Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om reservpoliser och till vissa lagar som har samband med den

Till förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om reservpoliser och till vissa lagar som har samband med den (RP 137/2018 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört
- konsultativ tjänsteman Heli Heikkola, inrikesministeriet
- professor Juha Lavapuro
- professor Olli Mäenpää
- professor Tuomas Ojanen.

Skriftligt yttrande har lämnats av
- Ålands landskapsregering.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att det stiftas en lag om reservpoliser. Samtidigt upphävs den gällande regleringen om kompletterande polispersonal. Dessutom föreslås det ändringar i fyra andra lagar.

Lagarna avses träda i kraft den 1 juni 2019.

I motiven till lagstiftningsordningen bedöms lagförslaget framför allt med avseende på 124 § i grundlagen.

Regeringen anser att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men anser att det vore motiverat att begära grundlagsutskottets utlåtande i saken.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Utgångspunkter för bedömningen

Regeringen föreslår att det stiftas en lag om reservpoliser. Lagen avses innehålla uttömmande bestämmelser om deras uppgifter och befogenheter och om de utbildnings- och behörighetskrav som ställs på reservpoliser. Det är meningen att reservpolispersonal ska kunna anlitas vid undantagsförhållanden enligt beredskapslagen, försvarstillstånd enligt lagen om försvarstillstånd och störningar under normala förhållanden. Enligt den föreslagna 2 § är det statsrådet som fattar beslut om att reservpolispersonal ska anlitas.

De bestämmelser om systemet för komplettering av polispersonal som nu enligt förslaget ska upphävas har bedömts med avseende på 124 § i grundlagen (GrUU 67/2010 rd, s. 6/I). Det aktuella lagförslaget avviker dock stort från de tidigare bestämmelserna.

Enligt den föreslagna 12 § kan den som hör till reservpolispersonalen utnämnas till ett tjänsteförhållande för viss tid när villkoren enligt 2 § är uppfyllda. Trots det att formuleringen låter förstå att det är fråga om prövning är avsikten enligt propositionsmotiven (se t.ex. s. 40) att reservpoliserna ska stå i tjänsteförhållande till staten för viss tid. Därmed går det att formellt sett motivera att inte granska den föreslagna regleringen med avseende på 124 § i grundlagen, utan i stället med avseende på 2 § 3 mom. om lagbunden förvaltning och 118 § om tjänsteansvar.

Grundlagsutskottet anser att reservpolisens fristående ställning i förhållande till polisen och de allmänt hållna behörighets- och utbildningskraven för reservpolispersonal innebär att det är fråga om ett system som klart är separat från polisen. Det är i viss mån osäkert om det i ett så pass exceptionellt upplägg egentligen är fråga om ett riktigt tjänsteförhållande (se också HFD 2014:98), menar utskottet. Således anser utskottet att man trots den valda lösningen att utnämna reservpoliser till tjänsteförhållande för viss tid, i detta fall bör granska lagförslaget med avseende på 124 § i grundlagen, precis som det står i propositionsmotiven. Dessutom fäster utskottet uppmärksamhet vid att det inte går att ställa mindre krav på dessa personer när de som tjänstemän utövar offentlig makt än på andra än myndighetspersoner som utövar offentlig makt på det sätt som avses i grundlagens 124 §.

Grundlagsutskottet anser att den föreslagna 12 § är vilseledande när man beaktar hur regleringen om anställning av någon i tjänsteförhållande faktiskt ser ut. Därmed är det lämpligast att stryka bestämmelserna om utnämning av reservpoliser till tjänsteförhållande ur lagförslaget. Om de bestämmelserna utgår måste lagen av skäl relaterade till 124 § i grundlagen kompletteras med bestämmelser om tjänsteansvar för dem som utför reservpolisuppgifter, vilket då är en förutsättning för att lagen ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Reservpolisens uppgifter och befogenheter

Reservpolisens uppgifter och befogenheter enligt de föreslagna 4 och 6—8 § är mindre omfattande än polisens vid störningar under normala förhållanden. Under undantagsförhållanden eller vid försvarstillstånd kan reservpoliser enligt 5 § utföra alla polisuppgifter. Under undantagsförhållanden och vid försvarstillstånd har de dessutom enligt 6 § rätt att använda alla de polisbefogenheter

som är nödvändiga för att utföra uppdraget som reservpolis och som de har fått utbildning för. Enligt 8 § har reservpoliser rätt att under undantagsförhållanden och vid försvarstillstånd använda skjutvapen på det sätt som anges i 2 kap. 19 § i polislagen. Vid störningar under normala förhållanden avses reservpoliserna däremot enligt propositionsmotiven utföra sådana uppgifter som inte förutsätter befogenheter som ingriper djupt i de grundläggande fri- och rättigheterna eller användning av maktmedel.

Försvarstillstånd och sådana undantagsförhållanden som avses i beredskapslagen är delvis sådana undantagsförhållanden som avses i grundlagens 23 § om grundläggande fri- och rättigheter under undantagsförhållanden (se GrUU 6/2009 rd och GrUU 9/2010 rd). Utskottet anser sig behöva upprepa det som också står i propositionsmotiven, dvs. att 23 § i grundlagen inte tillåter att det lagstiftas om avvikelser från grundlagen genom en vanlig lag annat än i fråga om undantag från bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna (GrUU 6/2009 rd, s. 5/I).

Grundlagsutskottet har upprepade gånger bedömt lagstiftning om säkerhetssektorn i förhållande till bestämmelserna om grundläggande fri- och rättigheter och 124 § i grundlagen (se t.ex. GrUU 22/2014 rd, GrUU 13/2010 rd, GrUU 10/2006 rd, GrUU 20/2002 rd och GrUU 28/2001 rd). Utskottet har ansett att väktares och ordningsvakters uppgifter att upprätthålla ordning och säkerhet utan vidare är en sådan offentlig förvaltningsuppgift som avses i 124 § i grundlagen. Enligt utskottet kan tjänster för upprätthållande av ordning och säkerhet i sig behövas för att komplettera polisens och andra myndigheters verksamhet. Utskottet har samtidigt ändå betonat att ansvaret för allmän ordning och säkerhet bör höra till polisen och andra myndigheter och därför bör ordningsvakter anställda hos bevakningsföretag och väktare bara ha en assisterande och kompletterande roll (GrUU 20/2002 rd, s. 2/II, och GrUU 28/2001 rd, s. 5/I). Utskottet anser att regleringen om reservpoliser bör bedömas på samma sätt.

Grundlagens 124 § innehåller ett förbud mot att ge uppgifter som innebär betydande utövning av offentlig makt till andra än myndigheter. Som betydande utövning av offentlig makt ska anses till exempel 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 20/2002 rd, s. 3/I, och RP 1/1998 rd, s. 180/I). Det har ansetts helt klart att grundlagen hindrar en privatisering av egentlig polisverksamhet (GrUU 20/2002 rd, s. 3/II, och GrUU 28/2001 rd, s. 6/I).

När grundlagsutskottet godkände ordningsvakters befogenheter i samband med allmänna sammankomster och offentliga tillställningar tillmätte det den omständigheten särskild betydelse att ordningsvakternas befogenheter alltid utgör enskilda fall och således även är tidsmässigt avgränsade (GrUU 44/1998 rd, s. 3/I). När utskottet bedömt annan än fallspecifik lagstiftning om den privata säkerhetsbranschen har det lagt avgörande vikt vid att väktare och ordningsvakter i huvudsak har samma befogenheter som vilken privatperson som helst. Vid granskningen av vissa mer omfattande befogenheter har utskottet fäst uppmärksamhet vid att helhetsuppfattningen inte får bli att befogenheterna utgör särskilt väsentliga sätt att utöva makt, utan att befogenheterna ska ligga så nära de rättigheter som en privatperson har som möjligt. I en konstitutionell bedömning har det då varit av avgörande betydelse vilket slag av befogenheter väktarna och ordningsvakterna har (GrUU 20/2002 rd, s. 4—5, och GrUU 28/2001 rd, s. 4—6).

Med beaktande av utskottets tolkningspraxis i fråga om grundlagens 124 § måste regleringen om alla uppgifter i den föreslagna 5 § i lagen om reservpoliser anses vara alltför omfattande. Regleringen måste väsentligen avgränsas. Ändringen är ett villkor för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Enligt det föreslagna 6 § 2 mom. har reservpoliser under undantagsförhållanden och vid försvarstillstånd rätt att använda alla de polisbefogenheter som är nödvändiga för att utföra uppdraget som reservpolis och som de har fått utbildning för. Förslaget påminner om den bestämmelse som tidigare föreslogs i 15 b § i polisförvaltningslagen och där det sades att den som tillhör den kompletterande polispersonalen för upprätthållande av allmän ordning och säkerhet har samma befogenheter och skyldigheter som en polisman har enligt polislagen. Grundlagsutskottet påpekade i sin bedömning av bestämmelsen att paragrafen inte på något sätt begränsar de befogenheter som den kompletterande polispersonalen har. Utskottet ansåg att den föreslagna bestämmelsen är så allmänt hållen att den är uppenbart oförenlig med grundlagens 124 § och därför bör strykas. Det var ett villkor för att lagförslaget skulle kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning (GrUU 67/2010 rd, s. 6/I). Enligt utskottets uppfattning måste det nu föreslagna 6 § 2 mom. bedömas på samma sätt. Momentet måste utgå eller väsentligen avgränsas för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Dessutom bör den föreslagna 8 § om användning av skjutvapen utgå av samma anledning. Också den ändringen är ett villkor för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

En reservpolis får enligt det föreslagna 6 § 3 mom. använda befogenheterna endast för att bistå en polisman och under dennes direkta uppsikt. En reservpolis ska dessutom följa de order, föreskrifter och anvisningar som den polisman som förordnats till hans eller hennes förman ger. Det är i och för sig med avseende på grundlagens 124 § lämpligt att på föreslaget sätt knyta befogenheterna till order, direktiv och anvisningar som en polis ger. Utskottet vill ändå fästa uppmärksamhet vid att bestämmelserna om rätten att använda maktmedel i den föreslagna 7 § inte uttryckligen knyts till uppgiftens assisterande art. Paragrafen måste kompletteras med bestämmelser om att maktmedlen får användas under polisens uppsikt. Ändringen är ett villkor för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Behörighetsvillkor och utbildning

Ett villkor för att offentliga förvaltningsuppgifter ska kunna anförtros andra än myndigheter är enligt 124 § i grundlagen att det inte äventyrar de grundläggande fri- och rättigheterna, rättssäkerheten eller andra krav på god förvaltning. Bestämmelsen understryker enligt motiveringen betydelsen av att de som sköter offentliga förvaltningsuppgifter ska vara utbildade för ändamålet och sakkunniga samt att de ska stå under tillräcklig offentlig tillsyn (RP 1/1998 rd, s. 179/II).

De grundläggande fri- och rättigheterna, rättssäkerheten och kravet på god förvaltning kan i faktisk verksamhet tillgodoses om bestämmelserna generellt sett är exakta och i övrigt tillbörliga och om de involverade är lämpliga och behöriga för sin uppgift (GrUU 24/2001 rd, s. 4/II). Kravet på tillbörlig och tillräcklig utbildning accentueras i synnerhet när den faktiska förvaltningsverksamheten inverkar på hur de grundläggande fri- och rättigheterna tillgodoses eller när offentlig makt utövas i verksamheten (t.ex. GrUU 27/2014 rd, s. 4/I). Grundlagsutskottet har tidigare också fäst

uppmärksamhet vid att de allmänna förvaltningslagarna med stöd av sina bestämmelser om tillämpningsområde, myndighetsdefinition eller skyldigheten för en enskild eller ett statligt affärsverk att betjäna på ett visst språk också kan tillämpas på enskilda när de fullgör faktiska förvaltningsuppgifter, om detta inte av grundad anledning uttryckligen utesluts (GrUU 16/2016 rd, s. 2—3, och GrUU 27/2014 rd, s. 3/I).

Som reservpolis kan enligt 3 § i den föreslagna lagen den antas som uppfyller de allmänna behörighetsvillkoren i 6 och 8 § i statstjänstemannalagen, som till sina personliga egenskaper lämpar sig för uppgiften, som med godkänt resultat har genomgått den utbildning som uppgiften förutsätter och som, i den förbindelse som han eller hon ingått med Polisstyrelsen, har förbundit sig att sköta uppgiften. Innan en person antas till reservpolisutbildningen ska Polisstyrelsen inhämta en normal säkerhetsutredning om den som ansökt om att bli reservpolis.

Utskottet fäster här avseende vid att behörighetsvillkoren enligt 3 § för den som vill bli reservpolis är synnerligen allmänt hållna. Kraven är inte tillräckligt stränga när man beaktar vilka uppgifter och befogenheter reservpoliser avses få (jfr t.ex. lagen om privata säkerhetstjänster). Villkoren för den som vill bli reservpolis måste göras mycket strängare. Den här ändringen är ett villkor för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Reservpoliser ska med godkänt resultat genomgå utbildning enligt en utbildningsplan som uppfyller de krav som föreskrivs genom förordning av statsrådet, står det i det föreslagna 10 § 1 mom. Lagförslaget anger inte närmare vad utbildningen ska innehålla. De betyder att innehållet i praktiken helt beror på vad det står i förordningen. Enligt motiveringen till 10 § (s. 33) måste en reservpolis för det första få grundläggande utbildning för reservpoliser som ett villkor för att ingå förbindelse med Polisstyrelsen och sålunda bli godkänd som reservpolis. Färdigheterna måste dessutom upprätthållas årligen genom utbildning och praktiska övningar, som Polisstyrelsen fattar beslut om. I den grundläggande utbildningen för reservpoliser ska åtminstone ingå utbildningen för tillfälliga väktare inom den privata säkerhetsbranschen, vars innehåll regleras närmare genom förordning av inrikesministeriet. Övriga delar av utbildningen ska härledas från examensstrukturen för yrkeshögskoleexamen för polis och omfattar de delområden som hänför sig till reservpolisers uppgifter och befattningsbeskrivning. Den föreslagna 10 § måste preciseras genom grundläggande bestämmelser om utbildningens innehåll och omfattning. Utan dessa ändringar kan lagförslaget enligt grundlagsutskottet inte behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Övrigt

Grundlagsutskottet för i det ovanstående fram flera anmärkningar som påverkar behandlingsordningen för lagförslag 1. Vissa anmärkningar gäller de grundläggande lösningarna avseende lagförslagets struktur. Därför måste det allvarligt även i fråga om en så pass begränsad helhet övervägas huruvida det är möjligt att fortsätta beredningen i betänkandeutskottet. Grundlagsutskottet anser att ärendets natur nödvändigt kräver att förvaltningsutskottet låter grundlagsutskottet ta ställning till bestämmelserna en gång till om det bestämmer sig för att fortsätta bereda lagförslaget.

Utlåtande GrUU 72/2018 rd

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

> *att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men lagförslag 1 bara om utskottets konstitutionella anmärkningar i fråga om dess 3, 5—8 och 10 § och tjänsteansvar beaktas på behörigt sätt.*

Helsingfors 27.2.2019

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Annika Lapintie vänst
vice ordförande Tapani Tölli cent
medlem Maria Guzenina sd
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Ilkka Kantola sd
medlem Kimmo Kivelä blå
medlem Mia Laiho saml
medlem Markus Lohi cent
medlem Juha Rehula cent
medlem Wille Rydman saml
medlem Matti Torvinen blå
medlem Kaj Turunen saml
ersättare Mats Löfström sv.

Sekreterare var

utskottsråd Liisa Vanhala.