

Jämställdhets- och likabehandlingsplan för Gränsbevakningsväsendet 2021–2022



Bild: Gränsbevakningsväsendet

Innehåll

1 Inledning.....	3
2 Utvärdering av den tidigare planen.....	4
3 Jämställdhet bland och likabehandling av personalen på Gränsbevakningsväsendet	4
3.1 Gränsbevakningsväsendets organisations- och personalstruktur	5
3.2 Gränsbevakningsväsendets lönesystem och lönekartläggning	8
3.3. Personalens erfarenheter av jämställdhet och likabehandling på Gränsbevakningsväsendet.....	11
4 Förverkligandet av jämställdhet och likabehandling i Gränsbevakningsväsendets verksamhet	13
4.1 Gränsbevakningsväsendets lagstadgade uppgifter	14
4.1.1 Gränskontroller.....	14
4.1.2 Gränsbevakning	16
4.1.3 Brottsbekämpning	17
4.1.4 Sjöräddning och verksamhet till sjöss	19
4.1.5 Utbildning av värnpliktiga.....	20
4.1.6 Internationella uppdrag.....	21
4.2 Lagberedning och laglighetsövervakning	22
5 Sammanfattning och slutsatser	23
5.1 Personalpolitisk jämställdhet och likabehandling	24
5.2. Operativ jämställdhet och likabehandling.....	24
5.3 Åtgärder för att främja jämställdhet och likabehandling.....	25
6 Uppföljning och utvärdering.....	26
Källor.....	27
Bilagor	
Bilaga 1 Fördelningen av män och kvinnor i olika uppgifter och svårighetsklasser i mars 2021	
Bilaga 2 Prestationsdel-procent av den uppgiftsrelaterade lönedelen per svårighetsklass i mars 2021	

1 Inledning

Målet med jämställdhets- och likabehandlingsplanen för Gränsbevakningsväsendet är att säkerställa att hela organisationen har förståelsen och kompetensen för att ämbetsverkets egen personal och kunder ska behandlas jämställt och jämlikt. Gränsbevakningsväsendet är en myndighet som arbetar med den inre säkerheten, som är verksamt i hela landet och som är tryggad under alla omständigheter. En av principerna för Gränsbevakningsväsendets verksamhet är jämställdhet, likabehandling av människor och förebyggande av diskriminering. Gränsbevakningsväsendets mål är att främja jämställdhet och likabehandling som arbetsgivare samt som aktör inom den inre säkerheten i samhället.

Denna plan har utarbetats i samarbete med Gränsbevakningsväsendets personal. Åtgärder för att främja jämställdhet och likabehandling behandlas regelbundet tillsammans med personalens representanter. Med hjälp av kartläggningar och utredningar i anslutning till den interna verksamheten som ingår i planen säkerställer man att det till exempel inte förekommer oskäligen skillnader i anställningsvillkoren mellan personer som utför samma eller likvärdigt arbete på Gränsbevakningsväsendet.

I början av planen utvärderas utfallet och resultaten av åtgärderna i den föregående planen. Därefter görs en utredning om jämställdheten bland och likabehandling av personalen i anslutning till Gränsbevakningsväsendets interna funktioner, varefter det man gör en redogörelse över jämställdhet och likabehandling i Gränsbevakningsväsendets verksamhet. Slutligen presenteras en sammanfattning och slutsatser om hur Gränsbevakningsväsendet i sin verksamhet främjar jämställdhet och likabehandling både som arbetsgivare och som myndighet.

Delen om den operativa jämställdheten och likabehandlingen i planen är helt ny. Målet med denna nya del är att beskriva hänsynen till jämställdhet och likabehandling i anslutning till Gränsbevakningsväsendets lagstadgade uppgifter samt beredningen av ärenden och beslutsfattandet. Samtidigt fungerar denna nya del av planen som en utgångspunkt för utvecklingen av kompetensen hos Gränsbevakningsväsendets tjänstemän. Ett viktigt mål är också att öka kompetensen hos Gränsbevakningsväsendets personal när det gäller att se till att tjänsteuppgifterna är jämställda och likvärdiga under alla förhållanden.

Att främja jämställdhet och likabehandling och utveckla personalens kompetens inom båda delområdena är ett kontinuerligt arbete. Främjandet av jämställdhet och likabehandling kräver konkreta åtgärder samt utvärdering och granskning av effekterna av dessa åtgärder. I denna jämställdhets- och likabehandlingsplan presenteras Gränsbevakningsväsendets åtgärder för perioden 2021–2022, med hjälp av vilka man främjar jämställdhet och likabehandling samt identifierar hinder för att genomföra dessa åtgärder.

Planen har utarbetats av en arbetsgrupp till vilken man utsåg representanter från alla Gränsbevakningsväsendets förvaltningsenheter och personalgrupper. Arbetsgruppen bestod av kvinnor och män. Vid utarbetandet av planen har man dragit nytta av den föregående jämställdhets- och likabehandlingsplanen för 2018–2019 samt inrikesministeriets jämställdhets- och likabehandlingsplan 2020–2021. Man har fått värdefull information till innehållet från diskussionstillfällen med jämställdhets- och diskrimineringsombudsmannens kontor som hållits under beredningen.

Planen har behandlats i Gränsbevakningsväsendets samarbetsnämnd den 20 april 2021 och den 18 maj 2021 samt på avdelningschefernas möte vid staben för Gränsbevakningsväsendet den 26 maj 2021. Gränsbevakningsväsendets förvaltningsenheter hade möjlighet att ge sitt utlåtande om planen.

2 Utvärdering av den tidigare planen

Gränsbevakningsväsendets föregående jämställdhets- och likabehandlingsplan utarbetades för åren 2018–2019. I det här avsnittet utvärderas det i vilken utsträckning de mål och åtgärder som presenterades i den föregående planen har uppnåtts.

Det första målet var att i rekryteringskommunikationen ta uppmärksamma åtgärder som syftar till att öka antalet kvinnor som söker sig till gränsbevakaryrket. Dessutom var målet att motiverade och kompetenta personer skulle söka sig till studieinriktningen gränsbevakning på kadettkursen. Inom gränsbevakaryrket lyckades man uppnå målet, då andelen kvinnor bland gräns- och sjöbevakarna ökade. För att uppnå målet fortsatte man med positiv särbehandling av kvinnor under inträdesproven och kursen genom att bland annat sätta nivån som krävs på löptestet lägre än för män. För kadetternas del finns det ingen jämförelseinformation att tillgå, men särskilt under den senaste tiden har rekryteringskommunikationen varit synlig i olika sociala medier.

Ett annat mål var att Gräns- och sjöbevakningsskolan som utbildningsanordnare skulle uppdatera sin egen jämställdhets- och likabehandlingsplan. Målet uppnåddes – planen för 2018–2019 publicerades i december 2018.

Det tredje målet var att utreda situationen för översättningarna till svenska av Gränsbevakningsväsendets samling av stående direktiv och översätta de dokument som saknas. Målet uppnåddes inte, eftersom dokumenten inte har gått igenom systematiskt. Målet är dock att både det stående direktivet alltid ska undertecknas och publiceras samtidigt på både finska och svenska i samband med uppdatering. Anvisningarna preciseras enligt målet.

Det fjärde målet var att fästa särskild uppmärksamhet vid att förebygga trakasserier och osakligt uppförande genom att arbetsenheterna behandlar ämnet i samband med behandlingen av resultaten av enkäten om arbetstillfredsställelse. Enkäter om arbetstillfredsställelse genomfördes på Gränsbevakningsväsendet 2018 och 2020. Arbetsenheterna har varit skyldiga att gå igenom enkätresultaten med personalen, men när det gäller delarna om trakasserier och osakligt uppförande har behandlingen av resultaten inte följts upp systematiskt. Hela personalen på Gränsbevakningsväsendet är skyldig att genomföra den webbutbildning om förebyggande av osakligt uppförande som inrikesministeriet kom ut med 2020. Man rapporterar årligen till inrikesministeriet vilka som har genomgått utbildningen.

3 Jämställdhet bland och likabehandling av personalen på Gränsbevakningsväsendet

För personalens del ska jämställdhet och likabehandling utvärderas regelbundet och arbetsförhållandena och verksamhetssätten ska utvecklas i en omfattning som motsvarar organisationens behov. Arbetslivets särdrag och behov, särskilt typen av arbetsuppgifter och de krav som ställs på utförandet av dem, ska beaktas i granskningen. Vid granskningen på Gränsbevakningsväsendet ska även dess ställning som militärt organiserad organisation beaktas.

Rekrytering, karriärplanering samt löner och premiering som främjar resultat är situationer i vilka likabehandlings- och jämställdhetsperspektivet ska beaktas både i beredningen och i beslutsfattandet på såväl allmän som den enskilda tjänstemannens nivå.

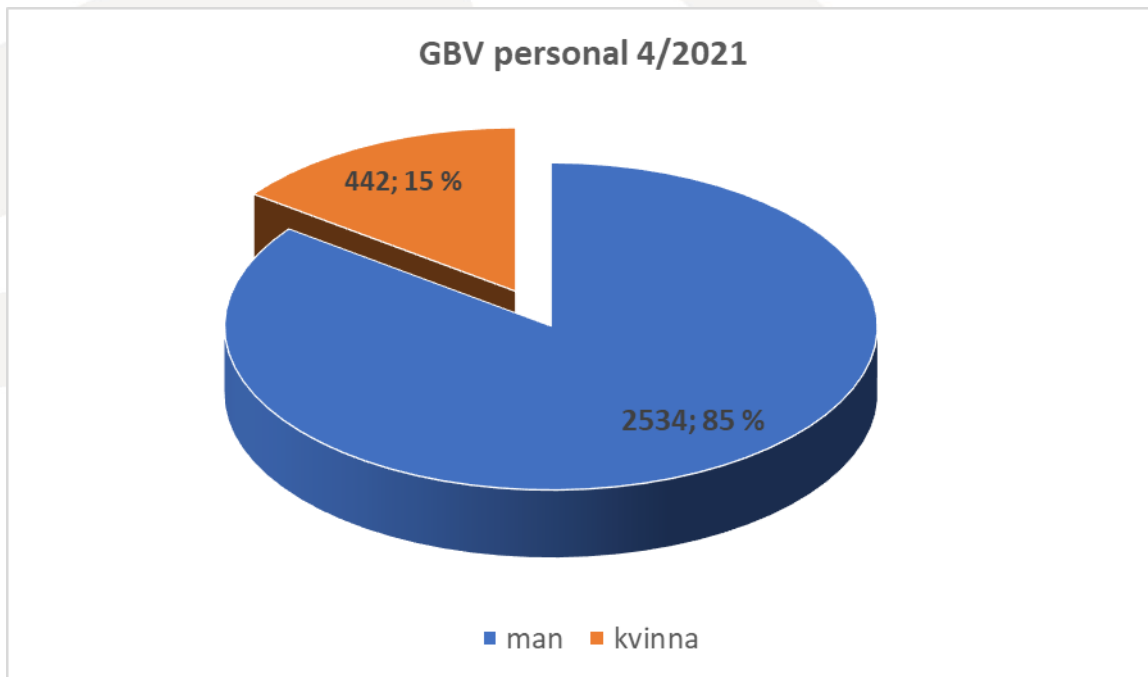
På Gränsbevakningsväsendet följer man finansministeriets rekommendation om främjande av jämställdheten mellan könen vid statens ämbetsverk. Det förfarande för bedömning av de preciserande tjänstekollektivavtalens könskonsekvenser som anges i bilagan till rekommendationen har i finansministeriets förhandlingsbestämmelse som ges till ämbetsverken varje avtalsperiod fastställts som obligatorisk och ska göras av arbetsgivarsidan tillsammans med avtalsparterna. Anvisningar för bedömningen finns som bilaga i rekommendationen.

I enlighet med gällande lagstiftning och statens allmänna tjänste- och arbetskollektivavtal får de förtroendemän och företrädare för personalen som är verksamma vid Gränsbevakningsväsendet under vissa förutsättningar information om de åtgärder som arbetsgivaren har vidtagit för att främja likabehandling på arbetsplatsen, grunderna för lönesättningen, andelen tidsbundna anställningsförhållanden och andra uppgifter om personalen. Informationen är användbar inte bara för att skapa en gemensam lägesbild för parterna utan också för att bedöma hur likabehandling och jämställdhet förverkligas i praktiken.

I följande underkapitel behandlas Gränsbevakningsväsendets organisations- och personalstruktur, lönesystem samt den lönekartläggning som lagen om jämställdhet mellan kvinnor och män (609/1986) kräver. Dessutom granskas personalens erfarenheter av jämställdhet och likabehandling.

3.1 Gränsbevakningsväsendets organisations- och personalstruktur

Till Gränsbevakningsväsendet hör följande förvaltningsenheter: staben för Gränsbevakningsväsendet, fyra gränsbevakningssektioner, två sjöbevakningssektioner, Bevakningsflygdivisionen och Gräns- och sjöbevakningsskolan. Gränsbevakningsväsendet är till sin interna ordning en militär organisation. Gränsbevakningsväsendets personalstruktur beskrivs könsvis varje år i Gränsbevakningsväsendets bokslut. År 2021 finns det cirka 3 000 anställda. Kvinnornas andel av personalen är 15 procent. Andelen har förblivit densamma under de två föregående åren. Personalens medelålder är 40 år. Männens medelålder är 40 år och kvinnornas 42 år. Könsfördelningen bland Gränsbevakningsväsendets personal presenteras i figur 1.



Figur 1 Andelen kvinnor och män av personalen

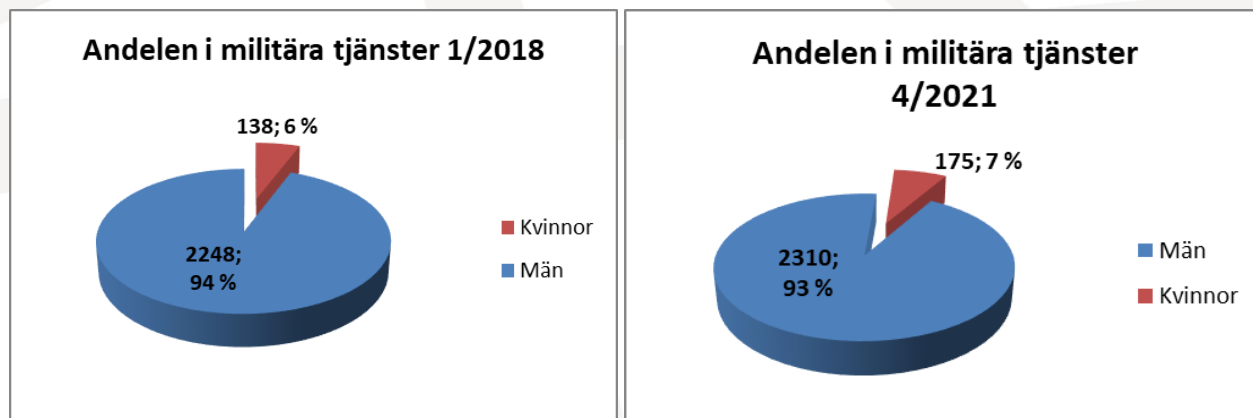
Gränsbevakningsväsendet är till sin interna ordning en militär organisation, vilket gör att 84 procent av tjänsterna är militära tjänster (figur 2). Det bidrar också till att förklara den lägre medelåldern bland personalen, eftersom militärtjänstemännens pensionsålder är lägre med tanke på militärpensionerna.



Figur 2 Personal i militära och civila tjänster

Gränsbevakningsväsendets uppgifter är tydligt könsuppdelade. Endast 8 procent av gräns- och sjöbevakarna och cirka 3 procent av officerarna är kvinnor på grund av att få kvinnor söker till frivillig militärtjänst och till en karriär inom det militära. Kvinnornas andel av de militära tjänsterna har ökat

med en procentenhet jämfört med 2018. År 2018 var kvinnornas andel av de militära tjänsteinnehavarna 6 procent, medan den i april 2021 var 7 procent. Ur jämställdhetsynpunkt kan man konstatera att trenden går i rätt riktning, eftersom kvinnornas andel av de militära tjänsteinnehavarna redan har ökat flera år i rad (figur 3).



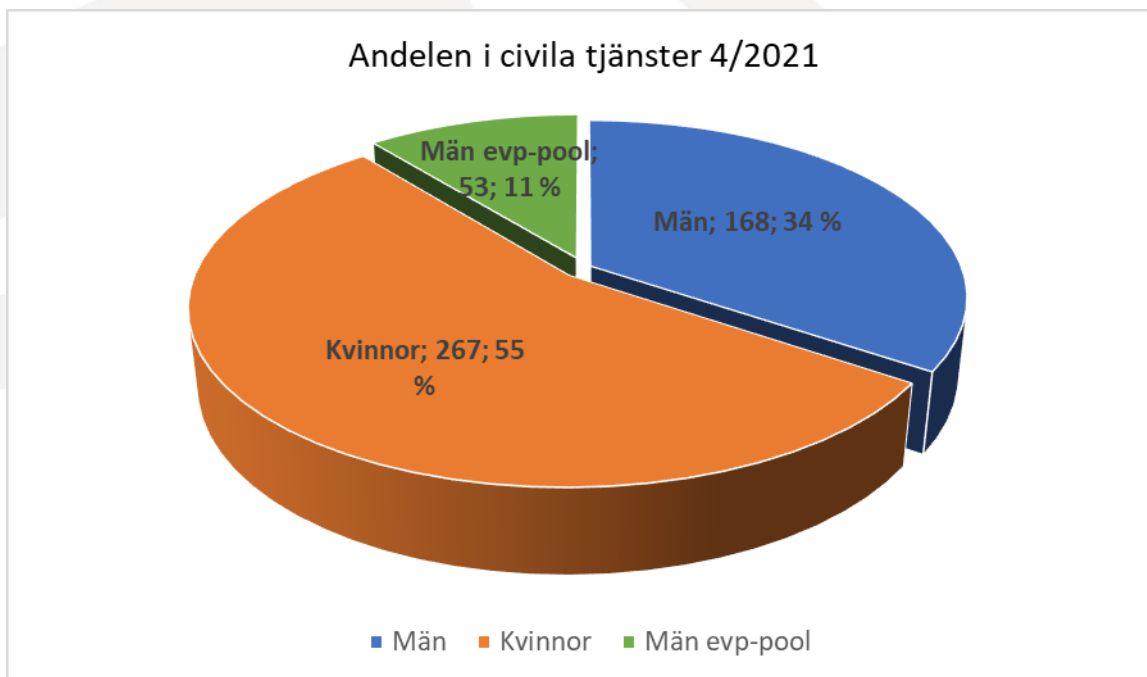
Figur 3 Personal i militära tjänster 2018 och 2021

Målet i Gränsbevakningsväsendets strategi 2027 är att öka andelen kvinnor bland gränsbevakarna till 10 procent¹. År 2018 och 2019 var kvinnornas andel av gränsbevakarna cirka 7 procent, medan den i början av 2021 var cirka 8 procent. I augusti 2018 utexaminerades en kvinnlig officer från Försvarshögskolan till Gränsbevakningsväsendet, i augusti 2019 sammanlagt tre kvinnliga officerare och i augusti 2020 en kvinnlig officer. Beträffande beväringar utbildar Gränsjägarkompaniet vid Norra Karelens gränsbevakningssektion också kvinnor som söker till frivillig militärtjänst. I enlighet med riktlinjerna i strategin har man medvetet strävat efter att öka antalet kvinnor som söker sig till grundkurser för gränsbevakare. I rekryteringen användes positiv särbehandling genom att ge kvinnliga sökande som slutfört frivillig militärtjänst en extra poäng och genom att sänka kravgränserna i löptestet på 12 minuter.²

Huvudparten av Gränsbevakningsväsendets civila uppgifter är stöd- och förvaltningsuppgifter. I bevakningssektionernas staber och i de olika planerings- och expertuppgifterna vid staben för Gränsbevakningsväsendet finns det kvinnor och män. Inom civila uppdrag avviker könsfördelningen från Gränsbevakningsväsendets totala fördelning i och med att kvinnornas andel är 55 procent (61 procent år 2018). Minskningen av andelen kvinnor har påverkats av coronaepidemin 2020 och 2021, som tillfälligt har ökat andelen män i civila tjänster. Tjänstemän som rekryterats från reserven till stöd under coronaepidemin har utsetts till civila tjänster för viss tid. I figur 4 illustreras könsfördelningen så att antalet personer som rekryterats från reserven syns som en egen andel.

¹ Gränsbevakningsväsendets strategi 2027, 11

² Gränsbevakningsväsendets bokslut 2020, 18



Figur 4 Personal i civila tjänster

Centraliseringen av stödfunktioner har ökat den civila personalens möjligheter till avancemang och öppnat fler expert- och chefstjänster för civilpersoner. Civil personal har rekryterats till lednings- och experttjänster samt till administrativa tjänster som tidigare skötts av officerare och gränsbevakare. På så sätt befrias gränsbevakningsmän i militära tjänster från att sköta dessa uppgifter så de kan återvända till sina operativa uppgifter medan samtidigt den civila personalen får bättre möjligheter att avancera både horisontellt och vertikalt inom Gränsbevakningsväsendet. Genom utbildning enligt tjänst stöds civilpersonalens utveckling i arbetet. Dessutom är det möjligt att utveckla den egna kompetensen i civila uppgifter genom att söka sig till arbetsrotation inom inrikes- och statsförvaltningen.

Som en del av Gränsbevakningsväsendets jämställdhetsplan följer man i bokslutets verksamhetsberättelse upp personalens utnyttjande av familjeledigheter och tillgång till utbildning enligt kön³.

3.2 Gränsbevakningsväsendets lönesystem och lönekartläggning

Gränsbevakningsväsendets uppmuntrande och rättvisa lönesystem bygger på uppgiftens svårighetsgrad och personliga arbetsprestation samt kompetens. Målet för systemet är att stödja Gränsbevakningsväsendets verksamhet och olika enheters funktionella särdrag, ledningen och en resultatinkriktad verksamhet.⁴

På Gränsbevakningsväsendet består lönen av en uppgiftsrelaterad lönedel som bygger på uppgiftens svårighetsgrad, en personlig lönedel och en eventuell garantilön. Den personliga lönedelen består av en prestationsdel, en erfarenhetsdel och eventuellt en specialdel. I systemet

³ Gränsbevakningsväsendets bokslut 2020, 23–24

⁴ RVLPTARKVES 22.4.2005 (VM 3.5.2005) uppdaterat 31.3.2021

har man dessutom fastställt tilläggsarvoden som betalas till Gränsbevakningsväsendets tjänstemän för vissa arbetsuppgifter.

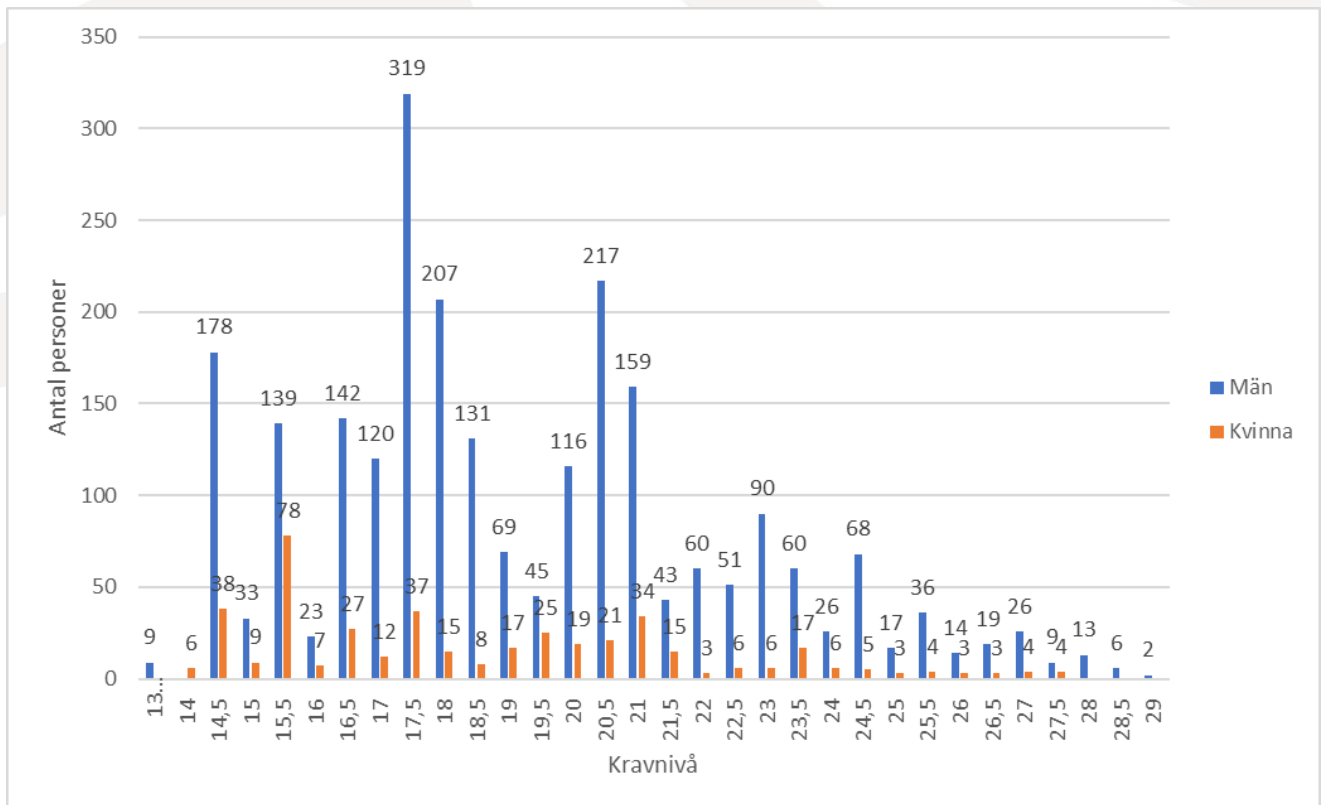
Vid bedömningen av uppgifternas svårighetsgrad har kön eller andra personliga faktorer ingen betydelse. När det gäller civila tjänster och specialofficerare bestäms erfarenhetsdelen enligt den högre nivå 2, med hjälp av vilken man strävar efter att förbättra lönen för dem som tjänstgör i ovan nämnda personalgrupper samt att jämna ut de mindre interna karriärmöjligheter som finns på ämbetsverket och det faktum att tjänsteperioderna är längre än i vanlig militär tjänst. På Gränsbevakningsväsendet bedöms jämställdhetskONSEKVENSERNA i samband med varje tjänstekollektivavtalsförhandling och konsekvensbedömningen är också en del av den fortlöpande verksamheten. Utvärderingen genomförs enligt finansministeriets föreskrift⁵.

I bilagorna 1 och 2 granskas Gränsbevakningsväsendets löner indelade enligt kön enligt uppgiftens kravnivå och den personliga prestationsdelen. Eftersom Gränsbevakningsväsendets könsfördelning är ojämn och antalet kvinnor bland tjänsteutövarna är relativt litet, är det utifrån denna granskning svårt att göra en statistiskt tillförlitlig bedömning. Dessutom bör man vid granskningen av prestationsdelarna ta hänsyn till att det i samma svårighetsklass kan finnas befattningshavare som är i början av sin karriär samt personer som redan har arbetat en längre tid på Gränsbevakningsväsendet. Det kan leda till stora skillnader i medelvärdena.

Eftersom man ska få samma lön för samma eller likvärdigt arbete är det ändamålsenligt att granska placeringen av kvinnor och män i organisationen just indelat enligt svårighetsklass. I Gränsbevakningsväsendets lönesystem bestäms den uppgiftsrelaterade lönen utifrån tjänstens svårighetsklass och därmed får man samma grundlön enligt tjänstens svårighetsgrad i tjänster med likvärdig svårighetsgrad. Alla tjänster bedöms utifrån tjänstens innehåll och därmed inverkar inte innehavarens kön eller andra personliga faktorer på bedömningen av tjänstens svårighetsgrad. Därför kan tjänster med samma beteckning höra till olika svårighetsklasser om innehållet i uppgifterna till sin svårighetsgrad skiljer sig från varandra. Tjänster som bedöms vara lika krävande till sitt innehåll placeras i samma svårighetsklass oberoende av uppgiftsbeteckning. Därmed kan det inom samma svårighetsklass finnas många olika uppgiftsbeteckningar. Eventuella särskilda tillägg och tilläggsarvoden är uppgiftsspecifika och därför har inte könet på tjänsteinnehavaren eller andra jämförbara egenskaper någon betydelse för betalningen av dem.

Personalens placering på olika kravnivåer har granskats enligt kön i figur 5. Männerna är oftast på kravnivå 17,5 och kvinnorna på nivå 15,5. För kvinnornas del är situationen densamma som i den föregående kartläggningen. För männens del har situationen förändrats, eftersom männen i den föregående kartläggningen oftast placerade sig på kravnivå 20,5. 17,5 är dock samma nivå som i kartläggningen 2014. Kvinnornas uppgiftsbeteckning i svårighetsklass 15,5 är oftast husmor, kock i storhushåll och yngre gränskontrollant. För männens del är de vanligaste uppgiftsbeteckningarna för män i svårighetsklass 17,5 hundförare eller äldre gränskontrollant. För den yngre gränskontrollanten och den äldre gränskontrollanten beror uppgiftsbeteckningen på vilken fas i karriären de befinner sig i och har således inget samband med befattningshavarens kön.

⁵ FM:s föreskrift VN/8606/2020-VM-1, Verkställighets- och förhandlingsföreskrifter för avtalsperioden 2020–2022

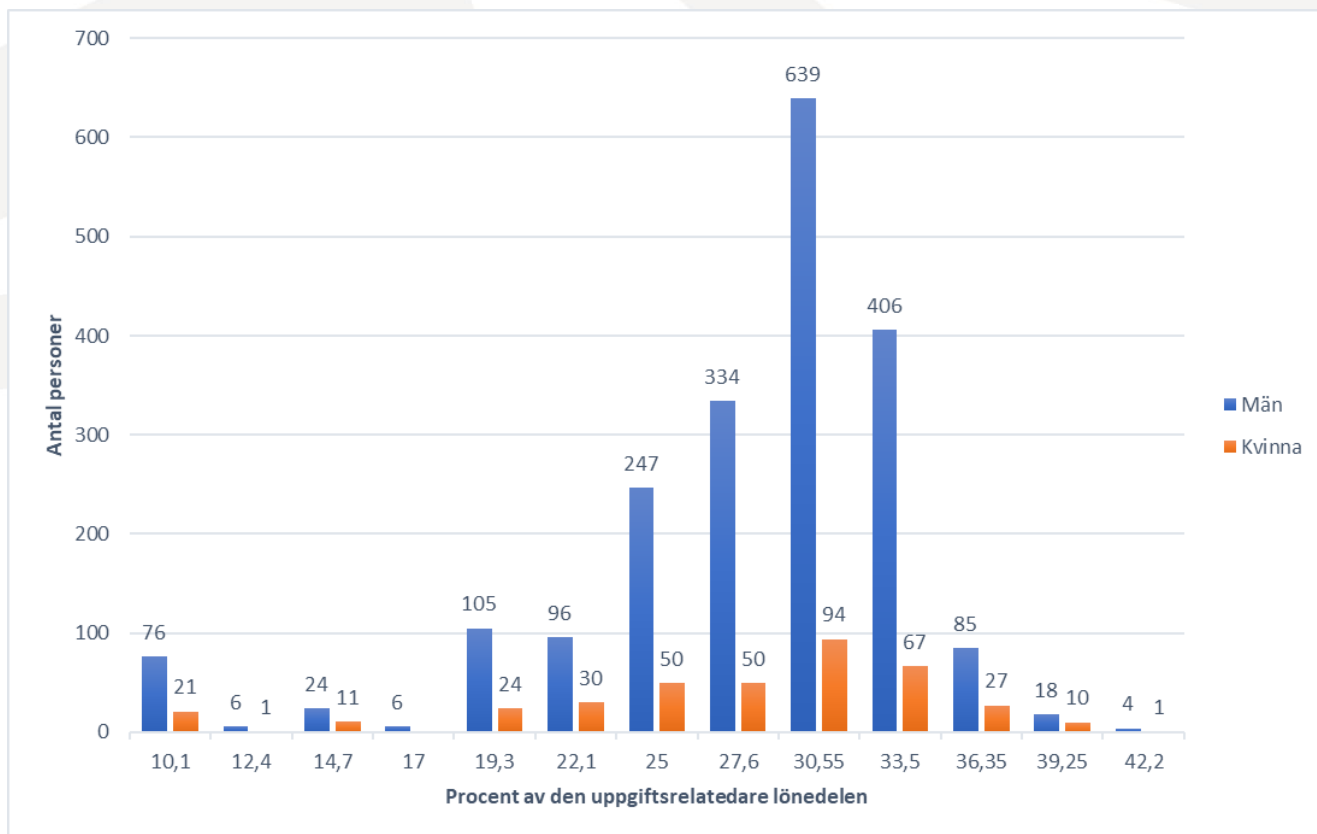


Figur 5 Personalens placering enligt kön på olika kravnivåer 3/2021

Andelen kvinnor i de övre kravnivåerna är fortfarande liten. På Gränsbevakningsväsendet infördes år 2019 en ny arbetstidsform för ledningen på mellannivå, som omfattar tjänstemän med kontorstid, vars uppgiftsrelaterade lön bestäms enligt minst svårighetsklass 25,5 och högst svårighetsklass 27,5. En tjänsteman vars uppgiftsrelaterade lön bestäms enligt minst kravnivå 28,0 är en tjänsteman i ledande ställning.⁶ Av de 122 personer som hör till ledningen på mellannivå är 18 kvinnor och av dessa arbetar 16 vid staben för Gränsbevakningsväsendet. Av de 21 personerna i ledande ställning enligt svårighetsklasserna är alla män. På Gränsbevakningsväsendet arbetar dessutom 21 tjänstemän med lön i euro, varav två är kvinnor.

Vid granskningen av den personliga lönedelen placerar sig både kvinnor och män oftast på prestationsnivå 11, som motsvarar 30,55 procent av den uppgiftsrelaterade lönedelen. Situationen har förblivit densamma sedan jämförelsen 2011. På prestationsnivåerna 3–5 (10,10%–14,7%) placeras i regel nya tjänstemän före den första prestationsbedömningen. Tidigare placerade sig alla nya tjänstemän på prestationsnivå 3, men fr.o.m. 1.4.2019 bestäms en ny tjänstemans prestationsdel enligt den tid som berättigar till erfarenhetsdelen på nivå 3–5. En närmare beskrivning av kvinnors och mäns placering på prestationsnivåer finns i figur 6. I tabellen ingår inte personer vars prestationsdel fastställs i euro. Som exempel kan nämnas arbetsgivartjänstemän, de som utnämns till ett tidsbundet tjänsteförhållande som har uppgiftsbaserad lön och tjänstemän vars uppgift har förändrats i svårighetsgrad och för vilka ingen prestationsbedömning ännu har gjorts.

⁶ 9.4.2013 TARKVES RVLTA (TARKVES 31.3.2021)



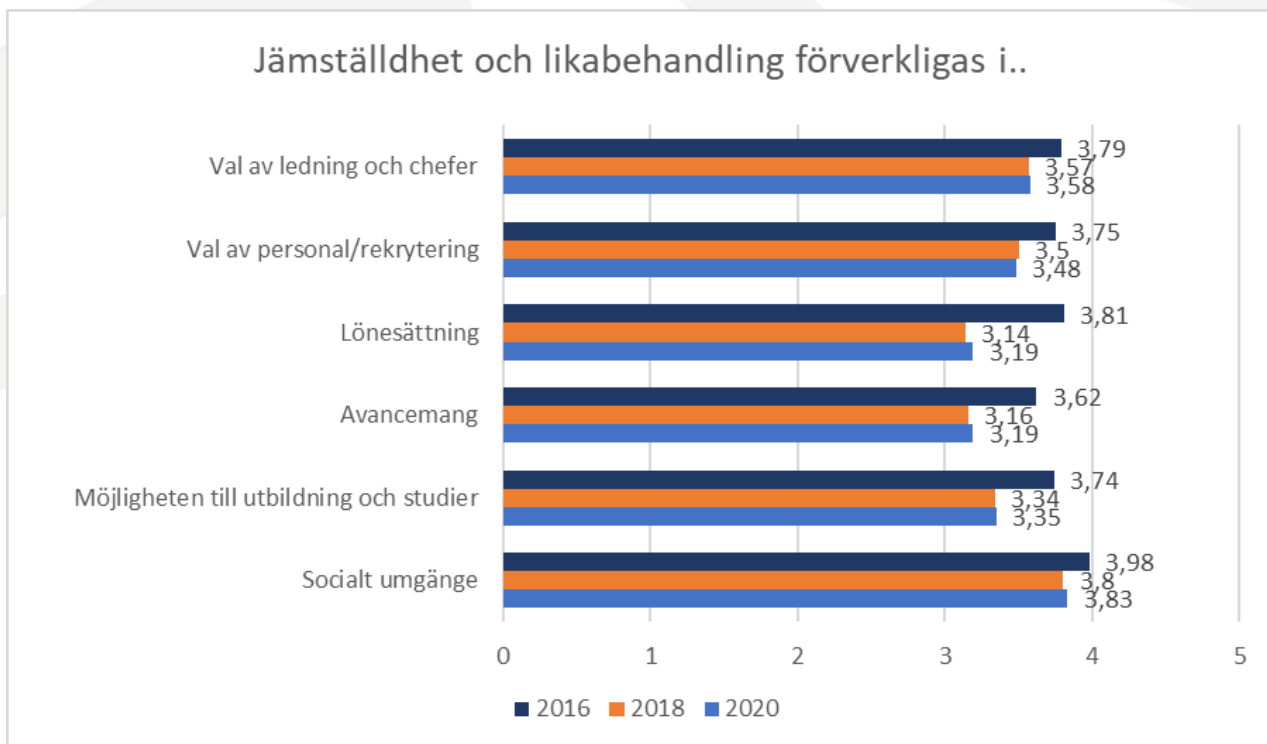
Figur 6 Kvinnornas och männen's placering på prestationsnivåerna

I Gränsbevakningsväsendets enkät om arbetstillfredsställelse 2020 var personalens upplevelse av att lönesättningen var rättvis 3,02 på en skala 1–5. Jämfört med resultaten från enkäten 2018 hade upplevelsen förbättrats (2018: 2,87). I en jämförelse mellan könen upplever kvinnor (3,12) lönesättningen som mer rättvis än män (3,00). När jämförelsen görs enligt tjänst anser de som har civila tjänster (3,07) att lönen är mer rättvis än de som har militära tjänster (3,01).

3.3. Personalens erfarenheter av jämställdhet och likabehandling på Gränsbevakningsväsendet

Gränsbevakningsväsendets arbetshälsoenkät genomförs med två års mellanrum. I enkäten ingår en del som kartlägger de svarandes erfarenheter av hur jämställdhet och likabehandling förverkligas i arbetet. Dessutom är det viktigt att granska personalens observationer och erfarenheter av osakligt uppförande, trakasserier (arbetsplatsmobbing) och sexuella trakasserier.

Utifrån resultaten från arbetshälsoenkäten 2020 har personalens upplevelser av förverkligandet av jämställdhet och likabehandling när det gäller valet av ledning och chefer, lön, karriärutveckling, utbildnings- och studiemöjligheter samt socialt umgänge förbättrats något jämfört med resultaten 2018. Endast när det gäller val och rekrytering av personal är resultatet något lägre än i föregående enkät. Det är dock värt att notera att resultatet till alla delar är lägre än i enkäten om arbetstillfredsställelse 2016. Resultatet presenteras närmare i figur 7.



Figur 7 Enkäten om arbetstillfredsställelse 2020: Personalens erfarenheter av jämställdhet och likabehandling på Gränsbevakningsväsendet

När svaren granskas enligt svarsfördelningen anser minst 75 procent av de svarande i varje delområde att jämställdhet och likabehandling förverkligas på ett tillfredsställande sätt eller bättre. När det gäller social samvaro anser hela 96 procent att jämställdhet och likabehandling förverkligas på ett tillfredsställande sätt eller bättre. När det gäller svarsfördelningen visar alltså resultaten att majoriteten anser att jämställdheten och likabehandlingen är åtminstone på en tillfredsställande nivå.

Om man tittar på det enligt kön upplever kvinnor att jämställdhet och likabehandling förverkligas bättre än män i valet av ledning och chefer, medan medelvärdet för kvinnor är 3,67 och motsvarande värde för män är 3,56. När det gäller andra delområden upplever män att jämställdheten förverkligas bättre än kvinnor. Den största skillnaden i synen på det finns inom utbildnings- och studiemöjligheter, där medelvärdet för kvinnornas svar är 0,19 lägre än medelvärdet för männens svar (kvinnor 3,19, män 3,38). Särskilt när det gäller personer som innehar civila tjänster betonas det att då det gäller utbildnings- och studiemöjligheter i Gränsbevakningsväsendets eget utbildningsprogram är det relativt ont om utbildningar som upprätthåller och utvecklar yrkeskunskaperna och att när det gäller dessa förlitar man sig på utbildningar som erbjuds av olika tjänsteproducenter. I utvecklingen av civilpersonalens kompetens betonas personens egen aktivitet i att ansöka till utbildningar.

De svarandes erfarenhet av jämställdhet mellan könen i arbetsgemenskapen har hållit sig på ungefär samma nivå. Medelvärdet för enkäten var 4,13, medan medelvärdet för tidigare år var 4,04 (2018) och 4,17 (2016). På motsvarande sätt var medelvärdet för svaren 3,83, vilket är detsamma som 2018, när man frågar om jämlikheten förverkligas i arbetsgemenskapen. År 2016 var medelvärdet 3,84. Eftersom båda frågorna ingår i den standardiserade enkäten VMBaro som gäller hela statsförvaltningen, kan resultatet jämföras med medelvärdet för hela statsförvaltningen.

Gränsbevakningsväsendets resultat för båda frågorna överskrider motsvarande jämförelsevärde för staten. När fördelningsrapporten granskas kan man konstatera att 80 procent av de svarande är av samma åsikt eller helt av samma åsikt om att jämställdheten förverkligas i arbetsgemenskapen. När det gäller förverkligandet av likabehandling är 70 procent av de svarande av samma åsikt eller helt av samma åsikt om att jämställdheten förverkligas i arbetsgemenskapen.

Enkäten om arbetstillfredsställelse innehåller en egen del om osakligt uppförande, trakasserier (arbetsplatsmobbing) samt observationer och erfarenheter av sexuella trakasserier. I Gränsbevakningsväsendets modell för tidigt ingripande fastställs åtgärder när arbetsgivaren får ett meddelande om trakasserier, diskriminering eller osakligt uppförande⁷.

I enkäten 2020 uppgav 17 procent av de svarande att de observerat och 7 procent av de svarande att de upplevt osakligt uppförande i arbetsgemenskapen av totalt 138 svarande. Motsvarande siffror för enkäten år 2018 var 15 respektive 6 procent. 8 procent av de svarande uppgav att de hade observerat och 3 procent att de upplevt trakasserier (arbetsplatsmobbing). År 2018 rapporterade 6 procent av de svarande att de hade observerat och 2 procent att de hade upplevt trakasserier. 2 procent av de svarande uppgav att de hade observerat och 1 procent att de upplevt sexuella trakasserier. I enkäten hade 9 svarande uppgett att de upplevt sexuella trakasserier. I enkäten 2018 uppgav sju svarande att de upplevt sexuella trakasserier.

Antalet fall av sexuella trakasserier har ökat och det ger anledning till att vidta åtgärder. Gränsbevakningsväsendet godkänner inte osakligt uppförande, trakasserier (arbetsplatsmobbing) eller sexuella trakasserier av något slag. Med utgångspunkt i enkäten om arbetstillfredsställelse finns det anledning att utvärdera utbildningsbehoven för att identifiera och bekämpa olika typer av osakligt uppförande. Introduktionen till personalen har även central betydelse senare i karriären.

Gränsbevakningsväsendets arbetsenheter är skyldiga att behandla enkätresultaten och utifrån dem skriva ner åtgärder för att utveckla verksamheten. Staben för Gränsbevakningsväsendet följer upp verkställandet av åtgärderna. För att utreda fall som gäller osakligt uppförande, diskriminering och trakasserier är det av största vikt att skapa ett öppet klimat där alla medarbetare på Gränsbevakningsväsendet känner till åtgärderna för att utreda ärendet samt anmälningsskanaler för att få det upplevda osakliga uppförandet att upphöra. Enligt enkäten om arbetstillfredsställelse är 76 procent av de svarande av samma åsikt eller helt av samma åsikt om att de känner till Gränsbevakningsväsendets anvisningar för tidigt ingripande i problem- och krissituationer som gäller personalen.

4 Förverkligandet av jämställdhet och likabehandling i Gränsbevakningsväsendets verksamhet

Gränsbevakningsväsendets påverkan är riksomfattande. Uttrycket "säkerhet under alla förhållanden" är en bra beskrivning av verksamhetsmiljön och de förhållanden där Gränsbevakningsväsendets tjänstemän ska arbeta i sina olika roller. Många av Gränsbevakningsväsendets uppgifter är en viktig del av verksamheten med olika individer och sammanslutningar. Grunden för en jämställd och jämlik verksamhet är inom alla arbetsuppgifter Gränsbevakningsväsendets personals förståelse för och kunskap om jämställdhet och likabehandling.

⁷ RVLPAK B.15 Gränsbevakningsväsendets modell för tidigt ingripande

I all verksamhet vid Gränsbevakningsväsendet iakttas de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna, grunderna för god förvaltning (2 kap. i förvaltningslagen (434/2003) samt 4 § i diskrimineringslagen (1325/2014) och 4 § i lagen om jämställdhet mellan kvinnor och män. I praktiken innebär det att Gränsbevakningsväsendet kontinuerligt utvärderar sin verksamhet även med tanke på jämställdhet och likabehandling. Dessutom har man den 1 februari 2020 infört Gränsbevakningsväsendets etiska regler, som fungerar som allmänna etiska anvisningar som styr hela personalens verksamhet. Samtidigt ger de etiska reglerna medborgarna, samarbetspartnerna och andra aktörer ett budskap om Gränsbevakningsväsendets etiska principer.

I den här planen fokuserar utvärderingen och främjandet av effekterna på likabehandling och jämställdhet av Gränsbevakningsväsendets verksamhet särskilt på myndighetsverksamhet när man hanterar lagstadgade uppgifter tillsammans med individer, sammanslutningar och samhället.

4.1 Gränsbevakningsväsendets lagstadgade uppgifter

Gränsbevakningsväsendet är en expertorganisation inom gränssäkerhet och sjöräddning som lyder under inrikesministeriet. Gränsbevakningsväsendets huvudsakliga uppgifter är att upprätthålla gränssäkerheten, sjösäkerheten och det militära försvaret. I denna plan utvärderas jämställdhet och likabehandling i Gränsbevakningsväsendets verksamhet med tanke på gränskontroller, gränsbevakning, brottsbekämpning, sjöräddning och maritima funktioner, utbildning av värnpliktiga samt i korthet ur Gränsbevakningsväsendets internationella uppgifters synvinkel. Dessutom utvärderas processerna för lagberedning och laglighetsövervakning ur ett jämställdhets- och likabehandlingsperspektiv.

4.1.1 Gränskontroller

Gränskontroller är en av Gränsbevakningsväsendets mest synliga uppgifter offentligt och antalet kundmöten är betydande varje år. Före pandemin som orsakats av coronaviruset gjorde Gränsbevakningsväsendet nästan 17 miljoner gränskontroller per år. Under pandemin minskade antalet till en bråkdel av detta, men i och med att samhällena öppnades och resandet återhämtar sig efter det förväntas gränstrafiken återgå till samma nivå som före pandemin inom några år. Genom jämställd och jämlik behandling av människor vid gränskontroller uppnår man en betydande effekt på hela Gränsbevakningsväsendets verksamhet.

När det gäller inriktningen på gränskontrollerna är möjligheten till diskriminering i princip utesluten, eftersom varje person som passerar Europeiska unionens yttre gräns kontrolleras. Den enda förutsättningen för kontrollen är en avsikt att passera gränsen och den som kontrolleras tar själv initiativ till det. Det tillfälliga återställandet av kontrollerna vid Schengenområdet inre gränser på grund av coronapandemin har lett till att gränskontroll även görs av personer som passerar den inre gränsen.

Gränskontrollerna och funktionerna i anslutning till dem bygger alltid på gällande lagstiftning. De viktigaste speciallagarna som styr verksamheten kan anses vara gränsbevakningslagen (578/2005), förvaltningslagen, utlänningslagen (301/2004) samt i vissa fall polislagen (872/2011) och förundersökningslagen (805/2011). Jämställdhet och likabehandling har beaktats redan när lagarna stiftades och kraven på icke-diskriminerande behandling har via undervisningen inkluderats i grundutbildningen för varje gränsbevakare. Under utbildningen behandlas frågor som gäller

jämställdhet och likabehandling ingående i olika sammanhang såväl genom teoretisk juridisk utbildning och praktiska övningar i olika situationer. På praktiken som genomförs under studierna lär man sig praktiska åtgärder inom olika uppgiftsområden i en verklig verksamhetsmiljö. Utbildningen fortsätter på arbetsenheterna under handledning och systematiskt.

I kodexen om Schengengränserna (Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/399) och utlänningslagen regleras villkoren för en utländsk medborgare som vill resa in i Finland. Dessutom har statsrådet under coronatiden beslutat om vissa begränsningar för inresor och trafik som anses vara nödvändig. Gränskontrollanten bedömer alltid den som kontrolleras utifrån dessa utgångspunkter och eventuella förvaltningsbeslut bygger alltid på gällande författningar och beslut. De orsaker som eventuellt utgör en diskrimineringsgrund och som gäller personen har, med undantag av medborgarskap, inget direkt samband med kraven för inresa och påverkar i sista hand inte om personens tillåts resa in i landet. Man måste dock identifiera att de indirekt kan påverka inresan i exempelvis situationer då resenären inte på eget initiativ kan eller vågar framföra något känsligt som påverkar inresan. Genom utbildning och erfarenhet och en utvecklad kännedom om kulturer och människor kan man förebygga och identifiera de vanligaste situationerna av denna typ. Myndigheten har också enligt förvaltningslagen ledningsansvar i situationer, det vill säga gränskontrollanten ska i egenskap av myndighet styra processen och på eget initiativ försöka utreda faktorer som har med ärendet att göra och som har en betydande inverkan på det, även om den som granskas inte själv hänvisar till dem.

Utgångspunkten är alltid att kunden får service på sitt eget modersmål (finska, svenska, samiska) eller på ett språk som han eller hon förstår tillräckligt väl. I praktiken är även engelska och ryska viktiga servicespråk på Gränsbevakningsväsendet. I kontakt med personer som använder teckenspråk utnyttjas bland annat olika hjälpmedel, såsom mobila enheter. Enligt 26 § i förvaltningslagen anlitas vid behov tolk. Gränsbevakningsväsendet har tillgång till omfattande tolkningstjänster.

I situationer då en kund genomgår en säkerhetskontroll utförs den i regel av en tjänsteman av samma kön som kunden. Det gäller även bagage enligt kundens önskemål. Vid behov tillfrågas kunden om vilket kön han eller hon vill att inspektören ska ha. Om det inte finns någon tjänsteman av samma kön som den visiterade under arbetsskiftet och det är nödvändigt att utföra undersökningen, kan granskningen också utföras av en person av som har ett annat kön på ett finkänsligt sätt. I mån av möjlighet begär man stöd av andra myndigheter.

När det gäller religiösa samfund och kulturer är det särskilt viktigt att ta hänsyn till olika aspekter vid gränskontrollerna. Det är viktigt att respektera kön, seder och bruk. Exempelvis när det gäller muslimer tar man i andra linjens kontroll hänsyn till att en kvinna inte kan ta av sig slöjan i en mans närvaro och det inte är lämpligt att en man rör vid kvinnan i samband med att man tar signalement. Vid behov tas signalement av en kvinnlig tjänsteman. Om det är nödvändigt att kontrollen utförs av en person av annat kön än den visiterade, är man särskilt finkänslig i situationen. Ibland är det lättare för en kvinnlig kund att närma sig en kvinnlig tjänsteman och exempelvis i fall av människohandel kan det ha en avgörande betydelse för avslöjandet av ett brott. Respekten för seder och bruk i olika kulturer är en viktig del av gränskontrollerna. Det är till exempel bra om gränskontrollanten lägger märke till om kunden överräcker dokumenten till den person som granskar dem med två händer och därmed lämnar tillbaka dem igen på samma sätt. Ett annat exempel på en situation som bör

uppmärksammas är hur vissa kulturer respekterar familjens äldstas roll som den som har hand om familjens ärenden.

När det gäller personer med nedsatt rörlighet ska man vid inspektionerna ta hänsyn till eventuella brister i gränsövergångsställets tillgänglighet samt anpassa den egna verksamheten i den mån det behövs. Kontrollen utförs vid behov genom att gå fram till kunden, till exempel till transportmedlet eller på annat sätt utanför kontrollutrymmet. Tillgänglighet och tillgång till information ska till väsentliga delar beaktas även när det gäller synskadade och analfabeter. Gränskontrollutrymmena planeras tillsammans med fastighetsägaren så att det i alla faser av kontrollen är möjligt att röra sig fritt. När det gäller hörselskadade personer sker kommunikationen vid behov på papper eller numera ofta också med hjälp av mobiltelefon.

När det gäller gränskontroller utgör de kontroller som utförs på tåg en egen helhet, eftersom miljön på många sätt avviker från en fast gränskontrollstation. Ur kundernas synvinkel är granskningen flexibel, eftersom gränskontrollanten kommer direkt till kunden och är fysiskt på samma nivå som kunden. På motsvarande sätt är situationen inte likadan som vid fasta kontrollstationer. Säkerhetskontrollerna utförs vid behov i ett rymligare utrymme mellan tågvarnarna och inom det område som reserverats för andra linjens kontroll. På tåget är det särskilt viktigt att respektera skyddet av privatlivet och mer personliga kontroller görs alltid i de låsbara kupéerna på tåget.

En enskild gränsbevakare har ett stort ansvar för att människor behandlas jämställt och jämlikt i kundsituationer. Utbildning har en central betydelse i frågor som gäller jämställdhet och likabehandling. De grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna och därigenom jämställdhet och likabehandling av människor ska beaktas i utbildningen över hela linjen, inte bara som separata delar. De anställda ska ha tillräckliga språkkunskaper som ska underhållas även efter grundstudierna i den utsträckning det behövs. Dessutom ska personalen erbjudas tillräcklig utbildning i frågor som gäller till exempel olika kulturer, religioner och övertygelser samt funktionsnedsättning och funktionshinder, så att man kan ta hänsyn till dessa frågor i olika situationer. Vid behov ska man också utarbeta anvisningar för de mest typiska situationerna av känslig natur som man ställs inför i arbetet. Dessutom ska de anställda alltid känna till gällande lagstiftning och anvisningar även i frågor som gäller jämställdhet och likabehandling. Här betonas det också att man till fullo känner till de egna befogenheterna. Gränskontrollantens eget beteende och förmåga att inte låta sig provoceras är också av central betydelse, även om kundens beteende är avsiktligt provocerande.

Gränskontrollerna är en central del av arbetet med den inre säkerheten, men det praktiska innehållet består i hög grad av social interaktion och kundservice. Genom att ta hänsyn till denna aspekt främjar man inte bara jämställdhet och likabehandling, utan det gör också att det grundläggande syftet med gränskontrollerna, upprätthållandet av gränssäkerheten, uppfylls på ett mer effektivt sätt. Till denna del betonas också målet att i allt högre grad rekrytera kvinnor till gräns- och sjöbevakare, så att vi i olika situationer kan uppfylla de lagstadgade kraven när det gäller kön, exempelvis när det gäller kroppsvisitation.

4.1.2 Gränsbevakning

Uppgifterna inom gränsbevakningsväsendets gränsövervakning delas in i patrullering som utförs av gränsbevakningsmän samt övervakning som utförs med hjälp av ett tekniskt övervakningssystem.

När det gäller gränsövervakningen är typiska situationer då jämställdhet och likabehandling är centralt när man tar reda på identiteten samt vid de kontroller som görs i samband med övervakningen av utlänningar.

Enligt anvisningarna för gränsbevakningsväsendets övervakning av utlänningar får övervakningen inte enbart eller i avgörande grad bygga på personens verkliga eller antagna etniska ursprung och etnisk profilering. Vem som helst kan bli kontrollerad. Myndigheten ska dock i sin verksamhet identifiera att en person som till sitt yttre skiljer sig från majoritetsbefolkningen lättare kan bli inspekterad. Ur denna synvinkel ska Gränsbevakningsväsendet se till att personalen identifierar och förstår faktorer som har med förbjuden etnisk profilering att göra. Vid övervakning av utlänningar ska man dessutom ta hänsyn till andra frågor som gäller jämställdhet och likabehandling av en individ.

Vid möten med kunder i samband med gränsövervakning jämför en tjänsteman oftast personens utseende och yttre, att det resedokument där identiteten framgår och berättelsen stämmer överens med varandra. Utgångspunkten för att utreda identiteten är oftast ett dokument som styrker identiteten. I situationer där ett yttre antagande om kön eller någon annan faktor inte motsvarar uppgifterna i dokumentet ska man alltid agera med respekt för människovärdet. Personalen ska också ha tillräcklig kompetens och förståelse för könenas mångfald som uppnåtts genom utbildning.

I alla möten med kunder medför ett främmande språk eller en persons bristande förmåga att uttrycka sig själv utmaningar och försvårar förverkligandet av likabehandling. När det gäller finska och svenska bör man garantera att personalen har tillräckliga språkkunskaper på riksnivå. Dessutom ska man ta hänsyn till tillgången på tolkningstjänster på riksnivå och de ska vara lättillgängliga även vid kundmöten i terrängen.

När det gäller beviljande av gränszonstillstånd ska Gränsbevakningsväsendet se till att tillståndet beviljas på lika villkor enligt grunderna och anvisningarna. Personens medborgarskap eller andra faktorer får inte inverka på beviljandet av tillstånd på andra sätt än vad som krävs enligt bestämmelserna och anvisningarna, till exempel vad beträffar tillståndets giltighetstid.

Även i myndigheters samarbete med myndigheter i andra länder ska Gränsbevakningsväsendets personal förbereda sig på skillnader mellan olika kulturer som kan förekomma, till exempel i anslutning till kön.

4.1.3 Brottsbekämpning

Brottsbekämpning är till sin natur ett uppgiftsfält där man ingriper i människors grundläggande rättigheter och därför har även kompetens inom jämställdhet och likabehandling central betydelse. Verksamheten regleras starkt av olika lagar, såsom strafflagen (39/1889), förundersökningslagen och tvångsmedelslagen (806/2011). Kundmötena varierar stort och man möter många medborgarskap och kulturer i samband med dem. I verksamheten och hanteringen av arbetsuppgifterna måste man identifiera kulturella skillnader och seder samt utmaningar i interaktionen och kommunikationen som beror på personens funktionsförmåga, hälsotillstånd eller erfarenheter, eftersom det främjar att en interaktion uppstår om man gör det. På Gränsbevakningsväsendet arbetar både kvinnor och män i olika uppgifter inom brottsbekämpning. Ibland uppstår situationer då man i bemötandet av kunden behöver ta hänsyn till könet hos den

person som hanterar uppgiften. Dessutom ska man när det gäller förundersökningen alltid ta hänsyn till personens ställning i förundersökningen. Personens ställning kan vara en brottsmisstänkt, en målsägande eller ett vittne. För personerna har exakta rättigheter och skyldigheter som fastställts enligt deras ställning, som iakttas i Gränsbevakningsväsendets brottsbekämpningsuppgifter.

För att likabehandling ska förverkligas och främjas som en del av brottsbekämpningen ska man fästa särskild uppmärksamhet vid språkliga rättigheter, bemötande av personer i en ställning som offer, minderåriga och kunder med funktionsnedsättning eller funktionshinder på grund av deras hälsotillstånd samt faktorer som har med ursprung, medborgarskap och familjeförhållanden att göra.

I synnerhet förundersökningslagen (4 kap. 12–14 §) reglerar på ett heltäckande sätt parternas språkliga rättigheter. Gränsbevakningsväsendets egna tolkar ansvarar för tolkningen i brottsbekämpningsuppgifter, men huvudparten av tolkningstjänsterna köps in av externa tjänsteleverantörer. Ibland möter man kunder vars modersmål är svårt att tolka och till exempel dialektskillnader ska beaktas. Ibland är det svårt för tjänsteleverantörerna att hitta en tolk för det språk eller dialekt som krävs eller så är tolken inte professionell. I detta avseende bör man kartlägga brottsbekämpningspersonalens möjligheter att på ett mer flexibelt sätt även använda andra tolkar än den överenskomna tjänsteleverantörens tolkar.

I bemötandet av personer i en ställning som offer följs alltid noggrant givna anvisningar. Dessutom erbjuds de olika typer av tillgänglig hjälp, såsom social- och hälsovårdsmyndigheternas tjänster, hjälpsystem för offer för människohandel och brottsofferjourens tjänster.

För minderåriga finns det under förundersökningen särskilda krav som beaktas som en del av processen. Förundersökningen ska bland annat göras brådskande när den misstänkte är under 18 år. Även stadens socialmyndigheter underrättas alltid om gripandet och socialmyndigheten är närvarande vid förhören.

När det gäller ursprung, medborgarskap och familjeförhållanden är likabehandling en central faktor även vid brottsbekämpning. Exempelvis vid en husrannsakan då familjen är på plats betonas myndighetens yrkeskompetens och färdigheter inom mänskliga relationer. Alla människor bemöts med respekt för människovärdet och parterna ska erbjudas tillräcklig information om det ärende som utreds och om processen, dock utan att utredningen äventyras.

Enligt 3 kap. 10 § i förundersökningslagen är det av största vikt att parterna behandlas lika när förundersökningen begränsas. Det gäller i synnerhet när begränsningen görs av kostnadsskäl. Om ingen förundersökning görs eller om förundersökningen avslutas eller upphör genom undersökningsledarens beslut (3 kap. 9 § och 10 kap. 2 § 2 mom. i förundersökningslagen) är det särskilt viktigt att fästa uppmärksamhet vid motiveringarna till beslutet med tanke på avgörandet, det vill säga på vilka grunder avgörandet i fråga har fattats.

I ändringsförslaget till gränsbevakningslagen har man antecknat förslag om att Gränsbevakningsväsendet skulle få motsvarande behörighet som polisen (5 kap. 41 § i polislagen) och Tullen (3 kap. 40 § i lagen om brottsbekämpning inom Tullen (623/2015)) att betala ett arvode

till informationskällorna. I nuläget är informationskällorna ojämlika beroende på till vilken myndighet konfidentiell information skickas.

4.1.4 Sjöräddning och verksamhet till sjöss

All verksamhet till sjöss regleras genom lagar och förordningar såväl inom Gränsbevakningsväsendet som nationellt och internationellt. Alla som rör sig till havs behandlas enligt likställighetsprincipen och med respekt för de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.

I en sjöräddningssituation profileras de personer som ska räddas enligt kundens funktionsförmåga och kompetensnivå. Patrullen gör alltid en läges- och farlighetsbedömning, enligt vilken man agerar i situationen. I det ingår en bedömning av de personer som ska räddas på basis av personens tillstånd och skador samt en bedömning av hur farlig situationen är med utgångspunkt i omständigheterna och personernas beteende. Utgångspunkten är att de som inte kan rädda sig själva räddas först.

Utöver sjöräddningen ska jämställdhet och likabehandling även beaktas i andra av Gränsbevakningsväsendets lagstadgade uppgifter till havs, såsom första insatser, övervakning av sjötrafik, fiske, jakt och utlänningar, naturvård och miljöövervakning samt övervakning av yrkessjöfarten och fritidsbåtstrafiken. I verksamheten till sjöss möter man vanligen kunden på olika fartyg, på öar och i hamnar. I de olika situationerna bemöter man kunderna med respekt och uppskattning genom att ge råd till och vägleda dem så att verksamheten på alla sätt är jämlik. I dessa situationer betonas den enskilda tjänstemannens yrkesskicklighet och kompetens samt oprovocerande och artiga beteende.

Vid säkerhetskontroller som utförs i samband med uppdrag till havs är det inte alltid möjligt att få en person av samma kön till säkerhetsvisitation, eftersom andelen kvinnor i operativa uppgifter till havs är liten. I dessa situationer förverkligas inte alltid en jämlik behandling av kunden. Utförandet av tjänsteuppdraget får dock inte förbli ogjort på grund av könsfördelningen i den patrull som utför uppdraget. Kvinnornas andel av verksamheten till sjöss bör i mån av möjlighet ökas.

När det gäller uppdrag till havs är kundkretsen ganska enhetlig och mansdominerad, till skillnad från exempelvis personer som påträffas vid gränskontroller. Många äldre personer bor och tillbringar tid i en stuga i skärgården, och dessa har en god kunskapsnivå när det gäller hur man agerar under förhållanden till havs, men de utmaningar som åldern medför kan öka antalet räddningsuppdrag till havs. Vid kusten är andelen svenskspråkiga stor och i synnerhet när det gäller den äldre befolkningen bör man se till att använda kundens modersmål vid räddningsuppdrag. I nödsituationer kan kunden inte nödvändigtvis använda eller förstå något annat språk än sitt modersmål.

I synnerhet vid sjöräddningsuppdrag och första insatser då kunden kan vara orolig, fysiskt skadad eller förvirrad ska tjänstemannens beteende vara lugnt, tydligt och förtroendeingivande. Man berättar om händelsen och redogör tydligt för vilka åtgärder som ska vidtas härnäst samt upprepar vad som har hänt och vad som ska göras härnäst. Andelen män bland kunderna vid första insatser

är något större än andelen kvinnor. En förklaring till det kan vara att män under 70 år råkar ut för fler olyckor⁸.

I sjöräddningssituationer kan svarstiderna äventyras när man möter personer som hör till specialgrupper och ska transportera dem. Till exempel i situationer då det finns ett behov av att få kunden att övergå till en eventuellt främmande miljö, såsom en båt, helikopter eller snöskoter för transport ska man ta hänsyn till vissa särskilda omständigheter i situationen när det gäller specialgrupper. En person som har panik eller är skadad kan ha begränsad förmåga att förstå situationen och vidta åtgärder. Personer som på grund av skada eller personens hälsotillstånd är svåra att flytta kan också förlänga tiden som operationen tar. Olika situationer kan påverka likabehandlingen av människor när det gäller tillgången till vård. Även i dessa situationer betonas personalens yrkesskicklighet och ett respektfullt bemötande av kunderna.

Gränsbevakningsväsendet ska garantera att personalen erbjuds tillräckligt mångsidig utbildning i bemötandet av olika personer och hur de fungerar även i utmanande kundsituationer. Dessutom ska man garantera att personalen har tillräckliga språkkunskaper.

4.1.5 Utbildning av värnpliktiga

När det gäller utbildning av värnpliktiga är frågor om jämställdhet och likabehandling kopplade både till beväringarnas och reservisternas utbildning. På Gränsbevakningsväsendet utbildas beväringar i gränsjägarkompanier vid gränsbevakningssektionerna i Lappland och Norra Karelen samt vid specialgränsjägarkompaniet på Gräns- och sjöbevakningsskolan. Vid Norra Karelens gränsbevakningssektionens gränsjägarkompani utbildas kvinnor som fullgör frivillig militärtjänst på Gränsbevakningsväsendet. Kvinnor kan också söka till utbildningen som specialgränsjägare på Gräns- och sjöbevakningsskolan. Hittills har en kvinna genomgått den krävande specialgränsjägerutbildningen.

När det gäller både gränsjägare och specialgränsjägare finns det vissa inträdeskrav som är stränga, särskilt för specialgränsjägare. För gränsjägarnas del innehåller inträdeskraven i synnerhet krav när det gäller hälsotillstånd och för specialgränsjägarnas del förutom hälsotillståndet även vissa särskilda krav på fysisk kondition som måste uppfyllas för att komma in på kursen. Samma krav gäller oberoende av kön.

I utbildningen av värnpliktiga ska man när det gäller jämställdhet bland annat ta hänsyn till frågor om boende. För närvarande bor kvinnor och män i separata logement på kasernen. När man slår läger bor alla tillsammans. Boende i separata logement på kasernerna medför utmaningar, eftersom kvinnorna är åtskilda från sin egen grupp. Det har konstaterats vara en utmaning när det gäller uppkomsten av en gruppkänsla och informationsgången. För att främja jämställdhet och likabehandling i planeringen av verksamheten ska man redan på förhand fundera på hur man ska gå till väga när en person som tillhör en könsminoritet påbörjar sin tjänstgöring. På Gränsbevakningsväsendet följer man noggrant upp erfarenheterna av gemensamt boende oberoende av kön från Försvarsmaktens försök med gemensamt logement.

⁸ Social- och hälsovårdsministeriets publikationer 2020:33, Säkerhet från barndom till ålderdom, 109

När det gäller utbildningssituationer har utmaningar observerats i situationer där de som ingår i ett stridspar har olika kön. Könet kan också påverka sättet att agera och det ska man ta hänsyn till även i utbildningen. Utbildarna gör ingen skillnad mellan personer på basis av kön under utbildningarna. Dessutom placeras personerna på olika kurser och i olika arbetsuppgifter med utgångspunkt i framgång och egen vilja, oberoende av kön.

När det gäller likabehandling är frågor som gäller personens övertygelse eller religion viktiga att ta hänsyn till i utbildningen av värnpliktiga. Särskilt i terrängen är det tidvis svårt att ta hänsyn till olika kostvanor. Likaså är det tidvis svårt att ta hänsyn till högtider som har med religion eller övertygelse att göra enligt tjänstgöringsprogrammet. Det centrala när det gäller kosten är ett smidigt samarbete med beväringens enhetens och måltidscentralens personal. För närvarande är det också viktigt att en person som fullgör militärtjänst är aktiv i hanteringen av ärenden och i detta avseende bör förfaringsätten utvecklas för att främja likabehandling.

Under repetitionsövningarna har reservisterna större frihet bland annat när det gäller utseendet och ett individuellt uttryck. På utbildningen ska man också ta hänsyn till att reservisten kan ha en könsidentitet som förändrats från beväringstjänstgöringstiden.

Gränsbevakningsväsendets allmänna tjänstereglemente som ska följas i utbildningen av värnpliktiga är delvis könsbundet. Gränsbevakningsväsendet följer aktivt Försvarens anvisningar och föränderliga bestämmelser. Dessutom ska man när det gäller både jämställdhet och likabehandling bedöma den eventuella positiva särbehandling som behövs vid valet till tjänstgöring och under tjänstgöringen.

4.1.6 Internationella uppdrag

Gränsbevakningsväsendet är en del av den europeiska gräns- och kustbevakningen, som består av medlemsstaternas nationella myndigheter som ansvarar för gränsövervakningen och tillbakasändningsverksamheten samt Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån Frontex. Gränsbevakningsväsendet deltar med personal och utrustning i den europeiska gräns- och kustbevakningens stående styrkas verksamhet. Styrkan har grundats för Frontex.

Med tanke på jämställdhet och likabehandling avviker de internationella uppdragen inte från de funktioner som presenteras ovan. Grunden för all verksamhet är också när det gäller internationella uppgifter respekt för de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Gränsbevakningsväsendet ska dock se till att de personer som deltar i internationella operationer har tillräckliga kunskaper och kännedom om lokala förhållanden och den lokala kulturen samt nödvändiga språkkunskaper. Dessutom ska man se till att det finns tillräckligt med både kvinnor och män bland dem som kommenderas.

Eftersom den europeiska gräns- och kustbevakningens stående styrkas verksamhet nyligen har inletts, bör särdragen i fråga om jämställdhet och likabehandling i verksamheten bedömas när verksamheten har etablerats och utvecklats i samband med kommande jämställdhets- och likabehandlingsplaner.

4.2 Lagberedning och laglighetsövervakning

På Gränsbevakningsväsendet tar man förutom inom andra områden även hänsyn till jämställdhet och likabehandling i lagberedningen, laglighetsövervakningen, beslutsfattandet som gäller tjänstemän och bemötandet av kunder. Särskilt förvaltningsklagan enligt 8 a kap. i förvaltningslagen ger information om hur kunderna upplever att jämställdhet och likabehandling förverkligas i Gränsbevakningsväsendets verksamhet.

På Gränsbevakningsväsendet bedöms könsrelaterade konsekvenser och likabehandlingseffekter som en del av lagberedningen. Konsekvenserna kan vara direkta eller indirekta och de kan uppstå genom samverkan mellan olika faktorer och genom olika effektkedjor. Genom konsekvensbedömningen främjas jämställdhet och likabehandling och man förebygger situationer där tillämpningen av lagen skulle leda till direkt eller indirekt diskriminering. Vid bedömningen följs justitieministeriets anvisning om konsekvensbedömningar i författningsförslag Säädosetusten vaikutusten arviointi (på finska) (2007) samt social- och hälsovårdsministeriets guide Sukupuolivaikutusten arvioiminen lainsäädäntöhankeissa (Bedömning av könskonsekvenser i lagstiftningsprojekt, på finska) (2007) och inrikesministeriets anvisning om bedömning av likabehandlingseffekter Yhdenvertaisuusvaikutusten arvioinnin ohje (på finska) (2014). Dessutom följs handboken Anvisningar för utarbetande av regeringspropositioner (2019) när konsekvenserna beskrivs i den slutliga regeringspropositionen.

Konsekvenserna för jämställdhet och likabehandling bedöms genom att man på förhand utreder konsekvenserna av olika sätt att genomföra lagstiftningen med tanke på jämställdheten samt med tanke på icke-diskriminering och likabehandling av olika befolkningsgrupper. I beredningen bedöms nuläget, den föreslagna lagstiftningens konsekvenser identifieras och beslut fattas om behovet och genomförandet av konsekvensbedömningar. Konsekvenserna bedöms med hjälp av utredningar, experter och intressegrupper. Resultaten av utvärderingen dokumenteras. För att främja likabehandling bör man också granska möjligheterna att höra representanter för olika befolkningsgrupper eller grupper som riskerar att diskrimineras. Konsekvensbedömningarna görs i allmänhet i samarbete med de instanser som deltar i projektet och man kan få mer information om remissvaren.

När det gäller laglighetsövervakningen gäller cirka hälften av fallen av förvaltningsklagan antingen enbart eller vid sidan av något annat ärende en uppfattning om en tjänstemans osakliga uppträdande. Tjänstemannens beteende och attityd inverkar i hög grad på kundens upplevelse av likabehandling och jämställdhet. En attityd eller ett beteende hos tjänstemannen som upplevs som negativt påverkar ofta de påståenden om diskriminering som framförs i klagomålen, även om påståendena inte nödvändigtvis skulle visa sig stämma senare. Även bland annat tjänstemännens utbildning, kompetens och språkkunskaper samt tolkningens kvalitet inverkar på kundens upplevelse. Gränsbevakningsväsendet ska i fortsättningen se till att tjänstemännen har fått nödvändig utbildning i frågor som gäller jämställdhet och likabehandling.

Förverkligandet av de språkliga rättigheterna är en central del av till exempel gränsbevakningen och gränskontrollerna, rådgivningen och förundersökningen. Genom klagomål har det ibland framkommit utmaningar när det gäller att tillgodose den svenskspråkiga befolkningens språkliga rättigheter (17 § 2 mom. i grundlagen). Alla har oberoende av medborgarskap rätt att få service av Gränsbevakningsväsendet på finska eller svenska. Även de språkliga rättigheterna för personer som

talar andra språk än finska och svenska ska tillgodoses på tillbörligt sätt. En utmaning är ofta att till exempel tjänstemän som tjänstgör vid östgränsen inte kan använda svenska i sin vardag. I överraskande och snabbt föränderliga situationer kan det vara svårt att använda språket i tjänsteutövningen om språkkunskaperna inte har upprätthållits efter utexamineringen. Förverkligandet av de språkliga rättigheterna främjas av att deras betydelse lyfts fram i tillräcklig grad redan på grundkursen för gränsbevakare och detta har man satsat på under de senaste åren. Studerande och Gränsbevakningsväsendets tjänstemän som är i arbetslivet ska ha tillräckliga möjligheter att studera svenska/finska. De klarar sig i många situationer med grundläggande språkkunskaper och central branschterminologi. Vid behov ska en kollega med bättre kunskaper i svenska/finska begäras till platsen och i sista hand ska en tolk anlitas. Även när det gäller andra språk ska man ordna med tolkning och vid behov ska dokument översättas till ett språk som personen förstår tillräckligt väl, så att hans eller hennes rättsskydd inte äventyras.

Inom Lapplands gränsbevakningssektions verksamhetsområde är Gränsbevakningsväsendet enligt samiska språklagen (1086/2033) skyldiga att tillhandahålla tjänster förutom på finska och svenska även på samiska. När det gäller samiska ska man säkerställa att personalen vid Lapplands gränsbevakningssektion har de kunskaper i samiska som behövs och dessutom ska man kartlägga möjligheterna att studera och upprätthålla språkkunskaperna även när det gäller samiskan. Språkkunskaperna ska beaktas från och med rekryteringsskedet.

Under 2020 har det diskuterats hur det tillfälliga återinförandet av kontrollen vid de inre gränserna påverkar samernas rätt att upprätthålla och utveckla sin egen kultur och utöva sina traditionella yrken (17 § 3 mom. i grundlagen). I vissa klagomål har också gränsbevakningsstationernas tillgänglighet och förbud mot etnisk profilering lyfts fram (129 a § 3 mom. i utlänningslagen). Det senare ska uppmärksammas särskilt i övervakningen av utlänningar. Man tar alltid hänsyn till samernas rättigheter när Gränsbevakningsväsendets verksamhet påverkar samerna eller deras språk, kultur, näringar eller bostadsområden. I detta avseende beaktar vi förhandlingsplikten i vår verksamhet enligt 9 § i sametingslagen (974/1995). Gränsövergångsställenas tillgänglighet främjas genom alla genomförbara åtgärder. Gränsbevakningsväsendet kan vid behov kontakta Senatfastigheter om byggnader vid gränsövergångsställena och NTM-centralerna om trafikområden. Dessutom betonas förbudet mot etnisk profilering i utbildningar om övervakning av utlänningar. Kunden ska tydligt och sakligt informeras om varför till exempel kundens identitet eller medborgarskap utreds eller någon annan åtgärd vidtas.

5 Sammanfattning och slutsatser

Gränsbevakningsväsendet säkerställer och främjar ett jämställt och jämlikt bemötande av personalen och kunderna i alla situationer med respekt för de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Ett centralt fokusområde är att ta hänsyn till behoven hos personer i särskilt utsatt ställning i verksamheten.

I det här kapitlet presenteras ett sammandrag av personalpolicyn samt den operativa jämställdheten och likabehandlingen. Slutligen presenteras de åtgärder som syftar till att främja jämställdhet och likabehandling under planeringsperioden 2021–2022.

5.1 Personalpolitisk jämställdhet och likabehandling

Med tanke på Gränsbevakningsväsendets interna verksamhet är det centrala det jämställdhets- och likabehandlingsarbete som främjar organisationens verksamhet, som är en väsentlig del av Gränsbevakningsväsendets strategiska personalledning. Jämställdhet och likabehandling som begrepp genomsyrar hela linjeorganisationen och börjar med de strategiska mål som ämbetsverkets ledning har fastställt och slutar med den enskilda tjänstemannens agerande i sin egen roll. Kvaliteten på och aktualiteten hos de planer som utarbetats i samarbete mellan arbetsgivaren och de organisationer som representerar personalen på Gränsbevakningsväsendet samt den gemensamma uppföljningen och konsekvensbedömningen av de åtgärder man beslutat om är en viktig del av det strategiska likabehandlings- och jämställdhetsarbetet.

Om man utvärderar Gränsbevakningsväsendets interna jämställdhets- och likabehandlingssituation kan man sammanfattningsvis konstatera att situationen är god. Gränsbevakningsväsendets personal upplever att jämställdhet och likabehandling förverkligas i arbetsgemenskaperna och i arbetsgivarens verksamhet. I samband med utarbetandet av planen framkom dock utvecklingsområden, varav de viktigaste kan uppskattas vara möjligheterna att öka mångfalden i arbetsgemenskaperna med hjälp av rekryteringar samt att ständigt öka antalet kvinnor i militära tjänster. Personalens mångfald både när det gäller bakgrund och kön främjar Gränsbevakningsväsendets verksamhet i kundbetjäningssituationer i anslutning till lagstadgade uppgifter.

5.2. Operativ jämställdhet och likabehandling

Jämställdhet och jämlikhet ska beaktas som en del av verkställandet av Gränsbevakningsväsendets lagstadgade uppgifter. Myndigheterna har en lagstadgad skyldighet att utöver icke-diskriminerande behandling också sträva efter att främja verklig jämställdhet och likabehandling. Denna plan visar att likartade krav på jämställdhet och likabehandling upprepas i olika uppgifter inom Gränsbevakningsväsendet. Gränsbevakningsväsendets uppgifter handlar i hög grad om att möta människor, och därmed betonas tjänstemännens förståelse för människors mångfald och olika egenskaper samt ett respektfullt och lyhört bemötande oberoende av deras egenskaper. Huvudparten av uppgifterna är starkt förknippade med att tillgodose de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Planen bekräftar också att varje tjänsteman på Gränsbevakningsväsendet ska ha tillräcklig förståelse och kompetens för att behandla människor jämställt och jämlikt. En tredje förutsättning som genomsyrar alla uppgifter är att se till att man har de språkkunskaper som uppgifterna kräver.

Denna plan ger goda grunder för planering av utbildning och kommunikation. Genom grundutbildning som ges på olika kurser skapas en grund för kunskaper som man fortsätter utveckla genom aktiv kommunikation och fortbildning under hela karriären. Personalens kompetens och förståelse är av central betydelse för att förverkliga och främja jämställdhet och likabehandling av människor.

5.3 Åtgärder för att främja jämställdhet och likabehandling

Med utgångspunkt i de utvecklingsbehov som framkommit i denna plan planerar Gränsbevakningsväsendet att vidta de åtgärder för att främja en jämställd och jämlik verksamhet som anges i tabell 1.

Tabell 1 Åtgärder för att främja jämställdhet och likabehandling

Åtgärd	Ansvar	Tidtabell
1. Produktifiera och förankra Gränsbevakningsväsendets jämställdhets- och likabehandlingsplan. Öka kompetensen hos Gränsbevakningsväsendets tjänstemän.	GBVS/PERS.AVD.	2021
2. Balansera könsfördelningen i de militära tjänsterna genom att öka antalet kvinnor.	Gräns- och sjöbevakningsskolan och GBVS/PERS.AVD.	2021–2022
3. Situationen med översättningarna till svenska av samlingen stående direktiv kontrolleras och oöversatta handlingar översätts. I samband med uppdatering ska det stående direktivet alltid undertecknas och publiceras samtidigt på finska och svenska. När det gäller samiska kartläggs personalens utbildningsbehov och -möjligheter. I den externa och interna kommunikationen finns meddelandena tillgängliga utan dröjsmål även på svenska och när det gäller den nordliga regionen på samiska.	GBVS/avdelningar och informationsenheten vid GBVS	2021–2022
4. Kartlägga utbildningsbehovet i anslutning till jämställdhet och likabehandling och möjligheterna att utveckla utbildningen Vi drar nytta av: – erfarna tjänstemän – erfarenhetsexperter – webbutbildning och virtuell utbildning I introduktionen lägger man till inrikesförvaltningens utbildning om trakasserier, diskriminering och osakligt uppförande. Alla anställda på gränsbevakningsväsendet ska genomgå eOppivas utbildning Sukupuolten tasa-arvo ja yhdenvertaisuus – Miksi ja Miten? (på finska) före utgången av 2021. Nya tjänstemän ska genomgå utbildningen som en del av introduktionen.	Gräns- och sjöbevakningsskolan och GBVS/PERS.AVD.	2021–2022

5. I gräns- och sjöbevakningsskolans läroplaner presenteras i fortsättningen likabehandling och icke-diskriminerande verksamhet som ett synligt inlärningsmål. De grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna utgör för närvarande grunden för hela undervisningen, men i verksamheten har man identifierat ett behov av att formulera denna bärande princip i läroplaner och andra dokument som styr undervisningen.	Gräns- och sjöbevakningsskolan	2021–2022
6. Enkäter för dem som passerar gränsen och personer som bor i gränsregioner som genomförs utnyttjas och utvecklas också på ett mer effektivt sätt i utvärderingen av jämställdhets- och likabehandlingssituationen.	GBVS/PERS.AVD och GBVS/STYKS	2021–2022
7. Som en del av projektet för bedömning av behovet av att ändra lagstiftningen om gränsbevakningsväsendet granskas huruvida begreppet gränsbevakningsman är aktuellt ur ett jämställdhetsperspektiv. Samtidigt granskas också andra tjänste- och uppgiftsbeteckningar som används ur ett jämställdhets- och likabehandlingsperspektiv.	GBVS/PERS.AVD och GBVS/Juridiska avdelningen	2021–2022

6 Uppföljning och utvärdering

Verkställandet av jämställdhets- och likabehandlingsplanen leds av staben för Gränsbevakningsväsendet som ansvarar för att åtgärderna inkluderas som en del i Gränsbevakningsväsendets strategiska personalledning. Förvaltningsenheterna ansvarar för att de principer och utvecklingsbehov som konstateras i denna plan beaktas i den dagliga verksamheten. Förvaltningsenheterna rapporterar sina iakttagelser om förverkligandet av jämställdhet och likabehandling i samband med resultatplaneringsprocessen. När det gäller Gränsbevakningsväsendets verksamhet utvärderas förverkligandet av jämställdhet och likabehandling med hjälp av enkäter riktade till dem som passerar gränsen och boende i gränsregionerna. Som indikatorer på jämställdhets- och likabehandlingssituationen fungerar dessutom den interna laglighetsövervakningen samt klagomål över myndighetens verksamhet. Bland Gränsbevakningsväsendets anställda genomförs vartannat år en arbetshälsoenkät som också omfattar frågor om jämställdhet och icke-diskriminering. Dessutom följs könsfördelningen mellan personalen och personalgrupperna upp regelbundet.

Genomförandet av planen skrivs in i Gränsbevakningsväsendets verksamhetsberättelse. Dessutom behandlas genomförandet av planen årligen i Gränsbevakningsväsendets samarbetsnämnd. Vid behov kan personalens eller arbetsgivarens representanter ta fram planen för granskning oftare.

Källor

Inrikesministeriets handlingar

Jämställdhets- och likabehandlingsplan för inrikesministeriet 2020–20212
Inrikesministeriets Yhdenvertaisuusvaikutusten arvioinnin ohje 2014 (på finska)

Gränsbevakningsväsendets handlingar

Gränsbevakningsväsendets personalstrategi 2014–2023
Gränsbevakningsväsendets strategi 2027
Gränsbevakningsväsendets personalstrategi 2027
Jämställdhets- och likabehandlingsplan för Gränsbevakningsväsendet 2018–2019
Gränsbevakningsväsendets bokslut 2020
Gränsbevakningsväsendets föreskrift RVLPAK B.15 Gränsbevakningsväsendets modell för tidigt ingripande
RVL PJTARKVES 22.4.2005 (VM 3.5.2005) uppdaterat 31.3.2021
9.4.2013 TARKVES RVL TAS (TARKVES 31.3.2021)
Gränsbevakningsväsendets etiska regler

Finansministeriets handlingar

FM:s föreskrift VN/8606/2020-VM-1, Verkställighets- och förhandlingsföreskrifter för avtalsperioden 2020–2022

Övriga dokument

Justitieministeriets anvisning om konsekvensbedömningar i författningsförslag Säädossehdotusten vaikutusten arviointi (på finska) 2007
Social- och hälsovårdsministeriets guide över bedömning av könskonsekvenser i lagstiftningsprojekt (Sukupuolivaikutusten arvioiminen lainsäädäntöhankkeissa, på finska) 2007
Handboken Anvisningar för utarbetande av regeringspropositioner 2019

Informationssystem

Kieku-systemet

Lagar

Förundersökningslag (805/2011)
Förvaltningslag (434/2003)
Språklag (423/2003)
Lag om de språkkunskaper som krävs av offentligt anställda (424/2003)
Lag om jämställdhet mellan kvinnor och män (609/1986)
Lag om gränsbevakningsväsendets förvaltning (577/2005)
Lag om brottsbekämpning inom Tullen (623/2015)
Sametingslag (974/1995)
Tvångsmedelslag (806/2011)
Polislag (872/2011)
Strafflag (39/1889)
Gränsbevakningslag (578/2005)
Samisk språklag (1086/2003)
Kodexen om Schengengränserna (Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/399)
Finlands grundlag (731/1999)
Utlänningslag (301/2004)
Statsrådets förordning om gränsbevakningsväsendet (651/2005)

Statstjänstemannalag (750/1994)
Diskrimineringslag (1325/2014)