Ylitarkastaja Sini Lahdenperä

23.09.2016

Eduskunta
Perustuslakivaliokunta

HE 101/2016 - Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi järjestyslain 22 §:n väliaikaisesta muuttamisesta ja yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 28 §:n muuttamisesta

Esityksen tavoite ja keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi järjestyslain (612/2003) ja vuoden 2017 alussa voimaantulevan uuden yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain (1085/2015) järjestyksenvalvojia koskevia säännöksiä. Ehdotetuilla muutoksilla mahdollistettaisiin järjestyksenvalvojien asettaminen hakemuksesta poliisin myöntämällä luvalla vastaanotto- ja järjestelykeskuksiin.

Järjestyslakiin ja yksityisistä turvallisuuspalveluista annettuun lakiin ehdotetut muutokset ovat samansisältöisiä. Järjestyslakiin ehdotetut muutokset ovat tarkoitetut tulemaan voimaan mahdollisimman pian ja ne olisivat voimassa vuoden loppuun. Yksityisistä turvallisuuspalveluista annettuun lakiin ehdotetut muutokset tulisivat voimaan samaan aikaan kuin laki tulee voimaan eli vuoden 2017 alusta lukien.

Järjestyksenvalvojan tehtävänä on pitää yllä järjestystä ja turvallisuutta sekä estää rikoksia ja onnettomuuksia toimialueellaan. Järjestyksenvalvojia voidaan asettaa vain laissa yksilöidyille toimialueille. Eräille toimialueille, kuten esimerkiksi ravintoloihin ja yleisötilaisuuksiin, järjestyksenvalvojia voidaan asettaa ilman poliisin lupaa. Järjestyksenvalvojan asettaminen muun muassa kauppakeskusten ja liikenneasemien kaltaisille toimialueille edellyttää puolestaan poliisin lupaa. Nyt käsillä olevassa ehdotuksessa olisi nimenomaan kyse yksityisten järjestyksenvalvojien asettamisoikeudesta poliisin luvalla vastaanotto- ja järjestelykeskuksiin. Kyseisten järjestyksenvalvojien olisi oltava vartioimisliikkeen ja tulevaisuudessa vartioimisliikkeen lain terminä korvaavan turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijan palveluksessa.

Nykyisen lain perusteella vastaanotto- ja järjestelykeskuksiin voidaan asettaa vartioimisliikkeiden vartijoita turvallisuustehtäviin. Vartijan tehtävänä voi kuitenkin olla vain omaisuuden vartiointi, henkilön koskemattomuuden suojaaminen tai rikoksen paljastaminen. Vartioimisliikkeitä on erikseen laissa kielletty ottamasta vastaan toimeksiantoja, jotka käsittävät sitoumuksen ylläpitää yleistä järjestystä ja turvallisuutta. Turvallisuustehtävän hoitaminen järjestyksenvalvojan nimikkeellä vastaisi nykyistä tilannetta paremmin niitä tarpeita, joita osassa vastaanottokeskuksia turvallisuuden suhteen on.

Esityksen perustuslaillinen arviointi

Sekä järjestyslain että yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain muutosehdotukset ovat samansisältöisiä. Lakien muutosehdotusten samankaltaisuuden vuoksi ehdotusten suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä arvioidaan yhtenäisesti.

Ehdotetuilla säännöksillä on merkitystä perustuslain 124 §:n julkisen hallintotehtävän yksityiselle antamista koskevan sääntelyn kannalta. Siten on arvioitava sitä, voidaanko ehdotetun kaltainen tehtävä ylipäätään antaa yksityisten järjestyksenvalvojien hoidettavaksi. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on useita kertoja arvioinut järjestyksenvalvojia koskevaa ja muuta yksityisen turvallisuusalan lainsäädäntöä lausuntokäytännössään (esimerkiksi lausunnot PeVL 44/1998 vp, PeVL 28/2001 vp, PeVL 20/2002 vp, PeVL 10/2006 vp, PeVL 13/2010 vp ja PeVL 22/2014 vp). Valiokunta on lausuntokäytännössään katsonut, että järjestyksenvalvojien tehtävät ovat julkisia hallintotehtäviä, joita on arvioitava perustuslain 124 §:n sääntelyn valossa.

Arvioidessaan poliisin luvalla asetettavia järjestyksenvalvojia koskevia säännösehdotuksia perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että kun järjestyksenvalvojien asettamisoikeus kauppakeskuksiin, liikenneasemille ja joukkoliikenteen kulkuneuvoihin saattaa synnyttää mielikuvan poliisitoiminnan osittaisesta yksityistämisestä, ratkaisevaa on, minkälaiset toimivaltuudet järjestyksenvalvojille annetaan (PeVL 20/2002 vp). Käsillä olevassa hallituksen

esityksessä vastaanotto- ja järjestelykeskuksiin asetettaville järjestyksenvalvojille ei ehdoteta muita kuin sellaisia toimivaltuuksia, joita perustuslakivaliokunta on jo aiemmin pitänyt poliisin luvalla asetettaville järjestyksenvalvojille hyväksyttävinä.

Kun järjestyslakiin ehdotettiin hallituksen esityksessä (HE 239/2009) lisättäväksi terveyden- ja sosiaalihuollon toimipisteet, lentopaikat ja satamat, perustuslakivaliokunta otti lisäysehdotuksiin kantaa lausunnossaan (PeVL 13/2010 vp). Valiokunta ei tuolloin pitänyt ongelmallisena järjestyksenvalvojien asettamista lentopaikkoihin ja satamiin, mutta terveyden ja sosiaalihuollon toimipisteiden sisällyttäminen lain soveltamisalaan merkitsi valiokunnan mielestä olennaisempaa laajennusta. Valiokunta katsoi tehtävän tarkoituksenmukaiseen hoitamistapaan liittyvän tarpeellisuusedellytysten yleisellä tasolla täyttyvän. Se korosti sitä, että "poliisin säännönmukainen läsnäolo terveyden- ja sosiaalihuolloin toimipisteissä ei ole mahdollista, ja järjestyksenvalvojan läsnäolo on omiaan ennalta estämään häiriötilanteita, ja he voivat tarvittaessa välittömästi ryhtyä toimenpiteisiin järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi ja rikosten estämiseksi " (PeVL 13/2010 vp, s. 2).

Tarkoituksenmukaisuusedellytyksen on katsottava täyttyvän myös käsillä olevan hallituksen esityksen mukaisessa järjestyksenvalvojien asettamisoikeudessa. Järjestyksenvalvojien asettaminen poliisin avuksi vastaanotto- ja järjestelykeskuksiin on tarpeen tehtävien tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Vastaanottokeskuksissa on ollut runsaasti järjestyshäiriöitä, joita ovat turvapaikanhakijoiden lisäksi aiheuttaneet myös ulkopuoliset. Lisäksi tiloissa ja niiden välittömässä läheisyydessä on tehty rikoksia, joissa vastaanottokeskusten ja siellä olevien henkilöiden turvallisuus on vaarantunut. Poliisin säännönmukainen läsnäolo ei vastaanottokeskuksissa ole mahdollista, vaan poliisin paikalletulo perustuu aina poliisin hälytys- tai kuljetustehtävän hoitamiseen. Osa vastaanottokeskuksista sijaitsee syrjäisillä seuduilla kaukana asutuksesta, jolloin poliisin tulo paikalle saattaa hälytystilanteessa kestää huomattavan kauan. Järjestyksenvalvojan läsnäolo olisi omiaan estämään häiriö- ja muita turvallisuutta vaarantavia tilanteita jo ennalta. Lisäksi paikalla oleva järjestyksenvalvoja voi häiriötilanteessa puuttua tilanteeseen välittömästi ja näin estää konfliktin kehittymisen vakavammaksi.

Hyvän hallinnon ja oikeusturvan vaatimuksia koskevia perustuslain 124 §:ssä esitettyjä edellytyksiä perustuslakivaliokunta on järjestyksenvalvojien osalta arvioinut jo aikaisemmassa lausuntokäytännössään. Kun näitä edellytyksiä koskevat takeet vastaavat ehdotetussa järjestyksenvalvojatoiminnassa perustuslakivaliokunnan aiemmin arvioimassa järjestyksenvalvojatoiminnassa olevia takeita, niitä ei ole tarpeen tässä yhteydessä erikseen arvioida.