GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 10/2006 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om ändring av lagen om ordningsvakter och till vissa lagar som har samband med den

Till förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 15 december 2004 en proposition med förslag till lag om ändring av lagen om ordningsvakter och till vissa lagar som har samband med den (RP 265/2004 rd) till förvaltningutskottet för behandling och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- chef för tillsynsenheten för säkerhetsbranschen Janne Kerkelä, inrikesministeriet
- professor Mikael Hidén
- assistent Juha Lavapuro
- professor Olli Mäenpää
- professor Ilkka Saraviita.

Dessutom har skriftliga utlåtanden lämnats av

— justitieministeriet
— professor Teuvo Pohjolainen
— professor Martin Scheinin
— professor Kaarlo Tuori.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att lagen om ordningsvakter och vissa lagar som har samband med den ändras. Målet är att modernisera den rättsliga regleringen av ordningsövervakningen i syfte att säkerställa ordningsvakternas yrkesskicklighet och rättsskyddet för dem som blir föremål för säkerhetsåtgärder. Ändringarna ska göra myndighetskontrollen över verksamheten effektivare, minska överlappningarna i lagstiftningen och lyfta den i de delar som för närvarande endast finns på förordningsnivå upp till lagnivå på det sätt som grundlagen förutsätter. Lagförslagen innehåller bestämmelser som hänför sig bl.a. till hur ordningsvakter utses, deras maktmedelsredskap och utbildning samt myndighetstillsynen över ordningsövervakningsverksamheten.

Lagarna avses träda i kraft två månader efter det att de har antagits och blivit stadfästa.

I motiveringen till lagstiftningsordningen bedöms förslagen med tanke på 80 § i grundlagen om utfärdande av förordningar och delegering av lagstiftningsbehörigheten. Dessutom bedöms lagstiftningen med tanke på 124 § i grundlagen om överföring av förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter och 7 § i grundlagen om rätten till integritet och trygghet. Regeringen anser att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Ordningsvakter som saknar utbildning

Enligt 2 § 1 mom. i det första lagförslaget har en ordningsvakt till uppgift att upprätthålla ordning och säkerhet samt förhindra brott och olyckor inom sitt tjänstgöringsområde. Det handlar om en offentlig förvaltningsuppgift som enligt 124 § i grundlagen 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 eller andra krav på god förvaltning. Men uppgifter som innebär betydande utövning av offentlig makt får bara ges myndigheter.

Grundlagsutskottet har i sin praxis ansett det vara möjligt att lagstifta om befogenheterna för ordningsvakter vid allmänna sammankomster och offentliga tillställningar, dvs. i juridisk mening för enskilda personer, genom vanlig lag framför allt för "att ordningsvakternas fullmakter, inklusive anlitande av maktmedel, alltid anknyter till en särskild tillställning och alltså utgör enskilda fall och således även är tidsmässigt avgränsade" (GrUU 44/1998 rd, GrUU 28/2001 rd, GrUU 20/2002 rd; se också GrUU 2/1999 rd). Det är inte alltid naturligt med polisens regelmässiga närvaro vid allmänna sammankomster eller offentliga tillställningar, där ordningsmän av hävd svarat för ordningen (GrUU 44/1998 rd). Utskottet har ställt sig betydligt mer återhållsamt till att enskilda personer ska få befogenhet att upprätthålla ordningen om lagstiftningen inte begränsats att gälla enskilda fall eller tidsmässigt (GrUU 20/2002 rd, GrUU 28/2001 rd).

Sett ur grundlagssynvinkel är ordningsvakters verksamhet faktisk verksamhet. De grundläggande fri- och rättigheterna, rättssäkerheten och kraven på god förvaltning i sådan verksamhet kan i regel tillgodoses genom generellt sett exakt reglering och annars lämpliga bestämmelser och lämpliga och behöriga personer (GrUU 20/2002 rd, GrUU 28/2001 rd och GrUU 24/2001 rd). Med hänsyn till lagstiftningens betydelse för de grundläggande rättigheterna har utskottet understrukit att villkoret för att godkänna en ordningsvakt bör vara att den behöriga personen har lämplig och adekvat utbildning med tanke på kraven i uppdraget (GrUU 44/1998 rd).

Utifrån 2 a § 2 mom. i det första lagförslaget kan en person som saknar utbildning för ordningsvakter godkännas som ordningsvakt för högst sex månader inte bara vid en enskild tillställning enligt lagen om sammankomster — som nu — utan också vid sådana tillställningar som avses i momentet. En sådan ordningsvakt har inte de befogenheter att gripa och hålla i förvar en person som en utbildad ordningsvakt har (2 a § 2 mom.) eller att bära på sig maktmedelsredskap i tjänsteutövningen (10 § 2 mom.).

Utskottet anser att sex månader är en rätt lång tid trots att befogenheterna är begränsade. Den föreslagna bestämmelsen gör det möjligt att placera ut ordningsvakter som saknar utbildning för ordningsvakter nästan permanent vid tillställningar som ordnas t.ex. under hela sommarsäsongen och bidrar den vägen till att urholka utbildningskravet. Med beaktande dessutom av att den grundläggande utbildningen för ordningsvakter numera är en tre dagars kurs bör möjligheten att godkänna en ordningsvakt som saknar utbildning för uppgiften begränsas mycket mer, anser utskottet.

Ordningsvakter som saknar utbildning behövs till hjälp för utbildade ordningsvakter framför allt vid stora tillställningar. Enligt propositionens motivering är meningen inte att det bara är personer utan utbildning som svarar för ordningen och säkerheten vid sådana tillställningar som avses i förslaget, utan att det vid alla tillställningar ska finnas ett tillräckligt stort antal ordningsvakter med åtminstone grundutbildning. Lagförslaget måste kompletteras med explicita passusar om detta.

När beslut fattas om att godkänna en ordningsvakt som saknar utbildning ska tillställningens omfattning och natur enligt 2 a § 2 mom.

vägas in. Beslut om godkännande kan också fattas av särskilda skäl. De föreslagna bestämmelserna styr inte myndighetens beslutsfattande i nämnvärd grad. Lagstiftningen bör preciseras till denna del t.ex. genom att godkännandet binds upp vid faktorer och skäl som är betydelsefulla med tanke på uppgiften att upprätthålla ordningen.

Rätt att få beslut

Enligt 14 § 2 mom. i det första lagförslaget ges den som ansökt om att bli godkänd som ordningsvakt inget särskilt beslut eller besvärsanvisning, om godkännandet beviljas enligt ansökan.

Förslaget är betydelsefullt med tanke på 21 § 2 mom. i grundlagen. Rätten att få motiverade beslut hör enligt momentet till garantierna för god förvaltning som ska tryggas genom lag. Bestämmelsen om garantierna för god förvaltning hindrar inte — med hänsyn till förarbetena (RP 309/1993 rd) — att det lagstiftas om mindre undantag t.ex. från rätten att få ett motiverat beslut så länge undantagen inte rubbar rättighetens ställning som huvudregel och äventyrar den enskildes rättssäkerhet i enskilda fall (GrUU 5/2006 rd, GrUU 12/2002 rd).

Förslaget handlar i sig om ett rätt obetydligt undantag från rätten att få motiverade beslut. Undantaget gäller situationer där godkännandet har beviljats enligt ansökan och sökanden som bevis på det får ett ordningsvaktskort i stället för ett beslut.

Enligt propositionens motivering svarar förslaget mot gällande praxis — som går stick i stäv med den gällande förvaltningslagen — som bygger på uppfattningen att sökanden i ett sådant fall inte har något behov av rättssäkerhet. Grundlagsutskottet har i sin praxis generellt utgått från att rättssäkerhet kan behövas också när en myndighet fattar ett positivt beslut (GrUU 43/1998 rd). För rättssäkerheten för den som godkänts som ordningsvakt är det betydelsefullt att beslutet kan förenas med villkoren och begränsningarna i 12 § 2 mom. Dessutom är det med tanke på den generella kontrollen över myndigheternas beslutsfattande viktigt att det fattas ett behörigt beslut i enlighet med förvaltningslagen om godkännande av en ordningsvakt som har befogenhet att ingripa i de grundläggande fri- och rättigheterna. Därför bör 2 mom. i 14 § i det första lagförslaget strykas. Detsamma gäller 27 § 2 mom. och 39 § 2 mom. i det andra lagförslaget.

Andra synpunkter

En ordningsvakts tjänstgöringsområde. En ordningsvakt kan med stöd av ett föreslaget tillägg i 18 § i lagen om sammankomster utses för att upprätthålla ordningen och säkerheten också i den "omedelbara närheten" av en offentlig tillställning. Enligt propositionens motivering avses med uttrycket bl.a. leder i anslutning till ordnandet av tillställningen samt parkeringsområden som reserverats för dem som deltar i tillställningen och ett område omedelbart utanför den byggnad eller det inhägnade område där tillställningen ordnas.

I sin bedömning av lagstiftningen om inkvarterings- och förplägnadsverksamhet (GrUU 49/2004 rd) ansåg grundlagsutskottet att uttrycket "omedelbar närhet" måste tolkas snävt. Normalt avses med begreppet ett område av gatan eller vägen strax utanför entrédörren till en rörelse. Uttrycket bör tolkas på samma sätt snävt i annan lagstiftning om ordningsvakters och liknande personers tjänstgöringsområde.

Vid sporadiska offentliga tillställningar kan en ordningsvakts tjänstgöringsområde på goda grunder anses omfatta också de leder och parkeringsområden som nämns i propositionen, menar utskottet. Men med tanke på tolkningsprincipen ovan och bestämmelsens noggranna avgränsning är det problematiskt att hänvisa till områdets omfattning med uttrycket "omedelbar närhet". Därför bör lagförslaget ses över och kompletteras med att en ordningsvakts tjänstgöringsområde också kan omfatta parkeringsområden som är nödvändiga för en offentlig tillställning och infartsleder till dem. Dessutom bör prövningsrätten i bestämmelsen styras så att tjänstgöringsområdet inte blir större än vad som är absolut nödvändigt för att upprätthålla den allmänna ordningen och säkerheten vid en of-

fentlig tillställning, på ovan nämnda områden och leder och i deras omedelbara närhet.

Hållande i förvar. Med stöd av 28 § 1 mom. 2 punkten i det första lagförslaget utfärdas bestämmelser om hållande i förvar av en person och om lokaler som används för ändamålet genom förordning av inrikesministeriet. Denna fullständigt öppna regleringsfullmakt för ministeriet står helt klart i strid med bestämmelsen i 7 § 3 mom. i grundlagen om att rättigheterna för den som berövats sin frihet ska tryggas genom lag. Det föreslagna bemyndigandet måste strykas för att lagförslaget till denna del ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Lagen om ordningsvakter bör kompletteras med bestämmelser om de personers rättigheter som tagits i förvar. I det sammanhanget kan det noteras att riksdagen har en proposition med förslag till lag om behandlingen av personer i förvar hos polisen samt till lagar som har samband med den (RP 90/2005 rd) under behandling. I propositionen ingår ett förslag till komplettering också av lagen om ordningsvakter som är lämpligt med tanke på 7 § 3 mom. i grundlagen.

Maktmedelsredskap. I 10 § 1 mom. i det första lagförslaget finns en bestämmelse om ordningsvakters maktmedelsredskap. Den är avsedd att vara uttömmande på så sätt att en ordningsvakt inte får använda andra maktmedelsredskap än de som nämns i momentet. Bestämmelsen bör lämpligen omformuleras så att den bättre svarar mot syftet i propositionen.

Utlåtande

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men lagförslag 1 bara om utskottets konstitutionella anmärkningar om 28 § 1 mom. 2 punkten beaktas på behörigt sätt.

Helsingfors den 19 april 2006

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kimmo Sasi /saml
vordf. Arja Alho /sd
medl. Hannu Hoskonen /cent
Roger Jansson /sv
Johannes Koskinen /sd
Annika Lapintie /vänst
Reino Ojala /sd
Klaus Pentti /cent
Markku Rossi /cent
Arto Satonen /saml
Seppo Särkiniemi /cent
Ilkka Taipale /sd
Astrid Thors /sv
Jan Vapaavuori /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Sami Manninen
utskottsråd Petri Helander.