

## HALLINTOVALIOKUNNAN MIETINTÖ 33/1998 vp

### Hallituksen esitys laiksi järjestyksenvallvoijista sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi

#### JOHDANTO

##### *Vireilletulo*

Eduskunta on 8 päivänä lokakuuta 1998 lähettänyt hallintovaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen laiksi järjestyksenvallvoijista sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 148/1998 vp).

##### *Lausunto*

Eduskunnan päätöksen mukaisesti perustuslakivaliokunta on antanut asiasta lausunnon (PeVL 44/1998 vp), joka on tämän mietinnön liitteenä.

##### *Asiantuntijat*

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- poliisijohtaja Jorma Toivanen, lainsäädäntöneuvos Tarja Oksanen ja poliisiylitarkastaja Jorma Vuorio, sisäasiainministeriö
- erityisasiantuntija Tuula Majuri, oikeusministeriö
- apulaisosastopäällikkö Raimo Kurki, liikenneministeriö
- neuvotteleva virkamies Kari Paaso, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö
- kansliapäällikkö Sakari Vanhala, korkein hallinto-oikeus
- lääninoikeudentuomari Sampo Jokinen, Uudenmaan lääninoikeus
- poliisitarkastaja Kari Hemminki, Etelä-Suomen lääninhallitus
- ylikomisario Teuvo Saikkonen, Helsingin kihlakunnan poliisilaitos ja Suomen Poliisijärjestöjen Liitto ry

- valvontapäällikkö Juha-Pekka Laaksonen, Helsingin kaupungin pelastuslaitos
- hallintopäällikkö, varapuheenjohtaja Lauri Jääskeläinen, Helsingin kaupunki ja Rakenustarkastusyhdistys
- johtava lakimies Alf Henriksson, Suomen Kuntaliitto
- johtaja Pentti Mäkinen, Keskuskauppakamari
- päälakimies Risto Airikkala, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry
- projektipäällikkö Kerstin Ekman, Suomen Liikunta ja Urheilu SLU ry
- hallituksen puheenjohtaja Erkki Aurejärvi, Stadion-säätiö
- varapuheenjohtaja, poliisipäällikkö Veli-Erkki Wäre, Poliisi-, ulosotto-, syyttäjä-, ja maistraattilakimiesten edunvalvontajärjestö PUSH ry
- toimitusjohtaja Jarmo Mahonen, kilpailunjohtaja Simo Lampinen ja oikeustieteen kandidaatti Suvi Lahti-Leeve, AKK Sports Oy
- turvapäällikkö Björn Åkerblom ja apulaisturvapäällikkö Erkki Gustafsson, Helsinki Halli Oy
- professori Olli Mäenpää
- professori Kaarlo Tuori..

Lisäksi ulkoasiainministeriö, opetusministeriö, Ahvenanmaan maakuntahallitus, Suomen ortodoksisen kirkkokunnan kirkollishallitus, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry, Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliitto TT ry, Suomen Palopäällysteliitto ry, Suomen Merimies-Unioni ry, Suomen Rauhanyhdistysten

Keskusyhdistys ry, Suomen Teatteriliitto ry ja Mainostajien Liitto ry ovat antaneet kirjalliset lausunnot.

## HALLITUKSEN ESITYS

### *Hallituksen esitys*

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki järjestyksenvalvojista. Lailla korvattaisiin yleisiä kokouksia ja julkisia huvitilaisuuksia koskevaan nykyiseen lainsäädäntöön sisältyvät säännökset järjestysmiehistä.

Esitys liittyy hallituksen esitykseen kokoontumislainsäädännön uudistamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. Kokoontumislainsäädännön korvattaisiin yleisistä kokouksista annettu laki sekä julkisista huvitilaisuuksista annettu laki. Kokoontumislakiehdotuksen säännöksillä turvattaisiin hallitusmuodossa säädetyn kokoontumisvapauden käyttämistä sekä ohjattaisiin järjestyksenpitoa yleisissä kokouksissa ja yleisötilaisuuksissa. Järjestyksenvalvojia koskevaan lakiehdotukseen puolestaan sisältyisivät säännökset kokoontumislain

tai muun säädöksen perusteella järjestystä valvomaan asetetun yksityishenkilön erityisistä toimivaltuuksista ja toimimisvelvollisuuksista sekä tällaisen henkilön hyväksymisestä tehtäväänsä.

Ulkoilulakia ja merimieslakia ehdotetaan samalla muutettaviksi siten, että niihin tulisi järjestyksenvalvojista annettavassa laissa omaksutun systematiikan edellyttämät yhdenmukaiset säännökset järjestyksenvalvojan asettamisesta ja toimialueesta. Kun järjestyksenvalvojia koskeva lakiehdotus sisältää myös voimankäyttösäännökset, rikoslakiin ehdotetaan tehtäväksi tästä johtuva lakitekkinen muutos.

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

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

### *Yleisperustelut*

#### *Yleistä*

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa hallituksen esitykseen sisältyvien lakiehdotusten hyväksymistä jäljempänä ehdotetuin muutoksin ja esitetyin kannanotoin.

Valiokunta toteaa, että järjestyksenvalvojista annettavat säännökset ovat yhteydessä kokoontumislainsäädännön uudistamisesta koskevaan hallituksen esitykseen (HE 145/1998 vp). Hallintovaliokunta viittaa esillä olevaan uudistuskokonaisuuteen liittyen hallituksen esitykseen 145/1998 vp perustuslakivaliokunnalle antamaansa lausuntoon (HaVL 29/1998 vp).

### *Perustuslakivaliokunnan lausunto ja sääätmissjärjestys*

Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan lakiehdotukset voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä. Perustuslakivaliokunta katsoo kuitenkin, että järjestyksenvalvojalle ei pidä uskoa kiinniottamisen ja säilöissäpidon kaltaisia pitkälle meneviä valtuuksia silloin, kun hänet on asetettu pitämään järjestystä kokoontumisvapautta käytettäessä. Perustuslakivaliokunnan mielestä lakiehdotusta on välttämätöntä muuttaa tällä tavoin. Hallintovaliokunta on ottanut huomioon tämän valtiosääntöoikeudellisen huomautuksen. Hallintovaliokunta viittaa muutoinkin valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin osalta, millä arvoinnilla on merkitystä lainsäädännön soveltamisessa, perustuslakivaliokunnan lausunnossa esitettyyn.

***Yksityiskohtaiset perustelut***

*1 §. Soveltamisala.* Lakiehdotuksen 1 §:n 2 momentin kolmannen virkkeen mukaan merimieslain (423/1978) 1 §:ssä tarkoitettuun työntekijään, joka merimieslain nojalla on asetettu järjestyksenvalvojaksi, sovelletaan tämän lain lisäksi merimieslakia. Valiokunta ehdottaa selvytyden vuoksi sanotun virkkeen loppuun lisättäväksi viittauksen, jonka mukaan virkkeessä mainittuun työntekijään sovelletaan esillä olevan lakiehdotuksen ja merimieslain lisäksi myös muita merityöstä annettuja säännöksiä.

*5 §. Sivullisten ja ympäristön turvaaminen.* Lakiehdotuksen 5 §:n 1 momentin mukaan järjestyksenvalvojan on valvottava, ettei tilaisuudesta aiheudu vaaraa eikä kohtuutonta häiriötä sivullisille, liikenteelle taikka kotirauhalle. Lisäksi pykälän 2 momentin mukaan järjestyksenvalvojan tulee toimialueellaan myös valvoa, ettei toisten omaisuutta vahingoiteta eikä aiheuteta ympäristölle muuta vahinkoa, kuin mitä voidaan pitää hyväksyttävänä tilaisuuden tarkoitus ja muut olosuhteet huomioon ottaen.

Lakiehdotuksen 5 §:n 4 momentin mukaan järjestyksenvalvojan on ilmoitettava vaarasta, häiriöstä tai vahingosta poliisille ja tarpeen vaatiessa pelastusviranomaisille, jos tilaisuuden järjestäjän tai alueen haltijan ja järjestyksenvalvojan toimenpiteet sivullisille ja ympäristölle aiheutuvan vaaran, häiriön tai vahingon estämiseksi eivät ole olleet riittäviä. Valiokunta ehdottaa sivullisten ja ympäristön turvaamista koskevan 5 §:n 4 momentin täsmentämistä siten, että siinä viitataan 5 §:n 1 ja 2 momentista ilmeneviin valvontatehtäviin.

*7 §. Henkilön poistaminen, kiinniottaminen ja säilöissäpito.* Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan kiinnittänyt huomiota siihen, että kokoontumislakiehdotuksen 19 §:n mukaan poliisin tehtävänä on turvata kokoontumisvapauden käyttämistä. Tämän säännöksen periaatteellista tärkeyttä korostaen perustuslakivaliokunta katsoo, että järjestyksenvalvojalle ei pidä uskoa kiinniottamisen ja säilöissäpidon kaltaisia pitkälle meneviä valtuuksia silloin, kun hänet on ase-

tettu pitämään järjestystä kokoontumisvapautta käytettäessä. Tällöin vain poliisilla tulee olla mainitut valtuudet ja niihin liittyvät oikeudet käyttää voimakeinoja. Perustuslakivaliokunnan mielestä lakiehdotusta on välttämätöntä muuttaa tällä tavoin.

Hallintovaliokunta ehdottaakin, että 7 §:n 2 momenttia muutetaan siten, että järjestysmiehellä ei ole oikeutta henkilön kiinniottamiseen yleisessä kokouksessa. Tästä muutoksesta seuraa, että järjestyksenvalvojalla ei ole myöskään hallituksen esityksen 7 §:n 4 momentista ilmenevää oikeutta henkilön säilöönottamiseen. Valiokunnan lakiehdotuksen 7 §:n 2 momenttiin ehdottamalla muutoksilla on luonnollisesti suora yhteys voimakeinojen käyttöä koskevaan lakiehdotuksen 9 §:n 1 momentin kiinniottoa koskevaan säännökseen.

*8 §. Kielletyt esineet ja aineet.* Hallituksen esitykseen HE 145/1998 vp sisältyvän kokoontumislakiehdotuksen 23 §:n 4 momentin perusteella järjestäjä ja poliisi voivat tilaisuuskohtaisesti määrätä järjestyksenvalvojan tarkastamaan osanottajien mukana olevat tavarat. Nyt esillä olevan järjestyksenvalvoja koskevan lain 8 §:n mukaan järjestyksenvalvoja voi lisäksi tehdä henkilön tarkastuksen metallinilmaisimella tai muulla vastaavalla teknisellä laitteella. Hallintovaliokunta on hallituksen esityksestä HE 145/1998 vp perustuslakivaliokunnalle antamassaan lausunnossa huomauttanut, että kumpikaan lakiehdotus ei oikeuta tekemään tilaisuuskohtaisesti kaikille osanottajille pakkokeinolain (450/1987) 5 luvun 9 §:n tarkoittamaa henkilöntarkastukseen rinnastettavaa tarkastusta, jossa henkilö tarkastetaan sen tutkimiseksi, mitä hänellä on vaatteissaan tai muutoin yllään (HaVL 29/1998 vp).

Nykyisin muun muassa eräissä konserteissa ja urheilutapahtumissa noudatetaan käytäntöä, jossa tavarantoiminnan tarkastuksen lisäksi myös tilaisuuden osanottajat tarkastetaan vaatteiden päältä tunnustelemalla. Kansainväliset urheilujärjestöt tai tilaisuuksissa esiintyvät taiteilijat saattavat edellyttää järjestäjältä tällaisen tarkastuksen tekemistä. Nykyisen tarkastuskäytännön voidaan

katsoa perustuvan sopimuksenvaraiseen järjestykseen eikä sillä ole lainsäädännön tukea.

Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan tällaisesta tarkastusoikeudesta on välttämättä säädettävä lain tasolla (PeVM 13/1998 vp). Tätä edellyttää hallitusmuodon 6 §:n 3 momentti, jonka mukaan henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ei saa puuttua mielivaltaisesti eikä ilman laissa säädettyä perustetta. Asiasta on perusteltua säätää perustuslakivaliokunnan kannan mukaan kokoontumislaissa eikä järjestyksenvalvojistakaan annettavassa laissa, sillä kysymys on vain yleisissä kokouksissa tai yleisötilaisuuksissa tiettyin edellytyksin järjestettävästä tarkastuksesta eikä järjestyksenvalvojan kaikkia toimialueita kattavasta tarkastusoikeudesta. Perustuslakivaliokunta on mietinnössään PeVM 13/1998 vp muuttanut 23 §:n 4 momenttia edellä mainituista syistä.

Edellä mainitun muutoksen takia hallintovaliokunta toteaa, että on syytä tarkistaa järjestyksenvalvoja koskevan lakiehdotuksen 8 §:n 1 momentin viimeistä virkettä.

*9 §. Voimakeinojen käyttö.* Hallintovaliokunta toteaa perustuslakivaliokunnan tavoin, että lakiehdotuksen 9 § järjestyksenvalvojan voimakeinojen käytöstä on kirjoitettu lähes täysin poliisilain (493/1995) 27 §:ää vastaavalla tavalla. Hallintovaliokunta korostaa, että esimerkiksi hallinto-oikeudellinen suhteellisuusperiaate merkitsee tällaisessa yhteydessä muun muassa sitä, että järjestyksenvalvoja voi ryhtyä ankarampiin voimakeinoin — kiinniottoon ja säilönpitoon — vain silloin, jos välitön turvautuminen niihin poliisin toimenpiteitä odottamatta on välttämätöntä esimerkiksi paikalta poistettavien muille henkilöille tai omaisuudelle aiheuttaman vakavan vaaran takia. Samalla hallintovaliokunta huomauttaa, että järjestyksenvalvojat ovat rikosoikeudellisessa mielessä virkamiehiä.

*10 §. Järjestyksenvalvojaksi hyväksyminen.* Lakiehdotuksen 10 §:n 1 momentin mukaan järjes-

tyksenvalvojaksi voidaan enintään viideksi vuodeksi kerrallaan hyväksyä tehtävään sopiva täysivaltainen henkilö, joka on saanut ministeriön hyväksymän koulutuksen. Esityksen perusteista ilmenee, että pelkkä järjestyksenvalvojan koulutus kestäisi käytännössä enintään kaksi kokonaista päivää. Järjestyksenvalvojan valtuudet ja voimakeinojen käyttöoikeus huomioon ottaen hallintovaliokunta ei pidä perustuslakivaliokunnan tavoin mahdollisena, että näin lyhyessä ajassa voidaan antaa sellainen koulutus, jota järjestyksenvalvojan tehtävän vaativuus muun muassa perusoikeusmerkityksensä vuoksi välttämättä edellyttää. Hallintovaliokunta pitää välttämättömänä, että sisäasiainministeriö valmistele järjestyksenvalvojan tehtävän edellyttämän laajalajaisen koulutusaineiston, joka on koko maassa käytettävissä ja että ministeriö myös varmistuu siitä, että järjestyksenvalvojat saavat tehtävän edellyttämän koulutuksen.

Muun ohella edellä mainittu lähtökohta huomioon ottaen hallintovaliokunta katsoo, että tehtävään hyväksyminen voidaan antaa hallituksen esityksen mukaisesti enintään viideksi vuodeksi kerrallaan.

*12 §. Rangaistussäännös.* Hallintovaliokunta ehdottaa lakiehdotuksen 12 §:n 3 momentin muuttamista vastaamaan uutta rikoslain 17 luvun 6 §:ää (563/1998) seuraavasti: "Järjestyksenvalvojan vastustamisesta säädetään rangaistus rikoslaisissa."

### **Päätösehdotus**

Edellä esitetyn perusteella hallintovaliokunta kunnioittavasti ehdottaa,

*että 2.—4. lakiehdotukset hyväksytään muuttamattomina ja*

*että 1. lakiehdotus hyväksytään muutettuna seuraavasti:*

## 1.

## Laki järjestyksenvalvojista

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

## 1 §

*Soveltamisala*

(1 mom. kuten HE)

Tätä lakia sovelletaan myös henkilöön, jonka vartioimisliikelain (237/1983) 3 §:ssä tarkoitettua toimeksiannon johdosta on asetettu suorittamaan 1 momentissa mainittuun säädökseen perustuvaa järjestyksenvalvontatehtävää. Vartiijaan ei tällöin sovelleta vartioimisliikelain 4—6 §:ää. Merimieslain 1 §:ssä tarkoitettuun työntekijään, joka merimieslain nojalla on asetettu järjestyksenvalvojaksi, sovelletaan tämän lain lisäksi merimieslakia ja muita merityöstä annettuja säännöksiä.

(3 mom. kuten HE)

## 2—4 §

(Kuten HE)

## 5 §

*Sivullisten ja ympäristön turvaaminen*

(1—3 mom. kuten HE)

Jos tilaisuuden järjestäjän tai alueen haltijan tai järjestyksenvalvojan toimenpiteet 1 ja 2 momentissa tarkoitettua vaaran, häiriön tai vahingon estämiseksi eivät ole olleet riittäviä, järjestyksenvalvojan on ilmoitettava vaarasta, häiriöstä tai vahingosta poliisille ja tarpeen vaatiessa pelastusviranomaiselle.

## 6 §

(Kuten HE)

## 7 §

*Henkilön poistaminen, kiinniottaminen ja säilöissäpito*

(1 mom. kuten HE)

Jos paikalta poistaminen on ilmeisesti riittämätön toimenpide eikä häiriötä tai vaaraa voida muutoin poistaa, järjestyksenvalvojalla on oikeus ottaa henkilö kiinni, jos kiinniottaminen on välttämätöntä muille henkilöille tai omaisuudelle aiheutuvan vakavan vaaran torjumiseksi. Kiinni otettu on viipymättä luovutettava poliisin haltuun. Oikeutta henkilön kiinniottamiseen järjestyksenvalvojalla ei kuitenkaan ole yleisessä kokouksessa.

(3 ja 4 mom. kuten HE)

## 8 §

*Kielletyt esineet ja aineet*

Järjestyksenvalvojalla on oikeus metallinilmaisinta tai muuta sellaista teknistä laitetta käyttäen tarkastaa toimialueelleen pyrkivä tai siellä oleva henkilö sen varmistamiseksi, ettei hänellä ole yllään tai mukanaan sellaisia esineitä tai aineita, joilla voitaisiin aiheuttaa vaaraa järjestykselle tai turvallisuudelle taikka joiden hallussapito toimialueella on kielletty lain tai sen nojalla annetun määräyksen mukaan. Tilaisuuden järjestäjän tai poliisin kokoontumislain 23 §:n 4 momentin mukaan antaman määräyksen nojalla tai jos muusta syystä on perusteltua aihetta epäillä, että henkilöllä on hallussaan tällaisia esineitä tai aineita, saadaan henkilö ja hänen mukanaan olevat tavarat tarkastaa myös muulla sopivalla tavalla.

(2—4 mom. kuten HE)

HaVM 33/1998 vp — HE 148/1998 vp

9—11 §  
(Kuten HE)

Järjestyksenvalvojan vastustamisesta (*poist.*)  
säädetään rangaistus rikoslaissa.

12 §  
*Rangaistussäännös*

13 ja 14 §  
(Kuten HE)

(1 ja 2 mom. kuten HE)

---

Helsingissä 12 päivänä helmikuuta 1999

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Matti Väistö /kesk	Osmo Kurola /kok
vpj.	Kaarina Dromberg /kok	Pehr Löf /r
jäs.	Ulla Juurola /sd	Hannes Manninen /kesk
	Timo Järvilahti /kesk	Jukka Mikkola /sd
	Reijo Kallio /sd	Tuija Pohjola /sd
	Toimi Kankaanniemi /skl	Iivo Polvi /vas
	Juha Karpio /kok	Veijo Puhjo /va-r.
	Valto Koski /sd	