

## GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 28/2001 rd

### Regeringens proposition med förslag till lag om privata säkerhetstjänster samt till vissa lagar som har samband med den

*Till förvaltningsutskottet*

#### INLEDNING

##### **Remiss**

Riksdagen remitterade den 15 maj 2001 en proposition med förslag till lag om privata säkerhetstjänster samt till vissa lagar som har samband med den (RP 69/2001 rd) till förvaltningsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet skall lämna utlåtande om förslaget till förvaltningsutskottet.

- lagstiftningsrådet Janne Kerkelä och lagstiftningsrådet Jouni Laiho, inrikesministeriet
- lagstiftningsrådet Tuula Majuri, justitieministeriet
- professor Mikael Hidén
- professor (emeritus) Antero Jyränki
- juris licentiaten Kirsi Neiglick
- professor Teuvo Pohjolainen
- professor Kaarlo Tuori
- professor Veli-Pekka Viljanen.

##### **Sakkunniga**

Utskottet har hört

#### PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås en totalreform av lagstiftningen om den privata säkerhetsbranschen. Alla bestämmelser om privata säkerhetstjänster föreslås ingå i en lag. Med privata säkerhetstjänster avses bevakningsrörelse och säkerhetsskyddande verksamhet. Enligt propositionen anses privatdetektivverksamhet höra till bevakningsrörelse.

I syfte att förenhetliga auktorisationspraxis koncentreras meddelandet av auktorisation av bevakningsföretag och godkännande som ansvarig föreståndare för bevakningsföretag till den tillsynsenhet för säkerhetsbranschen som inrättas i samband med inrikesministeriet. Vissa säkerhetsskyddsuppgifter skall få utföras endast av

personer som den lokala polisen godkänt för dem. Tillsynen över den privata säkerhetsbranschen effektiviseras genom att det inrättas ett riksomfattande polisregister över bevakningsföretag och deras ansvarspersoner och ansvariga föreståndare samt över väktare och utförare av säkerhetsskyddsupdrag.

För närvarande har bevakningsföretags väktare något mera omfattande befogenheter än medborgarna i allmänhet, men de skall i princip sänkas till samma nivå som de rättigheter som tillkommer var och en. Väktarna föreslås få rätt att avlägsna den som olovligen har trängt sig in på ett bevakningsområde som skyddas av offentlig frid. Dessutom föreslås säkerhetsvisitationsrätt i

anslutning till den allmänna rätten att gripa en person.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft ungefär sex månader efter att de har antagits och blivit stadfästa.

I det omfattande avsnitt i propositionens motivering som gäller lagstiftningsordningen behandlas författningsnivån och legalitetsprincipen, rätten till arbete och näringsfriheten, väktarnas befogenheter, överföring av förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter, skydd för personuppgifter samt utfärdande av förordning och överföring av lagstiftningsmakt. I sammandraget av motiveringen till lagstiftningsordningen konstateras att propositionen innehåller vissa bestämmelser som begränsar de grundläggande fri- och rättigheterna. Begränsningarna av de grundläggande fri- och rättighe-

terna gäller i synnerhet de rättigheter som väktare anställda hos bevakningsföretag får att använda maktmedel och som är mera omfattande än de rättigheter som tillkommer var och en. Enligt motiveringen kan bestämmelserna i propositionen om privata säkerhetstjänster inte anses begränsa de grundläggande fri- och rättigheterna mera än vad som är nödvändigt för att uppnå de för samhället viktiga målen som ligger till grund för regleringen.

Lagförslagen i propositionen kan enligt motiveringen behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Eftersom propositionen innehåller flera omständigheter som är av betydelse med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna, vore det enligt regeringens mening ändamålsenligt att grundlagsutskottets utlåtande inhämtas om propositionen.

## UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

### *Motivering*

#### *En väktares befogenheter*

*Allmän karaktärisering.* Regleringen av en väktares befogenheter i 28 § i lagförslaget bygger till väsentliga delar på hänvisningar. Förslaget avviker av denna orsak avsevärt från den reglering enligt vilken befogenheterna för den som övervakar ordningen bestäms enligt lagen om ordningsvakter och en säkerhetskontrollörs befogenheter enligt lagen om säkerhetskontroller vid domstolar. Nämnda lagar innehåller självständiga bestämmelser om en ordningsvaks och en säkerhetskontrollörs befogenheter.

I lagförslagets 28 § 1 mom. hänvisas till strafflagens bestämmelser om nödvärn för avvärijande av orättmätigt angrepp och olovligt intrång och i 3 mom. till tvångsmedelslagens bestämmelser om allmän rätt att gripa en person och den härtill anslutna rätten enligt strafflagen att använda maktmedel. I 2 mom. finns en självständig befogenhetsbestämmelse som gäller en väktares rätt att, vid behov med maktmedel, avlägsna en person från ett område som är skyddat

av offentlig frid. En väktare har dessutom med stöd av 4 mom. rätt att vid utnyttjande av rätten att gripa enligt 3 mom. företa säkerhetsvisitation och frånta personen farliga föremål och ämnen.

Dessa befogenheter gäller framför allt den personliga integriteten för dem som blir föremål för dem. Den personliga integriteten är enligt 7 § 1 mom. grundlagen skyddad som en grundläggande rättighet. Enligt 3 mom. i samma paragraf får den personliga integriteten inte kränkas godtyckligt eller utan laga grund. Regleringen i lag skall också uppfylla de allmänna förutsättningarna för begränsning av grundläggande fri- och rättigheter.

*Hänvisningsbestämmelser.* En väktares befogenheter sammankopplas med stöd av hänvisningsbestämmelsen i 28 § 1 mom. för det första med den nödvärnsrätt som var och en har för att skydda egen eller annans egendom mot ett orättmätigt angrepp som omedelbart hotar egendomen. För det andra sammankopplas befogenheterna med den nödvärnsrätt som var och en har när någon olovligt har trängt in på ett hemfrids-

skyddat område eller när en person gör motstånd vid försök att ta tillbaka egendom av en brottsförövare som ertappats på bar gärning. Med stöd av hänvisningsbestämmelsen i lagförslaget 28 § 3 mom. får en väktare gripa en brottsförövare som ertappats på bar gärning eller som flyr, om på brottet kan följa fängelse eller om det är fråga om ett brott som nämns i 1 § 1 mom. tvångsmedelslagen samt en efterlyst.

Det är i båda hänvisningarna fråga om en befogenhetsreglering som är av betydelse med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna. Dess betydelse lämnas i 28 § 1 mom. beroende av en reglering i strafflagen, som för det första i sak gäller grunderna för minskning eller befrielse från straff och för det andra vad innehållet beträffar i stor utsträckning har visat sig vara beroende av rättspraxis. En reglering av befogenheterna på detta sätt är med hänsyn till kravet på en exakt och noga avgränsad reglering av begränsningar av grundläggande fri- och rättigheter alldeles för vag och det är därför inte möjligt att i denna form genomföra regleringen i vanlig lagstiftningsordning.

Hänvisningsbestämmelsen i 3 mom. i samma paragraf om rätt att gripa leder i sin tur till en beträffande innehållet mycket entydig befogenhetsreglering jämfört med 1 mom. Hänvisningen om maktutövning åstadkommer dock en till innehållet mera obestämd reglering. Också i fråga om 3 mom. blir det dock enligt utskottets uppfattning avgörande att lagregleringen med tanke på de allmänna förutsättningarna för begränsning av grundläggande fri- och rättigheter på grund av de hänvisningar som använts kommer att vara otillräcklig med tanke på exakthet och noggrann avgränsning.

En väktares arbetsuppgift i anställning hos ett bevakningsföretag kan vara till exempel att bevaka egendom och skydda någons integritet. I dessa uppgifter kan det när som helst uppstå situationer då väktarens verksamhet riktar sig mot någon annan person på ett sätt som är betydelsefullt med tanke på dennes grundläggande fri- och rättigheter. Situationer som är känsliga med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna kan förekomma fortlöpande såsom

ett latent element i väktarens arbete. Konstellationen är av denna orsak en helt annan än vid regleringen av den rätt till nödvärn och till att gripa som en privatperson generellt har. Utskottet anser sålunda att ett minimikrav vid utvecklandet av 28 § 1 och 3 mom. är att de utformas så att de utgör självständiga bestämmelser om en väktares befogenheter (och maktmedel). För en sådan reglering talar också omständigheter som gör en väktares rättsliga ställning klarare.

*Lagförslaget 28 § 2 och 4 mom.* De föreslagna bestämmelserna om en väktares rätt att avlägsna en person från ett område som skyddas av offentlig frid (2 mom.) och att företa säkerhetsvisitation och då frånta en person farliga föremål och ämnen (4 mom.) harmonierar med de krav på exakthet och klar avgränsning som hör till förutsättningarna för begränsning av grundläggande fri- och rättigheter.

Avlägsnande av en person hör nära samman med en väktares normala arbetsuppgifter och orsaken till den återgår i allmänhet på en viljeyttring av den bestämmanderätt som ägaren till området har. Samma synpunkter kan också gälla säkerhetsvisitationer som hör samman med gripande, vartill gripande kan följa av ett brott riktat mot en utomstående persons integritet. Utskottet anser det vara klart att regleringen av detta slags befogenheter för en väktare sålunda beror på sådana omständigheter som bildar en godtagbar grund med tanke på de allmänna förutsättningarna för en begränsning av grundläggande fri- och rättigheter.

Utskottet fäster uppmärksamhet vid att 4 mom., som gäller säkerhetsvisitation, bättre än vad som föreslås skulle stämma överens med proportionalitetskraven, om visitationsrätten sammankopplas med ett krav på grundad misstanke. Bestämmelsen kunde skrivas som följer: "... rätt att kroppsvisitera den som gripits och undersöka de föremål som den gripne för med sig, om det finns grundad anledning att misstänka att denne medför föremål eller ämnen ..." (jfr 23 § 4 mom. lagen om allmänna sammankomster). Det finns ytterligare skäl att nämna att det i förslaget inte finns bestämmelser om maktutövning, som

gäller visitationsrätten eller fråntagande av föremål och ämnen (jfr 9 § lagen om ordningsvakter). Användning av maktmedel kommer inte i fråga utan stöd i bestämmelser.

Rätt att avlägsna och visitera någon skall också tillkomma tillfälliga väktare. Enligt utskottets mening är detta inte korrekt till den del dessa befogenheter kunde utnyttjas av en tillfällig väktare ensam och självständigt, när man beaktar den rätt ringa utbildning som krävs av honom eller henne enligt 25 § 1 mom.

*Maktmedelsredskap.* I lagförslaget avses med maktmedelsredskap skjutvapen, gasspray och högst 60 cm lång batong samt teleskopbatong. Lagförslagens 29 och 30 § reglerar rätten att bära maktmedelsredskap. Dessutom gäller 31 § medförande av hund.

Regleringen präglas av en strävan att begränsa rätten att bära maktmedelsredskap. En förutsättning för att skjutvapen, gasspray och teleskopbatong skall få bäras är att väktaren har sådan specialutbildning i att använda maktmedlet som uppfyller av inrikesministeriet fastställda krav och att denna årligen visat att han eller hon har tillräcklig skicklighet i hanteringen av skjutvapen och tillräcklig skjutskicklighet. En tillfällig väktare får inte bära skjutvapen eller ha med sig hund. Skjutvapen får bäras endast i uppgifter som oundgängligen förutsätter det. Dessutom bestämmer bevakningsföretagets ansvariga förestandare särskilt för varje uppdrag om bärande av skjutvapen och gasspray samt medförande av hund.

Syftet med maktmedlen är att avvärja motstånd som stör eller förhindrar utförande av ett uppdrag och som kan ta sig uttryck enbart som bruk av kroppskrafter eller genom användning av olika slags hjälpmedel. Maktmedlen bör dimensioneras rätt så att de kan anses vara försvarliga med beaktande av olika omständigheter. Frågan om maktmedlen är godtagbara måste prövas genom en helhetsbedömning av den aktuella situationen. Frågan om rätt användning av maktmedel är ur rättslig synpunkt allt som allt en mycket svår sak att bedöma. Denna omständighet talar i sig för att maktmedelsredskap skall få

bäras endast i mycket begränsad utsträckning och understryker vikten av utbildning. Propositionen är med beaktande av dessa synpunkter något vag.

Godkännande som väktare förutsätter enligt 24 § 1 mom. 2 punkten grundutbildning som väktare. Grundutbildningen skall enligt motiveringen (s. 72) bli betydligt mera omfattande än den 40 timmars utbildning som grundkursen för väktare nu omfattar. Detta innebär att utbildningen i begynnelseskedet omfattar några studieveckor. T.ex. polisens studiehelhet för grundexamen omfattar 108 studieveckor. Det är klart att det inte i en väktarutbildning av den planerade omfattningen är möjligt att i tillräcklig utsträckning innefatta grunderna i användningen av maktmedel, i synnerhet skjutvapen. Enligt propositionen är det också öppet i vilken mån man i denna utbildning ägnar uppmärksamhet åt de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna som faktorer som begränsar användningen av maktutövning. Enligt utskottets mening bör det under sakens fortsatta behandling krävas att det exakta innehållet i den grundutbildning som krävs av en väktare är känt, innan riksdagsbehandlingen av propositionen slutförs. Utbildningens innehåll bör bestämmas i tillräcklig omfattning i lagen.

Med hänvisning till det ovan anförda anser utskottet att bestämmelserna om bärande av maktmedelsredskap ytterligare skärps. Av propositionens motivering (s. 28) framgår det att väktarna för närvarande sällan bär skjutvapen i sina arbetsuppgifter. Enligt utskottets åsikt bör man inte genom inexakt lagstiftning skapa förutsättningar för en förändring av detta läge och därför anser utskottet med hänsyn till bestämmelserna i 7 § grundlagen att bestämmelserna i 29 § bör preciseras för att lagförslaget skall kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning. I detta syfte kan bärande av skjutvapen i lagen kopplas samman med till exempel bara vissa uppgifter, såsom värdetransporter. Vidare bör i lagen krävas förhandsgodkännande av polisen för ett uppdrag, och endast väktare som har genomgått en särskild introducerande utbildning kunde i lagen tillåtas bära vapen. I regleringssyfte är det

dessutom skäl att ägna uppmärksamhet åt användningen av handklovar, eftersom en icke-yrkeskunnig kan vålla fysiskt lidande vid påsättande av handklovar.

#### *Grundlagens 124 §*

*Offentliga förvaltningsuppgifter.* Enligt 124 § grundlagen kan offentliga förvaltningsuppgifter 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.

De bevakningsuppgifter som avses i lagförslaget har definierats så att verksamheten inte sammanfaller med polisens uppgift att upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Detta stärks av förbudet i 9 § 1 mom., enligt vilket ett bevakningsföretag inte får ta emot uppdrag som innebär förbindelse att upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Å andra sidan är det på praktisk nivå uppenbart att bevakningsuppgifterna och polisens uppgifter enligt polislagen sammanfaller. När man dessutom beaktar väktarnas befogenheter, i synnerhet att de sträcker sig till områden som skyddas av offentlig frid, är det obestridligt att bevakningsrörelsen som en helhet bedömd måste anses som en i grundlagen avsedd förvaltningsuppgift.

Med hänsyn till de förutsättningar som i grundlagen uppställs för överföring av offentliga förvaltningsuppgifter anser utskottet att sådana säkerhetstjänster av privat natur som avses i förslaget behövs för att komplettera polisens och övriga myndigheters verksamhet och att behovsförutsättningen vad beträffar sättet att sköta uppgiften ändamålsenligt sålunda uppfylls. Det är dock viktigt att huvudansvaret för ordningen och säkerheten samt för att brott avvärs och utreds kvarstår hos polisen och övriga myndigheter och att bevakningsrörelsens andel blir bara kompletterande. I enlighet med detta bör man försöka åstadkomma en sådan lagstiftning där de längst gående befogenheterna och vidaste maktutövningsrättigheterna för väktarna är möjliga endast på det villkoret att väktaren kan tillgripa

dem utan att invänta polisen bara i det fall att de är nödvändiga till exempel på grund av en omedelbar allvarlig fara för personer eller egendom (GrUU 44/1998 rd, s. 3). Denna synpunkt måste beaktas när bestämmelserna om en väktares befogenheter (och maktmedel) utarbetas.

Inom bevakningsrörelsen är det med tanke på grundlagen i betydelsefulla delar fråga om reell verksamhet för att sköta bevakningsuppgifterna. För att trygga de grundläggande fri- och rättigheterna, rättssäkerheten och kraven på god förvaltning kan man i sådan verksamhet — utöver det som i detta utlåtande tidigare tagits upp om att regleringen av en väktares befogenheter bör vara exakt — sörja för att regleringen allmänt taget är exakt och annars adekvat samt genom att personerna i fråga är lämpliga och kompetenta för uppgiften (GrUU 24/2001 rd, s. 4).

Lagförslagets bestämmelser om förfarandena för tillstånd och godkännande samt tillsynen över bevakningsrörelsen är med avseende på dessa omständigheter generellt sett adekvata. Samma bedömning kan göras — med beaktande av de synpunkter som anförts tidigare i detta utlåtande — också beträffande den allmänna regleringen av en väktares lämplighet och kompetens i 24 § samt specialbestämmelserna i 29 § 2 mom. och 31 § 2 mom. Det är dock skäl att uppmärksamma 24 § 4 mom., som av allt att döma framför allt i övergångsfasen tillåter att en person på nytt godkänns som väktare också i det fall att han eller hon inte uppfyller kravet på grundutbildning för väktare. Utskottet anser det vara viktigt att godkännandet i sådana fall med stöd av 3 mom. förenas med villkor som gäller komplettering av den tidigare utbildningen.

*Betydande utövning av offentlig makt.* I 124 § grundlagen förbjuds givande av uppgifter som innebär betydande utövning av offentlig makt till andra än myndigheter. Enligt förarbetena till grundlagsreformen anses som betydande utövning av offentlig makt 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 (RP 1/1998 rd, s. 180/I). Denna uppfattning motsva-

rande grundlagsutskottets tolkningspraxis ditiills, nämligen att givande av rätt att anlita maktmedel till andra än myndigheter i princip är ett ärende som kräver grundlagstiftningsordning (GrUU 1/1994 rd, s. 3/II). Andra än myndigheter har genom en vanlig lag kunnat ges rätt av använda maktmedel endast när det är frågan om ett sådant behov av tillfällig natur att få utomstående hjälp som framkommit i samband med ett tjänsteuppdrag och som sålunda är av tillfällig karaktär för myndigheten (RP 1/1998 rd, s. 180). Grundlagsutskottet behandlade inte särskilt frågan om utövning av offentlig makt i sitt betänkande om grundlagsreformen (GrUB 10/1998 rd). Enligt utskottets mening är det dock klart att grundlagen förhindrar privatisering av egentlig polisverksamhet.

Strax efter det grundlagsutskottet hade lämnat sitt betänkande om grundlagen och således innan den nya grundlagen trätt i kraft och därför också fristående i förhållande till 124 § grundlagen stannade utskottet medvetet för ett avgörande som skilde sig från tidigare tolkningspraxis. Utskottet ansåg "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, s. 3/I, se också GrUU 2/1999 rd).

Bestämmelserna om väktarnas befogenheter och maktutövning innehåller inte begränsningar som gäller ett enskilt fall eller tidsbegränsningar motsvarande dem som finns i bestämmelserna om ordningsvakter. Syftet med propositionen är tvärtom att väktarna med de föreslagna fullmakterna fortgående skall sköta bevakningsuppgifter.

Väktarnas befogenheter är i propositionen i desamma som i princip vilken som helst privatperson har. Mera omfattande befogenheter är väktarnas rätt att avlägsna en person från ett område som skyddas av offentlig frid och att företa säkerhetsvisitation i samband med utövande av den rätt att gripa som var och en har. Detta slags utvidgningar är enligt utskottets uppfattning inte särskilt väsentliga sätt att utöva makt och ändrar inte den helhetsbilden att regleringen av befo-

genheterna i förslaget präglas av en strävan att föra väktarnas befogenheter så nära de rättigheter som en privatperson har som möjligt. Utskottet anser inte att väktarnas befogenheter och rätt att använda maktmedel som en helhet är sådana att bevakningsrörelsen bör anses som betydande utövning av offentlig makt i den betydelse som avses i 124 § grundlagen. Detta ställningstagande innehåller dock den reservationen att de självständiga bestämmelser om befogenheter (och maktutövning) som bör utarbetas i stället för hänvisningsbestämmelserna i 28 § 1 och 3 mom. till sin faktiska omfattning ungefär bör motsvara regleringen av rättigheterna för en privatperson.

#### *Näringsfrihet*

Bevakningsrörelsen skall enligt lagförslaget fortfarande vara en näring som kräver auktorisation. Detta bör bedömas med beaktande av den i 18 § 1 mom. grundlagen tryggade näringsfriheten.

Grundlagsutskottet har ansett näringsfriheten vara en huvudregel enligt grundlagen, men funnit att näringsverksamhet i undantagsfall skall vara beroende av tillstånd (t.ex. GrUU 23/2000 rd, s. 2/I). Också enligt ett uttryckligt omnämnande i förarbetena till reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna kommer vissa näringar också efter reformen att förutsätta tillstånd i synnerhet för att till exempel skydda hälsan och säkerheten (RP 309/1993 rd, s. 71—72). I det föreliggande fallet talar viktiga och starka samhälleliga intressen för begränsningar av näringsfriheten i form av obligatoriskt tillstånd. Det är enligt utskottets mening nödvändigt att dessa intressen beaktas tillräckligt och sakligt. Den begränsning av näringsfriheten som regleringen innebär balanseras upp av det system för ändringssökande som ingår i 60 §.

Begränsningar av näringsfriheten som införs genom lag skall vara exakta och noga avgränsade, vartill begränsningarnas väsentliga innehåll, såsom omfattningen av och förutsättningarna för begränsningen skall framgå av lagen. Det finns inte på allmän nivå något att anmärka på i lagförslaget i detta avseende. Det bör dock påpekas att det i sista hand blir beroende av inrikesministe-

riets prövning om ett bevakningsföretag med stöd av 4 § kan meddelas auktorisation eller inte. Prövningsrättens betydelse accentueras, eftersom de i lagen stipulerade förutsättningarna för auktorisation på grund av sakens natur innehåller flexibla rättsnormer. Meddelande av auktorisation bör enligt utskottets ofta anförda uppfattning i regel bygga på rättslig prövning och inte på skälighetsprövning. När man i detta fall beaktar bevakningsrörelsen som en i 124 § grundlagen avsedd offentlig förvaltningsuppgift och i synnerhet den rätt att bruka maktmedel som enligt propositionen hör samman med bevakningsrörelsen, kan det dock anses att så starka samhälleliga intressen talar för en effektiviserad förhandstillsyn över bevakningsrörelsen att meddelande av auktorisation kan utgöra prövning av det föreslagna slaget (se likaså lagen om skjutvapen GrUU 35/1997 rd, s 3/I). — Samma synpunkter gäller också förslagen om godkännande som ansvarig föreståndare för en bevakningsrörelse, som väktare och som utförare av säkerhetsskyddsuppgifter.

Bestämmelserna om återkallande av auktorisation ingår i 46—50 §. Återkallande av auktorisation har som myndighetsåtgärd eftersom den ingriper i individens rättsliga ställning kraftigare effekter än om en ansökan om auktorisation avslås. De föreslagna bestämmelserna är med beaktande också av denna omständighet tillräckligt exakta och avgränsade.

Förbudet i lagförslagets 11 § att delta i bevakningsrörelse innebär ett annat slags begränsning av de rättigheter som tryggas i 18 § 1 mom. grundlagen. Begränsningen bygger på godtagbara skäl, eftersom den är avsedd att gälla personer som på grund av sin tjänst utför uppgifter som innebär utövande av offentlig makt och för vilka det av denna orsak kan uppstå konfliktsituationer i förhållande till den privata säkerhetsbranschen. Utskottet fäster uppmärksamhet vid att det föreslagna förbudet inte utsträcker sig till dem som hör till fångvårdsväsendet, räddningsförvaltningen och försvarsmakten personal, och framhåller att det bör övervägas om det finns anledning att utsträcka förbudet också till anställda hos dessa säkerhetsmyndigheter.

#### *Övriga omständigheter*

*Skydd för personuppgifter.* Lagförslagets 17 § gäller händelserapport, som en väktare skall ge när han eller hon observerat ett händelseförlopp som föranlett åtgärder. I rapporten får enligt propositionen antecknas de personers efternamn, förnamn, personbeteckningar och adressuppgifter som har varit föremål för åtgärderna. Händelserapporterna blir ett register över personuppgifter. Detsamma gäller de i 18 § nämnda personal- och arbetsskiftsregister som ett bevakningsföretag skall föra samt säkerhetsbranschens tillsynsregister som enligt 44 § förs av polisen.

Dessa förslag bör bedömas utifrån 10 § 1 mom. grundlagen, där det föreskrivs att närmare bestämmelser om skydd för personuppgifter utfärdas genom lag. De bestämmelser som föreslås i propositionen svarar mot de krav som grundlagsutskottet med stöd av grundlagen i praktiken har ställt beträffande ärenden som skall regleras genom lag och i fråga om regleringssättet (t.ex. GrUU 21/2001 rd, s. 2). Utskottet fäster uppmärksamhet vid att det dock av informativa skäl vore på sin plats att i 17 § ta in ett omnämmande av den i motiveringen till paragrafen nämnda rätten till insyn enligt 26 § personuppgiftslagen.

*Sökandens egen utredning om användning av rusmedel.* I motiveringen till propositionen (s. 69, 73 och 90) konstateras att en myndighet kan kräva att den som söker godkännande som ansvarig föreståndare, väktare eller utförare av säkerhetsskyddsuppgifter skall lägga fram utredning som han eller hon finner nödvändig till exempel om användning av rusmedel, och det anges att förfarandet inte kränker sökandens integritet. Utskottet anser att användning av rusmedel i och för sig är en omständighet som har betydelse när det bedöms om en sökande beträffande sina personliga egenskaper är lämplig för ifrågavarande uppgifter. Att överlåta åt sökanden att utreda en omständighet som gäller hans eller hennes privatliv svarar dock inte mot bestämmelserna i 17 § lagen om förvaltningsförfarande om fördelning av utredningsskyldighet mellan myndigheten och parten. Förslaget har

anknytningspunkter också till 21 § grundlagen, för rätten att inte behöva vittna mot sig själv anses som en av de rättsskyddsgarantier som hör till en rättvis rättegång och god förvaltning (t.ex. GrUU 19/2000 rd, s. 4, II). Av dessa orsaker anför utskottet att det inte genom förordning av statsrådet med stöd av 61 § 1 mom. 1 punkten i lagförslaget är möjligt att påföra sökanden en sådan utredningsskyldighet.

*Verksamhet som privatdetektiv.* Enligt propositionen blir verksamhet som privatdetektiv en del av bevakningsrörelsen. Nuförtiden undersöker och utreder privatdetektiverna brott utan särskilda fullmakter. Av definitionerna i 2 § följer tillsammans med 65 § att privatdetektiverna blir väktare, som också när de avslöjar brott primärt har befogenheter och rätt att använda maktmedel enligt 28 §. Denna ändring motiveras inte uttryckligen i propositionen. Den föreslagna regleringens verkningar och ändamålsenlighet bör ännu bedömas. När bestämmelserna om väktarnas befogenheter (och rätt att använda maktmedel) utarbetas bör det också klarläggas om de behövs också vid uppgifter att avslöja brott och med vilket eventuellt innehåll.

*Väktares rättsliga ställning.* En väktare bör anses lyda under straffrättsligt tjänsteansvar enligt 2 kap. 12 § 1 mom. 3 punkten strafflagen. Utskottet föreslår att det skall övervägas om det vore på sin plats att klarlägga saken genom en uttrycklig bestämmelse i lagen.

*Lagförslagets 12 §.* Det är på sin plats att utforma begränsningsbestämmelsen i paragrafens 2 mom. på det sätt som är hävdvunnet i detta slags sammanhang, dvs. så att man inte får ingripa i någons rättigheter mera än vad som är nödvändigt för att utföra uppdraget.

*Vissa motiveringspåpekanden.* Motiveringen till lagstiftningsordningen i propositionen verkar på

det hela taget vara noggrant utarbetad. Det är dock skäl att ta upp ett par detaljer. Samtidigt är det skäl att understryka den allmänna utgångspunkten att den omständigheten att utskottet inte uttalar sig om något som anförs i motiveringen till lagstiftningsordningen i propositionen inte nödvändigtvis betyder att det godkänns som sådan. Motiveringen till lagstiftningsordningen i propositionen har sålunda med hänsyn till läran om rättskällor en klart sekundär ställning jämfört med utskottets egna ställningstaganden.

I motiveringen till lagstiftningsordningen (s. 131) motiveras uppfattningen att en väktares utövning av mera omfattande befogenheter än den rätt som var och en har faller utanför begreppet betydande utövning av offentlig makt med den omständigheten att åtgärderna riktar sig mot lagstridigt förfarande av den som blir föremål för en del åtgärderna. Utskottet påpekar att även om lagstridigt förfarande kan ge berättigande för en del åtgärder mot individen, avlägsnar eller minskar det inte dessa åtgärders betydelse som utövning av offentlig makt; lika litet är ett anhållande av polisen i mindre mån utövande av offentlig makt på den grunden att den anhållne misstänks ha begått ett brott. Genast därefter nämns i motiveringen att en väktares rätt att förhindra olovligt intrång inte ingriper i de grundläggande fri- och rättigheterna, eftersom dessa inte skyddar olaglig verksamhet. Av denna orsak är det nödvändigt att konstatera att det faktum att någon gör sig skyldig till olaglig verksamhet inte i och för sig ställer denna person utanför skyddet av de grundläggande fri- och rättigheterna. När maktmedel anlitas mot någon som är misstänkt för olaglig verksamhet är det egentligen oundgängligen fråga om åtminstone skyddet för personlig frihet och kroppslig integritet, och det bör alltid övervägas separat under vilka förutsättningar man av denna orsak kan begränsa friheten eller integriteten och i så fall på vilket sätt.



**Utlåtande**

Grundlagsutskottet anför vördsamt som sitt utlåtande

*att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, det 1:a lagförsla-*

*get dock endast om de statsförfattningsrättsliga anmärkningarna som utskottet på grund av 7 och 124 § grundlagen anför beträffande 28 § 1 och 3 mom. samt i fråga om 29 § beaktas på behörigt sätt.*

Helsingfors den 14 juni 2001

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Paula Kokkonen /saml  
medl. Tuija Brax /gröna  
Esko Helle /vänst  
Gunnar Jansson /sv  
Jouko Jääskeläinen /kd  
Jouni Lehtimäki /saml  
Johannes Leppänen /cent

Pekka Nousiainen /cent  
Heli Paasio /sd  
Osmo Puhakka /cent  
Markku Rossi /cent  
Petri Salo /saml  
Ilkka Taipale /sd.

Sekreterare vid behandlingen i utskottet var

utskottsrådet Jarmo Vuorinen.