

## Förvaltningsutskottet

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

### INLEDNING

#### *Remiss*

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av polisförvaltningslagen (RP 118/2022 rd): Ärendet har remitterats till förvaltningsutskottet för betänkande och till grundlagsutskottet för utlåtande.

#### *Utlåtande*

Utlåtande har lämnats av

- grundlagsutskottet GrUU 45/2022 rd

#### *Sakkunniga*

Utskottet har hört

- regeringsråd Johanna Hakala, inrikesministeriet
- regeringsråd Riitta Aulanko, inrikesministeriet
- lagstiftningsråd Veli-Pekka Hautamäki, justitieministeriet
- specialsakkunnig Oula-Antti Labba, justitieministeriet
- förhandlingschef Minna Gråsten, Polisstyrelsen
- överinspektör Otto Puustinen, skyddspolisen.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- finansministeriet
- underrättelsetillsynsombudsmannens byrå
- centralkriminalpolisen.

Inget yttrande av

- Förhandlingsorganisationen för offentliga sektorns utbildade FOSU rf
- Finlands Polisorganisationers Förbund rf.

### PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att polisförvaltningslagen ändras.

## Betänkande FvUB 25/2022 rd

I propositionen föreslås det att en tjänst eller ett tjänsteförhållande vid skyddspolisen får 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 förverkligar den strategiska helheten Den trygga rättsstaten Finland i regeringsprogrammet för statsminister Sanna Marins regering. Enligt regeringsprogrammet ska det säkerställas att den nya underrättelagstiftningen 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.

## UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

### *Tillsättande av tjänster utan offentligt ansökningsförfarande*

Regeringen föreslår att polisförvaltningslagen (110/1992) kompletteras med en ny 12 a § (tillsättning av vissa tjänster vid centralkriminalpolisen och den lokala polisen) och en ny 13 a § (tillsättning av tjänster vid skyddspolisen). 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. En tjänst eller ett tjänsteförhållande vid skyddspolisen får tillsättas utan att tjänsten eller tjänsteförhållandet ledigförklaras, om uppgiftens art nödvändigt kräver det.

I propositionen listas kriterierna för bedömning av nödvändigheten. Kriterierna omfattar personalsäkerhet och organisationssäkerhet samt uppgifter som ska utföras och de hot som är förknippade med uppgiften. I fråga om centralkriminalpolisen och den lokala polisen är ett bedömningskriterium också behovet av att skydda hemligt inhämtande av information och i fråga om skyddspolisen behovet av att skydda civil underrättelseinhämtning. Vid bedömningen kan också andra synnerligen viktiga allmänna eller enskilda intressen beaktas.

Förvaltningsutskottet anser att propositionen tämligen heltäckande tar upp de utmaningar som gör det nödvändigt att begränsa offentligheten i ansökningsförfarandet. På grund av sina lagfästa uppgifter är skyddspolisens hela organisation, dess metoder och uppgifter och hela dess personal föremål för planmässig och långsiktig informationsinhämtning och andra åtgärder från utländska statliga aktörers håll. Omvärlden för den inre säkerheten är mer komplicerad än tidigare och brottsligheten har internationaliserats och blivit mer professionell. Centralkriminalpolisens lagfästa uppgifter gäller förhindrande, avslöjande och utredning av internationell, allvarlig, organiserad och yrkesmässig brottslighet. Till den lokala polisens uppgifter hör att upprätthålla allmän

## Betänkande FvUB 25/2022 rd

ordning och säkerhet, verka för förebyggande av brottslighet samt undersöka brott och andra händelser som äventyrar den allmänna ordningen och säkerheten.

Förvaltningsutskottet konstaterar utifrån inkommen utredning att det i vissa uppgifter är nödvändigt att skydda tjänstemannens identitet redan vid rekryteringen så att han eller hon inte identifieras som anställd hos organisationen i fråga. Ur en enskild tjänstemans synvinkel utgör offentlighet för personuppgifter i värsta fall en fara för liv eller hälsa i fråga om tjänstemannen själv eller hans eller hennes närstående. I den operativa verksamheten ska dessutom informationskällornas identitet skyddas, och sådana uppgifter får inte avslöjas genom att tjänstemannens identitet röjs. Utskottet påpekar att behovet av skydd också kan utsträcka sig till tjänstemannens närstående. Utskottet anser utifrån inkommen utredning att bestämmelserna i förslaget behövs och fyller sitt syfte.

I propositionen föreslås det att en tjänst eller ett tjänsteförhållande som biträdande chef, avdelningschef och enhetschef vid skyddspolisen eller en tjänst eller tjänsteförhållande som med hänsyn till uppgifterna är på motsvarande nivå alltid ledigförklaras i enlighet med statstjänstemannalagen. I anslutning till detta konstaterar utskottet att offentlighet också i övrigt är huvudregeln vid ansökan om tjänster eller tjänsteförhållanden. Utskottet hänvisar till grundlagsutskottets utlåtande i ärendet (GrUU 45/2022 rd) där det konstateras att formuleringen ”får tillsättas utan att ... ledigförklaras” hänvisar till myndighetens prövningsrätt. Det är fråga om rättslig prövning. Förvaltningsutskottet instämmer i grundlagsutskottets konstaterande att huvudregeln är att en tjänst förklaras ledig att sökas och det att en tjänst inte ledigförklaras utgör ett undantag samt att denna undantagsbestämmelse ska tolkas snävt. Utskottet betonar den ovan konstaterade nödvändighetsbedömningen och samlade prövningen vid bedömningen av ansökningsförfarandet för en tjänst eller ett tjänsteförhållande.

Grundlagsutskottet konstaterar i sitt utlåtande (GrUU 45/2022 rd) att det i 15 j § i polisförvaltningslagen finns en bestämmelse om tillsättande av vissa tjänster som polisman utan att tjänsten förklaras ledig att sökas och att den föreslagna regleringens förhållande till 15 j § förblir oklart. Enligt utredning lämpar sig 15 j § inte för att tillsätta tjänster eller tjänsteförhållanden som gäller informationskällor, bevisprovokation genom köp eller täckoperationer eller uppgifter som anknyter till vittnesskyddsprogram, eftersom uppgifterna vid centralkriminalpolisen och den lokala polisen vanligen sköts av tjänstemän på minst underbefälsnivå. Vid skyddspolisen används inte de tjänstebenenämningar som nämns i 15 j §, och tjänstebenenämningen på manskapsnivå för polistjänster är detektiv. Utgångspunkten för den reglering som föreslås i propositionen har varit att den gällande 15 j § inte kan tillämpas i de uppgifter som nu föreslås. Förvaltningsutskottet anser utifrån inkommen utredning att syftet med den föreslagna nya 12 a § i förhållande till 15 j § inte lämnar rum för tolkning.

*Att låta bli att meddela namnen på de sökande och på den som har utnämnts till en tjänst*

I propositionen föreslås det att om offentligt ansökningsförfarande ändå tillämpas i fråga om de tjänster som avses i 12 a § 2 mom. och 13 a § 3 mom., behöver namnen på sökandena till den tjänst som tillsätts och namnet på den som utnämnts till tjänsten enligt dessa paragrafer inte meddelas de andra sökande, om uppgiftens art nödvändigt kräver det.

## Betänkande FvUB 25/2022 rd

Propositionen utgår således från att möjligheten att låta bli att meddela namnen till de andra sökande kan utnyttjas också i det offentliga ansökningsförfarandet, om de lagstadgade nödvändighetskriterierna uppfylls. De sökande ska dock alltid underrättas om tillsättandet av tjänsten eller tjänsteförhållandet. Vid offentlig ansökan har de sökande möjlighet att överklaga utnämningsbeslutet. Enligt uppgift 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. När en begäran om handlingar besvaras ska man med stöd av 24 § 1 mom. och 11 § (partsoffentlighet) i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999) överväga behovet av sekretess i fråga om det intresse som ska skyddas.

Grundlagsutskottet fäste i sitt utlåtande (GrUU 45/2022 rd) uppmärksamhet vid bestämmelsen i det föreslagna 13 a § 3 mom., enligt vilken möjligheten att låta bli att meddela namnen på de andra sökande och på den som har utnämnts gäller alla andra tjänster vid skyddspolisen än de högsta tjänster som avses i 2 mom. Grundlagsutskottet anser att det i propositionen inte har framförts tillräckliga grunder för en så omfattande undantagsbestämmelse.

Förvaltningsutskottet konstaterar att tröskeln för undantagsförfarande, det vill säga för att namnet inte meddelas, i 13 a § 3 mom. är densamma som i 13 a § 1 mom., som gäller tillsättande av en tjänst eller ett tjänsteförhållande utan att ledigförklaras, om uppgiftens natur nödvändigtvis kräver det. Det förutsätter en bedömning från fall till fall av att undantaget är nödvändigt på grund av uppgiftens natur. En motsvarande bestämmelse finns i 12 a § 2 mom., som gäller centralkriminalpolisen och den lokala polisen.

Utskottet konstaterar att det för vissa uppgifter inom skyddspolisen är nödvändigt att skydda identiteten hos den som utnämns till tjänsten eller tjänsteförhållandet redan vid utnämningen, så att den utnämnde inte kan identifieras som anställd vid skyddspolisen. Vid offentligt ansökningsförfarande finns det en reell risk för att en statlig aktör som hemlighåller sin verksamhet söker en tjänst eller ett tjänsteförhållande. Denne får enligt gällande lag kännedom om den som har blivit vald till tjänsten eller tjänsteförhållandet. Enligt den gällande lagen är också namnen på dem som sökt tjänsten offentliga. Som det konstateras ovan är ett offentligt ansökningsförfarande huvudregel. Förvaltningsutskottet påpekar i detta sammanhang att skyddspolisen konkurrerar om arbetskraften med andra arbetsgivare inom den offentliga sektorn och arbetsgivare inom den privata sektorn exempelvis om experter inom IKT-sektorn (cyberkompetens) och analysuppgifter som kräver djupa och vida insikter. Det offentliga ansökningsförfarandet undanröjer inte behovet av att skydda identiteten.

I propositionen sägs det att personaluppgifter som är offentliga utgör en organisatorisk risk för skyddspolisen på grund av eventuella rekryteringsförsök eller annan möjlig påverkan som främmande stater riktar mot skyddspolisens personal. För en enskild tjänsteman är det fråga om ett ytterst viktigt enskilt intresse, i värsta fall gäller det skydd för liv och hälsa. I synnerhet behovet av att skydda personalens identitet har samband med skyddspolisens operativa prestanda och en effektiv civil underrättelseinhämtning, anknytande stöd- och analysuppgifter samt med den åtkomst till information som de anställda har i olika uppdrag.

Förvaltningsutskottet anser därför att det är nödvändigt att såväl skyddspolisen som centralkriminalpolisen och den lokala polisen i vissa uppgifter kan låta bli att uppge namnen på de sökande

## Betänkande FvUB 25/2022 rd

och den som utnämnts till tjänsten. Utskottet anser dock att hänvisningen från 13 a § 3 mom. till 13 a § 2 mom. för tydlighetens skull bör ändras till en hänvisning till 1 mom. Enligt inkommen utredning är det alltid fråga om uppgifter vars karaktär nödvändigtvis kräver att namnen inte offentliggörs, och bedömningen av nödvändigheten görs enligt 1 mom. En motsvarande hänvisning föreslås också i det nya 12 a § 2 mom.

### *Rättssäkerhet*

Förvaltningsutskottet betonar att även om en tjänst eller ett tjänsteförhållande tillsätts utan att ledigförklaras, ska de allmänna utnämningssgrunderna enligt 125 § i grundlagen och de allmänna och särskilda behörighetsvillkoren för tjänsten i fråga beaktas i förfarandet. Rätten att överklaga utnämningsbeslut 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 stort.

Underrättelsetillsynsombudsmannen, riksdagens justitieombudsman, justitiekanslern och inrikesministeriet svarar för den externa laglighetsövervakningen när det gäller skyddspolisens. För den övriga polisens del utförs laglighetskontrollen av Polisstyrelsen, polisenheternas rättsenheter och ledningen för samtliga polisenheter samt av riksdagens justitieombudsman, justitiekanslersämbetet och inrikesministeriet. Dataombudsmannen övervakar att de lagar som gäller personuppgifter iakttas vid såväl skyddspolisens som vid andra polisenheter.

Förvaltningsutskottet konstaterar också att det dessutom finns möjlighet att anföra klagomål hos olika instanser. Tillsynsmyndigheter är således också diskrimineringsombudsmannen, diskriminerings- och jämställdhetsnämnden samt arbetarskyddsmyndigheterna. Arbetsgivarna ska främja jämställdheten i arbetslivet på ett målinriktat och planmässigt sätt i enlighet med lagen om jämställdhet mellan kvinnor och män (609/1986) samt främja likabehandling i enlighet med diskrimineringslagen (1325/2014). 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. Av betydelse med tanke på främjandet av jämställdhets- och jämlikhetsaspekter är de planer som gäller dessa frågor och att planerna genomförs effektivt. Utskottet framhåller att skyddspolisens, central-kriminalpolisen och den lokala polisen utarbetar de sedvanliga handlingar som gäller tillsättningen av tjänster, oavsett tjänstetillsättningsförfarandet. Handlingarna ligger till grund för tillsynen.

### DETALJMOTIVERING

**13 a §. Tillsättning av tjänster vid skyddspolisens.** I 3 mom. i den nya paragrafen föreskrivs det om möjlighet att inte meddela namnen på de andra sökandena och namnet på den som har utnämnts. Med hänvisning till övervägandena ovan föreslår förvaltningsutskottet att hänvisningen till andra tjänster eller tjänsteförhållanden än de som avses i 2 mom. för tydlighetens skull ändras så att den gäller de tjänster eller tjänsteförhållanden som avses i 1 mom.

## FÖRSLAG TILL BESLUT

Förvaltningsutskottets förslag till beslut:

*Riksdagen godkänner lagförslaget i proposition RP 118/2022 rd med ändringar. (Utskottets ändringsförslag)*

### *Utskottets ändringsförslag*

## Lagen

### 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.

## Betänkande FvUB 25/2022 rd

### 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 **som avses i 1 mom.** 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 17.11.2022

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Mari Rantanen saf  
vice ordförande Mari-Leena Talvitie saml  
medlem Tiina Elo gröna  
medlem Hanna Huttunen cent  
medlem Mats Löfström sv  
medlem Juha Pylväs cent  
medlem Matti Semi vänst  
medlem Kari Tolvanen saml  
medlem Heikki Vestman saml  
medlem Heidi Viljanen sd  
ersättare Veijo Niemi saf  
ersättare Ben Zyskowicz saml.

## **Betänkande FvUB 25/2022 rd**

Sekreterare var

plenarråd Sanna Helopuro.