

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN  
LAUSUNTO 28/2001 vp**

**Hallituksen esitys laiksi yksityisistä turvalli-  
suuspalveluista sekä eräksi siihen liittyviksi  
laeiksi**

*Hallintovaliokunnalle*

**JOHDANTO**

***Vireilletulo***

Eduskunta on 15 päivänä toukokuuta 2001 lähettäessään hallituksen esityksen laiksi yksityisistä turvallisuuspalveluista sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 69/2001 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi hallintovaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto hallintovaliokunnalle.

***Asiantuntijat***

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Janne Kerkelä ja lainsäädäntöneuvos Jouni Laiho, sisäasiainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Tuula Majuri, oikeusministeriö
- professori Mikael Hidén
- professori (emeritus) Antero Jyränki
- oikeustieteen lisensiaatti Kirsi Neiglick
- professori Teuvo Pohjolainen
- professori Kaarlo Tuori
- professori Veli-Pekka Viljanen.

**HALLITUKSEN ESITYS**

Esitys sisältää yksityistä turva-alaa koskevan lainsäädännön kokonaisuudistuksen. Yksityisistä turvallisuuspalveluista ehdotetaan säädettäväksi yhdessä laissa. Yksityisillä turvallisuuspalveluilla tarkoitetaan vartioimisliiketoimintaa ja turvasuojaustoimintaa. Esityksen mukaan yksityisetsivätoiminta katsotaan vartioimisliiketoimintaan kuuluvaksi.

Vartioimisliikelupien myöntäminen ja vartioimisliikkeiden vastaavien hoitajien hyväksyminen keskitetään lupakäytännön yhtenäistämiseksi sisäasiainministeriön yhteyteen perustettavaan turvallisuusalan valvontayksikköön. Eräitä turvasuojaustehtäviä saavat suorittaa ainoastaan paikallispoliisin niihin hyväksymät henkilöt.

Yksityisen turva-alan valvontaa tehostetaan perustamalla valtakunnallinen poliisirekisteri vartioimisliikkeistä ja niiden vastuuhenkilöistä ja vastaavista hoitajista sekä vartijoista, turvasuojaajista ja järjestyksenvalvojista.

Vartioimisliikkeiden vartijoiden nykyisin jonkin verran jokamiehenoikeuksia laajemmat toimivaltuudet lasketaan lähtökohtaisesti jokamiehenoikeuksien tasolle. Vartijalle ehdotetaan oikeutta poistaa julkisrauhan suojaamalle vartioimisalueelle luvatta tunkeutunut henkilö. Lisäksi ehdotetaan jokamiehen kiinniotto-oikeuden käyttämiseen liittyvää turvallisuustarkastusoikeutta.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan noin kuuden kuukauden kuluttua siitä, kun ne on hyväksytty ja vahvistettu.

Esityksen laajoissa sääätämisyjärjestysperusteissa käsitellään säädöstasoa ja legaliteettiperiaatetta, oikeutta työhön ja elinkeinovapautta, vartijoiden toimivaltuuksia, hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle, henkilötietojen suojaa sekä asetuksen antamista ja lainsäädäntövallan siirtämistä. Sääätämisyjärjestysperustelujen yhteenvedossa todetaan, että ehdotukseen sisältyy joitain perusoikeuksia rajoittavia säännöksiä. Perusoikeusrajoitukset liittyvät erityisesti vartioimisliikkeen palveluksessa olevien vartijoiden tiettyihin jokamiehen oikeuksia

laajempiin voimankäyttöoikeuksiin. Ehdotusten ei kuitenkaan perustelujen mukaan voida katsoa rajoittavan perusoikeuksia laajemmalti kuin sääntelyn perusteena olevien yhteiskunnallisesti tärkeiden tavoitteiden saavuttamiseksi on välttämätöntä.

Esitykseen sisältyvät lakiehdotukset voidaan perustelujen mukaan käsitellä tavallisen lain sääätämisyjärjestyksessä. Hallituksen mielestä on kuitenkin tarkoituksenmukaista, että esityksestä pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto, koska ehdotuksiin sisältyy useita perusoikeuksien toteutumisen kannalta merkityksellisiä seikkoja.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

### *Perustelut*

#### *Vartijan toimivaltuudet*

*Yleisluonnehdinta.* Vartijan toimivaltuuksien sääntely lakiehdotuksen 28 §:ssä rakentuu olennaisin osin viittausten varaan. Ehdotus poikkeaa tästä syystä merkittävästi siitä sääntelystä, jonka mukaan järjestyksenvalvojan toimivalta määräytyy järjestyksenvalvojista annetun lain perusteella ja turvatarkastajan toimivalta turvatarkastuksista tuomioistuimissa annetun lain perusteella. Kyseiset lait sisältävät itsenäiset säännökset järjestyksenvalvojan ja turvatarkastajan toimivaltuuksista.

Lakiehdotuksen 28 §:n 1 momentissa viitataan rikoslain säännöksiin hätävarjelusta oikeudettoman hyökkäyksen ja luvattoman tunkeutumisen torjumiseksi ja 3 momentissa pakkokeinon lain säännöksiin jokamiehen kiinniotto-oikeudesta ja tähän rikoslain nojalla liittyvästä voimankäyttöoikeudesta. Pykälän 2 momentin itsenäinen toimivaltasäännös koskee vartijan oikeutta, tarvittaessa voimakkeinoin, poistaa henkilö rikoslaissa tarkoitettun julkisrauhan suojaamalta vartioimisalueelta. Vartijalla on lisäksi 3 momentin mukaista kiinniotto-oikeutta käytäessään 4 momentin perusteella oikeus tehdä

turvallisuustarkastus ja ottaa pois tällöin tavatut vaaralliset esineet ja aineet.

Nämä toimivaltuudet kohdistuvat ennen muuta niiden kohteeksi tulevien henkilökohtaiseen koskemattomuuteen, joka on perusoikeutena turvattu perustuslain 7 §:n 1 momentissa. Saman pykälän 3 momentin perusteella henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ei saa puuttua mielivaltaisesti eikä ilman laissa säädettyä perustetta. Sääntelyn laissa tulee täyttää myös perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset.

*Viittaussäännökset.* Vartijan toimivalta liitetään 28 §:n 1 momentin viittaussäännöksen perusteella ensiksikin siihen hätävarjelu-oikeuteen, joka jokaisella on itsensä tai toisen taikka oman tai toisen omaisuuden suojelemiseksi välittömästi uhkaavalta oikeudettomalta hyökkäykseltä. Toiseksi toimivalta kytketään siihen hätävarjelu-oikeuteen, joka jokaisella on toisen tunkeutuessa luvattomasti kotirauhan suojaamaan paikkaan tai toisen tehdessä hänelle vastarintaa hänen pyrkiessään ottamaan omansa takaisin paikan päältä tapaamaltaan rikoksentehtijältä. Lakiehdotuksen 28 §:n 3 momentin viittaussäännöksen perusteella vartija saa ottaa kiinni verkeltä tai pakenemasta tavatun rikoksentehtijän, jos rikoksesta saattaa seurata vankeutta tai jos

kysymyksessä on pakkokeinolain 1 §:n 1 momentissa nimeltä mainittu rikos, sekä etsintäkuulutetun.

Kysymys on molemmissa viittauksissa perusoikeuksien kannalta merkityksellisestä toimivaltasääntelystä. Sen sisältö jätetään 28 §:n 1 momentissa riippumaan rikoslain sääntelystä, joka ensiksikin asiallisesti koskee rangaistavuuden vähentämis- tai poistamisperusteita ja toiseksi on sisällöltään osoittautunut olevan suuressa määrin riippuvainen oikeuskäytännöstä. Toimivallan sääntely tähän tapaan on perusoikeusrajoitukseen kohdistuvan sääntelyn täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimuksen kannalta aivan liian epämääräinen eikä sääntelyä tällaisena ole siksi mahdollista toteuttaa tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Samana pykälän 3 momentin viittaussäännös kiinniotto-oikeudesta johtaa sinänsä sisällöltään varsin yksiselitteiseen toimivaltasääntelyyn 1 momenttiin verrattuna; viittaus voimankäytöstä tosin jo saa aikaan sisällöltään epämääräisemmän sääntelyn. Myös 3 momentin osalta valiokunnan käsityksen mukaan ratkaisevaksi muodostuu kuitenkin se, että perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten näkökulmasta lakisääntely jää käytettyjen viittausten takia täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden kannalta riittämättömäksi.

Vartijan työtehtävänä vartioimisliikkeen palveluksessa voi olla esimerkiksi omaisuuden vartioiminen ja henkilön koskemattomuuden suojaaminen. Näissä tehtävissä saattaa milloin tahansa tulla esiin tilanteita, joissa vartijan toiminta kohdistuu toiseen yksilöön tämän perusoikeuksien kannalta merkittävällä tavalla. Perusoikeusherkkien tapahtumien esiintyminen on jatkuvasti olemassa ikään kuin piilevänä mahdollisuutena vartijan työssä. Asetelma on tästä syystä täysin erilainen kuin yksityishenkilöille yleensä kuuluvan hätävarjelu- ja kiinniotto-oikeuden sääntelyssä. Valiokunta pitää näin ollen vähimmäisvaatimuksena lakiehdotuksen 28 §:n 1 ja 3 momentin kehittämisessä sitä, että ne laaditaan itsenäisiksi vartijan toimivalta- ja voimakeino)säännöksiksi. Tällaista sääntelyä

puoltavat myös vartijan oikeudellisen aseman selkeyden lisäämistä koskevat seikat.

*Lakiehdotuksen 28 §:n 2 ja 4 momentti.* Ehdotetut säännökset vartijan oikeudesta poistaa henkilö julkisrauhan suojaamalta vartioalueelta (2 mom.) sekä tehdä turvallisuustarkastus ja ottaa pois tällöin tavatut vaaralliset esineet ja aineet (4 mom.) ovat sopuoinnussa perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin kuuluvien sääntelyn täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta koskevien vaatimusten kanssa.

Henkilön poistaminen liittyy kiinteästi vartijan normaaliin työtehtävään ja sen syy yleensä palautuu alueeseen nähden omistajan määräämisvaltaa käyttävän tahdonilmaisuun. Myös kiinniottilanteisiin liittyviä turvallisuustarkastuksia voivat koskea samanlaiset näkökohdat, minkä lisäksi kiinni ottaminen saattaa johtua teosta, joka on kohdistunut ulkopuolisen henkilökohtaiseen koskemattomuuteen. Valiokunta pitää selvänä, että tällaisten toimivaltuuksien säätäminen vartijalle johtuu näin ollen sellaisista seikoista, jotka muodostavat hyväksyttävän perusteen perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta.

Valiokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että turvallisuustarkastusta koskeva 4 momentti olisi ehdotettua paremmin suhteellisuusvaatimuksen mukainen, jos tarkastusoikeus sidotaan perustellun epäilyn vaatimukseen. Säännös voidaan kirjoittaa seuraavasti: "...oikeus tarkastaa kiinni otettu ja *tämän mukana* olevat tavarat, jos on perusteltua aihetta epäillä, että kiinni otetulla on hallussaan esineitä tai aineita..." (vrt. kokoontumislain 23 §:n 4 momentti). On vielä syytä mainita, että ehdotuksessa ei ole tarkastusoikeuteen eikä esineiden ja aineiden pois ottamiseen kytkeytyviä voimankäyttöä säännöksiä (vrt. laki järjestyksenvalvojista 9 §). Voimakeinojen käyttäminen ei tule kysymykseen ilman säännöstukea.

Poistamis- ja tarkastusoikeus kuuluisivat myös väliaikaiselle vartijalle. Valiokunnan mielestä tämä ei ole asianmukaista siltä osin kuin nämä toimivaltuudet olisivat väliaikaisen vartijan yksin ja itsenäisesti käytettävissä, kun ote-

taan huomioon häneltä 25 §:n 1 momentin mukaan vaadittava vähäisehkö koulutus.

*Voimankäyttövälineet.* Lakiehdotuksessa tarkoitetaan voimankäyttövälineellä ampuma-asetta, kaasusumutinta, käsirautoja ja enintään 60 senttimetriä pitkää patukkaa sekä teleskooppipatukkaa. Voimankäyttövälineiden kantamista sääntelevät lakiehdotuksen 29 ja 30 §. Lisäksi 31 § koskee koiran mukana pitämistä.

Sääntelyä leimaa pyrkimys rajoittaa voimankäyttövälineiden kantamista. Ampuma-aseen, kaasusumuttimen ja teleskooppipatukan kantamisen edellytyksenä on, että vartija on saanut sisäasiainministeriön vahvistamat vaatimukset täyttävän erityisen voimankäyttökoulutuksen ja osoittanut vuosittain riittävän ampuma-aseen käsittelytaidon ja ampumistaidon. Väliaikainen vartija ei saa kantaa ampuma-asetta eikä pitää mukanaan koiraa. Ampuma-asetta saa kantaa vain tehtävässä, joka sitä välttämättä edellyttää. Lisäksi ampuma-aseen ja kaasusumuttimen kantamisesta sekä koiran mukana pitämisestä päätetään vartioimisliikkeen vastaava hoitaja toimeksiantokohtaisesti.

Voimakeinojen tarkoituksena on murtaa tehtävän suorittamista haittaava tai estävä vastarinta, joka voi ilmetä pelkin ruumiinvoimin tai erilaisten apuvälineiden käyttämisenä. Voimatoimet on mitoitettava oikein, jotta niitä voidaan pitää eri seikat huomioon ottaen puolustettavina. Voimankäytön hyväksyttävyyden joudutaan harkitsemaan tilannekohtaisen kokonaisarvostelun perusteella. Kysymys voimakeinojen oikeasta käyttämisestä on oikeudelliselta kannalta kaiken kaikkiaan äärimmäisen vaikeasti arvioitava asia. Tämä seikka sinänsä puoltaa voimankäyttövälineiden kantamisen sallimista vain hyvin rajoitetusti ja korostaa koulutuksen tärkeyttä. Esitys jää näistä näkökohdista arvioituna jокseenkin väljäksi.

Vartijaksi hyväksymisen edellytyksenä on 24 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan vartijan peruskoulutuksen suorittaminen. Peruskoulutus muodostuisi perustelujen mukaan (s. 70/I) nykyistä 40 tunnin mittaista vartijan peruskurssia selvästi laajemmaksi siten, että ainakin alkuvai-

heessa koulutus voisi olla laajuudeltaan muuttaman opintoviikon mittainen. Esimerkiksi poliisin perustutkinto-opintokokonaisuus on laajuudeltaan 108 opintoviikkoa. On selvää, ettei kaa-vaillon kaltaiseen vartijakoulutukseen ole mahdollista sisällyttää asiaan kuuluvan riittävästi varta vasten voimankäyttövälineiden, etenkin ampuma-aseen käytön vaatimaa perehdyttämistä. Esityksessä jää lisäksi avoimeksi, missä määrin tässä koulutuksessa kiinnitetään huomiota perus- ja ihmisoikeuksiin voimankäyttöä rajoittavina tekijöinä. Valiokunnan mielestä asian jatkokäsittelyssä on vaadittava, että vartijalta edellytettävän peruskoulutuksen tarkka sisältö on tiedossa, ennen kuin esityksen eduskuntakäsittely saatetaan päätökseen. Koulutuksen sisällöstä tulee säätää riittävässä määrin laissa.

Edellä olevaan viitaten valiokunta pitää välttämättömänä, että säännöksiä voimankäyttövälineiden kantamisesta vielä tiukennetaan. Esityksen perusteluista selviää (s. 27/II), että nykyisin vartijat kantavat ampuma-asetta työtehtävissä harvoin. Valiokunnan mielestä tämän tilanteen muuttumiselle ei pidä luoda edellytyksiä lainsäädännön väljyyden kautta ja siksi valiokunta perustuslain 7 §:n säännösten vuoksi katsoo, että ampuma-aseen kantamiseen liittyviä 29 §:n säännöksiä on täsmennettävä edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Tässä tarkoituksessa ampuma-aseen kantaminen voidaan laissa liittää esimerkiksi vain tietynlaisiin tehtäviin, kuten arvokuljetuksiin, ampuma-aseen kantamista koskevaan toimeksiantokohtaiseen päätökseen voidaan laissa vaatia poliisin ennakkohyväksymisen ja ampuma-aseen kantaminen voidaan laissa sallia vain ampuma-aseen käyttöön erityisesti perehdyttävän koulutuksen suorittaneelle vartijalle. Sääntelymielessä on lisäksi syytä kiinnittää huomiota käsirautojen käyttämiseen, koska ammattitaidoton käsirautojen laittaja voi aiheuttaa kohteelle fyysistä kärsimystä.

#### *Perustuslain 124 §*

*Julkinen hallintotehtävä.* Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain

nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksen mukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia.

Lakiehdotuksen tarkoittama vartioimistehtävä on määritelty siten, että toiminta ei ole päällekkäinen poliisin hoidettavana olevan yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämistehtävän kanssa. Tätä vahvistaa 9 §:n 1 momentin kielto, jonka mukaan vartioimisliike ei saa ottaa vastaan toimeksiantoa, joka sisältää sitoumuksen ylläpitää yleistä järjestystä ja turvallisuutta. Toisaalta käytännön tasolla vartioimistehtävien ja poliisille poliisilain mukaan kuuluvien tehtävien päällekkäisyys on ilmeinen. Kun otetaan huomioon myös vartijoiden toimivaltuudet, erityisesti niiden ulottuminen julkisrauhan suojaamiin vartioimisalueisiin, on kiistatonta, että vartioimisliiketoimintaa on sitä kokonaisuutena arvioiden pidettävä perustuslaissa tarkoitettuna julkisena hallintotehtävänä.

Perustuslaissa julkisen hallintotehtävän siirtämiselle säädettyjen edellytysten kannalta valiokunta katsoo, että ehdotetunlaisia yksityisluonteisia turvapalveluita tarvitaan täydentämään poliisin ja muiden viranomaisten toimintaa ja että tehtävän tarkoituksen mukaiseen hoitamistapaan kohdistuva tarpeellisuusedellytys siten täyttyy. On kuitenkin tärkeää, että päävastuu järjestyksestä ja turvallisuudesta samoin kuin rikosten torjunnasta ja selvittämisestä huolehtimisesta jää poliisille ja muille viranomaisille ja että vartioimisliiketoiminnan osuus jää vain täydentäväksi. Tämän mukaista on pyrkiä sellaiseen lainsäädäntöön, jossa jyrkimmät vartijan toimivaltuudet ja ankarimmat voimankäyttöoikeudet mahdollistetaan vain sillä edellytyksellä, että vartijan turvautuminen niihin poliisin toimenpiteitä odottamatta on välttämätöntä esimerkiksi muille henkilöille tai omaisuudelle aiheutuvan välittömän vakavan vaaran takia (vrt. PeVL 44/1998 vp, s. 3). Tämä näkökohta on otettava huomioon laadittaessa vartijan toimivalta(- ja voimakeino)säännöksiä.

Vartioimisliiketoiminnassa on perustuslain kannalta merkittävin osin kysymys tosiasiallisesta toiminnasta vartioimistehtävien hoitami-

seksi. Perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten turvaamisesta voidaan tällaisessa toiminnassa huolehtia — sen lisäksi, että tässä lausunnossa aiemmin käsitellyn vartijan toimivaltuuksien sääntelyn tulee olla täsmällistä — yleensä sääntelyn yleisen tarkkuuden ja muun asianmukaisuuden sekä asianomaisten henkilöiden sopivuuden ja pätevyyden avulla (PeVL 24/2001 vp, s. 4/II).

Lakiehdotuksen säännökset lupa- ja hyväksymismenettelystä sekä vartioimisliiketoiminnan valvonnasta ovat näiden seikkojen kannalta yleisesti ottaen asianmukaiset. Sama arvio on — aiemmin tässä lausunnossa esitetyt näkökohdat huomioon ottaen — tehtävissä myös vartijan sopivuuteen ja pätevyyteen liittyvästä yleissääntelystä 24 §:ssä sekä 29 §:n 2 momentin ja 31 §:n 2 momentin erityissäännöksistä. On kuitenkin syytä kiinnittää huomiota 24 §:n 4 momenttiin, joka mahdollistaa kaiketi ennen muuta siirtymävaiheessa merkityksellisen vartijaksi uudelleen hyväksymisen siinäkin tapauksessa, että henkilö ei täytä muutoin noudatettavana olevaa vaatimusta vartijan peruskoulutuksen suorittamisesta. Valiokunta pitää tärkeänä, että tällaisissa tapauksissa hyväksymiseen harkitaan 3 momentin perusteella liitettäväksi aikaisemman koulutuksen täydentämistä tarkoittavia ehtoja.

*Merkittävä julkisen vallan käyttö.* Perustuslain 124 §:ssä kielletään merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältävien tehtävien antaminen muulle kuin viranomaiselle. Perustuslakiuudistuksen esitöiden mukaan merkittävänä julkisen vallan käyttämisenä on pidettävä esimerkiksi itsenäiseen harkintaan perustuvaa oikeutta käyttää voimakeinoja tai puuttua muuten merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin (HE 1/1998 vp, s. 179/II). Tämä käsitys vastasi perustuslakivaliokunnan siihenastista tulkintakäytäntöä, jonka mukaan voimakeinojen käyttöoikeuden uskominen muulle kuin viranomaiselle oli lähtökohtaisesti perustuslain säätämisyjärjestystä vaativa asia (PeVL 1/1994 vp, s. 3/II). Muulle kuin viranomaiselle oli voitu tavallisella lailla antaa oikeus voimakeinojen käyttöön vain silloin, kun kysymys oli ollut konkreettisen virkatehtävän

yhteydessä esille tulevasta ja siten viranomaisen tilapäisluonteisesta tarpeesta saada ulkopuolista apua (HE 1/1998 vp, s. 178—179). Perustuslakivaliokunta ei käsitellyt kysymystä merkittävän julkisen vallan käytöstä erikseen perustuslakiesityksestä antamassaan mietinnössä (PeVM 10/1998 vp). Valiokunnan mielestä on kuitenkin selvää, että perustuslaki estää varsinaisen poliisitoiminnan yksityistämisen.

Pian perustuslakiesityksestä antamansa mietinnön jälkeen ja siis ennen uuden perustuslain voimaantuloa ja siksi myös perustuslain 124 §:n säännöksistä erillään valiokunta tietoisesti päätyi aiemmasta tulkintakäytännöstään eroavaan ratkaisuun. Valiokunta nimittäin piti mahdollisena säätää järjestyksenvalvojille eli oikeudellisessa mielessä yksityishenkilöille kuuluvista toimivaltuuksista ja myös voimankäyttöoikeudesta 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; ks. myös PeVL 2/1999 vp).

Sääntelyyn vartijoiden toimivaltuuksista ja voimankäytöstä ei sisälly vastaavanlaisia tapauskohtaisuutta osoittavia tai ajallisia rajoituksia kuin järjestyksenvalvoja koskeissa säännöksissä on. Esityksen tarkoituksena päinvastoin on, että vartijat toimivat ehdotetuin valtuuksin jatkuvasti vartioimistehtävissä.

Vartijan valtuudet ovat esityksessä pääosin samat kuin periaatteessa kenellä tahansa yksityishenkilöllä on. Tätä laajemmat toimivaltuudet tarkoittavat vartijan oikeutta poistaa henkilö julkisrauhan suojaamalta alueelta ja oikeutta tehdä turvallisuustarkastus jokamiehen kiinnotto-oikeuden käyttämisen yhteydessä. Tällaiset laajennukset eivät valiokunnan käsityksen mukaan ole erityisen olennaisia vallankäyttötapoja eivätkä muuta sitä kokonaiskuvaavaa, että toimivaltuuksien sääntelyä leimaa ehdotuksessa pyrkimys saattaa vartijoiden toimivalta mahdollisimman lähelle yksityishenkilöllä olevia oikeuksia. Valiokunta ei pidä vartijoiden toimivaltuuksia ja voimankäyttöoikeuksia kokonaisuudessaan sellaisina, että niiden johdosta var-

tiomisliiketoiminta olisi katsottava merkittäväksi julkisen vallan käytöksi perustuslain 124 §:n merkityksessä. Tähän kannanottoon sisältyy kuitenkin se varaus, että lakiehdotuksen 28 §:n 1 ja 3 momentin viittaussäännösten tilalle laadittavien itsenäisten toimivalta(- ja voimakeino)säännösten tulee vastata asialliselta ulottuvuudeltaan suunnilleen yksityishenkilölle kuuluvien oikeuksien sääntelyä.

#### *Elinkeinovapaus*

Vartioimisliiketoiminta on lakiehdotuksen mukaan edelleenkin luvanvarainen elinkeino. Tätä on arvioitava perustuslain 18 §:n 1 momentissa turvatuksi elinkeinovapauden kannalta.

Perustuslakivaliokunta on pitänyt elinkeinovapautta perustuslain mukaisena pääsääntönä, mutta katsonut elinkeinotoiminnan luvanvaraisuuden olevan mahdollista poikkeuksellisesti (esim. PeVL 23/2000 vp, s. 2/I). Myös perusoikeusuudistuksen esitöiden nimenomaisen maininnan mukaan elinkeinon luvanvaraisuus tulee osittain säilymään uudistuksen jälkeenkin erityisesti esimerkiksi terveyden ja turvallisuuden suojaamiseksi (HE 309/1993 vp, s. 67/II). Käsiteltävänä olevassa tapauksessa luvanvaraisuuden muodossa aiheutuvia elinkeinovapauden rajoituksia puoltavat tärkeät ja vahvat yhteiskunnalliset intressit. Niiden riittäväksi ja asianmukaiseksi huomioon ottamiseksi luvanvaraisuus on valiokunnan mielestä välttämätön keino. Sääntelyn elinkeinovapautta rajoittavaa luonnetta tasapainottaa lakiehdotuksen 60 §:n muutoksenhaku-sääntely.

Laissa säädettävien elinkeinovapauden rajoitusten tulee olla täsmällisiä ja tarkkarajaisia, minkä lisäksi rajoitusten olennaisen sisällön, kuten rajoittamisen laajuuden ja edellytysten pitää ilmetä laista. Lakiehdotuksesta ei yleisellä tasolla ole huomautettavaa tältä kannalta. Huomionarvoista kuitenkin on, että 4 §:n perusteella vartioimisliikeluvan myöntäminen jää viime kädessä sisäasiainministeriön harkintaan. Harkintavallan merkitys korostuu, koska laissa säädettävät lupaedellytykset asian luonteen vuoksi sisältävät joustavia oikeusnormeja. Elinkeinoluvan myöntämisen tulee valiokunnan usein esittämän

käsityksen mukaan pääsääntöisesti perustua oikeusharkintaan eikä tarkoituksenmukaisuusharkintaan. Kun tässä tapauksessa otetaan huomioon vartioimisliiketoiminta perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuna julkisena hallintotehtävänä ja etenkin vartioimisliiketoimintaan esityksen mukaan liittyvä voimankäyttöoikeus, voidaan kuitenkin katsoa niin vahvojen yhteiskunnallisten intressien puoltavan myös vartioimisliiketoiminnan tehostettua ennakollista valvomista, että lupien myöntämiseen voi jäädä ehdotetunlaista harkintaa (ks. samoin asealasta PeVL 35/1997 vp, s. 3/I). — Samat näkökohdat koskevat myös ehdotuksia vartioimisliikkeen vastaavaksi hoitajaksi, vartijaksi ja turvasuojaajaksi hyväksymisestä.

Säännökset lupien peruuttamisesta ovat lakiehdotuksen 46—50 §:ssä. Luvan peruuttaminen on yksilön oikeusasemaan puuttavana viranomaistoimena vaikutuksiltaan jyrkempi kuin haetun luvan epääminen. Ehdotetut säännökset ovat tämäkin seikka huomioon ottaen riittävän täsmälliset ja tarkkarajaiset.

Lakiehdotuksen 11 §:ään sisältyvä kieltö osallistua vartioimisliiketoimintaan merkitsee toisenlaista perustuslain 18 §:n 1 momentissa turvattujen oikeuksien rajoitusta. Rajoitus perustuu hyväksyttäviin syihin, koska sen tarkoituksena on kohdistua henkilöihin, jotka virkansa perusteella suorittavat julkisen vallan käyttämiseen kuuluvia tehtäviä ja joille tästä syystä saattaa muodostua rooliristiriitilanteita yksityiseen turva-alaan nähden. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että ehdotettu kieltö ei ulotu vankeinhoitolaitoksen, pelastushallinnon ja puolustusvoimien henkilöstöön kuuluviin, ja esittää harkittavaksi kiellon laajentamista näidenkin turvallisuusviranomaisten palveluksessa oleviin henkilöihin.

#### *Muita seikkoja*

*Henkilötietojen suoja.* Lakiehdotuksen 17 § koskee tapahtumailmoitusta, joka vartijan tulee laatia vartioimistehtävissä havaitusta toimenpiteisiin johtaneesta tapahtumasta. Tapahtumailmoitukseen saadaan ehdotuksen mukaan kirjata toimenpiteiden kohteena olleen henkilön su-

kunimi, etunimet, henkilötunnus ja osoitetiedot. Tapahtumailmoituksista muodostuu henkilötietoja sisältävä rekisteri. Sama koskee lakiehdotuksen 18 §:ssä mainittuja vartioimisliikkeen pitämiä henkilöstö- ja työvuorotiedostoja sekä poliisin 44 §:n nojalla pitämää turvallisuusalan valvontarekisteriä.

Näitä ehdotuksia on arvioitava perustuslain 10 §:n 1 momentin kannalta, jonka mukaan henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Esityksessä ehdotetut säännökset vastaavat niitä vaatimuksia, joita perustuslakivaliokunnan käytännössä on perustuslain perusteella kohdistettu lailla säänneltäviin asioihin ja sääntelytapaan (esim. PeVL 21/2001 vp, s. 2). Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, olisiko kuitenkin informatiivisista syistä paikallaan kirjata 17 §:ään maininta perusteluissa todetusta toimenpiteen kohteen henkilötietolain 26 §:n mukaisesta tarkastusoikeudesta.

*Hakijan oma selvitys päihteiden käytöstään.* Esityksen perusteluissa (s. 67/I, 70/II ja 86/II) todetaan, että viranomainen voi vaatia vastaavaksi hoitajaksi, vartijaksi tai turvasuojaajaksi hyväksymistä hakevan esittämään tarpeelliseksi katsomansa selvityksen esimerkiksi tämän päihteiden käytöstä, ja mainitaan, ettei menettely loukkaa yksityisyyden suojaa. Valiokunta pitää päihteiden käyttöä sinänsä seikkana, jolla on merkitystä arvioitaessa hakijan sopivuutta henkilökohtaisilta ominaisuuksiltaan kyseisiin tehtäviin. Tällaisen henkilön yksityiselämää koskevan seikan selvittämisen jättäminen hakijalle ei kuitenkaan vastaa hallintomenettelylain 17 §:n säännöksiä asian selvittämismääräyksen ja jakautumisesta viranomaisen ja asianosaisen kesken. Ehdotuksella on yhtymiä myös perustuslain 21 §:ään, sillä oikeutta olla todistamatta itseään vastaan pidetään siinä mainittujen oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon käsitteiden piiriin kuuluvana oikeussuojatakeena (esim. PeVL 19/2000 vp, s. 4/II). Näistä syistä valiokunta huomauttaa, ettei lakiehdotuksen 61 §:n 1 momentin 1 kohdan nojalla annettavalla valtioneuvoston asetuksella ole mahdollis-

ta kohdistaa tällaista selvittämismääräyksiä hakijaan.

*Yksityisetsivätoiminta.* Esityksen mukaan yksityisetsivätoiminta muuttuu vartioimisliiketoiminnan osaksi. Nykyisin yksityisetsivät suorittavat rikosten tutkimista ja selvittämistä ilman erityisiä valtuuksia. Lakiehdotuksen 2 §:n määrittämistä yhdessä 65 §:n kanssa seuraa, että yksityisetsivistä tulee vartijoita, joille myös rikosten paljastamistehtävissä lähtökohtaisesti kuuluvat 28 §:n mukaiset toimivaltuudet ja voimankäyttöoikeudet. Tätä muutosta ei esityksessä perustella nimenomaisesti. Ehdotetun sääntelyn vaikutuksia ja tarkoituksenmukaisuutta on vielä arvioitava. Vartijoiden toimivalta(- ja voimakeino)säännöksiä laadittaessa on siten selvitettävä sekin seikka, tarvitaanko niitä ja mahdollisesti minkä sisältöisinä myös rikosten paljastamistehtäviin.

*Vartijan oikeudellinen asema.* Vartijan on katsottava olevan rikosoikeudellisen virkavastuun alainen rikoslain 2 luvun 12 §:n 1 momentin 3 kohdan nojalla. Valiokunta ehdottaa harkittavaksi, olisiko asia paikallaan selvittää lakiin otettavalla nimenomaisella säännöksellä.

*Lakiehdotuksen 12 §.* Pykälän 2 momentin rajoitussäännös on asianmukaista muotoilla tämän tapaisissa yhteyksissä vakiintuneeseen tapaan, jonka mukaan oikeuksiin ei saa puuttua enempää kuin tehtävien suorittamiseksi on välttämätöntä.

*Eräät perustelumaininnat.* Esityksen säätämisyjärjestysperustelut vaikuttavat kaiken kaikkiaan varsin huolellisesti laadituilta. Pariin yksityiskohtaan on kuitenkin aiheellista puuttua. Samalla on syytä tähdentää sitä yleistä lähtökohtaa, että valiokunnan vaikeneminen jonkin hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa esitetystä ei välttämättä merkitse niiden hyväksymistä sellaisenaan. Hallituksen esitysten säätä-

misjärjestysperusteluilla on siten oikeusläheisesti selvästi toissijainen asema valiokunnan omiin kannanottoihin verrattuna.

Säätämisyjärjestysperusteluissa (s. 126/II) perustellaan käsitystä vartijan jokamiehen oikeuksia laajempien toimivaltuuksien käyttämisen jäämistä merkittävän julkisen vallan käytön käsitteen ulkopuolelle sillä, että toimenpiteet perustuvat kohdehenkilön lainvastaiseen menettelyyn. Valiokunta huomauttaa, että vaikka lainvastainen käyttäytyminen voi muodostua joidenkin yksilöön kohdistettavien toimien oikeutukseksi, se ei poista tai vähennä näiden toimien merkitystä julkisen vallan käyttönä; yhtä vähän poliisin suorittama pidätys on vähäisemmässä määrin julkisen vallan käyttöä sen perusteella, että pidätetyn henkilön epäillänsä tehneen rikoksen. Heti tämän jälkeen perusteluissa mainitaan, ettei vartijan oikeus estää luvaton tunkeutuminen puutu perusoikeuksiin, koska perusoikeudet eivät suojaa laitonta toimintaa. Tämän johdosta on välttämätöntä todeta, että laittomaan toimintaan syyllistyminen ei sinänsä siirrä ketään perusoikeussuojan ulkopuolelle. Laittomasta toiminnasta epäiltyyn kohdistettavissa voimakeinoissa on oikeastaan väistämättä kysymys ainakin henkilökohtaisen vapauden ja ruumiillisen koskemattomuuden suojasta, ja on aina erikseen harkittava, millä edellytyksillä tämän syyn perusteella voidaan ja millä tavoin rajoittaa vapautta tai koskemattomuutta.

### **Lausunto**

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta kunnioittavasti esittää,

*että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, 1. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan sen 28 §:n 1 ja 3 momentista perustuslain 7 ja 124 §:n johdosta sekä 29 §:stä tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.*



Helsingissä 14 päivänä kesäkuuta 2001

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Paula Kokkonen /kok	Pekka Nousiainen /kesk
jäs.	Tuija Brax /vihr	Heli Paasio /sd
	Esko Helle /vas	Osmo Puhakka /kesk
	Gunnar Jansson /r	Markku Rossi /kesk
	Jouko Jääskeläinen /kd	Petri Salo /kok
	Jouni Lehtimäki /kok	Ilkka Taipale /sd.
	Johannes Leppänen /kesk	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Jarmo Vuorinen.