Mikael Hidén

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA 29.9.2016 KELLO 10.00
HE 101/16 vp laeiksi järjestyslain 22 §:n väliaikaisesta muuttamisesta ja yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 28 §:n muuttamisesta

Lakiehdotusten tarkoituksena on tehdä mahdolliseksi asettaa järjestyksenvalvojia myös erillisessä laissa tarkoitettuihin vastaanotto- ja järjestelykeskuksiin. Muutokset ovat lakiteknisesti varsin selväpiirteisiä, kun niissä ei ole kyse esim. järjestyksenvalvojien valtuuksista, vaan ainoastaan lisäyksestä laissa nyt olevaan ”listaan” tiloista ja alueista, joihin järjestyksenvalvojia on mahdollista asettaa. Esityksen perusteluihin sisältyy laajahko suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä koskeva jakso. Jaksossa päädytään siihen, että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa säätämisjärjestyksessä. Tähän loppupäätelmään voidaan nähdäkseni yhtyä. Pidän kuitenkin aiheellisena esittää seuraavassa joitakin asiaan liittyviä näkökohtia.

- - - - - - -

Aluksi esityksen säätämisjärjestysperusteluista kohta, joka mielestäni on altis kritiikille. Säätämisjärjestystä koskevan jakson lopulla tarkastellaan ehdotusten suhdetta PL 124 §:n säännökseen, joka koskee hallintotehtävien antamista muille kuin viranomaisille, ja todetaan lopuksi (s. 12):

> ”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. Erikseen ei ole tarpeellista arvioida tässä yhteydessä myöskään sitä, onko kyse perustuslain 124 §:ssä tarkoitetusta merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältävästä tehtävästä, koska järjestyksenvalvojille ei ehdoteta annettavaksi muista järjestyslain perusteella asetettavista järjestyksenvalvojista poikkeavia toimivaltuuksia.”

Lainatun kohdan viimenen virke näyttää viittavan käsitykseen, jonka mukaan arvioitaessa joidenkin viranomaiskoneiston ulkopuolelle uskottavien toimenpidevaltuuksien merkitystä PL 124 §:n kannalta merkitystä olisi vain ko. (konkreettisilla ) valtuuksilla, ei sen sijaan sillä, minkälaisissa tilanteissa ja siihen oleellisesti liittyen, minkälaisissa tarkoituksissa ko. valtuuksia käytettäisiin. Näinhän ei tietysti ole. Tarkoitussidonnaisuus on keskeinen elementti kaikessa julkisten toimivaltuuksien käytössä ja samalla myös valtuuksien hyväksyttävyyden arvioinnissa. Sen arviomisessa, onko jossakin viranomaiskoneiston ulkopuolelle uskottavia toimenpidevaltuuksia koskevassa järjestelyssä kysymys PL 124 §:n jälkimmäisessä virkkeessä tarkoitetuista merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältävistä tehtävistä, ei mitenkään voida sivuuttaa sitä, missä tarkoituksessa, minkälaisten tehtävien hoitamisessa ko. valtuuksia tullaan käyttämään (ko. valtuuksia on laillista käyttää). Se, minkälaisten tehtävien hoitamisesta on kysymys , on oleellinen seikka myös PL 124 §:n ensimmäisessä virkkeessä olevan kriteerin ”jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi” soveltamisessa. Valtuuksien käyttötarkoituksen (valtuuksien käytön tavoitteiden, valtuuksien käytöllä ”hoidettavien” tilanteiden) oleellisuutta ei vähennä se, että toimenpidevaltuuksien konkreettisella sisällöllä ymmärrettävästi on myös oleellinen merkitys.

Viranomaiskoneiston ulkopuolelle uskottavien toimenpidevaltuuksien käyttötarkoituksen (valtuuksilla hoidettavien tehtävien) merkitys tulee hyvin esille myös perustuslakivaliokunnan käytännössä (ainakin pevl 1/94 vp, pevl 15/94 vp, pevl 44/98 vp, pevl 28/01 vp, pevl 20/02 vp, pevl 10/06 vp, pevl 13/10 vp ja pevl 22/14 vp). Siinä, miten yksilön oikeuksiin puuttumisvaltuuksia on lainsäädäntökäytännössä uskottu viranomaiskoneiston ulkopuolelle (järjestyksenvalvojille, vartijoille), on välistä katsottu olevan jonkinlaista ”salamitaktiikkaa” - vähän kerrallaan tehdyillä muutoksilla voidaan lopulta päästä tulokseen, jonka toteuttamista yhdellä kertaa ei luultavasti olisi hyväksytty. Vaikka mitään taktiikkaa ei olisikaan ollut , voidaan kuitenkin havaita, että yksilön oikeuksiin puuttuvien toimenpidevaltuuksien käyttömahdollisuudet viranomaiskoneiston (poliisitoiminnan) ulkopuolella ovat lainmuutosten myötä vähitellen laajentuneet ja perustuslakivaliokunta on joissain kohdin omaksunut aikaisempia linjauksiaan joustavampia tulkintoja. Ehkä merkittävin – ja aikanaan keskustelua herättänyt – tällainen linjausten muotoilu tapahtui lausunnossa pevl 20/02 vp esillä olleessa asiassa, jossa tehtiin mahdolliseksi asettaa järjestyksenvalvojista annetun lain mukaisia järjestyksenvalvojia ylläpitämään järjestystä ja turvallisuutta myös mm. liikenneasemilla, kuten esimerkiksi Helsingin rautatieasemalla.

Huomionarvoista tässä yhteydessä on, että laajennuksissa, joita valiokunnan käytännössä on hyväksytty yksilön oikeuksiin kohdistuvien toimivaltuuksien käyttömahdollisuuksiin viranomaiskoneiston ulkopuolella. ei niinkään ole ollut kysymys sisällöllisistä laajennuksista konkreettisiin toimenpidevaltuuksiin, vaan laajennuksista siihen, missä tilanteissa ja minkälaisten tehtävien hoitamiseksi kyseisiä (ehkä muuttamattomina säilytettyjä) valtuuksia voidaan käyttää. Hyvänä ja melko tuoreena esimerkkinä tällaisesta laajennuksesta ja valiokunnan suhtautumisesta siihen voidaan viitata lausunnossa pevl 13/10 vp esillä olleeseen järjestyslain muutokseen, jolla tehtiin mahdollliseksi järjestyksenvalvojan asettaminen joukkoliikenteen kulkuneuvojen ja liikenneasemien ja kauppakeskusten lisäksi myös terveyden- ja sosiaalihuollon toimipisteisiin, lentopaikkoihin ja satamiin. Lausunnossaan valiokunta totesi aikaisemmista kannanotoistaan ja tuolloin ehdotetuista muutoksista mm.:

> ”Järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen on selvästi perustuslain 124 §:ssä tarkoitettu julkinen hallintotehtävä (PeVL 20/2002 vp, s. 2/II).-----
> Arvioidessaan, merkitseekö järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämistehtävien antaminen kauppakeskuksissa, liikenneasemilla ja joukkoliikenteen kulkuneuvoissa järjestyksenvalvojille merkittävän julkisen vallan käyttöä sisältävien tehtävien siirtoa muille kuin viranomaisille, valiokunta on pitänyt ratkaisevana, millaiset toimivaltuudet järjestyksenvalvojilla on.---- Käsiteltävänä olevassa esityksessä ei järjestyksenvalvojien toimivaltuuksiin ehdoteta muutoksia vaan ne säilyvät sellaisina kuin ne on perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädetty.
>
> Järjestyksen ja turvallisuuden ylläpidon kannalta lentopaikat ja satamat ovat samankaltaisia kuin muut liikenneasemat ja järjestyksenvalvojien asettamista voidaan arvioida valtiosääntö- oikeudellisesti samalla tavoin. Terveyden- ja sosiaalihuollon toimipisteiden sisällyttäminen lain soveltamisalaan merkitsee sen sijaan olennaisempaa laajennusta. Sitä perustellaan toimipisteiden lisääntyneillä uhka- ja väkivaltatilanteilla. Toimipisteissä työskentelee työ- ja virkasuhteisia vahtimestareita ja yksityisistä turvallisuuspalveluista annetussa laissa tarkoitettuja vartijoita. Heidän toimivaltaansa ei kuitenkaan kuulu järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen.
> Valiokunta katsoo, että järjestyksenvalvojia saatetaan tarvita ylläpitämään viranomaisten apuna järjestystä ja turvallisuutta terveyden- ja sosiaalihuollon toimipisteissä ja että tehtävän tarkoituksenmukaiseen hoitamistapaan kohdistuva tarpeellisuusedellytys yleisellä tasolla täyttyy. Poliisin säännönmukainen läsnäolo terveyden- ja sosiaalitoimen toimipisteissä ei ole mahdollista, ja järjestyksenvalvojan läsnäolo on omiaan ennaltaestämään häiriötilanteita, ja he voivat tarvittaessa välittömästi ryhtyä toimenpiteisiin järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi ja rikosten estämiseksi. --- Valiokunta pitää 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 (PeVL 28/2001 vp, s. 5/I).”

Nyt tarkasteltavassa ehdotuksessa tehdään mahdolliseksi järjestyksenvalvojien asettaminen

hakemuksesta poliisin myöntämällä luvalla vastaanotto- ja järjestelykeskuksiin. Jos seurataan valiokunnan käytäntöä ja nyt viimeksi vuoden 2010 em. lausunnossa esitettyjä perusteluja, (varsin rinnasteiselta näyttävässä asiassa), vaikuttaa ilmeiseltä, että nyt ehdotettu mahdollisuus järjestyksenvalvojien käytön alan laajentamiseen voidaan säätää tavallisessa säätämisjärjestyksessä. Kuten aiempana viittasin, kysymys ei tässä kuitenkaan ole siitä, että toimivaltuuksien soveltamistilanteiden alaa voidaan noin vain laajentaa kunhan konkreettiset valtuudet pysyvät muuttumattomina. Minusta järjestyksenvalvojien käyttömahdollisuuden ulottaminen myös vastaanotto- ja järjestelykeskuksiin ei merkitse sellaista uudentyyppisen tai julkiselta merkittävyydeltään aikaisemmista järjestelyistä tuntuvasti poikkeavan tehtävän mahdollisuutta, joka vaatisi arvioimaan ehdotetun järjestelyn suhdetta PL 124 §:n jälkimmäisessä virkkeessä tarkoitettuun, merkittävää julkisen vallan käyttöä koskevaan normiin valiokunnan aikaisemmista kannanotoista poikkeavalla tavalla.