

Utkast

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om gränsbevakningsväsendets förvaltning och gränsbevakningslagen

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås det att lagen om gränsbevakningsväsendets förvaltning och gränsbevakningslagen ändras.

I propositionen föreslås det att vissa civila tjänster vid Gränsbevakningsväsendet som är centrala med tanke på beredskapen eller försvaret kan tillsättas utan att de ledigförklaras, om uppgiftens art nödvändigt kräver det. I propositionen föreslås det också att kadetter som studerar vid Gräns- och sjöbevakningsskolan tillfälligt ska kunna förordnas till andra uppgifter än sådana som ingår i utbildningen, om detta behövs för skötseln av allvarliga specialsituationer som hör till Gränsbevakningsväsendets ansvarsområde. Försvarshögskolan ska höras innan ett sådant förordnande meddelas. När kadetterna sköter andra uppgifter än sådana som ingår i utbildningen ska de ha begränsade befogenheter som lämpar sig för stöduppgifter och som de kan utöva under en gränsbevakningsmans omedelbara uppsikt och tillsyn. Kadetter kan också vid behov utnämnas till militära tjänster för viss tid. I propositionen föreslås dessutom att vikariearrangemangen för chefen för Gränsbevakningsväsendet ska uppdateras.

Syftet med propositionen är att trygga Gränsbevakningsväsendets personalresurser. Med hjälp av ändringarna kan Gränsbevakningsväsendet utnyttja sina personalresurser mer flexibelt och ändamålsenligt och på så sätt trygga sin funktionsförmåga vid olika störningar under normala förhållanden. Målet är också att Gränsbevakningsväsendets ställning som beredskapsorganisation, de uppgifter inom det militära försvaret som föreskrivits för Gränsbevakningsväsendet och krigstida krav ska kunna beaktas vid tillsättandet av civila tjänster som är centrala med tanke på dem. Ett annat mål är att förhindra att tjänsteansökningsprocessen utnyttjas vid underrättelseinlämning som riktas mot säkerhetsmyndigheternas verksamhet. Projektet hänför sig till Gränsbevakningsväsendets behov av att utveckla beredskapen för bekämpning av hybridhot.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft den 1 mars 2024.

MOTIVERING

1 Bakgrund och beredning

Utvecklingsobjekt i gränsbevakningslagstiftningen har 2020–2022 utretts i ett förstudieprojekt som tillsatts av inrikesministeriet, där det utarbetades en bedömningspromemoria om behoven att ändra gränsbevakningslagstiftningen (9 mars 2022). Enligt bedömningspromemorian behöver förfarandet för besättande av sådana civila tjänster vid Gränsbevakningsväsendet som är centrala med tanke på beredskapen och försvaret utvecklas. Dessutom ska kadetter som studerar vid Gräns- och sjöbevakningsskolan vid behov kunna anlitas som förstärkning inom Gränsbevakningsväsendets verksamhet i allvarliga specialsituationer som hör till Gränsbevakningsväsendets ansvarsområde. Det ordnades en omfattande remissbehandling i förstudieprojektet under våren 2022. De handlingar och utlåtanden som utarbetats inom ramen för förstudieprojektet finns på inrikesministeriets webbplats på adressen <https://intermin.fi/hankkeet> projektnummer [SM049:00/2019](https://intermin.fi/hankkeet). Efter förstudieprojektet konstaterades dessutom ett behov av att uppdatera ställföreträdarrangemangen för chefen för Gränsbevakningsväsendet.

Propositionen har beretts som tjänsteuppdrag vid inrikesministeriets gränsbevakningsavdelning. Inrikesministeriet tillsatte den 6 mars 2023 för tiden 1 mars–31 december 2023 ett projekt vars syfte var att bereda ett utkast till regeringsproposition. Projektet behandlades inom ramen för Gränsbevakningsväsendets samarbetsförfarande den X.X.2023.

Inrikesministeriet begärde utlåtande om utkastet till regeringsproposition av x instanser. Utlåtanden begärdes av myndigheter och organisationer som företräder tjänstemän. Remisstiden var X april–X maj 2023. Också andra instanser än de som nämns i sändlistan för begäran om utlåtande hade möjlighet att yttra sig om utkastet till proposition. Utlåtandena och ett sammandrag av utlåtandena finns på inrikesministeriets webbplats på adressen <https://intermin.fi/sv/projekt-och-lagberedning> med projektnummer SM004:00/2023.

Utlåtanden lämnades av ... X och Y meddelade att de inte hade något att yttra.

2 Nuläge och bedömning av nuläget

2.1 Utnämning till civila tjänster som är centrala med tanke på beredskapen eller försvaret utan att de ledigförklaras

2.1.1 Gränsbevakningsväsendets uppgifter och ställning i Finlands försvarssystem

Enligt 3 § 1 mom. i lagen om gränsbevakningsväsendets förvaltning (577/2005) är Gränsbevakningsväsendet en myndighet som hör till statens centralförvaltning och står under inrikesministeriets ledning och tillsyn. Enligt 6 § i lagen om gränsbevakningsväsendets förvaltning är Gränsbevakningsväsendets interna organisation militärisk. Vid Gränsbevakningsväsendet finns både militära och civila tjänster, som vid Försvarsmakten. År 2022 arbetade 2 964 tjänstemän vid Gränsbevakningsväsendet, av vilka cirka 84,6 procent i militära tjänster och 15,4 procent i civila tjänster. Militära tjänster vid Gränsbevakningsväsendet är enligt 9 § i lagen om gränsbevakningsväsendets förvaltning officer, specialofficer, institutofficer, sjöbevakare och gränsbevakare. Bestämmelser om militära grader för den som tjänstgör inom Gränsbevakningsväsendet

Utkast

finns i republikens presidents förordning om militära kommandomål, militära grader och tjänstgöringsgrader samt emblem, förtjänstkors och förtjänstmedalj inom gränsbevakningsväsendet (637/2005).

Enligt 3 § i gränsbevakningslagen (578/2005) är det Gränsbevakningsväsendets uppgift att upprätthålla gränssäkerheten. Med det avses enligt 2 § 6 punkten i gränsbevakningslagen åtgärder som vidtas i hemlandet och utomlands för att förhindra brott mot bestämmelserna om passering av riksgränsen och den yttre gränsen, avvärja hot mot den allmänna ordningen och säkerheten i persontrafiken över gränserna, bekämpa gränsöverskridande brottslighet och garantera säkerheten vid passering av gränsen. Gränsbevakningsväsendet utför också tillsynsuppgifter som anges särskilt, brottsbekämpning, polis- och tulluppgifter, bekämpning av miljöskador till havs samt efterspanings- och räddningsuppdrag. Gränsbevakningsväsendet är ledande sjöräddningsmyndighet, och territorialövervakningsmyndighet enligt territorialövervakningslagen (755/2000). Bestämmelser om Gränsbevakningsväsendets uppgifter och befogenheter finns bland annat i gränsbevakningslagen, lagen om brottsbekämpning inom Gränsbevakningsväsendet (108/2018) och sjöräddningslagen (1145/2001). Gränsbevakningsväsendet tillhandahåller vid sidan av sina kärnuppgifter sektorsövergripande handräckning till myndigheter i glest befolkade områden inom gränsområdena och vid kusten.

Gränsbevakningsväsendet är en beredskapsorganisation som bereder sig på olika störningssituationer under normala förhållanden inom sitt ansvarsområde samt på eventuella undantagsförhållanden som avses i beredskapslagen (1552/2011). Gränsbevakningsväsendet har också en viktig ställning i den helhet av militärt försvar som leds av Försvarmakten. Bestämmelser om Gränsbevakningsväsendets uppgifter inom det militära försvaret finns i 25 § i gränsbevakningslagen. Enligt 1 mom. i den paragrafen deltar Gränsbevakningsväsendet i rikets försvar och ger i detta syfte sin personal och de värnpliktiga som förordnats till Gränsbevakningsväsendet samt de kvinnor som antagits för att fullgöra frivillig militärtjänst militärutbildning samt upprätthåller och utvecklar försvarsberedskapen i samarbete med Försvarmakten. Deltagandet i det militära försvaret har varit en väsentlig del av Gränsbevakningsväsendets uppgifter sedan självständighetens början. Under fredstid upprätthåller och utvecklar Gränsbevakningsväsendet bland annat den militära beredskapen, följer förändringarna i säkerhetsläget och bereder sig på olika störningssituationer under normala förhållanden.

De gränsjägarkompanier som svarar för ordnandet av militärtjänst vid Gränsbevakningsväsendet finns i Onttola och Ivalo och specialgränsjägarkompaniet i Immola. Värnpliktiga och kvinnor som fullgör frivillig militärtjänst utbildas för kristida uppgifter i enlighet med värnpliktslagen (1438/2007) och lagen om frivillig militärtjänst för kvinnor (285/2022). När försvarsberedskapen kräver det, kan gränstrupperna eller delar av dem enligt 25 § 2 mom. i gränsbevakningslagen anslutas till Försvarmakten genom förordning av republikens president. Med gränstrupper avses enligt 2 § i lagen om gränsbevakningsväsendets förvaltning tjänstemän vid gränsbevakningsväsendet och personer som med stöd av värnpliktslagen har förordnats att tjänstgöra vid Gränsbevakningsväsendet eller som fullgör frivillig militärtjänst vid Gränsbevakningsväsendet, och som vid effektiviserande av rikets försvar kan anslutas till Försvarmakten. Så har man gjort också under historiens gång, eftersom gränstrupperna i krigstid anslöts till Försvarmakten.

Utkast

Närmare bestämmelser om uppgifter som ingår i det militära försvaret finns i lagen om försvarsmakten (551/2007). Bestämmelser om Gränsbevakningsväsendets befogenheter i uppgifter med anknytning till det militära försvaret finns i 34 c § i gränsbevakningslagen. Bestämmelser om Gränsbevakningsväsendets deltagande i den frivilliga försvarsutbildningen och i annan frivillig verksamhet finns i lagen om frivilligt försvar (556/2007).

2.1.2 Förändringar i säkerhetsläget och diversifierade hot

Finlands säkerhetspolitiska omgivning har förändrats snabbt under de senaste åren och dess förutsägbarhet har försämrats bland annat på grund av globala spänningar. Säkerhets- och verksamhetsmiljön i Finland och i hela Europa har förändrats grundligt och långvarigt sedan Ryssland invaderade Ukraina i februari 2022

Vid sidan av de traditionella militära hoten har det uppstått ett hot om hybridpåverkan och bredspektrig påverkan (Statsrådets försvarsredogörelse, Statsrådets publikationer 2021:79). Med hybridpåverkan hänvisas till planmässig verksamhet där en stat eller en icke-statlig aktör kan dra nytta av icke-militära metoder på ett omfattande sätt i syfte att försöka påverka en stats svagheter och nå sina egna mål. Målet är att utsätta den som är föremål för åtgärderna för tryck, skada, osäkerhet och instabilitet samt att lamslå myndigheternas funktionsförmåga.

Det kan i synnerhet i början vara svårt att identifiera och verifiera hybridpåverkan. Den kan till exempel omfatta informationspåverkan, instrumentalisering av inresa eller cyberoperationer. Cyberoperationer kan vara till exempel cyberbrottslighet eller cyberattacker, till exempel överbelastningsangrepp, dataintrång, utnyttjande av spionprogram eller störande av elnätet. Olika metoder kan användas samtidigt eller så att de följer på varandra. Hybridpåverkan kan börja snabbt under normala förhållanden och vara en del av en militär operation, särskilt i den inledande fasen. Bredspektrig påverkan påminner i hög grad om hybridpåverkan, men i den ingår dessutom öppen militär användning av maktmedel mellan parterna. Också bredspektrig påverkan är ofta systematisk och långvarig verksamhet som kombinerar flera olika metoder och utnyttjar samhällets sårbarheter redan under normala förhållanden.

På grund av digitaliseringen är samhället mer sårbart än tidigare för såväl oavsiktliga som avsiktligt orsakade störningar i cyberomgivningen. Återverkningarna kan vara omfattande, eftersom olika digitala system är kopplade till varandra. Hoten i cyberomgivningen har ökat och blivit mer komplicerade, och därför har cybersäkerheten blivit en viktig del av statens övergripande säkerhet. Med cybersäkerhet avses åtgärder för att skydda nät- och informationssystem, deras användare och andra personer mot till exempel cyberattacker och andra cyberhot. Med hjälp av cybersäkerheten strävar man efter att säkerställa funktionssäkerheten och tillförlitligheten i samhället och dess kritiska system, eftersom cybersäkerhetshoten, om de realiseras, allvarligt kan äventyra samhällets kritiska funktioner. Cybersäkerheten spelar en viktig roll också med tanke på Gränsbevakningsväsendets beredskap och försvaret. Cyberomgivningen har börjat betraktas som lika viktig med tanke på den militära verksamheten som land-, sjö-, luftfarts- och rymdsektorn. Cyberpåverkan och cyberförsvar har också behandlats i statsrådets redogörelse för den inre säkerheten (Statsrådets publikationer 2021:49).

Enligt statsrådets redogörelse om förändringarna i den säkerhetspolitiska miljön (Statsrådets publikationer 2022:19) avspeglar sig förändringarna i den utrikes- och säkerhetspolitiska miljön

Utkast

också i cybermiljön. Cyberattacker är en del av Rysslands invasion av Ukraina och enligt redogörelsen kommer Ryssland sannolikt att utvidga sina cyber- och informationsoperationer från Ukraina till väst. Även andra stater och andra aktörer har cyberkapacitet som gör det möjligt att störa, skada eller utnyttja informationssystem. Cyberattackerna har under de senaste åren ökat i Finland, Europeiska unionen och på andra håll i världen. I Finland har såväl aktörer på stats- och kommunnivå som i näringslivet utsatts för cyberattacker.

Enligt redogörelsen för förändringarna i den säkerhetspolitiska miljön måste cybersäkerheten och cyberförsvaret i Finland inklusive motåtgärderna dimensioneras så, att det är möjligt att avvärja en statlig aktörs omfattande cyberattack mot det nationella beslutsfattandet, säkerhetsmyndigheternas verksamhet och den kritiska infrastrukturen. Enligt redogörelsen bör man på grund av den betydande förändringen i omvärlden utveckla gränssäkerhetsåtgärder i anslutning till upprätthållandet av den yttre säkerheten, stärka Finlands kapacitet att upprätthålla gränssäkerheten och förbättra beredskapen och krisberedskapen. Cyberkompetens är en del av denna helhet. Säkerhetsmyndigheterna ska ha goda verksamhetsförutsättningar för att säkerställa den nationella cybersäkerheten och för cyberkrishantering, vilket förutsätter kompetent och yrkeskunnig personal.

2.1.3 Behovet att avvika från ett offentligt ansökningsförfarande

Under den tekniska avdelningen vid staben för Gränsbevakningsväsendet inrättades den 1 april 2023 en ny enhet för informations- och cybersäkerhet. Till informations- och cybersäkerhetsenhetens uppgifter hör bland annat att identifiera hot, sårbarheter och risker som riktas mot Gränsbevakningsväsendets cyberomgivning samt att styra utvecklingen av cyberomgivningen. Enheten har till uppgift att skydda Gränsbevakningsväsendets cyberomgivning mot angrepp och felfunktioner samt att upptäcka och reagera på angrepp och onormala händelser. Målet är att begränsa olägenheterna av attacker och andra störningar som riktar sig mot Gränsbevakningsväsendets cyberomgivning, minska deras konsekvenser och återställa cybermiljöns funktionsförmåga efter störningssituationen. Enheten stöder dessutom Gränsbevakningsväsendets förvaltningsenheter och avdelningarna vid staben för Gränsbevakningsväsendet inom informations- och cybersäkerheten.

Vid den nya enheten för informations- och cybersäkerhet finns både militära och civila tjänster. Enligt 12 § 2 mom. i lagen om gränsbevakningsväsendets förvaltning kan de militära tjänsterna vid Gränsbevakningsväsendet besättas utan att de förklaras lediga. I den gällande lagstiftningen finns ingen motsvarande bestämmelse om civila tjänster vid Gränsbevakningsväsendet, utan de tillsätts genom ett offentligt ansökningsförfarande enligt statstjänstemannalagen (750/1994). Det bör vara möjligt att avvika från det offentliga ansökningsförfarandet vid tillsättningen av civila tjänster som är centrala med tanke på Gränsbevakningsväsendets beredskap eller försvaret, till exempel civila tjänster som hänför sig till cybersäkerheten. Gränsbevakningsväsendets ställning som beredskapsorganisation, Gränsbevakningsväsendets uppgifter inom det militära försvaret och krigstida krav ska kunna beaktas vid rekryteringen av personal som är central med tanke på dem.

Alla tjänstemän vid Gränsbevakningsväsendet, både de som tjänstgör i militära och i civila tjänster, har en lagstadgad flyttningskyldighet på motsvarande sätt som inom Försvarsmakten.

Utkast

Enligt 14 § i lagen om gränsbevakningsväsendets förvaltning är en tjänsteman vid Gränsbevakningsväsendet skyldig att övergå till en annan tjänst på minst samma nivå eller också till en sådan annan uppgift inom Gränsbevakningsväsendet som kan skötas med den utbildning som tjänstemannen har, om en sådan flyttning behövs för att besätta en vakant tjänst eller uppgift enligt Gränsbevakningsväsendets detaljerade sammansättning eller i övrigt för att tjänstgöringen ska kunna ordnas på ett ändamålsenligt sätt. Flyttningsskyldigheten är en del av Gränsbevakningsväsendets långsiktiga karriär- och personalplanering.

Möjligheten att tillsätta militära tjänster utan att de ledigförklaras och flyttningsskyldigheten för alla tjänstemän skapar tillsammans en grund för upprätthållandet av en kompetent och rätt placerad personalresurs, eftersom Gränsbevakningsväsendet kan välja och placera sina tjänstemän på det mest ändamålsenliga sättet. Det är fråga om att ordna en militärt organiserad organisation med hjälp av utnämningsbehörigheten. Avsikten är att på behörigt sätt kunna sörja för upprätthållandet av beredskapen samt för ett effektivt och tryggt utförande av uppgifter i både fredstid och krigstid. Dessa mål främjas också av möjligheten att tillsätta civila tjänster som är centrala med tanke på beredskapen eller försvaret utan att de ledigförklaras. Ändringen av lagstiftningen stöder bildandet av Gränsbevakningsväsendets personalsammansättning så att den uppfyller kapaciteten för Gränsbevakningsväsendets lagstadgade uppgifter i både fredstid och krigstid. Det främjar också skötseln av Gränsbevakningsväsendets kärnuppgifter och upprätthållandet av trovärdig beredskap under fredstid.

För närvarande bestäms tillsättningsförfarandet av om det är fråga om en militär eller en civil tjänst, och inte till exempel av tjänstens uppgiftsområde, konkreta uppgifter, tillgång till information om beredskap och försvar, sådan särskild sakkunskap som tjänsteutövningen förutsätter, målen för arbetet och tjänstens betydelse med tanke på beredskapen eller försvaret. Således kan tjänstemän vid samma enhet behöva rekryteras i olika förfaranden även om de arbetar i samma eller liknande uppgifter. Till exempel den specialutbildning och expertis som krävs i cybersäkerhetsuppgifter kan också förutsätta rekrytering av civila.

Möjligheten att utan offentligt ansökningsförfarande tillsätta civila tjänster som är centrala med tanke på Gränsbevakningsväsendets beredskap eller försvaret hjälper dessutom Gränsbevakningsväsendet att avvärja underrättelseinhämtning, eftersom de gällande bestämmelserna om tillsättning av civila tjänster vid Gränsbevakningsväsendet gör det möjligt att samla in uppgifter på ett enkelt och lagligt sätt. I det offentliga ansökningsförfarandet har en sökande på basis av partsoffentlighet rätt att få mer omfattande uppgifter än utomstående på basis av den allmänna offentligheten. Den sökande kan med stöd av 11 § 2 mom. 1 punkten i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999) förvägras uppgifter vars utlämnande skulle strida mot ett synnerligen viktigt allmänt eller enskilt intresse.

Genom att söka en tjänst och begära de handlingar som hänför sig till ansökningsförfarandet kan till exempel den som gjort en förfrågan för en främmande stats räkning få detaljerad information om den rekryterande myndigheten, den som valts till tjänsten och de andra sökandena. Den som gör en förfrågan skulle ha möjlighet att få information om till exempel innehållet i och antalet tjänster som är centrala med tanke på beredskapen eller försvaret samt om personer med anknytning till dessa uppgifter. En ledig tjänst vid Gränsbevakningsväsendet kan sökas av flera tjänstemän som för närvarande eller tidigare har arbetat vid Gränsbevakningsväsendet och andra

Utkast

säkerhetsmyndigheter och vars ansökningar och meritförteckningar kan innehålla mycket information om till exempel säkerhetsmyndigheternas verksamhet, projekt, personal, informationssystem eller verksamhetssätt. Också de handlingar som myndigheten upprättat under tillsättningsförfarandet innehåller mycket information om sökandena och om omständigheter som är centrala med tanke på tjänsteutövningen.

Underrättelseinformation kan utnyttjas i riktad fortsatt underrättelseinhämtning och i skadliga påverkansförsök som syftar till att undergräva säkerhetsmyndigheternas verksamhet. Sådan verksamhet kan vara en del av hybridpåverkan som riktas mot Finland och som kräver ett övergripande tillvägagångssätt för att kunna avvärjas. Genom att avvärja underrättelseinhämtning kan man också skydda beredskapens och försvarets intressen.

2.1.4 Utgångspunkter för utnämning till en tjänst

Utnämningsgrunder och offentligt ansökningsförfarande

Bestämmelser om utnämning av statstjänstemän finns i grundlagen, statstjänstemannalagen och statstjänstemannaförordningen (971/1994). Enligt 125 § 2 mom. i grundlagen är de allmänna utnämningsgrunderna för offentliga tjänster skicklighet, förmåga och beprövad medborgerlig dygd. Enligt förarbetena till bestämmelsen (RP 1/1998 rd, s. 180/II) avses med skicklighet närmast kunskaper och färdigheter som förvärvats genom utbildning eller arbetserfarenhet. Begreppet förmåga avser över huvud taget sådana personliga egenskaper som förutsätts för goda arbetsresultat, till exempel naturlig begåvning, organisationsförmåga, initiativkraft och andra liknande egenskaper som är nödvändiga för en framgångsrik skötsel av uppgifterna. Med beprövad medborgerlig dygd avses i samband med allmänna medborgerliga aktiviteter förvärvade meriter som har relevans för skötseln av tjänsten samt ett gott uppförande. De allmänna utnämningsgrunderna ska tolkas i förhållande till de allmänna och särskilda behörighetsvillkoren för respektive tjänst och då ska också tjänstebestämmelsen och uppgiftsområdet samt de konkreta arbetsuppgifter som hör till tjänsten beaktas.

Statstjänstemannalagen är en allmän lag som gäller alla statstjänstemän och som innehåller bestämmelser om förfarandet för tillsättning av tjänster och utnämning till tjänster. Enligt huvudregeln i 6 a § i statstjänstemannalagen ska en tjänst förklaras ledig att sökas innan den tillsätts. Enligt 6 c § i statstjänstemannalagen ska i ett meddelande om att en tjänst är ledig anges de uppgifter som hör till tjänsten samt de föreskrivna behörighetsvillkoren, dagen då ansökningstiden går ut och den myndighet till vilken ansökan ska riktas. I meddelandet ska också nämnas huruvida tjänsten har inrättats vid en särskild enhet eller om den är gemensam för ämbetsverket. Finansministeriet har den 30 maj 2022 utfärdat en anvisning om de principer som ska iakttas vid tillsättning av tjänster. I anvisningen anges bland annat de övriga omständigheter som ska nämnas i en utlysning.

Utgångspunkten är att tjänster ledigförklaras, eftersom offentliga och privata intressen förenas i det offentliga ansökningsförfarandet. Tillsättning av tjänster i ett offentligt ansökningsförfarande främjar förvaltningens öppenhet, tillförlitlighet och legitimitet. Myndigheten kan med dess hjälp nå många potentiella sökande och anställa så kompetent personal som möjligt. Tack vare att ansökningen är offentlig kan medborgarna och medierna få information om lediga tjäns-

Utkast

ter och rekrytering, vilket gör det möjligt att bedöma om tillsättningen av tjänsten är ändamålsenlig. Utgångspunkten är att vem som helst som är intresserad av tjänsten kan lämna in en ansökan, och sökanden kan överklaga utnämningsbeslutet eller ta till andra rättsmedel. Det offentliga ansökningsförfarandet är således av betydelse också med tanke på sökandenas rättsskydd, jämlikhet och jämställdhet.

Huvudregeln om ett offentligt ansökningsförfarande är dock inte absolut. Enligt 6 b § 1 mom. i statstjänstemannalagen kan en tjänst som inrättats i stället för en uppgift i arbetsavtalsförhållande eller ett tjänsteförhållande för viss tid som överstiger två år första gången tillsättas utan att tjänsten förklaras ledig, om den arbetstagare som sköter uppgiften eller den tjänsteman som är anställd i tjänsteförhållandet för viss tid utnämns till tjänsten. Bestämmelser om att tillsätta tjänster utan att de förklaras lediga finns också i 5 c § 1 mom., 6 b § 5 mom., 9 b § 1 mom., 27 § 4 mom. och 32 § 1 mom. i statstjänstemannalagen. Dessa undantag gäller omstrukturering av statsförvaltningens funktioner, utnämning av den högsta tjänstemannaledningen efter att visstidsanställningen upphört, utnämning av en tjänsteman till andra uppgifter vid samma ämbetsverk i stället för uppsägning och återanställningsskyldighet.

Enligt finansministeriets anvisning om de principer som ska iaktas när tjänster tillsätts ska samma principer iaktas vid ansökningsförfarandet för ett tjänsteförhållande för viss tid som vid utnämning till en tjänst, om den som utnämns till ett tjänsteförhållande för viss tid utnämns för längre tid än två år. Tjänsteförhållanden för viss tid som varar högst två år kan således tillsättas utan att de ledigförklaras, medan visstidsanställningar som varar över två år ska tillsättas genom offentlig ansökan. Enligt anvisningen har det vid bedömningen av hur lång tid ett tjänsteförhållande för viss tid varat ingen betydelse om personen utnämns till en visstidsanställning som varar längre än två år eller till flera visstidsanställningar som sammanlagt varar längre än två år.

Utöver dessa allmänna undantag finns det specialbestämmelser för olika förvaltningsområden. Enligt 6 b § 4 mom. i statstjänstemannalagen föreskrivs det särskilt genom lag om tillsättande av tjänster inom försvarsmakten, Gränsbevakningsväsendet, polisväsendet och utrikesförvaltningen, domartjänster och forskartjänster vid Finlands Akademi utan att tjänsterna har förklarats lediga. Som konstaterades ovan kan de militära tjänsterna vid Gränsbevakningsväsendet enligt 12 § 2 mom. i lagen om gränsbevakningsväsendets förvaltning besättas utan att de förklaras lediga. För närvarande finns det inga särskilda bestämmelser om tillsättning av de civila tjänsterna vid Gränsbevakningsväsendet, så tillsättningen av dem omfattas av de allmänna bestämmelserna i statstjänstemannalagen och finansministeriets anvisning. Ansökningsförfarandet är således i regel offentligt.

Allmänna och särskilda behörighetsvillkor

Den som utnämns till en tjänst ska uppfylla de allmänna behörighetsvillkoren för tjänsten, det vill säga myndighetsålder, språkkunskaper och medborgarskap. Enligt huvudregeln i 8 § i statstjänstemannalagen ska den som utnämns till tjänsteman ha fyllt 18 år. Enligt 6 § 3 mom. i den lagen föreskrivs särskilt genom lag i fråga om de språkkunskaper som krävs av en statstjänsteman. Lagen om de språkkunskaper som krävs av offentligt anställda (424/2003), statsrådets förordning om behörighetsvillkor som gäller officerares kunskaper i finska och svenska (9/2004) och statsrådets förordning om gränsbevakningsväsendet (651/2005) gäller språkkun-

Utkast

skaper för tjänstemän vid Gränsbevakningsväsendet. Vid verksamhet på Åland iakttas självstyrelselagen för Åland (1144/1991), enligt vars 36 § landskapet är enspråkigt svenskt och myndigheternas ämbetspråk är svenska.

Enligt grundlagens 125 § 1 mom. kan genom lag bestämmas att endast finska medborgare får utnännas till bestämda offentliga tjänster eller uppdrag. Av tjänstemän vid Gränsbevakningsväsendet krävs finskt medborgarskap, om vilket föreskrivs i 7 § i statstjänstemannalagen och 10 § i lagen om gränsbevakningsväsendets förvaltning. Den som utnämns till en militär tjänst vid Gränsbevakningsväsendet får inte ha sådant medborgarskap i en annan stat eller andra utländska bindningar som avses i 3 § 1 mom. 9 a-punkten i säkerhetsutredningslagen (726/2014), vilka kan äventyra statens säkerhet, den allmänna säkerheten, försvaret eller Finlands internationella relationer eller tjänstgöringssäkerheten vid Gränsbevakningsväsendet. Den som utnämns till en tjänst vid Gränsbevakningsväsendet kan med stöd av säkerhetsutredningslagen genomgå en säkerhetsutredning av person, där också utländska bindningar kan utredas i de fall som anges i den lagen.

Enligt 10 § i lagen om gränsbevakningsväsendets förvaltning krävs det av den som utnämns till en tjänst vid Gränsbevakningsväsendet utöver finskt medborgarskap och att personen uppfyller de allmänna behörighetsvillkor för statstjänster som anges i 6 och 8 § i statstjänstemannalagen att han eller hon har oklanderliga levnadsvanor och är pålitlig. Myndigheten ska enligt 8 c § 1 mom. i statstjänstemannalagen vid utnämningssprövningen även beakta oförvitligheten hos den som ska utnännas och säkerställa att denne 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 tillförlitligt sätt. Myndigheten ska till denna del 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.

Den som utnämns till en tjänst ska dessutom uppfylla de särskilda behörighetsvillkoren för tjänsten i fråga. Enligt 11 § i lagen om gränsbevakningsväsendets förvaltning ska det genom förordning av statsrådet utfärdas närmare bestämmelser om särskilda behörighetsvillkor för tjänstemän vid Gränsbevakningsväsendet, såsom utbildningskrav, krav på ledarförmåga och erfarenhet av ledarskap i förmansuppgifter, samt i fråga om militära tjänster vid gränsbevakningsväsendet, krav på erfarenhet av tjänstgöring. I 26–30 § i statsrådets förordning om gränsbevakningsväsendet föreskrivs det om särskilda behörighetsvillkor för flera tjänster, till exempel krav på en viss examen eller förtrogenhet med tjänstens uppgiftsområde. Utöver de föreskrivna behörighetsvillkoren kan det finnas andra färdigheter som bidrar till att tjänsteuppgifterna kan skötas. Sådana färdigheter är till exempel de kunskaper i främmande språk som krävs för skötseln av tjänsten, samarbetsförmåga och förmåga att uttrycka sig i tal och skrift (EOAK/4610/2020, s. 5).

Utnämningsbeslut och sökande av ändring

Beslut om utnämning är förvaltningsverksamhet, och därför ska förfarandena för utnämningen vara tydliga och uppfylla de rättsprinciper som hör till grunderna för god förvaltning (EOAK/6497/2020, s. 8). Myndigheten ska behandla sökandena opartiskt och förfaringsätten

Utkast

ska vara opartiska, stå i rätt proportion till det eftersträvade målet och skydda berättigade förväntningar. Utnämningsärendet ska beredas i tillräcklig utsträckning för att myndigheten ska känna till alla omständigheter som inverkar på beslutet.

I rättslitteraturen har det konstaterats att utnämningen till en tjänst grundar sig på bedömning av juridisk behörighet och administrativ utnämningssprövning, som styrs av de allmänna utnämningssgrunderna och de rättsprinciper inom förvaltningen som anges i 6 § i förvaltningslagen (434/2003). Utnämningssprövningen innebär att myndigheten inom ramen för utnämningssgrunderna kan överväga vilken av de sökande som uppfyller behörighetsvillkoren som ska utnämnas till tjänsten. Utnämningssärendet grundar sig på en helhetsbedömning av de behöriga sökandenas kompetens och meriter där också relevanta personliga egenskaper med avseende på handhavandet av tjänsten ingår (EOAK/4610/2020, s. 6 ja 7). Prövningsrätten får dock utövas endast för det ändamål som den enligt lag är avsedd för. Myndigheten kan också låta bli att tillsätta tjänsten.

Enligt vedertagen uppfattning har ingen subjektiv rätt att bli utnämnd till en tjänst. Den sökande har rätt att bli likabehandlad och jämlikt bedömd, rätt att få ansökan behandlad på behörigt sätt och enligt principerna för god förvaltning samt rätt att bli bedömd och jämförd utifrån kompetenskraven och de allmänna utnämningssgrunderna (FvUB 8/2018 rd, s. 6, HFD 2020:128 och HFD 2021:158). I alla skeden av tillsättningsförfarandet ska det förbud mot diskriminering som det föreskrivs om i 6 § 2 mom. i grundlagen, 7 § i lagen om jämställdhet mellan kvinnor och män (609/1986, nedan jämställdhetslagen) och 8 § i diskrimineringslagen (1325/2014) iakttas.

Utnämningssbeslutet ska uppfylla de krav som i 44 § i förvaltningslagen ställs på skriftliga förvaltningsbeslut. Av beslutet ska tydligt framgå vem som utnämnts, den myndighet som fattat beslutet, tidpunkten för beslutet och motiveringen för beslutet. Rätten att få ett motiverat beslut är en del av god förvaltning och garantierna för rättssäkerhet. I utnämningssbeslutet ska dessutom uppges namn och kontaktuppgifter för den person av vilken en part vid behov kan begära ytterligare uppgifter om beslutet. Parter i utnämningssärenden är den person som utnämnts till tjänsten och de övriga sökandena. Enligt vedertagen praxis utarbetar myndigheten i samband med tjänstetillsättning också en utnämningsspromemoria där utnämningssbeslutet motiveras tillräckligt klart och öppet. Det finns inga bestämmelser om utnämningsspromemorian i lag, men promemorian är en central del av tjänstetillsättningen. I promemorian beskrivs utnämningssförfarandet och jämförs de sökandes meriter för att visa den mest meriterade sökanden, vilket är av betydelse också vid utredningen av om jämställdhetslagen och diskrimineringslagen iakttas.

Enligt 6 d § 2 mom. i statstjänstemannalagen ska den myndighet som har fattat utnämningssbeslutet utan dröjsmål lämna dem som har sökt tjänsten eller tjänsteförhållandet ett meddelande om utnämningen. I meddelandet ska nämnas den tjänst eller det tjänsteförhållande som tillsätts, vilken myndighet som har fattat beslutet, datum för utnämningen samt vem som har utnämnts till tjänsten eller tjänsteförhållandet. Utnämningssbeslut delges genom vanlig delgivning.

Utgångspunkten är att en besväransvisning ska fogas till utnämningssbeslutet. Enligt huvudregeln i 59 § 1 mom. i statstjänstemannalagen får den som söker en tjänst genom besvär söka ändring i ett beslut om utnämning, om inte något annat föreskrivs i statstjänstemannalagen. Besvärstiden börjar från delfäendet av utnämningssbeslutet. Enligt förarbetena till bestämmelsen

Utkast

ska förvaltningsdomstolen bedöma utnämningens beslutets lagenlighet, men inte vem som bör utnämnas till tjänsten eller tjänsteförhållandet, om utnämningen är lagstridig. Om utnämningen är rättsligt motiverad, kan domstolen inte upphäva utnämningens beslut. Den utnämningens prövning som hör till den utnämmande myndigheten överförs inte till domstolen, och domstolen kan således inte ersätta myndighetens utnämningens prövning med sin egen (RP 77/2017 rd, s. 17 och 30, HFD 2020:128).

Enligt finansministeriets anvisning om principerna för tillsättning av tjänster ska en sökande på begäran ges en förteckning över de sökande, utnämningens promemorian och meritsammandraget. De innehåller omfattande information om den utnämnda och de sökande, eftersom de sökande där granskas utifrån de allmänna utnämningens grunderna, behörighetsvillkoren och de krav som följer av de uppgifter som hör till tjänsten. I handlingarna finns rikligt med information om de sökandes utbildning, arbetserfarenhet och annan erfarenhet samt övriga meriter.

De situationer där ett utnämningens beslut inte får överklagas räknas upp i 59 § 2 mom. i stats-tjänstemannalagen. I dessa fall ska besvärshöret meddelas i utnämningens beslut. Besvärshöret föreligger inte, om det är republikens president som har utnämningens behörighet. Republikens president utnämner de högsta tjänstemännen som tjänstgör i militära tjänster och övriga officerare vid Gränsbevakningsväsendet med stöd av 128 § 2 mom. i grundlagen och 12 § 1 mom. i lagen om gränsbevakningsväsendets förvaltning. Utnämningens beslutet får inte heller överklagas vid statsrådets allmänna sammanträde när vissa av de högsta tjänstemännen vid ministerierna och cheferna för de ämbetsverk som anges i en statsrådsförordning utnämns. Besvärshöret omfattar inte heller anställningar för viss tid på högst två år.

Besvärshöret föreligger inte heller när en tjänst med stöd av lag tillsätts utan att den ledigförklaras. Orsaken är att det i ett sådant fall inte finns sökande till tjänsten som kan överklaga (RP 77/2017 rd, s. 21). Dessutom får utnämningens beslutet inte överklagas när det gäller en militär tjänst inom Försvarsmakten eller Gränsbevakningsväsendet som med stöd av lag får tillsättas utan att den ledigförklaras. I fråga om militära tjänster gäller besvärshöret även om de tillsätts genom ett offentligt ansökningsförfarande (RP 77/2017 rd, s. 19 och 31).

Enligt förarbetena till 59 § 2 mom. i statstjänstemannalagen (RP 77/2017 rd, s. 31) grundar sig de särskilda bestämmelserna om militära tjänster vid Försvarsmakten och Gränsbevakningsväsendet på att möjligheten att tillsätta tjänsterna i fråga utan att de förklaras lediga skapar förutsättningar att välja tjänstemän och placera personal på det sätt som är ändamålsenligast vid undantagsförhållanden. Genom möjligheten att tillsätta militära tjänster utan att de har ledigförklarats tryggas att personalsammansättningen vid Försvarsmakten och Gränsbevakningsväsendet är sådan att de kan utföra sina lagstadgade uppgifter i både fredstid och krigstid. I förfarandet för utnämningar till militära tjänster är det fråga om ordnande av Försvarsmaktens och Gränsbevakningsväsendets militära organisation med hjälp av utnämningens behörigheten. Förvaltningsstrukturen och den militära personalen inom Försvarsmakten och Gränsbevakningsväsendet utgör Försvarsmaktens ledningssystem och stommen i trupperna under krigstid.

Offentlighet och skydd för personuppgifter

Enligt 12 § 2 mom. i grundlagen är handlingar och upptagningar som innehas av myndigheterna offentliga, om inte offentligheten av tvingande skäl särskilt har begränsats genom lag Var och

Utkast

en har rätt att ta del av offentliga handlingar och upptagningar. Bestämmelser om offentlighetsprincipen finns också i 1 § i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet, enligt vilken myndighetshandlingar är offentliga, om inte något annat föreskrivs särskilt i lag.

Identiteten hos den som utnämnts till en tjänst och den som sökt en tjänst är offentlig. Också en sådan persons kontaktuppgifter är i princip offentliga. Ansökningshandlingarna, bilagorna till dem och andra handlingar som upprättats i samband med ansökningsförfarandet är i allmänhet helt offentliga eller innehåller endast vissa sekretessbelagda punkter. Ansökan och bilagorna till den är med stöd av 7 § 1 mom. i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet offentliga när sökanden har lämnat in dem till myndigheten.

Enligt 10 § i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet ska, när endast en del av en handling är sekretessbelagd, uppgifter i den offentliga delen lämnas ut, om det är möjligt så att den sekretessbelagda delen inte röjs. I samband med begäran om information bedöms eventuell sekretess för handlingar i ansökningsförfarandet utifrån de sekretessgrunder som anges i 24 § 1 mom. i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet. Det kan exempelvis bli aktuellt att tillämpa 25 punkten som gäller uppgifter om hälsotillstånd, 29 punkten som gäller lämplighetsprov och andra test eller 32 punkten som gäller vissa uppgifter som hör till privatlivet. Även 31 punkten, enligt vilken en persons kontaktuppgifter är sekretessbelagda, om personen har begärt att de ska hållas hemliga och har grundad anledning att misstänka att hans eller hennes egen eller familjens hälsa eller säkerhet kan komma att hotas, kan bli tillämplig.

Sekretessbelagda uppgifter får inte lämnas ut till utomstående, men rätten för dem som söker en tjänst att få uppgifter är mer omfattande på grund av deras partsställning. Bestämmelser om en parts rätt att ta del av en handling finns i 11 § 1 mom. i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet, enligt vilket den som i ett ärende är sökande eller anför besvär eller någon annan vars rätt, fördel eller skyldighet ärendet gäller (*part*) har rätt att hos den myndighet som behandlar eller har behandlat ärendet ta del av en myndighetshandling som kan eller har kunnat påverka behandlingen, även om handlingen inte är offentlig. Den som söker en tjänst har således i princip rätt att få uppgifter också ur sekretessbelagt material. Det föreskrivs dock om vissa undantag från denna huvudregel i 11 § 2 mom. i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet. En part får inte ges sekretessbelagda uppgifter bland annat när utlämnandet av uppgifterna skulle strida mot ett synnerligen viktigt allmänt eller enskilt intresse.

Ansökningar och andra handlingar i ett ansökningsförfarande innehåller omfattande personuppgifter om de sökande och på behandlingen av personuppgifter tillämpas Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning) samt dataskyddslagen (1050/2018), som kompletterar förordningen. På tjänstemännens behandling av personuppgifter tillämpas också lagen om integritetsskydd i arbetslivet (759/2004). På behandlingen av personuppgifter tillämpas lagen om behandling av personuppgifter vid gränsbevakningsväsendet (639/2019). Tillsynen över efterlevnaden av lagstiftningen om personuppgifter utövas av dataombudsmannen.

Dataskyddslagstiftningen har beaktats i finansministeriets anvisning om principer som ska iakttagas vid tillsättning av tjänster. I anvisningen konstateras det med hänvisning till principen om

Utkast

uppgiftsminimering i den allmänna dataskyddsförordningen att det utnämningsbeslut som delges sökandena endast ska innehålla motiveringar till valet av den valda personen och inte personuppgifter om andra än den utnämnda.

2.1.5 Utnämning till en tjänst inom Försvarmakten

Till Försvarmaktens uppgifter hör enligt 2 § i lagen om försvarmakten det militära försvaret av Finland, stödjande av andra myndigheter och deltagande i militär krishantering. Försvarmakten lyder administrativt under försvarsministeriet. Enligt 36 § i lagen om försvarmakten finns det inom försvarmakten personal i militära tjänster och civila tjänster. Försvarmakten kan dessutom ha personal i tjänsteförhållande för viss tid samt personal i arbetsavtalsförhållande. Enligt 41 § i lagen om försvarmakten är en tjänsteman vid försvarmakten skyldig att övergå till en annan tjänst eller uppgift vid försvarmakten när det är nödvändigt för att skötseln av uppgifterna eller tjänstgöringen ska kunna ordnas på ett ändamålsenligt sätt. År 2022 arbetade 12 892 personer inom Försvarmakten, av vilka cirka 34,9 procent var civila. Antalet officerare var cirka 23,6 procent, antalet specialofficerare cirka 6,1 procent och antalet institutofficerare cirka 8,2 procent av personalen. Bestämmelser om behörighetsvillkoren för försvarmaktens tjänster finns i 2 kap. i statsrådets förordning om försvarmakten (1319/2007).

Försvarmakten har omfattande behörighet att avvika från det offentliga ansökningsförfarandet, eftersom försvarmaktens tjänster enligt 36 a § 1 mom. i lagen om försvarmakten får tillsättas utan att de ledigförklaras. Enligt 2 mom. ledigförklaras dock tjänsterna som biträdande professor, biträdande militärprofessor, specialistläkare, chefsbibliotekarie, museichef, avdelningsföreståndare, avdelningschef, professor, Försvarmaktens assessor, sprängämnesinspektör, militärprofessor, byråchef och forskningschef. I praktiken svarar huvudstaben för att tjänsterna i fråga ledigförklaras. Andra tjänster inom Försvarmakten än de som nämns ovan kan tillsättas utan offentligt ansökningsförfarande oberoende av om de är militära eller civila tjänster. Grundlagsutskottet hade inget att anmärka på när det behandlade lagförslaget i fråga (GrUU 42/2017 rd).

Den omfattande behörigheten att avvika från det offentliga ansökningsförfarandet har i förarbetena till bestämmelsen (RP 77/2017 rd, s. 9) motiverats så att i personval inom Försvarmakten beaktas krigstida krav, och möjligheten att tillsätta tjänster inom Försvarmakten utan att de ledigförklaras skapar en förutsättning att välja tjänstemän och placera personal på ett ändamålsenligt sätt. Den flyttningsskyldighet som gäller alla tjänstemän inom Försvarmakten tryggar detta samma mål. Flyttningsskyldigheten och tillsättningen av tjänster utan att de ledigförklaras utgör tillsammans grunden för en sådan personalsammansättning med hjälp av vilken Försvarmakten kan sköta uppgifterna under fredstid på ett effektivt och tryggt sätt och upprätthålla försvarsberedskapen under krigstid.

Enligt förarbetena är faktorer som i praktiken påverkar utnämningsbeslutet förutom att behörighetsvillkoren ska vara uppfyllda den aktuella personens meriter och lämplighet för andra uppgifter inom Försvarmakten än de uppgifter som hör till den tjänst som ska tillsättas. Möjligheten att tillsätta tjänster inom Försvarmakten utan att de ledigförklaras tryggar en sådan personalsammansättning inom Försvarmakten att Försvarmakten kan utföra sina lagstadgade uppgifter i både fredstid och krigstid. I det förfarande som ska iakttas vid tjänstutnämningar

Utkast

inom Försvarmakten är det fråga om ordnande av Försvarmaktens militära organisation med hjälp av utnämningsbehörigheten.

2.1.6 Utnämning till tjänst inom polisen

Enligt 1 § i polislagen (872/2011) är polisens uppgift att trygga rätts- och samhällsordningen, skydda den nationella säkerheten, upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt att förebygga, avslöja och utreda brott och föra brott till åtalsprövning. Polisen ska dessutom sköta uppgifter i samband med tillståndsförvaltningen. Polisväsendet lyder administrativt under inrikesministeriet. Inom skyddspolisen, centralkriminalpolisen och den lokala polisen finns polistjänster och civila tjänster.

Tjänster inom polisen tillsätts i regel genom ett offentligt ansökningsförfarande enligt statstjänstemannalagen. Tjänsterna som äldre konstapel, äldre kriminalkonstapel och yngre konstapel kan dock tillsättas utan att de förklaras lediga att sökas, om vilket föreskrivs i 15 j § i polisförvaltningslagen (110/1992). Dessutom har förfarandet för tillsättning av vissa tjänster vid skyddspolisen, centralkriminalpolisen och den lokala polisen ändrats genom den ändring av polisförvaltningslagen som trädde i kraft vid ingången av 2023 så att man i vissa situationer kan avvika från det offentliga ansökningsförfarandet. Utnämningsbeslutet får då inte överklagas. De nya bestämmelserna gäller både polistjänster och civiltjänster.

Enligt 12 a § 1 mom. i polisförvaltningslagen får en sådan tjänst eller ett sådant tjänsteförhållande vid centralkriminalpolisen eller den lokala polisen som omfattar uppgifter inom användning av informationskällor, bevisprovokation genom köp, täckoperationer eller vittnesskydd, eller chefs- eller stöduppgifter som direkt an knyter till dessa uppgifter, tillsättas utan att tjänsten eller tjänsteförhållandet ledigförklaras, om uppgifternas art nödvändigt kräver det. Vid bedömningen av nödvändigheten ska hänsyn tas till polisens personalsäkerhet och organisationssäkerhet, uppgiften i fråga och de hot som är förknippade med den, behovet av att skydda hemligt inhämtande av information eller andra synnerligen centrala allmänna eller enskilda intressen. När en tjänst eller ett tjänsteförhållande som avses i 1 mom. tillsätts genom ett ansökningsförfarande, kan centralkriminalpolisen och den lokala polisen enligt 2 mom. låta bli att meddela dem som sökt tjänsten eller tjänsteförhållandet namnen på de andra sökandena och namnet på den som har utnämnts, om uppgiftens art nödvändigt kräver det på det sätt som avses i 1 mom. Sökandena ska dock underrättas om att tjänsten eller tjänsteförhållandet har tillsatts, och i utnämningsbeslutet ska nämnas den tjänst eller det tjänsteförhållande som tillsätts, vilken myndighet som har fattat beslutet samt datum för utnämningen.

Bestämmelsen om skyddspolisen är till sitt tillämpningsområde något mer omfattande, eftersom den inte har avgränsats enligt uppgift. Enligt 13 a § 1 mom. i polisförvaltningslagen får en tjänst eller ett tjänsteförhållande vid skyddspolisen tillsättas utan att tjänsten eller tjänsteförhållandet ledigförklaras, om uppgiftens art nödvändigt kräver det. Vid bedömningen av nödvändigheten ska hänsyn tas till skyddspolisens personalsäkerhet och organisationssäkerhet, uppgiften i fråga och de hot som är förknippade med den, skyddet av den civila underrättelseinhämtningen eller andra synnerligen centrala allmänna eller enskilda intressen. Enligt 2 mom. ledigförklaras dock tjänster eller tjänsteförhållanden som biträdande chef, avdelningschef och enhetschef samt tjänster och tjänsteförhållanden som med hänsyn till uppgifterna är på motsvarande nivå. När en tjänst eller ett tjänsteförhållande som avses i 1 mom. tillsätts genom ett ansökningsförfarande,

Utkast

kan skyddspolisen enligt 3 mom. låta bli att meddela dem som sökt tjänsten eller tjänsteförhållandet namnen på de andra sökandena och namnet på den som har utnämnts, om uppgiftens art nödvändigt kräver det på det sätt som avses i 1 mom. Sökandena ska dock underrättas om att tjänsten eller tjänsteförhållandet har tillsatts, och i utnämningsbeslutet ska nämnas den tjänst eller det tjänsteförhållande som tillsätts, vilken myndighet som har fattat beslutet samt datum för utnämningen.

Syftet med bestämmelserna i fråga är att skydda tjänstens uppgifter och den utnämndes identitet från och med rekryteringsförfarandets början, säkerställa att uppgifterna kan skötas på ett framgångsrikt sätt och förebygga underrättelseinhämtning som riktas mot polisen. Tillsättning av vissa tjänster och skötseln av de uppgifter som hör till dem försvåras eller förhindras, om uppgiften om identiteten är offentlig från början. I vissa uppgifter kan röjande av identiteten i värsta fall till och med leda till hot mot tjänstemannens eller hans eller hennes närståendes liv eller hälsa. När det gäller skyddspolisen hänför sig ändringen dock särskilt till den lagstiftning om civil underrättelseinhämtning som trädde i kraft 2019. I och med den blev skyddspolisen tydligare en underrättelse- och säkerhetstjänst. Till denna del är målet att säkerställa att underrättelselagstiftningen kan tillämpas effektivt och på behörigt sätt (RP 118/2022 rd).

2.1.7 Utnämning till en tjänst inom utrikesförvaltningen

Inom utrikesförvaltningen finns ett så kallat karriärsystem där nya tjänstemän rekryteras till en diplomat- och förvaltningskarriär genom ett grundligt offentligt ansökningsförfarande i flera steg. De tjänstemän som valts utbildas i internationell praxis och utrikesförvaltningens verksamhet, varefter tjänstemännen avancerar till tjänsterna utan offentlig ansökan. Utnämningsbeslutet får inte överklagas när tjänsten tillsätts utan att den ledigförklaras.

Enligt 15 § 1 mom. i lagen om utrikesförvaltningen (204/2000) tillsätts tjänsterna inom utrikesförvaltningen av statsrådet eller av utrikesministeriet enligt vad som bestäms genom förordning av statsrådet. Utrikesförvaltningens allmänna tjänster kan tillsättas utan att de ledigförklaras. Allmänna tjänster är enligt 14 § 2 mom. tjänsterna som utrikesråd, ambassadråd, utrikessekreterare, administrativ utrikessekreterare, attaché, administrativ attaché, avdelningssekreterare, byråsekreterare, byråtjänsteman, expeditionsvakt och vaktmästare. Alla övriga tjänster är specialtjänster. En del av de allmänna tjänstemännen är med stöd av 17 § skyldiga att övergå till ett annat uppdrag eller flytta till ett annat tjänsteställe, medan specialtjänstemännen kan överföras till ett annat uppdrag eller förflyttas till ett annat tjänsteställe med samtycke.

2.2 Kadetter som anlitas förstärkning inom Gränsbevakningsväsendets verksamhet

Försvarmaktens och Gränsbevakningsväsendets officerare utbildas vid Försvarens högskolan och vid skolor enligt försvarsgren, vapenslag och ansvarsområde på olika håll i Finland. Av officerare krävs minst kandidatexamen i militärvetenskaper, och den studerande som avlägger examen tjänstgör i en kadetts militära grad. Kadetten ska innan studierna inleds ha fått reservofficersutbildning, om vilket föreskrivs i 16 § 3 mom. 2 punkten i lagen om Försvarens högskolan. På kadetter tillämpas med stöd av 45 kap. 27 § 3 punkten i strafflagen bestämmelserna om militärt straffansvar och militär disciplin på motsvarande sätt som på dem som tjänstgör i militära tjänster (se lagen om militär disciplin och brottsbekämpning inom försvarmakten (255/2014)). Efter

Utkast

utexamineringen tjänstgör kadetterna inom Försvarsmakten eller Gränsbevakningsväsendet beroende på vilken studieriktning de valt. Enligt 5 § 1 mom. i republikens presidents förordning om militära kommandomål, militära grader och tjänstgöringsgrader samt emblem, förtjänstkors och förtjänstmedalj inom gränsbevakningsväsendet befordras en officer som avlagt lägre högskoleexamen för officer till löjtnant.

Studierna i militärvetenskaper inleds vid Försvarshögskolan med gemensamma examensstudier (80 studiepoäng), som bland annat omfattar obligatoriska studier i svenska. Efter de gemensamma examensstudierna slutför kadetterna studierna inom de enskilda utbildningsprogrammen vid Försvarshögskolan, Markstridsskolan, Sjökrigsskolan eller Luftkrigsskolan (minst 40 studiepoäng). Gemensamma examensstudier och studier enligt utbildningsprogram genomförs på cirka två år. I början av sitt tredje studieår fortsätter kadetterna sina studier enligt studieriktning (högst 90 studiepoäng) och för ordnandet av studierna svarar skolor enligt försvarsgren, vapenslag och ansvarsområde, såsom Gräns- och sjöbevakningsskolan inom Gränsbevakningsväsendet. Bestämmelser om utbildning och undervisning vid Gräns- och sjöbevakningsskolan finns i 25 § i lagen om gränsbevakningsväsendets förvaltning. Vid Gräns- och sjöbevakningsskolan kan det enligt 2 mom. inom Gränsbevakningsväsendets ansvarsområde och i enlighet med vad som särskilt avtalas med Försvarshögskolan ordnas i lagen om Försvarshögskolan (1121/2008) avsedd undervisning inom utbildningsprogrammet för officerare, inom fortbildningen och inom den kompletterande utbildningen.

En kadett som önskar bli anställd vid Gränsbevakningsväsendet kan välja en gränsbevaknings-, sjöbevaknings-, ledar- eller flygteknisk studieriktning och undervisningen ges vid Gräns- och sjöbevakningsskolan. Alla kadetter som studerar vid Gräns- och sjöbevakningsskolan ges den utbildning som krävs av en gränsbevakningsman, eftersom endast gränsbevakningsmän har de befogenheter som anges i gränsbevakningslagstiftningen och som behövs i Gränsbevakningsväsendets uppgifter (se till exempel 28 § i gränsbevakningslagen). Med gränsbevakningsman avses enligt 15 § i lagen om gränsbevakningsväsendets förvaltning en sådan tjänsteman vid Gränsbevakningsväsendet som fått genom förordning av statsrådet föreskriven utbildning för gränsbevakningsmän och som förordnats till gränsbevakningsman av chefen för förvaltningsenheten.

Vid Gräns- och sjöbevakningsskolan studerar också studerande på grundkursen för gränsbevakare som efter utexamineringen är gräns- eller sjöbevakare. Grundkursen för gränsbevakare varar ett år. Enligt 26 b § i lagen om gränsbevakningsväsendets förvaltning kan staben för Gränsbevakningsväsendet förordna en studerande på grundkursen för gränsbevakare som har tillräcklig utbildning att även utföra andra uppgifter än övningar som ingår i utbildningen, om detta behövs för skötseln av allvarliga specialsituationer som hör till Gränsbevakningsväsendets ansvarsområde. Sådana situationer kan vara vittomfattande till följd av till exempel hybridhot och sysselsätta hela Gränsbevakningsväsendets personal och även andra myndigheter (RP 201/2017 rd, s. 58).

De som fullgör sin värnplikt eller frivillig militärtjänst för kvinnor vid Gränsbevakningsväsendet kan också vid behov med stöd av 30 § i lagen om gränsbevakningsväsendets förvaltning anlitas som förstärkning inom Gränsbevakningsväsendets verksamhet. Studerande, värnpliktiga och personer som fullgör frivillig militärtjänst ersätter inte gränsbevakningsmän, utan arbetar i

Utkast

stöduppgifter eller bistår en gränsbevakningsman under dennes omedelbara uppsikt och fortlöpande tillsyn. Med hjälp av den extra personalens arbetsinsats kan resurserna för gränsbevakningsmän och andra tjänstemän vid Gränsbevakningsväsendet inriktas på mer krävande uppgifter (RP 6/2005 rd, s. 91 och RP 201/2017 rd, s. 58).

Studering på grundkursen för gränsbevakare, värnpliktiga som tjänstgör och de som fullgör frivillig militärtjänst för kvinnor har vid utförandet av dessa uppgifter begränsade och tillfälliga befogenheter, om vilka det föreskrivs i 34 d–34 g § i gränsbevakningslagen. Dessa befogenheter är betydligt mer begränsade än gränsbevakningsmännens fulla befogenheter. Studering på grundkursen för gränsbevakare, värnpliktiga och personer som fullgör frivillig militärtjänst för kvinnor får utöva sina befogenheter endast under en gränsbevakningsmans omedelbara uppsikt och tillsyn, och de åtgärder som vidtas med stöd av befogenheterna får inte gå utöver vad som är nödvändigt. De får med stöd av 34 e § i gränsbevakningslagen ges endast sådana uppgifter för vilka de har tillräcklig utbildning. Dessutom har de straffrättsligt tjänsteansvar med stöd av 34 f § i gränsbevakningslagen.

Den gällande lagstiftningen innehåller inga bestämmelser om att kadetter vid behov kan anlitas att stödja Gränsbevakningsväsendets verksamhet på motsvarande sätt som studering på grundkursen för gränsbevakare, värnpliktiga och personer som fullgör frivillig militärtjänst för kvinnor. Det bör föreskrivas om en sådan möjlighet, eftersom det till exempel vid massinvandring, en utbredd epidemi av en smittsam sjukdom eller någon annan motsvarande allvarlig specialsituation kan vara nödvändigt att få extra personal till Gränsbevakningsväsendets uppgifter. Många uppgifter förutsätter särskild utbildning och kompetens, och därför är det inte nödvändigtvis möjligt att rekrytera extra personal på den fria arbetsmarknaden. En allvarlig specialsituation kan uppstå akut och framskrida snabbt, och kadetter kan snabbt förordnas till andra uppgifter än sådana som ingår i utbildningen. De kadetter som kommit till Gräns- och sjöbevakningsskolan har redan hunnit långt i sina studier och fullgjort nästan ett års militärtjänst, så de har i detta skede kompetens som lämpar sig för olika stöduppgifter.

Det är dessutom motiverat att en kadett som studerar vid Gräns- och sjöbevakningsskolan kan utnämnas till en militär tjänst för viss tid om en allvarlig specialsituation kräver det. I den gällande lagstiftningen finns det i sig inga hinder för att en kadett kan utnämnas till en visstidsanställning i en civil tjänst. Med tanke på bestämmelserna om militär disciplin är en militär tjänst dock ett mer ändamålsenligt alternativ. Kadetterna är en ny personalgrupp med tanke på tjänstgöring i en militär tjänst, och därför är det motiverat att det finns en bestämmelse på lagnivå om saken.

Militära tjänster vid gränsbevakningsväsendet definieras i 9 § i lagen om gränsbevakningsväsendets förvaltning (RP 6/2005, s. 85), och kadetterna uppfyller inte behörighetsvillkoren för yngre officer enligt 26 § 1 punkten i statsrådets förordning om gränsbevakningsväsendet. Enligt 11 § i lagen om gränsbevakningsväsendets förvaltning utfärdas närmare bestämmelser om särskilda behörighetsvillkor för tjänstemän vid Gränsbevakningsväsendet genom förordning av statsrådet.

En kadett som tjänstgör för viss tid i en militär tjänst kan förordnas till gränsbevakningsman endast i sådana fall där de förutsättningar som anges i gällande lagstiftning uppfylls (se 15 § i

Utkast

lagen om gränsbevakningsväsendets förvaltning samt 48 § 1 mom. och 50 § i statsrådets förordning om gränsbevakningsväsendet). Tjänstemannen i fråga måste med andra ord behärska den lärokurs som gäller en gränsbevakningsmans befogenheter och ha de språkkunskaper som krävs av en gränsbevakningsman. Kadetterna genomför obligatoriska studier i svenska i början av sina studier vid Förvarshögskolan och har därmed uppvisat de språkkunskaper som krävs när de övergår till Gräns- och sjöbevakningsskolan. Behärskande av lärokursen i en gränsbevakningsmans befogenheter beror däremot på hur länge kadetten i fråga har studerat vid Gräns- och sjöbevakningsskolan. Kadetter som uppfyller dessa förutsättningar och som tjänstgör för viss tid i en militär tjänst skulle självständigt och i större utsträckning kunna sköta olika uppgifter som de anses lämpa sig för med beaktande av vilket skede av studierna de befinner sig i.

Med tanke på hanteringen av olika allvarliga specialsituationer är det viktigt att Gränsbevakningsväsendet vid behov kan utnyttja de personalresurser som står till dess förfogande på ett så omfattande och flexibelt sätt som möjligt. Ett mångsidigt urval av metoder hjälper att förbereda sig på olika situationer och att utifrån prövning från fall till fall välja det mest ändamålsenliga alternativet. Utnämning till en tjänst grundar sig alltid på frivillighet, till skillnad från förordnande till en annan uppgift än en sådan som ingår i utbildningen. Vid valet av den mest ändamålsenliga metoden ska man bland annat bedöma den allvarliga specialsituationens karaktär och uppskattade varaktighet, behovet av extra personal, utbildningsskedet för kadetterna samt vilka uppgifter de lämpar sig för. Med stöd av 128 § 2 mom. i grundlagen utnämner republikens president officerarna, och tröskeln för utnämning av en kadett för viss tid till exempel till en tjänst som yngre officer kan i praktiken vara rätt hög.

2.3 Ställföreträdare för chefen för Gränsbevakningsväsendet

Vid förhinder för chefen för Gränsbevakningsväsendet är biträdande chefen för Gränsbevakningsväsendet enligt 3 § 2 mom. i lagen om gränsbevakningsväsendets förvaltning dennes ställföreträdare. Om också biträdande chefen har förhinder, är ställföreträdaren en general eller amiral som tjänstgör vid staben för Gränsbevakningsväsendet som gräns- och sjöavdelningens eller personalavdelningens chef.

När bestämmelsen utfärdades var det endast de officerare som nämns där som tjänstgjorde som general eller amiral. Tjänstestrukturen för officerare vid Gränsbevakningsväsendet omorganiserades 2020 så att alla avdelningschefer vid staben för Gränsbevakningsväsendet som tjänstgör i en militär tjänst har samma ställning som en general eller amiral. Vid Gränsbevakningsväsendet inrättades den 1 januari 2020 en ny generalstjänst som riksdagen godkände i samband med godkännandet av budgeten för 2020. Efter ändringen har också chefen för tekniska avdelningen vid staben för Gränsbevakningsväsendet tjänstgjort som general.

Den gällande bestämmelsen innebär att chefen för den tekniska avdelningen vid staben för Gränsbevakningsväsendet inte kan vikariera chefen för Gränsbevakningsväsendet, vilket inte längre är ändamålsenligt. Bestämmelsen behöver uppdateras för att alla avdelningschefer som tjänstgör i militära tjänster vid staben för Gränsbevakningsväsendet vid behov ska kunna vikariera chefen för Gränsbevakningsväsendet. På detta sätt kan man också bereda sig på eventuella samtidigt tjänsteresor eller sjukdomsfall i Gränsbevakningsväsendets ledning.

3 Målsättning

Syftet med propositionen är att trygga Gränsbevakningsväsendets personalresurser. Målet är att Gränsbevakningsväsendet ska kunna utnyttja sina personalresurser flexibelt och ändamålsenligt och på så sätt trygga sin funktionsförmåga vid olika störningar under normala förhållanden. På så sätt kan Gränsbevakningsväsendet utföra sina lagstadgade uppgifter effektivt, ändamålsenligt och utan dröjsmål i alla säkerhetssituationer.

Ett ytterligare mål är att Gränsbevakningsväsendets ställning som beredskapsorganisation, Gränsbevakningsväsendets uppgifter inom det militära försvaret och de krigstida kraven ska kunna beaktas när de civila tjänster som är centrala med tanke på beredskapen eller försvaret tillsätts. Ett annat mål är att förhindra att processen för tjänsteansökan utnyttjas vid underrättelseinhämtning som gäller säkerhetsmyndigheternas verksamhet.

Propositionen hänför sig till Gränsbevakningsväsendets behov av att utveckla beredskapen för avvärjning av hybridhot. Rysslands invasion av Ukraina har långvariga konsekvenser för säkerhetssituationen i Finlands närområden och i hela Europa, och även Finlands säkerhetspolitiska omgivning har blivit mer utmanande än tidigare. Stärkandet av Gränsbevakningsväsendets personalresurser främjar för sin del beredskapen för och bemötandet av allt mer diversifierade hot.

4 Förslagen och deras konsekvenser

4.1 De viktigaste förslagen

Till lagen om gränsbevakningsväsendets förvaltning fogas en bestämmelse enligt vilken en civil tjänst vid Gränsbevakningsväsendet som är central med tanke på beredskapen eller försvaret kan tillsättas utan att tjänsten ledigförklaras, om uppgiftens natur nödvändigt kräver det. I bestämmelsen räknas det upp omständigheter som ska beaktas vid bedömningen av nödvändigheten.

Lagen om gränsbevakningsväsendets förvaltning ändras så att kadetter som genomför studier som ingår i utbildningsprogrammet för officerare vid Gräns- och sjöbevakningsskolan kan förordnas att utföra också andra uppgifter än övningar som hör till utbildningen, om det behövs för skötseln av allvarliga specialsituationer som hör till Gränsbevakningsväsendets ansvarsområde. Försvarshögskolan ska höras innan kadetten förordnas till en sådan uppgift. Gränsbevakningslagen ändras så att kadetterna i andra uppgifter än sådana som ingår i utbildningen har samma begränsade och tillfälliga befogenheter som studerande på grundkursen för gränsbevakare, värnpliktiga och de som fullgör frivillig militärtjänst för kvinnor har enligt den gällande lagen när de anlitas som förstärkning inom Gränsbevakningsväsendets verksamhet.

Till lagen om gränsbevakningsväsendets förvaltning fogas också en bestämmelse enligt vilken en kadett som studerar vid Gräns- och sjöbevakningsskolan inom utbildningsprogrammet för officerare kan utnämnas till en militär tjänst för viss tid. Närmare bestämmelser om detta får utfärdas genom förordning av statsrådet. Dessutom ska vikariereglerna för chefen för Gränsbevakningsväsendet uppdateras så att också en general som är chef för den tekniska avdelningen vid staben för Gränsbevakningsväsendet vid behov kan vikariera chefen för Gränsbevakningsväsendet när denne har förhinder.

Utkast

4.2 De huvudsakliga konsekvenserna

4.2.1 Ekonomiska konsekvenser

Propositionen bedöms inte ha några ekonomiska konsekvenser.

När det gäller förslaget om utnämning av kadetter till militära tjänster för viss tid bör det noteras att det i den gällande lagstiftningen inte i sig finns några hinder för att en kadett utnämns till ett tjänsteförhållande för en civil tjänst för viss tid. Behovet av utnämning föreligger endast i allvarliga specialsituationer. Arten av en allvarlig specialsituation inverkar på hur lång visstidsanställning och hur många visstidsanställda tjänstemän det är fråga om.

4.2.2 Konsekvenser för myndigheternas verksamhet

Utnämning till en civil tjänst utan att den ledigförklaras

Efter den föreslagna ändringen kan sådana civila tjänster vid Gränsbevakningsväsendet som är centrala med tanke på beredskapen eller försvaret tillsättas utan att de ledigförklaras, när det bedöms vara nödvändigt med tanke på arten av den uppgift som ska tillsättas. Bestämmelsen förpliktar inte till avvikelse från det offentliga ansökningsförfarandet. Den föreslagna ändringen stärker Gränsbevakningsväsendets möjligheter att ordna sin organisation på det sätt som är mest ändamålsenligt med tanke på upprätthållandet av beredskapen, det militära försvarets uppgifter och de krigstida kraven. Ett flexibelt och ändamålsenligt utnyttjande av personalresurserna bidrar till att trygga Gränsbevakningsväsendets funktionsförmåga i alla säkerhetssituationer. Ändringen förbättrar också Gränsbevakningsväsendets möjligheter att reagera i situationer där civila tjänstemän som är centrala med tanke på beredskapen eller försvaret måste rekryteras skyndsamt.

Den föreslagna ändringen hjälper till att förebygga och avvärja underrättelseinhämtning som riktas mot Gränsbevakningsväsendet. Genom att söka en tjänst får till exempel den som inhämtar underrättelser för en främmande stats räkning via partsställningen en omfattande rätt att få uppgifter ur handlingarna i ansökningsförfarandet. Genom att utnyttja det offentliga ansökningsförfarandet kan den som inhämtar underrättelser enkelt och utförligt få detaljerad information om bland annat Gränsbevakningsväsendets organisation, innehållet i och antalet tjänster som är centrala med tanke på beredskapen och försvaret samt om den tillsattas och de övriga sökandenas nuvarande arbetsuppgifter, tidigare arbetskarriär, arbetsgivare, utbildning och kontakter. Underrättelseinhämtningen kan leda till nya riktade underrättelseinsatser, påverkansförsök mot tjänstemän eller utnyttjande av information som fås genom underrättelseinhämtning vid eventuell hybridpåverkan. Oron över att bli föremål för underrättelseinhämtning har också visat sig påverka rekryteringen.

Dessutom förenhetligar den föreslagna ändringen bestämmelserna om tillsättning av tjänster vid säkerhetsmyndigheterna. Tjänstemän som tjänstgör i militära tjänster inom Gränsbevakningsväsendet kan redan nu utnämns till en tjänst utan att den ledigförklaras, och efter den föreslagna ändringen kan detta vara förfarandet även vid utnämningen av andra med tanke på beredskapen eller försvaret centrala tjänstemän vid Gränsbevakningsväsendet. Försvarmakten har på grund av behoven inom beredskapen och försvaret omfattande rätt att utnämna såväl militära som

Utkast

civila tjänstemän till en tjänst utan ett offentligt ansökningsförfarande. Dessutom kan skyddspolisen, centralkriminalpolisen och den lokala polisen utnämna polismän och civila tjänstemän till flera olika tjänster utan att de ledigförklaras.

Kadetter som anlitas som förstärkning inom Gränsbevakningsväsendets verksamhet

Staben för Gränsbevakningsväsendet kan efter den föreslagna ändringen förordna kadetter som genomför studier inom utbildningsprogrammet för officerare vid Gräns- och sjöbevakningsskolan att utföra andra uppgifter än övningar som ingår i utbildningen, om det behövs för skötseln av allvarliga specialsituationer som hör till Gränsbevakningsväsendets ansvarsområde. Gränsbevakningsväsendet ska vara skyldigt att höra Försvårshögskolan innan kadetterna förordnas till sådana uppgifter. Alternativt kan en kadett som studerar vid Gräns- och sjöbevakningsskolan utnämnas för viss tid till en militär tjänst.

I och med de föreslagna ändringarna kan Gränsbevakningsväsendet vid behov utnyttja de personalresurser som står till dess förfogande på ett så omfattande, flexibelt och ändamålsenligt sätt som möjligt. Gränsbevakningsväsendet kan antingen förordna en kadett att utföra andra uppgifter än sådana som ingår i utbildningen eller så kan kadetten utnämnas för viss tid till en militär tjänst beroende på vad som är mest ändamålsenligt i den allvarliga specialsituationen i fråga. Utnämning till en tjänst grundar sig alltid på frivillighet, till skillnad från förordnande till en annan uppgift än en sådan som ingår i utbildningen. Om en kadett förordnas att utföra andra uppgifter än sådana som ingår i utbildningen, är kadetten inte i en tjänst eller ett tjänsteförhållande vid Gränsbevakningsväsendet. Det är snabbare och flexiblere att förordna till en uppgift än att utnämna till en tjänst, så förordnandet till en uppgift gör det möjligt att snabbt reagera på en eventuell akut situation. Utnämning till en tjänst kanske inte behövs eller är ens möjligt i akuta och kortvariga situationer. Dessutom med beaktande av att republikens president med stöd av 128 § 2 mom. i grundlagen utnämner officerarna, kan tröskeln för utnämning av en kadett för viss tid till exempel till en tjänst som yngre officer i praktiken vara rätt hög.

En kadett som förordnats att utföra andra uppgifter än sådana som ingår i utbildningen ska ha begränsade och tillfälliga befogenheter som lämpar sig för olika biträdande uppgifter. En kadett som tjänstgör för viss tid i en militär tjänst kan förordnas till gränsbevakningsman i de fall då de förutsättningar för förordnande till gränsbevakningsman som anges i gällande lagstiftning uppfylls. Tjänstgöring i en tjänst eller ett tjänsteförhållande inom Gränsbevakningsväsendet är en av förutsättningarna för förordnande till gränsbevakningsman, men inte den enda förutsättningen för detta (se 15 § i lagen om gränsbevakningsväsendets förvaltning samt 48 § 1 mom. och 50 § i statsrådets förordning om gränsbevakningsväsendet). I denna proposition föreslås inga ändringar i förutsättningarna för förordnande till gränsbevakningsman.

De tjänstemän vid Gränsbevakningsväsendet som har förordnats till gränsbevakningsman har en gränsbevakningsmans befogenheter. En gränsbevakningsmans befogenheter är nödvändiga till exempel i många gränssäkerhetsuppgifter. En gränsbevakningsmans befogenheter påverkas i praktiken av tjänstemannens uppgifter och militära grad. En del av gränsbevakningsmännens befogenheter har i lagstiftningen avgränsats till exempel till gränsbevakningsmän med minst löjtnants, kaptens, kaptenlöjtnants eller majors grad.

Utkast

Möjligheten att anlita kadetter som förstärkning inom Gränsbevakningsväsendets verksamhet i allvarliga specialsituationer gör användningen av Gränsbevakningsväsendets personalresurser flexiblere och stöder personalresursernas tillräcklighet. Detta främjar i sin tur både utförandet av operativa uppgifter och personalens ork under svåra förhållanden. Till stöd för Gränsbevakningsväsendets verksamhet ska det vid behov vara möjligt att med snabb varsel få extra personal, vilket förbättrar Gränsbevakningsväsendets möjligheter att agera till exempel vid massinvandring eller andra allvarliga störningssituationer. Kadetterna ges i vilket fall som helst endast sådana uppgifter som motsvarar deras utbildning och erfarenhet. Man ska bland annat beakta kadetternas studieinriktning, studieskede, befogenheter och den allvarliga specialsituationens karaktär. När kadetter anlitas som förstärkning i enklare uppgifter inom Gränsbevakningsväsendet, kan erfarna tjänstemän koncentrera sig på mer krävande uppgifter.

Kadetterna kan få räkna sig till godo erfarenheten av uppgifter enligt den föreslagna bestämmelsen i kandidatexamen i militärvetenskaper. Enligt 37 § i lagen om Försvarshögskolan får en studerande räkna sig till godo studier som ingår i en examen också genom kunskaper som visats på annat sätt. Beslutet om att erkänna tidigare förvärvade kunskaper fattas av Försvarshögskolan.

4.2.3 Konsekvenser för de grundläggande och mänskliga rättigheterna

Utnämning till en civil tjänst utan att den ledigförklaras

Tillsättningen av civila tjänster som är centrala med tanke på beredskapen eller försvaret utan att de ledigförklaras påverkar offentligheten enligt 12 § och rättsskyddet enligt 21 § i grundlagen, och dessutom ska dess konsekvenser för jämlikheten och jämställdheten enligt 6 § i grundlagen bedömas.

Utgångspunkten är att i ett offentligt ansökningsförfarande är information om en ledig tjänst tillgänglig för alla och var och en har möjlighet att lämna in en ansökan. Myndigheten ska beakta alla sökande på lika villkor, även om de utnänningsgrunder, allmänna och särskilda behörighetsvillkor samt tjänstens uppgiftsområde och övriga särdrag som anges i lag begränsar kretsen av behöriga och annars lämpliga sökande. Ingen har subjektiv rätt att bli utnämnd till en tjänst, utan myndigheten har prövningsrätt i fråga om vem av de behöriga sökandena som utnämns. Sökanden kan dock i ett offentligt ansökningsförfarande utreda om myndigheten har behandlat ansökningarna enligt lika kriterier, opartiskt och även i övrigt i enlighet med lag och god förvaltning. Sökandens rätt att få uppgifter och söka ändring säkerställer att sökanden kan bedöma utnänningsgrunderna och föra utnämningens beslutets lagenlighet till förvaltningsdomstolen för prövning. Också medborgare, medier och andra aktörer har möjlighet att följa upp och bedöma tillsättningen av tjänster.

Enligt 59 § 2 mom. 3 punkten i statstjänstemannalagen får besvär över utnämningens beslut inte anföras när tjänsten tillsätts utan att ledigförklaras. Förvaltningsdomstolen kan således inte vid tillämpningen av den föreslagna bestämmelsen granska beslutets lagenlighet eller upphäva det. Besvärsförbudet är inte en betydande begränsning av rättsskyddet för den som utnämns till en tjänst, eftersom beslutet är positivt för honom eller henne. Den utnämnde är den enda parten i ärendet, eftersom det inte finns några andra sökande. Det är dock möjligt att det till exempel inom en myndighet utöver den som utnämns skulle ha funnits andra personer som är behöriga

Utkast

för tjänsten och som skulle ha varit intresserade av tjänsten och som på grund av det förfarande för tillsättning av tjänsten som myndigheten valt inte kunnat söka tjänsten. Besvärsubudet påverkar de facto rättsskyddet för dessa personer. Dessutom ska bestämmelserna om partsoffentlighet tillämpas endast på den som utnämnts. De allmänna bestämmelserna om offentlighet och sekretess i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet ska dock fortfarande tillämpas.

Ett av de viktigaste rättsmedlen för enskilda är förvaltningsklagan enligt 8 a kap. i förvaltningslagen. Enligt 53 a § i förvaltningslagen får var och en anmäla förvaltningsklagan över att en myndighet, den som är anställd hos en myndighet eller någon annan som sköter en offentlig förvaltningsuppgift har förfarit lagstridigt eller underlåtit att fullgöra sin skyldighet. Förvaltningsklagan ska anföras hos den myndighet som övervakar verksamheten. Bestämmelsens tillämpningsområde är omfattande, vilket innebär att klagan kan anföras av en person som anser att myndigheten har tillsatt tjänsten på ett lagstridigt sätt. En person kan anmäla klagan till exempel hos en instans som utövar intern laglighetskontroll hos en myndighet, hos de högsta laglighetsövervakarna, diskrimineringsombudsmannen eller jämställdhetsombudsmannen. Laglighetsövervakaren kan inte upphäva utnämningens beslut, men kan granska utnämningens förfarandets lagenlighet och vid behov ge administrativ styrning enligt 53 c § i förvaltningslagen. Laglighetsövervakaren kan ta ställning till om myndigheten har utövat sin prövningsrätt inom de gränser som lagen tillåter, men däremot inte till exempel till vem som borde ha utnämnts till tjänsten (EOAK/4610/2020, s. 7).

Laglighetsövervakaren kan rekommendera att myndigheten gottgör klaganden för den olägenhet som en rättskränkning har orsakat klaganden. Justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman har dessutom rätt att bestämma om inledande av förundersökning, om vilket föreskrivs i 5 a § i lagen om justitiekanslern i statsrådet (193/2000) och 8 § i lagen om riksdagens justitieombudsman (197/2002). En annan instans som behandlar klagomålet kan överföra ärendet till förundersökningsmyndigheten för fortsatta åtgärder, om det i samband med behandlingen av klagomålet uppstår en misstanke om till exempel eventuellt brott mot tjänsteplikt eller diskriminering i arbetslivet vilka är straffbara enligt strafflagen.

Enligt 4 § i jämställdhetslagen är en myndighet skyldig att främja jämställdheten i all sin verksamhet, och enligt 6 § i samma lag är arbetsgivaren skyldig att främja jämställdheten i arbetslivet på ett målinriktat och planmässigt sätt. Bestämmelser om motsvarande skyldigheter i anslutning till likabehandling finns i 5 och 7 § i diskrimineringslagen. I jämställdhetslagen föreskrivs det om jämställdhet mellan kvinnor och män samt om förebyggande av diskriminering på grund av kön, könsidentitet och könsuttryck. I diskrimineringslagen föreskrivs det om likabehandling mellan andra befolkningsgrupper och om förebyggande av diskriminering på andra diskrimineringsgrunder. I dessa lagar förbjuds direkt och indirekt diskriminering, vilket också kan vara fallet vid anställning. Den som misstänker diskriminering kan anmäla förvaltningsklagan i ärendet, och dessutom kan han eller hon yrka på ekonomisk gottgörelse i tingsrätten med stöd av 11 § i jämställdhetslagen eller 23 § i diskrimineringslagen.

Enligt 10 § i diskrimineringslagen är diskriminering direkt när någon av en omständighet som gäller honom eller henne som person behandlas på ett ofördelaktigare sätt än någon annan har behandlats, behandlas eller skulle behandlas i en jämförbar situation. Enligt förarbetena till bestämmelsen (RP 19/2014 rd, s. 70 och 71) syftar kravet på jämförbara situationer på att alla ska

behandlas på samma sätt i likadana situationer. Situationerna bör när det gäller juridiskt relevanta faktorer kunna likställas med varandra för att vara jämförbara. Jämförelsen kan då gälla hur någon annan tidigare har behandlats, behandlas för närvarande eller kan antas bli behandlad. I allmänhet gäller jämförelsen faktiska situationer och personer. Det innebär att till exempel en anställd jämförs med en annan anställd. Om det inte finns något konkret jämförelseobjekt kan bedömningen utgå från den presumtiva rättvisa behandlingen av personerna i den aktuella situationen. Enligt 13 § i diskrimineringslagen är diskriminering indirekt när regler, kriterier eller förfaringsätt som framstår som jämlika kan komma att missgynna någon på grund av en omständighet som gäller honom eller henne som person, om inte regeln, kriteriet eller förfaringsättet har ett godtagbart syfte och medlen för att nå detta syfte är lämpliga och behövliga.

Diskriminering vid anställning är uttryckligen förbjuden i 8 § 1 mom. 1 och 2 punkten i jämställdhetslagen. Enligt 1 punkten är arbetsgivarens förfarande förbjuden diskriminering, om arbetsgivaren vid anställning eller uttagning av en person till en viss uppgift eller utbildning förbigår en person av motsatt kön som är mer meriterad än den som utses, om inte arbetsgivarens förfarande har berott på någon annan omständighet än kön och den omständigheten är godtagbar eller om inte det finns sådana vägande och godtagbara skäl till förfarandet som beror på arbetets eller uppgiftens art. I 2 punkten är diskriminering vid anställning förbjuden på grund av graviditet, förlossning eller någon annan omständighet som hänför sig till personens kön.

Arbetsgivaren ska enligt 10 § i jämställdhetslagen på begäran lämna en skriftlig utredning om sitt förfarande till den som anser sig ha blivit diskriminerad på det sätt som avses i 8 § 1 mom. i den lagen. Av utredningen ska framgå vilka grunder arbetsgivaren följt vid uttagningen, den uttagnas utbildning, arbetserfarenhet och erfarenhet av annat slag samt andra meriter och omständigheter som påverkat valet och som tydligt kan påvisas. Enligt förarbetena till bestämmelsen behöver arbetsgivaren dock inte utreda på vilket sätt man vägt och jämfört de sökandes förtjänster. Arbetsgivaren är skyldig att lämna uppgifter endast om den som utsetts till uppgiften, inte om de andra sökandena, och i utredningen får inte antecknas uppgifter om någons hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden utan samtycke. Utredningen ska ges på begäran, så den som misstänker diskriminering behöver inte i detta skede lägga fram bevis på diskriminering. Syftet med utredningen är att hjälpa den som misstänker diskriminering att bedöma om den som valts till arbetet är mer meriterad än han eller hon och om det är motiverat att föra ärendet till jämställdhetsombudsmannen eller domstol. Ett sådant förfarande bidrar till att minska onödiga klagomål och rättegångar. För en offentlig arbetsgivare är lämnandet av utredning en tjänsteplikt (RP 57/1985 rd, s. 21 och 22).

I rättslitteraturen har man behandlat vem som vid anställning kan åberopa diskrimineringsbestämmelserna. Oftast kan de åberopas med framgång endast av den som sökt uppgiften, men även åtgärder eller viljeyttringar som föregår urvalssituationen kan ha betydelse. I vissa fall kan det räcka med ett meddelande om intresse för uppgiften. Till exempel i fallet HD 2018:39 fäste Högsta domstolen vid bedömningen av diskriminering vikt vid att bolaget kände till att en person som arbetat i ett tidsbestämt anställningsförhållande var villig att fortsätta arbeta i bolagets tjänst och att det i bolaget hade varit praxis att permanenta eller förnya avtal för arbetstagare som tidigare varit anställda hos bolaget utan att arbetstagaren särskilt behövde söka platsen (HD 2018:39, punkterna 31 och 36). I det aktuella fallet var det dock fråga om ett anställningsförhållande och inte om en tjänst som till många delar omfattas av andra slags bestämmelser.

Utkast

Det är klart att den föreslagna bestämmelsen inte får användas för att diskriminera eller gynna någon. Myndigheterna ska iaktta diskrimineringsförbuden i jämställdhetslagen och diskrimineringslagen oberoende av förfarandet för tillsättning av tjänster, eftersom tillsättning av tjänster utan ansökningsförfarande inte har lämnats utanför deras tillämpningsområde. När en tjänst tillsätts utan att den förklaras ledig kan diskriminering vid anställning till exempel vara en situation där det inom en myndighet finns flera sökande som är behöriga för tjänsten och intresserade av tjänsten, av vilka den mest meriterade förbigås på en diskrimineringsgrund som är förbjuden vid tjänstetillsättning, utan laglig grund för att motivera särbehandling. Det har ingen juridisk betydelse om gärningsmannen haft för avsikt att diskriminera eller inte. Det är fråga om förbjuden diskriminering också när gärningsmannen inte har haft för avsikt att diskriminera, om förfarandet utifrån en bedömning enligt objektiva kriterier är att betrakta som diskriminering (RP 19/2014 rd, s. 71, HD 2018:39, punkt 29). Bestämmelserna i jämställdhetslagen och diskrimineringslagen begränsar inte myndigheternas rätt att utnämna den person som de anser vara bäst, förutsatt att valet inte görs på diskriminerande grunder, utan utnämningsbeslutet grundar sig på lagenliga och sakliga grunder. Valet av en viss person ska kunna motiveras med tanke på de krav som en framgångsrik skötsel av uppgiften ställer.

Den som misstänker att han eller hon blivit diskriminerad vid tjänstetillsättning kan anföra förvaltningsklagan hos laglighetsövervakaren eller väcka talan om gottgörelse i tingsrätten. I de fall som omfattas av 8 § 1 mom. 1 och 2 punkten i jämställdhetslagen kan en person med stöd av 10 § i jämställdhetslagen begära utredning, varvid han eller hon ska ges de lagstadgade uppgifterna om urvalsgrunderna och de omständigheter som lett till valet av den utnämnda personen. Vid bedömningen av omfattningen och detaljnivån i fråga om de uppgifter som ska lämnas ska uppmärksamhet fästas vid att den som misstänker anställningsdiskriminering och senare laglighetsövervakaren eller den domstol som behandlar gottgörelsen för bedömningen av ärendet ska känna till åtminstone den utnämndes kön och könet på den som misstänker diskriminering, deras meriter och bedömningar av deras lämplighet för tjänsten i fråga. Dessutom kan extraordinärt ändringssökande enligt 31 kap. i rättegångsbalken komma i fråga, om utnämningsbeslutet har grundat sig på en uppenbart oriktig tillämpning av lag.

Med stöd av vad som konstateras ovan äventyrar den föreslagna bestämmelsen inte tillgodoseendet av rättsskyddet, jämlikheten och jämställdheten. Den som tvivlar på att tjänstetillsättningen är lagenlig har trots besvärsförbudet i anslutning till den föreslagna bestämmelsen tillgång till olika rättsmedel. Den föreslagna bestämmelsen innebär inte heller något undantag från den allmänna offentligheten enligt lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet. Tillsättning av tjänster utan att de ledigförklaras minskar dock de facto öppenheten och transparensen vid tjänstetillsättning.

Myndigheten har en ökad skyldighet att säkerställa att utnämningsbeslutet inte fattas på diskriminerande eller osakliga grunder eller på något annat lagstridigt sätt. Tjänstetillsättningens lagenlighet kan tillgodoses genom dokumentation av tjänstetillsättningen, laglighetsövervakning, myndigheternas jämställdhets- och likabehandlingsplanering och interna anvisningar. De högsta civila tjänsterna vid Gränsbevakningsväsendet, i fråga om vilka statsrådet har utnämningsbehörighet, omfattas inte av tillämpningsområdet för den föreslagna bestämmelsen.

5 Alternativa handlingsvägar

5.1 Handlingsalternativen och deras konsekvenser

Förslagen om möjligheten att tillsätta civila tjänster vid Gränsbevakningsväsendet som är centrala med tanke på beredskapen eller försvaret utan att de ledigförklaras samt att anlita kadetter som förstärkning inom Gränsbevakningsväsendets verksamhet baserar sig på en förstudie som gjorts vid inrikesministeriet om behoven att ändra gränsbevakningslagstiftningen (SM049:00/2019).

I de remissvar som kom in om bedömningspromemorian om behoven att ändra gränsbevakningslagstiftningen föreslogs det att namnen på den som utnämns till en tjänst och på de sökande i ett offentligt ansökningsförfarande ska kunna pseudonymiseras för att underrättelseinhämtning ska kunna avvärijas, men att det fortfarande ska vara möjligt att söka ändring. Med pseudonymisering av personuppgifter avses att personuppgifter behandlas så att de inte längre kan kopplas till en viss person utan tilläggsuppgifter. Pseudonymiseringen begränsar rättsskyddet för dem som är intresserade av tjänsten mindre än tillsättning av tjänsten utan att den ledigförklaras och möjliggör domstolskontroll av utnämningsbesluten. Pseudonymisering kan dock inte anses vara ett ändamålsenligt sätt att uppnå målen i propositionen. Pseudonymisering av personuppgifter skyddar den utnämndes och de andra sökandenas integritet, men inte till exempel uppgifter om Gränsbevakningsväsendets organisation och tjänster. Dessutom kommer uppgifterna fram i ett eventuellt besvärsskede, även om utnämningsbeslutet och de övriga handlingarna ges till sökanden i pseudonymiserad form, eftersom rätten inte kan utövas pseudonymiserat eller annars icke-offentligt i förvaltningsdomstolen. Till exempel enligt 86 § i lagen om rättegång i förvaltningsärenden (808/2019) ska av förvaltningsdomstolens beslut framgå bland annat delaktiga i rättegången, de delaktigas yrkanden och grunderna för yrkandena samt en redogörelse för den utredning som inkommit i ärendet. Genom pseudonymisering uppnås inte heller de mål i förslaget som hänför sig till beaktandet av Gränsbevakningsväsendets beredskap och försvarsuppgifter vid utnämningen av civilpersonal som är central med tanke på dem.

Ett alternativ till de föreslagna ändringarna är också att bestämmelserna förblir oförändrade, varvid alla civila tjänster vid Gränsbevakningsväsendet tillsätts genom ett offentligt ansökningsförfarande, att kadetterna inte kan ges andra uppgifter än sådana som ingår i utbildningen och att kadetterna inte kan utnämnas till militära tjänster för viss tid. Propositionens syfte kan dock inte uppnås utan att lagstiftningen ändras. Med stöd av den gällande lagstiftningen kan Gränsbevakningsväsendets ställning som beredskapsorganisation, Gränsbevakningsväsendets lagstadgade uppgifter inom det militära försvaret och krigstida krav inte beaktas när civilpersonal som är central med tanke på dem utnämns. För närvarande måste de tjänstemän som är centrala med tanke på Gränsbevakningsväsendets beredskap eller försvaret rekryteras i olika förfaranden beroende på om det är fråga om en militär eller en civil tjänst, till skillnad från inom Försvarsmakten. Både inom Gränsbevakningsväsendet och inom Försvarsmakten är alla tjänstemän skyldiga att övergå till en annan tjänst (se 14 § i lagen om gränsbevakningsväsendets förvaltning och 41 § i lagen om försvarsmakten).

Också avvärijandet av underrättelseinhämtning förutsätter ändringar i lagstiftningen om tillsättning av tjänster inom Gränsbevakningsväsendet. Genom att delta i ett offentligt ansökningsför-

farande kan till exempel den som gör en förfrågan om information för en främmande stats räkning enkelt och lagligt samla in mycket detaljerad information om Gränsbevakningsväsendet och dess personal. Underrättelseinformationen kan i sin tur leda till nya, mer preciserade underrättelseoperationer eller påverkansförsök som riktar sig mot personalen eller utnyttjas vid hybridpåverkan.

5.2 Lagstiftning och andra handlingsmodeller i utlandet

Estland. Övervakningen av Estlands gränser och gränskontrollerna sköts av polis- och gränsbevakningsväsendet (Politsei- ja Piirivalveamet), som lyder under inrikesministeriet och som enligt Estlands polis- och gränsbevakningslag (Politsei ja piirivalve seadus) är polismyndighet. Enligt lagen om offentlig information i Estland (Avaliku teabe seadus) är organisationsstrukturen för polis- och gränsbevakningsväsendets kriminalpolis, gränsbevakning, övervakning av gods, skydd av personer och informationssäkerhet, gränsstationernas sammansättning och personal sekretessbelagda uppgifter.

I den estniska statstjänstemannalagen (Avaliku teenistuse seadus) föreskrivs det om tillsättning av tjänster och om tjänstemännens rättsliga ställning, och enligt huvudregeln tillsätts en vakant tjänst genom offentligt ansökningsförfarande. I stället för ett offentligt ansökningsförfarande kan det ordnas ett internt ansökningsförfarande för en eller flera myndigheter, om det anses ändamålsenligt. Enligt den estniska polis- och gränsbevakningslagen kan en polisman utnännas utan ansökningsförfarande.

Lettland. För övervakningen av Lettlands gränser och gränskontrollerna svarar det militärt organiserade gränsbevakningsväsendet (Latvijas Republikas Valsts robežsardze), som lyder under inrikesministeriet. Gränsbevakningsväsendet utför territorialövervakning och uppgifter inom det militära försvaret i samarbete med Lettlands försvarsmakt, och dessutom deltar Lettlands försvarsmakt i gränsövervakningen. Bestämmelser om gränsbevakningsväsendet finns i Lettlands gränsbevakningslag (Valsts robežsardzes likums).

Enligt Lettlands statstjänstemannalag (Valsts civildienesta likums) ledigförklaras vakanser. Det finns vissa undantag från det offentliga ansökningsförfarandet som gäller återanställningsskyldigheten och flyttning av en tjänsteman till en annan tjänst. Statstjänstemannalagen tillämpas dock inte på specialtjänstemän inom den offentliga förvaltningen som arbetar bland annat inom gränsbevakningsväsendet, polisen eller säkerhetspolisen.

Litauen. Litauens gränsbevakningsväsende (Valstybes Sienos apsaugos Tarnyba) är militärt organiserat och lyder under inrikesministeriet. Enligt Litauens gränsbevakningslag (Lietuvos Respublikos valstybės sienos ir jos apsaugos įstatymo Nr. VIII-1666 pakeitimo įstatymas) ansvarar gränsbevakningsväsendet för gränsövervakningen och gränskontrollerna och deltar dessutom i det militära försvaret. Under fredstid har den till uppgift att göra förberedelser inom försvaret och under krigstid utföra det militära försvaret under försvarsmaktens överinseende.

Enligt Litauens statstjänstemannalag (valstybės tarnybos įstatymas) rekryteras tjänstemän i regel genom ett offentligt ansökningsförfarande. I vissa fall är det möjligt att rekrytera en tjänsteman också utan konkurrens.

Utkast

Polen. Polens gränsbevakningsväsende (Straz Graniczna) är en militärt organiserad myndighet som lyder under inrikesministeriet. Gränsbevakningsväsendets huvudsakliga uppgift är gränsövervakning på land och till sjöss samt gränskontroller vid gränsövergångsställena. Enligt Polens gränsbevakningslag (Ustawa o Straży Granicznej, 1990) kan Gränsbevakningsväsendet under mobilisering och krig inkluderas i de militära trupperna.

Enligt den polska statstjänstemannalagen (Ustawa służbie cywilnej, 2008) ledigförklaras i princip en offentlig tjänst. I statstjänstemannalagen finns också närmare bestämmelser om rekryteringsprocessen. Vid tillsättning av civila tjänster med anknytning till försvaret prioriteras personer som tidigare har tjänstgjort i en militär tjänst.

Sverige. I Sverige ansvarar polisen som lyder under Justitiedepartementet, kustbevakningen som lyder under Förvarsdepartementet och tullarna som lyder under Finansdepartementet för gränsövervakningen och gränskontrollerna. Polisen har huvudansvaret för gränskontrollerna. Kustbevakningen, som inte är militärt organiserad, utför bland annat gränsövervakning och gränskontroller till sjöss.

Enligt Sveriges lag om offentlig anställning (1994:260) ska vid anställning avseende fästas bara vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet. I Sveriges tjänstemannaförordning (anställningsförordning 1994:373) föreskrivs det att myndigheten dessutom ska beakta sådana sakliga grunder som stämmer överens med allmänna arbetsmarknads-, jämställdhets-, social- och sysselsättningspolitiska mål.

Enligt 6 § i tjänstemannaförordningen utlyses lediga statliga tjänster och tjänsteförhållanden i regel offentligt. Någon information behöver inte lämnas, om särskilda skäl talar mot det. Information om myndighetens beslut om anställning ska lämnas på myndighetens anslagstavla, om det inte är fråga om en anställning som beräknas vara högst sex månader eller anställning av dem som redan är aspiranter hos myndigheten. Till exempel kustbevakningen rekryterar kustbevakare så att de som vill kan söka till utbildning under vilken den studerande har en visstidsanställning som aspirant.

Enligt Sveriges förordning om försvarsmakten (Förordning med instruktion för Förvarsmakten 2007:1266) tillämpas inte 6 § i anställningsförordningen i fråga om anställning hos Förvarsmakten, om anställningen avser militära tjänstemän, eller civil personal vid Förvarsmaktens enhet för underrättelse- och säkerhetstjänster eller vid enheter som bedriver verksamhet som kräver ett kvalificerat säkerhetsskydd. Enligt Sveriges polislag (Polislag, 1984:387) är dessutom personalen och polismännen vid Säkerhetspolisen i Sverige skyldiga att flytta över till andra uppgifter.

Norge. I Norge ansvarar polisen, som lyder under justitie- och polisministeriet, för gränsövervakningen och gränskontroller av personer. Bestämmelser om polisens uppgifter och behörighet i fråga om gränsövervakning finns i Norges gränsbevakningslag (grenseloven). Norges försvarsmakt kan i vissa situationer också självständigt bistå gränspoliserna och utföra gränsövervakningsuppgifter. På havsområdena sköts gränsövervakningen av kustbevakningen som hör till försvarsmakten.

Utkast

I den norska statstjänstemannalagen (Statsansattloven) finns bestämmelser om rekryteringsförfarandet. Enligt statstjänstemannalagen ledigförklaras en tjänst och den sökande som bäst lämpar sig för tjänsten väljs, om inte något annat föreskrivs. Till exempel tjänster utomlands kan ledigförklaras endast internt eller av särskilda skäl besättas utan att de ledigförklaras. Dessutom kan avvikelser göras från det offentliga ansökningsförfarandet i kortvariga tjänsteförhållanden för viss tid. Enligt den norska offentlighetslagen (offentlegsløven) kan offentligheten för handlingar som gäller utnämning och befordran av tjänstemän begränsas. Förteckningen över sökande och deras meriter är dock i princip offentlig, men myndigheten kan på sökandens begäran överväga att utelämna sökandens uppgifter ur förteckningen.

Danmark. I Danmark ansvarar polisen, som lyder under justitieministeriet, för gränsövervakningen och gränskontrollerna och försvarsmakten för bevakningen av kusten. Enligt den danska tjänstemannalagen (tjenestemandsløven) rekryteras personer till en offentlig uppgift i regel genom öppen ansökan med iakttagande av principerna i förvaltningslagen (forvaltningsloven). Enligt det danska finansministeriets föreskrift om rekrytering av tjänstemän (opslagsbekendtgørelsen) är det dock möjligt att tillsätta vissa tjänster utan offentligt ansökningsförfarande. Sådana tjänster är till exempel presidenttjänsten vid högsta domstolen, militära tjänster och under vissa förutsättningar även professorstjänster. En tjänst kan tillsättas utan att den förklaras ledig även när en tjänsteman förflyttas till en annan liknande tjänst eller när en pensionerad tjänsteman utnämns på nytt. Enligt ovannämnda bestämmelse kan en tjänst tillsättas utan offentlig ansökan också om tjänsten förutsätter vissa färdigheter eller praktisk erfarenhet. I sådana fall ska de som är behöriga att söka tjänsten underrättas om tjänsten. Vid den danska polisen tillsätts polisuppgifter i regel genom detta icke-offentliga ansökningsförfarande.

6 Remissvar

I yttrandena...

7 Specialmotivering

7.1 Lagen om gränsbevakningsväsendets förvaltning

3 §. *Gränsbevakningsväsendet, chefen och förvaltningsenheterna.* I 1 mom. ändras skrivsättet för Gränsbevakningsväsendet så att det motsvarar nuvarande praxis. Ändringen är teknisk.

Det föreslås att 2 mom. ändras så att också en general som tjänstgör som chef för den tekniska avdelningen vid staben för Gränsbevakningsväsendet kan vara ställföreträdare för chefen för Gränsbevakningsväsendet när denne har förhinder. Chefen för gränsbevakningsväsendet ska fortfarande i första hand vikarieras av biträdande chefen för Gränsbevakningsväsendet, och avsikten är inte att ändra den inbördes ordningen mellan de nuvarande vikarierna. Om både chefen och biträdande chefen för Gränsbevakningsväsendet har förhinder, är en general eller amiral som är chef för gräns- och sjöavdelningen, personalavdelningen eller tekniska avdelningen vid staben för Gränsbevakningsväsendet ställföreträdare för chefen för Gränsbevakningsväsendet, i denna ordning. Som teknisk ändring ändras även skrivsättet för Gränsbevakningsväsendet så att det motsvarar nuvarande praxis.

I 3 mom. ändras skrivsättet för Gränsbevakningsväsendet så att det motsvarar nuvarande praxis. Ändringen är teknisk.

9 §. *Tjänsterna vid gränsbevakningsväsendet.* Till paragrafen fogas ett nytt 3 mom. enligt vilket en kadett som studerar i utbildningsprogrammet för officerare vid Gräns- och sjöbevakningsskolan för viss tid kan utnämnas till en militär tjänst. Närmare bestämmelser om detta kan utfärdas genom förordning av statsrådet. I den gällande lagstiftningen finns det i sig inga hinder för utnämning av kadetter till ett tjänsteförhållande i en civil tjänst för viss tid, men tjänstgöring i en militär tjänst är ändamålsenligare med tanke på bestämmelserna om militär disciplin. Kadetterna är en ny personalgrupp med tanke på tjänstgöring i en militär tjänst, och därför är det motiverat att ta in bestämmelser i lag om saken. Enligt 11 § i lagen om gränsbevakningsväsendets förvaltning utfärdas närmare bestämmelser om särskilda behörighetsvillkor för tjänstemän vid Gränsbevakningsväsendet genom förordning av statsrådet.

Utnämning av en kadett för viss tid till en militär tjänst förutsätter att det finns en giltig grund för visstidsanställningen. Gränsbevakningsväsendet har behov av att utnämna kadetter till en visstidsanställning i en militär tjänst endast när det behövs för skötseln av en allvarlig specialsituation som hör till Gränsbevakningsväsendets ansvarsområde. Grunden för visstidsanställningen hänför sig således till arten av den allvarliga specialsituationen. Avsikten är dock inte att äventyra utexamineringen av kadetter inom tidsplanen, eftersom en kadett efter att ha blivit kandidat i militärvetenskaper kan utnämnas till en ordinarie militär tjänst och befordras till löjtnant. Dessutom bör det noteras att det enligt 128 § 2 mom. i grundlagen är republikens president som utnämner officerarna.

12 a §. *Utnämning till vissa civila tjänster vid Gränsbevakningsväsendet.* Enligt 1 mom. kan civila tjänster vid Gränsbevakningsväsendet som är centrala med tanke på beredskapen eller försvaret tillsättas utan att ledigförklaras, om uppgiftens art nödvändigt kräver det. Vid bedömningen av om tjänsten är central med tanke på beredskapen eller försvaret kan man beakta till exempel tjänstens uppgiftsområde och konkreta arbetsuppgifter, målen för tjänsteuppgifterna, tillgången till information som är viktig med tanke på beredskapen eller försvaret, samarbetet med Försvarsmakten, hur förändringar i den säkerhetspolitiska miljön påverkar den sakkunskap som behövs i tjänsteutövningen och andra väsentliga omständigheter. Tjänsten kan också omfatta andra slags uppgifter. Bestämmelsens tillämpningsområde omfattar utöver ordinarie tjänster även motsvarande tjänsteförhållanden för viss tid.

Den föreslagna bestämmelsen förpliktar inte till att tillsätta en tjänst som omfattas av dess tillämpningsområde utan offentlig ansökan, utan förfarandet för tillsättning av tjänsten väljs utifrån en helhetsbedömning från fall till fall. Vid valet av tillsättningsförfarande ska både de omständigheter som talar för och de som talar emot ett offentligt ansökningsförfarande bedömas. Avvikelse från ett offentligt ansökningsförfarande ska vara nödvändig med tanke på uppgiftens art, och i bestämmelsen finns en förteckning över de omständigheter som ska beaktas vid bedömningen av nödvändigheten. Hänsyn ska tas till Gränsbevakningsväsendets personalsäkerhet och organisationssäkerhet, uppgiften i fråga och de hot som är förknippade med den, skyddet av cybersäkerheten eller andra synnerligen viktiga allmänna intressen. Med Gränsbevakningsväsendets personal- och organisationssäkerhet avses i synnerhet avvärjande av underrättelseinhämtning och andra hot som riktas mot Gränsbevakningsväsendets personal och organisation. Med den uppgift som ska tillsättas och de hot som är förknippade med den avses särdragen hos

Utkast

uppgiften i fråga, vilka kan hänföra sig till exempel till tjänsteuppgifter och tillgång till information. Med skydd av cybersäkerheten avses i vid bemärkelse Gränsbevakningsväsendets verksamhet när det gäller att förebygga, upptäcka och avvärja olika cyberhot. Hänsyn kan också tas till andra synnerligen viktiga allmänna intressen som till sin vikt ska motsvara de omständigheter som nämns i förteckningen.

I 2 mom. föreskrivs det om de civila tjänster som inte omfattas av tillämpningsområdet för 1 mom. De tjänster i fråga om vilka statsrådet har utnämning behörighet ska också i fortsättningen ledigförklaras. Enligt 21 § i statsrådets förordning om gränsbevakningsväsendet utnämner statsrådet regeringsråd och lagstiftningsråd.

26 b §. Studerandes övriga uppgifter. Det föreslås att 1 mom. ändras så att det förutom på studerande på grundkursen för gränsbevakare tillämpas även på kadetter som vid Gräns- och sjöbevakningsskolan bedriver studier som hör till utbildningsprogrammet för officerare. Staben för Gränsbevakningsväsendet kan förordna en kadett som studerar vid Gräns- och sjöbevakningsskolan att utföra även andra uppgifter än övningar som ingår i utbildningen, om det behövs för skötseln av allvarliga specialistsituationer som hör till Gränsbevakningsväsendets ansvarsområde. Det kan till exempel vara fråga om massinvandring, en utbredd epidemi av en smittsam sjukdom eller någon annan allvarlig störningssituation som Gränsbevakningsväsendet behöver extra personal för att sköta.

Det ska vara möjligt att förordna kadetter till andra uppgifter än sådana som ingår i utbildningen genast efter att de har flyttat över från Försvarshögskolan till Gräns- och sjöbevakningsskolan. Kadetterna anses i det skedet ha kommit tillräckligt långt i sina studier för att kunna utföra andra uppgifter än sådana som ingår i utbildningen. De har då studerat cirka två år i examensprogrammet för kandidat i militärvetenskaper och har dessutom nästan ett års vapentjänst eller frivillig militärtjänst för kvinnor bakom sig. Kadetterna får ges endast sådana uppgifter som lämpar sig för dem med beaktande av vilket skede av studierna de befinner sig i vid tidpunkten för förordnandet till uppgifterna samt vad som föreskrivs i 34 d–34 f § i gränsbevakningslagen.

Till 2 mom. fogas ett omnämnande av kadetter, varvid det enligt bestämmelsen föreskrivs om befogenheterna för studerande på grundkursen för kadetter och gränsbevakare i uppgifter som avses i 1 mom. i 34 g § i gränsbevakningslagen. Studerande och kadetter på grundkursen för gränsbevakare ska sinsemellan ha likadana begränsade och tillfälliga befogenheter när de utför andra uppgifter än sådana som ingår i utbildningen. Också värnpliktiga och de som fullgör frivillig militärtjänst för kvinnor har samma befogenheter när de anlitas som förstärkning inom Gränsbevakningsväsendets verksamhet.

I 3 mom. förutsätts att Försvarshögskolan hörs innan en kadett förordnas till en uppgift som avses i 1 mom. Syftet med hörandet är att utreda Försvarshögskolans syn på uppgifternas eventuella inverkan på kadetternas utbildning och utexaminering. Enligt 25 § i lagen om Försvarshögskolan ska de studerande vid Försvarshögskolan bedriva sina examens- och militäryrkesstudier inom den tid som bestäms i studieplanen, och i 26 § i samma lag föreskrivs det om avbrott i studierna för en viss tid. Den tid då studierna har varit avbrutna räknas inte in i maximitiden för studierna. Försvarshögskolan kan vid hörandet ta ställning till för hur lång tid kadetterna kan förordnas till uppgifter enligt 26 b § 1 mom. i lagen om gränsbevakningsväsendets förvaltning

utan att studierna behöver avbrytas för en viss tid. Avsikten är inte att äventyra kadetternas framsteg i studierna och deras utexaminering.

7.2 Gränsbevakningslagen

34 g §. *Kadetter och studerande på grundkursen för gränsbevakare.* Enligt den gällande paragrafen tillämpas 34 d–34 f § i gränsbevakningslagen, där det föreskrivs om värnpliktiga och personer som fullgör frivillig militärtjänst när de anlitas som förstärkning inom Gränsbevakningsväsendets verksamhet, på studerande på grundkursen för gränsbevakare när de förordnas att även utföra andra uppgifter än övningar som ingår i utbildningen enligt 26 b § 1 mom. i lagen om gränsbevakningsväsendets förvaltning. Till paragrafen fogas ett omnämnande av kadetter, varvid 34 d–34 f § i gränsbevakningslagen också ska tillämpas på kadetter när de utför andra uppgifter än sådana som ingår i utbildningen.

I 34 d–34 f § i gränsbevakningslagen föreskrivs det om befogenheter och begränsningar av dem, beslutsfattande om befogenheter samt skyldigheter och ansvar för dem som utövar befogenheterna. Befogenheterna enligt 34 d § i gränsbevakningslagen är betydligt snävare än en gränsbevakningsmans fulla befogenheter, och de får utövas endast tillfälligt och under en gränsbevakningsman omedelbara uppsikt och tillsyn. Till dem hör rätten att utreda personers identitet och uppta signalement, stoppa fordon och reglera trafiken, utföra säkerhetsvisitation som anknyter till en gränsbevakningsmans åtgärd samt utföra registreringsuppgifter som gäller ett brott som undersöks av Gränsbevakningsväsendet eller administrativa uppgifter som föreskrivs för Gränsbevakningsväsendet. Till befogenheterna hör dessutom rätten att genom uppmaningar och befallningar förhindra att någon som en gränsbevakningsman gripit, tagit i förvar eller som är föremål för andra åtgärder som riktar sig mot den personliga friheten avlägsnar sig, samt att utföra transporter som anknyter till dessa uppgifter. Det är fråga om rutinmässiga biträdande uppgifter.

Den som utövar befogenheterna har enligt 34 d § 2 mom. i gränsbevakningslagen inte rätt att få uppgifter ur de personregister som avses i lagen om behandling av personuppgifter vid gränsbevakningsväsendet eller ur andra register eller informationssystem som har upprättats för myndighetsändamål. Befogenheterna omfattar inte heller självständig rätt att besluta om användning av maktmedel. I 34 d § 3 mom. i gränsbevakningslagen finns informativa hänvisningar till bestämmelser om användning av maktmedel. Enligt 34 d § 3 mom. i gränsbevakningslagen finns bestämmelser om rätten att använda nödvändiga maktmedel under en gränsbevakningsmans uppsikt i 35 § 2 mom. i den lagen och bestämmelser om rätten till nödvärn finns i 4 kap. 4 § i strafflagen. Gränsbevakningslagens 35 § 2 mom. gäller allmänt den som på begäran eller med samtycke av en gränsbevakningsman tillfälligt bistår en gränsbevakningsman i en situation där bistånd från en utomståendes sida ska anlitas vid användning av maktmedel på grund av ett synnerligen viktigt och brådskande gränsbevakningsuppdrag. I en sådan situation har en utomstående rätt att under gränsbevakningsmannens uppsikt använda sådana nödvändiga maktmedel som gränsbevakningsmannen med stöd av sina befogenheter ger fullmakt till. Dessutom finns bestämmelser om rätten att använda maktmedel i ett territorialövervakningsuppdrag i territorialövervakningslagen och bestämmelser om rätten för militärpersoner och militära förmän att använda maktmedel i 23, 23 b och 23 c § i lagen om försvarsmakten.

Utkast

Enligt 34 e § i gränsbevakningslagen fattar chefen för den regionala gränsbevakningsmyndighet vars verksamhetsområde berörs av ärendet beslut om förordnande till en uppgift som förutsätter ovannämnda befogenheter. De åtgärder som vidtas samt deras regionala och tidsmässiga utsträckning ska specificeras i beslutet. Åtgärderna får inte överskrida vad som är nödvändigt för att upprätthålla gränssäkerheten eller på grund av ett behov som uppstår i Finlands säkerhetspolitiska omgivning. Dessutom kan en person som omfattas av bestämmelsens tillämpningsområde förordnas endast till en sådan uppgift som förutsätter befogenheter och för vilken han eller hon har tillräcklig utbildning.

Enligt 34 f § i gränsbevakningslagen tillämpas bestämmelserna om straffrättsligt tjänsteansvar på den som utövar de befogenheter som avses i 34 d § 1 mom. I fråga om tystnadsplikt och tystnadsrätt tillämpas 17 och 17 a–17 d § i lagen om gränsbevakningsväsendets förvaltning. Bestämmelser om skadeståndsansvar finns i 80 och 80 a–80 d § i gränsbevakningslagen och i skadeståndslagen (412/1974).

8 Ikraftträdande

Det föreslås att lagarna ska träda i kraft den 1 mars 2024.

9 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

Enligt 2 § i grundlagen ska all utövning av offentlig makt bygga på lag, och lag ska noggrant iakttas i all offentlig verksamhet. Den som utövar offentlig makt ska ha en behörighetsgrund som i sista hand återgår på en av riksdagen stiftad lag (RP 1/1998 rd, s. 75). Det allmänna ska enligt 22 § i grundlagen se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses.

Enligt 80 § 1 mom. i grundlagen ska bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter utfärdas genom lag. Bestämmelser i lag omfattas av ett allmänt krav på att lagen ska vara exakt och noga avgränsad, och dessutom ska de allmänna kraven på inskränkningar i grundläggande fri- och rättigheter beaktas (GrUB 25/1994 rd, s. 5). Inskränkningarna ska vara noggrant avgränsade, tillräckligt exakta och förenliga med kravet på proportionalitet. Grunderna för inskränkningar ska vara acceptabla och dikterade av något tungt vägande samhälleligt skäl. Inskränkningar får inte ingripa i kärnan i en grundläggande fri- och rättighet.

Vid bedömningen av propositionen är de lagstiftningsändringar av betydelse med tanke på grundlagen genom vilka man i vissa situationer kan avvika från det offentliga ansökningsförfarandet enligt statstjänstemannalagen samt utvidga vissa gällande befogenhetsbestämmelser till att gälla kadetter som studerar vid Gräns- och sjöbevakningsskolan när de anlitas för att förstärka Gränsbevakningsväsendets verksamhet.

9.1 Utnämning till en civil tjänst utan att den ledigförklaras

Enligt förslaget kan civila tjänster vid Gränsbevakningsväsendet som är centrala med tanke på beredskapen eller försvaret tillsättas utan att ledigförklaras, om uppgiftens art nödvändigt kräver det. Den föreslagna bestämmelsen innebär ett undantag från huvudregeln i statstjänstemannalagen, enligt vilken en tjänst ska ledigförklaras innan den tillsätts.

Utkast

Grundlagsutskottet bedömde hösten 2022 ett lagförslag där det föreslogs en begränsad möjlighet för skyddspolisen, centralkriminalpolisen och den lokala polisen att under vissa förutsättningar avvika från offentligheten i ansökningsförfarandet (GrUU 45/2022 rd, RP 118/2022 rd). Lagförslaget i fråga kunde behandlas i vanlig lagstiftningsordning (se utskottets kläm om lagstiftningsordningen). Grundlagsutskottet betonade i sitt utlåtande att huvudregeln är att en tjänst förklaras ledig att sökas och att en tjänst inte ledigförklaras utgör ett undantag som ska tolkas snävt. Grundlagsutskottet ansåg det vara klart att de allmänna utnämningsgrunderna i 125 § 2 mom. i grundlagen också tillämpas vid avvikelse från det offentliga ansökningsförfarandet och att den som utses till en tjänst utan offentligt ansökningsförfarande ska uppfylla de allmänna och särskilda behörighetsvillkoren för tjänsten i fråga. Också vid tillämpningen av den bestämmelse som föreslås i denna proposition ska den som utnämns till en tjänst uppfylla de allmänna utnämningsgrunderna samt de allmänna och särskilda behörighetsvillkoren för tjänsten i fråga. Utnämningsgrunderna bedöms bland annat i förhållande till de uppgifter som hör till tjänsten (RP 1/1998 rd, s. 180/I, HFD 2020:128).

Grundlagsutskottet betonade i sitt ovannämnda utlåtande att ett öppet ansökningsförfarande för tjänster bidrar till att trygga jämlikheten enligt 6 § i grundlagen och offentlighetsprincipen enligt 12 § i grundlagen, särskilt i förhållande till de allmänna utnämningsgrunderna för offentliga tjänster enligt 125 § 2 mom. i grundlagen. Ett offentligt ansökningsförfarande ansågs också trygga rättsskyddet enligt 21 § i grundlagen med tanke på såväl de sökandes individuella rättsskydd som garantierna för god förvaltning. Den bestämmelse som föreslås i denna proposition ska således bedömas särskilt med tanke på 6, 12 och 21 § i grundlagen

Till förslaget hänför sig också artikel 6.1 om rättvis rättegång, artikel 14 om förbud mot diskriminering och artikel 17 om förbud mot missbruk av rättigheter i Europakonventionen. Jämlikheten tryggas också i artikel 26 i den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (FördrS 8/1976), och dessutom förbjuds diskriminering i alla dess former bland annat i arbetslivet i artikel 5 i den internationella konventionen om avskaffande av alla former av rasdiskriminering (FördrS 37/1970). I artikel 11 i konventionen om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor (FördrS 67/1986) tryggas jämställdhet i arbetslivet, bland annat i fråga om urvalskriterier.

Enligt 6 § 1 mom. i grundlagen är alla lika inför lagen. Enligt paragrafens 2 mom. 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. Enligt 6 § 4 mom. främjas jämställdhet mellan könen i samhällelig verksamhet och i arbetslivet enligt vad som närmare bestäms genom lag, särskilt vad gäller lönesättning och andra anställningsvillkor.

Grundlagsutskottet betonade i sitt utlåtande GrUU 45/2022 rd att möjligheten att avvika från det offentliga ansökningsförfarandet inte får användas för särbehandling eller för att gynna en person (s. 3). Förbudet mot diskriminering ska iaktas också när en tjänst tillsätts utan att den ledigförklaras (se avsnitt 4.2.3). En sökande som misstänker diskriminering i ett offentligt ansökningsförfarande kan anföra besvär över utnämningsbeslutet, anföra klagomål över myndighetens förfarande hos laglighetsövervakaren eller med stöd av jämställdhetslagen eller diskrimineringslagen väcka talan om ekonomisk gottgörelse vid tingsrätten. I situationer som omfattas av tillämpningsområdet för 8 § 1 mom. 1 och 2 punkten i jämställdhetslagen och 15 § 3

Utkast

mom. i diskrimineringslagen har en sökande som misstänker diskriminering i samband med anställning rätt att av arbetsgivaren få en utredning om omständigheter som påverkat valet. I situationer där den föreslagna bestämmelsen tillämpas kan en person som misstänker att han eller hon blivit diskriminerad vid tjänstetillsättningen fortfarande anföra klagomål hos laglighetsövervakaren eller tillgripa rättsmedel enligt jämställdhetslagen eller diskrimineringslagen.

Öppenhet inom den offentliga förvaltningen är en central princip som främjar trovärdigheten i myndigheternas beslutsfattande och förtroendet för att alla behandlas jämlikt och opartiskt i myndighetsverksamheten. Tillsättning av tjänster i ett offentligt ansökningsförfarande bidrar till att stärka förvaltningens öppenhet, tillförlitlighet och legitimitet. Utgångspunkten är att alla ska ha tillgång till information om lediga tjänster och ansökningsprocessen, så vem som helst kan söka tjänsten, få information om rekryteringen och bedöma valet. En sådan offentlig debatt är viktig i en rättsstat med beaktande av att tjänsteutövningen också kan innebära betydande utövning av offentlig makt och att myndigheternas verksamhet finansieras med offentliga medel. I synnerhet valet av ledande tjänstemän kan väcka allmänt intresse.

Enligt 12 § 2 mom. i grundlagen är handlingar och upptagningar som innehåller av myndigheterna offentliga, om inte offentligheten av tvingande skäl särskilt har begränsats genom lag. Var och en har rätt att ta del av offentliga handlingar och upptagningar. Enligt grundlagsutskottet ska det finnas en godtagbar grund för begränsningar av offentligheten i utnämningförfarandet, såsom behov av säkerhet och skydd för en tjänsteman, den nationella säkerheten eller något annat synnerligen viktigt allmänt eller enskilt intresse (GrUU 45/2022 rd, s. 3).

I den föreslagna bestämmelsen är det inte fråga om sekretess för uppgifter som gäller utnämningförfarandet eller den tjänst som tillsätts. På tjänstetillsättning tillämpas fortfarande de allmänna bestämmelserna om offentlighet och grunderna för sekretess i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet. Den föreslagna bestämmelsen minskar dock den allmänna öppenheten och transparensen i utnämningförfarandet, eftersom uppgiften om den tjänst som tillsätts och om utnämningen inte kommer till allmän kändedom på samma sätt som vid ett offentligt ansökningsförfarande. Detta försämrar i sin tur till exempel mediernas, medborgarnas, organisationernas och andra aktörers möjligheter att bedöma den offentliga förvaltningens verksamhet. Dessutom begränsar den föreslagna bestämmelsen antalet parter och därmed partsoffentligheten, eftersom det i ett utnämningssärende inte finns andra parter än den som utnämns. Parter har en mer långtgående rätt att få information än andra och den kan vid offentlig ansökan utnyttjas vid underrättelseinhämtning som riktas mot en myndighet.

Tillsättning av en tjänst utan att den ledigförklaras påverkar rättsskyddet enligt 21 § i grundlagen, eftersom det enligt 59 § 2 mom. 3 punkten i statstjänstemannalagen inte får anföras besvär över utnämningens beslut. Enligt 21 § 1 mom. i grundlagen har var och en rätt att på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en domstol eller någon annan myndighet som är behörig enligt lag samt att få ett beslut som gäller hans eller hennes rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt rättskipningsorgan. I paragrafens 2 mom. fastställs det att offentligheten vid handläggningen, rätten att bli hörd, rätten att få motiverade beslut och rätten att söka ändring samt andra garantier för en rättvis rättegång och god förvaltning ska tryggas genom lag. Enligt grundlagsutskottet förutsätts det i paragrafen att en rättvis rättegång och god förvaltning förverkligas som helhet. Den ger också ett institutionellt skydd för de centralaste elementen i den helheten (GrUU 42/2017 rd, s. 3, RP 309/1993 rd, s.

Utkast

72). Bestämmelsen i 21 § i grundlagen hindrar inte att det genom lag föreskrivs om smärre undantag från de rättigheter som tryggas där, förutsatt att undantagen inte ändrar den aktuella rättssäkerhetsgarantins ställning som huvudregel eller äventyrar den enskildes rättssäkerhet i enskilda fall (GrUU 5/2006 rd, s. 7/I, GrUU 63/2010 rd, s. 2/II och GrUU 68/2014 rd, s. 3/I).

Enligt grundlagsutskottet är vilken myndighetsåtgärd som helst som är positiv för individen inte ett beslut om individens rättigheter på det sätt som avses i 21 § 1 mom. i grundlagen. För att det ska uppstå ett förhållande mellan individen och det allmänna som med tanke på grundlagen ska betraktas som en rättighet, ska det i lagstiftningen finnas en tillräckligt exakt grund för rättigheten. Även de bestämmelser som gäller rättigheter eller förmåner som i viss mån är mer behovsprövade än den subjektiva rätten kan utgöra en tillräckligt exakt grund för uppkomsten av ett förhållande mellan den enskilde och det allmänna som ska betraktas som en rättighet i den mening som avses i 21 § 1 mom. i grundlagen (GrUU 12/1997 rd, s. 1/II, GrUU 16/2000 rd, s. 4/I, GrUU 42/2010 rd, s. 4/I, GrUU 51/2010 rd, s. 2/II). En sådan grund uppkommer dock vanligen inte om en förmån eller en tjänst är helt och hållet beroende av myndighetens prövning, till buds stående anslag eller till exempel planer (GrUU 16/2000 rd, s. 4/II och GrUU 63/2010 rd, s. 2/II). Med hjälp av besvärsmöjligheten kan man dock övervaka att myndighetsverksamheten är ändamålsenlig och opartisk samt att tillämpningspraxisen är enhetlig (GrUU 46/2002 rd, s. 9/II, GrUU 13/2005 rd, s. 3/II, GrUU 30/2005 rd, s. 5/I och GrUU 10/2009 rd, s. 4/I).

Grundlagsutskottet har på grund av den prövning som ingår i utnämning till en tjänst inte ansett att utnämning är en sådan rätt att få sin sak behandlad av domstol som avses i 21 § i grundlagen och i artikel 6.1 i Europakonventionen. I rättslitteraturen har utnämningen ansetts omfatta juridiskt bindande ingredienser som ger fullmakt till administrativ prövning. Lagstiftningen styr och begränsar den prövning som ingår i utnämningsbeslut, och därför har utnämningsprövningen karakteriserats som begränsad prövning. Utgångspunkten för prövningen är 125 § 2 mom. i grundlagen (GrUU 42/2017 rd, s. 4, HFD 2020:128).

Besvärsförbudet i anslutning till tjänsteutnämningar har behandlats flera gånger i grundlagsutskottet. Det allmänna besvärsförbud som tidigare ingick i statstjänstemannalagen upphävdes genom en lag som trädde i kraft 2013 (RP 61/2011 rd), varvid huvudregeln blev tjänstemannens rätt att överklaga ett beslut som gäller honom eller henne. Beslut om utnämning till en tjänst eller ett tjänsteförhållande omfattades dock fortfarande av besvärsförbudet (se RP 181/2010 rd och RP 61/2011 rd). Grundlagsutskottet ansåg då att grundlagen och internationella människorättsavtal inte nödvändigtvis förutsätter rätt att överklaga ett beslut om utnämning till en tjänst eller ett tjänsteförhållande. Grundlagsutskottet uppmanade dock att det övervägs om besvärsförbudet i fråga om utnämningsbeslut kan upphävas, eftersom det bättre skulle tillgodose de grundläggande rättigheterna till rättsskydd (se GrUU 51/2010 rd, s. 3/I och GrUU 18/2011 rd, s. 2). Besvärsförbudet mot utnämningsbeslut påverkade inte lagstiftningsordningen för de lagförslag som bedömdes (se utskottets klämmor om lagstiftningsordningen i utlåtandena GrUU 51/2010 rd och GrUU 18/2011 rd).

Inte heller Högsta förvaltningsdomstolen ansåg att besvärsförbudet i fråga om utnämning stod i uppenbar strid med grundlagen eller Europakonventionens bestämmelse om tillträde till domstol (HFD 2011:39). I och med den lagändring (RP 77/2017 rd) som trädde i kraft 2019 blev det möjligt att överklaga beslut om utnämning till statliga tjänster, men besvärsförbudet gäller fortfarande i vissa situationer. Grundlagsutskottet har ansett att det tidigare omfattande och senare

Utkast

mer begränsade besvärsförbudet i anslutning till tjänsteutnämningar inte i sig strider mot grundlagen (GrUU 42/2017 rd, s. 4).

Besvärsförbudet i fråga om utnämningsbeslut som fattats med stöd av den föreslagna bestämmelsen är inte problematiskt med tanke på rättsskyddet för den som utnämnts till en tjänst, eftersom beslutet är positivt för honom eller henne. På det sätt som konstateras ovan finns det i utnämningsärendet inte utöver honom eller henne några andra parter. I vissa situationer har myndigheten dock utöver den utnämnde kunnat ha kännedom om andra personer som varit intresserade av tjänsten och uppfyller behörighetsvillkoren och som på grund av tillsättningsförfarandets natur inte har ställningen som part. På grund av besvärsförbudet framhävs i sådana situationer till exempel betydelsen av förfarandet med förvaltningsklagan.

De aspekter som gäller rättsskydd, jämställdhet och likabehandling har ett starkt samband vid tillsättningen av tjänster. Det centrala vid säkerställandet av att de tillgodoses är en intern och extern laglighetsövervakning vid Gränsbevakningsväsendet. Med hjälp av laglighetsövervakningen säkerställer man att lagen och god förvaltningssed iaktas, främjar tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna, ingriper i konstaterade avvikelser samt upprätthåller och förbättrar kvaliteten på myndighetsverksamheten. En effektiv laglighetsövervakning bidrar till att stärka förtroendet för den offentliga förvaltningen och kan därför också kompensera för den försämrade öppenheten och transparensen vid tillsättningen av tjänster.

Gränsbevakningsväsendets interna laglighetsövervakning utförs av staben för Gränsbevakningsväsendet och staberna för de regionala bevakningssektionerna med iakttagande av Gränsbevakningsväsendets stående föreskrift om laglighetsövervakning. Det är motiverat att inrikta den interna laglighetsövervakningen på verksamhet som är svårare att nå för en utomstående laglighetsövervakare. Gränsbevakningsväsendets externa laglighetsövervakning utförs bland annat av inrikesministeriet, de högsta laglighetsövervakarna, diskrimineringsombudsmannen, jämställdhetsombudsmannen och arbetarskyddsmyndigheterna. Staben för Gränsbevakningsväsendet rapporterar årligen om laglighetsövervakningen till inrikesministeriet, som har utfärdat en anvisning om laglighetsövervakning för förvaltningsområdet. Laglighetsövervakarna granskar laglighetsövervakningsärenden både på eget initiativ och på basis av klagomål som anförts hos dem. Den som tvivlar på lagenligheten i en utnämning kan på det sätt som konstateras ovan anföra klagomål över myndighetens förfarande. Dessutom kan extraordinärt ändringssökande enligt 31 kap. i rättegångsbalken komma i fråga, om utnämningsbeslutet har grundat sig på en uppenbart oriktig tillämpning av lag.

I avgörandet EOAK/6497/2020 (s. 6) av ställföreträdaren för riksdagens biträdande justitieombudsman konstateras det att en ändamålsenlig behandling enligt 21 § i grundlagen innebär att man i efterhand entydigt kan utreda och gestalta hur man har förfarit vid behandlingen av ett förvaltningsärende. Detta förutsätter att tjänstetillsättningen dokumenteras på behörigt sätt, vilket också i sig tillgodoser rättsskydd och god förvaltning med beaktande av rätten enligt 45 § i förvaltningslagen att få ett motiverat beslut. Dessutom säkerställer en ändamålsenlig motivering av utnämningsbeslutet genom den så kallade självkontrolluppgiften i motiveringen att avgörandet är lagenligt (EOAK/6497/2020, s. 7). Tillgodoseendet av rättsskydds-, jämställdhets- och likabehandlingsaspekterna främjas också av anvisningar om de principer som ska iaktas vid

Utkast

tjänstetillsättning samt av jämställdhets- och likabehandlingsplaner och ett ändamålsenligt genomförande av dem.

Grundlagsutskottet tog i sitt utlåtande GrUU 45/2022 rd ställning till om bestämmelserna om undantag från det offentliga ansökningsförfarandet är godtagbara, exakta och noggrant avgränsade. Grundlagsutskottet ansåg att det med tanke på en godtagbar reglering av detta slag är viktigt att undantag från ett offentligt ansökningsförfarande kräver en bedömning från fall till fall av att det är nödvändigt med tanke på uppgiftens art. När det gäller centralkriminalpolisen och den lokala polisen ansåg grundlagsutskottet att det med tanke på att regleringen ska vara exakt och noggrant avgränsad är motiverat att det i lag på uppgiftsbasis fastställs de tjänster där det är möjligt att avvika från det offentliga ansökningsförfarandet. Någon motsvarande uppgiftsbaserad avgränsning hade inte föreslagits i fråga om skyddspolisens tjänster. Enligt grundlagsutskottet fanns det godtagbara grunder för detta på grund av att skyddspolisens uppgifter har förändrats. Tillämpningsområdet för den nu föreslagna bestämmelsen har begränsats till att omfatta endast civila tjänster som är centrala med tanke på Gränsbevakningsväsendets beredskap eller försvaret, och tillämpningen av bestämmelsen förutsätter dessutom en bedömning av nödvändigheten från fall till fall. Nödvändigheten ska bedömas utifrån uppgiftens natur och de omständigheter som räknas upp i den föreslagna bestämmelsen.

Målen för den föreslagna bestämmelsen hänför sig till Gränsbevakningsväsendets ställning som beredskapsorganisation, de lagstadgade uppgifterna inom beredskapen och försvaret, avvärijande av underrättelseinhämtning och Gränsbevakningsväsendets behov att utveckla i synnerhet beredskapen för bekämpning av cyberhot och hybridpåverkan. Målen är godtagbara, påkallade av ett samhälleligt behov och centrala i synnerhet i det rådande säkerhetsläget. Inskränkningar i de grundläggande fri- och rättigheterna ska anses stå i rätt proportion till dem, och den föreslagna bestämmelsen ingriper inte i själva kärnan i de grundläggande fri- och rättigheterna.

Vid tillämpningen av den föreslagna bestämmelsen iaktas diskrimineringsförbudet samt jämställdhets- och diskrimineringslagen, och i bestämmelsen är det inte fråga om en sådan begränsning av offentligheten som avses i 12 § 2 mom. i grundlagen. Den allmänna öppenheten och transparensen vid tjänstetillsättning försämras när tjänsten inte ledigförklaras, men det offentliga ansökningsförfarandet förblir huvudregeln. Det besväringsförbud som hänför sig till bestämmelsen begränsar den grundläggande rättigheten till rättsskydd, men begränsningen ska anses vara liten. Besväringsförbudet baserar sig på gällande lagstiftning, som i samband med att den stiftades har konstaterats vara godtagbar med tanke på systemet för de grundläggande fri- och rättigheterna. Den enskildes rättsskydd äventyras inte med beaktande av den utnämndes ställning som enda part och de rättsmedel som står till buds. Genom laglighetsövervakningen sörjer man för jämställdhets-, likabehandlings- och rättsskyddsaspekterna och stärker det allmänna förtroendet för myndigheternas verksamhet. Principerna för de grundläggande rättigheterna till rättsskydd ska fortfarande förverkligas som en helhet.

Med beaktande av det som konstateras ovan blir den föreslagna bestämmelsen inte problematisk med tanke på grundlagen.

9.2 Förordnande av kadetter till andra uppgifter än sådana som ingår i utbildningen

Enligt förslaget kan staben för Gränsbevakningsväsendet förordna kadetter som studerar vid Gräns- och sjöbevakningsskolan att även utföra andra uppgifter än övningar som ingår i utbildningen, om det behövs för skötseln av allvarliga specialsituationer som hör till Gränsbevakningsväsendets ansvarsområde. Befogenheterna och ansvaret enligt 34 d–34 f § i den gällande gränsbevakningslagen utvidgas till att gälla kadetter när de sköter sådana uppgifter. Efter de föreslagna ändringarna motsvarar bestämmelserna om förordnande av kadetter till andra uppgifter än sådana som ingår i utbildningen samt om deras befogenheter och ansvar de gällande bestämmelserna om studerande på grundkursen för gränsbevakare. Också de som fullgör värnplikt eller frivillig militärtjänst för kvinnor vid Gränsbevakningsväsendet kan med stöd av gällande bestämmelser förordnas att förstärka Gränsbevakningsväsendets verksamhet, varvid också de har samma befogenheter och ansvar i enlighet med 34 d–34 f § i gränsbevakningslagen. Enligt grundlagsutskottet är regleringen av myndigheters befogenheter betydelsefull med tanke på rättsstatsprincipen och de grundläggande fri- och rättigheterna (GrUU 51/2006 rd, s. 2, GrUU 10/2016 rd, s. 3 och GrUU 67/2016 rd, s. 2).

När kadetter utför andra uppgifter än sådana som ingår i utbildningen har de befogenheter enligt 34 d § 1 mom. i gränsbevakningslagen som är tillfälliga och som får utövas endast under en gränsbevakningsmans omedelbara uppsikt och tillsyn. Utövandet av befogenheterna förutsätter att det är nödvändigt av en grundad anledning som anknyter till upprätthållandet av gränssäkerheten eller på grund av ett behov som uppstår i Finlands säkerhetspolitiska omgivning. I befogenheterna ingår rätten att utreda identiteten och uppta signalement i enlighet med såväl gränsbevakningslagen som utlänningslagen, stoppa ett fordon och reglera trafiken, utföra säkerhetsvisitation i samband med en gränsbevakningsmans åtgärd, övervaka en person som en gränsbevakningsman gripit, anhållit, tagit i förvar eller som är föremål för någon annan åtgärd som riktar sig mot den personliga friheten eller enligt lag i övrigt övervaka närvaro av en person som är skyldig att vara närvarande samt sköta transporter som anknyter till dessa uppgifter och utföra en registreringsuppgift i anslutning till ett brott som undersöks av Gränsbevakningsväsendet eller till en administrativ uppgift som föreskrivits för Gränsbevakningsväsendet. Befogenheterna berättigar till rutinmässiga stöduppgifter som inte inbegriper till exempel rätt till självständigt beslutsfattande.

Kadetter har inte med stöd av 34 d § 2 mom. i gränsbevakningslagen rätt att få uppgifter ur de personregister som avses i lagen om behandling av personuppgifter vid gränsbevakningsväsendet eller ur andra register eller informationssystem som har upprättats för myndighetsändamål. Befogenheterna har begränsats också i 34 e § 1 mom. i gränsbevakningslagen, enligt vilket de åtgärder som vidtas samt deras regionala och tidsmässiga utsträckning ska specificeras i beslutet. Åtgärderna får inte överskrida vad som är nödvändigt för att upprätthålla gränssäkerheten eller på grund av ett behov som uppstår i Finlands säkerhetspolitiska omgivning.

Befogenheterna omfattar inte självständig rätt att besluta om maktmedel. I 34 d § 3 mom. i gränsbevakningslagen finns en informativ hänvisning till 35 § 2 mom. i gränsbevakningslagen, där det föreskrivs om rätten att använda nödvändiga maktmedel under en gränsbevakningsmans uppsikt. Bestämmelsen gäller allmänt den som på begäran eller med samtycke av en gränsbevakningsman tillfälligt bistår denne i en situation där det är nödvändigt att anlita hjälp av utom-

Utkast

stående för att använda maktmedel på grund av ett synnerligen viktigt och brådskande gränsbevakningsuppdrag. I sådana situationer har personen rätt att under gränsbevakningsmannens uppsikt använda de nödvändiga maktmedel som gränsbevakningsmannen inom ramen för sina befogenheter ger fullmakt till.

Grundlagsutskottet har betonat lämplig utbildning i utövandet av befogenheterna (GrUU 17/1998, s. 2/II och 3/I, GrUU 19/2005 rd, s. 6 och 7 och GrUU 67/2016 rd, s. 3). Vid övergången till Gräns- och sjöbevakningsskolan är kadetterna tredje års studerande, och dessutom har de före sina studier fullgjort en nästan ett år lång vapentjänst eller frivillig militärtjänst för kvinnor. Gränsbevakningsväsendet kan i detta skede dra nytta av deras kompetens i flera uppgifter. När man överväger att förordna kadetter till en annan uppgift än en sådan som ingår i utbildningen, måste man bedöma de studier som kadetterna dittills genomfört och de uppgifter som planerats för kadetterna. Enligt 34 e § i gränsbevakningslagen ges endast sådana uppgifter för vilka de har tillräcklig utbildning.

När det gäller befogenheterna i 34 d § i gränsbevakningslagen är det enligt förarbetena till dem fråga om offentliga förvaltningsuppgifter enligt 124 § i grundlagen (RP 201/2017 rd, s. 38 och 62). Enligt 124 § i grundlagen kan offentliga förvaltningsuppgifter anförtros andra än myndigheter endast genom lag eller med stöd av lag, om det behövs för en ändamålsenlig skötsel av uppgifterna och det inte äventyrar de grundläggande fri- och rättigheterna, rättssäkerheten eller andra krav på god förvaltning. Uppgifter som innebär betydande utövning av offentlig makt får dock ges endast myndigheter. Enligt förarbetena till grundlagen ska man vid bedömningen av ändamålsenligheten särskilt uppmärksamma dels förvaltningens effektivitet och övriga interna behov, dels enskilda personers och sammanslutningars behov (RP 1/1998 rd, s. 179). Även förvaltningsuppgiftens karaktär måste beaktas (t.ex. GrUU 65/2010 rd, s. 2/II och GrUU 5/2014 rd, s. 3/II).

Grundlagsutskottet har ansett att tekniska och rutinmässiga uppgifter som utförs för att ge assistans till en behörig myndighet och i vilka det inte ingår någon prövnings- eller beslutanderätt inte ska betraktas som betydande utövning av offentlig makt (t.ex. GrUU 62/2014 rd, s. 2/I). Bestämmelsen i 124 § i grundlagen om tillgodoseende av kraven på respekt för de grundläggande fri- och rättigheterna, rättssäkerhet och god förvaltning understryker betydelsen av att de som sköter offentliga förvaltningsuppgifter ska vara utbildade för ändamålet och sakkunniga samt att de ska stå under tillräcklig offentlig tillsyn (RP 1/1998 rd, s. 179). I det aktuella fallet är det inte fråga om betydande utövning av offentlig makt, eftersom befogenheterna enligt 34 d–34 f § i gränsbevakningslagen berättigar till rutinmässiga stöduppgifter under en behörig gränsbevakningsmans uppsikt och tillsyn.

Grundlagsutskottet har bedömt bestämmelserna i 34 d–34 f § i gränsbevakningslagen i sitt utlåtande GrUU 6/2018 rd (s. 4 och 5). Grundlagsutskottet granskade bestämmelserna med tanke på de värnpliktiga och dem som fullgör frivillig militärtjänst för kvinnor och ansåg att det inte var fråga om sådan överföring av offentliga förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter som avses i 124 § i grundlagen med beaktande av den rättsliga ställningen för värnpliktiga och dem som fullgör frivillig militärtjänst och Gränsbevakningsväsendets fasta lednings- och bestämmanderätt. I det lagförslag som då granskades föreslogs det att 34 d–34 f § i gränsbevakningslagen ska tillämpas också på studerande på grundkursen för gränsbevakare, vilket grundlagsutskottet inte tog ställning till i sitt utlåtande.

Utkast

Kadetterna innehar inte en tjänst eller ett tjänsteförhållande, men de lyder enligt 45 kap. 27 § 1 mom. 3 punkten i strafflagen under militärt straffansvar och på dem tillämpas bestämmelserna om militär disciplin (se lagen om militär disciplin och brottsbekämpning inom försvarsmakten). När de utövar befogenheterna ska de enligt 34 f § i gränsbevakningslagen lyda under straffrättsligt tjänsteansvar. När det gäller skadeståndsansvar iaktas bestämmelserna i 80 och 80 a–80 d § i gränsbevakningslagen och i skadeståndslagen. Bestämmelserna om ansvar motsvarar ansvaret för studerande på grundkursen för gränsbevakare samt för värnpliktiga och kvinnor som fullgör frivillig militärtjänst, när de anlitas för att förstärka Gränsbevakningsväsendets verksamhet och utövar sina befogenheter.

Möjligheten att vid behov även ge kadetter ovannämnda uppgifter gör anlitaandet av Gränsbevakningsväsendets personal flexiblere, gör det möjligt att fördela uppgifterna på det ändamålsenligaste sättet och frigör gränsbevakningsmännen till mer krävande uppgifter. Detta är nödvändigt vid till exempel sådana omfattande störningar under normala förhållanden som förutsätter att de behöriga myndigheterna har mer personalresurser än normalt. Det kan till exempel vara fråga om massinvandring, vilket på ett gränsövergångsställe kräver samtidig utredning av ett stort antal personers identitet, registrering av dem, övervakning av deras närvaro, transport av dem och utförande av säkerhetsvisitationer av dem samt reglering av den övriga trafiken. Det är ändamålsenligt, förenligt med proportionalitetsprincipen och påkallat av ett nödvändigt behov att utvidga befogenhetsbestämmelserna till att omfatta kadetter när de anlitas för att förstärka Gränsbevakningsväsendets verksamhet.

De föreslagna ändringarna i 26 b § i lagen om gränsbevakningsväsendets förvaltning och 34 g § i gränsbevakningslagen blir med beaktande av de omständigheter som konstaterats ovan inte problematiska med tanke på grundlagen.

På de grunder som anges ovan kan lagförslagen behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Kläm

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs riksdagen följande lagförslag:

1.

Lag

om ändring av lagen om gränsbevakningsväsendets förvaltning

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om gränsbevakningsväsendets förvaltning (577/2005) 3 och 26 b §, sådana de lyder, 3 § delvis ändrad i lagarna 477/2010 och 1229/2013 och 26 b § i lag 12/2019, och *fogas* till 9 §, sådan den lyder delvis ändrad i lag 1229/2013, ett nytt 3 mom. och till lagen en ny 12 a § som följer:

3 §

Gränsbevakningsväsendet, chefen och förvaltningsenheterna

Gränsbevakningsväsendet är en till statens centralförvaltning hörande myndighet som står under inrikesministeriets ledning och tillsyn. Gränsbevakningsväsendet leds på inrikesministeriet av chefen för Gränsbevakningsväsendet. Chefens underställda förvaltningsenheter är staben för Gränsbevakningsväsendet, gränsbevakningssektionerna, sjöbevakningssektionerna, Gräns- och sjöbevakningsskolan samt bevakningsflygdivisionen (*förvaltningsenheter*).

Staben för Gränsbevakningsväsendet leds av biträdande chefen för Gränsbevakningsväsendet och övriga förvaltningsenheter av sina respektive chefer. Övriga förvaltningsenheter lyder under staben för Gränsbevakningsväsendet. Vid förhinder för chefen för Gränsbevakningsväsendet är biträdande chefen för Gränsbevakningsväsendet dennes ställföreträdare. Om också biträdande chefen har förhinder, är ställföreträdaren en general eller amiral som tjänstgör vid staben för Gränsbevakningsväsendet som gräns- och sjöavdelningens, personalavdelningens eller tekniska avdelningens chef.

Genom förordning av statsrådet föreskrivs om Gränsbevakningsväsendets förvaltningsenheter, gränsbevakningssektionernas och sjöbevakningssektionernas territoriella gränser, rätt för chefen för Gränsbevakningsväsendet att bestämma om den närmare sammansättningen av förvaltningsenheterna och om Gränsbevakningsväsendets ledningsförhållanden.

9 §

Tjänsterna vid gränsbevakningsväsendet

En kadett som studerar i utbildningsprogrammet för officerare vid Gräns- och sjöbevakningsskolan kan utnämnas för viss tid till en militär tjänst, om vilken närmare bestämmelser kan utfärdas genom förordning av statsrådet.

12 a §

Utkast

Utnämning till vissa civila tjänster vid Gränsbevakningsväsendet

Civila tjänster vid Gränsbevakningsväsendet som är centrala med tanke på beredskapen eller försvaret kan tillsättas utan att ledigförklaras, om uppgiftens art nödvändigt kräver det. Vid bedömningen av nödvändigheten ska hänsyn tas till

- 1) Gränsbevakningsväsendets personalsäkerhet och organisationssäkerhet,
- 2) uppgiften i fråga och de hot som är förknippade med den,
- 3) skyddet av cybersäkerheten, eller
- 4) andra synnerligen viktiga allmänna intressen.

Det som föreskrivs i 1 mom. gäller inte tjänster till vilka statsrådet utnämner.

26 b §

Studerandes övriga uppgifter

Staben för Gränsbevakningsväsendet kan förordna en kadett som bedriver studier som ingår i utbildningsprogrammet för officerare vid Gräns- och sjöbevakningsskolan och en studerande på grundkursen för gränsbevakare som har tillräcklig utbildning att även utföra andra uppgifter än övningar som ingår i utbildningen, om detta behövs för skötseln av allvarliga situationsituationer som hör till Gränsbevakningsväsendets ansvarsområde.

Bestämmelser om befogenheterna för kadetter och studerande på grundkursen för gränsbevakare i uppgifter som avses i 1 mom. finns i 34 g § i gränsbevakningslagen.

Försvårshögskolan ska höras innan en kadett förordnas till en uppgift som avses i 1 mom.

Denna lag träder i kraft den 20 . _____

Utkast

2.

Lag

om ändring av 34 g § i gränsbevakningslagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i gränsbevakningslagen (578/2005) 34 g §, sådan den lyder i lag 9/2019, som följer:

34 g §

Kadetter och studerande på grundkursen för gränsbevakare

Vad som föreskrivs i 34 d–34 f § tillämpas också på kadetter och på studerande på grundkursen för gränsbevakare när de förordnas att utföra i 26 b § 1 mom. i lagen om gränsbevakningsväsendets förvaltning avsedda andra uppgifter än sådana som ingår i utbildningen.

Denna lag träder i kraft den 20 . _____

Helsingfors den xx xxxx 20xx

Statsminister

Förnamn Efternamn

...minister Förnamn Efternamn