

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 44/1998 vp**

**Hallituksen esitys laiksi järjestyksenvalvojista
sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi**

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 8 päivänä lokakuuta 1998 lähettäessään hallituksen esityksen laiksi järjestyksenvalvojista sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 148/1998 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi hallintovaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiaasta lausunto hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- poliisijohtaja Jorma Toivanen, poliisiylitarkastaja Jorma Vuorio ja lainsäädäntöneuvos Jouni Laiho, sisäasiainministeriö
- lainsäädäntösihteeri Camilla Busck-Nielsen, ulkoasiainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Tuula Majuri, oikeusministeriö

- vanhempi hallitussihteeri Tuula Lybeck, opetusministeriö
- johtaja Pentti Mäkinen, Keskuskauppakamari
- johtava lakimies Alf Henriksson, Suomen Kuntaliitto
- pääsihteeri Esko Joutsamo, Suomen Luonnonsuojeluliitto ry
- puheenjohtaja, professori Pekka Koskinen, Suomen Rauhanpuolustajat ry
- pääsihteeri Väinö A. Hyvönen, Suomen Vapaan Kristillisyyden Neuvosto
- professori Mikael Hidén
- professori (emeritus) Antero Jyränki
- professori Martti Majanen
- professori Olli Mäenpää
- professori Teuvo Pohjolainen
- professori Ilkka Saraviita
- professori Martin Scheinin
- professori Kaarlo Tuori..

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki järjestyksenvalvojista. Esitys liittyy hallituksen esitykseen kokoontumislaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 145/1998 vp). Järjestyksenvalvoja voitaisiin asettaa valvomaan järjestystä kokoontumislain ja eräiden muiden säädösten perusteella. Ehdotettuun lakiin sisältyvät säännökset tällaisen järjestyksenvalvojan erityisistä

toimivaltuuksista ja toimimisvelvollisuuksista sekä tämän hyväksymisestä tehtävänsä.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan samanaikaisesti kokoontumislain ja siihen liittyvien lakien kanssa.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa käsitellään erityisesti järjestyksenvalvojan oikeutta käyttää voimakeinoja. Tämä oikeus ulottuu vain tilanteisiin, joissa järjestyksenvalvojan on

toteutettava antamansa käskyt pakolla voidakseen kantaa laissa säädetyn vastuunsa järjestyksen ja turvallisuuden säilymisestä tilaisuudessa. Hallitus on katsonut, että järjestyksenvalvoja koskeva lakiehdotus voidaan käsitellä tavallises-

sa lainsäädäntöjärjestyksessä, mutta pitänyt asian tulkinnanvaraisuuden vuoksi tarkoituksenmukaisena, että perustuslakivaliokunnan lausunto hankitaan asiasta.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Esityksessä ehdotettu laki järjestyksenvalvojista koskee sitä, millaiset tehtävät järjestyksenvalvojilla on erikseen ehdotetussa kokoontumislaisissa (HE 145/1998 vp) tarkoitettujen yleisten kokousten ja yleisötilaisuuksien yhteydessä sekä millaiset valtuudet heillä on tehtävissään. Järjestyksenvalvoja voidaan asettaa myös muiden, lakiehdotuksen 1 §:ssä mainittujen säädösten perusteella. Merkittävin valtiosääntöoikeudellinen seikka lakiehdotuksessa on, että sen mukaan järjestyksenvalvojilla eli oikeudellisessa mielessä yksityishenkilöillä on valtuuksia puuttua perustuslain suojaa nauttiviin oikeuksiin, lähinnä henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen. Lisäksi heillä olisi itsenäinen oikeus käyttää voimakeinoja.

Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön lähtökohtana julkisen vallan käyttämisen osalta on ollut julkisten tehtävien hoitamista koskeva, hallitusmuotoon kytketty virkamieshallintoperiaate, josta on tosin pidetty mahdollisena poiketa tietyin edellytyksin ja rajoituksin. Voimakeinojen käyttöoikeuden uskomisen muille kuin virkamiehille on valiokunnan mielestä kuitenkin ollut lähtökohtaisesti perustuslain säätämisyjärjestystä vaativa asia (PeVL 1/1994 vp). Sivullisen voimakeinojen käyttöä valiokunta on pitänyt poikkeuksellisesti valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttävänä, jos tämä mahdollisuus "säädetään selkeästi poikkeukseksi ja sen sallittavuus rajataan tilanteisiin, joissa poliisin on erittäin tärkeän ja kiireellisen virkatehtävänsä suorittamiseksi välttämätöntä turvautua sivullisen voimakeinoapuun". Lisäksi "näin rajattu sivullisen oikeus käyttää pakkokeinoja tulee ... selvästi kytkeä säännöksissä tapahtuvaksi poliisin ohjauksessa" (PeVL 15/1994 vp).

Lakiehdotuksen 9 § on päällisin puolin selvästi ristiriidassa valiokunnan aikaisemman tulkintakäytännön kanssa. Asiaa on kuitenkin syytä eritellä lähemmin. Järjestyksenvalvojien tehtävät liittyvät yleisiin kokouksiin ja yleisötilaisuuksiin sekä erinäisiin muihin yhteyksiin. Näissä tehtävissä on kysymys sellaisista johonkin paikkaan sidotuista, ulkosalla tai sisätiloissa pidettävistä tilaisuuksista, joihin ihmiset voivat tulla omasta tahdostaan ja joihin heitä voi kertyä niin paljon, että on erityistä aihetta kiinnittää huomiota järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen. Järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisellä tavoitellaan tällöin tällaisiin tilaisuuksiin saapuneiden ihmisten tahdonvapauden ja itsemääräämisoikeuden kunnioittamista ja suojaamista. Merkitystä on myös 3. lakiehdotuksen osalta hallitusmuodon 7 §:n säännöksillä ja etenkin ulkotilaisuuksissa 14 a §:n 1 momentilla.

Oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen on suojattu hallitusmuodon 6 §:n 1 momentissa. Henkilökohtaisen turvallisuuden lisäämistä hallitusmuotoon perusteltiin perusoikeusudistuksen yhteydessä seuraavasti (HE 309/1993 vp, s. 47/II): "Turvallisuuden nimenomainen mainitseminen korostaa julkisen vallan positiivisia toimintavelvoitteita yhteiskunnan jäsenten suojaamiseksi rikoksilta ja muilta heihin kohdistuvilta oikeudenvastaisilta teoilta, olivatpa niiden tekijät julkisen vallan käyttäjiä tai yksityisiä tahoja." Valiokunta pitää tässä valossa riidattomana, että julkisen vallan tehtävänä on perusoikeusudistuksen mukaan joko — mikä on ensisijaista — suoranaisesti taata järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen tarkoitettunlaisissa tilaisuuksissa tai toissijaisesti luoda muulla ta-

voin asianmukaiset järjestelyt siitä, että järjestyks ja turvallisuus voidaan niissä säilyttää.

Ehdotuksen mukainen järjestyksenvalvojen tehtäväkenttä on asiallisesti perusteltu. Se on niin laaja-alainen, että poliisin voimavarat eivät riitä näistä järjestyksenpitotehtävistä huolehtimiseen. Valiokunnan mielestä tähän tehtäväkenttään sisältyy lisäksi useita sen kaltaisia yleisötilaisuuksia, joiden luonteeseen nähden poliisin säännönmukainen mukanaolo niissä ei olisi luontevaa. Kyseessä ovat lisäksi sellaiset tilaisuudet ja tapahtumat, joissa järjestyksenpito on perinteisesti kuulunut järjestysmiehille. Näistä syistä valiokunta pitääkin valtiosäännön kannalta hyväksyttävänä esityksen perusratkaisua siitä, että järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen tällaisissa tilaisuuksissa kuuluu lähtökohtaisesti järjestyksenvalvojille, siis yksityishenkilöille, jotka kuitenkin ovat rikosoikeudellisessa mielessä virkamiehiä. Valiokunta on tähän kantaa päätyessään antanut erityisen painon sille seikalle, että järjestyksenvalvojan valtuudet, voimankäyttö mukaan luettuna, aina liittyvät varta vasten järjestettyyn tilaisuuteen ja ovat siksi tapauskohtaisia ja myös ajallisesti rajallisia. Tällaisessa esityksen mukaisessa lainsäädäntöratkaisussa on kysymys siitä, että julkinen valta säännöstämisvaltaansa käyttäen pyrkii luomaan edellytykset järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiselle kyseisissä tilaisuuksissa ja näin täyttämään hallitusmuodon 6 §:n 1 momentista johtuvan toimintavelvoitteensa.

Lakiehdotuksen 9 § järjestyksenvalvojan voimakeinojen käytöstä on kirjoitettu lähes täysin poliisilain 27 §:ää vastaavasti. Valiokunta ei pidä tätä hyvänä ratkaisuna, vaan tulisi etsiä sannonaltaan eritellympää sääntelyä. Esimerkiksi hallinto-oikeudellinen suhteellisuusperiaate merkitsee valiokunnan käsityksen mukaan tällaisessa yhteydessä muun muassa sitä, että järjestyksenvalvoja voi ryhtyä ankarimpiin voimakeinoihin — kiinniottoon ja säilöissäpitoon — vain silloin, jos välitön turvautuminen niihin poliisin toimenpiteitä odottamatta on välttämätöntä esimerkiksi paikalta poistettavan muille hen-

kilöille tai omaisuudelle aiheuttaman vakavan vaaran takia.

Yksityiskohtien osalta valiokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että kokoontumislakiehdotuksen 19 §:n mukaan poliisin tehtävänä on turvata kokoontumisvapauden käyttämistä. Tämän säännöksen periaatteellista tärkeyttä korostaen valiokunta katsoo, että järjestyksenvalvojalle ei pidä uskoa kiinniottamisen ja säilöissäpidon kaltaisia pitkälle meneviä valtuuksia silloin, kun hänet on asetettu pitämään järjestystä kokoontumisvapautta käytettäessä. Tällöin vain poliisilla tulee olla mainitut valtuudet ja niihin liittyvät oikeudet käyttää voimakeinoja. Valiokunnan mielestä lakiehdotusta on välttämätöntä muuttaa tällä tavoin.

Lakiehdotuksen 10 §:n 1 momentin mukaan järjestyksenvalvojaksi voidaan enintään viideksi vuodeksi kerrallaan hyväksyä tehtävään sopiva täysivaltainen henkilö, joka on saanut ministeriön hyväksymän koulutuksen. Esityksen perusteluista ilmenee, että pelkkä järjestyksenvalvojan koulutus kestää käytännössä enintään kaksi kokonaista päivää. Järjestyksenvalvojan valtuudet ja voimakeinojen käyttöoikeus huomioon ottaen valiokunta ei pidä mahdollisena, että näin lyhyessä ajassa voidaan antaa sellainen koulutus, jota järjestyksenvalvojan tehtävän vaatimus muun muassa perusoikeusmerkityksensä vuoksi välttämättä edellyttää. Valiokunnan käsityksen mukaan tuleekin huolehtia siitä, että perusteluissa tarkoitettun "pelkän järjestyksenvalvojan koulutuksen" perusteella henkilöä ei voida hyväksyä pysyväisluonteiseksi järjestyksenvalvojaksi. Valiokunta pitää lisäksi asianmukaisena, että tehtävään hyväksyminen annetaan enintään kolmeksi vuodeksi kerrallaan.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta kunnioittavasti esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä.

PeVL 44/1998 vp — HE 148/1998 vp

Helsingissä 10 päivänä helmikuuta 1999

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

vpj. Johannes Koskinen /sd
jäsen. Tuija Brax /vihr
Esko Helle /vas
Gunnar Jansson /r
Juha Korkea-aho /kesk
Valto Koski /sd

Heikki Koskinen /kok
Jorma Kukkonen /sd
Osmo Kurola /kok
Jukka Mikkola /sd
Maija-Liisa Veteläinen /kesk
vjäs. Jouko Jääskeläinen /skl.