Valiokunnan lausunto PeVL 41/2016 vp– HE 101/2016 vp

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi järjestyslain 22 §:n väliaikaisesta muuttamisesta ja yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 28 §:n muuttamisesta

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi järjestyslain 22 §:n väliaikaisesta muuttamisesta ja yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 28 §:n muuttamisesta (HE 101/2016 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- ylitarkastaja Berit Kiuru, sisäministeriö
- ylitarkastaja Sini Lahdenperä, sisäministeriö
- poliisitarkastaja Marko Savolainen, Poliisihallitus edustaen sisäministeriötä
- professori Mikael Hidén
- professori Tuomas Ojanen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- oikeusministeriö
- professori Juha Lavapuro

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi järjestyslain ja vuoden 2017 alussa voimaan tulevan uuden yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain järjestyksenvalvojia koskevia säännöksiä.

Järjestyslakiin ehdotetut muutokset on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian, ja ne olisivat voimassa vuoden loppuun. Yksityisistä turvallisuuspalveluista annettuun lakiin ehdotetut muutokset tulisivat voimaan samaan aikaan, kun laki tulee voimaan, eli vuoden 2017 alusta lukien.

Valmis
5.0

Valiokunnan lausunto PeVL 41/2016 vp

Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa lakiehdotusta on arvioitu perustuslain 124 §:n hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle koskevan säännöksen kannalta.

Lakiehdotus voidaan hallituksen käsityksen mukaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Esityksessä ehdotetuilla muutoksilla ehdotetaan mahdollistettavaksi yksityisten järjestyksenvalvojien asettaminen poliisin luvalla kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetussa laissa tarkoitettuihin vastaanotto- ja järjestelykeskuksiin.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut usein yksityisen turvallisuusalan lainsäädäntöä (ks. esim. PeVL 13/2010 vp, PeVL 10/2006 vp, PeVL 20/2002 vp ja PeVL 28/2001 vp). Valiokunnan mukaan on selvää, että järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen on perustuslain 124 §:ssä tarkoitettu julkinen hallintotehtävä (PeVL 20/2002 vp, s. 2/II). Ehdotettua sääntelyä on siten arvioitava perustuslain 124 §:n kannalta (ks. esim. PeVL 62/2014 vp, s. 2/I). Sen 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 vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Nyt arvioitavina olevissa lakiehdotuksissa ei ehdoteta muutoksia yksityisten järjestyksenvalvojien toimivaltuuksiin, vaan ne säilyvät ennallaan sisällöltään sellaisina kuin perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella on säädetty (ks. PeVL 22/2014 vp ja siinä mainitut lausunnot). Lakeja ehdotetaan muutettaviksi kuitenkin siten, että järjestyksenvalvojien asettaminen poliisin luvalla olisi aiemmasta poiketen mahdollista myös vastaanotto- ja järjestelykeskuksiin. Perustuslakivaliokunta on aiemmin arvioinut vastaavaa laajennusta terveyden- ja sosiaalihuollon toimipisteiden osalta. Valiokunta katsoi tuolloin, että laajennus oli olennainen. Valiokunnan mukaan lisääntyneillä uhka- ja väkivaltatilanteilla perusteltu laajennus oli hyväksyttävä, sillä poliisin säännönmukainen läsnäolo terveydenhuollon ja sosiaalitoimen toimipisteissä ei ole mahdollista, ja järjestyksenvalvojan läsnäolo on omiaan ennalta estämään häiriötilanteita. Järjestyksenvalvojat voivat tarvittaessa ryhtyä välittömästi toimenpiteisiin järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi ja rikosten estämiseksi. Tämän johdosta valiokunta katsoi, että järjestyksenvalvojia saatetaan tarvita ylläpitämään viranomaisten apuna järjestystä ja turvallisuutta terveyden- ja sosiaalihuollon toimipisteissä ja että tehtävän tarkoituksenmukaiseen hoitamistapaan perustuslain 124 §:ssä kohdistettu tarpeellisuusedellytys yleisellä tasolla täyttyy (PeVL 13/2010 vp, s. 2/II).

Perustuslakivaliokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että järjestyksenvalvontaan vastaanotto- ja järjestelykeskuksissa liittyy erityisiä olosuhteita ja ominaispiirteitä. Mainituissa keskuksissa oleskelee haavoittuvassa asemassa olevia ihmisiä, kuten alaikäisiä, ilman huoltajaa olevia alaikäisiä, vammaisia sekä kidutuksen tai muun vakavan psyykkisen, fyysisen tai seksuaalisen väkivallan kohteeksi joutuneita henkilöitä. Esimerkiksi alaikäisten osalta valiokunta on edellä mainitussa lausunnossaan kiinnittänyt huomiota siihen, että siinä arvioidun lakiehdotuksen pe-

rusteluissa rajattiin sosiaalihuollon toimipisteiden ulkopuolelle koulukodit ja lastensuojelulaitokset. Valiokunta piti esitettyä rajausta perusteltuna ja katsoi olevan syytä sisällyttää se myös säännökseen (PeVL 13/2010 vp, s. 3/I).

Perustuslakivaliokunnan saaman selvityksen mukaan tarve järjestyksenvalvontaan lakiehdotusten tarkoittamalla tavalla kytkeytyy esimerkiksi alaikäisten osalta erityisesti mainittuihin keskuksiin ulkoa kohdistuviin uhkiin. Tilojen välittömässä läheisyydessä on tehty rikoksia, joissa vastaanottokeskusten ja siellä olevien henkilöiden turvallisuus on vaarantunut. Valiokunnan mielestä tällaiset uhat muodostavat hyväksyttävän perusteen nyt esitetylle sääntelylle. Valiokunta kuitenkin muistuttaa, että viranomaisen on lupaharkinnassaan kussakin yksittäistapauksessa arvioitava sekä voimassa olevan lain 22 §:n 1 momentin että ehdotettujen säännösten mukaisesti, edellyttääkö järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen perustellusti järjestyksenvalvojia ja onko ylläpitäminen muulla tavalla tarkoituksenmukaisesti järjestettävissä (PeVL 13/2010 vp, s. 2/II).

Järjestyksenvalvojien 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/I, 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). Valiokunnan mielestä koulutuksen asianmukaisuudella ja riittävyydellä on erityinen painoarvo vastaanotto- ja järjestelykeskuksien edellä mainittujen erityisten olosuhteiden ja ominaispiirteiden vuoksi.

Perustuslakivaliokunta pitää edelleen tärkeänä, että päävastuu järjestyksestä ja turvallisuudesta huolehtimisesta samoin kuin rikosten torjunnasta ja selvittämisestä jää poliisille ja muille viranomaisille ja että yksityisen toiminnan osuus jää vain täydentäväksi (PeVL 22/2014 vp, s. 2/I, PeVL 13/2010 vp, s. 2/II, PeVL 20/2002 vp, s. 2/II ja PeVL 28/2001 vp, s. 5/I).

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Helsingissä 13.10.2016

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Annika Lapintie vas
varapuheenjohtaja Tapani Tölli kesk
jäsen Simon Elo ps
jäsen Anna-Maja Henriksson r

Valiokunnan lausunto PeVL 41/2016 vp

jäsen Antti Häkkänen kok
jäsen Ilkka Kantola sd
jäsen Kimmo Kivelä ps
jäsen Markus Lohi kesk
jäsen Leena Meri ps
jäsen Ulla Parviainen kesk
jäsen Ville Skinnari sd
varajäsen Jani Mäkelä ps
varajäsen Anne-Mari Virolainen kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Mikael Koillinen