

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 44/1998 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om ordningsvakter samt till vissa lagar som har samband med den

Till förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 8 oktober 1998 propositionen med förslag till lag om ordningsvakter samt till vissa lagar som har samband med den (RP 148/1998 rd) till förvaltningsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet skall lämna utlåtande om ärendet till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- polisdirektör Jorma Toivanen, polisöverinspektör Jorma Vuorio och lagstiftningsrådet Jouni Laiho, inrikesministeriet
- lagstiftningssekreterare Camilla Busck-Nielsen, utrikesministeriet
- lagstiftningsrådet Tuula Majuri, justitieministeriet
- äldre regeringssekreterare Tuula Lybeck, undervisningsministeriet

- direktör Pentti Mäkinen, Centralhandelskammaren
- chefsjuristen Alf Henriksson, Finlands Kommunförbund
- generalsekreterare Esko Joutsamo, Finlands Naturskyddsförbund r.f.
- ordförande, professorn Pekka Koskinen, Fredskämparna i Finland r.f.
- generalsekreterare Väinö A. Hyvönen, Suomen Vapaan Kristillisyyden Neuvosto
- professor Mikael Hidén
- professor (emeritus) Antero Jyränki
- professor Martti Majanen
- professor Olli Mäenpää
- professor Teuvo Pohjolainen
- professor Ilkka Saraviita
- professor Martin Scheinin
- professor Kaarlo Tuori.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås en lag om ordningsvakter. Propositionen har samband med propositionen med förslag till lag om sammankomster och till lagar som har samband med den (RP 145/1998 rd). Ordningsvakter skall kunna förordnas att övervaka ordningen på grundval av lagen om sammankomster och vissa andra författningar.

Den föreslagna lagen innefattar bestämmelser om särskilda befogenheter och handlingsskyldighet för ordningsvakter och om godkännande av dessa för uppdraget.

Lagarna avses träda i kraft samtidigt med lagen om sammankomster och vissa lagar som har samband med den.

I motiveringen till lagstiftningsordningen behandlas särskilt frågan om ordningsvakters rätt att bruka maktmedel. Rätten sträcker sig bara till situationer då en ordningsvakt måste använda tvång för att verkställa en order för att han skall kunna fullgöra det ansvar som åläggs honom i

lagen för ordningen och säkerheten vid en tillställning. Regeringen anser att förslaget till lag om ordningsvakter kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning men anser det ändamålsenligt att utlåtande inhämtas av grundlagsutskottet, eftersom frågan ger rum för tolkning.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Motivering

Den föreslagna lagen om ordningsvakter föreskriver vilka uppgifter ordningsvakter har vid allmänna sammankomster och offentliga tillställningar som avses i den föreslagna lagen om sammankomster (RP 145/1998 rd) och hurdana befogenheter de har i sitt arbete. Ordningsvakter kan också utses på grundval av andra författningar som nämns i 1 §. Den viktigaste konstitutionella frågan i lagförslaget är att ordningsvakter, det vill säga i juridisk mening privatpersoner, har befogenheter att ingripa i grundlagsskyddade rättigheter, framför allt människors personliga frihet och integritet. Därtill föreslås ordningsvakterna få självständig rätt att bruka maktmedel.

I sin tolkningspraxis har grundlagsutskottet vad gäller utövning av offentlig makt utgått från den med regeringsformen sammankopplade principen med tjänstemannaförvaltning, som avser skötsel av offentliga uppgifter och som det visserligen ansetts vara möjligt att avvika från under vissa förutsättningar och med vissa begränsningar. Att anförtro andra än tjänstemän rätt att anlita maktmedel har emellertid enligt utskottets åsikt i princip ansetts kräva grundlagsordning (GrUU 1/1994 rd). En utomstående rätt att använda maktmedel har enligt utskottets mening ansetts vara godtagbart i statsförfattningsrättsligt hänseende om det klart "stadgas att denna möjlighet är ett undantag och att det är tillåtet bara om en polisman på grund av ett ytterst viktigt och skyndsamt tjänsteuppdrag måste anlita utomstående för att använda maktmedel". Dessutom bör det anges "att utomstående med dessa begränsningar har rätt att använda makt-

medel bara under ledning av en polisman" (GrUU 15/1994 rd).

Lagförslaget 9 § står ytligt sett klart i strid med utskottets tidigare tolkningspraxis. Det finns dock anledning att studera frågan närmare. Ordningsvakternas uppgifter hänger samman med allmänna sammankomster och offentliga tillställningar samt en del andra evenemang. Det är här fråga om sådana till en viss plats bundna tillställningar utomhus eller inomhus som människor kan besöka av sin egen fria vilja i så stort antal att det finns särskild anledning att uppmärksamma möjligheterna att upprätthålla ordning och säkerhet. Därigenom eftersträvar man att respektera och skydda de människors fria vilja och självbestämmanderätt som besöker sådana tillställningar. Vad det tredje lagförslaget beträffar är också bestämmelserna i 7 § regeringsformen och i synnerhet vid tillställningar utomhus 14 a § 1 mom. viktiga.

Rätten till liv och personlig frihet, integritet och säkerhet skyddas i 6 § 1 mom. regeringsformen. Att bestämmelser om personlig säkerhet togs in i regeringsformen motiverades i samband med grundrättsreformen på följande sätt (RP 309/1993 rd, s. 51/II): "Ett uttryckligt omnämnande av säkerheten understryker den offentliga maktens förpliktelser att vidta åtgärder för att skydda samhällsmedlemmarna mot brott och andra rättsstridiga gärningar, oberoende av om de företas av någon som utövar offentlig makt eller av privatpersoner." I ljuset av detta finner utskottet det ostridigt att det allmänna enligt grundrättsreformen antingen direkt skall garantera att ordning och säkerhet upprätthålls i situationer av ovan avsedd typ, vilket är det primära,

eller sekundärt på något annat sätt skapa adekvata arrangemang för att ordning och säkerhet skall kunna upprätthållas vid dem.

Att uppgiftsfältet för ordningsvakterna utformas på föreslaget sätt kan motiveras i sak. Det är så omfattande att polisens resurser inte räcker till för att ta hand om dessa ordningsuppgifter. Enligt utskottets uppfattning omfattar uppgiftsfältet dessutom ett flertal för allmänheten avsedda tillställningar av sådan typ att det inte är naturligt att polisen i regel är närvarande. Det är dessutom fråga om tillställningar och evenemang av ett sådant slag att ordningen i allmänhet har skötts av ordningsmän. Av dessa orsaker anser utskottet att den i propositionen föreslagna grundlösningen att det i princip är ordningsvakterna som upprätthåller ordning och säkerhet vid tillställningar av denna typ, med andra ord privatpersoner, som dock i straffrättsligt hänseende är tjänstemän, är konstitutionellt acceptabel. I och med att utskottet stannat för detta resultat har utskottet tillmätt den omständigheten särskild betydelse att ordningsvakternas fullmakter, inklusive anlitande av maktmedel, alltid anknyter till en särskild tillställning och alltså utgör enskilda fall och således även är tidsmässigt avgränsade. I ett sådant lagstiftningsavgörande som avses i propositionen är det fråga om att det allmänna med anlitande av sina fullmakter att utfärda bestämmelser går in för att skapa förutsättningar för att upprätthålla ordning och säkerhet på tillställningar av ifrågavarande typ och sålunda uppfylla den skyldighet som beror på 6 § 1 mom. regeringsformen.

Lagförslagets 9 §, som gäller användning av maktmedel, har nästan helt formulerats i enlighet med 27 § polislagen. Enligt utskottet är detta inte en lyckad lösning utan man borde gå in för en mer specificerad reglering. Sålunda innebär till exempel den förvaltningsrättsliga proportionalitetsprincipen enligt utskottets uppfattning i detta sammanhang bland annat att ordningsvakter kan tillgripa de tyngsta maktmedlen — gripande och tagande i förvar — bara om det är absolut nödvändigt att omedelbart tillgripa sådana maktmedel utan att invänta polisens åtgärder till

exempel på grund av att den som skall avlägsnas utgör en allvarlig risk för andra personer eller egendom.

Vad detaljerna beträffar fäster utskottet uppmärksamhet vid att polisen enligt 19 § i förslaget till lag om sammankomster har till uppgift att trygga utövandet av mötesfriheten. Utskottet betonar denna bestämmelses principiella betydelse och anser att ordningsvakter inte bör få ges långt gående fullmakter av denna typ att gripa och ta i förvar personer när de har utsetts för att upprätthålla ordning i samband med att mötesfriheten utövas. Härvid är det bara polisen som bör ha nämnda fullmakter och med dem sammanhängande rätt att använda maktmedel. Enligt utskottets uppfattning måste lagförslaget absolut ändras på detta sätt.

Enligt lagförslagets 10 § 1 mom. får för högst fem år i sänder som ordningsvakt godkännas en för uppgiften lämplig myndig person som genomgått sådan utbildning som godkänts av det ministerium som ansvarar för den inre säkerheten. Av propositionens motivering framgår att enbart ordningsvaksutbildningen i praktiken tar högst två hela dagar i anspråk. Med beaktande av ordningsvakternas fullmakter och rätt att använda maktmedel anser utskottet det inte möjligt att på så kort tid ge sådan utbildning som ordningsvaktens krävande uppgifter, bland annat på grund av betydelsen för de grundläggande fri- och rättigheterna, absolut skulle förutsätta. Enligt utskottets åsikt finns det anledning att se till att en person med stöd av i motiveringen nämnda "enbart ordningsvaksutbildning" inte kan godkännas som en permanent ordningsvakt. Utskottet anser det dessutom vara på sin plats att personer godkännas för högst tre år i sänder för uppgiften.

Utlåtande

Grundlagsutskottet anför vördsamt som sitt utlåtande

att lagförslagen kan behandlas i den ordning som 66 § riksdagsordningen föreskriver.

Helsingfors den 10 februari 1999

I den avgörande behandlingen deltog

vordf. Johannes Koskinen /sd
medl. Tuija Brax /gröna
Esko Helle /vänst
Gunnar Jansson /sv
Juha Korkeaoja /cent
Valto Koski /sd

Heikki Koskinen /saml
Jorma Kukkonen /sd
Osmo Kurola /saml
Jukka Mikkola /sd
Maija-Liisa Veteläinen /cent
suppl. Jouko Jääskeläinen /fkf.