

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 13/2010 rd

Regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av 22 § i ordningslagen, lagen om ordningsvakter och lagen om privata säkerhets- tjänster

Till förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 17 november 2009 en proposition med förslag till lagar om ändring av 22 § i ordningslagen, lagen om ordningsvakter och lagen om privata säkerhetstjänster (RP 239/2009 rd) till förvaltningsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Pertti Normia, inrikesministeriet
- kommissarie Pekka Aho, Polisstyrelsen
- professor Olli Mäenpää
- professor (emeritus) Teuvo Pohjolainen.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av
— professor Veli-Pekka Viljanen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att ordningslagen ändras så, att ordningsvakter förutom i kollektiva trafikmedel och i trafikstationer och köpcentra också ska kunna placeras vid verksamhetsställen inom hälso- och sjukvården, verksamhetsställen inom socialvården, på flygplatser och i hamnar.

Vidare föreslår regeringen att kvaliteten på yrkesskickligheten och utbildningen i fråga om dem som arbetar inom den privata säkerhetsbranschen förbättras genom ytterligare krav på utbildningen i användningen av maktmedel samt

genom bättre tillsyn över utbildningen. I propositionen föreslås bestämmelser om ett förfarande med myndighetsgodkännande för dem som utbildar väktare i användningen av maktmedel.

Lagarna avses träda i kraft den 1 april 2010.

Regeringen lägger i motiven till lagstiftningsordning fram sin bedömning av hur de föreslagna lagarna förhåller sig till 124 § i grundlagen. Regeringen önskar att grundlagsutskottet besyttra sig om propositionen.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Att utse ordningsvakt

Regeringen föreslår att 22 § 1 mom. i ordningslagen ändras så att ordningsvakter även får utses för verksamhetsställen inom hälso- och sjukvården, hamnar och flygplatser. Ordningsvakter kan utses för att bistå polisen eller gränsbevakningsväsendet i att upprätthålla ordning och säkerhet, om det inte är ändamålsenligt att upprätthålla ordning och säkerhet på något annat sätt och upprätthållandet av ordning och säkerhet kräver det av grundad anledning.

Att upprätthålla ordning och säkerhet är utan vidare en sådan offentlig förvaltningsuppgift som avses i 124 § i grundlagen (GrUU 20/2002 rd, s. 2). Enligt grundlagsparagrafen i fråga kan offentliga förvaltningsuppgifter av detta slag 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 dock ges endast myndigheter.

I sin analys av om det leder till att uppgifter som innebär betydande utövning av makt överflyttas på någon annan än myndighet i det fall att uppgiften att upprätthålla ordning och säkerhet i köpcentra, trafikstationer och kollektiva trafikmedel anförtros ordningsvakter, har utskottet ansett den avgörande faktorn vara vilken behörighet ordningsvakterna har i så fall. Utskottet har ställt sig återhållsamt till att enskilda personer ska få befogenhet att upprätthålla ordningen om lagstiftningen inte begränsats att gälla enskilda fall eller tidsmässigt (GrUU 10/2006 rd, s. 2, GrUU 20/2002 rd, s. 3, GrUU 28/2001 rd, s. 6). I den aktuella propositionen föreslås inga ändringar i ordningsvakternas befogenheter utan de kvarstår i sin genom grundlagsutskottets medverkan lagfästa form.

När det gäller att upprätthålla ordning och säkerhet kan flygplatser och hamnar likställas med

andra trafikstationer, och den konstitutionella bedömningen av att utse ordningsvakter kan ske på samma grunder. Däremot innebär det en avsevärd utvidgning om verksamhetsställen inom hälso- och sjukvården ska omfattas av lagen. Inkluderingen motiveras med att hotfulla och våldsamma situationer förekommer allt oftare numera. På verksamhetsställena jobbar det vaktmästare i arbetsavtals- eller tjänsteförhållande och väktare som avses i lagen om privata säkerhetstjänster. Men i deras befogenheter ingår inte att upprätthålla ordning och säkerhet.

Utskottet menar att det kan behövas ordningsvakter för att bistå myndigheter i att upprätthålla ordning och säkerhet på verksamhetsställen inom hälso- och sjukvården och att kravet på att uppgiften måste skötas på ett ändamålsenligt sätt därmed uppfylls på ett allmänt plan. Det är omöjligt för polisen att hela tiden finnas på plats på ett verksamhetsställe inom hälso- och sjukvården och en ordningsvakt kan med sin blotta närvaro avvärja störningar och kan om så behövs omedelbart skrida till åtgärder för att upprätthålla ordning och säkerhet och förhindra brott. Den myndighet som utser ordningsvakter ska enligt 22 § 1 mom. bedöma från fall till fall om det finns grundad anledning av utse ordningsvakter för att upprätthålla ordning och säkerhet eller om det går att sköta saken på något annat ändamålsenligt sätt. Utskottet ser det som viktigt att huvudansvaret för ordningen och säkerheten samt för att brott avvärjs och utreds kvarstår hos polisen och övriga myndigheter och att bevakningsrörelsens andel blir bara kompletterande (GrUU 28/2001 rd, s. 5).

I propositionsmotiven sägs det (s. 13) att med verksamhetsställen inom socialvården bl.a. avses arbeidskraftsbyråer. Detta motsvarar inte begreppsapparaten i sektorslagstiftningen eller allmänt språkbruk. Om det är tänkt att de nuvarande arbeidskrafts- och näringsbyråerna ska omfattas av lagen, måste de nämnas i den föreslagna lagen. I motiven utesluts skolhem och barnskyddsanstalter ur begreppet verksamhetsstäl-

len inom socialvården. Uteslutningen är motive-
rad och bör framgå av bestämmelsen.

Ordningstvakternas tjänstgöringsområde

Ordningstvakternas tjänstgöringsområde ska enligt det föreslagna 22 § 1 mom. avgränsas till området för de platser som avses i tillståndet eller det trafikmedel som avses i tillståndet och till deras omedelbara närhet. Enligt motiven räknas åtminstone parkeringsplatser och de vägområden som leder till en flygplats som "omedelbar närhet". Den gällande bestämmelsen att tjänstgöringsområdet endast vid behov får utsträckas till platser och trafikmedels omedelbara närhet föreslås nu bli slopad. Den ändringen motiveras inte på något sätt i propositionen.

Utskottet har i sin bedömning av den lagstiftning som ska tillämpas på inkvarterings- och förplägnadsverksamhet och på allmänna sammankomster och offentliga tillställningar (GrUU 49/2004 rd, s. 3, GrUU 10/2006 rd, s. 4) ansett att uttrycket "omedelbar närhet" måste tolkas snävt. Begreppet avser ett litet område av gatan eller vägen strax utanför exempelvis entrédörren till en rörelse. Uttrycket bör tolkas på samma sätt snävt i annan lagstiftning om ordningstvakters och liknande personers tjänstgöringsområde. Uttrycket täcker inte in parkeringsområden och infartsleder till dem (GrUU 10/2006 rd, s. 3). Eftersom tolkningen i motiven strider mot utskottets ställningstaganden bör lagen inte tillämpas i enlighet med motiven.

Utskottet har ansett att vid sporadiska offentliga tillställningar kan en ordningstvaktens tjänstgöringsområde omfatta också leder och parkeringsområden, som i det fallet ska nämnas i lagen (GrUU 10/2006 rd, s. 3). Men inom de i ordningslagen avsedda tjänstgöringsområdena för ordningstvakter behövs inga sådana specialar-

rangemang som vid sporadiska offentliga tillställningar, utan de är platser där människor regelbundet använder sig av infartslederna och parkeringsplatserna och upprätthållandet av ordning och säkerhet uteslutande bör vara en uppgift för myndigheter. Bestämmelsen bör styra den utseende myndighetens prövningsrätt så att tjänstgöringsområdet inte får bli större än vad som behövs för att allmän ordning och säkerhet ska kunna upprätthållas. Därför måste nödvändighetsvillkoret kvarstå i bestämmelsen.

Tryggande av de grundläggande fri- och rättigheterna, rättssäkerheten och en god förvaltning

Offentliga förvaltningsuppgifter får anförtros andra än myndigheter bara om det inte äventyrar de grundläggande fri- och rättigheterna, rättssäkerheten eller andra krav på god förvaltning. Grundlagens 124 § kräver inte längre att det i lag hänvisas till allmänna förvaltningslagar, eftersom de allmänna förvaltningslagarna tillämpas med stöd av de i dem ingående bestämmelserna om tillämpningsområde, definition på myndighet eller enskildas skyldighet att ge språklig service också på enskilda när de utför ett offentligt förvaltningsuppdrag (GrUU 42/2005 rd, s. 3). Det går att i ett avtal mellan myndighet och privat aktör säkerställa att de allmänna förvaltningslagar som garanterar rättssäkerheten tillämpas. Utskottet påpekar att skyldigheten att följa dessa lagar också i det fallet följer direkt av lag (GrUU 3/2009 rd, s. 5).

Utlåtande

Grundlagsutskottet anser

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

GrUU 13/2010 rd — RP 239/2009 rd

Helsingfors den 26 mars 2010

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kimmo Sasi /saml
vordf. Jacob Söderman /sd
medl. Esko Kiviranta /cent
Kari Kärkkäinen /kd
Elisabeth Naucclér /sv
Tuula Peltonen /sd
Veijo Puhjo /vänst

Tapani Tölli /cent
Tuulikki Ukkola /saml
Antti Vuolanne /sd
ers. Hannu Hoskonen /cent
Johannes Koskinen /sd
Raimo Piirainen /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Timo Tuovinen.