

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 10/2006 vp**

**Hallituksen esitys laiksi järjestyksenvalvojista
annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen
liittyviksi laeiksi**

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 15 päivänä joulukuuta 2004 lähettäessään hallituksen esityksen laiksi järjestyksenvalvojista annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 265/2004 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi hallintovaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- turvallisuusalan valvontayksikön päällikkö Janne Kerkelä, sisäasiainministeriö
- professori Mikael Hidén
- assistentti Juha Lavapuro
- professori Olli Mäenpää
- professori Ilkka Saraviita.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- oikeusministeriö
- professori Teuvo Pohjolainen
- professori Martin Scheinin
- professori Kaarlo Tuori.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi järjestyksenvalvojista annettua lakia ja eräitä siihen liittyviä lakeja. Tavoitteena on ajanmukaistaa järjestyksenvalvontatoiminnan oikeudellinen sääntely järjestyksenvalvojien ammattitaidon ja turvallisuustoimenpiteiden kohteena olevien oikeusturvan varmistamiseksi. Ehdotetuilla muutoksilla tehostetaan toiminnan viranomaisvalvontaa, vähennetään päällekkäistä sääntelyä ja nostetaan asetuksentasoinen sääntely tietyiltä osin perustuslaissa edellytetyllä tavalla lain tasolle. Lakiehdotukset sisältävät säännöksiä muun muassa järjestyksenvalvojien asettamises-

ta, voimankäyttövälineistä ja koulutuksesta sekä järjestyksenvalvontatoiminnan valvonnasta.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan kahden kuukauden kuluttua niiden hyväksymisestä ja vahvistamisesta.

Esityksen säätämisperusteluissa ehdotuksia arvioidaan perustuslain 80 §:n näkökulmasta asetuksen antamisesta ja lainsäädäntövallan siirtämisestä. Lisäksi sääntelyä tarkastellaan perustuslain 124 §:n kannalta hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle sekä perustuslain 7 §:n kannalta oikeudesta henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Perusteluissa katsotaan, että lakiehdotukset voi-

daan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Kouluttamattomat järjestyksenvalvojat

Järjestyksenvalvojan tehtävänä on 1. lakiehdotuksen 2 §:n 1 momentin nojalla ylläpitää järjestystä ja turvallisuutta sekä estää rikoksia ja onnettomuuksia toimialueellaan. Kysymys on perustuslain 124 §:ssä tarkoitetusta julkisesta hallintotehtävästä, joka voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaisille.

Yleisissä kokouksissa ja yleisötilaisuuksissa toimiville järjestyksenvalvojille eli oikeudellisessa mielessä yksityishenkilöille kuuluvista toimivaltuuksista on perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan ollut mahdollista säätää tavallisella lailla ennen muuta siksi, "että järjestyksenvalvojan valtuudet, voimankäyttö mukaan luettuna, aina liittyvät varta vasten järjestettyyn tilaisuuteen ja ovat siksi tapauskohtaisia ja myös ajallisesti rajallisia" (PeVL 44/1998 vp, s. 3/I, PeVL 28/2001 vp, s. 6/I, PeVL 20/2002 vp, s. 3/II; ks. myös PeVL 2/1999 vp, s. 3/I). Poliisin säännönmukainen mukanaolo ei aina ole yleisissä kokouksissa tai yleisötilaisuuksissa luontevaa, minkä lisäksi kysymys on tapahtumista ja tilaisuuksista, joissa järjestyksenpito on perinteisesti kuulunut järjestysmiehille (PeVL 44/1998 vp, s. 3/I). Valiokunta on suhtautunut järjestyksenpitovaltuuksien säätämiseen yksityishenkilöille olennaisesti pidättyvämmiin, kun sääntelyyn ei ole sisällytynyt tapauskohtaisuutta osoittavia tai ajallisia rajoituksia (PeVL 20/2002 vp, s. 3/II, PeVL 28/2001 vp, s. 6/I).

Järjestyksenvalvojen toiminnassa on perustuslain kannalta kysymys tosiasiallisesta toimin-

nasta. Perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten turvaamisesta voidaan tällaisessa toiminnassa huolehtia yleensä sääntelyn yleisen tarkkuuden ja muun asianmukaisuuden sekä asianomaisten henkilöiden sopivuuden ja pätevyyden avulla (PeVL 20/2002 vp, s. 3/I, PeVL 28/2001 vp, s. 5 ja PeVL 24/2001 vp, s. 4/II). Valiokunta on sääntelyn perusoikeusmerkityksen vuoksi korostanut sen tärkeyttä, että järjestyksenvalvojaksi hyväksymisen edellytyksenä on tehtävän vaativuuden kannalta asianmukainen ja riittävä koulutus (PeVL 44/1998 vp, s. 3/II).

Järjestyksenvalvojakoulutusta vailla oleva henkilö voidaan 1. lakiehdotuksen 2 a §:n 2 momentin perusteella hyväksyä järjestyksenvalvojaksi paitsi yksittäiseen kokoontumislain mukaiseen tilaisuuteen — kuten nykyisinkin — myös momentissa tarkoitettuihin tilaisuuksiin enintään kuuden kuukauden ajaksi. Tällaisella järjestyksenvalvojalla ei ole koulutuksen saaneelle järjestyksenvalvojalle kuuluvia henkilön kiinniotto- ja säilöäpitovaltuuksia (2 a §:n 2 mom.) eikä oikeutta kantaa tehtävässään voimankäyttövälineitä (10 §:n 2 mom.).

Toimivaltarajauksista huolimatta muodostuu puolen vuoden määräaika valiokunnan mielestä varsin pitkäksi. Ehdotettu sääntely mahdollistaa kouluttamattomien järjestyksenvalvojen asettamisen lähes pysyväisluonteisesti esimerkiksi koko kesäsesongin aikana järjestettäviin tilaisuuksiin ja on siten omiaan heikentämään koulutusvaatimuksen merkitystä. Kun lisäksi otetaan huomioon, että järjestyksenvalvojan peruskoulutuksessa on nykyisin kysymys kolmen päivän kurssista, tulee mahdollisuus hyväksyä kouluttamaton järjestyksenvalvoja tehtävään valiokunnan mielestä rajata ehdotettua olennaisesti lyhyemmäksi ajaksi.

Kouluttamattomia järjestyksenvalvojia tarvitaan etenkin suurissa tilaisuuksissa koulutettu-

jen valvojien avuksi. Esityksen perusteluista ilmenevä tarkoitus on, ettei järjestyksen ja turvallisuuden ylläpidon tule ehdotuksessa tarkoitetuissa tilaisuuksissa jäädä pelkästään kouluttamattomien henkilöiden varaan, vaan kaikissa tilaisuuksissa on oltava riittävä määrä vähintään peruskoulutuksen suorittaneita järjestyksenvalvojia. Lakiehdotusta on tarpeen täydentää esityksen tätä tarkoitusta vastaavilla nimenomaisilla maininnoilla.

Kouluttamattoman järjestyksenvalvojan hyväksymisestä päätettäessä otetaan lakiehdotuksen 2 a §:n 2 momentin perusteella huomioon tilaisuuden laajuus ja luonne. Hyväksymisestä voidaan säännöksen mukaan päättää myös erityisestä syystä. Ehdotetut säännökset eivät sannottavasti ohjaa viranomaisen päätöksentekoa. Sääntelyä on näiltä osin aiheellista täsmentää esimerkiksi sitomalla hyväksyminen säännöksessä järjestyksen ylläpitotehtävän kannalta merkityksellisiin seikkoihin ja syihin.

Oikeus saada päätös

Järjestyksenvalvojaksi hyväksymistä hakeneelle ei 1. lakiehdotuksen 14 §:n 2 momentin mukaan anneta erillistä päätöstä eikä valitusosoitusta, jos hyväksyminen myönnetään hakemuksen mukaisesti.

Ehdotus on merkityksellinen perustuslain 21 §:n 2 momentin kannalta. Oikeus saada perusteltu päätös kuuluu sen mukaan lailla turvattaviin hyvän hallinnon takeisiin. Säännös hyvän hallinnon takeista ei — sen esityöt huomioon ottaen (HE 309/1993 vp, s. 74/II) — estä säättämästä vähäisiä poikkeuksia esimerkiksi oikeuteen saada perusteltu päätös, kunhan poikkeukset eivät muuta oikeuden asemaa pääsääntönä eivätkä yksittäistapauksessa vaarana yksilön oikeusturvaa (PeVL 5/2006 vp, s. 7/II, PeVL 12/2002 vp, s. 6/II).

Ehdotuksessa on sinänsä kysymys verraten vähäisestä poikkeuksesta oikeuteen saada perusteltu päätös. Poikkeus koskee tilannetta, jossa hyväksyminen on myönnetty hakemuksen mukaisesti ja sen osoituksena hakija saa — päätöksen asemesta — järjestyksenvalvojakortin.

Ehdotus vastaa esityksen perustelujen mukaan — voimassa olevan hallintolain vastaista — nykykäytäntöä, joka on perustunut näkemykseen, ettei hakijalla ole tällaisissa tapauksissa oikeussuojan tarvetta. Perustuslakivaliokunta on omassa käytännössään lähtenyt yleisesti siitä, että oikeussuojan tarvetta voi ilmetä myös silloin, kun viranomainen tekee myönteisen päätöksen (PeVL 43/1998 vp, s. 7/I). Järjestyksenvalvojaksi hyväksytyn oikeusturvan kannalta on merkityksellistä, että päätökseen voidaan liittää lakiehdotuksen 12 §:n 2 momentissa tarkoitettuja ehtoja ja rajoituksia. Lisäksi on viranomaisen päätöksenteon yleisen valvonnan kannalta tärkeää, että perusoikeuksiin puuttumisvaltuuksia käyttämään oikeutetun järjestyksenvalvojan hyväksymisestä tehdään asianmukainen päätös hallintolain vaatimusten mukaisesti. Esityksen 1. lakiehdotuksen 14 §:stä on näiden seikkojen vuoksi syytä poistaa 2 momentti. Sama koskee 2. lakiehdotuksen 27 §:n 2 momenttia ja 39 §:n 2 momenttia.

Muita seikkoja

Järjestyksenvalvojan toimialue. Järjestyksenvalvoja voidaan kokoontumislain 18 §:ään ehdotetun lisäyksen nojalla asettaa ylläpitämään järjestystä ja turvallisuutta myös yleisötilaisuuden "välittömässä läheisyydessä". Ilmaisulla tarkoitetaan esityksen perustelujen mukaan muun muassa yleisötilaisuuden järjestämiseen liittyviä kulkuväyliä, tilaisuuteen osallistujille varattuja pysäköintialueita sekä tilaisuuden järjestämiseksi tarvittavan rakennuksen ja alueen ulkopuolella välittömästi olevia alueita.

Perustuslakivaliokunta on majoitus- ja ravitsemisliiketoimintaan sovellettavaa sääntelyä arvioidessaan (PeVL 49/2004 vp, s. 3/I) pitänyt tärkeänä, että ilmaisua "välitön läheisyys" tulkitaan suppeasti. Yleensä sillä tarkoitetaan välittömästi liikkeen sisäänkäynnin edessä olevaa, alaltaan vähäistä katu- tai tiealueen osaa. Ilmaisu tulee tulkita samaan tapaan supistavasti järjestyksenvalvojien ja vastaavien toimialuetta sääntelevässä muussakin lainsäädännössä.

Järjestyksenvalvojan toimialue voi satunnaisesti järjestettävissä yleisötilaisuuksissa valio-

kunnan mielestä perustellusti kattaa myös esimerkiksi esityksessä mainitut kulkuväylät ja paikoitusalueet. Toimialueen tällaiseen laajuuteen on kuitenkin edellä esitetyn tulkintaperiaatteen ja sääntelyn tarkkarajaisuuden kannalta ongelmallista viitata ilmaisulla "välitön läheisyys". Lakiehdotusta on siksi tarkistettava maininnoilla, joiden mukaan järjestyksenvalvojan toimialueeseen voi kuulua myös yleisötilaisuuden järjestämiseksi tarvittavat paikoitusalueet ja niille johtavat sisääntuloväylät. Harkintavallan käyttöä tulee säännöksessä lisäksi ohjata niin, ettei toimialuetta määrätä laajemmaksi kuin on yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi yleisötilaisuudessa, mainituilla alueilla ja väylillä sekä niiden välittömässä läheisyydessä välttämättä tarpeen.

Säilössäpito. Kiinni otetun henkilön säilössäpidosta ja siihen käytettävistä tiloista säädetään 1. lakiehdotuksen 28 §:n 1 momentin 2 kohdan nojalla sisäasiainministeriön asetuksella. Ministeriölle osoitettu täysin avoin sääntelyvaltuus on selvästi ristiriidassa perustuslain 7 §:n 3 momenttiin sisältyvän sen säännöksen kanssa, jonka mukaan vapautensa menettäneen oikeudet turvataan lailla. Ehdotettu valtuus on poistettava, jotta lakiehdotus voidaan näiltä osin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Järjestyksenvalvojalakia on syytä täydentää säännöksillä lain nojalla säilöön otetun oikeuk-

sista. Tähän liittyen on huomattava, että eduskunnan käsiteltävänä on hallituksen esitys laiksi poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta sekä laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (HE 90/2005 vp). Esitys sisältää perustuslain 7 §:n 3 momentin kannalta asianmukaisen ehdotuksen myös järjestyksenvalvojista annetun lain täydentämisestä.

Voimankäyttövälineet. Esityksen 1. lakiehdotuksen 10 §:n 1 momentissa on säännös järjestyksenvalvojan voimankäyttövälineistä. Säännöksen on tarkoitus olla tyhjentävä siten, että järjestyksenvalvoja ei saa käyttää muita kuin momentissa mainittuja voimankäyttövälineitä. Säännös on asianmukaista muotoilla esityksen tätä tarkoitusta ehdotettua selvemmin vastaavaksi.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, 1. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan sen 28 §:n 1 momentin 2 kohdasta tekemä valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä 19 päivänä huhtikuuta 2006

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Kimmo Sasi /kok
vpj. Arja Alho /sd
jäs. Hannu Hoskonen /kesk
Roger Jansson /r
Johannes Koskinen /sd
Annika Lapintie /vas
Reino Ojala /sd

Klaus Pentti /kesk
Markku Rossi /kesk
Arto Satonen /kok
Seppo Särkiniemi /kesk
Ilkka Taipale /sd
Astrid Thors /r
Jan Vapaavuori /kok.

Valiokunnan sihteerinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Sami Manninen
valiokuntaneuvos Petri Helander.