

GRUNDLAGSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 3/2008 rd

Lagmotion med förslag till lag om säkerhets- skydd i riksdagen och till lag om ändring av 4 och 19 § i lagen om säkerhetsutredningar

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 20 februari 2008 en lagmotion med förslag till lag om säkerhets-
skydd i riksdagen och till lag om ändring av 4
och 19 § i lagen om säkerhetsutredningar (LM
5/2008 rd — Timo Kalli /cent m.fl.).

Sakkunniga

Utskottet har hört

- riksdagens biträdande generalsekreterare Jar-
mo Vuorinen, riksdagens kansli

- säkerhetsdirektör Jukka Savola, säkerhetsen-
heten
- polisdirektör Kimmo Hakonen, inrikesminis-
teriet
- lagstiftningsråd Tuula Majuri, justitieministe-
riet
- stabschef, överkommissarie Teuvo Saikko-
nen, polisinspektionen i Helsingfors härad
- professor Mikael Hidén
- professor Teuvo Pohjolainen
- professor Veli-Pekka Viljanen.

LAGMOTIONEN

Motionens huvudsakliga innehåll

Motionsställarna föreslår en lag om säkerhets-
skydd i riksdagen. Riksdagens status som hög-
sta statsorgan och de särskilda kännetecken som
präglar dess verksamhet talar för en särskild lag.
Allmänheten har tillträde till vissa delar av riks-
dagsbyggnaden, och byggnaden besöks av tio-
tals grupper och en massa andra gäster varje
vecka. Det behövs framförhållning och aktions-
beredskap för att trygga arbetet i plenum och ut-
skott utan att något konkret hot föreligger.

I lagen föreslås bestämmelser om skyddsåtgärder som är nödvändiga med tanke på ordning-
en och arbetet i riksdagen. Det betyder fysiskt
skydd av personer mot faror av olika slag och
skydd av egendom mot skadegörelse samt upp-

rätthållande av ordning för att trygga arbetsron i riksdagen. Befogenheterna avser identitetskon-
troll, säkerhetskontroll, kroppsvisitation, om-
händertagande av föremål, vägrande av tillträde
och avvisande och gripande. En del befogenhe-
ter kan också vara förknippade med maktmedel.
Som skyddsåtgärder räknas också kontroll av
post och andra försänder och av fordon.

Lagens syfte är att ge fullmakter för nödvän-
diga skyddsåtgärder. Däremot förpliktar lagen
inte att organisera skyddsåtgärder. Ansvar för
att planera och ordna säkerhetsövervakningen
vilar på riksdagsledningen och säkerhetsenhe-
ten, som bedömer behovet och vidden av
skyddsåtgärder mot bakgrund av riksdagens hela
säkerhetssystem. Lagen ger kanslikommissio-

nen rätt att utfärda närmare bestämmelser om hur skyddsåtgärderna ska utformas och om de tekniska detaljerna. Lagen kompletterar den övriga lagstiftningen om allmän ordning och säkerhet såtillvida att riksdagen med stöd av lagen kan vidta skyddsåtgärder när det annars skulle vara polisens sak att upprätthålla ordningen.

Lagen är tänkt att ge riksdagens säkerhetskontrollörer lämpliga redskap och befogenheter att avvärja hot mot ordningen och säkerheten i riksdagen. För att intrånget i rättigheterna för de som blir föremål för säkerhetskontroll och skyddsåtgärder ska bli så litet som möjligt föreslås att en begränsande bestämmelse tas in i lagen.

Motionsställarna föreslår också att lagen om säkerhetsutredningar ska ändras. Genom ändringen ges riksdagens kansli rätt att få en begrän-

sad säkerhetsutredning om personer som jobbar i riksdagens lokaler eller som annars i sitt arbete får tillträde till sådana lokaler.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft så snart som möjligt efter det att de godkänts och blivit stadfästa.

I motiven till lagstiftningsordning lägger man fram en bedömning av hur bestämmelserna förhåller sig till bl.a. grundlagens 7 § 1 mom. om personlig frihet och integritet och samma lags 7 § 3 mom. där det sägs att den personliga integriteten inte får kränkas och att ingen får berövas sin frihet godtyckligt eller utan laglig grund. Motionsställarna kommer till att lagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning men att de gärna ser att grundlagsutskottet behandlar lagmotionen.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Lag om säkerhetsskydd i riksdagen

Allmänt

Det finns inga regler på lagnivå om säkerhetsåtgärder i riksdagen. Säkerhetskontrollerna har hittills byggts på frivillighet. Besökarna har vanligen på en direkt fråga uppgett namn och i vissa fall verifierat sin identitet. Om maktmedel behövs har man stött sig på den allmänna rätten att gripa enligt 1 kap. 1 § i tvångsmedelslagen. Men att gripa eller avvisa en person kan kräva maktmedel.

Syftet med lagmotionen är att lyfta upp reglerna för säkerhetsåtgärder i riksdagen till rätt nivå. I lagförslag 1 finns detaljerade bestämmelser om identitetskontroll (3 §), säkerhetskontroll (4 §), kroppsvisitation (5 §), kontroll av fordon (6 §), kontroll av försändelser (7 §), omhändertagande och förvaring av förbjudna artiklar (8 §), vägrande av tillträde och avvisning (9 §), gripande (10 §), maktmedel (11 §), säkerhetskontrollörer (12 §) och handräckning (13 §).

För närvarande är kanslikommissionens beslut (23.3.1990) om säkerhetskontroller rättslig grund för säkerhetsövervakningen, men det räcker inte till för säkerhetskontroller och utövning av offentlig makt, som kan innebära användning av våld. Enligt 2 § 3 mom. i grundlagen ska all utövning av offentlig makt bygga på lag. Eftersom de föreslagna befogenheterna gör intrång i grundläggande rättigheter, såsom den personliga integriteten enligt grundlagens 7 § samt skyddet för privatlivet och hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden enligt grundlagens 10 §, måste de regleras i lag (RP 309/1993 rd, s. 32/I, och GrUB 25/1994 rd, s. 5/I). Grundlagsutskottet bedömer att lagstiftningen i motionen har en godtagbar grund och uppfyller kravet på bestämmelser i lag.

1 §. Lagens syfte och tillämpningsområde

Enligt 1 mom. är syftet med lagen att skydda arbetet och ordningen i riksdagen. Beskrivningen av rättsgrunden för befogenheterna att utföra säkerhetskontroll är enligt utskottets mening ganska vag. Därför bör skrivningen preciseras med att syftet med lagen är att skydda arbetet i riks-

dagen och säkerställa att ordning och säkerhet upprätthålls där.

Lagen ska enligt 2 *mom.* tillämpas inom ett skyddsområde som omfattar inte bara riksdagens hus och andra lokaler som riksdagen förfogar över utan också områden i dessas omedelbara närhet. Utskottet har i ett annat sammanhang gett begreppet "omedelbara närhet" en snäv tolkning. I det då aktuella fallet avsågs ett litet område av gatan eller vägen strax utanför entrédörren till en rörelse (GrUU 49/2004 rd, s. 3/I).

I det här fallet bör området i omedelbar närhet av riksdagens hus och andra lokaler som riksdagen förfogar över självfallet bedömas ur ett annat perspektiv. Faktorer som man då bör ta särskild hänsyn till är riksdagens säkerhetsbehov och status som högsta statsorgan men också Riksdagshusets symbolvärde och storlek (jfr GrUU 1/2008 rd, s. 3/I). Skyddsområdet bör enligt utskottet omfatta gatuområdet nedanför trappan till huvudentrén ("Övre Mannerheimvägen"), Riksdagsgatan, Ainogatan, den del av Auroragatan som går förbi Riksdagsbibliotekets entré och området utanför entréerna till Lilla parlamentet.

Lagmotionen avser att komplettera lagstiftningen om allmän ordning och säkerhet genom att tillåta att riksdagen i förekommande fall vidtar säkerhetsåtgärder när det annars skulle vara polisens sak att upprätthålla ordningen. Men riksdagen behöver inte alltid vidta åtgärder. Enligt andra meningen i 2 § 1 *mom.* får intrång i den enskildes rättigheter göras med stöd av den aktuella lagen bara i den utsträckning som krävs för att skydda arbetet och säkerheten i riksdagen. När det t.ex. ordnas demonstrationer eller liknande manifestationer på gatan strax utanför Riksdagshuset, är det polisen som efter att ha fått en anmälan enligt lagen om sammankomster upprätthåller ordningen.

Lagen gäller enligt 2 *mom.* personer som kommer till eller uppehåller sig inom skyddsområdet. Utskottet anser att meningen för tydlighetens skull bör flyttas till början av nästa moment.

I 3 *mom.* sägs det att lagen inte gäller riksdagsledamöter. Bestämmelsen står i samklang med grundlagens 30 § 1 *mom.* som föreskriver

att en riksdagsledamot inte får förhindras att utöva sitt uppdrag som riksdagsledamot. Det är helt klart, menar utskottet, att lagen inte heller gäller republikens president. Fallet är detsamma med ministrar som inte är riksdagsledamöter, riksdagens justitieombudsman och justitiekanslern i statsrådet, som alla enligt 48 § i grundlagen har rätt att närvara i plenum

3 §. Säkerhetskontrollörer

Utskottet föreslår att det i paragrafen ska föreskrivas om säkerhetskontrollörer och deras utbildning. Enligt lagmotionens 14 § får kansli-kommissionen utfärda närmare bestämmelser om den utbildning inom säkerhetsbranschen som krävs och därmed också om t.ex. de språkkunskaper som krävs för uppdraget. Av motiven till lagmotionen framgår det att polisförvaltningen, fängvården, gränsbevakningen och den privata säkerhetssektorn var för sig ordnar utbildning för branschen. Utbildningen för riksdagens säkerhetskontrollörer bör lämpligen uppdras åt polisförvaltningen, menar utskottet.

Eftersom säkerhetskontrollörerna har rätt att använda maktmedel enligt 11 §, kräver rätts-skyddet för dem som blir föremål för dessa att säkerhetskontrollörerna går att identifiera. Den föreslagna lagen saknar sådana bestämmelser och bör följaktligen kompletteras med varsitt moment om tjänstekort för säkerhetskontrollör respektive klädsel (jfr 34 § och 32 § 1 *mom.* i lagen om privata säkerhetstjänster).

Utskottet föreslår ett nytt 2 *mom.* om att den som i enlighet med 1 *mom.* godkänts som säkerhetskontrollör ska få ett tjänstekort för säkerhetskontrollör av riksdagens säkerhetsenhet. När säkerhetskontrollörer handhar säkerhetskontrollörsuppdrag ska de ha med sig kortet och på begäran visa upp det.

I ett nytt 3 *mom.* föreslår utskottet en bestämmelse om att säkerhetskontrollörer i uppdrag ska vara iförda säkerhetskontrollörsuniform.

Utskottet anser att bestämmelsen om säkerhetskontrollörer bör placeras in i början av lagen. Lämpligast är att sätta in den som 3 §, vilket betyder att nuvarande 3—11 § måste om-numreras.

6 (5) §. Kroppsvisitation

I den föreslagna 5 § föreskrivs det att en person får kroppsvisiteras för att ta reda på vad han eller hon har i sina kläder eller annars bär på sig, om det till följd av säkerhetskontrollen eller annars finns skäl att misstänka att han eller hon bär med sig en förbjuden artikel. Bestämmelsen måste bedömas mot bakgrund av 7 § i grundlagen. Enligt 1 mom. i den paragrafen har alla rätt till personlig frihet och integritet. I 3 mom. står det att den personliga integriteten inte får kränkas och ingen berövas sin frihet godtyckligt eller utan laglig grund.

Att en person och de föremål som han eller hon har med sig kontrolleras med metalldetektor eller någon annan liknande apparat innebär enligt grundlagsutskottets tidigare ståndpunkt ett mycket begränsat intrång i den personliga integriteten och är alltså inget problem med tanke på skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna (GrUU 16/2004 rd, s. 5/I, GrUU 2/1999 rd, s. 2). Kroppsvisitationen är villkorad med att det till följd av säkerhetskontrollen eller annars "finns skäl att misstänka" att personen bär med sig en förbjuden artikel. Ur proportionalitetssynvinkel vore det trots allt bättre att i likhet med 22 c § och 5 § i lagen om säkerhetskontroller vid domstolar kräva att det finns "grundad" anledning att misstänka att en person har med sig ett förbjudet ämne (GrUU 2/1999 rd, s. 2/II och GrUU 28/2001 rd, s. 3/II). Bakom kroppsvisitationen ligger behovet att se till att ordningen och arbetet i riksdagen inte störs, vilket måste ses som ett särskilt tungt vägande skäl för att göra intrång i den personliga integriteten enligt 7 § 1 mom. i grundlagen. Bestämmelsen följer också förbudet mot godtycke i grundlagens 7 § 3 mom. och tillgodoser kravet på proportionalitet.

7 (6) §. Kontroll av fordon

Fordon som befinner sig eller kör in på säkerhetsområdet får enligt förslaget säkerhetskontrolleras med hjälp av en metalldetektor eller annan teknisk anordning eller på annat lämpligt sätt för att ta reda på om det finns förbjudna ar-

tiklar i fordonet. Utskottet menar att kontrollen av fordon måste spjälkas upp i tre kategorier. För det första kommer det varu- och livsmedelsleveranser av olika slag till riksdagen. Enligt utskottet får sådana transporter alltid kontrolleras. Däremot bör man vara restriktiv när det gäller taxibilar och bussar och bara i undantagsfall kontrollera fordonet. Även om det inte tas in en särskild passus om det i lagen, får persontransportfordon kontrolleras bara om det finns skäl att misstänka att det finns förbjudna artiklar i fordonet. Det tredje fallet, som även nämns i motiven till lagförslaget, gäller när en bil står parkerad inom skyddsområdet och den kan misstänkas orsaka allvarlig fara för egendom. Då är det skäl för riksdagens säkerhetskontrollörer att vända sig till polisen i enlighet med 16 och 17 § i polislagen för att förhindra en farlig gärning eller händelse.

14 §. Närmare bestämmelser

Paragrafen ger kanslikommissionen rätt att utfärda närmare bestämmelser om hur verksamheten ska ordnas, om tekniska detaljer och om den utbildning inom säkerhetsbranschen som 12 § kräver. Det finns regler om riksdagens kanslikommission och dess uppgifter i 72 och 73 § i riksdagens arbetsordning. Med tanke på vad de närmare bestämmelserna gäller, måste kanslikommissionen anses vara bäst lämpad att utfärda dem. De bestämmelser som avses i lagen kan jämföras med de föreskrifter och övriga anvisningar enligt 66 § 2 mom. i riksdagens arbetsordning som kanslikommissionen utfärdat för upprätthållande av ordningen och som publiken på riksdagens läktare ska följa. Bestämmelser om hur verksamheten ska ordnas betyder enligt utskottet bl.a. att vissa personer eller persongrupper som regelbundet besöker riksdagen enligt prövning kan befrias från säkerhetskontroll.

15 §. Ikraftträdande

Datum för lagens ikraftträdande har i 15 § lämnats öppet. Utskottet anser den 1 september 2008 vara lämpligt, för det lämnar tillräcklig tid för utbildning.

Övrigt

Utskottet har gjort en del tekniska ändringar och justeringar i en rad paragrafer.

Lag om ändring av 4 och 19 § i lagen om säkerhetsutredningar

I lagförslag 2 föreslår motionsställarna att 19 § i lagen om säkerhetsutredningar ska kompletteras med ett nytt 3 mom. Enligt det kan en begränsad säkerhetsutredning också göras i fråga om en person som arbetar i lokaler som riksdagens förfogar över eller som annars i sitt arbete har eller skulle ha tillträde till dem. Utskottet anser att bestämmelsen behövs men att den bör utgöra en

egen 19 a §. Dessutom bör vissa tekniska preciseringar göras i paragrafrubriken och själva texten. Som en följdändring görs smärre preciseringen även i den gällande 20 §.

Ikraftträdandedatum, som lämnats öppet i lagförslaget, blir den 1 september 2008.

Utskottet tillstyrker lagmotionen med anmärkningarna ovan och ändringsförslagen nedan.

Förslag till beslut

Grundlagsutskottet föreslår

att lagförslagen godkänns med ändringar (Utskottets ändringsförslag).

1.**Lag****om säkerhetsskydd i riksdagen****1 §***Lagens syfte och tillämpningsområde*

Syftet med denna lag är att skydda arbetet (*utesl.*) i riksdagen och trygga att säkerhet och ordning upprätthålls i riksdagen.

Lagen tillämpas i riksdagens hus och andra lokaler som riksdagen förfogar över och i dessas omedelbara närhet (*skyddsområde*). (*Utesl.*)

Lagen gäller personer som kommer till eller uppehåller sig inom skyddsområdet. Däremot gäller den inte riksdagsledamöter.

(4 mom. som i LM)

2 §

(Som i LM)

3 §**Säkerhetskontrollörer**

(1 mom. som 12 § i LM)

Den som i enlighet med 1 mom. blivit godkänd som säkerhetskontrollör får ett säkerhets-

kontrollörskort av riksdagens säkerhetsenhet. När säkerhetskontrollörer handhar säkerhetskontrollörsuppdrag ska de ha med sig kortet och på begäran visa upp det.

Säkerhetskontrollörerna ska i uppdrag vara iförda säkerhetskontrollörsuniform.

4 (3) §*Identitetskontroll*

(Som i LM. Utskottets ändringsförslag påverkar inte den svenska texten.)

5 (4) §*Säkerhetskontroll*

(Ingressen till 1 mom. som i LM. Utskottets ändringsförslag påverkar inte den svenska texten.)

(1—3 punkten som i LM)

(2 och 3 mom. som i LM)

6 (5) §

Kroppsvisitation

Om det till följd av säkerhetskontrollen eller annars finns *grundad anledning* att misstänka att en person bär med sig en förbjuden artikel *inom säkerhetsområdet*, får han eller hon kroppsvisiteras för att ta reda på vad han eller hon har i sina kläder eller annars bär på sig. Den *säkerhetskontrollör* som utför kroppsvisitationen ska vara av samma kön som den som visiteras.

7 (6) §

Kontroll av fordon

Fordon som (*utesl.*) kör in *eller befinner sig* på skyddsområdet får säkerhetskontrolleras med hjälp av en metalldetektor eller annan teknisk anordning eller på annat lämpligt sätt för att ta reda på om det finns förbjudna artiklar i fordonet eller lasten.

8 (7) §

Kontroll av försändelser

(1 mom. som i LM. Utskottets ändringsförslag påverkar inte den svenska texten.)

(2 mom. som i LM)

9—11 (8—10) §
(Som i LM)

12 (11) §

Maktmedel

För (*utesl.*) att utföra kroppsvisitation, (*utesl.*) för att frånta en person en förbjuden artikel, *för att hindra en person att komma in på skydds-*

området, för att avlägsna en person från skyddsområdet eller för att gripa någon får säkerhetskontrollörerna i sitt uppdrag använda maktmedel som med hänsyn till personens uppträdande och andra omständigheter kan anses försvarbara. Försvarbarheten ska bedöms med hänsyn till hur hotfull situationen är och hur farligt motståndet är samt andra omständigheter som inverkar på en sammantagen bedömning av situationen. Bestämmelser om excess i samband med användning av maktmedel finns i 4 kap. 6 § 3 mom. och 7 § i strafflagen (39/1889).

(2 mom. som i LM)

(3 mom. som i LM. Utskottets ändringsförslag påverkar inte den svenska texten.)

13 §

(Som i LM)

14 §

Närmare bestämmelser

Kanslikommissionen får utfärda närmare bestämmelser om hur den verksamhet som avses i denna lag ska ordnas, om tekniska detaljer och om den utbildning inom säkerhetsbranschen som 3 § kräver.

15 §

Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den 1 september 2008.

Tjänstemän vid riksdagens säkerhetsenhet som vid lagens ikraftträdande handhar säkerhetsuppdrag men saknar utbildning enligt 3 §, kan trots det utses till säkerhetskontrollör för högst fem år om de har tillräckliga förutsättningar för uppdraget.

2.

Lag

om ändring av (*utesl.*) lagen om säkerhetsutredningar

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen av den 8 mars 2002 om säkerhetsutredningar (177/2002) 4 § 1 mom. 2 punkten *och* 20 §, *av dem* 4 § 1 mom. 2 punkten sådan den lyder i lag 605/2007, samt
fogas till lagen en ny 19 a § som följer:

4 §
(Som i LM)

ler som annars i sitt arbete har eller skulle ha tillträde till dem.

19 §
(*Utesl.*)

20 §

Ansökan om begränsad säkerhetsutredning

19 a § (Ny)

Begränsad säkerhetsutredning i fråga om personer som arbetar i riksdagen

En begränsad säkerhetsutredning kan också göras i fråga om en person som står i tjänste- eller arbetsavtalsförhållande till riksdagen och arbetar i lokaler som riksdagen förfogar över el-

I en ansökan om begränsad säkerhetsutredning ska specificeras den plats eller det utrymme som avses i 19 § 2 mom. och de arbetsuppgifter som den som utredningen gäller *sköter eller* avses sköta (*utesl.*).

Denna lag träder i kraft den 1 september 2008.

Helsingfors den 29 april 2008

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kimmo Sasi /saml
vordf. Jacob Söderman /sd
medl. Outi Alanko-Kahiluoto /gröna
Tuomo Hänninen /cent
Ulla Karvo /saml
Elsi Katainen /cent
Esko Kiviranta /cent

Elisabeth Naucér /sv
Tuula Peltonen /sd
Veijo Puhjo /vänst
Tapani Tölli /cent
Tuulikki Ukkola /saml
Ilkka Viljanen /saml
Antti Vuolanne /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Kalevi Laaksonen.