

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av polisförvaltningslagen

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås det att polisförvaltningslagen ändras.

I propositionen föreslås det att en tjänst eller ett tjänsteförhållande vid skyddspolisen få tillsättas utan att tjänsten eller tjänsteförhållandet ledigförklaras, om uppgiftens art nödvändigt kräver det. Vissa tjänster ska alltid utlysas. I fråga om tjänster och tjänsteförhållanden vid centralkriminalpolisen och den lokala polisen ska man kunna förfara på motsvarande sätt när det gäller vissa noggrant avgränsade uppgifter.

Propositionen genomför den strategiska helheten Den trygga rättsstaten Finland i regeringsprogrammet för statsminister Sanna Marins regering. Enligt regeringsprogrammet ska det säkerställas att den nya underrättelselagstiftningen tillämpas effektivt och på behörigt sätt. Dessutom ska säkerhetsmyndigheternas funktionsförmåga säkerställas. Syftet med propositionen är att utveckla bestämmelserna om förfarandet vid tillsättande av tjänster och tjänsteförhållanden vid skyddspolisen, centralkriminalpolisen och den lokala polisen i fråga om sådana uppgifter där det på grund av ärendets natur finns ett motiverat behov av detta och att göra det möjligt att vid sidan av det offentliga förfarandet för tillsättning av tjänster tillämpa ett icke-offentligt förfarande.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft i början av 2023.

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL.....	1
MOTIVERING	3
1 Bakgrund och beredning.....	3
2 Nuläge och bedömning av nuläget.....	4
2.1 Skyddspolisens uppgifter och det hot som offentligheten för personaluppgifter utgör	4
2.2 Centralkriminalpolisens och den lokala polisens uppgifter och det hot som offentligheten för personaluppgifter utgör	6
2.3 Rekryteringsförfarandet vid skyddspolisen, centralkriminalpolisen och den lokala polisen samt förfarandets offentlighet.....	8
2.4 Undantag från besvärsrätten och från det offentliga förfarandet vid tillsättning av tjänster.....	10
3 Målsättning	13
4 Förslagen och deras konsekvenser.....	14
4.1 De viktigaste förslagen.....	14
4.2 De huvudsakliga konsekvenserna	14
5 Alternativa handlingsvägar.....	18
5.1 Handlingsalternativen och deras konsekvenser.....	18
5.2 Lagstiftning och andra handlingsmodeller i utlandet.....	18
6 Remissvar	20
7 Specialmotivering	20
8 Ikraftträdande.....	22
9 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning	23
LAGFÖRSLAG	27
Lag om ändring av polisförvaltningslagen.....	27

MOTIVERING

1 Bakgrund och beredning

Enligt polislagen (872/2011) är polisens allmänna uppgift att trygga rätts- och samhällsordningen, skydda den nationella säkerheten, upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt förebygga, avslöja och utreda brott och föra brott till åtalsprövning.

Sedan lagstiftningen om civil underrättelseinhämtning trädde i kraft den 1 juni 2019 har skyddspolisen tydligare blivit en underrättelse- och säkerhetstjänst. De viktigaste bestämmelserna om civil underrättelseinhämtning finns i 5 a kap. i polislagen (civil underrättelseinhämtning) och i lagen om civil underrättelseinhämtning avseende datatrafik (582/2019). Det centrala syftet med lagstiftningen om civil underrättelseinhämtning är att förebygga och förhindra hot mot den nationella säkerheten. I och med den nya lagstiftningen fick skyddspolisen befogenheter att bedriva civil underrättelseinhämtning, varför i synnerhet utländska statliga aktörer har ett ökat intresse av att inhämta information om tjänstemännen och deras identitet. Som organisation är skyddspolisen föremål för systematisk informationsinhämtning och systematiska åtgärder från utländska statliga aktörers sida när det gäller information som polisen har samt polisens metoder och personal.

Polisen upprätthåller säkerheten i samarbete med andra myndigheter. Bland annat förändringarna i centralkriminalpolisens och den lokala polisens omvärld och den alltmer internationella och yrkesmässiga brottsligheten har medfört att det finns ett överhängande behov av att skydda den personal som rekryteras för bestämda uppgifter och skydda polisens metoder och information.

Propositionen har beretts som tjänsteuppdrag vid inrikesministeriet. Inrikesministeriet tillsatte den 18 oktober 2020 för tiden 22.10.2020—30.11.2021 ett projekt som syftade till att bereda ett utkast till regeringsproposition. Projektets mandatperiod förlängdes till den 30 april 2022. I arbetet deltog företrädare för skyddspolisen och Polisstyrelsen. Projektet behandlades vid ett möte som samarbetsorganet för inrikesministeriets förvaltningsområde ordnade den 24 november 2020.

Inrikesministeriet begärde utlåtande om utkastet till regeringsproposition av 24 aktörer. Propositionen var på remiss mellan den 3 mars 2022 och den 13 april 2022. I samband med remissbehandlingen sändes utkastet till regeringsproposition också till rådet för bedömning av lagstiftningen. Begäran om utlåtande publicerades i webbtjänsten utlåtande.fi, och även andra än de som nämndes i sändlistan hade möjlighet att yttra sig. De utlåtanden som lämnats och ett sammandrag av utlåtandena finns tillgängliga i statsrådets projektportal under projektnumret SM033:00/2020 ([Hankeikkuna](#)).

Utlåtande lämnades av justitiekanslersämbetet, riksdagens justitieombudsman, finansministeriet, justitieministeriet, försvarsministeriet, inrikesministeriets gränsbevakningsavdelning, underrättelsetillsynsombudsmannen, jämställdhetsombudsmannen, skyddspolisen, Polisstyrelsen, centralkriminalpolisen, Förhandlingsorganisationen för offentliga sektorns utbildade FOSU rf, Finlands Polisorganisationers Förbund rf, Poliisi-, ulosotto-, syvttäjä- ja maistraattialakimiesten edunvalvontajärjestö PUSH ry samt av två privatpersoner. Statsrådets kansli och arbets- och näringsministeriet meddelade att de inte hade något att kommentera i frågan.

2 Nuläge och bedömning av nuläget

2.1 Skyddspolisens uppgifter och det hot som offentligheten för personaluppgifter utgör

Skyddspolisens har enligt 10 § 1 mom. i polisförvaltningslagen (110/1992) till uppgift att i enlighet med inrikesministeriets styrning inhämta information för att skydda den nationella säkerheten samt upptäcka, förhindra och avslöja sådan verksamhet, sådana förehavanden och sådana brott som kan hota statsskicket och samhällsordningen eller rikets inre eller yttre säkerhet. Skyddspolisens ska även upprätthålla och utveckla en allmän beredskap för att upptäcka och förhindra verksamhet som hotar samhällets säkerhet. Med civil underrättelseinhämtning, som regleras i 5 a kap. i polislagen, avses skyddspolisens inhämtande och nyttjande av information för att den nationella säkerheten ska kunna skyddas och den högsta statsledningens beslutsfattande stödjas samt för att andra myndigheter ska kunna utföra sina lagstadgade uppgifter som hänför sig till den nationella säkerheten. Skyddspolisens ska som civil underrättelsemyndighet med stöd av 5 a kap. 54 § i polislagen och 17 § i lagen om militär underrättelseverksamhet (590/2019) agera i samarbete med militärunderrättelsemyndigheterna för att underrättelseinhämtningen ska kunna skötas på ett ändamålsenligt sätt. I 5 a kap. i polislagen föreskrivs det om utlämnande av information som erhållits vid civil underrättelseinhämtning för brottsbekämpning och om utlämnande av information till andra myndigheter, företag och sammanslutningar. Sedan lagstiftningen om civil underrättelseinhämtning trädde i kraft har skyddspolisens inte längre varit en förundersökningsmyndighet, och den har inte befogenheter att använda tvångsmedel. Den nya lagstiftningen accentuerar underrättelseverksamhetens roll i skyddspolisens verksamhet, men skyddspolisens har fortfarande befogenheter att förhindra och avslöja allvarliga brott. Bestämmelser om detta finns i 5 kap. i polislagen, som gäller hemliga metoder för inhämtande av information.

I skyddspolisens översikt av den nationella säkerheten 2021 granskas fenomen och hot i den säkerhetspolitiska omgivningen och görs en bedömning av hur de utvecklas (Översikt av den nationella säkerheten). I Skyddspolisens årsbok 2021 granskas frågor som gäller den nationella säkerheten (Årsbok).

Den förändrade och alltmer komplexa säkerhetspolitiska omvärlden förutsätter förmåga att upptäcka hot. Statens högsta ledning behöver information som stöd för beslutsfattandet, och de myndigheter som svarar för den nationella säkerheten behöver information för att förebygga och förhindra att hot realiseras. Civil underrättelseinhämtning som sekretessbelagd verksamhet är ett sätt att varsebli och på förhand inhämta information om hot mot den nationella säkerheten. Information inhämtas också om hot som uppstår utanför Finland och som riktar sig mot Finland. Informationsinhämtningen riktar sig mot objekt om vilka det föreskrivs i 5 a kap. 3 § i polislagen och i 3 § i lagen om civil underrättelseinhämtning avseende datatrafik, och med användning av de befogenheter (metoder för underrättelseinhämtning) som föreskrivs i nämnda 5 a kap. och i den sistnämnda lagen. I fråga om skyddspolisens uppgifter i samband med säkerhetsutredningar enligt säkerhetsutredningslagen (726/2014) är det viktigt att uppmärksamma den betydelse som säkerhetsutredningarna har för skyddet av den nationella säkerheten.

Den verksamhet som främmande stater riktar mot Finland är planmässig och långsiktig. Verksamheten syftar till att göra skyddspolisens funktioner ineffektiva, att i betydande grad försvåra utförandet av uppgifterna eller att göra det omöjligt att över huvud taget utföra uppgifterna. Informationen om skyddspolisens samlade personal och deras arbetsuppgifter är i regel sekretessbelagd. Personaluppgifter som är offentliga utgör en organisatorisk risk för skyddspolisens på grund av eventuella rekryteringsförsök eller annan möjlig påverkan som främmande stater riktar mot skyddspolisens personal. I synnerhet behovet av att skydda personalens identitet har samband med Skyddspolisens operativa prestanda och en effektiv civil underrättelseinhämtning

samt med den åtkomst till information som de anställda har i olika uppdrag. Skyddsaspekten i olika uppgifter bör beaktas redan i samband med utnämningar till tjänster och tjänsteförhållanden, med undantag för de tjänstemän som arbetar i exempelvis offentliga ledningsuppgifter vid skyddspolisen, vilka i princip också kan vara föremål för utomstående påverkansförsök. De som innehar tjänster vid skyddspolisen får i sina uppgifter tillgång till kritisk information som är sekretessbelagd med hänsyn till den nationella säkerheten. Att en utomstående part kommer över sådan information kan oavsett orsaken skada den nationella säkerheten. Utomstående, fiendliga aktörer kan i synnerhet antas vara intresserade av tjänstemän som arbetar i operativa underrättelseuppdrag och anknytande stöduppgifter eller som arbetar med dataanalys och i tekniska uppgifter. Offentligheten för uppgifter om en enskild person öppnar för hot som riktas mot tjänstemän som utför uppdrag i anknytning till civil underrättelseverksamhet och utgör i extrema fall en konkret fara för liv eller hälsa. Potentiella risker finns även för dessa tjänstemäns närmaste krets eller för personer som samarbetar med skyddspolisen, exempelvis informationskällor.

Till skyddspolisens centrala uppgifter hör kontrapionage, genom vilket man avvärrer främmande staters olagliga underrättelseinhämtning, spionage och påverkansförsök. Den underrättelseinhämtning som avser utländska förhållanden och som sker utanför Finland är även förknippad med utrikespolitiska aspekter. En tjänsteman som utför underrättelseinhämtning som avser utländska förhållanden omfattas inte av Finlands rättsskydd när han eller hon agerar inom en främmande stats territorium. En tjänsteman kan med sitt samtycke förordnas till ett uppdrag inom underrättelseinhämtning som avser utländska förhållanden. I förvaltningsutskottets betänkande FvUB 36/2018 rd (s. 68—72) som gäller lagstiftningen om civil underrättelseinhämtning beskrivs de utmaningar som hänför sig till underrättelseinhämtning som avser utländska förhållanden i det fall att den främmande staten får kännedom om användning av metoder för underrättelseinhämtning på dess territorium. Att den främmande staten får kännedom om saken skulle enligt förvaltningsutskottets betänkande sannolikt ge allvarliga utrikespolitiska följder, utsätta finländska underrättelsetjänstemän i utlandet samt deras källor för fara till liv och hälsa, avslöja föremålen för den finska civila underrättelseinhämtningens informationsinhämtning samt de taktiska och tekniska metoderna, och leda till att användningen av underrättelseinhämtning utomlands i fortsättningen omöjliggörs. Förvaltningsutskottet lyfter i sitt betänkande också fram att det på en främmande makts mark inte finns och inte kan finnas någon motsvarande stödorganisation som i hemlandet. Enligt den lagstiftning som trätt i kraft tillämpas inte bestämmelserna om utlämnande av information som erhållits vid civil underrättelseinhämtning för brottsbekämpning eller bestämmelserna om underrättelse om användning av metoder för underrättelseinhämtning på underrättelseinhämtning som avser utländska förhållanden.

Sedan lagstiftningen om civil underrättelseinhämtning trädde i kraft har skyddspolisens externa laglighetsövervakare, underrättelsetillsynsombudsmannen, i sin rapport för 2019 ägnat uppmärksamhet åt det faktum att om underrättelseinhämtning avslöjas kan detta utsätta den tjänsteman eller den informationskälla som inhämtat informationen för fara till liv eller hälsa. I underrättelsetillsynsombudsmannens berättelse för 2020 lyfter man även fram vikten av att underrättelsetjänstemännens och informationskällornas säkerhet skyddas.

Enligt 7 § i statstjänstemannalagen (750/1994) är finskt medborgarskap en förutsättning för utnämning till en tjänst vid skyddspolisen. Detta möjliggör utöver finskt medborgarskap även medborgarskap i ett eller flera andra länder. Vid utnämningsprövningen ska uppmärksamhet även ägnas åt de krav på oförvitlighet och bindningar samt andra förutsättningar för skötsel av uppgiften som anges i 8 c § 1 mom. i statstjänstemannalagen. Med stöd av säkerhetsutredningslagen kan man också utreda utländska bindningar i fråga om en person som ska väljas till en uppgift som är central med tanke på statens säkerhet. Genom ovannämnda bestämmelser kan

man dock inte skydda identiteten för den som väljs i ett offentligt ansökningsförfarande från offentligheten när tjänsten tillsätts.

Att uppgifter om personers identitet är offentliga i rekryteringssituationer har kommit att utgöra ett betydande problem i och med att skyddspoliserna efter ikraftträdandet av lagstiftningen om civil underrättelseinhämtning den 1 juni 2019 blivit en mer utpräglad underrättelse- och säkerhetstjänst.

2.2 Centralkriminalpolisens och den lokala polisens uppgifter och det hot som offentligheten för personaluppgifter utgör

En tillförlitlig förvaltning och fungerande samhällsinstitutioner skapar grunden för en nordisk rättsstat där myndigheternas verksamhet bygger på öppenhet och tjänstemännens verksamhet på identifierbarhet. Polisens verksamhet är i regel offentlig. Eftersom polisen i sina uppgifter utövar betydande offentlig makt baserar sig polisens verksamhet på att polismän är identifierbara.

Närmare bestämmelser om polisens uppgifter finns i polisförvaltningslagen. Centralkriminalpolisen är en riksomfattande polisenhet som enligt 9 § i polisförvaltningslagen bland annat har till uppgift att bekämpa internationell, organiserad, yrkesmässig, ekonomisk och annan allvarlig brottslighet. Till den lokala polisens uppgifter hör enligt 7 § i polisförvaltningslagen bland annat att upprätthålla allmän ordning och säkerhet, verka för förebyggande av brottslighet samt undersöka brott och andra händelser som äventyrar den allmänna ordningen och säkerheten.

Uppgifter som är centrala med tanke på offentligheten för centralkriminalpolisens och den lokala polisens personaluppgifter är de hemliga metoder för inhämtande av information som anges i 5 kap. i polislagen, nämligen bevisprovokation genom köp, täckoperationer och användning av informationskällor samt de uppgifter som föreskrivs i lagen om vittnesskyddsprogram (88/2015). Verksamhet som avser bevisprovokation genom köp samt täckoperationer genomförs vid olika polisenheter och i synnerhet som ett samarbete mellan olika enheter. Det rör sig således om en helhet av polisiär verksamhet. Hemliga metoder för inhämtande av information får med stöd av 5 kap. 3 § i polislagen användas för att bekämpa bland annat de grövsta och samhälleligt mest skadliga formerna av brottslighet.

Polisen får rikta en i enligt 10 kap. 27 § i tvångsmedelslagen (806/2011) avsedd täckoperation mot en brottsmisstänkt, genomföra bevisprovokation genom köp enligt 34 § i det kapitlet samt inhämta information genom användning av informationskällor enligt 39 § i det kapitlet. Dessutom får polisen för att förhindra brott rikta en i 5 kap. 28 § i polislagen avsedd täckoperation mot en person, genomföra bevisprovokation genom köp enligt 35 § i den lagen samt för att inhämta information använda informationskällor enligt 40 § i den lagen. Bestämmelserna om bevisprovokation genom köp, täckoperationer och användning av informationskällor i tvångsmedelslagen överensstämmer med 5 kap. i polislagen.

Med täckoperation avses enligt 5 kap. 28 § i polislagen planmässigt inhämtande av information om en viss person eller dennes verksamhet genom infiltration, där falska, vilseledande eller förtäckta uppgifter eller registeranteckningar används eller falska handlingar framställs eller används för att förvärva förtroende som behövs för inhämtandet av information eller för att förhindra att inhämtandet av information avslöjas.

Med bevisprovokation genom köp avses enligt 5 kap. 35 § i polislagen ett köpeanbud eller ett köp av ett föremål, ett ämne, egendom eller en tjänst som polisen för att förhindra ett brott gör i syfte att ta om hand eller påträffa ett föremål, ett ämne eller egendom som har samband med

det brott som ska förhindras. En förutsättning för köp av annat än ett provparti är att köpet är nödvändigt för genomförandet av bevisprovokation genom köp.

Med användning av informationskällor avses enligt 5 kap. 40 § i polislagen annat än sporadiskt konfidentiellt mottagande av information av betydelse för skötseln av i 1 kap. 1 § avsedda uppgifter av personer som inte hör till polisen eller till någon annan myndighet (informationskälla).

Enligt 3 kap. 9 § i statsrådets förordning om förundersökning, tvångsmedel och hemligt inhämtande av information (122/2014) genomförs polisens täckoperationer av centralkriminalpolisen eller skyddspolisen. Täckoperationer som genomförs uteslutande i datanät får också genomföras av en polisinrättning. Enligt 3 kap. 11 § i förordningen genomförs polisens bevisprovokation genom köp av centralkriminalpolisen eller skyddspolisen. Bevisprovokation genom köp som gäller säljanbud uteslutande till allmänheten får också genomföras av en polisinrättning. Bestämmelser om den civila underrättelseinhämtning som skyddspolisen genomför finns i statsrådets förordning om civil underrättelseinhämtning (709/2019).

Ett vittnesskyddsprogram är enligt 1 § i lagen om vittnesskyddsprogram ett program som polisen genomför i samarbete med andra myndigheter för att skydda personer mot allvarliga, olagliga hot som riktas mot deras liv eller hälsa. I regeringens proposition med förslag till lag om vittnesskyddsprogram (RP 65/2014 rd) konstateras det att det finns behov av att skydda vittnen och andra personer vars liv och hälsa är allvarligt hotade. Vittnesskyddsprogram genomförs i enlighet med 9 § 1 mom. 5 punkten i polisförvaltningslagen av centralkriminalpolisen.

Verksamhetsmiljön för den inre säkerheten blir allt mer komplex och den påverkas också av många olika faktorer. I framtiden kommer förändringar i säkerhetsläget att vara allt mer sannolika och det är svårt att förbereda sig för dem på förhand. Förutom att omvärlden har förändrats och blivit mer komplicerad medan brottsligheten blivit mer internationell och yrkesmässig och den kriminella verksamheten överlag blivit grövre, har även den organiserade brottslighetens attityder gentemot myndigheterna blivit negativare och myndigheterna är föremål för en allt mer systematisk informationsinhämtning. Användning av våld och våldshot är redan a priori en central del av den organiserade brottsligheten och av den övriga tunga brottsligheten.

De risker som är förknippade med täckoperationer nämns i den regeringsproposition som gäller polislagen (RP 224/2010 rd) där det konstateras att ”När det gäller skyddande av liv och hälsa har det i praktiken visat sig att de som varit föremål för informationsinhämtning noga försöker ta reda på inblandade personers roller och verkliga identitet efter att förundersökningsmyndighetens åtgärder mot dem har avslöjats. Detta möjliggör i sin tur hämndåtgärder. Om man i samma ärende har anlitat en informationskälla och en person under täckmantel räcker det att redan en av dessa avslöjas för att båda personernas och deras närståendes liv och hälsa ska vara i fara.” Det hot som organiserad brottslighet utgör för samhället, individerna och de tjänstemän som arbetar med brottsbekämpning har blivit allt allvarligare. Bland annat Europol konstaterar i sin hotbedömning av den organiserade brottsligheten att organiserad brottslighet utgör ett betydande hot mot den inre säkerheten ([EU SOCTA 2021](#)).

Att de metoder och strukturer för brottsbekämpning som polisen använder i samband med bevisprovokation genom köp, täckoperationer och användning av informationskällor avslöjas är förknippat med risker. Om polisens bevisprovokation genom köp och täckoperationer avslöjas på ett mer omfattande plan kan detta innebära en konkret och långvarig risk inte bara för individerna utan också för polisens förmåga överlag att bekämpa den grövsta brottsligheten och organiserade brottsligheten såväl nationellt som inom ramen för det internationella samarbetet. Dessa risker kan, om de realiseras, vara kritiska ur samhällets synvinkel. Den risk för att identiteten hos de tjänstemän som sköter dessa uppgifter röjs redan när uppdraget inleds är inte på

organisationsnivå begränsad till en viss polisenhet, utan den gäller polisen som helhet. När polisenheterna använder polisens mest hemliga metoder för inhämtande av information anknyter användningen till utbildning, taktik och system.

När det gäller vittnesskyddsprogram är riskerna likartade genom användningen av informationskällor. Att en polismans identitet röjs kan även leda till att ett vittnesskyddsprogram avslöjas. Dessutom omfattas uppgifter om vittnesskyddsprogram av ovillkorlig sekretess enligt lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999), nedan *offentlighetslagen*. Att personuppgifter är offentliga i rekryteringssituationer utgör en risk i dessa avgränsade uppgifter.

2.3 Rekryteringsförfarandet vid skyddspolisen, centralkriminalpolisen och den lokala polisen samt förfarandets offentlighet

I statstjänstemannalagen, som är en allmän lag som gäller alla statstjänstemän, föreskrivs om förfarandet vid sökande och utnämning till tjänster och till tjänsteförhållanden för viss tid. På ansökningsförfarandet i fråga om civila tjänster och polismanstjänster vid skyddspolisen, centralkriminalpolisen och den lokala polisen tillämpas statstjänstemannalagen. Ansökningsförfarandet är då i regel offentligt. Bestämmelser om behörighetsvillkoren för tjänsten som chef för skyddspolisen och utnämning till tjänsten finns i 13 § i polisförvaltningslagen samt i statstjänstemannalagen. Bestämmelser om behörighetsvillkoren för tjänster inom den övriga polisledningen finns i 11, 12 och 14 § i polisförvaltningslagen. I fråga om besättande av tjänster som äldre konstapel, äldre kriminalkonstapel och yngre konstapel vilka hör till polismanskapet, militära tjänster vid gränsbevakningsväsendet, tjänster vid försvarsmakten samt tjänster inom utrikesförvaltningen föreskrivs det om undantag från det offentliga ansökningsförfarandet.

Enligt 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, dvs. en utlysning, 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 vidare 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 de övriga omständigheter som ska nämnas i en utlysning.

Enligt 6 d § 2 mom. ska den myndighet som har fattat utnämningsbeslutet 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. Enligt 59 § 1 mom. i statstjänstemannalagen får den som söker en tjänst genom besvär söka ändring i ett beslut om utnämning till tjänsten eller tjänsteförhållandet, om inte något annat föreskrivs i den lagen. Besvärstiden börjar från delfåendet av utnämningsbeslutet. Utnämningsbeslutet ska uppfylla de krav som i 44 § i förvaltningslagen (434/2003) ställs på skriftliga förvaltningsbeslut. I beslutet ska nämnas den myndighet som har fattat beslutet samt tidpunkten för beslutet, motiveringen för beslutet och uppgift om den som har utnämnts samt namn på och kontaktuppgifter för den person av vilken en part vid behov kan begära ytterligare upplysningar om beslutet. Namnen på de övriga sökandena kan framgå av sändlistan för beslutet. Till ett utnämningsbeslut ska fogas en besväransvisning eller en upplysning om besvärsförbud. Parter i utnämningsbeslutet är den person som utnämnts till tjänsten och de övriga sökandena.

Med tanke på att man vill förvärva kompetens ligger det i skyddspolisens och den övriga polisens intresse att utnyttja det normala, offentliga ansökningsförfarandet. Samtidigt medför förfarandet i vissa situationer operativa problem och problem som gäller arbetarskyddet. Med tanke på kompetensbehoven bör rekryteringen av personal kunna genomföras i ett öppet förfarande samtidigt som man möjliggör ett icke-offentligt förfarande. Med tanke på vissa av skyddspolisens uppgifter i anslutning till civil underrättelseinhämtning är det problematiskt att namnen på dem som sökt en tjänst och namnet på den som utnämnts är offentliga. De främmande statliga aktörer som undergräver skyddspolisens arbete bedriver ett långsiktigt arbete som pågår i flera år. Risken uppstår då genom möjligheten för dessa aktörer att sammanställa namnlistor och ur handlingar samla in närmare uppgifter om personer. Att närmare personuppgifter samlas in är ett problem också för den övriga polisen när den använder vissa lagstadgade metoder för hemligt inhämtande av information i syfte att avvärja den mest allvarliga brottsligheten som har de mest omfattande samhällseliga verkningarna samt när polisen arbetar med vittnesskydd. I synnerhet organiserade kriminella grupper har intresse av att samla in personuppgifter om tjänstemän som arbetar i specifika uppgifter. Skyddandet av dem som deltar i verksamheten och deras liv och hälsa och därmed också skyddandet av brottsbekämpningsmetoderna och strukturerna för brottsbekämpningen börjar när rekryteringen inleds. Information som någon kan samla in är uppgifter om dels personer som utses till uppgifter inom bevisprovokation genom köp och täckoperationer och inom användning av informationskällor, dels om personer som har utbildats för dessa uppgifter, eftersom majoriteten av sökandena har genomgått den utbildning som krävs för uppgifterna.

Namnlistor som gäller skyddspolisens och den övriga polisens verksamhet och personalen går att sammanställa, eftersom namnen på dem som söker en tjänst som förklarats ledig eller ett tjänsteförhållande för viss tid är offentliga, ämbetsverken är skyldiga att meddela den valda personens namn, och dessutom lämnas uppgifter om utnämningsbeslutet jämte motivering ut med tanke på ändringssökande. Det går inte att begränsa möjligheten att sända in en ansökan som gäller en ledigförklarade tjänst, utan alla ansökningar som kommer in inom utsatt tid och även därefter blir behandlade i tillsättningsprocessen. Då har sökandena partsställning och därmed rätt att överklaga beslutet om tillsättning av tjänsten. För besvärprocessen ska en sökande enligt finansministeriets anvisningar om tillsättning av tjänster på begäran ges en förteckning över de övriga sökandena samt utnämningsspromemorian och meritsammandraget. Dessa handlingar innehåller information utöver enbart personens namn. Utnämningsspromemorian utgör grunden för de motiveringar som läggs fram i utnämningsbeslutet, och promemorian är relevant även när man utreder om lagen om jämställdhet mellan kvinnor och män (609/1986) har följts och med tanke på de rättsmedel som anges i diskrimineringslagen (1325/2014). Motiveringen för det utnämningsbeslut som gäller tillsättning av en tjänst eller ett tjänsteförhållande ska framgå tillräckligt tydligt och transparent av utnämningsspromemorian. Detta innefattar en sådan jämlig, inbördes jämförelse av de sökande som förutsätts med stöd av 125 § 2 mom. i grundlagen, och i den utnämmande myndighetens beslutsfattande räcker det inte med att man endast lägger fram slutsatsen på basis av uppgifterna. Med hänsyn till dataskyddslagstiftningen bildar uppgifterna om dem som sökt en tjänst ett personregister. 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. I finansministeriets anvisningar har dataskyddslagstiftningen beaktats. På rätten att få uppgifter ur en myndighets personregister och på annat utlämnande av uppgifter ur ett sådant tillämpas offentlighetslagen. Utifrån principen om uppgiftsminimering i EU:s allmänna dataskyddsförordning konstateras det i finansministeriets anvisningar att det utnämningsbeslut som delges sökandena inte får innehålla personuppgifter om andra än den utnämnda personen, och det får innehålla endast motiveringen för valet av den

personen. På processen vid tillsättningen av tjänster tillämpas sekretessgrunderna enligt offentlighetslagen, exempelvis lagens 24 § 1 mom. 29 punkt som gäller lämplighetsprov eller andra bedömningar eller lagens 24 § 1 mom. 31 punkt som gäller privata uppgifter. I samband med tillsättandet av en tjänst kan man också behöva ta hänsyn till offentlighetslagens 11 § som gäller partsoffentlighet, dvs. en parts rätt att ta del av en handling även om den inte är offentlig, eller på ett bredare plan till den del som gäller den allmänna offentligheten (begäranden om information) behöva beakta sekretessgrunderna i lagens 24 §.

2.4 Undantag från besvärsrätten och från det offentliga förfarandet vid tillsättning av tjänster

Enligt 59 § 2 mom. i statstjänstemannalagen får beslut inte överklagas genom besvär, om det är republikens president eller, vid utnämning av högre tjänstemän vid ministerierna eller av sådana chefer för ämbetsverk som anges i statsrådets förordning, exempelvis tjänsten som chef för skyddspolisen, statsrådets allmänna sammanträde som har utnämningsbehörighet. Besvärsrätt föreligger inte heller om en person utnämns för viss tid, högst två år, eller om tjänsten eller tjänsteförhållandet med stöd av lag tillsätts utan att tjänsten eller tjänsteförhållandet ledigförklaras eller om beslutet 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 besvärsförbudet även om tjänsten tillsätts i ett öppet ansökningsförfarande.

Vid skyddspolisen, centralkriminalpolisen och den lokala polisen finns både civila tjänster och polistjänster. Polismän som hör till befälet vid skyddspolisen är chefen för skyddspolisen, biträdande chefer, avdelningschefer, polisjurister, överinspektörer och inspektörer. I 1 § i statsrådets förordning om polisen (1080/2013) föreskrivs det om polismän vid polisenheterna.

Med stöd av 15 j § i polisförvaltningslagen kan en tjänst som äldre konstapel, äldre kriminalkonstapel och yngre konstapel tillsättas utan att den förklaras ledig att sökas. När en tjänst tillsätts utan att den ledigförklaras får besvär inte anföras över tillsättningen. Ur skyddspolisens synvinkel är tjänsteförteckningar över tjänster som ska tillsättas utan att de ledigförklaras inte relevanta, och vid skyddspolisen används inte tjänstebeteckningarna äldre konstapel, äldre kriminalkonstapel och yngre konstapel eftersom uppgifterna skiljer sig från den övriga polisens uppgifter och behörighetsvillkoren kan vara restriktiva. Enligt 16 § i polisförvaltningsförordningen är behörighetsvillkor för äldre kriminalkonstaplar, äldre konstaplar och detektiver yrkeshögskoleexamen för polis, grundexamen för polis eller tjänsteexamen för polismanskap. Det rör sig om tjänster på manskapsnivå. Polisens verksamhet som avser bevisprovokation genom köp och täckoperationer samt uppgifter som gäller användning av informationskällor och vittnesskyddsprogram sköts i allmänhet av tjänstemän på minst underbefälsnivå, och därför lämpar sig bestämmelsen inte för rekryteringsförfarandet i fråga om tjänstemän som sköter sådana uppgifter.

Enligt 12 § 2 mom. i lagen om gränsbevakningsväsendets förvaltning (577/2005) kan de militära tjänsterna vid gränsbevakningsväsendet tillsättas utan att de förklaras lediga. Militära tjänster är officer, specialofficer, institutofficer, sjöbevakare och gränsbevakare.

Försvarsmakten har personal som tjänstgör i militära tjänster och civila tjänster. Dessutom kan det finnas personal i tjänsteförhållande för viss tid och personal som är anställd i arbetsavtalsförhållande. Enligt 36 a § 1 mom. i lagen om försvarsmakten (551/2007) får tjänster vid försvarsmakten tillsättas utan att de ledigförklaras. I paragrafens 2 mom. föreskrivs det om de tjänster som dock ledigförklaras. Dessa är tjänsterna som biträdande professor, biträdande mi-

litärprofessor, specialistläkare, chefsbibliotekarie, museichef, avdelningsföreståndare, avdelningschef, professor, försvarsmaktens assessor, sprängämnesinspektör, militärprofessor, byråchef och forskningschef.

I utrikesförvaltningens karriärsystem avancerar de anställda efter den offentliga utlysningen under rekryteringen utan offentligt ansökningsförfarande. 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. Enligt 2 mom. kan utrikesförvaltningens allmänna tjänster tillsättas utan att de ledigförklaras. En del av de allmänna tjänstemännen har med stöd av lagen skyldighet att övergå till ett annat uppdrag eller ett förflytta sig till ett annat tjänsteställe.

Av betydelse är att bestämmelserna om förfarandet vid tillsättning av tjänster i anslutning till skyddspolisens civila underrättelseuppdrag är asymmetriska med bestämmelserna om förfarandet vid utnämning till tjänster inom den militära underrättelseverksamheten. Det offentliga förfarandet vid tillsättning av en tjänst vid en civil underrättelsemyndighet kan innebära en risk även för samarbetet inom den civila och militära underrättelseverksamheten. Bestämmelserna om rekryteringsförfarandena bör harmoniseras så att de överensstämmer med bestämmelserna om rekrytering inom militär underrättelseinhämtning, eftersom de offentliga intressen som ligger till grund för bestämmelserna är jämförbara. Bestämmelserna om försvarsmakten gäller på ett allmänt plan tillsättning av tjänster vid försvarsmakten, och bestämmelserna tillämpas också på militär underrättelseverksamhet. Till den del som gäller allmänintresset kan bestämmelserna även jämföras med bestämmelserna om rekrytering inom utrikesförvaltningen.

I fråga om polisen skiljer sig bestämmelserna om förfarandet vid tillsättning av tjänster bland annat från förfarandet vid tillsättning av militära tjänster inom gränsbevakningsväsendet. Förfarandet för tillsättning av tjänster vid polisen är offentligt, med undantag av polisuppgifter på manskapsnivå, i fråga om vilka tjänster kan tillsättas även utan att de ledigförklaras. Vissa av centralkriminalpolisens och den lokala polisens uppgifter, exempelvis användningen av hemliga metoder för inhämtande av information och användningen av vittnesskyddsprogram, är förenade med betydande risker för att en identitet avslöjas. Rekryteringen till dessa uppgifter behöver skyddas och i fråga om uppgifterna bör det göras undantag från det offentliga tillsättningsförfarandet.

2.5 Andra offentlighetsaspekter som gäller tjänstemän vid skyddspolisen, centralkriminalpolisen och den lokala polisen

Civil underrättelseverksamhet är sekretessbelagd. Detta märks i skyddspolisens verksamhet och bland annat i ärenden där yrkanden på användning av en metod för underrättelseinhämtning enligt 5 a kap. i polislagen avgörs i domstol utan att den som är föremål för inhämtandet av informationen hörs. I en sådan situation har inte heller allmänheten tillträde till eventuella sammanträden som gäller behandlingen av ärendet eller möjlighet att få information om avgöranden som träffats vid sammanträdena. I 5, 12 och 16 § i lagen om offentlighet vid rättegång i allmänna domstolar (370/2007) begränsas offentligheten för de grundläggande uppgifterna om en rättegång, en parts rätt att ta del av en handling och domstolsbehandlings offentlighet för allmänheten, i syfte att uppnå målen för den civila underrättelseinhämtningen. Grundläggande uppgifter om ett ärende blir i regel offentliga när den som varit föremål för en metod för underrättelseinhämtning i enlighet med 5 a kap. 47 § i polislagen underrättas om användningen av metoden efter det att syftet med användningen av metoden för underrättelseinhämtning har nåtts eller senast ett år efter det att användningen av metoden upphörde, med undantag för sådana fall där underrättelsen skjutits upp eller det beslutats att underrättelsen ska utebli, exempelvis för att

garantera den nationella säkerheten. Någon skyldighet att underrätta föremålet för underrättelseinhämtningen föreligger inte heller om föremålet är en statlig aktör. Bestämmelserna i 5 a kap. 47 § i polislagen tillämpas inte på i kapitlets 39 § avsedd underrättelseinhämtning som sker utanför Finland. Rättssäkerhetsaspekterna har förutom i lagstiftningen om civil underrättelseinhämtning även beaktats i regleringen av den externa övervakningen av verksamheten.

Sedan lagstiftningen om civil underrättelseinhämtning trädde i kraft åt skyddspolisen inte längre en förundersökningsmyndighet. Enligt 2 kap. 1 § 1 mom. i förundersökningslagen (805/2011) görs förundersökning av någon annan polis än skyddspolisen. Vid skyddspolisen finns det inte längre några anställningsberättigade tjänstemän som skulle kunna vara undersökningsledare. Med tanke på den civila underrättelseinhämtningen är förundersökningen offentlig i den meningen att undersökningsledarens identitet inte är sekretessbelagd information, och på undersökningar tillämpas bland annat bestämmelserna om partsoffentlighet.

Identiteten för de tjänstemän som sköter civila underrättelseuppdrag skyddas under tjänstetid på det sätt som lagstiftningen möjliggör, med beaktande av bestämmelserna om skydd för underrättelseinhämtning i 5 a kap. i polislagen och de sekretessgrunder som föreskrivs i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet, som kan tillämpas på hela personalen. Detta är inte tillräckligt när en person behöver skyddas redan från tidpunkten för utnämmandet till tjänsten på ett sådant sätt att personen inte kan identifieras som skyddspolispersonal.

Även bevisprovokation genom köp och täckoperationer samt användning av informationskällor och genomförande av vittnesskyddsprogram är sekretessbelagda. Exempelvis ett yrkande som gäller hemligt inhämtande av information eller hemliga tvångsmedel enligt 5 kap. i polislagen respektive 10 kap. i tvångsmedelslagen avgörs i domstol utan att den som är föremål för inhämtandet av information hörs, och allmänheten har inte heller tillträde till eventuella sammanträden som gäller behandlingen av ärendet eller rätt att få information om avgöranden som träffats vid sammanträdena. I lagen om offentlighet vid rättegång i allmänna domstolar begränsas offentligheten för grundläggande uppgifter om rättegången, en parts rätt att ta del av en handling och domstolsbehandlingens offentlighet för allmänheten i syfte att uppnå målen för bevisprovokation genom köp och för täckoperationer. Grundläggande uppgifter om ett ärende blir i regel offentliga när den som varit föremål för verksamheten ska underrättas om användningen av en metod för inhämtande av information eller om underrättelseinhämtning. Den som hör till polisens personal har tystnadsplikt enligt 7 kap. 1 § i polislagen i fråga om identiteten hos en person som deltagit i bevisprovokation genom köp eller i en täckoperation, om utlämnandet av informationen kan äventyra personens eller dennes närståendes säkerhet. Centralkriminalpolisens verksamhet som gäller bevisprovokation genom köp och täckoperationer samt användningen av informationskällor när den sker som huvudsyssla genomförs separat från de uppdrag som hänförs till förundersökningsprocesser.

I anslutning till vittnesskyddsprogram har det dessutom stiftats flera lagar som begränsar offentligheten, i syfte att garantera säkerheten för dem som skyddas genom programmet. Enligt 6 kap. 24 § 28 punkten i offentlighetslagen är också uppgifter i registret över vittnesskyddsprogram och andra uppgifter som gäller vittnesskyddsprogram sekretessbelagda. Enligt 17 kap. 23 a § i rättegångsbalken får vittnesmål inte avläggas om uppgifter som förts in i det i 24 § 1 mom. 28 punkten i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet avsedda registret över vittnesskyddsprogram eller om andra uppgifter som gäller vittnesskyddsprogram.

Identiteten hos tjänstemän som sköter uppgifter som gäller bevisprovokation genom köp och täckoperationer, användning av informationskällor samt vittnesskyddsprogram skyddas under tjänstetid på det sätt som lagstiftningen möjliggör, med beaktande av de sekretessgrunder som

anges i offentlighetslagen. Förfarandet är dock inte tillräckligt, eftersom personens identitet behöver skyddas redan i det skede då förfarandet för tillsättning av tjänsten eller tjänsteförhållandet inleds.

3 Målsättning

Genom propositionen främjas en framgångsrik och ändamålsenlig skötsel av skyddspolisens, centralkriminalpolisens och den lokala polisens uppgifter. Särskild uppmärksamhet ägnas åt arbetarskyddsaspekter och arbetsgivarens arbetarskyddsförpliktelser. Dessutom tryggar man sekretessen för polisens brottsbekämpningsmetoder och förhindrar allvarliga konsekvenser av eventuella avslöjanden av metoderna. Genom propositionen genomförs skrivningen i regeringsprogrammet om säkerställande av att den nya underrättelselagstiftningen tillämpas effektivt och på behörigt sätt och att säkerhetsmyndigheternas funktionsförmåga tryggas.

Ett ytterligare mål är att harmonisera bestämmelserna om skyddspolisen så att de så långt det är möjligt motsvarar bestämmelserna om förfarandet vid utnämning till tjänster inom den militära underrättelseverksamheten.

På grund av att skyddspolisens uppgifter har förändrats och Finlands säkerhetspolitiska omgivning har blivit mer komplex avser man att redan i samband med utnämningen till tjänster trygga skyddspolisens prestationsförmåga och personalens funktionsförmåga och deras liv och hälsa i uppgifter i anslutning till den nationella säkerheten och den civila underrättelseinhämtningen. När det gäller polisens uppgifter i anslutning till annat hemligt inhämtande av information handlar det om att säkerställa att metoderna för förebyggande, avslöjande och utredning av brott inte röjs. Därigenom tryggas polisens förmåga att bekämpa grov brottslighet och den organiserad brottslighet så att man både nationellt och i det internationella samarbetet undviker konsekvenser som i värsta fall kan vara långvariga och ha betydande verkningar i samhället. Vidare handlar det om att garantera att de tjänstemän som är involverade i polisens täckoperationer, bevisprovokation genom köp, användning av informationskällor och vittnesskyddsverksamhet samt deras närstående skyddas mot allvarliga konsekvenser för liv och hälsa. För att minimera riskerna i samband med förfarandena för tillsättning av tjänster föreslås det att utöver ett offentligt ansökningsförfarande även ska möjliggöras ett icke-offentligt förfarande. I fråga om det icke-offentliga förfarandet lämnas då skyldigheten enligt 6 d § 2 mom. i statstjänstemannalagen att informera om utnämningen samt besvärsrätten enligt 59 § i den lagen utanför tillämpningsområdet för den föreslagna lagen. Det centrala intresset är att skydda identiteten hos de tjänstemän som utnämns redan från det att rekryteringen inleds, när uppgifternas art kräver det.

Syftet är att förhindra den insamling av identitetsuppgifter på laglig väg som de nuvarande bestämmelserna om tillsättning av tjänster möjliggör, samt att förhindra att sådan insamling används för försök till skadlig påverkan eller för påverkan som syftar till att undergräva de myndigheters verksamhet som är centrala med tanke på den nationella säkerheten och bekämpningen av de hot som har de största negativa konsekvenserna för samhället samt undergräva skyddspolisens och den övriga polisens verksamhet. Påverkanssättet kan utgöra ett led i en mer omfattande hybridpåverkan, dvs. samordnad samtidig användning av flera former av trakasserier, som riktas mot Finland. För Finlands del kräver hanteringen av hybridhot ett övergripande tillvägagångssätt. Hybriddimensionen bör beaktas allt mer systematiskt med hänsyn till trygandet av skyddspolisens, den övriga polisens och säkerhetsmyndigheternas verksamhet.

4 Förslagen och deras konsekvenser

4.1 De viktigaste förslagen

I propositionen föreslås sådana bestämmelser i polisförvaltningslagen som har karaktären av speciallagstiftning i förhållande till statstjänstemannalagen och förvaltningslagen (434/2003). Enligt propositionen ska en tjänst eller ett tjänsteförhållande vid skyddspolisen få tillsättas utan att tjänsten eller tjänsteförhållandet ledigförklaras, om uppgiftens art nödvändigt kräver det. Tjänsten eller tjänsteförhållandet ska också kunna ledigförklaras i ett offentligt ansökningsförfarande, vilket ska vara huvudregeln. I enlighet med statstjänstemannalagen ska dock alltid en tjänst eller ett tjänsteförhållande som biträdande chef, avdelningschef och enhetschef vid skyddspolisen eller en tjänst eller tjänsteförhållanden som med hänsyn till uppgifterna är på motsvarande nivå ledigförklaras.

Enligt förslaget ska en sådan tjänst eller ett sådant tjänsteförhållande vid centralkriminalpolisen eller den lokala polisen som anknyter till användning av informationskällor, bevisprovokation genom köp, täckoperationer eller vittnesskydd få tillsättas utan att tjänsten eller tjänsteförhållandet ledigförklaras, om uppgiftens art nödvändigt kräver det. Tjänsten eller tjänsteförhållandet ska också få tillsättas i ett offentligt ansökningsförfarande. Offentligt ansökningsförfarande ska fortfarande vara huvudregeln. Det rör sig om ett undantag från huvudregeln för offentligt tillsättandet av tjänster. Rekryteringar som genomförs utan ledigförklaring av en tjänst ska enligt förslaget gälla endast begränsade uppgifter och en begränsad personkrets bland polisens totala personal. Uppgifterna på mellanlednings- och chefsnivå inom den verksamhet som anknyter till den föreslagna regleringen ska fortfarande fyllas i ett offentligt ansökningsförfarande.

Om en tjänst eller ett tjänsteförhållande som skulle kunna tillsättas utan att ledigförklaras tillsätts i ett offentligt ansökningsförfarande, ska det enligt förslaget vara möjligt att låta bli att meddela sökandena namnen på de andra sökandena och namnet på den som har utnämnts. Att en tjänst eller ett tjänsteförhållande har tillsatts ska dock alltid tillkännages så att de som sökt tjänsten eller tjänsteförhållandet underrättas om utnämningen, om vilken myndighet som fattat beslutet samt om datum för utnämningen. För utövandet av besvärsrätten ska parterna på begäran ges närmare uppgifter så att offentligheten för de handlingar som lämnas ut har bedömts med stöd av 11 § 1 mom. och 2 mom. 1 punkten i offentlighetslagen.

4.2 De huvudsakliga konsekvenserna

Antalet anställda vid skyddspolisen kommer enligt uppskattning under de följande åren att ligga på den nivå som den fleråriga budgetramen möjliggör. I och med de nya uppgifterna inom den civila underrättelseinhämtningen har antalet årsverken vid skyddspolisen ökat från cirka 300 årsverken 2017 till 500 årsverken 2021, och även för 2022 är den målsatta nivån 500 årsverken. Personalen består av civila tjänstemän och poliser. Propositionen har konsekvenser för skyddspolisens förfaranden för tillsättning av tjänster. Hur stora konsekvenser lagförslaget får konkretiseras i cyklerna för personalomsättning eller byte av uppgifter. Konsekvenser kan uppstå direkt efter lagens ikraftträdande i samband med tillsättningen av tjänster. Enligt en preliminär bedömning kommer det varje år att tillsättas 30–40 tjänster och tjänsteförhållanden i samband med vilka förfarandet för tillsättning kommer att bedömas. De krav som ställs på den civila underrättelseverksamheten och på samarbetet inom civil och militär underrättelseverksamhet och internationell verksamhet påverkar valet av person till respektive uppgifter, personens lämplighet samt skyddspolisens behov av att genom att använda sin utnämningsbehörighet organisera aktiviteter med kort varsel.

Personalstyrkan inom den övriga polisen är cirka 10100 årsverken (2021). Av personalen är cirka 7450 polismän och 2400 civil personal. Dessutom har Polisyrkeshögskolan cirka 280 polismän som genomför perioder för inlärn timer i arbetet. Målet för 2022 är 10170 årsverken, varav 7500 polismän. För närvarande tillsätts största delen av tjänsterna genom offentlig utlysning. Vissa tjänster på manskapsnivå kan redan för närvarande med stöd av 15 j § i polisförvaltningslagen tillsättas utan att de ledigförklaras. Liksom i fråga om tillsättningen av tjänster vid skyddspolisen konkretiseras konsekvenserna när tjänster blir lediga eller nya tjänster inrättas. I synnerhet vid centralkriminalpolisen utförs uppgifter som huvudsyssla. Sammanlagt skulle det för centralkriminalpolisens och den lokala polisens del röra sig om uppskattningsvis högst 150—200 uppgifter och om endast ett fåtal rekryteringar per år.

De föreslagna bestämmelserna innebär delvis en avvikelse från 6 a § 1 mom. i statstjänstemannalagen, enligt vilket en tjänst ska ledigförklaras innan den tillsätts. Tjänsterna vid skyddspolisen, centralkriminalpolisen och den lokala polisen ska enligt förslaget fortfarande i regel utlysas offentligt, så att utnåmningsbeslutet kan överklagas genom besvär hos förvaltningsdomstolen. Vid skyddspolisen omfattar dessa tjänster administrativa och juridiska uppgifter samt kommunikationsuppgifter, och vid centralkriminalpolisen och den lokala polisen omfattar dessa tjänster alla andra tjänster än sådana som hänför sig till täckoperationer, användning av informationskällor, bevisprovokation genom köp och vittnesskyddsprogram. Tjänster eller tjänsteförhållanden som biträdande chef, avdelningschef och enhetschef vid skyddspolisen eller uppgifter på motsvarande nivå ska enligt förslaget alltid utlysas offentligt. Tjänster som biträdande chef för skyddspolisen har tillsatts på viss tid vid en offentlig ansökningsomgång. Även uppgifterna på mellanlednings- och chefsnivå inom centralkriminalpolisens och den lokala polisens verksamhet som anknyter till den föreslagna regleringen ska fyllas i ett offentligt ansökningsförfarande. Bestämmelser om tillsättning av tjänsten som chef för skyddspolisen, centralkriminalpolisen och den lokala polisen utfärdas särskilt.

Med stöd av propositionen ska det vara möjligt att vid skyddspolisen utan ledigförklarande tillsätta sådana tjänster och tjänsteförhållanden där uppgifterna till centrala delar innefattar utövning av befogenheter enligt 5 a kap. i polislagen inklusive operativa civila underrättelseuppdrag med anknytande stöduppgifter eller analytiska uppgifter. Civila underrättelseuppdrag genomförs i Finland och utomlands. Skyddspolisen ska enligt förslaget inom ramen för de grunder som anges i lagen ha prövningsrätt i fråga om förfarandet för tillsättning av tjänster och rätt att välja vilket förfarande den tillämpar. Ett offentligt förfarande når potentiella sökande i större utsträckning än ett icke-offentligt förfarande. Ett icke-offentligt förfarande tillämpas företrädesvis i fråga om tjänster där verksamheten och tjänstemännen redan när förfarandet inleds måste skyddas särskilt effektivt på grund av uppgiftens art. Även tjänstemannens närstående kan ha behov av skydd. Den som förordnas till ett uppdrag inom underrättelseinhämtning som avser utländska förhållanden förutsätts redan nu med stöd av 5 a kap. 39 § i polislagen samtycka till att delta i uppdraget. I fråga om centralkriminalpolisen och den lokala polisen ska vid behov utan offentligt utlysning tillsättas tjänster som gäller sådana uppgifter i anslutning till hemliga metoder för inhämtande av information som hänför sig till bevisprovokation genom köp, täckoperationer och användning av informationskällor samt uppgifter som avses i lagen om vittnesskyddsprogram, och som enligt lag eller förordning hör till dessa polisenheter. Det har utfärdats noggrant avgränsade bestämmelser om bland annat befogenheterna i anknytning till dessa uppgifter.

Utnåmning till en tjänst eller ett tjänsteförhållande är enligt vedertagen praxis inte en subjektiv rätt. I egenskap av utnåmnande myndighet har skyddspolisen, centralkriminalpolisen och den lokala polisen även rätt att besluta om huruvida någon ska utnåmnas till en tjänst eller besluta att tjänsten inte alls ska tillsättas. Rätten att överklaga utnåmningsbeslut samt skyddspolisens och den övriga polisens interna funktioner för laglighetskontroll kommer tillsammans med den

externa laglighetskontrollen att vara av central betydelse med tanke på rättssäkerheten. I fråga om en uppgift där tjänsten eller tjänsteförhållandet tillsätts utan att ledigförklaras kommer utomstående inte ha besvärsmätt, eftersom inga andra parter finns. Den externa laglighetskontrollen av skyddspolisens verksamhet utförs av underrättelsetillsynsombudsmannen, riksdagens justitieombudsman, justitiekanslern och inrikesministeriet. Underrättelsetillsynsombudsmannens övervakning i realtid fokuserar på den civila underrättelseverksamheten. I den tillsynshelhet som består av inrikesministeriets uppföljning och övervakning av verksamheten samt laglighetskontrollen samordnas inspektionerna inom laglighetskontrollen med i synnerhet underrättelsetillsynsombudsmannens laglighetskontroll. Enligt bedömningar kommer inrikesministeriets roll att öka i fråga om den externa laglighetskontroll som gäller tillsättning av tjänster. För den övriga polisens del utförs laglighetskontrollen av Polisstyrelsen, polisenheternas rättsenheter och ledningen för samtliga polisenheter samt av riksdagens justitieombudsman, justitiekanslersämbetet och inrikesministeriet. Polisstyrelsen följer och granskar den verksamhet som gäller bevisprovokation genom köp, täckoperationer, användning av informationskällor och vittnesskyddsprogram. Dessutom rapporterar centralkriminalpolisen och polisenheterna årligen om verksamheten. Förfarandena skapa ramar även för uppföljningen och övervakningen av bestämmelserna om tillsättning av tjänster. Dataombudsmannen övervakar att de lagar som gäller personuppgifter iakttas vid såväl skyddspolisen som vid andra polisenheter. Skyddspolisen, centralkriminalpolisen och den lokala polisen utarbetar de sedvanliga dokument som gäller tillsättningen av tjänster, oavsett tjänstetillsättningsförfarandet. Dessa dokument utgör grunden för övervakningen.

Utöver i samband med laglighetskontrollen kan skyddspolisens förfaranden uppmärksammas vid inrikesministeriet i samband med resultatstyrningen. Inrikesministeriet ingår dessutom ett resultatavtal med Polisstyrelsen. Centralkriminalpolisen och den lokala polisen leds av Polisstyrelsen.

I ett offentligt ansökningsförfarande ska skyddspolisen enligt förslaget ha möjlighet att låta bli att meddela namnen på dem som utnämns till en tjänst eller ett tjänsteförhållande, och centralkriminalpolisen och den lokala polisen kunna låta bli att meddela namnen på dem som utnämns till en tjänst eller ett tjänsteförhållande i anslutning till bevisprovokation genom köp, användning av informationskällor, täckoperationer eller vittnesskydd, även om andra uppgifter om tillsättningen av tjänsten, exempelvis den tillsatta tjänsten, vilken myndighet som fattat beslutet och datum för utnämningen, anges. Myndigheten kan således låta bli att aktivt informera alla sökande om namnet på den som valts till tjänsten och namnen på de övriga sökandena. Regleringen föreslås i fråga om meddelande av namnet vara speciallagstiftning med hänsyn till bestämmelserna i 6 d § 2 mom. i statstjänstemannalagen, enligt vilka den myndighet som har fattat utnämningsbeslutet utan dröjsmål ska 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 fattat beslutet, datum för utnämningen samt vem som har utnämns till tjänsten eller tjänsteförhållandet. På motsvarande sätt skulle regleringen vara speciallagstiftning i förhållande till de krav som ställs på förvaltningsbeslut i 44 § i förvaltningslagen, dvs. att det av ett utnämningsbeslut ska framgå vem som blivit vald och eventuella andra sökande (framgår av sändlistan). När det gäller skyddspolisen är det en organisatorisk risk, och ett hot mot personalen och skyddet av den nationella säkerheten överlag, om sådan information samlas hos en främmande statlig aktör. I den föreslagna regleringen rör det sig i fråga om skyddspolisen om en motåtgärd och om uppställande av hinder för sådan så kallad informationsinhämtning från öppna källor genom vilken kritisk information om föremålet kan samlas in. I synnerhet den internationella organiserade brottsligheten utgör även en ovannämnd risk med tanke på centralkriminalpolisens och polisens verksamhet överlag.

För utövande av besvärsrätten ska uppgifter på begäran lämnas till parterna. I detta sammanhang kan det bli aktuellt att ta hänsyn till 11 § i offentlighetslagen, enligt vilken 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. En part, dennes ombud eller dennes biträde har inte den ovan avsedda rätten att ta del av en handling exempelvis när utlämnande av uppgifter ur handlingen skulle strida mot ett synnerligen viktigt allmänt intresse eller ett annat synnerligen viktigt enskilt intresse. Om en handling ingår i rättegångsmaterial, gäller beträffande en parts rätt att ta del av handlingen vad som bestäms i lagen om offentlighet vid rättegång i förvaltningsdomstolar (381/2007). I fråga om svar på andra aktörers begäranden om information tillämpas offentlighetslagen.

Som arbetsgivare ska skyddspolisen, centralkriminalpolisen och den lokala polisen främja jämställdheten i arbetslivet på ett målinriktat och planmässigt sätt i enlighet med lagen om jämställdhet mellan kvinnor och män samt främja likabehandling i enlighet med diskrimineringslagen. I fall av diskriminering har sökanden inom ramen för det offentliga ansökningsförfarandet tillgång till de rättsmedel som föreskrivs i lagen om jämställdhet mellan kvinnor och män och diskrimineringslagen och möjlighet att få ekonomisk gottgörelse. I situationer där en tjänst tillsätts utan att den ledigförklaras blir det inte aktuellt med en bedömning av jämställdhets- och jämlikhetsaspekter, eftersom man utgår från att det i samband med utnämningar där en tjänst tillsätts med stöd av lag utan att i praktiken ledigförklaras inte kommer att finnas andra parter än den person som utnämns. Av betydelse med tanke på främjandet av jämställdhets- och jämlikhetsaspekter är att skyddspolisen och den övriga polisen har planer som gäller dessa frågor och att planerna genomförs effektivt. Skyddspolisen samt centralkriminalpolisen och den lokala polisen ska vid valet av rekryteringssätt utöver de skyddsintressen som nu föreslås även beakta myndighetens skyldigheter enligt lagen om jämställdhet mellan kvinnor och män och diskrimineringslagen att målmedvetet främja jämställdheten mellan könen och likabehandlingen av olika befolkningsgrupper, och sträva efter att främja vardera aspekterna vid rekryteringar.

Den som söker en tjänst har också möjlighet att anföra klagan över skyddspolisens eller centralkriminalpolisens och den lokala polisens verksamhet hos de högsta laglighetsövervakarna eller inrikesministeriet, samt i fråga om skyddspolisen hos underrättelsetillsynsombudsmannen som övervakar all skyddspolisens verksamhet. Också jämställdhetsombudsmannen och arbetarskyddsmyndigheterna är tillsynsmyndigheter. Utnämningspromemorian i samband med ett utnämningsbeslut är av betydelse vid bedömningen av efterlevnaden av lagen om jämställdhet mellan kvinnor och män och eventuell gottgörelse. Förslaget påverkar således inte tillämpningen av lagen om jämställdhet mellan kvinnor och män, exempelvis av lagens 17 § som gäller lämnande av uppgifter till jämställdhetsombudsmannen eller lagens 18 § där det föreskrivs om jämställdhetsombudsmannens rätt att utföra kontroller. Utnämningspromemorian är relevant även med tanke på de rättsskyddsmedel som föreskrivs i diskrimineringslagen.

Propositionen påverkar inte kravet på finskt medborgarskap enligt 7 § 1 mom. 7 punkten i stats-tjänstemannalagen eller behörighetsvillkoren enligt polisförvaltningslagen och polisförvaltningsförordningen.

Propositionen bedöms inte ha några ekonomiska konsekvenser. Propositionen har dock relevans med tanke på användningen av skyddspolisens, centralkriminalpolisens och den lokala polisens personalresurser. Att identiteten hos den personal som propositionen gäller skyddas redan från början gör det möjligt att använda personalresurserna på ett mer ändamålsenligt sätt och förbättrar skyddspolisens samt centralkriminalpolisens och den lokala polisens möjligheter att som arbetsgivare bättre beakta arbetsgivarskyldigheterna när det gäller säkerheten i arbetet. En viktig

aspekt av att personalens identifieringsuppgifter inte är offentliga är att individens arbetarskydd förbättras.

Propositionen har vissa konsekvenser för den i grundlagen tryggade offentlighetsprincipen. Regleringen föranleds emellertid av ett vägande samhälleligt intresse som förutsätter att det görs ett avgränsat undantag från offentlighetsprincipen.

Att skyddspolisens uppgifter sköts på ett effektivt sätt är av betydelse med tanke på skyddet av statens högsta ledning, statsrådet, samarbetsmyndigheterna och den nationella säkerheten. Att centralkriminalpolisens och den lokala polisens hemliga inhämtande av information sköts på ett effektivt sätt är av betydelse med hänsyn till behovet att skydda samhället mot de allvarligaste hoten mot allmän ordning och säkerhet och i övrigt för att bekämpa, avslöja och utreda de grövsta och samhälleligt mest skadliga formerna av brottslighet.

Att skyddspolisens, centralkriminalpolisens och den lokala polisens uppgifter sköts på ett effektivt sätt bidrar även till att samarbetsmyndigheternas verksamhet är resultatrik. Genom att skyddspolisen ges möjlighet att använda ett motsvarande förfarande för tillsättning av tjänster som inom försvarsmakten tryggas samverkan mellan i synnerhet underrättelsemyndigheterna. Genom att göra det möjligt för den övriga polisen att tillämpa ett särskilt förfarande för tillsättning av tjänster i fråga om uppgifter som avser hemligt inhämtande av information och uppgifter inom vittnesskyddet bidrar man till att avsevärt förebygga sådana allvarliga hot mot individers liv och hälsa och mot en effektiv användning av polisens metoder som uppkommer av att verksamheten avslöjas.

5 Alternativa handlingsvägar

5.1 Handlingsalternativen och deras konsekvenser

Ett alternativ till förslaget är att regleringen förblir oförändrad. I statstjänstemannalagen föreskrivs om ledigförklaring av tjänster och om allmän besvärsmått, som begränsas i särskilt föreskrivna fall. När utnämningsbeslut utarbetas ska förvaltningslagen beaktas. Utnämningsspromemorian är viktig eftersom där läggs fram motiveringen för utnämningsbeslutet och ges en beskrivning av utnämningssförfarandet. Av utnämningsbeslutet framgår namnet på den person som valts (personens identitet). Utifrån uppgifterna i promemorian är det dock möjligt att göra en närmare bedömning av uppgifternas art och dra närmare slutsatser om den valda personens och andra sökandes identitet och bakgrund. Propositionens syfte kan inte uppnås utan att lagstiftningen ändras. Den gällande lagstiftningen gör det inte möjligt att redan från början, dvs. redan i samband med förfarandet för tillsättning av tjänster, skydda informationen om de berörda personerna och arbetsuppgifterna. När det gäller skyddspolisen är lagstiftningen dessutom asymmetrisk i förhållande till bestämmelserna om tillsättning av tjänster inom den militära underrättelseinhämtningen.

5.2 Lagstiftning och andra handlingsmodeller i utlandet

Enligt artikel 4.2 i fördraget om Europeiska unionen (FEU) ska den nationella säkerheten också i fortsättningen vara varje medlemsstats eget ansvar.

Enligt 6 § i Sveriges tjänstemannaförordning (Anställningsförordning 1994:373) utlyses lediga tjänster och tjänsteförhållanden inom staten genom att myndigheten öppet informerar om lediga anställningar. Om särskilda skäl talar för det behöver dock en tjänst inte utlysas offentligt. I 28 a § i förordningen om Säkerhetspolisen i Sverige (Förordning (2014:1103) med instruktion för

Säkerhetspolisen) finns bestämmelser som gäller den svenska säkerhetstjänsten (Säkerhetspolisen, Säpo). Bestämmelserna i anställningsförordningens 6 § tillämpas inte på Säkerhetspolisen i Sverige när den utlyser uppgifter offentligt. Enligt den svenska anställningsförordningen ska myndigheten informera om sitt beslut om anställning och samtidigt informera om vad som gäller i fråga om överklagande. Med stöd av anställningsförordningen får myndighetens anställningsbeslut överklagas efter det att information om anställningen har lämnats. Med stöd av den svenska offentlighetslagen (Offentlighets- och sekretesslag 2009:400) är anställningar inte sekretessbelagda. Vid offentliga ansökningsförfaranden har en sökande rätt att få veta vem de andra sökandena är. Säpo får dock i sina rekryteringar avvika från det öppna ansökningsförfarandet. Sveriges offentlighetslag möjliggör inte heller att identiteten för alla som är anställda vid Säpo hemlighålls. Om en person arbetar med uppgifter där utförandet av uppgifterna kan äventyras av att personens identitet röjs, kan dock den personens identitet hemlighållas.

I Norge ansvarar polisens underrättelse- och säkerhetstjänst, Politiets sikkerhetstjeneste (PST), för Norges interna underrättelsinhämtning medan försvarsmaktens underrättelsetjänst Etterretningstjenesten (E-tjenesten) svarar för underrättelsinhämtning utanför Norges gränser. Arbetstillfällen vid den sistnämnda kan tillsättas utan att de ledigförklaras. Andra säkerhetsaktörer är Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) och Forsvarets sikkerhetsavdeling. De ovannämnda aktörerna övervakas av Stortingets kontrollorgan EOS-utvalg. Norges förvaltningslag (Forvaltningsloven) och offentlighetslag (Offentleglova) innehåller bestämmelser om hur anställningsprocesserna genomförs. I statstjänstemannalagen (Statsansatteloven) finns bestämmelser om rekryteringssättet. Polisens säkerhetstjänst PST följer de allmänna bestämmelserna om rekrytering av personal, om inte den uppgift som ansökan gäller är sekretessbelagd med stöd av den nationella säkerhetslagen (Sikkerhetsloven § 5—3). PST har dessutom egna bestämmelser om rekrytering och PST ska komma överens om rekryteringarna med fackorganisationerna. Informationen om den som valts till en uppgift kan dessutom hemlighållas med stöd av den nationella säkerhetslagen (Sikkerhetsloven § 5—3), om inte personen i fråga väljs till ett offentligt uppdrag, exempelvis chef för ett ämbetsverk. Däremot kan uppgifter i sökandenas ansökningar inte hemlighållas. Offentlighetslagen möjliggör inte att identiteten för alla som är anställda vid PST hemlighålls. Om en person emellertid arbetar i uppgifter där utförandet av uppgifterna kan äventyras av att identiteten röjs, kan den personens identitet hemlighållas.

I Danmark är huvudprincipen den att personer rekryteras till offentliga uppgifter genom öppen utlysning. Huvudprincipen är också att den danska förvaltningslagens principer iaktas vid rekryteringar. Vissa tjänster kan med stöd av en föreskrift om anställning av tjänstemän i statsförvaltningen (Opslagsbekendtgørelsen) tillsättas utan ett offentligt ansökningsförfarande. I ett sådant fall förutsätter uppgifterna vissa färdigheter, varför tjänsten inte utlyses offentligt, men de som kunde vara behöriga att söka tjänsten har kännedom om den. Vid den danska polisen tillsätts alla polisuppgifter genom icke-offentlig utlysning av tjänster. På polisens och försvarsmaktens webbplatser för rekrytering inom underrättelsetjänsten ombeds sökandena att inte sprida information om den pågående rekryteringsprocessen. Enligt den danska offentlighetslagen omfattar offentligheten för handlingar inte handlingar som gäller statens säkerhet eller försvaret.

I Tyskland finns det tre olika underrättelsetjänster: Bundesnachrichtendienst (BND), Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV) och Militärische Abschirmdienst (MAD). Särskilda bestämmelser tillämpas på olika tjänstemannakategorier inom dessa tjänster. I Tyskland har vid sidan om förbundsrepubliken dessutom varje delstat en egen myndighet för civil underrättelsinhämtning (Landesamt für Verfassungsschutz). Inom förbundsstaten tillsätts tjänsterna i princip genom offentlig utlysning. I den lag som gäller myndighetshandlingars offentlighet har det föreskrivits om undantag i fråga om underrättelsetjänster.

I Estland kan enligt den estniska polislagen och gränsbevakningslagen polisen utnämnas utan ansökningsförfarande.

6 Remissvar

I utlåtandena ansåg man allmänt att de föreslagna bestämmelserna behövs på grund av förändringarna i myndigheternas omvärld. Det ansågs finnas godtagbara skäl för förslagen med hänsyn till det vägande samhälleliga intresset. Samtidigt noterades det att förslaget är relevant med avseende på ett flertal grundläggande fri- och rättigheter som är inskrivna i grundlagen och med avseende på en god förvaltning. I utlåtandena ägnade man uppmärksamhet åt att den föreslagna regleringen bör vara noggrant avgränsad och exakt, och det ansågs att regleringen behöver preciseras. Förslaget bör preciseras också med hänsyn till offentlighetslagen. Uppmärksamhet ägnades även åt laglighetskontrollen och åt jämställdhets- och jämlikhetsaspekter. Vidare ansågs det att ämbetsverken i denna fråga bör bygga upp ett internt samarbetsförfarande, där förfarandet för tillsättning av tjänster dryftas innan förfarandet börjar tillämpas.

Med anledning av remissvaren har 12 a § 1 mom. och 13 a § 1 mom. i lagförslaget preciserats så att i bestämmelserna har skrivits in de grunder som ska beaktas vid nödvändighetsbedömningen. På motsvarande sätt har 12 a § 2 mom. och 13 a § 3 mom. preciserats så att det i fråga om grunderna hänvisas till det föreslagna 1 mom. i respektive paragraf. Också förhållandet till 12 § 2 mom. i grundlagen och till offentlighetslagens 11 § som gäller partsoffentlighet och den lagens 24 § som gäller sekretessbelagda myndighetshandlingar har förtydligats i motiveringen till lagförslaget. Vidare har den helhet som avser tillsynen över polisen preciserats i motiveringen.

7 Specialmotivering

12 a §. *Tillsättning av vissa tjänster vid centralkriminalpolisen och den lokala polisen.* I 1 mom. föreslås en bestämmelse om att vissa tjänster eller tjänsteförhållanden vid centralkriminalpolisen och den lokala polisen ska få tillsättas utan att de ledigförklaras, om uppgiftens art nödvändigt kräver det. Nödvändighetsvillkoret innebär att förfarandet ska tillgripas som sista alternativ. Sättet att tillsätta tjänsten eller tjänsteförhållandet bör således prövas med hänsyn till polisens personalsäkerhet och organisationssäkerhet, de hot som är förknippade med uppgiften, behovet av att skydda hemligt inhämtande av information eller till andra synnerligen viktiga allmänna eller enskilda intressen. Dessutom bör det bedömas huruvida nödvändighetsvillkoret uppfylls. Enligt polisens helhetsprövning kan en tjänst eller ett tjänsteförhållande också ledigförklaras i ett offentligt ansökningsförfarande. Vid prövningen ska beaktas dels behovet av att förvärva sådan kompetens som behövs för tjänsten, dels arten av de uppgifter som hör till tjänsten. Om tjänsteuppgifternas art nödvändigt kräver det, ska tjänster och tjänsteförhållanden som i huvudsak hänför sig till bevisprovokation genom köp, täckoperationer, användning av informationskällor samt vittnesskydd liksom därtill direkt anknytande stöd- och chefsuppgifter få tillsättas utan offentlig utlysning. Med direkt anknytande chefsuppgifter avses uppgifterna som chef eller närmaste chef i ledningen för ovannämnda operativa verksamhet. Uppgifterna på mellanlednings- och chefsnivå inom den verksamhet som anknyter till den föreslagna regleringen ska hos centralkriminalpolisen och den lokala polisen fortfarande fyllas i ett offentligt ansökningsförfarande. Likaså ska i regel alla övriga tjänster vid polisen tillsättas genom offentlig utlysning, dock med beaktande av de lagstadgade undantagen från den offentliga tillsättningen.

Identiteten hos tjänstemän som deltar i hemliga metoder för inhämtande av information ska skyddas effektivt och hemlighållas redan i rekryteringsskedet i syfte att skydda tjänstemannens och dennes närståendes och kollegers liv och fysiska säkerhet och i syfte att trygga sekretessen

för brottsbekämpningsmetoderna. I den operativa verksamheten ska dessutom informationskällornas identitet skyddas, och sådana uppgifter får inte avslöjas genom att tjänstemannens identitet röjs. I stöduppgifterna för den operativa verksamheten ingår bl.a. uppgifter för de jurister som stöder den operativa verksamheten samt ekonomi- och personalförvaltningsuppgifter i anknytning till insatser. Ett centralt element i helheten är åtkomsten till information i tjänsten eller tjänsteförhållandet och att informationen ackumuleras. De tjänstemän som utför uppgifterna och som innehar information utsätts för försök till informationsinhämtning och påverkansförsök från organiserad brottslighet. Tjänstemännen måste skyddas mot påtryckning, utpressning, hot om våld och rekryteringsförsök. Om en tjänstemans identitet röjs, innebär det att tjänstemannen inte kan sköta uppgifterna på grund av fara för liv eller hälsa eller för att hans eller hennes förmåga att utföra uppgifterna har äventyrats. Dessutom finns det en risk för att brottsbekämpningsmetoder avslöjas.

Enligt 2 mom. ska polisen när en tjänst eller ett tjänsteförhållande som avses i 1 mom. tillsätts genom ett ansökningsförfarande kunna 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 genom delgivning av utnämningsbeslutet underrättas om att tjänsten eller tjänsteförhållandet har tillsatts. I beslutet ska nämnas den tjänst eller det tjänsteförhållande som har tillsatts, vilken myndighet som har fattat beslutet samt datum för utnämningen. Genom förfarandet tryggas möjligheten att utnyttja rätten att söka ändring. Tryggandet av rätten att söka ändring i ett beslut som gäller utnämning till en tjänst innebär att utnämningsbeslutet kan ändras i efterhand till följd av besvär. Detta bidrar till att främja jämställdheten samt likabehandlingen av sökande. När det gäller det offentliga ansökningsförfarandet kan man inte utesluta möjligheten att det bland sökandena finns personer inom den organiserade brottsligheten. Då finns det en risk för att identifieringsuppgifter om de övriga sökandena sprids. Bestämmelsen påverkar inte tillämpningen av offentlighetslagen.

13 a §. Tillsättning av tjänster vid skyddspolisen. I 1 mom. föreslås en bestämmelse om att en tjänst eller ett tjänsteförhållande vid skyddspolisen ska få tillsättas utan att tjänsten eller tjänsteförhållandet ledigförklaras, om uppgiftens art nödvändigt kräver det. Nödvändighetsvillkoret innebär att förfarandet ska tillgripas som sista alternativ. Sättet att tillsätta tjänsten eller tjänsteförhållandet bör således prövas med hänsyn till ämbetsverkets personalsäkerhet och organisationssäkerhet, de hot som är förknippade med uppgiften, skyddet av den civila underrättelseinhämtningen eller till andra synnerligen viktiga allmänna eller enskilda intressen. Dessutom bör det bedömas huruvida nödvändighetsvillkoret uppfylls. Utgångspunkten är att ett öppet ansökningsförfarande fortfarande ska vara huvudregeln, medan tillsättning av tjänster och tjänsteförhållanden utan att de ledigförklaras ska vara ett undantagsförfarande. Skyddspolisen ska i varje enskilt fall visa att det är nödvändigt att tjänsten tillsätts utan ett offentligt ansökningsförfarande, och skyddsåtgärder ska införas effektivt från det att förfarandet inleds. Skyddspolisens organisation fastställs i det reglemente för skyddspolisen som baserar sig på 28 § i polisförvaltningsförordningen (158/1996) och 7 § i statsrådets förordning om polisen (1080/2013). Enligt skyddspolisens helhetsbedömning ska en tjänst eller ett tjänsteförhållande kunna ledigförklaras även genom offentlig utlysning. Vid prövningen ska beaktas dels behovet av att förvärva sådan kompetens som behövs för uppgifterna, dels arten av de uppgifter som hör till tjänsten.

Tjänsterna vid skyddspolisen är av en särskild karaktär som inom ramen för arbetsuppgifterna innefattar verksamhet för att skydda den nationella säkerheten. Beroende på arten av tjänstemannens uppgift måste hans eller hennes identitet skyddas effektivt och hemlighållas från första början. De viktigaste uppgifter inom den civila underrättelseinhämtningen där en tjänstemans identitet bör skyddas effektivt redan i rekryteringsskedet är operativa uppgifter inom civil

underrättelseinhämtning och anknytande stöduppgifter samt dataanalys. I den operativa verksamheten måste också informationskällornas identitet skyddas. Identiteten får inte röjas i samband med identifieringen av en tjänsteman vid skyddspolisen i en situation där tjänstemannen redan har identifierats av en främmande stats underrättelsetjänst. I stöduppgifterna för den operativa verksamheten ingår bl.a. uppgifter för operativa jurister samt uppgifter inom teknologiförvaltning och ekonomi- och personalförvaltning i anknytning till insatser. Ett centralt element i helheten är åtkomsten till information i tjänsten eller tjänsteförhållandet och att informationen ackumuleras. De tjänstemän som utför uppgifterna och som innehar information är utsatta för försök till informationsinhämtning och påverkansförsök från främmande stater. Tjänstemännen måste skyddas mot påtryckning, utpressning, hot om våld och rekryteringsförsök. Om en tjänstemans identitet röjs, innebär det att tjänstemannen inte kan sköta uppgifterna på grund av risk för rekryteringsförsök, fara för liv eller hälsa eller för att hans eller hennes förmåga att utföra uppgifterna har äventyrats. Skyddet av identiteten för dem som arbetar i administrativa och tekniska uppgifter bedöms på samma grunder som skyddet av identiteten för dem som arbetar i operativa eller analytiska uppgifter. I samtliga ovannämnda uppgifter hanterar tjänstemännen annat än tillfälligt handlingar som hör till säkerhetsklass II.

I 2 mom. föreslås en bestämmelse om att vissa tjänster eller tjänsteförhållanden vid skyddspolisen alltid ska ledigförklaras i enlighet med statstjänstemannalagen. Dessa tjänster är tjänsterna som biträdande chef, avdelningschef och enhetschef och tjänster och tjänsteförhållanden som med hänsyn till uppgifterna är på motsvarande nivå; exempel på sådana är de högre chefsuppgifter som omfattar huvudansvar för skyddspolisens stabsuppgifter, interna tjänster, kontraspionage, terrorismbekämpning eller säkerhetsutredningar samt chefstjänster eller tjänsteförhållanden på samma nivå som dessa.

Enligt 3 mom. ska skyddspolisen när andra än i 2 mom. avsedda tjänster eller tjänsteförhållanden tillsätts genom ett ansökningsförfarande kunna 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 genom delgivning av utnämningsbeslutet underrättas om att tjänsten eller tjänsteförhållandet har tillsatts. I beslutet ska nämnas den tjänst eller det tjänsteförhållande som har tillsatts, vilken myndighet som har fattat beslutet samt datum för utnämningen. Genom förfarandet tryggas möjligheten att utnyttja rätten att söka ändring. Tryggandet av rätten att söka ändring i ett beslut som gäller utnämning till en tjänst innebär att utnämningsbeslutet kan ändras i efterhand till följd av besvär, vilket bidrar till att främja jämställdheten samt likabehandlingen av sökande. När det gäller det offentliga ansökningsförfarandet kan man inte utesluta möjligheten att det bland sökandena finns statliga aktörer som döljer sin verksamhet. Då finns det en risk för att uppgifter om de andra sökandena eller om den valda personen sprids. Bestämmelsen påverkar inte tillämpningen av offentlighetslagen. Varje begäran om information ska bedömas enligt offentlighetslagen. Enligt 11 § 1 mom. i offentlighetslagen har den som i ett ärende är sökande eller anför besvär eller någon annan vars rätt, fördel eller skyldighet ärendet gäller (*part*) 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. Enligt 2 mom. 1 punkten i den paragrafen har en part, hans ombud eller hans biträde inte den i 1 mom. avsedda rätten när utlämnande av uppgifter ur handlingen skulle strida mot ett synnerligen viktigt allmänt intresse, ett barns intresse eller ett annat synnerligen viktigt enskilt intresse. Det rör det sig om en motåtgärd och om uppställande av hinder för den informationsinhämtning från öppna källor genom vilken kritisk information om ett objekt kan samlas in.

8 Ikraftträdande

Det föreslås att lagen träder i kraft i början av 2023.

9 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

I propositionen föreslås det att det till polisförvaltningslagen fogas nya 12 a och 13 a §.

Enligt 2 § i grundlagen ska all utövning av offentlig makt bygga på lag, och lag ska noggrant iakttagas 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). Enligt 80 § 1 mom. i grundlagen ska bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter utfärdas genom lag.

De föreslagna bestämmelserna är relevanta med hänsyn till grundlagens 6 § som gäller jämlikhet, 7 § som gäller rätten till liv och till personlig frihet, integritet och trygghet, 18 § som gäller rätten till arbete och det allmännas skyldighet att sörja för skyddet av arbetskraften, 12 § som gäller offentlighet och 21 § som gäller rättsskydd. Enligt 22 § i grundlagen ska det allmänna se till att de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Regleringen kan dessutom granskas med hänsyn till artikel 2.1 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna (Europakonventionen) som gäller rätten till liv, och artikel 6.1 i konventionen som gäller rätten till en rättvis rättegång. Vidare har grundlagsutskottet i sitt utlåtande om statsrådets redogörelse om de mänskliga rättigheterna 2014 särskilt understrukt att beredningen av propositioner bör utvecklas för att lagstiftningsordningen ska motiveras också med avseende på skyldigheten enligt 22 § i grundlagen att se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses och inte enbart med avseende på eventuella motsatsförhållanden i fråga om rättigheterna (GrUU 52/2014 rd, s. 3/II). Artikel 17 i Europakonventionen gäller förbud mot missbruk av rättigheter.

De grundläggande fri- och rättigheterna har inte ställts i inbördes prioritetsordning. Propositionen är förknippad med olika grundläggande och mänskliga rättigheter, och deras inbördes förhållande och samordning måste vägas mot varandra. Vidare bör de mänskliga och grundläggande fri- och rättigheterna granskas med hänsyn till vägande samhälleliga intressen, såsom den nationella säkerheten eller den allmänna säkerheten. Intresset att trygga den allmänna säkerheten handlar i kontexten grundläggande fri- och rättigheter i extrema fall om att trygga den personliga säkerheten (se GrUU 5/1999 rd, s. 2). Hänsyn bör även tas till de allmänna förutsättningarna för inskränkning i grundläggande fri- och rättigheter, bland annat att inskränkningarna ska vara noga avgränsade och tillräckligt exakt definierade och att deras innehåll till väsentliga delar ska framgå av lagen (GrUB 25/1994 rd, s. 5). Vidare ska grunderna för inskränkningar vara godtagbara och inskränkningarna ska vara dikterade av något tungt vägande samhälleligt skäl. Det kan inte genom vanlig lag föreskrivas om en inskränkning av kärnan i en grundläggande fri- eller rättighet. Inskränkningarna ska vara förenliga med kravet på proportionalitet och nödvändiga för att uppnå ett acceptabelt syfte. Inskränkningar i grundläggande fri- och rättigheter kräver ett adekvat rättsskydd.

I 6 § i grundlagen ingår en allmän jämlikhetsklausul och ett diskrimineringsförbud. Jämlikhetsaspekterna är relevanta på så sätt att människor inte godtyckligt genom lag kan särbehandlas vare sig positivt eller negativt. Jämlikhetsbestämmelsen förutsätter dock inte att alla människor ska bemötas lika i alla avseenden, om inte de förhållanden som inverkar på ärendet är likadana (RP 309/1993, s. 46). I fråga om de godtagbara skäl som möjliggör särbehandling enligt 6 § 2 mom. i grundlagen har det i grundlagsutskottets praxis ställt som krav att de ska stå i ett sakligt och nära samband med lagens syfte (t.ex. GrUU 44/2010 rd). Den reglering som nu föreslås kan inte anses vara problematisk med tanke på likställighetsprincipen. Att vissa uppgifter vid skyddspolisen, centralkriminalpolisen och den lokala polisen tillsätts utan att de ledigförklaras försätter inte i sig människor i ojämlik ställning. Det finns godtagbara och

vägande samhälleliga skäl för att tillämpa ett avvikande förfarande för tillsättning av tjänster. Jämlikhetsaspekten är dock viktig att beakta som en del av skyddspolisens personalpolitik.

Grundlagsutskottet har i anknytning till 7 § i grundlagen uttalat sig om exceptionellt hot mot den personliga säkerheten i samband med internationella uppdrag inom försvarsmakten (GrUU 65/2016 rd). Enligt grundlagsutskottet kan internationella uppdrag enligt lagförslaget innebära användning av militära maktmedel och således medföra exceptionellt hot mot den personliga säkerheten, vilket är relevant också med avseende på 7 § i grundlagen. Grundlagsutskottet har 2020 i samband med förordningar som utfärdades med stöd av beredskapslagen framfört synpunkter på det allmännas skyldighet enligt 7 § 1 mom. i grundlagen att trygga vars och ens rätt till liv (GrUB 2/2020 rd). I grundlagsutskottets betänkande GrUB 5/2020 rd har utskottet i samband med behandlingen av statsrådets förordning om temporära undantag vid tillämpningen av vissa bestämmelser i semesterlagen, arbetstidslagen och arbetsavtalslagen, som utfärdats med stöd av beredskapslagen, även ägnat uppmärksamhet åt det allmännas skyldighet enligt 18 § 1 mom. i grundlagen att sörja för skyddet av arbetskraften.

När det gäller sökande av ändring i beslut om utnämning till en tjänst bör förslaget bedömas med hänsyn till bestämmelsen om rättsskydd i 21 § i grundlagen och artikel 6.1 i Europakonventionen (rätten till en rättvis rättegång). Enligt 21 § 1 mom. i grundlagen har var och en rätt att få ett beslut som gäller hans eller hennes rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt rättskipningsorgan. Rätten att söka ändring samt andra garantier för en rättvis rättegång och god förvaltning ska enligt 21 § 2 mom. i grundlagen tryggas. Det är dock inte meningen att bestämmelsen ska hindra att det föreskrivs om smärre undantag från denna rättighet, så länge undantagen inte blir en huvudregel eller äventyrar individens rätt till en rättvis rättegång (RP 309/1993 rd, s. 78).

När beslut om utnämning till en tjänst fattas ska myndigheten utöver behörighet för tjänsten i fråga och andra eventuella särskilda krav också iakta de allmänna utnämningsgrunderna för tjänster enligt 125 § 2 mom. i grundlagen. Ingen har dock någon rätt som kan betraktas som subjektiv att bli utnämnd till en statlig tjänst. En ändring av statstjänstemannalagen trädde i kraft vid ingången av 2019. I lagens 59 § föreskrivs det om sökande av ändring i ett beslut om utnämning till en tjänst. I regeringens proposition med förslag till lag om ändring av statstjänstemannalagen (RP 77/2017 rd) har frågan bedömts utifrån grundlagsutskottets utlåtanden. (GrUU 63/2010 rd, GrUU 16/2000 rd, GrUU 10/2009 rd, GrUU 46/2002 rd, GrUU 18/2011 rd och GrUU 51/2010 rd). I grundlagsutskottets utlåtande GrUU 42/2017 rd om ovannämnda regeringsproposition framkommer det att frågan om besvärshänsyn för beslut om utnämning till statliga tjänster har behandlats flera gånger i grundlagsutskottet, och att utskottets tidigare ståndpunkt har utgjort grunden för den ovannämnda ändringen av statstjänstemannalagen. Enligt grundlagsutskottets utlåtande hindrar inte bestämmelsen i 21 § i grundlagen att man genom lag föreskriver om mindre undantag från de rättigheter som skyddas där, under förutsättning att undantagen inte ändrar den aktuella rättsskyddsgarantins ställning som huvudregel eller äventyrar individens rättssäkerhet (se t.ex. GrUU 68/2014 rd, s. 3/I). Grundlagsutskottet konstaterar vidare att vilken som helst myndighetsåtgärd som är gynnsam för den enskilde dock inte är ett i grundlagen avsett beslut som gäller den enskildes rättigheter. Grundlagsutskottet har ansett att utnämning till en tjänst i utskottets praxis inte har betraktats som en subjektiv rätt så att en person skulle ha rätt att få sin sak behandlad av en domstol på det sätt som avses i 21 § i grundlagen och i artikel 6.1 i Europakonventionen. I utnämningsbesluten ingår dock prövning, och prövningsrätten styrs och begränsas genom lagstiftning. Utgångspunkten för prövningen är 125 § 2 mom. i grundlagen, där det föreskrivs om de allmänna utnämningsgrunderna för offentliga tjänster.

Utifrån artikel 6 i Europakonventionen är utnämning till en tjänst inte ett beslut som gäller en persons rättigheter eller skyldigheter. Konventionsbestämmelsen kan inte i sig anses hindra att rätten att söka ändring slopas. Huruvida artikel 6.1 i Europakonventionen kan tillämpas på tjänstemannarättsliga ärenden har bedömts i Europadomstolens avgöranden. En central fråga har då varit huruvida ett ärende som gäller en tjänsteman är sådant ärende där det beslutas om tjänstemannens rättigheter och skyldigheter och där tillträdet till domstol således ska tryggas.

Grundlagsutskottet konstaterade i sitt utlåtande om regeringens årsberättelse för 2015 (GrUU 25/2016 rd—B 10/2016 rd) att enligt den utredning som utskottet erhållit hade flera utnämningsbeslut, bland annat republikens presidents beslut om utnämning av tjänstemän t.ex. inom försvars- och utrikesförvaltningen och utnämningar som görs av statsrådets allmänna sammanträde, sådana särdrag som kan ge anledning till specialarrangemang. Grundlagsutskottet konstaterar i sitt utlåtande att en grundläggande fråga i utredningen är om besvärsrätten kan vara absolut och gälla alla tjänsteförhållanden.

I propositionen föreslås det inte att rätten att söka ändring slopas när en tjänst eller ett tjänsteförhållande tillsätts genom offentlig utlysning. Ett offentligt ansökningsförfarande ska även i fortsättningen vara huvudregeln i förfarandet för tillsättning av tjänster.

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. I propositionen föreslås det att det i ett offentligt ansökningsförfarande ska vara möjligt att i ett meddelande om tillsättning av en tjänst eller tjänsteförhållande begränsa offentligheten för personidentifieringsuppgifter, dvs. parternas namn, när tjänsten eller tjänsteförhållandet utöver andra grunder förknippas med ett synnerligen viktigt allmänt intresse, såsom ett behov av att skydda den nationella säkerheten samt med ett synnerligen viktigt enskilt intresse, i extrema fall skyddande av liv och hälsa. Den föreslagna bestämmelsen har inte formulerats som en sekretessbestämmelse. I 12 § 2 mom. i grundlagen möjliggörs också andra slags begränsningar av offentligheten (GrUU 8/2021 rd, s. 8). Sekretessen i fråga om namn och andra uppgifter bör bedömas när uppgifter begärs med stöd av 24 § i offentlighetslagen (offentlighet för allmänheten), och i fråga om partsoffentlighet med stöd av 11 § 1 mom. och 2 mom. 1 punkten i offentlighetslagen. I den föreslagna regleringen bestäms det intresse som ska skyddas i enlighet med bestämmelserna om sekretess i offentlighetslagen, och förslaget ger en ram för ett förfarande med en mer begränsad öppenhet.

Att tjänster och tjänsteförhållanden tillsätts utan ett öppet ansökningsförfarande avviker från den principiella öppenheten och offentlighetsprincipen inom förvaltningen. I enlighet med de allmänna förutsättningarna för inskränkning av de grundläggande fri- och rättigheterna föreslås det att bestämmelser om inskränkningen utfärdas genom lag. Undantaget motiveras emellertid av ett godtagbart och tungt vägande samhälleligt intresse och det har begränsats till det som är nödvändigt. Undantaget står således i rätt proportion till begränsningen och dess syfte. Det är inte möjligt att ge en uttömmande förteckning över de tjänster vid skyddspolisen som innefattar sådana uppgifter som kräver att tjänsten tillsätts utan ett ansökningsförfarande. Skyddspolisen ska i varje enskilt fall visa att det med hänsyn till uppgifterna är nödvändigt att tjänsten tillsätts utan offentlig utlysning. En exakt och noggrann avgränsning säkerställs genom skyddspolisens utnämningsbehörighet, med beaktande av de föreskrivna grunderna för bedömning av nödvändigheten. Enligt förslaget ska det för avvikelse från det allmänna offentliga ansökningsförfarandet finnas en objektiv grund som avser den nationella säkerheten och statens intresse, med beaktande även av att ingen har en subjektiv rätt att bli utnämnd. Det rör sig en personkrets som begränsas utifrån arbetsuppgifterna, och den föreslagna regleringen innebär ett begränsat och godtagbart undantag. Vissa tjänster på chefsnivå eller motsvarande uppgifter ska enligt förslaget alltid tillsättas i ett offentligt ansökningsförfarande.

I fråga om centralkriminalpolisen och den lokala polisen har uppgifterna i sådana tjänster som föreslås kunna tillsättas utan offentlig utlysning begränsats till vissa uppgifter inom hemligt inhämtande av information som enligt lag ankommer på centralkriminalpolisen eller den lokala polisen, dvs. användning av informationskällor, täckoperationer och bevisprovokation genom köp samt uppgifter i anknytning till vittnesskyddsprogram. I fråga om dessa uppgifter kommer undantaget från det offentliga ansökningsförfarandet att motiveras av ett godtagbart och tungt vägande samhälleligt intresse och begränsas till det som är nödvändigt. Undantaget står således i rätt proportion till begränsningen och dess syfte.

Enligt artikel 2 i Europakonventionen ska envars rätt till liv skyddas genom lag. Rätten till liv är den mest centrala grundläggande rättigheten, och livsfara är det allvarligaste hotet med tanke på enskilda tjänstemän. Bakom lagförslaget ligger ett vägande samhälleligt intresse, nämligen den nationella säkerheten. Myndigheterna måste med hjälp av civil underrättelseinhämtning kunna inhämta information om hot som riktas mot Finlands nationella säkerhet på ett sätt som från första början skyddar livet och hälsan för dem som utför uppgifter i anknytning till underrättelseinhämtningen och som på ett bredare plan även skyddar utomstående personers såsom informationskällors liv och hälsa. De ovannämnda hoten riktar sig mer allmänt även mot samhället och dess medlemmar och inte i första hand mot individen. Då handlar det i vidare bemärkelse om att skydda samhällsmedlemmarnas grundläggande och mänskliga rättigheter, av vilka de mest betydelsefulla är rätten till liv. Detta förutsätter civil underrättelseverksamhet, med vars hjälp man kan inhämta information om allvarliga hot mot den nationella säkerheten. De metoder som föreslås i propositionen baserar sig på lag och kan anses vara proportionerliga för att uppnå ett godtagbart mål.

Lagförslaget kan på de grunder som anges ovan behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Regeringen anser det emellertid vara önskvärt att grundlagsutskottets utlåtande om propositionen inhämtas.

Kläm

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

Lagförslag

Lag

om ändring av polisförvaltningslagen

I enlighet med riksdagens beslut
fogas till polisförvaltningslagen (110/1992) en ny 12 a §, i stället för den 12 a § som upphävts genom lag 69/2005, och en ny 13 a § som följer:

12 a §

Tillsättning av vissa tjänster vid centralkriminalpolisen och den lokala polisen

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, får tillsättas utan att tjänsten eller tjänsteförhållandet ledigförklaras, om uppgifternas art nödvändigt kräver det. Vid bedömningen av nödvändigheten ska hänsyn tas till

- 1) polisens personalsäkerhet och organisationssäkerhet,
- 2) uppgiften i fråga och de hot som är förknippade med den,
- 3) behovet av att skydda hemligt inhämtande av information eller
- 4) 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 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.

13 a §

Tillsättning av tjänster vid skyddspolisen

En tjänst eller ett tjänsteförhållande vid skyddspolisen får tillsättas utan att tjänsten eller tjänsteförhållandet ledigförklaras, om uppgiftens art nödvändigt kräver det. Vid bedömningen av nödvändigheten ska hänsyn tas till

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

Följande tjänster eller tjänsteförhållanden ledigförklaras dock i enlighet med statstjänstemannalagen: biträdande chef, avdelningschef och enhetschef samt tjänster eller tjänsteförhållanden som med hänsyn till uppgifterna är på motsvarande nivå.

När andra än i 2 mom. avsedda tjänster eller tjänsteförhållanden tillsätts genom ett ansökningsförfarande, kan skyddspolisen 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.

Denna lag träder i kraft den 20 .

Helsingfors den 1 september 2022

Statsminister

Sanna Marin

Inrikesminister Krista Mikkonen