

## STATSRÅDETS FÖRORDNING OM ÄNDRING AV 48 § I STATSRÅDETS FÖRORDNING OM GRÄNSBEVAKNINGSVÄSENDET

### Statsrådets behörighet

- 12 § 2 mom. i lagen om statsrådet (175/2003)
- 3 § 3 punkten i reglementet för statsrådet (262/2003)
- 15 § 1 mom. i lagen om gränsbevakningsväsendets förvaltning (577/2005)

### Nuläge

Enligt 15 § i lagen om gränsbevakningsväsendets förvaltning är gränsbevakningsmän sådana tjänstemän vid Gränsbevakningsväsendet som har fått genom förordning av statsrådet föreskriven utbildning för gränsbevakningsmän och som förordnats till gränsbevakningsmän av chefen för förvaltningsenheten.

Enligt 48 § i statsrådets förordning om gränsbevakningsväsendet (651/2005) kan till gränsbevakningsman förordnas en tjänsteman vid Gränsbevakningsväsendet som uppfyller de krav på kunskaper om en gränsbevakningsmans befogenheter som ingår i grundkursen för gränsbevakare och som har de språkkunskaper som krävs av en gränsbevakningsman. Enligt 50 § 1 mom. i förordningen finns bestämmelser om behörighetsvillkor gällande språkkunskaper i fråga om de tjänster beträffande vilka behörighetsvillkoret är högskoleexamen i 6 § i lagen om de språkkunskaper som krävs av offentligt anställda (424/2003). Enligt 50 § 2 mom. i förordningen är behörighetsvillkor gällande språkkunskaper för andra gränsbevakningsmän än de som avses i 1 mom. vid en tvåspråkig myndighet goda muntliga och skriftliga kunskaper i befolkningsmajoritetens språk inom myndighetens ämbetsdistrikt samt nöjaktiga muntliga och skriftliga kunskaper i det andra språket. Vid en enspråkig myndighet är behörighetsvillkoret gällande språkkunskaper för andra gränsbevakningsmän än de som avses i 1 mom. goda muntliga och skriftliga kunskaper i myndighetens språk samt nöjaktig förmåga att förstå det andra språket. Bestämmelsen 50 § 2 mom. gäller bland annat en gränsbevakningsman som har en tjänst som gränsbevakare. Förordningen innehåller inga bestämmelser om behörighetsvillkor gällande språkkunskaper för tjänstemän vid Gränsbevakningsväsendet för vars tjänst behörighetsvillkoret inte är högskoleexamen och som inte har förordnats till gränsbevakningsman.

En studerande på grundkursen för gränsbevakare kan utnämnas till ett tidsbestämt tjänsteförhållande för att stärka de personalresurser som är nödvändiga för Gränsbevakningsväsendets verksamhet, när studeranden behärskar lärokursen om en gränsbevakningsmans befogenheter och det finns grund för att tjänsten är tidsbestämd. I regel behärskar studerande på grundkursen för gränsbevakare lärokursen om en gränsbevakningsmans befogenheter i god tid innan kursen avslutas. I regel har en studerande på kursen i det här skedet fått språkundervisning men inte ännu visat sina språkkunskaper i enlighet med det som förutsätts för examen och förordnande till gränsbevakningsman. Till exempel utnämmandet till ett tidsbestämt tjänsteförhållande som gränsbevakare förutsätter inte att den person som utnämns visar språkkunskaper på någon viss nivå eftersom högskoleexamen enligt bestämmelserna inte är ett behörighetsvillkor för en gränsbevakare. En studerande som utnämnts till ett

tidsbestämt tjänsteförhållande som gränsbevakare kan emellertid inte förordnas till gränsbevakningsman utan att visa de språkkunskaper som föreskrivs i 50 § 2 mom.

I enlighet med gränsbevakningslagen (578/2005) är det endast gränsbevakningsmän som har de nödvändiga befogenheterna för gränssäkerhetsuppgifter. De studerande på grundkursen för gränsbevakare som gått lärokursen om en gränsbevakningsmans befogenheter men som inte har visat att de har de språkkunskaper som krävs kan i nuläget användas för att stödja Gränsbevakningsväsendets verksamhet endast för att hantera de allvarliga särskilda situationer som avses i 26 b § i lagen om gränsbevakningsväsendets förvaltning. Då har studeranden begränsade befogenheter och kan endast arbeta under en gränsbevakningsmans direkta handledning och övervakning. Bestämmelser om befogenheterna för en studerande på grundkursen för gränsbevakare i sådana uppgifter finns i 34 g § i gränsbevakningslagen. En studerande som utnämns till ett tidsbestämt tjänsteförhållande ska förordnas till gränsbevakningsman för att studerandens kunnande ska kunna utnyttjas i sin helhet i gränssäkerhetsuppgifterna.

## **Föreslagna ändringar**

Enligt förslaget ska bestämmelsen 48 § 1 mom. i statsrådets förordning om gränsbevakningsväsendet ändras så att en tjänsteman vid störningar i gränssäkerheten, samt när beredskapen effektiviseras och höjs som förberedelse för sådana situationer, kan förordnas till gränsbevakningsman för högst sex månader utan att ha visat de nöjaktiga språkkunskaper som förutsätts i 50 § 2 mom. i förordningen.

Med upprätthållande av gränssäkerheten avses enligt 2 § 1 mom. 6 punkten i gränsbevakningslagen åtgärder som vidtas i hemlandet och utomlands för att förhindra brott mot bestämmelserna om passerande av riksgränsen och den yttre gränsen, avvärja hot mot den allmänna ordningen och säkerheten i persontrafiken över gränserna, bekämpa gränsöverskridande brottslighet och garantera säkerheten vid passerande av gränsen.

Med störningar i gränssäkerheten avses avvikelser i Finlands säkerhetsmiljö. Till följd av sådana avvikelser behöver Gränsbevakningsväsendet ytterligare personal för att upprätthålla gränssäkerheten. Avvikelse i säkerhetsmiljön kan uppstå i samband med bland annat militära krissituationer, massinvandring eller en utbredd epidemi av en smittsam sjukdom. Bestämmelsen ska även tillämpas när hotet om att en sådan situation uppstår är så stort att Gränsbevakningsväsendet har vidtagit åtgärder för att effektivisera och stärka beredskapen. Tillämpandet av bestämmelsen förutsätter emellertid inte att avvikelserna är så omfattande eller allvarliga som ibruktagandet av befogenheterna i beredskapslagen (1552/2011) förutsätter.

Vid störningar i gränssäkerheten ska Gränsbevakningsväsendet ha möjlighet att snabbt få ytterligare personal under begränsad tid och denna personal ska ha en gränsbevakningsmans fulla befogenheter, som utförandet av uppgifterna förutsätter. Det här behovet blev särskilt tydligt i början av covid-19-pandemin. Då infördes reserestriktioner i anslutning till hälsosäkerheten och återinfördes gränsbevakning vid gränserna mellan Finland och Schengen-länderna. Gränsbevakningsväsendet har

samtidigt varit tvunget att ha beredskap för att sjukdomsfall och karantänsbestämmelser kan ha en kraftig inverkan på personalresurserna.

Genom den föreslagna ändringen säkerställs att Gränsbevakningsväsendet snabbt kan utöka mängden utbildad personal vid störningar i gränssäkerheten, samt när beredskapen effektiviseras och höjs som förberedelse för sådana situationer, genom att använda studerande som behärskar lärokursen om gränsbevakningsmäns befogenheter som ett stöd för den operativa verksamheten. På så sätt blir fler resurser tillgängliga för basuppgifterna inom gränssäkerheten, så att de erfarna gränsbevakarna kan fokusera på krävande gränssäkerhetsuppgifter.

I nuläget kan studerandena på grundkursen för gränsbevakare inte utnyttjas fullt ut i gränssäkerhetsuppgifterna eftersom de inte har visat de språkkunskaper som förutsätts av en gränsbevakningsman. I juli 2020 hade grundkursen för gränsbevakare 56 studerande som behärskade lärokursen om en gränsbevakningsmans befogenheter. På grund av kraven på språkkunskaper kunde endast 44 av dem förordnas till gränsbevakningsmän. Vid störningar i gränssäkerheten och vid hot om störningar är det viktigt att den personalresurs som behärskar lärokursen om en gränsbevakningsman befogenheter kan användas fullt ut. Efter den föreslagna ändringen kan en studerande som går grundkursen för gränsbevakare och som behärskar lärokursen om en gränsbevakningsmans befogenheter och som utnämns till kortare tidsbestämda tjänsteförhållanden förordnas till gränsbevakningsman.

I enlighet med vad som nämnts ovan ska det vara möjligt att avvika från kraven på språkkunskaper vid enskilda och eventuellt kortvariga allvarliga särskilda situationer som hör till Gränsbevakningsväsendets sektor och som avses i 26 b § i lagen om gränsbevakningsväsendets förvaltning. Det ska också vara möjligt att avvika från kravet vid störningar i gränssäkerheten om dessa störningar är mindre allvarliga och pågår under längre tid än de ovan nämnda störningarna och när man effektiviserar och höjer beredskapen inför sådana störningar. Det ska bli möjligt att avvika från kravet på språkkunskaper i högst sex månader. Tjänstemannen får då inte förordnas till gränsbevakningsman för två eller flera på varandra följande perioder på sex månader utan att tjänstemannen visar den språkkunskap som föreskrivs i 50 § 2 mom. En studerande i ett tidsbestämt tjänsteförhållande bör under dessa sex månader visa att han eller hon har de språkkunskaper som förutsätts av en gränsbevakningsman, om det är nödvändigt att fortsätta tjänstgöringen och förordnandet till gränsbevakningsman. Genom den föreslagna ändringen slopas således inte skyldigheten att visa språkkunskaper, utan det ska vara möjligt att tillfälligt avvika från skyldigheten i vissa begränsade situationer.

En förutsättning för att en person ska utnämnas till gränsbevakare och för att personen ska kunna sköta arbetsuppgifterna i tjänsten är den specialutbildning som ges på grundkursen för gränsbevakare, som ordnas av Gränsbevakningsväsendet. Studerandena på grundkursen väljs ut genom ett inträdesprov och utbildningen varar i ett år. Utbildningen är planerad för att ersätta det personalunderskott som uppstår när personalen avgår under vanliga förhållanden och fylla det vanliga behovet av ytterligare personal. Avsikten med utbildningen är inte uttryckligen att täcka tillfälliga personalbehov. Om det är möjligt att temporärt avvika från kravet på språkkunskaper

baserat på den föreslagna bestämmelsen kan studerandena emellertid om situationen så kräver stödja Gränsbevakningsväsendets verksamhet så brett som möjligt.

Utöver den ändring som nämnts ovan ska den svenska språkdräkten i första meningen i 48 § 1 mom. ändras så att den motsvarar den finska språkdräkten. I den svenskspråkiga versionen nämns kraven på språkkunskaper för gränsbevakare, men det som avses i bestämmelsen är kraven på språkkunskaper för gränsbevakningsmän. Ändringen är teknisk.

## Konsekvenser

Den föreslagna ändringen medför inga ytterligare kostnader för staten.

I och med den föreslagna ändringen ska Gränsbevakningsväsendet vid störningar i gränssäkerheten, samt när beredskapen effektiviseras och höjs som förberedelse för sådana situationer, ha möjlighet att använda ytterligare personal som har de nödvändiga gränsbevakningsmans befogenheter för att kunna utföra sina uppgifter. I och med ändringen kan personalen vid Gränsbevakningsväsendet sättas in i uppgifter som bäst motsvarar personalens utbildning och erfarenhet. De erfarna gränsbevakarna kan fokusera på krävande gränssäkerhetsuppgifter när det finns resurser för basuppgifterna inom gränssäkerheten. Ändringen stöder också tillräckliga personalresurser och bidrar därigenom även till att personalen orkar utföra sitt jobb under svåra förhållanden.

På grund av relationen mellan olika befolkningsgrupper gäller den föreslagna ändringen i praktiken svenska, även om ändringen i fråga inte specifikt har avgränsats så att den gäller kunskaper i svenska. Av Gränsbevakningsväsendets förvaltningsenheter är Sydöstra Finlands gränsbevakningssektion, Norra Karelen gränsbevakningssektion, Kajanalands gränsbevakningssektion och Lapplands gränsbevakningssektion finskspråkiga myndigheter. De gränsbevakningsmän som arbetar vid dessa myndigheter förutsätts ha nöjaktig förmåga att förstå svenska. Västra Finlands sjöbevakningssektion och Finska vikens sjöbevakningssektion är tvåspråkiga myndigheter. Vid Gränsbevakningsväsendets tvåspråkiga förvaltningsenheter är befolkningsmajoritetens språk inom tjänsteområdet finska och de tjänstemän som arbetar vid dessa förvaltningsenheter förutsätts därför ha nöjaktiga muntliga och skriftliga kunskaper i svenska.

Enligt 17 § 1 mom. i Finlands grundlag är Finlands nationalspråk finska och svenska. Enligt 2 mom. i bestämmelsen ska vars och ens rätt att hos myndigheter i egen sak använda sitt eget språk, antingen finska eller svenska, samt att få expeditioner på detta språk tryggas genom lag. Det allmänna ska tillgodose landets finskspråkiga och svenskspråkiga befolknings kulturella och samhälleliga behov enligt lika grunder.

Enligt 10 § 1 mom. i språklagen (423/2003) har var och en rätt att använda finska eller svenska i kontakten med statliga myndigheter. Myndigheterna ska dessutom ordna möjlighet för den som ska höras att bli hörd på sitt eget språk, finska eller svenska. Enligt 23 § i språklagen ska myndigheterna i sin verksamhet självmant se till att individens språkliga rättigheter förverkligas i praktiken. En tvåspråkig myndighet ska betjäna allmänheten på finska och svenska. Myndigheten ska både i sin service och i annan verksamhet utåt visa att den använder båda språken. När en tvåspråkig myndighet tar kontakt med enskilda individer eller juridiska personer ska myndigheten använda

deras eget språk, om den vet vilket det är eller utan oskäligt besvär kan få reda på det, eller använda både finska och svenska.

De språkliga rättigheterna är också i väsentlig grad kopplade till jämlikhet. Enligt 6 § i grundlagen får ingen utan godtagbart skäl särbehandlas till exempel på grund av språk. Rätten att använda finska eller svenska är inte heller kopplad till finländskt medborgarskap, utan gäller även alla utlänningar som utträtt är ärenden vid finländska myndigheter.

Den föreslagna ändringen påverkar tillgången till service på svenska endast i begränsad omfattning eftersom det föreslagna undantaget endast tillämpas vid störningar i gränssäkerheten samt när beredskapen effektiviseras och höjs som förberedelse för sådana situationer. Konsekvenserna är temporära eftersom avvikelserna från kravet på språkkunskaper enligt förslaget ska vara i högst sex månader och den föreslagna ändringen ska gälla en relativt liten andel av tjänstemännen vid Gränsbevakningsväsendet. Avsikten är inte att placera studerande som är i tidsbestämda tjänsteförhållanden, och som enligt den föreslagna bestämmelsen ska förordnas till gränsbevakningsmän, i tvåspråkiga förvaltningsenheter. Studerande med språkkunskaper kan emellertid placeras i uppgifter där de kan använda sina språkkunskaper.

Gränsbevakningsväsendet ska även i fortsättningen se till att jämlikheten enligt 6 § i grundlagen samt de språkliga rättigheterna enligt 17 § i grundlagen och i språklagen tillgodoses i praktiken. Genom olika arbetstidsarrangemang är det möjligt att säkerställa att det till exempel vid kundservicesituationer finns tillräckligt med personal som kan svenska. Trots den föreslagna ändringen har Gränsbevakningsväsendet som mål att i samband med utbildningen även i fortsättningen säkerställa att studerande på grundkursen för gränsbevakare ska uppnå de kunskaper i det andra inhemska språket som föreskrivs i 50 § 2 mom. i förordningen.

Med stöd av 36 § 1 punkten i självstyrelselagen för Åland (1144/1991) är landskapet enspråkigt svenskt. Ämbetspråket i stats-, landskaps- och kommunalförvaltningen är svenska. I förarbetena till bestämmelsen (RP 73/1990 rd, s. 85) står det att landskapet står utanför tillämpningsområdet för språklagen. Den på statistik baserade indelningen av ämbetsdistrikt och självstyrelseområden som stadgas i språklagen gäller inte stats-, landskaps- eller kommunalförvaltningen i landskapet. Alla ämbetsdistrikt och kommuner i landskapet är enspråkigt svenska, och därför är myndigheternas inre ämbetspråk svenska. Myndigheten använder enbart svenska såväl i skrift som i tal. Även de expeditioner som utges avfattas på svenska.

När det görs en bedömning av vilka konsekvenser den föreslagna ändringen av förordningen har i fråga om landskapet Åland bör det noteras att den föreslagna ändringen av förordningen rör förutsättningar utifrån vilka en tjänsteman vid Gränsbevakningsväsendet kan tillförordnas som gränsbevakningsman. Under vilka förutsättningar en gränsbevakningsman är lämplig för tjänstgöring på Åland är en separat juridisk fråga, och bedömningen av detta görs i enlighet med självstyrelselagen för Åland.

Den föreslagna ändringen av förordningen ger inte rätt att avvika från 36 § i självstyrelselagen för Åland. Även i fortsättningen ska gränsbevakningsmän som sänds

till Åland kunna svenska så att de kan sköta sina tjänsteuppgifter på svenska på det sätt som avses i 36 § i självstyrelselagen för Åland.

Det är inte möjligt att förordna en tjänsteman till gränsbevakningsman i regionalt begränsad utsträckning. På grund av detta kan landskapet Åland inte direkt i författningstexten uteslutas från tillämpningsområdet för det undantag som föreslås. Med beaktande av de omständigheter som nämns ovan står den föreslagna ändringen av förordningen emellertid inte i strid med självstyrelselagen för Åland. Det ska inte vara möjligt att sända till Åland gränsbevakningsmän som inte kan sköta sina tjänsteuppgifter på svenska.

## **Beredningen av ärendet**

Utkastet till förordning har beretts som tjänsteuppdrag vid inrikesministeriets gränsbevakningsavdelning. Förslaget till ändring ingår i den bedömningspromemoria (9.3.2022, SM049:00/2019) som bereddes i förstudieprojektet om behoven av ändringar i lagstiftningen om gränsbevakningen.

Utlåtanden om utkastet har begärts av justitieministeriet, Ålands landskapsregering, Svenska Finlands Folkting (Folktinget), Gränsbevakningsväsendets förvaltningsenheter och personalorganisationer som företräder personalen vid Gränsbevakningsväsendet. Personalorganisationerna har dessutom hörts inom ramen för samarbetsförfarandet i september 2022.

Utlåtanden lämnades av justitieministeriet, Ålands landskapsregering, Folktinget, Sydöstra Finlands gränsbevakningssektion, Västra Finlands sjöbevakningssektion, Gräns- och sjöbevakningsskolan, Gränssäkerhetsunionen rf, Befälsförbundet rf samt Upseeriliitto ry och Förhandlingsorganisationen för offentliga sektorns utbildade FOSU rf. Dessutom meddelade enheten för planering och ekonomi vid staben för Gränsbevakningsväsendet och Kajanalands gränsbevakningssektion att de inte har något att yttra i ärendet.

Enligt justitieministeriet utgör grundlagen eller övrig lagstiftning inget hinder för den föreslagna förordningsändringen. Justitieministeriet betonade emellertid att Gränsbevakningsväsendet har en skyldighet att säkerställa att likabehandling och de språkliga rättigheterna tillgodoses även i en situation där man avviker från kravet på kunskaper i det andra inhemska språket i fråga om en person som förordnas till gränsbevakningsman. Servicen ska även i praktiken finnas tillgänglig på båda nationalspråken i tillräcklig omfattning.

I sitt utlåtande pekade Ålands landskapsregering på att det i motiveringspromemorian för utkastet till förordning saknas en uppskattning av hur den föreslagna ändringen av förordningen påverkar landskapet Åland. Dessutom stod det felaktigt i motiveringspromemorian att Gränsbevakningsväsendet är en militär organisation. Åland är demilitariserat och neutraliserat genom flera internationella avtal. På grund av detta får det inte finnas militär personal och utrustning på Åland.

Ålands landskapsregering hänvisade i sitt utlåtande till 36 § i självstyrelselagen för Åland och betonade att lagen är viktig även i situationer som avviker från det normala. När man gör en bedömning av om en gränsbevakningsman är lämplig att tjänstgöra på

Åland är uppfyllandet av kravet på språkkunskaper av väsentlig betydelse. Avsaknad av språkkunskaper utgör en risk även när Gränsbevakningsväsendet ger handräckning till Ålands polismyndighet, eftersom Ålands polismyndighet leder situationen på svenska.

Ålands landskapsregering ansåg att den föreslagna förordningsändringen strider mot 36 § i självstyrelselagen för Åland och att landskapet Åland därför bör lämnas utanför dess tillämpningsområde. Den ändring av förordningen som föreslagits är emellertid inte möjlig att tillämpa på Åland, även om Åland inte undantas från tillämpningsområdet på detta sätt. Självstyrelselagen för Åland har stiftats i grundlagsordning och det är inte möjligt att avvika från lagens krav genom en ändring av förordningen. Ålands landskapsregering uttryckte även oro över att de grundläggande rättigheter som tryggs i 6 och 17 § i Finlands grundlag äventyras.

Folktinget anser att den ändring av förordningen som föreslagits är problematisk och att den inte främjar tillgodoseendet av de språkliga rättigheterna. Skyldigheten för studerande att avlägga språkexamen bör inte slopas av den anledningen att de studerande inte har hunnit visa sina kunskaper i det andra inhemska språket. Studierna i svenska inom ramen för grundkursen för finskspråkiga gränsbevakare bör tidigareläggas så att språkprovet i svenska avläggs parallellt med lärokursen om en gränsbevakningsmans befogenheter. Grundkursen på svenska bör till alla delar möta de tvåspråkiga förvaltningsenheternas och Ålands landskapsregerings behov av personal som kan svenska. Dessutom bör Gräns- och sjöbevakningsskolan ordna tillräckligt med fortbildning och kompletterande utbildning på svenska för personalen vid Gränsbevakningsväsendet.

Västra Finlands sjöbevakningssektion, Gräns- och sjöbevakningsskolan och Sydöstra Finlands gränsbevakningssektion understödde den ändring som föreslagits. Sydöstra Finlands gränsbevakningssektion påpekade också att det inte bör införas begränsningar i fråga om att placera sådana studerande som har förordnats till gränsbevakningsmän och befinner sig i tidsbestämda tjänsteförhållanden vid tvåspråkiga förvaltningsenheter. Personalresurserna bör användas i enlighet med operativ ändamålsenlighetsprövning. De senaste kriserna har visat att det är väldigt svårt att på förhand bedöma hur stora personalresurser som behövs och hur de ska riktas. Det är möjligt att det vid en framtida kris blir nödvändigt att de gränsbevakningsmän i tidsbestämd tjänst som avses i förslaget hänvisas till tvåspråkiga förvaltningsenheter. Tillräckliga kunskaper i det andra inhemska språket kan nästan utan undantag säkerställas genom olika arbetsskiftsarrangemang.

Befälsförbundet rf understödde ändringen. Det bör emellertid planeras hur man säkerställer att det finns möjlighet att avlägga den språkexamen som saknas. Detta för att det egentliga utnämmandet till tjänsten inte ska dra ut på tiden efter den tidsbestämda uppgiften. Gränssäkerhetsunionen rf stödde å sin sida den föreslagna ändringen, men det föreslagna undantaget bör inte användas endast vid enspråkiga förvaltningsenheter vid landgränserna. Genom olika arbetsskiftsarrangemang är det möjligt att trygga kunskaper i svenska även vid tvåspråkiga bevakningssektioner. Dessutom gav Upseeriliitto ry och FOSU rf ett gemensamt utlåtande där de uttryckte att ändringen är motiverad och att de inte ser några hinder för den.

Utifrån remissvaren har det i motiveringspromemorian gjorts en bredare bedömning av vilka konsekvenser den föreslagna ändringen av förordningen har för de språkliga rättigheterna och för landskapet Åland. Strävan har varit att på ett tydligt sätt i promemorian visa landskapet Ålands särskilda ställning och de språkkrav som självstyrelselagen för Åland ställer. Det stod felaktigt i promemorian att Gränsbevakningsväsendet är en militär organisation, men den texten har strukits. Gränsbevakningsväsendet är en civil organisation, även om dess inre ordning är militär. I promemorian har det även preciserats att det i den föreslagna ändringen inte är fråga om att skyldigheten att avlägga språkexamen slopas, utan om ett tillfälligt undantag för vissa särskilda situationer.

Förordningen har granskats av laggranskningen vid justitieministeriet.

### **Ikraftträdande**

Förordningen föreslås träda i kraft den 15 december 2022.