

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om gränsbevakningsväsendets förvaltning och 34 g § i gränsbevakningslagen

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

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

Propositionen innehåller ett förslag om att vissa civila tjänster vid Gränsbevakningsväsendet ska kunna tillsättas utan att de ledigförklaras, om uppgiftens art med nödvändighet kräver det. Undantaget ska enligt förslaget gälla sådana civila tjänster vid Gränsbevakningsväsendet där uppgiftsområdet består av uppgifter som gäller det militära försvaret eller upprätthållandet av gränssäkerheten eller av tekniska stöduppgifter som direkt anknyter till dessa. Vissa tjänster ska enligt förslaget alltid utlysas.

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 sådana uppgifter som inte 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 som framskridit till de sista skedena av sina studier ska i vissa exceptionella situationer för viss tid kunna utnämnas till en militär tjänst som yngre officer.

I propositionen föreslås dessutom att ställföreträdarrangemangen för chefen för Gränsbevakningsväsendet ska uppdateras.

Syftet med propositionen är att trygga Gränsbevakningsväsendets personalresurser. I och med ändringarna kan Gränsbevakningsväsendet utnyttja sina personalresurser mer flexibelt och ändamålsenligt och på så sätt trygga sin funktionsförmåga i olika störningssituationer under normala förhållanden, i undantagsförhållanden enligt beredskapslagen och vid förberedelserna inför sådana situationer. 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 dessa frågor. Ytterligare ett mål är att förhindra att tjänsteansökningsprocesserna utnyttjas vid underrättelseinhämtning som riktas mot säkerhetsmyndigheternas verksamhet. Propositionen hänför sig till Gränsbevakningsväsendets behov av att utveckla beredskapen för avvärjning av hybridhot.

Propositionen är ett led i genomförandet av de i regeringsprogrammet för statsminister Petteri Orpos regering uppställda målen att trygga gränssäkerheten och tillräckliga resurser för Gränsbevakningsväsendet, att proaktivt förbereda sig inför hybridhot samt att beakta resiliensen hos beredskapen, förberedelserna och förvaltningen.

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

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL	1
MOTIVERING	3
1 Bakgrund och beredning	3
2 Nuläge och bedömning av nuläget	3
2.1 Gränsbevakningsväsendets uppgifter och ställning i Finlands försvarssystem	3
2.2 Förändringar i säkerhetsläget och diversifierade hot	5
2.3 Utnämning till vissa civila tjänster vid Gränsbevakningsväsendet utan att de ledigförklaras	7
2.3.1 Behovet att avvika från ett offentligt ansökningsförfarande	7
2.3.2 Utgångspunkter för utnämning till en tjänst	9
2.3.3 Utnämning till en tjänst inom Försvarsmakten	15
2.3.4 Utnämning till tjänst vid polisen och skyddspolisen	16
2.3.5 Utnämning till en tjänst inom utrikesförvaltningen	17
2.4 Kadetter som anlitas förstärkning inom Gränsbevakningsväsendets verksamhet	18
2.5 Ställföreträdare för chefen för Gränsbevakningsväsendet	21
3 Målsättning	21
4 Förslagen och deras konsekvenser	22
4.1 De viktigaste förslagen	22
4.2 De huvudsakliga konsekvenserna	22
4.2.1 Ekonomiska konsekvenser	22
4.2.2 Konsekvenser för myndigheternas verksamhet	23
4.2.3 Konsekvenser för de grundläggande och mänskliga rättigheterna	25
5 Alternativa handlingsvägar	29
5.1 Handlingsalternativen och deras konsekvenser	29
5.2 Lagstiftning och andra handlingsmodeller i utlandet	31
6 Remissvar	33
7 Specialmotivering	37
7.1 Lagen om gränsbevakningsväsendets förvaltning	37
7.2 Gränsbevakningslagen	42
8 Bestämmelser på lägre nivå än lag	43
9 Ikraftträdande	43
10 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning	44
10.1 Utnämning till en civil tjänst utan att den ledigförklaras	44
10.2 Förordnande av kadetter till andra uppgifter än sådana som ingår i utbildningen	49
LAGFÖRSLAG	53
1. Lag om ändring av lagen om gränsbevakningsväsendets förvaltning	53
2. Lag om ändring av 34 g § i gränsbevakningslagen	55
BILAGOR	56
PARALLELLTEXTER	56
1. Lag om ändring av lagen om gränsbevakningsväsendets förvaltning	56
2. Lag om ändring av 34 g § i gränsbevakningslagen	59
FÖRORDNINGSSUTKAST	60
Statsrådets förordning om ändring av 26 § i statsrådets förordning om gränsbevakningsväsendet	60

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 besättning 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/sv/projekt-och-lagberedning> projektnummer [SM049:00/2019](#). 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 12 juni 2023.

Inrikesministeriet begärde utlåtanden om utkastet till regeringsproposition av 25 aktörer. Utlåtanden begärdes av myndigheter och organisationer som företräder tjänstemän. Remisstiden var 6 april–19 maj 2023. Dessutom begärdes utlåtande av Ålands landskapsregering under perioden 16 maj–28 juni 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> under projektnummer [SM004:00/2023](#).

Yttranden lämnades av justitieministeriet, försvarsministeriet, inrikesministeriets migrationsavdelning och polisavdelning, finansministeriet, riksdagens justitieombudsman, justitiekanslern i statsrådet, jämställdhetsombudsmannen, diskrimineringsombudsmannen, centralkriminalpolisen, Polisstyrelsen, planerings- och ekonomienheten vid Gränsbevakningsväsendets stab, Norra Karelen gränsbevakningssektion, skyddspolisen, Befälsförbundet rf, Gränssäkerhetsunionen rf och Ålands landskapsregering. Kommunikationsministeriet, Kajanalands gränsbevakningssektion, Lapplands gränsbevakningssektion och Västra Finlands sjöbevakningssektion meddelade att de inte hade något att yttra sig om.

2 Nuläge och bedömning av nuläget

2.1 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. Gränsbevakningsväsendet leds vid inrikesministeriet av chefen för Gränsbevakningsväsendet. Chefens underställda förvaltningsenheter är staben för Gränsbevakningsväsendet, gränsbevakningssektionerna, sjöbevakningssektionerna, Gräns- och sjöbevakningsskolan samt Bevakningsflygdivisionen (*förvaltningsenheter*). Enligt 6 § i lagen

om gränsbevakningsväsendets förvaltning är Gränsbevakningsväsendets interna organisation militärisk. Vid Gränsbevakningsväsendet finns både militära och civila tjänster, som vid Försvarsmakten. Vid utgången av 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. Vid Gränsbevakningsväsendet kan dessutom finnas andra tjänster och personal i tjänsteförhållande för viss tid.

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 passerande av riksgränsen och den yttre gränsen, avvärja hot mot den allmänna ordningen och säkerheten i persontrafiken över gränserna, bekämpa gränsoverskridande brottslighet och garantera säkerheten vid passerande av gränsen. Gränsbevakningsväsendet utför också tillsynsuppgifter som anges särskilt, brottsbekämpning, polis- och tulluppgifter, bekämpning av miljökador till havs samt efterspanings- och räddningsuppdrag. Gränsbevakningsväsendet är ledande sjöräddningsmyndighet med stöd av 3 § i sjöräddningslagen (1145/2001) och territorialövervakningsmyndighet enligt territorialövervakningslagen (755/2000). Syftet med territorialövervakningen är att trygga Finlands territoriella integritet och ingripa i territoriärkränkningar. Enligt 24 § 2 mom. i territorialövervakningslagen svarar Gränsbevakningsväsendet för territorialövervakningen vid rikets gränser samt inom de områden som dess verksamhet enligt 4 § i gränsbevakningslagen omfattar. Vid sidan av sina kärnuppgifter tillhandahåller Gränsbevakningsväsendet även olika former av 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 Försvarsmakten. 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 Försvarsmakten. 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 Försvarsmakten 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 Försvarsmakten. Så har man gjort också under historiens gång, eftersom gränstrupperna i krigstid anslöts till Försvarsmakten.

Bestämmelser om Gränsbevakningsväsendets uppgifter och befogenheter finns förutom i ovannämnda lagar bland annat i Europaparlamentets och rådets förordning om en unionskodex om gränspassage för personer (399/2016, kodex om Schengengränserna), utlänningslagen (301/2004), lagen om brottsbekämpning inom Gränsbevakningsväsendet (108/2018), räddningslagen (379/2011), miljöskyddslagen för sjöfarten (1672/2009) och lagen om samarbete mellan polisen, Tullen och Gränsbevakningsväsendet (687/2009). Närmare bestämmelser om uppgifter som ingår i det militära försvaret finns i lagen om försvarsmakten (551/2007), och 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 frivilligverksamhet finns i lagen om frivilligt försvar (556/2007).

2.2 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. Enligt den nationella riskbedömningen 2023 (Inrikesministeriets publikationer 2023:4) är säkerhetsläget i Europa och Finland allvarigare och svårare att förutse än någonsin förut efter kalla kriget.

Vid sidan av de vanliga militära hoten har det uppstått ett hot om hybridpåverkan och bredspektrig påverkan (Statsrådets försvarsredogörelse, Statsrådets publikationer 2021:79, och den nationella riskbedömningen 2023). 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. Olika metoder kan användas samtidigt eller så att de följer på varandra. Bredspektrig påverkan påminner i hög grad om hybridpåverkan, men i den ingår dessutom öppen militär användning av maktmedel mellan parterna.

Hybridpåverkan kan omfatta till exempel informationspåverkan, instrumentalisering av invandring för politiska ändamål, riktade trakasserier mot myndigheter eller cyberoperationer. Enligt den nationella riskbedömningen är det i synnerhet säkerhetsfrågorna som märks vid Finlands gränser, och instrumentaliserad invandring kan bli ett faktum vid Finlands östgräns i form av påtryckning där migranter utnyttjas för att driva Rysslands politiska syften. Det centrala är förberedelse och omedelbar reaktionsberedskap. I Statsrådets redogörelse om förändringarna i den säkerhetspolitiska miljön (Statsrådets publikationer 2022:19) konstateras det att omvärlden för gränssäkerheten håller på att förändras avsevärt och att Finland upprätthåller en hög beredskap för hantering av massinvandring, med tyngdpunkten på östgränsen. Finlands östra gräns är en av Schengenområdets yttre gränser och i och med anslutningen till Nordatlantiska fördragsorganisationen, alltså Nato, också en av Natoområdets gränser.

Enligt den nationella riskbedömningen finns det i en situation med instrumentaliserad invandring eller massinvandring en risk för att det inte ska gå att organisera hanteringen, registreringen och mottagningen av de nyanlända på ett kontrollerat sätt och att genomföra myndighetsprocesserna snabbt och effektivt. Situationen binder mycket av resurserna för myndigheterna för den inre säkerheten, vilket kan försämra dessas förmåga att sköta andra uppgifter. Ett exceptionellt stort antal anländande migranter kan försämra gränssäkerheten och

orsaka en situation där inte alla som anländer till Finland blir registrerade. Antalet personer som vistas olagligt i landet kan öka, vilket kan försämra den allmänna ordningen och säkerheten. Bland migranterna kan också finnas brottslingar eller spanare.

Det är fråga om massinvandring när antalet personer som anländer till ett land är så stort att det inte med normal gränskontrollskapacitet går att hänvisa de nyanlända till behövliga myndighetsåtgärder, utreda om villkoren för inresa uppfylls eller registrera de inresande. Det kan handla om att det till Finland inom en kort tidsperiod kommer många utlänningar som ansöker om internationellt skydd eller som inte uppfyller villkoren för inresa enligt utlänningslagen och kodexen om Schengengränserna. Definitionen för massinvandring innehåller ingen exakt avgränsning med avseende på antalet invandrare, eftersom situationerna kan framskrida på mycket olika sätt. Väsentligt är utöver det totala antalet invandrare även det hur snabbt situationen utvecklas. Det kan anlända ett stort antal migranter på mycket kort tid, eller så kan ett gradvis ökande tryck som pågår under en lång tid leda till en störningssituation. Massinvandring skulle, om den skedde, utgöra en allvarlig och omfattande störning i Finlands inre säkerhet, med tanke på hur omfattande en sådan situation vore och de negativa fenomen som eventuellt vore förknippade med situationen (Statsrådets redogörelse för den inre säkerheten, Statsrådets publikationer 2021:49, och den nationella riskbedömningen 2023).

Förutseende åtgärder med avseende på en främmande stats eller någon annan aktörs instrumentalisering av invandring och ett exceptionellt stort antal invandrare har vidtagits bland annat genom de ändringar i 16 § i gränsbevakningslagen och 3 § i beredskapslagen som trädde i kraft i juli 2022 (se RP 94/2022 rd, lag 698/2022 och RP 63/2022 rd, lag 706/2022). Enligt 16 § i gränsbevakningslagen kan statsrådet under vissa förutsättningar besluta att gränsövergångsställen ska stängas temporärt, att gränsövergångstrafiken ska begränsas och att ansökningar om internationellt skydd ska koncentreras till ett eller flera gränsövergångsställen. Enligt 3 § 6 punkten underpunkt b i beredskapslagen kan hot, verksamhet, händelser eller sammantagna konsekvenser av dessa som påverkar upprätthållandet av gränssäkerheten, om de omständigheter som närmare anges i paragrafen föreligger, innebära undantagsförhållanden.

Hanteringen av instrumentaliserad invandring eller massinvandring förutsätter också, om en sådan situation inträffar eller hotar att inträffa, att Gränsbevakningsväsendets personalresurser snabbt ökas på alla organisationsnivåer. Också i den utredning av inrikesministeriet om behoven att ändra lagstiftningen som behandlar beredskapen för situationer där migration utnyttjas som ett verktyg för hybridpåverkan (Inrikesministeriets publikationer 2022:20) konstateras att det i exceptionella situationer är viktigt att kunna utnyttja Gränsbevakningsväsendets hela personalresurs för operativa uppgifter och säkerställa att erfarna gränsbevakares arbetsinsats riktas till krävande gränssäkerhetsuppgifter.

Cyberoperationer som sammanhänger med hybridpåverkan kan vara till exempel cyberbrottslighet eller cyberattacker, såsom överbelastningsangrepp, dataintrång, utnyttjande av spionprogram eller angrepp mot elnätet. På grund av digitaliseringen är samhället mer sårbart än tidigare för såväl oavsiktliga som avsiktligt orsakade störningar i cyberrymden. Återverkningarna kan vara omfattande, eftersom olika digitala system är kopplade till varandra. Hoten i cyberrymden 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 hos dess kritiska system, eftersom cybersäkerhetshoten, om de realiseras, allvarligt kan äventyra samhällets kritiska funktioner. Cyberrymden betraktas numera som lika viktig med tanke på den militära verksamheten som land-, sjö-, luftfarts- och rymdsektorn. Informations- och cybersäkerheten har också inom

Gränsbevakningsväsendet en viktig roll med tanke på upprätthållandet av gränssäkerheten och det militära försvaret. Cyberpåverkan och cyberförsvaret har också behandlats i statsrådets redogörelse för den inre säkerheten och i den nationella riskbedömningen.

Enligt Statsrådets redogörelse om förändringarna i den säkerhetspolitiska miljön avspeglar sig förändringarna i den utrikes- och säkerhetspolitiska miljön också i cyberrymden. 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. Cyberattacker har under de senaste åren ökat i Finland, i 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 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.

Ur redogörelsen för förändringarna i den säkerhetspolitiska miljön framgår också att man på grund av den betydande förändringen i omvärlden bör utveckla gränssäkerhetsåtgärder i anslutning till upprätthållandet av den yttre säkerheten, stärka Finlands kapacitet att upprätthålla gränssäkerheten och förbättra beredskapen och krisberedskapen. Den helheten omfattar bland annat kritiska materialanskaffningar, cyberkompetens och modernisering av den tekniska övervakningen av gränserna samt infrastruktur och övervakningsteknik i riskområden vid östgränsen.

Enligt skyddspolisens översikt av den nationella säkerheten (2022) är det för en främmande stat som planerar en operation i form av hybridpåverkan och som ämnar genomföra en lyckad sådan viktigt att i så stor utsträckning som möjligt samla in information om myndigheter och deras verksamhet samt om säkerhetsarrangemang. Det kan antas att sådan informationsinhämtning pågår mycket aktivt och att hotet om sådan informationsinhämtning har ökat i och med anslutningen till Nato. De utländska underrättelsetjänsternas uppgift är att inhämta tillförlitlig och framåtblickande information om Finland och finländarna som inte finns att tillgå på något annat sätt. Dessutom deltar de i statlig påverkan.

Gränserna mellan normala förhållanden, störningssituationer under normala förhållanden och undantagsförhållanden är glidande, eftersom situationerna utvecklas stegvis. Hybridpåverkan, liksom även bredspektrig påverkan, är ofta systematisk och långvarig verksamhet som kombinerar flera olika metoder och utnyttjar samhällets sårbarheter redan under normala förhållanden. Hybridpåverkan kan vara en del av en militär insats, i synnerhet under insatsens första skeden, och det kan särskilt i början vara svårt att identifiera och påvisa att hybridpåverkan sker. En främmande stat kan redan under normala förhållanden försöka inhämta information om Finland, öka sin närvaro på finskt territorium och skapa förutsättningar för olika försök till påverkan. Det är viktigt att myndigheternas befogenheter och olika åtgärdsalternativ under olika förhållanden bildar en sammanhängande helhet.

2.3 Utnämning till vissa civila tjänster vid Gränsbevakningsväsendet utan att de ledigförklaras

2.3.1 Behovet att avvika från ett offentligt ansökningsförfarande

Gränsbevakningsväsendets uppgifter, som har ett nära samband med Gränsbevakningsväsendets roll som beredskapsorganisation, är upprätthållande av

gränssäkerheten och deltagande i det militära försvaret. Dessa delområden av Gränsbevakningsväsendets verksamhet är förenade med välgående samhällliga intressen framförallt i det nuvarande säkerhetsläget. Ledningsuppgifterna och de operativa uppgifterna inom de nämnda delområdena är militära uppgifter, liksom även största delen av sakkunniguppgifterna inom delområdena. Staben för Gränsbevakningsväsendet har civila uppgifter i anslutning till dessa helheter, till exempel vissa uppgifter som gäller lägesbilden, planeringen och utvecklingen av verksamheten, de tekniska egenskaperna hos Gränsbevakningsväsendets materiel, informationssystemen för upprätthållande av gränssäkerheten och de militära ledningssystemen.

I framtiden kan det vara nödvändigt att inrätta nya civila tjänster vid Gränsbevakningsväsendet med avseende på ovannämnda helheter eller att anpassa ramarna för redan befintliga civila tjänster. Exempelvis den särskilda utbildning som krävs i vissa uppgifter och det hur det förändrade säkerhetsläget påverkar den sakkunskap som behövs i en tjänst kan tala för att rekrytera en civil tjänsteman i stället för en person som tjänstgör i en militär tjänst. Framtida rekryteringsbehov kan också påverkas av bland annat de nya befogenheter som eventuellt i framtiden kommer att föreskrivas för Gränsbevakningsväsendet till exempel i fråga om ett mer omfattande utnyttjande av tekniken än tidigare. Dessutom kan Finlands Natomedlemskap i framtiden påverka Gränsbevakningsväsendets personalbehov också med avseende på civila tjänstemän.

Under den tekniska avdelningen vid staben för Gränsbevakningsväsendet inrättades den 1 april 2023 en ny enhet för informations- och cybersäkerhet där det finns både militära och civila uppgifter. Till de uppgifter som enheten för informations- och cybersäkerhet har hör bland annat att identifiera hot, sårbarheter och risker som riktas mot Gränsbevakningsväsendets cybermiljö samt att styra utvecklingen av cybermiljön. Enheten har till uppgift att skydda Gränsbevakningsväsendets cybermiljö 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 cybermiljö, minska deras konsekvenser och återställa cybermiljöns funktionsförmåga efter störningssituationen. Enheten stöder dessutom Gränsbevakningsväsendets förvaltningsenheter och avdelningarna vid staben för Gränsbevakningsväsendet inom informations- och cybersäkerheten.

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 finns ett behov av att kunna avvika från det offentliga ansökningsförfarandet när man tillsätter civila tjänster som hänför sig till Gränsbevakningsväsendets ovan nämnda uppgifter, eftersom tjänsterna är centrala med tanke på beredskapen och försvaret. Gränsbevakningsväsendets ställning som beredskapsorganisation, förberedelserna inför störningssituationer som berör gränssäkerheten, Gränsbevakningsväsendets uppgifter inom det militära försvaret och krigstida krav ska kunna beaktas vid rekryteringen av personal som är central med tanke på detta.

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

Tillsättningsförfarandet bestäms av huruvida det är fråga om en militär eller en civil tjänst. Således kan tjänstemän vid samma enhet behöva rekryteras genom olika förfaranden även om de arbetar i samma eller liknande uppgifter. Till exempel den specialutbildning och expertis som krävs i informations- och cybersäkerhetsuppgifter och andra uppgifter inom det tekniska området förutsätter rekrytering också av civila. Skillnaderna i förfarandena för tillsättning av tjänster är dock förenade med vissa utmaningar, eftersom de gällande bestämmelserna om tillsättning av civila tjänster vid Gränsbevakningsväsendet gör det möjligt att på ett enkelt och lagligt sätt samla in uppgifter om Gränsbevakningsväsendets verksamhet och personal samt om dem som söker tjänster vid Gränsbevakningsväsendet. Underrättelseinformation kan utnyttjas i riktad fortsatt underrättelseinhämtning och i skadliga försök till påverkan 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 skydda beredskapens och försvarets intressen.

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 ramarna för de tjänster som nämns ovan och om antalet sådana tjänster samt om personer med anknytning till dessa uppgifter. I samband med tillsättandet av vissa tjänster vid Gränsbevakningsväsendet kan det också finnas en risk för att uppgifter om Gränsbevakningsväsendets operativa prestanda blottas. En ledig tjänst vid Gränsbevakningsväsendet kan sökas av flera tjänstemän som för närvarande eller tidigare har arbetat vid Gränsbevakningsväsendet och andra 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.

2.3.2 Utgångspunkter för utnämning till en tjänst

Utnämningsskäl 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

utnämningsskälerna 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 meriter av betydelse för skötseln av uppdraget som uppnåtts genom allmän medborgarverksamhet och ett oklanderligt uppförande. De allmänna utnämningsskälerna 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 tjänster 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 utnämningsskälerna 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 iakttas när tjänster tillsätts ska samma principer iakttas 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. Språkkunskaperna för tjänstemän vid Gränsbevakningsväsendet omfattas av 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). 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 utnämnas 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 utnämnas 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 kunna sköta tjänsteuppgifterna. Sådana färdigheter är till exempel kunskaper i främmande språk som krävs för skötseln av tjänsten, samarbetsförmåga och förmåga att uttrycka sig i tal och skrift (avgörande av ställföreträdaren för riksdagens biträdande justitieombudsman EOAK/4610/2020, 9 april 2021, 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 (avgörande av ställföreträdaren för riksdagens biträdande justitieombudsman EOAK/6497/2020, 21 juli 2021, s. 8). Myndigheten ska behandla sökandena opartiskt och förfaringssätten ska vara opartiska, stå i rätt proportion till det eftersträvade målet och skydda berättigade förväntningar. Utnämningssärendet ska beredas i tillräcklig utsträckning för att myndigheten ska känna till alla omständigheter som inverkar på beslutet.

I rättslitteraturen har det konstaterats att utnämning till en tjänst grundar sig på en rättslig bedömning av behörigheten och på en 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 (avgörande av ställföreträdaren för riksdagens biträdande justitieombudsman EOAK/4610/2020, 9 april 2021, s. 6 och 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 ska förvaltningsdomstolen bedöma utnämningssbeslutets lagenlighet, men inte vem som bör utnämnas till tjänsten eller tjänsteförhållandet, om utnämningen är lagstridig. Om utnämningen är rättsligt motiverad, kan domstolen inte upphäva utnämningssbeslutet. Den utnämningssprövning som hör till den utnämmande myndigheten överförs inte till domstolen, och domstolen kan således inte ersätta myndighetens utnämningssprövning 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, utnämningsspromemorian och meritsammandraget. De innehåller omfattande information om den utnämnda och de sökande, eftersom de sökande där granskas utifrån de allmänna utnämningssgrunderna, 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 utnämningssbeslut inte får överklagas räknas upp i 59 § 2 mom. i statstjänstemannalagen. I dessa fall ska besvärssförbudet meddelas i utnämningssbeslutet. Besvärssrätt föreligger inte, om det är republikens president som har utnämningssbehörighet. 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. Utnämningssbeslutet 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 utnämnas. Besvärssrätten omfattar inte heller anställningar för viss tid på högst två år.

Besvärssrätt 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 utnämningssbeslutet 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 besvärssförbudet 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 utnämningsbehörigheten. Förvaltningsstrukturen och den avlönade militära personalen inom Försvarsmakten och Gränsbevakningsväsendet utgör under krigstid Försvarsmaktens och Gränsbevakningsväsendets ledningssystem och stommen i trupperna.

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 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 utnämns 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 vid Gränsbevakningsväsendet 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 iakttas vid tillsättning av tjänster. I anvisningen konstateras det med hänvisning till principen om 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.

2.3.3 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. I slutet av 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 Försvarsmakten än de uppgifter som hör till den tjänst som ska tillsättas. Möjligheten att tillsätta tjänster inom Försvarsmakten utan att de ledigförklaras tryggar i sådan personalsammansättning inom Försvarsmakten att Försvarsmakten kan utföra sina lagstadgade uppgifter i både fredstid och krigstid. I det förfarande som ska iakttas vid tjänsteutnämningar inom Försvarsmakten är det fråga om strukturering av Försvarsmaktens militära organisation med hjälp av utnämningsbehörigheten.

2.3.4 Utnämning till tjänst vid polisen och skyddspolisen

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 anknyter 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 viktiga 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 viktiga 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, 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).

I 16 § 2 mom. i polisförvaltningsförordningen (158/1996) anges de tjänstebenämningar till vilka personer som genomgår utbildning kan utnämnas i samband med studierna samt tidsperiodens längd. Enligt det kan en studerande som deltar i sådan utbildning som avses i 24 § i lagen om Polisyrkeshögskolan (1164/2013) utnämnas till ett tjänsteförhållande för viss tid som yngre konstapel under den praktikperiod som ingår i studierna samt för sammanlagt högst ett år efter praktikperioden. En studerande som avlägger specialiseringsstudier för polisunderbefäl vid Polisyrkeshögskolan kan utnämnas till ett tjänsteförhållande för viss tid som överkonstapel, kriminalöverkonstapel eller överdetektiv i samband med studierna. En studerande som deltar i sådan utbildning enligt nämnda paragraf som leder till högre yrkeshögskoleexamen kan utnämnas till ett tjänsteförhållande för viss tid som kommissarie, kriminalkommissarie eller inspektör i samband med studierna.

2.3.5 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.

2.4 Kadetter som anlitas förstärkning inom Gränsbevakningsväsendets verksamhet

Allmänt om utbildningen av kadetter

Försvarsmaktens och Gränsbevakningsväsendets officerare utbildas vid Försvarshögskolan och vid skolor enligt försvarsgren, vapenslag och ansvarsområde på olika håll i Finland. Av officerare krävs minst kandidatexamen i militärvetenskaper och militäryrkesstudier som avläggs i samband med den (sammanlagt 210 sp). Studerande som avlägger dessa studier tjänstgör i en kadetts tjänstgöringsgrad. Enligt det allmänna tjänstereglementet (2017) hör kadetterna till befälet och en kadetts tjänstgöringsgrad jämställs med fänrik eller underlöjtnant. Fänrikarna och underlöjtnanterna räknas enligt det allmänna tjänstereglementet till officerarna. På kadetter tillämpas med stöd av 45 kap. 27 § 1 mom. 3 punkten i strafflagen (39/1889) 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 försvarsmakten (255/2014)). En kadett ska innan studierna inleds ha fått reservofficersutbildning. Om detta föreskrivs i 16 § 3 mom. 2 punkten i lagen om Försvarshögskolan (1121/2008).

Kandidatstudierna i militärvetenskaper pågår i cirka tre år. Studierna i militärvetenskaper inleds vid Försvarshögskolan med gemensamma examensstudier (80 studiepoäng), som bland annat omfattar obligatoriska studier i det andra inhemska språket. Efter de gemensamma examensstudierna slutför kadetterna studierna inom de enskilda utbildningsprogrammen vid Försvarshögskolan, Markstridsskolan, Sjökrigsskolan eller Luftkrigsskolan (minst 40 studiepoäng). De gemensamma examensstudierna och studierna enligt utbildningsprogram genomförs på cirka två år. I slutet av sitt andra studieår fortsätter kadetterna sina studier enligt studieinriktning (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 paragrafens 2 mom. inom Gränsbevakningsväsendets ansvarsområde och i enlighet med vad som särskilt avtalas med Försvarshögskolan ordnas i lagen om Försvarshögskolan avsedd undervisning inom utbildningsprogrammet för officerare, inom fortbildningen och inom den kompletterande utbildningen. Enligt 25 § i lagen om Försvarshögskolan ska de studerande vid Försvarshögskolan genomföra sina examens- och militäryrkesstudier inom den tid som bestäms i studieplanen. Sådan tid då studierna varit avbrutna räknas inte in i maximitiden för studierna.

Efter utexamineringen tjänstgör kadetterna inom Försvarsmakten eller Gränsbevakningsväsendet, beroende på vilken studieinriktning de valt. En kadett som önskar bli anställd vid Gränsbevakningsväsendet kan som studieinriktning välja gränsbevaknings-, sjöbevaknings- eller ledarinriktningen eller den flygtekniska inriktningen, och undervisningen ges vid Gräns- och sjöbevakningsskolan. Till Gräns- och sjöbevakningsskolan kommer årligen cirka 13–15 kadetter till gränsbevakningsinriktningen, cirka 8–10 kadetter till sjöbevakningsinriktningen och cirka 3 kadetter till ledningsinriktningen och den flygtekniska inriktningen. Dessutom utbildas enskilda kadetter till Gränsbevakningsväsendets tjänst genom studieinriktningen logistik och arméns ledningssystemsinriktning. Kadetterna är studerande vid Försvarshögskolan också när de avlägger delar av sina studier vid andra läroanstalter. Gränsbevakningsväsendet har dock fast lednings- och bestämmanderätt över kadetterna när de studerar 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 många av 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. Med utbildning för gränsbevakningsmän avses behärskande av lärokursen om en gränsbevakningsmans befogenheter (se 48 § 1 mom. i statsrådets förordning om gränsbevakningsväsendet). Tjänstgöring i en militär tjänst är inte ett krav för förordnande till gränsbevakningsman, utan lika väl kan en civil tjänsteman förordnas till gränsbevakningsman om villkoren uppfylls.

Efter utexaminering utnämns kadetterna till ordinarie tjänster som yngre officerare vid Gränsbevakningsväsendet och befordras till den militära graden löjtnant (5 § 1 mom. i republikens presidents förordning om militära kommandomål, militära grader och tjänstgöringsgrader samt emblem, förtjänstkors och förtjänstmedalj vid gränsbevakningsväsendet (637/2005)). Inom försvarsmakten är tjänsterna som yngre officer däremot tidsbundna (se 47 § 1 mom. 3 punkten i lagen om försvarsmakten samt 7 § 1 mom. 3 punkten och 9 § 2 mom. i statsrådets förordning om försvarsmakten). Enligt 17 § i statsrådets förordning om gränsbevakningsväsendet är tjänsten som yngre officer en officerstjänst, och på grundval av 3 § 2 mom. i republikens presidents förordning om militära kommandomål, militära grader och tjänstgöringsgrader samt emblem, förtjänstkors och förtjänstmedalj vid gränsbevakningsväsendet är den militära graden för den som tjänstgör i en officerstjänst vid Gränsbevakningsväsendet minst löjtnant. Republikens president utnämner officerarna vid Gränsbevakningsväsendet på föredragning av inrikesministern, vilket det föreskrivs om i 128 § 2 mom. i grundlagen och 12 § 1 mom. i lagen om gränsbevakningsväsendets förvaltning.

Gränsbevakningsväsendets resursbehov i allvarliga exceptionella situationer

Vid Gräns- och sjöbevakningsskolan studerar också studerande på grundkursen för gränsbevakare som efter utexamineringen är gräns- eller sjöbevakare. Grundkursen för gränsbevakare varar ett år. Grundkursen har årligen cirka 100–115 studerande. 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 speciellsituationer 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. Kvinnor som fullgör frivillig militärtjänst, studerande och värnpliktiga ersätter inte gränsbevakningsmän, utan de arbetar i 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 kvinnor som fullgör frivillig militärtjänst har vid utförandet av dessa stöduppgifter 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. Studerande på grundkursen för gränsbevakare, värnpliktiga och kvinnor som fullgör frivillig militärtjänst får utöva sina befogenheter endast tillfälligt och under en gränsbevakningsmans omedelbara uppsikt och tillsyn. De har dessutom rätt att utöva sina befogenheter endast om det är nödvändigt av en grundad anledning som anknyter till upprätthållandet av gränssäkerheten eller på grund av ett behov som uppstår i Finlands säkerhetspolitiska miljö (34 d § 1 mom. i gränsbevakningslagen). De åtgärder som vidtas med stöd av befogenheterna får inte överskrida vad som är nödvändigt (34 e § 1 mom. i gränsbevakningslagen). Studerande på grundkursen för gränsbevakare, värnpliktiga och kvinnor som fullgör frivillig militärtjänst 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 Gräns- och sjöbevakningsskolan vid behov skulle kunna anlitas som förstärkning inom Gränsbevakningsväsendets verksamhet på motsvarande sätt som studerande på grundkursen för gränsbevakare, värnpliktiga och kvinnor som fullgör frivillig militärtjänst. Det är nödvändigt att i allvarliga exceptionella situationer som hör till Gränsbevakningsväsendets verksamhetsområde kunna förordna kadetter till uppgifter som inte hör till utbildningen, när kadetterna i slutet av sitt andra studieår har kommit till Gräns- och sjöbevakningsskolan. Till exempel vid massinvandring, en utbredd epidemi av en smittsam sjukdom eller någon annan motsvarande allvarlig specialsituation kan det vara nödvändigt att få extra personal för Gränsbevakningsväsendets uppgifter. Många uppgifter förutsätter särskild utbildning och kompetens, och därför är det inte möjligt att rekrytera extra personal på den fria arbetsmarknaden. En allvarlig specialsituation kan uppstå akut och framskrida snabbt, och i synnerhet kadetter inom studieinriktningen gränsbevakning kunde snabbt förordnas till andra uppgifter än sådana som ingår i utbildningen. Kadetterna har när de kommer till Gräns- och sjöbevakningsskolan redan studerat militärvetenskaper i två år och fullgjort nästan ett års militärtjänst, så de har i detta skede kompetens som lämpar sig för olika stöduppgifter. I praktiken är det fråga om sista årets studerande.

Utnämning av kadetter till militära tjänster för viss tid i störningssituationer som berör gränssäkerheten

Enligt den gällande lagstiftningen kan kadetter inte utnännas till en militär tjänst innan de har utexaminerats. De militära tjänsterna vid Gränsbevakningsväsendet anges uttömmande i 9 § i lagen om gränsbevakningsväsendets förvaltning (RP 6/2005 rd, s. 85). Kadetterna uppfyller inte de gällande särskilda behörighetsvillkor för tjänsterna i fråga som det föreskrivs om i 26–29 § i statsrådets förordning om gränsbevakningsväsendet. Enligt 26 § i förordningen är behörighetsvillkoren för yngre officer officersexamen eller magisterexamen i militärvetenskaper eller kandidatexamen i militärvetenskaper och militäryrkesstudier.

Framför allt omfattande eller allvarliga störningssituationer som berör gränssäkerheten kan kräva att alla tillgängliga personalresurser utnyttjas. I sådana situationer, eller vid allvarliga hot om sådana situationer, ökar exempelvis mängden olika lednings- och planeringsuppgifter, och därför kan det också behövas tilläggsresurser för Gränsbevakningsväsendets befäl. Kadetter som har framskridit till de sista skedena av sina studier vid Gräns- och sjöbevakningsskolan och som har genomfört studierna som gäller en gränsbevakningsmans befogenheter kan utföra många motsvarande uppgifter som nyutexaminerade yngre officerare. För närvarande kan

Gränsbevakningsväsendet inte fullt ut utnyttja kadetternas kompetens och arbetsinsats ens för viss tid i störningssituationer som berör gränssäkerheten eller vid allvarliga hot om sådana situationer.

2.5 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.

Den gällande bestämmelsen innebär att chefen för den tekniska avdelningen vid staben för Gränsbevakningsväsendet inte kan vara ställföreträdare för chefen för Gränsbevakningsväsendet. När bestämmelsen utfärdades var det endast de officerare som nämns där som tjänstgjorde som generaler eller amiraler. 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.

3 Målsättning

Syftet med propositionen är att trygga Gränsbevakningsväsendets personalresurser. Målsättningen är att Gränsbevakningsväsendet ska kunna utnyttja sina personalresurser flexibelt och ändamålsenligt och på så sätt trygga sin funktionsförmåga i störningssituationer under normala förhållanden, i undantagsförhållanden enligt beredskapslagen och vid förberedelserna inför sådana situationer. På så sätt kan Gränsbevakningsväsendet utföra sina lagstadgade uppgifter effektivt, ändamålsenligt och utan dröjsmål i alla säkerhetssituationer.

En ytterligare målsättning är att Gränsbevakningsväsendets ställning som beredskapsorganisation, förberedelserna inför störningssituationer som berör gränssäkerheten, de uppgifter inom det militära försvaret som föreskrivs för Gränsbevakningsväsendet och krigstida krav ska kunna beaktas vid tillsättandet av vissa civila tjänster vid Gränsbevakningsväsendet. Ett mål är dessutom att förhindra att processen för tjänsteansökan utnyttjas vid underrättelseinhämtning som gäller säkerhetsmyndigheternas verksamhet. Avsikten är att på förhand vara beredd på informationsinhämtning och försök till påverkan som riktar sig mot myndigheter.

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

Det föreslås att det till lagen om gränsbevakningsväsendets förvaltning fogas en bestämmelse enligt vilken sådana civila tjänster vid Gränsbevakningsväsendet vilkas uppgiftsområde består av uppgifter inom upprätthållandet av gränssäkerheten eller inom det militära försvaret eller av tekniska stöduppgifter i direkt anslutning till dessa kan tillsättas utan att tjänsten ledigförklaras, om uppgiftens art med nödvändighet kräver det. I bestämmelsen räknas det upp omständigheter som ska beaktas vid bedömningen av nödvändigheten.

Lagen om gränsbevakningsväsendets förvaltning ändras enligt förslaget 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 ska enligt propositionen 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 kvinnor som fullgör frivillig militärtjänst har enligt den gällande lagen när de anlitas som förstärkning inom Gränsbevakningsväsendets verksamhet.

I propositionen föreslås också att det till lagen om gränsbevakningsväsendets förvaltning fogas en bestämmelse enligt vilken en kadett som studerar i utbildningsprogrammet för officerare vid Gräns- och sjöbevakningsskolan i störningssituationer som berör gränssäkerheten samt när beredskapen effektiveras och höjs som förberedelse inför sådana situationer kan utnämnas till en militär tjänst som yngre officer för högst sex månader åt gången. Närmare bestämmelser om det utbildningsskede som krävs för utnämning ska enligt förslaget utfärdas genom förordning av statsrådet. Avsikten är att kräva att lärokursen om en gränsbevakningsmans befogenheter har slutförts.

Dessutom ska ställföreträdararrangemangen för chefen för Gränsbevakningsväsendet uppdateras så att också en general eller amiral som är chef för den tekniska avdelningen vid staben för Gränsbevakningsväsendet vid behov kan vara ställföreträdare för chefen för Gränsbevakningsväsendet, när denne har förhinder. Detta innebär att alla avdelningschefer som tjänstgör i militära tjänster vid staben för Gränsbevakningsväsendet vid behov kan vara ställföreträdare för chefen för Gränsbevakningsväsendet.

4.2 De huvudsakliga konsekvenserna

4.2.1 Ekonomiska konsekvenser

Propositionen bedöms inte ha några nämnvärda ekonomiska konsekvenser. Ekonomiska konsekvenser uppstår endast av lönekostnaderna för kadetter som utnämns till militära tjänster för viss tid som yngre officerare. Dessa lönekostnader vore en liten utgiftspost i förhållande till Gränsbevakningsväsendets omkostnader. En utnämning ska enligt propositionen vara möjlig endast i störningssituationer som berör gränssäkerheten eller när hotet om en sådan situation är så allvarligt att Gränsbevakningsväsendet har effektiverat och höjt sin beredskap för att vara beredd på situationen. Detta innebär att de ekonomiska konsekvenserna skulle realiseras endast i en dylik exceptionell situation. Störningssituationens särdrag ska inverka på hur lång visstidsanställning och hur många visstidsanställda tjänstemän det är fråga om. Vid Gräns- och

sjöbevakningsskolan inleder årligen cirka 24–28 kadetter sina studier, vilket motsvarar cirka 5 procent av de officerare som är anställda vid Gränsbevakningsväsendet (inklusive institutofficerare). Det är således fråga om ganska små ekonomiska konsekvenser.

4.2.2 Konsekvenser för myndigheternas verksamhet

Utnämning till en civil tjänst utan att den ledigförklaras

Efter den föreslagna ändringen skulle sådana civila tjänster vid Gränsbevakningsväsendet vilkas uppgiftsområde består av uppgifter inom upprätthållandet av gränssäkerheten eller inom det militära försvaret eller av tekniska stöduppgifter i direkt anslutning till dessa kunna tillsättas utan att tjänsten ledigförklaras i de fall när det bedöms vara nödvändigt med tanke på uppgiftens art. Den föreslagna ändringen stärker Gränsbevakningsväsendets möjligheter att strukturera sin organisation på det sätt som är mest ändamålsenligt med tanke på upprätthållandet av beredskapen och gränssäkerheten, uppgifterna inom det militära försvaret och krigstida krav. Ett flexibelt och ändamålsenligt utnyttjande av personalresurserna bidrar till att trygga Gränsbevakningsväsendets funktionsförmåga i alla säkerhetssituationer. Ändringen stöder Gränsbevakningsväsendets förmåga att reagera på plötsliga förändringar i säkerhetsläget och möta de krav som allvarliga störningssituationer som berör gränssäkerheten ställer, eftersom den förbättrar Gränsbevakningsväsendets möjligheter att rekrytera civila tjänstemän som är centrala med tanke på gränssäkerheten och det militära försvaret.

Den föreslagna ändringen hjälper att förebygga och avvärja underrättelseinhämtning som riktas mot Gränsbevakningsväsendet och på så sätt skydda de intressen som hänför sig till gränssäkerheten och försvaret. Genom att avvika från det offentliga ansökningsförfarandet kan man undvika att en underrättelseinhämtare från en främmande stat genom att söka en tjänst och få ställning som part får detaljerad information om bland annat Gränsbevakningsväsendets organisation och kapacitet, om ramarna för och antalet tjänster som är centrala med tanke på Gränsbevakningsväsendets beredskap och försvaret samt om den tillsatta personens och de övriga sökandenas nuvarande arbetsuppgifter, tidigare arbetskarriär, arbetsgivare, utbildning och kontakter.

Kadetter som tilläggsresurs för Gränsbevakningsväsendet

I och med de föreslagna ändringarna kan Gränsbevakningsväsendet i störningssituationer under normala förhållanden och i undantagsförhållanden enligt beredskapslagen samt vid förberedelserna inför sådana situationer utnyttja de personalresurser som står till dess förfogande på ett så omfattande, flexibelt och ändamålsenligt sätt som möjligt. När kadetter anlitas som förstärkning i enklare uppgifter inom Gränsbevakningsväsendet, kan erfarna tjänstemän koncentrera sig på mer krävande uppgifter. Gränsbevakningsväsendets personalresurser har dimensionerats för normala uppgiftsmängder under normala förhållanden och därför måste personalresurserna i störningssituationer under normala förhållanden och i undantagsförhållanden snabbt kunna ökas på olika nivåer och i olika uppgifter inom organisationen på det sätt som situationen kräver. Till exempel i sådana situationer med instrumentaliserad invandring eller massinvandring som utvecklas snabbt ökar den arbetsmängd som hänför sig till planering och genomförande av verksamheten plötsligt och avsevärt. Sådana situationer kan också medföra att statsrådet med stöd av 16 § i gränsbevakningslagen fattar beslut om att ansökningarna om internationellt skydd ska koncentreras.

Att kadetter som vid Gräns- och sjöbevakningsskolan bedriver studier som hör till utbildningsprogrammet för officerare i ovan nämnda situationer kan anlitas som förstärkning

inom Gränsbevakningsväsendets verksamhet bidrar till att personalen räcker till och att de operativa uppgifterna kan utföras. I och med de föreslagna ändringarna får Gränsbevakningsväsendet två olika sätt att använda sig av kadetters arbetsinsats. Förslagen gäller kadetter i olika skeden av sina studier, och därtill har kadetterna sinsemellan olika rättsliga och faktiska förutsättningar. Förslagen avviker också från varandra i fråga om vilka uppgifter kadetterna kan sköta. 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. Vid valet av metod ska Gränsbevakningsväsendet enligt propositionen bland annat bedöma situationens särdrag, allvarlighetsgrad och uppskattade varaktighet, behovet av extra personal, vilka studier kadetterna genomfört, vilka tjänsteuppgifter man planerar ge kadetterna och eventuella konsekvenser med avseende på hur kadetterna kan framskrida i och slutföra sina studier.

För det första föreslås det att staben för Gränsbevakningsväsendet ska kunna 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. Detta alternativ ska gälla från och med slutet av det andra studieåret, eftersom kadetterna i det skedet övergår till Gräns- och sjöbevakningsskolan. Gränsbevakningsväsendet ska vara skyldigt att höra Försvarets högskolan innan kadetterna förordnas till sådana uppgifter. Avsikten är att kadetterna inte ska bli tvungna att avbryta sina studier för en viss tid. Genom att höra Försvarets högskolan utreds hur länge kadetterna kan utföra uppgifter utanför utbildningen utan att studierna måste avbrytas för en viss tid. Det kan till exempel vara fråga om några veckor. Förordnandet till uppgifter utanför utbildningen ska enligt förslaget ske snabbt och smidigt, vilket gör det möjligt att snabbt reagera på plötsliga situationer. Det går då att med kort varsel få extra personal som förstärkning för Gränsbevakningsväsendets verksamhet, vilket förbättrar Gränsbevakningsväsendets möjligheter att agera till exempel i en situation med omfattande massinvandring. Förordnande till uppgifter utanför utbildningen lämpar sig bäst för relativt kortvariga situationer.

Enligt förslaget ska kadetter som förordnats till uppgifter utanför utbildningen inte vara i tjänst eller tjänsteförhållande vid Gränsbevakningsväsendet, utan de ska fortfarande vara studerande och få studiesociala förmåner. De ska ha begränsade och tillfälliga befogenheter som lämpar sig för uppgifter av biträdande art. De ska inte kunna agera självständigt, eftersom de ska stå under en gränsbevakningsmans omedelbara uppsikt och tillsyn. Kadetterna ska vid utövandet av befogenheterna inte heller ha 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 (34 d § 2 mom. i gränsbevakningslagen). Dessa omständigheter begränsar avsevärt i vilka uppgifter kadetternas arbetsinsats kan användas. Gränsbevakningsväsendet skulle i princip inte kunna sända kadetter som förordnats till uppgifter utanför utbildningen till Åland, eftersom de fortfarande är studerande vid Försvarets högskolan. Enligt artikel 4 andra stycket punkt a i konventionen angående Ålandsöarnas icke-befästade och neutralisering (FördrS 1/1922) kan Finland dock under fredstid, när exceptionella omständigheter det kräver, till Åland föra in och tillfälligt hålla där sådana väpnade styrkor som är nödvändiga för att upprätthålla ordningen.

För det andra föreslås det i propositionen att kadetter som har framskridit längre i sina studier vid Gräns- och sjöbevakningsskolan än vad som anges ovan ska kunna utnämnas för viss tid till en militär tjänst som yngre officer, om det är nödvändigt för att hantera en pågående eller allvarligt hotande störningssituation som berör gränssäkerheten. Detta frigör erfarna officerare till mer krävande planerings- och ledningsuppgifter. Utnämningen ska enligt förslaget förutsätta samtycke av kadetten, eftersom utnämningen till en tjänst alltid baserar sig på frivillighet. I praktiken ska tjänsteutövningen förutsätta att kadetterna hos Försvarets högskolan har ansökt om

att avbryta studierna för en viss tid och att Försvarshögskolan har godkänt ansökningarna i fråga. Av förslaget följer att kadetterna inte har ställning som studerande och inte får studiesociala förmåner under den tid de har avbrutit sina studier. Avbrott i studierna för viss tid kan ha en inverkan på hur studierna framskrider och huruvida de slutförs inom de planerade tidsramarna. Kadetterna kunde få sin erfarenhet av tjänsteutövningen tillgodoräknad i kandidatexamen i militärvetenskaper, eftersom en studerande enligt 37 § i lagen om Försvarshögskolan får räkna sig till godo studier som ingår i en examen också genom kunskaper som visats på annat sätt. Beslut om att erkänna tidigare förvärvade kunskaper fattas av Försvarshögskolan.

Enligt förslaget i propositionen ska bestämmelser om det utbildningsskede som krävs för utnämning utfärdas genom förordning av statsrådet. Avsikten är att det i 26 § i statsrådets förordning om Gränsbevakningsväsendet ska ingå en bestämmelse om ett avgränsat undantag från de särskilda behörighetsvillkoren för yngre officerare. Ett särskilt behörighetsvillkor ska då vara att kadetten har slutfört lärokursen om en gränsbevakningsmans befogenheter. Chefen för förvaltningsenheten vid Gränsbevakningsväsendet kan i så fall förordna yngre officerare som har genomgått behörighetsutbildningen och utnämns till en tjänst för viss tid till gränsbevakningsmän, varvid de har de befogenheter för en gränsbevakningsman som är nödvändiga till exempel i gränssäkerhetsuppgifter. Gränsbevakningsväsendet kan således i större utsträckning ge yngre officerare för viss tid som förordnats till gränsbevakningsmän andra uppgifter än vad de kadetter som förordnats till uppgifter som inte ingår i utbildningen kan ges. Yngre officerare som utnämns till en tjänst för viss tid och förordnats till gränsbevakningsmän kan arbeta självständigt och bistå Gränsbevakningsväsendets befäl i dess uppgifter. De omfattas inte heller av förbudet enligt 34 d § 2 mom. i gränsbevakningslagen mot att få uppgifter ur Gränsbevakningsväsendets personregister och andra register och informationssystem som upprättats för myndighetsändamål.

4.2.3 Konsekvenser för de grundläggande och mänskliga rättigheterna

Utnämning till en civil tjänst utan att den ledigförklaras

Tillsättningen av vissa civila tjänster vid Gränsbevakningsväsendet utan att de ledigförklaras påverkar offentligheten enligt 12 § i grundlagen och rättsskyddet enligt 21 § i samma lag, 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 utnämningsskäl, 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 utnämningsskäl och föra utnämningsskälens 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 utnämningsskäl 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 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. Besvärsförbudet påverkar de facto rättsskyddet för dessa personer. Dessutom ska bestämmelserna om partsoffentlighet tillämpas endast på den som utnämns. 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. Laglighetsövervakningsmyndigheterna kan inte upphäva utnämningens beslut, men de kan granska utnämningens förfarandets lagenlighet och vid behov ge administrativ styrning enligt 53 c § i förvaltningslagen. Laglighetsövervakningsmyndigheterna kan ta ställning till om den rekryterande myndigheten har utövat sin prövningsrätt inom de gränser som lagen tillåter, men däremot inte till exempel till vem som borde ha utnämns till tjänsten (avgörande av ställföreträdaren för riksdagens biträdande justitieombudsman EOAK/4610/2020, 9 april 2021, s. 7).

Laglighetsövervakningsmyndigheten 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 det 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 förfaringssätt 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 förfaringssättet 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, förlösning 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.

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 en laglighetsövervakningsmyndighet 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 laglighetsövervakningsmyndigheten 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 bedömningarna av deras lämplighet för tjänsten i fråga. Dessutom kan extraordinärt ändringsökande 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 besvärshöret 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. Det att tjänster tillsätts utan att de ledigförklaras begränsar dock de facto tillgången till information om lediga tjänster och minskar öppenheten och transparensen vid tillsättandet av tjänster. Således innebär det i praktiken också en begränsning med avseende på begäran om information.

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.

Utnämning av kadetter till militära tjänster för viss tid i störningssituationer som berör gränssäkerheten

Utnämningen av kadetter för viss tid till militära tjänster som yngre officerare i störningssituationer som berör gränssäkerheten eller vid allvarligt hot om sådana situationer påverkar inte jämställdheten mellan könen. Utgångspunkten är att alla som har avlagt kandidatexamen i militärvetenskaper med godkänt resultat utnämns till en tjänst som yngre officer efter utexamineringen, och det ovannämnda förslaget gäller samma personer när de befinner sig i de sista skedena av sina studier.

Det låga antalet kvinnor i militära uppgifter beror i stor utsträckning på att endast få kvinnor fullgör frivillig militärtjänst. Till exempel år 2022 förordnades 23 283 män till beväringstjänst och 1 588 kvinnor ansökte om att antas till frivillig militärtjänst. Kandidatstudierna i militärvetenskaper förutsätter reservofficersutbildning (16 § 3 mom. 2 punkten i lagen om Försvarshögskolan).

5 Alternativa handlingsvägar

5.1 Handlingsalternativen och deras konsekvenser

Förslagen om möjligheten att tillsätta vissa civila tjänster vid Gränsbevakningsväsendet utan att de ledigförklaras och om 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 avvärjas, 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. Pseudonymisering innebär en mindre begränsning i rättsskyddet för dem som är intresserade av en tjänst än tillsättning av tjänsten utan att den ledigförklaras gör, och pseudonymisering 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 en rätt 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.

I de remissvar som inkom med avseende på denna proposition föreslogs det att man för att uppnå målen med förslaget om tillsättning av tjänster ska använda sig av skyldigheten för Gränsbevakningsväsendets tjänstemän att övergå till en annan tjänst. De civila tjänster som avses i den föreslagna bestämmelsen kan inte alltid tillsättas med hjälp av skyldigheten att övergå till en annan tjänst, eftersom man måste ta i beaktande bland annat förutsättningarna för en förflyttning, de allmänna och särskilda behörighetsvillkoren för den tjänst som ska tillsättas, annan utbildning, erfarenhet och kompetens som tjänsten eller uppgiften förutsätter samt utbildningen, erfarenheten och kompetensen hos Gränsbevakningsväsendets tjänstemän. Det är

möjligt att det, när en expert inom ett visst specialområde ska rekryteras, inte finns någon sådan person vid Gränsbevakningsväsendet som lämpar sig för förflyttning. Möjligheten att tillsätta en tjänst utan att den ledigförklaras innebär att även en person utanför Gränsbevakningsväsendet kan väljas till tjänsten.

Ett alternativ vore att namnen på dem som sökt tjänsten och namnet på den som utnämnts till tjänsten inte skulle meddelas de övriga sökandena när tjänsten tillsätts genom ett offentligt ansökningsförfarande. Bestämmelser om en sådan möjlighet finns i 12 a § 2 mom. och 13 a § 3 mom. i polisförvaltningslagen. Bestämmelserna i fråga är inte sekretessbestämmelser, utan det går att få reda på namnen genom en begäran. Det handlar om en motåtgärd och om uppställande av hinder för så kallad underrättelseinhämtning från öppna källor (RP 118/2022 rd, s. 16 och 20, samt FvUB 25/2022 rd, s. 3–5). I denna proposition föreslås ingen motsvarande bestämmelse, eftersom den inte har bedömts vara ett tillräckligt effektivt sätt att bekämpa underrättelseinhämtning. Från det offentliga ansökningsförfarandet ska enligt propositionen avvika endast när det är nödvändigt, så avsaknaden av en motsvarande bestämmelse innebär inte att man behöver avvika från det offentliga ansökningsförfarandet ofta.

Som ett alternativ till utnämningen av kadetter för viss tid till en militär tjänst har man bedömt ett tjänsteförhållande för viss tid enligt 9 § 1 mom. i statstjänstemannalagen. I den gällande lagstiftningen finns det inga hinder för utnämning av kadetter till ett tjänsteförhållande för viss tid, men tjänstgöring i en militär tjänst för viss tid vore ändamålsenligare med tanke på den militära disciplinen. Tjänsteförhållanden för viss tid är till sin karaktär civiltjänsteförhållanden, och det är viktigt att kadetterna under sådan tjänsteutövning som avses i förslaget omfattas av bestämmelserna om militär disciplin. På kadetter tillämpas under studietiden bestämmelserna om militär disciplin, och Försvarshögskolans interna organisation är militärisk (1 § 3 mom. i lagen om Försvarshögskolan och 30 § i lagen om försvarsmakten). Om studierna avbryts för viss tid, leder det till att kadetterna inte längre omfattas av bestämmelserna om militär disciplin, om de inte utnämns till en militär tjänst. Även innehållet i kadetternas studier och de tjänsteuppgifter som enligt förslaget kan ges dem talar för en militär tjänst.

Som alternativ till tjänsten som yngre officer har man bedömt tjänsten som gränsbevakare och tjänsten som officerspraktikant. Även dessa alternativ förutsätter att den gällande lagstiftningen ändras. Tjänsten som gränsbevakare lämpar sig inte för kadetter, eftersom kadetterna har en annan utbildning och karriärväg än gränsbevakarna och avsikten är att kadetterna under tjänsteutövningen ska bistå Gränsbevakningsväsendets befäl. Titeln officerspraktikant vore helt ny, och för den talar det faktum att studierna ännu inte vore avslutade. I propositionen är det dock inte fråga om praktik, utan om självständigt arbete, och dessutom är det oklart huruvida en officerspraktikant skulle tolkas som en officer som nämns i 128 § 2 mom. i grundlagen. Tjänsten som yngre officer lämpar sig bäst när det gäller kadetterna, eftersom det är fråga om studerande som befinner sig i de sista skedena av sina studier och som efter sin utexaminering kommer att tjänstgöra som yngre officerare. De tjänsteuppgifter som enligt propositionen ska ges kadetterna motsvarar i stor utsträckning uppgifterna för nyutexaminerade yngre officerare. Också det som i det allmänna tjänstereglementet skrivs om kadetternas tjänstgöringsgrader talar för att kadetterna ska vara en del av officerskåren.

Ett alternativ till de föreslagna ändringarna är också att bestämmelserna förblir oförändrade, varav följer att alla civila tjänster vid Gränsbevakningsväsendet tillsätts genom ett offentligt ansökningsförfarande, att kadetterna inte kan förordnas till sådana uppgifter som inte ingår i utbildningen och att kadetterna inte kan utnämnas till militära tjänster för viss tid. Propositionens syften att trygga Gränsbevakningsväsendets personalresurser och att avvärja underrättelseinhämtning kan dock inte nås utan att lagstiftningen ändras.

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.

Letland. 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 förflyttning 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.

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 Försvarsdepartementet och tullen 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 Försvarsmakten 2007:1266) tillämpas inte 6 § i anställningsförordningen i fråga om anställning hos Försvarsmakten, om anställningen avser militära tjänstemän, eller civil personal vid Försvarsmaktens 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.

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 (förvaltningsloven). 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

Polisstyrelsen, Skyddspolisen och Gränssäkerhetsunionen konstaterade att de understöder utkastet till proposition. Ålands landskapsregering bedömde att bestämmelserna om svenska i 36 § i självstyrelselagen för Åland hade beaktats i propositionsutkastet.

Tillsättande av vissa civila tjänster vid Gränsbevakningsväsendet utan att de ledigförklaras

Försvarsministeriet ansåg att utkastet till förslag är motiverat. Det hade lagts fram vägande skäl för att avvika från det offentliga ansökningsförfarandet, avvikelserna ska enligt förslaget gälla ett begränsat antal tjänster vid Gränsbevakningsväsendet och i utkastet till proposition hade betonats att utnämningen fortfarande ska grunda sig på en rättslig bedömning av behörigheten och utnämningssprövning som följer rättsprinciperna inom förvaltningen. Också Befälsförbundet ansåg det finnas ett behov av den föreslagna bestämmelsen.

Enligt riksdagens justitieombudsman och justitiekanslern i statsrådet finns det sakliga och godtagbara grunder för utkastet till proposition. Enligt justitiekanslern är de föreslagna grunderna synnerligen vägande i det föränderliga säkerhetsläget, och de talar för förslaget. Riksdagens justitieombudsman ansåg å sin sida att det var svårt att närmare bedöma hoten mot Gränsbevakningsväsendet och förslagets nödvändighet. Till denna del har beskrivningen av förändringarna i säkerhetsläget och behovet av regleringen preciserats i propositionen.

Justitieministeriet, finansministeriet, riksdagens justitieombudsman och justitiekanslern fäste i sina utlåtanden uppmärksamhet vid att den föreslagna bestämmelsen avviker från huvudregeln, det vill säga offentlig utlysning av tjänster. Det föreslagna undantaget måste tolkas restriktivt, det får inte användas för diskriminering eller favorisering, det måste finnas sakliga grunder för undantag från det offentliga ansökningsförfarandet och förfarandet måste vara objektivt. Riksdagens justitieombudsman betonade att det offentliga ansökningsförfarandet stärker offentligheten i myndigheternas verksamhet, säkerställer att alla som är intresserade av en tjänst beaktas när tjänsten tillsätts och garanterar möjlighet att söka ändring. Dessa omständigheter har beaktats i propositionen. Justitieministeriet betonade dessutom att en avvikelse från det offentliga ansökningsförfarandet leder till att tillgången till information om lediga tjänster och möjligheten att begära information begränsas. Responsen har beaktats genom att uttryckligen lyfta fram frågan i propositionen.

Enligt justitieministeriet och justitiekanslern har förslagets betydelse med avseende på 6, 12 och 21 § samt 125 § 2 mom. i grundlagen skildrats i motiveringen till utkastet till proposition. Enligt justitiekanslern har aspekten som gäller de grundläggande fri- och rättigheterna motiverats riktigt heltäckande. Å andra sidan anser riksdagens justitieombudsman att det i avsaknad av

andra som söker en tjänst inte går att bedöma om den som blir vald till tjänsten är den sökande som är bäst med tanke på 125 § 2 mom. i grundlagen. Responsen har beaktats genom att de omständigheter som hänför sig till detta lyfts fram i propositionen. Finansministeriet, diskrimineringsombudsmannen och riksdagens justitieombudsman betonade skyldigheten att iakttä 125 § i grundlagen, oberoende av förfarande för tillsättande av en tjänst. I utlåtandena poängterades att den som utnämns ska uppfylla de allmänna och särskilda behörighetsvillkoren för tjänsten. Dessutom framhävde också andra remissinstanser aspekter som hänför sig till jämställdhet, jämlikhet, diskriminering och rättsskyddet.

Finansministeriet, riksdagens justitieombudsman och diskrimineringsombudsmannen fäste i sina utlåtanden uppmärksamhet vid det besvärshöjningsförbud som är förknippat med förslaget. Även om grundlagsutskottet inte har ansett besvärshöjningsförbudet enligt 59 § i statstjänstemannalagen vara problematiskt, måste man vid laglighetsövervakningen fästa uppmärksamhet vid det och vid utnämningsbeslut som fattas utan offentlig utlysning. Att avvika från det offentliga ansökningsförfarandet försvårar övervakningen av lagenligheten vid tjänstetillsättning. Retroaktiv laglighetsövervakning och klagomålsförfarandet är inte lika effektiva rättsmedel som besvärshöjningsförfarandet. I utlåtandena betonades det att förutsättningen för att laglighetsövervakningen ska lyckas vid avvikelser från offentlig utlysning av en tjänst är att det upprättas relevanta handlingar om tillsättandet av tjänsten. Även justitiekanslern förutsatte att man övervakar att förfarandet fungerar och att de grundläggande fri- och rättigheterna tillgodoses. Responsen har beaktats i propositionen genom att framhäva skyldigheten att upprätta handlingar och genom att ge anvisningar om deras innehåll.

I ett flertal utlåtanden sades att utkastet till bestämmelse i stor utsträckning motsvarar 12 a och 13 a § i polisförvaltningslagen, och det hänvisades till grundlagsutskottets utlåtande om dessa paragrafer (GrUU 45/2022 rd, RP 118/2022 rd). Justitieministeriet och centralkriminalpolisen ansåg att utkastet till bestämmelse är brett i förhållande till den ovannämnda 12 a §. Enligt justitieministeriet fanns det orsak att avgränsa och precisera bestämmelsens tillämpningsområde i författningstexten och i motiveringen till den. Ett brett tillämpningsområde förutsätter en noggrannare bedömning av nödvändighet och godtagbarhet. Enligt justitiekanslern kan förslaget innebära sådana tolkningsproblem i fråga om noggrann avgränsning och exakthet som grundlagsutskottet inte tidigare har tagit ställning till, eftersom den föreslagna bestämmelsen inte har exakt samma innehåll som ändringarna i polisförvaltningslagen.

Enligt finansministeriet, riksdagens justitieombudsman och diskrimineringsombudsmannen bör det i bestämmelsen definieras närmare och uppgiftsbaserat vilka tjänster undantaget från det offentliga ansökningsförfarandet gäller. Riksdagens justitieombudsman och justitiekanslern ansåg att speciellt det vad man i utkastet till propositionen avsåg med en sådan civil tjänst som är central med tanke på beredskapen var oklart. Enligt riksdagens justitieombudsman måste uttrycket preciseras så att det avser till exempel militär beredskap, beredskap inför störningssituationer under normala förhållanden inom Gränsbevakningsväsendets ansvarsområde eller beredskap inför undantagsförhållanden som avses i beredskapslagen. Enligt riksdagens justitieombudsman bör de uppgifter som bestämmelsen gäller bindas närmare till Gränsbevakningsväsendets uppgifter enligt 3 § i gränsbevakningslagen. Enligt justitiekanslern bör det tydligare framgå av bestämmelsens ordalydelse att det väsentliga vid tillämpningen av bestämmelsen är de konkreta tjänsteuppgifterna och inte tjänstens organisatoriska ställning.

Utifrån responsen har förslaget preciserats och dess tillämpningsområde begränsats. Den föreslagna bestämmelsen har omformulerats med avseende på det när det är möjligt att tillsätta tjänster utan att de ledigförklaras. Tjänsterna har beskrivits utifrån de tjänsteuppgifter som hör till dem och med beaktande av vad som föreskrivs i 3 § i gränsbevakningslagen.

Tillämpningsområdet för den föreslagna bestämmelsen har begränsats så att uppgiftsområdet för en civil tjänst som omfattas av tillämpningsområdet ska bestå av de uppgifter som nämns i bestämmelsen. Tröskeln för tillämpning överskrids således inte om tjänstens uppgiftsområde endast omfattar sådana uppgifter. Också motiveringarna har preciserats. I propositionen har det framförts att den föreslagna bestämmelsen gäller endast en liten del av Gränsbevakningsväsendets civila tjänster samt getts exempel på sådana civila tjänster som omfattas av tillämpningsområdet och sådana som inte omfattas av det. Dessutom har justitieministeriets respons, där behovet av bestämmelsen motiverats snävare än ordalydelsen i bestämmelsen, beaktats genom en mer omfattande beskrivning av nuläget och bedömning av nuläget samt genom precisering av motiveringarna.

Enligt finansministeriet och justitiekanslern är det med tanke på regleringens godtagbarhet viktigt att undantag från det offentliga ansökningsförfarandet förutsätter en nödvändighetsbedömning i de enskilda fallen. Justitiekanslern understödde det att tillämpningsområdet för den föreslagna bestämmelsen på allmän nivå begränsas till vissa tjänster och att det utöver det föreskrivs om en nödvändighetsbedömning i de enskilda fallen. Enligt riksdagens justitieombudsman är de omständigheter som ska beaktas vid bedömningen av nödvändigheten sakliga och godtagbara. I den fortsatta beredningen har bindeordet ”eller” strukits ur förteckningen över dessa omständigheter, med vilket man har försökt betona att det är fråga om en helhetsprövning. Dessutom har det i motiveringen till den föreslagna bestämmelsen utifrån finansministeriets utlåtande konstaterats att den prövningsrätt som ingår i bestämmelsen handlar om rättslig prövning och preciserats de förfaranden som myndigheterna ska följa vid tillämpningen av bestämmelsen.

Utifrån justitieministeriets utlåtande har det till propositionen fogats en redogörelse för varför det i propositionen inte föreslås någon bestämmelse som motsvarar 12 a § 2 mom. och 13 a § 3 mom. i polisförvaltningslagen och för huruvida avsaknaden av en sådan bestämmelse innebär ett behov av att oftare avvika från det offentliga ansökningsförfarandet. Med utgångspunkt i diskrimineringsombudsmannens utlåtande har man i propositionen bedömt utnyttjandet av flyttningsskyldigheten för att uppnå målen med den föreslagna bestämmelsen.

Utnämning av kadetter till militära tjänster för viss tid i störningssituationer som berör gränssäkerheten

I remissvaren föreslogs ändringar i det utkast till bestämmelse enligt vilket en kadett som studerar i utbildningsprogrammet för officerare vid Gräns- och sjöbevakningsskolan för viss tid kan utnämnas till en militär tjänst. Det föreslogs att närmare bestämmelser om detta ska kunna utfärdas genom förordning av statsrådet. Bestämmelsen har utifrån justitieministeriets, försvarsministeriets, finansministeriets och riksdagens justitieombudsmans utlåtanden preciserats så att tjänstebestämmelsen och den maximala varaktigheten för visstidsanställningen framgår av bestämmelsen. I propositionen har man också analyserat olika tjänstebestämmelsernas lämplighet. Dessutom har bestämmelsens tillämpningsområde på basis av justitieministeriets utlåtande begränsats till störningssituationer som berör gränssäkerheten samt till situationer när beredskapen effektivieras och höjs som förberedelse inför sådana situationer. Finansministeriet, försvarsministeriet och riksdagens justitieombudsman ställde i sina utlåtanden frågor om hur behörighetsvillkoren för tjänster ska beaktas. Till propositionen har fogats en beskrivning av saken och bestämmelser på lägre nivå än lag samt en bilaga med ett utkast till förordning. Även bemyndigandet att utfärda förordning har preciserats, i enlighet med utlåtandena från justitieministeriet, försvarsministeriet, inrikesministeriets polisavdelning och finansministeriet.

Motiveringen till förslaget och förslagets konsekvensbedömning har preciserats för att motsvara de ovannämnda ändringarna. Vidare har i propositionen utifrån justitieministeriets utlåtande

beskrivningen av behovet av regleringen gjorts mer ingående och motiveringen till förslaget mer exakt bland annat i fråga om kadetternas befogenheter och möjligheter att arbeta självständigt. Utifrån finansministeriets utlåtande har det i propositionen preciserats att förslaget inte handlar om studier och arbete samtidigt. Med utgångspunkt i yttrandena från försvarsministeriet, finansministeriet och riksdagens justitieombudsman har det i propositionen lyfts fram vilka konsekvenser en tillämpning av den föreslagna bestämmelsen har för kadetternas studiesociala förmåner. På basis av riksdagens justitieombudsmans utlåtande har det i propositionen preciserats att en tillämpning av den föreslagna bestämmelsen förutsätter samtycke av kadetten. Till propositionen har också med hänsyn till jämställdhetsombudsmannens utlåtande fogats en bedömning av den föreslagna bestämmelsens eventuella konsekvenser för jämställdheten mellan könen.

Utifrån försvarsministeriets utlåtande har förslagets förhållande till 128 § 2 mom. i grundlagen förtydligats och i propositionen har inkluderats det antal kadetter som årligen inleder sina studier vid Gräns- och sjöbevakningsskolan. Försvarsministeriet föreslog att det ska övervägas om det i bestämmelsen ska förutsättas att Försvarshögskolan hörs. Detta har beaktats genom att det i motiveringen till den föreslagna bestämmelsen har klargjorts varför detta inte behöver förutsättas. Baserat på Befälsförbundets utlåtande har man i propositionen preciserat de omständigheter som gäller studiernas skede, tjänsteuppgifterna och inskolningen.

Finansministeriet betonade att uppgifter för viss tid i första hand ska skötas genom tjänsteförhållanden för viss tid enligt 9 § 1 mom. i statstjänstemannalagen. Utifrån utlåtandet har det till propositionen fogats en bedömning av saken och en hänvisning till 9 § 2 mom. i statstjänstemannalagen. Ministeriet förhöll sig negativt till att propositionen innebär att kadetter under studietiden får sådan tjänstgöring som berättigar till militärpension, eftersom bestämmelserna om denna avviker från den allmänna beräkningen av pensionstid och -förmåner. Med beaktande av responsen har det i propositionen betonats att den föreslagna bestämmelsen endast ska tillämpas i exceptionella situationer och temporärt. Dessutom har detta förslags förhållande till det andra förslaget som gäller kadetter förtydligats utifrån responsen från justitieministeriet, finansministeriet och riksdagens justitieombudsman.

Förordnande av kadetter till att temporärt utföra andra uppgifter än sådana som ingår i utbildningen

Justitiekanslern i statsrådet och Befälsförbundet understödde förslaget, och enligt justitiekanslern har förslagets förhållande till de grundläggande fri- och rättigheterna bedömts på adekvat sätt. Riksdagens justitieombudsman ansåg att kravet på att Försvarshögskolan ska höras är motiverat. Ålands landskapsregering konstaterade att förslaget inte får innebära att personal som lyder under Försvarsmakten används på Åland. Propositionen har preciserats i fråga om Ålands ställning.

Enligt justitieministeriet förblev förslagets nödvändighet oklar. Utifrån utlåtandet har behovet av regleringen och förslagets konsekvenser preciserats i propositionen. Till propositionen har också fogats det årliga antalet kadetter och studerande på grundkursen för gränsbevakare som studerar vid Gräns- och sjöbevakningsskolan.

Övriga anmärkningar

Remissinstanserna framförde också vissa andra anmärkningar och ändringsförslag av teknisk natur, vilka i mån av möjlighet har beaktats vid den slutliga bearbetningen av propositionen.

7 Specialmotivering

7.1 Lagen om gränsbevakningsväsendets förvaltning

3 §. *Gränsbevakningsväsendet, chefen och förvaltningsenheterna.* I propositionen föreslås att språkdräkten i paragrafens 1 mom. ändras med avseende på Gränsbevakningsväsendet och Bevakningsflygdivisionen så att den motsvarar riktlinjerna från Institutet för de inhemska språken. Ändringen är av teknisk natur.

I fråga om 2 mom. föreslås att det ändras så att också en general eller amiral 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 ställföreträdarna. Om både chefen och biträdande chefen för Gränsbevakningsväsendet har förhinder, ska en general eller amiral som är chef för gräns- och sjöavdelningen, personalavdelningen eller tekniska avdelningen vid staben för Gränsbevakningsväsendet vara ställföreträdare för chefen för Gränsbevakningsväsendet, i denna ordning. Vidare föreslås att språkdräkten i momentet ändras med avseende på Gränsbevakningsväsendet så att den motsvarar riktlinjerna från Institutet för de inhemska språken.

I paragrafens 3 mom. ska enligt förslaget språkdräkten ändras med avseende på Gränsbevakningsväsendet så att den motsvarar riktlinjerna från Institutet för de inhemska språken. Ändringen är av teknisk natur.

9 §. *Tjänsterna vid Gränsbevakningsväsendet.* Det föreslås att språkdräkten i paragrafens 2 mom. ändras med avseende på Gränsbevakningsväsendet så att den motsvarar riktlinjerna från Institutet för de inhemska språken. Ändringen är av teknisk natur.

Till paragrafen fogas enligt förslaget ett nytt 3 mom. enligt vilket en kadett som studerar i utbildningsprogrammet för officerare vid Gräns- och sjöbevakningsskolan i störningssituationer som berör gränssäkerheten samt när beredskapen effektiveras och höjs som förberedelse inför sådana situationer kan utnämnas till en militär tjänst som yngre officer för högst sex månader åt gången. Närmare bestämmelser om det utbildningsskede som krävs för utnämning ska enligt förslaget utfärdas genom förordning av statsrådet. Yngre officerare som utnämnts till en tjänst för viss tid ska med stöd av 45 kap. 27 § 2 mom. i strafflagen underställas militär disciplin.

Definitionen för vad som avses med upprätthållande av gränssäkerheten finns i 2 § 1 mom. 6 punkten i gränsbevakningslagen. Med störningssituationer som berör gränssäkerheten avses enligt förslaget sådana avvikelser i Finlands säkerhetsläge vilka medför att Gränsbevakningsväsendet med nödvändighet behöver ytterligare personal för att upprätthålla gränssäkerheten. Avvikelser i säkerhetsmiljön kan uppstå i samband med bland annat militära krisituationer, massinvandring eller en mycket utbredd pandemi av en smittsam sjukdom. Det föreslås att bestämmelsen också ska tillämpas när hotet om att en sådan situation uppstår är så allvarligt att Gränsbevakningsväsendet har börjat vidta åtgärder för att effektivera och stärka beredskapen. Detta är motiverat för att man ska kunna förbereda sig på situationen och för att de praktiska arrangemangen kring tjänsteutnämning kan ta tid. Tillämpandet av bestämmelsen ska enligt förslaget emellertid inte förutsätta att avvikelsen är så omfattande eller allvarlig som ibruktagandet av befogenheterna i beredskapslagen förutsätter. Bestämmelsens terminologi motsvarar 48 § 1 mom. i statsrådets förordning om gränsbevakningsväsendet.

Bestämmelsen föreslås gälla sådana i utbildningsprogrammet för officerare vid Gräns- och sjöbevakningsskolan studerande kadetter som har slutfört de studier som närmare anges genom förordning av statsrådet. Avsikten är att 29 § i statsrådets förordning om gränsbevakningsväsendet ändras så att ett villkor för utnämning som ska uppfyllas i denna exceptionella situation ska vara att de studier som gäller en gränsbevakningsmans befogenheter har slutförts med godkänt resultat. Enligt den nuvarande studieplanen har kadetterna inom studieinriktningen gränsbevakning slutfört dessa studier vid julen det tredje studieåret, varvid endast den sista terminen av studierna återstår. Kadetterna inom studieinriktningen sjöbevakning, ledarinriktningen och den flygtekniska inriktningen har enligt den nuvarande studieplanen slutfört de i fråga varande studierna i februari det tredje studieåret. På grund av skillnaderna i examensstrukturerna lämpar sig bestämmelsen bäst för kadetter inom gränsbevakningsinriktningen, men kadetter inom andra studieinriktningar ska enligt propositionen inte lämnas utanför bestämmelsens tillämpningsområde.

Det föreslås att republikens president ska fatta beslutet om utnämning på föredragning av inrikesministern (128 § 2 mom. i grundlagen och 12 § 1 mom. i lagen om gränsbevakningsväsendets förvaltning). Utnämning till en tjänst ska förutsätta samtycke av kadetten och i praktiken också att kadetten hos Försvarshögskolan har ansökt om att få avbryta sina studier för viss tid och att Försvarshögskolan har godkänt ansökan i fråga (se 26 § i lagen om Försvarshögskolan). Kadetterna skulle således inte studera och inneha en tjänst parallellt. Att studierna avbryts för viss tid ska enligt förslaget samtidigt innebära att de studiesociala förmånerna avbryts. Försvarshögskolan beslutar om avbrytande av studierna, om hur länge avbrytandet får vara och om eventuellt tillgodoräknande i studierna av erfarenhet som fås vid tjänsteutövning. I bestämmelsen förutsätts inte att Försvarshögskolan hörs innan ett utnämningsbeslut fattas, eftersom Försvarshögskolan tar ställning till ärendet när den behandlar kadettens ansökan. I praktiken skulle diskussioner om saken föras mellan Gränsbevakningsväsendet och Försvarshögskolan redan innan kadetterna skulle ansöka om att få avbryta sina studier för viss tid.

Att utnämna kadetter för viss tid till en militär tjänst som yngre officer ska enligt propositionen vara undantagsmässigt. När en utnämning övervägs, ska det bedömas om det med beaktande av övriga tillgängliga personalresurser är nödvändigt att avbryta en kadetts studier för viss tid och utnämna kadetten till en tjänst för att hantera en störningssituation som berör gränssäkerheten. De uppgifter som i propositionen föreslås för kadetterna motsvarar i stor utsträckning de första tjänsteuppgifterna för nyutexaminerade löjtnanter, men det faktum att studierna inte har slutförts beaktas i inskolningen och i de närmare ramarna för uppgifterna. Yngre officerare som utnämnts till en tjänst för viss tid ska ges endast sådana tjänsteuppgifter för vilka de har tillräcklig kompetens med beaktande av vilken studieinriktning de följer och i vilket skede av sina studier de befinner sig. Arbetsgivaren och chefen föreslås ansvara för inskolningen och för att kadetten ges lämpliga arbetsuppgifter.

Grunden för visstidsanställning ska enligt propositionen hänföra sig till Gränsbevakningsväsendets behov av extra personal exempelvis som stöd för befälet för att hantera störningssituationer som berör gränssäkerheten. Det är fråga om en sådan grundad anledning att besätta en tjänst för viss tid som avses i 9 § 2 mom. i statstjänstemannalagen. Visstidsanställningen ska enligt propositionen få vara högst sex månader åt gången, men längden på visstidsanställningen påverkas av hurdan den störningssituation som berör gränssäkerheten är och av Gränsbevakningsväsendets behov med avseende på personalresurserna. Visstidsanställningen kan förlängas, om störningssituationen kvarstår efter att visstidsanställningen upphört. Det föreslås inget maximumantal för på varandra följande visstidsanställningar, eftersom längden på störningssituationer som berör gränssäkerheten kan variera. I praktiken skulle visstidsanställningens längd påverkas av för hur lång tid

Försvarshögskolan skulle ha avbrutit kadetterna studier. I frågan bör man också i övrigt beakta kadetternas möjligheter att fortsätta sina studier och bli utexaminerade.

Yngre officerare som utnämns till en tjänst för viss tid ska enligt förslaget kunna förordnas till gränsbevakningsmän, eftersom de i det skedet har slutfört de studier som gäller en gränsbevakningsmans befogenheter och visat de språkkunskaper som krävs av en gränsbevakningsman. De obligatoriska studierna i det andra inhemska språket avläggs i början av kandidatstudierna i militärvetenskaper vid Försvarshögskolan. Bestämmelser om en gränsbevakningsmans utbildning och språkkunskaper finns i 15 § i lagen om gränsbevakningsväsendets förvaltning samt i 48 § 1 mom. och 50 § i statsrådets förordning om gränsbevakningsväsendet. I propositionen föreslås att yngre officerare som utnämns till en tjänst för viss tid i och med förordnandet till gränsbevakningsmän ska få de befogenheter för en gränsbevakningsman som följer av gränsbevakningslagstiftningen. Därigenom kan de självständigt och i större utsträckning sköta andra uppgifter än om de med stöd av den 26 b § som föreslås i denna proposition förordnas till uppgifter som inte hör till utbildningen. Detta är motiverat med tanke på att de har framskridit längre i sina studier och har slutfört lärokursen om en gränsbevakningsmans befogenheter.

Befogenheterna för de yngre officerare för viss tid som förordnats till gränsbevakningsmän begränsas av att många befogenheter i lagstiftningen har avgränsats på basis av militär grad eller tjänsteställning. Kadetterna ska enligt propositionen inte befordras till löjtnanter, vilket innebär att de inte skulle ha de befogenheter som föreskrivs för gränsbevakningsmän med minst löjtnants grad eller med en högre militär grad, tjänstemän i vissa högre uppgifter eller anhållningsberättigade tjänstemän (se t.ex. 27 § 3 mom., 28 § 3 mom., 28 a och 30 a §, 32 § 2 mom., 32 a § 2 mom., 33 § 2 mom., 33 a § 2 mom., 34 § 2 mom., 35 c § 3 mom., 38 b § 1 mom., 39 § 3 mom., 39 a § 1 mom., 61 §, 67 § 2 mom., 71 § 1 mom., 75 § 3 mom., 77 § 3 mom., 77 i § 1 mom. och 78 § 2 mom. i gränsbevakningslagen). Det är klart att en kadett som utnämns till en tjänst som yngre officer för viss tid inte kan sköta sådana uppgifter som avses i bestämmelserna i fråga, såsom uppgiften som chef för ett gränsövergångsställe, uppgiften som chef för en gränsbyrå eller uppgifter som är högre än dessa. Vad som avses med anhållningsberättigade tjänstemän vid Gränsbevakningsväsendet definieras uttömmande i 2 kap. 9 § 3 punkten i tvångsmedelslagen (806/2011). Yngre officerare som utnämns till en tjänst för viss tid är inte sådana anhållningsberättigade tjänstemän som avses i bestämmelsen i fråga, vilket innebär att de inte har de befogenheter som sådana tjänstemän har.

12 a §. *Utnämning till vissa civila tjänster vid Gränsbevakningsväsendet.* Enligt den föreslagna paragrafens 1 mom. ska sådana civila tjänster vid Gränsbevakningsväsendet vilkas uppgiftsområde består av uppgifter inom upprätthållandet av gränssäkerheten eller inom det militära försvaret eller av tekniska stöduppgifter i direkt anslutning till dessa kunna tillsättas utan att tjänsten ledigförklaras, om uppgiftens art med nödvändighet kräver det. Sådana tjänster som avses i bestämmelsen kan vara till exempel tjänsten som överinspektör, som analytiker, som systemexpert och som cybersäkerhetsexpert, men tjänstebenämningen eller tjänsteställningen ska inte vara avgörande. Tjänstens uppgiftsområde och de konkreta arbetsuppgifterna ska avgöra om den omfattas av bestämmelsens tillämpningsområde. Med tanke på tillämpningen av bestämmelsen räcker det inte att tjänsteuppgifterna inkluderar uppgifter som avses i bestämmelsen, utan tjänsteuppgifterna ska i huvudsak utgöras av sådana uppgifter. Sådana tjänstemän som avses i bestämmelsen arbetar i huvudsak vid gräns- och sjöavdelningen och den tekniska avdelningen vid staben för Gränsbevakningsväsendet, och de har tillgång till information som är viktig med avseende på beredskapen och försvaret. Det föreslås att bestämmelsens tillämpningsområde utöver ordinarie tjänster ska omfatta även motsvarande tjänsteförhållanden för viss tid som varar över två år.

Med uppgifter som gäller upprätthållande av gränssäkerheten avses enligt förslaget tjänsteuppgifter enligt 2 § 6 punkten i gränsbevakningslagen som gäller till exempel gränsövervakning, gränskontroller och Gränsbevakningsväsendets brottsbekämpning. Civila uppgifter som gäller upprätthållandet av gränssäkerheten är olika sakkunniguppgifter, som kan omfatta till exempel planering och utveckling av verksamheten. Med uppgifter inom det militära försvaret avses till exempel sakkunniguppgifter inom försvaret och territorialövervakningen, samarbete med Försvarsmakten samt uppgifter i anslutning till Natomedlemskapet. Både de uppgifter som gäller upprätthållandet av gränssäkerheten och de uppgifter som gäller det militära försvaret kan inbegripa analysering av strategisk information, upprätthållande av en lägesbild och andra uppgifter i anslutning till beredskapen och förberedelserna, koordinering av det internationella samarbetet samt beredning av olika handlingar som hör till ansvarsområdet i fråga. Endast en liten del av Gränsbevakningsväsendets uppgifter inom upprätthållandet av gränssäkerheten och det militära försvaret är civila uppgifter.

Med tekniska stöduppgifter som direkt anknyter till upprätthållandet av gränssäkerheten och till det militära försvaret avses enligt förslaget sådana sakkunniguppgifter inom informationsteknik, dataskydd och cybersäkerhet, fartygssektorn, luftfartygssektorn och materielsektorn som är centrala med tanke på det militära försvaret och upprätthållandet av gränssäkerheten och med tanke på beredskapen och förberedelserna i anslutning till dem. Sakkunniguppgifterna i fråga kan vara centrala också när det gäller att upprätthålla och utveckla kapaciteten hos Gränsbevakningsväsendets beredskap och det militära försvaret. Civila uppgifter av detta slag är till exempel uppgifter inom det tekniska området som hänför sig till ledningssystem för det militära försvaret och informationssystem för upprätthållande av gränssäkerheten, uppgifter som hänför sig till förebyggande, upptäckt och avvärjning av hot mot dataskyddet och cybersäkerheten samt beredningsuppgifter som hänför sig till tekniska egenskaper hos Gränsbevakningsväsendets materielanskaffningar. Om det i framtiden föreskrivs nya befogenheter för Gränsbevakningsväsendet till exempel i fråga om att i större utsträckning utnyttja teknik vid gränskontrollen, ska också de tekniska stödtjänster för gränskontroll som hänför sig till sådan teknik som avses i dylik ny lagstiftning omfattas av bestämmelsens tillämpningsområde.

Utänför bestämmelsens tillämpningsområde faller i princip exempelvis uppgifter inom dokumentförvaltning, ekonomiförvaltning, personaladministration, arbetshälsa, forskningsverksamhet, kommunikation, sjöräddning, bekämpning av miljöskador till havs och annat miljöskydd samt juridiska uppgifter och undervisningsuppgifter, sekreterare, kockar och andra anställda inom förplägnadsbranschen, underhållsmontörer, städare, förare, vaktmästare och lagerarbetare.

Vid tillämpningen av den föreslagna bestämmelsen är det fråga om rättslig prövning i fråga om när det är tillåtet att avvika från det offentliga ansökningsförfarandet. Det ska med andra ord inte vara tillåtet att avvika från det offentliga ansökningsförfarandet, om villkoren i den föreslagna bestämmelsen inte uppfylls. Den föreslagna bestämmelsen förpliktar dock inte till att tillsätta en tjänst som omfattas av dess tillämpningsområde utan ett offentligt ansökningsförfarande, trots att villkoren eventuellt uppfylls, utan förfarandet för tillsättning av tjänsten väljs enligt propositionen 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. En tjänst som avses i bestämmelsen ska enligt propositionen kunna tillsättas genom ett offentligt ansökningsförfarande till exempel om det inte finns kännedom om sådana personer som är behöriga för tjänsten och som annars lämpar sig för den. I situationer där bestämmelsen tillämpas ska Gränsbevakningsväsendet kunna tillsätta en tjänst som avses i bestämmelsen direkt eller meddela om den lediga tjänsten internt inom Gränsbevakningsväsendet.

Avvikelse från ett offentligt ansökningsförfarande måste vara nödvändig med tanke på uppgiftens art, och i bestämmelsen föreslås ingå en förteckning över de omständigheter som ska beaktas vid en helhetsbedömning av nödvändigheten. Hänsyn ska tas till Gränsbevakningsväsendets personalsäkerhet och organisationssäkerhet, den tjänst som ska tillsättas och de hot som tjänstens uppgifter är förknippade med, skyddet av Gränsbevakningsväsendets funktionsförmåga och 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 tjänst som ska tillsättas och de hot som tjänstens uppgifter är förknippade med hänvisas till behovet att avvärja sådana hot som hänför sig till tjänstens särdrag, såsom tjänsteuppgifterna och tillgången till information. Med skyddandet av Gränsbevakningsväsendets funktionsförmåga avses skyddande av den operativa prestandan hos Gränsbevakningsväsendets materiel från och med anskaffningsskedet samt i vidare bemärkelse skyddande av Gränsbevakningsväsendets operativa kapacitet vid plötsliga och allvarliga förändringar i Finlands säkerhetspolitiska miljö. Hänsyn kan också tas till andra synnerligen viktiga allmänna intressen som till sin vikt ska motsvara de omständigheter som nämns i förteckningen.

När en tjänst som avses i bestämmelsen tillsätts utan att den ledigförklaras ska det enligt förslaget alltid utarbetas en utnämningsspromemoria där det motiveras varför man har valt detta förfarande. I den ska det i mån av möjlighet utredas vilka personer eller personkategorier som kan komma i fråga (ex. utbildning och arbetserfarenhet) och motiveras varför en viss person valts. På detta sätt förbättras möjligheterna att bedöma förfarandets allmänna godtagbarhet och hur jämställdheten och jämlikheten säkerställts samt möjligheterna till laglighetskontroll i efterhand.

I paragrafens 2 mom. föreskrivs det om de civila tjänster som inte omfattas av tillämpningsområdet för 1 mom. De tjänster i fråga om vilka statsrådet har utnämningssbehörighet ska enligt förslaget 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 specialsituationer 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 har i det skedet 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 värnplikt i vapentjänst eller frivillig militärtjänst för kvinnor bakom sig. I praktiken är det således fråga om tredje årets studerande, det vill säga sista årets studerande. 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 omnämmande 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.

Möjligheten för kadetter som förordnats till uppgifter som inte ingår i utbildningen och som arbetar genom lämpliga befogenheter för begränsade stöduppgifter att utföra olika uppgifter begränsas av att de alltid ska stå under en gränsbevakningsmans omedelbara uppsikt och tillsyn och inte ha rätt att få uppgifter ur Gränsbevakningsväsendets personregister eller andra register eller informationssystem som inrättats för myndighetsändamål (se 34 d § i gränsbevakningslagen).

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 omnämmande 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 gränsbevakningsmans 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.

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 miljö. 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 Bestämmelser på lägre nivå än lag

Det 9 § 3 mom. som föreslås ingå i lagen om gränsbevakningsväsendets förvaltning, vilket gäller utnämning av kadetter för viss tid till en militär tjänst som yngre officer i vissa exceptionella situationer, är förenat med vissa ändringar på förordningsnivå. Förslaget innebär att det till de särskilda behörighetsvillkor för yngre officerare som föreskrivs i 26 § i statsrådets förordning om gränsbevakningsväsendet fogas ett undantag enligt vilket ett särskilt behörighetsvillkor för yngre officerare i sådana situationer är att lärokursen om en gränsbevakningsmans befogenheter har slutförts. Dessutom föreslås det att 3 § i republikens presidents förordning om militära kommandomål, militära grader och tjänstgöringsgrader samt emblem, förtjänstkors och förtjänstmedalj vid gränsbevakningsväsendet ändras så att den som för viss tid anställts i en tjänst som yngre officer med avvikelse från 3 § 2 mom. i förordningen ska tjänstgöra i en kadetts tjänstgöringsgrad eller i en fänriks eller underlöjtnants militära grad.

9 Ikraftträdande

Lagarna föreslås träda i kraft den 1 juni 2024.

10 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.

10.1 Utnämning till en civil tjänst utan att den ledigförklaras

Enligt förslaget ska sådana civila tjänster vid Gränsbevakningsväsendet vilkas uppgiftsområde består av uppgifter inom upprätthållandet av gränssäkerheten eller inom det militära försvaret eller av tekniska stöduppgifter i direkt anslutning till dessa kunna tillsättas utan att tjänsten ledigförklaras, om uppgiftens art med nödvändighet kräver det. Den föreslagna bestämmelsen innebär ett undantag från huvudregeln i statstjänstemannalagen, enligt vilken en tjänst ska ledigförklaras innan den tillsätts.

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 utnämningsskälerna i 125 § 2 mom. i grundlagen också tillämpas vid avvikelser 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 utnämningsskälerna samt de allmänna och särskilda behörighetsvillkoren för tjänsten i fråga. Utnämningsskälerna 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 utnämningsskälerna 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 en laglighetsövervakningsmyndighet 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 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 ska tillämpas ska en person som misstänker att han eller hon blivit diskriminerad vid tjänstetillsättning enligt propositionen fortsättningsvis kunna anföra klagomål hos en laglighetsövervakningsmyndighet 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 innehas 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 utnämningsförfarandet, 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 utnämningssförfarandet eller den tjänst som tillsätts. På tjänstetillsättning ska fortfarande tillämpas 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 utnämningssförfarandet, eftersom uppgiften om den tjänst som ska tillsättas och om utnämningen inte kommer till allmän kännedom på samma sätt som vid ett offentligt ansökningsförfarande. Därför kan inte heller alla de som vill anmäla sitt intresse för tjänsten till Gränsbevakningsväsendet, och Gränsbevakningsväsendet får således inte kännedom om alla personer som vore värda att beakta med tanke på tjänsteutnämningen. En del av de personer som potentiellt kunde lämna sig för tjänsten lämnas oundvikligen utanför utnämningssprövningen, varför det vore mer utmanande än normalt att bedöma vem som är mest meriterad med tanke på den tjänst som ska tillsättas. Dessutom begränsar den föreslagna bestämmelsen antalet parter och därmed partsoffentligheten, eftersom det i ett utnämningssärende inte skulle finnas andra parter än den som utnämnts. 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. Det att man avviker från det offentliga ansökningsförfarandet försämrar också till exempel mediernas, medborgarnas, organisationernas och andra aktörers möjligheter att begära information och bedöma den offentliga förvaltningens verksamhet.

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 utnämningssbeslutet. 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 rättsskipningsorgan. 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. 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, och 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 myndigheternas verksamhet är korrekt 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).

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 utnämningssprövningen karakteriserats som begränsad prövning. Utgångspunkten för prövningen är 125 § 2 mom. i grundlagen (GrUU 42/2017 rd, s. 4, HFD 2020:128).

Besvärssförbudet i anslutning till tjänsteutnämningar har behandlats flera gånger i grundlagsutskottet. Det allmänna besvärssförbud som tidigare ingick i statstjänstemannalagen upphävdes genom en lag som trädde i kraft 2013 (RP 61/2011 rd, lag 177/2013), 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 besvärssförbudet (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 besvärssförbudet 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). Besvärssförbudet 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 besvärssförbudet 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, lag 883/2018) som trädde i kraft 2019 blev det möjligt att överklaga beslut om utnämning till statliga tjänster, men besvärssförbudet gäller fortfarande i vissa situationer. Grundlagsutskottet har ansett att det tidigare omfattande och senare mer begränsade besvärssförbudet i anslutning till tjänsteutnämningar inte i sig strider mot grundlagen (GrUU 42/2017 rd, s. 4).

Besvärssförbudet i fråga om utnämningsbeslut som fattats med stöd av den föreslagna bestämmelsen är inte problematiskt med tanke på rättsskyddet för den som utnämns till en tjänst, eftersom beslutet är positivt för honom eller henne. På det sätt som konstateras ovan finns det i utnämningssärendet 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 besvärssförbudet framhävs i sådana situationer till exempel betydelsen av förfarandet med förvaltningsklagan och av annan laglighetsövervakning.

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 iakttas, 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 de andra förvaltningsenheterna inom Gränsbevakningsväsendet

i enlighet med Gränsbevakningsväsendets interna permanenta förordnande. Normalt är det motiverat att inrikta den interna laglighetsövervakningen på verksamhet som är svårare att nå för en utomstående övervakare. Staben för Gränsbevakningsväsendet rapporterar årligen om sin interna laglighetsövervakning till inrikesministeriet, som har utfärdat en anvisning om laglighetsövervakning för förvaltningsområdet. Gränsbevakningsväsendets externa övervakning utförs bland annat av de högsta laglighetsövervakarna, diskrimineringsombudsmannen, jämställdhetsombudsmannen och arbetarskyddsmyndigheterna. Laglighetsövervakningsmyndigheterna 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 enlighet med avgörandet EOAK/6497/2020 (21 juli 2021, s. 6) av ställföreträdaren för riksdagens biträdande justitieombudsman innebär en ändamålsenlig behandling enligt 21 § i grundlagen 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 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. Undantaget i fråga avsåg tjänster vid centralkriminalpolisen och den lokala polisen, där uppgiftsområdet omfattar uppgifter som gäller användning av informationskällor, bevisprovokation genom köp, täckoperationer eller vittnesskydd eller till dessa direkt anslutna chefs- eller stöduppgifter. Någon motsvarande uppgiftsbaserad avgränsning hade inte föreslagits i fråga om skyddspolisens tjänster. Enligt grundlagsutskottet fanns det godtagbara grunder för en sådan avgränsning på grund av att skyddspolisens uppgifter hade förändrats.

Tillämpningsområdet för den nu föreslagna bestämmelsen har begränsats till att omfatta endast sådana civila tjänster vid Gränsbevakningsväsendet vilkas uppgiftsområde består av uppgifter inom upprätthållandet av gränssäkerheten eller inom det militära försvaret eller av tekniska stöduppgifter i direkt anslutning till dessa. Dessutom förutsätter tillämpningen av bestämmelsen en bedömning av nödvändigheten från fall till fall. Nödvändigheten ska bedömas utifrån uppgiftens natur och de omständigheter som räknas upp i den föreslagna bestämmelsen. Bestämmelsens tillämpningsområde omfattar inte andra än tekniska stöduppgifter, vilket innebär att till exempel administrativa eller juridiska stöduppgifter inte omfattas av tillämpningsområdet. Vid Gränsbevakningsväsendet finns det många sådana civila tjänster som enligt propositionen ska lämnas utanför bestämmelsens tillämpningsområde (se avsnitt 7.1).

Målen för den föreslagna bestämmelsen hänför sig till Gränsbevakningsväsendets ställning som beredskapsorganisation, till de lagstadgade uppgifterna inom beredskapen, försvaret och upprätthållandet av gränssäkerheten, till avvärjandet av underrättelseinhämtning och till Gränsbevakningsväsendets behov att utveckla i synnerhet beredskapen för bekämpning av data- och cyberhot och hybridpåverkan. Målen är godtagbara, påkallade av ett samhälleligt behov och centrala i synnerhet i det rådande säkerhetsläget. Inskränkningarna 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 ska enligt propositionen diskrimineringsförbudet samt jämställdhets- och diskrimineringslagen iakttas, 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. Den föreslagna bestämmelsen kan dock innehålla sådana tolkningsproblem som grundlagsutskottet inte tidigare har tagit ställning till.

10.2 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. Åtgärder får inte överskrida vad som är nödvändigt för att upprätthålla gränssäkerheten eller på grund av ett behov som uppstår i Finlands säkerhetspolitiska miljö.

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 utomstående 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). Kadetterna har vid övergången till Gräns- och sjöbevakningsskolan studerat militärvetenskaper i två års tid och dessutom har de före sina studier fullgjort en nästan ett år lång vapentjänst eller frivillig militärtjänst för kvinnor. Det är således fråga om tredje årets studerande, det vill säga sista årets studerande. Gränsbevakningsväsendet kunde 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 får endast sådana uppgifter ges för vilka de har tillräcklig utbildning, på motsvarande sätt som det föreskrivs för studeranden på grundkursen för gränsbevakare.

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 provnings- 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 skulle tillämpas också på studerande på grundkursen för gränsbevakare, vilket grundlagsutskottet inte tog ställning till i sitt utlåtande.

Kadetterna innehar under sin studietid inte någon tjänst eller något tjänsteförhållande vid Gränsbevakningsväsendet eller Försvarsmakten, 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 i till exempel sådana omfattande störningssituationer 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.

I propositionen föreslås det också att kadetterna i störningssituationer som berör gränssäkerheten samt när beredskapen effektivteras och höjs som förberedelse inför sådana situationer ska kunna utnämnas till en militär tjänst som yngre officer för högst sex månader åt gången. 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. Propositionen innebär att yngre officerare som utnämns till en tjänst för viss tid betraktas som tjänstemän vid en myndighet som avses i 124 § i grundlagen och att de utnämns av presidenten i enlighet med 128 § 2 mom. i den lagen.

Bestämmelser om det utbildningsskede som krävs för en utnämning ska enligt propositionen utfärdas genom förordning av statsrådet, och med avseende på utnämningen förutsätts det att lärokursen om en gränsbevakningsmans befogenheter har slutförts. Förutsättningarna för förordnande till gränsbevakningsman uppfylls, vilket innebär att yngre officerare som utnämnts till en tjänst för viss tid kan förordnas till gränsbevakningsmän. De har i så fall en gränsbevakningsmans befogenheter, men inte sådana befogenheter som i lagstiftningen har begränsats till gränsbevakningsmän med minst löjtnants grad eller med en högre militär grad, till anhållningsberättigade tjänstemän eller till tjänstemän i vissa högre uppgifter. I propositionen föreslås heller inga ändringar i villkoren för förordnande till gränsbevakningsman.

Med beaktande av det som konstateras ovan blir de föreslagna bestämmelserna inte problematiska med tanke på grundlagen.

På de grunder som anges ovan kan lagförslagen behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Regeringen anser det dock önskvärt att grundlagsutskottet ger ett utlåtande i frågan.

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 §, 9 § 2 mom. och 26 b §,
sådana de lyder, 3 § delvis ändrad i lagarna 477/2010 och 1229/2013, 9 § 2 mom. i lag 1229/2013 och 26 b § i lag 12/2019, samt
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 vid inrikesministeriet av chefen för Gränsbevakningsväsendet. Chefens underställda förvaltningsenheter är staben för Gränsbevakningsväsendet, gränsbevakningssektionerna, sjöbevakningssektionerna, Gräns- och sjöbevakningsskolan och 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 och om gränsbevakningssektionernas och sjöbevakningssektionernas territoriella gränser samt om rätt för chefen för Gränsbevakningsväsendet att bestämma om den närmare sammansättningen av förvaltningsenheterna och om Gränsbevakningsväsendets ledningsförhållanden.

9 §

Tjänsterna vid Gränsbevakningsväsendet

Närmare bestämmelser om inrättande, ändring och indragning av tjänster vid Gränsbevakningsväsendet samt om placering och flyttning av tjänster inom Gränsbevakningsväsendet utfärdas genom förordning av statsrådet.

I störningssituationer som berör gränssäkerheten samt när beredskapen effektiveras och höjs som förberedelse inför sådana situationer kan en kadett som studerar vid Gräns- och

sjöbevakningsskolan i utbildningsprogrammet för officerare utnämns till en militär tjänst som yngre officer för högst sex månader åt gången. Närmare bestämmelser om det utbildningsskede som krävs för utnämning utfärdas genom förordning av statsrådet.

12 a §

Utnämning till vissa civila tjänster vid Gränsbevakningsväsendet

Sådana civila tjänster vid Gränsbevakningsväsendet vilkas uppgiftsområde består av uppgifter inom upprätthållandet av gränssäkerheten eller inom det militära försvaret eller av tekniska stöduppgifter i direkt anslutning till dessa kan tillsättas utan att tjänsten ledigförklaras, om uppgiftens art med nödvändighet kräver det. Vid bedömningen av nödvändigheten ska hänsyn tas till

- 1) Gränsbevakningsväsendets personalsäkerhet och organisationssäkerhet,
 - 2) den tjänst som ska tillsättas och de hot som tjänstens uppgifter är förknippade med,
 - 3) skyddet av Gränsbevakningsväsendets funktionsförmåga,
 - 4) andra än i 1–3 punkten avsedda 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 inom 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 specialsituationer 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.

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

Denna lag träder i kraft den 20 . _____

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 15 februari 2024

Statsminister

Petteri Orpo

Inrikesminister Mari Rantanen

1.

Lag

om ändring av lagen om gränsbevakningsväsendets förvaltning

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om gränsbevakningsväsendets förvaltning (577/2005) 3 §, 9 § 2 mom. och 26 b §,
sådana de lyder, 3 § delvis ändrad i lagarna 477/2010 och 1229/2013, 9 § 2 mom. i lag 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:

Gällande lydelse

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. Chefen 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

Föreslagen lydelse

3 §

Gränsbevakningsväsendet, chefen och förvaltningsenheterna

Gränsbevakningsväsendet är en till statens centralförvaltning hörande myndighet som står under inrikesministeriets ledning och tillsyn. Gränsbevakningsväsendet leds vid inrikesministeriet av chefen för Gränsbevakningsväsendet. Chefen underställda förvaltningsenheter är staben för Gränsbevakningsväsendet, gränsbevakningssektionerna, sjöbevakningssektionerna, Gräns- och sjöbevakningsskolan och 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

Gällande lydelse

har förhinder, är ställföreträdaren en general eller amiral som tjänstgör vid staben för gränsbevakningsväsendet som gräns- och sjöavdelningens eller personalavdelningens 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

Vid gränsbevakningsväsendet finns följande militära tjänster: officer, specialofficer, institutofficer, sjöbevakare och gränsbevakare. Vid gränsbevakningsväsendet kan dessutom finnas andra tjänster och personal i tjänsteförhållande för viss tid.

Närmare bestämmelser om inrättande, ändring och indragning av tjänster vid gränsbevakningsväsendet samt om placering och flyttning av tjänster inom gränsbevakningsväsendet utfärdas genom förordning av statsrådet.

Föreslagen lydelse

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 *och om* gränsbevakningssektionernas *och om* sjöbevakningssektionernas territoriella gränser *samt om* rätt för chefen för Gränsbevakningsväsendet att bestämma om den närmare sammansättningen av förvaltningsenheterna *och om* Gränsbevakningsväsendets ledningsförhållanden.

9 §

Tjänsterna vid Gränsbevakningsväsendet

Vid gränsbevakningsväsendet finns följande militära tjänster: officer, specialofficer, institutofficer, sjöbevakare och gränsbevakare. Vid gränsbevakningsväsendet kan dessutom finnas andra tjänster och personal i tjänsteförhållande för viss tid.

Närmare bestämmelser om inrättande, ändring och indragning av tjänster vid Gränsbevakningsväsendet samt om placering och flyttning av tjänster inom Gränsbevakningsväsendet utfärdas genom förordning av statsrådet.

I störningssituationer som berör gränssäkerheten samt när beredskapen effektiveras och höjs som förberedelse inför sådana situationer kan en kadett som studerar vid Gräns- och sjöbevakningsskolan i utbildningsprogrammet för officerare utnämnas till en militär tjänst som yngre officer för högst sex månader åt gången. Närmare bestämmelser om det utbildningsskede som krävs för utnämning utfärdas genom förordning av statsrådet.

Gällande lydelse

(ny)

Föreslagen lydelse

12 a §

*Utnämning till vissa civila tjänster vid
Gränsbevakningsväsendet*

Sådana civila tjänster vid Gränsbevakningsväsendet vilkas uppgiftsområde består av uppgifter inom upprätthållandet av gränssäkerheten eller inom det militära försvaret eller av tekniska stöduppgifter i direkt anslutning till dessa kan tillsättas utan att tjänsten ledigförklaras, om uppgiftens art med nödvändighet kräver det. Vid bedömningen av nödvändigheten ska hänsyn tas till

- 1) Gränsbevakningsväsendets personalsäkerhet och organisationssäkerhet,*
- 2) den tjänst som ska tillsättas och de hot som tjänstens uppgifter är förknippade med,*
- 3) skyddet av Gränsbevakningsväsendets funktionsförmåga,*
- 4) andra än i 1–3 punkten avsedda 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 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.

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

26 b §

Studerandes övriga uppgifter

Staben för Gränsbevakningsväsendet kan förordna en kadett som bedriver studier inom 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 specialsituationer 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.

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

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

Denna lag träder i kraft den 20 .

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:

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

34 g §

34 g §

*Studerande på grundkursen för
gränsbevakare*

Kadetter och *studerande på grundkursen för
gränsbevakare*

Vad som föreskrivs i 34 d–34 f § tillämpas också 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.

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 .

Statsrådets förordning

om ändring av 26 § i statsrådets förordning om gränsbevakningsväsendet

I enlighet med statsrådets beslut
fogas till 26 § i statsrådets förordning om gränsbevakningsväsendet (651/2005), sådan paragrafen lyder delvis ändrad i förordningarna 1128/2009, 1314/2013 och 561/2017, ett nytt 2 mom. som följer:

26 §

Särskilda behörighetsvillkor för officer

Med avvikelse från 1 mom. 1 punkten är behörighetsvillkoret i de situationer som avses i 9 § 3 mom. i lagen om gränsbevakningsväsendets förvaltning att den kadett som studerar vid Gräns- och sjöbevakningsskolan inom utbildningsprogrammet för officerare behärskar lärokursen om en gränsbevakningsmans befogenheter.

Denna förordning träder i kraft den _____ 2024.