

FÖRVALTNINGSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 26/2014 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om säkerhetsskydd i statsrådet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 19 februari 2013 regeringens proposition med förslag till lag om säkerhetsskydd i statsrådet (RP 7/2013 rd) till förvaltningsutskottet för beredning.

Utlåtanden

I enlighet med riksdagens beslut och på förvaltningsutskottets begäran har grundlagsutskottet lämnat utlåtanden i ärendet. Utlåtandena (GrUU 10/2013 rd och GrUU 23/2014 rd) återges efter betänkandet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- konsultativ tjänsteman, enhetschef Heikki Hovi, statsrådets kansli
- specialsakkunnig Timo Kerttula, inrikesministeriet
- regeringsråd Timo Turkki, försvarsministeriet
- polisdirektör Seppo Kolehmainen, Polisstyrelsen
- professor Kaarlo Tuori.

Dessutom har skriftliga yttranden lämnats av

- statsrådets kansli
- justitieministeriet
- finansministeriet
- Justitiekanslersämbetet
- Suomen Vartioliikkeitten Liitto ry.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att det stiftas en lag om säkerhetsskydd i statsrådet. Genom lagen förtydligas den rättsliga grunden för de skyddsåtgärder som vidtas i statsrådet, dess ministerier och justitiekanslersämbetet.

Avsikten med lagen är att skydda medlemmarna av statsrådet, justitiekanslern, biträdande justitiekanslern samt de personer som arbetar vid ministerierna och justitiekanslersämbetet för olika risker, att trygga arbetsförhållandena och skydda statens egendom. I lagen föreskrivs om befogenheterna för säkerhetskontrollörer som arbetar i säkerhetsuppgifter vid statsrådet, dess

ministerier och justitiekanslersämbetet. Befogenheterna avser identitetskontroll, säkerhetskontroll, kroppsvisitation, omhändertagande av föremål, vägrande av tillträde, avlägsnande av person och gripande av person.

Befogenheterna gäller i lokaler som används av statsrådet, dess ministerier och justitiekanslersämbetet och i dessa lokalers omedelbara närhet med vissa i lagen föreskrivna begränsningar.

En förutsättning för att befogenheterna ska beviljas är att personen i fråga har genomgått behörig säkerhetsutbildning och förordnats till uppgiften. Till säkerhetsuppgifter kan även för-

ordnas säkerhetskontrollörer som anskaffats genom köpta tjänster.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Behovet av och syftet med bestämmelserna

Den föreslagna lagen om säkerhetsskydd i statsrådet innehåller bestämmelser om befogenheter för personer som har säkerhetsuppgifter vid statsrådet, dess ministerier och justitiekanslersämbetet. Bakgrunden till propositionen är den ökande mängden säkerhetshot mot myndigheter och offentliga lokaler.

Utskottet påpekar att det inte finns några uttryckliga bestämmelser om befogenheterna för personer som har säkerhetsuppgifter vid statsrådet. Däremot regleras rättigheterna för bevakningsföretagens ordningsvakter som sköter motsvarande uppgifter på uppdrag av ministerierna fortfarande med stöd av lagen om privata säkerhetstjänster (282/2002), som enligt regeringens förslag ska omarbetas (RP 22/2014 rd).

Statsrådet har en central ställning i sin utövning av den högsta regeringsmakten. Lagens syfte är att skydda verksamheten i statsrådet och garantera att säkerheten och ordningen upprätthålls i de lokaler som används av statsrådet, dess ministerier eller justitiekanslersämbetet. I praktiken är avsikten med lagen att skydda medlemmarna av statsrådet, justitiekanslern, biträdande justitiekanslern samt de personer som arbetar vid ministerierna och justitiekanslersämbetet för olika risker, säkerställa arbetsförhållandena och skydda statens egendom.

Beslut om tillfälligt skyddsområde (4 §)

Enligt 4 § 1 mom. fattas beslut om ett tillfälligt skyddsområde och dess gränser av den lokala polisen. För att göra bestämmelserna tydligare föreslår utskottet att beslutet ska fattas av polisinsättningen på den ort där det tillfälliga skyddsområdet är beläget.

Säkerhetskontrollörer (6 §)

Enligt 6 § 1 mom. för lagenliga befogenheter användas endast av personer som den lokala polisen har godkänt som säkerhetskontrollör. Grundlagsutskottet har i sitt utlåtande GrUU 10/2013 rd påpekat att paragrafen innehåller bestämmelser om godkännande av säkerhetskontrollören men inte om förordnande för uppgiften.

I 6 § 1, 3 och 4 mom. ingår bestämmelser om den lokala polisens befogenheter och uppgifter. Det är fråga om att godkänna en person som säkerhetskontrollör, att utfärda säkerhetskontrollörskort och att återkalla ett godkännande som säkerhetskontrollör. För att tydliggöra uttrycket "den lokala polisen" i 6 § 1, 4 och 5 mom. föreslår utskottet att formuleringen byts ut mot "polisinsättningen på den ort där skyddsområdet är beläget". I praktiken kommer uppgiften att godkänna säkerhetskontrollörer och andra uppgifter som nämns i bestämmelserna att vara koncentrerade till polisinsättningen i Helsingfors. Polisinsättningen på den ort där skyddsområdet är beläget godkänner också säkerhetskontrollörer för tillfälliga skyddsområden.

Med hänvisning till det som sägs ovan föreslår förvaltningsutskottet att den första mening i 6 § 1 mom. godkänns med följande lydelse: "Befogenheter enligt denna lag får utövas bara av personer som *polisinsättningen på den ort där skyddsområdet är beläget* har godkänt på förslag av statsrådet, dess berörda ministerium eller justitiekanslersämbetet har godkänt som säkerhetskontrollör och som statsrådet, dess berörda ministerium eller justitiekanslersämbetet har förordnat för uppgiften."

Grundlagsutskottet fäste i sitt utlåtande (GrUU 10/2013 rd) uppmärksamhet vid att lagförslaget också i fortsättningen gör det möjligt att köpa säkerhetstjänster av privata företag. Enligt utredning till grundlagsutskottet är syftet att befogenheterna för säkerhetskontrollörer som

arbetar i statsrådets lokaler i tjänsteförhållande eller i privat anställning ska bestämmas enligt den föreslagna lagen. Förvaltningsutskottet håller med grundlagsutskottet om att lagförslaget bör preciseras i detta avseende.

Därför föreslår förvaltningsutskottet att ett nytt 2 mom. ska tas in i 6 § i lagförslaget, varvid 2—4 mom. blir 3—5 mom., som följer: *"En säkerhetskontrollör får i sina uppgifter inte utöva andra befogenheter än de som avses i denna lag."*

Den formulering som utskottet föreslår innebär i praktiken att en säkerhetskontrollör som är anställd av ett privat säkerhetsföretag inte får använda sina befogenheter som väktare enligt lagen om privata säkerhetstjänster eller andra befogenheter enligt den lagen när de sköter säkerhetskontrollörsuppgifter. Motsvarande princip (83 §) ingår i förslaget till ny lag om privata säkerhetstjänster i regeringens proposition RP 22/2014 rd som utskottet behandlar parallellt med detta förslag.

Säkerhetskontroller inom försvarsministeriet (6 §)

Grundlagsutskottet konstaterar i sitt utlåtande (GrUU 10/2013 rd) att säkerhetskontroller inom försvarsministeriet utförs bl.a. av tjänstemän vid försvarsmakten, och att bestämmelser om deras befogenheter ingår i lagen om försvarsmakten (551/2007). Enligt motiveringen i propositionen har dessa tjänstemän i fortsättningen befogenheter och maktmedelsredskap enligt lagförslaget, när de arbetar i försvarsministeriets lokaler i de uppgifter som nämns i lagförslaget. Också i detta avseende ansåg grundlagsutskottet att regleringen bör preciseras.

Förvaltningsutskottet konstaterar utifrån en utredning att försvarsministeriets lokaler är belägna i samma kvarter som huvudstabens. Övervakningen av området, särskilt efter tjänstetid, åligger huvudstaben. Då har ingen tillträde till ministeriets lokaler utom via huvudstabens entré och under huvudstabens övervakning, och vakt- och jourtjänst sköts av försvarsmaktens tjänstemän i vakt- eller jourtjänst på det sätt som avses i 18 § i lagen om försvarsmakten. Rätten

för tjänstemän i vakt- eller jourtjänst att använda maktmedel bestäms i 23 § 1 mom. i den lagen. Enligt inkommen utredning är tjänstemännen beväpnade med pistol. Det är enligt utskottet befogat att försvarsmaktens tjänstemän, när de sköter vakt- eller jourtjänst i försvarsministeriets lokaler, får bära också andra maktmedelsredskap som de har lagfäst rätt att bära i vakt- eller jourtjänst. Därför föreslår förvaltningsutskottet att ett nytt 6 mom. tas in i 6 § i lagförslaget som följer: *"I försvarsministeriets lokaler får befogenheter och maktmedelsredskap enligt denna lag också användas av en sådan tjänsteman vid försvarsmakten som utför vakt- eller jourtjänst i enlighet med 18 § i lagen om försvarsmakten (551/2007). Tjänstemannen får då bära också sådana maktmedelsredskap som han har rätt att bära i vakt- eller jourtjänst."*

Enligt uppgift sörjer de tjänstemän vid försvarsministeriet som utnämnts för uppgiften för säkerheten vid ministeriet under tjänstetid. När det gäller passerkontrollen anlitar ministeriet ett privat säkerhetsföretag.

Säkerhetskontrollörernas befogenheter

De befogenheter för säkerhetskontrollörer som ingår i lagförslaget motsvarar i stor utsträckning (GrUB 3/2008 rd — LM 5/2008 rd) de befogenheter som ingår i bestämmelserna i lagen om säkerhetsskydd i riksdagen (365/2000). I befogenheterna ingår identitetskontroll, att utföra säkerhetskontroll, kroppsvisitation, kontroll av fordon och försändelser, att omhänderta och förvara förbjudna artiklar, att vägra tillträde och avlägsna eller gripa personer och att använda maktmedel.

Lagförslaget innehåller flera sådana bestämmelser om befogenheter och maktmedel för säkerhetskontrollörer som ingriper i grundlagsskyddade rättigheter och grundlagsutskottet har därför tagit ställning till propositionen. Eftersom också andra än tjänstemän enligt förslaget kan förordnas till säkerhetskontrollörer har grundlagsutskottet också bedömt den föreslagna regleringen med avseende på 124 § i grundlagen. Grundlagsutskottet ansåg i sitt utlåtande att

lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning (GrUU 10/2013 rd).

Rätten att använda maktmedel (15 §)

Enligt 15 § i lagförslaget får säkerhetskontrollörerna enligt lagförslaget i sitt uppdrag vid behov använda maktmedel som med hänsyn till personens uppträdande och andra omständigheter kan anses försvarbara för att kroppsvisitera en gripen, frånta en person en förbjuden artikel, vägra en person tillträde till ett skyddsområde eller ett tillfälligt skyddsområde, avlägsna en person från ett sådant område eller för att gripa någon. Försvarbarheten ska bedömas med hänsyn till hur hotfull situationen är och hur farligt motståndet är samt andra omständigheter som inverkar på helhetsbedömningen av situationen. Bestämmelser om excess i samband med användning av maktmedel finns i 4 kap. 6 § 3 mom. och 7 § i strafflagen (39/1889). Enligt det föreslagna 4 mom. får de maktmedel som avses i paragrafen endast användas av säkerhetskontrollörer som är anställda i tjänsteförhållande.

Förvaltningsutskottet har särskilt bett grundlagsutskottet yttra sig om huruvida andra personer utöver säkerhetskontrollörer i tjänsteförhållande kan beviljas befogenheter att bruka maktmedel enligt 15 § i lagförslaget eller andra befogenheter att bruka maktmedel.

Av grundlagsutskottets utlåtande (GrUU 23/2014 rd) framgår det att grundlagsutskottet när det har bedömt lagstiftningen om den privata säkerhetsbranschen har 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 alltså va-

rit avgörande hurdana befogenheter väktarna och ordningsvakterna har.

Det framgår av grundlagsutskottets utlåtande att den föreslagna bestämmelsen om befogenheter för säkerhetskontrollörer att bruka maktmedel i sak har nästan samma innehåll som bestämmelserna om bruk av maktmedel i lagen om privata säkerhetstjänster och i lagen om ordningsvakter (553/1999), vilka utarbetades med grundlagsutskottets medverkan, och i det lagförslag som bedömdes i utskottets föregående utlåtande (GrUU 22/2014 rd). Utskottet ansåg det därför inte vara konstitutionellt problematiskt att tilldela andra än säkerhetskontrollörer som är anställda i tjänsteförhållande befogenheter att bruka maktmedel enligt lagförslagens 15 §.

Förvaltningsutskottet konstaterar att det med avseende på rättssäkerheten för den person som är föremål för befogenheter som anknyter till säkerhetskontrollverksamhet som avses i lagförslaget är ändamålsenligt att de säkerhetskontrollörer i tjänsteförhållande och de säkerhetskontrollörer som är anställda av säkerhetsföretag och verksamma i statsrådets lokaler har samma befogenheter. Utskottet föreslår därför att 4 mom. i 15 § i lagförslaget stryks.

Ikraftträdandebestämmelse (17 §)

Enligt 17 § i lagförslaget ska lagen träda i kraft år 2013, och bestämmelsen måste därför ändras.

Sammanfattning

Sammantaget anser utskottet propositionen vara behövlig och angelägen. Utskottet tillstyrker lagförslaget med de ställningstaganden och ändringsförslag som framgår av betänkandet.

Utskottets förslag till beslut

Riksdagen

*godkänner lagförslaget med ändringar
(Utskottets ändringsförslag)*

Utskottets ändringsförslag

Lag
om säkerhetsskydd i statsrådet

I enlighet med riksdagens besluts föreskrivs:

1—3 §
(Som i RP)

4 §

Beslut om tillfälligt skyddsområde

Beslut om ett tillfälligt skyddsområde och dess gränser fattas av *polisinrättningen på den ort där det tillfälliga skyddsområdet är beläget*. Beslutet fattas för viss tid, högst två veckor åt gången.

(2 mom. som i RP)

5 §
(Som i RP)

6 §

Säkerhetskontrollörer

Befogenheter enligt denna lag får utövas bara av personer som *polisinrättningen på den ort där skyddsområdet är beläget* på förslag av statsrådet, dess berörda ministerium eller justitiekanslersämbetet har godkänt som säkerhetskontrollör och som statsrådet, dess berörda ministerium eller justitiekanslersämbetet har förordnat för uppgiften. Som säkerhetskontrollör kan godkännas en myndig person som är känd för redbarhet och tillförlitlighet, som till sina personliga egenskaper är lämplig för uppgiften och som har genomgått utbildning för utövande av befogenheter enligt denna lag.

En säkerhetskontrollör får i sina uppgifter inte utöva andra befogenheter än de som avses i denna lag. (Nytt 2 mom.)

(3 mom. som 2 mom. i RP)

Den som blivit godkänd som säkerhetskontrollör får av *polisinrättningen på den ort där skyddsområdet är beläget* ett säkerhetskontrollörskort, som säkerhetskontrollören ska hålla väl synligt när han eller hon sköter sina uppgifter.

Polisinrättningen på den ort där skyddsområdet är beläget ska återkalla ett godkännande som säkerhetskontrollör, om säkerhetskontrollören, statsrådet, dess berörda ministerium eller justitiekanslersämbetet begär det. Ett godkännande som säkerhetskontrollör kan återkallas helt och hållet eller för viss tid, om säkerhetskontrollören inte längre uppfyller förutsättningarna i 1 mom. Om ett godkännande som säkerhetskontrollör har återkallats, ska säkerhetskontrollörskortet genast överlämnas till *polisinrättningen på den ort där skyddsområdet är beläget*.

I försvarsministeriets lokaler får befogenheter och maktmedelsredskap enligt denna lag också användas av en sådan tjänsteman vid försvarsmakten som utför vakt- eller jourtjänst i enlighet med 18 § i lagen om försvarsmakten (551/2007). Tjänstemannen får då bära också andra maktmedelsredskap som han eller hon har rätt att bära i vakt- eller jourtjänst. (Nytt 6 mom.)

7—14 §
(Som i RP)

15 §

Maktmedel

(1—3 mom. som i RP)
(4 mom. utesl.)

FvUB 26/2014 rd — RP 7/2013 rd

16 §
(Som i RP)

17 §
Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den 20 .

Helsingfors den 22 oktober 2014

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Pirkko Mattila /saf
medl. Maarit Feldt-Ranta /sd
Rakel Hiltunen /sd
Risto Kalliorinne /vänst
Elsi Katainen /cent
Timo V. Korhonen /cent

Antti Lindtman /sd
Markus Lohi /cent
Tapani Mäkinen /saml
Kari Tolvanen /saml
Ulla-Maj Wideroos /sv
ers. Lasse Hautala /cent.

Sekreterare var

utskottsråd Ossi Lantto.