

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 13/2010 vp**

Hallituksen esitys laeiksi järjestyslain 22 §:n, järjestyksenvalvojista annetun lain ja yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain muuttamisesta

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 17 päivänä marraskuuta 2009 lähettäessään hallituksen esityksen laeiksi järjestyslain 22 §:n, järjestyksenvalvojista annetun lain ja yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain muuttamisesta (HE 239/2009 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi hallintovaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Pertti Normia, sisäasiainministeriö
- komisario Pekka Aho, Poliisihallitus
- professori Olli Mäenpää
- professori (emeritus) Teuvo Pohjolainen.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut
— professori Veli-Pekka Viljanen.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi järjestyslakia siten, että järjestyksenvalvoja voidaan asettaa joukkoliikenteen kulkuneuvojen ja liikenneasemien sekä kauppakeskusten lisäksi myös terveyden- ja sosiaalihuollon toimipisteisiin, lentopaikkoihin ja satamiin.

Lisäksi yksityisen turvallisuusalan toimijoiden ammattitaitoa ja koulutuksen laatua parannetaan lisäämällä voimankäyttökoulutusta koskevia vaatimuksia sekä kehittämällä koulutuk-

sen valvontaa. Vartijoiden voimankäyttökoulutajille ehdotetaan säädettäväksi viranomaishyväksymismenettely.

Lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan 1 päivänä huhtikuuta 2010.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa lakiehdotuksia arvioidaan perustuslain 124 §:n kannalta. Hallitus on pitänyt suotavana, että esityksestä pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Järjestyksenvalvojan asettaminen

Järjestyslain 22 §:n 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että järjestyksenvalvoja voidaan asettaa myös terveyden- tai sosiaalihuollon toimipisteeseen, satamaan taikka lentopaikkaan. Järjestyksenvalvoja voidaan asettaa ylläpitämään poliisin tai rajavartiolaitoksen apuna järjestystä ja turvallisuutta, jos järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen ei muulla tavalla ole tarkoituksenmukaista sekä järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen sitä perustellusta syystä edellyttää.

Järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen on selvästi perustuslain 124 §:ssä tarkoitettu julkinen hallintotehtävä (PeVL 20/2002 vp, s. 2/II). Tällainen tehtävä voidaan pykälän mukaan 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.

Arvioidessaan, merkitseekö järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämistehtävien antaminen kauppakeskuksissa, liikenneasemilla ja joukko liikenteen kulkuneuvoissa järjestyksenvalvojille merkittävän julkisen vallan käyttöä sisältävien tehtävien siirtoa muille kuin viranomaisille, valiokunta on pitänyt ratkaisevana, millaiset toimivaltuudet järjestyksenvalvojilla on. Valiokunta on suhtautunut järjestyksenpitovaltuuksien säätämiseen yksityishenkilöille pidättyvästi, kun sääntelyyn ei ole sisällynyt tapauskohtaisuutta osoittavia tai ajallisia rajoituksia (PeVL 10/2006 vp, s. 2/I, PeVL 20/2002 vp, s. 3/II, PeVL 28/2001 vp, s. 6/I). Käsiteltävänä olevassa esityksessä ei järjestyksenvalvojen toimivaltuuksiin ehdoteta muutoksia vaan ne säilyvät sellaisina kuin ne on perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädetty.

Järjestyksen ja turvallisuuden ylläpidon kanalta lentopaikat ja satamat ovat samankaltaisia

kuin muut liikenneasemat ja järjestyksenvalvojen asettamista voidaan arvioida valtiosääntöoikeudellisesti samalla tavoin. Terveyden- ja sosiaalihuollon toimipisteiden sisällyttäminen lain soveltamisalaan merkitsee sen sijaan olennaisempaa laajennusta. Sitä perustellaan toimipisteiden lisääntyneillä uhka- ja väkivaltatilanteilla. Toimipisteissä työskentelee työ- ja virkasuhteisia vahtimestareita ja yksityisistä turvallisuuspalveluista annetussa laissa tarkoitettuja vartijoita. Heidän toimivaltaansa ei kuitenkaan kuulu järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen.

Valiokunta katsoo, että järjestyksenvalvojia saatetaan tarvita ylläpitämään viranomaisten apuna järjestystä ja turvallisuutta terveyden- ja sosiaalihuollon toimipisteissä ja että tehtävän tarkoituksenmukaiseen hoitamistapaan kohdistuva tarpeellisuusedellytys yleisellä tasolla täyttyy. Poliisin säännönmukainen läsnäolo terveyden- ja sosiaalitoimen toimipisteissä ei ole mahdollista, ja järjestyksenvalvojan läsnäolo on omiaan ennaltaestämään häiriötilanteita, ja he voivat tarvittaessa välittömästi ryhtyä toimenpiteisiin järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi ja rikosten estämiseksi. Järjestyksenvalvojan asettavan viranomaisen on kussakin yksittäistapauksessa arvioitava 22 §:n 1 momentin mukaisesti, edellyttääkö järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen perustellusti järjestyksenvalvoja ja onko ylläpitäminen muulla tavalla tarkoituksenmukaisesti järjestettävissä. Valiokunta pitää tärkeänä, että päävastuu järjestyksestä ja turvallisuudesta huolehtimisesta samoin kuin rikosten torjunnasta ja selvittämisestä jää poliisille ja muille viranomaisille ja että vartiomisliiketoiminnan osuus jää vain täydentäväksi (PeVL 28/2001 vp, s. 5/I).

Pykälän perusteluissa (s. 12) todetaan, että sosiaalihuollon toimipisteellä tarkoitetaan muun muassa työvoimatoimistoja. Tämä ei vastaa alan lainsäädännön käsitteistöä tai yleistä kielenkäyttöä, ja mikäli nykyiset työvoima- ja elinkeinotoimistot on tarkoitus sisällyttää lain soveltamisalaan, on lakiehdotusta tarkistettava niitä koske-

vin maininnoin. Lisäksi perusteluissa rajataan sosiaalihuollon toimipisteiden ulkopuolelle koulukodit ja lastensuojelulaitokset. Esitetty raja on perusteltu, ja se on syytä sisällyttää säännökseen.

Järjestyksenvalvojan toimialue

Järjestyksenvalvojan toimialue on ehdotetun 22 §:n 1 momentin nojalla rajoitettava luvassa tarkoitettujen paikkojen alueelle taikka kulkuneuvoon ja niiden välittömään läheisyyteen. "Välittömään läheisyyteen" katsotaan esityksen perusteluiden mukaan kuuluvaksi ainakin parkkipaikat ja lentopaikalle johtavat tiealueet. Nykyiseen verrattuna säännöksestä ehdotetaan poistettavaksi edellytys, jonka mukaan toimialue voidaan vain tarvittaessa ulottaa paikkojen ja kulkuneuvojen välittömään läheisyyteen. Muutosta ei esityksessä perustella.

Perustuslakivaliokunta on majoitus- ja ravitsemisliiketoimintaan sekä kokouksiin ja yleisötilaisuuksiin sovellettavaa sääntelyä arvioidessaan (PeVL 49/2004 vp, s. 3/I, PeVL 10/2006 vp, s. 4/I) pitänyt tärkeänä, että ilmaisua "välitön läheisyys" tulkitaan suppeasti. Sillä tarkoitetaan välittömästi esimerkiksi liikkeen sisäänkäynnin edessä olevaa, alaltaan vähäistä katu- tai tiealueen osaa. Ilmaisua tulee tulkita samaan tapaan supistavasti järjestyksenvalvojien ja vastaavien toimialuetta sääntelevässä muussakin lainsäädännössä. Ilmaisua ei kata paikoitusalueita ja niille johtavia liikenneväyliä (PeVL 10/2006 vp, s. 4/I). Perusteluissa esitetty tulkinta on valiokunnan kannanottojen kanssa ristiriidassa, eikä lakia pidä soveltaa perusteluiden mukaisesti.

Valiokunta on pitänyt mahdollisena, että järjestyksenvalvojan toimialue voi satunnaisesti järjestettävissä yleisötilaisuuksissa kattaa myös kulkuväylät ja paikoitusalueet, jotka on tällöin mainittava laissa (PeVL 10/2006 vp, s. 4/I). Jär-

jestyksenvalvojan järjestykseläin mukaisiin toimialueisiin ei kuitenkaan liity satunnaisesti järjestettävien yleisötilaisuuksien poikkeusjärjestelyiden tarvetta, vaan ne ovat paikkoja, joihin johtavilla tiealueilla ja paikoitusalueilla yleisö kulkee säännöllisesti ja joiden järjestyksestä ja turvallisuudesta huolehtiminen on syytä rajata viranomaisille. Asettamisesta päättävän viranomaisen harkintavallan käyttöä tulee säännöksessä ohjata niin, ettei toimialuetta määrätä laajemmaksi kuin on yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi tarpeen. Tämän vuoksi säännöksessä on säilytettävä tarpeellisuusedellytys.

Perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon turvaaminen

Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle ei saa vaarantaa perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Viittausta hallinnon yleislakeihin ei enää nykyisin ole perustuslain 124 §:n takia välttämätöntä sisällyttää lakiin, koska hallinnon yleislakeja sovelletaan niiden sisältämien soveltamisalaa, viranomaisten määritelmää tai yksityisen kielellistä palveluvollisuutta koskevien säännösten nojalla myös yksityisiin niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä (PeVL 42/2005 vp, s. 3/II). Viranomaisen ja yksityisen välillä tehtävässä sopimuksessa voidaan varmistaa oikeusturvan takeena olevien hallinnon yleislakien noudattaminen. Valiokunta huomauttaa, että velvollisuus niiden noudattamiseen johtuu tällöinkin kuitenkin suoraan laista (PeVL 3/2009 vp, s. 5/I).

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

PeVL 13/2010 vp — HE 239/2009 vp

Helsingissä 26 päivänä maaliskuuta 2010

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

| | | |
|------|----------------------|----------------------------|
| pj. | Kimmo Sasi /kok | Tapani Tölli /kesk |
| vpj. | Jacob Söderman /sd | Tuulikki Ukkola /kok |
| jäs. | Esko Kiviranta /kesk | Antti Vuolanne /sd |
| | Kari Kärkkäinen /kd | vjäs. Hannu Hoskonen /kesk |
| | Elisabeth Naucmér /r | Johannes Koskinen /sd |
| | Tuula Peltonen /sd | Raimo Piirainen /sd. |
| | Veijo Puhjo /vas | |

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Timo Tuovinen.