

Försvarsutskottet

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

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 försvarsutskottet för betänkande och till grundlagsutskottet och förvaltningsutskottet för utlåtande.

Utlåtanden

Utlåtanden har lämnats av

- grundlagsutskottet GrUU 61/2018 rd
- förvaltningsutskottet FvUU 41/2018 rd

Sakkunniga

Utskottet har hört

- äldre regeringssekreterare Jenni Herrala, försvarsministeriet
- lagstiftningsråd Timo Makkonen, justitieministeriet
- regeringssekreterare Anna Gau, finansministeriet
- justitiekanslern i statsrådet Tuomas Pöysti, justitiekanslersämbetet
- äldre justitieombudsmannasekreterare Kristian Holman, Riksdagens justitieombudsmans kansli
- juridisk rådgivare Päivi Pietarinen, Republikens presidents kansli
- kommandör, brigadgeneral Kim Mattsson, Huvudstaben
- biträdande avdelningschef, underrättelseavdelningen, öv Pekka Turunen, Huvudstaben
- gränsbevakningsöverinspektör Pertti Normia, Gränsbevakningsväsendet
- polisöverinspektör Jorma Laitinen, Polisstyrelsen
- avdelningschef Ilkka Hanski, skyddspolisen
- byråchef Rainer Hiltunen, Diskrimineringsombudsmannens byrå
- direktör Timo Salovaara, Befolkningsregistercentralen
- ordförande Ville Viita, Officersförbundet
- ordförande Jyrki Lukkarinen, Befälsförbundet rf
- ordförande Jyrki Surkka, Underofficersförbundet rf

Betänkande FsUB 7/2018 rd

- ordförande Mikko Halkilahti, Finlands Reservofficersförbund rf
- vice ordförande Ismo Nöjd, Reservistförbundet
- generalsekreterare Kaarina Suhonen, Kvinnornas Beredskapsförbund rf.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- centralkriminalpolisen.

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.

Lagen om Försvarshögskolan ska ändras så att för studier som leder till en officerstjänst ska förutsättas att den person som antas 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 eller Gränsbevakningsväsendet.

Motsvarande ändringar ska 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.

Lagarna avses träda i kraft 2019. I övergångsbestämmelser ska det föreskrivas om dem som har utnämnts till en militär tjänst eller antagits för studier som leder till en officerstjänst eller som antagits till grundkursen för gränsbevakare, om dem som bedriver eller har slutfört studier. På dem ska tillämpas de bestämmelser som gällde vid ikraftträdandet av denna lag.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmän bedömning av propositionen

I propositionen föreslås det att det 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 (726/2014), vilka kan äventyra statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landets försvar eller Finlands internationella relationer eller tjänstgöringssäkerheten vid Försvarsmakten. En motsvarande ändring görs för dem som ska antas för studier som leder till en officerstjänst och de studerande som ska antas för studier som leder till en militär tjänst vid Gränsbevakningsväsendet och till grundkursen för gränsbevakare.

Av propositionsmotiven (s. 15—18) framgår att beredningen först avsåg att utarbeta propositionen så att endast finska medborgare som inte har ett annat lands medborgarskap kan utnämnas till

Betänkande FsUB 7/2018 rd

tjänster vid Försvarsmakten. I bestämmelsen ingick möjligheten att bevilja en sökande dispens. Efter remissförfarandet fortsatte beredningen utgående från att behörighetskraven för militär tjänst revideras i stället för att det införs ett kategoriskt förbud mot flerfaldigt/dubbelt medborgarskap och möjlighet till dispens. I propositionen sägs att en person inte får ha ett sådant medborgarskap i en annan stat eller andra utländska bindningar som avses i 3 § 1 mom. 9 a punkten i säkerhetsutredningslagen, vilka kan äventyra statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landets försvar eller Finlands internationella relationer eller tjänstgöringssäkerheten. Detta krav gäller militära tjänster vid Försvarsmakten och Gränsbevakningsväsendet. Samma krav ställs på antagandet av studerande till Försvarshögskolan och till grundkursen för gränsbevakare.

Försvarsutskottet anser att den nu föreslagna regleringsmodellen är ett betydligt bättre alternativ än den ursprungliga propositionen. I detta sammanhang hänvisar utskottet till sitt utlåtande (FvUU 41/2018 rd). Utlåtandet lyfter fram att också i propositionen om ändring av statstjänstemannalagen och säkerhetsutredningslagen (RP 23/2017 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. Försvarsutskottet konstaterar att grundlagen föreskriver om likabehandling och förbud mot diskriminering. Enligt grundlagen får ingen särbehandlas utan godtagbart skäl på grund av bland annat ursprung eller av någon annan orsak som gäller hans eller hennes person (6 § 2 mom. i grundlagen).

Sammantaget sett tillstyrker försvarsutskottet lagförslagen i propositionen, men med följande synpunkter. Försvarsutskottet ser det som ytterst positivt och behövligt att det föreskrivs på samma sätt om behörighetskraven för militära tjänster inom Försvarsmakten och Gränsbevakningsväsendet, eftersom officerarna genomgår samma utbildning vid Försvarshögskolan och väljs ut till uppdrag inom Försvarsmakten eller Gränsbevakningsväsendet i slutet av det första studieåret.

Grundlagsutskottet har lämnat utlåtande (GrUU 61/2018 rd) om den propositionen. I utlåtandet sägs att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Behörighetsvillkor för tjänsterna och uppgifterna vid Försvarsmakten

I motiven till 37 § i lagförslag 1 i propositionen (Behörighetsvillkor för tjänsterna och uppgifterna vid Försvarsmakten) sägs det att uppgifterna om medborgarskap inte alltid väger lika när utnämning till en militär tjänst övervägs. Vid bedömningen av tillförlitligheten är det väsentligt om det är sannolikt att en utländsk bindning utsätter den som är föremål för utredning för osaklig påverkan. Betydelsen av dubbelt medborgarskap kan således variera beroende på vilken stats medborgarskap det handlar om.

I motiven till paragrafen sägs det också (s. 19) att Europeiska unionens regelverk förutsätter att utredningen av utländska bindningar inte ska omfatta EU-medborgarskap. Denna princip ska i regel också beaktas när behörighet för en militär tjänst övervägs. Det är enligt motiven också anars klart att ett dubbelt medborgarskap enligt en stark huvudregel i allmänhet inte i sig har någon betydelse i situationer där en person har sitt andra medborgarskap i en demokratisk rättsstat. Däremot kan det ha betydelse om en annan stat erkänner det dubbla medborgarskapet eller inte. Dessutom måste det också bedömas vilka förpliktelser medborgarskapet i den andra staten inne-

Betänkande FsUB 7/2018 rd

bär, dvs. förpliktelser av ett slag som eventuellt står i konflikt med utredningsobjektets arbetsuppgifter i Finland.

Säkerhetsutredningslagen

Syftet med säkerhetsutredningslagen (726/2014) är enligt 1 § i lagen att främja möjligheterna att förebygga verksamhet som kan medföra skada för statens säkerhet, försvaret, Finlands internationella förbindelser, den allmänna säkerheten eller något annat med dessa jämförbart allmänt intresse eller enskilda ekonomiska intressen av synnerligen stor betydelse eller säkerhetsarrangemang för skyddet av dessa intressen.

Ett säkerhetsutredningsförfarande kan gälla både personer (säkerhetsutredning av person) och företag (säkerhetsutredning av företag). En säkerhetsutredning görs av Skyddspolisen och i fråga om dem som söker uppdrag inom Försvarsmakten av Huvudstaben. I vanliga fall ansöker en myndighet eller ett företag, som står i begrepp att anställa en person, om att en säkerhetsutredning av person ska göras över personen. Personer som väljs till militära tjänster och som studerar vid Försvarshögskolan och vid Gräns- och sjöbevakningsskolan undergår en säkerhetsutredning enligt säkerhetsutredningslagen. En allmän förutsättning för en säkerhetsutredning är att den som är föremål för utredningen har gett sitt samtycke (5 §). En säkerhetsutredning binder inte den för vars räkning utredningen har gjorts (42 § 1 mom.).

I och med en ändring av säkerhetsutredningslagen som trädde i kraft den 1 januari 2018 kan en utredning av en persons utländska bindningar göras som en del av en säkerhetsutredning av person över den 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.

Den som är föremål för utredningen ska enligt säkerhetsutredningslagen meddela sina utländska bindningar och ändringar i dem till den behöriga myndigheten. Den behöriga myndigheten kan granska uppgifterna i de register som den har tillgång till, och dessutom kan uppgifter också inhämtas från myndigheter utomlands eller internationella organ under de förutsättningar som anges i lagen. Den behöriga myndigheten ska vid bedömningen av utredningens resultat i fråga om betydelsen av de utländska bindningarna till den som utredningen gäller enligt lagens 11 § särskilt fästa vikt vid 1) betydelsen av den personens utländska bindningar med tanke på det uppdrag som föranleder utredningen, 2) de utländska bindningarnas karaktär, varaktighet och kontinuitet, 3) sannolikheten för att bindningarna utsätter den personen för risk att bli utnyttjad eller utsatt för påtryckningar, mutförsök eller annan osaklig påverkan, 4) sannolikheten för att de utländska bindningarna på något annat sätt än vad som avses i 3 punkten är ägnade att äventyra den persons möjligheter och förmåga att på ett oberoende och också annars tillförlitligt sätt sköta sina förpliktelser i det uppdrag som föranleder utredningen.

Förvaltningsutskottet har lämnat utlåtande till förvaltningsutskottet om ändringen av säkerhetsutredningslagen (FsUU 7/2017 rd). Utskottet konstaterade i sitt utlåtande att myndigheterna sällan har möjlighet att tillförlitligt utreda exempelvis vilka gällande utländska medborgarskap en

Betänkande FsUB 7/2018 rd

person har. Ett centralt problem med utredning av utländska bindningar är att de uppgifter om utländska bindningar som ligger till grund för säkerhetsutredningen i huvudsak — vid sidan av de uppgifter som finns i registren — kommer från den som själv är föremål för utredning. Flerfaldigt medborgarskap kan uppdragas när personen intervjuas, men det är också möjligt att saken inte alls upptäcks. Uppgifter om att en finsk medborgare beviljats medborgarskap i ett annat land registreras inte i befolkningsdatasystemet, om inte personen själv anmäler det. Det förekommer inget automatiskt informationsutbyte i medborgarskapsfrågor mellan myndigheter i olika stater.

Utskottet konstaterar att utländska bindningar och bedömningen av dem beskrivs närmare i den tolkningsrekommendation av nämnden för bedömningskriterier som också propositionen hänvisar till (s. 10). Bestämmelser om nämnden för bedömningskriterier finns i 12 § i säkerhetsutredningslagen.

Grundlagsutskottets kommentarer om propositionen

Grundlagsutskottet konstaterar i sitt utlåtande att lagförslagets syfte är att förebygga hot mot bland annat statens säkerhet, allmän säkerhet, Finlands internationella relationer och säkerheten vid tjänstgöring. I motiven till förslaget 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.

Grundlagsutskottet fäster uppmärksamhet vid att det i förslaget inte redogörs exempelvis för varför bestämmelserna i den nyligen ikraftträdde statstjänstemannalagen om att beakta utländska bindningar 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.

Enligt försvarsministeriets svar på försvarsutskottets utlåtande har utvecklingen av tjänstemanna- och säkerhetsutredningslagstiftningen i fråga om utländska bindningar varit befogad och gynnat de mål som eftersträvas i den nu aktuella propositionen. Skyddandet av nationella intressen förutsätter olika slag av lagstiftningsåtgärder som kompletterar varandra. Meningen är inte att avstå från utredning av utländska bindningar i enlighet med säkerhetsutredningslagstiftningen. Faktabasen för utländska bindningar fås genom säkerhetsutredningsförfarandet. Det är också viktigt att de utländska bindningarna följs upp under den tid en säkerhetsutredning är i kraft.

Betänkande FsUB 7/2018 rd

I ministeriets svar konstateras det också att det redan i dag utöver villkor som gäller alla statliga tjänstemän i lagstiftningen finns på säkerhetsaspekter baserade tilläggskrav 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.

Grundlagsutskottet påpekar i sitt utlåtande att med avseende på regleringens exakthet blir det i ljuset av den föreslagna regleringen och propositionsmotiven något oklart hurdana utländska bindningar som kan 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.

I försvarsministeriets svar på utlåtandet konstateras härvidlag att olika utländska bindningar har sin egen betydelse och vikt. Således är det inte görligt att i förväg ge en uttömmande definition av hurdana utländska bindningar som äventyrar de intressen som ska skyddas. En person kan till exempel bli föremål för påtryckning på många olika sätt eller betydelsen av medborgarskap kan variera enligt staternas lagstiftning, säkerhetsläge och demokratiska status. Väsentligt är huruvida utländska bindningar leder till utsatthet för otillbörlig påverkan eller påverkar förmågan att sköta de plikter som ingår i uppdraget på behörigt sätt.

Begreppet *allmän säkerhet* ingår i bestämmelsen eftersom Gränsbevakningsväsendet har lagstadgade uppgifter som gäller allmän säkerhet (gränssäkerhetsuppgifter och vissa polisuppgifter) och Försvarsmakten ger handräckning vid upprätthållande av allmän ordning och säkerhet till polisen och vid gränssäkerhetsuppgifter till Gränsbevakningsväsendet. Dessutom ska behörighetsvillkoren vara de samma för alla militära tjänster.

I fråga om *Finlands internationella relationer* är avsikten att skydda sekretessbelagd information som överlämnats till Finland av Finlands internationella partner (övriga stater, EU, Nato), det vill säga att förhindra obehörig åtkomst till denna information. Finland har genom fördrag förbundit sig att skydda sekretessbelagd information som gäller landets centrala internationella partner. Med avseende på Finlands internationella förtroende är det av största vikt att sekretessbelagd information som lämnats till Finland inte på grund av otillräckliga säkerhetsåtgärder obehörigen kommer i händerna på andra aktörer, exempelvis andra stater. *Tjänstgöringssäkerheten* finns med i bestämmelsen för att det finns ett behov av att förhindra försök att påverka Försvarsmaktens eller Gränsbevakningsväsendets operativa, fysiska säkerhet.

Med hänvisning till detta konstaterar försvarsutskottet att propositionen och svaret till utskottet innehåller adekvata motiveringar för den föreslagna regleringen. Utskottet ser inget behov av att precisera regleringen i detta avseende.

Betänkande FsUB 7/2018 rd

Övrigt

Enligt propositionen föreslås det inte att lagförslagen ska inkludera reglering av påföljder, om en person exempelvis under ett urvalsförfarande medvetet ger Försvarsmakten eller Gränsbevakningsväsendet ofullständiga eller felaktiga uppgifter om sina utländska bindningar, såsom medborgarskap, eller hemlighåller andra medborgarskap än det finska. Enligt propositionen ska ett sådant ärende avgöras med stöd av tjänstemannarättsliga bestämmelser på samma sätt som för närvarande. Försvarsutskottet anser att denna infallsvinkel i sig är befogad, men som modell är den inte helt oproblematiserad. Förvaltningsutskottet anser i sitt utlåtande att det är 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. Försvarsutskottet delar förvaltningsutskottets mening om att uppföljningen behövs.

Sammanfattning

Utskottet konstaterar att verksamhet i militära uppdrag kan förorsaka allvarliga problem med lojalitets- och intressekonflikter för personer som har starka band till två olika stater. I en del stater kan dessutom lagstiftningen ålägga medborgarna att agera på ett visst sätt med tanke på nationellt intresse när de vistas utomlands, oberoende av om de har medborgarskap också i en annan stat. En person med dubbelt medborgarskap kan råka i en situation där dubbelt medborgarskap inte godkänns i hans eller hennes andra hemland och ingen betydelse tillmäts de skyldigheter och rättigheter som finskt medborgarskap medför, utan mot personen kan riktas till och med hot om straff, om han eller hon inte handlar i enlighet med de skyldigheter som det andra medborgarskapet medför. Enligt utskottets uppfattning är det sist och slutligen fråga om en intressekonflikt mellan stater och inte en fråga som sammanhänger med en enskild persons tillförlitlighet eller ifrågasättandet av den.

Utskottet konstaterar att uppgifterna om medborgarskap inte alltid väger lika vid ansökning till Försvarshögskolan eller utnämning till militär tjänst. Vid bedömningen av tillförlitligheten är det väsentligt huruvida en utländsk bindning utsätter vederbörande för osaklig påverkan. Utskottet understryker att medborgarskap i ett visst land, oavsett vilket, inte får leda till att den sökande utsätts för osaklig diskriminering: likabehandling och icke-diskriminering är centrala kännetecken för en rättsstat. Utskottet vill betona att betydelsen av medborgarskap i en annan stat ska bedömas på grundval av samma till säkerhet och tillförlitlighet hänförliga kriterier som en persons övriga utländska bindningar.

Personer i militär tjänst har mycket centrala uppgifter med avseende på den nationella säkerheten och försvaret. Med hänsyn till det är det klart att dessa personers lämplighet för uppdragen måste bedömas grundligt. De aktuella lagändringarna möjliggör enligt utskottets mening en bättre övergripande lämplighetsbedömning än förr.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Försvarsutskottets förslag till beslut:

Betänkande FsUB 7/2018 rd

Riksdagen godkänner lagförslag 1—3 i proposition RP 252/2018 rd utan ändringar.

Helsingfors 22.2.2019

I den avgörande behandlingen deltog

vice ordförande Mika Kari sd
medlem Timo Heinonen saml
medlem Seppo Kääriäinen cent
medlem Krista Mikkonen gröna
medlem Markus Mustajärvi vänst
medlem Lea Mäkipää blå
medlem Sirpa Paatero sd
medlem Markku Pakkanen cent
medlem Jaana Pelkonen saml
medlem Mika Raatikainen saf
medlem Jari Ronkainen saf
medlem Mikko Savola cent
ersättare Eero Reijonen cent.

Sekreterare var

utskottsråd Heikki Savola.