

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 22/2014 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om privata säkerhetstjänster och till vissa lagar som har samband med den

Till förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 9 april 2014 regeringens proposition med förslag till lag om privata säkerhetstjänster och till vissa lagar som har samband med den (RP 22/2014 rd) till förvaltningsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande i ärendet till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Timo Kerttula, inrikesministeriet
- professor Mikael Hidén
- biträdande professor Juha Lavapuro
- professor Olli Mäenpää
- professor (emeritus) Teuvo Pohjolainen.

Ett skriftligt yttrande har lämnats av

— professor Veli-Pekka Viljanen.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås att det stiftas en ny lag om privata säkerhetstjänster. Lagen ersätter den gällande lagen om privata säkerhetstjänster. Dessutom föreslås ändringar i lagen om behandlingen av personer i förvar hos polisen samt i vissa andra lagar.

Lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2015.

De föreslagna befogenheterna för väktare och ordningsvakter bedöms i motiven till lagstiftningsordningen med hänsyn till grundlagens 7 § om rätten till personlig frihet och 9 § om rörelsefriheten. Lagförslagets bestämmelser om väkta-

res och ordningsvaktens uppgifter har dessutom bedömts med hänsyn till 124 § i grundlagen. Bestämmelserna om tillståndsplikt har granskats med avseende på näringsfriheten enligt 18 § 1 mom. i grundlagen. Dessutom har bestämmelserna om insamling av personuppgifter behandlats med avseende på grundlagens 10 § 1 mom. om skydd för personuppgifter. Regeringen anser att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men ser det som önskvärt att utlåtande om dem inhämtas av grundlagsutskottet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

Det huvudsakliga målet med propositionen är att skapa större klarhet i lagstiftningen om privata säkerhetstjänster genom att samla bestämmelserna om väktare, ordningsvakter och utförare av säkerhetsskyddsuppgifter i en och samma lag. Det motsvarar den ståndpunkt som utskottet intog redan 2002, dvs. att den lagsystematiskt bästa lösningen är att ordningsövervakningsuppgifterna i sin helhet regleras i lagen om privata säkerhetstjänster (GrUU 20/2002 rd).

Grundlagsutskottet har ett flertal gånger bedömt bestämmelser om den privata säkerhetsbranschen i relation till bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna och om grundlagens 124 § om överföring av förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter (se t.ex. GrUU 13/2010 rd, GrUU 10/2006 rd, GrUU 20/2002 rd och GrUU 28/2001 rd). Utskottet har ansett det klart att väktares och ordningsvaktors uppgifter som anknyter till att upprätthålla allmän ordning och säkerhet är offentliga förvaltningsuppgifter enligt 124 § i grundlagen. Tjänster för upprätthållande av ordning och säkerhet i sig kan enligt utskottet behövas för att komplettera polisens och andra myndigheters verksamhet. Å andra sidan har utskottet betonat att ansvaret för den allmänna ordningen och säkerheten bör höra till polisen och andra myndigheter och att ordningsvakter anställda hos bevakningsföretag därför bara bör ha en assisterande och kompletterande roll i denna verksamhet (GrUU 20/2002 rd och GrUU 28/2001 rd).

Grundlagens 124 § förbjuder att uppgifter som innebär betydande utövning av offentlig makt anförtros andra än myndigheter. Som betydande utövning av offentlig makt ska anses t.ex. på självständig prövning baserad rätt att använda maktmedel eller att på något annat konkret sätt ingripa i en enskild persons grundläggande fri- och rättigheter (se t.ex. GrUU 20/2002 rd och RP 1/1998 rd, s 180). Det har ansetts stå klart att grundlagen inte tillåter privatisering av

egendlig polisverksamhet (GrUU 20/2002 rd och GrUU 28/2001 rd).

I samband med godkännandet av ordningsvaktors befogenheter vid allmänna sammankomster och offentliga tillställningar fäste grundlagsutskottet särskild uppmärksamhet vid att de fullmakter för ordningsvakter som avsågs i bestämmelserna har utgjort enskilda fall och således även varit tidsmässigt avgränsade. När lagstiftningen om den privata säkerhetsbranschen lösgjort sig från det enskilda fallet har utskottet lagt avgörande vikt vid att väktare och ordningsvakter i huvudsak ska ha samma befogenheter som vilken privatperson som helst. Vid granskningen av vissa mer omfattande befogenheter har utskottet fäst uppmärksamhet vid att befogenheterna i en helhetsbedömning inte får bli särskilt väsentliga sätt att utöva makt, utan de ska vara så nära de rättigheter som en privatperson har som möjligt. I den konstitutionella bedömningen har det således varit avgörande hurdana befogenheter väktarna och ordningsvakterna har (GrUU 20/2002 rd och GrUU 28/2001 rd.)

De föreslagna befogenheterna för väktare och ordningsvakter motsvarar i huvudsak bestämmelserna i de gällande lagarna om privata säkerhetstjänster och om ordningsvakter, vilka tillkommit med utskottets medverkan och nu föreslås bli upphävda. Vissa bestämmelser har preciserats eller ändrats. Grundlagsutskottet behandlar i det följande vilken betydelse ändringarna i befogenheterna har i konstitutionellt hänseende.

Utskottet fäster uppmärksamhet vid att utbildningen för väktare och ordningsvakter varierar avsevärt. I den fortsatta utvecklingen av lagstiftningen om väktares och ordningsvaktors befogenheter är det skäl att också beakta att en utvidgning av uppgifterna och befogenheterna kräver grundlig utbildning för uppgifterna. Likaså måste de krav språklagstiftningen ställer beaktas.

Avlägsnande och gripande

I 42 § 1 mom. i lagförslag 1 föreslås bestämmelser om en ordningsvaktors rätt att från sitt tjänstgöringsområde avlägsna en person. Bestämmel-

sen motsvarar i huvudsak 7 § 1 mom. i den gällande lagen om ordningsvakter. Punkt 4 i nämnda moment är dock ny. I punkten sägs att en ordningsvakt kan avlägsna en person som uppenbart obehörigen vistas på området.

Bestämmelsen är enligt utskottet tämligen löst formulerad, i synnerhet om man tar hänsyn till att en privat ordningsvakt därigenom ges befogenhet att i betydande grad göra intrång i individens grundläggande rättigheter. Den lösa formuleringen blir än mer problematisk genom att ordningsvakten med stöd av 2 mom. i paragrafen också har rätt att under vissa omständigheter gripa personen. Utifrån propositionsmotiven (s. 60) syftar bestämmelsen till att ge ordningsvakter i t.ex. köpcentra rätt att från områden som hör till tjänstgöringsområdet och är stängda för allmänheten avlägsna personer som obehörigen vistas där. En på så sätt avgränsad rätt att avlägsna någon är enligt utskottets mening inte problematisk. För att lagförslag 1 ska kunna godkännas i vanlig lagstiftningsordning är det därför nödvändigt att precisera bestämmelsen till exempel genom att foga in ett villkor om att den gäller för ett område som är stängt för allmänheten.

Bevakning av personer i polisförvar

En väktare som är anställd hos en innehavare av näringstillstånd för säkerhetsbranschen kan enligt 5—7 § i lagförslag 2 under vissa förutsättningar sköta en väktaruppgift i en förvaringslokal som hör till polisen. En polisinsättning kan enligt 6 § 1 mom. förordna en person som är anställd hos en innehavare av näringstillstånd för säkerhetsbranschen att tillfälligt sköta en väktaruppgift i en förvaringslokal, om det på grund av förvaringslokalens läge eller antalet personer som hålls i förvar inte är ändamålsenligt att sköta uppgiften på något annat sätt. Enligt 2 mom. ska en person som är anställd i tjänsteförhållande vid polisinsättningen och som svarar för styrningen av och tillsynen över verksamheten i förvaringslokalen vara närvarande i förvaringslokalen. Avvikande från detta kan en eller flera privata väktare sköta väktaruppgifterna utan att en person som är anställd i tjänsteförhållande vid

polisinsättningen är närvarande, om det i förvaringslokalen inte finns andra frihetsberövade personer än sådana som tagits i förvar på grund av berusning. Polisinsättningen ska dock då övervaka förvaringslokalen genom fjärrövervakning.

Förslaget innebär en avsevärd förändring jämfört med nuläget, eftersom det gäller en uppgift som hittills sköts enbart av myndigheterna. Bestämmelsen måste bedömas särskilt med avseende på 124 § i grundlagen där det sägs att uppgifter som innebär betydande utövning av offentlig makt får ges endast myndigheter. I detta sammanhang måste granskningen också gälla huruvida regleringen innebär privatisering av egentlig polisverksamhet.

Enligt huvudregeln ansvarar alltid en person som är anställd i tjänsteförhållande vid polisinsättningen för styrningen av och tillsynen över verksamheten i förvaringslokalen. Den privatanställda väktaren bistår enligt 7 § 1 mom. polisen och arbetar under dess direkta tillsyn och ledning. Väktaren är skyldig att följa de order som polisen ger. Dessa bestämmelser understryker att myndigheten har det primära ansvaret. På motsvarande sätt får en privatanställd väktare en assisterande och kompletterande och därmed osjälvständig roll i dessa sammanhang.

Bedömningen påverkas också av att arrangementet endast är temporärt. Grundlagsutskottet har vid bedömningen av betydande utövning av offentlig makt i vissa fall ansett det möjligt att överlåta rätt att använda maktmedel till andra än myndigheter, om användningen av maktmedel sker i noggrant avgränsade situationer där myndigheten har ett tillfälligt behov av utomstående hjälp (GrUU 1/2008 rd, GrUU 48/2005 rd). En grundförutsättning är att anlitandet av privata väktare är tillfälligt, vilket understryks i propositionsmotiven (s. 102), där det konstateras att utgångspunkten är att en polisinsättning ska använda väktare eller polismän i tjänsteförhållande för utförandet av väktaruppgifter. Det ska därför inte vara möjligt att fortgående anlita privata väktare, utan endast i sådana undantagsfall som avses i propositionsmotiven. En sådan avgränsning är, vid sidan av uppgifternas osjälv-

ständiga karaktär, enligt utskottet nödvändig för att säkerställa att regleringen inte innebär att polisverksamhet till någon del privatiseras. Därför är det skäl att komplettera också 6 § 1 mom. i lagförslag 2 med ett omnämmande av att det undantagsarrangemang som avses i momentet endast kan tillämpas så länge som det är nödvändigt för att väktaruppgifterna ska kunna skötas korrekt. Med tanke på kravet på ändamålsenlighet i 124 § i grundlagen fäster utskottet uppmärksamheten vid att det särskilt i glesbebyggda områden kan vara motiverat att utnyttja möjligheten till sådana tillfälliga arrangemang som avses i lagförslaget, i synnerhet för att säkerställa att polisens brådskande patrullupdrag kan skötas effektivt.

De uppgifter och behörigheter som tillkommer en privat väktare motsvarar enligt 7 § 4 mom. i lagförslag 2 de uppgifter och behörigheter som tillkommer en väktare i tjänsteförhållande. Bestämmelser om dessa uppgifter finns framför allt i lagen om behandlingen av personer i förvar hos polisen. Med hänsyn till skyddet för privatlivet enligt 10 § 1 mom. i grundlagen ser utskottet det som viktigt att en väktare som är anställd hos en innehavare av näringsstillstånd för säkerhetsbranschen då hen bistår polisen inte har tillgång till sådana polisiära datasystem som avses i 2 kap. i lagen om behandling av personuppgifter i polisens verksamhet eller till andra datasystem som skapats för myndigheters syften. Det är motiverat att i lagen ta in en uttrycklig bestämmelse om detta.

Det är också skäl att separat bedöma bestämmelserna om att en privatanställd väktare under vissa omständigheter kan sköta väktaruppgifter i en förvaringslokal utan att myndigheterna direkt styr eller har tillsyn över verksamheten, under förutsättning att polisinrättningen övervakar förvaringslokalen genom fjärrövervakning. Grundlagsutskottet har tidigare konstaterat att med tanke på de stora säkerhetsriskerna ska en frihetsberövad inte kunna låsas in i en förvaringslokal som enbart övervakas genom fjärrövervakning. En förutsättning för vanlig lagstiftningsordning var enligt utskottet då att lagförslagets bestämmelser om distansövervak-

ning (fjärrövervakning) stryks. Ett alternativ var att ändra bestämmelsen så att fjärrövervakning är möjlig endast som ett hjälpmedel i förvaringslokaler som i övrigt övervakas av personal (GrUU 21/2006 rd).

Den föreslagna regleringen innebär att den privata väktaren har en mer självständig roll jämfört med när huvudregeln tillämpas. Fjärrövervakningen kan inte helt ersätta den direkta styrning och tillsyn som myndigheterna står för. Utskottet fäster dock uppmärksamhet vid att polisen enligt lagen om behandling av berusade kan föra en berusad till en tillnyktringsstation eller en annan vårdplats i stället för till polisens förvaringslokal. Dessa platser kan vara privata. Även om hållandet i förvar i polisens slutna förvaringslokal inte helt kan jämföras med till exempel verksamheten på en tillnyktringsstation, kan väktaruppgifter under vissa förutsättningar i fall som dessa anförtros också privata väktare. Det mest väsentliga med avseende på säkerheten för den som tagits i förvar är att det i förvaringslokalen finns en person som kan och som omedelbart måste reagera till exempel på förändringar i personens hälsotillstånd eller andra farliga situationer. Därigenom accentueras vikten av den utbildning för uppgiften som avses i 6 § 3 mom. 2 punkten i lagförslaget. Utskottet betonar i detta sammanhang också att ett arrangemang av detta slag endast får vara tillfälligt på det sätt som sägs ovan och att det endast får tillgripas i undantagsfall. Arrangemanget kan inte heller på basis av den föreslagna regleringen vara fortgående. Det är enligt utskottet viktigt att förvaltningsutskottet i sitt betänkande understryker att arrangemanget endast tillgrips i undantagsfall och att det måste kontrolleras att fjärrövervakningen fungerar och är heltäckande samt att den utbildning som ges privata väktare är ändamålsenlig med hänsyn till de farliga situationer som kan uppkomma i förvaringslokalen.

Enligt 5 § 1 mom. i lagförslag 2 kan en polisinrättning avtala med en innehavare av näringsstillstånd för säkerhetsbranschen om bistånd vid skötseln av väktaruppgifter. Utskottet har ansett att avtal mellan en myndighet och en privat part är problematiska med hänsyn till 2 § 3 mom. och

124 § i grundlagen, till exempel om den befogenhet att använda maktmedel som ges den privata aktören grundar sig på avtal (se t.ex. GrUU 55/2005 rd). Enligt utskottet är bestämmelsen i 5 § 1 mom. inte problematisk i denna mening, eftersom en privat väktares befogenheter enligt bestämmelsen entydigt stöder sig på bestämmelser i lag. Syftet med avtalet är att i enskilda fall slå fast vilka väktare anställda hos en innehavare av näringstillstånd för säkerhetsbranschen som kan sköta de aktuella uppgifterna. Utskottet anser det vara klart att en privat väktares befogenheter enligt ett avtal inte kan vara vidare än de är enligt lag.

Förbud att ta emot uppdrag som gäller upprätthållande av allmän ordning och säkerhet

Enligt 9 § 1 mom. i den gällande lagen om privata säkerhetstjänster får ett bevakningsföretag inte ta emot uppdrag som innebär förbindelse att upprätthålla allmän ordning och säkerhet. En sådan bestämmelse ingår inte längre i förslaget till ny lag.

Vid granskningen av den gällande lagen ansåg grundlagsutskottet att bestämmelsen i 9 § 1 mom. stärker kravet på att bevakningsverksamhet inte får sammanfalla med polisens uppgift att upprätthålla allmän ordning och säkerhet (GrUU 28/2001 rd). Utskottet anser att den här principen fortfarande är motiverad.

Näringsfrihet

Enligt gällande lagstiftning är bevakningsverksamhet en tillståndspliktig näring. Vid granskningen av hur denna tillståndsplikt förhåller sig till grundlagens 18 § 1 mom. om näringsfrihet har grundlagsutskottet ansett att viktiga och starka samhällseliga intressen talar för begränsningar av näringsfriheten i form av obligatoriskt tillstånd. Det har enligt utskottets mening varit nödvändigt att dessa intressen beaktas tillräckligt och sakenligt. Utskottet har inte heller ansett det problematiskt att det är beroende av myndigheternas prövning om ett bevakningsföretag kan beviljas tillstånd eller inte. I den här bedömningen har utskottet tagit hänsyn till bevakningsverksamhetens karaktär av en i 124 § i grundlagen

avsedd offentlig förvaltningsuppgift och i synnerhet den därtill anknytande rätten att bruka maktmedel (GrUU 28/2001 rd).

I propositionen föreslås det att bestämmelserna om tillstånd utvidgas så att tillståndsplikten utöver bevakningsrörelse och ordningsvaktsuppgifter enligt lagen om ordningsvakter också ska gälla annan ordningsvaktsverksamhet som utövas i förvärvssyfte (24 § i lagförslag 1) och säkerhetsskyddande verksamhet som omfattar säkerhetsskyddsuppgifter som kräver godkännande (60 § i lagförslag 1). Ordningsvaktsverksamhet vid sådana allmänna sammankomster och offentliga tillställningar som avses i lagen om sammankomster lämnas också i fortsättningen utanför tillståndsplikten.

De föreslagna bestämmelserna om näringstillstånd för säkerhetsbranschen motsvarar i huvudsak de gällande bestämmelserna om auktorisation av bevakningsföretag. Motsvarande starka och viktiga samhällsintressen talar för en utvidgning av tillståndsplikten inom ordningsvaktsverksamhet. Den prövning som anknyter till beviljande av tillstånd kan anses motiverad utifrån det som sagts ovan men också med hänsyn till att också organiserade kriminella sammanslutningar typiskt försöker ta sig in i branschen.

Till skillnad från bevakningsverksamhet och ordningsvaktsverksamhet är säkerhetsskyddande verksamhet inte förknippad med skötsel av en offentlig förvaltningsuppgift. Säkerhetsskyddande verksamhet är inte heller i nämnvärd utsträckning förknippad med rätt att använda maktmedel. I propositionsmotiven nämns dock vägande samhällseliga grunder också till denna del (s 115). Dessa skäl anknyter särskilt till att de konfidentiella uppgifterna har ökat och till det tekniska genomförandet av övervakningsapparatur och lås för fastigheter. Grundlagsutskottet ser det som motiverat att beviljande av tillstånd till denna del grundar sig på bunden prövning (71 § 3 mom. i lagförslag 1).

En innehavare av näringstillstånd för säkerhetsbranschen ska enligt 74 § i lagförslag 1 i sin tjänst ha en eller flera ansvariga föreståndare med ett av Polisstyrelsen beviljat giltigt godkännande att vara ansvarig föreståndare hos denna

innehavare av näringstillstånd för säkerhetsbranschen. Ett av villkoren för att kunna godkännas som ansvarig föreståndare är enligt 77 § 1 mom. att man med godkänt resultat har avlagt en sådan specialyrkesexamen för säkerhetsvakt, eller motsvarande specialyrkesexamen, enligt lagen om yrkesinriktad vuxenutbildning som uppfyller de krav som föreskrivs genom förordning av inrikesministeriet. Med tanke på näringsfriheten påpekar utskottet att den föreslagna bestämmelsen även gäller säkerhetskryddande verksamhet. Bestämmelsen kan vara särskilt betydelsefull för näringsidkare som inte har utomstående personal i sin tjänst. Trots att det finns godtagbara grunder för bestämmelsen kan den i praktiken i enstaka fall leda till att förutsättningarna för näringsidkande försvåras betydligt eller rent av omöjliggörs. Detta är inte helt problemfritt med hänsyn till grundlagens proportionalitetsbestämmelser (jfr t.ex. GrUU 8/2013 rd, och GrUU 28/2012 rd). Förvaltningsutskottet bör därför pröva möjligheten att antingen slopa villkoret för små näringsidkare som bedriver säkerhetskryddande verksamhet eller alternativt jämställa långvarig branschferienhet med specialyrkesexamen för dessa näringsidkares del.

Lagringstiden för personuppgifter

En väktare (8 § i lagförslag 1) och en ordningsvakt (33 § i lagförslag 1) som i samband med bevakningsuppgifter observerar ett händelseförlopp som föranleder ett gripande eller användning av maktmedel ska avfatta en skriftlig redogörelse för händelseförloppet, dvs. en händelse-rapport. I händelserapporten får väktaren förutom iakttagelser och åtgärder även registrera efternamn, förnamn, personbeteckningar och adressuppgifter för de personer som har varit föremål för åtgärderna. Innehavare av näringstillstånd för säkerhetsbranschen ska bevara sina händelserapporter i två år från utgången av det kalenderår då de skrevs, varefter de får förstöras.

Händelserapporterna bildar ett personuppgiftsregister. De föreslagna bestämmelserna måste därför granskas med avseende på skyddet för privatlivet och för personuppgifter som tryg-

gas i 10 § 1 mom. i grundlagen. Grundlagsutskottet har i sin praxis gällande skyddet av privatlivet ansett att bland annat bestämmelser om lagringstiden för uppgifter i personregister är av betydelse. Utskottets ståndpunkt har varit att varaktig lagring av uppgifter inte är förenlig med skyddet för personuppgifter om det inte är befo-gat av skäl som är kopplade till informationssystemets art eller syfte (GrUU 54/2010 rd, GrUU 3/2009 rd och GrUU 51/2002 rd).

Efter den obligatoriska lagringstiden för personuppgifter på två år är den fortsatta lagringstiden enligt den föreslagna bestämmelsen i praktiken helt öppen och beroende av näringsidkarens prövning. I propositionsmotiven konstateras att det till skillnad från den gällande lagen inte heller finns någon ovillkorlig plikt att förstöra händelse-rapporterna efter bevaringstidens utgång, utan de kan även bevaras en längre tid t.ex. när inga personuppgifter har antecknats i dem. Grundlagsutskottet ser inget hinder för att händelse-rapporter som inte innehåller personuppgifter lagras också längre än den lagstadgade lagringstiden. I fråga om händelse-rapporter som innehåller personuppgifter strider bestämmelsen däremot klart mot 10 § 1 mom. i grundlagen. Det finns helt klart inga godtagbara grunder för att varaktigt lagra dessa uppgifter. Därför måste 8 § 2 mom. och 33 § 2 mom. i lagförslag 1 ändras så att den längsta möjliga lagringstiden för händelse-rapporter som innehåller personuppgifter klart framgår av bestämmelserna. En ändring är en förutsättning för att lagförslag 1 på denna punkt ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Ställningstagande

Grundlagsutskottet anser

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men lagförslag 1 bara om utskottets konstitutionella anmärkningar till 8 § 2 mom. och 33 § 2 mom. samt 42 § 1 mom. 4 punkten beaktas på behörigt sätt.

Helsingfors den 23 september 2014

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Johannes Koskinen /sd
vordf. Anu Urpalainen /saml
medl. Sauli Ahvenjärvi /kd
Tuija Brax /gröna
Ilkka Kantola /sd
Kimmo Kivelä /saf

Elina Lepomäki /saml
Markus Lohi /cent
Elisabeth Naucclér /sv
Tom Packalén /saf
Vesa-Matti Saarakkala /saf
Harry Wallin /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Petri Helander.