

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi vartioimisliikelain 2 §:n muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi vartioimisliikelakia siten, että lupa vartioimisliikkeen harjoittamiseen voitaisiin antaa luonnolliselle henkilölle, jolla on asuinpaikka Euroopan talousalueella, suomalaiselle yhteisölle ja säätiölle sekä täällä sivuliikkeen rekisteröineelle ulkomaalaiselle yhteisölle ja säätiölle, joka on perustettu jonkin Euroopan talousalueeseen kuuluvan valtion lainsäädännön mukaan ja

jolla on sääntömääräinen kotipaikka, keskushallinto tai päätoimipaikka jossakin Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa.

Luvan antamisen edellytyksistä säädettäisiin nykyiseen tapaan vartioimisliikeasetuksessa.

Esitys liittyy Euroopan yhdentymiskehitykseen. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen kun se on hyväksytty ja vahvistettu.

PERUSTELUT

1. Johdanto

Elinkeinon harjoittamisesta Suomessa säädetään elinkeinon harjoittamisen oikeudesta annetussa laissa, jäljempänä elinkeinolaki. Elinkeinolain 1 §:ssä ilmaistun elinkeinovapauden periaatteen mukaisesti lainkohdassa mainitut oikeussubjektit saavat harjoittaa laillista ja hyvän tavan mukaista elinkeinoa laissa säädettyin ehdoin. Elinkeinovapaus sisältää oikeuden harjoittaa elinkeinoa ilman erityistä viranomaisen myöntämää lupaa.

Tietyillä aloilla, joihin saattaa liittyä erityisiä turvallisuus-, terveys- tai taloudellisia riskejä, elinkeinovapauden periaatteesta on tehty poikkeuksia. Näistä niin sanotuista ohjesääntöisistä elinkeinoista säädetään elinkeinolain 3 §:ssä.

Elinkeinolain 3 §:n 20 kohdan mukaan omaisuuden tai hengen vartioimisliikkeet ovat ohjesääntöisiä elinkeinoja, joista säädetään erikseen lailla tai asetuksella.

Vartioimisliikkeistä on säädetty vartiomislakeissa (237/83). Vaikka laki on verrattain uusi, vartioimisliikkeiden toiminta on laajentunut aloille, joita lakia säädettäessä ei voitu ennakoida. Vartioimisliikkeiden toiminta on

laajentunut ja laajentumassa perinteisestä henkilön koskemattomuuden suojaamisesta ja omaisuuden vartioinnista muihin yksityisen turvallisuuden osa-alueisiin. Näistä voidaan mainita tietoturvallisuus, turvallisuusvalvonta, tuotanto- ja tuoteturvallisuus, kuljetusturvallisuus ja toiminnan turvallisuus. Vartioimisliikkeitä koskevia säännöksiä onkin tarpeen uudistaa niin, että ne vastaavat alan kehitystä. Nyt kysymyksessä olevaa uudistusta ei kuitenkaan voida jättää odottamaan mainittua kokonaisuudistusta, joten vartioimisliikelain 2 §:n muuttamista koskeva hallituksen esitys annetaan erikseen eduskunnalle.

2. Nykytila ja ehdotetut muutokset

2.1. Nykytila

Vartioimisliikkeiden merkitys on viime vuosina kasvanut. Seuraavasta taulukosta käy ilmi vartioimisliikkeiden henkilöstömäärä vuosilta 1986, 1989, 1991 ja 1992 sekä vertailun vuoksi poliisimiesten määrä vastaavilta vuosilta. Poliisimiehellä tarkoitetaan poliisiasetuksen 36 §:ssä mainittua poliisin virkamiestä.

Taulukko 1. Vartioimisliikkeiden henkilöstömäärä ja poliisimiesten lukumäärä vuosina 1986, 1989, 1991 ja 1992

Vuosi	Vartioimisliikkeiden henkilöstömäärä	Poliisimiesten lukumäärä
1986	2 833	8 252
1989	3 560	8 419
1991	3 603	8 522
1992	3 749	8 524

Seuraavasta taulukosta käy ilmi vartioimisliikkeiden liikevaihto vuosilta 1986, 1989, 1991 ja 1992 sekä vertailun vuoksi poliisitoimen menot vastaavilta vuosilta. Luvut on ilmaistu miljoonina markkoina.

Taulukko 2. Vartioimisliikkeiden liikevaihto ja poliisitoimen menot vuosina 1986, 1989, 1991 ja 1992 (milj. markkaa)

Vuosi	Vartioimisliikkeiden liikevaihto	Poliisitoimen menot
1986	289	1 736
1989	432	2 332
1991	531	2 697
1992	509	2 930

Vartioimisliikelain 2 §:n 1 momentin mukaan vartioimisliikettä saa harjoittaa vain se, joka on saanut siihen luvan. Lupa vartioimisliikkeen harjoittamiseen voidaan antaa Suomen kansalaiselle tai suomalaiselle yhteisölle, jonka tarkoituksena on sen sääntöjen mukaan harjoittaa vartioimisliikettä. Lupaa ei kuitenkaan voida antaa sellaiselle suomalaiselle yhteisölle, jota tarkoitetaan ulkomaalaisten sekä eräiden yhteisöjen oikeudesta omistaa kiinteätä omaisuutta ja osakkeita annetun lain 2 §:n 1 momentissa.

Luvan myöntämisen edellytyksistä säädetään vartioimisliikeasetuksen (743/83) 3 §:ssä. Edellytykset selostetaan kohdassa 6.

Euroopan yhteisön perustamissopimuksen (Rooman sopimus) 52 artiklan 1 momentin mukaan jäsenvaltiot sitoutuvat poistamaan rajoitukset, jotka koskevat jäsenvaltion kansalaisen vapautta sijoittua toisen jäsenvaltion alueelle. Määräys velvoittaa saattamaan elinkeino- ja ammattitoimintaa harjoittamaan halukkaat jäsenvaltioiden kansalaiset elinkeinotoiminnan harjoittamisessa samaan asemaan kuin valtion omat kansalaiset.

Sijoittautumisoikeus käsittää sekä oikeuden ryhtyä itsenäiseen elinkeinotoimintaan että oikeuden perustaa yhtiöitä yhdenvertaisin ehdoin

vastaanottajavaltion omiin kansalaisiin nähden. Sijoittautumisoikeus kattaa myös tilanteen, jossa jäsenvaltiossa päätoimipaikkaansa pitävä elinkeinonharjoittaja perustaa agentuuriliikkeen, sivuliikkeen tai tytäryhtiön toiseen jäsenvaltioon.

Rooman sopimuksen 58 artiklan mukaan jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti perustettu yhtiö, jonka sääntömääräinen kotipaikka, keskushallinto tai päätoimipaikka on yhteisön alueella, rinnastetaan sijoittautumisoikeuden osalta luonnollisiin henkilöihin, jotka ovat jäsenvaltion kansalaisia. Kyseisen artiklan toisen kappaleen määritelmän mukaan yhtiöllä tarkoitetaan siviili- ja kauppaoikeudellista yhtiötä, osuustoiminnallisia yhtiöitä sekä muita julkis- tai yksityisoikeudellisia oikeushenkilöitä, lukuun ottamatta niitä, jotka eivät tavoittele voittoa.

Euroopan talousyhteisön neuvosto on 12 päivänä tammikuuta 1967 antanut direktiivin sijoittautumisvapauden ja palvelujen tarjoamisen vapauden toteuttamisesta itsenäisten ammatinharjoittajien toiminnassa (67/43/ETY). Direktiivi koskee muun ohessa tiettyjen ”muualla luokittelemattomien yrityspalvelujen” tarjoamista (ISIC ryhmä 839). Direktiivi kuuluu Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen (ETA-sopimus) liitesäännöstöön ja on saatettu voimaan ETA-sopimuksen voimaantulon yhteydessä.

Direktiivin 5 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on poistettava erityisesti rajoitukset, jotka a) estävät edunsaajia sijoittautumasta vastaanottajavaltioon tai tarjoamasta palveluja siellä samoin edellytyksin ja oikeuksin kuin tämän maan omat kansalaiset ja b) johtuvat hallinto- käytännöstä ja jotka edunsaajiin sovellettuna johtavat maan omiin kansalaisiin verrattuna syrjivään kohteluun. Direktiivin soveltamisalaan kuuluvat muun ohessa turvallisuuspalvelut.

Rooman sopimuksen sisältö on selostetuilta kohdin yhteneväinen ETA-sopimuksen vastaavien määräysten kanssa.

Vartioimisliikelain 2 §:n 1 momentin säännöstä voidaan pitää ETA-sopimuksen vastaisena siinä suhteessa, että sen mukaan lupa voidaan antaa vain Suomen kansalaiselle tai suomalaiselle yhteisölle. Suomalaisenkin yhteisön luvan saantia on rajoitettu säännöksessä mainituin tavoin.

Elinkeinoon harjoittamisen oikeudesta annettua lakia on muutettu 19 päivänä helmikuuta

1993 annetulla lailla (228/93) muun ohessa niin, että lain 1 §:ssä on otettu huomioon ETA-sopimuksen sijoittautumisoikeutta koskevat säännökset. Lain 1 §:n 1 momentin mukaan laillista ja hyvän tavan mukaista elinkeinoa saa harjoittaa: 1) luonnollinen henkilö, jolla on asuinpaikka Euroopan talousalueella, 2) suomalainen yhteisö ja säätiö sekä 3) Suomessa sivuliikkeen rekisteröinyt ulkomainen yhteisö ja säätiö, joka on perustettu jonkin Euroopan talousalueeseen kuuluvan valtion lainsäädännön mukaan ja jolla on sääntömääräinen kotipaikka, keskushallinto tai päätoimipaikka jossakin Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa. Laki on saatettu voimaan eräiden Euroopan talousalueen perustamiseen liittyvien kauppaja- ja teollisuusministeriön hallinnonalaan koskevien lakien voimaantulosta 22 päivänä joulukuuta 1993 annetulla asetuksella (1342/93) 1 päivästä tammikuuta 1994.

Luonnollisen henkilön elinkeino-oikeus on mainitun lain mukaan ETA-sopimuksen edellyttämää laajempi, koska oikeus on myös muulla kuin ETA-valtion kansalaisella, jos tällä on asuinpaikka kyseisellä alueella. Toisaalta taas sellainen ETA-kansalainen, jolla ei ole asuinpaikkaa Euroopan talousalueella, ei saa lupaa, jollei hän hae mainitun lain 1 §:n 2 momentissa tarkoitettua poikkeuslupaa tai muuta asumaan ETA-alueelle.

2.2. Ehdotetut muutokset

Vartioimisliikelain 2 §:n 1 momentti ehdotetaan muutettavaksi vastaamaan elinkeinolain 1 §:n 1 momenttia. Muutos toteutettaisiin viittaamalla elinkeinolain 1 §:n 1 momenttiin. Vartioimisliikeluvan antamisen tarkemmista edellytyksistä säädettäisiin nykyiseen tapaan vartioimisliikeasetuksessa. Vartioimisliikettä saisi siten harjoittaa sen mukaan, kuin asetuksella säädetään, elinkeinon harjoittamisen oikeudesta annetun lain 1 §:n 1 momentissa tarkoitettu luonnollinen henkilö, yhteisö tai säätiö, joka on saanut siihen luvan.

Lupa voitaisiin siis antaa luonnolliselle henkilölle, jonka asuinpaikka on Euroopan talousalueella. Asuinpaikka määräytyisi henkilön asuinmaan lain mukaisesti. Ehdotus olisi ETA-sopimuksen edellyttämää laajempi samalla tavalla kuin elinkeinolaissa tarkoitettu elinkeino-oikeuskin, koska lupa voitaisiin antaa myös muulle kuin ETA-valtion kansalaiselle, jos tällä

on asuinpaikka kyseisellä alueella. Toisaalta taas sellainen ETA-kansalainen, jolla ei ole asuinpaikkaa Euroopan talousalueella, ei saisi lupaa.

Suomessa asuinpaikka määräytyisi kotikuntalaisen (201/94) säännösten mukaisesti. Suomeen tulleella henkilöllä on lain 4 §:n mukaan Suomessa kotikunta ja siellä oleva asuinpaikka, jos hän asuu Suomessa ja hänellä on tarkoitus jäädä tänne vakinaisesti asumaan ja jos hänellä on lisäksi vähintään yhden vuoden oleskeluun oikeuttava voimassa oleva oleskelulupa, milloin sellainen lupa häneltä vaaditaan.

Lupa voitaisiin antaa suomalaiselle yhteisölle ja säätiölle sekä myös ulkomaalaiselle elinkeinonharjoittajalle sivuliikkeen kautta. Lupa voitaisiin antaa ulkomaalaiselle yhteisölle ja säätiölle, joka on perustettu jonkin Euroopan talousalueeseen kuuluvan valtion lainsäädännön mukaan ja jolla on sääntömääräinen kotipaikka, keskushallinto tai päätoimipaikka jossakin Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa. Lisäksi edellytettäisiin sivuliikkeen rekisteröimistä Suomessa.

Jotta yhteisölle ja säätiölle voitaisiin antaa lupa harjoittaa vartioimisliikettä, niiden tulisi olla merkittyjä julkiseen oikeushenkilörekisteriin eli kauppaja-, yhdistys- tai säätiörekisteriin.

3. Esityksen vaikutukset

Esityksellä ei ole taloudellisia eikä organisatorisia vaikutuksia julkishallintoon.

Vartioimisliikkeiden merkitys on jatkuvasti kasvanut, kuten esityksen kohdasta 2 käy ilmi. On odotettavissa, että yksityinen turvallisuusala kasvaa edelleen ja että sen merkitys lisääntyy perinteisen omaisuus- ja aluevartioinnin lisäksi myös tietoturvallisuuden, kuljetusturvallisuuden ja henkilöturvallisuuden alueille.

On mahdollista, että EU- ja muista ETA-valtioista tulee yksityisen turvallisuusalan yrittäjiä Suomeen.

4. Asian valmistelu

Asiaa on valmisteltu sisäasiainministeriön asettamassa poliisin lupahankkeessa. Esitys on sen jälkeen viimeistelty sisäasiainministeriössä virkatyönä.

Esityksestä on saatu lausunto kauppaja-

teollisuusministeriöltä, Uudenmaan, Turun ja Porin, Hämeen, Kymen, Mikkelin, Kuopion, Keski-Suomen, Oulun ja Lapin lääninhallituksilta, Kaupan Keskusliitolta, Suomen Vakuutusyhtiöiden Keskusliitolta, Suomen Vartioliikkeiden Liitolta sekä Teknisten ja Erikoisammattien liitto Tekeriltä.

Lausunnonantajat ovat suhtautuneet yleisesti myönteisesti lakiehdotukseen. Lausunnoissa katsottiin, että luvan myöntämisen edellytyksistä voidaan nykyiseen tapaan säätää asetuksella.

Eräissä lausunnoissa esitettiin kuitenkin huomautuksia lakiehdotuksen yksityiskohdista. Näissä katsottiin, että vartioimisliikelupa tulisi antaa vain ETA-valtioiden kansalaisille. Jos lupa annettaisiin ehdotuksen mukaisesti luonnolliselle henkilölle, jonka asuinpaikka on Euroopan talousalueella, on mahdollista, että Euroopan unionin ulkopuolinen kansalainen rauhattomista ja epävakaita maista perustaa vartioimisliikkeen ja että liiketoiminta saattaisi ajautua rikollisjärjestöjen suorittamaksi.

5. Muita esitykseen vaikuttavia seikkoja

Esitys liittyy Euroopan yhdentymiskehitykseen. Esitystä valmisteltaessa on selvitetty, onko tarpeen antaa ulkomaalaisia vartioimisliikkeitä koskevia erityissäännöksiä tai hallinnollisia määräyksiä.

Rooman sopimuksen 55 artiklan mukaan sijoittautumisoikeutta koskevia määräyksiä ei jäsenvaltiossa sovelleta toimintaan, joka jatkuvasti tai tilapäisesti liittyy julkisen vallan käyttöön kyseisessä jäsenvaltiossa.

Rooman sopimuksen 56 artiklan mukaan sijoittautumisoikeutta koskevat määräykset ja niiden nojalla toteutetut toimenpiteet eivät rajoita niiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten soveltamista, joiden mukaan ulkomaalaisiin sovelletaan erityissääntelyä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden taikka kansanterveyden perusteella.

ETA-sopimuksessa on vastaavat määräykset (32 ja 33 artikla).

Direktiivin 67/43/ETY 4 artiklan mukaan direktiivin määräyksiä ei sovelleta jäsenvaltiossa toimintaan, johon kyseisessä jäsenvaltiossa sisältyy julkisen vallan käyttämistä. Direktiivin soveltamisalaan eivät kuulu muun ohessa maaseudulla toimivan poliisin, metsänvartijan, riis-

tanvartijan ja vesialueen hoitajan ammatin harjoittaminen.

Vartioimisliikelain 3 §:n mukaan vartioimisliike ei saa ottaa vastaan toimeksiantoa, joka sisältää sitoumuksen ylläpitää yleistä järjestystä ja turvallisuutta, eikä vartioimisliiketoiminnalla saa vaikeuttaa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämistä. Vartioimisliike saa kuitenkin ottaa vastaan toimeksiannon järjestysmiestehtävien suorittamisesta.

Vaikka vartioimisliikkeet eivät lain mukaan saa ylläpitää yleistä järjestystä ja turvallisuutta, niiden toiminnoilla on erityisesti järjestysmiestehtäviä suoritettaessa kiinteitä liittymäkohtia yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitoon. Vartioimisliikkeillä on myös toimeksiannot, joiden suorittaminen ei kuulu direktiivin 67/43/ETY toimialaan.

Hallitus katsoo kuitenkin, ettei ole tarpeen antaa ulkomaalaisia vartioimisliikkeitä koskevia erityissäännöksiä eikä hallinnollisia määräyksiä. Mahdollisesti syntyvät ongelmat voidaan ratkaista vartioimisliikelupaa myönnettäessä ja vartioimisliiketoimintaa valvottaessa.

Euroopan yhteisöjen tuomioistuinkäytännön mukaan (asiassa 2/74, Reyners ja asiassa 33/74 Van Binsbergen) muun ohessa Rooman sopimuksen 52 artiklaan voidaan syrjintätilanteessa vedota riippumatta siitä, miten asiasta on kansallisessa lainsäädännössä säädetty.

ETA-sopimuksen sisältö on sijoittautumisoikeutta koskevin kohdin yhteneväinen Rooman sopimuksen määräysten kanssa ja Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen päätökset sitovat Suomea ETA-sopimuksen 6 artiklan nojalla. Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä ja sopimuksen soveltamisesta annetun lain (1504/93) 2 §:stä käy myös ilmi suoran sovellettavuuden merkitys.

6. Tarkemmat säännökset ja määräykset

Tarkempia säännöksiä vartioimisliikeluvan antamisen edellytyksistä annettaisiin nykyiseen tapaan vartioimisliikeasetuksessa.

Vartioimisliikeluvan myöntämisen edellytyksistä säädetään vartioimisliikeasetuksen 3 §:ssä. Sen 2 momentin mukaan lupa voidaan myöntää Suomen kansalaiselle, joka on 1) täysi-ikäinen, 2) hallitsee itseään ja omaisuuttaan, 3) tunnetaan rehelliseksi ja luotettavaksi sekä on

henkilökohtaisten ominaisuuksiensa puolesta sopiva, 4) on hankkinut tarvittavan käytännön kokemuksen ja suorittanut hyväksytysti vartioimisliikelautakunnan toimeenpaneman kokeen sekä 5) on varallisuutensa puolesta kykenevä huolehtimaan toiminnan asianmukaisuudesta.

Lupa voidaan 3 §:n 3 momentin mukaan myöntää 2 momentin 5 kohdan vaatimukset täyttävälle suomalaiselle yhteisölle, jonka hallintoelimiin kuuluvat henkilöt, toimitusjohtaja ja vastuunalaiset yhtiömiehet ovat 1—3 kohdan vaatimukset täyttäviä Suomen kansalaisia.

Asetuksen 3 §:n 4 momentin mukaan lupaa ei myönnetä, jos hakijan tai 3 momentissa tarkoitettun henkilön aikaisemman menettelyn perusteella on todennäköistä, ettei toimintaa hoideta asianmukaisesti.

Vartioimisalalla on tarkoitus siirtyä ammattitutkintolain (306/94) mukaisesti järjestettyihin tutkintoihin. Vartioimisliikelautakunnan toimeenpanemasta kokeesta luovuttaisiin ja sen sijasta vartioimisliikeluvan hakijalta vaadittaisiin ammattitutkintolain mukaisesti järjestetty turvallisuusvalvojan tutkinto. Muihin luvan myöntämisen edellytyksiin tehtäisiin vain kielellisiä tarkistuksia.

7. Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen kun se on hyväksytty ja vahvistettu.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

vartioimisliikelain 2 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan 4 päivänä maaliskuuta 1983 annetun vartioimisliikelain (237/83) 2 §:n 1 momentti seuraavasti:

2 §

Vartioimisliikettä saa harjoittaa sen mukaan, kuin asetuksella säädetään, elinkeinon harjoittamisen oikeudesta annetun lain 1 §:n 1 momentissa tarkoitettu luonnollinen henkilö, yhteisö ja säätiö, joka on saanut siihen luvan.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä
kuuta 199 .

Helsingissä 16 päivänä kesäkuuta 1995

Tasavallan Presidentti
MARTTI AHTISAARI

Ministeri Jouni Backman

Laki

vartioimisliikelain 2 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan 4 päivänä maaliskuuta 1983 annetun vartioimisliikelain (237/83) 2 §:n 1 momentti seuraavasti:

Voimassa oleva laki

2 §

Vartioimisliikettä saa harjoittaa vain se, joka on saanut siihen luvan. Lupa vartioimisliikkeen harjoittamiseen voidaan antaa Suomen kansalaiselle tai suomalaiselle yhteisölle, jonka tarkoituksena on sen sääntöjen mukaan harjoittaa vartioimisliikettä. Lupaa ei kuitenkaan voida antaa sellaiselle suomalaiselle yhteisölle, jota tarkoitetaan ulkomaalaisten sekä eräiden yhteisöjen oikeudesta omistaa ja hallita kiinteätä omaisuutta ja osakkeita annetun lain 2 §:n 1 momentissa.

Ehdotus

2 §

Vartioimisliikettä saa harjoittaa sen mukaan, kuin asetuksella säädetään, elinkeinon harjoittamisen oikeudesta annetun lain 1 §:n 1 momentissa tarkoitettu luonnollinen henkilö, yhteisö ja säätiö, joka on saanut siihen luvan.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä
kuuta 199 .
