

RP 105/2014 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om civilpersonals deltagande i krishantering och av 15 § i lagen om gränsbevakningsväsendets förvaltning

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås det ändringar i lagen om civilpersonals deltagande i krishantering och i lagen om gränsbevakningsväsendets förvaltning.

I lagen om civilpersonals deltagande i krishantering införs bestämmelser om bärande av maktmedelsredskap, användning av maktmedel och nödvärnssituationer. I lagen om gränsbevakningsväsendets förvaltning införs en bestämmelse om vilken ställning de ex-

perter på gränsbevakningsfrågor som deltar i krishanteringsoperationer har.

Avsikten är att skapa klarhet i den rättsliga ställningen för civilpersonal som deltar i krishanteringsoperationer när det gäller att bära maktmedelsredskap och använda maktmedel samt när det gäller nödvärn.

Lagarna avses träda i kraft hösten 2014.

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL	1
INNEHÅLL	2
ALLMÅN MOTIVERING	3
1 INLEDNING.....	3
2 NULÄGE	4
2.1 Lagstiftning	4
2.2 Praxis.....	5
Rekrytering av experter och anställningsförhållande	5
Experter utstationerade från Finland	6
Nödvärn och användning av maktmedel	7
Maktmedelsredskap.....	8
Tillämpning av strafflagen på civilpersonal som deltar i krishantering	9
2.3 Den internationella utvecklingen och lagstiftningen utomlands och i EU	9
Riktlinjer om bärande av maktmedelsredskap och användning av maktmedel i FN och EU.....	9
EULEX Kosovo	11
EUPOL Afghanistan.....	12
Gemensamma operationer och snabba gränsinsatsenheter som koordineras av EU:s europeiska gränsförvaltningsbyrå Frontex	13
Nationell lagstiftning i andra länder	13
2.4 Bedömning av nuläget	14
3 MÅLSÄTTNING OCH DE VIKTIGASTE FÖRSLAGEN.....	15
4 PROPOSITIONENS KONSEKVENSER	18
4.1 Ekonomiska konsekvenser	18
4.2 Samhälleliga konsekvenser och konsekvenser för myndigheterna	18
4.3 Jämlikhets- och könsrelaterade konsekvenser.....	19
5 BEREDNINGEN AV PROPOSITIONEN	19
5.1 Beredningsskeden och beredningsmaterial	19
5.2 Remissyttranden och hur de har beaktats.....	19
DETALJMOTIVERING	21
1 LAGFÖRSLAG	21
1.1 Lagen om civilpersonals deltagande i krishantering.....	21
2 kap. Rättigheter och skyldigheter för den som står i anställningsförhållande	21
1.2 Lagen om gränsbevakningsväsendets förvaltning.....	22
2 kap. Gränsbevakningsväsendets förvaltning och personal samt tjänstemännens särskilda rättigheter och skyldigheter	22
2 IKRAFTTRÄDANDE	23
3 FÖRHÅLLANDE TILL GRUNDLAGEN OCH LAGSTIFTNINGSORDNING	23
LAGFÖRSLAG	25
Lag om ändring av lagen om civilpersonals deltagande i krishantering	25
Lag om ändring av 15 § i lagen om gränsbevakningsväsendets förvaltning.....	27

ALLMÄN MOTIVERING

1 Inledning

Finland deltar i internationell civil krishantering genom att sända experter på civil krishantering till olika civila krishanteringsoperationer och genom att upprätthålla beredskap för att delta i sådana uppdrag. Sedan början av 1990-talet har Finland deltagit i det civila krishanteringsarbete som utförs av Europeiska unionen (EU) och internationella organisationer, såsom Förenta nationerna (FN), Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE), Europarådet och Nordatlantiska fördragsorganisationen (North Atlantic Treaty Organisation, Nato). Dessutom kan Finland genomföra bilateral civil krishanteringsverksamhet med stöd av en överenskommelse mellan Finland och mållandet. Enligt statsrådets redogörelse Finlands säkerhets- och försvarspolitik 2012 (SRR 6/2012 rd) betonas i fråga om Finlands deltagande i den civila krishanteringens även i fortsättningen den högkvalitativa sakkunskap som Finland har i frågor som gäller polisverksamhet, rättsstatsprincipen, gränsbevakning samt mänskliga rättigheter och jämställdhet.

Civil krishantering är en verksamhet som syftar till att återställa de centrala funktionerna eller andra grundläggande funktioner i samhället och att upprätthålla och stärka dem genom att utomstående icke-militär experthjälp sänds till krisområdet. Civil krishantering utförs i huvudsak av civila experter. Den bedrivs ofta parallellt med militär krishantering och i samma omgivning.

Syftet med civil krishantering är att utveckla mållandets polisväsende, rättsliga myndigheter och åklagarväsende, gränsbevakning, tullväsende, brottspåföljdsväsende och övrig förvaltning eller att reformera säkerhetssektorn i mållandet. Uppdragen kan även gälla övervakning av freds- eller eldupphöravtal samt främjande av minoritetsfrågor och demokrati. Finland lägger vikt vid att de mänskliga rättigheterna och jämställdhetsfrågor ska beaktas i all krishantering. Numera varierar uppdragen inom civil krishantering från observations-, mentors- och utbildnings-

uppgifter till verkställighetsuppgifter i och med att experterna är ställföreträdare för olika myndighetsaktörer, såsom polisen eller rättsväsendet. I civila krishanteringsoperationer deltar t.ex. polismän, rättsliga myndigheter som representeras av allt från domare till brottspåföljdsmyndigheternas tjänstemän, experter på gränsbevaknings- och tullfrågor och andra sakkunniga inom civilförvaltningen. Aktörerna kan även rekryteras utanför myndighetssfären och inom frivilligorganisationer. I civila krishanteringsoperationer kan, med beaktande av uppgifterna, även personer med militär bakgrund arbeta i expertuppgifter, t.ex. som tekniska experter, personal i avvärningsuppgifter och observatörer. Från Finland sänds experter till civila krishanteringsoperationer med stöd av lagen om civilpersonals deltagande i krishantering (1287/2004). Därmed sänds även de experter som har militär bakgrund till operationerna som civila personer och är under den tid de arbetar i operationen t.ex. tjänstlediga eller annars befriade från sina militära uppgifter. Lagen om civilpersonals deltagande i krishantering gäller inte soldater som sänds till krishanteringsoperationer.

Förhållandena för den civila krishanteringens är allt mera utmanande och mångfasetterade och de experter som deltar i operationerna ska ha ändamålsenliga säkerhetsarrangemang till sitt stöd. I regel förhåller sig Finland restriktivt till användningen av maktmedel vid civil krishantering. I framtiden måste man dock bereda sig på en ökning av det våld som parterna i en konflikt och i utsträckningen extremrörelserna använder sig av, vilket kan rikta sig mot parterna i konflikten, den civila befolkningen eller experter som arbetar i operationerna. Regionala och lokala konflikter kvarstår som den civila krishanteringens centrala omvärld där extremrörelser, terrorism och organiserad brottslighet kan uppstå. Då understryks även behovet av operationens interna säkerhetsarrangemang för civilpersonalen.

Vid civil krishantering ska den som genomför operationen sörja för operationens säkerhetsarrangemang. Personalens säkerhet

och verksamhetsförutsättningar påverkas i första hand via den som genomför operationen. I civil krishantering finns en etablerad praxis enligt vilken staterna sänder enskilda experter på civil krishantering för att ingå som en del av en multinationell operation. De tjänstgör då som underordnade till chefen för den aktuella operationen och under hans eller hennes ledning. Säkerhetsarrangemangen för den personal som deltar i operationen baserar sig på operationshandlingarna och på ledarrollen för chefen för operationen.

Personer som tjänstgör i civila krishanteringsoperationer har i allmänhet ingen befogenhet att använda maktmedel, men FN och EU har redan inlett några operationer, t.ex. United Nation's Mission in Kosovo (nedan UNMIK Kosovo) och European Union Rule of Law Mission in Kosovo (nedan EULEX Kosovo) som har verkställande (exekutivt) mandat. I dessa operationer kan personalen bli tvungen att delta i uppgifter som förutsätter användning av maktmedel.

Den part som genomför den civila krishanteringsoperationen förutsätter i allmänhet att den utsändande staten utrustar experterna enligt operationsplanen. Experter kan förutsättas bära maktmedelsredskap i både verkställande och icke-verkställande operationer. När det inte är fråga om en verkställande operation begränsar sig användningen av maktmedelsredskap till nödvärnssituationer.

I fråga om rätten att använda maktmedel för utförande av tjänsteuppdrag eller av någon annan därmed jämförbar orsak föreskrivs enligt 4 kap.6 § 1 mom. i strafflagen särskilt genom lag. Eftersom det i Finlands nationella lagstiftning inte föreskrivs täckande om möjligheten att i civil krishantering använda maktmedel och användningens begränsningar och rättsliga verkningar, behövs det bestämmelser om rätten att bära maktmedelsredskap, använda maktmedel och rätten till nödvärn i civila krishanteringsuppdrag. Den arbetsgrupp som inrikesministeriet tillsatte den 12 mars 2010 för att utreda de civila krishanteringsexperternas rättsliga ställning rekommenderade i sin slutrapport av den 30 juni 2011 (inrikesministeriets publikation 26/2011) att det på lagnivå föreskrivs om användningen av maktmedel i civila krishanteringsoperationer. Bestämmelsen bör, om möj-

ligt, överensstämma med 27 § om användning av maktmedel i lagen om militär krishantering (211/2006).

Lagen om civilpersonals deltagande i krishantering har varit i kraft i nästan tio år. I detta sammanhang är dock avsikten att endast göra de ändringar i lagstiftningen genom vilka den rättsliga ställningen för experterna inom civil krishantering klarläggs med tanke på bärande av maktmedelsredskap, användning av maktmedel och nödvärnssituationer och att därmed förbättra rättsskyddet för personalen i civil krishantering. Behoven av att revidera lagstiftningen om civilpersonals deltagande i krishantering granskas i detta sammanhang inte närmare än vad dessa frågor kräver.

2 Nuläge

2.1 Lagstiftning

Enligt 1 § 3 mom. i grundlagen deltar Finland i internationellt samarbete i syfte att säkerställa fred och mänskliga rättigheter samt i syfte att utveckla samhället. Denna bestämmelse utgör grunden för Finlands deltagande i civil krishantering som en del av det internationella samarbetet. Närmare bestämmelser finns i lagen om civilpersonals deltagande i krishantering. I fråga om de förvaltningsområden som deltar i civila krishanteringsuppdrag, såsom polis-, räddnings-, tull-, domstols- och åklagarväsendet samt området för brottspåföljd, nämns i sektorlagstiftningen inget om deltagande i internationell civil krishantering till skillnad från när det gäller militär krishantering, där det i 2 § 1 mom. 3 punkten i lagen om försvarsmakten (551/2007) konstateras att deltagande i internationell militär krishantering hör till försvarsmaktens uppgifter. Ett undantag från andra förvaltningsområden som deltar i civila krishanteringsuppdrag är den lagstiftning som gäller poliser där det finns bestämmelser om polismän som deltar i krishantering. Enligt 1 § 2 mom. i statsrådets förordning om polisen (1080/2013, nedan polisförordningen) är även de polismän som utnämns att sköta polisuppgifter enligt lagen om civilpersonals deltagande i krishantering polismän. Denna bestämmelse berättigar bl.a. till an-

vändning av polisens uniform och tjänsteväpen eller andra maktmedelsredskap i krishanteringssuppdrag. Enligt 10 § i polisförordningen förser staten dessutom polismännen med sådana maktmedels- och skyddsredskap som uppdraget förutsätter. Motsvarande bestämmelser i fråga om gränsbevakningsmän finns i 61 § i statsrådets förordning om gränsbevakningsväsendet (651/2005). FN och EU förutsätter att de polismän som utnämns till civila krishanteringssuppdrag är anställda av en nationell polisorganisation i avsändarlandet.

Enligt 3 § 1 mom. i lagen om civilpersonals deltagande i krishantering behandlar utrikesministeriet de ärenden som gäller civilpersonals deltagande i krishantering. Beslut om att civilpersonal ska sändas för att delta i krishantering är en del av Finlands utrikes- och säkerhetspolitik. Utrikesministeriet beslutar både om de krishanteringsoperationer eller krishanteringssuppgifter som civil personal sänds till och om personalens mängd. I sitt beslutsfattande ska utrikesministeriet även överväga om det är fråga om sådant internationellt samarbete som Finland kan delta i. Nämda beslut fattas i allmänhet av chefen för enheten för säkerhetspolitik och krishantering vid utrikesministeriet, som ansvarar för att de projekt som hör till enheten inleds, genomförs och följs upp. Beslutet fattas dock av avdelningschefen för utrikesministeriets politiska avdelning när beslutanderätten på grund av sådana utrikes- eller säkerhetspolitiska aspekter som hänför sig till operationen enligt arbetsordningen för utrikesministeriets (550/2008) anses höra till avdelningschefen.

I betydelsefulla fall kan ärenden som gäller civila krishanteringsoperationer föras till utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskottet och beslut om deltagande i EU-operationer till regeringens EU-ministerutskott. På föredragning av utrikesministeriet behandlas vid utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskottets och republikens presidents gemensamma möte två gånger per år en översikt över Finlands deltagande i krishantering. Denna översikt omfattar även Finlands deltagande i civila krishanteringsoperationer. Översikten ges riksdagen till kända.

Enligt 3 § 2 mom. i lagen om civilpersonals deltagande i krishantering behandlar inrikesministeriet de ärenden som gäller den nationella beredskapen. Den nationella beredskapen är definierad i 4 § och till den hör beredskap att rekrytera civilpersonal som kan skickas utomlands för krishantering, materiell och logistisk beredskap, krishanteringsutbildning för civilpersonal samt samordnande inom olika förvaltningsområden av förberedelserna gällande det som nämns ovan. Till den nationella beredskapen hör dessutom samarbete med fristående organisationer för upprätthållande och utvecklande av det som nämns ovan.

Med tanke på bärande av maktmedelsredskap och användning av maktmedel är bestämmelsen i 4 § 2 mom. om materiell och logistisk beredskap av betydelse. Enligt lagens förarbeten svarar inrikesministeriet för utrustandet av experterna till den del det gäller sådan utrustning som förutsätts i krishanteringsoperationens operationshandlingar. Inrikesministeriet koordinerar också utvecklandet av den materialförvaltning som krishanteringen förutsätter samt av transporter och andra logistiska arrangemang i samarbete med olika förvaltningsområden. Enligt motiveringen till propositionen hör till den materiella beredskapen också att sköta om sådan gemensam utrustning som lämpar sig för flera myndigheters behov och som det är mest ekonomiskt att skaffa och lagra centralt.

2.2 Praxis

Rekrytering av experter och anställningsförhållande

Finländska experter arbetar i internationella civila krishanteringsoperationer i olika slags anställningsförhållanden. Det vanligaste är att Finland på egen bekostnad sänder, dvs. sekonderar, en expert (nedan utstationerad expert) som har ställts upp som nationell kandidat för ett ledigt uppdrag i operationen och som har blivit vald bland olika länders nationella kandidater genom beslut av den som genomför operationen. Förfarandet avviker väsentligt från de förfarande som tillämpas på militära krishanteringsoperationer, enligt vilket beslut om Finlands deltagande i

militära krishanteringsoperationer fattas nationellt. De utstationerade experterna står i offentligrättsligt anställningsförhållande till staten, som företräds som arbetsgivare av Räddningsinstitutet eller utrikesministeriet, om detta är ändamålsenligt med tanke på utrikes- och säkerhetspolitiken, eller av inrikesministeriet, om uppdraget är betydande med tanke på den nationella beredskapen. På deltagande i civil krishantering och anställningsförhållandet tillämpas lagen om civilpersonals deltagande i krishantering samt inrikesministeriets förordning om anställningsvillkoren för civilpersonal som deltar i krishantering (35/2005). På personer i anställningsförhållande tillämpas även bestämmelserna i statstjänstemannalagen (750/1994) i tillämpliga delar. I arbetsfördelningen mellan Finland och den internationella aktören bär Finland arbetsgivaransvaret för personen och den internationella organisationen eller operationen ansvarar för den operativa verksamheten och arbetsledningen i förhållande till experten.

En finländsk expert kan även delta i en civil krishanteringsoperation direkt anställd av EU, en internationell organisation eller en internationell civil krishanteringsoperation (nedan avtalsbaserad expert). Detta förfarande är huvudregel när FN och dess fackorgan eller operationer anställer experter för sina uppgifter. Dessa experter står i direkt anställningsförhållande till EU eller en internationell organisation. Om det gäller en FN-operation iakttas FN:s personalbestämmelser vid rekryteringsförfarandet. Arbetsförhållandet för en finländsk expert som arbetar direkt anställd av en EU-operation regleras på allmän nivå av Europeiska kommissionens bestämmelser (The Specific Rules for Special Advisers of the Commission entrusted with the implementation of operational CFSP actions and contracted international staff (C(2009) 9502, 30.11.2009).

En avtalsbaserad expert står inte i offentligrättsligt förhållande till staten (eller Räddningsinstitutet). En sådan expert får, i motsats till de experter som är utstationerade, heller inte den operationsspecifika introduktionsutbildning som ordnas av Krishanteringscentret (CMC Finland) som finns i anslutning till Räddningsinstitutet. Rekrytering

till dessa uppgifter förutsätter inte heller beslut av utrikesministeriet om deltagande i civil krishanteringsoperation.

Den terminologi som FN och EU använder om personal avviker från varandra. EU använder termen utstationerad personal (seconded personnel) för den personal som den sänder till operationer. I Finland har man gått in för denna av EU använda terminologi. FN använder för den personal som sänds ut till FN:s operationer termen personal som ställts till förfogande av staten (Government provided personnel = GPP), som i denna proposition kallas utstationerade experter. FN använder termen utsänd personal (seconded staff) om den personal som inom EU och i denna proposition betecknas som avtalsbaserade experter, varvid FN för t.ex. polismäns del förutsätter att polismannen fortsätter att vara en polisman som återgår till sin tjänst i den utsändande staten när avtalet har upphört.

Experter utstationerade från Finland

Finland sänder experter till civila krishanteringssuppdrag bl.a. från områdena för polis, räddningsväsende, gränsbevakning, tullväsende, rättsliga myndigheter, åklagarväsende och från Brottsförklaringsmyndigheten samt från området för rättsstatskompetens. Som Finlands mål har statsrådet fastställt att 150 finländska experter deltar i civila krishanteringsoperationer. I oktober 2014 fanns det 147 finländska experter i civila krishanteringsoperationer.

Under 2013 har Finland sänt experter till civila krishanteringssuppdrag i sju av EU:s fältoperationer, tre av OSSE:s fältoperationer och en av Natos fältoperationer. Av dessa elva fältoperationer har en, EULEX Kosovo, verkställande befogenheter inom vissa sektorer. Största delen av de finländare som arbetar i EULEX Kosovo har icke-verkställande uppgifter, varmed rätten att använda maktmedelsredskap begränsar sig till nödvärnssituationer. Vid ingången av 2013 deltog dock två experter på polisfrågor som arbetade i programmet för skydd av vittnen i operationen. Dessutom utstationerades två experter på polisfrågor i början av 2013 för att arbeta med personskyddsuppgifter. Dessa experter

kan i verkställande uppgifter behöva använda maktmedel och även vapen och andra maktmedelsredskap också i andra situationer än nödvärnssituationer. I EULEX Kosovo har finländska experter arbetat även vid brottsåtgärdsmyndigheten och de har haft rätt att använda maktmedel i enlighet med mandatet för operationen.

I operationerna EULEX Kosovo och EUPOL Afghanistan hade alla utstationerade finländska experter på polis- och gränsbevakningsfrågor med sig sitt personliga tjänstevapen. I den nämnda operationen hade även en expert på tullfrågor med sig sitt tjänstevapen. Operationen EUPOL Afghanistan har inte verkställande befogenheter, varför vapenanvändningen begränsar sig till nödvärnssituationer.

I FN-uppdrag tjänstgör två avtalsbaserade experter i vars utrustning maktmedelsredskap inte ingår. Det finns inga närmare uppgifter att tillgå när det gäller finländare med avtalsbaserade kontrakt i EU-ledda operationer.

Nödvärn och användning av maktmedel

När det gäller användning av maktmedel i civil krishantering finns det två från varandra avvikande synsätt, å ena sidan möjligheten till nödvärn vid behov genom vapenanvändning och å andra sidan brottsbekämpande myndigheters möjlighet att använda olika grader av maktmedel i sina tjänstgöringsuppdrag när uppdragen ingår i operationens verkställande mandat. Det senare synsättet är förhållandevis nytt och har i Finland blivit aktuellt först närmast i samband med deltagandet i den EU-ledda operationen i Kosovo (EULEX Kosovo).

Nationellt grundar sig tillgripandet av maktmedel i civila krishanteringsoperationer för närvarande på de allmänna bestämmelserna om nödvärn och nödtillstånd i 4 kap. i strafflagen (39/1889) som ger var och en rätt till nödvärn och nödtillståndshandling. Enligt 4 kap. 4 § 1 mom. i strafflagen är en försvarshandling som är nödvändig för att avvärja ett påbörjat eller överhängande obehörigt angrepp tillåten som nödvärn, om inte handlingen uppenbart överskrider det som utifrån en helhetsbedömning ska anses försvarligt. Vid bedömningen ska beaktas angrep-

pets art och styrka, försvararens och angriparens person samt övriga omständigheter. I 2 mom. föreskrivs om förutsättningarna för att den som gjort sig skyldig till excess i nödvärn ska gå fri från ansvar. Nödvärnstillstånd kan bli aktuellt i alla operationer. En person kan ty sig till nödvärn utan att ha rätt att använda maktmedel i operationen. En expert på civil krishantering kan vid utförandet av ett tjänstgöringsuppdrag hamna i en situation där det inte längre är fråga om att experten utför sitt tjänstgöringsuppdrag, utan där han eller hon med bestämmelserna om nödvärn som grund får förfara på ett sätt som hans eller hennes befogenheter inte medger. Har gränsen för nödvärn överskridits vid försvaret kan personen göra sig skyldig till excess i nödvärn.

Vid reformen av polislagen behandlades i regeringens proposition (RP 224/2010 rd) vid bedömningen av nuläget polisens rätt till nödvärn. Med tanke på en heltäckande reglering av myndighetsbefogenheterna kunde det inte anses vara tillfredsställande att rätten till nödvärn endast konstateras i motiveringen till regeringens proposition. För att klarlägga situationen togs det i 2 kap. 17 § i den nya polislagen (872/2011) in en bestämmelse om en polismans rätt i tjänsteutövning även till nödvärn enligt vad som föreskrivs i 4 kap. 4 § i strafflagen. I sådana fall av nödvärn handlar polismannen under tjänsteansvar. Vid bedömningen av om nödvärn kan försvaras ska de krav beaktas som kan ställas på polismannen med beaktande av dennes utbildning och erfarenhet. I samband med behandlingen av polislagen ansåg riksdagens förvaltningsutskott att det är ett dilemma att rätten för en polisman att tillgripa nödvärn särskiljs från den nödvärnsrätt andra myndigheter och medborgare har genom att koppla ihop den med handlande under tjänsteansvar. Enligt utskottet kan lagändringen försämla polismännens rättssäkerhet och den lämnar rum för tolkning. Den kan också leda till orimligheter för polismannen när denne på det sätt som avses i 4 kap. 4 § i strafflagen avvärjer ett obehörigt angrepp mot en medborgare. Riksdagen gav i samband med behandlingen av den nya polislagen ett utlåtande (RP 224/2010 rd – RSv 371/2010 rd) enligt vilket riksdagen förutsätter att regeringen

noga ger akt på hur bestämmelserna om en polismans rätt till nödvärn fungerar och i förekommande fall vidtar åtgärder för att ändra lagstiftningen.

I regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av gränsbevakningslagen och till vissa lagar som har samband med den (RP 220/2013 rd) föreslås att det i 35 § i gränsbevakningslagen om maktmedelsanvändning införs en bestämmelse, motsvarande den som gäller polisen, om en gränsbevakningsmans rätt till nödvärn i tjänsteutövning enligt vad som föreskrivs i 4 kap. 4 i strafflagen. I sådana fall av nödvärn skulle gränsbevakningsmannen handla under tjänsteansvar. Vid bedömningen av om de maktmedel som använts vid nödvärnet kan försvaras ska de krav beaktas som kan ställas på gränsbevakningsmannen med beaktande av dennes utbildning och erfarenhet. I fråga om tjänstemän vid Brottsförklaringsmyndigheten och tullmän finns det inte motsvarande bestämmelser om nödvärn i lagstiftningen.

I verkställande civila krishanteringsoperationer bör det finnas möjlighet att även använda maktmedel inom ramarna för operationens regelverk för användning av maktmedel och de ramar som uppgiftsbeskrivningen eventuellt medför. Den enda verkställande civila krishanteringsoperation som Finland deltar i för tillfället är EULEX Kosovo. Användningen av maktmedel kan dock begränsas i den nationella lagstiftningen. I Finland finns ingen separat lagstiftning om användning av maktmedel i civila krishanteringsoperationer. Enligt lagen om militär krishantering har däremot en militärperson som tjänstgör i militär krishantering vid utförandet av tjänstgöringsuppdrag rätt att använda sådana maktmedel som är nödvändiga med tanke på uppdraget. Maktmedel får dock användas endast i den omfattning och så länge de är nödvändiga med tanke på uppdraget, står i ett godtagbart förhållande till målsättningen för operationen och stämmer överens med de regler för användning av maktmedel som fastställts för operationen. På excess i samband med användning av maktmedel tillämpas 4 kap. 6 och 7 § i strafflagen.

Om de brottsbekämpande myndigheternas användning av maktmedel föreskrivs det nationellt i gränsbevakningslagen (578/2005),

lagen om gränsbevakningsväsendets förvaltning (577/2005), statsrådets förordning om gränsbevakningsväsendet (651/2005), inrikesministeriets förordning om gränsbevakningsväsendets metoder vid stoppande av fortskaffningsmedel och användning av maktmedel (656/2005), polislagen (872/2011), häktningslagen (768/2005), lagen om bemötande av utlänningar som tagits i förvar och om förvarsheter (116/2002), lagen om försvarsmaktens handräckning till polisen (781/1980), lagen om säkerhetskontroller vid domstolar (1121/1999), lagen om Forststyrelsens jakt- och fiskeövervakning (1157/2005), tullagen (1466/1994), tullstyrelsens föreskrift om tullmäns användning av maktmedel (Dnr 189/190/12, 1.9.2012), fängelselagen (767/2005) och statsrådets förordning om fängelse (509/2006). På situationer där maktmedel används ska även bestämmelserna om grunderna för straffrihet i 4 kap. i strafflagen samt om gripande, anhållande och häktning i 1 kap. i tvångsmedelslagen (450/1987) tillämpas. I den nationella lagstiftningen finns dessutom bestämmelser om användning av maktmedel i bl.a. lagen om sjöfartsskydd på vissa fartyg och i hamnar som betjänar dem och om tillsyn över skyddet (485/2004), luftfartslagen (1194/2009), lagen om försvarsmakten (551/2007), territorialövervakningslagen (755/2000), lagen om privata säkerhetstjänster (282/2002) och lagen om sjöarbetsavtal (756/2011).

Maktmedelsredskap

Ansvar för operationens säkerhetsarrangemang hör i första hand till den som genomför operationen och det grundar sig på operationshandlingarna, i vilka chefen för operationen har getts helhetsansvaret. I det fall att det av chefen för operationen, i operationshandlingarna eller i uppgiftsbeskrivningen för en enskild expert krävs att maktmedelsredskap ska bäras, förutsätter i allmänhet den som genomför den civila krishanteringsoperationen att den utsändande staten utrustar experterna med maktmedelsredskap. Rätt att bära maktmedelsredskap kan förutsättas både i verkställande och icke-verkställande operationer. Reglerna för användningen av makt-

medel fastställs i operationsplanen och operationens övriga styr- och planeringsdokument. När det inte är fråga om en verkställande operation begränsar sig användningen av maktmedelsredskap och därmed t.ex. användning av vapen till nödvärnssituationer. I den nationella lagstiftningen finns sektorsvisa bestämmelser om tillåtna maktmedelsredskap för polismän, gränsbevakningsmän, tullmän och tjänstemän vid Brottspåföljdsmyndigheten.

Tillämpning av strafflagen på civilpersonal som deltar i krishantering

I 1 kap. i strafflagen föreskrivs om när finsk lag kan tillämpas på brott som begåtts utanför Finland och gärningen således behandlas vid finländsk domstol. De brott som en tjänsteman eller person som utövar offentlig makt har begått utanför Finland och som finsk lag tillämpas på räknas upp i 40 och 45 kap. i strafflagen. I 40 kap. i strafflagen föreskrivs om tjänstebrott och i 45 kap. om militära brott vilka endast en militärperson kan göra sig skyldig till. De bestämmelser i strafflagen som gäller militärpersoner tillämpas enligt lagen om militär krishantering dessutom på dem som deltar i sådan krishantering som avses i lagen eller deltar i utbildnings- och övningsverksamhet som hänför sig till krishanteringen. Definitionen av tjänsteman i 40 kap. 11 § i strafflagen är tillämplig på de finländska experter som utstationeras i civila krishanteringsoperationer där experterna har anställts i offentligrättsligt anställningsförhållande enligt lagen om civilpersonals deltagande i krishantering. Finland är deras arbetsgivare och garanterar därigenom de utstationerades sakliga agerande på operationsområdet. Till tjänstebrott i civila krishanteringsoperationer hör åtminstone gärningar som överskrider nödvärn eller de gränser som är acceptabla för användningen av maktmedel när det gäller de personer som deltar i en verkställande operation i sådana uppgifter där användning av maktmedel i tjänstgöringsuppdraget ingår i uppgifterna och befogenheterna.

Definitionen av tjänsteman uppfylls däremot inte i fråga om avtalsbaserade experter som deltar i EU:s eller FN:s och andra inter-

nationella organisationers operationer eller i operationer som dessa ansvarar för. För deras del föreskrivs om tillämpningen av Finlands strafflag i 1 kap. 6 § i strafflagen, enligt vilken strafflagen förutom på finska medborgare även tillämpas på de brott som en i Finland varaktigt bosatt utlänning begått utanför Finland. I 1 kap. 11 § i strafflagen avgränsas tillämpningsområdet för finsk straffrätt till sådana brott som begåtts inom en främmande stats område då gärningen är straffbar också enligt lagen på gärningsorten och om även en domstol i den främmande staten kunde ha dömt ut straff för gärningen. I 1 kap. 12 § i strafflagen föreskrivs dessutom om riksåklagarens åtalsförordnande när brottet har begåtts utomlands.

Personal som utstationerats i krishanteringsuppdrag åtnjuter i allmänhet immunitet mot målstatens straffrättsliga behörighet enligt det avtal som ingås med värdstaten samt när det gäller FN-personal även med direkt stöd av FN:s konvention om privilegier och immunitet (FördrS 25/1958). FN och EU har sina egna modellavtal där bl.a. den rättsliga ställningen inklusive straffrättslig immunitet för de militära styrkorna (Status of Forces Agreement, nedan SOFA) och den civila personalen (Status of Mission Agreement, nedan SOMA) fastställs. Som motvikt till den straffrättsliga immuniteten fastställs i avtalen skyldigheterna att vidta åtgärder för den stat som sänt ut personalen. Om den personal som Finland har sänt ut i civil krishantering gör sig skyldig till en straffbar handling i en situation där maktmedel används, bedöms den därmed nästan utan undantag i Finland enligt Finlands strafflag. Detta gäller i synnerhet när personen åtnjuter immunitet på grundval av ett SOMA-avtal, men mycket ofta även i situationer där förhandlingarna om immunitet ännu pågår eller det av någon annan orsak inte har avtalats om straffrättslig immunitet. I vissa fall har EU eller en internationell organisation (t.ex. FN) möjlighet att avstå från immuniteten.

2.3 Den internationella utvecklingen och lagstiftningen utomlands och i EU

Riktlinjer om bärande av maktmedelsredskap och användning av maktmedel i FN och EU

Upprättandet av en civil krishanteringsoperation och bestämmelserna om användning av maktmedel är en omfattande helhet. När EU fattar beslut om de operativa åtgärderna i civil krishantering godkänner ofta Europeiska unionens råd som ett inledande steg vid planeringen ett krishanteringskoncept (Crisis Management Concept, CMC), där de centrala riktlinjerna för operationen fastställs. I det operativa konceptet (Concept of Operations, CONOPS) tas det vid behov ställning till t.ex. beväpning av polismän och den personal som arbetar med brottsbekämpning med beaktande av situationer där maktmedel kan komma att användas. Den operationsspecifika planen (Operation Plan, OPLAN) är en detaljerad plan för genomförandet av den civila krishanteringsoperationen där även reglerna för användning av maktmedel i operationen fastställs. I operationsplanen ingår ofta regler för användning av maktmedel (Rules of Engagement, RoE), som fastställer gränserna för användningen av maktmedel i praktiska situationer. Som utgångspunkt för uppgörandet av regler för användning av maktmedel har i EU godkänts en modell för principerna för användning av maktmedel och instruktioner om användningen av maktmedel för de poliser som deltar i EU:s krishantering (Compendium of principles for the use of force and consequent guidance for the issue of rules of engagement (ROE) for police officers participating in EU crisis management operations, dokument 12415/5/02).

I EU reformeras riktlinjerna för hur reglerna för den operationsspecifika användningen av maktmedel i EU:s civila krishanteringsoperationer ska utarbetas framöver. Syftet med de riktlinjer som föreslagits är att öka konsekvensen vid utarbetandet och genomförandet av de operationsspecifika reglerna för maktmedelsanvändning. För närvarande utarbetas reglerna för maktmedelsanvändning separat för varje civil krishanteringsoperation utan några gemensamma riktlinjer.

I de föreslagna riktlinjerna delas de civila krishanteringsoperationerna in i tre grupper 1) operationer med verkställande mandat (i uppgifterna kan ingå användning av maktmedel som en del av verksamheten till stöd för lokala myndigheter), 2) förstärkning av operationen (ett till sin befogenhet och varak-

tighet begränsat tillfälligt behov av maktmedel), 3) operationer utan verkställande mandat där rätten att använda maktmedel begränsar sig enbart till nödvärn. Enligt riktlinjerna begränsas användningen av maktmedel även i fortsättningen till nödvärn i de operationer som inte har verkställande mandat. Enligt riktlinjerna kan man även i fortsättningen ty sig till maktmedel bara som sista utväg när det inte längre står några andra möjligheter till buds.

Enligt de föreslagna riktlinjerna ska reglerna för användning av maktmedel för varje civil krishanteringsoperation behandlas separat i kommittén för utrikes- och säkerhetspolitik, varefter de godkänns i rådet. Enligt de föreslagna riktlinjerna kan kommittén för utrikes- och säkerhetspolitik även godkänna ändringar i operationens regler för användning av maktmedel inom ramen för sitt mandat.

I de föreslagna riktlinjerna överläts det till de utsändande staterna att begränsa rätten för sina utstationerade experter att använda maktmedel, om detta anses behövligt med tanke på den nationella lagstiftningen eller praxisen.

I FN:s fredsbevarande operationer klargörs de tillåtna olika nivåerna av användning av maktmedel och de omständigheter som tillåter användning av maktmedel för den militära komponentens del i reglerna för användning av maktmedel (Rules of Engagement, RoE) och i de motsvarande reglerna för den polisiära komponentens del (Directives on the Use of Force, DUF). I operationernas regelverk för användning av maktmedel ingår detaljerade bestämmelser i anknytning till användningen av maktmedel. I operationsplanen kan fastställas allmänna förutsättningar för användning av maktmedel, avgränsningen av användningen av maktmedel med tanke på nödvärnssituationer eller mer omfattande användning av maktmedel, tillämpligheten av användningen av maktmedel, staternas ansvar för de personer som de har sänt till operationen, ansvaret för chefen för operationen och personalens ansvar. I regelverket för användning av maktmedel kan fastställas rätten att bära vapen, omständigheter som berättigar till användning av maktmedel, förfarande i situationer efter det att maktme-

del har använts samt behörighet att besluta om ändring av reglerna om användning av maktmedel. Strukturellt står reglerna för användning av maktmedel i EU:s civila och militära krishanteringsoperationer mycket nära varandra. Under operationens planeringsskede betonas intresset för reglerna för användning av maktmedel om det planeras att militärt organiserade polisformeringar ska delta i en polisoperation. Då kan frågor som gäller användning av nödvärn eller andra frågor som gäller användning av maktmedel vara förvånansvärt viktiga, trots att mandatet för operationen begränsar sig till att stödja de nationella myndigheterna. De frågor som gäller användning av maktmedel i civila krishanteringsoperationer och reglerna för detta är desto viktigare ju mera tungt beväpnad och utrustad för användning av maktmedel den civila krishanteringsoperationen är. I krishanteringsoperationer strävar man efter att ingå ett SOFA- eller SOMA-avtal med värdstaten. Dessa avtal är bilaterala eller multilaterala avtal där de militära styrkornas och den civila personalens rättsliga ställning fastställs i situationer där en eller flera stater eller en internationell organisations personal har placerats på en annan stats territorium med den statens tillstånd. I avtalen fastställs normalt bl.a. förutsättningarna för att en utländsk person kan resa in i och lämna landet, innehav av vapen, skattelättnader samt ramarna för behandlingen av civila och straffrättsliga frågor inklusive straffrättslig immunitet.

I FN:s modellavtal som används för militär krishantering (Model Status of Forces Agreement, SOFA, A/45/594) ingår flera bestämmelser som lika väl kan tillämpas på civil som på militär personal. Avtalet har även kunnat användas som modell i operationer med tyngdpunkt på icke-militär verksamhet. Således föreskrevs det t.ex. i FN:s säkerhetsråds resolution 1590 (2005) när FN:s operation UNMIS i Sudan inleddes att den aktuella SOFA-modellen med stöd av stadgans VII kap. ska iaktas som operationens SOMA. EU:s civila krishanteringsoperationer baserar sig i regel på EU:s modellavtal för SOMA (Draft Model Agreement on the Status of the European Union Civilian Crisis Management Mission in a Host State (SOMA), 17141/08). EULEX Kosovo

EULEX Kosovo inledde sin verksamhet i april 2009. Mandatet för EULEX Kosovo grundar sig på rådets gemensamma åtgärd (2008/124/GUSP) om Europeiska unionens rättsstatsuppdrag i Kosovo samt på rådets beslut (2010/322/GUSP och 2012/291/GUSP), som ändrar och förlänger den gemensamma åtgärden. Det verkställande mandatet för EULEX Kosovo grundar sig på artikel 2 i den gemensamma åtgärden, där det bestäms om operationens uppdrag. Enligt andra stycket i den artikeln ska EULEX Kosovo i fullt samarbete med Europeiska kommissionens biståndsprogram genomföra sitt mandat genom övervakning, mentorskap och rådgivning samtidigt som vissa verkställande befogenheter bibehålls. Mandatet för operationen EULEX Kosovo berättigar till en mer omfattande användning av maktmedel än vad som krävs för nödvärn.

Enligt artikel 4.4 i rådets gemensamma åtgärd om grundandet av EULEX Kosovo ska rådet godkänna operationsplanen för operationen. Operationsplanen för EULEX Kosovo innehåller anvisningar för beväpning och användning av maktmedel. Dessa anvisningar preciseras av ett dokument som beskriver de operativa processerna i operationen. I EULEX Kosovo har en del av de experter som arbetar med vissa uppgifter rätt att i vissa fall använda verkställande befogenheter. Dessa experter förväntas bära vapen. De experter som har övervakning, mentorskap och rådgivning till uppgift får bära vapen om situationen kräver det och om chefen för operationen så beslutar. Även säkerhetspersonal har rätt att bära vapen, men endast i nödvärnssyfte. I dessa situationer ska den aktuella lagstiftningen i den utsändande staten iaktas.

Den utsändande staten beväpnar de utstationerade experterna inklusive polisens specialenheter. EULEX Kosovo beväpnar den säkerhetspersonal som står i avtalsförhållande. Bevapningen ska motsvara uppgifternas natur och risker. I samförstånd med den utsändande staten kan EULEX Kosovo med tanke på enhetligheten beväpna de brottsbekämpande myndigheternas specialenheter. I de förfaringsätt för varje specialenhet som gäller användning av maktmedel, vapen och annan utrustning specificeras de vapenmo-

deller och den ammunition som är tillåten i varje enskild uppgift. Den utsändande staten sköter om transporten av vapen och ammunition till operationen. Den utsändande staten ska meddela chefen för EULEX Kosovo om sådan nationell lagstiftning som kan förhindra att utstationerad personal använder vapen. Den utsändande staten ska försäkra sig om att de utstationerade experterna uppfyller de nationella minimikrav som ställs på trygg vapenhantering och skjutskicklighet för vapnen. Enligt operationsplanen ska experter som arbetar i samma enhet och med samma uppgifter ha vapen och annan utrustning av samma typ med tanke på enhetligheten och operationens effektivitet. De experter som har rätt att bära vapen får när de kommer till operationen utbildning om tillämplig lagstiftning och användning av maktmedel.

Rätten att använda maktmedel i operationen är fastställd i uppgiftsbeskrivningen för varje ansvarig enhet och dimensioneras enligt de omständigheter som råder i operationen. Denna rätt att använda maktmedel som fastställs i operationsplanen berättigar dock inte en expert till att använda sådana maktmedel som överskrider det som bestämts på nationell nivå.

Operationsplanen innehåller en hänvisning till principerna om maktmedelsbefogenheter ”Compendium of principles for the use of force and consequent guidance for the issue of rules of engagement (ROE) for police officers participating in EU crisis management operations”, dokument 12415/5/02, som understryker det operationsspecifika mandatet för varje operation och de befogenheter för användning av maktmedel som fastställs i operationsplanen.

På grund av situationen i Kosovo upprättades inget SOMA-avtal för operationen EULEX Kosovo utan i stället kom man överens om bl.a. ställningen för personalen i operationen genom s.k. skriftväxling (Exchange of Letters).

EUPOL Afghanistan

EUPOL Afghanistan inledde sin verksamhet i juni 2007 (rådets gemensamma åtgärd 2007/369/GUSP). Mandatet för EUPOL Afghanistan har efter det förlängts flera gånger,

senast den 27 maj 2013 (rådets beslut 2013/240/GUSP) då mandatet förlängdes till utgången av 2014.

Enligt artikel 4.2 i rådets gemensamma beslut om inrättande av Europeiska unionens polisuppdrag i Afghanistan är EUPOL Afghanistan ett icke-verkställande uppdrag som koncentrerar sig på utbildning, handledning och återuppbyggnad. Operationen består av internationell utstationerad polispersonal och andra civila experter vars uppgiftsbeskrivning är att arbeta på ett utbildande, mentorerande och övervakande sätt. Enligt artikel 2.6 i rådets gemensamma åtgärd om grundandet av EUPOL Afghanistan ska rådet godkänna operationsplanen för operationen. I operationsplanen ingår anvisningar i fråga om bärande av vapen och användning av dem. Operationsplanen betonar den utsändande statens ansvar för att personalen har fått utbildning i användningen av skjutvapen i enlighet med de nationella minimikraven. Den utsändande staten kan förse en expert som ska sändas till operationen med vapen. I enlighet med operationsplanen kan chefen för operationen ge personalen i operationen rätt att bära vapen i operationen. Chefen för operationen tar säkerhetssituationen i operationen samt de nationella reservationerna i beaktande när det gäller bärande av vapen. Användningen av vapen är begränsad till situationer med nödvärn, då vapen får användas i enlighet med principen om minsta möjliga maktmedelsanvändning och proportionalitetsprincipen. Den utsändande staten svarar för att utrusta experten med vapen och ammunition samt för transporten av dessa till operationen. Chefen för operationen svarar för en säker förvaring av vapnen. Trots att EUPOL Afghanistan är en polisoperation är den inte en s.k. verkställande operation, där användningen av maktmedel kan ses som en viktig del av operationens verksamhetsidé. Det straffrättsliga ansvaret och tillämpliga lagstiftningen hör enligt SOMA-avtalet till den stat som sänder ut trupperna. Enligt 6 § i avtalet den personal som deltar i operationen inte vara föremål för värdstatens strafflagstiftning och de som ingår i personalen ska heller inte dömas enligt värdstatens straffrättsliga system.

Gemensamma operationer och snabba gränsinsatsenheter som koordineras av EU:s europeiska gränsförvaltningsbyrå Frontex

Finland kan även delta i andra internationella operationer där det kan bli aktuellt att bära maktmedelsredskap och använda maktmedel. Som exempel kan nämnas de gemensamma operationer och de snabba gränsinsatsenheter som koordineras av Frontex, till vilka gränsbevakningsväsendets tjänstemän kan sändas ut. I operationer som koordineras av Frontex deltar med stöd av rådets förordning (EG) nr 2007/2004 om inrättande av en europeisk byrå för förvaltningen av det operativa samarbetet vid Europeiska unionens medlemsstaters yttre gränser och Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 863/2007 om inrättande av en mekanism för upprättande av snabba gränsinsatsenheter och om ändring av rådets förordning (EG) nr 2007/2004 vad beträffar den mekanismen och regleringen av gästande tjänstemäns uppgifter och befogenheter.

I de nämnda EU-rättsakterna finns bestämmelser om rätten till maktmedelsanvändning i fråga om de gränsbevakare som deltar i operationer som koordineras av Frontex. Om operationen, eller en del av den, genomförs på tredje stats territorium, ska det komma överens om maktmedelsanvändning och övriga befogenheter med den tredje staten i fråga. Finland har deltagit i medlemsstaternas gemensamma operationer som koordinerats av Frontex sedan 2005. De gränsbevakningsmän som deltar i operationerna ska när de utför sina uppgifter och utövar sina befogenheter ha rätt att använda maktmedel, inklusive tjänstevapen, ammunition och övrig utrustning, om hemmedlemsstaten och värdmedlemsstaten går med på detta, i närvaro av värdmedlemsstatens gränsbevakningstjänstemän och i enlighet med värdmedlemsstatens nationella lagstiftning. Tjänstevapen, ammunition och övrig utrustning får även användas i berättigat självförsvar och när det är befogat för att skydda medlemmar i enheten eller andra personer i enlighet med värdmedlemsstatens nationella lagstiftning.

Nationell lagstiftning i andra länder

Andra länders nationella lagstiftning i fråga om maktmedelsanvändning i civil krishantering utreddes genom att via Finlands beskickningar sända en förfrågan i saken till Sverige, Nederländerna, Irland, Österrike, Tyskland, Polen, Norge, Danmark och Canada. De länder som svarade på förfrågan har veterligen inte någon separat lagstiftning om användning av maktmedel i civil krishantering. Användningen av maktmedel grundar sig i allmänhet på nationell lagstiftning, internationell rätt samt operationshandlingarna.

I Sverige är den rådande nationella lagstiftningen utgångspunkt för användningen av maktmedel, dvs. den lagstiftning som anknyter till tjänsten för varje utstationerad expert och operationshandlingarna fastställer expertens rätt när det gäller användning av maktmedel. Till exempel polismän får delta i en operation i uppgifter som motsvarar deras tjänst och där den beväpning som används motsvarar den beväpning som personen använder vid tjänsteutövning i hemlandet. När det gäller tjänstemän från Kriminalvården är den rådande praxisen att de har rätt att bära vapen i enlighet med nationell lag trots att de inte gör det i operationer. Utgångspunkten för maktmedelsanvändning i Norge är grundlagen och polislagen samt lagen om hemvärdet (heimevernloven).

I Polen finns inte separat lagstiftning om civil krishantering och därmed inte lagstiftning som reglerar användningen av maktmedel i civila krishanteringsoperationer. De utstationerade experterna får dock använda maktmedel om detta fastställts särskilt i beslutet om inrättandet av operationen och i operationshandlingarna. Nationellt kan man fatta beslut om användning av maktmedel samtidigt som det av statsministern ledda ministerrådet fattar beslutet om deltagande i EU-operationen. Samma principer gäller även bärandet av maktmedelsredskap i operationen.

I Tyskland utgör operationens mandat och operationshandlingarna grund för användningen av maktmedel. Dessutom ska de experter som deltar i operationen beakta de internationella bestämmelserna om mänskliga rättigheter. I Österrike grundar sig på samma sätt rätten att använda maktmedel på mandatet och operationshandlingarna för vare sär-

skild operation, vilka beaktas i den förordning som regeringen utfärdar för den enskilda operationen.

I Irland har man för avsikt att som en del av den utbildning som de civila experterna ges före sin avresa beakta de riktlinjer som bereds på EU-nivå i fråga om bestämmelser för användning av maktmedel i civila operationer, i synnerhet när det gäller polismän. I Nederländerna bedöms reglerna för användning av maktmedel som en del av helhetsbedömningen när beslut om deltagande i operationen fattas. I Danmark är utgångspunkten att maktmedel inte används i civila krishanteringsoperationer. I Danmark får poliserna bära ett handeldvapen (small side arm) endast för nödvärn.

Canada kommer separat för varje operation överens med värdlandet om rätten att bära och använda vapen. Utgångspunkten är att vapen används endast för nödvärn. För eventuellt användning av maktmedel i övriga situationer svarar en lokal myndighet.

2.4 Bedömning av nuläget

Förhållandena för den civila krishanteringen och konflikternas natur har blivit allt mer utmanande. I civila krishanteringsoperationer arbetar personalen i allt mer krävande och farliga uppgifter, ofta på områden där det samtidigt pågår en militär krishanteringsoperation, såsom i Afghanistan, Kosovo och Afrikas horn. Förhållandena kan hastigt förändras från lugna till oroliga. I civila krishanteringsoperationer kan experterna, i motsats till tidigare, bli föremål för direkta attacker. Mandaten för de civila krishanteringsoperationerna kan i större utsträckning än tidigare kräva att personalen bereder sig på att använda maktmedel och på nödvärnssituationer. Till exempel ersättande av målstatens polisfunktioner under farliga förhållanden är verksamhet som är ett slags mellanting mellan traditionell militär krishantering och vanlig civil krishantering med experthjälp och där man måste bereda sig på att använda maktmedel.

Utmaningar när det gäller en granskning av den civila krishanteringspersonalens rätt att använda maktmedel är det ökade antalet operationer, att förhållandena blir allt mer krä-

vande, att personalens uppgiftsbeskrivningar blir specialiserade och skillnaderna i mandaten för operationerna. Trots att flera olika krishanteringsorganisationer (EU, FN) har berett instrument som avgränsar och instruerar användningen av maktmedel, som gäller bl.a. expertgrupper med befogenhet att använda maktmedel samt samarbete mellan olika expertgrupper, har man inom dessa delområden stött på praktiska problem.

Grunderna för användningen av maktmedel fastställs i mandatet för en operation. I operationsplanerna för de civila krishanteringsoperationerna fastställs särskilt för varje expertgrupp dess befogenheter i operationen. Mandatet för den civila krishanteringsoperationen kan förutsätta beredskap för användning av maktmedel i vissa uppgifter, i synnerhet när det gäller verksamhet inom områdena för polis, tull, fängsvård och gränsbevakning, och styrdokumentet för operationen kan förutsätta att maktmedelsredskap ska bäras. Experternas rättigheter och skyldigheter i operationen avgränsas dock av den utsändande statens nationella lagstiftning.

I Finland har det inte uttryckligen föreskrivits om bärande av maktmedelsredskap och användning av maktmedel inom området för civil krishantering. I fråga om rätten att använda maktmedel för utförande av tjänsteuppdrag eller av någon annan därmed jämförbar orsak föreskrivs enligt 4 kap. 6 § 1 mom. i strafflagen särskilt genom lag. När bestämmelserna om ansvarsfrihetsgrunder i 4 kap. i strafflagen reviderades konstaterades det i förarbetena till reformen (RP 44/2002 rd) att en lösning, enligt vilken det ska föreskrivas om maktmedel så exakt som möjligt för varje enskild myndighet eller varje enskilt förvaltningsområde, står i samklang också med grundlagen och tolkningspraxis i fråga om den. I den nya polislagen infördes bestämmelser om rätten till nödvärn i tjänsteutövning, och motsvarande bestämmelser i lagen om civilpersonals deltagande i krishantering skapar klarhet i den civila krishanteringspersonalens rättsliga ställning när det gäller nödvärn.

Den rättsliga ställningen för civil krishanteringspersonal har med tanke på ansvaret varit oklar även vid bedömningen av situationer med excess i nödvärn eller excess i

samband med användning av maktmedel, eftersom det i lag inte har funnits bestämmelser om rätten att använda maktmedel och nödvärn i tjänstgöringsuppdrag.

Dessa brister i lagstiftningen kan för den civila krishanteringspersonalens del leda till en situation där experten inte exakt känner till gränsen för användningen av maktmedel. Därför finns det behov av att på lagnivå föreskriva om den civila krishanteringspersonalens användning av maktmedelsredskap, maktmedel och nödvärn. En tydlig lagstiftning förbättrar rättsskyddet för experterna så att de utan osäkerhet fullt ut kan delta i de uppgifter de har utnämnts till.

När det är fråga om en operation med verkställande mandat eller en operation där det är tillåtet att använda maktmedelsutrustning i nödvärnssituationer, ska Finland beakta den information som finns att tillgå i fråga om bärande av maktmedelsredskap, möjligheterna att använda maktmedel och dess olika former samt operationens säkerhetsarrangemang när det fattas beslut om att ett visst expertuppdrag ska förklaras ledigt att sökas nationellt. Vid detta beslutsfattande ska man även bereda sig på att utrusta experterna med maktmedelsredskap i första hand i enlighet med operationshandlingarna, anvisningarna från chefen för operationen samt i enlighet med varje befattningsbeskrivning inom ramar för den nationella lagstiftningen. I mandatet och operationsplanen för en verkställande operation beskrivs rätten att använda maktmedel i operationen, vilket avgränsar expertens rätt att använda maktmedel. Denna rätt att använda maktmedel kan inte överskrida det som föreskrivs nationellt. Vid det beslutsfattande som nämnts ovan ska även bestämmelserna om användning av maktmedel i operationen övervägas i förhållande till den nationella lagstiftningen om användning av maktmedel. I samband med beslutsfattandet bör man även sträva efter att försäkra sig om att den som genomför krishanteringsoperationen har ingått ett avtal med mållandet eller målområdet, i vilket den rättsliga ställningen för de experter som Finland stationerar ut i den genomförande aktörens tjänst är tryggad.

3 Målsättning och de viktigaste förslagen

Propositionens målsättning är att lyfta upp bestämmelserna om experternas bärande av maktmedelsutrustning, användning av maktmedel och nödvärn på lagnivå och att beakta situationer där en expert utstationeras i en verkställande civil krishanteringsoperation där han eller hon har ett tjänstgöringsuppdrag som förpliktar till användning av maktmedel. På detta sätt klargörs experternas rättsliga ställning och deras rättsskydd förbättras. Syftet är inte att öka antalet maktmedelsredskap för experterna eller deras användning av maktmedel i civila krishanteringsoperationer.

I propositionen föreslås det att centrala bestämmelser med tanke på experternas rättsskydd införs i lagstiftningen i fråga om experters rätt att bära maktmedelsutrustning, använda maktmedel och rätten till nödvärn i civila krishanteringsoperationer.

Förslaget gäller endast s.k. utstationerade experter som står i offentligrättsligt anställningsförhållande till staten. För dessa experters del har möjligheten till användning av maktmedel granskats redan innan experterna utstationeras i samband med beslutsfattandet om Finlands deltagande i den aktuella operationen. De omfattas av tillämpningsområdet för finsk lag, om de utanför Finland begår ett tjänstebrott som nämns i 40 § i strafflagen. Finska staten är arbetsgivare för de utstationerade experterna och garanterar därigenom deras sakliga agerande på uppdragsområdet. Utanför propositionen står de avtalsbaserade experter som avlönas direkt av EU eller en internationell organisation eller som står i direkt anställningsförhållande till en internationell civil krishanteringsoperation. Finska staten är inte arbetsgivare för dessa experter och avtalsbaserade experter utbildas inte heller av finska staten för användning av maktmedel i operationen.

Avsikten är att endast de av Finland utstationerade experter som har tillräcklig utbildning i användningen av maktmedelsredskap och maktmedel och som kan visa att de har upprätthållit dessa färdigheter, har rätt att bära sådana maktmedelsredskap som motsvarar deras utbildning och rätt att använda maktmedel i en civil krishanteringsoperation

inom de ramar som operationshandlingarna medger. Staten fastställer som arbetsgivare dessa rättigheter i samband med utnämmandet av experten om rättigheterna i enlighet med operationshandlingarna kan beviljas och de bedöms vara ändamålsenliga. Rätten att använda maktmedel fastställs endast för polismän, gränsbevakningsmän, tullmän och tjänstemän från Brottspåföljdsmyndigheten som har fått tillräcklig utbildning i användningen av maktmedelsredskap och maktmedel, om de behöver maktmedelsredskap eller behöver använda maktmedel vid utförandet av tjänstgöringsuppdraget i den civila krishanteringsoperationen. Det är i huvudsak fråga om vanliga maktmedelsredskap som polis-, brottspåföljds-, tull- och gränsbevakningsmyndigheterna använder i tjänsteuppdrag och om situationer där maktmedel eller nödvärn används och för vilka varje tjänstemannagrupp har fått den utbildning i hemlandet som motsvarar deras arbetsuppgifter. Denna bestämmelse föreslås bli införd i lagen om civilpersonals deltagande i krishantering.

Lagstiftningen föreslås inte bli ändrad till den del det gäller förfarandet för beslutsfattandet att utstationera en expert i en civil krishanteringsoperation. Rutinerna för beslutsförfarandet behöver dock preciseras. I praktiken måste det vid ett nationellt beslut om att en viss expertuppgift är ledig samtidigt bedömas om den aktuella uppgiften kräver bärande av maktmedelsredskap eller användning av maktmedel. Bedömningen görs av inrikesministeriet som svarar för den nationella beredskapen och den sker på grundval av operationens mandat och operationshandlingarna samt på uppgiftsbeskrivningen eller en bedömning av de krav som ställs på utrustning och användning av maktmedel i varje enskild uppgift. Vid sin bedömning beaktar inrikesministeriet de olika förvaltningsområdenas bedömning när det gäller experternas utrustning samt utbildningen i användningen av maktmedelsredskap och maktmedel. Om den uppgift som ska förklaras ledig anses kräva bärande av maktmedelsredskap eller användning av maktmedel bör detta nämnas redan när experten rekryteras för uppgiften.

Polismän och gränsbevakningsmän har den utbildning som krävs för bärande av maktmedelsredskap och användning av maktmedel och har som tjänsteinnehavare även skyldighet att upprätthålla sin färdighet i att använda maktmedelsredskap och maktmedel. På motsvarande sätt har en del av tullmännen och tjänstemännen vid Brottspåföljdsmyndigheten den utbildning som krävs för användning av maktmedelsredskap och maktmedel och har som tjänsteinnehavare skyldighet att upprätthålla denna färdighet. Personer vid Tullen som har utbildning i användning av maktmedelsredskap och som har upprätthållit dessa färdigheter på ett tillräckligt sätt är närmast de som arbetar i operativa uppgifter inom brottsbekämpningen. De har även fått utbildning i användning av skjutvapen och har rätt att i sina uppgifter förutom övriga maktmedelsredskap bära skjutvapen. Läget är ett annat när det gäller de personer som arbetar i Tullens s.k. övervakningsuppgifter. De har fått utbildning endast för att använda lindrigare maktmedelsutrustning än skjutvapen. Personer som arbetar inom Tullens övriga verksamhetsområden, såsom t.ex. i förtullnings- och beskattningsuppgifter, har inte systematisk utbildning i anknytning till maktmedelsutövning eller maktmedelsredskap. En tjänsteman vid Brottspåföljdsmyndigheten har vid utförande av tjänsteuppdrag i ett fängelse, på dess område och i dess omedelbara närhet, under fängstransport samt i sysselsättning som övervakas av Brottspåföljdsmyndigheten rätt att använda maktmedel i de situationer som särskilt föreskrivs i 18 kap. 6 § i fängelselagen (767/2005). Maktmedelsredskap får endast användas av en tjänsteman som fått behörig utbildning. I statsrådets förordning om fängelse (509/2006) föreskrivs om tillåtna maktmedelsredskap och bärande av skjutvapen. Skjutvapen får bäras endast av sådana tjänstemän inom Brottspåföljdsmyndigheten som har lämplig utbildning och endast i tjänsteutövning eller i sådan utbildning i användningen av vapen som godkänts av fängelsedirektören.

De branschvisa skillnaderna samt de interna skillnaderna mellan olika personalgrupper inom en bransch ska med tanke på beredskapen för användning av maktmedel beaktas

när beslut fattas om att ett uppdrag i en civil krishanteringsoperation nationellt förklaras ledigt och när den expert som ska utstationeras väljs till uppdraget.

I civila krishanteringsoperationer kan med stöd av lagen om civilpersonals deltagande i krishantering även militära experter utstationeras, som på grund av sitt yrke har utbildning för användning av maktmedel. Dessa experter med militär bakgrund arbetar dock som experter i civila uppgifter i de civila krishanteringsoperationerna, såsom tekniska experter eller personal inom nedrustning, och i deras uppgifter ingår inte användning av maktmedel.

När det gäller experter inom polisfrågor föreskrivs det i 1 § 3 mom. i polisförordningen att de polismän som utnämns att sköta polisuppgifter enligt lagen om civilpersonals deltagande i krishantering är polismän även under tiden för den aktuella utnämningen. Denna bestämmelse medför att även experter på polisfrågor som utstationeras i civila krishanteringsoperationer har motsvarande rättigheter och skyldigheter som polismän i Finland. Som exempel kan nämnas rätten att använda uniform eller tjänstevapen och andra maktmedelsredskap. Den nya bestämmelsen om bärande av maktmedelsutrustning, användning av maktmedel och nödvärn i lagen om civilpersonals deltagande i krishantering fastställer i hurudana situationer polismän omfattas av polismäns rättigheter och skyldigheter i även fråga om bärande av maktmedelsredskap, användning av maktmedel och nödvärn i civila krishanteringsoperationer.

En bestämmelse i fråga om gränsbevakningsmäns ställning motsvarande den ovan nämnda föreslås i lagen om gränsbevakningsväsendets förvaltning. Största delen av gränsbevakningsmännen är utnämnda till en militär tjänst vid Gränsbevakningsväsendet. Därutöver har en del av dem som avlagt högre juridisk högskoleexamen och som arbetar vid juridiska avdelningen vid staben för Gränsbevakningsväsendet utnämns till gränsbevakningsmän. Det bör påpekas att en gränsbevakningsman som utför ett tjänstgöringsuppdrag i en civil krishanteringsoperation inte tjänstgör i militär tjänst när han eller hon har anställts i offentligt anställ-

ningsförhållande med lagen om civilpersonals deltagande i krishantering som grund.

I den nationella lagstiftningen har tullman och tjänsteman inom brottspåföljdsområdet inte definierats särskilt. På grund av detta har man i förslaget stannat för en lösning i fråga om dessa yrkesgrupper, där rätten att bära maktmedelsutrustning och rätten att använda maktmedel kan ges en sådan person som sköter uppgifter inom tull- eller brottspåföljdsområdet i en civil krishanteringsoperation och som är tjänstledig från sin tjänst vid Tullen eller Brottspåföljdsmyndigheten med stöd av lagen om civilpersonals deltagande i krishantering. Genom detta förfarande säkerställs utbildningen och upprätthållandet av färdigheterna i fråga användning av maktmedelsredskap och maktmedel även för personalen från tull- och brottspåföljdsområdet.

Om förutsättningar för och avgränsning av användning av maktmedel, tillåtna maktmedelsredskap samt den utbildning som krävs för användning av maktmedelsredskap och maktmedel föreskrivs det separat i lagstiftningen för varje specialområde. Dessa bestämmelser tillämpas även på personer som hör till dessa yrkesgrupper om de har rätt att bära maktmedelsredskap och använda maktmedel i civila krishanteringsoperationer. Bärande av maktmedelsredskap och rätt att använda maktmedel i enlighet med denna nationella lagstiftning begränsas fortsatt av operationshandlingarna för varje separat operation och av de regler för maktmedelsanvändning som fastställts för operationen. Rätten att använda maktmedel avgränsas till att omfatta sådana maktmedel som är nödvändiga med tanke på tjänstgöringsuppdraget, på samma sätt som i militär krishantering. Dessutom ska användningen av maktmedel utifrån en helhetsbedömning anses försvarlig med beaktande av omständigheterna på det sätt som föreskrivs i 4 kap. 6 § i strafflagen. För att göra den rättsliga ställningen för experterna klarare finns det även behov av att införa bestämmelser om de civila krishanteringsexperternas rätt till nödvärn enligt 4 kap. 4 § i strafflagen.

Arbetsgivare för de utstationerade experterna i civila krishanteringsoperationer är staten, som i regel representeras av Räddningsinstitutet. Räddningsinstitutet sörjer för att

statens uppgifter som arbetsgivare sköts. I regel ordnar Räddningsinstitutet en operationsspecifik introduktionsutbildning för de experter som utstationeras från Finland före de åker till operationen. Programmet för introduktionsutbildningen ska innehålla ett avsnitt om den rättsliga ställningen för den expert som ska utstationeras, inklusive bärande av maktmedelsredskap och användning av maktmedel samt nödvärnssituationer.

4 Propositionens konsekvenser

4.1 Ekonomiska konsekvenser

Propositionen har inga direkta ekonomiska konsekvenser. Det fattas alltid ett särskilt beslut om deltagande i civil krishantering på vilket de faktiska budgetkonsekvenserna grundar sig. De experter som deltar i civil krishantering ska vara utrustade på det sätt som operationen kräver. Avsikten med propositionen är inte att öka mängden maktmedelsredskap i civila krishanteringsoperationer. Avsikten är inte heller att öka mängden personal med rätt att använda maktmedel i civila krishanteringsoperationer.

Avsikten är dock att beakta situationer då en expert utstationeras i en verkställande operation där mandatet för operationen, operationshandlingarna samt expertens uppgifter berättigar till användning av maktmedel. Dessutom är avsikten att beakta att civila krishanteringsoperationer inleds i situationer där det rådande läget i mållandet kräver beredskap för instabila förhållanden och nödvärnssituationer samt utrustande med maktmedelsredskap. På grund av detta uppstår kostnader på grund av utbildning för upprätthållandet av färdigheterna i fråga om användning av maktmedelsredskap och maktmedel för dem som tjänstgör i en operation under tiden för anställningsförhållandet, utrustandet med lämpliga maktmedelsredskap och underhållet av dem samt på grund av transporterna av maktmedelsredskapen till och från operationen.

För närvarande har t.ex. Polisstyrelsen inte fakturerat för de maktmedelsredskap som polismännen använder i operationerna. Av maktmedelsredskapen är vapen känsliga för extrema förhållanden och de kräver under-

håll, dessutom kan anskaffningspriset för dem anses vara ansevärt. För vapnets del uppskattar Polisstyrelsen att en ersättning på 80—300 euro årligen beroende av vapentyp är en lämplig ersättning.

På motsvarande sätt medför maktmedelsredskapen för experterna från de övriga områdena kostnader som årligen ska ersättas den aktuella myndigheten beroende av anskaffningspriset för redskapet.

De maktmedelsredskap som ska bäras i operationerna ingår i den nationella beredskapen enligt 4 § i lagen om civilpersonals deltagande i krishantering. I denna ingår även materiell och logistisk beredskap. Därmed ska kostnaderna för maktmedelsredskap och underhållet av dem samt utbildning för upprätthållandet av färdigheterna i fråga om användningen av redskapen täckas med medel från momentet för civil krishantering.

4.2 Samhälleliga konsekvenser och konsekvenser för myndigheterna

I propositionen föreslås inga ändringar i ansvarsfördelningen mellan ministerierna eller i den lagstiftning som gäller beslutsfattandet.

Mer precisa bestämmelser på lagnivå än de gällande om bärande av maktmedelsredskap, användning av maktmedel och nödvärn leder till att man i Finland i ännu högre grad än tidigare redan när beslutet om stationering fattas måste överväga om personal ska delta i civila krishanteringsoperationer där användning av maktmedel är möjlig. När beslutet om stationering fattas beaktas operationens natur, operationshandlingarna samt de nationella resurser som finns att tillgå. Dessutom gör inrikesministeriet i fråga om enskilda uppgifter en bedömning av huruvida uppgiften förutsätter bärande av maktmedelsredskap eller användning av maktmedel. Denna bedömning beaktas vid varje beslut om att en uppgift ska förklaras ledig i Finland. Saken kan vid behov bedömas på nytt om situationen i operationen eller för en enskild expert förändras.

Krishanteringscentret ska när experterna rekryteras meddela om det lediga uppdraget förutsätter bärande av maktmedelsredskap eller användning av maktmedel. Krishanter-

ingscentret ska försäkra sig om att den som ska anställas i anställningsförhållande har den utbildning i användningen av maktmedelsredskap och maktmedel som uppdraget kräver.

Vid den operationsspecifika introduktionsutbildningen ska Krishanteringscentret beakta den eventuella rätten för de experter som ska utstationeras att använda maktmedel och beredskapen för nödvärnssituationer. Avsikten är att experten ska vara medveten om sina rättigheter och skyldigheter när det gäller bärande av maktmedelsredskap och användning av maktmedel samt nödvärn. Med tanke på experternas rättsskydd är det viktigt att det finns täckande bestämmelser i den nationella lagstiftningen om bärande av maktmedelsredskap, användning av maktmedel samt grunderna för nödvärn.

De föreslagna bestämmelserna förbättrar Finlands möjligheter att delta i den civila krishantering som i och med den internationella utvecklingen kommit att ske under allt mera riskfyllda förhållanden.

4.3 Jämlikhets- och könsrelaterade konsekvenser

Propositionen har i sig inga könsekvenser.

Bestämmelser om användning av maktmedel gör ställningen för de experter som Finland stationerar ut i de civila krishanteringsoperationerna klarare. Däremot står de experter som arbetar i civila krishanteringsoperationer direkt avlönade av EU eller en internationell organisation utanför denna nationella lagstiftning, eftersom de inte står i offentlig-rättsligt anställningsförhållande till staten.

5 Beredningen av propositionen

5.1 Beredningsskeden och beredningsmaterial

Bakgrunden till propositionen är slutrapporten från den arbetsgrupp som inrikesministeriet tillsatte den 12 mars 2010 för att utreda den juridiska ställningen för civila krishanteringsexperter.

Propositionen har beretts vid inrikesministeriet. Vid beredningen har justitieministeri-

et, finansministeriet, utrikesministeriet, försvarsministeriet samt Brottsförklaringsmyndigheten och Tullen hörts.

5.2 Remissyttranden och hur de har beaktats

Utlåtande om propositionen begärdes av 29 myndigheter och organisationer.

Remissinstanserna förhöll sig i regel positivt till att de föreslagna bestämmelserna infördes i lagen om civilpersonals deltagande i krishantering. Remissinstanserna framförde anmärkningar bl.a. i anknytning till hur synpunkterna inom olika förvaltningsområden efterhörs vid beslut om den utrustning som krävs för experterna samt i fråga om utbildning i användningen av maktmedelsutrustning och maktmedel. I utlåtandena betonades även att den som genomför operationen i första hand svarar för operationens säkerhetsarrangemang. I många utlåtanden förutsattes ett klagörande i fråga om vilken instans som ger rätten att bära maktmedelsredskap och rätten att använda maktmedel. I utlåtandena ansågs det som viktigt att det i propositionen på grund av de omständigheter som råder på operationsområdena ingår en bestämmelse om nödvärn på operationsområdena. Även de kostnader som maktmedelsredskapen medför dryftades i utlåtandena. Det föreslogs preciserande text i propositionens motivering när det gäller bestämmelserna om olika yrkesgruppers utbildning i fråga om bärande av maktmedelsredskap och utbildning i maktmedelsredskap och maktmedel. I utlåtandena fästes dessutom uppmärksamhet vid den utbildning i användningen av maktmedelsredskap och maktmedel som ska ske under tiden för anställningsförhållandet och anordnandet av utbildningen. Det föreslogs även att vissa ändringar som i huvudsak kan betraktas som tekniska bör göras i utkastet.

På basis av utlåtandena gjordes följande kompletteringar i lagförslaget till ändring av lagen om civilpersoners deltagande i krishantering. I motiveringen till propositionen betonas ansvaret för operationens säkerhetsarrangemang hos den som genomför operationen. I motiveringen preciserades beskrivningen av lagstiftningen för olika yrkesgrupper i fråga om nödvärn, bärandet av maktme-

delsredskap och utbildning i fråga om detta samt användningen av maktmedel och utbildningen för den. Propositionen kompletterades med en beskrivning av utländsk lagstiftning och de riktlinjer för användning av maktmedel i civila krishanteringsoperationer som är under beredning i EU. Kapitlet om propositionens ekonomiska konsekvenser

kompletterades med en noggrannare bedömning av kostnaderna.

Det gjordes ändringar i lagförslagen med avsikt att klargöra frågan vem som ger rätten att bära maktmedelsredskap och rätten att använda maktmedel. På basis av utlåtandena gjordes dessutom vissa mindre ändringar och ändringar som kan betraktas som tekniska.

DETALJMOTIVERING

1 Lagförslag**1.1 Lagen om civilpersonals deltagande i krishantering****2 kap. Rättigheter och skyldigheter för den som står i anställningsförhållande**

6 a §. *Rätt att bära maktmedelsredskap och rätt att använda maktmedel.* I paragrafens 1 mom. föreskrivs att den som står i anställningsförhållande och som i en operation utför polis- eller gränsbevakningsuppgifter eller uppgifter inom tull- eller brottspåföljdsområdet har rätt att bära maktmedelsredskap på operationsområdet och rätt att vid utförandet av tjänstgöringsuppdrag använda maktmedel. Vid användning av maktmedel får även maktmedelsredskap användas. Kravet är att den polis- eller gränsbevakningsman eller den person som med stöd av denna lag är tjänstledig från sin tjänst vid Tullen eller Brottspåföljdsmyndigheten och som står i anställningsförhållande har avlagt utbildningen i användning av maktmedelsredskap och maktmedel i enlighet med lagstiftningen för den egna sektorn.

Polismän och gränsbevakningsmän har som tjänsteinnehavare den utbildning som krävs för användning av maktmedel och även skyldighet att upprätthålla sin färdighet i att använda maktmedelsredskap och maktmedel. I motsats till polismän och gränsbevakningsmän definieras inte tjänstemän vid Tullen och tjänstemän vid Brottspåföljdsmyndigheten i lagstiftningen. Det är dock befogat att rätten att bära maktmedelsredskap och rätten att använda maktmedel endast beviljas företrädare för sådana yrkesgrupper som på grund av sina tjänsteåligganden har tillräcklig giltig utbildning för detta. På grund av detta krävs i förslaget det när det gäller experter från Tullen eller Brottspåföljdsmyndigheten att de står i ett gällande tjänsteförhållande till Tullen eller Brottspåföljdsmyndigheten för att de utnämnda till ett offentligt anställningsförhållande med stöd av

denna lag ska ha rätt att bära maktmedelsredskap eller rätt att använda maktmedel.

Enligt 2 mom. fastställer den statliga arbetsgivaren i samband med utnämningen till eller under tiden för anställningsförhållandet expertens rätt att bära maktmedelsredskap på operationsområdet och använda maktmedel vid utförandet av tjänstgöringsuppdrag. Rätt att bära maktmedelsredskap kan fastställas både i fråga om verkställande och icke-verkställande operationer. Användningen av maktmedelsredskap i icke-verkställande operationer begränsar sig till nödvärnssituationer. Rätt att använda maktmedel i kan fastställas endast för utförandet av tjänstgöringsuppdrag i verkställande operationer.

I praktiken görs bedömningen huruvida den expert som ska utstationeras behöver ha rätt att bära maktmedelsredskap eller rätt att använda maktmedel redan när det nationella beslutet fattas om att ett visst uppdrag ska förklaras ledigt att sökas. Vid bedömningen ska beaktas i första hand operationshandlingarna och ramarna för expertens uppgiftsbeskrivning i fråga om bärande av maktmedelsredskap och användning av maktmedel samt den information som finns att tillgå i fråga om bärande av maktmedelsredskap, möjligheterna och formerna för användningen av maktmedel samt säkerhetsarrangemangen i operationen. Rätten att bära maktmedelsredskap och rätten att använda maktmedel fastställs i samband med utnämningen av experten med den bedömning som nämns ovan som grund. Den statliga arbetsgivaren kan vid behov, om situationen i operationen förändras, under tiden för anställningsförhållandet ändra de rättigheter för experterna som avses i 1 mom. I fråga om förvaring av maktmedelsredskapen på operationsområdet iaktas operationshandlingarna.

6 b §. *Maktmedelsredskap och användning av maktmedel.* Enligt 1 mom. begränsas användningen av maktmedel av proportionalitetsprincipen och minimiprincipen om användning av maktmedel. Maktmedlen ska med tanke på expertens tjänstgöringsuppgift vara nödvändiga och försvarliga. Dessutom begränsas användningen av maktmedel till

operationshandlingarna, såsom det regelverk för användning av maktmedel som fastställts för operationen. I momentet hänvisas även till strafflagen när det gäller excess i samband med användning av maktmedel.

I 2 mom. hänvisas till sektorlagstiftningen när det gäller förutsättningarna för och avgränsningen av användningen av maktmedel samt de maktmedel som är tillåtna och den utbildning i användning av maktmedel som krävs. Bestämmelserna i sektorlagstiftningen avviker av naturliga skäl från varandra på grund av uppgifternas olika natur inom sektorerna. Det är befogat att en person som deltar i en krishanteringsoperation har rätt att bära maktmedelsutrustning och använda maktmedel enligt samma förutsättningar och begränsningar som i den utbildning som personen har fått och i enlighet med de nationella rättigheterna. Företrädare för varje yrkesgrupp som nämns i paragrafen iakttar vid tjänstgöring i en operation utöver styrningsdokumenten för operationen även den nationella lagstiftningen för den egna sektorn. Maktmedelsredskapen och maktmedelsanvändningen för en finländsk utstationerad expert kan dock inte i något fall överskrida vad som föreskrivs nationellt.

I den sektorsvisa lagstiftningen ingår även bestämmelser om upprätthållande av färdigheterna i fråga om användningen av maktmedelsredskap och maktmedel. Krishanteringscentret ska anordna den upprätthållande utbildningen som en del av den nationella beredskapen.

6 c §. Nödvärn. I paragrafen bestäms om rätten till nödvärn för den som anställts i offentligrättsligt anställningsförhållande samt om excess i nödvärn genom en hänvisning till bestämmelserna i 4 kap. i strafflagen.

Enligt 1 mom. har alla som står i offentligrättsligt anställningsförhållande med stöd av denna lag rätt till nödvärn enligt vad som föreskrivs i 4 kap. 4 § i strafflagen. Rätten till nödvärn gäller alla som arbetar i en operation. Vid bedömningen av om nödvärn kan försvaras ska utbildningen och erfarenheten för varje person som står i anställningsförhållande beaktas. Den som anställts i offentligrättsligt anställningsförhållande kan råka i en situation där det i hans eller hennes verksamhet inte är fråga om att ett bestämt tjänstgö-

ringsuppdrag ska utföras, utan att skydda sig själv eller någon annan mot ett obehörigt angrepp. Då bedöms försvarshandlingen utifrån rätten till nödvärn. I en situation med nödvärn kan en person i anställningsförhållande som fått rätt att bära maktmedelsredskap i enlighet med 6 a § även vara tvungen att ty sig till maktmedelsredskapen. Försvarshandlingen ska dock enligt 4 kap. 4 § i strafflagen som helhet anses vara försvarlig med beaktande av den helhetsbedömning som gäller angreppets art och styrka, försvararens och angriparens person samt övriga omständigheter. Genom bestämmelsen är avsikten att klargöra den rättsliga ställningen för dem som anställts i offentligrättsligt anställningsförhållande i förhållande till rätten till nödvärn.

1.2 Lagen om gränsbevakningsväsendets förvaltning

2 kap. Gränsbevakningsväsendets förvaltning och personal samt tjänstemännens särskilda rättigheter och skyldigheter

15 §. Gränsbevakningsmän. Ett nytt 3 mom. föreslås i 15 § i lagen om gränsbevakningsväsendets förvaltning enligt vilket vad som i denna lag föreskrivs om gränsbevakningsmän tillämpas även på de gränsbevakningsmän som utnämns att sköta gränsbevakningsuppgifter enligt lagen om civilpersonals deltagande i krishantering. Ställningen som gränsbevakningsman gäller endast den som med stöd av lagen om civilpersonals deltagande i krishantering utnämns till gränsbevakningsuppgifter och som har en egentlig tjänst vid Gränsbevakningsväsendet och har förordnats till gränsbevakningsman. Dessa gränsbevakningsmän beviljas tjänstledighet från sin tjänst vid Gränsbevakningsväsendet med stöd av 7 § i lagen om civilpersonals deltagande i krishantering. Som gränsbevakningsmän omfattas de i operationen, trots tjänstledigheten, av en gränsbevakningsmans rättigheter och skyldigheter, till vilka bl.a. hör skyldigheten i fråga om uppträdande enligt 20 § i lagen om gränsbevakningsväsendets förvaltning. Den föreslagna nya bestämmelsen gör att gränsbevaknings-

männens ställning motsvarar polismännens ställning. Med stöd av polisförordningen är de polismän som utnämns att sköta polisuppgifter enligt lagen om civilpersonals deltagande i krishantering polismän.

Största delen av gränsbevakningsmännen är utnämnda till en militär tjänst vid Gränsbevakningsväsendet. Dessutom har en del av dem som avlagt högre juridisk högskoleexamen och som arbetar vid juridiska avdelningen vid staben för Gränsbevakningsväsendet utnämns till gränsbevakningsmän. Med stöd av lagen om civilpersonals deltagande i krishantering tjänstgör en gränsbevakningsman som anställts i offentlig-rättsligt anställningsförhållande inte i den militära tjänst som han är tjänstledig från med stöd av 7 § i nämnda lag. Således tillämpas inte 45 kap. om militära brott i strafflagen på gränsbevakningsmän som tjänstgör i civila krishanteringsoperationer.

2 Ikraftträdande

Lagarna föreslås träda i kraft hösten 2014.

3 Förhållande till grundlagen och lagstiftningsordning

I propositionen föreslås det att staten som arbetsgivare kan fastställa sådana experter som tjänstgör i civil krishantering och som med stöd av lagen om civilpersonals deltagande i krishantering har anställts i offentlig-rättsligt anställningsförhållande rätt att bära maktmedelsredskap eller använda maktmedel när vissa förutsättningar föreligger. I bestämmelserna föreslås dessutom ett förtydligande om att samtliga som tjänstgör i expertuppgifter inom den civila krishanteringen har rätt till nödvärn.

Användningen av maktmedel innebär ett ingrepp i den personliga integriteten, som skyddas i grundlagens 7 § 1 mom. Enligt grundlagens 7 § 3 mom. får sådana rättigheter inte kränkas godtyckligt eller utan en i lagen angiven grund (GrUU 70/2002 rd, s. 4/I).

Enligt grundlagsutskottets praxis ska det i lag finnas tillräckligt exakta bestämmelser om rätten att använda maktmedel och maktmedelsredskap (GrUU 28/2001 rd, s. 4-5, GrUU 54/2001 rd, s. 5, GrUU 70/2002 rd, s.

5 och GrUU 10/2006 rd, s. 4). Lagen ska åtminstone innehålla bestämmelser om vem som har rätt att använda maktmedel (GrUU 51/2006 rd, s. 9 och GrUU 16/2004 rd, s. 5), i vilka situationer och under vilka förutsättningar maktmedel får användas (GrUU 44/2002 rd, s. 4), hurdana maktmedelsredskap som då får användas (GrUU 28/2001 rd, s. 4-5 och GrUU 10/2006 rd, s. 4) eller hurdana redskap som inte får användas (GrUU 54/2001 rd, s. 5 och GrUU 70/2002 rd, s. 5), att kravet på proportionalitet ska iakttagas vid användning av maktmedel (GrUU 6/2001 rd, s. 4, GrUU 44/2002 rd, s. 4 och GrUU 31/2002 rd, s. 3-4) och att det om excess i nödvärn föreskrivs i strafflagen (GrUU 70/2002 rd, s. 5 och GrUU 31/2002 rd, s. 3-4).

Enligt grundlagsutskottets praxis är det viktigt att rätten att använda maktmedel anförtros endast sådana personer som utbildats för att använda dem och att det vid utbildningen tas hänsyn till de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna som faktorer som begränsar användningen av maktmedel. Behovet av utbildning framhävs om det i befogenheterna ingår rätt att använda maktmedelsredskap (GrUU 44/1998 rd, s. 3, GrUU 2/1999 rd, s. 3, GrUU 28/2001 rd, s. 4-5, GrUU 54/2001 rd, s. 5, GrUU 70/2002 rd, s. 4-5 och GrUU 19/2005 rd, s. 8-9).

Enligt förslaget är rätten att bära maktmedelsredskap och rätten att använda maktmedel klart avgränsad. De civila experterna inom krishantering står i anställningsförhållande till den statliga arbetsgivaren, men de har utnämns till tjänst hos den som genomför krishanteringsoperationen. Deras befogenheter baserar sig på det avtal mellan den som genomför operationen och målstaten, där uppdraget och befogenheterna för den som genomför operationen och operationens personal har fastställts, eller på mandatet för den internationella organisation som genomför operationen. I EU-operationer baserar sig mandatet på ett separat beslut av rådet, av vilket även operationens natur som antingen verkställande eller icke-verkställande operation framgår.

I mandatet för operationen och i styr- och planeringsdokumenten beskrivs bl.a. rätten

att bära maktmedelsredskap och rätten att använda maktmedel i operationen. Experternas bärande av maktmedelsredskap och användning av maktmedel regleras dessutom av den nationella lagstiftning som tillämpas på dem.

Bestämmelser om rätten att använda maktmedelsredskap införs bara för de yrkesgrupper som för sina tjänsteuppdrag i Finland har utbildat sig för användning av maktmedelsredskap. På motsvarande sätt införs bestämmelser om rätten att använda maktmedel

endast för de experter som tjänstgör i verkställande operationer och som redan i Finland för sina tjänsteuppdrag har skaffat sig utbildning i användningen av maktmedel och har upprätthållit sina färdigheter.

Med stöd av vad som anförts ovan anses att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

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

Lagförslag

1

Lag

om ändring av lagen om civilpersonals deltagande i krishantering

I enlighet med riksdagens beslut fogas till lagen om civilpersonals deltagande i krishantering (1287/2004) nya 6 a–6c § som följer:

6 a §

Rätt att bära maktmedelsredskap och rätt att använda maktmedel

Rätt att bära maktmedelsredskap på operationsområdet och rätt att vid utförandet av tjänstgöringsuppdrag använda maktmedel, inklusive användning av maktmedelsredskap, har den som står i anställningsförhållande och i operationen utför polis- eller gränsbevakningsuppgifter eller uppgifter inom tull- eller brottspåföljdsområdet och som är

1) en polisman som har avlagt den utbildning i användning av maktmedelsredskap och maktmedel som avses i polislagen (872/2011) eller i bestämmelser som utfärdats med stöd av den,

2) en gränsbevakningsman som har avlagt den utbildning i användning av maktmedelsredskap och maktmedel som avses i gränsbevakningslagen (578/2005) eller i bestämmelser som utfärdats med stöd av den,

3) en person som med stöd av 7 § är tjänstledig från Tullen och som har avlagt den utbildning i användning av maktmedelsredskap och maktmedel som avses i tullagen (1466/1993) eller i bestämmelser som utfärdats med stöd av den,

4) en person som med stöd av 7 § är tjänstledig från Brottspåföljdsmyndigheten och som har avlagt den utbildning i användning av maktmedelsredskap och maktmedel som avses i fängelselagen (767/2005) eller i bestämmelser som utfärdats med stöd av den.

I samband med utnämningen till eller under tiden för anställningsförhållandet fastställs

den statliga arbetsgivaren expertens rätt att i enlighet med 1 mom. bära maktmedelsredskap på operationsområdet och använda maktmedel vid utförandet av tjänstgöringsuppdrag.

6 b §

Maktmedelsredskap och användning av maktmedel

Den som avses i 6 a § har rätt att använda sådana med tanke på tjänstgöringsuppdraget nödvändiga och försvarliga maktmedel som är förenliga med operationshandlingarna och de regler för användning av maktmedel som fastställts för operationen. Bestämmelser om excess i samband med användning av maktmedel finns i 4 kap. 6 § 3 mom. och 7 § i strafflagen (39/1889).

På tillåtna maktmedelsredskap och bärandet av dem, på användningen av maktmedel samt på den utbildning som krävs för användning av maktmedelsredskap och maktmedel tillämpas, utöver vad som föreskrivs i operationshandlingarna och de regler för användning av maktmedel som fastställts för operationen, när det gäller

1) polismän vad som föreskrivs i polislagen eller i bestämmelser som utfärdats med stöd av den,

2) gränsbevakningsmän vad som föreskrivs i gränsbevakningslagen eller i bestämmelser som utfärdats med stöd av den,

3) en person som med stöd av 7 § är tjänstledig från sin tjänst vid Tullen vad som före-

skrivs i tullagen eller i bestämmelser som utfärdats med stöd av den,

4) en person som med stöd av 7 § är tjänstledig från sin tjänst vid Brottsförklaringsmyndigheten vad som föreskrivs i fängelselagen eller i bestämmelser som utfärdats med stöd av den.

6 c §

Nödvärn

Den som står i anställningsförhållande har rätt till nödvärn enligt vad som föreskrivs i 4 kap. 4 § i strafflagen . Vid bedömningen av

om nödvärn kan försvaras ska dessutom hänsyn tas till de krav som kan ställas på den som anställts i anställningsförhållande med beaktande av personens utbildning och erfarenhet inom den egna sektorn.

Bestämmelser om excess i nödvärn finns i 4 kap. 4 § 2 mom. och 7 § i strafflagen.

Denna lag träder i kraft den 20 .

Lagen tillämpas på dem som vid ikraftträdandet står i anställningsförhållande enligt lagen om civilpersonals deltagande i krishantering.

2

Lag

om ändring av 15 § i lagen om gränsbevakningsväsendets förvaltning

I enlighet med riksdagens beslut
fogas till 15 § i lagen om gränsbevakningsväsendets förvaltning (577/2005), sådan den lyder i lag 1229/2013, ett nytt 3 mom. som följer:

15 §

Gränsbevakningsmän

gränsbevakningsuppgifter enligt lagen om civilpersonals deltagande i krishantering (1287/2004).

Vad som i denna lag föreskrivs om gränsbevakningsmän tillämpas även på de gränsbevakningsmän som utnämnts att sköta

Denna lag träder i kraft den 20 .
Lagen tillämpas på dem som vid ikraftträdandet står i anställningsförhållande med stöd av lagen om civilpersonals deltagande i krishantering.

Helsingfors den 28 augusti 2014

Statsminister**ALEXANDER STUBB**Inrikesminister *Päivi Räsänen*