Förvaltningsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av 37 § i lagen om försvarsmakten, 16 § i lagen om Försvarshögskolan och 10 och 26 § i lagen om gränsbevakningsväsendets förvaltning

Till försvarsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av 37 § i lagen om försvarsmakten, 16 § i lagen om Försvarshögskolan och 10 och 26 § i lagen om gränsbevakningsväsendets förvaltning (RP 252/2018 rd): Ärendet har remitterats till förvaltningsutskottet för utlåtande till försvarsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört
- äldre regeringssekreterare Jenni Herrala, försvarsministeriet
- äldre justitieombudsmannasekreterare Kristian Holman, Riksdagens justitieombudsmans kansli
- avdelningschef, referendarieråd Maija Salo, justitiekanslersämbetet
- lagstiftningsråd Timo Makkonen, justitieministeriet
- regeringssekreterare Anna Gau, finansministeriet
- gränsbevakningsöverinspektör Pertti Normia, inrikesministeriet.

Skriftligt yttrande har lämnats av
- utrikesministeriet
- inrikesministeriet, polisavdelningen
- Säkerhetskommittén.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

I den aktuella propositionen föreslås att det till en militär tjänst vid Försvarsmakten eller Gränsbevakningsväsendet i fortsättningen ska kunna utnämnas endast en person som inte har ett sådant medborgarskap i en annan stat eller andra utländska bindningar som avses i säkerhetsutred-

ningslagen (726/2014), vilka kan äventyra statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landets försvar eller Finlands internationella relationer eller tjänstgöringssäkerheten vid Försvarsmakten eller Gränsbevakningsväsendet. Detta föreslås som nytt behörighetsvillkor för militära tjänster och studier som leder till dem.

Målet är att förbättra den nationella säkerheten och landets försvar och att förebygga hot som kan vara förknippade med utländska bindningar hos personalen vid Försvarsmakten och Gränsbevakningsväsendet. Förvaltningsutskottet samtycker till målsättningen.

Av propositionsmotiven framgår att beredningen först avsåg att ändra lagstiftningen så att endast finska medborgare som inte har ett annat lands medborgarskap kan utnämnas till tjänster vid Försvarsmakten och Gränsbevakningsväsendet. Utskottet anser att den nu föreslagna regleringen är ett bättre alternativ. Också i propositionen om ändring av statstjänstemannalagen och säkerhetsutredningslagen (RP 70/2017 rd) gick man in för att säkerhetsfrågorna i anslutning till utländska bindningar granskas på ett mer allmänt plan bland annat för att en reglering som den nämnda inbegriper vissa problem med avseende på grundlagens bestämmelser om likabehandling och diskriminering.

Enligt erhållen utredning har man inom försvarsförvaltningen uppmärksammat betydelsen av medborgarskap eller andra utländska bindningar hos personer som i sina arbetsuppgifter får tillgång till information som är kritisk för den nationella säkerheten, och som kan förorsaka skada för den nationella säkerheten. Det gäller särskilt militära tjänster. I bakgrunden inverkar enligt utskottets uppfattning också de förändringar som ägt rum i vår säkerhetspolitiska miljö. Förvaltningsutskottet ger en omfattande beskrivning av dessa förändringar exempelvis i betänkandet om redogörelsen om den inre säkerheten (FvUB 5/2018 rd) och i sitt utlåtande om ändring av 10 § i grundlagen (FvUU 7/2018 rd).

Finskt medborgarskap och oförvitlighet och tillförlitlighet som villkor för tjänsteutnämning

Enligt 7 § 1 mom. i statstjänstemannalagen (750/1994) kan bara finska medborgare utnämnas till tjänster vid Försvarsmakten och Gränsbevakningsväsendet. Personerna i fråga kan utöver finskt medborgarskap ha en annan stats medborgarskap. Enligt förslaget till 7 § 2 mom. i statstjänstemannalagen ska kravet på finskt medborgarskap också gälla då en tjänsteman förordnas till ett uppdrag som motsvarar en sådan tjänst som kräver finskt medborgarskap. Utskottet har i sitt betänkande FvUB 23/2017 rd ansett att det är konsekvent att regleringen utsträcks till att gälla också förordnande till uppdrag.

Enligt 8 c § 1 mom. i statstjänstemannalagen ska myndigheten vid utnämningsprövningen beakta huruvida den som ska utnämnas eller den som ska förordnas till ett uppdrag är oförvitlig och säkerställa att personen inte har bindningar som äventyrar en behörig skötsel av tjänsteuppgifterna och också i övrigt har förutsättningar att sköta sina uppgifter på ett oberoende och också annars tillförlitlig sätt. Vid en bedömning av ovan avsedda skyldighet ska myndigheten fästa vikt vid karaktären av den tjänst eller det uppdrag som ska tillsättas, de statsanställningar som den som avses bli utnämnd tidigare haft och huruvida denne har skött dem på behörigt sätt samt myndighetens möjligheter att utreda dennes bakgrund.

Genom regleringen i 8 c § i statstjänstemannalagen, som trädde i kraft i början av 2018, vill man verka för att bättre än i dag redan före utnämningen säkerställa att personer som utnämns till uppdrag som är centrala för statens säkerhet är oförvitliga, oberoende och tillförlitliga. En myndighet kan på olika sätt förvissa sig om att en person som eventuellt kommer att utnämnas är tillförlitlig, exempelvis genom att ansöka om en säkerhetsutredning av person, genom att kontrollera matrikeluppgifter och kreditregister, genom att utnyttja personbedömningstjänster och intervjua personen i fråga samt genom att utvärdera information som fåtts på detta sätt. Myndighetens skyldighet sträcker sig inte lika långt i alla situationer och innebär inte att myndigheten i alla utnämningsärenden måste klarlägga en persons bakgrund genom en säkerhetsutredning.

Utskottet framhåller att en persons bakgrund inte har samma betydelse och viktvärde för alla tjänster och uppdrag. Exempelvis personer som i sitt arbete ständigt kommer att hantera känsligt datamaterial förutsätts vara tillförlitliga på en särskilt hög nivå. Detsamma gäller personer som sköter säkerhetsuppgifter inom den offentliga förvaltningen och andra som i sitt arbete får sekretessbelagd information som är relevant för centrala säkerhetsintressen. Bedömningen av en persons oförvitlighet och tillförlitlighet i övrigt måste därför alltid vara uppgiftsbunden.

Utskottet konstaterar att det redan i dag utöver de ovan nämnda villkoren som gäller alla statliga tjänstemän i lagstiftningen finns på säkerhetsaspekter baserade krav som uttryckligen gäller personal som ska anställas vid Försvarsmakten och Gränsbevakningsväsendet. Den som utnämns till en tjänst vid Försvarsmakten avkrävs den tillförlitlighet som uppgifterna förutsätter. Den som utnämns till en tjänst vid Gränsbevakningsväsendet ska ha oklanderliga levnadsvanor och vara pålitlig. Av personer som antas till studier för officerstjänst och till grundkurs för gränsbevakare krävs att de på det sätt som Försvarsmaktens och Gränsbevakningsväsendets arbetsuppgifter förutsätter är oförvitliga, att de inte har bindningar som kan äventyra en behörig och oberoende skötsel av arbetsuppgifterna och att de också i övrigt är pålitliga.

Utredning av utländska bindningar enligt säkerhetsutredningslagen

Personer som väljs till militära tjänster och som studerar vid Försvarshögskolan och vid Gräns- och sjöbevakningsskolan undergår en säkerhetsutredning enligt säkerhetsutredningslagen. Utskottet konstaterar att bakgrunden till den nu föreslagna ändringen är en ändring av säkerhetsutredningslagen som trädde i kraft i början av 2018 och som bottnar i förvaltningsutskottets betänkande (FvUB 23/2017 rd — RP 70/2017 rd). Efter att ändringen trädde i kraft kan en utredning av en persons utländska bindningar göras som en del av en säkerhetsutredning av en person som man står i begrepp att välja till en tjänst eller uppgift som är central med tanke på skyddet av statens säkerhet och andra nationella intressen.

Utländska bindningar kan också redas ut i fråga om personer som ska antas för utbildning som siktar till i lagen definierade uppgifter inom statsförvaltningens säkerhetssektor eller för utbildning där syftet är att utbilda personer för uppgifter inom utrikesförvaltningen. Sådana utbildningar är studier för officerstjänst vid Försvarshögskolan, studier för polisuppgifter eller yrkeshögskoleexamen för räddningsbranschen vid Polisyrkeshögskolan och studier för tjänst som gränsbevakare vid Gräns- och sjöbevakningsskolan.

Utskottet har vid behandlingen av den nämnda ändringen i säkerhetsutredningslagen sett det som nödvändigt att centrala nationella intressen skyddas så heltäckande som möjligt. De här intressena kan inte med avseende på personalsäkerheten täckande och effektivt skyddas på något annat sätt än genom att vid utnämningar utreda och beakta utländska bindningar som ger upphov till säkerhetsrisker. Den nuvarande regleringen om utredning av utlandsbindningar i säkerhetsutredningslagen möjliggör skydd av centrala nationella intressen också när den person som ska utnämnas endast är finsk medborgare.

I utredningsförfarandet utreds personens bakgrund av en säkerhetsmyndighet, antingen skyddspolisen eller, i fråga om uppgifter som anknyter till försvarsmakten, huvudstaben. På basis av utredningens slutresultat bedömer säkerhetsmyndigheten personens tillförlitlighet i förhållande till arbetsuppgiften i fråga. En säkerhetsutredning är det viktigaste sättet att i anställningsskedet bedöma en persons tillförlitlighet när det är fråga om tjänster som är viktiga från säkerhetssynpunkt eller antagning till studier som leder till sådana tjänster. Säkerhetsutredningen kan göras också när det är fråga om en redan anställd person som en myndighet håller på att utse till ett uppdrag eller om en person som är anställd hos ett företag som en myndighet håller på att utse till ett uppdrag. En allmän förutsättning för en säkerhetsutredning är att den som är föremål för utredningen har gett sitt samtycke.

I lagförslagen hänvisas till utländska bindningar enligt 3 § 1 mom. 9 a punkten i säkerhetsutredningslagen. När dessa bindningar bedöms ska samma faktorer beaktas som de som beskrivs i förarbetet till säkerhetsutredningslagen (FvUB 23/2017 rd — RP 70/2017 rd). Utskottet understryker att det handlar om en helhetsbedömning av enskilda fall. Med utländska bindningar avses i bestämmelsen medborgarskap vid tidpunkten för utredningen och tidigare medborgarskap, verksamhet i en annan stats tjänst, deltagande i näringsverksamhet i en annan stat och förmögenhet i en annan stat. Med utländska bindningar menas dessutom närstående personer som är medborgare i en annan stat, fasta kontakter med en annan stats medborgare och andra bindningar till en annan stat eller dess medborgare och sammanslutningar.

Den behöriga myndigheten som gör säkerhetsutredningen (skyddspolisen och huvudstaben) ska vid bedömningen av utredningens resultat i fråga om betydelsen av de utländska bindningarna till den som utredningen gäller särskilt fästa vikt vid betydelsen av personens utländska bindningar med tanke på det uppdrag som föranleder utredningen, de utländska bindningarnas karaktär, varaktighet och kontinuitet. Också sannolikheten för att bindningarna utsätter den som utredningen gäller för risk att bli utnyttjad eller utsatt för påtryckningar, mutförsök eller annan osaklig påverkan ska enligt lagen beaktas. Också det att de utländska bindningarna på något annat sätt är ägnade att äventyra personens möjligheter och förmåga att på ett oberoende och också annars tillförlitligt sätt sköta sina förpliktelser i det uppdrag som föranleder utredningen har betydelse för utredningens slutresultat.

Nämnden för bedömningskriterier som verkar i samband med justitieministeriet offentliggjorde enligt propositionsmotiven i februari 2018 en tolkningsrekommendation om bedömning av utländska bindningar vid säkerhetsutredningar av personer. Utöver nämndens tolkningsrekommendationer innehåller publikationen allmän information för att åskådliggöra de risker som anknyter till de utländska bindningarna och göra dem förståeliga samt för att ställa dem i relation till personens omständigheter och bakgrund för att tillförlitligheten ska kunna bedömas.

Den som säkerhetsutredningen gäller är skyldig att meddela sina utländska bindningar och ändringar i dem till den myndigheten som utför utredningen. Myndigheten i fråga kan granska uppgifterna i de register som den enligt lagen har tillgång till, och dessutom kan uppgifter också inhämtas från myndigheter utomlands eller internationella organ under de förutsättningar som anges i lagen.

Förvaltningsutskottet har ansett det viktigt att ändringar i de utländska bindningarna följs. Av anmälan om förändringar i utländska bindningar kan framgå en sådan förändring i förhållandena som innebär att den myndighet som gjort utredningen kan göra en ny utredning. Det kan göras om myndigheten bedömer att förändringen påverkar personens förutsättningar att sköta sina uppgifter på ett oberoende eller annars tillförlitligt sätt. Den behöriga myndigheten kan på eget initiativ återkalla ett intyg om säkerhetsutredning av person, i det fall att den som är föremål för utredningen inte längre kan beviljas intyg på grund av förändrade förhållanden.

Den behöriga myndigheten är skyldig att underrätta den myndighet som ansökt om utredning, om det av en ovan avsedd anmälan om förändringar i bindningarna framgår uppgifter som skulle ha kunnat påverka säkerhetsutredningens resultat. Syftet är att säkerställa att också arbetsgivaren får kännedom om förändringar i utländska bindningar.

Utskottet har tidigare noterat att lagen inte innehåller bestämmelser om påföljder i situationer där en person under antagningsprocessen medvetet lämnar myndigheterna bristfälliga eller felaktiga uppgifter eller hemlighåller en omständighet som hör till de saker som utreds exempelvis vid en säkerhetsutredning. Frågan om påföljder för lämnande av felaktig eller bristfällig information utgör enligt utskottets uppfattning en del av en större tjänstemannarättslig helhet, eftersom det i statstjänstemannalagen inte finns särskilda bestämmelser om påföljder heller i situationer där en tjänsteman underlåter att lämna eller ger felaktiga uppgifter om förändringar i den ekonomiska ställningen i anknytning till den anmälan om bindningar som avses i 8 a § i lagen. Utskottet har ansett det nödvändigt att konsekvenserna av ändringarna följs och bedöms särskilt med avseende på huruvida det behövs närmare bestämmelser om påföljderna av att lämna bristfälliga eller felaktiga uppgifter.

Betydelsen av utländska bindningar vid tjänsteutnämning

Genom förslaget preciseras de gällande, mer allmänt formulerade kraven i anslutning till personers tillförlitlighet. Preciseringarna förutsätter att det vid beredningen av tjänsteutnämningar inom Försvarsmakten och Gränsbevakningsväsendet alltid ska övervägas vilken betydelse eventuella utländska bindningar har med avseende på de uppgifter som ingår i tjänsterna. Likaså ska de studerandes utländska bindningar alltid beaktas vid valet av studerande till Försvarshögskolan och Gräns- och sjöbevakningsskolan med avseende på deras framtida arbetsuppgifter. Utskottet understryker att utländska bindningar ändå inte är ett ovillkorligt hinder för tjänsteutnämning eller antagning som studerande. Den utnämnande myndigheten och läroanstalten har också i fortsättningen prövningsrätt i enskilda fall i fråga om vilken betydelse en persons eventuella utländska bindningar har med avseende på en tjänsteutnämning eller antagning som studerande. I det här sammanhanget bör det poängteras att en säkerhetsutredning av en person inte binder den myndighet för vars bruk utredningen är gjord.

I propositionen föreslås att lagen separat ska nämna medborgarskap i en annan stat som en utländsk bindning som ska beaktas. Utskottet noterar att medborgarskap i en annan stat redan ingår i definitionen på utländska bindningar i säkerhetsutredningslagen som det hänvisas till i lagförslaget. De uppgifter som gäller medborgarskap väger inte alltid lika vid utnämning till en militär tjänst. Vid bedömningen av tillförlitligheten är det väsentligt huruvida en utländsk bindning utsätter den som är föremål för utredning för osaklig påverkan. Att betona medborgarskap i en annan stat på det föreslagna sättet får enligt utskottets uppfattning inte leda till att medborgarskap i en annan stat alltid ses som ett hinder för tjänsteutnämning eller studier när lagen tillämpas. Betydelsen av medborgarskap i en annan stat ska snarare i dessa situationer bedömas på grundval av samma till säkerhet och tillförlitlighet hänförliga kriterier som en persons övriga utländska bindningar.

Utskottet inskärper att de som söker till militära tjänster eller studier för sådana i förväg bör kunna bilda sig en uppfattning om huruvida exempelvis ett medborgarskap i en annan stat kan utgöra ett hinder för att bli utnämnd till en tjänst eller antagen som studerande. Utskottet konstaterar att propositionsmotiven knappt alls öppnar upp hurdana utländska bindningar som kan äventyra den allmänna säkerheten, Finlands internationella relationer eller tjänstgöringssäkerheten som nämns i bestämmelserna. Därför anser utskottet att försvarsutskottet med hänsyn till en enhetlig tillämpning av regleringen behöver bedöma om regleringen ytterligare bör förtydligas till denna del.

Enligt 6 § i grundlagen får ingen särbehandlas utan godtagbart skäl på grund av bland annat ursprung eller av någon annan orsak som gäller hans eller hennes person. Medborgarskap i en annan stat och även en del av de övriga utländska bindningarna är personrelaterade orsaker som avses i grundlagen, och diskriminering på grund av sådana är principiellt förbjudet. Enligt etablerad tolkningspraxis för grundlagen krävs det ett skäl som är godtagbart med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna enligt grundlagen för att göra avsteg från likabehandlingen. Avsteg från likabehandlingen motiveras i propositionen med säkerställande av den nationella och allmänna säkerheten. Propositionen har också remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande.

Ändringssökande

Utskottet har vid utfrågningen av sakkunniga gjorts uppmärksamt på att propositionsmotiven inte går in på rättssäkerhetsfrågor i anslutning till den föreslagna regleringen om behörighetsvillkor. Den föreslagna regleringen av behörighetsvillkor kan anses öka betydelsen av rättsligt bundna avvägningar i fråga om Försvarsmaktens och Gränsbevakningsväsendets tillsättning av militära tjänster och val av studerande. Den föreslagna regleringen kan i enskilda fall också ha betydelse med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna för de personer som deltar i urvalsprocessen.

Utskottet konstaterar att enligt 33 § i lagen om Försvarshögskolan får omprövning av ett beslut som gäller antagning av studerande begäras, och ett beslut som har meddelats med anledning av begäran om omprövning får överklagas genom besvär hos förvaltningsdomstolen. I 29 § i lagen om gränsbevakningsväsendets förvaltning föreskrivs om ett motsvarande omprövningsförfarande i fråga om antagning till grundkursen för gränsbevakare. Frågan om uppfyllandet av de föreslagna behörighetsvillkoren kan i dessa fall bli föremål för bedömning vid sökande av ändring.

I bestämmelserna i statstjänstemannalagen om att söka ändring, som träder i kraft den 1 januari 2019 (FvUB 8/2018 rd — RP 77/2017 rd), sägs det att ett beslut om att utnämna någon till en statlig tjänst eller ett statligt tjänsteförhållande i första hand får överklagas genom besvär till förvaltningsdomstolen. Beslutet får överklagas på den grunden att beslutet strider mot lag, exempelvis om bestämmelserna om behörighetsvillkor har tillämpats felaktigt. I 59 § 2 mom. 1 punkten i statstjänstemannalagen sägs att besvär dock inte får anföras, om det är republikens president som har utnämningsbehörighet. Med stöd av 128 § 2 mom. i grundlagen utnämns officerare av republikens president.

Enligt 59 § 2 mom. 4 punkten får besvär inte heller anföras om beslutet gäller en militär tjänst inom försvarsmakten eller gränsbevakningsväsendet som med stöd av lag får tillsättas utan att den ledigförklaras. De militära tjänsterna inom Försvarsmakten och Gränsbevakningsväsendet är enligt erhållen utredning huvudsakligen sådana. Genom möjligheten att tillsätta militära tjänster utan att de ledigförklaras tillförsäkras Försvarsmakten och Gränsbevakningsväsendet en personalsammansättning som gör det möjligt att utföra de lagstadgade uppgifterna såväl i fredstid som under krigstid.

Vid beslut om statliga tjänsteutnämningar ska det iakttas behörighetsvillkoren för den aktuella tjänsten och exempelvis de allmänna utnämningsgrunderna för offentliga tjänster enligt 125 § 2 mom. i grundlagen. Ingen har ändå enligt etablerad tolkningspraxis subjektiv rätt att bli utnämnd till någon som helst statlig tjänst. Enligt utskottets uppfattning förutsätter den föreslagna regleringen inte justering av regleringen om sökande av ändring i fråga om tillsättande av tjänster.

Övrigt

Utskottet konstaterar att verksamhet i militära uppgifter kan orsaka problem med lojaliteten och intressekonflikter för en person som har starka band till flera stater t.ex. till följd av medborgarskap eller annan utländsk bindning. Utskottet anser att bestämmelserna i detta hänseende är motiverade. Men utskottet påpekar dock att samma grunder som gäller de särskilda bestämmelser om militära tjänster som nu föreslås också kan ha betydelse för andra tjänster och uppgifter som har samband med att trygga samhällets vitala funktioner.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Förvaltningsutskottet föreslår

att försvarsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Utlåtande FvUU 41/2018 rd

Helsingfors 18.12.2018

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Juho Eerola saf
medlem Anders Adlercreutz sv
medlem Pertti Hakanen cent
medlem Kari Kulmala blå
medlem Antti Kurvinen cent
medlem Sirpa Paatero sd
medlem Olli-Poika Parviainen gröna
medlem Juha Pylväs cent
medlem Wille Rydman saml
medlem Vesa-Matti Saarakkala blå
medlem Matti Semi vänst
medlem Tapani Tölli cent.

Sekreterare var

plenarråd Henri Helo.