nämnda lagförslag konstaterade riksdagens grundlagsutskott (GrUU 5/1997 rd) att 10 a § 2 mom. i regeringsformen (numera 13 § i grundlagen) enligt utskottets uppfattning ger anledning till en viss restriktivitet till att det i lag ingår av kollektivavtalssystemet oberoende bestämmelser om tillåtna eller förbjudna stridsåtgärder i arbetskonflikter.

Det nu aktuella lagförslaget tangerar dels den fackliga organisationsrätt som ingår i den 13 § i grundlagen tryggade föreningsfriheten, vilken är en grundläggande frihet, dels den därav följande rätten att delta i en arbets-

stridsåtgärd som en facklig organisation verkställer. I det föreliggande lagförslaget är det dock inte fråga om sådan reglering av tjänstemännens rätt att inleda arbetsstrid som behandlas i grundlagsutskottets ovan nämnda utlåtande. I lagen är det inte fråga om skyldigheten för tjänstemän som deltar i en arbetsstridsåtgärd som en facklig organisation verkställer att delta i skötseln av sina tjänsteåligganden, utan om den skyldighet som tjänstemän utanför en arbetsstridsåtgärd i skötseln av en tjänst har när det gäller att utföra vissa nödvändiga uppdrag som arbetsgivaren anvisar.

Såsom ovan har konstaterats är en tjänsteman i enlighet med 11 § i lagen om statens tjänstekollektivavtal, vilken är stiftad i vanlig lagstiftningsordning, inte skyldig att utföra åligganden som berörs av tillåten lockout eller strejk eller sådan tillåten blockad som gäller omständigheter vilka enligt 2 § kan vara föremål för avtal. En tjänsteman som inte omfattas av arbetsstrid skall, enligt samma lagrum, fullgöra sina sedvanliga tjänsteplikter, och är dessutom skyldig att utföra skyddsarbete som avses i 11 § 2 mom. I den nu föreslagna lagen är det fråga om en tidsmässigt och i fråga om tillämpningsområde noggrant avgränsad komplettering samt ett undantag från den huvudregel som dessa bestämmelser utgör. Det är nödvändigt att en speciell lag stiftas, för att Finland på ett adekvat sätt skall kunna klara av sina gränsövervakningsuppgifter framför allt medan världsmästerskapstävlingarna i friidrott pågår, men också till den del det gäller gränsövervakningen, säkra ett tryggt genomförande av tävlingarna.

I lagförslaget är det fråga om att säkerställa att uppgifter och förpliktelser som på grundval av lag och internationella konventioner har ålagts staten Finland och är bindande för vårt land också i denna situation fullgörs och uppfylls. Världsmästerskapstävlingarna i friidrott är mycket viktiga internationellt sett, och ställer därför Finland inför särskilda krav som vi måste förhålla oss seriöst till. En speciell lag är i detta perspektiv nödvändig. När olika regleringsmetoder övervägts har man i förslaget stannat för en lösning där ingrepp inte görs beträffande möjligheten för tjänstemän som deltar i den av tjänstemannaföre-

ningen verkställda arbetsstridsåtgärden att medverka i åtgärden i fråga.

Med stöd av vad som anförts ovan anser regeringen att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Eftersom lagförslaget dock tangerar tjänstemännens fackliga

organisationsrätt och rätt att delta i arbetsstridsåtgärder, är det skäl att begära riksdagens grundlagsutskotts utlåtande i ärendet.

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs Riksdagen följande lagförslag:

Lagförslagen

Lag

om tryggande av gränsbevakningsväsendets uppgifter under tiden mellan den 10 juli och den 14 augusti 2005

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1 §

Denna lag skall tillämpas i syfte att trygga gränsbevakningsväsendets uppgifter om gränsbevakningsväsendet omfattas av arbetsstrid eller hot om sådan under tiden mellan den 10 juli och den 14 augusti 2005.

utföra de uppgifter som avses i lagen om gränsbevakningsväsendet (320/1999) och vilkas utförande störs till följd av en arbetsstrid eller hot om sådan samt som är nödvändiga för säkerställande av Finlands säkerhet eller för uppfyllande av de förpliktelser som Finlands medlemskap i Europeiska unionen föranleder.

2 §

Tjänstemän vid gränsbevakningsväsendet som inte omfattas av en arbetsstrid skall utöver de uppgifter som anges i 11 § i lagen om statens tjänstekollektivavtal (664/1970)

3 §

Denna lag träder i kraft den 10 juli 2005 och är i kraft till och med den 14 augusti 2005.

Helsingfors den 15 juni 2005

Republikens President

TARJA HALONEN

Andra finansminister *Ulla-Maj Wideroos*