

RP 101/2016 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om temporär ändring av 22 § i ordningslagen och lag om ändring av 28 § i lagen om privata säkerhetstjänster

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås det ändringar i bestämmelserna om ordningsvakter i ordningslagen och i lagen om privata säkerhetstjänster, som träder i kraft vid ingången av 2017. Genom de föreslagna ändringarna blir det möjligt att utse ordningsvakter till förläggningar och flyktingslussar med tillstånd av polisen.

De ändringar som föreslås i ordningslagen och lagen om privata säkerhetstjänster är identiska till innehållet.

Ändringarna i ordningslagen avses träda i kraft så snart som möjligt och gälla till årets slut. Ändringarna i lagen om privata säkerhetstjänster avses träda i kraft samtidigt som den lagen träder i kraft, alltså vid ingången av 2017.

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL.....	1
INNEHÅLL	2
ALLMÅN MOTIVERING	3
1 INLEDNING.....	3
2 NULÄGE	3
2.1 Lagstiftning och praxis.....	3
Bedömning av nuläget.....	3
3 MÅLSÄTTNING OCH DE VIKTIGASTE FÖRSLAGEN.....	5
3.1 Målsättning	5
3.2 De viktigaste förslagen.....	5
4 PROPOSITIONENS MÅL	5
4.1 Ekonomiska konsekvenser.....	5
4.2 Konsekvenser för myndigheterna	6
4.3 Konsekvenser för samhället och företagen	6
5 BEREDNINGEN AV ÄRENDET.....	7
DETALJMOTIVERING	8
1 LAGFÖRSLAG	8
1.1 Ordninglagen.....	8
1.2 Lagen om privata säkerhetstjänster.....	9
2 IKRAFTTRÄDANDE	9
3 FÖRHÅLLANDE TILL GRUNDLAGEN OCH BEHANDLINGSORDNING.....	9
LAGFÖRSLAG	12
1. Lag om temporär ändring av 22 § i ordninglagen.....	12
2. Lag om ändring av 28 § i lagen om privata säkerhetstjänster	13
BILAGA	14
PARALLELLTEXT	14
1. Lag om temporär ändring av 22 § i ordninglagen.....	14
2. Lag om ändring av 28 § i lagen om privata säkerhetstjänster	16

ALLMÄN MOTIVERING

1 Inledning

Den nya lagen om privata säkerhetstjänster (1085/2015), som grundar sig på regeringens proposition (RP 22/2014), och de lagar som har samband med den (1086/2015—1100/2015) träder i kraft den 1 januari 2017. I och med ikraftträdandet av den nya lagen flyttas bestämmelserna om ordningsvakter till lagen om privata säkerhetstjänster och bestämmelserna om att utse ordningsvakter upphävs bland annat i lagen om ordningsvakter (533/1999) och i ordningslagen (612/2003).

De områden, platser och trafikmedel där ordningsvakter kan utses med polisens tillstånd har inte utvidgats i den nya lagen om privata säkerhetstjänster. Den samhällseliga situationen har dock ändrat efter det att lagen antogs. Antalet asylsökande har ökat avsevärt. På motsvarande sätt har också antalet förläggningar för asylsökande ansevärt ökat.

Myndigheterna svarar för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet. De ordningsvakter som utses med polisens tillstånd bistår i enlighet med vissa villkor polisen inom sina tjänstgöringsområden när det gäller att upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Myndigheterna klarar inte ensamma av att upprätthålla allmän ordning och säkerhet i dessa lokaler. Därför är det nödvändigt att föreskriva separat om möjligheten att utse ordningsvakter för att bistå polisen i lokalerna.

2 Nuläge

2.1 Lagstiftning och praxis

Bedömning av nuläget

I Finland finns det i dagsläget cirka 200 förläggningar för asylsökande. Dessa finns på olika håll i landet. Nya förläggningar inrättas hela tiden men samtidigt dras redan befintliga förläggningar in. I genomsnitt finns det cirka 20 förläggningar och nödinkvarteringar inom varje polisinsrättningsområde. Speciellt mycket asylsökande finns det inom områdena för polisinsrättningarna i Inre Finland, Sydvästra Finland, Östra Nyland, Västra Nyland och Helsingfors.

I dagsläget har polisen varje månad flera hundra uppdrag i anknytning till förläggningar och flyktinglussar. Alla uppdrag är inte larmuppdrag på grund av ordningsstörningar eller brott, utan i siffrorna ingår också till exempel polisens transportuppdrag. Antalet egentliga larmuppdrag varierar mellan cirka 300 och 400 uppdrag per månad.

I och med det ökande antalet asylsökande har antalet brott och ordningsstörningar vid förläggningarna ökat. Utöver asylsökandena orsakar också utomstående personer arbete för polisens i dessa lokaler. De flesta situationer som kräver åtgärder av polisen får sin början i förläggningarnas inkvarteringsrum. Vanligen är det fråga om sammandrabbningar mellan asylsökande som har sitt ursprung i stamkonflikter eller åsiktsskillnader i anknytning till religiösa frågor. Det förekommer också aggressivt eller högljutt beteende i anknytning till bruk av rusmedel. Vid förläggningarna har det också förekommit flera slagsmål med tiotals personer inblandade. En del av polisens uppdrag i förläggningarna har anknytning till tillgreppsbrott som skett i förläggningarnas inkvarteringsrum.

Vid förläggningarna och i förläggningarnas närhet har också störningar orsakade av utomstående personer observerats och det har då vanligen varit fråga om störande beteende, hot, efterföljande eller att ropa eller skrämmas. Förläggningarna har också varit föremål för några mer

RP 101/2016 rd

allvarliga gärningar än de ovan nämnda. Utomstående personer har också tagit sig in i asylsökandes inkvarteringsrum. Som mer allvarligt brottsligt beteende kan nämnas kastande av bensinbomber och sten samt skjutande av raketer mot fönstren.

Det förekommer också konflikter mellan asylsökande och förläggningsspersonal. Konflikterna har ofta haft anknytning till störande eller hotfullt beteende mot personalen och till hot och påtryckningar.

Ur polisens synvinkel är det problematiskt att polisen i den inledande fasen av ett uppdrag som gäller en förläggning endast har mycket bristfälliga uppgifter om störningens karaktär och omfattning. Av denna orsak är polisen i många fall tvungen att utföra uppdraget med flera patruller, varmed en anmärkningsvärd del av polisens lokala resurser kan vara bundna till ett uppdrag. Utgångspunkten är att polisen skickar minst två patruller på larmuppdrag vid förläggningar och nödinkvarteringar. När det gäller att till exempel reda ut och sköta en situation med slagsmål måste ofta polisinsrättningens samtliga lediga patruller bindas till uppdraget.

I genomsnitt tar det också mer tid att sköta ett uppdrag än vad det gör för andra alarmuppdrag. Detta beror bland annat på språkproblem. Polisen har dessutom ofta svårt att hitta en person på platsen som kan ge polisen tillräckliga uppgifter om situationen för att saken ska kunna skötas.

Enligt polisens bedömning kan en stor del av störningssituationerna på förläggningarna skötas utan polisens närvaro om man kan ingripa i saken i tillräckligt god tid. I flera fall har situationen uppstått genom ett mindre gräl mellan två personer som sedan har utvecklats till våldsamheter, eftersom man inte har ingripit i situationen i tid.

I sig finns det ingen begränsning när det gäller att för olika områden utse väktare från bevakningsföretag. Med väktares bevakningsområde avses i 2 § 1 mom. 12 punkten i lagen om privata säkerhetstjänster (282/2002) fastighet, byggnad, rum, konstruktion och annan allmän eller privat plats samt annat allmänt eller privat område eller del av dessa som specificerats i uppdragsavtalet. Väktare kan därmed utses också för utrymmen med karaktären av förläggningar och flyktingslussar. Detta har man också gjort i många fall och närvaron av en väktare har konstaterats ha en positiv effekt.

Användningen av väktare i dessa lokaler begränsas dock av att väktares bevakningsuppgifter endast kan bestå av att bevaka egendom, skydda en persons integritet, avslöja brott som riktat sig mot bevakningsobjektet eller uppdragsgivaren samt att utöva tillsyn över sådana uppgifter. Bevakningsföretag har i lagen särskilt förbjudits att ta emot uppdrag som innebär förbindelse att upprätthålla allmän ordning och säkerhet. I lokaler med karaktären av förläggning anknyter behovet av säkerhetstjänster ofta uttryckligen till uppgifter som gäller att upprätthålla allmän ordning och säkerhet och som bevakningsföretag enligt lagen inte kan ta emot som bevakningsuppgifter.

Personalen vid förläggningar och flyktingslussar har enligt lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd och om identifiering av och hjälp till offer för människohandel (746/2011) i och för sig befogenheter som gäller att omhänderta ämnen och föremål samt att inspektera rum som boende förfogar över. Dessa befogenheter och skyldigheterna i anknytning till dem föreskrivs i 60—63 § i den nämnda lagen. Befogenheterna måste dock anses vara otillräckliga när det gäller en eventuell redan pågående konflikt. Den personal som utför socialvårdsarbete vid förläggningarna och flyktingslussarna har i allmänhet inte heller fått utbildning inom säkerhetsbranschen och deras primära uppgift anknyter inte annars heller till att upprätthålla ordningen i dessa lokaler.

3 Målsättning och de viktigaste förslagen

3.1 Målsättning

Syftet med propositionen är att främja och förbättra ordningen och säkerheten samt att förebygga ordnings- och säkerhetsstörningar vid förläggningar och flyktingslussar.

3.2 De viktigaste förslagen

I propositionen föreslås att det ska göras möjligt att med polisens tillstånd utse privata ordningsvakter vid de förläggningar och flyktingslussar som avses i lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd och om identifiering av och hjälp till offer för mänskohandel. Numera föreskrivs det om ordningsvakter som utses med tillstånd av polisen i ordningslagen. Bestämmelserna om ordningsvakter i ordningslagen har till sitt innehåll i huvudsak i sin nuvarande form flyttats till den nya lagen om privata säkerhetstjänster som träder i kraft den 1 januari 2017. Samtidigt upphävs bestämmelserna om ordningsvakter i ordningslagen. Eftersom det så fort som möjligt bör göras möjligt att utse ordningsvakter för de lokaler som nämns i propositionen, föreslås det att båda lagarna ändras. Till sitt innehåll är ändringarna likartade.

4 Propositionens mål

4.1 Ekonomiska konsekvenser

Propositionen medför i sig inga kostnader för staten. Kostnader uppkommer först om man konkret beslutar att utse ordningsvakter för förläggningar och flyktingslussar. I sista hand bärs kostnaderna för ordningsövervakningen av staten, eftersom innehavaren av lokalen svarar för kostnaderna för ordningsövervakningen. Förläggningarna och flyktingslussarna kan endera ägas av staten eller av någon annan sådan aktör som Migrationsverket slutit avtal med om inrättandet eller upphörandet av en förläggning eller flyktingsluss och om verksamhetsstället för en sådan. I planen för de offentliga finanserna av den 14 april 2016 anvisas ett tilläggsanslag för utgifter för mottagandet av flyktingar och asylsökande under moment 26.40.21. Avsikten är att en del av tilläggsanslaget ska användas för kostnader som föranleds av bevakning av förläggningar.

Utöver att förläggningarna och flyktingslussarna i lagen inte förpliktas att utse ordningsvakter ska detta också vara beroende av polisens tillstånd. Beviljande av tillstånd förutsätter att det inte är ändamålsenligt att upprätthålla ordning och säkerhet på något annat sätt och att upprätthållandet av ordning och säkerhet av grundad anledning kräver att det ska vara möjligt att utse ordningsvakter. Polisen måste överväga villkoren för beviljande av tillstånd i varje enskilt fall. Ordningsvakterna medför därmed kostnader först efter att polisen i enlighet med de kriterier som föreskrivs i lagen beviljat tillstånd att utse ordningsvakter och förläggningen eller flyktingslussen därefter de facto beslutar att utse ordningsvakter. Därmed uppkommer i sig inga kostnader i och med att lagförslaget godkänns och träder i kraft.

Det är svårt att göra en exakt bedömning av kostnaderna för staten eftersom det i detta skede är omöjligt att förutspå för hur många lokaler som anknyter till asyl- och återsändningsprocessen ordningsvakter behöver utses. Det är inte heller möjligt att ännu bedöma hur många ordningsvakter det behöver utses för varje lokal eller hur många som de facto skulle komma att utses. Behovet måste bedömas separat från fall till fall. Bedömningen av de ekonomiska konsekvenserna försvåras också av att ordningen och säkerheten vid förläggningar och flyktingslussar sannolikt förbättras väsentligt när ordningsvakter utses, vilket minskar antalet polisens larmuppdrag till dessa lokaler eller åtminstone antalet patruller som binds vid uppdraget.

RP 101/2016 rd

Verksamheten med ordningsvakter har också en minskande effekt på antalet brott i förläggningarna och deras närhet och har därigenom också en ekonomisk effekt.

I Finland tillhandahålls ordningsvaktstjänster av privata bolag på företagsekonomiska grunder. Ordningstvakterna är anställda hos dessa bolag. Kostnaderna för att utse ordningstvakter bestäms både utifrån priset på tjänsten också utifrån volymen. I dagsläget används vaktare från bevakningsföretag vid förläggningarna. I och med lagändringen övergår en del av förläggningarna sannolikt till att använda ordningstvakter i stället för vaktare i säkerhetstjänsterna. Kostnadseffekterna för verksamheten anknyter då framförallt till att ordningstvakter som utses för de lokaler som nämns i propositionen ska ha utbildning både som ordningstvakt och som vaktare. En del av de extra kostnaderna för att utse ordningstvakter syns antagligen som motsvarande kostnadsbesparingar i fråga om andra säkerhetstjänster.

Tillståndet för att utse ordningstvakter har kostat 169 euro. Kostnaderna för att skaffa tillståndet är dock små i förhållande till de kostnader som föranleds av att utse ordningstvakter.

Eftersom de lagförslag som ingår i regeringspropositionen inte i sig medför kostnader, behöver propositionen inte lämnas som budgetlag i samband med budgetpropositionen 2017. Man har berett sig på kostnader för säkerhetstjänster vid förläggningarna redan i planen för de offentliga finanserna för 2017—2020.

4.2 Konsekvenser för myndigheterna

Ordningstvaktstverksamhet vid förläggningarna har en förebyggande effekt på ordningstörningar. På grund av den kommer polisens larmuppdrag som anknyter till förläggningar att minska. I de fall av ordningstörningar och brott där polisen trots allt måste utföra ett larmuppdrag är det i och med ordningstvakternas iakttagelser enklare att reda ut situationen. Propositionen har dock ingen inverkan på polisens behov av helhetsresurser. Uppdrag i anknytning till förläggningar har polisen varit tvungen att utföra jämsides med sina övriga uppdrag och då också varit tvungen att prioritera sina uppgifter. Det rådande läget, när det inte finns ordningstvakter vid förläggningarna, har ökat polisens uppgifter och bundit polisens resurser. Detta har ställvis medfört en anseilig resursbrist med tanke på utförandet av polisens kärnuppgifter exempelvis i situationer när alla lokala polisresurser har varit bundna till ett larmuppdrag vid en förläggning. En eventuell minskning av antalet larmuppdrag i anknytning till förläggningar medför att polisen bättre än för närvarande kan koncentrera sina resurser till skötseln av sina övriga lagstadgade uppgifter. Det medför därmed inte några resursbesparingar för polisen när ordningstvakter utses för förläggningar och flyktingslussar.

4.3 Konsekvenser för samhället och företagen

Genom att utse ordningstvakter för förläggningar och flyktingslussas strävar man efter att förbättra ordningen och säkerheten i dessa lokaler och i lokalernas närhet. Genom att utse ordningstvakter är det möjligt att minska antalet ordningstörningar, förhindra att de förvärras och minska antalet brott i lokalerna. Detta ökar säkerheten förutom för asylsökandena också för personalen.

Genom att utse ordningstvakter fås sannolikt också andra säkerhetsförbättrande effekter. Genom närvaron av ordningstvakter kan man på ett förebyggande sätt förbättra brand- och räddningssäkerheten. Vid olycksituationer och farliga situationer kan ordningstvakterna många gånger sannolikt förhindra och minimera skador, bistå vid evakueringen av byggnader och vägleda räddningsmyndigheterna.

RP 101/2016 rd

En förbättring av säkerhetsnivån för förläggningarna genom att utse ordningsvakter har också andra positiva effekter. Förutom för förläggningen medför det en ökad trygghetskänsla också för de boende i förläggningens närområde när ordningsvakter utses.

Även om ordningsvakter kan utses för de föreslagna lokalerna måste polisen fortfarande utföra larmuppdrag i dessa lokaler. Närvaron av ordningsvakter och deras aktiva ingripande redan i inledningsskedet av olika situationer främjar en minskning av antalet sådana larmuppdrag. Det är inte enbart fråga om att minska antalet larmuppdrag för polisen utan överhuvudtaget om att förbättra säkerheten för dem som vistas i förläggningarna och flyktingslussarna. Ordningstvakterna kan bland annat inom ramen för sina befogenheter avlägsna utomstående personer som orsakar störningar från lokalerna.

För bevakningsföretagen och de kommande innehavarna av näringstillstånd för säkerhetsbranschen innebär reformen sannolikt att efterfrågan på säkerhetstjänster ökar. Redan nu arbetar väktare från bevakningsföretag i bevakningsuppgifter i förläggningarna. Av dessa uppgifter ändras sannolikt i och med lagändringen en del till uppgifter för ordningsvakter. Därmed kan den faktiska ökningen av efterfrågan på tjänster sannolikt inte mätas enbart utifrån antalet ordningsövervakningsuppgifter.

Det är möjligt att möjligheterna för företagen inom säkerhetsbranschen att förse de föreslagna lokalerna med ordningsvakter åtminstone inledningsvis kan vara begränsade. En ordningstvakt som utses med polisens tillstånd ska ha utbildning både som väktare och ordningstvakt. Uppgifterna är också i många fall synnerligen krävande, vilket tillfälligt kan försvåra tillgången på ordningsvakter som är lämpliga för uppgiften.

5 Beredningen av ärendet

Regeringspropositionen har beretts vid inrikesministeriet i samarbete med Polisstyrelsen. Propositionen har varit på remiss och yttrande begärdes av sammanlagt 14 instanser. Dessa instanser är justitieministeriet, inrikesministeriets migrationsavdelning, arbets- och näringsministeriet, statsrådets kansli, finansministeriet, riksdagens justitieombudsman, Migrationsverket, Polisstyrelsen, Finlands näringsliv rf, Servicefacket PAM rf, Finlands Polisorganisationers Förbund rf, Finlands Röda Kors, Suomen Vartioliikkeen Liitto ry och Turvallisuusalan ammattiliitto ry. Sammanlagt 10 instanser lämnade yttrande.

I yttrandena förhöll man sig i huvudsak positiv till förslagen i propositionsutkastet. I vissa yttrandena ansågs dock som onödigt förslaget om att gränsen för rätten att utse ordningsvakter för andra lokaler som används för så kallad inkvartering av utlänningar som söker internationellt skydd eller som ska avlägsnas ur landet sätts vid lokaler avsedda för inkvartering av minst 20 personer. I yttrandena framfördes också visa tillägg och preciseringar till motiveringen till lagen. I ett yttrande fästes uppmärksamhet vid kostnaderna för ordningsövervakningen och fördelning av dem mellan olika aktörer. Det förslås att vissa ändringar görs i propositionen efter remissbehandlingen. Det föreslås att rätten att utse ordningsvakter begränsas endast till de flyktingslussar och förläggningar som avses i lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd och om identifiering av och hjälp till offer för människohandel. Dessutom har motiveringen till propositionen till vissa delar ändrats och kompletterats.

DETALJMOTIVERING

1 Lagförslag

1.1 Ordningslagen

22 §. Rätt att utse ordningsvakter. Det föreslås att paragrafens 1 mom. ändras så att ordningsvakter får med polisinrättningens tillstånd utses utöver för de områden, platser och trafikmedel som för närvarande nämns i paragrafen också på ansökan av den som förestår eller innehar platsen eller av Migrationsverket får utses för förläggningar och flyktingslussar som avses i lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd och om identifiering av och hjälp till offer för människohandel. Enligt 3 § 1 mom. 4 punkten i den nämnda lagen avses med förläggning en plats där personer som söker internationellt skydd eller får tillfälligt skydd inkvarteras och där det ordnas mottagningstjänster för personer som söker internationellt skydd eller får tillfälligt skydd. I lagrummet konstateras separat att grupphem och enheter för stödboende som är avsedda för barn också är förläggningar. Med flyktingsluss avses enligt 3 § 1 mom. 6 punkten i samma lag en plats där utlännningar som avses i 109 eller 133 § i utlänningslagen (301/2004) inkvarteras och där mottagningstjänster ordnas för dem.

Det ska vara möjligt att utse ordningsvakter för de föreslagna platserna endast med tillstånd beviljat av polisinrättningen på motsvarande sätt som när det gäller att utse ordningsvakter för de andra områden, platser och trafikmedel som nämns i paragrafen. Beviljande av tillstånd förutsätter på det sätt som föreskrivs i paragrafen att det inte är ändamålsenligt att upprätthålla ordning och säkerhet på något annat sätt och att upprätthållandet av ordning och säkerhet kräver det av grundad anledning. Polisinrättningen måste därmed göra en separat tillståndsprövning i varje enskilt fall. Faktorer som inverkar på bedömningen är i praktiken exempelvis antalet ordningsstörningar och brott som inträffat i förläggningen eller flyktingslussen och deras karaktär och möjligheterna för polisens eller lokalens personal att trygga att allmän ordning och säkerhet upprätthålls i lokalen. Bland annat det att en förläggning ligger avlägset kan inverka på polisens möjligheter att trygga att allmän ordning och säkerhet upprätthålls i lokalen. En förläggning som ligger på ett tätbefolkat område i närheten av en polisinrättning kan också beviljas tillstånd att utse ordningsvakter om det finns sådana ändamålsenliga grunder som föreskrivs i paragrafen för detta. För att ordningsvakter ska få utses för de föreslagna lokalerna krävs det också att uppdrag som gäller uppgifterna får tas emot och fullgöras bara av ett bevakningsföretag och att uppgifterna får utföras bara av en ordningsvakt som är anställd hos bevakningsföretaget och som har giltigt godkännande som ordningsvakt och som väktare.

Utöver innehavaren av lokalen kan också Migrationsverket ansöka om tillståndet. Migrationsverket kan ansöka om tillståndet utöver den som förestår eller innehar platsen också när det inte är fråga om verkets egna lokaler.

Ordningsvakternas tjänstgöringsområde på de föreslagna platserna definieras i tillståndet att utse ordningsvakter. På motsvarande sätt som för övriga platser, områden och trafikmedel som nämns i paragrafen ska tjänstgöringsområdet också för de föreslagna lokalerna avgränsas till området för de platser som avses i tillståndet och vid behov till deras omedelbara närhet. I den omedelbara närheten av förläggningar har det till exempel skett brott som riktat sig mot förläggningarna eller dem som bor där, varför det inte finns någon orsak att i detta avseende bedöma den omedelbara närheten för de föreslagna lokalerna på något annat sätt än för övriga områden som nämns i paragrafen.

Befogenheterna för ordningsvakter som utses för de lokaler som avses i lagförslaget avviker inte från befogenheterna för övriga ordningsvakter som utses med stöd av ordningslagen. Därmed ska ordningsvakterna exempelvis ha motsvarande rätt att avlägsna en person som öv-

riga ordningsvakter som utsetts med stöd av ordningslagen har. Verksamheten i de lokaler som avses i förslaget är förknippad med särdrag som avviker från övriga lokaler för vilka det är möjligt att utse ordningsvakter, exempelvis det att människor normalt är inkvarterade i lokalerna. Med tanke på situationer när befogenheterna används ska dessa särdrag beaktas på tillbörligt sätt när ordningsvakter utses och ges instruktioner.

1.2 Lagen om privata säkerhetstjänster

28 §. *Rätt att utse ordningsvakter som ska bistå polisen eller gränsbevakningsväsendet.* I 1 mom. i paragrafen föreslås en ny 9 punkt, enligt vilken sådana ordningsvakter som avses i paragrafen också kan utses i förläggningar eller flyktingslussar som avses i lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd och om identifiering av och hjälp till offer för människohandel på ansökan av förläggnings- eller flyktingslussens innehavare eller Migrationsverket. Förslaget motsvarar till sitt sakinhåll den ändring som föreslås i 22 § 1 mom. i ordningslagen. Av denna orsak hänvisas för motiveringsdelen till motiveringen till förslaget om ändring av 22 § i ordningslagen. Ordningsövervakningsuppgifter i de föreslagna lokalerna får utföras endast av den som innehar näringstillstånd för säkerhetsbranschen.

2 Ikraftträdande

De föreslagna ändringarna i ordningslagen avses träda i kraft snarast möjligt och ändringarna i lagen om privata säkerhetstjänster samtidigt som lagen också annars träder i kraft, dvs. den 1 januari 2017.

3 Förhållande till grundlagen och behandlingsordning

Ändringsförslagen både i fråga om ordningslagen och lagen om privata säkerhetstjänster är lika till sitt innehåll. Det föreslås att lagarna ska ändras så att det är möjligt att med polisens tillstånd utse ordningsvakter i förläggningar och flyktingslussar. På grund av att ändringsförslagen är likartade görs en gemensam bedömning av lagarnas förhållande till grundlagen och lagstiftningsordningen.

De föreslagna bestämmelserna har betydelse med tanke på bestämmelserna om överföring av förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter i 124 § i grundlagen. Därmed ska det bedömas huruvida en uppgift av den karaktär som föreslås överhuvudtaget kan ges till privata ordningsvakter. Riksdagens grundlagsutskott har i sin utlåtandepraxis flera gånger bedömt lagstiftningen om ordningsvakter och annan lagstiftning om den privata säkerhetsbranschen (till exempel GrUU 44/1998 rd, GrUU 20/2002 rd, GrUU 28/2001 rd, GrUU 10/2006 rd, GrUU 13/2010 rd och GrUU 22/2014 rd). Utskottet har i sin utlåtandepraxis ansett att ordningsvakternas uppgifter är offentliga förvaltningsuppgifter som ska bedömas utifrån regleringen i 124 § i grundlagen.

Ordningsvakternas uppgifter har ursprungligen anknytning till tillställningar i enlighet med lagen om sammankomster (530/1999), campingplatser, passagerarfartyg och inkvarterings- och förplägnadsrörelser. I sitt utlåtande (GrUU 44/1998 rd) om regeringens proposition med förslag till lag om ordningsvakter (RP 148/1999) före den nuvarande grundlagen trädde i kraft motiverade grundlagsutskottet överlämnandet av uppgifter till ordningsvakter bland annat med rätten till liv och personlig frihet, integritet och säkerhet i 6 § 1 mom. i den dåvarande regeringsformen. Enligt utskottet ska det allmänna garantera att ordning och säkerhet upprätthålls eller på något annat sätt skapa adekvata arrangemang för att ordning och säkerhet ska kunna upprätthållas. De befogenheter som föreslogs för ordningsvakter var vid den tidpunkten enligt grundlagsutskottet befogade, eftersom ”ordningsvakternas fullmakter, inklusive anlitande av

RP 101/2016 rd

maktmedel, alltid anknyter till en särskild tillställning och alltså utgör enskilda fall och således även är tidsmässigt avgränsade” (GrUU 44/1998 rd, s. 3).

Vid bedömningen av regeringspropositionen med förslag till revidering av bestämmelserna för främjande av säkerheten på allmänna platser (RP 20/2002 rd) bedömde grundlagsutskottet de föreslagna uppgifterna för ordningsvakter i fråga om upprätthållande av ordning och säkerhet i köpcentra, trafikstationer och kollektiva trafikmedel utifrån 124 § i grundlagen. Utskottet ansåg då att det i sak är fråga om verksamhet i samma syfte som föreskrivs för polisen och att man åtminstone begreppsmässigt lätt kan få den uppfattningen att om sådana uppgifter anförtros ordningsvakter betyder det en partiell privatisering av polisverksamheten. Utskottet ansåg då att det är av avgörande betydelse vilket slag av befogenheter ordningsvakterna har (GrUU 20/2002 rd, s. 4). Grundlagsutskottet fäste uppmärksamhet vid att det för ordningsvakter inte föreslogs rätt att vägra en person tillträde till tjänstgöringsområdet eller att med hjälp av metalldetektor eller någon annan sådan teknisk anordning visitera personer på tjänstgöringsområdet med tanke på förbjudna föremål och ämnen. Utskottet ansåg att en ordningsvakt i ordningsövervakningsuppgifter omöjligt kan ha befogenheter som i väsentlig grad skiljer sig från de befogenheter som en väktare har i sitt bevakningsuppdrag. Enligt utskottet bör ordningsvakternas rättigheter i ordningsövervakningsuppgifter inskränkas till att avlägsna en person från platsen, gripa en person och förrätta en säkerhetsvisitation i samband med gripandet (GrUU 20/2002 rd, s. 5).

När det i regeringens proposition (RP 239/2009 rd) föreslogs att verksamhetsställen inom hälso- och sjukvården, verksamhetsställen inom socialvården, flygplatser och hamnar ska införas i ordningslagen tog grundlagsutskottet ställning till förslagen i sitt utlåtande (GrUU 13/2010 rd). Utskottet ansåg vid den tidpunkten det inte som problematiskt att utse ordningsvakter för flygplatser och hamnar, men att det innebär en avsevärd utvidgning av lagens tillämpningsområde om verksamhetsställen inom hälso- och sjukvården ska omfattas av lagen. Utskottet ansåg att kravet på att uppgiften måste skötas på ett ändamålsenligt sätt uppfylls på ett allmänt plan. Utskottet betonade att det är ”omöjligt för polisen att hela tiden finnas på plats på ett verksamhetsställe inom hälso- och sjukvården och en ordningsvakt kan med sin blotta närvaro avvärja störningar och kan om så behövs omedelbart skrida till åtgärder för att upprätthålla ordning och säkerhet och förhindra brott” (GrUU 13/2010 rd, s. 2). Utskottet konstaterade också att det är motiverat att utesluta skolhem och barnskyddsanstalter ur begreppet verksamhetsställen inom socialvården (GrUU 13/2010 rd s. 2–3).

Ordningsvakter behöver med tanke på en ändamålsenlig skötsel av uppgifterna utses för att bistå polisen i förläggningar och flyktinslussar. Vid förläggningarna har det förekommit mycket ordningsstörningar som utöver asylsökande också utomstående har orsakat. I lokalerna och deras omedelbara närhet har sådana brott begåtts där säkerheten för förläggningarna och de personer som befunnit sig där har äventyrats. Det är inte möjligt att polisen hela tiden ska närvara i förläggningarna, utan polisen kommer alltid till en plats på grund av ett larmuppdrag eller en transportuppgift som ska skötas. En del av förläggningarna finns på avlägsna platser långt från bebyggelse varmed det kan ta avsevärt lång tid för polisen att nå platsen vid en larmsituation. Närvaron av ordningsvakter förhindrar preventivt att ordningsstörningar och andra situationer som äventyrar säkerheten uppstår. Vid en störningssituation kan en ordningsvakt som redan är på platsen dessutom omedelbart ingripa i situationen och därigenom förhindra att konflikten eskalerar. Därmed ska det anses att kravet på ändamålsenlighet i 124 § i grundlagen uppfylls.

Med avseende på ordningsvakter har grundlagsutskottet redan tidigare i sin utlåtandep Praxis bedömt kraven på god förvaltning och rättssäkerhet enligt 124 § i grundlagen. När garantierna för dessa krav i den föreslagna ordningsvaktsverksamheten motsvarar de krav för ordningsvaktsverksamheten som grundlagsutskottet tidigare har bedömt, finns det inte någon orsak att separat bedöma dem i detta sammanhang. Det finns inte heller någon orsak att i detta sam-

RP 101/2016 rd

manhang separat bedöma om det är fråga om en uppgift där det ingår sådan betydande utövning av offentlig makt som avses i 124 § i grundlagen, eftersom det inte föreslås att ordningsvakterna ska ges några andra befogenheter än ordningsvakter som utses med stöd av ordningslagen.

Sammantaget anser regeringen på de grunder som anförts ovan att regeringspropositionen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs riksdagen följande lagförslag:

1.

Lag

om temporär ändring av 22 § i ordningslagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i ordningslagen (612/2003) 22 § 1 mom. temporärt, sådant det lyder i lag 723/2010,
som följer:

22 §

Rätt att utse ordningsvakter

Polisinrättningen på den ort där ett verksamhetsställe inom hälso- och sjukvården, ett verksamhetsställe inom socialvården, ett verksamhetsställe vid Folkpensionsanstalten, en arbeidskrafts- och näringsbyrå, ett köpcentrum, en trafikstation, en hamn, en flygplats eller en i lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd och om identifiering av och hjälp till offer för människohandel (746/2011) avsedd förläggning eller flyktingsluss finns eller från vilken ett trafikmedel avgår kan på ansökan av den som förestår eller innehar platsen eller trafikmedlet bevilja tillstånd att för verksamhetsstället, arbeidskrafts- och näringsbyrån, köpcentret, trafikstationen, hamnen eller flygplatsen, det kollektiva trafikmedlet samt förläggningen och flyktingslussen utse ordningsvakter som avses i lagen om ordningsvakter (533/1999) för att bistå polisen eller gränsbevakningsväsendet i att upprätthålla ordning och säkerhet, om det inte är ändamålsenligt att upprätthålla ordning och säkerhet på något annat sätt och upprätthållandet av ordning och säkerhet kräver det av grundad anledning. Polisinrättningen kan bevilja tillstånd att utse ordningsvakter till en förläggning eller flyktingsluss även på ansökan av Migrationsverket. I tillståndet att utse ordningsvakter ska ordningsvakternas tjänstgöringsområde avgränsas till området för de platser som avses i tillståndet eller det trafikmedel som avses i tillståndet och vid behov till deras omedelbara närhet. Med ett verksamhetsställe inom socialvården avses inte skolhem eller barnskyddsanstalter.

Denna lag träder i kraft den 20 och gäller till den dag då lagen om ändring av ordningslagen (1094/2015) träder i kraft.

2.

Lag

om ändring av 28 § i lagen om privata säkerhetstjänster

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om privata säkerhetstjänster (1085/2015) 28 § 1 mom. som följer:

28 §

Rätt att utse ordningsvakter som ska bistå polisen eller gränsbevakningsväsendet

Om det inte är ändamålsenligt att upprätthålla ordning och säkerhet på något annat sätt och upprätthållandet av ordning och säkerhet kräver det av grundad anledning, kan polisinrättningen på den ort där ett område eller en plats finns eller från vilken ett trafikmedel avgår bevilja tillstånd att utse ordningsvakter som ska bistå polisen eller gränsbevakningsväsendet

- 1) vid ett verksamhetsställe för hälso- och sjukvården, med undantag för skolhem och barnskyddsanstalter, på ansökan av den som innehar verksamhetsstället,
- 2) vid Folkpensionsanstaltens verksamhetsställen på ansökan av Folkpensionsanstalten,
- 3) vid en arbets- och näringsbyrå på ansökan av arbets- och näringsbyrån,
- 4) i ett köpcentrum på ansökan av köpcentrumets innehavare,
- 5) vid en trafikstation på ansökan av trafikstationens innehavare,
- 6) i en hamn på ansökan av hamnens innehavare,
- 7) på en flygplats på ansökan av flygplatsens innehavare,
- 8) i kollektiva trafikmedel på ansökan av den som innehar trafikmedlet, eller
- 9) i förläggningar eller flyktingslussar som avses i lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd och om identifiering av och hjälp till offer för människohandel (746/2011) på ansökan av förläggningsens eller flyktingslussens innehavare eller Migrationsverket.

Denna lag träder i kraft den 20 . _____

Helsingfors den 16 juni 2016

Statsministerns ställföreträdare, utrikesminister

Timo Soini

Inrikesminister Petteri Orpo

1.

Lag

om temporär ändring av 22 § i ordningslagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i ordningslagen (612/2003) 22 § 1 mom. temporärt, sådant det lyder i lag 723/2010,
som följer:

Gällande lydelse

22 §

Rätt att utse ordningsvakter

Polisinrättningen på den ort där ett verksamhetsställe inom hälso- och sjukvården, ett verksamhetsställe inom socialvården, ett verksamhetsställe vid Folkpensionsanstalten, en arbetskrafts- och näringsbyrå, ett köpcentrum, en trafikstation, en hamn *eller* en flygplats finns eller från vilken ett trafikmedel avgår kan på ansökan av den som förestår eller innehar platsen eller trafikmedlet bevilja tillstånd att för verksamhetsstället, arbetskrafts- och näringsbyrån, köpcentret, trafikstationen, hamnen eller flygplatsen eller det kollektiva trafikmedlet utse ordningsvakter som avses i lagen om ordningsvakter (533/1999) för att bistå polisen eller gränsbevakningsväsendet i att upprätthålla ordning och säkerhet, om det inte är ändamålsenligt att upprätthålla ordning och säkerhet på något annat sätt och upprätthållandet av ordning och säkerhet kräver det av grundad anledning. I tillståndet att utse ordningsvakter ska ordningsvakternas tjänstgöringsområde avgränsas till området för de platser som avses i tillståndet eller det trafikmedel som avses i tillståndet och vid behov till deras omedelbara närhet. Med ett verksamhetsställe inom socialvården avses inte skolhem eller barnskyddsanstalter.

Föreslagen lydelse

22 §

Rätt att utse ordningsvakter

Polisinrättningen på den ort där ett verksamhetsställe inom hälso- och sjukvården, ett verksamhetsställe inom socialvården, ett verksamhetsställe vid Folkpensionsanstalten, en arbetskrafts- och näringsbyrå, ett köpcentrum, en trafikstation, en hamn, en flygplats *eller en i lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd och om identifiering av och hjälp till offer för människohandel (476/2011) avsedd förläggning eller flyktingsluss* finns eller från vilken ett trafikmedel avgår kan på ansökan av den som förestår eller innehar platsen eller trafikmedlet bevilja tillstånd att för verksamhetsstället, arbetskrafts- och näringsbyrån, köpcentret, trafikstationen, hamnen eller flygplatsen, det kollektiva trafikmedlet *samt förläggningen och flyktingslussen* utse ordningsvakter som avses i lagen om ordningsvakter (533/1999) för att bistå polisen eller gränsbevakningsväsendet i att upprätthålla ordning och säkerhet, om det inte är ändamålsenligt att upprätthålla ordning och säkerhet på något annat sätt och upprätthållandet av ordning och säkerhet kräver det av grundad anledning. *Polisinrättningen kan bevilja tillstånd att utse ordningsvakter till en förläggning eller flyktingsluss även på ansökan av Migrationsverket.* I tillståndet att utse ordningsvakter ska ordningsvakternas tjänstgöringsområde avgränsas till området för de platser som avses i tillståndet eller det trafikmedel som avses i tillståndet och vid behov till deras omedel-

RP 101/2016 rd

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

bara närhet. Med ett verksamhetsställe inom socialvården avses inte skolhem eller barnskyddsanstalter.

Denna lag träder i kraft den 20 och gäller till den dag då lagen om ändring av ordningslagen (1094/2015) träder i kraft .

2.

Lag

om ändring av 28 § i lagen om privata säkerhetstjänster

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om privata säkerhetstjänster (1085/2015) 28 § 1 mom. som följer:

Gällande lydelse

28 §

*Rätt att utse ordningsvakter som ska bistå
polisen eller gränsbevakningsväsendet*

Om det inte är ändamålsenligt att upprätthålla ordning och säkerhet på något annat sätt och upprätthållandet av ordning och säkerhet kräver det av grundad anledning, kan polisinsättningen på den ort där ett område eller en plats finns eller från vilken ett trafikmedel avgår bevilja tillstånd att utse ordningsvakter som ska bistå polisen eller gränsbevakningsväsendet

1) vid ett verksamhetsställe för hälso- och sjukvården, med undantag för skolhem och barnskyddsanstalter, på ansökan av den som innehar verksamhetsstället,

2) vid Folkpensionsanstaltens verksamhetsställen på ansökan av Folkpensionsanstalten,

3) vid en arbets- och näringsbyrå på ansökan av arbets- och näringsbyrån,

4) i ett köpcentrum på ansökan av köpcentrumets innehavare,

5) vid en trafikstation på ansökan av trafikstationens innehavare,

6) i en hamn på ansökan av hamnens innehavare,

7) på en flygplats på ansökan av flygplatsens innehavare, eller

8) i kollektiva trafikmedel på ansökan av den som innehar trafikmedlet.

Föreslagen lydelse

28 §

*Rätt att utse ordningsvakter som ska bistå
polisen eller gränsbevakningsväsendet*

Om det inte är ändamålsenligt att upprätthålla ordning och säkerhet på något annat sätt och upprätthållandet av ordning och säkerhet kräver det av grundad anledning, kan polisinsättningen på den ort där ett område eller en plats finns eller från vilken ett trafikmedel avgår bevilja tillstånd att utse ordningsvakter som ska bistå polisen eller gränsbevakningsväsendet

1) vid ett verksamhetsställe för hälso- och sjukvården, med undantag för skolhem och barnskyddsanstalter, på ansökan av den som innehar verksamhetsstället,

2) vid Folkpensionsanstaltens verksamhetsställen på ansökan av Folkpensionsanstalten,

3) vid en arbets- och näringsbyrå på ansökan av arbets- och näringsbyrån,

4) i ett köpcentrum på ansökan av köpcentrumets innehavare,

5) vid en trafikstation på ansökan av trafikstationens innehavare,

6) i en hamn på ansökan av hamnens innehavare,

7) på en flygplats på ansökan av flygplatsens innehavare,

8) i kollektiva trafikmedel på ansökan av den som innehar trafikmedlet, *eller*

9) i förläggningar eller flyktingslussar som avses i lagen om mottagande av personer

