

EDUSKUNTA

ASIAKIRJAVIHKO

VALIOKUNNAT ^ ,

$r_{<Lt^{\wedge}/\ddot{o}/zop} e^{\wedge}$

DIAARIOTE

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA HE

265/2004 vp

laiksi järjestyksenvalvojista annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Saapunut: Lausuntoa varten

Mietintövk: HaV

Lähettäjä: Täysistunto

Lähetyspvm: 15.12.2004

Saapumispvm: 20.12.2004

Tilakoodi: Käsittely päättynyt

Lopp-utoini: PeVL 10/2006 vp

Lopputoim.pvm: 19.04.2006

19.04.2006		Lausunto lähetetty HaV	PeVL 10/2006 vp
19.0-4.2006		Valmistunut	PeVL 10/2006 vp
19.04.2006	Käsittely	Yksityiskohtainen käsittely	
18.04.2006		Yleiskeskustelu	lausuntoluonnos
18.04.2006	Käsittely	Asiantuntijakuulemisen päättäminen	
26.04.2005	Jatkettu I käsittely	Kirjallinen lausunto merk. saapuneeksi	professori Martin Scheininin kirjallinen lausunto
12.04.2005	Jatkettu I käsittely	Asiantuntijoiden kuuleminen -professori Mikael Hiden (K) -professori Ilkka Saraviita (K)	
07.04.2005	Jatkettu I käsittely	Kirjallinen lausunto merk. saapuneeksi	oikeusministeriön kirjallinen lausunto
05.04.2005	Jatkettu I käsittely	Kirjallinen lausunto merk. saapuneeksi	professori Kaarlo Tuorin kirjallinen lausunto
01.04.2005		Kirjallinen lausunto merk. saapuneeksi	professori Teuvo Pohjolaian kirjallinen lausunto
01.04.2005	I käsittely	Asiantuntijoiden kuuleminen -turvallisuusalan valvontayksikön päällikkö Janne Kerkelo sisäasiainministeriö (K) -assistentti Juha Lavapuro (K) -professori Olli Mäenpää (K)	
21.12.2004		Ilm. vkaan saapuneeksi {lausunto}	
20.12.2004	Kirjaus	Saap. lausuntoa varten	

SISÄASIAINMINISTERIÖ

MUISTIO

Poliisiosasto

1.4.2005

Janne Kerkelä

PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE I Esityksen sisältöjä

tavoitteet

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi järjestyksenvalvojista annetun lain muuttamisesta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 265/2004 vp) sisältää 4 lakiehdotusta, joista ehdotusta järjestyksenvalvojista annetun lain muuttamiseksi on pidettävä merkityksellisimpänä.

Järjestyksenvalvojista annettu laki (533/1999) tuli voimaan 1 päivänä syyskuuta 1999 ja se oli osa kokoontumisvapautta sääntelevän lainsäädännön kokonaisuudistusta. Järjestyksenvalvojaksi hyväksymisiä on voimassa nykyisin yli 50 000 kappaletta, jota voidaan pitää esimerkiksi vartijaksi hyväksytyjen määrään verrattuna huomattavan suurena. Viimeksi mainittu johtuu lähinnä siitä, että järjestyksenvalvontatehtävien suorittaminen liittyykin usein harrastustoimintaan tai lisäansioiden hankkimiseen.

Toiminnallisesti tarkasteltuna järjestyksenvalvojista annettu laki on osoittautunut käytännössä varsin toimivaksi. Keskeisimmät epäkohdat ovat liittyneet oikeudellisen sääntelyn yleisluontoisuuteen ja tasoon sekä järjestyksenvalvoja-koulutuksen toteuttamiseen. Oikeudellisen sääntelyn tason johdosta lakiin on jouduttu lisäämään jo aikaisemmin järjestyksenvalvojaksi hyväksymisen peruuttamiseen liittyviä säännöksiä. Sääntelyn yleisluontoisuus on vastaavasti vaikeuttanut etenkin toiminnan viranomaisvalvontaa.

Seuraavassa käsitellään valtiosääntöoikeudellisesti arvioituna ehdotuksen keskeisimpiä kysymyksiä. Tarkempien yksityiskohtien osalta viitataan hallituksen esitykseen ja etenkin sen säätämisyjärjestystä koskevaan osaan.

II Ehdotus järjestyksenvalvojista annetun lain muuttamiseksi

Ehdotuksen valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin osalta keskeistä on se, ettei esityksellä ehdoteta muutoksia järjestyksenvalvojan toimivaltuuksiin, tehtäviin, eikä kokoontumisiani mukaisten yleisötilaisuuksien välitöntä läheisyyttä lukuun ottamatta paikkoihin, joihin järjestyksenvalvojia voitaisiin asettaa. Tämän johdosta julkisen hallintotehtävän suorittamiseen liittyvän perustuslain

124 §:n tulkinta ei muodostu arvion mukaan tämän esityksen valtiosääntöoikeudellisessa tarkastelussa merkittävän keskeiseksi. Esimerkiksi järjestyslain (612/2003) säätämiseen johtaneella hallituksen esityksellä (HE 20/2002 vp) laajennettiin järjestyksenvalvojen toimialaa merkittävästi, jolloin perustuslakivaliokuntaärsitteli kyseisestä esityksestä antamassaan lausunnossa (PeVL 20/2002 vp) laajasti perustuslain 124 §:n tulkintaa.

Edellä mainitun valiokunnan lausunnon mukaan järjestyksenvalvojen toiminnassa järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi on perustuslain kannalta merkittävin osin kysymys tosiasiallisesta toiminnasta. Perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten turvaamisesta voidaan tällaisessa toiminnassa huolehtia toimivaltuuksien

täsmällisen sääntelyn lisäksi sääntelyn yleisen tarkkuuden ja muun asianmukaisuuden sekä asianomaisten henkilöiden sopivuuden ja pätevyyden avulla.

Esityksen tavoitteena onkin ajanmukaistaa järjestyksenvalvontatoiminnan oikeudellinen sääntely järjestyksenvalvojen ammattitaidon ja turvallisuustoimenpiteiden kohteena olevien oikeusturvan varmistamiseksi. Esityksen keskeisenä tavoitteena on myös nostaa nykyinen sääntely perustuslain 80 §:n edellyttämällä tavalla lain tasolle. Tiettyjen esitykseen nyt sisältyvien asioiden oikeudellinen sääntely on toteutettu sisäasiainministeriön määräyksellä järjestyksenvalvojakin soveltamisesta. Laissa ehdotetaan säädettäväksi nyt muun muassa järjestyksenvalvojan voimankäyttövälineistä sekä järjestyksenvalvojan kouluttajakoulutuksen toteuttamisesta. Tietyistä jo nykyisin laissa olevista asioista ehdotetaan säädettävän myös nykyistä yksityiskohtaisemmin. Muun muassa järjestyksenvalvojan sekä järjestyksenvalvojan kouluttajakoulutuksen järjestäjät sekä koulutusten sisällölle asetettavat keskeisimmät vaatimukset säädettäisiin nyt yksityiskohtaisesti lain tasolla. Esityksellä pyritään myös tehostamaan järjestyksenvalvontatoiminnan viranomaisvalvontaa esittämällä lisättäväksi lakiin viranomaisvalvontaan liittyvät erityissäännökset.

Esityksen valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa keskeiseksi muodostuu ainakin perustuslain 80 §:n edellyttämä säädöstasojen siihen kytkeytyvän lainsäädäntövallan siirtäminen, säädösten tarkkarajaisuus ja täsmällisyys sekä rikosoikeudellinen legaliteettiperiaatte. Säädösten tarkkarajaisuus ja täsmällisyys korostuu erityisesti lainsäädäntövallan delegointiin sekä viranomaislupien hyväksymis- ja peruutusmenettelyihin liittyvissä säännöksissä.

Rangaistavaksi ehdotettavien tekojen rangaistavuus määräytyisi kokonaan lain tasoisin normein ja säännöksissä on yleisluontoisten säädösviittausten sijasta määritelty tyhjentävästi ne tahot, jotka voivat syyllistyä rangaistavaksi säädettyyn tekoon. Myös järjestyksenvalvojakoulutuksen sekä voimankäyttövälineiden sääntelyn painopiste siirtyisi nyt selkeästi lain tasolle. Asetuksella säädettäisiin sellaisista lähinnä teknisluonteisista seikoista, joiden sääntelyn olisi mukauduttava joustavasti toimintaympäristön muutoksiin.

Järjestyksenvalvojaksi sekä järjestyksenvalvojakouluttajaksi hyväksymisen osalta ehdotetuilla säännöksillä on myös liittymäkohta perustuslain 18 §:n säädettyyn oikeuteen työhön ja elinkeinovapauteen. Toiminnan harjoittamisen edellytyksenä olevalla luvanvaraisuudella pyrittäisiin varmistumaan jo etukäteen kyseisten henkilöiden luotettavuudesta ja rehellisyydestä sekä ammattitaidosta. Näiltä osin katsotaan valiokunnan aikaisempaan tulkintakäytäntöön (mm. Pe VL 44/1998 vp, PeVL 24/2000 vp ja PeVL 28/2001 vp) liittyen, että luvanvaraisuutta puoltavat sellaiset tärkeät yhteiskunnalliset syyt, joita perus-oikeusrajoitusten sallittavuutta koskevissa yleisissä opeissa edellytetään.

Useimmat järjestyksenvalvojista annetun lain muuttamista koskevaan esitykseen sisältyvät säännökset vastaavat sekä sisällöllisesti että kirjoitusasultaan yksityisistä turvallisuuspalveluista annetussa laissa toteutettua vastaavankaltaista sääntelyä. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on antanut lausunnon (PeVL 28/2001 vp) kyseisen lain säätämiseen johtaneesta hallituksen esityksestä (HE 69/2001 vp). Valiokunnan mukaan kyseiseen esitykseen sisältyvät lakiehdotukset voitiin käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä, jos valiokunnan vartijan toimivaltuuksista ja ampuma-aseen kantamisesta tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon. Ehdotuksessa ei esitetä aiemmin kuvatuin tavoin muutoksia järjestyksenvalvojan toimivaltuuksiin, eikä ampuma-asetta ehdoteta ylipäättänsä järjestyksenvalvojan voimankäyttö välineeksi.

Poliisi-, tulli-, tai rajavartiomiehen toimiminen järjestyksenvalvojana ehdotetaan kiellettäväksi viranomais- ja järjestyksenvalvontatoiminnan välisen rajanvedon selkiyttämiseksi sekä mahdollisten rooliristiriitöiden välttämiseksi. Perustuslakivaliokunta totesi aikaisemmin mainitussa lausunnossaan (PeVL 28/2001 vp) poliisin, rajavartiolaitoksen ja tullin palveluksessa oleville ehdotetun kiellon osallistua vartioimisliiketoimintaan perustuvan hyväksyttäviin syihin. Kielto kohdistuu valiokunnan mukaan henkilöihin, jotka virkansa puolesta suorittavat julkisen vallan käyttämiseen kuuluvia tehtäviä. Perustuslakivaliokunta piti mahdollisen rooliristiriitatilanteen ennalta estämistä niin keskeisenä, että se ehdotti edellä mainitussa lausunnossaan vartioimisliiketoimintaan osallistumiseen ja vartijana toimimiseen liittyvän kiellon laajentamista myös puolustusvoimien, vankeinhoitolaitoksen ja pelastushallinnon henkilöstöön kuuluviin.

III Ehdotus kokoontumislain 18 §:n muuttamiseksi

Esitys sisältää ehdotuksen kokoontumislain 18 §:n muuttamiseksi siten, että järjestyksenvalvojia voitaisiin asettaa ylläpitämään järjestystä ja turvallisuutta myös yleisötilaisuuden välittömässä läheisyydessä. Järjestyksenvalvojien on perinteisesti edellytetty huolehtivan järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisestä myös kyseisillä alueilla, vaikka lainsäädäntö ei sisälläkään yleisötilaisuuksien osalta tällaista yksiselitteistä säännöstä. Ehdotetulle muutokselle onkin järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisen varmistamiseen liittyvä selkeä ja hyväksyttävä toiminnallinen tarve. Järjestyksenvalvojien toimialueen ulottaminen yleisötilaisuuden välittömään läheisyyteen on sääntelyn tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden kannalta tarkasteltuna osin ongelmallinen, koska kyseistä aluetta on mahdoton määritellä säädöstekstissä tyhjentävästi. Tämän johdosta hallituksen esityksen perusteluissa onkin pyritty kuvaamaan alueita, joiden voitaisiin katsoa kuuluvan yleisötilaisuuden välittömään läheisyyteen. Vastaavankaltainen säännös on ollut olemassa pitkään leirintäalueille ja laivoihin asetettujen järjestyksenvalvojien suhteen, eikä säännösten soveltamisessa ole näiltä osin ilmennyt ongelmia.

Perustuslakivaliokunta on majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetusta hallituksen esityksestä (HE 138/2004 vp) antamassaan tuoreessa lausunnossa (PeVL 49/2004 vp) katsonut toimialueen laajentamisen valtiosääntöoikeudellisesti tarkasteltuna

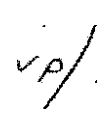
mahdolliseksi majoitus- ja ravitsemisliikkeiden kohdalla. Valiokunta on kuitenkin kiinnittänyt perustellusti huomiota siihen, että säännöstä tulee tulkita suppeasti. Järjestyslain (612/2003) perusteella asetettujen järjestyksenvalvojen toimialueeksi voidaan määritellä myös paikan tai kulkuneuvon välitön läheisyys.

Perustuslakivaliokunta ei kiinnittänyt kyseiseen seikkaan huomiota järjestyslain säätämiseen johtaneesta hallituksen (HE 20/2002 vp) antamassaan lausunnossa (PEVL 20/2002 vp).

IV. Muut ehdotukset

Ehdotuksiin yksityisistä annetun lain sekä eräiden alusten ja niitä palvelevien satamarakenteiden tun[^]atoimista ja turvatoimien valvonnasta annetun lain 10 §:n muuttamiseksi ei sisälly säätämisyjärjestyskysymyksiä.

Juha Lavapuro
assistentti
julava@utu.fi


L4.2005

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys laiksi järjestyksenvalvojista annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 265/2004 vp)

Arvioinnin tausta

Hallituksen esitys koskee järjestyksenvalvojia koskevan sääntelyn osittaista uudistamista. Sen tavoitteeksi todetaan järjestyksenvalvontatoiminnan oikeudellisen sääntelyn ajanmukaistaminen muun muassa järjestyksenvalvojien ammattitaidon ja turvallisuus-toimenpiteiden kohteeksi joutuneiden oikeusturvan varmistamiseksi. Samalla pyritään tehostamaan toiminnan viranomaisvalvontaa, vähentämään päällekkäistä sääntelyä sekä nostamaan osin asetuksentasoinen sääntely perustuslain edellyttämällä tavalla lain tasolle.

Ehdotuksen valtiosääntöoikeudellinen merkitys liittyy painottuneesti järjestyksenvalvojien tehtäviin ja toimivaltuuksiin. Järjestyksenvalvojien tehtävänä on järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen, mikä puolestaan on perustuslakivaliokunnan jo vakiintuneen käytännön valossa epäilyksettä perustuslain 124 §:ssä tarkoitettu julkinen hallintotehtävä (ks. PeVL 20/2002 vp, s. 2/II, vrt. myös PeVL 28/2001 vp, s. 5/1). Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaati-

muksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä ei kuitenkaan saa tavallisella lailla antaa muille kuin viranomaisille.

Perustuslakivaliokunta on aiemmassa käytännössään useaan otteeseen arvioinut muulle kuin viranomaiselle annettavien järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämistehtävien valtiosääntöoikeudellista merkitystä. Eräänlaisena käsillä olevan tapauksen lähtötilanteena voidaan pitää valiokunnan kantaa järjestyksenvalvoista annettua lakia alun perin säädettäessä. Ennen perustuslain 124 §:n ja uuden perustuslain voimaantuloa antamassaan lausunnossa valiokunta 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. Valiokunta piti myös järjestyksenvalvojen tehtäväkenttää asiallisesti perusteltuna ja tarkoituksenmukaisena (PeVL 44/1998 vp, s. 3/1).

Myös uuden perustuslain voimaantultua perustuslakivaliokunta on yleisellä tasolla tarkoituksenmukaisuusvaaiimusta silmällä pitäen katsonut, että järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen tähtäviä, yksityisten tahojen toimesta toteutettavia palveluita sinänsä saatetaan tarvita täydentämään poliisin ja muiden viranomaisten toimintaa (PeVL 20/2002 vp, s. 2/11). Sen sijaan valiokunnan tulkintakäytäntö vaikuttaa liikkuneen sen suhteen, kuinka tiukkoja vaatimuksia järjestyksenvalvojen ja muun muassa vartijoiden toimivaltuuksille tulee asettaa. Järjestyksenvalvojen säätämisen yhteydessä järjestyksenvalvojen toimivaltuuksien rajojen ja sääntelylle asetettujen vaatimusten arviointi jäsenyi ikään kuin lähtien liikkeelle siitä, että toimivaltuuksien käyttäjät olisivat *virkamiehen* asemassa, mitä he rikosoikeudellisessa mielessä ovatkin, (ks. PeVL 44/1998 vp, s. 3). Kuitenkin jo yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain yhteydessä toimivaltuuksien rajoja koskevaa kysymyksenasettelua lähestyttiin hieman toisin, nimittäin antamalla ratkaiseva paino sille, että vartijan valtuudet ovat pääosin samat kuin kenellä tahansa *yksityishenkilöllä* (PeVL 28/2001, s. 6). Tämän seurauksena valtuuksien täsmällisyydelle ja rajoille asetetut vaatimukset korostuivat ja tarkentuivat. Sama kanta vahvistettiin järjestyksenvalvoja koskien järjestyslakia käsiteltäessä valiokunnan todetessa, ettei se pidä mahdollisena, että järjestyksenvalvojalla olisi järjes-

tyksenvalvontatehtävissä merkittävästi toisenlaiset toimivaltuudet kuin vartijalla yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain mukaan vartioimistehtävissä on (PeVL 20/2002 vp, s. 5/1).

Perustuslain 124 §:stä, järjestyksenvalvojien **järjestyksenvalvontatehtävien** läheisestä liitynnästä poliisille asetettuun yleisen järjestyksen ja turvallisuuden **ylläpitämistehtävään** sekä tällaisen toiminnan luonteesta merkittävänä julkisen vallan käyttönä näyttääkin nykykäytännön valossa seuraavan, että järjestyksenvalvojia koskevalle sääntelylle voidaan asettaa tavanomaista ja ainakin järjestyksenvalvojalain säätämisaikankohtaan nähden korkeampia valtiosääntöoikeudellisia vaatimuksia. Tässä tarkastelussa arvioinnin lähtökohtana voidaan pitää kysymystä siitä, merkitseekö sääntely merkittävän julkisen vallan käytön antamista muulle kuin viranomaiselle. Kuten valiokunta on aiemmin tällaisissa yhteyksissä **esittänyt**, varsinaisen vastuun yleisestä järjestyksestä ja turvallisuudesta pitää kuulua poliisille ja muille viranomaisille. Tähän nähden järjestyksenvalvojien roolin tulee jäädä avustavaksi ja täydentäväksi. Toisin sanoen perustuslaki kieltää ainakin varsinaisen poliisitoiminnan yksityistämisen (Ks. ja PeVL 20/2002 vp, s. 3) ja painottaa tarvetta rajata toimivaltuudet ainakin pääosin samaksi kuin periaatteessa kenellä tahansa yksityishenkilöllä on (PeVL 28/2001 vp, s. 6/1).

Yksityisiä turvallisuuspalveluja koskevan lain valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa valiokunta katsoikin, etteivät vartijoille annettava toimivaltuus poistaa henkilö vartiomisalueelta ja oikeus tehdä turvallisuustarkastus jokamiehen kiinniotto-oikeuden käyttämisen yhteydessä merkinneet erityisen olennaisia vallankäyttötapoja eivätkä muutenkaan muuttaneet sitä kokonaiskuvaa, että toimivaltuudet pyrittiin saattamaan mahdollisimman lähelle yksityishenkilöllä olevia oikeuksia. Valiokunta ei siksi pitänyt vartijoiden toimivaltuuksia ja voimankäyttöoikeuksia kokonaisuudessaan sellaisina, että niiden johdosta vartioimisliiketoiminta olisi ollut katsottava merkittäväksi julkisen vallan käytöksi perustuslain 124 §:n merkityksessä (PeVL 28/2001 vp, s. 6). Tällainen raja näyttäisi kuitenkin tulevan vastaan, jos yksityiselle taholle annettavia toimivaltuuksia laajalti tästä lisätään. Turvallisuuden edistämistä yleisellä paikalla koskevaa lainsäädäntöä arvioidessaan valiokunta viittasi edellä viitattuun perustuslakivaliokunnan lausuntoon ja katsoi, että vartijoihin nähden merkittävästi laajemmat toimivaltuudet merkitsisivät perustuslain vastaista poliisitoiminnan osittaista yksityistämistä (PeVL 20/2002 vp, s. 5/1).

Perustuslain 124 §:n säätelemän julkisen vallankäytön antamisen merkittävyyttä arvioidaessa on niin ollen erityisesti kiinnitettävä huomiota siihen, millaiset toimivaltuudet järjestyksenvalvojille ja muille järjestystä ja turvallisuutta valvoville yksityisille tahoille annetaan. Toinen perustuslain 124 §:n kannalta merkityksellinen kysymys liittyy järjestyksenvalvontatoiminnan luonteeseen tyypillisesti *tosiasiallisena* toimintana. Perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten turvaamisesta voidaan tällaisessa toiminnassa valiokunnan pitkäaikaisen vakiintuneen käytännön valossa huolehtia toimivaltuuksia koskevan ja muun sääntelyn täsmällisyyden ohella mm. asianomaisten henkilöiden sopivuuden ja pätevyyden varmistavan sääntelyn avulla (Ks PeVL 20/2002 vp, s. 3/1, PeVL 28/2001 vp, s. 5 ja PeVL 24/2001 vp, s. 4/II). Ehdotettua sääntelyä on niin ollen arvioitava myös sen suhteen, vastaako se täsmällisyydeltään perustuslain asettamia vaatimuksia ja varmistaako se riittävällä tavalla julkista valtaa käyttävien henkilöiden sopivuuden ja pätevyyden kyseisiin tehtäviin.

Järjestyksenvalvojan toimivaltuudet

Järjestyksenvalvojien tehtävät määrittyvät ehdotettujen muutosten jälkeenkin suurelta osin voimassa olevan järjestyksenvalvojista annetun lain perusteella. Myöskään toimivaltuuksiin ei esitetä merkittäviä muutoksia. Näin ollen järjestyksenvalvojista annetun lain toimivaltasäännökset eivät suoranaisesti tule käsillä olevan lakiehdotuksen yhteydessä tarkasteltavaksi. On kuitenkin huomattava, että 3. lakiehdotus sisältää suoran viittauksen järjestyksenvalvojista annetun lain toimivaltasäännöksiin ja niin ollen koontumisiani 18 §:ään ehdotettavan muutoksen arvioinnissa on samalla otettava huomioon se, miltä osin järjestyksenvalvojista annetun lain säännöksiä järjestyksenvalvojien valtuuksista voidaan pitää valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttävinä. Hieman vastaava tilanne oli valiokunnassa esillä sen tarkastellessa järjestyslakiin sisältyviä säännöksiä järjestyksenvalvojien toimivallasta ja toimivallan rajoituksista. Valiokunta katsoi tuolloin muun muassa, että järjestyslain nojalla toimivilla järjestyksenvalvojilla oleva toimivalta paikalta poistamiseen voi tulla järjestyslain soveltamisalalla kysymykseen ainoastaan järjestyksenvalvojista annetun lain 7 §:n 1 momentin 1 (häirintä päihytyneenä) ja 2 (uhkaava esiintyminen, meluaminen, väkivaltaisuus) kohdassa säädetyillä edellytyksillä. Sen sijaan 7 §:n 3 kohdan mukainen paikaltapoistamisvalta järjestyksenvalvojan antaman käskyn noudattamatta jättämisen johdosta tarkoitti valiokunnan mukaan poliisin toimivaltuuksille hyvin ominaisen, yksittäistapauksessa jo kaista velvoittavan ja poliisilain 26 §:ään säätelemään toimivaltaan rinnastuvan käskyvallan (vrt. poliisilain 26 §) perustamista järjestyksenvalvojalle. Tällaista toimivaltuutta

ei perustuslakivaliokunnan mukaan voida perustuslain 124 §:n takia säätää tavallisessa laissa (ks. PeVL 20/2002 vp, s. 5).

Järjestyksenvalvojen toimivaltuuksien valtiosääntöoikeudellista arviointia hankaloittaa, että järjestyksenvalvojan asettamisen perustan määrittävä laki määrittää osin myös järjestyksenvalvojan toimivaltuuksia. Esimerkiksi yleistä järjestystä ja turvallisuutta edistämään tarkoitettua järjestykseläin nojalla asetettua järjestyksenvalvojan toimivaltuudet ovat rajallisemmat kuin kokoontumisiani nojalla yleisen kokouksen tai yleisötilaisuuden järjestystä ja turvallisuutta ylläpitämään asetettua. Tätä taustaa vasten on kysyttävä, miltä osin valiokunnan järjestykseläin säätämisen yhteydessä antama lausuma voidaan yleistää järjestyksenvalvojen kuulumien toimivaltuuksien arvioimiseen esimerkiksi yleisten kokousten yhteydessä ja siten kokoontumisiani soveltamisalueella. Nähdäkseni on epäilyksettä selvää, että perustuslakivaliokunnan järjestykseläin yhteydessä omaksuma kanta määrittelee varsin abstraktilla tasolla 7 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaisen yksittäistapauksessa jokaista velvoittavan käskyvallan ja siihen sidotun paikalta poistamisvaltuuden merkittäväksi julkisen vallan käytöksi. Merkitystä on myös sillä, että kokoontumisiani 19 §:n mukaan nimenomaan poliisin tehtävänä on turvata kokoontumisvapauden käyttämistä. Tämän säännöksen periaatteellista tärkeyttä korostaen perustuslakivaliokunta on aiemmin katsonut, että järjestyksenvalvojalle ei pidä uskoa ainakaan kiinniottamisen ja säilöissäpidon kaltaisia pitkälle meneviä valtuuksia silloin, kun hänet on asetettu pitämään järjestystä kokoontumisvapautta käytettäessä (PeVL 44/1998 vp, s. 3/II). Nykykäytännön valossa samat argumentit voidaan esittää myös järjestyksenvalvojen annettavaa käskyvaltaa vastaan.

Edellä esitetyn perusteella 3. lakiehdotukseen sisältyvää säännöstä kokoontumisiani 18 §:ksi ja sen viittaussäännöstä järjestyksenvalvojen annettuun lakiin tulee muuttaa siten, että järjestyksenvalvojan toimivaltuuksien ulkopuolelle rajataan mahdollisuus poistaa henkilö toimialueelta sen johdosta, että tämä huomautuksesta huolimatta jättää noudattamatta järjestyksen tai turvallisuuden ylläpitämiseksi annetun tarpeellisen käskyn.

On tässä kohden syytä korostaa myös sitä, että valtiosääntöoikeudellisesti arvioiden edellä viitattu ongelma vaikuttaisi kuitenkin olevan laajempi kuin vain ehdotettua kokoontumisiani viittaussäännöstä koskeva. Kun käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen tavoitteeksi esitettiin nimenomaan järjestyksenvalvoja koskevan lainsäädännön ajankäytön ja valvontatoimenpiteiden oikeusturvan varmistaminen, olisi tähän tavoitteeseen pääsemiseksi ollut olennaista arvioida uudelleen myös järjestyksenvalvojen

toimivaltuuksien rajoja erityisesti perustuslakivaliokunnan viimeaikaisen käytännön valossa.

Voimankäyttövälineet ja niiden kantaminen (10 §) - Lakiehdotuksen tarkoittamia voimankäyttövälineitä ovat ampuma-aselain 11 §:ssä tarkoitettu kaasusumutin, käsiraudat ja enintään 70 senttimetriä pitkä patukka. Lisäksi 11 §:ssä säädetään koiran mukana pitämisestä. Kaasusumutinta saa käyttää vain järjestyksenvalvoja, joka on suorittanut yksityisistä turvallisuuspalveluista annetussa laissa tarkoitettun vartioimistehtävissä tapahtuvan kaasusumuttimen kantamisen mahdollistavan koulutuksen. Voimankäyttövälineitä ei lainkaan saa kantaa 2 a §:n 2 momentin nojalla ja siten ilman 12 §:n 1 momentin 3 kohdan koulutusedellytyksen täyttämistä tilapäisesti hyväksytyt järjestyksenvalvoja. Sen sijaan ehdotettu säännös ei estä tilapäisestikin hyväksytyt koulutautumatonta järjestyksenvalvojaa pitämästä mukanaan koiraa, (vrt. PeVL 28/2001 vp, s. 4/1). Viimemainitulta osin sääntely poikkeaa tilapäisiä vartijoita koskevista säännöksistä.

Perustuslakivaliokunta arvioi voimankäyttövälineiden kantamisen perustuslainmukaisuutta laajasti yksityisiä turvallisuuspalveluita koskeneen lain yhteydessä. Siinä yhteydessä valiokunta korosti tarvetta rajoittaa voimankäyttövälineiden kantamista sekä painotti koulutuksen tärkeyttä (ks. PeVL 28/2001 vp, s. AH). Samalla se edellytti, että vartijakoulutuksen sisällöstä tulee säätää riittävässä määrin lailla (ks. PeVL 28/2001 vp, s. 4/2). Tätä taustaa vasten lakiehdotuksen säännökset koulutuksesta ja sen sisällöstä ovat problemaattisia. Ehdotus ei sisällä lainkaan materiaalisia säännöksiä peruskoulutuksen sisällöstä, vaan asia ehdotetaan säädeltäväksi sisäasiainministeriön asetuksella (28 § 1 mom 4 kohta). Ainoat sisällölliset koulutusta koskevat vaatimukset liittyvät lain 17 §:n 2 momenttiin, joka kuitenkin koskee voimankäytön lisäkoulutusta. Merkitystä asiassa on myös sillä, että ehdotettu sääntely vastaisi perustelujen mukaan asiallisesti sisäasiainministeriön määräyksellä aikaisemmin säänneltyä tilannetta (HE 265/2004 vp, s. 24/1). Nykytilannetta voidaan puolestaan järjestyksenvalvojen toiminnan luonne ja perustuslain 124 §:n asettamat vaatimukset huomioiden pitää koulutuksen osalta riittämättömänä. Tyypillisesti kolmen päivän mittainen koulutusjakso on suhteellisen lyhyt jo verrattuna esimerkiksi toimivaltuuksiltaan kapeampien vartijoiden koulutukseen, joiden peruskoulutusvaihe on perustelujen mukaan nykyään pituudeltaan 100 tuntia (HE 265/2004 vp, s. 5). Ottaen huomioon järjestyksenvalvojen toimivaltuuksien laajuus verrattuna vartijoiden toimivaltuuksiin, asian jatkokäsittelyssä olisi taattava, että järjestyksenvalvojen peruskoulutuksen sisältö nostetaan vähintään samalle tasolle kuin

vartijoiden. Valtiosääntöoikeudellisesti välttämätöntä on, että järjestyksenvalvojen koulutuksen sisällöstä säädetään riittävän täsmällisesti laissa.

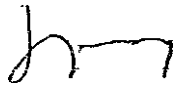
Tilapäisen järjestyksenvalvojan asettaminen (2 a §)

Järjestyksenvalvojalakiehdotuksen 2 a §:ään ehdotetaan sääntelyä, joka oikeuttaisi poliisilaitoksen hyväksymään järjestyksenvalvojaksi kokoontumislain mukaiseen yksittäiseen tilaisuuteen tai saman järjestäjän samassa paikassa järjestämiin saman luonteisiin tilaisuuksiin enintään kuudeksi kuukaudeksi yhden kalenterivuoden aikana myös henkilön, jolla ei ole tehtävään sopivaa, 12 §:n 3 momentissa tarkoitettua koulutusta. Tällaisella tilapäisesti järjestyksenvalvojaksi hyväksytyllä henkilöllä ei kuitenkaan 10 § 2 momentin mukaan ole oikeutta kantaa tehtävissään voimankäyttövälineitä eikä myöskään 7 §:n 2 ja 3 momenteissa säädettyjä toimivaltuuksia. Tällaisen henkilön toimivalta rajautuu järjestyksenvalvojia koskevan lain 7 §:n 1 momentin tarkoittamaan henkilön poistamiseen toimialueelta. Sen mukaisesti paikalta saadaan poistaa henkilö, joka 1) päihtyneenä häiritsee siellä järjestystä tai muita henkilöitä, taikka 2) uhkaavasti esiintyen, meluamalla tai väkivaltaisuudella häiritsee järjestystä tai vaarantaa turvallisuutta siellä, tai 3) huomautuksesta huolimatta jättää noudattamatta järjestyksen tai turvallisuuden ylläpitämiseksi annetun tarpeellisen käskyn. Näihin toimivaltuuksiin liittyy oikeus käyttää voimakeinoja siten kuin lain 9 §:ssä säädetään.

Ehdotettu sääntely on valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellinen tietenkin jo sen vuoksi, että siinä tilapäiselle järjestyksenvalvojalle annettaisiin laadullisesti sellainen käskyvalta, jonka perustuslakivaliokunta on aiemmassa käytännössään katsonut järjestykselain soveltamisyhteydessä perustuslain 124 §:n kieltämiseksi. Sääntely on kuitenkin ongelmallinen myös sen vuoksi, että se merkitsee poikkeamista niistä pätevyysvaatimuksista, joita perustuslakivaliokunnan käytännössä on tavattu liittää tosiasiallisena toimintana tyypillisesti ilmenevään julkisen vallan käyttöön (ks. mm. PeVL 20/2002 vp, s. 3/II). Kouluttautumiswaatimuksen kannalta merkityksellistä on, että perustuslakivaliokunta on katsonut väliaikaiselle vartijalle ehdotettuja toimivaltuuksia arvioidessaan, ettei muun muassa poistamisoikeutta voida pitää asianmukaisena siltä osin kuin kyseinen toimivaltaus olisi väliaikaisen vartijan *yksin ja itsenäisesti* käytettävissä. Arviossa merkitystä oli silläkin, että väliaikaiselta vartijalta vaadittava koulutus oli *vähäisehköä* (ks. PeVL 28/2001 vp, s. 3-4). Nyt ehdotettu sääntely merkitsee, että poliisilaitos voisi hyväksyä järjestyksenvalvojaksi 6 kuukauden ajaksi henkilön, jolla ei ole *lainkaan* tehtävään vaadittavaa koulutusta ja jolla olisi *itsenäisesti* käytössään selvästi julkiseen hallintotehtävään liittyvät 7 §:n 1 momentin sääntelemät toimivaltuudet. Täl-

lainen sääntely merkitsisi selvää poikkeusta perustusiakivaliokunnan käytännössä va-
kiintuneisiin vaatimuksiin siitä, millä edellytyksillä perustuslain 124 §:n alaan kuuluvan
tosiasiallisen toiminnan voidaan katsoa turvaavan perusoikeuksien, oikeusturvan ja
hyvän hallinnon vaatimukset. Merkitystä ei tässä suhteessa ole sen paremmin hy-
väksynnän tilapäisyydellä ja sidottaisuudella saman järjestäjän samantyyppisiin tilai-
suuksiin kuin muillakaan hallituksen esityksessä ammattitaitovaatimuksen poikkeamisen
tueksi esitetyillä perusteilla. Ehdotettu sääntely eivätkä sen perustelutkaan miltään osin
poissulje kouluttamattomien järjestyksenvalvojien käytöstä niitä toimivaltuuksia,
voimankäyttöoikeuksia ja tehtäviä, joiden perusteella heidän toimintansa määritetty
julkiseksi vallankäytöksi. Näin ollen säännöksen poistaminen tai muuttaminen on
edellytys lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Sään-
nöstä tulee sen vuoksi vähintään täsmentää siten, että enintään kuuden kuukauden ajaksi
hyväksyttävien järjestyksenvalvojien toimivaltuudet määritellään epäitsenäisiksi ja
varsinaisia järjestyksenvalvojia avustaviksi tehtäviksi, joilla ei ole itsenäisesti käytettäviä
toimivaltuuksia. Ongelmattominta perustuslain 124 §:n kannalta olisi, jos kou-
luttautumista järjestyksenvalvojan tehtävään pidettäisiin ehdottomana edellytyksenä
järjestyksenvalvojaksi hyväksymiselle.

Turussa
31.3.2005



Juha Lavapuro
assistentti

Olli Mäenpää
1.4.2005

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys laiksi järjestyksenvalvojista annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 265/2004 vp)

Sääntelyn nostaminen lain tasolle

Yhtenä esityksen tavoitteena on nostaa nykyinen, keskeisesti vain sisäasiainministeriön määräyksellä toteutettu sääntely perustuslain 80 §:n edellyttämällä tavalla lain tasolle. Lain tasolle nostettaisiin muun muassa järjestyksenvalvojan voimankäyttövälineitä ja järjestyksenvalvojan kouluttajakoulutuksen toteuttamista koskeva sääntely. Eräiltä osin voimassa olevassa laissa säännellyistä asioista ehdotetaan säädettäväksi yksityiskohtaisemmin. Tällainen nykyistä tarkempi sääntely koskee muun muassa järjestyksenvalvojan ja järjestyksenvalvojan kouluttajakoulutuksen järjestämistä, koulutuksen sisällölle määriteltäviä vaatimuksia, järjestyksenvalvontatoiminnan viranomaisvalvontaa ja siihen liittyvää viranomaisten tietojensaantioikeutta.

Ehdotetut tarkemmat laintasoiset säännökset ovat asianmukaisia perustuslain 80 §:n määrittelemien kriteerien kannalta.

Kielto toimia järjestyksenvalvojana (2 a §:n 4 mom.)

Lakiehdotuksen 2 a §:n 4 momentissa ehdotetaan kiellettäväksi poliisi-, tulli-, tai rajavartiomiehen toimiminen järjestyksenvalvojana. Perusteluna on viranomais- ja järjestyksenvalvontatoiminnan välisen rajanvedon selkiyttäminen ja mahdollisten rooliristiriitojen välttäminen. Kuten perustuslakivaliokunta on todennut (PeVL 28/2001 vp) tällainen kielto merkitsee perustuslain 18 §:n 1 momentissa turvattujen oikeuksien rajoitusta. Ehdotettu 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.

Perustuslakivaliokunta on samassa yhteydessä kiinnittänyt huomiota siihen, että ehdotettu kielto ei ulotu vankeinhoitolaitoksen, pelastushallinnon ja puolustusvoimien henkilöstöön kuuluviin, ja esittänyt harkittavaksi kiellon laajentamista näidenkin turvallisuusviranomaisten palveluksessa oleviin henkilöihin. Samaa harkintaa voinee suositella myös käsiteltävän lakiesityksen yhteydessä.

Voimankäyttövälineet (10 §)

Lakiehdotuksessa määritellään järjestyksenvalvojan voimankäyttövälineeksi kaasusumutin, käsiraudat ja enintään 70 senttimetriä pitkä patukka, joita ei saa

kantaa tarpeettomasti. Koska ampuma-asetta, teleskooppipatukkaa tai muuta vastaavaa tehokkaampaa voimankäyttö-välinettä ei mainita tässä yhteydessä, tarkoituksena lienee, että niiden kantaminen ja käyttäminen on kokonaan kielletty järjestyksenvalvonnassa. Koska tämä tärkeä ja hyvin perusteltu kiello käy ehdotuksen mukaan ilmi vain asiayhteydestä päättelemällä, sen kirjoittaminen lakiin saattaisi olla paikallaan epäselvyyden välttämiseksi. Tämä voitaisiin toteuttaa esimerkiksi täsmentämällä 10 §:n 1 momentin säännös siten, että *järjestyksenvalvoja ei saa käyttää muuta voimankäyttövälinettä kuin ...*

Päätöksenteko (14.2 §)

Lakiesityksen perustelujen (s. 21) mukaan käytäntönä on ollut, ettei hakijalle ole annettu järjestyksenvalvojakortin lisäksi erillistä päätöstä. Hakijalle ei myöskään ole tällaisessa tilanteessa annettu erillistä valitusosoitusta, vaikka päätöksestä on voinut s sinänsä valittaa. Perusteena menettelylle on ollut se, ettei hakijalla ole tällaisessa tilanteessa oikeussuojan tarvetta. Perustelussa arvioidaan, että tämä menettely on todettu käytännössä toimivaksi ja se olisi tarkoituksenmukaista säilyttää edelleen.

Ehdotusta on aiheellista arvioida perustuslain 21 §:n 2 momentin kannalta, jonka mukaan oikeus saada perusteltu päätös kuuluu hyvän hallinnon takeisiin, jotka turvataan lailla. Perustellun päätöksen antamisesta ei voida luopua pelkästään tarkoituksenmukaisuussyistä eikä tietysti siltäkään perusteella, että käytännössä on tältä osin laiminlyöty noudattaa hallinto(menettely)lain velvoitteita. Hakijan oikeusturvan kannalta on lisäksi huomattava, että hakemuksen hyväksyvään päätökseen voidaan lisäksi sisällyttää ehtoja ja rajoituksia, joiden perusteleva on hakijan kannalta erityisen tärkeää. Myös sinänsä myönteisen päätöksen perusteleva on tärkeää yksinomaan päätöksenteon lainmukaisuuden kontrolloimiseksi.

Ehdotettu poikkeaminen hyvän hallinnon takeista on siten selvästi ristiriidassa perustuslain 21 §:n 2 momentin kanssa. Sen toteuttamiseen perustuslain säätämisyjärjestyksessä ei myöskään ole erityisiä perusteita. Sama arvio koskee myös 2. lakiehdotuksen 27 §:n 2 momenttia ja 39 §:n 2 momenttia.

Järjestyksenvalvojan toiminta yleisen kokouksen tai yleisötilaisuuden välittömässä läheisyydessä (3. lakiehdotuksen 18 §)

Ehdotuksen mukaan yleisötilaisuuden järjestäjä voisi asettaa yleisötilaisuuteen ja sen välittömään läheisyyteen järjestyksenvalvoista annettussa laissa tarkoitettuja järjestyksenvalvoja ylläpitämään järjestystä ja turvallisuutta yleisötilaisuudessa. Perustelujen (s. 42) mukaan tällä tarkoitettaisiin lähinnä sisään tuloväylien ja muiden vastaavien alueiden järjestyksen ja turvallisuuden aktiivista varmistamista.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut vastaavanlaista toimialueen laajentamista lausunnossaan hallituksen esityksen laiksi majoitus- ja ravitsemistoiminnasta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi (PeVL 49/2004 vp). Samoin kuin tuossa yhteydessä voidaan nytkin pitää tärkeänä, että käsitettä välitön läheisyys tässä tapauksessa tulkitaan suppeasti, koska valvontavaltaa ei käytä viranomaisen. Yleensä kyseisellä käsitteellä voidaan tarkoittaa vain yleisötilaisuuden sisäankäyntioven edustalla olevaa katu- tai tiealueen osaa, joka käsittää vain muutaman metrin säteellä muodostettavan alueen tilaisuuden järjestämispaikan

sisäänkäynnin edessä. Muulla katu- tai tiealueella yleisestä järjestyksestä ja turvallisuudesta huolehtii sen sijaan tässäkin tapauksessa poliisi.

Teuvo Pohjolainen
1.4.2005

Lausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle Hallituksen esityksestä Eduskunnalle laiksi järjestyksenvalvojista annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 265/2004 vp)

Perustuslakivaliokunnan pyytämänä lausuntona otsikossa mainitusta hallituksen esityksestä esitän kunnioittavasti seuraavan:

/.. Yleistä

Hallituksen esityksen tarkoituksena on "ajanmukaistaa järjestyksenvalvontatoiminnan oikeudellinen sääntely järjestyksenvalvojien ammattitaidon ja turvallisuustoimenpiteiden kohteena olevien oikeusturvan varmistamiseksi sekä toiminnan viranomaisvalvonnan tehostamiseksi" (s. 6). Pyrkimyksenä on myös selkiyttää viranomaistoiminnan ja järjestyksenvalvojatoiminnan välistä rajanvetoa sekä nostaa tietyiltä osin asetuksentasoinen sääntely perustuslain 80 §:n edellyttämällä tavalla lain tasolle. Monessa kohdin ehdotettu sääntely ei merkitse periaatteellisesti nykytilanteesta poikkeavia järjestelyjä.

Esityksen tavoitteita voidaan pitää yleisellä tasolla kannatettavina ja niillä on valtiosäännön näkökulmasta selkeyttävää ja perustuslain tarkoitusta edistävää merkitystä.

Koska hallituksen esitys on perustuslakivaliokunnassa lausuntoasiana, kiinnitän tässä lausunnossani huomiota ainoastaan niihin lakiehdotusten kohtiin, joilla katson olevan merkitystä perustuslain tai ihmisoikeussääntelyn kannalta.

2. Järjestyksenvalvojien asettaminen ja järjestyksenvalvojaksi hyväksyminen

Hallituksen esityksessä esitetään muutettavaksi lakia järjestyksenvalvoijista siten, että uuteen 2 a §:ään esitetään sisällytettäväksi eräitä säännöksiä järjestyksenvalvojan asettamisen ehdoista ja 12 §:ään puolestaan järjestyksenvalvojaksi hyväksymisen ehdot. Samalla esitetään kumottavaksi voimassa olevan lain 10 §, jossa on nykyisin säännelty samoista asioista nyt ehdotettua epätasemmalla tavalla. Sääntely ehdotetun kahden uuden säännöksen välillä ei ole täysin johdonmukaista. Myönteistä on kuitenkin pyrkimys täsmentää sääntelyä nykyisestä.

Uudessa 2 a §:ssä ehdotetaan säänneltäväksi mahdollisuudesta asettaa järjestyksenvalvojaksi yksittäiseen kokoontumislain mukaiseen tilaisuuteen - tilaisuuden laajuus ja luonne huomioon ottaen - henkilö, jolla ei ole laissa muuten edellytettyä koulutusta tähän tehtävään. Tällaisen järjestyksenvalvojan toimivaltuudet on rajattu. Vastaava oikeus on ollut myös nykyisen lain aikana (10 §), tosin ilman toimivaltuuksien rajoitusta. Nyt oikeutta asettaa kouluttamattomia järjestyksenvalvojia ehdotetaan laajennettavaksi siten, että yksittäisen tilaisuuden lisäksi saman järjestäjän samassa paikassa järjestämiin saman luonteisiin tilaisuuksiin voitaisiin hyväksyä järjestyksenvalvojaksi ilman koulutusta oleva henkilö yhdellä päätöksellä enintään kuudeksi kuukaudeksi yhden kalenterivuoden aikana.

Ehdotettu sääntely on omiaan heikentämään koulutusvaatimuksen merkitystä järjestyksenvalvonnassa. Kun järjestyksenvalvonta on pääosin luonteeltaan tosiasiallista toimintaa, perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten turvaaminen voidaan siinä taata sääntelyn täsmällisyyden sekä asianomaisten henkilöiden sopivuuden ja pätevyyden avulla (ks. PeVL 20/2002 vp). Perustuslakivaliokunta onkin korostanut koulutuksen tarpeellisuutta tämän kaltaisessa toiminnassa useassa yhteydessä, ks. esimerkiksi myös PeVL 44/1998 vp. Sen vuoksi olisi - vaikka otetaan huomioon kouluttamattoman järjestyksenvalvojan rajatut toimivaltuudet - *perusoikeussääntelyn näkökulmasta tarkoituksenmukaista hyväksyä kouluttamattoman järjestyksenvalvojan käyttö vain poikkeustapauksissa ja vain yksittäiseen tilaisuuteen kerrallaan.*

Hallituksen esityksen mukaan (1. lakiehdotus 2 a § 4 momentti) poliisimies, rajavartiomies tai tullimies ei saa toimia järjestyksenvalvojana. Säännöksellä on tarkoitus selkiyttää viranomais-toiminnan ja järjestyksenvalvontatoiminnan välistä rajanvetoa. Pidän tätä ehdotuksen lähtökohtaa hyvin perusteltuna. Voidaan kuitenkin kysyä, eikö *vastaava kielto tulisi samoin perustein ulottaa myös muihin viranomaistoiminnassa turvallisuuspalveluista osaltaan huolehtiviin henkilöihin, kuten puolustusvoimien kantahenkilökuntaan (sotilasammattihenkilöihin) sekä*

vankeinhoitolaitoksen ja pelastushallinnon henkilöstöön kuuluviin. Perustuslakivaliokunta on aikaisemminkin esittänyt näin käsitellessään hallituksen esitystä laiksi yksityisistä turvallisuuspalveluista sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi (PeVL 28/2001 vp), mutta lausumaa ei valitettavasti otettu tuolloin huomioon lain eduskuntakäsittelyssä.

Ehdotetun 12 §:n mukaan järjestyksenvalvojaksi hyväksyy hakijan kotikunnan poliisilaitos. Säätely vastaa tältä osin voimassa olevaa säätelyä. Säätelyn tekee kuitenkin ongelmalliseksi se, että lakiehdotuksen 17 §:n mukaan järjestyksenvalvojan peruskoulutuksen ja järjestyksenvalvojan kertauskoulutuksen järjestäjänä voi toimia mm poliisilaitos.

Kun lupamenettelyn tarkoituksena on mm. valvoa, että järjestyksenvalvojalla on asianmukainen ja riittävä koulutus (lakiehdotuksen 19 §, "Valvonta ja tietojensaanti"), johtaa ehdotus siihen, että poliisilaitos valvoo itse järjestämänsä koulutuksen laatua. *Tätä ei voida pitää hyvän hallinnon periaatteiden mukaisena. Tästä johtuen olisi tarkoituksenmukaista, että lupaharkinnan suorittaisi muu viranomainen.* Tällaisena voisi tulla kysymykseen esimerkiksi lääninhallitus (vrt. PeVL 20/2002 vp). Todettakoon tähän liittyen, että järjestyksenvalvojakoulutusta-jaksi hyväksymisen peruuttamista koskevassa asiassa (lakiehdotuksen 20-23 §), voidaan ehdotetun 24 §:n mukaan tarvittaessa suorittaa poliisilain 4 kuvussa säädetty poliisitutkinta, mikä poliisin itsensä järjestämään koulutukseen kohdistuvana ei välttämättä ole ulkopuolisen silmin uskottava.

Edelleen hallituksen esityksessä esitetään, että järjestyksenvalvojaksi hyväksyminen on voimassa enintään viisi vuotta (12.4 §). Vaikka säätely tässäkin kohdin esitetään pidettäväksi ennallaan (aik. lain 10 §), on todettava, että perustuslakivaliokunta katsoi voimassa olevaa lakia koskevaa ehdotusta käsitellessään (PeVL 44/1998 vp), että olisi asianmukaista, "että teh-

tävään hyväksyminen annetaan enintään kolmeksi vuodeksi kerrallaan". Lausumaa voidaan perustella sillä, että järjestyksenvalvonnassa voidaan puuttua yksilöiden tärkeisiin perustuslailla suojattuihin oikeuksiin, jolloin toiminnan valvonnan tulisi olla mahdollisimman tehokasta. Myöskään tätä perustuslakivaliokunnan lausumaa ei kuitenkaan huomioitu lakiehdotuksen jatkokäsittelyssä.

Kansal
aisten
perusoi
keussu
ojan
kannalt
a
keskei

3. Muita kysymyksiä

nen kysymys on se, miten voimakeinojen käyttö järjestyksenvalvonnassa on säännelty yleisesti ja erityisesti miten se voi tapahtua kokoontumisvapautta käytettäessä. Tässä suhteessa hallituksen esitys ei tuo olennaisia muutoksia nykytilanteeseen. Myönteisenä on pidettävä ehdotusta, jonka mukaan kouluttamattoman järjestysmiehen toimivaltuuksia ja oikeutta kantaa voimankäyttövälineitä rajoitetaan.

Myönteistä ehdotuksessa on myös se, että voiniankäyttövälineistä ja niiden kantamisesta järjestyksenvalvontatyössä ehdotetaan säädettäväksi laissa. Myös yksityisistä turvallisuuspalveluista annettuun lakiin ehdotettua muutosta, jolla vartijan kiinnioton toimittamiseen liittyvä voimankäyttöoikeus saatettaisiin vastaamaan pakkokeinolain 1 luvun 1 §:n 4 momenttia, on pidettävä selkiyttävänä ja hyväksyttävänä.

Hallituksen esitykseen sisältyy ehdotus muuttaa kokoontumislain 18 §:ää siten, että yleisen kokouksen tai yleisötilaisuuden järjestäjä voi asettaa yleiseen kokoukseen taikka yleisötilaisuuteen sekä jatkossa myös sen välittömään läheisyyteen järjestyksenvalvoja. Ehdotettu säännös, jossa on täsmennetty järjestyksenvalvojen tehtävä ylläpitämään järjestystä ja turvallisuutta yleisessä kokouksessa tai yleisötilaisuudessa, on riittävän täsmällinen ja yksilöity, eikä merkitse sellaista järjestyksenvalvonnan toimialueen laajentamista, että sillä olisi lain säätämisympäristöön ulottuvaa vaikutusta.

4. Asetuksenantovaltuudet

Ehdotettuun lakiin järjestyksenvalvoista annetun lain muuttamiseksi sisältyy lainsäädäntövallan delegointivaltuutus (28 §). Pidän sitä pääosin riittävän täsmällisenä ja eriteltynä. Kuitenkin

voidaan kysyä, olisiko kohdassa 2) olevaa valtuutta syytä täsmentää. Siinä valtuutetaan sisäasiainministeriö antamaan asetuksella tarkempia säännöksiä lain 7 §:ssä säädetystä säilössäpidosta. ("Jos kiinni otettua ei voida viipymättä luovuttaa poliisille, järjestyksenvalvojalla on poliisin suostumuksella ja sisäasiainministeriön antamia ohjeita noudattaen oikeus pitää hänet säilössä enintään neljä tuntia kiinniottamisesta, kuitenkin enintään siihen asti kun tilaisuus on päättynyt ja yleisö poistunut tai kun kiinniottamisen peruste on muutoin lakannut. (27.6.2003/622)")

Vaikka sanotussa pykälässä on säädetty säilössäpidon peruste ja enimmäiskesto, jää asetuksen anto valtuus vielä tarpeettoman avoimeksi. Mistä muusta säilössäpitoon liittyvästä asiasta kuin siihen käytettävistä tiloista on tarpeen ja voidaan säätää asetuksella?



PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE

Esitän kunnioittaen seuraavan lausunnon, joka koskee hallituksen esitystä laiksi järjestyksenvalvojista annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 265/2004 vp)

Hallituksen ehdottamat muutokset järjestyksenvalvojista annettuun lakiin koskevat lähinnä järjestyksenvalvojiksi hyväksymistä ja heiltä edellytettävää koulutusta. Sen sijaan lain 3-9 §:n säännöksiin järjestyksenvalvojien tehtävistä ja toimivaltuuksista sekä niiden käyttämisessä noudatettavista periaatteista ei ehdoteta muutoksia. Voimankäyttövälineitä koskevia säännöksiä ehdotetaan kuitenkin tarkistettavaksi.

Kuten perustuslakivaliokunta on aiemmissa lausunnoissaan. (44/1998 vp ja 20/2002 vp) lausunnossaan todennut, järjestyksenvalvojien toiminnassa on kyse perustuslain 124 §:n tarkoittamasta julkisesta hallintotehtävästä, jossa lisäksi on oikeus käyttää julkista valtaa. Hallituksen esitykseen sisältyvillä järjestyksenvalvojista annettua lakia koskevilla muutosehdotuksilla ei ole vaikutusta niihin näkökohtiin, joiden nojalla arvioidaan, sisältääkö järjestyksenvalvojien toimivalta perustuslain 124 §:ssä tarkoitettua merkittävää julkisen vallan käyttöä. Vaikka perustuslakivaliokunnan lausunnossa 44/1998 vp esitetyt näkökohdat ovat mielestäni alttiita arvostelulle¹, en katso aiheelliseksi palata asiaan tässä yhteydessä.

Perustuslain 124 § edellyttää, että julkisen hallintotehtävän uskomisen muulle kuin viranomaiselle ei saa vaarantaa perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Järjestyksenvalvojien toiminnassa ei synny muutoksenhakukelpoisia hallintopäätöksiä, mikä korostaa sellaisten etukäteisten oikeusturvatakeiden kuin järjestyksenvalvojilta edellytettävän koulutuksen ja muun pätevyyden merkitystä. Tässä suhteessa lain 12 §:ään ehdotettuja säännöksiä järjestyksenvalvojaksi hyväksymisen edellytyksistä samoin kuin säännöksiä järjestyksenvalvojakoulutuksesta ja -kouluttajista on pidettävä myönteisinä uudistuksina. Myös 10 §:n uusilla säännöksillä voimankäyttövälineistä ja niiden kantamisesta voidaan


¹ Ks. artikkeliani Yleinen järjestys ja turvallisuus - perusoikeusko? Lakimies 1999, s. 511-529.

arvioida olevan oikeusturvaa tehostava vaikutus. Sama koskee 19 §:n valvontasäännöksiä.

Hallituksen esityksen mukaan sen tavoitteena on myös saattaa sääntelytaso vastaamaan perustuslain 80 §:n mukaisia vaatimuksia. Tätä tavoitetta ilmentääkin muun muassa koulutusta koskevien säännösten nostaminen lain tasolle. Nyt 28 §:ssä ehdotetuista sisäasiainministeriön asetuksenantovaltuuksista 1 momentin 2) ja 3) kohdan valtuuksia voi pitää perusoikeuskytkennän kannalta liian väljästi muotoiltuina.

Yksityisistä turvallisuuspalveluista annettua lakia ehdotetaan muutettavaksi muun muassa siten, että silloin kun vartijaksi tai turvasuojaajaksi hyväksyminen myönnetään hakemuksen mukaisesti, hakijalle ei anneta erillistä päätöstä eikä valitusosoitusta (27.2 ja 37.2 §). Perustuslain 21.2 §:n mukainen, hyvään hallintoon kuuluva oikeus saada perusteltu päätös koskee myös tilanteita, joissa päätös on hakijan kannalta myönteinen, joskin päätöksen perusteluilla on hakemuksesta vireillä tulevissa asioissa tietysti erityistä merkitystä silloin, kun päätös on hakijalle kielteinen. Ehdotettuja säännöksiä voikin pitää perustuslain 21.2 §:n kannalta ongelmallisina. Kun kuitenkin poliisilaitos antaa myönteisen päätöksen saaneelle erityisen vartija- tai turvasuojaajakortin (34.1 ja 40.1 §), katson, että perustuslain 21.2 ei estä ottamasta yksityisistä turvallisuuspalveluista annettuun lakiin hallituksen ehdottamia 27.2 ja 37.2 §:n säännöksiä.

Helsingissä 30.3.2005



Kaarlo Tuori

65/2004
26/2005 vp/1

OIKEUSMINISTERIÖ
Lainvalmisteluosasto
LsN Tuula Majuri

LAUSUNTO
6.4.2005

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HALLITUKSEN ESITYS LAIKSI JÄRJESTYKSENVALVOJISTA ANNETUN LAIN MUUTTAMISESTA JA ERÄIKSI SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI (HE 265/2004 VP)

1. Lausunnon kohde

Hallituksen esitys sisältää ehdotuksen laiksi järjestyksenvalvojista annetun lain muuttamisesta, lain yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain muuttamista, lain kokoontumislain 18 §:n muuttamisesta ja lain ns. meriturvallisuuslain 10 §:n muuttamisesta. Hallituksen esityksen tarkoituksena on mm. tietyiltä osin nostaa nykyisin asetustasolla toteutettu sääntely perustuslain 80 §:n edellyttämällä tavalla lain tasolle. Lisäksi esitys sisältää järjestyksenvalvojien hyväksymismenettelyyn, toimivaltuuksiin ja koulutukseen liittyviä ehdotuksia, joilla on yhteyksiä perusoikeuksiin.

2. Esityksen valtiosääntöoikeudellinen arviointi

Ehdotetun järjestyksenvalvojista annetun lain 2 a §:ssä 2 momentissa muutettaisiin ns. tilapäisten järjestyksenvalvojien asettamisedellytyksiä. Nykyisen lain 10.2 §:n mukaan tilaisuuden laajuus ja luonne huomioon ottaen sekä muusta erityisestä syystä poliisi voi hyväksyä järjestyksenvalvojaksi yksittäiseen tilaisuuteen myös henkilön, jolla ei ole sisäasiainministeriön määrittämää järjestyksenvalvojakoulutusta. Hallituksen esityksessä tämä oikeus laajenisi yksittäisestä tilaisuudesta saman järjestäjän samassa paikassa järjestämiin saman luonteisiin tilaisuuksiin enintään kuudeksi kuukaudeksi yhden kalenterivuoden aikana.

Ehdotus tietyllä tavalla vakinaistaisi tällaiset tilapäiset, asianmukaista koulutusta vailla olevat järjestyksenvalvojat, jotka käyttävät itsenäisesti perusoikeuksiin puuttuvia toimivaltuuksia, mitä ei voida pitää hyväksyttävänä perusoikeuksien suojan kannalta. Vaikkakin lakiehdotuksen mukaan kouluttamattomilla järjestyksenvalvojilla olisi jossain määrin rajatut toimivaltuudet (ei kiinniotto-oikeutta ja säilössäpito-oikeutta eikä oikeutta voimankäyttö välineiden kantamiseen), ehdotus koettelee perusoikeusrajoituksilta edellytettyjen hyväksyttävyy- ja suhteellisuusvaatimusten täyttymisen rajoja. Esityksessä ei ole osoitettu sellaista painavaa yhteiskunnallista tarvetta, joka edellyttäisi ehdotettua järjestelyä. Yleisötilaisuuksien järjestyksen turvaaminen olisi myös saavutettavissa perusoikeuksiin vähemmän puuttuvien keinoin. Lähtökohtana tulisi olla, että juuri lakiehdotuksen tarkoittamaa yleisötilaisuuksien järjestämistoimintaa vakiintuneesti harjoittava järjestäjä käyttäisi koulutettuja järjestyksenvalvojia ja tarvittaessa pitäisi huolen siitä, että tällaisia järjestyksenvalvojia on saatavissa (ks. myös PeVL 28/2001 vp, jossa suhtauduttiin varauksellisesti "väliaikaisten vartijoiden" itsenäisiin toimivaltuuksiin). Järjestyksenvalvojien tiukentunutta koulutusvaatimusta ei tulisi voida kiertää nimeämällä samat henkilöt toistuvasti tilapäisiksi järjestyksenvalvojiksi, kuten nyt näyttää käytännössä tapahtuvan ja jota ehdotettu säännös osaltaan tukisi.

Lakiehdotuksen 2 a §:n 3 ja 4 momentin rajaukset eivät vaikuta esityksen säätämisyjärjestykseen. Poliisimiehelle, rajavartiomiehelle ja tullimiehelle asetettava kielto toimia järjestyksenvalvojana perustuu hyväksyttäviin syihin, sillä se kohdistuu henkilöihin, jotka virkansa perusteella suorittavat sellaisia julkisen vallan käyttöön kuuluvia tehtäviä, joissa voi muodostua ristiriitatilanteita järjestyksenvalvojatoiminnan kanssa (ks. PeVL 28/2001 vp).

Lakiehdotuksen 10 §:n säännökset voimankäyttö välineistä ja niiden kantamisen rajoituksista sekä 12-13 §:n säännökset järjestyksenvalvojaksi hyväksymisestä ja hyväksymiseen liitettyjen ehtojen muuttamisesta ovat asianmukaisia ja valtiosääntöoikeudelliselta kannalta ongelmattomia.

Järjestyksenvalvojakoulutuksen järjestäminen (17 §), järjestyksenvalvojakouluttajaksi hyväksyminen (18 §) ja sen peruuttaminen (22 §) liittyvät perustuslain 18.1 §:ään, 123.2 §:ään ja 124 §:ään. Säännökset eivät vaikuta esityksen käsittelyjärjestykseen. Lakiehdotuksen 23 § järjestyksenvalvojakouluttajaksi hyväksymisen väliaikaisesta peruuttamisesta vaikuttaa käytännön kannalta

tarpeettomalta. Lakiehdotuksen 21.2 §:ään sisältyvä oikeus henkilötarkastukseen järjestyksenvalvojakortin poisottamiseksi on ongelmaton perustuslain 7.1 §:ssä turvatus henkilökohtaisen koskemattomuuden kannalta.

Vartijan toimivaltuuksia ehdotetaan hieman laajennettaviksi yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 28 §:n kohdalla. Muutos vastaa pakkokeinolain 1.4 §:ään (516/2003) tehtyä jokamiehen kiinniotto-oikeuksia koskevaa muutosta eikä anna aihetta valtiosääntöoikeudellisiin huomautuksiin.

Kokoontumislain 18 §:ään ehdotettu muutos laajentaisi järjestyksenvalvojen toimialueen yleisötilaisuuksissa nykyisestä kokoontumislain säännöksestä poiketen myös tilaisuuden välittömään läheisyyteen. Laajennus ei koskisi yleisiä kokouksia. Vastaavanlaista järjestyksenvalvojan toimialueen määrittelyä ehdotetaan eduskunnassa parhaillaan käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä laiksi majoitus- ja ravitsemustoiminnasta (HE 138/2004 vp), jota käsitellessään perustuslakivaliokunta korosti pitävänsä tärkeänä, että käsitettä 'välitön läheisyys' tulkitaan majoitus- ja ravitsemisliikkeiden osalta suppeasti (PeVL 49/2004 vp). Nyt käsillä olevan esityksen perusteluissa todetaan välittömällä läheisyydellä tarkoitettavan muun muassa yleisötilaisuuden järjestämiseen liittyviä kulkuväyliä sekä tilaisuuden osanottajille varattuja pysäköintialueita. Myös tilaisuuden järjestämiskorkeuden tai aidatun järjestämialueen välitön ulkopuolinen alue olisi tilaisuuden järjestämipaikan välitöntä läheisyyttä siltä osin kuin kyseiseltä alueelta voitaisiin vaikuttaa tilaisuuden järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen. Ehdotus tarkentaa järjestyksenvalvojen toimialueen määrittelyä lain tasolla nykyisestä, sillä perustelujen mukaan järjestyksenvalvojen toimialueen on käytännössä katsottu ulottuvan yleisötilaisuuden välittömään läheisyyteen. Jos välittömän läheisyyden käsitettä tulkitaan tässäkin tapauksessa suppealla tavalla, ehdotus ei ole valtiosääntöoikeudelliselta kannalta ongelmallinen, sillä poliisilla säilyisi edelleen vastuu yleisestä järjestyksestä ja turvallisuudesta huolehtimisesta.

3. Esityksen säätämisyjärjestys

Esitykseen sisältyvät lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

y:/eduskuntalaus/2005/HE265.04PeV

Ls/HE 265/2004/PeV/IS

Herra puheenjohtaja

Käsillä oleva hallituksen esitys toteuttaa osaltaan vuoden 1995 perusoikeusuu-
distuksen aikaista lähtökohtaa. Annettaessa toimivaltuuksia viranomaisille tai muille
puuttua ihmisen perusoikeussuojaan keskeinen seikka on pitää huolta toimivaltuuksien
saajan koulutustasosta.

Käsittelyjärjestystä silmällä pitäen voidaan todeta, että sekä järjestyksenvalvojien että vartijoiden toimivaltuuksista on annettu uuden perusoikeusjärjestelmän aikana yksityiskohtaisia lausuntoja. Toimivaltuuksiin on suhtauduttu varovaisesti. Järjestyksenvalvojat ja vartijat ovat yksityishenkilöitä. PeL 80 §:n 2 momentin mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävien tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia.

Ihmisten turvallisuudesta huolehtiminen on lähtökohtaisesti poliisille kuuluva asia ja osa sisäasiainhallintoa. Poliisit ovat virkamiehiä ja siten aidossa ja täysimääräisessä virkavastuussa. Lisäksi heillä on perusteellinen koulutus voimakeinojen käyttöön olosuhteissa, jolloin puututaan ihmisten perusoikeuksiin kuten vapauteen.

Nyt käsillä oleva hallituksen esitys ei merkitse (yhtä poikkeusta lukuun ottamatta *J. uutta toimivaltaperustetta puuttua ihmisten perusoikeuksiin*). Järjestyksenvalvojien ja vartijoiden toimivaltuudet pysyvät pääosin ennallaan, eikä etenkään järjestyksenvalvojien toimivaltuuksia "avata". Toisin sanoen niitä ei ole tarpeen tämän lausunnon yhteydessä erikseen arvioida.

Pääosa hallituksen edistyksen säännöshdotuksista tarkoittaa nykyisten lakien kirjoittamista entistä tarkemmin uudistetun ja vuoden 1995 -tasosta merkittävästi kehittyneen perusoikeusjärjestelmän vaatimusten mukaisiksi.

Järj esty ksenv ai voj at

Ehdotettu laki järjestyksenvalvojista annetun lain muuttamiseksi tarkoittaa lähinnä poliisihallinnollisia muutoksia nykyiseen järjestelmään. Säännökset merkitsevät *perusoikeussuojan vahvistumista* välillisesti säätäessään poliisin valvontavallan laajentumisesta. Lisäksi säännöksiä voimankäyttövälineiden ja vartiokoiran käytöstä täsmennetään. Järjestyksenvalvojakoulutusta ja sen valvontaa tehostetaan. Järjestyksenvalvojille säädetään yksityiskohtaiset, tarkennetut sanktiot mm. toimivaltuuksien ylityksestä.

Itse pidän ainoana valtiosääntöoikeudellisesti mielenkiintoisena seikkana 2 a §:n viimeiseen momenttiin otettavaa kieltoa. Sen mukaan poliisimies, rajavartiomies tai tullimies ei saa toimia järjestyksenvalvojana. Tämä tarkoittaa näitä virkamiehiä myös vapaa-aikanaan ja loma-aikana. PeL 18.1 §:n mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Säännöksen tehoa perusoikeutena heikentää lakiviittaus "lain mukaan". Joka tapauksessa kielto toimia tiettyssä palkatussa tehtävässä merkitsee tämän perusoikeuden rajoittamista. Se on siten perusteltava. Muistaakseni tällainen sääntely tuli lakiin kiellettyä poliisin toimintaa vartijana Perusteluna oli valvojan ja valvottavan roolin sekoittuminen. Poliisin ja rajavartiomiehen, viimeksi mainittujen vireillä olevat laajennetut toimivaltuudet huomioon ottaen, kielto tällä perusteella on asianmukainen. Jossain määrin epäselvempää on, miksi tullimies ei saisi toimia järjestyksenvalvojana.

Järjestysmiehen tehtävä saattaa käytännössä erota merkittävästi vartijan tehtävästä. Järjestysmies saattaa valvoa järjestystä muutaman tunnin mittaisessa tilaisuudessa ehkä muutaman kerran vuodessa. Vartijoiden kohdalla vuorojen luulisi yleensä olevan pitempiä ja turvavartiointitehtäviä lukuun ottamatta toiminnan voisi ajatella olevan ammattimaisempaa.

Kärjistän tätä ongelmaa: minkä vuoksi tullimies ei kesälomallaan saa tilapäisesti toimia järjestyksenvalvojana poikansa jalkapallojoukkueen kilpailussa? Jos palkkio on olematon, kysymyksessä on tällöin yleinen, PeL 7.1 §:ssä säädetyn vapauden rajoitus. Yleisemmin ajatellen kielto toimia vartijana saattaa olla poliisin kohdalla perusteltu, mutta järjestyksenvalvonta voi olla siinä määrin tilapäistä ja harrastuksenluonteista, että poliisinkaan kohdalla tämä asia ei ole täysin yksiselitteisen selvä. Perusteluna poliisin ja

rajavartiomiehen tapauksessa saattaa kuitenkin olla se, että ehkä käytännössä on mahdoton erottaa hyvin tilapäistä järjestyksenvalvojan tehtävää esimerkiksi säännöllisistä lltavuoroluontoisista järjestyksenvalvojatehtävistä, joista lisäksi maksetaan merkittävä palkkio.

Hallituksen esityksessä perustellaan poliisia tarkoittava kielto perusteellisesti. Sen sijaan tullia koskeva kielto perustellaan hyvin lyhyesti "(s. 11) Tullilaitos suorittaa vastaavasti muun muassa tullirikoksiin liittyvää esitutkintaa". Järjestymiehiä on ympäri maan mitä erilaisimmissa yleisötilaisuuksissa. Tullimiesten rikostutkintaa tuskin harjoitetaan yhtä laajassa mittakaavassa. Katson, että hallituksen esityksessä tarkoitettu perusoikeusrajoitus on puutteellisesti perusteltu tullimiesten kohdalla. Myönnän kyllä, että vartiointiliikkeistä annetussa valiokunnan lausunnossa oltiin valmiita hyvin laaja-alaiseen toimintakieltoon. Minusta näyttää siltä, että tuolloiset perustelut eivät täysin kata tullimiestä järjestyksenvalvojatehtävässä.

Valiokunnan suosittama toimintakielto olisi koskenut vankeinhoitolaitoksen ja puolustusvoimien henkilökuntaakin. Perustuslakivaliokunnan lausunto oli perusteltu lähinnä vain valvontatehtävillä *kiinnittämättä huomiota ammatinvalinnanvapautteen tai vapauden suojaan ylipäättään*

2 a §:ssä tarkoitetut yksittäiseen kokouslaissa tarkoitettuun tilaisuuteen tai toistuviin samanluonteisiin tilaisuuksiin asetetut pelkästään täysi-ikäiset ja rehelliseksi ja luotettaviksi tunnetut järjestyksenvalvojat ovat alussa *mainittu koidutuskriteeri huomioon* ottaen jossain määrin arveluttava seikka. Koska heillä on vain rajoitetut toimivaltuudet, asia tuskin kuitenkaan on valtiosääntöongelma.

Järjestyksenvalvojan toimialueen laajennus tilaisuuden tapahtuma-alueesta sen "välittömään läheisyyteen" on jossain määrin ongelmallinen: jälleen kerran turvallisuuden intressissä laajennetaan toimivaltuuksia perusoikeuksiin puuttumiseen. Ravitsemusliikkeistä annetussa perustuslakivaliokunnan lausunnossa esitetyin tavoin voisi ajatella, että "välitön läheisyys" määriteltäisiin erikoisvaliokunnan mietinnössä tarkemmin, ettei se hiljalleen ja itsekseen ala laajeta. Voisi olla paikallaan, että järjestyksenvalvojapäätöksessä poliisin tulisi määritellä rajat tyhjentävästi. Ihmisillä on perustuslaissa turvattu liikkumisvapaus sanotussa tilassa eli tilaisuuden välittömässäkin läheisyydessä joutumatta esimerkiksi kyselyjen ja tarkastusten kohteeksi.

Ehdotus laiksi yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain muuttamisesta

Lakiehdotuksen valtiosääntöoikeudellisesti merkittävin kohta, 28 §:ään ehdotettu säännös vartijan oikeudesta ottaa kiinni pakenija, jäi minulle epäselväksi. Kysymys on siitä, saako vartija ottaa kiinni kenet tahansa pakosalle lähtevän, vaiko vain sellaisen ihmisen, jota koskevat muualla laissa olevat lisäkriteerit. Jokamiehen kiinniotto-oikeus on säädetty seuraavasti: "Jokamiehen kiinniotto-oikeus

Jokainen saa ottaa kiinni verekseltä tai pakenemasta tavatun rikoksenteijän, jos rikoksesta saattaa seurata vankeutta tai rikos on lievä pahoinpitely, näpistys, lievä kavallus, lievä luvaton käyttö, lievä moottorikulkuneuvon käyt-tövarkaus, lievä vahingonteko tai ievä petos.(12.7.2002/615)

Jokainen saa ottaa kiinni myös sen, joka viranomaisen antaman etsintäkuulutuksen mukaan on pidätettävä tai vangittava.

Kiinni otettu on viipymättä luovutettava poliisimiehelle.

Jos kiinniotettava tekee vastarintaa tai pakenee, kiinniottaja saa käyttää sellaisia kiinniottamisen toimittamiseksi tarpeellisia voimakeinoja, joita voidaan pitää kokonaisuutena arvioiden puolustettavina, kun otetaan huomioon rikoksen laatu, kiinniotettavan käyttäytyminen ja tilanne muutenkin. (13.6.2003/516)

Voimakeinojen käytön liioittelusta säädetään rikoslain (39/1889) 4 luvun 6 §:n 3 momentissa ja 7 §:ssä. (13.6.2003/516)"

Vartijoiden nykyiset valtuudet on säädetty seuraavasti: **28**
§

Vartijan oikeudet

Vartijalla on oikeus poistaa henkilö vartioimisalueelta, jos poistettava ei noudata vartioimisalueen omistajan tai haltijan taikka tämän edustajan antamaa poistumiskehotusta taikka jos on ilmeistä, ettei poistettavalla ole oikeutta oleskella vartionisalueella ja vartija on kehottanut häntä poistumaan.

Vartijalla on vartioimistehtävää suorittaessaan oikeus ottaa kiinni verekseltä tai pakenemasta tavattu rikoksentehtäjä, jos rikoksesta saattaa seurata vankeutta tai jos rikos on lievä pahoinpitely, näpistys, lievä kavallus, lievä luvaton käyttö, lievä moottorikulkuneuvon käyttö varkaus, lievä vahingonteko tai lievä petos. Vartija saa ottaa kiinni myös sen, joka on viranomaisen antaman etsintäkuulutuksen mukaan pidätettävä tai vangittava. Kiinni otettu on viipymättä luovutettava poliisille. (12.7.2002/616)

Vartijalla on kiinniotto-oikeutta käyttäessään oikeus tarkastaa kiinni otettu ja hänen mukanaan olevat tavarat sen varmistamiseksi, ettei kiinni otetulla ole hallussaan esineitä tai aineita, joilla hän voi aiheuttaa vaaraa itselleen tai muille. Vartijalla on oikeus ottaa pois tarkastuksessa tavatut vaaralliset esineet tai aineet. Pois otetut esineet tai aineet on luovutettava viipymättä poliisille.

Jos poistettava, kiinni otettava tai turvallisuustarkastuksen kohteeksi joutunut koettaa vastarintaa tekemällä välttää poistamisen, kiinni ottamisen tai turvallisuustarkastuksen suorittamisen, vartijalla on oikeus käyttää sellaisia henkilön poistamiseksi tai kiinni ottamiseksi taikka turvallisuustarkastuksen suorittamiseksi tarpeellisia voimakeinoja, joita voidaan pitää puolustettavina, kun otetaan huomioon henkilön käyttäytyminen ja muut olosuhteet. Voimakeinojen käytön liioittelusta säädetään rikoslain 4 luvun 6 §:n 3 momentissa ja 7 §:ssä. (13.6.2003/540)

Hallituksen esityksessä oleva sääntely näyttää minusta jättävän sen mahdollisuuden, että *kaikki pakenijat voidaan ottaa kiinni* siihen katsomatta, onko kyseessä rikoksen tekijä tai siitä epäilty. Minusta, jos se on sääntelyn tarkoitus, näin laajat valtuudet eivät ole paikallaan, koska kiinniotto merkitsee ihmisen vapauden ja fyysisen koskemattomuuden suojan rajoitusta, ehkä merkittävästikin. Pakenija saattaa olla esimerkiksi alkoholin vaikutuksen alainen, mikä sinänsä ei ole rangaistavaa. Hän saattaa lisäksi muuten vain haluta välttää neuvottelun vartijan kanssa tai turvatarkastuksen, vaikka olisikin viaton. Hallituksen esitys näyttää näet mahdollistavan tulkinnan, jonka mukaan rikosepäilyt ym. tarkoittavat vain *poistettavaa, ei sen sijaan pakoon lähtijää. Jokamiehen kiinniotto-oikeus ei ole läheskään näin laaja toimivaltuus. Jokamiehen oikeuksista säädettyä kiinniotto-oikeus ja pakenijan kiinniottaminen sidotaan samoihin tunnusmerkkeihin. Hallituksen esityksessä ne ovat eri momenteissa.*

Voidaan myös kysyä, miksi jokamiehen kiinniotto-oikeudeksi luonnehdittava toimivaltuus on erikseen säädetty *{päällekkäisesti}* turvallisuuspalveluista annetussa laissa erillisenä toimivaltuutena, joka näyttäisi antavan sille *erillisen ja*

itsenäisen toimivaltuuden luonteen. Siinähan ei puhuta jokamiehen kiinniotto-oikeudesta. Sinänsä on ymmärrettävää, että pakenijan kiinniottamisesta säädetään laissa. Nyt kuitenkin kiinniottaja saattaa olla tuliaseella varustettu, mitä "jokamies" ei yleensä ole. Toisin sanoen, eikö tässä laissa riittäisi pelkkä *viittaussäännös* jokamiehen kiinniotto-oikeuteen voimankäytön sanktioviittauksen yhteydessä?

Yhteenveto

Hallituksen esitys on perusrakenteeltaan ja tavoitteeltaan perusoikeussuojaa vahvistava. Eräät sen yksityiskohdat saattavat edellyttää lisäpohdintaa tai sääntelyn terävöittämistä. Kokonaisuutena ottaen lakiehdotukset voidaan säätää tavallisessa lainsäätämisympäristössä.

Helsingissä 11 päivänä huhtikuuta 2005

Ilkka Saraviita

PeVP 28/2005 vp / A 6 §

Mikael Hiden

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA 12.4.2005 KELLO 10 HE
265/04 vp laiksi järjestyksenvalvojista annetun lain
muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Esityksen perusteluissa todetaan sen tavoitteeksi ajanmukaistaa järjestyksenvalvontatoimintaa koskevaa sääntelyä, tehostaa toiminnan valvontaa, nostaa joitakin nyt vain asetuksen tasolla toteutettuja sääntelyjä lain tasolle ja säännellä joitakin asioista nykyistä lakia yksityiskohtaisemmin. Konkreettisissa säännösehdoituksissa näyttääkin olevan kysymys lähinnä vain nykyisen lainsäädännön hienosäädön luontoisesta kehittämisestä. Ehdotuksissa ei tämän mukaisesti nähdäkseni ole aihetta merkittäviin huomautuksiin. Myöskään perustelujen Säättämisjärjestys-jakso ei navakakseni anna aihetta erityisiin kommentteihin. - Joitakin ehdotuksen yksityiskohtia on kuitenkin aihetta lyhyesti tarkastella.

I. lakiehdotus (järjestyksenvalvojista annettu laki)

J

2 a §. Säännös koskee järjestyksenvalvojaksi asettamista ja järjestyksenvalvojana toimimista. Säännöksen 2 momentissa järjestellään mahdollisuutta käyttää kokoontumislain mukaisissa tilaisuuksissa järjestyksenvalvojana kouluttamattomia henkilöitä. Säännös ansaitsee nähdäkseni huomiota kahdessa suhteessa.

Vaikka näillä henkilöillä ei tulisi säännöksen mukaan olemaan lain 7 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettuja kiinniotto- ja säilöissäpitovaltuuksia, tulisi heillä kuitenkin olemaan 7 §:n 1 momentissa tarkoitettu paikalta poistamisvaltuus. Kun kyse on yksilön oikeuksiin

puuttumisvaltuudesta, joudutaan väistämättä kiinnittämään huomiota myös valtuuksien käyttäjälle asetettaviin vaatimuksiin. Vaatimuksina tulisi momentissa tarkoitetuissa tilanteissa olemaan vain 12 §:ssä tarkoitettut 18 vuoden ikä ja se, että henkilö "tunnetaan rehelliseksi ja luotettavaksi ja on henkilökohtaisilta ominaisuuksiltaan tehtävään sopiva." Näin vähäisin tai ainakin joustavin edellytyksin tapahtuvan järjestyksenvalvojaksi hyväksymisen ei tarvitse olla ongelma silloin, kun on kyse - kuten lain 10 §:ssä nyt on edellytetty - poliisilaitoksen yhtä tilaisuutta varten erikseen antamasta hyväksymisestä. Säännöksessä on nyt kuitenkin uutuutena se, että hyväksyminen voitaisiin antaa saman kalenterivuoden aikana enintään kuudeksi kuukaudeksi "saman järjestäjän samassa paikassa järjestämiin saman luonteisiin tilaisuuksiin." Muutoksen perusteluissa todetaan pyrkimyksenä olevan helpottaa hallinnollisesti nykyistä menettelyä, jossa samalle henkilölle on jouduttu hakemaan hyväksyminen jokaiseen tilaisuuteen erikseen.

Kyse ei tässä välttämättä ole säätämisyjärjestyksestä. Silti minusta olisi vielä aihetta miettiä, onko syytä liu'uttaa yksilön oikeuksiin puuttumisvaltuuksien uskomista viranomaiskoneiston ulkopuolelle niin, että poliisi voisi puoleksi vuodeksi kerrallaan hyväksyä järjestyksenvalvojaksi esim. tietyllä lavalla pidettäviin huvitilaisuuksiin henkilöitä, joilla ei ole tehtävään minkäänlaista koulutusta. Hyväksyminen yhdellä päätöksellä koko sesongiksi sisältää väistämättä vähemmän aiheita/mahdollisuuksia valvontaan ja ko. tilaisuuksia koskevaan tiedonkulkuun kuin hyväksymisen antaminen kuhunkin tilaisuuteen erikseen. Mahdollisuus saada hyväksyntä samalla kertaa puoleksi vuodeksi - sesongiksi - ei myöskään ainakaan lisää paineita koulutuksen hankkimiseen. En myöskään tiedä, miten käytännössä varmistuu se, että esim. (laajoissa) tilaisuuksissa, joissa on vähäinen järjestyshäiriöiden riski, "olisi kuitenkin oltava ammattitaidon varmistamiseksi riittävä määrä vähintään peruskoulutuksen suorittaneita järjestyksenvalvoja" (perustelut, s. 15, II).

Järjestelyn yleisen suotavuuden lisäksi voisi olla aihetta tarkastella myös säätelyn riittävää täsmällisyyttä. Momentin alussa on yleiseksi kriteeriksi asetettu "tilaisuuden laajuus ja luonne huomioon ottaen sekä muusta erityisestä syystä". Kriteerin joustavuutta voidaan sinänsä pitää käytännöllisenä, mutta toisaalta se merkitsee myös laveaa harkintavaltaa. Mitä konkreettista ohjetta antaa esim. maininta tilaisuuden luonteen huomioon ottamisesta? Mielenkiintoista on myös se, että kriteeri on aivan sama yhdellä kertaa kuuden kuukauden ajaksi hyväksymiselle ja erikseen tilaisuus tilaisuudelta hyväksymiselle.

11 §. Säännös koskee järjestyksenvalvojan mahdollisuutta pitää mukana koiraa. Koiran mukana pitäminen vaatii poliisin tietyin edellytyksin annettavissa olevaa lupaa. Säännöksen viimeisen momentin lopun mukaan koiralla muuten oleva kuonokoppa voidaan poliisin määräyksestä poistaa, "jos henkilöiden käyttäytymisen tai muun siihen verrattavan syyn perusteella voidaan päätellä

tilaisuuteen osallistuvien turvallisuuden olevan uhattuna." Kun järjestyksenvalvojan mukana kulkeva koira ei ole mikään mopsi, ei se, milloin kuonokoppa voidaan poistaa, ole yksilön koskemattomuuden suojan ja yksilön sitä koskevan luottamuksen kannalta vain sivuseikka (siitäkään huolimatta, että säännöksessä edellytetään koiran olevan järjestyksenvalvojan hallittavissa). Tältä kannalta ei vaikuta oikein asianmukaiselta, että kuonokopan poistamismahdollisuus on sidottu vain yleisesti "turvallisuuden uhattuna olemiseen" lausumatta mitään siitä, että juuri kuonokopan poistaminen olisi tarpeen tai hyödyllistä uhan torjumisessa/vähentämisessä.

12 §. Säännös koskee järjestyksenvalvojaksi hyväksymisen ehtojen ja rajoitusten muuttamista. Kun kysymys on viranomaisen mahdollisuuksista muuttaa yksilön oikeusasemaa koskevaa päätöstään yksilön haitalliseksi katsomalla tavalla, on tässäkin merkitystä sanamuotojen täsmällisyydellä. Tältä kannalta näyttää tarpeettoman väljältä lausua ehtojen muuttamismahdollisuudesta joissakin "seikoissa tapahtuneiden muutosten vuoksi" lausumatta mitään seikkojen muutoksen sisällön kiinnittymisestä ehtojen muuttamisen sisältöön, esim. siitä, että ko. ehtojen muuttaminen on tarpeen (tms.) em. seikoissa tapahtuneiden muutosten vuoksi.

20 §. Säännös koskee järjestyksenvalvojaksi hyväksymisen peruuttamista. Säännöksen viimeisen momentin mukaan poliisilaitos "voi" hyväksymisen peruuttamisen sijasta antaa varoituksen , jos hyväksymisen peruttaminen olisi oloihin nähden kohtuutonta. Peruslakivaliokunta on elinkeinovapauteen liittyvissä kysymyksissä lähtenyt eri yhteyksissä siitä, että elinkeinon harjoittamisessa vaadittavan luvan tai rekisteröimisen peruuttamiseen ei pidä voida ryhtyä vähäisten rikkeiden vuoksi ennen kuin henkilölle on ensin annettu mahdollisuus korjata laiminlyöntinsä tai virheensä. Minusta tässäkin pitäisi järjestyksen olla selvästi se, että (vähäisissä rikkeissä) ensiksi varoitetaan ja vasta sitten, jos se ei johda tilanteen korjautumiseen , peruutetaan. Ilmaus "voi" merkitsee kuitenkin poliisilaitoksen vapaata harkintaa.

21 §. Säännöksen 3 momentissa on sama "voi"- ongelma kuin edellä 20 §:ssä.

2. lakiehdotus (Yksityisistä turvallisuuspalveluista annettu laki)

28 §. Säännös koskee vartijan oikeuksia. Säännöksen 4 momenttiin ehdotetaan lisäystä, jonka mukaan vartijalla olevat, poistettavaa, kiinni otettavaa tai turvallisuustarkastuksen kohteeksi joutunutta koskevat valtuudet voimakeinojen käyttämiseen eivät koske ainoastaan vastarinnan tekemistilanteita, vaan myös tilanteita, joissa ko. henkilö pakenee kiinni ottamista. Perusteluissa (s. 40) vedotaan erityisesti siihen, että vastaava lisäys on tehty jokamiehen kiinniotto-oikeutta koskevaan pakkokeinolain 1 luvun 1 §:n 4 momenttiin (1.1.2004 voimaantullut laki 516/2003).

Tämän pakkokeinolain muutoksen merkitys tässä yhteydessä on kuitenkin epäselvä. Pakenemistilannetta koskeva muutos ei alun perin sisältynyt hallituksen tuolloin esittämiin muutoksiin (HE 44/02 vp) eikä sitä siten ole myöskään arvioitu perustuslakivaliokunnan esityksestä antamassa lausunnossa (pevl 31/02 vp). Pakkokeinolain 1 luvun 1 § koskee tietyn raskausasteen rikoksista tai tietyistä rikoksista verekseltä tai pakenemasta tavatun rikosentekijän taikka etsintäkuulutuksen mukaan pidätettävän tai vangittavan henkilön kiinniottamisoikeutta. Säännöksessä omaksuttuja ajatuksia hyväksyttävistä valtuuksista ei sen vuoksi voida automaattisesti soveltaa myös tässä tarkoitettuihin vartijan valtuuksiin, jotka rikoksesta verekseltä kiinni otettavien lisäksi voisivat tulla koskemaan myös "poistettavia" ja "turvallisuustarkastuksen kohteeksi joutuvia", siis myös henkilöitä, joiden ei väitetäkään tehneen tai olevan tekemässä rikosta.

En tiedä osaanko arvioida ehdotusta oikein, mutta minusta vaikuttaa siltä, että lisäys "taikka pakenee kiinni ottamista" on istutettu momenttiin ajatellen lähinnä saman 28 §:n 2 momentissa tarkoitettua verekseltä kiinni ottamista, joka rinnastuu edellä mainittuun pakkokeinolain säännökseen, mutta harkitsematta kunnolla miten lisäys soveltuu samassa

28 §:ssä ja myös samassa momentissa tarkoitettuun "poistettavaan". Lisäyksen voitaisiin ajatella merkitsevän esim. sellaista mahdollisuutta, että vartija saisi ottaa kiinni sellaisen vartiointialueelta poistettavan, joka pakenee kiinni ottamista vartiointialueen ulkopuolelle. Tämä tuskin vastaisi kuitenkaan sitä, miten 28 §:n 1 momentti on kirjoitettu.

Minusta säännös vaatii henkilökohtaisen vapauden ja koskemattomuuden suojan kannalta tarkistamista ja arviointia kahdessa suhteessa. Säännös on epäselvä niiden henkilöiden suhteen, joita 28 §:ssä pidetään vain poistettavina. Merkittävän perusoikeuteen puuttumisvaltuuden sisältävä säännös ei saisi olla tällä tavoin epäselvä. Epäselvyyskysymyksen lisäksi pitää mielestäni vakavasti kysyä myös sitä, onko tässä ylipäättään olemassa perusoikeussuojan kannalta riittävänä pidettäviä perusteita sille, että henkilöön, joka tavataan vartioimisalueella vain poistamiseen oikeuttavaksi katsottavissa olosuhteissa

ja joka haluaa poistua ("paeta"?) vartioimisalueelta, voitaisiin kohdistaa sellaisia voimakeinoja, jotka näyttäisivät tämän lisäyksen johdosta voivan tulla kyseeseen.

(Joitakin asiaan kuulumattomia huomioita: 1. lakiehdotuksen 10 §:n 2 momentin viimeisen virkkeen alussa pitää kai olla "Tämän" eikä Tämä". - Saman lakiehdotuksen 18 §:n 1 momentin 3) kohdassa käytetään sulkeissa "termiä" järjestyksenvalvojakouluttajan kouluttajakoulutus. Ilmaus kukaties koului arvostamaan koulutusta. Silti voidaan kysyä, eikö lakitekstiin riittäisi vähempikin koulu-sanailu. Syntyisikö epäselvyyttä, jos puhuttaisiin vain järjestyksenvalvojakouluttajan koulutuksesta (jos ko. sulkeita teksteineen edes tarvitaan). - Edelleen saman lakiehdotuksen 20 §:n 2 momentin 1) kohdassa ja vastaavasti 22 §:n 2 momentin 1)kohdassa puhutaan siitä, että henkilö ei enää "olojen" muutosten vuoksi täytä mm. rehellisyydeltään hyväksymisen edellytyksiä. Ei kai "olojen" muuttumisella voida rehellisyyttä punnita. Samaa asiaa koskeva nykyinen 10 a § on tässä suhteessa selvästi asiallisemmin muotoiltu.)

HE 265/2004 vp
PeVP 33/2005 vp/ABJ

Perustuslakivaliokunnalle

Valiokunnan pyytämänä asiantuntijalausuntona hallituksen esityksestä laiksi järjestyksenvalvojista annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 265/2004 vp) esitän kunnioittavasti seuraavaa.

Järjestyksenvalvojien toimivaltuudet

Esitys edustaa perusoikeuksien kannalta herkkää sääntelyalaa, koska järjestyksenvalvojien käytettävissä saattaa olla yksilön perusoikeuksiin kajoavia voimakeinoja, jotka ovat vaikeasti yhteensovitettavissa sen kanssa, ettei järjestyksenvalvoja ole julkista valtaa käyttävä virkamies. Nähdäkseni tämä vaikein asia on kuitenkin onnistuttu esityksessä ratkaisemaan tavalla, joka on sopusuunnassa valiokunnan aiempien kannanottojen kanssa - jotka tosin jossain määrin venyttävät muissa yhteyksissä esitettyjä perustuslain tulkintoja (ks. PeVL 44/1998 vp, PeVL 2/1999 vp).

Rikosoikeudellinen syyttömyysolettama

Ensimmäisen lakiehdotuksen 21 §:n 3 momentissa ja 23 §:n 2 momentissa käytetään ilmaisua, joka on huonosti sopusoinnussa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 (2) artiklassa ja kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen 14 (2) artiklassa turvatun rikosoikeudellisen syyttömyysolettaman kanssa. Säännösten mukaan järjestyksenvalvojaksi (21 §) tai järjestyksenvalvojakouluttajaksi (23 §) hyväksymisen peruuttamista voidaan jatkaa, jos järjestyksenvalvojaa epäillään rikoksesta, "joka todennäköisesti johtaa ... hyväksymisen peruuttamiseen". Valittu sanamuoto viittaa rikosasian lopputuloksen ennakkointiin, vaikka säännös tietenkin tulisi muotoilla ilman tällaista ennakkointia, käyttäen esimerkiksi ilmaisua "epäillään todennäköisin perustein sellaisesta rikoksesta, joka ilmeisesti johtaisi järjestyksenvalvojaksi hyväksymisen peruuttamiseen".

Oikeus valita työnsä, ammattinsa tai elinkeinonsa

Ensimmäisen lakiehdotuksen 2 a §:n 4 momentiksi ehdotetaan kategorista säännöstä, jonka mukaan poliisimies, rajavartiomies tai tullimies ei saisi toimia järjestyksenvalvojana. Säännösehdotus herättää kysymyksiä perustuslain 18 §:n 1 momentissa perusoikeutena turvatun työn, ammatin ja elinkeinon valinnan vapauden kannalta. Sääntämisyjärjestysperustelujen mukaan perustuslakivaliokunta olisi lausunnossaan PeVL 28/2001 vp ehdottanut tämänkaltaista säännöstä.

Valiokunnan mainitussa lausunnossa todetaan: "Lakiehdotuksen 11 §:ään sisältyvä kielto 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

rooliristiriitatilanteita yksityiseen turva-alaan nähden. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että ehdotettu kielto ei ulotu vankeinhoitolaitoksen, pelastushallinnon ja puolustusvoimien henkilöstöön kuuluviin, ja esittää harkittavaksi kiellon laajentamista näidenkin turvallisuusviranomaisten palveluksessa oleviin henkilöihin."

On siis totta, että mainitussa lausunnossaan valiokunta on puoltanut nyt ehdotetun kaltaista sääntelyä. Toisaalta valiokunnan poliisilaista vastikään antama lausunto edustaa vivahteikkaampaa suhtautumista poliisimiehen sivutoimiin (PeVL 11/2005 vp). Pidän ongelmallisena, että nyt ehdotetun säännöksen kautta joudutaan saman asian kolminkertaiseen sääntelyyn: virkamieslaki (18 §) sisältää

yleissäännökset sivutoimien ilmoituksen- ja luvanvaraisuudesta sekä kieltämisestä, mm. poliisilaki sisältää täsmällisempiä sivutoimikieltoja tiettyjen virkamiesten osalta ja laki järjestyksenvalvojista vielä kieltäisi tiettyjen virkamiesten toiminnan sivutoimisina ja järjestyksenvalvojina.

Erityisesti nyt ehdotetun kaltaista kategorista yleissäännöstä arvioitaessa on syytä pitää kiinni perustuslain 18 §:n 1 momentin mukaisen oikeuden perusoikeusluonteesta. Pitäisin tämän vuoksi parhaana ratkaisuna, että ehdotettu säännös poistettaisiin käsillä olevasta lakiehdotuksesta ja asia järjestettäisiin tyhjentävästi sivutoimikieltojen ja -säännösten avulla. Jo virkamieslain yleissäännökset mahdollistavat sivutoimen kieltämisen yksittäisessä tapauksessa, mm. jos kysymys olisi ns. kilpailevasta toiminnasta.

Säännösehdoituksen poistamisen perusteena viitataan myös siihen, ettei esitys tältä osin sisällä lainkaan siirtymäsäännöksiä.

Lainsäädäntövallan delegointi

Esityksen lähtökohtiin kuuluu järjestyksenvalvojien toimintaa koskevan sääntelyn kohottaminen perustuslain 80 §:stä seuraavien vaatimusten mukaisesti lain tasolle. Tässä pyrkimyksessä ei mielestäni ole kuitenkaan täysin onnistuttu, joskin osa esitykseen jääneistä ongelmista on vain sanonnallisia ja siten ratkaistavissa ehdotettua sääntelyä täsmentämällä ilman asiallisia muutoksia tavoiteltuun asetuksenantovallan alaan. Ensimmäisen lakiehdotuksen 28 §:ssä on nähdäkseni käytetty turhan avoimia muotoiluja asetuksenantovallan alaa määriteltäessä.

Niinpä 1 momentin 1 kohdan viittaus lupa- ja hyväksymispäätösten "sisältöön" tulisi muuttaa yksityiskohtaisia perusteluja vastaavaan muotoon, jonka mukaan asetuksella voitaisiin säätää päätöksiin "sisällytettävistä tiedoista".

Ongelmallisemmalta vaikuttaa 2 kohta, jonka mukaan asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä "säilöissäpidosta ja siihen käytettävistä tiloista". Yksityiskohtaiset perustelut antavat mielikuvan, että mm. oikeusturvakysymyksistä säädettäisiin asetuksella, mikä ei ole perustuslain 80 §:n kannalta asianmukaista. Ehdotettu säännös liittyy lain nykyiseen 7 §:n 3 momenttiin:

"Jos kiinni otettua ei voida viipymättä luovuttaa poliisille, järjestyksenvalvojalla on poliisin suostumuksella ja sisäasiainministeriön antamia ohjeita noudattaen oikeus pitää hänet säilössä

enintään neljä tuntia kiinniottamisesta, kuitenkin enintään siihen asti kun tilaisuus on päättynyt ja yleisö poistunut tai kun kiinniottamisen peruste on muutoin lakannut."

Järjestyslain käsittelyn yhteydessä valiokunta aikanaan edellytti siitä poistettavaksi viittaussäännöksen, jonka nojalla järjestyksenvalvojen säilöönottovaltuus olisi soveltamisalaltaan laajentunut (PeVL 20/2002 vp). Tämä osoittaa tarpeen suhtautua pidättyvästi lainsäädäntövallan delegointiin säilöönoton sääntelyssä. Sen sijaan järjestyksenvalvojista annettua lakia säädettäessä valiokunta ei tarttunut 7 §:n 3 momentin sisältämään viittaukseen ministeriön ohjeisiin, joka jo itsessään sisältää säädösvallan delegoinnin (PeVL 44/1998 vp).

Kun asia nyt on ehdotetun 28 §:n johdosta valiokunnan uudelleen arvioitavana, katson että valiokunnan tulisi edellyttää 28 §:n 1 momentin 2 kohdan ja mielellään myös 7 §:n 3 momentin muotoilemista siten, että järjestyksenvalvojen toteuttama säilöönotto saadaan esimerkiksi olemassa olevaan laintasoiseen sääntelyyn kohdistuvien viittausten asianmukaisesti lain tasolla säänneltyksi.

Muita seikkoja

Ensimmäisen lakiehdotuksen 11 §:n 1 kohdan mukaan järjestyksenvalvoja saa pitää järjestyksenvalvontatehtävissä mukanaan koiraa, joka on "hyväksytysti suorittanut" sisäasiainministeriön vahvistamat vaatimukset täyttävän tottelevaisuustarkastuksen. Nähdäkseni aktiiviseen tietoiseen tekemiseen viittaava verbi "suorittaa" tulisi tässä yhteydessä korvata verbillä "läpäistä". Jos tälle ehdotukselle pitää esittää valtiosääntöoikeudellinen kiinnekohta, viitaan perustuslain 1 §:n 2 momentin säännökseen ihmisarvon loukkaamattomuutta, joka nähdäkseni edellyttää siitä huolehtimista, että lainsäädäntö pysyy ihmisten keskinäisiä oikeuksia ja velvollisuuksia koskevana normijärjestyksenä.

Tromssassa 16 huhtikuuta 2005

Martin Scheinin, professori

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO /2006 vp**

**Hallituksen esitys laiksi järjestyksenvalvojista
annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen
liittyviksi laeiksi**

Hallin to valioku n nalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 15 päivänä joulukuuta 2004 lähettäessään hallituksen esityksen laiksi järjestyksenvalvojista annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 265/2004 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi hallintovaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- turvallisuusalan valvontayksikön päällikkö Janne Kerkelä, sisäasiainministeriö
- professori Mikael Hiden
- assistentti Juha Lavapuro
- professori Olli Mäenpää
- professori Ilkka Saraviita.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- oikeusministeriö
- professori Teuvo Pohjolainen
- professori Martin Scheinin

— professori Kaarlo Tuori.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi järjestyksenvalvojista annettua lakia ja eräitä siihen liittyviä lakeja. Tavoitteena on ajanmukaistaa järjestyksenvalvontatoiminnan oikeudellinen sääntely järjestyksenvalvojien ammattitaidon ja turvallisuustoimenpiteiden kohteena olevien oikeusturvan varmistamiseksi. Ehdotetuilla muutoksilla tehostetaan toiminnan viranomaisvalvontaa, vähennetään päällekkäistä sääntelyä ja nostetaan asetuksentasoinen sääntely tietyiltä osin perustuslaissa edellytetyllä tavalla lain tasolle. Lakiehdotukset sisältävät säännöksiä muun muassa järjestyksenvalvojien asettamisesta, voimankäyttövälineistä ja koulutuksesta sekä järjestyksenvalvontatoiminnan valvonnasta.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan kahden kuukauden kuluttua niiden hyväksymisestä ja vahvistamisesta.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa ehdotuksia arvioidaan perustuslain 80 §:n näkökulmasta asetuksen antamisesta ja lainsäädäntövallan siirtämisestä. Lisäksi sääntelyä tarkastellaan perustuslain 124 §:n kannalta hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle sekä perustuslain 7 §:n kannalta oikeudesta henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Perusteluissa katsotaan, että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Kouluttamattomat järjestyksenvalvojat

Järjestyksenvalvojan tehtävänä on 1. lakiehdotuksen 2 §:n 1 momentin nojalla ylläpitää järjestystä ja turvallisuutta sekä estää rikoksia ja onnettomuuksia toimialueellaan. Kysymys on perustuslain 124 §:ssä tarkoitettusta julkisesta hallintotehtävästä, joka voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän

tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaisille.

Yleisissä kokouksissa ja yleisötilaisuuksissa toimiville järjestyksenvalvojille eli oikeudellisessa mielessä yksityishenkilöille kuuluvista toimivaltuuksista on perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan ollut mahdollista säätää 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. 3/1, PeVL 28/2001 vp, s. 6/1, PeVL 20/2002 vp, s. 3/II; ks. myös PeVL 2/1999 vp, s. 3/1). Poliisin säännönmukainen mukanaolo ei aina ole yleisissä kokouksissa tai yleisötilaisuuksissa luontevaa, minkä lisäksi kysymys on tapahtumista ja tilaisuuksista, joissa järjestyksenpito on perinteisesti kuulunut järjestysmiehille (PeVL 44/1998 vp, s. 3/1). Valiokunta on suhtautunut järjestyksenpitovaltuuksien säätämiseen yksityishenkilöille olennaisesti pidättyvämmiin, kun sääntelyyn ei ole sisällynyt tapauskohtaisuutta osoittavia tai ajallisia rajoituksia (PeVL 20/2002 vp, s. 3/II, PeVL 28/2001 vp, s. 6/1).

Järjestyksenvalvojen toiminnassa on perustuslain kannalta kysymys tosiasiallisesta toiminnasta. Perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten turvaamisesta voidaan tällaisessa toiminnassa huolehtia yleensä sääntelyn yleisen tarkkuuden ja muun asianmukaisuuden sekä asianomaisten henkilöiden sopivuuden ja pätevyyden avulla (PeVL 20/2002 vp, s. 3/1, PeVL 28/2001 vp, s. 5 ja PeVL 24/2001 vp, s. 4/II). Valiokunta on sääntelyn perusoikeusmerkityksen vuoksi korostanut sen tärkeyttä, että järjestyksenvalvojaksi hyväksymisen edellytyksenä on tehtävän vaativuuden kannalta asianmukainen ja riittävä koulutus (PeVL 44/1998 vp, s. 3/II).

/cO/ Järjestyksenvalvojakoulutusta vailla oleva henkilö voidaan 1. lakiehdotuksen 2 a §:n 2 momentin perusteella hyväksyä järjestyksenvalvojaksi paitsi yksittäiseen kokoontumislain mukaiseen tilaisuuteen — kuten nykyisinkin — myös momentissa tarkoitettuihin tilaisuuksiin enintään kuuden kuukauden ajaksi. Tällaisella järjestyksenvalvojalla ei ole koulutuksen saaneelle järjestyksenvalvojalle kuuluvia henkilön kiinniotto- ja säilöissäpitovaltuuksia (2

a §:n 2 mom.) eikä oikeutta kantaa tehtävässään voimankäyt-tövälineitä (10 §:n 2 mom.).

Toimivaltarajauksista huolimatta muodostuu puolen vuoden määräaika valiokunnan mielestä varsin pitkäksi. Ehdotettu sääntely mahdollistaa kouluttamattomien järjestyksenvalvojien asettamisen lähes pysyväisluonteisesti esimerkiksi koko kesäsesongin aikana järjestettäviin tilaisuuksiin ja on siten omiaan heikentämään koulutusvaatimuksen merkitystä. Kun lisäksi otetaan huomioon, että järjestyksenvalvojan peruskoulutuksessa on nykyisin kysymys tilapäisluonteisenkin tehtävän kannalta vaatimattomasta kolmen päivän kurssista, tulee mahdollisuus hyväksyä kouluttamaton järjestyksenvalvoja tehtävään valiokunnan mielestä rajata ehdotettua olennaisesti lyhyemmäksi ajaksi, esimerkiksi yhdeksi kuukaudeksi.

Esityksen perusteluista ilmenevä tarkoitus on, ettei järjestyksen ja turvallisuuden ylläpidon tule ehdotuksessa tarkoitetuissa tilaisuuksissa jäädä pelkästään kouluttamattomien henkilöiden varaan, vaan kaikissa tilaisuuksissa on oltava riittävä määrä vähintään peruskoulutuksen suorittaneita järjestyksenvalvojia. Lakiehdotusta on tarpeen täydentää esityksen tätä tarkoitusta vastaavilla nimenomaisilla maininnoilla.

Kouluttamattoman järjestyksenvalvojan hyväksymisestä päätettäessä otetaan lakiehdotuksen 2 a §:n 2 momentin perusteella huomioon tilaisuuden laajuus ja luonne. Hyväksymisestä voidaan säännöksen mukaan päättää myös erityisestä syystä. Ehdotetut säännökset eivät sanottavasti ohjaa viranomaisen päätöksentekoa. Sääntelyä on näiltä osin aiheellista täsmentää esimerkiksi sitomalla hyväksyminen säännöksessä järjestyksen ylläpitotehtävän kannalta merkityksellisiin seikkoihin ja syihin.

Oikeus saada päätös

Järjestyksenvalvojaksi hyväksymistä hakeneelle ei 1. lakiehdotuksen 14 §:n 2 momentin mukaan anneta erillistä päätöstä eikä valitusosoitusta, jos hyväksyminen myönnetään hakemuksen mukaisesti.

Ehdotus on merkityksellinen perustuslain 21 §:n 2 momentin kannalta. Oikeus saada perusteltu päätös kuuluu sen mukaan lailla turvattaviin hyvän hallinnon takeisiin. Säännös hyvän hallinnon takeista ei — sen esityöt huomioon ottaen (HE 309/1993 vp, s. 74/11) — estä säätämästä vähäisiä poikkeuksia esimerkiksi oikeuteen saada perusteltu päätös, kunhan poikkeukset eivät muuta oikeuden asemaa pääsääntönä eivätkä yksittäistapauksessa vaaranna yksilön oikeusturvaa (PeVL 5/2006 vp, s. 7/II, PeVL 12/2002 vp, s. 6/II).

Ehdotuksessa on sinänsä kysymys verraten vähäisestä poikkeuksesta oikeuteen saada perusteltu päätös. Poikkeus koskee tilannetta, jossa hyväksyminen on myönnetty hakemuksen mukaisesti, ja sen osoituksena hakija saa — päätöksen asemesta —järjestyksenvalvojat akortin.

Ehdotus vastaa esityksen perustelujen mukaan — voimassa olevan hallintolain vastaista — nykykäytäntöä, joka on perustunut näkemykseen, ettei hakijalla ole tällaisissa tapauksissa oikeussuojan tarvetta. Perustuslakivaliokunta on omassa käytännössään lähtenyt yleisesti siitä, että oikeussuojan tarvetta voi ilmetä myös silloin, kun viranomaisen tekee myönteisen päätöksen (PeVL 43/1998 vp, s. 7/1). Järjestyksenvalvojaksi hyväksytyin oikeusturvan kannalta on merkityksellistä, että päätökseen voidaan liittää lakiehdotuksen 12 §:n 2 momentissa tarkoitettuja ehtoja ja rajoituksia. Lisäksi on viranomaisen päätöksenteon yleisen valvonnan kannalta tärkeää, että perusoikeuksiin puuttumisvaltuuksia käyttämään oikeutetun järjestyksenvalvojan hyväksymisestä tehdään asianmukainen päätös hallintolain vaatimusten mukaisesti. Esityksen 1. lakiehdotuksen 14 §:stä on näiden seikkojen vuoksi syytä poistaa 2 momentti. Sama koskee 2. lakiehdotuksen 27 §:n 2 momenttia ja 39 §:n 2 momenttia.

Muita seikkoja

Järjestyksenvalvojan toimialue. Järjestyksenvalvoja voidaan kokoontumislain 18 §:ään ehdotetun lisäyksen nojalla asettaa ylläpitämään järjestystä ja turvallisuutta myös yleisötilaisuuden "välittömässä läheisyydessä". Ilmaisulla tarkoitetaan esityksen perustelujen mukaan muun muassa yleisötilaisuuden järjestämiseen liittyviä kulkuväyliä, tilaisuuteen

osallistujille varattuja pysäköintialueita sekä tilaisuuden järjestämiseksi tarvittavan rakennuksen ja alueen ulkopuolella välittömästi olevia alueita.

Perustuslokivaliokunta on majoitus- ja ravitsemisliiketoimintaan sovellettavaa sääntelyä arvioidessaan (PeVL 49/2004 vp, s. 3/1) pitänyt tärkeänä, että ilmaisua "välitön läheisyys" tulkitaan suppeasti. Yleensä sillä tarkoitetaan välittömästi liikkeen sisäänkäynnin edessä olevaa, alaltaan vähäistä katu- tai tiealueen osaa. Ilmaisua tulee tulkita samaan tapaan supistavasti järjestyksenvalvojien ja vastaavien toimialuetta sääntelevässä muussakin lainsäädännössä.

Järjestyksenvalvojan toimialue voi satunnaisesti järjestettävissä yleisötilaisuuksissa valiokunnan mielestä perustellusti kattaa myös esimerkiksi esityksessä mainitut kulkuväylät ja paikoitusalueet. Toimialueen tällaiseen laajuuteen on kuitenkin edellä esitetyn tulkintaperiaatteen ja sääntelyn tarkkarajaisuuden kannalta ongelmallista viitata ilmaisulla "välitön läheisyys". Lakiehdotusta on siksi tarkistettava maininnoilla, joiden mukaan järjestyksenvalvojan toimialueeseen voi kuulua myös yleisötilaisuuden järjestämiseksi tarvittavat paikoitusalueet ja niille johtavat sisääntuloväylät. Harkintavallan käyttöä tulee säännöksessä lisäksi ohjata niin, ettei toimialuetta määrätä laajemmaksi kuin on yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi yleisötilaisuudessa, mainituilla alueilla ja väylillä sekä niiden välittömässä läheisyydessä välttämättä tarpeen. Järjestyksenvalvojan toimialueen ei siten tule ulottua esimerkiksi paikoitusalueelle tarpeettomasti eikä toimialueen laajuutta tule määrätä esimerkiksi pelkästään liikenteen ohjaamiseen liittyvistä tarpeista käsin.

Säilössäpito. Kiinni otetun henkilön säilössäpidosta ja siihen käytettävistä tiloista säädetään 1. lakiehdotuksen 28 §:n 1 momentin 2 kohdan nojalla sisäasiainministeriön asetuksella. Ministeriölle osoitettu täysin avoin sääntelyvaltuus on selvästi ristiriidassa perustuslain 7 §:n 3 momenttiin sisältyvän sen säännöksen kanssa, jonka mukaan vapautensa menettäneen oikeudet turvataan lailla. Valtuus on poistettava, jotta lakiehdotus voidaan näiltä osin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Järjestyksenvalvojalakia on syytä täydentää säännöksillä lain nojalla säilöön otetun oikeuksista. Tähän liittyen on huomattava, että eduskunnan käsiteltävänä on hallituksen

esitys laiksi poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta sekä laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (HE 90/2005 vp). Esitys sisältää perustuslain 7 §:n 3 momentin kannalta asianmukaisen ehdotuksen myös järjestyksenvalvojista annetun lain täydentämisestä.

Voimankäyttövälineet. Esityksen 1. lakiehdotuksen 10 §:n I momentissa on säännös järjestyksenvalvojan voimankäyttövälineistä. Säännöksen on tarkoitus olla tyhjentävä siten, että järjestyksenvalvoja ei saa käyttää muita kuin momentissa mainittuja voimansitetyn tulkintaperiaatteen ja sääntelyn tarkkarajaisuuden kannalta ongelmallista viitata ilmaisulla "välitön läheisyys". Lakiehdotusta on siksi tarkistettava maininnoilla, joiden mukaan järjestyksenvalvojan toimialueeseen voi kuulua myös yleisötilaisuuden järjestämiseksi tarvittavat paikoitusalueet ja niille johtavat sisääntuloväylät. Harkintavallan käyttöä tulee säännöksessä lisäksi ohjata niin, ettei toimialuetta määrätä laajemmaksi kuin on yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi yleisötilaisuudessa, mainituilla alueilla ja väylillä sekä niiden välittömässä läheisyydessä välttämättä tarpeen. Järjestyksenvalvojan toimialueen ei siten tule ulottua esimerkiksi paikoitusalueelle tarpeettomasti eikä toimialueen laajuutta tule määrätä esimerkiksi pelkästään liikenteen ohjaamiseen liittyvistä tarpeista käsin.

Säilössäpito. Kiinni otetun henkilön säilössäpidosta ja siihen käytettävistä tiloista säädetään 1. lakiehdotuksen 28 §:n 1 momentin 2 kohdan nojalla sisäasiainministeriön asetuksella. Ministeriölle osoitettu täysin avoin sääntelyvaltuus on selvästi ristiriidassa perustuslain 7 §:n 3 momenttiin sisältyvän sen säännöksen kanssa, jonka mukaan vapautensa menettäneen oikeudet turvataan lailla. Valtuus on poistettava, jotta lakiehdotus voidaan näiltä osin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Järjestyksenvalvojalakia on syytä täydentää säännöksillä lain nojalla säilöön otetun oikeuksista. Tähän liittyen on huomattava, että eduskunnan käsiteltävänä on hallituksen esitys laiksi poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta sekä laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (HE 90/2005 vp). Esitys sisältää perustuslain 7 §:n 3 **momentin** kannalta asianmukaisen ehdotuksen myös järjestyksenvalvojista annetun lain täydentämisestä.

Voimankäyttövälineet. Esityksen 1. lakiehdotuksen 10 §:n 1 momentissa on säännös järjestyksenvalvojan voimankäyttövälineistä. Säännöksen on tarkoitus olla tyhjentävä siten, että järjestyksenvalvoja ei saa käyttää muita kuin momentissa mainittuja voimankäyttövälineitä. Säännös on asianmukaista muotoilla esityksen tätä tarkoitusta ehdotettua selvemmin vastaavaksi.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, 1. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan sen 28 §:n 1 momentin 2 kohdasta tekemä valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä (x) päivänä huhtikuuta 2006

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Kimmo Sasi /kok
vpj. Arja Alho/sd
jäsen. Hannu Hoskonen /kesk
Roger Jansson /x
Johannes Koskinen /sd
Irina Krohn /vihr
Annika Lapintie /vas
Outi Ojala /vas
Reino Ojala /sd
Klaus Pentti /kesk
Markku Rossi /kesk
Simo Rundgren /kesk
Arto Satonen /kok
Seppo Särkiniemi /kesk
Ilkka Taipale /sd
Astrid Thors /r
Jan Vapaavuori /kok.

Valiokunnan sihteerinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Sami Manninen
valiokuntaneuvos Petri Helander.