Utlåtande FsUU 7/2017 rd– RP 70/2017 rd

Försvarsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av 7 och 8 c § i statstjänstemannalagen och säkerhetsutredningslagen samt till vissa lagar i anslutning till dem

Till förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av 7 och 8 c § i statstjänstemannalagen och säkerhetsutredningslagen samt till vissa lagar i anslutning till dem (RP 70/2017 rd): Ärendet har remitterats till försvarsutskottet för utlåtande till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört
- regeringsråd Kirsi Äijälä, finansministeriet
- chef för personalenheten, konsultativ tjänsteman Ritva Järvinen, statsrådets kansli
- lagstiftningsdirektör Tuula Majuri, justitieministeriet
- lagstiftningsråd (ia) Anna-Riitta Wallin, företräder justitieministeriet
- regeringsråd Riitta Aulanko, inrikesministeriet
- gränsbevakningsöverinspektör Pertti Normia, inrikesministeriet
- äldre regeringssekreterare Jenni Herrala, försvarsministeriet
- regeringssekreterare Tuomas Hyvärinen, försvarsministeriet
- överinspektör Antti Wahlroos, skyddspolisen
- byråchef för personalavdelningen Henrikki Selkee, Huvudstaben
- biträdande avdelningschef, underrättelseavdelningen, överste Pekka Turunen, Huvudstaben.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att det i statstjänstemannalagen tas in en uttrycklig bestämmelse om att man vid utnämningsprövning ska förvissa sig om att den som är aktuell för att utses till en tjänst är oförvitlig och inte har bindningar som kan äventyra en behörig skötsel av tjänsteuppgifterna. Ändringar föreslås i lagens förteckning över tjänster till vilka endast finska medborgare kan utnämnas. Liksom enligt gällande lag uppfylls medborgarskapskravet också av en person som utöver finskt medborgarskap har medborgarskap också i någon annan stat.

I säkerhetsutredningslagen föreslås ändringar som innebär att det i sådana fall som närmare anges i den lagen ska vara möjligt att i större utsträckning än för närvarande utreda en persons utländska bindningar för att säkerställa att denne är tillförlitlig och fri från påtryckningar samt kan sköta sina arbetsuppgifter på ett oberoende sätt. Enligt de bestämmelser som föreslås i säkerhetsutredningslagen ska de myndigheter som gör säkerhetsutredningar ges tydligare befogenheter att få och i sina bedömningar beakta information om att den som säkerhetsutredningen gäller har utländska bindningar samt att till den utnämnande myndigheten eller till någon annan som håller på att utse en person till en arbetsuppgift rapportera iakttagelser som kan ha betydelse för bedömningen av personens tillförlitlighet. Enligt de föreslagna bestämmelserna blir det möjligt att följa upp och bedöma förändringar i de utländska bindningarna för den som har genomgått en säkerhetsutredning.

De bestämmelser i lagen om Försvarshögskolan som gäller antagningskriterierna för studier som leder till officerstjänst ska enligt förslaget ändras så att endast personer som uppfyller kraven på oberoende och tillförlitlighet kan antas. Motsvarande ändringar föreslås i lagen om Polisyrkeshögskolan samt i lagen om gränsbevakningsväsendets förvaltning, där det föreskrivs om gränsbevakarutbildning. De föreslagna lagarna avses träda i kraft vid ingången av 2018.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Bakgrunden till propositionen

Enligt grundlagens 125 § 2 mom. är de allmänna utnämningsgrunderna för offentliga tjänster skicklighet, förmåga och beprövad medborgerlig dygd. Utskottet konstaterar att lagändringarna i propositionen syftar till 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 även i övrigt tillförlitliga.

Utskottet fokuserar i det här utlåtandet särskilt på propositionens lagförslag 2 om ändring av säkerhetsutredningslagen. Reformen syftar enligt propositionsmotiven särskilt till att säkerhetsutredningarna ska kunna genomföras på ett sådant sätt att förfarandet samtidigt beaktar de grundläggande rättigheter som tillkommer dem som blir föremål för utredning och att bestämmelserna harmoniseras med internationella förpliktelser som är bindande för Finland och med de bestämmelser och förfaranden som i allmänhet iakttas i motsvarande länder.

Enligt uppgift tillsatte finansministeriet den 2 februari 2015 en arbetsgrupp för att utreda betydelsen av flerfaldigt (dubbelt) medborgarskap vid utnämning till tjänst hos staten. Representerade i arbetsgruppen var utöver finansministeriet inrikesministeriet, utrikesministeriet, försvarsministeriet, kommunikationsministeriet, justitieministeriet och statsrådets kansli. Finland har utan begränsningar godkänt flerfaldigt medborgarskap i den gällande medborgarskapslagen (359/2003), som trädde i kraft 2003. Enligt uppgift till utskottet är praxisen i fråga om flerfaldigt medborgarskap mycket varierande i EU och i de nordiska länderna. Exempelvis tillåter Norge inte alls flerfaldigt medborgarskap, medan Holland, Tyskland och de baltiska länderna intagit en mycket strikt linje.

Finansministeriets arbetsgrupp fick klart sitt betänkande i juni 2015. Arbetsgruppen ansåg att det finns skäl att i vissa fall begränsa utnämningar till statstjänster och tjänsteförhållanden. Det är motiverat att i samband med utnämningsförfarandet bedöma exempelvis en persons bindningar till andra stater. Arbetsgruppens majoritet ansåg att enbart flerfaldigt medborgarskap inte kan vara en särskiljande faktor vid utnämningar och att det alltid är fråga om en helhetsbedömning.

Efter remissförfarandet bereddes vid finansministeriet ett propositionsutkast. I utkastet ingick ett förslag till ändring i statstjänstemannalagen som innebar att det i lagen tas in en förteckning över de tjänster till vilka endast finska medborgare som inte har medborgarskap i någon annan stat kan utnämnas. Förteckningen gjordes upp utifrån förslag från de olika ministerierna. Tjänsteförbudet på grund av flerfaldigt medborgarskap skulle ha gällt i fråga om cirka 23 000 tjänster, dvs. cirka en tredjedel av de statliga tjänsterna.

Efter den remissomgång som ordnades hösten 2016 kom man fram till att ett omfattande och generellt tjänsteförbud för personer med flera medborgarskap inte är förenligt med internationella förpliktelser som är bindande för Finland och inte heller med grundlagen. Ett generellt tjänsteförbud kan inte heller motiveras med syftet att trygga statens säkerhet eller andra centrala nationella intressen, på grund av de varierande situationer som har samband med dubbelt medborgarskap. Remissyttrandena fokuserade i stället på en ändring av säkerhetsutredningslagen.

Av ovan angivna skäl innebär den nu aktuella propositionen att de risker som sammanhänger med eventuella utländska bindningar hos en person som håller på att utses till ett anställningsförhållande inom statsförvaltningen ska utredas och bedömas genom det förfarande som föreskrivs i säkerhetsutredningslagen. Detta alternativ skyddar enligt propositionsmotiven centrala nationella intressen också då det är fråga om att utnämna en person som har endast finskt medborgarskap eller då det är fråga om att i privatföretag sköta arbetsuppgifter som är av betydelse för nationella intressen.

Utskottet vill i anknytning till den nu aktuella propositionen påpeka att försvarsministeriet och inrikesministeriet i början av februari 2017 tillsatte projekt för att utreda vilka lagstiftningsändringar som krävs inom deras förvaltningsområden för att tjänster inom försvarsmakten och Gränsbevakningsväsendet huvudsakligen ska kunna besättas med enbart finska medborgare, dvs. tjänster för vilka flerfaldigt medborgarskap inte är tillåtet. I försvarsministeriets beslut om att tillsätta projektet konstateras att avsikten är att lämna riksdagen ett lagförslag under höstsessionen 2017 så att lagen kan träda i kraft vid ingången av 2018.

Säkerhetsutredningslagen

Enligt uppgift till utskottet är säkerhetsutredningslagen (726/2014) en allmän lag som syftar till att stärka skyddet för de centrala nationella intressena när det gäller personrelaterade risker. Säkerhetsutredningen omfattar all information som är relevant med tanke på totalsäkerheten, oberoende av om det är fråga om uppgifter som ska utföras inom den offentliga förvaltningen eller den privata sektorn.

De nuvarande bestämmelserna om informationskällor för utredningsförfarandet och om utredningsobjektets skyldighet att lämna uppgifter för en säkerhetsutredning ger, enligt propositions-

motiven, inte utredningsmyndigheterna tillräckliga befogenheter att få och beakta information om och underrätta den utnämnande myndigheten eller någon annan som håller på att anställa en person om denna persons utländska bindningar som eventuellt är av ett sådant slag att de kan vara relevanta i arbetsuppgifter som berör skyddet av centrala nationella intressen. Den behöriga myndighetens möjligheter att kontrollera tillgänglig information är inte heller tillräckliga.

Regeringen föreslår i propositionen att en utredning av utländska bindningar blir ett normalt element i en omfattande säkerhetsutredning av person. Det innebär att de behöriga myndigheterna, vid tillsättning av alla tjänster som är betydelsefulla för statens säkerhet och för skyddet av övriga nationella intressen, kan utreda en persons utländska bindningar och bedöma de risker som är förenade med dem. Det föreslås att bestämmelserna om normal säkerhetsutredning ändras så att det blir möjligt att utreda sådana personers utländska bindningar som i sitt arbete behandlar information på en högre skyddsnivå. I propositionsmotiven sägs att skyddspolisen år 2016 gjorde cirka 43 000 begränsade säkerhetsutredningar, cirka 18 000 normala säkerhetsutredningar och 120 omfattande säkerhetsutredningar. För huvudstabens del var motsvarande siffror 12 000, 9 000 och 87.

Enligt uppgift ska bedömningen av personrelaterade risker i enlighet med säkerhetsutredningslagen göras från fall till fall och på basis av en helhetsprövning. Bakgrunden utreds av en säkerhetsmyndighet, antingen skyddspolisen eller huvudstaben, som på basis av utredningens slutresultat bedömer personens tillförlitlighet i förhållande till arbetsuppgiften i fråga. Skyddspolisen utför alla säkerhetsutredningar som gäller civila uppdrag. Huvudstaben sköter å sin sida säkerhetsutredningarna i anslutning till uppgifter inom försvarsmakten.

Enligt uppgift till utskottet kan en säkerhetsutredning av person 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 propositionsmotiven sägs att de utredningar skyddspolisen utför orsakar resursbehov och avsevärda extra kostnader. Lagens verkställighet ökar skyddspolisens arbetsbörda med uppskattningsvis cirka 15—17 årsverken, vilket ger en kostnadseffekt på 880 000—980 000 euro, beroende på antalet utredningsobjekt. Det är fråga om en permanent resurs- och kostnadsökning. De nya kostnader som verkställigheten innebär ska emellertid inte betalas av den behöriga myndigheten, dvs. skyddspolisen. De nya kostnaderna ska enligt lagen om grunderna för avgifter till staten läggas på de avgifter som tas ut för säkerhetsutredningar, och en eventuell förhöjning av den avgift som kunden ska betala för säkerhetsutredningen beror på om det görs en intervju eller inte. Prisförändringarna ska tas i beaktande i samband med inrikesministeriets beredning av 2018 års förordning om polisens avgiftsbelagda prestationer. I fråga om rekryteringen av personal till polisförvaltningen kommer säkerhetsutredningarna fortfarande att vara avgiftsfria, men för skyddspolisens vidkommande kommer kostnaderna för att producera utredningarna att öka. Tilläggskostnaderna för avgiftsfria säkerhetsutredningar kan inte föras över på tillståndspriserna för att på så sätt täckas med tillståndsintäkter, så skyddspolisen bör anvisas behövlig tilläggsfinansiering till dessa delar. Behovet av tilläggsfinansiering är uppskattningsvis cirka 600 000 euro per år.

Lag om ändring av 7 och 8 c § i statstjänstemannalagen (750/1994)

I 7 § 1 mom. i lagförslag 1 preciseras den förteckning över tjänster till vilka endast finska medborgare kan utnämnas. Efter ändringen förutsätts finskt medborgarskap för 23 500 tjänster och uppdrag. Jämfört med den gällande statstjänstemannalagen kommer antalet tjänster och uppdrag som hör till denna kategori att öka med cirka 250. I slutet av 2016 var antalet statliga tjänstemän cirka 65 900, medan antalet anställda i arbetsavtalsförhållande var 7 100.

Enligt uppgift till utskottet förblir rättsläget för tjänsterna inom försvarsmakten och försvarsministeriet i sak oförändrade jämfört med den gällande statstjänstemannalagen. I momentets 3 punkt införs enligt förslaget ett medborgarskapskrav för ministerietjänster vars uppgifter omfattar att vara beredskapschef eller sköta beredskaps- och förberedelseuppgifter vid ett ministerium eller att annat än tillfälligt hantera klassificerade handlingar på skyddsnivå I eller II. Det är en välkommen ändring som utskottet understöder. I lagförslaget preciseras också 7 § 2 mom. i statstjänstemannalagen på så sätt att medborgarskapskravet ska tillämpas inte bara vid utnämning till en tjänst för viss tid utan också då en person förordnas till ett uppdrag som motsvarar en tjänst som avses i 1 mom. Också det är enligt utskottet en välkommen ändring. Utskottet konstaterar att förfarandet i enlighet med 7 § 2 mom. ska gälla såväl förordnande till ett uppdrag som utnämning till en tjänst.

Sammanfattning

Utskottet ser det som nödvändigt att de centrala nationella säkerhetsintressena kan skyddas effektivare än i dag. Lagförslagen och i synnerhet de föreslagna ändringarna i statstjänstemannalagen och säkerhetsutredningslagen är allmänt taget välkomna. En brist i propositionen är att den inte tillräckligt väl konkretiserar hur ändringarna väsentligt skulle förbättra myndigheternas möjligheter att få information.

De nya bestämmelserna utvidgar visserligen det informationsunderlag som myndigheterna kan utnyttja vid prövningen av utnämningar, men myndigheterna har sällan möjlighet att tillförlitligt utreda exempelvis vilka gällande utländska medborgarskap en person har. Problemet med utredning av utländska bindningar är enligt utskottet 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 uppdagas när personen intervjuas, men det är också möjligt att saken inte alls upptäcks. Utskottet påpekar att uppgift om att en finsk medborgare beviljats medborgarskap i ett annat land inte heller registreras i befolkningsdatasystemet, såvida inte personen i fråga själv anmäler det. Enligt uppgift förekommer inget automatiskt informationsutbyte i medborgarskapsfrågor mellan myndigheter i olika stater.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Försvarsutskottet anför

att förvaltningsutskottet bör beakta det som sägs ovan.

Utlåtande FsUU 7/2017 rd

Helsingfors 3.10.2017

I den avgörande behandlingen deltog

vice ordförande Mika Kari sd
medlem Timo Heinonen saml
medlem Antti Kaikkonen cent
medlem Seppo Kääriäinen cent
medlem Krista Mikkonen gröna
medlem Markus Mustajärvi vänst
medlem Sirpa Paatero sd
medlem Markku Pakkanen cent
medlem Jaana Pelkonen saml
medlem Jari Ronkainen saf
medlem Mikko Savola cent
medlem Satu Taavitsainen sd.

Sekreterare var

utskottsråd Heikki Savola.