

FÖRVALTNINGSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 39/2014 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

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 2 september 2014 regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av lagen om civilpersonals deltagande i krishantering och av 15 § i lagen om gränsbevakningsväsendets förvaltning (RP 105/2014 rd) till förvaltningsutskottet för beredning.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- överinspektör Johanna Puiro, inrikesministeriet, polisavdelningen
- konsultativ tjänsteman Antti Häikiö, inrikesministeriet, internationella avdelningen

- enhetschef Kaija Suvanto, utrikesministeriet, enheten för EU-rättsliga frågor och traktaträtt
- enhetschef Mikko Kinnunen, utrikesministeriet, enheten för säkerhetspolitik och krishantering
- regeringsråd Hannu Taimisto, justitieministeriet
- jurist Merja Maijala-Liljestrand, Tullen.

Dessutom har skriftliga yttranden lämnats av

- försvarsministeriet
- finansministeriet
- Polisstyrelsen
- Finlands Polisorganisationers Förbund rf.

PROPOSITIONEN

I propositionen 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 bestämmel-

se om vilken ställning de experter 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.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

Syftet med propositionen är att skapa klarhet i den rättsliga ställningen för civilpersonal som deltar i krishanteringsoperationer genom i lagstiftningen införa bestämmelser om bärande av maktmedelsredskap, användning av maktmedel och nödvärnssituationer.

I Finland föreskrivs det i dag inte uttryckligen om bärande av maktmedelsredskap och användning av maktmedel inom området för civil krishantering. Nationellt har tillgripandet av maktmedel i civila krishanteringsoperationer grundat sig på de allmänna bestämmelserna om nödvärn och nödtillstånd i 4 kap. i strafflagen. Förhållandena för den civila krishanteringen och konflikternas natur har blivit allt mer krävande och komplicerade. Särskilda utmaningar möter genom att antalet operationer ökar, att förhållandena blir allt mer krävande, att personalens uppgiftsbeskrivningar blir specialiserade och genom att det finns skillnader i mandatet för operationerna. Det är enligt utskottet därför nödvändigt att precisera bestämmelserna om befogenheterna och den rättsliga ställningen för experter som skickas ut på civila krishanteringsoperationer. Förslaget gäller endast s.k. utstationerade experter som står i offentligrättsligt anställningsförhållande till staten. Bestämmelserna ska alltså inte tillämpas på avtalsbaserade experter som avlönas direkt av EU eller en internationell organisation eller som står i direkt anställningsförhållande till en internationell civil krishanteringsoperation.

Användning av maktmedel hör egentligen inte hemma inom den civila krishanteringen, men för att utföra sitt uppdrag kan en enskild civil expert tvingas tillgripa maktmedel inom de ramar som EU, FN och OSSE fastställt för civil krishantering. 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 operationen kan förutsätta beredskap för användning av maktmedel i vissa uppgifter, i synnerhet när det gäller verksamhet inom områdena för polis, tull, fängvård 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.

Avsikten med propositionen 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 Finlands nationella lagstiftning och operationshandlingarna medger. Enligt förslaget kan dessa rättigheter fastställas endast för polismän och gränsbevakningsmän samt tullmän och tjänstemän från Brottsförhållningsmyndigheten som har fått tillräcklig utbildning i användningen av maktmedelsredskap och maktmedel. Utskottet anser att detta är motiverat. Staten fastställer som arbetsgivare dessa rättigheter i samband med utnämmandet av experten, i det fall att operationshandlingarna medger att rättigheterna kan beviljas och de bedöms vara ändamålsenliga. Vid behov, till exempel om en operation förändras eller om expertens uppgiftsbeskrivning ändras, kan det göras en ny prövning av huruvida experten ska ha rätt att bära maktmedelsredskap eller tillgripa maktmedel. Regeringen föreslår inga ändringar i det beslutsförfarande som tillämpas när en expert ska utstationeras i en civil krishanteringsoperation.

De föreslagna bestämmelserna om nödvärn gäller alla utsända experter. De experter som medverkar i en operation har fått utbildning för krävande förhållanden och de som utrustats med maktmedelsredskap har fått utbildning i användningen av redskapen. Vid en bedömning av hur experterna agerar i nödvärnssituationer måste, som propositionen också föreslår, vid sidan av

strafflagen hänsyn tas till de krav som kan ställas med beaktande av personens utbildning och erfarenhet.

Finland har relativt länge medverkat i internationell civil krishantering och skickat experter till olika insatser. Utskottet lyfter fram vikten av den civila krishantering. I propositionsmotiven karakteriseras civil krishantering som en verksamhet som syftar till att återställa de centrala funktionerna eller andra grundläggande funktioner i samhället och att stärka dem genom att utomstående icke-militär experthjälp sänds till krisområdet. Enligt statsrådets säkerhets- och försvarspolitiska redogörelse (SRR 6/2012 rd) betonas i fråga om Finlands deltagande i den civila krishantering även i fortsättningen den högkvalitativa sakkunskap som Finland har i frågor som gäller polisverksamhet, rättsstatsprincipen, gränsbevakning samt mänskliga rättigheter och jämställdhet. Med hänsyn till den nationella beredskapen ser förvaltningsutskottet det som viktigt att sörja för tillgången till utbildad personal och tillräckliga resurser. Dessa faktorer har lyfts fram också av utrikesutskottet i olika sammanhang (t.ex. UtUB 1/2013 rd).

Med hänvisning till propositionsmotiven och annan utredning tillstyrker utskottet lagförslaget, men med följande kommentarer och ändringsförslag.

Befogenheter för den som är anställd enligt lagen om civilpersonals deltagande i krishantering

Enligt inkommen utredning syftar lagförslagen i propositionen inte till några ändringar i de sektorsvisa bestämmelserna om tjänstemännens befogenheter. I propositionsmotiven hänvisas för polisexperternas del till 1 § 2 mom. i statsrådets förordning om polisen (1080/2013), enligt vilket även de polismän som utnämns att sköta polisuppgifter enligt lagen om civilpersonals deltagande i krishantering är polismän. I propositionsmotiven anses denna bestämmelse medföra att även experter på polisfrågor som utstationeras i civila krishanteringsoperationer har motsvarande rättigheter och skyldigheter som polismän i Finland. I propositionen ingår också ett

förslag till lag om ändring av 15 § i lagen om gränsbevakningsväsendets förvaltning (lagförslag 2), som syftar till att ställningen för gränsbevakningsmän ska motsvara ställning för polismän när de står i ett offentligrättsligt anställningsförhållande enligt lagen om civilpersonals deltagande i krishantering (1287/2004).

Enligt 2 § 1 mom. i lagen om civilpersonals deltagande i krishantering föreskriver lagen bland annat om rättigheter och skyldigheter för den civilpersonal som deltar i krishantering. Enligt 5 § 1 mom. står den som deltar i krishantering utomlands i ett offentligrättsligt anställningsförhållande för viss tid till staten, som i egenskap av arbetsgivare företräds av Räddningsinstitutet. Angående rättigheterna och skyldigheterna för den som står i anställningsförhållande gäller enligt 5 § 2 mom. vad som föreskrivs i den lagen. Dessutom ska en statsanställd beviljas oavlönad tjänstledighet eller befrielse från arbetet för den tid ett anställningsförhållande som avses i lagen varar.

Regeringen föreslår att det i lagen om civilpersonals deltagande i krishantering ska tas in nya 6 a och 6 b § som uttryckligen fastställer befogenheterna, och lagförslaget fastställer dem också uttömmande för den som deltar i civila krishanteringsuppdrag, särskilt med hänsyn till 5 § 2 mom. De tjänstebeteckningar som nämns i 6 a § ger i sig inte några befogenheter till den som står i anställningsförhållande enligt lagen. Personen är dessutom tjänstledig och befriad från de uppgifter som hör till tjänsten, och kan då inte utnyttja de befogenheter som hör till tjänsten (t.ex. RP 57/1994 rd).

Utskottet konstaterar att polisbefogenheter, på samma sätt som andra myndighetsbefogenheter, också för dem som deltar i civila krishanteringsoperationer till alla delar ska grunda sig på bestämmelser på lagnivå. Befogenheter får inte fastställas genom förordning. Utskottet menar att en polisman med stöd av den uttömmande regleringen i lagen om civilpersonals deltagande i krishantering inte får polisbefogenheter utomlands, om det inte uttryckligen föreskrivits om det i lag. Samma gäller gränsbevakningsmän samt tjänstemän vid Tullen och Brottspä-

följdsverket. För att en person som står i anställningsförhållande ska ha andra befogenheter än de som föreslås i fråga om maktmedel i 6 a och 6 b §, måste alltså lagförslag 1 kompletteras med en särskild bestämmelse om befogenheter. Utskottet föreslår att bestämmelsen formuleras så att den för varje personalgrupp hänvisar till de sektorvisa bestämmelserna, på samma sätt som för maktmedlen. Det ska för en operation finnas internationella dokument som fastställer operationens mandat och operationsplanen. Samtidigt måste handlingarna också fastställa befogenheternas räckvidd. Paragrafen måste därför ha en bestämmelse om att de befogenheter som grundar sig på lag avgränsas i operationshandlingarna för varje enskild operation. (Ny 6 a §)

Som en följd av utskottets förslag blir 6 a—6 c § i lagförslag 1 i stället 6 b—6d §. Samtidigt har utskottet gjort skrivtekniska justeringar i 6 b §.

Av propositionsmotiven framgår att 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. Formuleringen i förordningen om att också polismän som utnämns till civila krishanteringsuppdrag är polismän är därmed i sig av betydelse, menar utskottet.

Lag om ändring av 15 § i lagen om gränsbevakningsväsendets förvaltning (lagförslag 2)

Lagstiftningen om Gränsbevakningsväsendet är uppbyggd på ett annat sätt än polislagen. Bestämmelser om en gränsbevakningsmans befogenheter finns i gränsbevakningslagen (578/2005). I statsrådets förordning om gränsbevakningsväsendet (577/2005) finns bestämmelser om bland annat de särskilda rättigheter och skyldigheter som gäller för gränsbevakningsmän och tjänstemän vid gränsbevakningsväsendet. Trots den bestämmelse om befogenheter som föreslås ovan i samband med lagförslag 1 anser utskottet att det i detta sammanhang är ändamålsenligt att tillstyrka att lagförslag 2 godkänns i den föreslagna formen. Det kan till ex-

empel i samband med utvecklingen av lagstiftningen om civil krishantering övervägas om det är möjligt att skapa ökad klarhet i bestämmelserna.

Åtgärder för att utveckla lagstiftningen

En av utrikesministeriet utnämnd arbetsgrupp slutförde i november 2014 en rapport om behoven av ändringar i lagstiftningen om krishantering och annat internationellt samarbete. I fråga om inrikesministeriets förvaltningsområde konstaterar rapporten bland annat att när det gäller att ge eller begära internationellt bistånd inom polis- eller gränsbevakningsmyndigheternas område i situationer som inte reglerats på EU-nivå eller i internationella fördrag som är bindande för Finland, måste lagstiftningen granskas bland annat i fråga om beslutsförfarandet, den främmande statens befogenheter, maktmedelsredskap och rättsliga ställning när dess myndigheter agerar på finskt territorium och motsvarande förhållanden när finländska myndigheter agerar utomlands. Enligt inkommen utredning kommer inrikesministeriet att i början av 2015 starta en bred förstudie om behovet av ändringar och moderniseringar i lagen om civilpersonals deltagande i krishantering. Förstudien ska granska den sektorindelning som tillämpas i lagen, specifikationerna för den nationella beredskapen och de närmare grunderna för anställningsförhållande. Vidare ska operationerna granskas på strategisk och operativ nivå. Utskottet menar att det i samband med förstudien är möjligt att se över och skapa större klarhet i lagstiftningen också till den del som behandlas här.

Utskottets förslag till beslut

Riksdagen

godkänner lagförslag 2 utan ändringar och

godkänner lagförslag 1 med ändringar (Utskottets ändringsförslag).

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—6 d § som följer:

6 a § (Ny)

Befogenheter för den som står i anställningsförhållande

På den som står i anställningsförhållande tillämpas när det gäller

1) polismän vad som föreskrivs i polislagen (872/2011) eller i bestämmelser som utfärdats med stöd av den,

2) gränsbevakningsmän vad som föreskrivs i gränsbevakningslagen (578/2005) 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 föreskrivs i tullagen (1466/1993) eller i bestämmelser som utfärdats med stöd av den,

4) en person som med stöd av 7 § är tjänstledig från sin tjänst vid Brottsåtgärdsmyndigheten vad som föreskrivs i fängelselagen (767/2005) eller i bestämmelser som utfärdats med stöd av den.

Befogenheterna för den som står i anställningsförhållande kan dock inte överskrida vad som föreskrivs om befogenheter i operationshandlingarna för varje enskild operation.

6 b (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 uppgifter som hör till polisen, gränsbevakningen, Tullen eller brottspåföljdsområdet och som är

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

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

(2 mom. som i RP)

6 c (6 b) §

(Som i RP)

6 d (6 c) §

(Som i RP)

Ikraftträdandebestämmelsen
(Som i RP)

FvUB 39/2014 rd — RP 105/2014 rd

Helsingfors den 12 december 2014

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Pirkko Mattila /saf
vordf. Mika Kari /sd
medl. Maarit Feldt-Ranta /sd
Satu Haapanen /gröna
Rakel Hiltunen /sd
Anne Holmlund /saml
Reijo Hongisto /saf
Risto Kalliorinne /vänst
Elsi Katainen /cent

Timo V. Korhonen /cent
Antti Lindtman /sd
Markus Lohi /cent
Tapani Mäkinen /saml
Mika Raatikainen /saf
Kari Tolvanen /saml
Ulla-Maj Wideroos /sv
ers. Heikki Autto /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Minna-Liisa Rinne.