Utlåtande GrUU 41/2016 rd─ RP 101/2016 rd

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om temporär ändring av 22 § i ordningslagen och lag om ändring av 28 § i lagen om privata säkerhetstjänster

Till förvaltningsutskottet

INLEDNING

Ärende

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om temporär ändring av 22 § i ordningslagen och lag om ändring av 28 § i lagen om privata säkerhetstjänster (RP 101/2016 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört
- överinspektör Berit Kiuru, inrikesministeriet
- överinspektör Sini Lahdenperä, inrikesministeriet
- polisinspektör Marko Savolainen, Polisstyrelsen som representant för inrikesministeriet
- professor Mikael Hidén
- professor Tuomas Ojanen.

Skriftligt yttrande har lämnats av
- justitieministeriet
- professor Juha Lavapuro.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår ändringar i bestämmelserna om ordningsvakter i ordningslagen och i den nya lag om privata säkerhetstjänster som träder i kraft vid ingången av 2017.

Ändringarna i ordningslagen avses träda i kraft så snart som möjligt och gälla till årets slut. Ändringarna i lagen om privata säkerhetstjänster avses träda i kraft samtidigt som den lagen träder i kraft, alltså vid ingången av 2017.

I motiven till lagstiftningsordning bedömer regeringen lagförslaget mot bestämmelsen i grundlagens 124 § om överföring av förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter.

Lagförslaget kan enligt regeringens uppfattning behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Genom de ändringar som föreslås i propositionen ska det göras möjligt att med polisens tillstånd utse privata ordningsvakter vid de förläggningar och flyktingslussar som avses i lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd och om identifiering av och hjälp till offer för människohandel.

Grundlagsutskottet har ett flertal gånger bedömt lagstiftningen för den privata säkerhetsbranschen (se t.ex. GrUU 13/2010 rd, GrUU 10/2006 rd, GrUU 20/2002 rd och GrUU 28/2001 rd). Att upprätthålla ordning och säkerhet är enligt utskottet utan vidare en sådan offentlig förvaltningsuppgift som avses i 124 § i grundlagen (GrUU 20/2002 rd, s. 2). De föreslagna bestämmelserna måste därför bedömas med avseende på 124 § i grundlagen (se t.ex. GrUU 62/2014 rd, s. 2/I). Där sägs det att offentliga förvaltningsuppgifter kan anförtros andra än myndigheter endast genom lag eller med stöd av lag, om det behövs för en ändamålsenlig skötsel av uppgifterna och det inte äventyrar de grundläggande fri- och rättigheterna, rättssäkerheten eller andra krav på god förvaltning. Uppgifter som innebär betydande utövning av offentlig makt får bara anförtros myndigheter.

I de aktuella lagförslagen föreslås inte ändringar i de privata väktarnas befogenheter. De förblir sådana som det med grundlagsutskottets medverkan har föreskrivits (se GrUU 22/2014 rd och de utlåtanden som nämns där). Det föreslås ändå att lagarna ska ändras så att det i avvikelse från tidigare praxis blir möjligt att med polisens tillstånd utse ordningsvakter också i förläggningar och flyktingslussar. Grundlagsutskottet har tidigare bedömt en motsvarande utvidgning i fråga om verksamhetsställen inom hälso- och sjukvården. Utskottet ansåg då att utvidgningen var väsentlig. Enligt utskottet var det en godtagbar motivering att hotfulla och våldsamma situationer numera förekommer allt oftare; polisen kan inte regelbundet närvara i hälso- och sjukvårdens vårdplatser, och närvaron av en väktare bidrar till att förhindra störningar. Väktarna kan vid behov vidta omedelbara åtgärder för att upprätthålla ordning och säkerhet och förhindra brott. Därför ansåg utskottet att det kan behövas ordningsvakter för att bistå myndigheter i att upprätthålla ordning och säkerhet på verksamhetsställen inom hälso- och sjukvården och att kravet i 124 § i grundlagen på att uppgiften måste skötas på ett ändamålsenligt sätt därmed uppfylls på ett allmänt plan (GrUU 13/2010 rd, s. 2).

Men grundlagsutskottet noterar ändå att det är förknippat med särskilda förhållanden och särdrag att bevaka ordningen vid förläggningar och flyktingslussar. Där vistas människor i sårbar ställning såsom minderåriga, minderåriga utan vårdnadshavare, personer med funktionsnedsättning och personer som har utsatts för tortyr eller annat allvarligt psykiskt, fysiskt eller sexuellt våld. Till exempel när det gäller minderåriga har utskottet i sitt ovan nämnda utlåtande fäst uppmärksamhet vid att i motiven till det lagförslag som bedömdes där, uteslöts skolhem och barnskyddsanstalter ur begreppet verksamhetsställen inom socialvården. Utskottet ansåg att uteslutningen var befogad och ansåg att det finns skäl att inkludera den också i bestämmelsen (GrUU 13/2010 rd, s. 3).

Enligt utredning till grundlagsutskottet är behovet av övervakning av ordningen på det sätt som avses i propositionen exempelvis i fråga om minderåriga kopplat särskilt till de nämnda externa hoten mot förläggningarna. I lokalerna och deras omedelbara närhet har sådana brott begåtts där säkerheten för förläggningarna och de personer som befunnit sig där har äventyrats. Utskottet anser att sådana hot är en fullgod grund för den föreslagna regleringen. Men utskottet vill ändå påminna om att myndigheten i sin tillståndsprövning för varje enskilt fall ska bedöma både enligt 22 § 1 mom. i den gällande lagen och enligt de föreslagna bestämmelserna huruvida det finns fog för att upprätthållandet av ordning och säkerhet kräver väktare och huruvida upprätthållandet kan ordnas ändamålsenligt på annat sätt (GrUU 13/2010 rd).

Väktarnas arbete handlar med avseende på grundlagen om faktisk verksamhet. I den här typen av verksamhet kan man se till att kraven visavi grundläggande fri- och rättigheter, rättssäkerhet och god förvaltning uppfylls genom att bestämmelserna allmänt taget är exakta och ändamålsenliga och genom att de som utför uppgifterna är lämpliga och kompetenta (GrUU 20/2002 rd, s. 3, GrUU 28/2001 rd, s. 5 och GrUU 24/2001 rd, s. 4). På grund av regleringens konstitutionella betydelse har utskottet betonat vikten av att villkoret för godkännande som väktare är lämplig och adekvat utbildning med tanke på kraven i uppdraget (GrUU 44/1998 rd, s. 3). Enligt utskottets mening är det av särskild vikt på grund av de ovan nämnda särskilda förhållandena i förläggningar och flyktingslussar att utbildningen är adekvat och tillräcklig.

Utskottet ser det fortfarande som viktigt att huvudansvaret för ordningen och säkerheten samt för att brott avvärjs och utreds kvarstår hos polisen och övriga myndigheter och att den privata verksamhetens andel endast är kompletterande (GrUU 22/2014 rd, s. 2, GrUU 13/2010 rd, s. 2, GrUU 20/2002 rd, s. 2 och GrUU 28/2001 rd, s. 5).

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors 13.10.2016

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Annika Lapintie vänst
vice ordförande Tapani Tölli cent
medlem Simon Elo saf
medlem Anna-Maja Henriksson sv
medlem Antti Häkkänen saml
medlem Ilkka Kantola sd
medlem Kimmo Kivelä saf
medlem Markus Lohi cent
medlem Leena Meri saf

medlem Ulla Parviainen cent
medlem Ville Skinnari sd
ersättare Jani Mäkelä saf
ersättare Anne-Mari Virolainen saml.

Sekreterare var

utskottsråd Mikael Koillinen.