



Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Promemoria

9.3.2022

VN/7427/2022

Bedömning av behovet av att ändra gränsbevakningslagstiftningen

Innehåll

1	Bakgrund	4
2	Gränsbevakningsväsendets uppgifter	5
3	Upprätthållande av gränssäkerheten	5
3.1	Begränsning av gränstrafiken	5
3.2	Maximibredden på gränszonens stråk	6
3.3	Byggande av hinderutrustning i gränszonen	7
3.4	Teknisk och radioteknisk övervakning av gränserna	7
3.4.1	Omvärldens utveckling, de utmaningar och möjligheter som detta medför	7
3.4.2	Teknisk övervakning	9
3.4.3	Radioteknisk övervakning	10
3.5	Begränsning av olika transportformer	14
3.6	Utredning av förutsättningarna för inresa	15
3.7	Genomsökning av utrustning med fokus på invandrares apparater	15
3.8	Upprätthållande av allmän ordning och säkerhet i närheten av gräsen	16
4	Brottsbekämpningen vid Gränsbevakningsväsendet	17
4.1	Brott som ankommer på Gränsbevakningsväsendet att undersöka	17
4.1.1	Människohandel	17
4.1.2	Penningtvätt	18
4.2	Hemliga metoder för inhämtande av information och hemliga tvångsmedel	19
4.2.1	Teleövervakning för förhindrande av brott	19
4.2.2	Förtäckt inhämtande av information och dess förutsättningar	20
4.2.3	Beslut om förtäckt inhämtande av information	20
4.2.4	Användning av informationskällor	21
5	Övrig reglering och befogenheter	22
5.1	Tillägg till gränsbevakningslagen om militär och civil underrättelseverksamhet	22
5.2	Obemannade anordningar	26
5.2.1	Ingripande i obemannade anordningars färd	26
5.2.2	Användning av obemannade anordningar i Gränsbevakningsväsendets egen verksamhet	26
5.3	Avgiftsfrihet för handräckning till Olycksutredningscentralen	27
5.4	Handräckning av försvarsmakten till Gränsbevakningsväsendet	27
5.5	Skyldighet att överlåta egendom och utföra tjänster för utförande av Gränsbevakningsväsendets uppgifter	27
5.6	Bestämmelser om begäran om och lämnande av internationellt bistånd	28
6	Personalfrågor	28
6.1	Anslutning av gränstrupper	28

6.2	Förordnande av en studerande på grundkursen för gränsbevakare till gränsbevakningsman vid störningar i gränssäkerheten utan sådana språkkunskaper som förutsätts under normala förhållanden	29
6.3	Tjänstgöringsförbindelse och förordningen om utbildningsersättning	29
6.4	Uppdatering av förteckningen över uppgifter som kräver flygarutbildning	31
6.5	Personalförvaltningens förfaranden, befogenheter och bestämmelser om ändringssökande	32
6.6	Studier på grundkursen för gränsbevakare vid Gräns- och sjöbevakningsskolan	33
6.7	Förnyelse av begreppet gränsbevakningsman så att det blir könsneutralt	33
6.8	Användning av reservister och kadetter som studerar vid Gräns- och sjöbevakningsskolan i gränssäkerhetsuppgifter	34
6.9	Tillhörighet till reserven som förutsättning för utnämning till militär tjänst	34
6.10	Utnämning till vissa civila tjänster utan att de ledigförklaras	35
7	Sjöräddningslagen	35
8	Behov av att ändra förordningar	36
8.1	Statsrådets förordning om gränsbevakningsväsendet	36
8.2	Statsrådets förordning om gränsövergångsställen och fördelningen av gränskontrolluppgifter vid dem	37
8.3	Inrikesministeriets förordning om begränsningar av och förbud mot rätten att röra sig i lokaler eller områden som Gränsbevakningsväsendet besitter	37
8.4	Inrikesministeriets förordning om gränsbevakningsväsendets metoder vid stoppande av fortskaffningsmedel och användning av maktmedel	37
8.5	Inrikesministeriets förordning om gränsbevakningsväsendets förfarande vid fasttagande, förvarande och avlivande av djur	38
8.6	Inrikesministeriets förordning om gränsbevakningsväsendets uniform och gränsbevakningsmans kännetecken	38
8.7	Inrikesministeriets förordning om ersättningar inom utrikesrepresentationen till tjänstemän i anställningsförhållande till gränsbevakningsväsendet	39

1 Bakgrund

Inrikesministeriet inledde den 22 januari 2020 ett förutredningsprojekt för att bedöma behovet av att ändra gränsbevakningslagstiftningen för tiden 22.1–30.9.2020. Projektets verksamhetsperiod förlängdes senare till den 31 maj 2021.

Målet med projektet är att utreda hur gränsbevakningslagstiftningen fungerar och behoven av att ändra den i synnerhet vad gäller övervakningen av gränserna, gränskontroller och brottsbekämpningen inom Gränsbevakningsväsendet. Dessutom är målet med projektet att utreda frågor angående genomförandet av Gränsbevakningsväsendets personalpolitik samt ändringsbehov som hänför sig till annan lagstiftning än gränsbevakningslagstiftningen. Projektets uppgift är att bereda en förutredning där behoven av att ändra lagstiftningen och utvecklingsobjekten kartläggs. Förutredningen skickas på remiss, varefter man fattar beslut om att inleda eventuella lagstiftningsprojekt.

I denna promemoria bedöms behoven av att ändra gränsbevakningslagstiftningen. Behoven av att ändra den övriga lagstiftningen behandlas separat i ett annat sammanhang. Promemorian innehåller bedömningar av behovet av reglering eller tilläggsutredningar. I promemorian behandlas inte enbart tekniska ändringsbehov. Promemorian har utarbetats av personer som utsetts till projektet vid inrikesministeriets gränsbevakningsavdelning.

Samtidigt med denna promemoria bereddes vid inrikesministeriet en utredning om beredskapen för situationer där migration utnyttjas som ett verktyg för hybridpåverkan (Inrikesministeriets publikationer 2022:20). I utredningen granskades inrikesförvaltningens lagstiftning och behoven av att ändra den. Granskningen var juridisk och begränsades till lagstiftningen under normala förhållanden. I utredningen konstateras att Gränsbevakningsväsendet med stöd av den gällande lagstiftningen har flera befogenheter för att även svara på hybridpåverkan som utnyttjar migration. Det är dock ändamålsenligt att utreda vidareutvecklingen av lagstiftningen. Arbetsgruppen föreslog att de bedömningar av behovet av författningsändringar som presenteras i utredningen granskas i detalj vid det behöriga ministeriet och att man utan dröjsmål vidtar nödvändiga åtgärder för att svara på hybridpåverkan som bygger på instrumentalisering av migranter. I fråga om gränsbevakningslagen identifierades följande sakhelheter som ska utredas och bedömas noggrannare:

- Precisering av bestämmelserna om tillfällig begränsning av gränstrafiken samt av de bestämmelser och befogenheter som ska tillämpas under kontrollen vid de inre gränserna
- Utveckling av regleringen gällande gränssonen
- Utveckling av regleringen gällande den tekniska övervakningen samt regleringen gällande den radiotekniska övervakningen
- Möjlighet att tillfälligt begränsa spårtrafiken för att upprätthålla gränssäkerheten
- Reglering som behövs för att en person ska kunna hållas under myndighetens kontroll i en långvarig utredning av förutsättningarna för inresa
- Genomsökning av invandrades utrustning i samband med både gränskontroll och registrering och behandling av asylansökningar
- Privata aktörers skyldighet att utlämna materiel, utrustning och annan egendom till Gränsbevakningsväsendet som är nödvändiga för Gränsbevakningsväsendets lagstadgade uppgifter eller tillhandahållande av nödvändiga tjänster
- Tryggande av Gränsbevakningsväsendets personalresurser i störningssituationer under normala förhållanden
- Utveckling av regleringen av försvarsmaktens handräckning till Gränsbevakningsväsendet
- Mottagande av hjälp direkt från en annan stat bilateralt

Ovan nämnda sakhelheter har inkluderats i denna promemoria, men en noggrannare bedömning av förslagen bland annat ur de grundläggande och mänskliga rättigheternas synvinkel görs i ett senare skede. I den ovan nämnda utredningen från inrikesministeriet konstateras att inrikesministeriet har för avsikt att överlämna en regeringsproposition till riksdagen under höstsessionen 2022 om de mest brådskande ändringarna i gränsbevakningslagstiftningen. De förslag som ska ingå i regeringens proposition bedöms senare under beredningen av projektet.

2 Gränsbevakningsväsendets uppgifter

Enligt 3 § i gränsbevakningslagen (578/2005) är Gränsbevakningsväsendets uppgift att upprätthålla gränssäkerheten. Gränsbevakningsväsendet samarbetar med andra myndigheter samt med organisationer och invånare för att upprätthålla gränssäkerheten. Gränsbevakningsväsendet ansvarar för samarbetet med Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån och sköter det internationella samarbete som gränsbevakningsväsendets uppgifter omfattar. I samarbete med andra myndigheter utför gränsbevakningsväsendet tillsynsuppgifter som anges särskilt samt vidtar åtgärder för förebyggande, avslöjande och utredning av brott samt förande av brott till åtalsprövning. Gränsbevakningsväsendet utför polis- och tulluppgifter, efterspanings- och räddningsuppgifter och prehospital akutsjukvård samt deltar i det militära försvaret. Bestämmelser om gränsbevakningsväsendets uppgifter inom området för sjöräddningstjänsten finns i sjöräddningslagen (1145/2001).

Upprätthållandet av sjösäkerheten är en central uppgiftshelhet som för närvarande inte syns tillräckligt i Gränsbevakningsväsendets uppgifter enligt 3 § i gränsbevakningslagen. Gränsbevakningsväsendets sjöbevakningssektioner ansvarar för eller deltar i många uppgifter som ökar säkerheten till havs, såsom sjöräddning, biståndsuppdrag till havs, bekämpning av miljöskador på öppet hav, övervakning av sjötrafiken, övervakning av yrkes- och fritidsfiske samt övervakning och åtgärder enligt lagen om sjöfartsskydd på vissa fartyg och i hamnar som betjänar dem och om tillsyn över skyddet (485/2004, *lagen om sjöfartsskydd*). Till Gränsbevakningsväsendets övriga uppgifter hör övervakning av den ekonomiska zonen, övervakning av oljeutsläpp till havs och påförande av påföljdsavgifter, sjöövervakning, mottagning av sjöfartsskyddslarm, maritim tullövervakning, övervakning av överföringar av oljelaster mellan fartyg (STS-operationer) samt övervakning av fartygens utsläpp i luft. Sjöbevakningssektionerna sköter också brådskande uppgifter som hänför sig till allmän ordning och säkerhet, eftersom Gränsbevakningsväsendet i praktiken ofta är den enda brottsbekämpande myndighet som finns tillgänglig till havs eller i skärgården.

I 3 § i gränsbevakningslagen bör man beakta samarbetet med Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån (Frontex) samt samarbetet med Europeiska sjösäkerhetsbyrån (Emsa). Gränsbevakningsväsendet och Emsa samarbetar till exempel inom bekämpning av miljöskador till havs och fjärrstyrda obemannade luftfartyg (Remotely Piloted Aircraft Systems, RPAS). I paragrafen bör man eventuellt också beakta samarbetet med Europeiska fiskerikontrollbyrån (EFCA), som omfattar till exempel gemensamma fiskeövervakningskampanjer (JDP-kampanjer). Flera av sjöbevakningssektionernas tjänstemän har utsetts till EFCA:s fiskeövervakare.

3 Upprätthållande av gränssäkerheten

3.1 Begränsning av gränstrafiken

I 16 § i gränsbevakningslagen föreskrivs om tillfällig stängning av ett gränsövergångsställe. Med gränsövergångsställe avses ett övergångsställe som enligt artikel 2.8 i kodexen om Schengengränserna¹ de behöriga myndigheterna har godkänt för passage av de yttre gränserna. Med de yttre gränserna avses gränserna mellan Finland och en stat som inte hör till EU- eller Schengenområdet. Enligt 16 § i gränsbevakningslagen kan statsrådet besluta att ett gränsövergångsställe ska stängas för viss tid eller tills vidare, om stängningen är nödvändig för att avvärja ett allvarligt hot som riktas mot den allmänna ordningen, den nationella säkerheten eller folkhälsan. Inrikesministeriet beslutar om behövliga omedelbara åtgärder innan frågan avgörs av statsrådet. I det fortsatta arbetet kan det vara nödvändigt att noggrannare bedöma beslutsförfarandet i mycket brådskande situationer.

I 16 § i gränsbevakningslagen föreskrivs inte uttryckligen om andra begränsningar av gränstrafiken. Enligt artikel 6.2 i överenskommelsen mellan Republiken Finlands regering och Ryska Federationens regering om övergångsställen vid riksgränsen mellan Finland och Ryssland (FördrS 66/1994, *överenskommelsen om gränsövergångsställen*) kan trafiken över internationella gränsövergångsställen stoppas eller begränsas av allvarliga hälsoskäl, av orsaker som har samband med den allmänna säkerheten eller till följd av naturkatastrofer. Under covid-19-pandemin 2020–2022 har statsrådet genom sina beslut begränsat gränstrafiken vid de yttre gränserna även utan att något gränsövergångsställe helt stängdes. Detta har ansetts möjligt eftersom begränsningen av gränstrafiken är en lindrigare åtgärd än att stänga ett gränsövergångsställe. Det är dock ändamålsenligt att se över bestämmelserna i 16 § i gränsbevakningslagen till denna del. Även de högsta laglighetsövervakarna har ansett att regleringen behöver preciseras².

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 2016/399 om en unionskodex om gränspassage för personer

² [OKV/61/10/2020](#) och [EOAK/3257/2020](#)

Enligt paragrafens 2 mom. får stängningen av ett gränsövergångsställe inte utgöra ett hinder för finska medborgares rätt att komma in i landet eller vars och ens rätt att lämna landet eller kränka rättigheterna för personer som omfattas av Europeiska unionens lagstiftning om fri rörlighet eller vars och ens rätt till internationellt skydd. I paragrafen eller dess förarbete konstateras inte uttryckligen om det för att trygga ovan nämnda rättigheter räcker att det vid Finlands yttre gräns finns endast ett begränsat antal gränsövergångsställen där nämnda rättigheter kan utövas.

Vid gränserna mellan Finland och en annan EU- eller Schengenstat (den inre gränsen) finns det i normala fall varken gränskontroll eller gränsövergångsställen, utan de inre gränserna kan överskridas överallt utan att personer utsätts för gränskontroller oberoende av nationalitet. I kapitel 2 i avdelning III i kodexen om Schengengränserna föreskrivs om tillfälligt återinförande av gränskontroll vid de inre gränserna om det föreligger ett allvarligt hot mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i en medlemsstat. I 15 § i gränsbevakningslagen föreskrivs om förfarandet för återinförande av gränskontroll vid de inre gränserna i Finland. Enligt paragrafen fattas beslutet i regel av statsrådet. Om ett hot som riktas mot den allmänna ordningen, den inre säkerheten eller folkhälsan emellertid förutsätter omedelbara åtgärder i ett ärende, beslutar inrikesministeriet om de behövliga åtgärderna innan frågan avgörs av statsrådet. Förfarandet för beslutsfattandet har i huvudsak ansetts fungera. Statsrådet har under covid-19-pandemin fattat flera beslut om kontroll vid de inre gränserna, där också den fria rörligheten inom EU har begränsats. Det finns dock inga uttryckliga bestämmelser om detta i gränsbevakningslagen. I lagen föreskrivs inte heller om vilka andra bestämmelser och befogenheter som ska tillämpas under kontrollen vid de inre gränserna. I gränsbevakningslagen finns flera bestämmelser som på basis av sin ordalydelse tillämpas endast vid de yttre gränserna.

På basis av de preliminära utredningarna finns det ändringsbehov åtminstone i gränsbevakningslagen (13, 15, 16, 28, [29 §], 30 och 30 a §) samt eventuellt i utlänningslagen (301/2004, t.ex. 142 §). Dessutom bör åtminstone bestämmelserna i statsrådets förordning om samarbete mellan polisen, tullen och gränsbevakningsväsendet (1126/2009) och eventuellt bestämmelserna i statsrådets förordning om gränsövergångsställen och fördelningen av gränskontrolluppgifter vid dem (901/2006) ses över.

3.2 Maximibredden på gränszonens stråk

I 50 a § i gränsbevakningslagen föreskrivs om gränsöppningar och gränszonens stråk. Ägare eller innehavare av mark- eller vattenområden är skyldiga att på statens bekostnad tillåta att 1) sådana träd och sådan annan växtlighet som stör sikten avlägsnas från gränsöppningen vid Finlands gräns, 2) sådana träd och sådan annan växtlighet som utgör hinder avlägsnas för det stråk på gränazonen och vid gränazonens bakre gräns som krävs för utförande av gränsbevakningsväsendets nödvändiga uppgifter, 3) sådana mindre konstruktioner uppförs som förutsätts för det stråk på gränazonen och vid gränazonens bakre gräns som krävs för utförande av gränsbevakningsväsendets nödvändiga uppgifter. Rätten att avlägsna träd och annan växtlighet gäller inte på gårdsplaner och i trädgårdar. Ägaren eller innehavaren av mark- eller vattenområden ska i god tid på förhand meddelas om avlägsnande av träd och annan växtlighet samt om anläggande av ett stråk. För skada och olägenhet som orsakas av avlägsnande av träd och annan växtlighet samt av anläggande av stråk betalas ersättning enligt gängse pris till ägaren eller innehavaren av mark- eller vattenområden.

I regeringens proposition (RP 220/2013 rd) konstateras att markägaren är skyldig att tillåta avlägsnande av träd och annan växtlighet på gränazonens stråk samt byggande av mindre konstruktioner, såsom spänger och broar, för sådan färdsl som behövs med tanke på gränsbevakningsväsendets nödvändiga uppgifter. På stråket används terrängfordon, dvs. snöskotrar och terränghjulingar. Enligt regeringens proposition får stråket inte byggas bredare än vad som nödvändig färdsl på stråket förutsätter. Enligt motiveringarna avses med mindre konstruktioner avses t.ex. spänger, ledstänger och broar över vattendrag som behövs när man rör sig till fots, med skidor och terrängfordon.

Med stöd av 50 a § 1 mom. 2 och 3 punkten i gränsbevakningslagen samt det som nämns ovan är det möjligt att enligt den nuvarande lagstiftningen i princip anlägga stråk så att de tillåter körning med terrängfordon och detta förutsätter inte tillstånd av markägaren. I lagen nämns inte det schaktningsarbete som anläggandet av stråk förutsätter, även om de stråk som anläggs för körning med terrängfordon kan förutsätta att även tämligen omfattande schaktningsarbete utförs. Därför är det för tydlighetens skull nödvändigt att till bestämmelsen i fråga foga rätten att utföra nödvändigt schaktningsarbete mot gängse ersättning.

Målet med gränsarbetet är långlivade gränsanordningar som är säkra att använda i samband med tjänstgöringen samt förmåga att underhålla dem maskinellt. Målet är till exempel att avstå helt från spänger och också delvis från broar längs stråken. Strävan har varit att till största delen få stråken i sådant skick att de är körbara åtminstone med

terrängfordon. Gränsbevakningssektionerna har haft utmaningar med att få tillstånd av vissa markägare för en nödvändig breddning av stråken, varvid den enda möjligheten skulle vara att tvångsinlösa markområdet.

Utöver Gränsbevakningsväsendets operativa rörlighet behövs de föreslagna stråken för att bygga och underhålla gränsanordningar samt för behoven som hänför sig till den tekniska övervakningen som utvecklas. I bestämmelsen om gränsöppningar och stråk vore det också nyttigt att beakta de röjningar och eventuella bearbetningar av terrängen som en effektiv användning av övervakningstekniken förutsätter. Anläggandet av stråk kräver förutom att träd och annan växtlighet avlägsnas också ofta schaktningsarbete och att gränsanordningar byggs.

För att säkerställa en säker rörlighet i arbetet och för att uppnå ett kostnadseffektivt stråk bör man överväga att i 50 a § 1 mom. i gränsbevakningslagen fastställa den maximala bredden för stråk. Vid största delen av stråken torde det räcka med fem meter från gränslinjen mot inlandet för att främja arbetssäkerheten och minska mängden trasigt materiel. När man beaktar det eventuella behovet av arbetsmaskiner (till exempel grävmaskiner och deras bredd), bör den maximala bredden på stråket vara högst 10 meter från gränslinjen mot inlandet, vilket motsvarar utrymmesbehovet på en normal skogsväg. Då finns det tillräckligt med utrymme för kabeldragningar som krävs för den tekniska övervakningen utöver en fyra meter lång skogsväg. Meterantalet som mäts från gränslinjen kan dock vara problematiskt om det från gränslinjen mot inlandet finns ett naturhinder som det av kostnadsskäl inte är förnuftigt att bygga genom.

Enligt 15 § 1 mom. i Finlands grundlag (731/1999) är vars och ens egendom är tryggad. Grundlagsutskottet har i sin tolkningspraxis konstaterat att ägarens rättigheter kan begränsas genom en lag som uppfyller de allmänna förutsättningarna för en lag som begränsar de grundläggande fri- och rättigheterna. Grundlagsutskottet har ansett det vara betydelsefullt med tanke på regleringens proportionalitet att skada som åsamkas privatpersoner ersätts (GrUU 51/2006 rd).

Vid bedömningen av det egendomsskydd som tryggas i 15 § i grundlagen är ett vägande samhälleligt behov i anslutning till upprätthållandet av gränsordningen och gränssäkerheten av betydelse. Rätten att ingripa i egendomsskyddet ska begränsas till endast de situationer där det är nödvändigt med tanke på upprätthållandet av gränsordningen och gränssäkerheten. Enligt 50 a § 3 mom. i gränsbevakningslagen betalas för skada och olägenhet ersättning enligt gängse pris till ägaren eller innehavaren av mark- eller vattenområden. Att reglera stråkets bredd skulle också vara av betydelse med tanke på en jämlik behandling av markägarna.

3.3 Byggnad av hinderutrustning i gränssonen

7 kap. i gränsbevakningslagen innehåller bestämmelser om gränssonen. Enligt 49 § i lagen kan en gränsson inrättas vid den yttre gränsen, om det är nödvändigt för övervakning av gränsordningen och upprätthållande av gränssäkerheten. Gränssonen kan inte inrättas vid den inre gränsen.

Enligt 50 § i gränsbevakningslagen är markägare eller innehavare av markområden skyldiga att på gränssonen tillåta att stängsel uppförs på statens bekostnad invid kanten av den rågata vid Finlands gräns som fastställts genom internationella avtal som är bindande för Finland (*gränsstängsel*). Bestämmelsen gör det inte möjligt att sätta upp hinderutrustning eller -konstruktioner någon annanstans i närheten av gränsen än i kanten av gränsöppningen ens i exceptionella situationer. En komplettering av regleringen bör bedömas i detta avseende.

3.4 Teknisk och radioteknisk övervakning av gränserna

3.4.1 Omvärldens utveckling, de utmaningar och möjligheter som detta medför

I regeringsprogrammet har man satt som mål att Finland är känt som ett föregångarland där de möjligheter som digitaliseringen och

den tekniska utvecklingen medför utvecklas och tillvaratas över förvaltnings- och sektorsgränserna. Regeringsprogrammet har som ett av sina mål att höja den offentliga sektorns tekniska och digitaliseringsförmåga. Ett mål är att trygga Gränsbevakningsväsendets kapacitet i en föränderlig omvärld bland annat genom att förnya Gränsbevakningsväsendets tekniska övervakningssystem senast 2022.

Identifieringen och utnyttjandet av de möjligheter som den senaste tekniken och digitaliseringen medför främjar uppnåendet av de ovan nämnda målen i regeringsprogrammet. Genom att utnyttja teknologi kan man främja

säkerheten i stora glesbefolkade områden, förbättra gränssäkerheten, effektivisera myndighetsverksamheten och säkerställa att myndigheterna klarar av sina uppgifter med de resurser som anvisats dem. Radioteknisk övervakning som anmäls på förhand är ägnad att förebygga olovlig verksamhet. Teknikens betydelse för uppbyggandet av säkerheten framhävs i stora glesbefolkade områden.

Å ena sidan medför den snabba teknologiseringen och digitaliseringen av omvärlden samt den övriga utvecklingen nya och delvis okända säkerhetshot, som Gränsbevakningsväsendet i sina lagstadgade uppgifter ska förbereda sig inför och kunna reagera på effektivt. Till exempel har störningen av satellitövervakningssignaler ökat, vilket också stör Gränsbevakningsväsendets verksamhet.

Den tekniska utvecklingen och digitaliseringen i samhället kommer även i framtiden att fortsätta i snabb takt och i mycket stor utsträckning omfatta samhällets olika delområden. I synnerhet den trådlösa radiotekniken i olika former tar över branschen mycket snabb takt. Av mobilnäten har 4G-näten stor täckning i Finland och 5G-näten täcker de centrala delarna av de största städerna. Nätens täckningsområden utvidgas snabbt, vilket för sin del möjliggör att digitaliseringen framskrider och fördjupas. Andra tekniker och system som använder trådlös teknik utvecklas parallellt med kommunikationsnäten och utnyttjar dem delvis.

Med tanke på gränssäkerheten är medborgarnas olika övervakningssystem och övervakningskameror som utnyttjar trådlös teknik, hundradar med kameror och fjärrförbindelser, obemannade luftfartyg och fartyg (UAV/UAS) med olika kameror och Lidar-teknik samt det allt mångsidigare föremålens internet (IoT) med olika typer av sensorer. Den tekniska utvecklingen har ökat mängden radioteknisk utrustning på personer och djur samt fordon, vilka är föremål för Gränsbevakningsväsendets övervakning. Även i brott som äventyrar gränssäkerheten används allt mer olika radiotekniska anordningar. Till exempel utnyttjar olovliga gränsöverskridare olika kartapplikationer som används på terminaler vid val av rutt och orientering över riksgränsen.

Med andra ord har tekniken utvecklats väldigt mycket och möjliggjort till exempel rese- och lokaliseringsanalyser och analyser människoflöden som kan användas som hjälp i beslutsfattandet. Reseanalyser berättar om människoflödenas rörelser och med hjälp av lokaliseringsanalyser kan man få reda på antalet besökare i ett visst område. Analyser av människoflöden visar var och vart folksamlingarna rör sig. Data som behövs för analysen kan med hjälp av tekniken samlas in från mobila enheters anonymiserade lokaliseringssuppgifter.

De tekniska övervakningssystem som Gränsbevakningsväsendet använder har delvis byggts upp redan på 1990-talet. När det gäller gränsövervakning omfattar den tekniska övervakningshelheten fasta, flyttbara och taktiska system. Systemen för den tekniska övervakningen finns vid Schengenområdet yttre gränser, vid gränsövergångsställena samt i områden och fastigheter i Gränsbevakningsväsendet besittning. Det finns därför brister i systemens geografiska täckning och anpassning till olika situationer som förändras snabbt. Den nuvarande regleringen möjliggör inte radioteknisk övervakning som skulle ha avsevärd potential med beaktande av Gränsbevakningsväsendets kärnuppgifter och roll på fältet för övergripande säkerhet.

På grund av den tekniska utvecklingen är det motiverat att utreda hurdan tekniskt och radiotekniskt övervakningssystem som är ändamålsenligt med tanke på ett effektivt och ekonomiskt utförande av Gränsbevakningsväsendets uppgifter samt gränssäkerheten med beaktande av de möjligheter som den nuvarande tekniken erbjuder. En tydlig rättslig grund för detta bör också beredas.

Förändringarna i omvärlden är snabba, delvis svåra att förutse och har omfattande konsekvenser. Det är i synnerhet omöjligt att på förhand beskriva enskilda nya tekniker och deras förmåga, så regleringen måste vara teknikneutral. Myndigheten är skyldig att följa upp och förutse förändringar i sin verksamhet och sörja för utvecklingen av sin verksamhet bland annat i fråga om den teknik och de befogenheter som används. Vid utvecklingen av verksamheten ska man särskilt säkerställa säkerheten samt förmågan att sköta myndighetens uppgifter effektivt och med de resurser som anvisats myndigheten.

Den nya teknikens möjligheter är omfattande och effektiva, eftersom tekniken och digitaliseringen har blivit en genomgående del av hela samhället och människornas vardag. Därför är det mycket viktigt att beakta konsekvenserna för integritetsskyddet och andra grundläggande fri- och rättigheter i det kommande övervägandet av teknikens användningsområde, ändamål och alternativ så att de fördelar som tryggas genom åtgärderna och de olägenheter de orsakar är i balans med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna. Den teknologiska utvecklingen och digitaliseringen av samhället får inte leda till att myndigheternas befogenheter de facto inskränks jämfört med nuläget. I praktiken är detta dock slutresultatet om myndighetsbefogenheterna inte utvecklas i takt med den tekniska utvecklingen.

I planeringen av verksamheten ska man också beakta olika former av omfattande påverkan, såsom användning av människor som redskap för att ordna massinvandring som ett sätt att utöva påtryckningar på staten. I planeringen av verksamheten och i uppbyggandet av förmågor ska man beakta sådana varierande hot som dyker upp snabbt och som man bättre kunde utnyttja modern teknik för att förutse och hantera.

3.4.2 Teknisk övervakning

Enligt 29 § i gränsbevakningslagen har Gränsbevakningsväsendet för genomförande av gränskontroller rätt att i närheten av gränsen, på finskt havsområde samt på gränsövergångsställen och i deras omedelbara närhet företa teknisk övervakning inom områden som enligt 24 kap. 11 § i strafflagen (39/1889) inte omfattas av hemfriden.

Enligt 30 § i territorialövervakningslagen (755/2000) har gränsbevakningsväsendet på områden som är i dess besittning samt vid havskusten, på havet och i luftrummet rätt att företa teknisk övervakning av byggnader som är avsedda för något annat ändamål än som stadigvarande bostad, eller av annars hemfridsskyddade byggnader eller områden, som en del av territorialövervakningen samt för att förebygga brott som avses i 44 § och i 17 kap. 7 b § i strafflagen och för att identifiera personer som är misstänkta för sådana brott samt för att bevaka särskilda övervakningsobjekt.

Enligt 17 § i lagen om sjöfartsskydd har gränsbevakningsväsendet rätt att, efter att på förhand med ett lämpligt tecken ha meddelat detta, på platser till vilka allmänheten har tillträde på området för en finsk hamnanläggning som avses i denna lag företa sådan teknisk övervakning som avses i 4 kap. 1 § 1 mom. i polislagen (872/2011) och 5 kap. 28 § i tullagen (304/2016) för genomförande av sjöfartsskyddet.

Utöver gränsövervakning, territorialövervakning och sjöfartssäkerhet utför Gränsbevakningsväsendet andra övervakningsuppgifter som föreskrivs särskilt för det. Gränsbevakningsväsendet upprätthåller gränsordningen och gränssäkerheten, upprätthåller allmän ordning och säkerhet vid gränsövergångsställena, i Gränsbevakningsväsendets lokaler och i områden som Gränsbevakningsväsendet besitter samt stöder andra myndigheter i deras uppgifter. Gränsbevakningsväsendet utför efterspanings- och räddningsuppgifter och prehospital akutsjukvård samt deltar i det militära försvaret. Tryggandet av Gränsbevakningsväsendets uppgifter förutsätter att Gränsbevakningsväsendets verksamhet skyddas mot hot som riktas mot den.

Omfattningen av de nuvarande befogenheterna för Gränsbevakningsväsendets tekniska övervakning bör bedömas på nytt sakligt, regionalt och tidsmässigt med beaktande av i synnerhet den ovan presenterade digitaliseringen av samhället, de utmaningar den medför och å andra sidan de metoder den erbjuder. Gränsbevakningsväsendets uppgifter kan utföras mer kostnadseffektivt genom att utvidga den sakliga och regionala behörigheten, men samtidigt bör befogenheterna för den tekniska övervakningen preciseras.

Möjligheterna att företa teknisk övervakning vid sidan av gränsövervakning bör utredas i andra uppgifter. Som exempel på sådana uppgifter kan nämnas upprätthållande av gränsordningen, säkerhetsuppgifter, skydd av den egna verksamheten och eftersökning av försvunna personer. Vid störningar under normala förhållanden, såsom vid förberedelser för eller hantering av massinvandring, kan den tekniska övervakningen utnyttjas i större utsträckning än i vanliga situationer.

Den tekniska utvecklingen har gjort det möjligt att snabbt flytta övervakningsapparaturen som lämpar sig för teknisk övervakning från en plats till en annan, vilket har skapat förutsättningar för att använda teknisk apparatur för den tekniska övervakningen i större utsträckning i uppgifter som tidigare har krävt en människa. I och med att användningsområdet för den tekniska övervakningen utvidgas kan Gränsbevakningsväsendet bättre fördela sina personalresurser till uppgifter som kräver uttryckligen mänskliga åtgärder. I synnerhet patrulleringen kunde optimeras. Till de positiva effekterna kan också räknas den förbättrade reaktionshastigheten i glesbefolkade områden samt möjligheten att bättre förbereda sig inför respektive uppgift med den apparatur och personalsammansättning som situationen kräver, vilket också påverkar tjänstemännens arbetssäkerhet. En teknisk övervakning som anmäls på förhand är också ägnad att förebygga olovlig verksamhet och stöda utredningen av olika situationer i efterhand. Målet är att avlägsna skuggområdena i den nuvarande regleringen, bygga upp flexibilitet med beaktande av olika störningssituationer och förtydliga den rättsliga grunden. I den fortsatta beredningen är det särskilt viktigt att bedöma den eftersträlvade nyttan i förhållande till de uppskattade konsekvenserna för integritetsskyddet och andra grundläggande fri- och rättigheter.

Gränsbevakningsväsendet har enligt 29 § i gränsbevakningslagen rätt att företa teknisk övervakning på finskt havsområde för utförande av gränsövervakning. Rätten att företa teknisk övervakning bör preciseras så att detta är möjligt på ett sätt som motsvarar 30 § i territorialövervakningslagen även vid havskusten och i luftrummet. I praktiken

finns teknisk apparatur för den tekniska övervakningen vid kusten och är i regel väl synlig och riktad mot havet eller ett område som Gränsbevakningsväsendet besitter eller mot gränsövergångsstället och dess omedelbara närhet. Ändringen preciserar också befogenheten att företa den nödvändiga tekniska övervakningen av området mellan den teknisk apparaturen för den tekniska övervakningen vid kusten och strandlinjen och förbättrar därmed bestämmelsens exakta avgränsning.

Gränsbevakningsväsendets rätt att företa teknisk övervakning bör utvidgas till att gälla Gränsbevakningsväsendets lokaler och områden som är Gränsbevakningsväsendets besittning, inklusive övningsområden som omfattas av rörelsebegrensningar. Behovet av befogenheter framhävs särskilt vid störningar under normala förhållanden och under undantagsförhållanden, då antalet områden som är Gränsbevakningsväsendets besittning ökar. I 5 kap. i lagen om integritetsskydd i arbetslivet (759/2004) föreskrivs om kameraövervakning på arbetsplatsen, vilket ska beaktas i fråga om lokaler.

Bestämmelsen om underrättelse om teknisk övervakning enligt 29 § 2 mom. i gränsbevakningslagen ska preciseras så att den motsvarar 30 § i territorialövervakningslagen, om befogenheterna att företa teknisk övervakning utvidgas till att gälla luftrummet eller övervakningen från kusten mot havet. I praktiken är det omöjligt att anmäla teknisk övervakning i luftrummet. Teknisk apparatur för den tekniska övervakningen finns vid havskusten så nära strandlinjen att det område som är befriat från anmälningsskyldigheten är mycket smalt jämfört med havsområdet och den olägenhet detta medför är mycket liten.

Enligt 29 § 3 mom. i gränsbevakningslagen får gränsbevakningsväsendet installera teknisk apparatur för den tekniska övervakningen i gränzonen samt vid gränsövergångsställen och i deras omedelbara närhet utan tillstånd av ägaren eller innehavaren av mark- eller vattenområden. Utanför gränzonen får teknisk apparatur installeras endast tillfälligt för högst tre månader utan tillstånd av mark- eller vattenområdets ägare eller innehavare. Det vore ändamålsenligt att den tillfälliga tekniska övervakningens längd motsvarar maximitiden för tillfälligt återinförande av kontrollen vid de inre gränserna. Enligt artikel 25.4 i kapitel II i avdelning III i kodexen om Schengengränserna får ett återinförande av gränskontroll vid de inre gränserna totalt sett endast gälla i högst sex månader. Den totala perioden kan dock under de exceptionella förhållanden som nämns i bestämmelsen förlängas till högst två år. Således är det motiverat att Gränsbevakningsväsendet tillfälligt kan placera teknisk utrustning även utanför gränzonen utan tillstånd av mark- och vattenområdets ägare eller innehavare för högst sex månader, och i lagen föreskrivs om beslutsförfarandet i en situation där apparaturen behövs för längre tid än sex månader på grund av gränssäkerheten eller upprätthållandet av allmän ordning och säkerhet, övervakningen av den territoriella integriteten eller hanteringen av undantagsförhållanden enligt 3 § i beredskapslagen (1552/2011). Detta har särskild betydelse även för de inre gränserna, som inte har någon gränzonen.

Enligt 17 § 2 mom. i lagen om sjöfartsskydd har Gränsbevakningsväsendet rätt att av hamninnehavaren och redaren till sitt förfogande få övervakningsmaterial från tekniska anordningar som fortlöpande förmedlar eller tar upp bilder och som av hamninnehavaren eller redaren placerats i en sådant finskt hamnskyddsområde eller ombord på ett sådant finskt fartyg som avses i denna lag, ifall skyddsnivå 1 eller 2 som avses i denna lag fastställts. Även andra aktörer, såsom de som ansvarar för verksamheten vid en flygplats, hamn eller järnvägsstation som fungerar som gränsövergångsställe, har tillgång till kameraövervakningsutrustning. Samanvändning av sådan övervakningsapparatur som redan finns vid gränsövergångsstället och i dess närhet och utnyttjande av upptagningar i synnerhet vid gränsövervakningen och upprätthållandet av allmän ordning och säkerhet vid gränsövergångsstället främjar säkerhetsmyndigheternas verksamhet och minskar behovet av att flera olika organisationer installerar apparaturen på samma plats. Detta förutsätter att det i lagen föreskrivs om Gränsbevakningsväsendets rätt att utan vederlag få tillgång till övervakningsmaterialet från en teknisk apparatur som förmedlar eller tar upp bilder eller ljud och som en myndighet i en annan stat, en kommun, ett företag eller en sammanslutning placerat vid ett gränsövergångsställe eller i dess omedelbara närhet samt om vilka ändamål materialet kan användas för.

Bestämmelser om användning av bild- och ljudupptagningar som skapas vid teknisk övervakning för automatisk identifiering finns för närvarande i 31 § i gränsbevakningslagen. Det bör övervägas om det är ändamålsenligt att helt och hållet föreskriva om användningen av bild- och ljudupptagningar från teknisk övervakning i lagen om behandling av personuppgifter vid Gränsbevakningsväsendet (639/2019).

3.4.3 Radioteknisk övervakning

Gränsbevakningsväsendet har för närvarande inga befogenheter som hänför sig till radioteknisk övervakning. Till denna del är det fråga om en ny befogenhet som grundar sig på att teknologi som utvecklas snabbt gör det möjligt att sköta

Gränsbevakningsväsendets uppgifter betydligt effektivare än tidigare. Den radiotekniska övervakningen kan utnyttjas för att utföra de viktigaste uppgifter som föreskrivs för Gränsbevakningsväsendet. Därför är det viktigt att bedöma möjligheterna och effekterna av den radiotekniska övervakningen. Vid bedömningen av alternativen ska man dock fästa särskild uppmärksamhet vid att identifiera aspekter gällande integritetsskyddet och andra grundläggande rättigheter och att de beaktas på ett balanserat sätt.

Eftersom det inte tidigare har föreskrivits om radioteknisk övervakning för Gränsbevakningsväsendet, bör regleringen innehålla en definition av radioteknisk övervakning. Med radioteknisk övervakning avses detektering, lokalisering, identifiering, spårning och lagring av radiofrekventa elektromagnetiska vågor, radioanläggningar och andra apparater som producerar radiofrekventa elektromagnetiska vågor samt användning av information som samlats in på detta sätt för att utföra den uppgift som avses i bestämmelsen. Den radiotekniska övervakningen gäller vanligtvis kommunikation med radioanläggningar som innehåller en människa eller ett djur som vistas på ett övervakat område. Kommunikationen kan också vara digital datatrafik som överförs per radio. Övervakningen kan också gälla till exempel radiovågor som inte innehåller kommunikation, såsom radarsignaler från fartyg. Övervakningen kan också fokuseras på instrumenteringssignaler, såsom radiosignaler i anslutning till ett obemannat systems drift och driftkontroll. Syftet med den radiotekniska övervakningen är att

- detektera den elektromagnetiska vågen samt dess frekvens, effekt och modulering,
- lokalisera den elektromagnetiska vågens riktning och radioanläggning,
- identifiera radiosändarens art (t.ex. maritim VHF-radio, radar),
- specificera radioanläggningar för att skilja dem åt från varandra,
- spåra radioanläggningar,
- lagra ovan nämnda uppgifter samt
- använda informationen.

En tillräcklig nivå på övervakningen kan uppnås genom att övervaka antalet anläggningar som sänder radiofrekventa signaler, deras art och position i områden nära gränsen som fastställs separat, såsom områden, lokaler och fastigheter som är i Gränsbevakningsväsendets besittning samt gränzoner där det krävs tillstånd att röra sig. Teknologin gör det möjligt att utesluta dem som bor och arbetar permanent i området, områden som omfattas av hemfriden samt andra från övervakning avgränsade områden från övervakningen. Möjligheten att utnyttja analyser av människoflöden vid de yttre och inre gränserna som stöd för övervakningen ger en snabb lägesbild av till exempel gränsöverskridningar i området mellan gränsovergångsställena. Med hjälp av den lägesbild som bildas på detta sätt kan den övriga övervakningen inriktas så effektivt som möjligt. Byggandet och upprätthållandet av en lägesbild som baserar sig på radiofrekvenser skulle vara betydligt kostnadseffektivare och snabbare att flytta jämfört med de nuvarande tekniska övervakningssystemen.

Radioteknisk övervakning bör kunna användas i större utsträckning vid störningar i gränssäkerheten och under undantagsförhållanden enligt beredskapslagen. En förutsättning är att man samtidigt utvidgar de områden som inte omfattas av övervakningen så att myndigheternas verksamhetsförutsättningar kan säkerställas utan att man ingriper i människors integritetsskydd och andra grundläggande fri- och rättigheter.

Det vore mycket viktigt att möjliggöra radioteknisk övervakning, särskilt för genomförandet av gränskontroller. Olovliga gränsoverskridare och personer som rör sig olovligt i gränzonen använder eller bär nästan utan undantag anordningar som sänder olika elektromagnetiska vågor och som kan användas som hjälpmedel för olovlig gränsoverskridning. Till exempel kartprogram som används på terminaler gör det lättare att röra sig utanför vägnätet för att undvika den tekniska övervakningen av vägnätet, patruller och utomstående ögonvittnen. Med hjälp av radioteknisk övervakning är det möjligt att utvidga övervakningsnätet att omfatta ett större område än det nuvarande nätet för teknisk övervakning vid riksgränsen och i det närliggande området samt i havsområdet. Med radioteknisk övervakning är det möjligt att på ett kostnadseffektivt sätt ersätta och komplettera övervakningsnätet även om sikten är dålig. Med hjälp av radioteknisk övervakning kan man till exempel upptäcka radarsignaler från ett fartyg som tappat bort sig på grund av dimma eller som försöker utnyttja dimman vid sjögränsen och på basis av övervakningsuppgifterna vidta åtgärder för att bistå den som tappat bort sig, förebygga olovlig gränsoverskridning eller gripa en olovlig gränsoverskridare.

Med radioteknisk övervakning kan man också avslöja radiosändare som orsakar radiostörningar som äventyrar säkerhetsradiokommunikationen, såsom satellitnavigeringssignaler eller Gränsbevakningsväsendets utrustning som stör radiokommunikationen. Rätten att företa radioteknisk övervakning behövs för att detektera, identifiera och lokalisera orsaken till en radiostörning som stör Gränsbevakningsväsendets verksamhet eller en tillståndspliktig

radiosändare som används utan radiotillstånd eller avhjälpa eller begränsa störningen. Tryggandet av Gränsbevakningsväsendets kärnuppgifter förutsätter att Gränsbevakningsväsendet har förmåga att skydda sig mot hot mot sin verksamhet.

Om Gränsbevakningsväsendet ges befogenhet att företa radioteknisk övervakning kan den användas för att övervaka områden som är viktiga för territorialövervakningen till exempel vid den inre gränsen, i havsområdet eller i luftrummet.

Gränsbevakningsväsendet deltar i efterspaningen av människor som gått vilse i terrängen och som behöver hjälp där. Man bör överväga om det är motiverat att utnyttja radioteknisk övervakning även i personefterspaningsuppgifter där apparaturen i fråga kan producera snabbt lokaliseringssuppgifter och öka sannolikheten för att en person som gått vilse eller är i behov av hjälp hittas i tid. Detta vore av betydelse i synnerhet i stora glesbefolkade områden. Med teknisk apparatur för radioteknisk övervakning som finns på efterspaningsområdet eller som flyttas dit kan man uppnå en noggrannare positionering än vad teleoperatören förmår på ställen där teleoperatörernas länknät är glest.

Gränsbevakningsväsendet har enligt 17 § i lagen om sjöfartsskydd rätt att, efter att på förhand ha meddelat detta, på platser till vilka allmänheten har tillträde på området för en finsk hamnanläggning som avses i denna lag företa teknisk övervakning för att utföra de uppgifter som avses i den nämnda lagen. Med radioteknisk övervakning kan man komplettera övervakningsnätet för den tekniska övervakningen i nämnda lag. Radioteknisk övervakning kunde utnyttjas till exempel för att avslöja terminaler som bärs av personer som rör sig olovligt i området och båtars radare och för att rikta in åtgärderna. Med andra ord går det att identifiera många olika möjligheter att effektivisera myndighetsverksamheten genom att utnyttja teknologi, men för varje tänkbart användningsändamål bör man särskilt överväga dess nyttopotential i förhållande till de grundläggande fri- och rättigheterna.

När man överväger befogenheten att företa radioteknisk övervakning bör man bedöma dess regionala fokus. Eftersom radioteknisk övervakning kan användas både självständigt och som ersättning för och komplement till den tekniska övervakningen är det ändamålsenligt att föreskriva om den geografiska befogenheten så att den överensstämmer med den tekniska övervakningens befogenheter, inklusive luftrummet. När befogenheterna utövas ska det beaktas att även den radiotekniska övervakningen ska riktas in i enlighet med 4 § 1 mom. i gränsbevakningslagen. Således sker största delen av den radiotekniska övervakningen i områden nära riksgränsen, i havsområden och områden som är i Gränsbevakningsväsendets besittning. På andra håll vore den radiotekniska övervakningen tillfällig.

På motsvarande sätt som det konstaterats i fråga om den tekniska övervakningen bör även anmälan om radioteknisk övervakning regleras med en så omfattande anmälningsskyldighet som möjligt. Man måste dock ta hänsyn till de svårigheter som i praktiken förekommer till exempel när det gäller att rapportera om övervakning i luftrummet.

När det föreskrivs om befogenheter för radioteknisk övervakning ska det också föreskrivas om frågor som gäller installation av apparaturen. Eftersom radioteknisk övervakning kan användas både självständigt och som ersättning för och komplement till den tekniska övervakningen är det ändamålsenligt att föreskriva om installation av apparaturen på motsvarande sätt som det föreskrivs om installation av apparatur för teknisk övervakning.

Man bör överväga att göra det möjligt för Gränsbevakningsväsendet att få information som behandlats i enlighet med 136 § 5 och 6 mom. i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation (917/2014) i teleoperatörens mobiltelefonnät samt information om radiokommunikation i ett lokalnät som en statlig myndighet, en kommun, ett företag eller en sammanslutning placerat vid ett gränsövergångsställe eller i dess omedelbara närhet och dess förmedlingsuppgifter. Detta innebär att Gränsbevakningsväsendet kan använda teleoperatörens eller lokalnätets ägares eller innehavares tjänster för analys av människoflöden som baserar sig på anonymiserade och aggregerade, dvs. sammanräknade data, för särskilt föreskrivna ändamål. Tjänsterna i fråga utnyttjar till exempel information om var en grupp oidentifierade terminaler finns. Gränsbevakningsväsendet ska inte behandla förmedlingsuppgifter om radiokommunikation enligt 136 § själv, utan anonymiseringen och aggregerande av uppgifterna ska göras av en aktör som tillhandahåller teletjänster. Gränsbevakningsväsendet får endast en rapport av tjänsteleverantören där det inte är möjligt att identifiera enskilda användare. Gränsbevakningsväsendet kan utnyttja tjänsten till exempel för riskbedömning och inriktning av sin verksamhet på längre sikt än den dagliga verksamheten. Gränsbevakningsväsendet kan utnyttja tjänsten till exempel när gränskontrollen återinförs tillfälligt tid vid de inre gränserna, där Gränsbevakningsväsendet inte har någon teknisk apparatur för den tekniska övervakningen och patrulleringen är betydligt mindre i förhållande till de yttre gränserna.

Befogenheten att utöva radioteknisk övervakning förutsätter att Gränsbevakningsväsendet har rätt att behandla radiokommunikation samt identifierings- och förmedlingsuppgifter för att detektera, lokalisera, identifiera, specificera, spåra och lagra elektromagnetiska vågor och radiosändare. Uppgifter som kan kopplas till en juridisk person eller en

fysisk person ska utplånas utan dröjsmål, om inte något annat föreskrivs i lag. Åtgärderna får inte medföra mer än ringa olägenhet för radiokommunikationen eller tjänsterna eller enheterna i det allmänna telenätet. Radioteknisk övervakning får inte användas för att inhämta information om meddelandets innehåll.

Enligt 3 § 1 mom. 17 punkten i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation avses med radiokommunikation kommunikation med hjälp av radiovågor. Enligt den gällande 40 punkten i samma paragraf och moment som gäller 20.6.2016–21.6.2024 avses med förmedlingsuppgifter information som kan kopplas till en juridisk eller fysisk person och som behandlas för att överföra meddelanden, samt uppgifter om en radiostations identifieringssignal och radiosändarens användare samt om radiosändningens starttid, varaktighet och utsändningsplats. I 136 § i samma lag föreskrivs om kommunikationens och förmedlingsuppgifternas konfidentialitet. Enligt paragrafen får en kommunikationspart behandla sina egna elektroniska meddelanden och förmedlingsuppgifter om dem, om inte något annat föreskrivs i lag. Detta innebär att även radiokommunikationen och dess förmedlingsuppgifter i princip är konfidentiella. Med avvikelse från huvudregeln ovan får radiokommunikation som är avsedd för allmän mottagning och dess förmedlingsuppgifter enligt 136 § 2 mom. behandlas även på annat sätt än som kommunikationspart, om inte något annat föreskrivs i lag. Som sådan radiokommunikation betraktas till exempel sändningar av televisions- och radioprogramutbud och radiokommunikation på allmän anropskanal. Enligt 136 § 3 mom. får andra elektroniska meddelanden och förmedlingsuppgifter behandlas kommunikationsparternas samtycke eller om så föreskrivs i lag. Till exempel enligt 38 a § 3 mom. i gränsbevakningslagen har en gränsbevakningsman rätt att behandla radiokommunikation, förmedlingsuppgifter och lokaliseringsuppgifter som har samband med fjärrstyrningen av ett obemannat luftfartyg i syfte att ingripa i dess färd samt för att identifiera en del i helhetssystemet för det obemannade luftfartyget och för att fastställa dess position. Sådana uppgifter som kan kopplas till en fysisk person och som fås med hjälp av radiokommunikation eller härrör ur förmedlingsuppgifter eller lokaliseringsuppgifter ska utan dröjsmål utplånas, om inte något annat föreskrivs i lag.

Det kan vara nödvändigt att rikta in den radiotekniska övervakningen mot både kommunikation som är avsedd för allmän mottagning och annan radiokommunikation. Den gällande lagstiftningen gör det möjligt att observera radiosignalens sändningseffekt, modulering och frekvens. Den tillfälligt gällande definitionen av förmedlingsuppgifter innehåller inte heller information om arten av radiosändare. Med arten av radiosändare avses om det är fråga om till exempel marin VHF-radio, radar eller nödsändare. Således är det redan enligt gällande lagstiftning möjligt att detektera radiosignaler och utreda arten av radiotrafik och radiosändare. Informationen om var sensorn som tagit emot radiosignalen befinner sig gör det möjligt att rikta till exempel den tekniska övervakningen eller att skicka en patrull till sensorns område. Det är dock inte fråga om en sådan identifiering av en fysisk person där man enbart med hjälp av behandlingen av kommunikationen får reda på avsändarens identitet eller ens vet om radiosändaren är på en människa eller ett djur eller fäst vid ett rörligt föremål.

Lokalisering av en radiosändare eller dess användare samt identifiering av radiosändaren eller dess användare leder som förmedlingsuppgift till utredning av skyddad information som enligt gällande lagstiftning inte är möjligt i Gränsbevakningsväsendets verksamhet. Befogenheten att lokalisera radioanläggningar är nödvändig för att åtgärderna ska kunna riktas in så noggrant som möjligt. En så exakt lokalisering som möjligt är nödvändig också för att förhindra övervakningsåtgärder som riktas mot radioanläggningar som står utanför den regionala befogenheten. I övervakningssystemet är det möjligt att programmera ett geografiskt område utanför vilket informationen om radiosignaler och radiosändare som lokaliseras automatiskt utplånas ur övervakningssystemet utan att den gränsbevakningsman som använder systemet får information om dem. Det är nödvändigt att specificera radiosändare för att göra skillnad mellan olika radiosändare, så att åtgärderna kan riktas in så noggrant som möjligt endast mot det område som kräver åtgärder och orsaka så liten olägenhet som möjligt för andra objekt som detekterats genom den radiotekniska övervakningen. En radiosändare kan identifieras till exempel med hjälp av identifieringsuppgifter som kan kopplas till en juridisk eller fysisk person och som behandlas för förmedling av meddelanden. I ett sådant syfte ska identifieringsuppgifterna dock inte användas för att identifiera radiosändarens eventuella ägare eller innehavare. Övervakningssystemet kan till exempel programmeras så att användaren inte får kännedom om de identifieringsuppgifter som används för att identifiera radiosändaren. Det är också nödvändigt att göra skillnad mellan olika radioanläggningar för att göra det möjligt att spåra dem. Vid genomförandet av radioteknisk övervakning ska det säkerställas att den som använder övervakningssystemet inte på basis av radiokommunikation eller behandling av förmedlingsuppgifter får kännedom om den som använder radioanläggningen eller om innehållet i annan kommunikation än sådan som enligt lag ska tas emot allmänt, om inte något annat föreskrivs i lag.

I fråga om mobiltelefoner eller annan terminalutrustning som kan kopplas till en person innehåller behandlingen av radiokommunikation och förmedlingsuppgifter oundvikligen information som gör det möjligt att identifiera personen i

fråga. Då är det fråga om skyddet för konfidentiell kommunikation som tryggas genom 10 § 2 mom. i grundlagen och som man endast kan avvika från under vissa förutsättningar. Sådana uppgifter som kan kopplas till en fysisk person och som fått med hjälp av radiokommunikation ska således utan dröjsmål utplånas, om inte något annat föreskrivs i lag. Om man emellertid till exempel utreder ett brott som berättigar till ingripande i skyddet för konfidentiell kommunikation, tillämpas övrig lagstiftning gällande ärendet.

Enligt 309 § i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation har Transport- och kommunikationsverket rätt att få handräckning av försvarsmakten för att utreda orsakerna till störningar i radiokommunikationen. Transport- och kommunikationsverket kan på begäran ge en annan myndighet sakkunnighjälp i form av handräckning. Transport- och kommunikationsverket har dock inte rätt att lämna ut information om meddelanden, förmedlingsuppgifter eller lokaliseringssuppgifter till en annan myndighet eller om innehållet i och existensen av en konfidentiell radiosändning. Om man kommer fram till att Gränsbevakningsväsendet ska ges befogenheter för radioteknisk övervakning, bör man också överväga rätten att behandla uppgifter som lämnats ut av en myndighet i en annan stat på samma sätt som uppgifter som inhämtats genom egen radioteknisk övervakning. Detta gör det möjligt för Transport- och kommunikationsverket och andra statliga myndigheter att utnyttja apparatur och kompetens som lämpar sig för radioteknisk övervakning över organisationsgränserna. När Gränsbevakningsväsendet verkar i glesbefolkade områden framhävs betydelsen av andra myndigheters stöd såväl under normala förhållanden som vid störningar under normala förhållanden och under undantagsförhållanden.

På motsvarande sätt som apparaturen för teknisk övervakning ska den apparatur som behövs för radioteknisk övervakning kunna placeras permanent i gränzonen och utanför gränzonen tillfälligt utan tillstånd av markägaren eller markinnehavaren. Den radiotekniska övervakningen ska meddelas med ett på förhand lämpligt märke med de undantag som föreskrivs i lagen och som motsvarar den tekniska övervakningen.

I det stora hela möjliggör radioteknisk övervakning en kostnadseffektiv övervakning med teknisk apparatur på ett betydligt större område än den nuvarande tekniska övervakningen. Befogenheten att företa radioteknisk övervakning gör det möjligt att allokera Gränsbevakningsväsendets personalresurser till åtgärder som kräver mänskliga insatser istället för att personalresurserna används för detekteringsuppgifter som kan utföras med tekniska medel på ett betydligt mer omfattande och ekonomiskt sätt. Med hjälp av radioteknisk övervakning kunde patrulleringen fokuseras optimalt.

3.5 Begränsning av olika transportformer

Enligt 38 b § i gränsbevakningslagen kan inrikesministeriet för högst sju dygn i sänder förbjuda eller begränsa sjötrafiken på en begränsad del av Finlands territorialvatten och på Saima kanal, om det är nödvändigt för upprätthållande av gränssäkerheten. I brådskande fall som direkt äventyrar gränssäkerheten kan beslutet fattas av chefen för den regionala gränsbevakningsmyndighet vars verksamhetsområde ärendet huvudsakligen gäller. Inrikesministeriet ska utan dröjsmål underrättas om det beslut som fattats av chefen för den regionala gränsbevakningsmyndigheten. Inrikesministeriet kan fatta beslut om att fortsätta eller upphöra med avbrytandet eller begränsningen av sjötrafiken.

I brådskande situationer kan beslutsfattandet på förvaltningsenhetens chefsnivå vara för högt och fördröja det omedelbara genomförandet av de operativa uppgifterna, och därför bör man överväga att överföra beslutanderätten till den allmänna ledaren. I ärendet bör man dock beakta olika vattenområden och i synnerhet bestämmelserna i den internationella sjörätten i havsområdena. I insjöområdena vore det enklare att sänka beslutsnivån, men å andra sidan måste man bedöma om de olika beslutsnivåerna i praktiken är ändamålsenliga.

Även om man genom temporärt avbrytande av sjötrafiken begränsar den fria sjöfart som tryggas som en internationell rättighet, förebygger man å andra sidan sjöräddningssituationer genom att trygga säkerheten för utomstående som rör sig till havs, säkerställer säkerheten i arbetet för Gränsbevakningsväsendets personal och andra som deltar i sjöräddningen, tryggar genomförandet av Gränsbevakningsväsendets uppgifter samt höjer tröskeln för användning av maktmedel mot en eventuell målperson eller ett eventuellt fartyg genom att avlägsna eller minska den omedelbara fara som orsakas utomstående.

I 180 § i spårtrafiklagen (1302/2018) föreskrivs om Transport- och kommunikationsverkets rätt att avbryta spårtrafiken eller begränsa den vid allvariga störningar under normala förhållanden eller om spårtrafiksystemets säkerhet eller människors liv eller hälsa är hotade. Man borde överväga om även Gränsbevakningsväsendet borde ges rätt att begränsa spårtrafiken på land och i hamnar på motsvarande sätt som det föreskrivs om sjötrafik i 38 b § i gränsbevakningslagen. Begränsningsrätten tryggar i synnerhet säkerheten för utomstående trafikanter även i

spårtrafiken, säkerställer arbetssäkerheten för Gränsbevakningsväsendets personal, tryggar genomförandet av Gränsbevakningsväsendets uppgifter och höjer tröskeln för användning av maktmedel mot målpersoner genom att minska den fara som situationen medför för utomstående och personalen. En snabb begränsningsåtgärd är nödvändig även vid störningar i gränssäkerheten.

3.6 Utredning av förutsättningarna för inresa

I avdelning II i kodexen om Schengengränserna föreskrivs om övervakning av de yttre gränserna. Avdelningen innehåller bestämmelser om bland annat förutsättningarna för inresa och gränskontroller av personer som passerar gränsen. Gränskontrollanterna bedömer personernas förutsättningar för inresa när de anländer till gränsövergångsstället och fattar beslut om antingen inresa i landet eller förhindrande av inresa. När gränskontroller vid de inre gränserna återinförs, ska enligt artikel 32 i kodexen om Schengengränserna de tillämpliga bestämmelserna i avdelning II gälla i tillämpliga delar.

I 27 § i gränsbevakningslagen föreskrivs om utredning av gränstilldragelser samt förutsättningar för in- och utresa. Enligt paragrafens 2 mom. är den person som är föremål för undersökningen skyldig att vara närvarande vid undersökningen högst 12 timmar åt gången. Undersökningen kan totalt vara längre än 12 timmar. I lagen finns inga bestämmelser om hur en person kan hållas under myndighetskontroll vid långvarig utredning mellan undersökningsåtgärderna. I situationer med massinvandring är det möjligt att personens förutsättningar för inresa inte hinner utredas inom 12 timmar. En komplettering av regleringen bör bedömas i detta avseende.

3.7 Genomsökning av utrustning med fokus på invandrares apparater

Enligt 28 § i gränsbevakningslagen har en gränsbevakningsman, för att genomföra gränskontroller enligt kodexen om Schengengränserna, rätt att utan brottsmisstanke tillfälligt omhänderta dokument och föremål, kontrollera och söka igenom dem i den omfattning kodexen om Schengengränserna förutsätter. I det moderna samhället förekommer en allt större del av det material och de dokument som människor har med sig enbart i elektronisk form. Genom genomsökning av utrustning ingriper man avsevärt i integritetsskyddet för den som är föremål för genomsökningen. Bestämmelser om de förfaranden som ska iaktas och förutsättningarna för detta finns därför i tvångsmedelslagen (806/2011). Den ovan nämnda regleringen i gränsbevakningslagen kan således inte som sådan tillämpas på elektroniskt material som medföljer den som överskrider gränsen, om kontrollen av materialet förutsätter genomsökning av utrustning.

I nuläget är det dock inte i alla situationer möjligt att genomföra en omfattande gränskontroll enligt kodexen om Schengengränserna utan åtkomst till elektroniskt material som medföljer den som överskrider gränsen. Gränskontrollanten har i praktiken knappt några medel för att kontrollera till exempel om informationen som är i elektronisk form som medföljer den som överskrider gränsen äventyrar till exempel den allmänna ordningen och säkerheten i en medlemsstat, folkhälsan eller internationella relationer. I nuläget kan man inte heller utan misstanke om brott få en utredning om en person som avsiktligt förstört sitt resedokument eller försöker hemlighålla sin resrutt, även om det på basis av erfarenheter från brottsutredningar i praktiken ofta finns information att tillgå. Överlag grundar sig användningen av elektroniskt material på partens frivillighet, även om betydelsen av den analoga informationen på papper hela tiden är mindre med tanke på utredningarnas syfte.

Bestämmelser om användning av genomsökning av utrustning vid gränskontroll bör finnas i 28 § i gränsbevakningslagen. Beslut om genomsökning av utrustning kan fattas och genomföras i enlighet med tvångsmedelslagen, men i gränsbevakningslagen kan man precisera syftet med genomsökningen och användbarheten av den information som erhålls. Vid genomsökning får endast sådan information sökas som kan vara av betydelse med tanke på resultatet av kontrollen eller utredningen. Till exempel för en person som vistas länge olagligt i Schengenområdet kan detta innebära information som kan användas för att utreda det verkliga syftet med personens vistelse.

Personer som vid inresa bryter mot bestämmelserna om gränsöverskridning misstänks i regel för riksgränsbrott (17 kap. 7 § i strafflagen). I samband med utredningen av riksgränsbrott är det möjligt att genomsöka utrustning enligt tvångsmedelslagen. En utlänning som ansöker om asyl i Finland på grund av flyktingskap döms dock inte för riksgränsbrott enligt strafflagen. Det är således i princip inte motiverat att fortsätta genomföra en brottsutredning som gäller en asylsökande och då är befogenheterna för brottsbekämpningen inte längre tillgängliga. I en sådan situation är det inte heller nödvändigtvis fråga om gränskontroll, i synnerhet inte om asylansökan registreras någon annanstans än vid ett gränsövergångsställe eller i ett gränsområde till exempel på grund av massinvandring.

I synnerhet i situationer där migrationen instrumenteras är det särskilt viktigt att få reda på vem invandraren är och på vilka grunder han eller hon söker sig till Finland. De myndigheter som tar emot och behandlar asylansökningar har enligt gällande lagstiftning mycket begränsade befogenheter att utreda bakgrunden hos personer som söker internationellt skydd, om personen endast kan uppvisa bristfälliga uppgifter rörande dennes identitet och grunderna för inresan. Det är således nödvändigt att använda genomsökning av utrustning även i samband med registrering och behandling av asylansökningar. Enligt artikel 13 i förfarandedirektivet³ får medlemsstaterna föreskriva att behöriga myndigheterna får kroppsvisitera sökanden och söka igenom de föremål han eller hon bär med sig. Även i det förslag till förordning om screening av tredjelandsmedborgare vid de yttre gränserna⁴ som behandlas inom EU ingår en bestämmelse enligt vilken medlemsstaterna kan föreskriva om sådana befogenheter i sin nationella lagstiftning.

Befogenheten att genomsöka utrustning utan brottsmisstanke ska begränsas exakt så att kontrollen av det elektroniska materialet inte inskränker integritetsskyddet och andra grundläggande fri- och rättigheter mer än vad som är absolut nödvändigt och godtagbart. Befogenheten ska bedömas med tanke på de fördelar och de nackdelar som den medför och som ska vägas mot varandra. Fördelarna ska väga mera än nackdelarna för att befogenheten ska vara motiverad.

Befogenheten att företa genomsökning av utrustning utan brottsmisstanke säkerställer att förfarandet vid gränskontroll och i samband med registrering och behandling av asylansökningar jämte de metoder som används för informationssökning motsvarar dagens operativa behov och krav. Å andra sidan ingriper man vid genomsökning av utrustning i betydande grad i integritetsskyddet för den som är föremål för genomsökningen och hemligheten i fråga om andra förtroliga meddelanden. Ärendets känslighet i fråga om de grundläggande fri- och rättigheterna ska beaktas både när befogenheterna övervägs och när eventuella befogenheter utövas. I 10 § i grundlagen tryggas vars och ens integritetsskydd och hemligheten i fråga om andra förtroliga meddelanden. Enligt 10 § 3 mom. i grundlagen kan dessutom föreskrivas om sådana begränsningar i meddelandehemligheten som är nödvändiga vid utredning av brott som äventyrar individens eller samhällets säkerhet eller hemfriden, vid rättegång, vid säkerhetskontroll och under frihetsberövande samt för att inhämta information om militär verksamhet eller sådan annan verksamhet som allvarligt hotar den nationella säkerheten.

Vid gränskontrollen kan man också med stöd av gällande lagstiftning ingripa i integritetsskyddet för den som är föremål för kontrollen på många sätt som jämförbara med tvångsmedel. Vid gränskontrollen kan man till exempel utföra kroppsvisitation som kan jämföras med ett tvångsmedel och genomsöka kläderna som personen bär samt alla föremål som denne bär med sig. Det bör dock observeras att privatpersoners smarttelefoner, bärbara datorer och andra enheter numera vanligtvis innehåller mycket omfattande personlig information som hör till privatlivet. Särskilt telefoner och andra mobila enheter bärs i allmänhet med överallt och används kontinuerligt för många olika ändamål. Enheterna kan också innehålla känsliga personuppgifter, till exempel uppgifter om övertygelse, politisk åsikt, hälsa eller sexuellt beteende och sexuell läggning. Enheterna kan också innehålla sådan information om andra personer än den som är föremål för kontrollen, till exempel via meddelanden, bilder och ljudfiler som skickats till enheten. När man överväger att utfärda befogenheter bör man fundera på hur man söker de uppgifter som behövs vid kontrollen i enheten med så stor respekt som möjligt för den genomsökta personens rätt till integritet.

3.8 Upprätthållande av allmän ordning och säkerhet i närheten av gräsen

Enligt 20 § i gränsbevakningslagen ser Gränsbevakningsväsendet även till att allmän ordning och säkerhet upprätthålls vid gränsövergångsställen, i Gränsbevakningsväsendets lokaler och på områden som är i Gränsbevakningsväsendets besittning när polisen är förhindrad att göra det. Bestämmelser om befogenheter i anslutning till uppgiften finns i 32, 32 a och 33 a § i lagen. I gränsbevakningslagen finns också bestämmelser om upprätthållande av allmän ordning och säkerhet på polisens begäran samt i brådskande situationer även självständigt under vissa förutsättningar. Gränzonen hör till största delen inte till de områden som avses i 20 § i gränsbevakningslagen. Befogenhet att ingripa i störningssituationer även vid gränssnitt utanför gränsövergångsställena, till exempel vid massinvandring, skulle dock vara nyttigt. Det är motiverat att även i dessa situationer bevara de övriga förutsättningarna i regleringen, inklusive att polisen är förhindrad och skyldig att underrätta polisen om en åtgärd som är allvarligare än ringa.

³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/32/EU om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd.

⁴ Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om införande av screening av tredjelandsmedborgare vid de yttre gränserna och om ändring av förordningarna (EG) nr 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 och (EU) 2019/817, COM(2020) 612.

4 Brottsbekämpningen vid Gränsbevakningsväsendet

4.1 Brott som ankommer på Gränsbevakningsväsendet att undersöka

4.1.1 Människohandel

Människohandel i anslutning till ordnande av olaglig inresa hör till kärnområdet för Gränsbevakningsväsendets brottsbekämpning. Avslöjande av människohandel är en central del av gränskontrollerna och den kriminalunderrättelseinhämtning och brottsutredning som hänför sig till dem på ett väsentligt sätt.

Gränsbevakningsväsendet är ofta den första myndighet som ett eventuellt offer för människohandel möter vid ankomsten till Finland. Vid gränskontrollerna strävar man efter att i samband med utredningen av förutsättningarna för utresa och inresa och genom riskanalys identifiera eventuella offer för människohandel och vid behov hänvisa dem till systemet för hjälp till offer för människohandel. Vid gränskontrollerna fästs också särskild uppmärksamhet vid minderåriga barn oberoende av om de reser tillsammans med en vuxen eller ensamma. Gränsbevakningsväsendet tar i beaktande särskilt i sin gränskontrollverksamhet att även en minderårig kan vara offer för människohandel.

I utredningar som gäller ordnande av olaglig inresa observeras ofta också tecken på människohandelsbrott. I dessa fall som hör till kärnområdet för brottsbekämpningen strävar Gränsbevakningsväsendet efter att främja inrättandet av gemensamma utredningsgrupper och gemensamma operationer och verksamhet, särskilt med hjälp av Europol- och Eurojustsamarbetet.

Enligt 4 § i lagen om brottsbekämpning inom Gränsbevakningsväsendet (108/2018) undersöker Gränsbevakningsväsendet endast sådana människohandelsbrott som hänför sig till ordnande av olaglig inresa. Nedan finns en aktuell tabell av vilken framgår de människohandelsbrott som Gränsbevakningsväsendet undersökt.

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Människohandel	0	0	8	3	4	0	3	1	0	0	0	1
Grov människohandel	0	1	4	0	6	1	0	2	0	1	0	0

Av tabellen framgår att det under de senaste åren har registrerats väldigt få förundersökningar vid Gränsbevakningsväsendet där brottsbenämningen är människohandel eller grov människohandel. Utredningarna har i huvudsak skötts vid Finska vikens sjöbevakningssektion eller Västra Finlands sjöbevakningssektion och de hänför sig till personer som anlänt till Finland via flyg- eller fartygstrafiken.

Det finns flera orsaker till att antalet utredningar har minskat eller inte inletts, även om man vid gränserna kan stöta på eventuella offer för människohandel. Många eventuella offer för människohandel har numera lagliga förutsättningar att resa in i Finland och vistas i landet, varvid ärendet inte nödvändigtvis väcker tillräcklig uppmärksamhet vid gränskontrollen eller någon annan åtgärd av Gränsbevakningsväsendet.

Flera av Gränsbevakningsväsendets förundersökningar under åren har avslutats med motiveringen att inget brott har begåtts i ärendet eller att ingen har kunnat åtalas i ärendet. I många fall har den misstänkta människohandeln skett någon annanstans än i Finland och händelserna har inte kunnat bekräftas trots förfrågningar som gjorts i landet i fråga. Hittills har straffprocessen i två människohandelsbrott som Gränsbevakningsväsendet har undersökt framskridit till en fällande dom för människohandel.

Gränsbevakningsväsendet styr årligen människor som är i behov av hjälp till systemet för hjälp till offer för människohandel. Så går man till väga även i fall där förundersökningströskeln inte har överskridits. Åren 2015–2019 gav Gränsbevakningsväsendet sammanlagt 11 förslag till hjälpsystemet för att ta upp en person i hjälpsystemet. Endast ett av dessa förslag har fått ett negativt beslut och i övriga fall har personerna blivit klienter i systemet.

Även om Gränsbevakningsväsendets behörighet att utreda människohandelsbrott i lagstiftningen är kopplad till brott som gäller ordnande av olaglig inresa, kan Gränsbevakningsväsendets specialkompetens enligt gällande lagstiftning utnyttjas med stöd av lagen om samarbete mellan polisen, Tullen och Gränsbevakningsväsendet. Det är möjligt att

inrätta gemensamma underrättelseinhämnings- eller utredningsgrupper som avses i ovan nämnda lag för att utreda människohandelsbrott enbart inom polisens uppgiftsområde.

Det har inrättats vissa utredningsgrupper som är gemensamma med polisen för att utreda människohandelsbrott, men hittills har inga betydande resultat uppnåtts. Inrättandet av en gemensam utredningsgrupp har i många fall visat sig vara en mycket långsam åtgärd. Ur Gränsbevakningsväsendets synvinkel har det också visat sig vara utmanande att hitta motparter som förbinder sig till utredningen hos polisen och de resurser som polisen har till sitt förfogande för den gemensamma utredningsgruppen.

Till de brott som ankommer på Gränsbevakningsväsendet att undersöka och som det föreskrivs om i 4 § i lagen om brottsbekämpning inom Gränsbevakningsväsendet ska fogas människohandelsbrott utan anknytning till ordnande av olaglig inresa när de upptäcks i samband med gränskontroll. En del av offren för människohandel anländer till Finland och vistas lagligt i Finland till exempel med stöd av ett uppehållstillstånd som beviljats av ett annat EU-land, varför verksamheten inte har observerats i samband med inresa i Finland. Denna ändring förbättrar ställningen för offer för människohandel, eftersom myndigheten har bättre möjligheter att genast ingripa i det brott som ligger till grund för ärendet. Gränsbevakningsväsendets behörighet att undersöka människohandelsbrott som en självständig rubricering kan begränsas till att gälla fall som framkommit i samband med gränskontroll. Tyngdpunkten ligger fortfarande på fall som framkommer i den gränsöverskridande trafiken och som kräver internationellt myndighetssamarbete.

Gränsbevakningsväsendets begränsade behörighet har uppmärksammats också i handlingsprogrammet mot människohandel som publicerades den 7 maj 2021. En av de fortsatta åtgärderna enligt handlingsprogrammet är att utreda möjligheterna att utvidga Gränsbevakningsväsendets behörighet att undersöka människohandelsbrott även när de inte är förknippade med olagligt ordnande av inresa.

En utvidgning av Gränsbevakningsväsendets undersökningsbehörighet på det sätt som beskrivs ovan förutsätter en granskning av de behörigheter i fråga om inhämtande av information och tvångsmedel som behövs vid utredning av människohandelsbrott. Ökningen av människohandel bland brotten som ankommer på Gränsbevakningsväsendet att undersöka bör beaktas i behörigheterna så att Gränsbevakningsväsendet har samma behörighet att utreda människohandelsbrott som det för närvarande har för utredning av grov olaglig inresa. I detta sammanhang ska man dessutom granska behovet av att ändra 4 § i gränsbevakningslagen som gäller den territoriella inriktningen av Gränsbevakningsväsendets verksamhet.

4.1.2 Penningtvätt

Med stöd av 4 § i lagen om brottsbekämpning inom Gränsbevakningsväsendet genomför Gränsbevakningsväsendet en förundersökning bland annat när det i samband med gränskontrollen finns skäl att misstänka häleribrott eller häleriförseelser enligt 32 kap. 1–5 § i strafflagen. Penningtvättbrott enligt 32 kap. i strafflagen hör enligt lagstiftningen inte till de brott som ankommer på Gränsbevakningsväsendet att undersöka. Gränsbevakningsväsendet är dock med stöd av 5 § i lagen om brottsbekämpning inom Gränsbevakningsväsendet även behörig att göra en förundersökning av penningtvättbrott, om en annan förundersökningsmyndighet begär det och den hänför sig till en förundersökning som Gränsbevakningsväsendet inlett. En ytterligare förutsättning är att åtalet i ärendet kan handläggas vid domstol samtidigt som åtalet för ett brott som håller på att undersökas av Gränsbevakningsväsendet. Om alla förutsättningar enligt 5 § i lagen om brottsbekämpning inom Gränsbevakningsväsendet inte uppfylls, har Gränsbevakningsväsendet inte behörighet att genomföra förundersökning av penningtvättbrott.

I Gränsbevakningsväsendets praktiska verksamhet har man observerat ett behov av att självständigt utföra förundersökning av penningtvättbrott, när misstanke om penningtvättbrott upptäcks i Gränsbevakningsväsendets egen verksamhet. Rekvisitet för häleribrott överlappar nästan alltid rekvisitet för penningtvätt, och i 32 kap. 1 § i strafflagen definieras penningtvätt som den primära brottsrubriceringen jämfört med häleri. Om det misstänkta häleribrott som ankommer på Gränsbevakningsväsendet att undersöka ska undersökas som penningtvättbrott, överförs det enligt nuvarande praxis till polisen eller undersöks som en del av en större helhet som en annan förundersökning som genomförs av Gränsbevakningsväsendet på begäran av en annan förundersökningsmyndighet.

I praktiken har de misstänkta häleribrotten som Gränsbevakningsväsendet undersökt i allmänhet varit döljande av stulna bilar, arbetsmaskiner, utombordsmotorer eller märkeskläder som avslöjats vid gränskontrollen av en person som reser till Ryssland. Gränsbevakningsväsendet har undersökt fallen som häleribrott och har inte undersökt eventuella hänvisningar till penningtvätt. I många fall har åklagarna dock föreslagit att den primära brottsrubriceringen ändras till penningtvätt. Då hindrar till exempel förarens okunnighet om det stulna fordonets ursprung inte utredningen.

Ändringen har anmälts från fall till fall till polisen, som vid pågående utredning har bett att den misstänkta penningtvätten undersöks. Om åklagarens syn på den primära brottsrubriceringen inte framkommer i åklagarsamarbetet under förundersökningen, utan först i åtalsprövningen, förutsätter en eventuell tilläggsundersökning i nuläget åtgärder från polisens sida i ett ärende som Gränsbevakningsväsendet ursprungligen undersökt. Om Gränsbevakningsväsendet har en självständig befogenhet att genomföra förundersökning av penningtvätsbrott när brottsmisstanken framkommer i samband med Gränsbevakningsväsendets verksamhet, kan Gränsbevakningsväsendet undersöka dessa ärenden i sin helhet.

Utöver de ovan nämnda häleribrotten kan misstanken om penningtvätt också gälla andra brott som nämns i 4 § i lagen om brottsbekämpning inom Gränsbevakningsväsendet, såsom grovt ordnande av olaglig inresa. I nuläget är antalet sådana fall litet, men när gränssituationen försämrats kan antalet öka betydligt. Befogenheten är således viktig även med tanke på beredskapen.

De alternativ som för närvarande används när Gränsbevakningsväsendet möter misstanke om penningtvätt är att undersökningen överförs till polisen, att en gemensam utredningsgrupp inrättas tillsammans med polisen eller att fallet undersöks självständigt på begäran av polisen under de förutsättningar som anges i 5 § i lagen om brottsbekämpning inom Gränsbevakningsväsendet. Alla dessa alternativ är problematiska. Överföringen av undersökningen till polisen eller inrättandet av en gemensam utredningsgrupp tillsammans med polisen har i praktiken upplevts fördröja utredningens åtgärder, eftersom polisen inte nödvändigtvis genast har haft förutsättningar att binda sina resurser till den oväntade utredningen. Det är i praktiken omöjligt att skjuta upp utredningsåtgärderna till en senare tidpunkt till exempel i sådana fall där frihetsberövande tvångsmedel används. När Gränsbevakningsväsendet självständigt undersöker penningtvätsbrott på polisens begäran har myndigheten för närvarande inte befogenhet att använda alla nödvändiga tvångsmedel.

Gränsbevakningsväsendets självständiga befogenhet att undersöka penningtvätt behövs också för att trygga förundersökningen av brott, även om fallet senare överförs till polisen för utredning. Gränsbevakningsväsendet kan alltid inleda en utredning, ansvara för de första åtgärderna och säkerställa att utredningen lyckas. En självständig utredningsbefogenhet är ändamålsenlig även med tanke på den totala användningen av de brottsbekämpande myndigheternas resurser. I vilket fall som helst kan polisen i egenskap av allmän brottsbekämpande myndighet alltid själv ta upp vilket brottmål som helst som Gränsbevakningsväsendet utreder.

4.2 Hemliga metoder för inhämtande av information och hemliga tvångsmedel

4.2.1 Teleövervakning för förhindrande av brott

I lagen avses med teleövervakning att identifieringsuppgifter inhämtas om ett meddelande som har sänts från en teleadress eller teleterminalutrustning som är kopplad till ett allmänt kommunikationsnät eller ett till detta kopplat kommunikationsnät eller som har mottagits till en sådan adress eller utrustning samt att uppgifter om en teleadress eller teleterminalutrustnings läge inhämtas eller att användningen av adressen eller utrustningen tillfälligt förhindras. Enligt 10 § 2 mom. i grundlagen är brev- och telefonhemligheten samt hemligheten i fråga om andra förtroliga meddelanden okränkbara. Med stöd av 4 mom. i samma paragraf kan det genom lag föreskrivas om sådana begränsningar i meddelandehemligheten som är nödvändiga vid utredning av brott som äventyrar individens eller samhällets säkerhet eller hemfriden.

I 16 § i lagen om brottsbekämpning inom Gränsbevakningsväsendet anges som grundbrott bland förutsättningarna för teleövervakning för att förhindra brott 1) grovt ordnande av olaglig inresa, 2) grovt ordnande av olaglig inresa och ett till det anknutet människohandelsbrott, eller 3) grovt jaktbrott.

Till förutsättningarna bör fogas grov förfalskning, grovt häleri och yrkesmässigt häleri. Om människohandel utan anknytning till ordnande av olaglig inresa läggs till de brott som Gränsbevakningsväsendet undersöker, bör även människohandelsbrott fogas till förutsättningarna.

Då motsvarar befogenheterna för hemligt inhämtande av information för förhindrande av brott de nuvarande befogenheterna för hemliga tvångsmedel för utredning av brott enligt 58 § i lagen om brottsbekämpning inom Gränsbevakningsväsendet. De brottsbekämpande myndigheterna ska i första hand sträva efter att förebygga och minska brott. Ett undantag framöver vore grovt döljande av olagligt byte, vilket inte föreslås fogas till lagen. Orsaken är straffmaximumet på tre år för brottsrubriceringen och därför har inte heller polisen rätt att företa teleövervakning för att förhindra brottet i fråga.

Av de föreslagna brotten har grov förfalskning en mycket väsentlig anknytning till ordnande av olaglig inresa. Alla nämnda brott utgör ofta yrkesmässig och omfattande brottslighet som kan ha beröringspunkter med annan allvarlig brottslighet. Dessutom är grovt häleribrott, yrkesmässigt häleribrott och grov förfalskning oftast gränsöverskridande brottslighet som avslöjas i Gränsbevakningsväsendets övervakningsarbete. Förebyggande av nämnda brott och grov förfalskning har också en viktig samhällelig betydelse.

4.2.2 Förtäckt inhämtande av information och dess förutsättningar

Med förtäckt inhämtande av information avses inhämtande av information genom kortvarig interaktion med en viss person där falska, vilseledande eller förtäckta uppgifter används för att hemlighålla tjänstemannens uppdrag.

Grundbrotten för förtäckt inhämtande av information är allvarliga. Enligt 23 § i lagen om brottsbekämpning inom Gränsbevakningsväsendet får Gränsbevakningsväsendet använda förtäckt inhämtande av information för förhindrande av brott som det ankommer på Gränsbevakningsväsendet att undersöka, om det på grund av en viss persons yttranden eller uppträdande i övrigt med fog finns anledning att anta att denne kommer att göra sig skyldig till grovt ordnande av olaglig inresa eller grovt ordnande av olaglig inresa och ett till det anknutet människohandelsbrott. Enligt 58 § 3 mom. i samma lag har Gränsbevakningsväsendet rätt att använda förtäckt inhämtande av information vid utredning av grovt ordnande av olaglig inresa, grovt ordnande av olaglig inresa och till den anknuten människohandel eller grov människohandel.

Utöver de ovan nämnda borde Gränsbevakningsväsendet ha rätt att använda förtäckt inhämtande av information för att förhindra brott enligt 23 § i lagen om brottsbekämpning inom Gränsbevakningsväsendet, om det är fråga om 1) ett brott för vilket det föreskrivna strängaste straffet är minst fyra år fängelse eller 2) häleri i anslutning till planmässig, organiserad, yrkesmässig, kontinuerlig eller upprepad brottslig verksamhet. Gränsbevakningsväsendet ska också ha rätt att använda förtäckt inhämtande av information enligt 10 kap. 4 § i tvångsmedelslagen för att utreda ett brott som ankommer på det att undersöka, om det finns skäl att anta att åtgärden ger utredning om 1) ett brott för vilket det föreskrivna strängaste straffet är fängelse i minst fyra år, eller 2) stöld eller häleri som hänför sig till planmässig, organiserad, yrkesmässig, fortsatt eller upprepad brottslig verksamhet.

Detta innebär att förtäckt inhämtande av information för att förhindra och utreda brott utvidgas att omfatta grov förfalskning av handlingar som kontrolleras av Gränsbevakningsväsendet, grovt jaktbrott samt grovt och yrkesmässigt häleribrott i samband med gränskontroll. Däremot är det inte motiverat att utvidga befogenheten att omfatta de brott som avses i 4 § 12 och 13 punkten i lagen om brottsbekämpning inom Gränsbevakningsväsendet. I praktiken behöver Gränsbevakningsväsendet inte denna befogenhet för att förhindra dessa brott, och de allvarligaste brottsmisstankarna som avses i 4 § 12 och 13 punkten överförs till polisen för undersökning.

Gränsbevakningsväsendets behov av förtäckt inhämtande av information framhävs särskilt inom Gränsbevakningsväsendets prioriterade område för brottsbekämpning vid bekämpning av brottslighet i anslutning till olaglig inresa, men det är också ett fungerande verktyg för att förhindra och utreda vissa andra brott som ankommer på Gränsbevakningsväsendet att undersöka.

Förebyggande och utredning av grova förfalskningsbrott som gäller resedokument hör till kärnområdet för Gränsbevakningsväsendets brottsbekämpning, eftersom det är fråga om brottslighet i anslutning till olaglig inresa över Schengenområdets yttre gräns. Grova förfalskningar utförs av organiserade grupper i flera generationer och som är organiserade på flera nivåer. Att utreda parterna med hjälp av förtäckt inhämtande av information är en central metod för att utreda ett ärende. Grovt förfalskningsbrott som gäller resedokument står som brottstyp mycket nära ordnande av grov olaglig inresa. Lika befogenheter för att förhindra och utreda båda brotten skapar förutsättningar för bekämpning av allvarlig brottslighet i samband med olaglig inresa.

Om människohandel utan anknytning till ordnande av olaglig inresa läggs till de brott som ankommer på Gränsbevakningsväsendet att undersöka, är det i och med den föreslagna ändringen för att förhindra brott även möjligt att använda förtäckt inhämtande av information för att förhindra människohandelsbrott.

4.2.3 Beslut om förtäckt inhämtande av information

Enligt 24 § i lagen om brottsbekämpning inom Gränsbevakningsväsendet fattas beslut om förtäckt inhämtande av information för förhindrande av brott som det ankommer på Gränsbevakningsväsendet att undersöka av avdelningschefen eller biträdande avdelningschefen för juridiska avdelningen vid staben för Gränsbevakningsväsendet.

På motsvarande vis enligt 59 § i lagen fattas beslut om förtäckt inhämtande av information för utredning av brott som det ankommer på Gränsbevakningsväsendet att undersöka av avdelningschefen eller biträdande avdelningschefen för juridiska avdelningen vid staben för Gränsbevakningsväsendet.

Användningen av förtäckt inhämtande av information är en central del av urvalet av metoder för att bekämpa allvarlig brottslighet. I den operativa brottsbekämpningen är det möjligt att situationer som gäller användning av förtäckt inhämtande av information kan uppträda snabbt och vid en tidpunkt då en viss enskild tjänsteman inte kan nås. Då kan befogenheten i fråga inte användas trots att de materiella förutsättningarna för användning av tvångsmedel uppfylls.

Enligt 5 kap. 16 § i polislagen ska beslut om förtäckt inhämtande av information fattas av chefen för centralkriminalpolisen, chefen för skyddspolisen eller chefen för en polisinrättning eller av en för uppdraget förordnad sådan anhållningsberättigad polisman eller polisman som hör till befälet vid skyddspolisen som särskilt utbildats för hemligt inhämtande av information. Enligt 10 kap. 15 § i tvångsmedelslagen ska beslut om förtäckt inhämtande av information fattas av chefen för centralkriminalpolisen, chefen för skyddspolisen, chefen för en polisinrättning eller en för uppdraget förordnad anhållningsberättigad tjänsteman som särskilt utbildats för hemligt inhämtande av information.

Enligt 3 kap. 12 § i lagen om brottsbekämpning inom Tullen (623/2015) fattas beslut om förtäckt inhämtande av information för att förhindra eller utreda tullbrott av Tullens brottsbekämpningschef eller en för uppdraget förordnad anhållningsberättigad tullman som särskilt utbildats för hemligt inhämtande av information.

Det är ändamålsenligt att nivån på beslutsfattandet förenhetligas jämfört med de övriga brottsbekämpande myndigheterna och att beslutsfattarna utökas med en anhållningsberättigad gränsbevakningsman som särskilt utbildats för hemligt inhämtande av information.

4.2.4 Användning av informationskällor

Gränsbevakningsväsendet tillämpar så kallad normal användning av informationskällor. Enligt 58 § 2 mom. i lagen om brottsbekämpning inom Gränsbevakningsväsendet hör styrd användning av informationskällor inte till Gränsbevakningsväsendets metodurval.

Enligt 36 § i lagen om brottsbekämpning inom Gränsbevakningsväsendet avses med användning av informationskällor annat än sporadiskt konfidentiellt mottagande av information av betydelse för skötseln av uppgifter som gäller förhindrande och utredning av brott som Gränsbevakningsväsendet enligt lag ska undersöka av personer som inte hör till gränsbevakningsmyndigheten eller någon annan förundersökningsmyndighet (informationskälla). I paragrafen föreskrivs dessutom om registrering av uppgifter om användning av informationskällor i ett personregister.

Normal användning av informationskällor är passiv, dvs. mottagande av uppgifter. Gränsbevakningsväsendet har inte tillgång till styrd användning av informationskällor (10 kap. 39 § i tvångsmedelslagen, 5 kap. 40 § i polislagen, 3 kap. 39 § i lagen om brottsbekämpning inom Tullen) eller betalning av arvode till informationskälla (5 kap. 41 § i polislagen, 3 kap. 40 § i lagen om brottsbekämpning inom Tullen). Styrd användning av informationskällor handlar om aktivt inhämtande av uppgifter och inte endast om mottagande av uppgifter. Till skillnad från andra hemliga metoder för inhämtande av information och tvångsmedel är styrd användning av informationskällor inte bunden till exempelvis grundbrott eller brottets allvarlighet.

Användning av informationskällor är en hemlig metod för inhämtande av information och ett hemligt tvångsmedel och kan vara ett centralt instrument för att förhindra och utreda krävande brottmål. I många fall är det inte möjligt att ersätta användning av informationskällor med andra hemliga metoder för inhämtande av information eller tvångsmedel.

Gränsbevakningsmännen är i allmänhet de första myndigheterna som möter utlänningen när denne kommer till landet. I gränskontroll- och brottsbekämpningsuppdrag möter man tusentals utländska människor. I och med den första kontakten med myndigheterna kan det först uppstå ett sporadiskt förhållande till en informatör, som senare utvecklas till användning av informationskällor.

Informationskällorna informerar om sådant som man annars inte skulle få information om, till exempel om människosmuggling, frihetsberövande brott, dokumentförfalskningar, organisationer och penningrörelser i anslutning till brott som undersöks av Gränsbevakningsväsendet. Information kan också fås om annan allvarlig brottslighet, såsom krigsförbrytelser i ursprungslandet, terrorism och utländska stridande som återvänder till Finland. Gränsbevakningsväsendet förmedlar denna sistnämnda information till såväl Centralkriminalpolisen som Skyddspolisen

eller den behöriga polisinsättningen. Gränsbevakningsväsendet har också överfört mycket information om allvarliga narkotikabrott från informationskällor till polisen.

Enligt Gränsbevakningsväsendets erfarenhet har användningen av informationskällor haft en central roll när det gäller att lyfta fram nya brottmål som myndigheterna inte känner till och bidra till utredningen av pågående förundersökningar. Gränsbevakningsväsendets så kallade normala användning av informationskällor gör det möjligt att ta emot passiv information från informationskällan. Då kan Gränsbevakningsväsendet dock inte i tillräcklig utsträckning specificera vilken typ av information det finns ett behov av och inte heller helt utnyttja möjligheterna med användning av informationskällor. Styrd användning av informationskällor gör det möjligt att begära sådana uppgifter från informationskällan som Gränsbevakningsväsendet har ett större behov av att använda. De uppgifter som fås via preciserade begäran om information gör det möjligt att effektivare än tidigare förhindra och avslöja brott som omfattas av Gränsbevakningsväsendets behörighet. I bästa fall minskar en preciserad begäran om information användningen av andra hemliga metoder för inhämtande av information och tvångsmedel, när man med hjälp av de begärda uppgifterna kan fokusera verksamheten mer detaljerat.

Enligt 10 kap. 39 § 3 mom. i tvångsmedelslagen ska informationskällans säkerhet vid behov tryggas under och efter inhämtandet av information. Myndighetens skyldighet att sörja för informationskällans säkerhet har antecknats uttryckligen i punkten som reglerar styrd användning av informationskällan. Gränsbevakningsväsendet tolkar det som att myndighetens skyldighet att sörja för informationskällans säkerhet även gäller Gränsbevakningsväsendet i så kallad normal användning av informationskällor. Den nuvarande regleringen har dock antecknats oklart och det kan verka som att den gällande regleringen kan försätta Gränsbevakningsväsendets informationskällor i en annan ställning än polisens och Tullens informationskällor.

Gränsbevakningsväsendet saknar behörighet att betala arvode för informationskällor, vilket också försätter Gränsbevakningsväsendets informationskällor i en annan ställning än polisens och Tullens informationskällor. Betalning av arvode är ett beaktansvärt sätt att effektivisera Gränsbevakningsväsendets användning av informationskällor.

Vid gränsbevakningsväsendet bedrivs normal användning av informationskällor endast av gränsbevakningsmän med lämplig utbildning. Utbildningen är jämförbar med polisutbildningen och ordnas delvis i samarbete. För att ordna användningen av informationskällor har Gränsbevakningsväsendet inrättat en separat organisation och utfärdat en internt direktiv om användning av informationskällor. Staben för Gränsbevakningsväsendet övervakar för sin del användningen av hemligt inhämtande av information och hemliga tvångsmedel samt organiseringen och genomförandet av gräns- och sjöbevakningssektionernas interna kontroll.

Definitionen av användning av informationskällor i lagen om brottsbekämpning inom Gränsbevakningsväsendet avviker något från definitionen i 5 kap. 40 § i polislagen, enligt vilken med användning av informationskällor avses 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). Gränsbevakningsväsendets befogenhetsbestämmelse motsvarar polisens bestämmelse före ändringen av polislagen den 1 juni 2019 (26.4.2019/581). I ändringen i fråga ändrades ordalydelsen "till någon annan förundersökningsmyndighet" till "till någon annan myndighet".

Definitionen av användning av informationskällor bör formuleras så att den motsvarar den nuvarande definitionen i polislagen. Till denna del handlar det närmast om en teknisk fråga och att ändringen av definitionen i polislagen inte har beaktats i lagen om brottsbekämpning inom Gränsbevakningsväsendet. Ändringen av polislagen gjordes som en del av lagstiftningen om civil underrättelseverksamhet och orsaken till ändringen var att Skyddspolisens ställning ändrades.

5 Övrig reglering och befogenheter

5.1 Tillägg till gränsbevakningslagen om militär och civil underrättelseverksamhet

De nya lagarna om civil och militär underrättelseverksamhet (lagen om civil underrättelseinhämtning avseende datatrafik (582/2019) och lagen om militär underrättelseverksamhet (590/2019)) trädde i kraft den 1 juni 2019. Målen för underrättelseverksamheten hänför sig till stärkandet av den nationella säkerheten. Den nya lagstiftningen innehåller tydliga, noggrant avgränsade och uttömmande bestämmelser om syftet, objekten, befogenheterna och myndigheterna för civil och militär underrättelse.

Civil och militär underrättelse ska till alla delar grunda sig på den nya regleringen i fråga om dess objekt, metoder och befogenheter. Med de nya underrättelsebefogenheterna inhämtar man nödvändig underrättelseinformation om

verksamhet som hotar den nationella säkerheten och stöder den högsta statsledningens beslutsfattande genom att säkerställa att den grundar sig på korrekt, aktuell och tillförlitlig information. Den nya underrättelselagstiftningen har förbättrat myndigheternas underrättelseförmåga och förmåga att reagera på hot.

Underrättelselagstiftningens funktion och utvecklingsbehov har utvärderats i statsrådets redogörelse om underrättelselagstiftningen (statsrådets publikationer 2021:94). Lagstiftningen har bedömts förbättra underrättelsemyndigheternas förmåga att inhämta information om verksamhet som hotar Finlands nationella säkerhet. Samtidigt har man konstaterat att utvärderingen av lagstiftningen är en fortlöpande pågående process, där man bör beakta erfarenheterna av tillämpningen av underrättelselagstiftningen. Författningsgrunden bör utvecklas på ett övergripande sätt genom att identifiera ömsesidiga beroenden, och dessutom bör man säkerställa att processerna mellan underrättelsemyndigheterna och andra säkerhetsmyndigheter fungerar. Utöver det operativa samarbetet mellan underrättelsemyndigheterna stärker samarbetet med andra myndigheter den samhälleliga genomslaget i skyddet av den nationella säkerheten. I redogörelsen konstateras att underrättelsemyndigheternas samarbete med andra myndigheter i allmänhet visat sig vara fungerande. I vissa fall kan dock lagen om militär underrättelseverksamhet, 5 a kap. i polislagen eller annan lagstiftning medföra begränsningar för det praktiska samarbetet. Samarbetet kan vidareutvecklas genom att se till att författningsgrunden är aktuell och genom att bedöma situationen utifrån erfarenheterna av samarbetet och de problem som framkommit.

En förutsättning för civil underrättelseverksamhet är att det är nödvändigt att använda underrättelsemetoder för att inhämta viktig information om verksamhet som utgör ett allvarligt hot mot den nationella säkerheten. Med hjälp av civil underrättelseverksamhet är det möjligt att inhämta information om till exempel terrorism, utländsk underrättelseverksamhet, internationell organiserad brottslighet, verksamhet i en främmande stat som kan skada Finlands internationella relationer eller ekonomiska eller andra viktiga intressen, verksamhet som hotar ett stort antal människors liv eller hälsa eller samhällets vitala funktioner, planering, tillverkning, spridning och användning av massförstörelsevapen, kris som hotar internationell fred och säkerhet samt internationella kriser som äventyrar säkerheten vid internationella krishanteringsoperationer. Skyddspolisen är ansvarig myndighet.

Syftet med den militära underrättelseverksamheten är att inhämta och behandla information om militär verksamhet som riktar sig mot Finland eller som är av betydelse för Finlands säkerhetsmiljö. Försvarsmakten ansvarar för den militära underrättelseverksamheten. Enligt 11 § i lagen om militär underrättelse är huvudstaben och Försvarsmaktens underrättelsetjänst militära underrättelsemyndigheter. 3 kap. i lagen gäller samverkan med andra myndigheter och 4 kap. innehåller bestämmelser om tillgängliga metoder för underrättelseinhämtning. Metoderna som används motsvarar delvis dem som används för hemligt inhämtande av information om brottsbekämpning, såsom observation och teknisk observation. Det finns också metoder som avviker från dessa, till exempel radiosignalspaning.

Bestämmelser om gränsbevakningsväsendets uppgifter finns i 3 § i gränsbevakningslagen. Gränsbevakningsväsendet har till uppgift att upprätthålla gränssäkerheten, vilket omfattar 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 bestämmelser om passerande av den yttre gränsen avses i synnerhet kodexen om Schengengränserna och enligt skäl 6 i kodexen bör gränskontrollen bidra till förebyggande av bland annat hot mot medlemsstaternas inre säkerhet och internationella förbindelser. Enligt artikel 6 i kodexen om Schengengränserna hör det till villkoren för inresa för tredjelandsmedborgare att de inte anses utgöra en risk för någon av medlemsstaternas allmänna ordning, inre säkerhet eller internationella förbindelser.

Gränsbevakningsväsendet samarbetar med andra myndigheter samt med organisationer och invånare för att upprätthålla gränssäkerheten. Gränsbevakningsväsendet är den ledande gränskontrollmyndigheten och samordnar verksamheten vid andra myndigheter som deltar i gränskontroll av persontrafik. Gränsbevakningsväsendet ansvarar för samarbetet med Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån och sköter det internationella samarbete som gränsbevakningsväsendets uppgifter omfattar. I samarbete med andra myndigheter utför gränsbevakningsväsendet tillsynsuppgifter som anges särskilt samt vidtar åtgärder för förebyggande, avslöjande och utredning av brott samt förande av brott till åtalsprövning. Gränsbevakningsväsendet är sådan förundersökningsmyndighet som avses i 2 kap. 1 § i förundersökningslagen (805/2011) och närmare bestämmelser om gränsbevakningsmyndighetens förundersökningsbefogenheter finns i lagen om brottsbekämpning inom Gränsbevakningsväsendet. Gränsbevakningsväsendet utför polis- och tulluppgifter, efterspanings- och räddningsuppgifter och prehospital akutsjukvård samt deltar i det militära försvaret. Bestämmelser om gränsbevakningsväsendets uppgifter inom området för sjöräddningstjänsten finns i sjöräddningslagen.

I 4 § i gränsbevakningslagen behandlas den territoriella inriktningen av Gränsbevakningsväsendets verksamhet. Enligt den verkar Gränsbevakningsväsendet där det är motiverat för upprätthållande av gränsordningen och gränssäkerheten, genomförande av gränskontroll och utförande av sådana uppgifter med anknytning till det militära försvaret som ankommer på Gränsbevakningsväsendet, samt på havsområdet och inom den ekonomiska zon som avses i lagen om Finlands ekonomiska zon (1058/2004). Gränsbevakningsväsendet verkar på andra platser endast om det behövs för att slutföra en lagstadgad uppgift, ge handräckning eller ge assistans till en annan finsk myndighet. I praktiken prioriteras i Gränsbevakningsväsendets verksamhet territoriellt särskilt den yttre gränsen, skärgården och Åland.

Gränsbevakningsväsendet är också den territorialövervakningsmyndighet som nämns i 23 § i territorialövervakningslagen. Gränsbevakningsväsendet upprätthåller en lägesbild av verksamhetsmiljön och dess utveckling. Gränsbevakningsväsendets höga beredskap, befogenheter och prestationsförmåga utnyttjas som stöd för försvarssystemet i övervakningen och tryggheten av den territoriella integriteten. Om situationen så kräver ansluts gränstrupper till Försvarsmakten och används i land- och sjöförsvarsuppgifter som en del av hela Finlands försvarssystem. Gränsbevakningsväsendets försvarsplanering och försvarsförberedelser genomförs i nära samarbete med Försvarsmakten.

Av Gränsbevakningsväsendets uppgifter hänför sig i synnerhet territorialövervakningen och deltagandet i det militära försvaret till skyddet av den nationella säkerheten. Övervakningen av Finlands yttre gränser, gränssäkerheten och uppgifter som gäller deltagande i det militära försvaret har särskild betydelse med tanke på den nationella säkerheten och statens suveränitet. Enligt den EU-lagstiftning som är förpliktande för Finland omfattar gränsövervakningen förutom gränskontroller av personer vid gränsovergångsställena även övervakning av gränssnittet mellan gränsovergångsställena samt analys av hot mot den inre och yttre säkerheten. Gränssäkerhet är ett omfattande begrepp som består av att förebygga konkreta hot mot den allmänna säkerheten i samband med gränsövervakning och brottsbekämpning och som kan anses sträcka sig vidare till att förebygga hot mot den nationella säkerheten.

Gränsbevakningsväsendets nära gränssnitt till den militära underrättelseverksamheten beror på att Gränsbevakningsväsendet är en del av Finlands försvarssystem. På ovan nämnda sätt hör det enligt 3 § 3 mom. i gränsbevakningslagen till Gränsbevakningsväsendets uppgifter att delta i det militära försvaret, och den militära underrättelseverksamheten är en central del av Finlands försvarsberedskap. Gränsbevakningsväsendets prestationsförmåga har utgjort en betydande del av till exempel arméns militära underrättelseverksamhet, vilket har inneburit ett mycket nära samarbete mellan Försvarsmakten och Gränsbevakningsväsendet i den militära underrättelseverksamheten. Tidigare har Gränsbevakningsväsendet deltagit i uppbyggandet av prestationsförmågan, upprätthållandet av beredskapen, den operativa verksamheten inom den militära underrättelseverksamheten och produktionen av en lägesbild i realtid på det sätt som överenskommits med Försvarsmakten och dess militära underrättelsemyndigheter. Möjligheterna att inhämta information som stöder den militära underrättelseverksamheten har minskat efter att den separata lagstiftningen trädde i kraft, eftersom Gränsbevakningsväsendet inte har tilldelats någon roll, uppgift eller befogenheter som hänför sig till inhämtande av information i anslutning till militär underrättelseverksamhet.

Möjligheterna till en liten tolkningsmässig utvidgning av lagen om militär underrättelseverksamhet är mycket begränsade med beaktande av att lagen är ny och avsedd att vara täckande och att frågan är känslig för de grundläggande fri- och rättigheterna. Det ska i varje enskilt fall finnas en tydlig regleringsgrund på lagnivå för utövande av befogenheter som hänför sig till aktivt inhämtande av information och vidtagande av åtgärder istället för att man utifrån underrättelselagstiftningen gör tolkningar som försvagar de grundläggande fri- och rättigheterna.

Inte heller i den nya lagstiftningen om civil underrättelseinhämtning finns några särskilda bestämmelser om Gränsbevakningsväsendets uppgifter eller befogenheter som stöder civil underrättelseinhämtning. I 5 a kap. 3 § i polislagen finns en förteckning över verksamheter som allvarligt hotar den nationella säkerheten och som kan vara föremål för civil underrättelseinhämtning. Gränsbevakningsväsendet har enligt gränsbevakningslagen bland annat en skyldighet att förbereda sig för bekämpning av terrorism och ge handräckning samt delta i uppgifter för upprätthållande av allmän ordning och säkerhet vid sidan av polisen. Dessutom hänför sig de uppgifter för upprätthållande av gränssäkerheten och det militära försvaret som föreskrivs för Gränsbevakningsväsendet till flera av de hot som nämns i 5 a kap. 3 § i polislagen.

Gränsbevakningsväsendet kan vid givande av handräckning till Försvarsmakten och skyddspolisen endast utöva sådana befogenheter som föreskrivs för Gränsbevakningsväsendet för uppgiften i fråga. Det har ansetts att handräckning också kan ges på basis av enskilda begäranden i form av stöd som inte förutsätter utövande av befogenheter. Sådant stöd är till exempel transport-, materiel-, utrymmes- eller personhjälp utan egentligt utövande av befogenheter. I samband

med att Gränsbevakningsväsendet fullgör sina egna uppgifter är det också möjligt att beakta aspekter i anslutning till militär och civil underrättelseinhämtning på ett sätt som inte förutsätter att underrättelsebefogenheter utövas. Till exempel kan och ska en observation som gjorts i samband med gränskontrollen anmälas till den ansvariga myndigheten.

Det vore ändamålsenligt att Gränsbevakningsväsendet i större utsträckning än i nuläget kan stödja inhämtande av information vid militär och civil underrättelseinhämtning till exempel på följande sätt, om det uttryckligen föreskrivs om befogenheter i anslutning till dessa. Gränsbevakningsväsendet kan på begäran för en militär eller civil underrättelsemyndighets räkning vidta en enskild åtgärd för inhämtande av information eller en enskild åtgärd eller grupp åtgärder som hänför sig till militär eller civil underrättelseinhämtning och som hör till en militär eller civil underrättelsemyndighets uppgiftsområde, med iakttagande av de befogenheter som Gränsbevakningsväsendet får utöva inom sitt eget uppgiftsområde i uppgifter som hör till det, såsom brottsbekämpnings- och territorialövervakningsuppgifter, och för vilka Gränsbevakningsväsendet har fått utbildning. Ledningsansvaret kvarstår hos den militära eller civila underrättelsemyndigheten även när Gränsbevakningsväsendet på dess begäran vidtar en sådan enskild åtgärd eller grupp åtgärder. Gränsbevakningsväsendet har för sina brottsbekämpningsuppgifter ett stort antal motsvarande befogenheter för hemligt inhämtande av information som de militära och civila underrättelsemyndigheterna har när de utför militära eller civila underrättelseuppgifter. Som exempel kan nämnas observation, systematisk observation, teknisk avlyssning, optisk observation och teknisk spårning. Även territorialövervakningsuppgifterna omfattar befogenheter som är av betydelse för detta. Gränsbevakningsväsendets möjlighet att på begäran av underrättelsemyndigheten fotografera i samband med sitt eget tjänsteuppdrag bör utredas.

Det är viktigt att Gränsbevakningsväsendet kan stöda den militära och civila underrättelsemyndigheten på motsvarande sätt som innan underrättelselagarna stiftades, eftersom verksamhetsmiljön ständigt utvecklas i en mer utmanande riktning och myndigheterna i allmänhet har knappa resurser. Den rättsliga grunden för uppgifts- och befogenhetsfrågor har dock varit oklar sedan underrättelselagarna stiftades. För att säkerställa den nationella säkerhetens behov bör man utreda vilka alternativ som finns för att precisera lagstiftningen, så att Gränsbevakningsväsendets prestationsförmåga också kan användas för objekt som är nödvändiga för militär och civil underrättelseinhämtning. Med tanke på en ändamålsenlig användning av resurserna är det motiverat att man i samband med Gränsbevakningsväsendets egen verksamhet också kan stöda underrättelsemyndigheternas verksamhet. Gränsbevakningsväsendet ska inte utföra underrättelseuppgifter separat eller på egen hand, utan genom att vid sidan av sitt eget uppdrag delta i underrättelseinsatser som leds av underrättelsemyndigheten till exempel genom att vidta en enskild åtgärd och utöva de befogenheter som en gränsbevakningsman får utöva inom sitt eget uppgiftsområde i andra lagstadgade uppgifter. Till denna del ska särskild uppmärksamhet fästas vid principen om ändamålsbundenhet enligt 7 b § i gränsbevakningslagen. Befogenheten får utövas endast för det ändamål för vilket den har föreskrivits i lag. Därför är det viktigt att i lag föreskriva att en gränsbevakningsman får utöva sina befogenheter i en uppgift som utförs på begäran av en militär eller civil underrättelsemyndighet. En gränsbevakningsman vidtar en enskild åtgärd när en uppgift som hänför sig till militär eller civil underrättelseinhämtning fortfarande hör till den militära eller civila underrättelsemyndigheten. Efter att ha vidtagit åtgärden lämnar gränsbevakningsmannen ut de insamlade uppgifterna i sin helhet till den behöriga underrättelsemyndigheten, som ansvarar för alla nödvändiga fortsatta åtgärder i anslutning till dem.

Gränsbevakningsväsendet utför omfattande och mångsidiga uppgifter där dess tjänstemän oundvikligen vid sidan av sin egen verksamhet gör observationer som hänför sig till militär och civil underrättelseinhämtning. Gränsbevakningsväsendets verksamhet är geografiskt omfattande på land, till havs och i luften och ger ett perspektiv på olika säkerhetshot, vars omfattande identifiering gränsbevakningsmännen har fått utbildning i. Gränsbevakningsväsendets observationer förmedlas till den ansvariga myndigheten, men för att verksamheten ska vara så effektiv som möjligt bör man också kunna reagera på basis av observationen. Särskilt vid gränsöverskridningar måste man reagera omedelbart för att det överhuvudtaget ska vara möjligt.

Det vore effektivare om Gränsbevakningsväsendet på begäran av den behöriga underrättelsemyndigheten kunde agera med egna befogenheter som föreskrivits för andra uppgifter. Gränsbevakningsväsendet är en aktiv aktör i inhämtande av information i anslutning till militär och civil underrättelseverksamhet istället för att begränsa sin roll till att endast anmäla observationer som görs vid sidan av det övriga arbetet till den ansvariga myndigheten, men agerar ändå på det beskrivna sättet i en verkställande stödroll och underrättelsemyndigheten leder inhämtandet av information på det beskrivna sättet.

Gränsbevakningsväsendets verksamhet har territoriellt koncentrerats till närheten av gränserna och Gränsbevakningsväsendet är ofta i praktiken den enda myndigheten vid ett gränsövergångsställe. Att bistå andra myndigheter i deras lagstadgade uppgifter är således motiverat med tanke på ett ändamålsenligt utförande av

uppgiften. Enligt Gränsbevakningsväsendets uppfattning medför ovan nämnda reglering mervärde för den nationella säkerheten med beaktande av myndighetens uppgifter och verksamhetens territoriala betoning. Avsaknaden av reglering har inskränkt samarbetet enligt tidigare vedertagen praxis. Myndighetsverksamhetens effektivitet ökar om man stöder sig på Gränsbevakningsväsendets verksamhetsmöjligheter, av vilka ett alternativ är att vidtagande av åtgärder.

5.2 Obemannade anordningar

5.2.1 Ingripande i obemannade anordningars färd

I 38 a § i gränsbevakningslagen föreskrivs om ingripande i obemannade luftfartygs färd. I sin nuvarande form gäller regleringen inte andra obemannade och fjärrstyrda anordningar. I takt med att teknologin utvecklas har även obemannade anordningar som färdas på land, på vattenytan och under vatten blivit vanligare. *Obemannade luftfartyg* bör ersättas med *obemannade anordningar*.

I gränssäkerhetsuppgifter ska man också kunna ingripa i obemannade markfordons eller farkosters eller mark- eller vattenbundna anordningars färd på motsvarande sätt som i obemannade luftfartygs färd. Styrningen av en obemannad anordning kan ske med fjärrkontroll, längs en förprogrammerad rutt och i och med utvecklingen av mobiltelefonnäten över internet där mobilnätet används som ett kommunikationsnät i stället för direkta radioförbindelser samt Bluetooth- och WIFI-nät.

Antalet obemannade anordningar har ökat under de senaste åren. De kan användas på ett farligt sätt eller de kan i sig orsaka fara till exempel på grund av deras egenskaper, användningssätt, konstruktion eller last. Obemannade anordningar kan medvetet användas som hinder för myndigheternas verksamhet, men de kan också oavsiktligt utgöra ett hinder både fysiskt och på grund av användningen av radiofrekvenser. De kan också användas för att avslöja en myndighets verksamhet.

Genom att använda en obemannad anordning kan man göra sig skyldig till olaglig handling. Det kan till exempel vara fråga om en luftfartsförseelse enligt 178 § i luftfartslagen (864/2014) eller en territorialförseelse enligt 44 § i territorialövervakningslagen. Av bestämmelserna i strafflagen kan det bli fråga om spioneri enligt 12 kap. 5 §, röjande av säkerhetshemlighet enligt 7 § eller olovlig underrättelseverksamhet enligt 9 §, riksgränsbrott enligt 17 kap. 7 § eller territoriekränkning enligt 7 c §, framkallande av fara enligt 21 kap. 13 § eller äventyrande av trafiksäkerheten enligt 23 kap. 1 § eller grovt äventyrande av trafiksäkerheten enligt 2 §.

Enligt 4 § i lagen om brottsbekämpning inom Gränsbevakningsväsendet är Gränsbevakningsväsendet behörigt att av ovan nämnda brott undersöka territoriekränkning, territorieförseelse, riksgränsbrott samt äventyrande av trafiksäkerheten jämte deras grova gärningsformer i sjötrafiken och när ett sådant avslöjas i samband med den övervakningsuppgift som föreskrivs för Gränsbevakningsväsendet (till exempel vid ett gränsovergångsställe). Undersökningsansvaret för övriga ovan nämnda förseelser och brott ankommer i första hand på polisen. Enligt 5 § i lagen om brottsbekämpning inom Gränsbevakningsväsendet kan Gränsbevakningsväsendet på en annan förundersökningsmyndighets begäran göra förundersökning även i ett annat ärende, om ärendet hänför sig till en förundersökning som Gränsbevakningsväsendet har inlett och åtalet i ärendet kan handläggas vid domstol samtidigt som åtalet för ett brott som håller på att undersökas av Gränsbevakningsväsendet. Gränsbevakningsväsendet har dessutom enligt 2 § 2 mom. i lagen om samarbete mellan polisen, Tullen och Gränsbevakningsväsendet (687/2009) rätt att vidta en enskild åtgärd i anslutning till brottsbekämpning som hör till en annan myndighets uppgiftsområde, om åtgärden inte kan skjutas upp.

5.2.2 Användning av obemannade anordningar i Gränsbevakningsväsendets egen verksamhet

Dessutom bör man granska möjligheterna att använda fjärrstyrda anordningar och autonoma sensorplattformar som fungerar på land, i vatten och i luften i Gränsbevakningsväsendets övervaknings- och andra uppgifter. För närvarande används fjärrstyrda obemannade luftfartyg i Gränsbevakningsväsendets verksamhet, men även andra typer av fjärrstyrda anordningar har ett bruksvärde, till exempel anordningar som rör sig i vattnet och på land samt autonoma anordningar. Användning av obemannade fartyg till exempel i räddningsuppdrag och kemikaliebekämpningssituationer på havsområdet gör det möjligt att operera inom kemikaliernas verkningsområde och på explosionsfarliga områden utan att någon räddningspersonal behöver skickas dit, vilket är av stor betydelse för arbetssäkerheten. För närvarande

beaktas inte i regleringen användningen av denna typ av anordningar i Gränsbevakningsväsendets verksamhet. Man bör separat bedöma hurdana bestämmelser en utvidgning av användningen av anordningarna kräver.

5.3 Avgiftsfrihet för handräckning till Olycksutredningscentralen

Gränsbevakningsväsendet kan på begäran lämna statliga myndigheter handräckning för fullgörande av en lagstadgad tillsynsskyldighet. Bestämmelser om bistånd som gränsbevakningsväsendet lämnar polisen och tullen finns i lagen om samarbete mellan polisen, tullen och gränsbevakningsväsendet. En förutsättning för handräckningen och assistansen är att den inte äventyrar utförandet av andra uppgifter som ska skötas av Gränsbevakningsväsendet.

Enligt 81 § 1 mom. i gränsbevakningslagen kan för handräckning som Gränsbevakningsväsendet lämnar andra myndigheter tas ut en avgift till ett lägre belopp än prestationens självkostnadsvärde enligt lagen om grunderna för avgifter till staten (150/1992) eller avstås från att ta ut avgift, om den uppgift som handräckningen gäller hör till gränsbevakningsväsendets egna uppgifter eller om handräckning lämnas i samband med att gränsbevakningsväsendet utför en egen uppgift eller om så föreskrivs någon annanstans.

För närvarande finns det inga bestämmelser om Gränsbevakningsväsendets handräckning till Olycksutredningscentralen och handräckningen uppfyller inte nödvändigtvis alltid kraven i 81 § 1 mom. Det föreslås att man överväger att uttryckligen föreskriva om handräckning till Olycksutredningscentralen. I fråga om kostnaderna för handräckning kan det föreskrivas på motsvarande sätt som om kostnaderna för krävande handräckning till polisen, varvid handräckningen, när den binder stora resurser och drar ut på tiden, väsentligt stör den grundläggande verksamheten vid Gränsbevakningsväsendet eller den enhet som ger handräckning eller orsakar betydande kostnader, ska Gränsbevakningsväsendet ha rätt att få ersättning för de direkta kostnaderna. Småskalig handräckning till Olycksutredningscentralen vore avgiftsfri. Målet är att precisera regleringen och främja utredningen av ärenden i anslutning till undersökning av olyckor.

5.4 Handräckning av försvarsmakten till Gränsbevakningsväsendet

Bestämmelser om handräckning av försvarsmakten till Gränsbevakningsväsendet finns i 79 § i gränsbevakningslagen. Enligt paragrafen har Gränsbevakningsväsendet rätt att få handräckning av försvarsmakten i form av sådan utrustning, personal och särskild sakkunskap som behövs för uppdrag som har samband med upprätthållande av gränssäkerheten i hemlandet samt uppdrag som Gränsbevakningsväsendet ska sköta enligt lagen om sjöfartsskydd, om handräckningen kan ske utan att den äventyrar utförandet av andra uppgifter som enligt lag ska skötas av försvarsmakten. Det bör bedömas om handräckning också ska kunna ges för att utföra Gränsbevakningsväsendets övriga lagstadgade uppgifter.

Lagen innehåller inga exakta bestämmelser om befogenheter och maktmedel som används vid handräckning. Enligt paragrafen har den som ger handräckning i ett synnerligen viktigt och brådskande uppdrag rätt att under en gränsbevakningsmans uppsikt använda sådana för uppdraget behövliga maktmedel som gränsbevakningsmannen med stöd av sina befogenheter ger fullmakt till och som med hänsyn till situationen kan anses vara försvarliga. Det är nödvändigt att utreda om det borde föreskrivas om de befogenheter som utövas vid handräckning samt precisera regleringen av de maktmedel och den beväpning som är tillåtna vid givande av handräckning.

I 34 d § i gränsbevakningslagen föreskrivs om befogenheter för värnpliktiga och personer som fullgör frivillig militärtjänst som stöd för Gränsbevakningsväsendets verksamhet. De befogenheter som anges i paragrafen kan användas tillfälligt, om det är nödvändigt av grundad anledning som hänför sig till upprätthållandet av gränssäkerheten eller på grund av behov gällande Finlands säkerhetsmiljö. De värnpliktiga arbetar i dessa situationer under gränsbevakningsmannens direkta ledning och övervakning. Regleringen kan också tillämpas på Försvarsmaktens värnpliktiga.

5.5 Skyldighet att överlåta egendom och utföra tjänster för utförande av Gränsbevakningsväsendets uppgifter

Med undantag av 11 § i sjöräddningslagen innehåller lagstiftningen om gränsbevakningsväsendet inga bestämmelser om enskilda personers och sammanslutningars skyldighet att överlåta egendom för att utföra någon av Gränsbevakningsväsendets uppgifter. Enligt 9 kap. 3 § i polislagen är var och en skyldig att på order av en polisman som hör till befälet bistå polisen i vissa situationer. Enligt paragrafen ska privatpersoner och privata sammanslutningar på befallning av en polisman som tillhör befälet i skälig utsträckning och mot full ersättning ställa livsmedel,

telekommunikationsmedel, transportmedel, arbetsredskap samt andra behövliga apparater och ämnen till polisens förfogande. Motsvarande bestämmelse finns för räddningsväsendets del i 36 § i räddningslagen (379/2011).

Skyldigheten att mot full ersättning överlåta egendom eller tillhandahålla tjänster till Gränsbevakningsväsendet, om det är nödvändigt, stöder utförandet av Gränsbevakningsväsendets lagstadgade uppgifter.

5.6 Bestämmelser om begäran om och lämnande av internationellt bistånd

I 15 d § i gränsbevakningslagen föreskrivs om begäran om och lämnande av gränssäkerhetsbistånd. Bestämmelserna gäller endast artikel 42.7 (*klausulen om ömsesidigt bistånd*) i fördraget om Europeiska unionen (EUF-fördraget) och artikel 222 (*solidaritetsklausulen*) i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Lagen behöver kompletteras med bestämmelser om begäran om eller lämnande av gränssäkerhetsbistånd bilateralt med en annan stat samt om befogenheter och tjänstemännens rättsliga ställning i anslutning till sådant bistånd.

Enligt 77 § i gränsbevakningslagen kan Gränsbevakningsväsendet ge räddningsmyndigheter, polisen och Tullen sådan assistans som till innehållet motsvarar handräckning utanför finskt territorium i uppdrag som omfattas av deras verksamhetsområden. Man bör utreda om Gränsbevakningsväsendet borde kunna ge stöd utanför finskt territorium även till andra myndigheter, till exempel utrikesministeriet eller Försvarsmakten. I gränsbevakningslagen finns inga bestämmelser om befogenheter som hänför sig till stöd som ges utanför finskt territorium enligt 77 §, om civil- och straffrättsligt ansvar för tjänstemän vid Gränsbevakningsväsendet eller om deras rättsliga ställning. Bestämmelserna i gränsbevakningslagen bör kompletteras till denna del.

Inrikesministeriet håller på att inleda ett separat lagstiftningsprojekt för att se över regleringen av internationellt bistånd. Ovan nämnda ändringsförslag behandlas i projektet i fråga.

6 Personalfrågor

Genom propositionerna främjas målen i Gränsbevakningsväsendets personalstrategi bland annat genom att stärka Gränsbevakningsväsendets konkurrenskraft som arbetsgivare, förbättra personalens rörlighet, utveckla karriärvägar och göra användningen av personalen mer flexibel. Samtidigt stärks den av arbetsgivaren utbildade personalens band till Gränsbevakningsväsendet och till de uppgifter som anvisats personalen på basis av utbildningen.

Genom ändringarna strävar man dessutom efter att stärka Gränsbevakningsväsendets prestationsförmåga under exceptionella förhållanden bland annat genom att förbättra möjligheterna att använda Gränsbevakningsväsendets studerandereserver samt genom att förtydliga bestämmelserna om anslutning av gränstrupper till Försvarsmakten.

En del av de föreslagna ändringarna gäller utveckling och rationalisering av personalområdets befogenheter. Till denna del är målet att öka den operativa effektiviteten, förbättra personalområdets produktivitet samt utnyttja potentialen i digitalisering, robotik och artificiell intelligens.

6.1 Anslutning av gränstrupper

Enligt 2 § i lagen om gränsbevakningsväsendets förvaltning (577/2005) avses med gränstrupper tjänstemän vid Gränsbevakningsväsendet och personer som med stöd av värnpliktslagen har förordnats att tjänstgöra vid Gränsbevakningsväsendet eller som fullgör frivillig militärtjänst vid Gränsbevakningsväsendet, och som vid effektiviserande av rikets försvar kan anslutas till Försvarsmakten. Enligt 25 § 2 mom. i gränsbevakningslagen kan gränstrupperna eller delar av dem genom förordning av republikens president anslutas till Försvarsmakten.

Bestämmelserna om åtgärder under exceptionella förhållanden är för närvarande bristfälliga och inexakta. Regleringen om anslutning av gränstrupper ingår i lagstiftningen som gäller Gränsbevakningsväsendet, men den gäller på ett betydande sätt även Försvarsmakten. Regleringen bör preciseras och vara administrativt tillämplig för exceptionella förhållanden. Gränsbevakningsväsendet eller inrikesministeriets gränsbevakningsavdelning ska kunna förvalta processerna för förflyttning av Gränsbevakningsväsendets personal. Förflyttning av Gränsbevakningsväsendets tjänstemän, deras rättsliga ställning och återgång till Gränsbevakningsväsendets tjänst bör i sin helhet vara klart och rättssäkert reglerad.

För närvarande finns det inga bestämmelser om ställningen för tjänstemän som hör till de trupper som ansluts till Försvarsmakten och om deras återgång till Gränsbevakningsväsendets tjänst. Det bör säkerställas att de tjänstemannarättsliga förfarandena är förenliga med den allmänna tjänstemannarätten. Överföringen av tjänster och

tjänstemän som utsetts till dem med stöd av förordningen utan samtycke till Försvarsmaktens sammansättning samt den rättsliga ställningen för de tjänstemän som överförs på detta sätt bör regleras. Regleringen ska omfatta bland annat avlöning i euro vid övergångstidpunkten.

Utifrån erfarenheterna från övningsverksamheten preciseras bestämmelserna om anslutning av gränstrupper. Bestämmelsen om bemyndigande att utfärda förordning i 25 § i gränsbevakningslagen preciseras så att den täcker de omständigheter som kräver detaljerad reglering. Bemyndigandet att utfärda förordning bör preciseras till exempel genom att fastställa tidsfristen för anslutning av gränstrupperna till Försvarsmakten, grunderna för förlängning av tidsfristen, förfarandet som ska iakttas och återgång till Gränsbevakningsväsendets tjänst.

Formuleringarna i 2 § i lagen om gränsbevakningsväsendets förvaltning och 25 § i gränsbevakningslagen i fråga om anslutning av gränstrupper bör harmoniseras. När man överväger syftet med anslutningen och hur den ska genomföras bör man beakta förändringen i den nuvarande säkerhetspolitiska verksamhetsmiljön.

6.2 Förordnande av en studerande på grundkursen för gränsbevakare till gränsbevakningsman vid störningar i gränssäkerheten utan sådana språkkunskaper som förutsätts under normala förhållanden

48 § 1 mom. i statsrådets förordning om gränsbevakningsväsendet (651/2005) bör ändras så att en studerande på grundkursen för gränsbevakare vid störningar i gränssäkerheten kan förordnas till gränsbevakningsman utan den nöjaktiga språkkunskapsnivå i det andra inhemska språket som förutsätts i 50 § 2 mom. I bestämmelsen ska ingå ett omnämnande av de störningar i gränssäkerheten som fungerar som förutsättning eller om att beredskapen har inletts eller höjts samt om avvikelsernas innehåll och tidsbegränsning.

Behovet hänför sig till säkerställandet av den tidsbundna, utbildade tilläggsresurs som snabbt behövs vid störningar i gränssäkerheten, vilket har framkommit till exempel i samband med övningar. Det tidigare observerade behovet har ökat under covid-19-pandemin. I synnerhet i början av pandemin, när begränsande åtgärder gällande hälsosäkerheten nyligen hade inletts, var man tvungen att förbereda sig på att det skulle inträffa många sjukdomsfall och att karantänerna som följde dem skulle ha en kraftig inverkan på personalresurserna.

Att de studerande inte kan påvisa att de har de språkkunskaper som behövs är för närvarande ett hinder för att utnyttja resursen fullt ut. I juli 2020 deltog 56 studerande som behärskar befogenhetsdelen i grundkursen och av dessa kunde 44 ha förordnats till gränsbevakningsman. Vid störningar i gränssäkerheten är det viktigt att kunna utnyttja hela personalresursen.

Undantaget som gäller språkkunskapskravet ska kunna tillämpas endast vid störningar i gränssäkerheten eller vid effektivisering av beredskapen och endast i tjänsteförhållanden som varar en viss tid och högst sex månader. Det är fråga om utnämning av studerande med befogenhetsutbildning till kortvariga visstidsanställningar vid störningar i gränssäkerheten. En studerande som behärskar lärokursen i befogenheter har redan fått språkutbildning, men språkkunskaperna har ännu inte påvisats på det sätt som förutsätts för att den studerande ska få sin examen. Största delen av Gränsbevakningsväsendets förvaltningsenheter är enspråkiga myndigheter, där förutsättningen är nöjaktig förmåga att förstå endast det ena språket. Inom tidsfristen är det möjligt att uppnå de nöjaktiga språkkunskaper som krävs, om det fortfarande finns behov av att fortsätta tjänstgöringen.

Genom den föreslagna ändringen säkerställs Gränsbevakningsväsendets möjlighet att snabbt effektivisera beredskapen vid störningar i gränssäkerheten genom att som stöd för den operativa verksamheten använda studerande som behärskar lärokursen om gränsbevakningsmannens befogenheter. På så sätt kan man få tilläggsresurser och erfarna gränsbevakare kan allokeras till krävande gränssäkerhetsuppgifter.

6.3 Tjänstgöringsförbindelse och förordningen om utbildningsersättning

När det gäller den flygande personalen bör man utreda möjligheterna att utveckla regleringen så att man på ett ändamålsenligt sätt säkerställer att det permanent finns personal vid Gränsbevakningsväsendet som fått flygarutbildning. Man bör granska de fortbildningar för den flygande personalen för vilka arbetsgivaren med beaktande av kostnaderna för utbildningen och behovet av förbindelse förutsätter en tjänstgöringsförbindelse. Dessutom bör man utreda vilka andra eventuella sätt det finns att säkerställa att tjänstgöringstiden för en person som utbildats i utbyte mot den utbildning som uppgiften förutsätter till fullo kan användas av Gränsbevakningsväsendet.

Bestämmelser om tjänstgöringsförbindelser vid Gränsbevakningsväsendet finns i 27 § i lagen om gränsbevakningsväsendets förvaltning. Enligt den ska de som utbildas eller hör till personal som flyger luftfartyg vid gränsbevakningsväsendet om så krävs ge en tjänstgöringsförbindelse för högst 14 år. Bestämmelser om den tjänstgöringsförbindelse som gäller i fråga om utbildningsprogrammet för officerare finns i 29 § i lagen om Försvarshögskolan (1121/2008).

Enligt 29 § 1 mom. i lagen om Försvarshögskolan ska bland annat den som innehar en tjänst vid Gränsbevakningsväsendet ge en skriftlig förbindelse om att han eller hon kommer att tjänstgöra i en mot utbildningen svarande tjänst vid försvarsministeriet, Försvarsmakten eller Gränsbevakningsväsendet en viss minimitid (förbindelsetid). Tiden är högst 14 år efter det att utbildningen inleddes som elev i utbildning för militär tjänst vid studier till flygare och navigatör och i tjänst. Närmare bestämmelser om de förbindelsetider som motsvarar skäliga kostnader för utbildningen utfärdas genom förordning av försvarsministeriet.

I 2 § i försvarsministeriets förordning om förbindelsetider och förbindelseersättningar (1126/2008) föreskrivs att de förbindelsetider som avses i 29 § 1 mom. i lagen om Försvarshögskolan och som motsvarar skäliga kostnader för utbildningen är tio år nio månader för den som utbildas till pilot och fem år sex månader för den som utbildas till navigatör. Om den som utbildas till pilot dessutom får typutbildning för stridsplan, transportplan eller flermotorigt flygplan eller helikopter eller om det totala antalet flygtimmar vid Försvarsmakten eller Gränsbevakningsväsendet är minst 1 000 timmar, är förbindelsetiden tretton år tre månader. Om den som utbildas till navigatör dessutom får typutbildning som navigatör för stridsplan eller plan som används för kartritning eller helikopter eller utbildning till militärflygare i reserven eller om det totala antalet flygtimmar vid försvarsmakten eller gränsbevakningsväsendet är minst 600 timmar, är förbindelsetiden sju år.

Förbindelsetiden beräknas från den tidpunkt då utbildningen påbörjas.

Inom Försvarsmakten används för närvarande utöver det lagstadgade systemet med grundläggande förbindelser även ett system för förbindelser för flygande personal och den militära luftfarten som grundar sig på ett internt direktiv. Enligt den kan piloterna och navigatörerna efter den första fasen av tjänstgöringsförbindelsen ge en frivillig förbindelse i regel i perioder på tre år.

Gränsbevakningsväsendets tjänstgöringsförbindelser fastställs för närvarande i det stående direktivet RVLPAKB.10 (RVL1933811; 19.12.2020). Enligt den ger de som får sin utbildning vid Försvarshögskolan sin första tjänstgöringsförbindelse vid Försvarshögskolan. När de som utbildas övergår till den flygande personalen vid Gränsbevakningsväsendets luftfartyg, ger de en förbindelse till Gränsbevakningsväsendet. Övriga som utbildas till den flygande personalen ger en tjänstgöringsförbindelse innan utbildningsbeslutet fattas.

I samma stående direktiv föreskrivs om frivilliga tjänstgöringsförbindelser vid Gränsbevakningsväsendet. På basis av prövning kan tjänstgöringsförbindelse också förutsättas av en annan tjänsteman som söker sig till en utbildning som stöds av arbetsgivaren och utbildningen medför kostnader för arbetsgivaren. En frivillig förbindelse ska inte användas vid sedvanlig utbildning som hänför sig till uppgifter som förordnats en tjänsteman. För närvarande är det möjligt att använda detta allmänna frivilliga förbindelseförfarande för fortbildning och påbyggnadsutbildning för flygande personal, men i praktiken har dessa inte använts. Enligt direktivet överlappar en förbindelsetid som getts på basis av annan utbildning som arbetsgivaren stöder inte någon annan förbindelsetid.

Det har föreslagits att det för fortbildning som ges efter grundutbildningen för flygande personal och för vilka det är i arbetsgivarens intresse med beaktande av kostnaderna för utbildningen och behovet av en förbindelse att säkerställa personalens permanens i tjänst ska krävas en tjänstgöringsförbindelse som enligt förslaget ska föreskrivas i lagen. En frivillig förbindelse anses inte fungera i alla situationer. Gränsbevakningsväsendets flygande personal är mycket begränsad, så i praktiken kan endast några personer utbildas eller antas till en viss uppgift. Därför bör personen i fråga i varje fall utbildas för att trygga verksamheten oberoende av förbindelsen.

En förbindelse kan förutsättas för sådan utbildning som ger den som utbildas särskild tilläggsbehörighet och som vore av betydelse vid ansökan om anställning hos en annan arbetsgivare. Sedvanlig utbildning som hör till tjänstemannens uppgift utgör inte grund för förbindelse. Förbindelsens längd bör ställas i relation till arbetsgivarens kostnader för utbildningen och den extra nytta som utbildningen medför.

Det har också föreslagits att förbindelsetiderna inte ska överlappa. Med andra ord ska den nya förbindelsetiden inte löpa parallellt med den så kallade grundläggande förbindelsetiden, om en särskild fortbildning som ger den som utbildas ny kompetens och till vilken den som utbildas frivilligt ansöker ges före utgången av den grundläggande förbindelsetiden. Den nya förbindelsetiden ska börja först när tiden för den grundläggande förbindelsen har löpt ut. I

detta fall förlängs den totala förbindelsetiden och Gränsbevakningsväsendets lagstadgade förbindelsesystem avviker från det lagstadgade förbindelsesystemet för piloter i försvarsmaktens tjänst.

När man överväger ändringar i det lagstadgade förbindelsesystemet bör man beakta förändringens eventuella konsekvenser för rekryteringen till Gränsbevakningsväsendets flygaruppgifter. Ett förbindelsesystem som avviker från Försvarsmaktens kan minska viljan att söka sig till Gränsbevakningsväsendets tjänst och därigenom ytterligare försämra användbarheten av Gränsbevakningsväsendets flygresurser. Utvecklingen av förbindelsesystemet bör också bedömas ur ett jämlikhetsperspektiv, bland annat i fråga om soldater som får tilläggsutbildning och den maritima verksamheten med beaktande av kostnaderna för utbildningen, den eventuella tilläggskompetens som utbildningen medför och behovet av förbindelse. I fråga om soldater som tjänstgör i motsvarande uppgifter vid Gränsbevakningsväsendet och Försvarsmakten bör man också granska det mervärde som utbildaren får som resultat av olika utbildningar till exempel i form av behörigheter som berättigar till civil luftfart. Dessutom bör man fundera på förfarandena för en eventuell övergångsperiod och förbereda sig på att Gränsbevakningsväsendet i synnerhet i samband med den kan avsätta mer flygande personal än vanligt.

Kompletterande metoder för att förbinda den flygande personalen är utveckling av arbetsförhållandena, uppgifterna och anställningsvillkoren och möjligheter att påverka sina egna uppgifter. Dessa har redan genomförts i stor utsträckning, särskilt när det gäller den flygande personalen. Gränsbevakningsväsendets ekonomiska resurser är begränsade och därför är lönekonkurrensen med privata aktörer svår.

Avstående från utnämning till en tjänst bör preciseras i lagen som ersättningsgrund, om det är en följd av något annat än sjukdom eller avsaknad av tjänstebehörighet på grund av brist på flygbehörighet. För närvarande ger vägran att ta emot tjänsten och avbrott i studierna rätt att ta ut en förbindelseersättning. Däremot är situationen där studierna inte har avbrutits och studierätten inte har dragits in och ett examensbevis har utfärdats, men behörighetsvillkoren för tjänsten inte uppfylls oreglerad. Situationen har i praktiken jämförts med att tjänsten inte tas emot och antecknats som grund på förbindelseblanketterna.

Till lagen om Gränsbevakningsväsendets förvaltning bör fogas en möjlighet för staben för Gränsbevakningsväsendet att befrias från förbindelseersättning i situationer där det är oskäligt att ta ut ersättning med beaktande av att de omständigheter som ledde till att ersättningsskyldigheten uppkom är oberoende av förbindelsegivarens egen verksamhet. För närvarande finns det inga bestämmelser om möjligheten till provning. I praktiken kan det förekomma situationer där ersättningsskyldigheten av någon anledning kan vara oskälig, varvid myndigheten ska ha en laglig grund för befrielse från ersättningsskyldighet från fall till fall.

6.4 Uppdatering av förteckningen över uppgifter som kräver flygarutbildning

Förteckningen över uppgifter som förutsätter flygarutbildning bör uppdateras så att den motsvarar en ändamålsenlig karriärplanering för dem som arbetar med dessa uppgifter och så att den nämnda personalen förutom till krävande expert- och chefsuppgifter vid staben för Gränsbevakningsväsendet även kan förordnas till ledningsuppgifter vid bevakningsflygdivisionen och Gränsbevakningsväsendet. Det föreslås att det i 35 § 7 mom. i lagen om gränsbevakningsväsendets förvaltning stryks ogrundade och eventuellt upphävida uppgiftsbeteckningar, och förteckningen begränsas endast till uppgifter vars huvuduppgift kräver flygarutbildning. Samtidigt bör man beakta eventuella tilläggsbehov som beror till exempel på ändringar i uppgiftsbeskrivningarna som genomförts på grund av förändringar i verksamhetsmiljön eller som förutsätter genomförande.

Även karriärutvecklingen för de officerare som arbetar som flygare och som avlagt generalstabsofficersexamen beaktas genom att göra det möjligt att flytta en tjänsteman till en mer krävande uppgift vid staben för Gränsbevakningsväsendet och bevakningsflygdivisionen. Sådana uppgifter är vissa krävande expert- och chefsuppgifter vid staben för Gränsbevakningsväsendet samt biträdande kommandörs- och kommandörsuppgifter vid bevakningsflygdivisionen.

Enligt 24 § i statsrådets förordning om gränsbevakningsväsendet kan en tjänsteman som har förordnats till en uppgift som förutsätter flygarutbildning endast med samtycke av tjänstemannen i fråga förordnas till en annan uppgift än en sådan som förutsätter flygarutbildning. Detta försvarar karriärvägarna och placeringen av utbildad personal som motsvarar Gränsbevakningsväsendets behov till exempel i uppgifter vid staben för Gränsbevakningsväsendet samt tjänstemannens fortsatta arbetskarriär i situationer där hälsotillståndet eller avsaknaden av flygbehörighet hindrar flygning. För arbetsgivaren är det viktigt att i större utsträckning än i nuläget kunna använda officerare med flygarutbildning som genomgått generalstabsofficerskursen i olika uppgifter. Att en tjänsteman övergår till en annan

uppgift än en uppgift som kräver flygarutbildning innebär dock förutom en höjning av pensionsrättsåldern även en mindre pensionstillväxt även i det fall att det är fråga om en tidsbunden uppgift.

Det bör också granskas om det är ändamålsenligt att i regleringen gällande Gränsbevakningsväsendets förenhetliga begreppen om avgångsålder motsvara begreppen i pensionslagen för den offentliga sektorn (81/2016) så att man använder den enhetliga ordalydelsen "tjänster som förutsätter flygarexamen". En förutsättning är att förteckningen över uppgifter som kräver flygarutbildning ändras så att den baserar sig på tjänster.

Förteckningen över uppgifter som kräver flygarutbildning har i regleringen av Gränsbevakningsväsendet en central betydelse med tanke på avgångsåldern för tjänstemännen i fråga. Regleringen av avgångsåldern är däremot kopplad till flygarens pensionsrätt enligt pensionslagen för den offentliga sektorn. En uppdatering av förteckningen förutsätter en övergångsbestämmelse som gäller avgångs- och pensionsrättsåldern för de tjänstemän som nu sköter dessa uppgifter. Även om det inte uttryckligen föreskrivs att förteckningen över uppgifter som berättigar till lägre pensionsålder ("som tjänstgör i en tjänst som förutsätter flygarexamen...") i pensionslagstiftningen ska vara kopplad till förteckningen i 35 § 7 mom. i lagen om gränsbevakningsväsendets förvaltning, är det klart att en utvidgning av uppgifterna i förteckningen att omfatta uppgifter där huvuduppgiften de facto inte förutsätter flygarutbildning förutsätter att av ovan nämnda koppling ses över.

6.5 Personalförvaltningens förfaranden, befogenheter och bestämmelser om ändringssökande

De befogenheter inom personalområdet som föreskrivs i lagen om Gränsbevakningsväsendets förvaltning bör preciseras så att Gränsbevakningsväsendets biträdande chef i mer omfattande behörighet i personalärenden som avgörs samtidigt. Samtidigt beslutar man till exempel om förflyttning av en tjänsteman till en uppgift vid en annan förvaltningsenhet i sin egen tjänst och om placeringen av nämnda tjänst vid förvaltningsenheten i fråga, vilket effektiviserar tjänsterna inom personalområdet.

Bestämmelserna om tjänstearrangemang i 2 kap. i lagen om gränsbevakningsväsendets förvaltning och bestämmelserna om inrättande av uppgifter samt om förfarandena och befogenheterna vid förflyttningar och förordnanden till uppgifter i 19, 23 och 25 § i statsrådets förordning om Gränsbevakningsväsendet ska ses över. Målet är att personalområdets befogenheter ska koncentreras i större utsträckning till chefen för staben för Gränsbevakningsväsendet och personalchefen, så att chefen för Gränsbevakningsväsendet befrias från beslutsfattandet om sedvanliga personalpolitiska lösningar.

I fråga om andra tjänster än de specificerade tjänsterna bör bestämmelserna om inrättande, indragning, överföring, namnändring och placering vid förvaltningsenheterna preciseras (så kallade beslut om tjänstearrangemang). Det vore ändamålsenligt att till exempel besluta om placeringen av en tjänst vid en förvaltningsenhet genom samma förvaltningsbeslut som gäller förflyttning av tjänstemannen till en annan uppgift vid en annan förvaltningsenhet. Befogenheten ska till denna del överföras till staben för Gränsbevakningsväsendet. Gränsbevakningsväsendets chef har fortfarande befogenhet att inrätta tjänster och förordna till ledningsuppgifter inom Gränsbevakningsväsendet.

Bestämmelserna om beviljande av tjänstledighet i 32 § i statsrådets förordning om gränsbevakningsväsendet bör preciseras och förtydligas så att HR-servicechefen avgör de tjänstledigheter som är beroende av prövning. Chefen för Gränsbevakningsväsendet har i samband med HR-reformen övertagit beslutanderätten och delegerat den till HR-servicechefen genom ett stående direktiv (RVLPK B.5 Handläggning och rätt att avgöra ansökningar om tjänstledighet och studieledighet).

Ändringarna i befogenheterna vore en konsekvent del av centraliseringen av Gränsbevakningsväsendets personalförvaltning till staben för Gränsbevakningsväsendet, och mål är ett enhetligt och effektivt beslutssystem för personalförvaltningen.

Dessutom bör man granska rätten att söka ändring i anslutning till förflyttning till en tjänst eller uppgift. Enligt 14 § i lagen om gränsbevakningsväsendets förvaltning får ett beslut som gäller förflyttning till en annan tjänst eller uppgift och som medför att tjänstemannens tjänstgöringsort ändras och ett beslut om förflyttning till en uppgift utan tjänstemannens samtycke överklagas genom besvär. Även om en förflyttning till en tjänst är exceptionell, ska rätten att söka ändring sammanfalla vid förflyttning till en tjänst och vid förflyttning till en uppgift. Således borde 14 § i lagen om gränsbevakningsväsendets förvaltning ändras så att ett beslut om förflyttning till en annan tjänst eller uppgift som medför att tjänstemannens tjänstgöringsort ändras eller som har fattats utan tjänstemannens samtycke får överklagas genom besvär.

6.6 Studier på grundkursen för gränsbevakare vid Gräns- och sjöbevakningsskolan

Omfattningen av den studieheltid som krävs för att bli gränsbevakningsman (25 a § i lagen om gränsbevakningsväsendets förvaltning) bör regleras noggrannare. Rätten till studiesociala förmåner ska begränsas till endast de studerande på grundkursen som under studietiden av Gränsbevakningsväsendet inte får lön eller någon annan förmån som grundar sig på ett tjänsteförhållande.

På grundkursen för gränsbevakare utbildas också Gränsbevakningsväsendets tjänstemän som innehar en tjänst, såsom flygteknisk personal. För närvarande grundar sig förfarandet på en frivillig och lyckad ansökan till grundkursen, under vilken tjänstemannen beviljas oavlönad eller avlönad tjänstledighet. Det bör bedömas om det finns behov av att föreskriva om ett förfarande genom vilket Gränsbevakningsväsendets personal kan förordnas att avlägga studier som hör till grundkursen och som är en förutsättning för att bli förordnad till gränsbevakningsman. För att säkerställa en jämlik behandling av studerande på grundkursen måste man också precisera fastställandet av de studiesociala förmånerna i dessa specialsituationer. Ändringarna är avsedda att rationalisera utbildningen av flygteknisk personal vid Gränsbevakningsväsendet.

Dessutom bör man granska om det finns skäl att allmänt precisera användningen av termen studerande i 3 kap. i lagen om gränsbevakningsväsendets förvaltning.

6.7 Förnyelse av begreppet gränsbevakningsman så att det blir könsneutralt

I Finland har man en lång tradition av att uppgiftsbeteckningar och begrepp som beskriver tjänstemän är bundna till ett uttryck som beskriver endast ett kön. Användningsområdet för dylika beteckningar med man-ändelse har traditionellt varit omfattande. Som en del av en bra personalpolitik som strävar efter jämlikhet är det dock viktigt att se över nödvändigheten och tidsenligheten av sådana uttryck samt sträva efter att införa ett könsneutralt uttryck i stället för en term som är bunden till ett kön.

Vid Gränsbevakningsväsendet används termen gränsbevakningsman, vars innehåll har definierats separat. Enligt 15 § 1 mom. i lagen om gränsbevakningsväsendets förvaltning är gränsbevakningsmän sådana tjänstemän vid gränsbevakningsväsendet som fått genom förordning av statsrådet föreskriven utbildning för gränsbevakningsmän och som förordnats till gränsbevakningsmän av chefen för förvaltningsenheten. Gränsbevakningsmännen har sådana befogenheter som föreskrivs för gränsbevakningsmän. Vid Gränsbevakningsväsendet finns enligt 9 § i lagen om gränsbevakningsväsendets förvaltning bland annat militära tjänster för sjöbevakare och gränsbevakare. I 3 kap. i samma lag föreskrivs bland annat om studier på grundkursen för gränsbevakare. I 9 § i republikens presidents förordning om militära kommandomål, militära grader och tjänstgöringsgrader samt emblem, förtjänstkors och förtjänstmedalj inom gränsbevakningsväsendet (637/2005) föreskrivs dessutom om tjänstgöringsgraderna för gränsbevakare och för sjöbevakare (bland annat yngre och äldre gränsbevakare/sjöbevakare).

Man bör utreda möjligheterna att ändra termen gränsbevakningsman så att den blir könsneutral med beaktande av de ovan nämnda beteckningarna som helhet och fundera över goda alternativ till uttrycket. Till exempel inom räddningsväsendet används som examensbeteckning *räddare* och vid Tullen används uttrycket *tullinspektör*, som är könsneutrala och samtidigt väl beskrivande uttryck för uppgiften. Målet att införa en könsneutral term anknyter till Gränsbevakningsväsendets personalstrategi och den allmänna strävan att öka jämställdheten mellan könen i arbetslivet.

Ett alternativ är att befogenheterna knyts i lagstiftningen till termen gränsbevakare. Gränsbevakare är ett naturligt uttryck som redan används allmänt och som tydligt kopplas till personer som vid Gränsbevakningsväsendet har rätt att utöva befogenheter. Då bör man dock utreda om lagstiftningen om Gränsbevakningsväsendets förvaltning förutsätter andra ändringar till den del att bestämmelserna om militära tjänster för gräns- och sjöbevakare inte blandas ihop med uttrycket behörig tjänsteman vid Gränsbevakningsväsendet.

Som alternativ har också föreslagits att termen gränsbevakningsman stryks ur lagstiftningen och att befogenheterna binds direkt till utnämningen till vissa tjänster. Detta alternativ är dock problematiskt på praktisk nivå, eftersom lagstiftningen i varje fall på många ställen noggrant måste fastställa vem som har befogenheterna. Med andra ord kan befogenheter inte föreskrivas "för Gränsbevakningsväsendet" i synnerhet i situationer som gäller konkreta åtgärder som riktas direkt och kraftigt mot en individ, till exempel användning av maktmedel. Sådana befogenheter ska enligt nuvarande regleringspraxis regleras exakt, så även den person som har rätt att utöva befogenheterna ska definieras exakt. Detta leder till långa och opraktiska uttryck (en tjänsteman som utnämns till en tjänst enligt x § i lagen om

gränsbevakningsväsendets förvaltning) eller andra preciseringar (behörig tjänsteman vid Gränsbevakningsväsendet/behörig gränsbevakare).

Termen gränsbevakningsman kan ersättas med en ny term som ännu inte används i andra sammanhang. Detta kunde vara till exempel gränsövervakare eller gränskontrollant. Enligt preliminära bedömningar har termer med person-ändelse upplevts som opraktiska och till exempel uttrycket gränsbevakningsperson anses inte vara ändamålsenligt. Uttrycken sjöbevakare och gränsbevakare samt tjänstgöringsgrader som hänför sig till tjänstebeteckningar kan förbli oförändrade och befogenheterna kan knytas till det nya begreppet.

6.8 Användning av reservister och kadetter som studerar vid Gräns- och sjöbevakningsskolan i gränssäkerhetsuppgifter

Det har framkommit ett behov av att mer flexibelt än i nuläget få reservister i tjänst även i situationer där gränssäkerheten är allvarligt hotad. Den gällande regleringen i värnpliktslagen (1438/2007) gäller höjning av den militära beredskapen eller försvarsberedskapen (t.ex. 32 och 82 §) eller förordnande av en reservist till tjänstgöring i en situation som avses i 3 § 4 och 5 punkten i beredskapslagen (1552/2011) (79 §). Vid bedömningen bör beaktas tjänstgöringens längd samt för vilka uppgifter värnpliktiga kan användas. Enligt 78 § 1 mom. i värnpliktslagen kan värnpliktiga inte användas i farliga uppdrag. En eventuell preciserande reglering ska göras i värnpliktslagen.

Enligt 26 b § i lagen om gränsbevakningsväsendets förvaltning kan staben för Gränsbevakningsväsendet förordna en studerande på grundkursen för gränsbevakare som har tillräcklig utbildning att även utföra andra uppgifter än övningar som ingår i utbildningen, om detta behövs för skötseln av allvarliga specialsituationer som hör till Gränsbevakningsväsendets ansvarsområde. Bestämmelser om befogenheterna för studerande på grundkursen för gränsbevakare i dessa uppgifter finns i 34 g § i gränsbevakningslagen. Lagen innehåller inga bestämmelser om förordnande av kadetter som studerar vid Gräns- och sjöbevakningsskolan till motsvarande uppgifter. Frågan gäller om en kadett som är tillräckligt långt i sina studier kan utnämnas till en tjänst för viss tid vid Gränsbevakningsväsendet och förordnas till gränsbevakningsman på motsvarande sätt som en elev på grundkursen för gränsbevakare. Kadetterna kan stödja Gränsbevakningsväsendets verksamhet, eftersom en studerande som avancerat långt inom utbildningsprogrammet för kandidatexamen i militärvetenskaper kan enligt förslaget användas för att säkerställa ledarresurserna i allvarliga specialsituationer. Detta kan också förutsätta ändringar i bestämmelserna om Försvarshögskolan. Tillsammans med Försvarshögskolan bör man dock bedöma hur kadettutbildningen framskrider och utexamineringen påverkas om man överväger att använda kadetter som stöd för gränssäkerhetsuppgifter, eftersom man inte ska äventyra kadettstudierna.

6.9 Tillhörighet till reserven som förutsättning för utnämning till militär tjänst

Enligt 10 § i lagen om gränsbevakningsväsendets förvaltning krävs av dem som utnämns till en militär tjänst vid Gränsbevakningsväsendet att de vid Finlands försvarsmakt eller vid Gränsbevakningsväsendet har fullgjort sin värnplikt i vapentjänst eller frivillig militärtjänst för kvinnor samt att de till sin hälsa och fysiska kondition är lämpliga för tjänsten. Kravet på fullgörande av värnplikt gäller dock inte den som med stöd av 12 § 1 mom. i självstyrelselagen för Åland (1144/1991) har rätt att i stället för att fullgöra värnplikt tjänstgöra på motsvarande sätt vid lots- och fyrinrättningen eller inom annan civilförvaltning. Kravet på fullgörande av frivillig militärtjänst för kvinnor gäller inte personer som enligt 6 § i självstyrelselagen för Åland har åländsk hembygdsrätt.

I den gällande regleringen har man inte beaktat att en person efter fullgjord vapentjänst kan söka sig till civiltjänst. Lagen om gränsbevakningsväsendets förvaltning bör ändras så att förutsättningen för att bli antagen till grundkursen för gränsbevakare och utnämning till en militär tjänst är att personen i fråga utöver fullgörandet av vapentjänst fortfarande hör till reserven. Med tanke på att Gränsbevakningsväsendets uppgifter ska kunna utföras på behörigt sätt ska man sträva efter att varje tjänsteman vid Gränsbevakningsväsendet som innehar en militär tjänst hör till de krigstida gränstrupperna och, om situationen kräver det, deltar i användningen av militära maktmedel på det sätt som dennes uppgift förutsätter. Likaså när en tjänsteman övergår till reserven eller säger upp sig före avgångsåldern är utgångspunkten att personen blir en del av Gränsbevakningsväsendets reserv. Att verka i reserven förhindras om personen inte längre är i värnpliktssystemet. Det är inte ändamålsenligt att utbilda personal som inte kan arbeta i Gränsbevakningsväsendets uppgifter under undantagsförhållanden eller som en del av Gränsbevakningsväsendets reserv.

6.10 Utnämning till vissa civila tjänster utan att de ledigförklaras

Lagen om gränsbevakningsväsendets förvaltning bör innehålla bestämmelser om möjligheten att utnämna till vissa civila uppgifter som är centrala med tanke på Gränsbevakningsväsendets militära beredskap och militära försvar (till exempel uppgifter i anslutning till cybersäkerhet) även utan ledigförklaring. På samma sätt som inom Försvarsmakten ska även vid Gränsbevakningsväsendet organisationens ställning som beredskapsorganisation samt de uppgifter inom det militära försvaret som föreskrivits för organisationen och de krigstida krav som ställs på dem kunna beaktas också när civil personal utnämns. Möjligheten att tillsätta civila tjänster som är centrala med tanke på ovan nämnda uppgifter utan att de ledigförklaras stöder – tillsammans med förflyttningsskyldigheten – upprätthållandet av en kompetent och rätt placerad personalresurs som krävs för skötseln av Gränsbevakningsväsendets kärnuppgifter och skapar därmed en trovärdig grund för upprätthållandet av den militära beredskapen under fredstiden. När tjänsten är utlyst är det dessutom möjligt att med stöd av partsoffentligheten utreda det detaljerade innehållet i de uppgifter som hör till tjänsterna samt detaljerade personuppgifter för dem som sökt och blivit valda till tjänsterna i större utsträckning än vad medborgaren annars har rätt till. Endast information som strider mot ett mycket viktigt allmänt intresse kan förvägras. Detta gör det möjligt att utnyttja tjänsteansökningsprocessen vid spaning som riktar sig mot säkerhetsmyndigheternas verksamhet. Om utnämning till civila tjänster kan göras i begränsad utsträckning utan att de ledigförklaras, vore det möjligt att säkerställa att såväl innehållet i och antalet uppgifter som är centrala för det militära försvaret och beredskapsorganisationen hålls hemliga samt att Gränsbevakningsväsendet har förmåga att skydda integriteten hos den personal som utnämns till tjänster som är viktiga med tanke på beredskapen och den personal som sökt sig till tjänsterna.

De tjänster som avses här är överinspektör samt civila tjänster som till tjänsteställningen motsvarar överinspektör eller är av högre grad (med undantag av tjänster som hör till utnämningsbehörigheten vid statsrådets allmänna sammanträde), där det på grund av de uppgifter som hör till tjänsterna och som hänför sig till Gränsbevakningsväsendets ovan avsedda funktioner och ärendets natur finns ett motiverat behov av att utnämningen till tjänsterna görs utan att de ledigförklaras. Det är i praktiken fråga om tjänster som placerats vid staben för Gränsbevakningsväsendet. Ändringen förpliktar inte till att tillsätta tjänsterna utan att de ledigförklaras, men ger möjlighet till detta.

7 Sjöräddningslagen

I den gällande lagstiftningen föreskrivs om Gränsbevakningsväsendets rätt att få lokaliseringssuppgifter av andra myndigheter. Enligt 14 § i sjöräddningslagen har Gränsbevakningsväsendet rätt att få bland annat följande uppgifter för att utföra uppgifter inom sjöräddningstjänsten 1) av Transport- och kommunikationsverket uppgifter om fordon, båtar, fartyg och luftfartyg samt deras ägare och innehavare ur trafik- och transportregistret, uppgifter om radioanläggningar samt deras ägare och innehavare ur registret över radiotillstånd, uppgifter om radioanläggningars läge, uppgifter om luftfarkoster och deras ägare och innehavare ur registret över luftfartens automatiska nödradiosändare samt en uppdaterad marin lägesbild över fartygstrafiken och 6) ur nödcentralsdatasystemet, inbegripet polisens uppdragsregister, uppgifter om nödmeddelanden och kritiska lägen, uppgifter för garanterande av en persons egen säkerhet eller säkerheten i arbetet samt beredskaps- och positionsuppgifter om de myndighetsenheter som är verksamma till havs. I 15 § 2 mom. i sjöräddningslagen hänvisas till 321 § i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation till den del det är fråga om rätt att få uppgifter av ett teleföretag.

Genom lagstiftningen bör man dessutom säkerställa Gränsbevakningsväsendets möjlighet att själv lokalisera en nödställd persons terminalutrustning med egna tekniska prestanda. Detta bör vara möjligt även när en nödställd persons telefon inte är ansluten till teleoperatörens nät eller när det är fråga om ett utländskt telefonabonnemang. Genom egen lokalisering kan man främja räddningen av människoliv, eftersom man på så sätt kunde undvika den tid som går åt till att begära uppgifter, styra räddningsenheterna till en exakt angiven plats så snabbt som möjligt och lokalisera den nödställda personens terminal, även om den ligger utanför mobiltelefonoperatörernas nät.

För närvarande genomförs nödpositioneringen inom sjöräddningen på teknisk väg genom att man utreder terminalens läge utifrån mobiltelefonoperatörernas basstationsuppgifter. På så sätt kan man dock inte fastställa terminalens mest exakta lokaliseringssuppgifter, utan ett tekniskt bättre alternativ vore att använda terminalens egen signal för nödpositionering. En sådan lokalisering av signalen gör det möjligt att lokalisera en nödställd telefon även när den är utanför mobilnätet eller har ett utländskt mobiltelefonabonnemang. Sådana situationer är mycket typiska i havsområdena. Den gällande lagstiftningen gör det inte möjligt att inom sjöräddningen lokalisera en telefon på basis av

dess signal, eftersom Gränsbevakningsväsendets rätt att få information endast gäller information som fås från teleföretaget. Teleföretaget har inte tillgång till den exakta lokaliseringssignalen, utan kan endast producera basstationsuppgifter. För utländska telefonabonnemang finns det inte ens basstationsuppgifter att tillgå. Teleföretaget kan inte heller producera lokaliseringssuppgifter alls om telefonen finns utanför mobilnätet.

Utöver ovan nämnda lokalisering kan man med samtycke av den person som är föremål för räddningsuppdraget utnyttja den noggrannare lokaliseringssignalen som fås av GPS-systemet till exempel via appen 112 som kan laddas ner i mobiltelefonen.

Lagstiftningen ska göra det möjligt att genomföra nödpositionering med Gränsbevakningsväsendets egen prestanda samt med hjälp av uppgifter från teleoperatörer och handräckning från Försvarsmakten, polisen och andra myndigheter. Mobiltelefonpositionering bör kunna företas inte bara i en nödsituation utan i alla farosituationer inom sjöräddningen, vid alla samtal som kommer till larmnumret samt för alla telefonapparater och sändare som är kända och som gäller en nödställd person.

Med Cospas-Sarsat-systemet avses ett internationellt system med efterspanings- och räddningssatelliter, med hjälp av vilket nödmeddelanden från sjöfarten, luftfarten eller personliga nödsändare förmedlas via satellit. Cospas-Sarsat-nödsändarna sänder både ett larm via satelliter och en positioneringssignal som gör det möjligt för räddarna att orientera sig till en nödställd person. Det är fråga om en signal som sändaren själv sänder direkt och som kan observeras när man befinner sig nära nödsändaren. I framtiden kommer positioneringssignalen att bli digital, men tidtabellen för förändringen är tillsvidare öppen.

Det är nödvändigt att ändra sjöräddningslagen så att Gränsbevakningsväsendet och övriga sjöräddningsmyndigheter kan lokalisera signaler från alla nödsändare oberoende av signalens kvalitet eller lokaliseringssätt. Gränsbevakningsväsendets kapacitet att lokalisera signaler utvecklas i framtiden (VL2025 och ett eventuellt MVX-projektet), och i lagstiftningen vore det viktigt att redan nu beakta möjligheterna att använda dem i uppdrag där man räddar människoliv.

Man bör också överväga om Gränsbevakningsväsendet i nödsituationer också ska kunna lokalisera positioneringssignaler från flygplanens svarta lådor. Detta borde dock inte nödvändigtvis regleras i sjöräddningslagen, eftersom det inte längre är fråga om att rädda människoliv när man lokaliserar en svart låda i havet.

I 13 § i sjöräddningslagen föreskrivs om uppgifter som ska föras in i sjöräddningsregistret. Bestämmelsen bör ändras så att även ögonvittnesuppgifter och deras personuppgifter kan införas i registret. Ofta är ögonvittnet samma person som anmälaren, men i vissa fall är det inte så.

8 Behov av att ändra förordningar

8.1 Statsrådets förordning om gränsbevakningsväsendet

Upphandlingschef

Enligt 30 § 7 punkten i statsrådets förordning om gränsbevakningsväsendet är behörighetsvillkor för upphandlingschefen annan högre högskoleexamen i juridik än magisterexamen i internationell och komparativ rätt eller annan lämplig högskoleexamen. När punkten senast ändrades (1314/2013) utelämnades den tidigare slutdelen av bestämmelsen: "samt förtrogenhet med upphandling". Detta har inte varit avsikten, och denna text bör återinföras. Denna särskilda förutsättning förblir enligt förslaget med fog oreglerad endast i fråga om tjänster vars uppgiftsområde kan vara mångsidigt (till exempel en överinspektör) och där inriktningen av kravet på förtrogenhet också förutsätter en definition av uppgiften. Förtrogenhet med tjänstens uppgiftsområde är en central del av behörigheten i andra, särskilt högre sakkunnigtjänster och tjänster som omfattar chefsuppgifter, för vilka det anses nödvändigt att föreskriva om särskilda behörighetsvillkor.

Dessutom kan en lämplig högskoleexamen som avses i bestämmelsen inte anses vara ett tillräckligt utbildningskrav för upphandlingschefen, utan en högre högskoleexamen ska förutsättas.

Det föreslås att 30 § 7 punkten i förordningen ändras till: 7) för upphandlingschef annan högre högskoleexamen i juridik än magisterexamen i internationell och komparativ rätt eller annan lämplig **högre** högskoleexamen **samt förtrogenhet med upphandling**,

Saklegitimation

Utöver upphandlingschefen vid staben för Gränsbevakningsväsendet har en annan tjänsteman vid kommersiella enheten, som befullmäktigats i enskilda fall och som har avlagt annan högre högskoleexamen i juridik än magisterexamen i internationell och komparativ rätt, med tanke på Gränsbevakningsväsendets verksamhet behov av att bevaka statens rätt och fördel samt att föra talan i ärenden som behandlas i marknadsdomstolen i ärenden som hör till Gränsbevakningsväsendet.

Det vore ändamålsenligt att till 8 § i förordningen lägga till en befogenhet för fastighetschefen och/eller fastighetsdirektören att bemyndiga någon annan att företräda finska staten/Gränsbevakningsväsendet i fastighetshållningsärenden som hör till tekniska avdelningen.

8.2 Statsrådets förordning om gränsövergångsställen och fördelningen av gränskontrolluppgifter vid dem

Enligt inrikesministeriets lagstiftningsplan 2020–2023 är avsikten att tillsätta ett projekt för ändring av statsrådets förordning om gränsövergångsställen och fördelningen av gränskontrolluppgifter vid dem. Syftet är att i förordningen göra nödvändiga ändringar gällande gränsövergångsställen inom flygtrafiken. Samtidigt är det meningen att utreda behovet av att ändra 7 § i förordningen i fråga om när fritidsbåtar anländer till gränsövergångsstället och lämnar territorialvattnet efter gränskontrollen. Dessutom utreds PTG-myndigheternas eventuella behov av att utveckla arbetsfördelningen. Tidtabellen för förordningsprojektet preciseras senare. I praktiken har ärendet väntat på ett lagakraftvunnet avgörande om Malms flygplats. Om något annat ändringsbehov bedöms vara mer brådskande kan det vid behov separeras till ett eget projekt.

8.3 Inrikesministeriets förordning om begränsningar av och förbud mot rätten att röra sig i lokaler eller områden som Gränsbevakningsväsendet besitter

I inrikesministeriets förordning om begränsningar av och förbud mot rätten att röra sig i lokaler eller områden som Gränsbevakningsväsendet besitter (1323/2011) nämns för närvarande inte Vainikkala gränskontrollstation, som fysiskt ligger något avskilt från gränsövergångsstället. Vainikkala kommer att få en ny stationsbyggnad som byggs vid järnvägen och stationsområdet inhägnas. Den nya stationsbyggnaden bör läggas till i bilaga 3 till förordningen.

Även övriga behov av att ändra förordningen ska ses över med förvaltningsenheterna och ett separat projekt ska tillsättas för att genomföra ändringarna.

8.4 Inrikesministeriets förordning om gränsbevakningsväsendets metoder vid stoppande av fortskaffningsmedel och användning av maktmedel

Strukturen och delvis även innehållet i inrikesministeriets förordning om gränsbevakningsväsendets metoder vid stoppande av fortskaffningsmedel och användning av maktmedel (656/2005) bör förtydligas. Bland annat förordningens tillämpningsområde och förhållande till den övriga lagstiftningen behöver preciseras.

Bestämmelserna om maktmedelsredskap ska i stället för i nämnda förordning utfärdas i statsrådets förordning om gränsbevakningsväsendet. Bestämmelser om polisens maktmedelsredskap har på motsvarande sätt utfärdats i 10 § i statsrådets förordning om polisen (1080/2013).

I 21 § i den gällande förordningen om gränsbevakningsväsendets metoder vid stoppande av fortskaffningsmedel och användning av maktmedel föreskrivs att nivåprov för skjutvapen som avlagts vid polisen jämföras med nivåprov som avlagts vid Gränsbevakningsväsendet. Polisens och Gränsbevakningsväsendets nivåprov sammanfaller dock inte i dag, så bestämmelsen bör preciseras så att ett nivåprov som avlagts vid polisen kan godkännas om provet anses mäta åtminstone motsvarande eller tillräckliga färdigheter. Ett nivåprov som avlagts vid polisen ska inte godkännas automatiskt, utan provets omfattning bör bedömas utifrån Gränsbevakningsväsendets behov. Nivåproven förändras och nya vapen tas i bruk med jämna mellanrum. Myndigheterna kan ha gemensamma upphandlingar och utbildningar för vapenanvändare och -utbildare, och det är inte ändamålsenligt eller nödvändigtvis ens möjligt att avlägga nivåprovet på nytt vid Gränsbevakningsväsendet under samma kalenderår.

8.5 Inrikesministeriets förordning om gränsbevakningsväsendets förfarande vid fasttagande, förvarande och avlivande av djur

Till inrikesministeriets förordning om gränsbevakningsväsendets förfarande vid fasttagande, förvarande och avlivande av djur (659/2005) ska fogas en hänvisning till 32 § i gränsbevakningslagen, där det föreskrivs om befogenheter vid upprätthållande av allmän ordning och säkerhet. Alternativt bör förordningen omformuleras så att det inte finns några informativa hänvisningar.

Hänvisningen till jaktvårdsdistriktet enligt 4 § 2 mom. ska ändras till Finlands viltcentral.

8.6 Inrikesministeriets förordning om gränsbevakningsväsendets uniform och gränsbevakningsmans kännetecken

Trakasserier, hot och misshandel mot myndigheter har ökat under de senaste åren. I Marins regerings regeringsprogram ingår förvaltningsövergripande åtgärder vidtas med vilka man i högre grad än i dag systematiskt ingriper i sådana trakasserier, hot eller att någon görs till måltavla (ritkade trakasserier). Vid inrikesministeriet utarbetades våren 2021 en arbetsgruppsrapport "Effektivisering av åtgärderna mot riktade trakasserier". I rapporten föreslogs som förebyggande åtgärder till exempel utveckling av lagstiftningen om uniformer och riskbedömning i fråga om de uppgifter där risken för ritkade trakasserier är särskilt stor och där ska finnas förebyggande åtgärder.

Vid justitieministeriet pågår ett lagprojekt om riktade trakasserier. I 25 kap. 9 § i strafflagen föreskrivs om åtalsrätt vid olaga hot. Avsikten är att ändra paragrafen så att ett olaga hot faller under allmänt åtal när det riktar sig mot en person på grund av hans eller hennes arbetsuppgifter. På så sätt är arbetsgivaren aktiv i genomförandet av straffansvaret och tjänstemannen utsätts inte för ytterligare hat på grund av att han eller hon vidtar åtgärder i ärendet. Ärendet har varit på remiss och i utlåtandena har förslaget ansetts vara viktigt, men inte tillräckligt för att allena föranleda en ändring. I utlåtandena har också många andra behov lyfts fram.

För att säkerställa att tjänsteansvaret enligt 118 § 3 mom. i grundlagen tillgodoses är det nödvändigt att den som är föremål för tjänsteåtgärderna kan specificera den enskilda tjänsteman som utfört tjänsteåtgärden i fråga. I 8 a § i gränsbevakningslagen föreskrivs att en gränsbevakningsman ska på begäran visa upp sitt tjänstetecken för den som är föremål för en åtgärd och Gränsbevakningsväsendet ska se till att en gränsbevakningsman som har utfört ett tjänsteuppgift vid behov kan identifieras.

De högsta laglighetsövervakarna har i sin avgörandepaxis (t.ex. EOAK 1292/4/2016, EOAK 1299/4/02 och EOAK/923/2020) allmänt ansett att den verksamhet som genomförs av myndigheter och andra som sköter offentliga uppgifter ska åtnjuta allmän trovärdighet och tillit. En väsentlig del av att bygga upp förtroendet är att verksamheten är öppen, vilket innebär att den som uträttar ärenden inom förvaltningen i princip har rätt att få veta med vem han eller hon uträttar ärenden. Till förutsättningarna för god förvaltning hör myndighetsverksamhetens allmänna trovärdighet, med tanke på vilken det är av betydelse att identiteten hos den tjänsteman som utför en tjänsteåtgärd lätt kan utredas.

Verksamhetens öppenhet är ett betydande värdering för Gränsbevakningsväsendet. Vid sidan av den hårda säkerhetsverksamheten är det viktigt att Gränsbevakningsväsendet kan agera nära samhället och individen. En del av öppenheten är att gränsbevakningsmannens namn är synligt och att han eller hon vid behov kan identifieras. Gränsbevakningsväsendet har under årens lopp profilerat sig som en öppen myndighet som ligger nära samhället och individen. Att bevara namnskylden på uniformen är ett sätt att trygga trovärdigheten, tillförlitligheten och öppenheten i myndighetsverksamheten.

Samtidigt framhäver förändringen i samhället och säkerhetsläget tjänstemannens behov av integritetsskydd. Genom olika åtgärder strävar man efter att å ena sidan trygga en ändamålsenlig skötsel av tjänstemannens uppgifter och å andra sidan skydda tjänstemannens privatliv. Förutsättningarna för myndighetsverksamheten ska dock säkerställas.

Inrikesministeriet utfärdade en förordning om ändring av inrikesministeriets förordning om polisens uniform (606/2020) som trädde i kraft den 1 oktober 2020 och som gjorde det möjligt att ersätta namnskylden som används på polisens uniform med ett igenkänningstecken. Målet med ändringen är att minska risken för att poliser utsätts för riktade trakasserier och hot.

Enligt motiveringspromemorian har avlägsnandet av polisens namnskyld från tjänstedräkten en nära koppling till polisens individualisering och därmed tillgodosendandet av tjänsteansvaret enligt grundlagen. Polisen kan också identifieras med hjälp av ett unikt igenkänningstecken. Den person som är föremål för åtgärden har således i vilket fall

som helst möjlighet att få reda på polisens identitet även i fortsättningen, och ändringen försämrar inte polisens identifierbarhet eller tjänsteansvar.

Justitieministeriet konstaterade i sitt utlåtande om utkastet till förordningen om polisen att man genom riktade trakasserier mot polisen eller andra myndigheter ofta strävar efter att rubba myndighetsverksamheten, så avvärjandet av riktade trakasserier tjänar rättsstatens störningsfria verksamhet. Justitieministeriet betonade vikten av att en polis ska kunna identifieras, vilket förutsätter att varje polis ges en egen personlig igenkänningstecken. Att byta ut namnskylt med efternamn mot en nummerbeteckning eller annan unikt tecken kan anses främja identifieringen, eftersom det är möjligt att på ett tillförlitligt sätt skilja poliser med samma namn från varandra. Beteckningen får inte vara onödigt lång, eftersom den borde vara relativt lätt att komma ihåg.

Enligt Polisstyrelsens beslut har en tjänsteman fortfarande rätt att använda namnskylten på sin uniform. Tjänstemän som eventuellt utsätts för riktade trakasserier eller utsätts för andra trakasserier har rätt att ersätta namnskylten med ett annat unikt tecken. I praktiken gäller detta nästan alla poliser som utför fältarbete.

Vid Gränsbevakningsväsendet har det under 2019–2021 rapporterats om vissa händelser med drag av riktade trakasserier. Man känner inte till enskilda situationer eller händelser i samband med vilka tjänstemannens uppgifter skulle ha spridits i stor omfattning och inte heller situationer där en enskild tjänsteman skulle ha utsatts för sådant material som sprids på internetplattformar och som skulle kunna påverka tjänstemannens verksamhet. Det är dock möjligt att tjänstemännen inte har rapporterat alla händelser i anslutning till riktade trakasserier som de stött på, om de inte haft samband med en specifik situation i arbetsuppgiften.

I 23 och 36 § i lagen om gränsbevakningsväsendets förvaltning föreskrivs om bemyndigande för inrikesministeriet att utfärda förordning om modellen för uniform och andra klädesplagg och om de tecken som ska användas i samband med dem samt om gränsbevakningsmännens emblem. Bröstemblemet definieras i inrikesministeriets förordning om gränsbevakningsväsendets uniform och gränsbevakningsmans kännetecken (654/2005) som ett tecken som bland annat anger personens efternamn. Det har föreskrivits att det är obligatoriskt att använda bröstemblemet på tjänstgöringsdräkten och enligt dräkt på fältdräkten.

Det föreslås att inrikesministeriets förordning om gränsbevakningsväsendets uniform och gränsbevakningsmans kännetecken ändras så att det i stället för en namnlapp/namnskylt finns ett alternativ att använda ett separat unikt tecken, såsom en personlig nummerserie. I regleringen bör man beakta det som konstaterats ovan om skyldigheten att visa upp tjänstetecken, möjligheten att identifiera tjänstemannen samt myndighetsverksamhetens trovärdighet, tillförlitlighet och öppenhet. Om säkerhetssituationen så kräver ska ett igenkänningsemlen tas i bruk genom ett separat beslut av Gränsbevakningsväsendet.

Ibrukttagandet av ändringen genom ett separat beslut av Gränsbevakningsväsendet gör det möjligt att reagera på enskilda situationer om säkerhetsläget förändras snabbt och en ändring av regleringen på förordningsnivå vore för långsam. Genom ett internt direktiv fastställer Gränsbevakningsväsendet principerna för användning av namnskyltar och igenkänningsemlen vid Gränsbevakningsväsendet, fastställandet av kännetecknet på igenkänningsemlen och hanteringen av kännetecknen.

Genom ändringen säkerställs också att arbetsgivarskyldigheten enligt 8 § i arbetarskyddslagen (738/2002) fullgörs, eftersom regleringen skyddar tjänstemannen mot det hot som uppstår i samband med tjänsteuppgifterna. Risken med att ta i bruk en sifferkod är att Gränsbevakningsväsendets positiva offentliga bild samt öppna och förtroendeingivande verksamhet äventyras och att tjänstemännen delas in i två olika kategorier (öppen och oidentifierad). Med tanke på minimeringen av den senare nämnda risken är det väsentligt att användningsområdet för sifferkoden begränsas endast till situationer där Gränsbevakningsväsendet har ansett att detta är nödvändigt enligt särskilt fastställda kriterier.

8.7 Inrikesministeriets förordning om ersättningar inom utrikesrepresentationen till tjänstemän i anställningsförhållande till gränsbevakningsväsendet

Vid utarbetandet av inrikesministeriets förordning om ersättningar inom utrikesrepresentationen till tjänstemän i anställningsförhållande till gränsbevakningsväsendet (776/2008) ansågs representation i egen bostad inte vara nödvändig i Gränsbevakningsväsendets kontaktpersonsverksamhet. Ordalydelsen i 10 § 4 mom. i förordningen ska preciseras, om rätten till representation i egen bostad i fortsättningen anses nödvändig. Dessutom kan konstaterandet "avgiften för en eventuell bilplats ingår i hyrestaket" ge en vilseledande bild av att andra boenderelaterade tilläggsavgifter ingår i boendekostnaderna.

