Juha Lavapuro 29.9.2016
Kirjallinen lausunto

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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

Tausta

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi mahdollisuudesta asettaa yksityisiä järjestyksenvalvojia poliisin luvalla kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetussa laissa tarkoitettuihin vastaanotto- ja järjestelykeskuksiin. Esitykseen sisältyy kaksi asiasisällöltään samansisältöistä lakiehdotusta, joista 1. koskee järjestyslain 22 §:n väliaikaista muuttamista ja 2. yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 28 §:n muuttamista.

Rinnakkaisten ehdotusten tarkoituksena on mahdollistaa järjestyksenvalvojien asettaminen ehdotuksessa mainittuihin tiloihin mahdollisimman pian ja siten, ettei yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain voimaantulo ja siihen liittyvä järjestyslain järjestyksenvalvojia koskevan sääntelyn kumoutuminen vaikuttaisi nyt ehdotettavaan järjestelyyn. Järjestyslain järjestyksenvalvojia koskeva sääntely on siirretty asiasisällöltään pääosin nykyisen kaltaisena uuteen yksityisistä turvallisuuspalveluista annettuun lakiin, joka tulee voimaan 1. päivänä tammikuuta 2017, milloin myös järjestyslain järjestyksenvalvojia koskevat säännökset kumoutuvat. Tähän järjestelyyn ei ole valtiosääntöoikeudellisesti huomautettavaa.

Lakiehdotusten valtiosääntöoikeudellinen arvio

Perustuslakivaliokunta on käytännössään arvioinut varsin usein yksityisen turvallisuusalan lainsäädäntöä suhteessa perustuslain perusoikeussäännöksiin ja hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle koskevaan perustuslain 124 §:ään (ks. esim. PeVL 13/2010 vp, PeVL 10/2006 vp, PeVL 20/2002 vp ja PeVL 28/2001 vp). Käytännön perusteella on selvää, että järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen on perustuslain 124 §:ssä tarkoitettu julkinen hallintotehtävä (PeVL 20/2002 vp, s. 2/II). Perustuslain 124 §:n mukaan tällainen tehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoita-

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

Hallituksen esityksessä ei ehdoteta muutoksia yksityisten järjestyksenvalvojien toimivaltuuksiin, vaan ne säilyvät ennallaan sisällöltään sellaisina kuin perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella on säädetty (ks. viimeksi PeVL 22/2014 vp ja siinä mainitut lausunnot). Mahdollisuus asettaa järjestyksenvalvojia vastaanotto- ja järjestelykeskuksiin ei siten muodostu valtiosääntöoikeudellisesti ongelmaksi ainakaan järjestyksenvalvojilla olevien toimivaltuuksien johdosta.

Asia ei nouse valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi myöskään sen vuoksi, että hallituksen esityksen perusteella yksityisiä järjestyksenvalvojia saataisiin aiemmasta poiketen asettaa myös vastaanottokeskuksiin. Tältä osin ehdotus nimittäin rinnastuu perustuslakivaliokunnan aiemmin käsittelemään ehdotukseen järjestyksenvalvojien asettamisesta terveyden- ja sosiaalihuollon toimipisteisiin (Ks. PeVL 13/2010 vp). Valiokunta katsoi tuolloin järjestyksenvalvojien asettamisen tällaiseen ympäristöön merkitsevän sinänsä olennaista laajennusta yksityisten järjestyksenvalvojien toimintaan. Samalla se kuitenkin totesi, että järjestyksenvalvojia saatetaan tarvita ylläpitämään viranomaisten apuna järjestystä ja turvallisuutta terveyden- ja sosiaalihuollon toimipisteissä ja että tehtävän tarkoituksenmukaiseen hoitamistapaan kohdistuva tarpeellisuusedellytys yleisellä tasolla täyttyi. Valiokunta kiinnitti huomiota myös siihen, että poliisin säännönmukainen läsnäolo terveyden- ja sosiaalitoimen 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. Lopuksi valiokunta korosti järjestyslain 22 §:n 1 momentissa säädettyä viranomaisen velvollisuutta kussakin yksittäistapauksessa arvioida, edellyttääkö järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen perustellusti järjestyksenvalvojia ja onko ylläpitäminen muulla tavalla tarkoituksenmukaisesti järjestettävissä. Valiokunta piti myös tärkeänä, että päävastuu järjestyksestä ja turvallisuudesta huolehtimisesta samoin kuin rikosten torjunnasta ja selvittämisestä jää poliisille ja muille viranomaisille ja että vartioimisliiketoiminnan osuus jää vain täydentäväksi (Ks. PeVL 13/2010 vp, PeVL 28/2001 vp, s. 5/I).

Nyt käsiteltävänä olevat ehdotukset järjestyslain 22 §:n väliaikaisesta muuttamisesta ja yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 28 §:n muuttamisesta ei nähdäkseni poikkea laadullisesti perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 13/2010 vp käsitellystä tilanteesta. Yksityisten järjestyksenvalvojien asettamiselle vastaanotto- ja järjestelykeskuksiin on osoitettavissa asiallisesti ottaen saman tyyppiset perusteet kuin vastaavien vartijoiden asettamiselle terveyden- ja sosiaalihuollon toimipisteisiin. Ei ole tässä suhteessa myöskään syytä epäillä sitä hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa esitettyä kantaa, jonka mukaan vastaanottokeskuksissa on ollut runsaasti järjestyshäiriöitä, joita ovat turvapaikanhakijoiden lisäksi aiheuttaneet myös ulkopuoliset ja että tiloissa ja niiden välittömässä läheisyydessä on tehty rikoksia, joissa vastaanottokeskusten ja siellä olevien henkilöiden turvallisuus on vaarantunut.

Valtiosääntöoikeudellisesti merkittävää myös on, että ehdotettu sääntely rajoittaa myös viranomaisen harkintaa siten kuin voimassaolevassa, perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädetyssä järjestyslain 22 §:ssä on tehty. (ks. myös PeVL 13/2010 vp) Käsitykseni mukaan lakiehdotukset voidaan tämän vuoksi käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Juha Lavapuro
professori