Grundlagsutskottet

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 grundlagsutskottet för utlåtande till försvarsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört
- äldre regeringssekreterare Jenni Herrala, försvarsministeriet
- lagstiftningsråd Timo Makkonen, justitieministeriet
- professor Olli Mäenpää
- professor Tuomas Ojanen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att lagen om försvarsmakten ska ändras så att till en militär tjänst vid Försvarsmakten ska kunna utnämnas endast en person som inte har ett sådant medborgarskap i en annan stat eller andra utländska bindningar som avses i säkerhetsutredningslagen, vilka kan äventyra statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landets försvar eller Finlands internationella relationer eller tjänstgöringssäkerheten vid Försvarsmakten.

Lagarna avses träda i kraft 2019.

I motiven till lagstiftningsordning bedöms lagförslagen mot grundlagens 6 § om jämlikhet och 125 § om behörighetsvillkor för tjänster.

Enligt regeringen kan lagförslagen behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Eftersom propositionen dock innehåller bestämmelser som har betydelse för förverkligandet av de grundläggande fri-

och rättigheterna anser regeringen det vara ändamålsenligt att riksdagen inhämtar grundlagsutskottets utlåtande om propositionen.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Regeringen föreslår att lagen om försvarsmakten ska ändras så att till en militär tjänst vid Försvarsmakten ska kunna utnämnas endast en person som inte har ett sådant medborgarskap i en annan stat eller andra utländska bindningar som avses i säkerhetsutredningslagen, vilka kan äventyra statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landets försvar eller Finlands internationella relationer eller tjänstgöringssäkerheten. Lagen om Försvarshögskolan föreslås bli ändrad så att det samma ska förutsättas för studier som leder till en officerstjänst. Dessutom ska motsvarande ändringar även göras i lagen om gränsbevakningsväsendets förvaltning i fråga om de studerande som ska antas för studier som leder till en militär tjänst vid Gränsbevakningsväsendet och till grundkursen för gränsbevakare.

Till den del regleringen ställer finska medborgare som inte är medborgare i någon annan stat och finska medborgare som också är medborgare i en annan stat i olika ställning, är regleringen relevant med avseende på grundlagens 6 § om jämlikhet. Enligt 6 § 2 mom. i grundlagen får ingen utan godtagbart skäl 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. Paragrafen förbjuder inte all åtskillnad mellan människor, även om åtskillnaden bygger på en av de särskilt nämnda grunderna i diskrimineringsbestämmelsen. Det väsentliga är om åtskillnaden kan motiveras på ett acceptabelt sätt med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna (se GrUU 40/2016 rd, s. 3, GrUU 46/2014 rd, s. 3 och RP 309/1993 rd, s. 47). Särbehandlingen får heller inte vara godtycklig och skillnaderna oskäliga (se t.ex. GrUU 11/2012 rd, s. 2/II och GrUU 37/2010 rd, s. 3/I).

Lagförslagens syfte är att förebygga hot mot bland annat statens säkerhet, allmän säkerhet, Finlands internationella relationer och säkerheten vid tjänstgöring. I motiven till lagförslagen hänvisas till den speciella karaktären hos en militär tjänst som garant för den nationella säkerheten och till att de som innehar militära tjänster i sina uppgifter har tillgång till information som är kritisk med tanke på den nationella säkerheten och genom sitt agerande kan skada den nationella säkerheten. Enligt grundlagsutskottets mening finns det med beaktande av de grundläggande fri- och rättigheterna godtagbara grunder för regleringen.

Relevant med avseende på regleringens proportionalitet är att enbart dubbelt medborgarskap inte är ett hinder för att utnämnas till en tjänst eller antas till utbildning. Ett hinder blir endast ett sådant medborgarskap i en annan stat som kan äventyra statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landets försvar eller Finlands internationella relationer eller tjänstgöringssäkerheten. Men grundlagsutskottet fäster ändå med avseende på proportionaliteten uppmärksamhet vid att det inte i förslaget redogörs exempelvis för varför bestämmelserna i den nyligen ikraftträdda statstjänstemannalagen om att beakta utländska bindningar (se också GrUU 33/2017 rd) anses tillräckliga. Dessutom verkar det onödigt att nämna medborgarskap i en annan stat i regleringen med beaktande av att den i bestämmelsen nämnda utländska bindning som avses i säkerhetsutredningslagen också täcker en persons nuvarande och tidigare medborgarskap.

Den föreslagna regleringen är ändå som helhet betraktad enligt grundlagsutskottets mening godtagbar med avseende på proportionalitetskravet. Det saknar inte heller betydelse att regleringen är tämligen begränsad, då den enbart gäller militära tjänster och utbildning för sådana. Det handlar om tjänster till vilka man enligt 7 § i statstjänstemannalagen endast kan utnämna finska medborgare, och medborgarskapskravet kan också gälla utbildning för sådana tjänster (GrUU 31/2008 rd, s. 2/II, GrUU 19/2005 rd, s. 3).

Med avseende på regleringens exakthet blir det i ljuset av den föreslagna regleringen och propositionsmotiven något oklart hurdana utländska bindningar som kan tänkas äventyra den allmänna säkerheten, Finlands internationella relationer eller tjänstgöringssäkerheten som nämns i bestämmelserna. Försvarsutskottet bör för att främja att tillämpningspraxis för bestämmelsen blir förutsägbar och enhetlig i sitt betänkande förtydliga uttryckens innehåll och deras betydelse med avseende på bedömningen av behörighet.

Grundlagsutskottet lägger fokus på kraven för god förvaltning vid beredningen av tillämpningen av begränsningskriteriet baserat på utländska bindningar och vid beslut om det i samband med utnämning till officerstjänst eller antagning till officersutbildning. Denna faktor är av särskild betydelse på grund av de besvärsförbud som gäller utnämningsbeslut och även för att en förutsättning för tillämpning av den föreslagna regleringen enligt förslaget är att en utländsk bindning "kan" medföra den fara som avses i bestämmelsen. För förorsakande av en sådan fara måste det finnas konkreta och sannolika grunder.

Grundlagsutskottet betonar med avseende på tillämpningen av bestämmelsen också att det som också nämns i propositionsmotiven, att en persons utländska bindningar bör bedömas individuellt och övergripande med beaktande av varje tjänsts särdrag och krav (se även GrUU 33/2017 rd).

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Utlåtande GrUU 61/2018 rd

Helsingfors 14.2.2019

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 blå (delvis)
medlem Antti Kurvinen cent
medlem Mia Laiho saml
medlem Markus Lohi cent
medlem Leena Meri saf
medlem Ville Niinistö gröna
medlem Juha Rehula cent
medlem Wille Rydman saml
medlem Kaj Turunen saml
ersättare Ben Zyskowicz saml.

Sekreterare var

utskottsråd Liisa Vanhala.