Tuomas Ojanen
29.9.2016

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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

Valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohdat

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi järjestyslain ja vuoden 2017 alussa voimaantulevan uuden yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 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.

Järjestyslaki ja laki yksityisistä turvallisuuspalveluista on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (ks. PeVL 20/2002 vp, ks. myös PeVL 13/2010 vp sekä PeVL 22/2014 vp). Perustuslakivaliokunta on useissa muissakin yhteyksissä arvioinut yksityisen turvallisuusalan lainsäädäntöä suhteessa perustuslain perusoikeussäännöksiin ja hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle koskevaan perustuslain 124 §:ään (ks. esim. PeVL 10/2006 vp ja PeVL 28/2001 vp). Näissä lausunnoissaan valiokunta on eritellyt yksityisen tuvallisuusalan ja järjestyksenvalvonnan valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohtia ja perusteita. En toista lausuntoja tässä vaan viittaan edellä mainituista lausunnoista ilmenevään.

Nähdäkseni keskeisenä kysymyksenä käsillä olevan esityksen arvioinnissa kuitenkin on, missä määrin muissa yhteyksissä omaksuttuja valtiosääntöoikeudellisia linjauksia järjestyksenvalvojista ja yksityisistä turvallisuuspalveluista voidaan sellaisenaan soveltaa vastaanotto- ja järjestelykeskuksiin, jotka kuitenkin olennaisesti poikkeavat TE-toimistoista, kauppakeskuksista, liikenneasemista, lentopaikoista ja muista vastaavista toimipisteistä tai paikoista, joihin järjestyksenvalvojia on voitu tietyin edellytyksin asettaa poliisin tai rajavartiolaitoksen avuksi voimassaolevan lain mukaan. Kysymys on myös siitä, mitä vaatimuksia tulisi johtaa perustuslain 124 §:stä, jonka mukaan julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle ei saa vaarantaa perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia, kun huomioidaan vastaanotto- ja järjestelykeskusten erityisolosuhteet ja -piirteet.

Se, että vastaanotto- ja järjestelykeskuksissa on sellaisia erityisiä olosuhteita ja ominaispiirteitä, jotka olisi syytä ottaa huomioon, juontuu taas ennen muuta siitä, että niissä on paljon haavoittuvassa asemassa olevia ihmisiä, kuten alaikäisiä, ilman huoltajaa olevia alaikäisiä, vammaisia sekä kidutuksen tai muun vakavan psyykkisen, fyysisen ai seksuaalisen väkivallan kohteeksi joutuneita henkilöitä.

On korostettava, että EU:n vastaanottodirektiivikin (2013/33/EU) velvoittaa jäsenvaltioita ottamaan huomioon haavoittuvassa asemassa olevien erityisolosuhteet vastaanottokeskuksissa. Viittaan erityisesti direktiivin 18 artiklaan, jossa on määrätty aineellisia vastaanotto-olosuhteita koskevista yksityiskohtaisista säännöistä ja tällöin mm. määrätty jäsenvaltioiden velvollisuudesta ottaa huomioon ”hakijoiden ikään ja sukupuoleen liittyvät seikat sekä haavoittuvassa asemassa olevien hakijoiden tilanne.” (18.2, 3 artikla). Samoin erityisen merkityksellinen on IV luvun sääntely haavoittuvassa asemassa olevista henkilöistä ja heidän erityisten vastaanottotarpeiden arvioimisesta sekä alaikäisistä ja ilman huoltajaa olevista alaikäisistä, samoin kuin kidutuksen ja väkivallan uhreista. – Nähdäkseni nämä direktiivin määräykset merkitsevät vaatimuksia myös järjestyksenvalvojien asettamiselle ja järjestyksenvalvonnan tosiasialliselle toteuttamiselle.

Tässä yhteydessä on syytä huomioida erityisesti alaikäisten ja varsinkin ilman huoltajaa olevien alaikäisten asema. Tätä tarvetta ilmentää direktiivin ohella voimassa oleva laki, jossa on rajattu sosiaalihuollon toimipisteiden ulkopuolelle koulukodit ja lastensuojelulaitokset, mikä ilmentää tarvetta kiinnittää erityistä huomiota lasten etuun ja asemaan tämän tyyppisessä sääntely-yhteydessä. Lausunnossaan PeVL 13/2010 vp perustuslakivaliokunta katsoi, että hallituksen esityksen 239/2009 vp perusteluista ilmennyt rajaus jättää sosiaalihuollon toimipisteiden ulkopuolelle koulukodit ja lastensuojelulaitokset oli ”… perusteltu, ja se on syytä sisällyttää säännökseen.”

Samoin lasten oikeuksien yleissopimuksen 3 artiklan 1 kohdan mukaan ” kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu”. Velvollisuutta täydentää sopimuksen 2 artiklan syrjintäkieltomääräys, jonka mukaan sopimusvaltiot kunnioittavat ja takaavat tässä yleissopimuksessa tunnustetut oikeudet kaikille niiden lainkäyttövallan alaisille lapsille ilman minkäänlaista lapsen, hänen vanhempiensa tai muun laillisen huoltajansa rotuun, ihonväriin, sukupuoleen, kieleen, uskontoon, poliittisiin tai muihin mielipiteisiin, kansalliseen, etniseen tai sosiaaliseen alkuperään, varallisuuteen, vammaisuuteen, syntyperään tai muuhun seikkaan perustuvaa erottelua.

Arvio

Järjestyksenvalvojien asettamista hakemuksesta poliisin myöntämällä luvalla vastaanotto- ja järjestelykeskuksiin voidaan sinänsä pitää tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena erityisesti silloin, kun vastaanotto- tai järjestelykeskus sijaitsee esimerkiksi sellaisilla haja-asutusalueilla, joilla paikalliset poliisiresurssit ovat vähäisiä ja joissa poliisin paikalle tuleminen usein kestää verraten kauan. Esityksessä on paljon perusteltu ehdotusten tarpeellisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta perustuslain 124 §:ssä(kin) tarkoitetulla tavalla, joten tyydyn viittamaan tältä osin esityksestä ilmenevään.

Myös vastaanottodirektiivin 18 artiklan 2 kappaleen 4 kohta velvoittaa jäsenvaltiot toteuttamaan “asianmukaiset toimet estääkseen väkivallan ja sukupuoleen perustuvan väkivallan, myös seksuaalisen väkivallan ja häirinnän”.

Nähdäkseni käsillä olevassa lakiehdotuksessa ei ole kuitenkaan riittävästi huomioitu niitä erityispiirteitä, joita vastaanotto- ja järjestelykeskuksiin liittyy edellä selostamistani syistä. Esimerkiksi säätämisjärjestysjaksossa vain todetaan, että ”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.”

Jo yksin vastaanotto- ja järjestelykeskuksissa olevien alaikäisten ja muiden haavoittuvassa asemassa ihmisten aseman huomioon ottamisen tarve kuitenkin nähdäkseni tarkoittaa, ettei aiempia valtiosääntöoikeudellisia linjauksia perustuslain 124 §:stä voida aivan sellaisinaan soveltaa.

Nähdäkseni olisikin syytä voimassa olevan lainsäädännön tapaan säännösperusteisesti rajoittaa järjestyksenvalvontaa sellaisissa tiloissa, joissa on esimerkiksi ilman huoltajia olevia lapsia. Viittaan voimassa olevaan järjestyslain 22 §:ään jossa on nimenomaisesti rajattu koulukodit tai lastensuojelulaitokset ulkopuolelle, koska sääntely on omiaan kertomaan tarpeesta huomioida lasten erityisasema järjestyksenvalvontaa rajaavana seikkana.

Sen paremmin voimassa oleva lainsäädäntö kuin nyt ehdotettavat muutokset eivät myöskään riittävästi huomioi sitä, että vastaanotto- ja järjestelykeskuksiin sijoitettujen ihmisten ikään ja sukupuoleen liittyvät seikat, samoin kuin haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden tilanne, tarkoittaa sekä sellaisia koulutukseen että järjestyksenvalvonnan tosiasialliseen toteuttamiseen liittyviä erityisiä vaatimuksia, joista olisi syytä erikseen säännöksillä huolehtia perustuslain 124 §:n sekä vastaanottodirektiivin takia. Kiinnitän tässä yhteydessä huomiota vastaanottodirektiivin 29 artiklaan, joka velvoittaa jäsenvaltiot toteuttamaan ” aiheelliset toimenpiteet sen varmistamiseksi, että viranomaisilla ja tämän direktiivin täytäntöönpanosta huolehtivien järjestöjen edustajilla on riittävä peruskoulutus sekä mies- että naispuolisten hakijoiden tarpeisiin vastaamiseksi.” Nähdäkseni myös perustuslain 124 §:stä voidaan johtaa samanlaisia vaatimuksia.

Samoin lasten oikeuksien sopimuksen valvontaelimen yleiskommentaarissa (General Comment 6, 2005, Treatment of unaccompanied and separated children outside their country of origin, esim. kohta 95 ja 96) on erityisesti korostettu ilman huoltajaa olevien lasten kanssa työskentelevien viranomaisten tai muiden työntekijöiden, vartijat mukaan lukien, koulutusvelvoitteita:

> ” a) Training of personnel dealing with unaccompanied and separated children
> 95.
> Particular attention should be paid to the training of officials working with separated and unaccompanied children and dealing with their cases. Specialized training is equally important for legal representatives, guardians, interpreters and others dealing

with separated and unaccompanied children.
96.
Such training should be specifically tailored to the needs and rights of the groups concerned. Nevertheless certain key elements should be included in all training programmes, including:

- Principles and provisions of the Convention
- Knowledge of the country of origin of separated and unaccompanied children
- Appropriate interview techniques
- Child development and psychology
- Cultural sensitivity and inter-cultural communication
- Initial training programmes should also be followed up regularly, including through on-job learning and professional networks."

Laki yksityisistä turvallisuuspalveluista ei vaikuta kunnolla huomioivan edellä mainittuja vaatimuksia.

Helsingissä 29. päivänä syyskuuta 2016

Tuomas Ojanen

OTT, professori

Helsinki