

Tämä asiakirja on muunnettu sähköiseen muotoon käyttämällä kuvanlukijalaitetta. Asiakirja on toimitettu vastaamaan asiasisällöltään alkuperäistä asiakirjaa. Teknisistä syistä asiakirjaan on saattanut jäädä satunnaisia epätarkkuuksia.

ASiantuntijalausunto perustuslakivaliokunnalle

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

esityslista 50/2001 vp

HE 69/2001 vp LAIKSI YKSITYISISTÄ TURVALLISUUSPALVELUISTA SEKÄ ERÄIKSI SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI

Veli-Pekka Viljanen

HE 69/2001 vp LAIKSI YKSITYISISTÄ TURVALLISUUSPALVELUISTA SEKÄ ERÄIKSI SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 29.5.2001

Hallituksen esitys sisältää poikkeuksellisen yksityiskohtaiset säätämisyjärjestysperustelut (s. 124-131). Voin yhtyä hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluihin siltä osin kuin ne käsittelevät lakiehdotuksen suhdetta perustuslain 18 §:n 1 momentin elinkeinovapautta koskevaan säännökseen. Tältä osin tyydyn viittaamaan hallituksen esityksen perusteluihin (s. 125-126).

1. Vartijan oikeudet

Hallituksen esityksessä lähdetään pääsääntöisesti siitä, että vartija toimii jokamiehen oikeuksien turvin, eikä hänelle ole osoitettu tässä laissa erityisiä pidemmälle meneviä toimivaltuuksia. Tästä hyvin perustellusta pääsäännöstä on kaksi poikkeusta. Lakiehdotuksen 28 §:n 2 momentin mukaan vartijalla on oikeus poistaa henkilö julkisrauhan rikkomista koskevassa rikoslain säännöksessä (RL 24:3) tarkoitetusta paikasta tai alueelta, jos paikka tai alue kuuluu vartioimisalueeseen ja poistettava ei noudata alueen omistajan, haltijan tai tämän edustajan poistumiskehotusta taikka jos on ilmeistä, ettei poistettavalla ole oikeutta oleskella vartioimisalueella ja vartija on kehottanut häntä poistumaan. Vartijalla on oikeus käyttää vastarintatilanteessa suhteellisuusvaatimuksen täyttäviä voimakeinoja.

Toinen poikkeus koskee tarkastusoikeutta kiinniottotilanteessa. Tällainen oikeus vartijalla olisi sen varmistamiseksi, ettei kiinni otetulla ole hallussaan esineitä ja aineita, joilla hän voi aiheuttaa vaaraa itselleen ja muille.

Ensisijaisesti kyseiset valtuudet oikeuttavat vartijan puuttumaan perustuslain 7 §:n 1 ja 3 momentissa turvattuun henkilökohtaiseen koskemattomuuteen. Perustuslain 7 §:n 3 momentin mukaan henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ei saa puuttua mielivaltaisesti eikä ilman laissa säädettyä perustetta. Lisäksi on otettava huomioon perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset, kun arvioidaan henkilökohtaiseen koskemattomuuteen puuttumisen valtiosääntöoikeudellista sallittavuutta.

Periaatteellinen ongelma koskee sitä, että säännökset merkitsevät voimankäyttöoikeuksien - tosin varsin rajoitettujen - antamista muulle kuin virkamiehelle, jolla on tällaisten oikeuksien käytön edellyttämä koulutus. Perustuslakivaliokunta on torjunut aikaisemmin sellaisen lainsäädännön, joka muodostaa yleisluonteisen perusteen sille, että myös muilla kuin virkamiehillä voisi olla jatkuvaluonteinen ja itsenäistä harkintaa sisältävä oikeus käyttää voimakeinoja (ks. esim. Pe VL 15/1994 vp, 38/1997 vp). Perustuslakivaliokunta on aiemmin katsonut, ettei itsenäisten voimakeinojen käyttöoikeutta voitu antaa muille turvallisuustarkastajille kuin poliisi-, rajavartio- ja tullimiehille (PeVL 1/1994 vp).

Valiokunta on sittemmin jossain määrin lieventänyt linjaansa lausunnoissaan 44/1998 vp (laki järjestyksenvälvoijistä) ja 2/1999 vp (laki turvatarkastuksista tuomioistuimissa). Tietyissä rajatuissa

asetelmissa valiokunta katsoi näissä lausunnoissaan mahdolliseksi voimakeinojen käyttöoikeuden antamisen varsinaisen viranomaiskoneiston ulkopuolelle. Jos seurataan valiokunnan näissä lausunnoissa omaksumaa linjaa, ei ehdottomasti voida sulkea pois mahdollisuutta tavallisella lailla antaa vartijoille rajoitettuja voimankäyttö- ja tarkastusoikeuksia.

Vartijan oikeus poistaa henkilö vartiointialueelle kuuluvasta paikasta viime kädessä voimakeinoja käyttäen liittyy kiinteästi vartijan normaaliin työtehtävään. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa 2/1999 vp omaksuttua linjaa seuraten tämänkaltainen liitännäinen suhteellisuusperiaatteen rajaama toimivaltuus ei sellaisenaan ole valtiosääntöoikeudellisesta ongelmallinen.

Turvallisuustarkastusta koskeva toimivaltuus koskee ainoastaan kiinniottotilanteita. Tältä osin voidaan kuitenkin kysyä, onko vartijalle välttämätöntä uskoa oikeus henkilöntarkastuksen toimittamiseen kaikissa kiinniottotilanteissa. Nähdäkseni tältä osin ehdotus menee pidemmälle kuin on välttämätöntä. Kaikissa kiinniottotilanteissa ei ole sellaista turvallisuusintressiä, joka vaatisi tarkastusoikeuden olemassaoloa. *Mielestäni tarkastusoikeus tulisi - jotta se täyttäisi perusoikeusrajoitukselle asetettavan suhteellisuusvaatimuksen - sitoa perustellun epäilyn vaatimukseen eli se tulisi myöntää vain "jos on perusteltua aiheita epäillä, että kiinni otetulla on hallussaan esineitä tai aineita, joilla hän voi aiheuttaa vaaraa itselleen tai muille".* Tällainen muotoilu vastaisi esimerkiksi kokoontumislain (530/1999) 23 §:n 4 momentissa säädettyä järjestyksenvalvojan tarkastusoikeutta.

Arvioitaessa edellä tarkoitettujen toimivaltuuksien käytön uskomista vartijalle on merkitystä sillä, että lakiehdotuksen mukaan vartijan tulee olla suorittanut vartijan peruskoulutus, johon sisältyy muun muassa vartijan oikeuksia ja velvollisuuksia koskeva osio. Ongelmallisempaa tästä näkökulmasta on se, että vastaavat itsenäiset toimivaltuudet olisivat myös väliaikaisen vartijan käytössä, jonka koulutusvaatimus on selvästi vaatimattomampi eikä näin ollen tarjoa vastaavia oikeusturvatakeita. *Nähdäkseni perusoikeuksiin liittyvät seikat puhuvat vahvasti sen puolesta, ettei vartijalle 28 §:n 2 ja 4 momentissa tarkoitettuja oikeuksia tulisi antaa väliaikaiselle vartijalle.* (Vrt. esim. 29 § 2 mom., jossa on kielletty aseiden kantaminen väliaikaiselta vartijalta).

2. Yksityiset turvallisuuspalvelut ja perustuslain 124 §

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viran-omaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viran-omaiselle.

Perustuslakiuudistusta koskevan hallituksen esityksen perusteluissa todettiin, että merkittävänä julkisen vallan käyttämisenä olisi säännöksen yhteydessä pidettävä esimerkiksi itsenäiseen harkintaan perustuvaa oikeutta käyttää voimakeinoja tai puuttua muuten merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin. Tällaisia valtuuksia ei saisi antaa muille kuin viranomaisille (HE 1/1998 vp, s. 179). Perustuslakivaliokunta ei mietinnössään käsitellyt sitä, mitä "merkittävällä julkisen vallan käytöllä" 124 §:ssä tarkoitetaan. Tosin valiokunta on perustuslakiuudistusta koskevan hallituksen esityksen antamisen jälkeen, mutta ennen perustuslain voimaantuloa, pitänyt mahdollisena tietyissä rajatuissa asetelmissa myös voimakeinojen itsenäisen käyttöoikeuden antamisen muille kuin virkamiehille (PeVL 44/1999 vp ja 2/1999 vp). Tosin on syytä korostaa, ettei valiokunta toistaiseksi ole arvioinut tällaisen sääntelyn suhdetta perustuslain 124 §:ään, joka tuo selvän lisäelementin asian valtiosääntöoikeudelliseen arviointiin.

Yksityisten turvallisuuspalvelujen ja julkisen vallan suhteiden kannalta pidän tärkeänä lakiehdotuksen 9 §:n säännöstä, joka kieltää vartioimisliikkeitä ottamasta vastaan toimeksiantoa, joka sisältää sopimuksen ylläpitää yleistä järjestystä ja turvallisuutta. Tämä säännös estää varsinaisen poliisitoiminnan yksityistämistä.

Perustuslain 124 §:n kannalta ongelmallisimpina voidaan nähdäkseni pitää jo edellä tarkasteltuja ehdotetun 28 §:n säännöksiä siltä osin kuin niissä annetaan jokamiehenoikeuksia pidemmälle meneviä toimivaltuuksia vartijoille. Tältä osin on huomattava, että sekä 28 §:n 2 momentin (poistamisoikeus) että 28 §:n 4 momentin (henkilöntarkastus) toimivaltuudet liittyvät kiinteästi vartijoiden varsinaiseen vartiointityöhön. Valtuudet ovat - erityisesti jos myös henkilöntarkastusoikeutta täsmennetään edellä esitetyllä tavalla - sillä tavoin rajatut, että niitä ei mielestäni perustuslain esitöiden maininnasta huolimatta ole välttämätöntä pitää perustuslain 124 §:ssä tarkoitettulla tavalla merkittävänä julkisen vallan käyttämisenä. Tältä osin ehdotuksia on mielestäni pikemminkin arvioitava 124 §:n yleis-säännöksen valossa, jonka mukaan julkisten tehtävien antaminen muulle kuin viranomaiselle ei saa vaarantaa perusoikeuksia, oikeusturvaa tai hyvän hallinnon vaatimuksia. Tosin hallituksen perustuslakiesityksen perustelujen kirjaimellinen seuraaminen johtaisi toisenlaiseen lopputulokseen eli ehdotetut toimivaltuudet olisivat ristiriidassa 124 §:n kanssa.

Jos kuitenkin omaksutaan edellä esitetty lievempi tulkinta, ovat yksilön perusoikeuksiin puuttumisvaltaa käyttävän riittävät koulutukselliset valmiudet yksi tekijä, jolla lainsäätäjä voi pyrkiä turvaamaan sen, etteivät perusoikeudet vaarannu valtuuksia käytettäessä (ks. HE 1/1998 vp, s. 179). Lakiehdotus tuo tältä osin selvän parannuksen nykytilaan verrattuna. *Koulutuksellisten vaatimusten näkökulmasta pidän kuitenkin myös perustuslain 124 §:n johdosta perusteltuna, ettei 28 §:n 2 ja 4 momentissa tarkoitettuja toimivaltuuksia tulisi antaa väliaikaisille vartijoille, vaan ne tulisi osoittaa vain varsinaisille vartijoille, joille asettuu pidemmälle meneviä koulutuksellisia vaatimuksia.*

Koulutuksellisten näkökohtien osalta kiinnitän huomiota myös vartioimis-liikkeen vastaavan hoitajan koulutusta koskevaan säännökseen (20 § 1 mom. 2 kohta). Koulutukseen kuuluisivat sen mukaan ainakin vartioimisliiketoimintaan sekä rikos- ja prosessioikeuteen liittyvät opetusaiheet. Pidän perusoikeusnäkökulmasta perusteltuna, että näiden opetusaiheiden lisäksi opetus käsittäisi myös perusoikeuksia ja ihmisoikeuksia koskevat opetusaiheet ja että tästä otettaisiin maininta suoraan säädöstekstiin.