

LAPPEENRANNAN TEKNILLINEN YLIOPISTO

Kauppätieteellinen tiedekunta

Kandidaatintutkielma

Yritysjuridiikka

10.12.2012

Järjestyslain mukainen yksityinen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen yleisillä paikoilla - missä ja miten?

The public order act & private security stewards operating in public and semi-public places – how and to what extent?

Markku Viitanen

Ohjaaja: Helena Sjögren

LYHENTEET

HE = Hallituksen esitys

JL = Järjestyslaki 27.6.2003/612

JVL = Järjestyksenvalvojista annettu laki 22.4.1999/533

LYTP = Laki yksityisistä turvallisuuspalveluista 12.4.2002/282

PeVL = Perustuslakivaliokunnan lausunto

PeVM = Perustuslakivaliokunnan mietintö

PL = Perustuslaki 11.6.1999/731

PoL = Poliisilaki 7.4.1995/493

SISÄLLYSLUETTELO

1 JOHDANTO	2
1.1 Taustaa	2
1.2 Tutkimusongelma, tavoitteet ja rajaukset	4
1.3 Keskeiset käsitteet	5
1.4 Tutkielman rakenne	7
2 TURVALLISUUSALAN KEHITYSKULUSTA	8
3 JÄRJESTYSLAIN 22 §:n MUKAISIIIN JÄRJESTYKSENVALVONTATEHTÄVIIN VAIKUTTAVA LAINSÄÄDÄNTÖ JA TUTKIMUS KÄYTÄNNÖN TULKINNASTA	10
3.1 Yleinen katsaus yksityisiä turvallisuuspalveluja koskevaan lainsäädäntöön	10
3.2 Perustuslaki	10
3.2.1 Perustuslain taustasta.	10
3.2.2 Perustuslain 124 §:n mukainen hallintotehtävien antaminen viranomaistahojen ulkopuolelle.	12
3.2.3 Merkitys järjestyksellään mukaiseen järjestyksenvalvontaan	13
3.3 Järjestyslaki	14
3.3.1 Järjestyslain taustasta	14
3.3.2 Järjestyksenvalvojan asettaminen	15
3.3.3 Järjestyksenvalvontatehtävät	17
3.3.4 Lain merkityksestä ja tulkinnasta.	20
3.4 Laki yksityisistä turvallisuuspalveluista	23
3.4.1 Lain yksityisistä turvallisuuspalveluista taustasta.	23
3.4.2 Oleellista liittyen JL:n mukaiseen järjestyksenvalvontaan.	24
3.4.3 Soveltaminen JL 22 §:n mukaisiin järjestyksenvalvontatehtäviin	26
3.5 Järjestyksenvalvojista annettu laki	27
3.5.1 Järjestyksenvalvojista annetun lain taustasta.	27
3.5.2 Soveltaminen JL:n mukaiseen järjestyksenvalvontaan.	28
4 NYKYTILA JA TULEVAISUUS	30
4.1 Turvallisuusalan uudistamishanke ja lakimuutokset	30
4.2 Tulevaisuus	30
5 YHTEENVETO	33
6 LÄHTEET	35

1 JOHDANTO

1.1 Taustaa

Vartijoista ja järjestyksenvalvojista on tullut yhä yleisempi näky 2000-luvun Suomessa, etenkin osana yhä tiheämmin asutettua kaupunkikuvaa. Perinteisten teollisuuskiinteistöjä valvovien vartioiden ja ravintoloiden ovien suilla päivystävien järjestyksenvalvojien lisäksi yksityisten, turvallisuuspalveluja tarjoavien yritysten työllistämiin vartijoihin ja järjestyksenvalvojiin on kasvavissa määrin voinut törmätä muun muassa sairaaloissa, liikenneasemilla sekä ostoskeskusten kaltaisissa yleisissä paikoissa (Ruohonen 2008). Vartijoita tai järjestyksenvalvoja voidessa kohdata myös esimerkiksi kerrostalon rappukäytävässä tarkastuskierroksella tai julkisen liikenteen ajoneuvossa matkalippuja tarkastamassa saattaa herätä kysymyksiä siitä, missä ominaisuudessa, kuinka suuressa laajuudessa ja minkälaisilla valtuuksilla nämä yksityisen sektorin työllistämät turvallisuusalan työntekijät toimivat; toisin sanoen missä kaikkialla yksityiset vartioimisliikkeet voivat tarjota ja toteuttaa palvelujaan järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi (Mannila 1012; YLE a 2011). Tavallisen kansalaisen kannalta tämän eri toimijoiden muodostaman kokonaiskuvan hahmottamista ei myöskään todennäköisesti ainakaan helpota esimerkiksi niin kutsuttujen turvamyyjien kaltainen innovaatio, joka on vartijoita ja järjestyksenvalvoja säätelevälle lainsäädännölle tuntematon käsite, eli toisin sanoen vain yritysten itse käyttämä nimitys kauppoille suunnatulle palvelutuotteelle (Lahdenmäki 2012).

Nopeasti kaupungeissa arkipäiväistyneestä luonteestaan huolimatta itse vartioimisliikkeiden toiminta ja siten myös yksityinen järjestyksenvalvonta yleisillä paikoilla on kuitenkin lainsäädännöllisesti tarkasteltuna ilmiönä Suomessa melko nuori. Vaikka vartioimisliikkeiden toiminta yleisillä alueilla mahdollistettiin vuonna 1991 muuttamalla silloin voimassa ollutta vartioimisliikelakia, säädettiin siihen samalla myös nimenomainen kielto vartioimisliikkeille vastaanottaa sitoumuksen yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisestä sisältävää toimeksiantoa. Toisin sanoen tämä uudistus

mahdollisesti turvallisuusalan yrityksille vain vartijoiden käyttämisen yleisillä alueilla, koska oikeutta näillä paikoilla tapahtuvaan yksityiseen järjestyksenvalvontaan ei annettu. Kyseisen rajanvedon tarkoituksena oli painottaa sitä, että poliisilain 1 § 1 momentissa mainittu yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen kuuluisi edelleenkin nimenomaan poliisille. Vaikka 2000-luvulle tultaessa ja lainsäädäntöä uudistettaessa sama nimenomainen kielto säilytettiin korvattaessa vanha vartioimisliikelaki uudella yksityisistä turvallisuuspalveluista annetulla lailla, rajanvetoa hämärsi vuoden 2003 uudistus, kun uuden järjestyslain 22-23 §:ssä säädettiin yksityisille vartioimisliikkeille annetusta mahdollisuudesta asettaa niiden palveluksessa olevia järjestyksenvalvoja myös kauppakeskuksiin, liikenneasemille tai joukkoliikenteen kulkuneuvoihin, sekä tarvittaessa näiden välittömään läheisyyteen. Tämän lakiuudistuksen myötä yksityiset vartioimisliikkeet pääsivät siis tosiasiallisesti ylläpitämään järjestystä ja turvallisuutta myös yleisillä paikoilla, joka siten siis kasvatti merkittävästi yksityisen järjestyksenvalvonnan laajuutta. (Kerttula 2010, s.1-2; HE 90/1990 vp)

Yksityisen turvallisuuspalvelualan kehityksen ja lainsäädännön muutosten myötä tänä päivänä yksityisten turvallisuuspalveluntarjoajien tuottamat järjestyksenvalvontapalvelut ulottuvatkin siis entistä laajemmalle alueelle. Etenkin järjestyslain 22 §:n mukaiset, yksityisille vartioimisliikkeille suunnatut toimeksiannot poliisia tai rajavartiolaitosta avustavasta järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisestä yleisillä paikoilla alkavat muistuttaa entistä enemmän perinteisesti poliisille miellettyjä työtehtäviä. Poliisilain 1 § 1 momentin määrittäessä poliisin tehtäväksi oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaamisen, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisen sekä rikosten ennalta ehkäisemisen, joista poliisin tehtävänmäärityksen kannalta keskeisimpänä osana on usein pidetty käsiteparia yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisestä, herää kysymys siitä, minkälaiset yksityisille vartioimisliikkeille annetut toimeksiannot avustavasta järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisestä yleisillä paikoilla ovat mahdollisia huomioitaessa alaan vaikuttava lainsäädäntö sekä perustuslakivaliokunnan lausunto, jonka mukaan perustuslaki estää varsinaisen poliisitoiminnan yksityistämisen. (Helminen et al. 1999, s.19; PeVL 28/2001)

1.2 Tutkimusongelma, tavoitteet ja rajaukset

Tutkimusongelmana on järjestyslain mukainen yksityinen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen yleisillä paikoilla, sitä koskeva lainsäädäntö ja käytännön tulkinta määritettäessä sitä, missä kaikkialla vartioimisliikkeet voivat kyseistä palvelutoimintaa suorittaa. Tarkastelun kohteeksi rajautuukin siten yksityisten vartioimisliikkeiden suorittamat, järjestyslain 22-23 § mukaiset järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämistä poliisin tai rajavartiolaitoksen apuna sisältävät toimeksiannot yleisillä paikoilla ja niiden suhde poliisilain 1 § 1 momentin mukaan poliisille kuuluvaan tehtävään yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisestä. Täten pääasiallisen tarkastelun ulkopuolelle jäävät järjestyksenvalvojista annetun lain (533/1999) 1 § 1 momentissa mainitut kokoontumislain (530/1999), ulkoilulain (606/1973), erityisopimuslain (756/2011) ja majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain (308/2006) mukaiset järjestyksenvalvontatehtävät sekä muu yksityisten vartioimisliikkeiden mahdollisesti harjoittama toiminta, kuten esimerkiksi yleisillä paikoilla tapahtuva vartioimistoiminta.

Tutkielman tavoitteena onkin siis perehtyä kyseiseen järjestyksenvalvontatoimintaan vaikuttavaan lainsäädäntöön ja siihen liittyvään käytäntöön, sekä etsiä vastausta pääasialliseen tutkimuskysymykseen siitä, miten ja missä laajuudessa JL 22 §:n mukaisia järjestyksenvalvontatehtäviä voidaan nykyisen lainsäädännön puitteissa teettää yksityisillä turvallisuuspalvelutarjoajilla otettaessa huomioon voimassa oleva lainsäädäntö sekä sen käytännön tosiasiallinen tulkinta, ja perustuslakivaliokunnan lausunnossaan aikaisemmin esittämä kanta siitä, että Suomen perustuslaki estää varsinaisen poliisitoiminnan yksityistämisen (PeVL 28/2001). Tätä seuraava toinen tutkimuskysymys on: mitkä ovat alan lainsäädännön mahdolliset kehityssuunnat lähitulevaisuudessa?

Yleisillä paikoilla tapahtuvan yksityisen järjestyksenvalvonnan olevan ilmiönä Suomen lainsäädännössä vielä melko nuori, pyritään kokonaiskuvan hahmottamiseksi puhtaan nykytilan tutkimisen lisäksi myös käymään tiivistetysti läpi siihen johtanutta alan

lainsäädännön kehitystä keskeisimpien uudistusten esittelyn kautta. Tämä on mielestäni hyödyllistä siitakin syystä, että ilman kontekstia tämänhetkinen, jokseenkin monimuotoinen ja pirstaleinen lainsäädäntö sekä sen käsittely voivat vaikuttaa sekavalta ja holtittomasti eri suuntiin rönsyilevältä.

Tämän lisäksi tarkoituksena on myös yrittää tuoda esiin tämänhetkiseen tilanteeseen liittyviä mahdollisuuksia sekä ongelmakohtia, sekä samalla myös hieman pohdiskella alaa koskevan lainsäädännön mahdollisia kehityssuuntia.

1.3 Keskeiset käsitteet

Tutkielmassa keskeisiä käsitteitä ovat järjestyksenvalvonta, yleiset paikat, perustuslaki (PL 731/1999), järjestyslaki (JL 612/2003) ja etenkin sen 22-23 §, joissa säädetään yksityisestä järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisestä yleisillä paikoilla, laki yksityisistä turvallisuuspalveluista (LYTP 282/2002) sekä järjestyksenvalvojista annettu laki (JVL 533/1999). Myös poliisilakiin (PoL 493/1995) ja siinä määriteltyihin poliisin tehtäviin muun muassa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisestä viitataan, sillä kyseistä tehtävämäärittystä on perinteisesti pidetty ehkäpä poliisityön keskeisimpänä osa-alueena, jonka voidaan ainakin puhtaasti lainsäädännöllisesti tarkastellen nähdä siirtyneen enenevässä määrin myös yksityisen sektorin turvallisuuspalveluyritysten puolelle.

Yleisen paikan käsite on määritelty järjestyslain (612/2003) 2 § seuraavasti: *”Tässä laissa tarkoitetaan: 1) yleisellä paikalla: a) tietä, katua, jalkakäytävää, toria, puistoa, uimarantaa, urheilukenttää, vesialuetta, hautausmaata tai muuta vastaavaa aluetta, joka on yleisön käytettävissä; b) rakennusta, joukkoliikenteen kulkuneuvoa ja muuta vastaavaa paikkaa, kuten virastoa, toimistoa, liikenneasemaa, kauppakeskusta, liikehuoneistoa tai ravintolaa, joka on yleisön käytettävissä joko jonkin tilaisuuden aikana tai muutoin;”*

Poliisilaissa ja yksityistä järjestyksenvalvontaa sääntelevissä laeissa ei ole kuitenkaan järjestyksen ja turvallisuuden käsitteitä tyhjentävästi määritelty. Järjestyslain (612/2003) 3-15 §:ssä on kuitenkin säädetty järjestyksen ja turvallisuuden vaarantamisesta sekä häiriön aiheuttamisesta, kielletyistä esineistä ja aineista yleisillä paikoilla sekä omistajan vastuusta eläimistään yleisillä paikoilla. Järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisen yleisillä paikoilla voidaankin siis ajatella käsittävän ainakin valvonnan kyseisten pykälien mukaisen virheikäytöksen ennaltaehkäisemiseksi ja tarvittaessa myös puuttumisena yleistä järjestystä tai turvallisuutta vaarantavaan toimintaan. Puhtaasti poliisin tehtävämäärittelyn kannalta on yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisen tehtäväkokonaisuuden katsottu sisältävän myös muun muassa yleisluonteista valvontaa etenkin häiriöalttiilla alueilla sekä erilaisten yleisötilaisuuksien sujuvuudesta ja turvallisuudesta huolehtimista (Helminen 2006, s.57-58).

Tutkielman lähdeaineisto muodostuu alaa sääntelevästä lainsäädännöstä ja siihen liittyvistä lainvalmistelutöistä, turvallisuusalaa käsittelevistä julkaisuista ja ammattikirjallisuudesta, aikaisemmista tutkimuksista sekä uutisartikkeleista. Kyseessä on siis kvalitatiivinen eli laadullinen tutkimus, jossa aihetta lähestytään pääasiallisesti lainopillisen menetelmän keinoin tutkimalla voimassa olevaan oikeusjärjestykseen kuuluvia sääntöjä ja niiden sisältöä, sekä pyrkimällä tarkastelemaan sääntelyn soveltamista ja käytännön menettelytapoja niin kutsutun Helsingin Tallinnanaukion kokeilun perusteella, jossa paikallinen poliisilaitos mahdollisti yksityisen järjestyksenvalvonnan myös kauppakeskuksen lähistöllä sijaitsevan julkisen toritilan puolella soveltamalla antamaansa lupaan melko laveaa JL 22 §:n välittömän läheisyyden tulkintaa. Voimassa olevan lainsäädännön tutkimisen lisäksi tutkielman 4. luvussa kuitenkin pohditaan myös hieman alan lainsäädännön mahdollisia kehityssuuntia ja niiden seurauksia, jotka pohjautuvat käynnissä olevan turvallisuusalan uudistamishankkeen toisen vaiheen uutisointiin.

1.4 Tutkielman rakenne

Tutkielma rakentuu 5 päälukuun, joiden muodostaman sisältökokonaisuuden rakennetta käydään seuraavaksi lyhyesti läpi. Tutkimuksen johdantoluvussa esitellään ensimmäisenä tutkielman aihe ja käsitellään hyvin lyhyesti tutkimusaihepiirin taustaa. Tämän lisäksi johdannossa selvennetään myös tutkimusongelmaa, tutkimuksen näkökulmaa ja niihin liittyviä rajauksia, jonka jälkeen on vielä lyhyehkö kirjallisuuskatsaus sekä työn kannalta olennaisimpien käsitteiden läpikäynti.

Toisessa luvussa suoritetaan pienimuotoinen yleiskatsaus turvallisuusalan viime aikojen kehitykseen ja trendeihin järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisen kannalta. Kehitystä tarkastellaan etenkin yksityisen järjestyksenvalvonnan kautta, jota peilataan myös julkisella sektorilla tapahtuneisiin muutoksiin.

Kolmannessa luvussa syvennyttään siihen lainsäädäntökokonaisuuteen, joka vaikuttaa järjestyslain 22 § mukaiseen yksityiseen, poliisia tai rajavartiolaitosta avustavaan järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen yleisillä paikoilla, ja tutkitaan missä määrin käytännössä yksityinen järjestyksen valvonta yleisillä paikoilla on mahdollista.

Neljännessä luvussa käydään vielä läpi turvallisuusalan lainsäädäntöhankkeen jo toteutettua ensimmäistä ja vielä käynnissä olevaa toista vaihetta, sekä pohdiskellaan yksityisen järjestyksenvalvonnan lähitulevaisuutta. Viimeisimpänä viidennessä luvussa suoritetaan yhteenveto tutkimuksesta ja pohditaan mahdollisia jatkotutkimuksen kohteita.

2 TURVALLISUUSALAN KEHITYSKULUSTA

Yksityisen turvallisuusalan kehittyminen ja kasvu Suomessa on ollut vahvaa viimeisen vuosikymmenen aikana. Tähän vaikuttavina syinä on nähty muun muassa turvallisuustietoisuuden lisääntyminen, toimialaa koskevat lainsäädäntömuutokset, rajojen ylitse ulottuvan rikollisuuden kasvu sekä etenkin yritysten ja julkisyhteisöjen turvallisuustoimintojen yksityistäminen (Tikkanen et al. 2011, s.9-10). Myös yhteiskunnan luonteen ja sen rakenteiden muuttumisen, kansainvälistymisen, ulkoistamisen sekä yleisen turvallisuuden tunteen hakeminen nähdään lisänneen alaa kasvattaa kysyntää (Tikkanen et al. 2011, s.200).

Kysyntää tai ainakin kiinnostusta etenkin yksityisen turvallisuusalan tarjoamaa järjestyslain mukaista yleisillä paikoilla tapahtuvaa järjestyksenvalvontaa kohtaan on varmasti myös kasvattanut uutisointi poliisista ja poliisin toimintaedellytysten kehityksestä, joka ei lähiaikoina ole usein antanut erityisen rohkaisevaa kuvaa tilanteesta.

Esimerkiksi Helsingin sanomien 3.2.2012 artikkelissa ”Poliisi käänsi selkensä pikkurikoksille” mainitaan poliisin ylijohdon toistuvasti todenneen poliisin olevan kykenemätön selviämään kaikista nykyisistä tehtävistään säästöohjelman vuoksi, jonka lisäksi ylijohdon kerrotaan arvioineen silloisen kehityksen perustella poliisien määrän laskevan noin tuhannella vuoteen 2016 mennessä. Samaisessa artikkelissa rikostutkijoilla, järjestyspoliiseilla ja lupahallinnon työntekijöillä suoritetussa kyselyssä poliisin mahdollisuuksista selvittää tehtävistään silloisella hetkellä 215 vastanneesta 141 katsoi säästöjen heikentäneen mahdollisuuksia ja 70 katsoi tilanteen olevan jo kyselyhetkellä kriittinen. (Kerkelä 2012) Työkuorman helpottamiseen on myös etsiskely ratkaisuja esimerkiksi poliisiylijohdaja Mikko Paateron esittämän kaltaisella ehdotuksella siitä, että riidattomissa tapauksissa näpistelysakko voitaisiin korvata parkkisakon luonteisella hallinnollisella maksulla, jonka voisivat kirjoittaa myymälävalvurit tai järjestyslain mukaiset järjestyksenvalvojat, jolloin poliisin paikallaoloa tilanteissa ei enää tarvittaisi. (Huuskonen 2011)

Lisäesimerkkinä vuonna 2011 poliisin henkilöstön määrä laski vuoteen 2010 verrattuna yli 250 henkilöllä, joista poliisimiehiä oli noin 200 (Poliisi b 2012, s.3). Vaikka hallitus päättikin lopulta lisätä poliisin määrärahoja 2012 maaliskuisissa kehysneuvotteluissa, jonka johdosta poliisi säästy toistaiseksi suuremmilta, useiden satojen poliisimiesten vähentämiseltä, ei tämä kuitenkaan tarkoittanut nyörien kiristämisestä luopumista yleisenä trendinä (Poliisi b 2012, s.3). Poliisihallinnon rakenneuudistushankkeen myötä vuoden 2012 alkusyksyllä ilmoitettiin liikkuvan poliisin lakkauttamisesta (Hakahuhta 2012).

Vaikka kyseisenkin rakenneuudistuksen säästötoimenpiteiden on pääasiallisesti tarkoituksena löytää säästettävää poliisin hallinnollisesta toiminnasta ilman merkittäviä vähennyksiä itse operatiiviseen toimintaan (Salokorpi J. 2012), ei mielestäni viime vuosien kehitystä voida pitää erityisen rohkaisevana poliisin toimintaedellytysten säilymisen kannalta, jos poliisin saamien tehtävien kokonaismäärä jatkaa kasvuaan, kuten se teki esimerkiksi vuonna 2011 kasvamalla noin kolme prosenttia edeltäneeseen vuoteen verrattuna 1 030 000 tehtävästä 1 064 000 tehtävään (Poliisi b 2012, s.3). Pidänkin siis yksityisen turvallisuusalan ja etenkin järjestyksellisen mukaisen yksityisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisen yleisillä paikoilla olevan myös lähitulevaisuudessa kasvava ja vahvasti kehittyvä ala perinteisesti yleisten paikkojen turvallisuudesta vastanneen viranomaisen toimintaedellytysten kiristyessä.

3 JÄRJESTYSLAIN 22 §:n MUKAISIIN JÄRJESTYKSENVALVONTATEHTÄVIIN VAIKUTTAVA LAINSÄÄDÄNTÖ JA TUTKIMUS KÄYTÄNNÖN TULKINNASTA

3.1 Yleinen katsaus yksityisiä turvallisuuspalveluja koskevaan lainsäädäntöön

Nykyinen, yksityistä turvallisuusalaa säätelevä lainsäädäntö on syntynyt useiden eri ajanjaksojen aikana ja erilaisten käytännön tarpeiden pohjalta. Näistä syistä johtuen lainsäädäntöä ei voi pitää erityisen eheänä ja yksioikoisena, ja Kerttula kuvaileekin sitä sekavaksi sekä hajanaiseksi (Kerttula 2010, s.442). Tilanne on tiedostettu myös muilla tahoilla ja esimerkiksi hallituksen esityksessä eduskunnalle laeiksi järjestyslain 22 §:n, järjestyksenvalvojista annetun lain ja yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain muuttamisesta (HE 239/2009 vp) kuvataan muodostunutta sääntelykokonaisuutta epäselväksi. (Kerttula 2010, s.442; HE 239/2009 vp)

Tutkimuksen kohteena olevien JL 22 §:n mukaisten järjestyksenvalvontatehtävien kannalta keskeistä lainsäädäntöä ovat perustuslaki (PL 731/1999), järjestyslaki (JL 612/2003), laki yksityisistä turvallisuuspalveluista (LYTP 282/2002) ja järjestyksenvalvojista annettu laki (JVL 533/1999). Tehtävien luonteesta ja niiden suhteesta poliisin tehtäviin johtuen myös poliisilakiin on työssä viitattu (PoL 493/1995). Useamman lain samanaikaista päällekkäiskäsittelyä on pyritty välttämään selkeyden vuoksi, muttei siltä lainsäädännön tämänhetkisen rakenteen vuoksi oli täysin onnistuttu.

3.2 Perustuslaki

3.2.1 Perustuslain taustasta.

Vuoden 2000 maaliskuussa voimaan tullut perustuslaki (PL 731/1999) toi mukanaan uuden säännöksen, joka on merkittävässä osassa yksityisistä turvallisuuspalveluista ja

etenkin järjestyslain (JL 612/2003) 22 § pykälän mukaisista järjestyksenvalvontatehtävistä puhuttaessa.

Uutta yhtenäistä perustuslakia edeltäneissä neljässä perustuslain tasoisessa laissa, Suomen hallitusmuodossa (94/1919), valtiopäiväjärjestyksessä (7/1924), valtakunnan oikeudesta annetussa laissa (273/1922) sekä MinisterivastuuL:ssa (274/1922) ei aikaisemmin ollut säädetty julkisen hallintotehtävän antamisesta viranomaistahojen ulkopuolelle. Käytännössä julkista valtaa ja hallintotehtäviä oli kuitenkin annettu esimerkiksi valtion liikelaitoksien, julkisoikeudellisten yhdistysten ja erilaisten yksityisoikeudellisten oikeushenkilöiden kaltaisille, varsinaiseen valtioon ja kuntien viranomaiskoneistoon kuulumattomille yksiköille, jonka mukaisesta hallinnosta käytettiin termiä välillinen julkishallinto. (HE 1/1998 vp)

Lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta lausuntoja antavan eduskunnan perustuslakivaliokunnan pitäessä perusperiaatteena sitä, että julkinen valta ja sen käyttäminen kuuluivat vain viranomaisille ja viranomaisten nimissä vain laillisesti virkoihinsa nimitetyille virkamiehille - mutta toisaalta myös ajatellessa julkisten tehtävien ja julkisen vallan rajoitetun antamisen muille kuin viranomaisille ollessa mahdollista tiettyjen, sen lausuntokäytännössä asetettujen ehtojen täytyessä, sekä jo jatkuvasti tapahtuneen, tosiasiallisen ns. välillisen julkisen hallinnon myötä katsottiin tarpeelliseksi ottaa uuteen PL:iin aihetta säätelevä pykälä. (HE 1/1998 vp)

Tarkoituksena oli määritellä edellytykset, joiden puitteissa hallintotehtäviä voitaisiin antaa viranomaiskoneiston ulkopuolelle samalla varmistaen oikeusvaltiollisten periaatteiden noudattamisen niin kutsutussa välillisessä julkisessa hallinnossa. Täten Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaistaholle mahdollistettiin PL 124 §:n mukaan vain lailla tai lain nojalla, samalla edellyttäen tarkoituksenmukaisuutta sekä perusoikeuksien oikeusturvan tai muiden hyvän hallinnon vaatimuksien vaarantamattomuutta. Esityksessä tarkennettiin myös, että oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimukset koskevat ennen kaikkea julkiseen hallintotehtävään liittyvää päätöksentekoa, jolloin olisi kiinnitettävä huomiota mm. PL:n 2 luvun perusoikeuksiin,

etenkin PL:n 2 § 3 momenttiin, jonka mukaan julkisen vallan käytön on perustuttava lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. (HE 1/1998 vp)

Lakiesityksestä antamassaan mietinnössä (PeVM 10/1998 vp) perustuslakivaliokunta myös huomautti, että mikäli hallintotehtävä edellyttää julkisen vallan käyttämistä, on varmistuttava valtaa käyttävien olevan virkamiehiä rikoslain mielessä. Tämä siis tarkoittaisi rikoslain 40 luvun virkarikossäännöksiä soveltamista ja rikollisoikeudellista virkavastuuta. Julkisen vallan käsitettä ja sen alaa ei ole lainsäädännössä kuitenkaan tyhjentävästi määritelty, ja sitä voidaan tarpeen mukaan ja perustuslain sallimissa rajoissa lainsäädännöllä laajentaa ja supistaa.. Sen ydinalueeseen on kuitenkin katsottu kuuluvan esimerkiksi poliisitoimi, jonka lisäksi sen käyttämiseen on katsottu lukeutuvan keskeisesti muun muassa esimerkiksi voimakkeiden käyttäminen ulkopuolisiin nähden (HE 1/1998 vp). Täten vartioimis- järjestyksenvallonta toiminnassa ollaan selkeästi julkisen vallan käytön piirissä, joten niiden yhteydessä on huomioitava PL:n 124 § sekä se, että järjestyksenvallat ja vartijat toimivat rikosoikeudellisen virkavastuun alaisena.

3.2.2 Perustuslain 124 §:n mukainen hallintotehtävien antaminen viranomaistahojen ulkopuolelle.

Perustuslain (PL, 731/1999) 10 luvun 124 §:ssä säädetään seuraavasti hallintotehtävien antamisesta muulle taholle kuin viranomaiselle: *”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.”*

Kyseisessä yhteydessä julkisella hallintotehtävällä viitataan laajaan hallinnollisten tehtävien kokonaisuuteen, kuten esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviin tehtäviin. Lainsäädäntö- tai tuomivallan käyttö ei kuitenkaan lukeudu näihin. (HE, 1/1998 vp)

Julkisen vallan käytön piiriin luetaan ainakin yksipuolisesti tehtävät norminanto-, lainkäyttö- ja hallintopäätökset. Välitöntä voimakeinojen käyttämistä ulkopuolisiin nähden voidaan myös pitää yhtenä keskeisenä julkisen vallan käytön muotona. Ydinalueeseen kuuluvat muun muassa poliisitoimi, tuomioistuinlaitoksen lainkäyttötoiminta, ulosottotoimi ja verotus sekä viranomaisen oikeus määrätä ulkopuolisille virallisia seuraamuksia kuten esimerkiksi uhkasakko. Julkisen vallan ala ei kuitenkaan ole tyhjentävästi määritelty, vaan sitä voidaan tarpeen mukaan ja perustuslain sallimissa rajoissa lainsäädännöllä laajentaa ja supistaa. (HE, 1/1998 vp)

PL:n 124 §:ssä viimeisenä mainittu rajoitus merkittävän julkisen vallan käyttämistä sisältävien tehtävien antamisesta vain viranomaisille jää kuitenkin melko avonaiseksi. Ainoana rajaavana esimerkkinä siitä, mitä merkittävä julkisen vallan käyttö voisi kyseisessä asiayhteydessä olla, on hallituksen esityksessä mainittu itsenäiseen harkintaan perustuva oikeus käyttää voimakeinoja tai puuttua muuten merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin. (HE 1/1998 vp)

Kerttulan mukaan tämä ainoa hallituksen esityksessä annettu esimerkki jättää kuitenkin julkisen vallan käytön ja merkittävän julkisen vallan käytön rajanvedon melko epämääräiseksi. Hänen mukaansa uuden perustuslain syntymähetkellä oli jo voimassa useampia lakeja, joissa viranomaistahon ulkopuolisille tahoille annettiin itsenäiseen harkintaan perustuva oikeus voimakeinojen käyttöön. Tämän lisäksi Kerttula pitää myös esimerkissä mainittua muuta merkittävää puuttumista yksilön perusoikeuksiin enemmänkin eräänlaisena kehämääritelmänä, joka ei siten tosiasiallisesti juurikaan auta rajanvedossa julkisen vallan käytön ja merkittävän julkisen vallan käytön välillä. (Kerttula 2010, s.157)

3.2.3 Merkitys järjestyslain mukaiseen järjestyksenvalvontaan.

Perustuslain 124 § edellyttää, että julkinen hallintotehtävä voidaan antaa viranomaistahojen ulkopuolelle vain lailla tai lain nojalla. Uuden PL:n astuessa voimaan 1 maaliskuuta 2000 ei silloisissa yksityisiä turvallisuuspalveluja säätelevissä laeissa ja

järjestyslakia (JL 612/2003) edeltäneissä kuntien järjestyssäännöissä ollut ymmärrettävästi PL:n § 124:n mukaisia säädöksiä, sillä vastaavanlaisesta käytännöstä ei ennen ollut säädetty. Hieman aikaisemmin 1999 syyskuussa voimaan tullut järjestyksenvalvojista annettu laki (JVL 533/1999) sekä sen § 1:ssä mainitut lait mahdollistivat järjestyksenvalvonnan ravintoloissa, laivoissa ja leirintäalueilla, mutta muunlainen laajempi, yleisillä paikoilla tapahtuva järjestyksenvalvonta oli käytännössä lainvastaista.

PL:n säännös hallintotehtävien antamisesta muille kuin viranomaisille ei siten yksinään mahdollistanut yksityistä järjestyksenvalvontaa kauppakeskusten, liikenneasemien ja niiden välittömässä läheisyydessä olevien torien kaltaisissa yleisissä paikoissa, mutta se mahdollisti myöhemmin säädetyn uuden järjestyslain (JL 612/2003) 22 §:n mukaisen järjestyksenvalvojan asettamisen kauppakeskukseen, liikenneasemalle tai joukkoliikenteen kulkuneuvon ja tarvittaessa niiden välittömään läheisyyteen perustuslakivaliokunnan katsottua PL:n 124 §:n tarpeellisuusedellytyksen täyttyneen samalla katsoen, ettei kyseinen toiminta ole merkittävää julkisen vallan käyttöä valiokunnan arvioidessa järjestyksenvalvojen toimivaltuuksien laajuuden ollessa ratkaisevassa asemassa rajanvedon kannalta. (PeVL 20/2002 vp 3-5).

3.3 Järjestyslaki

3.3.1 Järjestyslain taustasta

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi turvallisuudenedistämistä yleisillä paikoilla koskevien säännösten uudistamiseksi (HE 20/2002 vp) on ehdotus myöhemmin 27.6.2003 voimaan tulleesta järjestyslaista (JL 612/2003), johon koottiin senhetkisistä kuntien järjestyssäännöistä sekä muusta lainsäädännöstä asiaa koskevia säännöksiä. Se sisälsi myös uuden säännöksen, joka mahdollisti ensi alkuun yksityisen, poliisia tai rajavartiolaitosta avustavan järjestyksenvalvonnan kauppakeskuksissa, liikenneasemilla ja julkisissa kulkuneuvoissa. Tätä nykyä 1. joulukuuta 2010 voimaan astuneen

järjestyslain muuttamisesta annetun lain (723/2010) myötä se mahdollistaa yksityisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisen myös useissa muissa yleisissä paikoissa, jotka esitellään tarkemmin edempänä.

Ennen lakiuudistusta ja uutta yhtenäistä järjestyslakia yksityiset järjestyksenvalvojat kykenivät valvomaan järjestystä muun muassa ravintoloissa, laivoissa ja leirintäalueilla kokoontumislain (530/1999), ulkoilulain (606/1973), merimieslain (423/1978) tai majoitus- ja ravitsemisliikkeistä annetun asetuksen (727/1991) nojalla, jonka lisäksi kyseisissä tehtävissä toimivien järjestyksenvalvojien velvollisuuksista, valtuuksista ja hyväksymisestä säädettiin järjestyksenvalvojista annetussa laissa (JVL 533/1999). Kuitenkin järjestyksenvalvojien asettamista ylläpitämään järjestystä ja turvallisuutta esimerkiksi kauppakeskukseen tai liikenneasemalle ei ollut vielä lainsäädännössä mahdollistettu. Tämä koettiin käytännön kannalta todella ongelmalliseksi, sillä esimerkiksi kauppakeskuksissa ja liikenneasemilla jouduttiin vanhan lainsäädännön puitteissa tosiasiallisen tarpeen vuoksi käyttämään vartijoita niin kutsuttujen järjestyksenpitoluonteisten tehtävien suorittamisessa. (HE 20/2002 vp; Hämäläinen 2003)

3.3.2 Järjestyksenvalvojan asettaminen

Järjestyslain keskeisin sisältö yleisissä paikoissa tapahtuvan yksityisen järjestyksenvalvonnan kannalta on sen 22-23 §, sillä niissä määritellään PL:n § 124 edellyttämällä tavalla lailla julkisen hallintotehtävän siirtämisestä muulle taholle kuin viranomaiselle, sekä tähän liittyvistä edellytyksistä. Kyseessä olevat hallintotehtävät ovat siis järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen yleisissä paikoissa, joka on yleisesti ottaen usein mielletty olennaiseksi osaksi poliisitoimintaa. Uutta järjestyslakia koskevasta hallituksen esityksestä (HE 20/2002 vp) antamassaan lausunnossa (PeVL 20/2002 vp) myös perustuslakivaliokunta näki järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisen olevan selkeästi julkinen hallintotehtävä. Tätä näkemystä tukee vahvasti myös se, että poliisilain 1 § 1 momentti määrittelee poliisin tehtäviin kuuluvan yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisen. (PeVL 20/2002 vp)

Järjestyslain ajantasainen (JL 612/2003) 22 § järjestyksenvalvojan asettamisesta määrittelee tyhjentävästi paikat, joihin järjestyksenvalvoja voidaan poliisin luvalla asettaa: *”Terveyden- tai sosiaalihuollon toimipisteen, Kansaneläkelaitoksen toimipisteen, työvoima- ja elinkeinotoimiston, kauppakeskuksen, liikenneaseman, sataman tai lentopaikan sijaintipaikan taikka kulkuneuvon lähtöpaikan poliisilaitos voi paikan tai kulkuneuvon ylläpitäjän tai haltijan hakemuksesta antaa luvan asettaa terveyden- tai sosiaalihuollon toimipisteeseen, Kansaneläkelaitoksen toimipisteeseen, työvoima- ja elinkeinotoimistoon, kauppakeskukseen, liikenneasemalle, satamaan, lentopaikkaan tai joukkoliikenteen kulkuneuvon järjestyksenvalvojista annetussa laissa (533/1999) tarkoitettuja järjestyksenvalvoja ylläpitämään poliisin tai rajavartiolaitoksen apuna järjestystä ja turvallisuutta, jos järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen ei muulla tavalla ole tarkoituksenmukaista sekä järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen sitä perustellusta syystä edellyttää. Järjestyksenvalvojen asettamiseen oikeuttavassa luvassa järjestyksenvalvojen toimialue on rajattava siinä tarkoitettujen paikkojen alueelle taikka kulkuneuvon ja tarvittaessa niiden välittömään läheisyyteen. Sosiaalihuollon toimipisteellä ei tarkoiteta koulukoteja tai lastensuojelulaitoksia.”*

Viimeisin uudistus kyseiseen pykälään on 20. elokuuta 2010 annettu laki järjestyslain 22 §:n muutoksesta (723/2010), joka lisäsi terveyden- tai sosiaalihuollon toimipisteet, Kansaneläkelaitoksen toimipisteet, työvoima- ja elinkeinotoimistot, satamat sekä lentopaikat järjestyksenvalvojen käyttöalan piiriin. Lisäykset JL 22 §:ään koettiin tarpeelliseksi, koska ennen lakiuudistusta toimivaltaisten viranomaisten lisäksi turvallisuustehtävistä huolehtivat vartioimisliikkeitten vartijat tai toimipisteissä työ- tai virkasuhteessa olleet vahtimestarit. Tämä kuitenkin nähtiin tehtävien suorittamisen kannalta ongelmallisena. Vaikka työtehtävät muistuttivatkin luonteensa ja siten ennalta määrittämättömyytensä puolesta järjestyksenvalvontaa, jouduttiin tehtäviä suorittamaan yksityistä turvallisuuspalveluista annetun lain perusteella määriteltyjen henkilöiden koskemattomuuden suojelemisena tai omaisuuden vartioimisena. (HE 239/2009 vp)

Kyseisten tilojen kuitenkin ollessa yleisön käytettävissä ja siten siis järjestykselain 1 luvun 2 §:n mukaan yleisiä paikkoja olisi tämä siis muodostanut ongelman, sillä toimeksiantosopimuksessa määriteltävinä suojeltavina henkilöinä olisi vartioita käytettäessä voinut olla LYTP:n (282/2002) mukaan vain toimeksiantajan palveluksessa olevia henkilöitä. Siten siis mahdollisissa potilaisiin tai muuhun yleisöön kohdistuvissa uhkatilanteissa ei vartijalla olisi ollut oikeusperustetta eli suoritettavaa vartioimistehtävää heihin liittyen. Täten vartija ei olisi voinut käyttää vartijalle kuuluvia oikeuksia tilanteessa, vaan olisi oikeudellisesti arvioiden toiminut jokamiehen oikeuksin pakkokeinolakiin (450/1987) tukeutuen. Huomioimisen arvoisena HE:ssä pidettiin myös sitä, että ennalta määrittelemättömän joukon koskemattomuuden suojelemiseen ryhtyminen olisi LYTP:n 9 § 1 momentissa määriteltyä ja vartioimisliikkeiltä rangaistuksen uhalla kiellettyä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämistä, jonka seurauksista säädetään rikoslain 17 luvun 6 a §:ssä. Perustusvaliokunnan lausunnossa HE:stä (HE 239/2009) uudistusta puoltavana seikkana nähtiin myös se, ettei poliisin säännönmukaista läsnäoloa terveyden- ja sosiaalitoimen toimipisteissä ole käytännössä mahdollista toteuttaa. (HE 239/2009 vp, PeVL 13/2010 vp)

3.3.3 Järjestyksenvalvontatehtävät

Oleellisessa osassa on myös JL 23 §, jossa määritetään edellytykset 22 § 1 momentin mukaisissa järjestyksenvalvontatehtävissä toimimiselle. JL 23 § 1 momentin mukaan JL:n 22 § 1 momentissa määriteltyjä järjestyksenvalvontatoimeksiantoja saavat vastaanottaa ja suorittaa pelkästään LYTP 3 § 1:n mukaiset vartiointiliikkeet, joka siten siis edellyttää poliisihallituksen myöntämää vartioimisliikelupaa ja tekee täten toiminnasta luvanvaraista. Vartioimisliikeluvan myöntämisen edellytyksistä säädetään tarkemmin LYTP 4 §:ssä. Itse järjestyksenvalvontatehtäviä suorittavan järjestyksenvalvojan vaaditaan olevan vartioimisliikkeen palveluksessa oleva järjestyksenvalvoja, jonka hyväksyminen sekä järjestyksenvalvojaksi että vartijaksi on voimassa.

Järjestyslain mukaisissa järjestyksenvalvontatehtävissä toimiminen edellyttää siten siis vartioimisliikkeen työntekijöiltä kahden eri lain mukaisten edellytysten täyttymistä, joista säädetään LYTP 24 §:ssä ja JVL 12 §:ssä.

LYTP 24 §:ssä vartijaksi hyväksyminen edellyttää 18-67 iän (24.1.1), vartijan peruskoulutusta (24.1.2), jonka laajuus on 100 oppituntia, ja tunnettuutta rehellisenä ja luetettavana sekä henkilökohtaisilta ominaisuuksiltaan vartijaksi sopivana (24.1.3). Hyväksyminen on voimassa 5 vuotta kerrallaan, kuitenkin enintään kunnes vartija täyttää 68 vuotta (24.2). Vartijaksi hyväksyy hakijan kotikunnan poliisilaitos (24.5).

JVL 12 §:ssä järjestyksenvalvojaksi hyväksyminen edellyttää 18 ikää (12.1.1), tunnettuutta rehellisenä ja luetettavana sekä henkilökohtaisilta ominaisuuksiltaan tehtävään sopivana (12.1.2), ja hyväksytysti suoritettua järjestyksenvalvojan peruskoulutusta (12.1.3), joka on laajuudeltaan 32 oppituntia, tai (12.1.4) hyväksytysti suoritettua kertauskoulutusta (8h), mikäli hakija on jo aikaisemmin hyväksytty järjestyksenvalvojaksi kohdan 3 perusteella.

JL 22 §:n mukaisilla yleisillä paikoilla järjestystä valvovalta järjestyksenvalvojalta edellytetään siis laajempaa koulutusta kuin muissa järjestyksenvalvontatehtävissä ja vartioimistehtävissä. Verrattuna kuitenkin yleistä järjestystä ja turvallisuutta valvoaan viranomaiseen on ero suuri. Poliisin perustutkinnon laajuus on 165 opintopistettä ja sen suoritus aika on noin kaksi ja puoli vuotta. Tämän lisäksi poliisihallitus on asettanut vuonna 2010 tutkintokoulutuksen kokonaisuudistusta valmistelevan hankkeen, jonka tarkoituksena olisi nostaa perustutkinnon laajuus ammattikorkeakoulutasoiseksi. (Poliisi c 2012, s.5-6)

Järjestyslain (JV 612/2003) 6 luvun 23 § 2 momentissa määritetään näissä tehtävissä toimivien järjestyksenvalvojen toimivaltuuksien pohjautuvan järjestyksenvalvojist annetun lain (JVL 533/1999) säädöksiin. Samalla kuitenkin rajoitetaan näitä toimivaltuuksia tarkentamalla, ettei järjestyksenvalvojalla ole JVL 6 §:ssä, 7 § 1 momentin 3 kohdassa, 7 §:n 3-4 momenteissa sekä 8 §:ssä tarkoitettuja toimivaltuuksia.

Nämä ovat pääsyn estäminen (JVL 6 §), oikeus poistaa toimialueelta huomautuksesta huolimatta järjestyksen tai turvallisuuden ylläpitämiseksi annetun käskyn noudattamatta jättänyt henkilö (JVL 7 § 1 3), oikeus säilöissäpitoon (JVL 7 § 3-4) sekä oikeus henkilön tarkistamiseen kiellettyjen esineiden ja aineiden varalta (JVL 8 §). Järjestyksenvalvojalle on kuitenkin annettu oikeus JVL:n 7 § 2 momentin kiinniotto-oikeutta käyttäessään tarkastaa kiinniotettu ja hänen hallussaan olevat tavarat, jotta voidaan varmistua, ettei kiinniotetulla ole hallussaan itselleen tai muille vaaraa aiheuttavia esineitä tai aineita.

Kyseiset muutokset yleisillä paikoilla toimivien järjestyksenvalvojien toimivaltuuksiin ovat sinänsä erittäin oleellisia, sillä perustuslakivaliokunnan pidettyä lausunnossaan (PeVL 20/2002 vp) kiistattomana sitä, että esityksen kaltaisessa toiminnassa ollessa tosiasiallisesti ottaen yleensä kysymys samaan päämäärään tähtäävästä toiminnasta kuin poliisin tehtäväksi poliisilain 1 §:ssä säädettyssä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisessä, se piti ratkaisevana tekijänä yksityisten järjestyksenvalvojien toimivaltuuksien laajuutta verrattuna poliisiin arvioidessaan sitä, oliko kyseessä merkittävän julkisen vallan käyttö.

Vartijoille annetuista toimivaltuuksista oleellisesti poikkeavat ja niitä laajemmat järjestyksenvalvojan valtuudet olisivat perustuslakivaliokunnan mielestä tarkoittaneet poliisitoiminnan osittaista yksityistämistä, jonka valiokunta oli jo aikaisemmin tulkinut (PeVL 28/2001 vp) perustuslain estävän, joten muun muassa ehdotuksessa esitettyä poistamisoikeutta rajattiin ja säilöönottomahdollisuus poistettiin, lopulta saavuttaessa esitetyn mukaisiin toimivaltuuksiin. (PeVL 20/2002 vp)

JL:n 23 § 1 momentin edellyttäessä toimeksiantojen vastaanottajan olevan LYTP:ssä määritelty luvanvarainen vartioimisliike, johdetaan JL 23 § 3 momentissa muitakin edellytyksiä LYTP:stä: *”Järjestyksenvalvontatehtäviin sovelletaan yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 10–14 §:n säännöksiä hyvästä vartioimistavasta, 8, 17 ja 19 §:n säännöksiä toimeksiantosopimuksen, tapahtumailmoituksen ja toimintaohjeiden laatimisesta, 2 §:n 14 kohdan, 29 ja 30 §:n säännöksiä voimankäyttövälineistä ja niiden kantamisesta sekä 43 §:n säännöstä viranomaisten*

tietojensaantioikeudesta. Vartioimisliikkeen tulee sisällyttää yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 18 ja 45 §:ssä tarkoitettuja tietoja vastaavat tiedot järjestyksenvalvontatehtäviä sisältävien toimeksiantojen suorittamisesta ja kyseisten toimeksiantojen suorittamiseen osallistuneista järjestyksenvalvojista vartioimisliikkeen henkilö- ja työvuorotiedostoihin sekä vuosi-ilmoitukseen.”

JL:n 23 § 4 momentissa määrätään myös järjestyksenvalvojien asusta, joka pohjautuu LYTP:n säädöksiin 32 § 1 ja 3 momentteihin sekä 33 §:n vartijan asusta. Kuitenkin näistä poiketen tarkempia säännöksiä järjestyksenvalvojan asun merkeistä ja teksteistä voidaan kuitenkin antaa sisäasiainministeriön asetuksella.

3.3.4 Lain merkityksestä ja tulkinnasta.

Uusi järjestyslaki (JL, 612/2003) toi siis mukanaan mahdollisuuden asettaa järjestyksenvalvoja myös yleisiin paikkoihin, liikenneasemille, kauppakeskuksiin sekä joukkoliikenteen kulkuneuvoihin. Vaikka myöhemmin JL 22 §:n (612/2003) luetteloon onkin lisätty mahdollisia järjestyksenvalvontakohteita, luonnehditaan sitä alkuperäisessä hallituksen esityksessä (HE 20/2002) luonteeltaan tyhjentäväksi, joka siten sulkisi pois mahdollisuuden sijoittaa järjestyksenvalvoja mihinkään muihin paikkoihin, jotka eivät ole sisällytettyinä JL 22 §:n listauksessa. Tämän jälkeen esityksessä vielä erikseen mainitaan ja painotetaan, ettei järjestyksenvalvoja tulisi siten voida asettaa muille paikoille, esimerkiksi puistoihin tai toreille. (HE 20/2002)

Kuitenkin samassa hallituksen esityksessä käsiteltäessä järjestyksenvalvojien toimialueen mahdollista enimmäislaajuutta, joka sen mukaan tulisi aina rajata kulkuneuvon tai sen kiinteistön alueelle, jolla kauppakeskus tms. sijaitsee, esitetään rajanvedon mahdollistamisesta tarvittaessa myös näiden kohteiden välittömään läheisyyteen.

Ulottamista välittömään läheisyyteen pidettiin esityksessä perusteltuna lähinnä tapauksissa, joissa välitöntä läheisyyttä voitaisiin käyttää hyväksi kohteen järjestystä ja

turvallisuutta vaarantavaan toimintaan. Esimerkkeinä mainitaan muun muassa sisäänkäyntialueet sekä ulko-ovien ja käytävien edustat, mutta käsite jätetään muuten jokseenkin avoimeksi. Hallituksen esityksen mukaan jonkin välitöntä läheisyyttä ei voitaisikaan tyhjentävästi määrittää vaikkapa pelkän etäisyyden perusteella, vaan kyse olisi aina tapauskohtaisesti tulkittavasta asiasta. Tämä tekee esityksessä aikaisemmin tyhjentäväksi luonnehditusta linjauksesta jokseenkin epämääräisemmän, vaikka välittömään läheisyyteen ulottuvaa toimialuetta määritettäessä se tulisivatkin esityksen mukaan määrittellä ainoastaan sen laajuiseksi, kuin se olisi kyseisen kohteen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisen kannalta välttämätöntä. (HE 20/2002 vp)

Itse järjestyksenvalvontakohteen ja sen välittömän läheisyyden muodostamasta kokonaisuudesta sanotaan esityksessä seuraavaa: *”Kauppakeskusten sekä liikenneasemien kohdalla toimialue olisi siten alueellisesti ja rakenteellisesti helposti erottuva kokonaisuus, jonka myös kansalaiset voivat helposti havaita.”* (HE 20/2002 vp)

Vaikka perustuslakivaliokunta ei järjestyslakiuudistusta valmisteltaessa ottanutkaan kantaa hallituksen esityksestä (HE 20/2002 vp) antamassaan lausunnossa välittömään läheisyyteen, on se myöhemmin niin tehnyt. 2010 voimaan tulleiden uudistusten esitöissä (HE 239/2009 vp) oli ehdotettu, ettei järjestyksenvalvontakohteiden toimialueiden ulottaminen niiden välittömään läheisyyteen enää edellyttäisi nimenomaista tarvetta. Tämän lisäksi esityksen perusteluissa oli myös katsottu välittömän läheisyyden piiriin kuuluvan esimerkiksi parkkipaikat sekä lentopaikalle johtavat tiealueet. Lausunnossaan lakiesityksestä (PeVL 13/2010 vp) painotti, että se on aikaisemmin muun muassa majoitus- ja ravitsemusliiketoimintaan ja kokouksiin sekä yleisötilaisuuksiin koskevaa sääntelyä arvioidessaan pitänyt tärkeänä välittömän läheisyyden suppeata tulkintaa.

Esimerkiksi lausunnossaan (PeVL 49/2004 vp) hallituksen esityksestä (HE 138/2004 vp) laiksi majoitus- ja ravitsemistoiminnasta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi valiokunta katsoi majoitus- tai ravitsemusliikkeen sisäänkäynnin välittömäksi läheisyydeksi vain

muutaman metrin säteellä olevan alueen, ja muistutti muulla katu- tai tiealueella tapahtuvan järjestyksestä huolehtimisen kuuluvan poliisille.

Toisena esimerkkinä mainitaan myös valiokunnan lausunto (PeVL 10/2006) hallituksen esityksestä laiksi järjestyksenvalvojista annetun lain muuttamisesta, jossa se jälleen painotti välittömän läheisyyden suppeaa tulkintaa samalla kuvaillen käsitteellä tarkoitettavan alaltaan vain vähäistä katu- tai tiealueen osaa.

Perustusvaliokunta siten katsoi tässäkin yhteydessä (PeVL 13/2010 vp), ettei välitön läheisyys voi kattaa esimerkiksi paikoitusalueita ja niille johtavia kulkuväyliä, sekä painotti jälleen pitävänsä tärkeänä käsitteen suppeata tulkintaa.

Välittömän läheisyyden ja tarpeellisuuden käsitteet sekä niiden tulkitsemisen tekee mielenkiintoiseksi se, että poliisi päätti 2010-2011 välillä tapahtuneessa kokeilussa antaa luvan Helsingin Itäkeskuksen kauppakeskuksessa järjestystä valvoneiden järjestyksenvalvojien toimialueen laajentamiseen julkiselle Tallinnanaukion toritilalle. JL 22 §:n sallittujen asettamispaikkojen listan ollessa muuten varsin yksiselitteinen, tulkittiin kyseisessä kokeilussa käytännössä paikallisen poliisin toimesta välitöntä läheisyyttä kuitenkin mielestäni melko laveasti verrattuna perustuslakivaliokunnan lausuntoihin. Tämän lisäksi myös uutta järjestyslakia säädettäessä hallituksen esityksessä (HE 20/2002 vp) (Palovaara 2011)

Mikäli paikallinen, luvan myöntävä poliisilaitos ei käytännön toiminnassaan noudata perustuslakivaliokunnan lainsäädännössä edellyttämää suppeata tulkintaa, on sen merkitys lopulta mielestäni siten tosiasiallisesti melko olematon, joka siten myös kyseenalaistaa JL:n 22 § listauksen tyhjentyvyyden hämärtäen samalla sijoittelun rajoituksia. Tämän lisäksi hallituksen esityksessä (HE 20/2002 vp) esitetty käsitys toimialueesta alueellisesti ja rakenteellisesti helposti erottuvana kokonaisuutena, jonka myös kansalaiset voivat helposti havaita, ei ole mielestäni enää käytännössä toteutuva asia, mikäli välittömän läheisyyden rajoja venytetään enenevissä määrin.

3.4 Laki yksityisistä turvallisuuspalveluista

3.4.1 Lain yksityisistä turvallisuuspalveluista taustasta.

Vuonna 2001 tehdyn yksityisen turvallisuusalan kokonaisuudistuksen lopputulemana saatiin laki yksityisistä turvallisuuspalveluista (282/2002). Uusi laki korvasi sitä edeltäneen vartioimisliikelain ja -asetuksen.

Lakiuudistuksen tarkoituksena oli tehostaa yksityisen turva-alan ohjausta ja valvontaa sekä kehittää alan koulutusohjelmaa. Näiden toimenpiteiden tavoitteena oli saavuttaa parempi oikeusturvan taso turvallisuustoimenpiteiden kohteina oleville henkilöille ja lisätä turvallisuuspalveluja ostavien asiakkaiden kuluttajansuojaa. Myös julkisen vallan ja yksityisen turva-alan välisen työnjaon selkeyttäminen sekä kokonaisturvallisuuden kohottaminen viranomaisten ja yksityisten turva-alan toimijoiden välistä yhteistyötä tehostamalla olivat esityksen tavoitteina. (HE 69/2001 vp; Heinämäki 2009, s.13)

LYTP:n 5 luvun 51 §:ssä määriteltiin myös perustettavaksi turvallisuusalan neuvottelukunta, jonka tehtäviksi 52 §:ssä määriteltiin muun muassa viranomaisten ja yksityisten turvallisuuspalvelujen välisen yhteistyön edistäminen, alaa koskevien yleisten suuntaviivojen määrittely, turvallisuusalan kehityksen seuraaminen, alaa koskevien aloitteiden tekeminen sekä turvallisuusalaa koskevien lausuntojen antaminen pyynnöstä. (HE 69/2001 vp; Heinämäki 2009, s.13)

Tämän lisäksi perustettiin vielä sisäasiainministeriön yhteyteen turvallisuusalan valvontayksikkö, jonka vastuualueeksi muodostui yksityiseen turvallisuusalaan liittyvien keskeisimpien viranomaislupien myöntäminen ja peruuttaminen, sekä alaan kohdistuva valtakunnallinen viranomaisvalvonta ja -ohjaus. (HE, 69/2001 vp; Heinämäki 2009, s.13; Poliisi a 2012)

3.4.2 Oleellista liittyen JL:n mukaiseen järjestyksenvalvontaan.

LYTP:n 2 § 1 momentin 1 kohdassa (282/2002) yksityiset turvallisuuspalvelut määritellään vartioimisliike- ja turvasuojaustoiminnaksi. Turvasuojaustoiminnan tehtävillä tarkoitetaan muun muassa rakenteellisen suojauksen tai sähköisten valvontajärjestelmien suunnittelemista turvasuojausliikkeen toimesta, joka on aiheeseen suoraan kytkeytymätöntä ja jota ei siten tarkemmin käsitellä.

Vartioimisliiketoiminta on LYTP:n 2 § 1 momentin 2 kohdan mukaan ansiotarkoituksessa suoritettavaa, toimeksiantosopimukseen perustuvaa vartioimistehtävien hoitamista, ja vartioimistehtäviksi lain 1 luvun 2 § 1 momentin 3 kohdassa määritellään omaisuuden vartiointi, henkilön koskemattomuuden suojaaminen sekä vartioimiskohteeseen tai toimeksiantajaan kohdistuneiden rikosten paljastaminen ja näiden tehtävien valvominen. Vaikka määritelmässä ei järjestyksenvalvontatehtäviä mainitakaan, ovat vartioimisyritykset kykeneviä vastaanottamaan järjestyksenvalvontatoimeksiantoja ja JL:n 22 §:n mukaisia toimeksiantoja voikin vastaanottaa vain LYTP:n mukainen vartioimisliike.

Olenneista JL 22§:n mukaisten järjestyksenvalvontatoimeksiantojen vastaanottamisen ja suorittamisen kannalta on kuitenkin LYTP:n 9 §:n ja sen 1 ja 2 momentin muodostama kokonaisuus.

LYTP:n 9 § 1 momentti on jo LYTP:iä edeltäneessä vartioliikelaisissa (237/1983) ollut kielto, jonka mukaan vartioimisliike ei saa ottaa vastaan toimeksiantoa, joka sisältää sitoumuksen ylläpitää yleistä järjestystä ja turvallisuutta. Tällaisesta toiminnasta seuraisi rikoslain (RL 39/1889) 17 luvun 6 a §:n mukaan tuomitseminen vartioimisliikerikoksesta sakkoon tai vankeuteen enintään kuudeksi kuukaudeksi.

Tästä kiellosta huolimatta LYTP:ä laadittaessa siihen sisällytettiin myös säännös 9 § 2:n momenttiin, jossa todetaan, että vartioimisliike saa kuitenkin ottaa vastaan

toimeksiannon järjestyksenvalvojista annetussa laissa (533/1999) tarkoitettujen järjestyksenvalvojien tehtävien suorittamisesta.

Ennen järjestyslain uudistusta LYTP:n 9 § 2 momentin mukaiset toimeksiannot rajautuivat järjestyksenvalvojista annetun lain (JVL 533/1999) 1 §:ssä määritetyn soveltamisalan mukaan kokoontumislakiin (530/1999), ulkoilulakiin (606/1973), merimieslakiin (423/1978) tai majoitus- ja ravitsemisliikkeistä annettuun asetukseen (727/1991) perustuvaan järjestyksenvalvontatoimeksiantoihin. Hallituksen esityksen (HE 20/2002 vp) myötä 2003 uuden järjestyslain säätämisen yhteydessä jälleen kerran uudistettiin myös yksityistä turvallisuusalaa koskevaa lainsäädäntöä, jonka tuloksena lailla järjestyksenvalvojista annetun lain muuttamisesta (622/2003) lisättiin JVL:n 1 § määritettyyn soveltamisalaan myös järjestyslain mukaiset järjestyksenvalvontatehtävät.

Täten siis vartioimisliikkeiden järjestyksenvalvojien mahdolliset sijoituskohteet kasvoivat huomattavasti. Samalla voidaan katsoa LYTP:n 9 § 1 momentin kiellon yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämistä sisältävän toimeksiannon vastaanottamisesta vesittyneen melkoisissa määrin. Kerttulan mukaan tätä kriminalisointia voidaan pitää ongelmallisena yleisen järjestyksen ja turvallisuuden käsitteen epämääräisyyden tehdessä koko säännöksestä epämääräisen. Tämän lisäksi vartioimisliikkeiden voidessa jo tosiasiallisesti käytännössä katsottuna ylläpitää yleistä järjestystä ja turvallisuutta järjestyksenvalvontatehtävänä ottamalla vastaan ylempänä esiteltyjä, LYTP:n 9 § 2 momentin mukaisia järjestyksenvalvontatoimeksiantoja, Kerttula kyseenalaistaakin koko kiellon merkityksen ja tarpeellisuuden. (Kerttula 2010 s.135-137)

Myös jo hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi yksityisistä turvallisuuspalveluista sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 69/2001 vp) käy ilmi, että vanhan lainsäädännön aikana silloisista rajoituksista huolimatta vartioimisliikkeet ja niiden palveluksessa olevat vartijat olivat käytännössä suorittaneet tehtäviä, joissa oli tosiasiallisesti kysymys yleisen järjestyksen tai turvallisuuden ylläpitämisestä. Esimerkkinä tästä esityksessä mainitaan kauppakeskuksissa tai metroissa työskennelleet vartijat, jotka olivat suorittaneet niin kutsuttuja järjestyksenvalvontaluonteisia tehtäviä. (HE 69/2001 vp)

Esitykseen vaikuttavissa seikoissa tuodaankin esiin tarve uudistaa lainsäädäntöä ja mainitaan silloin valmisteltavana olleeseen järjestyslakiin kaavailusta järjestyksenvalvojen asettamissäännöksestä, joka laajentaisi järjestyksenvalvojen käyttöä mm. Ruotsin ja Tanskan mallin mukaisesti siten mahdollistaen yksityiset järjestyksenvalvojat kauppakeskuksissa ja metroissa. Tarkoituksena esityksessä kuvattiin järjestelyä, jossa vartioimisliiketoiminnalla sekä vartioimisliikkeiden palveluksessa olevien vartijoiden toimilla ylläpidettäisiin siihenastiseen tapaan yksityistä turvallisuutta, mutta tietyissä yleisissä paikoissa sekä joukkoliikenteen kulkuneuvoissa järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisestä voisivat vastata poliisin ohella myös järjestyksenvalvojat. (HE 69/2001 vp)

Uusi järjestyslaki (JL 612/2003) ja sen myötä myös esityksessä mainittu asettamissäännös järjestyksenvalvojista tulivat voimaan myöhemmin 1.10.2003, joka mahdollisti järjestyksenvalvojan asettamisen kauppakeskukseen, liikenneasemalle tai joukkoliikenteen kulkuneuvoon ja tarvittaessa niiden välittömään läheisyyteen asianomaiselta poliisiasemalta haetulla luvalla. (HE 69/2001)

3.4.3 Soveltaminen JL 22 §:n mukaisiin järjestyksenvalvontatehtäviin

LYTP:n mahdollistaessa järjestyksenvalvontatoimenantojen vastaanottamisen järjestyksenvalvojista annetussa laissa (533/1999) tarkoitettujen järjestyksenvalvojan tehtävien suorittamisesta, joihin sisältyvät vielä erikseen JL:n 22 §:ssä säädetyt järjestyksenvalvontatehtävät, ei LYTP:ä kokonaisuudessaan sellaisenaan voida suoraan soveltaa JL:n 22 §:n mukaisiin järjestyksenvalvontatehtäviin LYTP:n säännösten käsitellessä lähtökohtaisesti vartioimis- ja turvasuojaustehtäviä. JL 23 § 3-4 momenteissa säädetäänkin tästä syystä JL:n 22 §:n järjestyksenvalvontatehtäviin sovellettavista LYTP:n säännöksistä.

Järjestyslain (612/2003) 23 § 3-4 momentin mukaan : *”Järjestyksenvalvontatehtäviin sovelletaan yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 10–14 §:n säännöksiä*

hyvästä vartioimistavasta, 8, 17 ja 19 §:n säännöksiä toimeksiantosopimuksen, tapahtumailmoituksen ja toimintaohjeiden laatimisesta, 2 §:n 14 kohdan, 29 ja 30 §:n säännöksiä voimankäyttövälineistä ja niiden kantamisesta sekä 43 §:n säännöstä viranomaisten tietojensaantioikeudesta. Vartioimisliikkeen tulee sisällyttää yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 18 ja 45 §:ssä tarkoitettuja tietoja vastaavat tiedot järjestyksenvalvontatehtäviä sisältävien toimeksiantojen suorittamisesta ja kyseisten toimeksiantojen suorittamiseen osallistuneista järjestyksenvalvojista vartioimisliikkeen henkilö- ja työvuorotiedostoihin sekä vuosi-ilmoitukseen.

Järjestyksenvalvontatehtäviä suorittavien on oltava pukeutuneita järjestyksenvalvojan asuun. Järjestyksenvalvojan asua koskee soveltuvin osin, mitä yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 32 §:n 1 ja 3 momentissa sekä 33 §:ssä säädetään vartijan asusta. Sisäasiainministeriön asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä järjestyksenvalvojan asun merkeistä ja teksteistä.”

3.5 Järjestyksenvalvojista annettu laki

3.5.1 Järjestyksenvalvojista annetun lain taustasta.

Järjestyksenvalvojista annettua lakia (JVL 533/1999) voidaan pitää eräänlaisena järjestyksenvalvojan asemaa sääntelevänä peruslakina. (Heinämäki 2009, s.38) Sillä korvattiin aikaisemmin huvitilaisuuksista annettuun lakiin (492/1968) sekä asetukseen (687/1968) sisältyneet säännökset järjestysmiehistä uudistettaessa turvallisuusalan lainsäädäntöä 90-luvun loppupuolella.

Uudistuksen tarkoituksena oli siten siis uusi järjestyksenvalvojista annettu laki, jossa säädettäisiin yhdellä lailla järjestyksenvalvojien toimivaltuuksista, toimimisvelvollisuuksista ja tehtävään hyväksymisestä kaikissa niissä tapauksissa, joissa järjestyksenvalvojan asettaminen on tehty lainsäädännön mukaan mahdolliseksi. Tarkempia asettamissäännöksiä järjestyksenvalvojista ei lakiin kuitenkaan sisällytetty,

vaan niistä päätettiin edelleen säätää jokaista alaa erikseen koskevassa erityislainsäädännössä (HE 148/1998 vp).

JVL:n (533/1999) 1 § kuitenkin säädetään, minkä säännösten nojalla järjestyksenvalvoja voidaan asettaa. Täten järjestyslain mukaisten järjestyksenvalvontatehtävien kannalta keskeisimpinä järjestyksenvalvojista annetun lain uudistuksista on uuden järjestyslain säätämisen yhteydessä toteutettu laki järjestyksenvalvojista annetun lain muuttamisesta (622/2003), jolla lisättiin lain 1 § säännösluetteloon järjestyslaki, jotta järjestyslain nojalla voitaisiin järjestyksenvalvoja asettaa.

3.5.2 Soveltaminen JL:n mukaiseen järjestyksenvalvontaan.

Järjestyksenvalvojista annettua lakia ei kuitenkaan sen luonteesta eräänlaisena järjestyksenvalvojan aseman peruslakina huolimatta sellaisenaan sovelleta täydellisesti järjestyslain mukaisiin järjestyksenvalvontatehtäviin. Olennaisimmat muutokset JVL:n soveltamisalaan ilmenevät jo aikaisemmin tässäkin työssä järjestyslain yhteydessä käsitellystä järjestyslain (612/2003) 23 § 2 momentista: *”Järjestyksenvalvontatehtäviä suorittavan järjestyksenvalvojan toimivaltuudet määräytyvät järjestyksenvalvojista annetun lain nojalla. Järjestyksenvalvojalla ei kuitenkaan ole järjestyksenvalvojista annetun lain 6 §:ssä, 7 §:n 1 momentin 3 kohdassa, 7 §:n 3 ja 4 momentissa eikä 8 §:ssä tarkoitettuja toimivaltuuksia. Järjestyksenvalvojalla on järjestyksenvalvojista annetun lain 7 §:n 2 momentissa tarkoitettua kiinniotto-oikeutta käyttäessään oikeus tarkastaa kiinni otettu ja hänen hallussaan olevat tavarat sen varmistamiseksi, ettei kiinni otetulla ole hallussaan esineitä tai aineita, joilla hän voi aiheuttaa vaaraa itselleen tai muille. Järjestyksenvalvojalla on oikeus ottaa pois tarkastuksessa tavatut vaaralliset esineet tai aineet. Pois otetut esineet ja aineet on luovutettava viipymättä poliisille.”*

JL:ssä (612/2003) säädetyt muutokset JVL:n (533/1999) järjestyksenvalvojan toimivaltuuksiin ovat erittäin olennaisia, sillä perustuslakivaliokunta olisi katsonut vartijoita oleellisesti laajempien toimivaltuuksien myöntämisen järjestyslain mukaisille

järjestyksenvalvojille olleen poliisitoiminnan osittaista yksityistämistä (PeVL 20/2002 vp), joka olisi ollut valiokunnan mielestä mahdotonta aikaisemman kannanoton vuoksi (PeVL 28/2001 vp), jonka mukaan perustuslaki estää varsinaisen poliisitoiminnan yksityistämisen, vaikka nimenomaista, kieltävää säännöstä ei peruslaista löydykään.

4 NYKYTILA JA TULEVAISUUS

4.1 Turvallisuusalan uudistamishanke ja lakimuutokset

Turvallisuusalan neuvottelukunta teki 2007 ehdotuksen sisäasiainministeriölle yksityistä turvallisuusalaa koskevan lainsäädännön uudistamishankkeen asettamisesta, jonka johdosta sisäministeriön poliisiosasto asetti 14.11.2008 kaksiosaisen hankkeen koskien yksityisen turvallisuusalan lainsäädännön kokonaisuudistusta. Hankkeen tavoitteiksi asetettiin yksityistä turvallisuusalaa koskevan lainsäädännön ajantasaistaminen sekä toimivaltuuksien selkeyttäminen ja yhdenmukaistaminen. Myös turvallisuusalan eri toimijoiden välinen työnjako nähtiin tarpeelliseksi määrittellä nykyistä tilannetta vastaavaksi, sekä alan toimijoiden toimintaedellytyksiä, koulutusta ja valvontaa haluttiin kehittää. (SM 066:00/2011, SM 133:00:2008)

Hankkeen ensimmäisen vaiheen tuloksena uudistettiin hallituksen esityksen (HE 239/2009 vp) pohjalta järjestyslakia ja lakia yksityisistä turvallisuuspalveluista, joihin kirjatut uudistukset tulivat voimaan 1.12.2010. Oleellisimpana ensimmäisen vaiheen uudistuksena ainakin tämän aiheen kannalta voidaan varmasti pitää jo käsiteltyä järjestyslain 22§ mukaisten yksityisten järjestyksenvalvojen asettamiskohteiden lisäämistä myös muun muassa terveyden- ja sosiaalihuollon toimipisteisiin.

4.2 Tulevaisuus

Nyt käynnissä olevassa hankkeen toisessa vaiheessa keskitytään poliisin ja yksityisen turvallisuusalan väliseen työnjakoon, vartijoiden ja järjestyksenvalvojen tehtäviin, toimivaltuuksiin ja toimialueisiin sekä koulutukseen ja valvontaan, turvasuojaustoiminnan sääntelyyn ja turvallisuuskonsultoinnin sääntelyyn (SM 066:00/2011, SM 133:00:2008). Yhä nousujohteisen yksityisen järjestyksenvalvonnan myötä yksityisen turvallisuusalan lainsäädännön yhdenmukaistamiselle ja selvempien pelisääntöjen sekä julkisten ja yksityisten toimijoiden työnjaon tarkemmalle määrittämiselle on siis edelleen selkeästi

lisätarvetta. Ylen verkkouutisten artikkelissa yksityisen turvallisuusalan lakiuudistushankkeesta Turvatiimi-vartioimisliikkeen palvelujohtaja kommentoikin asioiden olevan kaikkien oikeusturvan kannalta ikävää, mikäli ollaan tilanteessa, jossa edes lainsäätäjä ei tiedä, mitä yksityiset, yleisillä paikoilla toimivat järjestyksenvalvojat saavat ja eivät saa tehdä, joka johtaisi todennäköisesti käytännössä eri oikeusasteissa tapahtuvaan koeponnistukseen (Fredriksson 2012).

Näiden lisäksi sisäministeriön asettamispäätöksessä (SM 066:00/2011) mainitaan aikeesta selvittää, olisiko joidenkin järjestyksenvalvontatehtävien siirtäminen osaksi vartioimisliiketoimintaa perusteltua. JL 22 §:n mukaisten, järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen yleisillä paikoilla liittyvien tehtävien edellyttäessä jo nyt muista yksityisistä järjestyksenvalvontatehtävistä poiketen toimeksiannon vastaanottavan osapuolen olevan LYTP:n mukainen vartioimisliike, jonka lisäksi kyseisiä järjestyksenvalvontatehtäviä suorittavilta henkilöiltä vaaditaan voimassa oleva hyväksyntä sekä vartijaksi että järjestyksenvalvojaksi, on tällä lainsäädäntöhakkeen osatavoitteella todennäköisesti tarkoitettu osittaista myös muiden, niin sanotusti perinteisempien järjestyksenvalvontatehtävien mahdollista siirtämistä vartioimisliikelain alaiseksi ja siten luvanvaraiseksi toiminnaksi. Hankkeen toisen osan lakiuudistuksen valmistelun uutisoinnissa onkin tuotu ilmi hankkeeseen osallistuvien tahojen esittämää mahdollisuutta siitä, että esimerkiksi ravintoloiden ovimiespalvelut ja erilaisiin tapahtumiin liittyvät turvallisuuspalvelut siirrettäisiin myös lainsäädännöllisesti osaksi luvanvaraista toimintaa (Fredriksson 2012).

Helsingin Sanomien verkkoartikkelissa vartijoiden oikeuksien laajentamisesta 14.5.2012 kerrotaan sisäministeriössä parhaimmillaan harkittavan uudistushankkeen tiimoilta myös sitä, tulisiko yksityisten järjestyksenvalvojien mahdollisia sijoituskohteita kasvattaa entisestään. Uutisartikkelin mukaan nyt harkittaisiin mahdollisuutta ulottaa yksityinen järjestyksenvalvonta kaikille julkisille alueille. Järjestyslain (612/2003) 2 § listattujen yleisten paikkojen perusteella tämä siis tarkoittaisi myös esimerkiksi teiden, jalkakäytävien, torien, puistojen ja vaikkapa uimarantojen kaltaisia paikkoja. Artikkelissa haastateltu, lakiuudistusta valmisteleva ylitarkastaja Timo Kerttula sanoo asian kuitenkin

olevan perustuslaillisesti haastava juttu julkisten tilojen ja niiden järjestyksen ylläpidon ollessa perinteisesti miellytty kuuluvan vain poliisille.(Palovaara 2012)

Mikäli kyseistä uudistusta päädyttäisiin ehdottamaan ja se läpi menisi, ei silloin voitaisi enää puhua edes nimellisesti tyhjentävästä sijoituskohdeluettelosta. Toisaalta jo nyt JL:n 22 §:n luettelon tyhjentyvyydestä voidaan olla montaa mieltä, koska esimerkiksi jo esitellyssä Helsingin Tallinnanaukion kokeilussa julkisen toritilan puolelle venytetty välitön läheisyys ei ole mielestäni ainakaan perustuslakivaliokunnan aikaisempien kannanottojen mukaista käsitteen suppeaa tulkintaa.

On silti hyvä kuitenkin muistaa, että kyseinen yksityinen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen on JL:n mukaan poliisia tai rajavartiolaitosta avustavaa, ja se edellyttää perusteltua syytä sekä paikalliselta poliisilaitokselta anottavaa lupaa järjestyksenvalvojan asettamiseen kyseiseen kohteeseen. En myöskään näe, että tätä käytäntöä oltaisiin uudistushankkeessa juurikaan muuttamassa ainakaan väljemmäksi, sillä hankkeen tavoitteissa mainitaan poliisin ja yksityisen turvallisuusalan työnjakoon keskittyminen. Nykyistä käytäntöä vapaampi asettamisoikeus hämärtäisi entisestään rajanvetoa yksityisten ja julkisten toimijoiden välillä.

Keskustelua mahdollinen uudistus kuitenkin varmasti herättäisi lisää, sillä järjestyksenvalvojat ovat ja olisivat uusissakin kohteissa kuitenkin käytännössä jonkin yksityisen tahon toimeksiannon perusteella. Mikäli ollaan tilanteessa, jossa sekä työnantajatahon että toimeksiantajatahon voidaan olettaa lähtökohtaisesti edustavan yksityisiä intressejä, on mielestäni oikeutettua nostaa esiin kysymyksiä esimerkiksi oikeusturvasta ja mahdollisista intressiristiriidoista. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että yksityiset ja yleiset intressit olisivat aina automaattisesti toisensa poissulkevia.

5 YHTEENVETO

Yksityinen turvallisuusala on viime vuosikymmenten aikana kasvanut ja kehittynyt Suomessa melkoisella tavalla. Samaan aikaan myös turva-alan julkisella puolella on koettu useita muutoksia. Lainsäädännöllisesti vielä melko nuorehko ilmiö yleisillä paikoilla toimivista vartioimisliikkeistä ja tätä myöhemmin seurannut mahdollisuus vartioimisliikkeiden järjestyksenvalvojien toimimisesta järjestyslain mukaisissa järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämistehtävissä yleisillä paikoilla on erityisesti kokenut jatkuvia uudistuksia.

Poliisin tosiasiallisten mahdollisuuksien valvoa yleistä järjestystä ja turvallisuutta kaikkialla käydessä käytännössä yhä mahdottomammaksi, on yksityisten vartioimisliikkeiden suorittamalle, järjestyslain mukaiselle järjestyksenvalvonnalle sekä sen sovellusalan kasvattamiselle ollut yhä enemmän kysyntää. Tämä käy ilmi sekä viimevuotisista lakiuudistuksista, kuten turvallisuusalan uudistamishankkeen ensimmäisessä vaiheessa toteutetusta järjestyslain (612/2003) nojalla asetettavien järjestyksenvalvojien käyttöalan laajentamisesta satamiin, lentoasemille ja terveyden sekä sosiaalihuollon toimipisteisiin, että Helsingin Tallinnanaukion kaltaisesta käytännön kokeilusta, jossa paikallinen poliisilaitos mahdollisti yksityisen järjestyksenvalvonnan myös kauppakeskuksen lähistöllä sijaitsevan julkisen toritilan puolella soveltamalla antamaansa lupaan JL:n 22 § mainitun välittömän läheisyyden huomattavasti vapaamuotoisempaa tulkintatapaa kuin mitä esimerkiksi perustuslakivaliokunta on lainsäätelyä antamissaan lausunnoissa esittänyt.

Tämän hetkisestä, Tallinnanaukion kokeilun jälkeisestä tilanteesta puhuttaessa onkin siis jokseenkin haastavaa yrittää vastata täysin tyhjentävästi kysymykseen siitä, missä laajuudessa vartioimisyritykset voisivat mahdollisesti palvelujaan järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi tarjota ja suorittaa, sillä vaikka lainsäädäntö näennäisesti määrittää tyhjentävästi JL:n 22 § mahdolliset sijoituskohteet viranomaista avustavalle järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiselle, jättää välittömän läheisyyden laava

käytännön tulkinta takaoven auki jossain määrin. Selvää kuitenkin on se, että välitön läheisyys edellyttää aina lähtökohtaisesti JL 22 §:n listauksen mukaista pääkohdetta.

Alan lainsäädännön mahdollisista kehityssuunnista puhuttaessa tulevat alaa koskevat muutoksen tuulet puhaltamaan lähitulevaisuudessakin erittäin todennäköisesti samansuuntaisesti kuin aikaisempina vuosina, sillä eri tahoilta on tehty pelinavauksia käynnissä olevan turvallisuusalan uudistamishankkeen toisen vaiheen tiimoilta, kuten esimerkiksi pohdintaa järjestyslain mukaisen järjestyksenvalvonnan käyttöalan laajentamisesta kaikille julkisille alueille. Toisaalta hankkeen toisen osan valmistelussa on pohdittu myös esimerkiksi muunkin järjestyksenvalvonnan, kuten ovimiespalvelujen tuomisesta luvanvaraiseksi vartioimisliiketoiminnaksi, joten valmistelussa on selkeästi mielestäni huomioitu yksityisen järjestyksenvalvonnan käyttöalan ja koko yksityisen turvallisuusalan kasvaessa tarpeesta myös entistä korostetumpaan alan toimijoiden valvontaan. Selvää on kuitenkin se, että kysyntää entistä laajemmalle yksityiselle järjestyksen ylläpitämiselle on.

Yksityistä turvallisuusalaa koskevaa tutkimusta on tehty jokseenkin maltillisesti, vaikka alan merkityksen kasvu on ollut huomattavaa. Tämän lisäksi yksityisen turvallisuusalan käsitteen ollessa varsin laaja mahdollisia tulevaisuuden tutkimuskohteita varmasti riittää. Esimerkkinä järjestyslain mukaista järjestyksenvalvontaa koskevasta jatkotutkimuksesta voisi vaikkapa olla laajempi tutkimus nykyisen JL:n nojalla poliisin myöntämistä järjestyksenvalvontaluvista yleisillä paikoilla.

6 LÄHTEET

Fredriksson J. (2012) Järjestyksenvalvonta tiukempaan valvontaan [verkkodokumentti]. Saatavilla http://yle.fi/uutiset/jarjestyksenvalvonta_tiukempaan_valvontaan/5055140

Hakahuhta A. (2012) Liikkuva poliisi lakkautetaan [verkkodokumentti]. Saatavilla http://yle.fi/uutiset/liikkuva_poliisi_lakkautetaan/6303109

HE 90/1990 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi vartioimisliikelain muuttamisesta.

HE 1/1998 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen hallitusmuodoksi.

HE 148/1998 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi järjestyksenvalvojista sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 69/2001 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi yksityisistä turvallisuuspalveluista sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 20/2002 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi turvallisuuden edistämisestä yleisillä paikoilla koskevien säännösten uudistamiseksi.

HE 239/2009 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi järjestyksilain 22 §:n, järjestyksenvalvojista annetun lain ja yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain muuttamisesta.

Heinämäki, A-K. (2009) Yksityinen turvallisuusala turvallisuuspalveluiden tuottajana. Selvitystyö yksityisen turvallisuusalan toimijoista, toimivaltuuksista ja toimintaympäristöstä. Helsinki: Sisäasiainministeriö. Poliisin ylijohdon julkaisusarja 8/2009.

Helminen, K., Kuusimäki, M., & Salminen, M. (1999) Poliisioikeus. Helsinki: Kauppakaari OYJ.

Helminen, K. (2006) Turvallisuusviranomaisten toimivaltuussäännösten uudistamistarpeet. Helsinki: Sisäasiainministeriö. Sisäasiainministeriön julkaisuja 32/2006.

Huuskonen M. (2011) Paatero korvasi näpistelysakot hallinnollisella maksulla [verkkodokumentti].
<http://www.hs.fi/kotimaa/Paatero+korvasi+n%C3%A4pistelysakot+hallinnollisella+maksulla/a1305548088952>

Hämäläinen J. (2003) Järjestyslaki kiteyttää yhteiset pelisäännöt. Poliisilehti 04/2003. Saatavilla elektronisessa muodossa
<http://www.poliisi.fi/poliisi/periodic.nsf/vwArchivedDocuments/578C4A8B9DD93238C2256DBE0049A8C8>

Kerkelä L. (2012) Poliisi käänsi selkänsä pikkurikoksille. Helsingin Sanomat, 3.2.2012, sivu A4.

Kerttula, T. (2010) Vartijat ja järjestyksenvalvojat julkisen vallan käyttäjinä. Väitöskirja. Helsinki: Helsingin Yliopisto, Oikeustieteellinen tiedekunta.

Lahdenmäki A. (2012) Kaupat säästävät palkkaamalla vartijan töitä tekeviä turvamyymiä. [verkkodokumentti]. Saatavilla
<http://www.hs.fi/kotimaa/Kaupat+s%C3%A4st%C3%A4v%C3%A4t+palkkaamalla+vartijan+t%C3%B6it%C3%A4+tekevi%C3%A4+turvamyymi%C3%A4/a1345176672958>

Mannila J. (2012) Vartijat alkavat tarkastaa metrolippuja [verkkodokumentti]. Saatavilla
http://metro.fi/paakaupunkiseutu/uutiset/vartijat_alkavat_tarkastaa_metrolippuja/

Palovaara J. (2011) Vartijat rauhoittivat Tallinnanaukion villin menon

[Verkkodokumentti]. Saatavilla

http://metro.fi/paakaupunkiseutu/uutiset/vartijat_rauhoittivat_tallinnanaukion_villin_meno_n/

Palovaara J. (2012) Vartijan oikeudet voivat laajeta [verkkodokumentti]. Saatavilla

<http://www.hs.fi/paivanlehti/kotimaa/Vartijan+oikeudet+voivat+laajeta/a1336874584010>

PeVL 28/2001 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi yksityisistä turvallisuuspalveluista sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 20/2002 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi turvallisuuden edistämisestä yleisillä paikoilla koskevien säännösten uudistamiseksi.

PeVL 49/2004 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi majoitus- ja ravitsemistoiminnasta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 10/2006 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä järjestyksenvalvojista annetun lain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 13/2010 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laeiksi järjestyslain 22 §:n, järjestyksenvalvojista annetun lain ja yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain muuttamisesta.

PeVM 10/1998 vp: Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.

Poliisi a (2012) Turvallisuusalan valvonta [verkkodokumentti]. Saatavilla <http://www.poliisi.fi/poliisi/hallitus/home.nsf/pages/46A052CC46062699C22576CB00314F70>

Poliisi b (2012) Vuosikertomus 2011. Helsinki, Poliisihallitus. Saatavilla elektronisessa muodossa [http://www.poliisi.fi/poliisi/home.nsf/ExternalFiles/Vuosikertomus2011_web/\\$file/Vuosikertomus2011_web.pdf](http://www.poliisi.fi/poliisi/home.nsf/ExternalFiles/Vuosikertomus2011_web/$file/Vuosikertomus2011_web.pdf)

Poliisi c (2012) Poliisin tutkintokoulutuksen kokonaisuudistus. Hankeraportti. Tampere: Poliisikorkeakoulu

Ruuhonen A. (2008) Vartijoista on tullut sairaalan vakiokaartia [verkkodokumentti]. Saatavilla <http://www.vihrealanka.fi/node/1197>

Salokorpi J. (2012) Räsänen: Vain poliisin hallinnosta karsitaan [verkkodokumentti]. Saatavilla http://yle.fi/uutiset/rasanen_vain_poliisin_hallinnosta_karsitaan/6296309

SM133:00/2008: Sisäministeriön asettamispäätös yksityistä turvallisuusalaa koskevan lainsäädäntöhankkeen asettamisesta.

SM066:00/2011: Sisäministeriön asettamispäätös yksityistä turvallisuusalaa koskevan lainsäädäntöhankkeen II vaiheen asettamisesta.

Tikkanen S., Aapio L., Kaarnalehto A., Kammonen L., Laitinen J., Mikkonen J. & Pisto M. H. Ammattina turvallisuus (2011) Helsinki: WSOYpro Oy, uudistettu 2. painos

YLE a (2011) Kerrostalot palkkaavat vartijoita [verkkodokumentti]. Saatavilla http://yle.fi/uutiset/kerrostalot_palkkaavat_vartijoita/2878924