Grundlagsutskottet

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 grundlagsutskottet för utlåtande till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört
- regeringsråd Kirsi Äijälä, finansministeriet
- lagstiftningsdirektör Tuula Majuri, justitieministeriet
- professor (emeritus) Heikki Kulla
- professor Olli Mäenpää
- professor Veli-Pekka Viljanen.

Skriftligt yttrande har lämnats av
- professor Tuomas Ojanen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår ändringar i 7 och 8 c § i statstjänstemannalagen och säkerhetsutredningslagen samt i lagen om Försvarshögskolan, lagen om Polisyrkeshögskolan och lagen om gränsbevakningsväsendets förvaltning.

Lagarna avses träda i kraft vid ingången av 2018.

I propositionens motiv till lagstiftningsordning bedöms förslaget mot jämlikhetsbestämmelsen i 6 § i grundlagen, skyddet för personuppgifter i dess 10 § och bestämmelserna om behörighetsvillkor för tjänster i dess 125 §. Regeringen anser att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Propositionen är av betydelse med tanke på de grundläggande fri- och rättigheter-

na och de mänskliga rättigheterna och även annars med tanke på grundlagen, varför regeringen ser det som önskvärt att grundlagsutskottets utlåtande begärs om den.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

De konstitutionellt relevanta förslagen

I propositionen föreslås justeringar i statstjänstemannalagens 7 § om tjänster till vilka endast finska medborgare får utnämnas. En finsk medborgares eventuella andra medborgarskap ska enligt förslaget inte utgöra något hinder för utnämning till en sådan tjänst. Ändringen utvidgar bestämmelsens tillämpningsområde och leder till att finskt medborgarskap förutsätts för cirka 23 500 tjänster eller uppdrag. Jämfört med den gällande statstjänstemannalagen kommer antalet tjänster och uppdrag som hör till denna kategori att öka med cirka 250. Förslaget är av betydelse med avseende på jämlikhetsbestämmelsen i 6 § och kravet på medborgarskap i 125 § 1 mom. i grundlagen.

Regeringen föreslår att det till 8 c § i statstjänstemannalagen fogas en bestämmelse om att myndigheten ska säkerställa att den som utnämns till en statlig tjänst eller ett statligt uppdrag är tillförlitlig. Syftet är att säkerställa att det vid utnämningar inom statsförvaltningen beaktas att de som utses är oförvitliga, inte har bindningar som äventyrar deras oberoende och i övrigt är tillförlitliga på det sätt som tjänsteuppgifterna förutsätter. Förslaget är av betydelse med avseende på de allmänna utnämningsgrunderna för tjänster enligt 125 § 2 mom. i grundlagen.

I propositionen föreslås att säkerhetsutredningslagen ändras i fråga om möjligheterna att utreda utländska bindningar. Den gällande säkerhetsutredningslagen har kommit till med grundlagsutskottets medverkan (GrUU 3/2014 rd). Utskottet har bedömt bestämmelserna särskilt mot 10 § 1 mom. i grundlagen (skydd för privatlivet, skydd för personuppgifter). Grundlagsutskottet har inte tidigare ansett förfarandet för säkerhetsutredning eller praxisen för utlåtanden om en persons tillförlitlighet vara särskilt problematiska i konstitutionellt hänseende (GrUU 3/2014 rd, s. 2).

Medborgarskap som krav för tjänster

Regeringen föreslår att det i 7 § 1 mom. i statstjänstemannalagen görs en precisering och utvidgning av den förteckning över tjänster till vilka endast finska medborgare kan utnämnas. Utvidgningen av kravet på medborgarskap till nya tjänster motiveras med att uppgifterna innebär betydande utövning av offentlig makt eller är betydelsefulla med tanke på den nationella säkerheten.

Enligt 125 § 1 mom. i grundlagen kan det genom lag bestämmas att endast finska medborgare får utnämnas till bestämda offentliga tjänster eller uppdrag. Enligt förarbetena till grundlagen anger attributet "bestämda" framför "offentliga tjänster eller uppdrag" principen att medborgarskapskrav ska ställas endast i begränsad utsträckning och av grundad anledning (RP 1/1998 rd, s. 180/I).

Grundlagsutskottet har i sin praxis ansett medborgarskapskravet befogat som behörighetsvillkor särskilt för tjänster i vilket det ingår utövande av offentlig makt, exempelvis tjänster vid polisen

och gränsbevakningsväsendet (se GrUU 38/2013 rd, GrUU 19/2005 rd och GrUU 28/2004 rd). Utskottet har också ansett att officerstjänster inom försvarsmakten och gränsbevakningsväsendet på så sätt är betydelsefulla för nationens allmänna säkerhet att medborgarskapskravet också kan gälla utbildning för sådana tjänster (GrUU 31/2008 rd, s. 2).

I detaljmotiven (s. 16—20) redovisas särskilt för varje situation varför kravet på finskt medborgarskap behövs. Motiveringarna i förteckningen med dess 13 punkter hänvisar under olika punkter bland annat till utövande av betydande offentlig makt, verksamhet nära statsledning och omfattande kännedom om information som har en central betydelse för den nationella säkerheten, beredning av beslut i nära samarbete med statsrådsmedlemmarna, den nationella säkerheten, Finlands utrikesrelationer, skötseln av beredskaps- och förberedelseuppgifter, uppgifter med väsentlig betydelse för cybersäkerheten och annan än tillfällig hantering av klassificerade handlingar på skyddsnivå I eller II. De tjänster som nämns i föreslagna 7 § är enligt grundlagsutskottet av den art att det kan föreskrivas att utnämning till dem kräver medborgarskap.

Förslaget är betydelsefullt också med avseende på den grundläggande rättigheten till jämlikt bemötande och diskrimineringsförbudet i 6 § i grundlagen. Medborgarskap är en sådan i 6 § 2 mom. avsedd grund för särbehandling av person som inte utan godtagbart skäl får motivera en särbehandlande lagstiftning (GrUU 26/2010 rd). Det kan i det nu gällande fallet anses finnas godtagbara skäl för kravet på medborgarskap, och särbehandlingsgrundens begränsade tillämpningsområde uppfyller proportionalitetskraven. Tillämpningen av medborgarskapskravet har definierats tillräckligt exakt och avgränsat. Propositionen är också till denna del oproblematisk i konstitutionellt hänseende.

Oförvitlighet som krav för utnämning till tjänst och förfarandet med säkerhetsutredningar

Enligt förslaget till 8 c § ska myndigheten vid utnämningsprövningen säkerställa att den som ska utnämnas är oförvitlig och inte har bindningar (inkl. utländska bindningar) som äventyrar en behörig skötsel av tjänsteuppgifterna och att denne också i övrigt har förutsättningar att sköta sina uppgifter på ett oberoende och också annars tillförlitligt sätt. I detaljmotiven (s. 20—22) till bestämmelsen behandlas innehållet i kriterierna.

Enligt grundlagens 125 § 2 mom. är de allmänna utnämningsgrunderna för offentliga tjänster skicklighet, förmåga och beprövad medborgerlig dygd. Med beprövad medborgerlig dygd avses enligt förarbetena till grundlagen i samband med allmänna medborgerliga aktiviteter förvärvade meriter som har relevans för skötseln av tjänsten samt ett gott uppförande (RP 1/1998 rd, s. 180).

Förslaget gäller en ny bestämmelse som styr utnämningsprövningen och gäller samtliga statliga tjänster. Enligt propositionsmotiven (s. 21) har bestämmelsen inte skrivits i form av ett utnämningsvillkor. I början av paragrafen sägs likväl att myndigheten vid utnämningsprövningen ska säkerställa att den som ska utnämnas är oförvitlig. Det ser enligt utskottet ut att innebära ett oförvitlighetskrav av samma typ som ett behörighetsvillkor.

Oförvitlighet definieras inte i lagen och är nytt som begrepp i tjänstemannalagen, även om det förekommer på annat håll i lagstiftningen (t.ex. säkerhetsutredningslagen). Begreppet förklaras bristfälligt i propositionsmotiven. Enligt motiven (s. 21) avses med oförvitlighet exempelvis att

en person inte har handlat på ett sätt som föranlett klander. Det innebär likväl inte att personen i fråga måste vara helt ostraffad. I föreslagna 8 c § konstateras vidare att det vid en bedömning av myndighetens ovan avsedda skyldighet ska fästas vikt vid karaktären av den tjänst eller det uppdrag som ska tillsättas. Det betyder att bedömningen av oförvitligheten är uppgiftsbunden (s. 21), vilket begränsar tillämpningen av oförvitlighetskravet. I den del av paragrafen som behandlar oförvitlighet är dock oförvitlighetskravet inte bundet till den oförvitlighet som förutsätts för det aktuella uppdraget (till skillnad från vad som är fallet i 16 § i lagförslag 3, 26 § i lagförslag 4 och 24 a § i lagförslag 5).

Oförvitlighetskravet gäller samtliga statliga tjänster och är till sin utformning ovillkorligt och omfattande, vilket enligt utskottets uppfattning är i viss mån problematiskt med tanke på de sökandes rättstrygghet. Förvaltningsutskottet bör utifrån dessa synpunkter överväga en precisering av bestämmelsen. Den föreslagna bestämmelsen kan exempelvis ändras så att den ovillkorliga formuleringen "den som ska utnämnas är oförvitlig" stryks, eftersom den påföljande bestämningen tillräckligt väl uttrycker det eftersträvade rättsläget ("ska vid utnämningsprövningen säkerställa att den som ska utnämnas inte har bindningar som äventyrar en behörig skötsel av tjänsteuppgifterna"). Alternativt kan det föreskrivas att oförvitligheten ska beaktas.

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. Regeringen har framställt ändamålsenliga och godtagbara grunder för bestämmelsen. De föreslagna bestämmelserna om utländska bindningar är inte heller annars problematiska i konstitutionellt hänseende (se även GrUU 3/2014 rd). Utskottet noterar att det också i propositionen (s. 25) framhålls att det vid bedömningen av en persons utländska bindningar är fråga om en individuellt inriktad helhetsbedömning som ska beakta de särdrag och krav som är förknippade med den aktuella tjänsten.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Utlåtande GrUU 33/2017 rd

Helsingfors 29.9.2017

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Annika Lapintie vänst
vice ordförandeTapani Tölli cent
medlem Maria Guzenina sd
medlem Ilkka Kantola sd
medlem Antti Kurvinen cent
medlem Jaana Laitinen-Pesola saml
medlem Outi Mäkelä saml
medlem Ville Niinistö gröna
medlem Juha Rehula cent
medlem Wille Rydman saml
ersättare Mats Löfström sv
ersättare Ben Zyskowicz saml.

Sekreterare var

utskottsråd Matti Marttunen.