

TAMPEREEN YLIOPISTO
Johtamiskorkeakoulu
Hallintotieteiden tutkinto-ohjelma

Tomi Sallinen

YKSITYISEN TURVALLISUUSALAN TOIMINTA VASTAANOTTO-
JA JÄRJESTELYKESKUKSISSA

Pro gradu -tutkielma
Julkisoikeus
Tampere 2017

TIIVISTELMÄ

Tampereen yliopisto

Johtamiskorkeakoulu

SALLINEN, TOMI: Yksityisen turvallisuusalan toiminta vastaanotto- ja järjestelykeskuksissa

Pro gradu -tutkielma, IX + 97 sivua.

Julkisoikeus

Toukokuu 2017

Tämä Pro gradu – tutkielma käsittelee yksityisen turvallisuusalan toimintaa vastaanotto- ja järjestelykeskuksissa. Euroopan pakolaiskriisin seurauksena Suomeen tulleiden pakolaisten määrä nousi kriisiä edeltäneisiin vuosiin verrattuna merkittävästi, mikä lisäsi vastaanotto- ja järjestelykeskuksissa tapahtuvia järjestyshäiriöitä, joiden hoitamiseksi pelkät poliisin resurssit eivät riitä. Tämän seurauksena keskuksiin otettiin yksityisiä vartijoita parantamaan niiden turvallisuustilannetta. Yksityisten vartijoiden käytössä vastaanotto- ja järjestelykeskuksissa on kuitenkin omat rajoituksensa. Tähän vastauksena 1.1.2017 yksityisistä turvallisuuspalveluista annettua lakia muutettiin vartijoiden oikeuksien osalta ja samaisella lailla mahdollistettiin myös järjestyksenvalvojan toiminta näissä keskuksissa. Tutkielmassa tarkastellaan vartijoiden ja järjestyksenvalvojen toimintaa ja toiminnan edellytyksiä vastaanotto- ja järjestelykeskuksissa.

Järjestyksenvalvontatoiminnan mahdollistaminen vastaanotto- ja järjestelykeskuksissa oli jälleen uusi askel yksityisen turvallisuusalan toiminnan laajenemisessa. Vartiointi- ja järjestyksenvalvontatoimintaan liittyy usein julkisen vallan käyttöä, jolloin toimintaa pidetään julkisena hallintotehtävänä. Julkisen hallintotehtävän yksityistämistä säädellään perustuslain 124 §:ssä, minkä vuoksi kyseinen pykälä ja sen tulkinta on hyvin suuressa roolissa, kun tarkastellaan yksityisen turvallisuusalan toimintaa. Tutkielmassa käsitelläänkin tuon pykälän ja sen tulkintojen asettamia rajoja yksityisen turvallisuusalan toiminnalle. Yhtenä tarkastelukohtana on julkisen vallan ja merkittävän julkisen vallan ero, sillä perustuslain 124 § kieltää merkittävää julkista valtaa sisältävien tehtävien yksityistämisen.

Yksityisen turvallisuusalan toiminnan osalta kiinnitetään myös huomiota vartijan ja järjestyksenvalvojan oikeudellisiin asemiin sekä niiden keskinäisiin eroavaisuuksiin. Vartija ja järjestyksenvalvoja toimivat erilaisissa tehtävissä. Vartijan tehtävänä on turvata pääsääntöisesti omaisuutta ja järjestyksenvalvojan pääsääntöisenä tehtävänä on ylläpitää järjestystä ja turvallisuutta. Tutkielmassa pohditaan näiden kahden eri toimijan soveltumista vastaanotto- ja järjestelykeskuksissa toimintaan.

Johtopäätöksenä voidaan todeta, vartijoiden ja järjestyksenvalvojen toiminnassa olevan omat ongelmansa vastaanotto- ja järjestelykeskuksissa. Lisäksi vartijoiden ja järjestyksenvalvojen oikeudellisista asemista löytyy ristiriitaisuuksia. Perustuslain 124 §:n yksityiselle turvallisuusalalle asettamien rajojen selkeä määrittely osoittautui myös lähes mahdottomaksi.

Sisällysluettelo

Lähdeluettelo	IV
1. Johdanto	1
1.1 TUTKIMUKSEN TAUSTAA.....	1
1.2 TUTKIMUSKYSYMYKSET SEKÄ AIHEEN RAJAUS.....	3
1.3 TUTKIMUSMENETELMÄT	5
1.4 TUTKIMUKSEN AINEISTO JA RANKENNE	6
2. Hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle perustuslain 124 §	9
2.1 SÄÄDÖKSEN TAUSTOJA	9
2.2 VIRKAMIESHALLINTOPERIAATE	12
2.3 OIKEUDELLISET PERUSTEET	17
2.4 OIKEUDELLISET EDELLYTYKSET	21
2.5 OIKEUDELLISET ESTEET	27
3. Yksityisen sektorin toiminnasta vastaanotto- ja järjestelykeskuksissa.....	34
3.1 VASTAANOTTO- JA JÄRJESTELYKESKUKSET SEKÄ TOIMINNAN TARVE	34
3.2 HENKILÖSTÖN KOULUTUS.....	38
3.2.1 Vartija.....	38
3.2.2 Järjestyksenvalvoja	41
3.3 TOIMINTA JA SEN EDELLYTYKSET	43
3.3.1 Vartijan asettaminen ja tehtävät.....	43
3.3.2 Järjestyksenvalvojan asettaminen ja tehtävät	45
3.3.3 Vastaanotto- ja järjestelykeskusten erityispiirteet toiminnan kannalta	48
3.4 TOIMINNAN VALVONTA	52
4. Turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijan palveluksessa olevan vartijan ja järjestyksenvalvojan oikeudellinen asema	58
4.1 JOKAMIEHEN OIKEUDET TOIMINNAN PERUSTANA	58
4.2 VARTIJA.....	61
4.2.1 Toiminnan yleiset periaatteet.....	61
4.2.2 Oikeudet ja voimakeinojen käyttö	64
4.2.3 Virkavastuu	72
4.2.4 Oikeudellinen suoja	75

4.3	POLIISIN TAI RAJAVARTIOLAITOKSEN AVUKSI ASETETTU	
	JÄRJESTYKSENVALVOJA	77
4.3.1	Toiminnassa noudatettavat periaatteet	77
4.3.2	Oikeudet ja voimakeinojen käyttö	80
4.3.3	Virkavastuu ja oikeudellinen suoja	87
4.4	VARTIJAN JA JÄRJESTYKSENVALVOJAN OIKEUKSIEN VERTAILU	
	VASTAANOTTOKESKUS YMPÄRISTÖSSÄ	88
5.	Johtopäätöksiä	94

Lähdeluettelo

Kirjallisuus

Halijoki, Juha: Kiinniotto-oikeus ja itseapu: jokamiehen kiinniotto-oikeutta ja itseapua koskevien pakkokeinolain säännösten tarkastelua. Defensor Legis 2/2004. s. 183 – 215.

Hautamäki, Tarja: Yksityisen turvallisuusalan valvonta. Vaasa. 2016.

Helminen, Klaus – Kuusimäki, Matti & Rantaeskola, Satu: Poliisilaki. Talentum. Helsinki 2012.

Helminen, Klaus – Kuusimäki, Matti & Salminen, Markku: Poliisioikeus. Lakimiesliiton kustannus. Helsinki 1999.

Hirvonen, Ari: Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan. Helsinki 2011.

Husa, Jaakko & Pohjolainen, Teuvo: Julkisen vallan oikeudelliset perusteet. Talentum. Helsinki 2008.

Jyränki, Antero: Uusi perustuslakimme. Iura nova. Turku 2000.

Keravuori-Rusanen, Marietta: Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä. Valtiosääntöoikeudellinen tutkimus julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Edita. Helsinki 2008.

Kerttula, Timo – Huttunen, Matti & Ojala, Jussi: Vartijan ja järjestyksenvalvojan oikeusasema. Edita. Helsinki 2008.

Kerttula, Timo: Vartijat ja järjestyksenvalvojat julkisen vallan käyttäjinä. Yliopistopaino. Helsinki 2010.

Kerttula, Timo: Yksityinen poliisiko? Tutkimus vartioimisliikkeiden toimintaedellytysten muuttumisesta. Julkaisematon lisensiaatintutkimus. Helsingin yliopisto. 2005.

Koivisto, Ida: Julkisen vallan rajoilla. Lakimies 5/2014. s. 675 – 694.

Koskinen, Seppo & Kulla Heikki: Virkamiesoikeuden perusteet. Talentum. Helsinki 2013.

Kuusikko, Kirsi: Oikeusasiamiesinstituutio. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja E-sarja N:o 22. Suomalainen lakimiesyhdistys. Helsinki. 2011.

Lahti, Raimo: Vastaväittäjän lausunto Timo Kerttulan väitöskirjasta: Vartijat ja järjestyksenvalvojat julkisen vallan käyttäjinä. Lakimies 2011/2.

Lavapuro, Juha: Uusi perustuslakikontrolli. Suomalainen lakimiesyhdistys 2010. Helsinki 2010 (2010b)

Lavapuro, Juha: Valtiosääntöinen managerialismi ja perusoikeudet. Oikeus 1/2010. s. 6 – 27. (2010a)

Länsineva, Pekka & Koillinen, Mikael: Julkinen hallintotehtävä, elinkeinon harjoittamisen vapaus ja luotsaustoiminta. Teoksessa Länsineva, Pekka – Tuomisto, Jarmo – Wikström, Kauko

– Viljanen, Veli-Pekka – Anttila, Erno & Koillinen, Mikael: Hallinto ja hallintolainkäyttö. Juhlajulkaisu Heikki Kulla 1950 – 28/8 – 2010. WS Bookwell. Porvoo 2010.

Majanen, Martti: RL 16 : Rikokset viranomaisia vastaan. Teoksessa Lappi-Seppälä, Tapio – Hakamies, Kaarlo – Koskinen, Pekka – Majanen, Martti – Melander, Sakari – Nuotio, Kimmo – Nuutila, Ari-Matti – Ojala, Timo & Rautio, Ilkka: Rikosoikeus. WSOYpro. Helsinki 2004. Päivittyvä e-kirja. Viitattu 15.5.2017

Mäenpää, Olli: Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. Edita. Keuruu 2016.

Mäenpää, Olli: Hallinto-oikeus. Sanoma Pro. Helsinki 2013.

Mäenpää, Olli: Oikeus hyvään hallintoon. Unigrafia Yliopistopaino. Helsinki 2011.

Mäenpää, Olli: Vastaväittäjän lausunto Marietta Keravuori-Rusasen väitöskirjasta: Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä. Valtiosääntöoikeudellinen tutkimus julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Lakimies 2008/4.

Paasonen, Jyri: Yksityisen turvallisuusalan sääntely: rikosoikeudellinen vastuu ja toimivaltuudet. Tietosanoma. Helsinki 2008.

Rautio, Ilkka: RL 40 : Virkarikokset ja julkisyhteisön työntekijän rikokset. Teoksessa Lappi-Seppälä, Tapio – Hakamies, Kaarlo – Koskinen, Pekka – Majanen, Martti – Melander, Sakari – Nuotio, Kimmo – Nuutila, Ari-Matti – Ojala, Timo & Rautio, Ilkka: Rikosoikeus. WSOYpro. Helsinki 2004. Päivittyvä e-kirja. Viitattu 15.5.2017.

Saraviita, Ilkka: Perustuslaki. Talentum. Helsinki 2011.

Tuori, Kaarlo: Julkisesta yksityiseen: rajoituksia ja edellytyksiä. Oikeustiede jurisprudentia XXXI. Suomalainen lakimiesyhdistys. Helsinki 1998.

Tuori, Kaarlo: Onko hallinto-oikeudella tulevaisuutta? Oikeus 3/2003. s. 234 – 249.

Säädösluettelo

Ampuma-aselaki 1/1998

Hallintolaki 434/2003

Järjestyslaki 612/2003

Laki järjestyksenvalvojista 533/1999

Laki kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta 746/2011

Laki kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta 746/2011

Laki poliisin hallinnosta 110/1992

Laki poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta 841/2006

Laki säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä 116/2002

Laki yksityisistä turvallisuuspalveluista 1085/2015

Poliisilaki 872/2011

Rikoslaki 39/1889

Suomen perustuslaki 731/1999

Turvallisuusselvityslaki 726/2014

Vahingonkorvauslaki 412/1974

Työryhmien mietinnöt

Oikeusministeriön työryhmämietintöjä 2005:10: Valtioneuvoston säädösvalmistelun kehittämistyöryhmän (SÄKE-työryhmä) loppuraportti.

Esityöt ja muistiot

HaVL 5/2005 vp. Hallituksen esitys laiksi majoitus- ja ravitsemistoiminnasta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HaVM 33/1998 vp. Hallituksen esitys laiksi järjestyksenvalvojista ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HaVM 57/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi yksityisistä turvallisuuspalveluista sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 266/2010 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

HE 1/1998 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle Suomen uudeksi Hallitusmuodoksi.

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

HE 148/1998 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi järjestyksenvalvojista sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 22/2002 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi turvallisuuden edistämistä yleisillä paikoilla koskevien säännösten uudistamiseksi.

HE 22/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi yksityisistä turvallisuuspalveluista sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 224/2010 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle poliisilaeiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 69/2001 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi yksityisistä turvallisuuspalveluista sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 77/2001 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle lahjontaa koskevan Euroopan neuvoston rikosoikeudellisen yleissopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä sekä eräiden virkarikoksia ja niihin liittyviä rikoksia koskevien säännösten muuttamisesta.

PeVL 1/1994 vp. Hallituksen esitys laiksi turvatarkastuksista lentoliikenteessä.

PeVL 1/2008 vp. Hallituksen esitys laiksi ydinenergiain lain muuttamisesta.

PeVL 11/2002 vp. Hallituksen esitys laiksi seutuyhteistyökoikeilusta.

PeVL 12/2010 vp. Hallituksen esitys laiksi luotaustoiminnan muuttamisesta.

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

PeVL 16/2002 vp. Hallituksen esitys laiksi Euroopan laajuisen rautatiejärjestelmän yhteentoimivuudesta.

PeVL 17/2012 vp. hallituksen esitys eduskunnalle arvopaperimarkkinoita koskevaksi lainsäädännöksi.

PeVL 18/2007 vp hallituksen esitys siviilipalvelulaeiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 20/2002 vp. Hallituksen esitys laiksi turvallisuuden edistämistä yleisillä paikoilla koskevien säännösten uudistamiseksi.

PeVL 22/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi yksityisistä turvallisuuspalveluista sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 28/2001 vp. Hallituksen esitys laiksi yksityisistä turvallisuuspalveluista sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 41/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi järjestyslain 22 §:n väliaikaisesta muuttamisesta ja yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 28 §:n muuttamisesta.

PeVL 44/1998 vp. Hallituksen esitys laiksi järjestyksenvalvojista sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 45/2006 vp. hallituksen esitys laeiksi metsäkeskuksista ja metsätalouden kehittämiskeskuksesta annetun lain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

PeVL 47/2001 vp. Hallituksen esitys laiksi maa- ja puutarhatalouden kansallisista tuista

PeVL 48/2005 vp. Hallituksen esitys ilmailulaiksi.

PeVL 6/2013 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi passilain muuttamisesta ja passilain muuttamisesta annetun lain eräiden säännösten kumoamisesta.

PeVL 7/2001 vp. Hallituksen esitys laiksi Kansaneläkelaitoksesta sekä laeiksi kansaneläkelain ja sairausvakuutuslain muuttamisesta.

PeVL 71/2002 vp. Hallituksen esitys hautaustoimilaiksi.

PeVM 3/2008 vp. Lakialoite laiksi turvatoimista eduskunnassa ja laiksi turvallisuus selvityksistä annetun lain 4 ja 19 §:n muuttamisesta.

PeVM 10/1998 vp. Hallituksen esitys uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.

Oikeustapaukset

KKO 2004:75

Helsingin käräjäoikeus 13.3.2002 Nro 02/3224 DNro R 00/15678

Helsingin käräjäoikeus 6.11.2003 Nro 03/10991 DNro R 03/2821

Helsingin HAO 19.09.2007 07/1242/2

Helsingin HAO 30.11.2007 t:07/1721/2

Muut lähteet

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2013/33/EU

General Comment 6, 2005, Treatment of unaccompanied and separated children outside their country of origin.

Kerkelä, Janne: Asiantuntijalausunto perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä HE 69/2001 vp laiksi yksityisistä turvallisuuspalveluista sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi, 22.5.2001.

Kiuru, Berit: Asiantuntijalausunto perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä HE101/2016 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi järjestyslain 22 §:n väliaikaisesta muuttamisesta ja yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 28 §:n muuttamisesta, 28.9.2016.

Maahanmuuttoviraston asiantuntijalausunto hallintovaliokunnalle hallituksen esityksestä HE101/2016 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi järjestyslain 22 §:n väliaikaisesta muuttamisesta ja yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 28 §:n muuttamisesta, 27.10.2016.

Neiglick, Kirsi: Asiantuntijalausunto perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä HE 69/2001 vp laiksi yksityisistä turvallisuuspalveluista sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi, 23.5.2001.

Ojanen, Tuomas: Asiantuntijalausunto perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä HE101/2016 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi järjestyslain 22 §:n väliaikaisesta muuttamisesta ja yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 28 §:n muuttamisesta, 29.9.2016.

Palvelualojen ammattiliitto PAM:n asiantuntijalausunto hallintovaliokunnalle hallituksen esityksestä HE101/2016 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi järjestyslain 22 §:n väliaikaisesta muuttamisesta ja yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 28 §:n muuttamisesta, 26.10.2016

Pohjolainen, Teuvo: Asiantuntijalausunto perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä HE 69/2001 vp laiksi yksityisistä turvallisuuspalveluista sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi, 23.5.2001.

Pohjolainen, Teuvo: Asiantuntijalausunto perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä HE 22/2014 vp laiksi yksityisistä turvallisuuspalveluista sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi, 30.4.2014.

Suomen Poliisijärjestöjen liiton asiantuntijalausunto hallintovaliokunnalle hallituksen esityksestä HE101/2016 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi järjestyslain 22 §:n väliaikaisesta muuttamisesta ja yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 28 §:n muuttamisesta, 21.10.2016

Viljanen, Veli-Pekka: Asiantuntijalausunto perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä HE 69/2001 vp laiksi yksityisistä turvallisuuspalveluista sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi, 29.5.2001.

1. Johdanto

1.1 Tutkimuksen taustaa

Suomessa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpidosta on pääasiassa vastannut poliisiviranomainen. Tämänlaisen valtion sisäisestä järjestyksestä ja turvallisuudesta vastaamisen on katsottu olevan merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältävä julkinen hallintotehtävä, jonka voi perustuslain 124 §:n mukaan antaa ainoastaan viranomaisen hoidettavaksi. Tämän lisäksi poliisiviranomaisen tehtäviin kuuluu turvallisuuden alalla myös muuta julkisen vallan käyttöä, jota on nykyisin siirretty laeilla myös yksityiselle sektorille.

Yksityinen turvallisuusala on Suomessa kasvanut viime vuosien aikana huomasti. Se on ottanut hoidettavakseen yhä lisääntyvässä määrin erilaisia toimeksiantoja erilaisilta turvallisuuteen liittyviltä tehtäväkentiltä. Yksityiset toimijat ovatkin nousseet viranomaisten rinnalle turvallisuusalan alueella. Samaan aikaan, kun yksityinen sektori on turvallisuusosalalla kasvanut, on julkinen sektori ollut säästöpainneiden alla ja joutunut karsimaan toiminnastaan. Esimerkiksi poliisin määrärahoihin on kohdistettu leikkauksia. Poliisin toimintaan kohdistuneet kustannussäästöt ovat entisestään vain kiihdyttäneet yksityisen turvallisuusalan tehtäväkentän laajenemista. Hyvänä esimerkkinä tästä on 1.1.2017 voimaan tullut uudistus yksityisistä turvallisuuspalveluista annettuun lakiin (1085/2015), joka mahdollistaa tietyin edellytyksin yksityisen vartijan toiminnan poliisin apuna poliisin putkassa.

Poliisin resurssien niukkuus näkyi myös vuonna 2015, jolloin Euroopan pakolaiskriisin seurauksena Suomeen tuli 32 476 turvapaikanhakijaa. Määrä oli vuoteen 2014 verrattuna lähes kymmenkertainen. Hakijoiden määrän kasvun seurauksena oli Suomen vastaanottokapasiteetin voimakas nostaminen nopealla aikavälillä. Turvapaikanhakijoiden määrän kasvun myötä myös rikosten ja järjestyshäiriöiden määrä ovat lisääntyneet vastaanottokeskuksissa. Turvapaikanhakijoiden suuresta määrästä johtuen vastaanottokeskuksia ei voida keskittää ainoastaan isommille paikkakunnille, minkä vuoksi keskuksia on perustettu myös pienemmille paikkakunnille. Varsinkin näiden pienempien paikkakuntien ongelmana vastaanottokeskusten kannalta on poliisin resurssien niukkuus. Poliisilla ei ole mahdollisuutta olla säännönmukaisesti paikalla vastaanottokeskuksissa vaan poliisin paikalle tulo perustuu aina hälytystehtävään. Mitä syrjäisemmällä seudulla vastaanottokeskus sijaitsee, sitä kauemmin poliisin paikalle

saapuminen pääsääntöisesti kestää.¹ Poliisilta saatavan avun kestäminen ei ole kuitenkaan ainoastaan pienempien paikkakuntien ongelma, sillä myös isoissa kaupungeissa poliisilla saattaa mennä hälytyksen antamisesta useita tunteja ennen kuin poliisipartio saapuu paikalle.

Poliisin vähäisten resurssien vuoksi useisiin vastaanotto- ja järjestelykeskuksiin on palkattu yksityisiä vartijoita parantamaan keskusten turvallisuustilannetta. Yksityisten vartijoiden käyttämisellä vastaanotto- ja järjestelykeskuksissa on arvioitu olevan positiivisia vaikutuksia keskusten turvallisuustilanteeseen. Yksityisten vartijoiden käyttämisessä vastaanotto- ja järjestelykeskuksissa on kuitenkin rajoitteita esimerkiksi vartijoiden toimivaltuuksien osalta. Poliisilla olikin vuonna 2016 vastaanotto- ja järjestelykeskuksiin suuntautuneita hälytystehtäviä kuukausittain noin 300 — 400, keskuksissa toimivista yksityisistä vartijoista huolimatta. Vastaanotto- ja järjestelykeskuksissa poliisia työllistävät pääosin keskusten asukkaiden väliset yhteenotot, joihin puuttumiseen yksityisillä vartijoilla on varsin rajalliset keinot. Poliisi arvioi, että tällaisiin yhteenottoihin ajoissa puuttuminen vähentäisi poliisin keskuksiin suuntautuvia hälytystehtäviä merkittävästi.²

Näiden vastaanotto- ja järjestelykeskusten turvallisuutta koskevien ongelmakohtien vuoksi heräsi keskustelu järjestyksenvalvojien käytöstä näissä keskuksissa. Järjestyksenvalvojan toimivaltuudet ovat vartijan toimivaltuuksiin verrattuna sopivammat keskuksissa tapahtuvien poliisia työllistävien järjestyshäiriöiden ennaltaehkäisemiseksi. Tämä johti yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain muuttamiseen ja 1.1.2017 voimaan tulleilla muutoksilla mahdollistettiin järjestyksenvalvojien toiminta vastaanotto- ja järjestelykeskuksissa poliisin apuna. Samassa lakimuutoksessa muutettiin myös vartijan oikeuksia, minkä seurauksena myös vartijan toiminta vastaanotto- ja järjestelykeskuksessa helpottui. Tämä taas herätti pohdinnan siitä, että tulisiko vastaanotto- tai järjestelykeskuksen turvallisuutta parantamaan asettaa vartija vai järjestyksenvalvoja, sillä näiden molempien toimijoiden oikeudellisessa asemassa keskuksissa toimimisen kannalta on vahvat ja heikot puolensa.

Yksityisen turvallisuusalan laajentuessa poliisin toimintaa kohti on kysymyksessä aina myös laajenemisen perustuslain mukaisuus. Tällöin tulkittavaksi nousee perustuslain 124 §, jossa säädetään julkisen hallintotehtävän yksityistämisestä. Perustuslakivaliokunta on

¹ Kiuru 2016 s. 1 – 2

² HE 101/2016 vp s. 3 – 4

tulkintakäytännössään pitänyt selvänä, että perustuslaki estää varsinaisen poliisitoiminnan yksityistämisen³. Tämän vuoksi myös järjestyksenvalvojien asettamisen sallimisesta vastaanotto- ja järjestelykeskuksiin heräsi keskustelua. Vastaanotto- ja järjestelykeskusten ympäristöä voidaan pitää erityisenä, sillä keskusten asukkaista osa on haavoittuvassa asemassa olevia, kuten alaikäisiä, ilman huoltajaa olevia alaikäisiä, vammaisia sekä kidutuksen tai muun vakavan psyykkisen, fyysisen tai seksuaalisenväkivallan kohteeksi joutuneita henkilöitä⁴. Tämän lisäksi keskuksissa asuvien henkilöiden asuminen on perustuslain mukaisen kotirauhan suojaamaa.⁵ Yksityisen turvallisuusalan toiminta tällaisella toimialueella herättääkin erilaisia kysymyksiä perustuslain valossa.

Yksityisen turvallisuusalan sektorin laajeneminen sekä rajan vetäminen yksityisen ja julkisen sektorin välille turvallisuutta koskevista kysymyksissä on jo pitkään ollut ajankohtainen. Yksityinen turvallisuusalan sektori pyrkii koko ajan kasvamaan ja valtaamaan itselleen uusia markkina-alueita. Samalla julkinen sektori on joutunut leikkaamaan omia kustannuksia ja toimintojaan. Nämä julkisen sektorin leikkaukset ovat heikentäneet turvallisuutta eri osa-alueilla, joita yksityinen sektori on lainsäädännön puitteissa pyrkinyt täydentämään. Tutkielman aiheeksi yksityisen turvallisuusalan toiminta vastaanotto- ja järjestelykeskuksissa muodostui aihealueen ajankohtaisuuden, sitä koskevien tuoreiden lakimuutosten sekä mielenkiintoisuuden vuoksi. Olen itse toiminut yksityisellä turvallisuusalalla seitsemän vuoden ajan erilaisissa tehtävissä, kuten esimerkiksi vartijana vastaanottokeskuksessa. Olen saanut seurata jo jonkin aikaa yksityisen turvallisuusalan tehtäväkenttien muutoksia niin lain tasolla kuin käytännössäkin.

1.2 Tutkimuskysymykset sekä aiheen rajaus

Tutkielmassani keskeisenä tarkoituksena on tarkastella yksityisen turvallisuusalan toimintaa vastaanotto- ja järjestelykeskuksissa. Perinteisesti yleisestä järjestyksestä ja turvallisuudesta huolehtimisen on katsottu olevan poliisin tehtävä. Poliisin resurssit eivät kuitenkaan aina riitä tämän tehtävän tarkoituksen mukaiseen huolehtimiseen tietyillä riskialueilla, tällaisia alueita

³ PeVL 22/2014 vp s. 2 Ks. myös PeVL 20/2002 vp, s. 3/II ja PeVL 28/2001 vp, s. 6/I

⁴ PeVL 22/2014 vp s. 2

⁵ Maahanmuuttoviraston asiantuntijalausunto hallintovaliokunnalle 27.10.2016 s. 2

ovat esimerkiksi vastaanotto- ja järjestelykeskukset. Muodostunutta turvallisuusvajetta paikkaavat yleensä yksityiset vartiointiliikkeet asettaen paikalle vartijan tai järjestyksenvalvojan. Yleisestä järjestyksestä ja turvallisuudesta huolehtimisen on kuitenkin katsottu olevan julkinen hallintotehtävä, joka voidaan antaa viranomaiskoneiston ulkopuolelle vain tietyin edellytyksin. Tärkeimpänä tutkimuskysymyksenä onkin, millä edellytyksillä vartijat ja järjestyksenvalvojat toimivat vastaanotto- ja järjestelykeskuksissa sekä millaista itse toiminta on.

Hallintotehtävän antamisesta viranomaistahojen ulkopuolisille tahoille säädetään perustuslain 124 §:ssä. Pykälän mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan luovuttaa muulle kuin viranomaiselle lailla tai lain nojalla, mikäli se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi, eikä se vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Kyseinen pykälä kuitenkin kieltää merkittävää julkista valtaa sisältävien tehtävien luovuttamisen viranomaiskoneiston ulkopuolelle. Tutkimuksen yhtenä alakysymyksenä onkin, mitkä ovat perustuslain 124 §:n asettamat rajat sekä niiden tulkinnat yksityisen turvallisuusalan toiminnan osalta.

Perustuslain 124 § nostaa esille myös kysymyksen vartijoiden ja järjestyksenvalvojen oikeudellisesta asemasta. Koska kyseinen pykälä kieltää merkittävää julkista valtaa sisältävien tehtävien luovuttamisen viranomaiskoneiston ulkopuolelle, on vartijoiden ja järjestyksenvalvojen oikeudelliset asemat otettava tarkasteluun. Toisena alakysymyksenä tutkimuksessani onkin, millainen oikeudellinen asema vartijalla ja järjestyksenvalvojalla on ja miten ne eroavat toisistaan sekä miten ne soveltuvat toimintaan vastaanotto- ja järjestelykeskuksissa.

Tutkielma rajautuu yksityisen turvallisuusalan toimintaan vastaanottokeskuksissa. Siinä käsitellään yksityisen turvallisuusalan toimintaa ja vartijan sekä järjestyksenvalvojan oikeudellista asemaa myös yleisesti, mutta pääpaino on tämä toiminta vastaanotto- ja järjestelykeskusympäristössä. Olen rajannut pois tutkielmastani kysymykset säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä annetun lain (116/2002) säätelemästä yksityisen turvallisuusalan toiminnasta vastaanottokeskusten säilytystilojen osalta. Vaikka kysymykset tuon aiheen osalta ovat myös ajankohtaisia, kyseinen aihealue eroaa muusta tutkimuksesta niin paljon, että yhteisestä kokonaisuudesta tulisi liian pitkä sekä vaikeammin hallittava. Tämän lisäksi tutkielmasta on rajattu pois kysymykset perustuslain 18 §:n osalta

yksityisten vartiointiliikkeiden elinkeinovapaudesta sekä kysymys yksityisen vartiointiliikkeen toiminnan aiheuttamista vaikutuksista vastaanotto- ja järjestelykeskusten asukkaisiin, esimerkiksi heidän perusoikeuksiinsa.

1.3 Tutkimusmenetelmät

Tutkielman tutkimusmetodina on oikeusdogmatiikka eli lainoppi. Lainopin kaksi perinteistä tehtävää ovat olleet oikeuden tulkinta ja systemointi⁶. Tutkielman tarkoituksena onkin lähestyä tutkimuskysymyksiä tutkimalla voimassaolevia oikeuslähteitä sekä niiden tulkintaa ja yrittää muodostaa lukijalle selkeä kuva tutkielman aihetta koskettavasta oikeudesta. Tämän tutkielman osalta pääpaino on kansallisissa oikeuslähteissä, mutta pieniltä osin sivutaan myös EU-oikeutta.

Tutkielma sijoittuu valtiosääntö- sekä hallinto-oikeuden alalla, jotka molemmat lukeutuvat julkisoikeuden piiriin. Tutkielmassa analysoidaan julkisen vallan ja merkittävän julkisen vallan rajoja yksityisen turvallisuusalan elinkeinoluvan palveluksessa olevan vartijan ja järjestyksenvalvojan osalta. Tältä osin nojaututaan tulkitsemaan perustuslain 124 §:ää, jossa säädetään julkisen hallintotehtävän antamisesta viranomaiskoneiston ulkopuolisen tahon hoidettavaksi. Tämän perustuslain 124 §:n kohdalta tutkielmassa käytetään myös hieman oikeushistoriallista näkökulmaa, yksityisen turvallisuusalan toiminnan laajenemisen kannalta on olennaista tarkastella lyhyesti julkisen hallintotehtävän yksityistämisen taustoja. Oikeushistoriassa oikeus hahmotetaan ajan ja paikan kontekstiin, jolloin se tutkii esimerkiksi oikeudellisten käytäntöjen kehitystä⁷.

Tarkoituksena on myös tarkastella yksityisen vartijan ja järjestyksenvalvojan oikeudellista asemaa. Lainopin puitteissa tehdään usein myös oikeusvertailua muiden maiden oikeusjärjestelmien kanssa, mikä hyödyntää lain tulkintaa ja systematisointia⁸. Tässä tutkimuksessa varsinaista oikeusvertailua ei tehdä, mutta sen korvaa kotimaisen oikeusjärjestelmän sisällä toteutettu säännösten vertailu, jonka kohteena ovat yksityisen vartijan ja järjestyksenvalvojan oikeudellinen asema vastaanotto- ja järjestelykeskusten kontekstissa. Tutkielmassa on lyhyesti mainittu myös muiden maiden oikeusjärjestelmän kanta

⁶ Hirvonen 2011 s. 22

⁷ Hirvonen 2011 s. 28

⁸ Hirvonen 2001 s. 26

yksityisen turvallisuusalan osalta, mutta varsinaista oikeusvertailua ei kotimaisen ja ulkomaisten oikeusjärjestelmien välillä tehdä. Asiakokonaisuuden tarpeellisen analysoinnin vuoksi tutkielmassa myös poiketaan perinteiseltä julkisoikeuden alueelta ja mennään myös rikosoikeuden alueelle. Tämä on tarpeellista, sillä julkisen vallan käyttöön liittyy läheisesti esimerkiksi rikosoikeudellinen vastuu.

1.4 Tutkimuksen aineisto ja rakenne

Tutkimuksessani kotimaisilla oikeuslähteillä on pääpaino, tämän vuoksi aineistona toimivat pääosin oikeuskirjallisuus, lain esityöt ja oikeustapaukset. Tutkimusaiheittani koskevaa aiempaa tutkimusta on julkaistu kohtuullisen niukasti. Aihetta liipaten on kuitenkin viime vuosien aikana julkaistu muutama väitöskirja.

Yksi näistä on Timo Kerttulan väitöskirja *Vartijat ja järjestyksenvalvojat julkisen vallan käyttäjänä* vuodelta 2010, joka paneutuu yksityisen turvallisuusalan toimintaan julkisen vallan käyttäjänä. Tätä kyseistä tutkimusta aiemmin ei yksityisen turvallisuusalan toiminnasta julkisen vallan käyttäjänä oltu tehty laaja-alaista tutkimusta⁹. Kerttulan päätavoitteena on tutkimuksessaan ollut yhtenäistää hajanaista yksityistä turvallisuusalaa koskevaa lainsäädäntöä julkisen vallan käytön osalta.¹⁰ Kerttulan väitöskirja on yksi keskeisimmistä tämän hetkisen yksityisen turvallisuusalan laajenemista koskevia tutkimuksia. Timo Kerttulan vastaväittäjänä toiminut Raimo Lahti kuitenkin kritisoi Kerttulan käsitelleen vartijoiden ja järjestyksenvalvojen rikosoikeudellista vastuuta väitöskirjassaan vain lyhytsanaisesti¹¹.

Toinen tutkimusaihetta liippaava tutkimus on Marietta Keravuori-Rusasen väitöskirja *Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä – Valtiosääntöoikeudellinen tutkimus julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle*. Tutkimus käsittelee rajalinjaa yksityisen ja julkisen toimijan välillä julkisen vallan käytön osalta. Keskeisessä osassa tutkimusta on perustuslain 124 §:n tulkinnalliset ongelmat. Keravuori-Rusasen perimmäinen tutkimusongelma on kysymys siitä, miten perustuslain 124 §:stä ilmenevät oikeusvaltiolliset periaatteet rajoittavat ja ohjaavat muihin kuin viranomaisiin suuntautuvaa julkisten

⁹ Lahti 2010 s. 443

¹⁰ Kerttula 2010 s. 16

¹¹ Lahti 2010 s. 448

hallintotehtävien antamista¹². Perustuslain 124 § on ehkä keskeisin pykälä oman tutkimukseni kannalta, siksi Keravuori-Rusasen väitöskirja antaa tuon kyseisen pykälän tulkinnan osalta arvokasta apua.

Oman tutkielmaani verraten Keravuori-Rusanen ei kuitenkaan käsittele hirveästi olennaista asiaa, eli poliisitoimen ja yksityisen turvallisuusalan rajapintaa. Marietta Keravuori-Rusasen vastaväittäjänä toiminut Olli Mäenpää on vastaväittäjän lausunnossaan hieman kritisoinut Keravuori-Rusasta siitä, ettei hän ole väitöskirjassaan juurikaan käsitellyt poliisitoiminnan yksityistämistä¹³. Tämä jättääkin aukon, johon tutkielmani pyrkii osittain vastaamaan, sillä turvallisuusalan laajenemisen yhteydessä on käyty keskustelua juurikin kysymyksestä poliisitoiminnan yksityistämisestä ja siitä kuinka paljon poliisille perinteisesti kuuluvia tehtäviä voidaan antaa yksityisen toimijan hoidettavaksi. Lisäksi on ajoittain tarpeellista tarkastella perustuslain 124 §:n viimeaikaisimpia tulkintoja ja tarkastella onko tulkintalinjoihin tullut muutoksia. Sillä kyseinen säännös työllistää perustuslakivaliokuntaa merkittävässä määrin¹⁴.

Tarja Hautamäen väitöskirja *Yksityisen turvallisuusalan valvonta* on yksi tuoreimmista tutkimuksista yksityisen turvallisuusalan saralla. Hautamäen tutkimus luo kuvaa yksityiseen turvallisuusalaan kohdistuvasta valvonnasta. Tutkimuksen keskiössä on lakiin perustuvien velvollisuuksien, valtuuksien, valvontakeinojen ja valvontatoimenpiteiden systematisointi¹⁵. Yksityiseen turvallisuusalaan kohdistuva valvonta ei ole oman tutkimukseni keskiössä, mutta se kuitenkin koskettaa sitä. Kun yksityinen taho käyttää julkista valtaa, on luontevaa tarkastella myös tähän julkisen vallan käyttöön kohdistuvaa valvontaa. Perustuslain perusoikeuksien turvaamista koskeva 22 § luo julkiselle vallalle velvoitteen varmistaa perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen silloinkin, kun julkisen vallan käyttäjä on yksityinen¹⁶.

Tutkielma koostuu viidestä pääluvusta. Ensimmäisenä on johdanto, jossa käydään läpi työn taustaa, tutkimuskysymyksiä, rajauksia, tutkimusmenetelmiä, aineistoa ja rakennetta. Toisessa pääluvussa on tarkoituksena käydä läpi perustuslain 124 §:ää. Ensimmäiseksi käsitellään pykälän taustoja ja siihen läheisesti yhteydessä olevaa virkamieshallintoperiaatetta. Tämän jälkeen tarkastellaan millä perustein julkinen hallintotehtävä voidaan antaa

¹² Keravuori-Rusanen 2008 s. 22

¹³ Mäenpää 2008 s. 682

¹⁴ Mäenpää 2008 s. 673

¹⁵ Hautamäki 2016 s. 10

¹⁶ Hautamäki 2016 s. 11

viranomaiskoneiston ulkopuolisen tahon hoidettavaksi, josta pohdinta jatkuu luontevasti siihen, millaisin oikeudellisin perustein se olisi mahdollista. Lopuksi tarkastellaan vielä julkisen hallintotehtävän yksityistämisen oikeudellisia esteitä.

Kolmannessa pääluvussa käsitellään yksityisen sektorin toimintaa vastaanotto- ja järjestelykeskuksissa. Aluksi avataan näiden keskuksien käsitteitä ja tarkastellaan niiden tarvetta yksityisten vartiointiliikkeiden tarjoamille palveluille. Luvussa käydään läpi yksityisten vartiointiliikkeiden palveluksessa olevien vartijoiden ja järjestyksenvalvojien tarvitsemaa koulutusta vastaanotto- ja järjestelykeskuksissa toimintaan sekä avataan hieman järjestyksenvalvojan käsitettä. Tämän jälkeen käydään ne perusteet, joilla vartija tai järjestyksenvalvoja voidaan asettaa näihin keskuksiin. Samalla tarkastellaan myös näiden toimijoiden tehtäviä vastaanotto- ja järjestelykeskuksissa. Kolmannen pääluvun lopuksi pohditaan näiden keskuksien erityispiirteitä yksityisten vartiointiliikkeiden toiminnan kannalta ja tarkastellaan myös hieman vartiointiliikkeisiin kohdistuvaa valvontaa.

Neljäs pääluku pitää sisällään vartijan ja järjestyksenvalvojan oikeudellisen aseman tarkastelua. Luvun aluksi avataan hieman jokamiehenoikeuksien käsitettä, sillä vartijan ja järjestyksenvalvojan toiminta pohjautuu hyvin vahvasti niihin. Jokamiehenoikeuksien avaamisen jälkeen tarkastellaan vartijan ja järjestyksenvalvojan kannalta toiminnan yleisiä periaatteita, oikeuksia ja voimakeinojen käyttöä sekä pohditaan myös näihin toimijoihin kohdistuvaa virkavastuuta ja oikeudellista suojaa. Luvun lopuksi vertaillaan vartijan ja järjestyksenvalvojan oikeudellista asemaa toisiinsa vastaanotto- ja järjestelykeskusympäristössä. Viidennessä eli viimeisessä pääluvussa käydään läpi tutkielman johtopäätökset.

2. Hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle perustuslain 124 §

2.1 Säädöksen taustoja

Käsitteenä *perustuslaki* ei ole yksiselitteinen. Sillä voidaan tarkoittaa yleisessä valtiosääntöoikeusteoriassa säädöstä, joka on tavallisia lakeja ylempänä normihierarkiassa. Käsitteellä voidaan tarkoittaa myös suoraan vuoden 2000 perustuslakia.¹⁷ Perustuslaki (731/1999) pitää sisällään keskeisen normiston, joka ohjaa, sääntelee ja rajoittaa valtiojärjestystä. Perustuslain ideologisenä päätehtävänä voidaan pitää kansanvallan ja kansantahdon toteutumisen varmistamista eduskunnan säätämien lakien muodossa. Se voidaan toisaalta nähdä myös järjestelmänä, jonka tarkoituksena on rajoittaa lainsäädäntö- ja toimeenpanovaltaa. Perustuslaki sisältää myös perusoikeussäännösten, jonka kautta se sääntelee kaikkien sellaisten henkilöiden yhteiskunnallisia suhteita, jotka kuuluvat Suomen oikeudenkäyttöpiiriin.¹⁸

Perustuslain säädökset eroavat muotoilultaan muusta lainsäädännöstä. Tämä johtuu siitä, että perustuslakia uudistettaessa se haluttiin kirjoittaa riittävän yleiseen muotoon, jottei se vanhenisi yhtä helposti kuin normaalit lait. Normaalit lait sisältävät usein paljon yksityiskohtia tai teknisluonteisia säännöksiä, minkä vuoksi niitä tarvitsee uudistaa paljon useammin. Perustuslaki muodostaakin perustan kansalliselle oikeusjärjestykselle ja luo puitteet muulle lainsäädännölle.¹⁹ Perustuslaki muodostaa kuitenkin vain kuvan siitä, kuinka asioiden tulisi olla, eikä siitä, miten ne todellisuudessa ovat. Oikeussäännöt eivät ikinä ole immuuneja ulkoisille tekijöille. Ulkoiset tekijät voivatkin vaikuttaa normiin, jolloin sen vaikutus ei välttämättä ole sellainen kuin mitä alun perin oli tarkoitettu. Näitä ulkoisia tekijöitä voivat olla esimerkiksi kansainvälinen politiikka ja kansainvälinen talous. Jyränki onkin sitä mieltä, että perustuslaki ei tosiasiallisesti muodosta estettä sellaisille yhteiskunnallisille muutoksille, jotka tulevat tapahtumaan joka tapauksessa. Vaikka perustuslain sääntelyt pysyvätkin samanlaisena, niiden painoarvo voi näin ollen muuttua merkittävästi.²⁰ Perustuslain väljä kirjoitusasu mahdollistaakin juuri sen, että oikeussäännöt voivat mukautua erilaisiin muutoksiin, jotka

¹⁷ Saraviita 2011 s.32

¹⁸ Jyränki 2000 s. 38 – 41

¹⁹ Husa – Pohjolainen 2008 s. 59

²⁰ Jyränki 2000 s. 41 – 42

kohdistuvat yhteiskuntaamme. Yhteiskuntamme kehittyy jatkuvasti ja oikeusjärjestelmämme onkin kyettävä pysymään sen mukana.

Perustuslainmukaisuuden valvonta on jaettu ennako- ja jälkikäteisvalvontaan. Ennakovalvonta alkaa periaatteessa jo lakiehdotuksen valmisteluvaiheessa hallituksessa. Hallituksen on jo valmisteluvaiheessa esitettävä oma näkemyksensä siitä, onko kyseessä oleva lakiehdotus käsiteltävä perustuslain säätämisyjärjestyksessä. Tätä voidaankin pitää perustuslainmukaisuuden valvonnan ensimmäisenä valvontakohtana. Ennakovalvonnassa keskeisin rooli on kuitenkin eduskunnan perustuslakivaliokunnalla. Perustuslain 74 §:n mukaan eduskunnan perustuslakivaliokunnan tehtävänä on antaa lausuntoja sen käsiteltävänä olevien lakiehdotusten perustuslainmukaisuudesta. Perustuslakivaliokunta on todennut, että sen lausuntoja pidetään vakiintuneena käytäntönä ja niiden katsotaan olevan eduskuntakäsittelyssä sitovia. Jyränki on sitä mieltä, että tämä vakiintunut käytäntö on tuonut perustuslakivaliokunnan lausunnoille jo oikeudellisen sitovuuden.²¹

Jälkikäteisvalvontaa suorittavat tuomioistuimet. Perustuslain 106 §:n mukaan tuomioistuinten on aina annettava perustuslaille etusija, mikäli ne havaitsevat jokin lain olevan ristiriidassa perustuslain kanssa. Tuomioistuinten on kuitenkin aina otettava huomioon perustuslakivaliokunnan ratkaisu- ja tulkintakäytäntö pohtiessaan käsiteltävän säännöksen perustuslainmukaisuutta. Perustuslakivaliokunta onkin tämän vuoksi ensisijainen perustuslain tulkitsija.²² Perustuslakivaliokunnan rooli vaikeasti määriteltävissä perusoikeudellisissa kysymyksissä, kuten esimerkiksi julkisten hallintotehtävien yksityistämisen kohdalla julkisen vallan käytön ja merkittävän julkisen vallan käytön rajan määrittämisessä, on hyvin merkittävä.

Valtiolle perinteisesti kuuluvien julkisten tehtävien antaminen viranomaiskoneiston ulkopuolelle on nähty valtiosääntöoikeudellisesti yleensä enemmän tai vähemmän hyväksyttävänä. Suomessa viranomaistahon ulkopuoliset toimijat ovat kuitenkin hoitaneet julkisia hallintotehtäviä jo pitkään. Alun perin vuoden 1919 hallitusmuodosta ei löydy nykyisen kaltaisia säädöksiä julkisten hallintotehtävien antamisesta viranomaiskoneiston ulkopuolelle, mutta esimerkiksi sähköturvallisuuden valvonnan tarkastuksissa on voitu lainsäädännön nojalla käyttää myös yksityisiä toimijoita jo vuodesta 1928 lähtien. Myös suomalainen

²¹ Jyränki 2000 s. 257 – 263 Perustuslakivaliokunnan toteamuksesta omien lausuntojen sitovuudesta ks, PeVM 10/1998

²² Jyränki 2000 s. 265 – 266

suojeluskuntatoiminta voidaan katsoa julkisen hallintotehtävän yksityistämiseksi, sillä oikeudellisessa mielessä suojeluskuntajärjestö oli valtiokoneistosta erillinen julkisoikeudellinen yhdistys. Suomessa varsinainen oikeuskeskustelu julkisten hallintotehtävien yksityistämisestä alkoi 1930-luvun alkupuolella. Oikeuskeskustelut johtivat vähitellen siihen, että julkisen hallintotehtävän antamisesta viranomaistahon ulkopuolelle muodostui lainsäätämisyjärjestystä koskettavaksi valtiosääntöoikeudelliseksi erityiskysymykseksi. Syynä tähän oli etenkin julkisten hallintotehtävien hoitamisessa olevat kytkennät julkisen vallan käyttöön. Tästä lainsäätämisyjärjestystä koskevasta kysymyksestä esitettiin vaihtelevia kantoja siitä, että voidaanko julkista valtaa sisältävä tehtävä siirtää normaalissa lainsäätämisyjärjestyksessä säädetyllä lailla yksityiselle taholle. Tähän kysymykseen saatiin vakiintunut käytäntö vasta 1970-luvulla, jolloin katsottiin, ettei normaalissa lainsäätämisyjärjestyksessä säädettävällä lailla voida antaa viranomaiskoneiston ulkopuolisille toimijoille etenkään kansalaisten perusoikeuksiin kajoavia valtuuksia. Tämän suuntaisena käytäntö kehittyi perustuslaki uudistukseen saakka.²³

Voidaan kuitenkin sanoa, että julkisten hallintotehtävien antamisesta viranomaiskoneiston ulkopuolelle ei muodostunut kovinkaan vahvaa teoreettista pohjaa perustuslakiuudistusta edeltävänä aikana. Nykyinen julkisen hallintotehtävän yksityistämistä säätelevä vuonna 2000 voimaantullut perustuslain 124 §:n voidaan nähdä saaneen vahvan pohjustuksen virkamieshallintoperiaatteelta. Tämä onkin vaikuttanut huomattavasti nykyiseen lainsäädäntöön. Se on myös aiheuttanut valtiosääntöoikeudellisen doktriinin sopeutumisen oikeuskehitykseen, joka sallii poikkeamisen perinteisestä virkamieshallinnon periaatteesta. Tämä on kuitenkin muodostanut valtiosääntöoikeudellisen ongelmakohdan. Se on johtanut siihen, että hallintokoneisto on tehnyt yksityistämiskäytännön melko itsenäisesti ja sivuuttanut niitä tehdessään monia osakysymyksiä, jotka ovat oikeudellisesti ongelmallisia. Vaatimus hallinnon lainalaisuutta ja oikeussuojaa korostavasta käytännöstä onkin ollut tarpeen ohjata erityisesti yksityistämispäätöksiä tekevällä hallintokoneiston osalle. Julkisten hallintotehtävien yksityistämiskehityksen onkin nähty uhkaavan perinteistä käsitystä oikeusvaltiosta.²⁴ Tuorin mielestä hallinnon yksityistämiskeskustelua on leimannut viimeisen vuosikymmenen ajan kriisitunnelma.²⁵

²³ Keravuori-Rusanen 2008 s. 15 – 17 & 477

²⁴ Keravuori-Rusanen 2008 s. 14 & 18

²⁵ Tuori 2003 s. 241

Perustuslain 124 § ei ole ainakaan vielä onnistunut vakiinnuttamaan osaansa valtiosääntöisessä doktriinissa, mutta se on kuitenkin onnistunut korjaamaan julkisen hallintotehtävän yksityistämistä koskevaa oikeustilaa. Säädöksen tarkoituksena on luoda ajatus virkamieshallinnon ensisijaisuudesta ja perinteisen oikeusvaltiollisten periaatteiden turvaamisesta, mutta samalla myös pyrkiä hallinnollisten ratkaisujen joustavuuteen. Näiden asioiden yhdistäminen ei ole aivan yksinkertainen tehtävä. Sen toteuttaminen tulee viemään aikaa, jolloin vaarana on, että kehittymätön ratkaisu- ja tulkintakäytäntö julkisten hallintotehtävien yksityistämisessä voi johtaa näiden tehtävien liialliseen yksityistämiseen.²⁶

2.2 Virkamieshallintoperiaate

Perinteisesti Suomessa on seurattu ns. *virkamieshallintoperiaatetta*. Tämä tarkoittaa, että Suomessa julkisen vallan käyttö on pääsääntöisesti annettu hallinto-oikeudellisessa virkasuhteessa oleville virkamiehille.²⁷ Virkamiehet asetetaan tehtäviinsä erillisessä menettelyssä ja heitä koskee erityinen virkavastuu. Virkamieshallintoperiaatteen tarkoituksena on varjella julkisen vallan käytön päätöksenteon lainmukaisuutta, yhtenäisyyttä sekä objektiivisuutta. Periaate tukeutuu myös näkemykseen, jonka mukaan vallankäyttöä sisältävät hallintotehtävät edellyttävät erityistä asiantuntemusta ja koulutusta. On ajateltu, että virkamiesasema ja virkavastuu takaisivat sen. Virkamieshallintoperiaate ei kuitenkaan muodosta ehdotonta estettä julkisen vallan ja julkisen hallintotehtävän antamiseen muulle kuin viranomaistaholle.²⁸ Tämän periaatteen osalta olennaista onkin joustavuus, jotta julkisia hallintotehtäviä voitaisiin antaa myös yksityisille henkilöille tai yhteisöille.²⁹

Virkamieshallinnon periaatteesta johdettuihin rajoitteisiin nitoutuva oleellinen ongelma on, että tähän periaatteeseen oleellisesti liittyvät käsitteet *julkinen hallintotehtävä*, *julkinen tehtävä* ja *julkinen valta*, ovat tulkinnallisesti hyvin avoimia. Edes säännösten sanamuodoista tai perusteluasiakirjoista ei aina ole helposti pääteltävissä, mitä niillä tarkalleen tarkoitetaan.³⁰ Onkin hyvin oleellista avata näitä käsitteitä hieman ja tarkastella niitä lähemmin.

²⁶ Keravuori-Rusanen 2008 s. 18 – 19

²⁷ Kerttula 2010 s. 150

²⁸ Mäenpää 2013 s. 98

²⁹ Mäenpää 2011 s. 56

³⁰ Husa – Pohjolainen 2008 s. 73

Käsitteenä *julkinen hallintotehtävä* on oikeudellisesti osin täsmentymätön. Se määrittää perustuslain 124 §:ssä tarkoitettujen oikeusvaltiollisten rajoitusten piiriin sisältyvien tehtävien antamista muiden kuin viranomaisten hoidettavaksi.³¹ On kuitenkin huomattava, ettei tehtäviä luovuttavaa tahoja ole erikseen määritelty perustuslain 124 §:ssä. Kyseisen säännöksen sekä perustuslakiuudistuksen esitöiden perusteella näyttäisi kuitenkin siltä, että julkisen hallintotehtävän luovuttava taho olisi ensisijaisesti valtio.³²

Julkisen hallintotehtävän käsitettä ei ole suhteutettu muihin julkisiin tehtäviin tai julkiseen vallan käyttöön, se onkin jäänyt lähes kokonaan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön varaan. Julkisesta hallintotehtävästä on kuitenkin kehittynyt yksi keskeisimmistä julkisoikeudellisen lainsäädännön soveltamista ja tulkintaa johdattavista käsitteistä sen jälkeen, kun se kirjattiin perustuslakiin.³³

Perustuslain perusteluissa julkisella hallintotehtävällä on viitattu ”verraten laajaan hallinnollisten tehtävien kokonaisuuteen, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä.”³⁴ Keravuori-Rusasen mukaan edellä oleva lausuma viittaa siihen, että julkinen hallintotehtävä on käsitteenä tarkoitettu laajasti tulkittavaksi ja sen aktiivinen sisällöllisen täsmentämisen rooli on jätetty perustuslakivaliokunnalle. Perustuslakivaliokunta onkin viitannut julkisen hallintotehtävän käsitteeseen useasti, mutta se ei kuitenkaan ole tähän mennessä linjannut käsitteen sisältöä yleisellä tasolla.³⁵ Perustuslakivaliokunnan tulkintalinja vaikuttaisikin olevan verrattain laaja-alaista julkisen hallintotehtävän käsitteen osalta. Käsite kattaa julkisen vallan käyttöä sisältävien viranomaistehtävien lisäksi myös muita toimintoja, jotka ovat huomattavia yksityishenkilöiden aseman ja oikeusturvan osalta tai joihin liittyy merkittäviä julkisia etuja. Julkisten hallintotehtävien piiriin voikin sisältyä toimintoja, tehtäviä ja palveluita, joita hoidetaan sekä julkisenvallan että yksityisten organisoimina.³⁶ Erityisesti hallinnollista sääntelyä tai valvontaa sisällään pitäviin julkisiin hallintotehtäviin voidaan lainsäädännössä viitata myös

³¹ Keravuori-Rusanen 2008 s. 160

³² Keravuori-Rusanen 2008 s. 290

³³ Keravuori-Rusanen 2008 s. 160

³⁴ HE 1/1998 vp s. 179

³⁵ Keravuori-Rusanen 2008 s. 160

³⁶ Länsineva – Koillinen 2010 s. 452 – 453. Perustuslakivaliokunnan laajan tulkintalinja julkisesta hallintotehtävästä ks. esim. PeVL 12/2010 vp, PeVL 71/2002 vp & PeVL 13/2010 vp

viranomaistehtävän käsitteellä.³⁷ Vaikka julkisten hallintotehtävien kokonaisuus näyttäisi olevan laaja, on perustuslain perusteluissa tästä kokonaisuudesta kuitenkin rajattu pois lainsäädäntö- ja tuomiovallan käyttö.³⁸

Julkinen tehtävä on alaltaan laaja ja joustava käsite, eikä sille ole voitu muodostaa tarkkoja kriteereitä eikä selkeää paikkaa julkisen toiminnan oikeudellisessa systematiikassa. Käsite viittaa kotimaisessa oikeudessa määriteltyyn ja tietyn osapuolen hoidettavaksi annettuun tehtävään, jota suoritetaan julkisen edun nimissä. Julkisen tehtävän käsite esiintyy monissa säädöksissä, mutta sen sisältö on hieman erilainen riippuen siitä sääntely-ympäristöstä, jossa se esiintyy.³⁹ Suomalaisessa oikeuskirjallisuudessa on kuitenkin lähes poikkeuksetta katsottu, että julkisen tehtävän on aina perustuttava julkiseen tehtävänantoon. Julkinen tehtävänanto on valtiomuodosta ja yhteiskunnan kehitysvaiheesta riippuen voitu käsittää poliittisen päätöksenteon seuraukseksi tai sille on voitu antaa tästä riippumaton, yhteiskunnalliseen tarpeeseen sekä kansalaisten vallitsevaan tahdonilmaisuuun palautuva legitimoitiperusta.⁴⁰

Julkisen tehtävän käsite pitää sisällään ajatuksen tehtävän julkisesta luonteesta ja se tekee eroa yksityisoikeudelliseen toimintaan nähden. Tällainen terminologia jättää kuitenkin paljon tilaa erilaisille tulkinnoille. Suomalaisessa oikeudessa käytettiin ennen lähes aina organisatorista tulkintamallia määriteltäessä julkisten tehtävien alaa, mikäli tehtävää hoiti valtio tai joku muu lailla tunnustettu viranomainen, pidettiin tehtävää julkisena. Lisäksi tehtävää on yleensä pidetty julkisena, mikäli sen tarkoituksena on ollut yleisen intressin toteutuminen. Julkisen tehtävän käsitteeseen on usein myös yhdistetty ajatus siitä, ettei taloudellisen hyödyn tavoittelu ole ollut sen päätehtävänä. Tähän ajatteluun on tyypillisesti liitetty myös näkemys siitä, että julkisen tehtävän hoitaminen on rahoitettu yleensä kokonaan tai osittain julkisista varoista.⁴¹

Käsitteenä julkista tehtävää voidaan pitää yhteneväisenä julkisen hallintotehtävän käsitteen kanssa niiden asiallisen sisällön osalta. Husan ja Pohjolan mielestä julkisen tehtävän käsite on yläkäsite ja julkisen hallintotehtävän käsite voidaan nähdä sen alakäsitteenä.⁴² Mäenpää ei kuitenkaan jaottele julkisen tehtävän ja hallintotehtävän käsitteitä. Pikemminkin hän toteaa, että

³⁷ Mäenpää 2013 s. 174

³⁸ HE 1/1998 vp s. 179

³⁹ Keravuori-Rusanen 2008 s. 139

⁴⁰ Keravuori-Rusanen 2008 s. 147

⁴¹ Keravuori-Rusanen 2008 s. 153 – 156

⁴² Husa – Pohjolainen 2008 s. 70

näillä käsitteillä tarkoitetaan yleensä samaa asiaa.⁴³ Myöskään Tuori ei vaikuta tekevän eroa julkisen tehtävän ja julkisen hallintotehtävän käsitteen välille.⁴⁴

Julkisen vallan käsite on monimerkityksinen, eikä sille ole olemassa tarkkaa legaalimääritelmää. Julkisella vallalla voidaan laajasti ymmärrettynä tarkoittaa yhteiskuntajärjestyksen toimivuudesta huolta pitävää subjektia tai sen toimintaa. Subjektiiivisella tulkintamallilla tarkoitetaan viime kädessä valtiota ja sen toiminnallisella tulkinnalla kuvataan esimerkiksi virkamiesorganisaatioon kuuluvan henkilön käyttämää toimivaltaa.⁴⁵ Subjektiiivinen näkemys korostuu esimerkiksi perustuslain 22 §:ssä, jonka mukaan julkisen vallan on taattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen, tällöin julkinen valta instituutiona on tämän velvoitteen kohde.⁴⁶ Toiminnallisessa tulkintamallissa ratkaisevinta julkisen vallan käyttämisen määrittelemisessä on henkilön hoitamien tehtävien luonne. Olennaisinta toiminnallisen tulkintamallin määrittämisessä on siis mitä tehdään, eikä niinkään kuka tekee.⁴⁷ Tämän lisäksi julkinen valta on sijoitettava valtiovallan komijako-opin kontekstiin. Julkista valtaa käytetään valtiovallan kolmijako-opin mukaisesti hallinnon lisäksi myös lainsäädännössä oikeusnormeja asetettaessa, sekä lainkäytössä oikeustapauksia auktoritatiivisesti ratkaistaessa.⁴⁸

Julkisen vallan käsitteen taustat tulevat yksityisoikeuden puolella. Kotimaiseen lainsäädäntöön tämä käsite sisällytettiin, kun vuonna 1974 säädettiin vahingonkorvauslaki (412/1974). Perustuslain tasolle samainen käsite kirjattiin ensimmäistä kertaa vuoden 1995 perusoikeusuudistuksessa, tällöin sillä kuvattiin niitä osapuolia, joita velvoitti perusoikeussäännökset. Vuonna 1999 julkisen vallan käsite sisällytettiin perustuslain säätämisvaiheessa myös hallinnon järjestämistä ja valtiojärjestyksen perusteita käsittäviin perustuslain säännöksiin. Vaikka käsitteen taustat ovatkin yksityisoikeuden puolelta, pohjautuu se rakenteeltaan kuitenkin vahvasti julkisoikeuden teoriaan. Julkista valtaa onkin tutkittu monissa eri oikeudellisissa konteksteissa, mutta perustuslakiuudistuksen jälkeen

⁴³ Mäenpää 2013 s. 174

⁴⁴ Tuori 1998 s. 301

⁴⁵ Keravuori-Rusanen 2008 s. 100

⁴⁶ Mäenpää 2013 s. 138

⁴⁷ Husa – Pohjolainen 2008 s. 69

⁴⁸ Tuori 1998 s. 301

oikeustieteellinen mielenkiinto on kääntynyt varsinkin tämän käsitteen valtiosääntöoikeudellisten kytkentöjen suuntaan.⁴⁹

Eri oikeusaloista ja oikeudellisista yhteyksistä riippuen julkisen vallan käsitteen merkitysisällöllä voi olla erilaisia variaatioita. Ydinalueella julkinen vallan käyttö tarkoittaa yksipuolista määräämistä tai puuttumista toisen henkilön oikeuspiiriin. Se ei siis perustu suoraan julkisen vallan käyttäjän ja sen käytön kohteena olevan henkilön väliseen sopimukseen. Tällä tavalla ymmärrettynä julkisen vallan käytöllä on kaksi eri päämuotoa. Ensinnäkin kyseessä voi olla määrämuotoinen päätöksen teko, jossa esimerkiksi tehdään hallintopäätöksiä, jotka koskevat jonkun velvollisuuksia, etuja tai oikeuksia. Toiseksi kyseessä voi olla tosiasiallisesta julkisen vallan käytöstä, jossa tosiasiallisesti määrätään tai puututaan toisen henkilön oikeuspiiriin. Tästä hyvänä esimerkkinä toimii poliisilain (871/2011) 1 luvun 11 §:ssä säädetty poliisimiehen käskyvalta, jonka mukaan poliisilla on oikeus antaa jokaista velvoittavia käskyjä ja kieltoja. Käskyjen ja kieltojen lisäksi myös konkreettiset pakkokeinot ovat tosiasiallista julkisen vallan käyttöä. Tällöin esimerkiksi ruumiilliseen koskemattomuuteen puututaan fyysisin toimenpitein.⁵⁰ Vartiointi- ja järjestyksenvalvonta toiminnassa on kyse nimenomaisesti tosiasiallisen julkisen vallan käytöstä. Vartijoilla ja järjestyksenvalvoilla on tietyissä tilanteissa oikeus antaa velvoittavia käskyjä sekä tarvittaessa puuttua henkilön ruumiilliseen koskemattomuuteen.

Tämän ydinalueen ulkopuolelle mentäessä, on aina tarkasteltava kulloistakin toimintaa erikseen siihen liittyvän oikeudellisen kysymyksenasettelun kanssa. Tällöin pystytään arvioimaan, voidaanko kyseistä toimintaa luonnehtia julkisen vallan käytöksi. On kuitenkin olemassa eräitä yleisiä kriteereitä, joista voidaan etsiä tarkempaa rajaa tälle tulkinnalle. Tarkastelussa on esimerkiksi kiinnitettävä huomiota sen kohteena olevan toiminnan ja julkisen vallan käytön ydinalueen yhteyteen. Mikäli arvioitavalta toimelta löytyy tällainen yhteys, saatetaan toimintaa pitää julkisen vallan käyttönä. Tällaista toimintaa josta kyseinen yhteys kyetään havaita, voidaan löytämään esimerkiksi valmistelu- ja täytäntöönpanotoiminnasta. Tällöin voidaan puhua myös välillisestä julkisen vallan käyttämisestä, sillä valmistelu- ja täytäntöönpanotoimet eivät ole itsenäisessä asemassa itse päätöksenteon kanssa, jolloin myös niihin toimiin voidaan nähdä sisältyvän julkisen vallan käyttöä.⁵¹

⁴⁹ Keravuori-Rusanen 2008 s. 100 – 101

⁵⁰ Tuori 1998 s. 316

⁵¹ Tuori 1998 s. 317

Julkisen vallan käsite on myös hyvin läheisessä suhteessa julkisen hallintotehtävän ja julkisen tehtävän kanssa. Esimerkiksi joissain perustuslakivaliokunnan lausunnoissa näitä käsitteitä käytetään melkein synonyymimaisesti. Yleensä julkisen vallan käsitettä ei kuitenkaan ymmärretä yhtä laajaksi kuin julkisen tehtävän käsitettä.⁵² Näin ollen voidaankin todeta, että julkisen vallan käsitettä ja sen alaa on hyvin vaikeata tai jopa mahdotonta määrittää tarkasti. Hallituksen esityksessäkkin todetaan, ettei julkisen vallan alaa voida perusteellisesti määrittellä, lainsäädännön avulla sitä voidaan kuitenkin tarpeen tullen laajentaa tai supistaa perustuslain sallimissa rajoissa⁵³.

2.3 Oikeudelliset perusteet

Julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle säädetään Suomen perustuslain (731/1999) 124 §:ssä seuraavanlaisesti:

124 § Hallintotehtävän antaminen muulle 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.

Pykälän ydinfunktiona on pyrkimys varjella demokraattista päätöksentekoa ja varmistaa, ettei tällainen järjestely vaarantaisi oleellisia oikeusvaltiollisia periaatteita. Säännös sisältää periaatteellisesti kaksi merkittävää lähtökohtaa. Ensinnäkin, säännöksen mukaan julkista hallintoa voidaan harjoittaa myös viranomaiskoneiston ulkopuolella. Toiseksi, julkisen hallintotehtävän hoitamiseen liittyvät oikeudelliset vaatimukset ovat aina samat, riippumatta siitä, kuka tehtävää lopulta hoitaa.⁵⁴ Julkisen hallintotehtävän antaminen viranomaiskoneiston ulkopuolelle ei siis saa vaarantaa hyvän hallinnon vaatimuksia.⁵⁵

Perustuslain 124 § asettaa oikeudelliset reunaehdot julkisten hallintotehtävien yksityistämiseksi, se sallii yksityistämisen, mutta samalla se myös rajoittaa sitä. Säännös on salliva siinä mielessä, että se mahdollistaa julkisten hallintotehtävien hoitamisen hyödyntämällä

⁵² Tuori 1998 s. 301

⁵³ HE 1/1998 vp s. 74

⁵⁴ Keravuori-Rusanen 2008 s. 261

⁵⁵ Mäenpää 2016 s. 59

virkamieskoneiston ulkopuolisia toimijoita. Rajoittavuutta säännökseen tuovat esimerkiksi vaatimukset hyvästä hallinnosta sekä oikeusturvasta. Näiden vaatimusten tarkoituksena on muun muassa hallinto-organisaation institutionaalisen perusrakenteen ja hallintotoiminnan asianmukaisuuden säilyttäminen.⁵⁶ Hallitus on esityksessään nostanut esille, että perustuslain 124 §:n sanamuodoilla korostetaan sitä, että viranomaisten tulee pääsääntöisesti huolehtia hallintotehtävien hoitamisesta itse. Hallintotehtäviä tulisikin ulkoistaa vain rajoitetusti viranomaiskoneiston ulkopuolelle.⁵⁷ Hallituksen esityksessä esiintuotu hallintotehtävien ensisijainen hoitaminen viranomaisilla on myös yksi oikeudellisesti rajoittavista tekijöistä.

Säädöksessä ei ole eritelty sitä tahoja, jonka julkisia hallintotehtäviä voitaisiin antaa viranomaiskoneiston ulkopuolelle. Pykälän sanamuodon sekä perustuslakiuudistuksen esitöiden valossa valtio kuitenkin näyttäisi olevan se taho, joka ensisijaisesti pystyy antamaan julkisia tehtävänantoja yksityisille tahoille. Keravuori-Rusanen pitääkin valtion viranomaiselle kuuluvien tehtävien antamista eduskunnan tuella yksityiselle taholle tämän nimenomaisen säännöksen soveltamisen lähtökohtana. Tämä kyseinen pykälä ei kuitenkaan tee eroa eri viranomaistahojen välille. Mikäli julkisen hallintotehtävän antamisen vaatimukset täyttyvät, näyttäisi säännös oikeuttavan minkä tahansa valtion viranomaisen antamaan julkisen hallintotehtävän virkamieskoneiston ulkopuolisen tahon hoidettavaksi. Keravuori-Rusanen kuitenkin toteaa, että julkisten hallintotehtävien yksityistämistä harkittaessa on perustuslain 124 §:ssä mainitulle tarkoituksenmukaisuusvaatimukselle annettava erityistä painoarvoa.⁵⁸

Hallinto-oikeudellisessa kirjallisuudessa julkista hallintoa toteuttavat tahot jaetaan yleensä kolmeen ryhmään: valtion halliton-organisaatioon, kuntien ja muiden itsehallinnollisten yhdyskuntien organisaatioon sekä välilliseen julkishallintoon. Tuorin mukaan välillisen julkishallinnon käsitteen käyttämistä hallinto-oikeudellisessa doktriinissa voidaan pitää itsessään jo osoituksena siitä, että julkisen hallintotehtävän antamista viranomaiskoneiston ulkopuolelle on pidetty Suomessa juridisesti mahdollisena, tosin vain eräiden vaatimusten ja ehtojen täytyessä. Julkisten hallintotehtävien antamisen muille kuin viranomaisille on kuitenkin oikeuskirjallisuudessa ja oikeuskäytännössä katsottu vaativan aina lakiperustaa. Niinpä viranomaiset eivät voi yksityistää julkisia hallintotehtäviä pelkillä sopimuksilla

⁵⁶ Keravuori-Rusanen 2008 s. 262

⁵⁷ HE 1/1998 vp. s. 179

⁵⁸ Keravuori-Rusanen 2008 s. 290

yksityisten toimijoiden kanssa, mikäli kyseisellä viranomaisella ei ole sille lakipohjaista oikeutusta.⁵⁹

Perustuslain 124 § on tarkoitettu nimenomaisesti julkisen hallintotehtävän antamiseen julkiselta taholta yksityisen tahon hoidettavaksi. Säännös ei koske viranomaisten sisäisiä tai niiden välillä tapahtuvia toimivallan siirtoja. Hallinnon sisällä tapahtuvat toimivallan siirrot toteutetaan usein hallinnollisilla määräyksillä, eikä siinä tarvita lainsäädännöltä tukea. Viranomaisten keskinäistä toimivallan siirtoa ei taas ole mahdollista suorittaa ilman, että siitä on lailla nimenomaisesti säädetty. Keravuori-Rusanen esittää, ettei tämä säännös mahdollista julkisen hallintotehtävän antamista yksityiseltä taholta toiselle yksityiselle taholle, eli säännös pitäisi sisällään subdelegoinnin kiellon. Perustuslain 124 §:n tulkintakäytännössä tämä kielto ei kuitenkaan ole ollut erityisesti esillä. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin käsitellyt tätä asiaa lausunnossaan PeVL 16/2002 vp. Hallituksen esitys laiksi Euroopan laajuisen rautatiejärjestelmän yhteentoimivuudesta. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan julkista hallintotehtävää suorittavan yksityisen toimijan on mahdollista käyttää alihankkijaa tehtävänsä avustavissa osatoimenpiteissä, mutta yksityinen toimija ei kuitenkaan voi antaa itsenäisiä toimivaltuuksia alihankkijalleen. Tämän perusteella julkisen hallintotehtävän siirtäminen yksityiseltä taholta toiselle yksityiselle taholle ei olisi mahdollista. Keravuori-Rusasen mukaan kyseinen perustuslakivaliokunnan kannanotto on kuitenkin tulkinnanvarainen ja sitä on mahdollista tulkita niin, että julkisen hallintotehtävän antaminen yksityiseltä toiselle olisi valtiosääntöoikeudellisesti mahdollista, mikäli tehtävän hoitamista edellyttävistä oikeusturvatakeista pidettäisiin huolta.⁶⁰

Säädöksestä on kuitenkin huomattava, että se koskee julkisen hallintotehtävän antamista julkiselta taholta valtion liikelaitokselle. Perustuslain 124 § ei sen esitöiden valossa tee eroa valtion liikelaitoksen ja yksityisoikeudellisen yhteisön välille, näitä molempia pidetäänkin viranomaiskoneiston ulkopuolisina toimijoina. Tätä ajatusta tukee myös oikeuskäytäntö. Ratkaisussa Helsingin HAO 30.11.2007 t:07/1721/2 katsottiin, ettei kunnallinen pysäköinninvalvoja voinut määrätä kaupungin liikelaitoksen työntekijää suorittamaan

⁵⁹ Tuori 1998 s. 318 – 319

⁶⁰ Keravuori-Rusanen 2008 s. 264 – 265. Keravuori-Rusanen on viitannut perustuslakivaliokunnan esityksiin, joissa on esitetty, että toimivaltasuhteiden siirtämisen edellytyksien on tultava esille laista riittävän selvästi ks. esim. PeVL 47/2001 vp & PeVL 7/2001 vp

pysäköinnintarkastajan tehtäviä, sillä tällaisesta toimivallansiirrosta ei oltu perustuslain 124 §:n mukaisesti määrätty lailla tai lain nojalla.⁶¹

Perustuslain 124 §:ssä puhutaan sanamuotoisesti julkisen hallintotehtävän ”antamisesta” viranomaiselta yksityiselle. Tämän pykälän perusteluista kuitenkin ilmenee, että kyseinen pykälä pitää sisällään viranomaisille kuuluvien tehtävien siirtämisen ja hallintoon sisältyvien uusien tehtävien antamisen viranomaiskoneiston ulkopuolelle. Siinä on kuitenkin oikeudellisesti huomattava ero, *annetaanko* vai *siirretäänkö* julkinen tehtävä yksityiselle. Kun julkinen tehtävä *siirretään* yksityisen tahon hoidettavaksi, säilyy tehtävän järjestämisvastuu siirron tehneellä viranomaisella. Mikäli tehtävä taas *annetaan* yksityiselle taholle, on järjestämisvastuu määriteltävä silloin uudelleen. Tämän sanamuodon osalta perustuslain erikieliset säädöstekstit ovat epäyhdenmukaisia. Ruotsinkielisessä käännöksessä käytetään ilmaisua ”överföring”, joka viittaa pääasiallisesti julkisen hallintotehtävän siirtämiseen. Epävirallisissa englannin- ja ranskan kielisissä käännöksissä taas käytetään ilmaisuja ”delegation” ja ”délégation”, jotka viittaavat pikemminkin hallinnon sisäiseen toimivallan siirtoon.⁶² Eri tarkoituseräisten ilmaisujen käyttäminen molemmissa virallisissa, sekä myös epävirallisissa käännöksissä, antaa tilaa erilaisille tulkintamahdollisuuksille siitä, kuinka julkinen hallinto tehtävä voidaan saattaa yksityisen tahon hoidettavaksi.

Säädöksessä voidaan kiinnittää huomiota myös siihen, että sitä sovelletaan nimenomaisesti *julkiseen hallintotehtävään*. Tämä rajaa säädöksen soveltamisen ulkopuolelle sellaiset julkisluontoiset tehtävät, jotka eivät omaa hallinnollisia piirteitä. On kiinnitettävä erityisesti huomiota siihen, ettei muiden julkisluontoisten tehtävien järjestämiselle ole johdettavissa tästä säädöksestä johtuvia välittömiä oikeudellisia rajoituksia. Tämän lisäksi perustuslain 124 § sisältää harkintavaltaa julkisen hallintotehtävän antamisessa yksityisen tahon hoidettavaksi, sillä pykälä on kirjoitettu muotoon: ”Julkinen hallintotehtävä *voidaan* antaa...”. Tämä sanamuoto jättää viimekädessä harkintavallan aina lainsäätäjälle. Lainsäätäjä voikin jättää hallintotehtävän antamisen yksityisen tahon hoidettavaksi, vaikka oikeudelliset edellytykset tällaiselle toimelle täytyisivätkin. Säännös ei myöskään luo yksityiselle taholle subjektiivista oikeutta julkisen hallintotehtävän hoitamiseen.⁶³

⁶¹ Länsineva – Koillinen 2010 s. 457

⁶² Keravuori-Rusanen 2008 s. 266

⁶³ Keravuori-Rusanen 2008 s. 266 – 267

2.4 Oikeudelliset edellytykset

Perustuslain 124 §:n mukaan julkisen hallintotehtävän antaminen viranomaiskoneiston ulkopuolelle vaatii lainsäädännöllistä pohjaa. Säännöksestä ja sen esitöistä käy ilmi, että julkisen hallintotehtävän yksityistämistä säädetään pääsääntöisesti lailla. Lailla säätäminen on kuitenkin vain ensisijainen keino, jolla voidaan toteuttaa julkisen hallintotehtävän antaminen viranomaiskoneiston ulkopuolelle. Perustuslain 124 §:n perusteella julkinen hallintotehtävä voidaan ulkoistaa myös *lain nojalla*, mutta myös tässä tapauksessa tehtävän ulkoistamiseen oikeuttavan toimivallan on perustuttava lakiin. Päätöksen julkisen hallintotehtävän antamisesta tekee eduskunta itse tai se voi siirtää päätösvaltaansa viranomaisille asianmukaisella lakiin perustuvalla valtuutuksella. Keravuori-Rusasen mukaan lakisääteisyysvaatimus painottaa nimenomaan eduskunnan auktoratiivista asemaa ylimpänä valtio-organina, jonka tehtävänä on päättää julkisten hallintotehtävien järjestelystä.⁶⁴

Vaatimus lainsäädännöllisestä pohjasta julkisen hallintotehtävän siirtämisestä on ollut esillä myös suomalaisessa oikeuskäytännössä. Ratkaisussa Helsingin HAO 19.09.2007 07/1242/2 katsottiin perustuslain 124 §:ään nojaten, ettei yksityisen vartiointiliikkeen työntekijä voi suorittaa pysäköinnin valvontaa, vaikka kunnallinen pysäköinninvalvoja olisi hänet tällaiseen työtehtävään käsenyt, sillä asiasta ei oltu lailla tai sen nojalla säädetty.⁶⁵

Perustuslain 124 §:n mukaan on kolme eri tapaa täyttää lakisääteisyysvaatimus, jonka julkisen hallintotehtävän antaminen viranomaisten ulkopuolelle vaatii. Ensinnäkin, julkinen hallintotehtävä voidaan antaa *suoraan lailla* virkamieskoneiston ulkopuolelle. Toinen mahdollisuus on sisällyttää lakiin säännös, jonka perusteella viranomainen voi itse *päättää tai sopia* julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Kolmas mahdollisuus julkisen hallintotehtävän yksityistämisestä on sisällyttää lakiin valtuutus, jonka nojalla tästä prosessista *säädettäisiin tarkemmin asetuksella*. Pykälän esitöissä ei ole kuitenkaan asetettu lainsäätäjälle ohjeita siitä, minkälaisissa tapauksissa ja millä perusteilla joku näistä kolmesta tavasta valikoituisi ratkaisuksi. Lainsäätäjällä onkin periaatteessa vapaa harkintavalta siitä, milloin se toteuttaisi tehtävänannon suoraan lailla ja milloin siitä säädettäisiin tarkemmin asetuksella.⁶⁶ Hallituksen esityksessä on mainittu, että lähtökohtaisesti julkisen hallintotehtävän

⁶⁴ Keravuori-Rusanen 2008 s. 298 – 299

⁶⁵ Länsineva – Koillinen 2010 s. 457

⁶⁶ Keravuori-Rusanen 2008 s. 299

antamisesta viranomaiskoneiston ulkopuolelle tulisi säätää suoraan lailla. Kuitenkin, koska julkisten palvelutehtävien hoitamisessa joustavuudesta on erityistä hyötyä, on katsottu, ettei kaikenlaisesta yksityistämisestä ole tarpeen säätää lailla, vaan siitä voidaan myös säätää lain nojalla.⁶⁷

Keravuori-Rusasen näyttää olevan oikeassa siinä, etteivät lain esityöt tuollaisena luo minkäänlaista selkeää ohjeistusta lainsäätäjälle siitä, millä tavalla julkisen hallintotehtävän antamisesta virkamieskoneiston ulkopuolelle tulisi säätää. Lainsäätäjällä on selkeästi liikkumavaraa tehdessään päätöstä, millä tavalla ulkoistamisesta säädetään erilaisissa tapauksissa. Vaikkakin lailla säätäminen onkin mainittu lähtökohtaisena keinona, lainsäätäjä voi useasti vedota joustavuuden tarpeeseen asiassa, mikäli se katsoo, että asiasta tulisi säätää esimerkiksi vain lain nojalla.

Perustuslain 124 § ei kuitenkaan yksin määritä *lailla säätämisen* käyttöalaa selkeästi. Perustuslaista löytyy monia säädösten rajaavia säännöksiä. Niistä yhtenä oleellisimpina voidaan pitää perustuslain 2 §:n 3 momenttia, jonka mukaan julkisen vallan käytön on perustuttava aina lakiin. Toisena oleellisena säännöksenä voidaan nostaa esiin perustuslain 80 §:n vaatimukset rajanvedosta lailla säätämisen ja asetuksen välille. Tämän perusteella yksilön oikeudellista asemaan koskettavia julkisia hallintotehtäviä annettaessa virkamieskoneiston ulkopuolelle, voitaisiin lähtökohtana pitää, että tällaisissa tapauksissa tehtävänanto perustuisi suoraan lakiin. Erityisesti huomiota tulisi kiinnittää sellaisiin tapauksiin, joissa julkisen hallintotehtävän hoitaminen antaisi toimivaltuudet rajoittaa ihmisten perusoikeuksia. Tämän lisäksi Keravuori-Rusanen antaisi lisää painoarvoa lailla säätämislle sen mukaan, kuinka painavia julkisia intressejä julkisen hallintotehtävän yksityistämiseen liittyisi. Painoarvoa voitaisiin antaa myös siinä mielessä, kuinka läheisesti ulkoistettava julkinen hallintotehtävä liittyisi valtion perustehtäviin.⁶⁸

Tämän perusteella järjestyksenvalvojan asettamisesta vastaanotto- ja järjestelykeskuksiin oli nähtävästi säädettävä suoraan lailla. Järjestyksenvalvojan työtehtävät sisältävät julkisen vallan käyttöä ja kyseisessä toiminnassa järjestyksenvalvoilla on toimivaltuuden rajoittaa ihmisten perusoikeuksia. Tämän lisäksi järjestyksenvalvoja asetetaan vastaanotto- ja

⁶⁷ HE 1/1998 vp. s. 179

⁶⁸ Keravuori-Rusanen 2008 s. 300 – 302

järjestelykeskuksiin aina poliisin avuksi ylläpitämään järjestystä ja turvallisuutta. Tällöin on selvää, että järjestyksenvalvoja toiminta edellä mainituissa kohteissa liittyy hyvin läheisesti yleisestä järjestyksestä ja turvallisuudesta huolehtimiseen, joka on yksi valtion perustehtävien kivijaloista.

Julkisen hallintotehtävän voi perustuslain 124 § perusteella antaa viranomaiskoneiston ulkopuolisen hoidettavaksi myös lain nojalla. Erityisesti viranomaistoimintaa avustavien ja täydentävien tehtävien kohdalla sovelletaan lain nojalla päättämistä. Tällöin tehtävänanto voidaan tehdä *hallintopäätöksellä*, *viranomaisen valtuutuksella* tai *sopimusperusteisesti* lain nojalla. Eduskunnan päätösvalta delegoituu tällä tavalla viranomaisille, jotka voivat itse ratkaista lain rajojen puitteissa kysymyksen julkisen hallintotehtävän yksityistämisen tarkoituksenmukaisuudesta sekä hyväksyttävyydestä tapauskohtaisesti.⁶⁹

Hallintopäätöstä voidaan käyttää tilanteissa, joissa julkisen hallintotehtävän hoitajaa ei voida laissa etukäteen yksilöidä. Kysymyksessä on useimmiten hakemukseen perustuvasta menettelystä, jossa varsinainen tehtävänanto jää viranomaisen harkintavaltaan, mutta tehtävien piiri ja niiden hoitamisen edellytyksen määrittää laissa. Yksityistäminen hallintopäätöksellä on kuitenkin jokseenkin harvinaista nykyisin.⁷⁰

Viranomaisen valtuutuksella tehdyt yksityistämiset ovat yleensä kyseessä, kun ulkoistetut tehtävät ovat ajallisesti rajoitettuja sekä tapauskohtaisia, kyseessä voi olla esimerkiksi ammatillista erikoisosaamista vaativa tehtävä. Nykyisessä lainsäädännössä valtuuttamista onkin käytetty esimerkiksi avustavien tilintarkastus tehtävien antamisessa yksityisille toimijoille. Valtuutettu toimija toimii julkisessa hallintotehtävässä viranomaisen puolesta ja vastaa itse tehtävän lainmukaisuudesta. Vastuu tehtävästä siirtyy näin ollen valtuutuksen mukana viranomaiselta julkisen hallintotehtävän hoitajalle. Keravuori-Rusasen mukaan julkisen hallintotehtävän antaminen valtuutuksella yksityiselle toimijalle on pääsääntöisesti viranomaisen omassa harkintavallassa, viranomainen voi myös itse hoitaa kyseisen tehtävän.⁷¹

Julkisten hallintotehtävien antaminen sopimusperusteisesti oli pitkän aikaa yleisten oikeusohjeiden varassa. Sopimusperusteisesta tehtävänannosta kuitenkin katsottiin parhaaksi

⁶⁹ Keravuori-Rusanen 2008 s. 306

⁷⁰ Keravuori-Rusanen 2008 s. 306 – 307

⁷¹ Keravuori-Rusanen 2008 s. 307 – 308

säätää lailla, mikäli tehtävään sisältyi julkisen vallan käyttämistä.⁷² Perustuslakivaliokunta onkin todennut, että julkisen hallintotehtävän sopimusperusteinen antaminen vastaa perustuslain 124 §:n vaatimusta lain nojalla säätämistä.⁷³ Keravuori-Rusasen mielestä valiokunta on kuitenkin yrittänyt rajoittaa julkisten hallintotehtävien sopimusperusteista antamista etupäässä teknis-hallinnollisiin ja rutiiniluontoisiin tehtäviin. Tällaisia sopimusperusteisia hallintotehtäviä ovat esimerkiksi yksityisille annetut tehtävät ajoneuvojen katsastamisesta, yleisesti sopimusperusteinen hallintotehtävän antaminen on kuitenkin harvinaista.⁷⁴

Järjestyksenvalvonta toimintaa saattaisi pystyä hoitamaan vastaanotto- ja järjestelykeskuksissa myös lain nojalla annettuna. Mikäli kyseessä olisi vain tapauskohtaisia tehtävänantoja, voisi viranomaisen periaatteessa pystyä valtuutuksella antamaan toimeksiannon yksityisellä sektorilla toimivalle vartiointiyritykselle. Järjestyksenvalvoja voidaan asettaa vastaanotto- ja järjestelykeskuksiin ainoastaan poliisin tai rajavartiolaitoksen avuksi, jolloin kyseessä on selvästi viranomaistoimintaa avustava tehtävä, joiden kohdalla yleisesti sovelletaan lain nojalla päättämistä. Lain nojalla antamista tukisi myös viranomaisen oman harkintavallan painottaminen, viranomaisen voisi käyttää yksityisiä järjestyksenvalvoja vastaanotto- ja järjestelykeskuksissa, mikäli näkisi sen tarpeelliseksi.

Perustuslain esitöissä ei ole kunnolla tarkennettu, mitä julkisen hallintotehtävän antamisesta lain nojalla säätämisen toteuttamistapa tarkoittaa. Keravuori-Rusanen mukaan, tämä tarkoittaa käytännössä, että julkinen hallinto tehtävä annettaisiin yksityiselle erillisellä asetuksella. Asetuksella ei kuitenkaan voida perustuslain 80 § 1 momentin mukaan säätää yksilöiden oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista. Tämä säännös rajoittaakin niitä tapauksia, joita asetuksella voitaisiin säätää.⁷⁵ Tämän perusteella järjestyksenvalvojan asettamisesta vastaanotto- ja järjestelykeskuksiin ei voitaisi säätää pelkällä asetuksella.

Perustuslain 124 § asettaa myös muita edellytyksiä julkisen hallintotehtävän antamisen viranomaiskoneiston ulkopuolelle. Kyseinen pykälä esittää vaatimukset tehtävänannon

⁷² Keravuori-Rusanen 2008 s. 309

⁷³ PeVL 11/2002 vp

⁷⁴ Keravuori-Rusanen 2008 s. 309

⁷⁵ Keravuori-Rusanen 2008 s. 315

tarkoituksenmukaisuudesta, perusoikeuksien vaarantamattomuudesta sekä hyvän hallinnon noudattamisesta. Tässä kohdassa on tarpeen hieman avata myös näitä vaatimuksia.

Perustuslain esitöissä ei oikeastaan ohjailla tarkoituksenmukaisuusharkintaa, mutta niissä kuitenkin annetaan vertailuperusteita, jotka tulisi ottaa huomioon arvioitaessa tarpeenmukaisuusedellytyksen täyttymistä. Näitä kriteereitä ovat *hallinnon tehokkuus ja sisäiset tarpeet, yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen tarpeet sekä julkisen hallintotehtävän erityisluonne.* Tarkoituksenmukaisuus vaatimusta tarkasteltaessa on otettava huomioon myös, kuinka julkisen hallintotehtävän antaminen viranomaiskoneiston ulkopuolelle soveltuu tosiasiallisesti toiminnallisen kokonaisuuden ja oikeusvaltiollisten periaatteiden perusteella.⁷⁶ Tarkoituksenmukaisuusarviointi on tehtävä aina tapauskohtaisesti.⁷⁷

Perusoikeuksien vaarantamattomuuden suoja voidaan johtaa perustuslain 22 §:stä, jonka mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Tämä säännös pitää sisällään velvoitteen, jonka mukaan julkisen vallan on huolehdittava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien käytännön toteuttamisesta. Tämä velvoite pitää sisällään vaatimuksen julkiselle vallalle pidättäytyä sellaisista toimenpiteistä, jotka rajoittaisivat perusoikeuksien toteutumista. Julkisella vallalla on myös velvollisuus edistää perus- ja ihmisoikeuksien mahdollisimman hyvää toteutumista positiivisin toimenpitein. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että kaikessa julkisen vallan toiminnassa tulisi aina valita ”perusoikeusystävällinen” vaihtoehto.⁷⁸ Myös Jyränki on sitä mieltä, että perusoikeuksien toteutumisen turvaaminen on ymmärrettävä mahdollisimman laajasti.⁷⁹

Perinteisesti on ajateltu, että perusoikeudet suojaavat yksityishenkilöitä nimenomaan julkisen vallan käyttäjiltä. Perusoikeuksien toteutuminen yksityisten toimijoiden välisessä toiminnassa ei kuitenkaan ole ollut samanlainen selviö. Tämän vuoksi onkin ollut tarpeen varmistaa erityisellä perustuslain säännöksellä, että yksilöiden perusoikeussuoja ja oikeusturva toteutuvat silloinkin, kun julkisluontoinen tehtävä on annettu muun kuin viranomaistahon hoidettavaksi. On tärkeää, että lainsäätäjä luo riittävät takeet oikeusturvan ja muiden perusoikeuksien toteutumiseksi yksityistäessään julkisia tehtäviä. Lämsineva ja Koillinen esittävät, että

⁷⁶ Keravuori-Rusanen 2008 s. 319 – 320

⁷⁷ Paasonen 2008 s. 31

⁷⁸ Husa – Pohjolainen 2008 s. 204

⁷⁹ Jyränki 2000 s. 286

perusoikeusturvan ylläpitämisen tavoite osaltaan selittää sitä, miksi julkisen hallintotehtävän käsitettä tulkitaan niin lavasti.⁸⁰

Keravuori-Rusasen mukaan perusoikeuksien vaarantamattomuuden suojalle ei perustuslain 124 §:ssä tai sen esitöissä ole asetettu vaatimuksia sille, millä tavalla sen toteutumisesta tulisi huolehtia. Perustuslakivaliokunnan kanta joka tapauksessa on, että julkisen hallintotehtävän ulkoistamisessa oikeusturvasta tulee säätää lakiperusteisesti.⁸¹ Hallituksen esityksessä on kuitenkin mainittu, että huomiota on kiinnitettävä julkista hallintotehtävää hoitavien henkilöiden koulutukseen ja asiantuntemukseen. Tämän lisäksi on huolehdittava siitä, että näiden henkilöiden valvonnan on oltava asian mukaisesti toteutettu.⁸²

Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt hyvälle hallinnolle ominaiset menettelylliset perusoikeudet yhteen perusoikeussuojan turvaamisen kanssa. Perustuslaissa menettelylliset perusoikeudet ovatkin kytketty nimenomaan viranomaiskäsitteeseen. Menettelyllisiä perusoikeuksia ovat esimerkiksi, yhdenvertaisuus, oikeus hakea muutosta sekä oikeus tulla kuulluksi.⁸³

Hyvän hallinnon noudattamisen vaatimus on myös yksi 124 §:n asettamista vaatimuksista. Sen vaatimus nitoutuu melko läheisesti perusoikeuksien vaarantamattomuuden vaatimuksen kanssa yhteen. Hyvällä hallinnolla voidaan tarkoittaa yksilön oikeusturvaa korostavia oikeusvaltiollisia takeita sekä hallintotoiminnalle määriteltyjä laadullisia vaatimuksia. Kokonaan tyhjentävää sisältöä sille ei kuitenkaan voi antaa, vaikka se onkin yksi modernihallinnon käytetyimmistä käsitteistä. Hyvä hallinto saa pohjimmaisen merkityksensä perustuslain 21 §:stä, josta se tosin voidaan ymmärtää menettelyllisiä oikeusturvatakeita rajaavaksi käsitteeksi. Se on kuitenkin saanut perustuslain 124 §:n avulla merkitystä perusoikeussuojaa painottavana ja yleisesti viranomaistoimintaa opastavana periaatteena. Tähän periaatteeseen katsotaan kuuluvan myös yksilön vaikuttamisoikeuksien takaaminen tätä itseään koskeviin asioihin. Keravuori-Rusasen mukaan hyvän hallinnon tarkoitus on pyrkiä takaamaan kaikelle julkiselle vallalle kansalaisten luottamus.⁸⁴

⁸⁰ Länsineva – Koillinen 2010 s. 459

⁸¹ Keravuori-Rusanen 2008 s. 335

⁸² HE 1/1998 vp. s. 179

⁸³ Keravuori-Rusanen 2008 s. 336

⁸⁴ Keravuori-Rusanen 2008 s. 94 – 96

Säännökset hyvän hallinnon perusteista ja hallintoasiassa noudatettavasta menettelystä löytyvät hallintolaista (434/2003). Nämä säännökset konkretisoivat perustuslain 21 §:stä löytyviä hyvän hallinnon perusteita, joita ovat esimerkiksi viranomaisten harkintavaltaa ohjaavat hallinnon oikeusperiaatteet. Nämä hallintolaista löytyvät hyvän hallinnon periaatteet koskevat kaikkia tahoja, jotka hoitavat julkisia hallintotehtäviä, näihin sisältyvät myös viranomaiskoneiston ulkopuoliset tahot.⁸⁵

2.5 Oikeudelliset esteet

Perustuslain 124 §:n mukaan merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan antaa vain viranomaisten hoidettavaksi, eikä niitä voida yksityistää. Hallitus on esittänyt perustuslakiuudistuksessa, että merkittävää julkisen vallan käyttöä voi olla merkittävä yksilön perusoikeuksiin puuttuminen, esimerkiksi voimakeinojen käyttäminen itsenäisellä harkinnalla.⁸⁶ Perustuslain 124 § ja sen esityöt eivät anna yksiselitteistä kuvaa siitä, mikä on tulkittava merkittävän julkisen vallan käytöksi ja mikä ei. Keravuori-Rusasen mukaan merkittävän julkisen vallan käytön sisällön tarkentamisen mahdollisuus on tarkoituksellisesti jätetty lainsäätäjälle⁸⁷. Lainsäätäjä ei kuitenkaan ole määritellyt tarkkaa rajaa merkittävän julkisen vallan käytön ja julkisen vallan käytön välille.

Keravuori-Rusasen mielestä kielto, joka koskee merkittävän julkisen vallan käytön antamista viranomaisorganisaation ulkopuolelle, on nähtävä ennen kaikkea oikeusvaltioperiaatetta painottavaksi rajoitukseksi. Hänen mukaansa merkittävimpien viranomaistehtävien sekä yksilön perustuslaillisen aseman kannalta tärkeimpien toimivaltuuksien pitäminen viranomaisorganisaation hallinnassa on 124 §:n ydinfunktio.⁸⁸

Ida Koivisto liittyy myös oikeusvaltioperiaatteen merkittävän julkisen vallan käytön määrittelyyn. Hän kuitenkin esittää ajatuksen siitä, että oikeusvaltioperiaatetta korostettaisiin vain niissä tapauksissa, joissa toiminnan katsominen merkittäväksi julkisen vallan käytöksi ei synnyttäisi muutospaineita tehdyille ratkaisuille. Kun taas sellaisissa tapauksissa, joissa

⁸⁵ Keravuori-Rusanen 2008 s. 96

⁸⁶ HE 1/1998 vp. s. 179

⁸⁷ Keravuori-Rusanen 2008 s. 413

⁸⁸ Keravuori-Rusanen 2008 s. 413

tehokkuudelliset ja taloudelliset intressit olisivat vahvemmin esillä, ei oikeusvaltiollista periaatetta tuotaisi niin vahvasti esiin, jolloin julkisen vallan käytön tasoa arvioitaisiin löyhemmin.⁸⁹ Koiviston esille tuoma ajatus on mielenkiintoinen, sillä sen mukaan poliittisella päätöksen teolla ja poliittisilla mielipiteillä voisi olla vaikutusta siihen katsotaanko jokin toiminta julkisen vallan käytöksi vai merkittävän julkisen vallan käytöksi. Tämä on toki hyvin mahdollista, sillä kuten aiemmin jo todettiin, ei julkisen vallan käytön ja merkittävän julkisen vallan käytön välissä ole tarkkaselitteistä rajaa, vaan jokainen sitä koskeva tapaus arvioidaan aina tapauskohtaisesti. Juha Lavapuron mukaan Suomen valtiosääntöoikeuden linjana voidaan pitkältä ajalta nähdä, että perustuslain sisällön on joustettava poliittisen harkinnan edessä, mikäli esillä oleva asia on erityisen kiperä⁹⁰. Lavapuro on kuitenkin esittänyt kritiikkiä tästä valtiosääntöoikeuden linjasta.⁹¹

Vallankäytölle on ominaista, että se ilmenee eriasteisesti olosuhteesta ja asiayhteydestä riippuen. Tällä tarkoitetaan vallankäytön intensiteettiä, eli kuinka voimakasta ja välitöntä vallankäyttö on erilaisissa tilanteissa. Vallankäytön intensiteetistä ei kuitenkaan ole oikeustieteissä vakiintunutta näkökulmaa, vaan sitä on kuvattu eri tavoilla.⁹² Vallankäytön intensiteetti on yksi näkökulma, jolla voidaan yrittää tehdä eroa merkittävän julkisen vallan käytön ja julkisen vallan käytön välille.

Kaarlo Tuorin mukaan julkisen vallan käytön intensiteetin arvioinnissa tulisi erottaa eri kriteereitä. *Ensimmäiseksi* on tehtävä ero oikeuksia tai etuja suojaavan vallankäytön ja oikeuksia rajoittavan tai velvollisuuksia perustavan vallankäytön välille. *Toiseksi* on huomattava, että vallankäyttö on aina intensiivisempää, mitä ankarammin ja välittömämmin siinä kajotaan yksilön perusoikeuksiin. *Kolmanneksi* vallankäytön intensiteettiä arvioitaessa on katsottava, toteutuuko se määrämuotoisena päätöksentekona vai tosiasiallisena vallankäyttönä, esimerkiksi ihmiseen kohdistuvana fyysisenä toimenpiteenä. *Neljänneksi* on kiinnitettävä huomiota välittömän ja välillisen julkisen vallan erottelun näkökohtiin.⁹³ Julkisen vallan käytön jakaminen Tuorin esittämiin neljään eri kriteeriin vaikuttaa hyvältä lähtökohdalta. Näillä kriteereillä on helppo jakaa yksittäistapaukset eri ryhmiin, jolloin niitä voidaan vertailla myös

⁸⁹ Koivisto 2014 s. 692 Koivisto nojaa tekstissään vahvasti Juha Lavapuron kirjoituksiin Valtiosääntöisestä managerialismista ks. Lavapuro 2010a s. 6 – 27

⁹⁰ Lavapuro 2010a s. 7 ks. myös Lavapuro 2010b s. 266 – 267

⁹¹ Lavapuro 2010b s. 256 – 260

⁹² Keravuori-Rusanen 2008 s. 414

⁹³ Tuori 1998 s. 317 – 318

keskenään. Näiden ryhmien keskinäinen vertailu paljastaa lopulta kuinka hyvin Tuorin jako toimii yrittäessään erottaa merkittävän julkisen vallan käyttöä normaalista julkisen vallan käytöstä.

Perustuslain 124 §:n esityöt eivät juuri avaa merkittävän julkisen vallan käytön rajoittamislausekkeen sisältöä. Esitöissä on mainittu, että itsenäiseen harkintaan perustuvat oikeudet käyttää voimakeinoja tai joku muu merkittävä puuttuminen yksilönperusoikeuksiin toimisivat rajaavina tekijöinä merkittävää julkista vallan käyttöä määriteltäessä. Tällaista yleispiirteistä rajaamista on vaikeaa tulkita yksittäistapauksissa, Keravuori-Rusasen mielestä onkin outoa, ettei säännöksen sisältöä ole avattu tarkemmin lainsäätäjän toimesta. Hänen mukaansa on ilmeistä, että mitä tahansa perusoikeuksiin puuttumista ei voida automaattisesti luokitella merkittäväksi julkisen vallan käytöksi. Ratkaisevaksi tässä ongelmaksi muodostuu se, miten perusteellisesti ja voimakkaasti julkista valtaa käyttävä henkilö pystyy rajoittamaan toisen yksilön perusoikeuksia.⁹⁴ Tällöin nimenomaan julkisen vallan käytön intensiteettiä tarkastellessa voidaan yrittää löytää vastaus siihen, onko jokin toiminta merkittävää julkisen vallan käyttöä.

Ainoaksi konkreettiseksi esimerkiksi merkittävästä julkisen vallan käytöstä on perustuslain 124 §:n esitöissä nostettu esiin toimet joihin sisältyy itsenäiseen harkintaan perustuvat oikeudet voimakeinojen käyttämiseen.⁹⁵ Voimakeinoilla tarkoitetaan poliisin tai muun turvallisuutta ja järjestystä ylläpitävän virkamiehen toimivaltaa virkatehtäviä toimittaessaan käyttää fyysisiä voimakeinoja tai voimankäyttövälineitä vastarinnan murtamiseksi tai muutoin virkatehtävän toteuttamiseksi.⁹⁶ Perinteisesti voimakeinojen käyttämisen oikeus on kuulunut poliisimiehille ja muissa turvallisuusviranomaisissa työskenteleville virkamiehille, kuten esimerkiksi rajavartiomiehille. Näiden viranomaistahojen ohella turvallisuuden ylläpitoon liittyviä tehtäviä ovat hoitaneet myös yksityiset tahot, joista hyvänä esimerkkinä voidaan mainita yksityiset vartiointiliikkeet. Vartiointiliikkeiden palveluksessa työskentelevillä vartijoilla ja järjestyksenvalvojilla on hieman jokamiehenoikeuksia laajemmat toimivaltuudet voimankäytön osalta heidän toimiessaan heille osoitetulla toimialueella. Tällöin kun yksityiselle henkilölle annetaan jokamiehenoikeuksia laajemmat voimankäyttöoikeudet, on

⁹⁴ Keravuori-Rusanen 2008 s. 418 – 419

⁹⁵ HE 1/1998 vp. s. 179

⁹⁶ Helminen – Kuusimäki – Rantaeskola 2012 s. 768

perustuslain 124 §:n esitöiden valossa arvioita onko kyseessä merkittävää julkisen vallan käyttöä.⁹⁷

Perustuslakivaliokunta on lausunnoissaan useasti ottanut kantaa siihen, millä tavalla yksityisen turvallisuusalan palveluksessa olevien vartijoiden ja järjestyksenvalvojen voiman käyttöoikeudet ovat suhteessa merkittävään julkisen vallan käyttöön. Perustuslakivaliokunta on vuoden 2002 yksityisiä turvallisuuspalveluita koskevan lakiuudistuksen yhteydessä katsonut, että vaikka vartijalla on hieman jokamiehenoikeuksia laajemmat voimankäyttöoikeudet, ovat nämä oikeudet laajemmat vain sellaisilta osin, ettei kyseessä ole merkittävää julkisen vallan käyttöä. Tällainen vartijalla oleva jokamiehenoikeuksia laajempi voimankäyttöoikeus on esimerkiksi oikeus tehdä kiinnioton yhteydessä turvallisuustarkistus. Samassa lausunnossa perustuslakivaliokunta otti esille, että tämä tulkintalinja merkittävän julkisen vallan käytön osalta yksityisen turvallisuusalan kanssa on muuttunut merkittävästi vuoden 1999 perusoikeusuudistuksen jälkeen sallivampaan suuntaan.⁹⁸

On hieman outoa, ettei perustuslakivaliokunta ole ottanut vuonna 2017 voimaantulleen yksityisiä turvallisuuspalveluita koskevan lainsäädäntöuudistuksen yhteydessä antamassaan lausunnossaan PeVL 22/2014 kantaa yksityisille vartijoille tulleisiin oikeuksiin voiman käytön osalta. Tämä kyseinen lakiuudistus antoi yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 15 §:n mukaan yksityisille vartijoille esimerkiksi oikeuden estää tarvittaessa voimakeinoja käyttämällä henkilön asiointi ruokakaupassa, mikäli todennäköisin perustein voidaan epäillä tämän henkilön syyllistyvän kaupan omaisuuteen tai henkilökuntaan kohdistuvaan rikokseen kyseissä kaupassa. Tämän kyseisen pykälän perusteella yksityiselle vartijalle annetaan mahdolliset voimankäyttöoikeudet, jotka nimenomaan perustuvat hänen omaan harkintaansa siitä, kuinka todennäköistä on, että kohdehenkilö syyllistyisi tällaiseen rikokseen, jolloin vartijalla olisi oikeus estää hänen asiointinsa kaupassa. Tämän perusteella yksityinen vartija saa oikeudet käyttää voimaa, mikäli kohdehenkilö ei tottele häneltä kiellettyä kaupassa asiointi. Tällöin vartijalla on muutenkin vahvat oikeudet puuttua esimerkiksi henkilön liikkumisen vapauteen. Voisi kuvitella, että perustuslakivaliokunta olisi edes käsitellyt tätä asiaa kannanotossaan, eikä vain sivuuttanut sitä kokonaan. Perustuslakivaliokunnalle saapuneissa asiantuntijalausunnoissakaan ei asiaan kiinnitetty huomiota, ainoastaan Pohjolainen on

⁹⁷ Keravuori-Rusanen 2008 s. 421 – 424

⁹⁸ PeVL 28/2001 vp s. 5 – 6 ks. esim. PeVL 1/1994 vp & PeVL 44/1998 vp

lausunnossaan maininnut vartijan oikeuden pääsyn estämiseen, mutta ei kuitenkaan ole kommentoinut sitä millään tavalla⁹⁹. Tämä uudistus kuitenkin vaikuttaa siltä, että vartija pystyy nyt käyttämään julkista valtaa paljon intensiivisemmin kuin ennen.

On syytä huomata, että perustuslain esitöiden kanta merkittävän julkisen vallan käytön määrittämiseen keskeisiin yksilöllisiin perusoikeuksiin puuttumisella on vain esimerkillinen.¹⁰⁰ Mäenpään mukaan myös hallinnollisen rangaistusseuraamuksen sekä uhkasakon määrääminen, pakkoperintä ja passin myöntäminen sisältävät merkittävää julkisen vallan käyttöä.¹⁰¹ Myös näiden Mäenpään mainitsevien toimintojen osalta voidaan käyttää julkisen vallan intensiteetin tarkastelua apuna, kun niissä käytettävää julkisen vallan tasoa arvioidaan. Kun tätä Tuorin esittämää arviointitapaa käytetään näihin edellä mainittuihin tapauksiin, huomataan ensimmäisen arviointikriteerin kohdalla, että jokaisen tapauksen kohdalla on kyse oikeuksia ja velvollisuuksia rajoittavasta toiminnasta. Toisen arviointikriteerin osalta nähdään, että hallinnollisessa rangaistusvaatimuksessa, esimerkiksi seuraamusmaksussa, sekä pakkoperinnässä kajotaan ankarammin ja välittömämmin perusoikeuksiin kuin uhkasakon määräämisessä tai passin myöntämisessä, näiden välillä onkin selkeä ero julkisen vallan käytön intensiteetissä. Vaikka toimintojen välillä on eroja julkisen vallan käytön intensiteetissä, ovat nämä kaikki kuitenkin katsottu olevan merkittävää julkisen vallan käyttöä. Julkisen vallan intensiteetin tarkastelua voidaan käyttää apuvälineenä pohdittaessa, onko jokin toiminto merkittävää julkisen vallan käyttöä vai ei, mutta pelkästään sen avulla asiaa ei voida selvittää.

Ongelmana säilyy se, miten voidaan helposti ja tarkkarajaisesti määrittää se kohta, jossa julkisesta vallan käytöstä tulee merkittävää julkisen vallan käyttöä. Esitöiden määritelmien pelkkä esimerkillisyys aiheuttaa vain lisää tulkinnallisia ongelmia lainsoveltamisessa. Oikeusministeriön asettaman Säädosvalmistelun kehittämistyöryhmä onkin mietinnössään todennut, että perustuslain 124 § on yksi eniten ongelmia aiheuttaneista säännöksistä perustuslaissa¹⁰².

⁹⁹ Pohjolainen 2014 s. 4

¹⁰⁰ Keravuori-Rusanen 2008 s. 419

¹⁰¹ Mäenpää 2013 s. 183 ks. PeVL 17/2012 vp, PeVL 18/2007 vp, PeVL 45/2006 vp & PeVL 6/2013 vp.

¹⁰² Oikeusministeriön työryhmämietintöjä 2005:10 s. 5

Perustuslakivaliokunta on katsonut tapauskohtaisesti merkittävän julkisen vallan käyttöä sisältävien julkisten hallintotehtävien yksityistämistä. Valiokunnan mukaan merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan antaa viranomaiskoneiston ulkopuolisille tahoille, mikäli ”voimakeinojen käyttö tapahtuu tarkasti rajatussa tilassa tai tilanteessa ja silloin, kun on kysymys tilapäisluonteisesta tarpeesta saada ulkopuolista apua”¹⁰³ Perustuslakivaliokunnan lausunto sekoittaa yhä enemmän 124 §:ssä säädettyä kieltoa merkittävän julkisen vallan käyttämistä sisältävän julkisen hallintotehtävän yksityistämiskieltoa. Onkin todettava, ettei merkittävän julkisen vallan käytön ja julkisen vallan käytön välille ole löydettävissä selkeää rajaa. Jokainen siihen liittyvä tapaus käsitellään yksittäistapauksena, joten oikeuskäytäntökin tulee todennäköisesti olemaan jatkossakin hieman pirstaleinen tulkintakäytännöltään.

Perustuslain 124 § asettaa viranomaiskoneiston ulkopuolelle annettavalle tehtävälle sisällöllisen vaatimuksen ainoastaan siitä, ettei annettava tehtävä saa sisältää merkittävää julkisen vallan käyttöä. Tämän perusteella periaatteessa mikä tahansa julkinen hallintotehtävä voitaisiin antaa viranomaistahon ulkopuoliselle taholle hoidettavaksi, kunhan se täyttää tuon yhden sisällöllisen vaatimuksen ja tehtävän antamisesta muuten säädettäisiin perustuslain 124 §:n mainittujen edellytysten mukaisesti. Keravuori-Rusanen kuitenkin esittää, ettei tätä perustuslain 124 §:stä johdettavan valtuutuksen sisältöä voi tulkita aivan näin vapaasti. Hän asettaakin vertailukohdaksi mannereurooppalaisen oikeusdoktriinin käsityksen ”valtion ydintehtävistä”, joihin lukeutuvat valtion olemassaolon perusteita välittömästi palvelevat tehtävät, joita ei voida luovuttaa valtion viranomaiskoneiston ulkopuolelle. Näihin tehtäviin lukeutuvat perinteisesti esimerkiksi maanpuolustus ja poliisitoimi.¹⁰⁴

Suomalaisessa oikeudessa ei kuitenkaan ole muodostunut samanlaista oikeusdoktriinia valtion ydintehtävien koskemattomuudesta, mutta perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännöstä löytyy kuitenkin tukea tämän kaltaiselle ajattelulle. Perustuslakivaliokunta lausunnoissaan todennut, että perustuslaki estää varsinaisen poliisitoimen yksityistämisen. Tätä tulkintaa ei tosin suoraan perustettu perustuslain 124 §:ään, vaan yleiseen pikemminkin yleiseen oikeusvaltiokäsitykseen. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että perustuslakivaliokunta olisi arvioinnissaan pitänyt merkityksettömänä perustuslain 124 §:n sisältämää kieltoa antaa

¹⁰³ PeVL 22/2014 vp Perustuslakivaliokunta on kannanotossaan viitannut aikaisempiin mietintöihin, ks. esim. PeVL 1/2008 vp s. 3/II ja PeVL 48/2005 vp s. 4/I

¹⁰⁴ Keravuori-Rusanen 2008 s. 475 – 476

merkittävää julkista valtaa sisältävä hallintotehtävä viranomaiskoneiston ulkopuolisen tahon hoidettavaksi. Keravuori-Rusasen mukaan voidaankin ajatella, että poliisitoimi muodostaa yhtenäisen kokonaisuuden joka pitää sisällään merkittävää julkisen vallan käyttöä, jolloin nimenomaisesti perustuslain 124 § asettaa esteen sen yksityistämislle.¹⁰⁵

Valtiosääntöoikeudellisesti onkin mielenkiintoista, mitkä osat poliisitoimesta kuuluvat sen ”varsinaiseen osaan” joita ei voida antaa viranomaiskoneiston ulkopuolisen tahon hoidettavaksi. Sillä poliisin toimintaa täydentävien ja avustavien sekä poliisin ydintoimintoihin verrattuna vähämerkityksisten liitännäistehtävien antamiseen viranomaiskoneiston ulkopuolisen tahon hoidettavaksi ei ole katsottu olevan esteitä oikeusvaltioperiaatteista johdetussa poliisitoimen yksityistämiskiellossa. Tästä hyvänä esimerkkinä ovat turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijan palveluksessa olevat vartijat ja järjestyksenvalvojat, jotka suorittavat vartiointi- ja järjestyksenvalvontatehtäviä.¹⁰⁶

Selkeää rajaa ei ole vedetty siihen, mitkä osat poliisitoimesta ovat sellaisia joita ei voida yksityistää. Yksityiset turvallisuuspalvelut ovat jo pitkään pikkuhiljaa laajentuneet sellaisilla alueilla, jotka perinteisesti ovat kuuluneet poliisille. Hyvän esimerkkinä tästä kehityksestä on vuonna 2015 voimaan tullut laki yksityisistä turvallisuuspalveluista, joka mahdollisti yksityisten vartijoiden käyttämisen poliisin apuna putkien vartioimisessa. Perustuslakivaliokunta on kyseisestä laista antamassaan lausunnossa todennut, että putkan vartiointi kuuluu poliisin ydintehtäviin, mutta yksityisiä vartijoita voidaan käyttää tehtävän hoitamisessa avustavassa roolissa, minkä vuoksi perustuslakivaliokunta totesi, ettei kyseessä ole poliisitoimen osittaista yksityistämistä¹⁰⁷. Tämä osoittaa osiltaan sen kuinka paljon poliisitoimen yksityistämistä koskevissa asioissa voidaan joustaa ja silti katsoa ne perustuslain mukaisiksi.

¹⁰⁵ Keravuori-Rusanen 2008 s. 477 Perustuslakivaliokunnan kannanotosta poliisitoimen yksityistämisestä ks. esim. PeVL 28/2001 vp, PeVL 20/2002 vp & PeVL 22/2014 vp

¹⁰⁶ Keravuori-Rusanen 2008 s. 478

¹⁰⁷ PeVL 22/2014 vp s. 3 – 5

3. Yksityisen sektorin toiminnasta vastaanotto- ja järjestelykeskuksissa

3.1 Vastaanotto- ja järjestelykeskukset sekä toiminnan tarve

Vastaanottokeskuksella tarkoitetaan kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain 3 §:n mukaan paikkaa, johon kansainvälistä suojelua hakeva ja tilapäistä suojelua saava majoitetaan ja joka järjestää kansainvälistä suojelua hakevan ja tilapäistä suojelua saavan vastaanottopalvelut; lapsille tarkoitetut ryhmäkodit ja tukiasuntolat ovat myös vastaanottokeskuksia. Vastaanottokeskus voi muodostua esimerkiksi joukkomajoitukseen suunnitellusta rakennuksesta tai rakennusryhmästä. EU:n vastaanottodirektiivin (2013/33/EU) 14 artiklan 1 kohta edellyttää, että mikäli asuminen järjestetään luontoissuorituksena, tämän on tapahduttava jollakin seuraavista tavoista tai tapojen yhdistelmällä: a) tiloissa, joita rajalla tehdyn hakemuksen käsittelyn ajan käytetään turvapaikanhakijoiden majoittamista varten; b) vastaanottokeskuksissa, joiden tarjoama elintaso on asianmukainen; c) yksityiskodeissa, erillisissä asunnoissa, hoteleissa tai muissa turvapaikanhakijoiden majoittamista varten mukautetuissa tiloissa.¹⁰⁸

Järjestelykeskuksella puolestaan tarkoitetaan kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain 3 §:n mukaan paikkaa, johon majoitetaan ulkomaalaislain 109 tai 133 §:ssä tarkoitettuja ulkomaalaisia ja joka järjestää heidän vastaanottopalvelunsa. Ulkomaalaislain 109 §:ssä säädetään tilapäisestä suojelusta, jota voidaan antaa kansainvälisen suojelun tarpeessa olevalle ulkomaalaiselle, jonka kotimaassa tai lähialueilla on tapahtunut joukkopaon aiheuttanut aseellinen selkkaus tai muu väkivaltatilanne taikka ympäristökatastrofi, minkä vuoksi paluu kotimaahan tai pysyvään asuinmaahan ei ole sen hetkisen turvallisuustilanteen vuoksi mahdollista. Tilapäisen suojelun antamisen edellytyksenä on, että suojelun tarve voidaan arvioida lyhytaikaiseksi. Tilapäisen suojelun kesto on yhteensä enintään kolme vuotta. Ulkomaalaislain 133 §:ssä puolestaan säädetään maahantulijoiden rekisteröinnistä laajamittaisessa maahantulossa. Kyseisen pykälän ensimmäisen momentin mukaan mikäli maahantuloja on lukumääräisesti niin poikkeuksellisen suuri määrä, ettei maahantulon edellytysten selvittämistä ja maahantulijoiden

¹⁰⁸ HE 266/2010 vp s. 38

rekisteröintiä voidaan suorittaa tavallisella menettelyllä, voi valtioneuvosto yleisistunnossa päättää, että maahantulijat, joiden maahantulon edellytykset ovat epäselvät tai joiden henkilöllisyys on epäselvä, voidaan rekisteröintiä varten sijoittaa kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annetun lain 3 §:ssä tarkoitettuun järjestelykeskukseen. Järjestelykeskuksia käytetään lain esitöiden mukaan ainoastaan, mikäli Suomeen tulisi niin suuri määrä kansainvälistä suojelua hakevia tai muita ulkomaalaisia, ettei heidän sijoittaminen vastaanottokeskuksiin olisi mahdollista tai maahantulon edellytysten selvittämistä tai maahantulijoiden rekisteröintiä ei voitaisi tehdä tavallisessa menettelyssä¹⁰⁹.

Hallituksen eduskunnalle antaman esityksen laeiksi järjestyslain 22 §:n väliaikaisesta muuttamisesta ja yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 28 §:n muuttamisesta aikana Suomessa oli kesäkuussa vuonna 2016 n. 200 vastaanottokeskusta. Jokaisen poliisilaitoksen alueella oli vastaanottokeskuksia ja hätämajoituksia n. 20 kappaletta. Poliisilla oli tuolloin näihin keskuksiin liittyviä tehtäviä useita satoja joka kuukausi. Keskuksiin liittyvien hälytystehtävien määrä poliisilla vaihteli kuukausittain 300 — 400 tehtävän välillä, hälytystehtävien lisäksi tehtävien kokonaismäärään sisältyi myös esimerkiksi poliisin suorittamia kuljetustehtäviä.¹¹⁰

Rikosten ja järjestyshäiriöiden määrä on kasvanut vastaanottokeskusten alueella, kun turvapaikan hakijoiden määrä on lisääntynyt. Useimmiten kyseessä on turvapaikanhakijoiden välisistä yhteenotoista, joiden taustalla ovat heimoristiriidat tai erimielisyydet uskonnollisista kysymyksistä. Tämän lisäksi häiriöitä aiheutuu päihteiden käytöstä johtuvasta aggressiivisesta käyttäytymisestä ja häiriköinnistä. Poliisia ovat työllistäneet myös vastaanottokeskuksissa tapahtuneet anastusrikokset sekä joukkotappelut. Näiden lisäksi on esiintynyt myös vastaanottokeskuksen henkilökunnan ja turvapaikanhakijoiden välillä konfliktitilanteita, joissa keskusten henkilökuntaa kohti on suunnattu uhkailua tai painostusta. Vastaanottokeskusten asukkaiden lisäksi poliisia ovat työllistäneet näiden keskusten alueella myös ulkopuoliset henkilöt. Ulkopuolisten henkilöiden osalta kyseessä on ollut muun muassa vastaanottokeskusten asukkaiden ja henkilökunnan häirinnästä, pelottelusta ja uhkailusta. Keskuksia vastaan on myös kohdistettu vakavampia rikoksia kuten polttopulloiskuja.¹¹¹

¹⁰⁹ HE 266/2010 vp s. 38

¹¹⁰ HE 101/2016 vp s. 3

¹¹¹ HE 101/2016 vp s. 3 – 4

Vastaanottokeskuksista poliisille tulevat hälytykset ovat poliisin toiminnan kannalta usein ongelmallisia, sillä ne eivät yleensä pidä sisällään tarpeellisia ja tarkkoja tietoja hälytyksen aiheena olevien häiriöiden luonteesta ja laajuudesta. Tämä johtaa siihen, että poliisi joutuu usein sitomaan resursseistaan merkittävän osan vastaanottokeskuksiin suuntautuville tehtävilleen, sillä poliisin on aina varauduttava tehtäville tarpeeksi suurella voimalla. Poliisi suorittaakin vastaanottokeskuksia koskevat hälytystehtävät pääsääntöisesti vähintään kahdella partiolla. Vastaanottokeskuksia koskevat tehtävät vievät muihin tehtäviin verrattuna myös keskimäärin enemmän poliisin partioiden aikaa, sillä tapausten selvittämisessä tulee usein vastaan esimerkiksi kieli ongelmia. Useimmat vastaanottokeskuksia koskevat häiriötilanteet ovat poliisin arvion mukaan kuitenkin sen laatuista, että ne voitaisiin hoitaa ilman poliisin apua, mikäli niihin kyettäisiin reagoimaan tarpeeksi ajoissa. Monissa häiriötilanteissa kyseessä on esimerkiksi vain kahden henkilön välisestä pienestä riidasta, joka on lopulta kehittynyt väkivaltaiseksi yhteenotoksi, koska siihen ei ole ehditty puuttua tarpeeksi ajoissa.¹¹²

Vastaanotto- ja järjestelykeskusten henkilökunnalle on kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annettuun lakiin säädetty valtuuksia aineiden ja esineiden haltuunottoon ja asukkaiden asumiskäytössä olevien tilojen tarkastamiseen. Kyseisen lain 60 §:n mukaan vastaanotto- tai järjestelykeskuksen asukkaalta on otettava haltuun sellaiset aineet ja esineet joilla, voidaan aiheuttaa vaaraa jonkun hengelle, terveydelle tai turvallisuudelle taikka vahingoittaa omaisuutta, jos on todennäköistä, että ainetta tai esinettä käytetään edellä mainitulla tavalla. Tämän lisäksi haltuun on otettava myös sellaiset asiat ja esineet, joiden hallussapito on muun lain nojalla kielletty. Haltuunotto päätöksen tekee keskuksen johtaja, joka suorittaa itse haltuunoton tai määrää jonkun sosiaalityötä tekevän työntekijän suorittamaan sen. Kiireellisissä tapauksissa myös yksittäisellä sosiaalityöntekijällä on oikeus suorittaa haltuunotto, mutta siitä on ilmoitettava viipymättä keskuksen johtajalle. Samaisen lain 61 §:n mukaan keskuksen asukkaan huone voidaan myös tarkistaa, mikäli siellä epäillään olevan edellä mainittujen kaltaisia asioita tai esineitä. Edellä mainittujen pykälien mukaiset toimenpiteet voidaan lain 62 §:n mukaan suorittaa ainoastaan, mikäli asukkaan oma tai toisen henkilön terveys tai turvallisuus tai omaisuuden suojaaminen sitä välttämättä vaatii. Toimenpiteiden suorittaminen on tehtävä turvallisesti ja ihmisarvoa kunnioittaen, eikä niistä saa seurata tarpeetonta haittaa asukkaalle tai vahinkoa omaisuudelle.

¹¹² HE 101/2016 vp s. 4

Nämä edellä mainitut toimivaltuudet ovat kuitenkin usein riittämättömiä jo alkaneessa konfliktitilanteessa, eikä vastaanotto- ja järjestelykeskusten sosiaalityöntekijöillä myöskään usein ole tarpeellista koulutusta tällaisten tilanteiden ratkaisuun, sillä heidän ensisijainen tehtävänsä ei edes ole järjestyksenylläpidon luonteinen.¹¹³ Myös näiden toimivaltuuksien käyttäminen voi johtaa konfliktitilanteiden muodostumiseen, esimerkiksi asukkaan asuinhuoneen tutkiminen voi aiheuttaa asukkaassa ärtymystä, mikä saattaa johtaa järjestyshäiriöön.

Vastaanotto- ja järjestelykeskuksissa onkin käytetty vartijoita edellä mainittujen ongelmien ratkaisemiseksi, mutta vartijoiden käytössä on kuitenkin omat rajoituksensa. Vartijoiden toimintaa rajoittaa se, että vartioimistehtävänä voi olla vain omaisuuden vartiointi, henkilön koskemattomuuden suojaaminen sekä vartioimiskohteeseen tai toimeksiantajaan kohdistuneiden rikosten paljastaminen samoin kuin näiden tehtävien valvominen. Yksityisistä turvallisuuspalveluista annetussa lain 5 §:ssä pykälässä on erillinen kielto siitä, ettei vartioimisliiketoiminnassa saa ottaa vastaan yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämistä sisältävää toimeksiantosopimusta. Tämä hankaloittaa vartijan toimintaa vastaanotto- ja järjestelykeskuksissa, sillä näissä tiloissa turvallisuuspalvelujen tarve liittyy usein nimenomaan sellaisiin tehtäviin jotka koskevat järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämistä, mutta joita vartioimisliikkeet eivät lain mukaan kuitenkaan voi vartioimistehtävinä ottaa vastaan. Useissa tapauksissa pelkästään vartijoiden käytöllä on kuitenkin havaittu positiivisia vaikutuksia rajoitteista huolimatta.¹¹⁴ Pelkästään vartijan läsnäololla on jo rauhoittava ja järjestyshäiriöitä ennaltaehkäisevä vaikutus. Todellisuudessa monilla vastaanotto- ja järjestelykeskuksissa asuvilla henkilöillä on usein ennakkokäsityksenä se, että vartijoiden oikeudet ovat paljon laajemmat, kuin mitä ne todellisuudessa ovat. Tämä johtuu usein siitä mihin he ovat kotimaassaan tottuneet, kuinka vähän rajoitteita heidän kotimaansa turvallisuutta ja järjestystä ylläpitävillä henkilöillä on esimerkiksi voimankäytön saralla. Vartijan ennaltaehkäisevä vaikutus ei kuitenkaan kykene estämään kaikkien järjestyshäiriöiden syntyä, minkä vuoksi järjestyksenvalvojen käytöllä voisi olla mahdollista yltää parempiin tuloksiin.

Uusi yksityisistä turvallisuuspalveluista annettu laki mahdollisti myös järjestyksenvalvojen käytön vastaanotto- ja järjestelykeskuksissa. Järjestyksenvalvojan käytössä on kuitenkin myös

¹¹³ HE 101/2016 vp s. 4 – 5

¹¹⁴ HE 101/2016 vp s. 4

omat rajoituksensa kyseisessä ympäristössä. Näitä rajoituksia käsitellään tarkemmin jäljempänä. Kokonaisuutena voidaan kuitenkin nähdä, että yksityisen turvallisuusalan toimintaa tarvitaan vastaanotto- ja järjestelykeskuksissa, sillä se auttaa poliisia kohdentamaan resurssejaan paremmin myös muihin kohteisiin, joissa niitä tarvitaan. Yksityisen turvallisuusalan palveluiden käyttäminen parantaa kokonaisuudessaan myös vastaanotto- ja järjestelykeskusten turvallisuustasoa niin henkilökunnan kuin asukkaidenkin kannalta. Myös EU:n vastaanottodirektiivin 18 artiklan 2 kappaleen 4 kohta, joka velvoittaa jäsenmaata estämään väkivallan vastaanotto- ja järjestelykeskuksissa, voidaan nähdä puoltavana tekijänä yksityisen turvallisuusalan palveluiden käyttöön edellä mainituissa keskuksissa.

3.2 Henkilöstön koulutus

3.2.1 Vartija

Vartijalla tarkoitetaan tässä yhteydessä yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 2 §:n määrittelemää henkilöä, joka turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijan palveluksessa suorittaa vartiointitehtäviä. Vartijan koulutuksesta säädetään sisäministeriön asetuksella vartijan ja järjestyksenvalvojan koulutuksesta ja voimankäyttövälineiden koulutuksesta sekä turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijan vastaavan hoitajan koulutuksesta (878/2016). Vartijan peruskoulutuksen pituus kyseisen asetuksen 2 §:n mukaan vähintään 120 tuntia. Tähän 120 tuntiin sisältyy väliaikaisen vartijan koulutus, joka asetuksen mukaan on vähintään 40 tuntia ja joka on oltava suoritettuna ennen kuin henkilö voi osallistua vartijan peruskoulukseen. Näiden koulutusten lisäksi henkilön on läpäistävä koulutuksen lopuksi suoritettava koe asetuksen 3 §:n mukaisesti. Tämän edellä mainitun koulutuksen hyväksyttävästi suorittamisen lisäksi henkilön on oltava yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 10 §:n mukaan täyttänyt 18 vuotta, mutta ei vielä 68 vuotta. Henkilön on edellä mainitun pykälän mukaan oltava myös tunnettu rehelliseksi ja luotettavaksi sekä henkilökohtaisilta ominaisuuksiltaan sopiva vartijaksi. Näiden ehtojen täytyttyä henkilön on haettava hyväksyntä vartijaksi poliisilaitokselta.

Vaatus täysi-ikäisyydestä vartijaksi hyväksymisen yhteydessä on luonnollinen, sillä kyseessä on julkiseen vallan käyttöön liittyviä tehtäviä sisältävä ammatti. 68 vuoden ikä sen sijaan on yleisen eläkeiän yläraja. Kun henkilön sopivuutta lähdetään arvioimaan, toimivat

hänen aikaisempi ja nykyinen käytös arvioinnin pohjana. Apuna arvioinnissa käytetään viranomaisten rekistereissä olevia tietoja. Rekistereistä selvitetään muun muassa henkilön rehellisyyteen ja luotettavuuteen liittyviä tietoja.¹¹⁵

Yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 108 §:n pykälän mukaan vartijan koulutuksen järjestäjällä on oikeus pyytää koulutukseen oppilaaksi hakeutuvasta henkilöstä turvallisuusselvityslain (726/2014) tarkoitettu suppea turvallisuusselvitys. Koulutuksen järjestäjällä ei kuitenkaan ole velvollisuutta siihen, eikä edes mahdollisen negatiivisen lausunnon saaminen estäisi kouluttajaa ottamasta henkilöä vartijan koulutukseen¹¹⁶. Vartijaluvan hakemisen yhteydessä poliisi tutkii hakijan rekisteritietoja, mutta ei kuitenkaan tee varsinaista turvallisuusselvityslain mukaista turvallisuusselvitystä. Onkin mahdollista, ettei vartijaksi hyväksytylle henkilölle ole tehty ollenkaan turvallisuusselvitystä, sillä laki ei missään vaiheessa koulutuksen tai lupaprosessin aikana velvoita sen tekemistä. Olemassa on kuitenkin erityistapauksia, joissa laki kuitenkin velvoittaa turvallisuusselvityksen tekemistä turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijan palveluksessa olevalle vartijalle. Esimerkiksi poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta annetun lain (841/2006) 6 §:n mukaan poliisin putkassa väliaikaisesti toimivalle vartijalle on tehtävä suppea turvallisuusselvitys. Tällä ehkäistään mahdollisten rikostaustaisten vartijoiden työskentely poliisin tiloissa. Tämä kuitenkin herättää kysymyksen, miksei muilta vartijoilta vaadita turvallisuusselvitystä. Asian nykytila heittääkin vastuun toimeksiantajalle esittää vaatimus vartiointisopimuksen yhteydessä siitä, että kohteessa työskenteleville vartijoille on tehtävä turvallisuusselvitys, varsinkin mikäli tällaiseen vaatimukseen on korostettua aiheutta.

Henkilö voi toimia vartijan tehtävissä joko väliaikaisena vartijana suoritettuaan hyväksyttävästi 40 tunnin koulutuksen tai vartijana, suoritettuaan koko 120 tunnin kestoisen koulutuksen. Väliaikainen vartija voi kuitenkin yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 12 §:n mukaisesti toimia vartijana vain neljä kuukautta. Tämän jälkeen hänen on suoritettava vartijan peruskoulutus loppuun, jotta hän voisi jatkaa vartijan tehtävissä. Poliisilaitos voi hyväksyä henkilön vartijaksi enintään viideksi vuodeksi kerrallaan. Väliaikainen vartija eroaa vartijasta myös muilla tavoin kuin vartijana toimimisluvan keston osalta. Väliaikainen vartija ei esimerkiksi saa kantaa työssään voimankäyttövälineitä.

¹¹⁵ HE 22/2014 vp s. 36

¹¹⁶ HE 22/2014 vp s. 97 – 98

Todellisuudessa väliaikaisia vartijoita ei juurikaan toimi vartijan tehtävissä näiden edellä mainittujen rajoitusten vuoksi. Väliaikaisen vartijan käsite on kuitenkin tuotava esille, sillä lain mukaan ei ole estettä sille, että väliaikainen vartija toimisi vartijan tehtävissä esimerkiksi vastaanottokeskuksessa. Toimeksiantaja voi kuitenkin määritellä toimeksiantosopimusta tehdessään kohteessa työskentelevien vartijoiden koulutustason, jolloin tätä kautta on mahdollista rajata väliaikaisten vartijoiden käyttöä.

Yksityisistä turvallisuuspalveluista annettuun lakiin on säädetty myös eräitä poikkeuksia siitä, kuka ei voi toimia vartijana, vaikka olisikin suorittanut vartijan koulutuksen. Tämän lain 106 §:ssä on säädetty, ettei poliisimies, rajavartiomies taikka tullivalvontaa tai tullirikostutkintaa suorittava tullimies saa toimia vartijana turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijan palveluksessa. Kielto kattaa kyseisiltä henkilöiltä kaiken osallistumisen yksityiseen vartioimisliiketoimintaan. Tämä pykälä vastaa kumotun yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain (282/2002) 11 §¹¹⁷. Hallituksen esityksessä, tästä jo kumotusta laista, on otettu esille ongelma, joka tulisi väkisin eteen, esimerkiksi poliisimiehen toimiessa yksityisenä vartijana. Esityössä muistutetaan, että poliisimiehillä on oikeus ja joissain tapauksissa jopa velvollisuus käyttää poliisivaltuuksiaan myös vapaa-ajallaan. Mikäli poliisimies toimisi vapaa-ajallaan vartijana, voisi hänen turvallisuustoimenpiteidensä kohdehenkilölle jäädä epäselväksi, käyttäisikö toimenpiteiden suorittaja vartijan vai poliisin toimivaltuuksia missäkin tilanteessa.¹¹⁸

Poliisimiehellä onkin poliisin hallinnosta annetun lain (110/1992) 15 c §:n mukaan velvollisuus ryhtyä myös vapaa-ajallaan kiireellisiin toimenpiteisiin, mikäli se on välttämätöntä vakavan rikoksen estämiseksi, tällaista rikosta koskevan tutkinnan aloittamiseksi tai yleistä järjestystä ja turvallisuutta uhkaavan vakavan vaaran torjumiseksi taikka jos se näihin rinnastettavan muun erityisen syyn vuoksi on tarpeellista. Mikäli poliisimiehellä on velvollisuus ryhtyä vapaa-ajallaan toimiin edellä mainitun pykälän mukaisesti, herää kysymys katsottaisiinko poliisimiehen yksityisenä vartijana työskentely hänen vapaa-ajakseen. Hallituksen esityksessä on kuitenkin mainittu, että poliisimiehen on ryhdyttävä edellä mainittuihin toimenpiteisiin ”työajastaan riippumatta”¹¹⁹. Tämän perusteella voidaankin katsoa, että poliisi olisi velvoitettu toimimaan myös yksityisenä vartijana työskennellessään, joten on aivan perusteltua esittää, että poliisin ja vartijan toimivaltuuksien rajat voisivat tällaisessa tapauksessa hämärtyä.

¹¹⁷ HE 22/2014 vp s. 97

¹¹⁸ HE 69/2001 vp s. 57

¹¹⁹ HE 57/1994 vp s. 38 – 39

3.2.2 Järjestyksenvalvoja

Järjestyksenvalvojalla tarkoitetaan tässä yhteydessä yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 28 §:n mukaista turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijan palveluksessa olevaa poliisin tai rajavartiolaitoksen avuksi asetettua järjestyksenvalvojaa. Vartijan tapaan myös järjestyksenvalvojan koulutuksesta säädetään sisäministeriön asetuksella vartijan ja järjestyksenvalvojan koulutuksesta ja voimankäyttövälineiden koulutuksesta sekä turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijan vastaavan hoitajan koulutuksesta. Poliisin tai rajavartiolaitoksen avuksi asetetun järjestyksenvalvojan koulutukseen kuuluu edellä mainitun asetuksen 7 §:n mukaan järjestyksenvalvojan vähintään 40 tunnin koulutus, jonka hyväksytysti suorittaminen vaatii koulutuksen jälkeisen kokeen tai näytön suorittamista. Tämän lisäksi poliisin tai rajavartiolaitoksen avuksi asetetun järjestyksenvalvojan on suoritettava vartijan vähintään 120 tunnin peruskoulutus, jota käsiteltiin luvussa 3.2.1. Pelkkä hyväksyntä väliaikaiseksi vartijaksi ei riitä. Järjestyksenvalvojan on myös oltava yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 35 §:n mukaan vähintään 18 vuotias ja tunnettu rehelliseksi ja luotettavaksi sekä henkilökohtaisilta ominaisuuksiltaan tehtävään sopiva. Saman lain 28 § rajoittaa poliisin tai rajavartiolaitoksen avuksi asetetun järjestyksenvalvojan yläikärajan 68 vuoteen. Hyväksynnän järjestyksenvalvojaksi antaa poliisi ja se on voimassa enintään viisi vuotta. Vaatimukset järjestyksenvalvojan ja vartijan välillä ovat yhtenevät, sillä poliisin tai rajavartiolaitoksen avuksi asetetulla järjestyksenvalvojalla on työssään toimiessaan oltava voimassa oleva hyväksyntä vartijaksi.

Järjestyksenvalvojalle ei vartijan tapaan tarvitse suorittaa turvallisuusselvitystä milloinkaan koulutuksen tai luvan haun aikana. Vaikka turvallisuusselvitys tehtäisiin ja siitä ilmenisi joitain negatiivisia asioita, eivät ne silti välttämättä vaikuttaisi koulutuksen tai luvan saantiin mitenkään. Asiaa käsiteltiin tarkemmin luvussa 3.2.1. Järjestyksenvalvonta toimintaa koskettaa myös yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 106 §, jonka mukaan poliisimies, rajavartiomies taikka tullivalvontaa tai tullirikostutkintaa suorittava tullimies saa toimia järjestyksenvalvojana turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijan palveluksessa. Säännös on samanlainen myös yksityisille vartijoille ja asiaa käsiteltiin myös luvussa 3.2.1.

Selvyyden vuoksi lienee syytä selventää ns. normaalin järjestyksenvalvojan ja poliisin tai rajavartiolaitoksen avuksi asetetun vartijan järjestyksenvalvojan eroavaisuuksia, joista näistä

jälkimmäistä tässä tutkimuksessa pääasiassa käsitellään. Poliisin tai rajavartiolaitoksen avuksi asetettu järjestyksenvalvoja voidaan poliisin hyväksynnällä asettaa yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 28 §:n mukaisesti terveyden- tai sosiaalihuollon toimipisteeseen koulukoteja tai lastensuojelulaitoksia lukuun ottamatta, kansaneläkelaitoksen toimipisteeseen, työ- ja elinkeinotoimistoon, kauppakeskukseen, liikenneasemalle, satamaan, lentopaikkaan, joukkoliikenteen kulkuneuvoon tai kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetussa laissa (746/2011) tarkoitettuun vastaanotto- ja järjestelykeskukseen. Ns. normaali järjestyksenvalvoja voidaan asettaa yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 26 §:n perusteella kokoontumislaisissa (530/1999) tarkoitettuun yleiseen kokoukseen tai yleisötilaisuuteen, yksityistilaisuuteen, ulkoilulaisissa (606/1973) tarkoitettulle leirintäalueelle, merilain (674/1994) 15 luvussa tarkoitettulle matkustajien kuljettamista suorittavalle alukselle, majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetussa laissa (308/2006) tarkoitettuun majoitus- ja ravitsemisliikkeeseen sekä yliopistolaisissa (558/2009) tarkoitettun yliopiston ja ammattikorkeakoululaisissa (932/2014) tarkoitettun ammattikorkeakoulun toimipaikkaan.

Poliisin tai rajavartiolaitoksen avuksi asetetun järjestyksenvalvojan ja ns. normaalin järjestyksenvalvojan välillä on eroja myös koulutuksen ja toimivaltuuksien välillä. Ns. normaalin järjestyksenvalvojan koulutus on sisäministeriön asetuksen vartijan ja järjestyksenvalvojan koulutuksesta ja voimankäyttövälineiden koulutuksesta sekä turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijan vastaavan hoitajan koulutuksesta 7 §:n mukaan vähintään 40 tuntia, kun taas poliisin tai rajavartiolaitoksen avuksi asetetun järjestyksenvalvojan koulutus sisältää tuon vähintään 40 tunnin lisäksi myös tässä luvussa jo aikaisemmin käsitelty vähintään 120 tunnin kestoisen vartijan koulutuksen. Toimivaltuuksien osalta eroavaisuutena huomataan, että esimerkiksi ns. normaalilla järjestyksenvalvojalla on yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 41 §:n mukaan tietyin edellytyksin oikeus estää henkilön pääsy toimialueelleen. Saman pykälän mukaan poliisin tai rajavartiolaitoksen avuksi asetetulla järjestyksenvalvojalla ei kuitenkaan tällaista oikeutta ole. Kaikkia eroja näiden kahden eri toimijan välillä ei kuitenkaan ole tässä tutkimuksessa tarkoituksenmukaista avata. On kuitenkin tärkeä tiedostaa, että oikeudellisesti ns. normaali järjestyksenvalvoja ja poliisin tai rajavartiolaitoksen avuksi asetettu järjestyksenvalvoja eroavat toisistaan. Näistä molemmista toimijoista kuitenkin yleensä käytetään nimitystä ”järjestyksenvalvoja”, jolloin ei aina ole selvää kummasta edellä mainituista toimijoista puhutaan.

3.3 Toiminta ja sen edellytykset

3.3.1 Vartijan asettaminen ja tehtävät

Vartijan asettamisesta ei ole suoraan säädetty yksityisistä turvallisuuspalveluista annetussa laissa. Kyseisen lain 4 §:n 1 momentin mukaisesti vartijan tehtävä on suorittaa vartioimistehtäviä vartiointialueella. Vartiointialueella tarkoitetaan edellä mainitun lain 2 §:n 7-kohdan mukaan vartioimistehtäviin liittyvää, toimeksiantosopimuksessa yksilöityä kiinteistöä, rakennusta, huonetta, rakennelmaa sekä muuta yleistä tai yksityistä paikkaa ja aluetta samoin kuin sen osaa. Laissa onkin määritelty hyvin laveasti ne alueet, minne vartija voidaan asettaa. Lailla on kuitenkin pyritty sitomaan vartija juuri niille nimenomaisille paikoille, joihin alueiden omistaja tai haltija on tahdonilmaisullaan sopinut vartijan asettamisesta¹²⁰. Viranomaisilta ei myöskään tarvita erillistä lupaa vartijan asettamisesta tiettyyn paikkaan, pelkkä toimeksiantosopimus turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijan ja toimeksiantajan välillä riittää. Vaatimus vartiointitoiminnan perustumisesta toimeksiantosopimukseen rajaa alueen omistajalta tai haltijalta pois mahdollisuuden hoitaa vartiointi omalla henkilöstöllään¹²¹. Valtioneuvoston yksityisistä turvallisuuspalveluista antaman asetuksen 10 §:n mukaan toimeksiantosopimukseen on aina kirjattava mitä vartijan vartioimisalueeseen kuuluu. Näiden seikkojen perusteella voidaan katsoa, ettei vartijan asettaminen vastaanotto- tai järjestelykeskuksiin ole ongelmallista, mikäli vastaanotto- tai järjestelykeskus kirjataan vartiointialueeksi turvallisuusalan elinkeinoluvan haltija ja alueen omistajan tai haltijan väliseen toimeksiantosopimukseen.

Vartiointialueella vartijan tehtävänä edellä mainitun mukaisesti suorittaa vartiointitehtäviä. Vartiointitehtävällä tarkoitetaan yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 2 §:n 2-kohdan mukaan omaisuuden vartioimista, henkilön koskemattomuuden suojaamista sekä vartioimiskohteeseen tai toimeksiantajaan kohdistuneen rikoksen paljastamista samoin kuin näiden tehtävien valvomista. Edellä mainitun lain 5 §:n 1 momentin mukaan vartiointiliiketoiminnassa ei kuitenkaan saa ottaa vastaan toimeksiantoa, joka sisältää sitoumuksen yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen.

¹²⁰ HE 22/2014 vp s. 32

¹²¹ Kerttula 2010 s. 124

Vartioimisliikkeiden keskeisimpänä toimeksiannon kohteena voidaan katsoa olevan omaisuuden vartiointi. Omaisuuden vartioinnin määrittelemine on kuitenkin laissa hieman epäselvää. Lain perusteluissa on keskitytty arvioimaan erilaisia rajatapauksia sekä tehty selkoa mitä ei pidetä omaisuuden vartioimisena esimerkiksi pelkästä ovien lukituksesta huolehtimista ei lueta omaisuuden vartioimiseksi. Lista siitä, mitä pidetään omaisuuden vartiointina, on lain perusteluissa lyhyt: omaisuuden vartiointia on paikallis- piiri- sekä hälytysvartiointi, myymälätarkkailu, arvokuljetuksien vartioiminen ja rikosilmaisimien lähettämien hälytysten vastaanottaminen ja välittäminen, mikäli siihen liittyy inhimillistä toimintaa. Kerttula kritisoi lain esitöitä siitä, ettei niissä ole kunnolla otettu kantaa omaisuuden vartioinnin ja yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisen rajanvetoon.¹²²

Omaisuuden vartiointi sisältää käytännössä omaisuuden suojaamisen lisäksi myös alueen omistajan tai haltijan alaisuudessa työskentelevien työntekijöiden koskemattomuuden suojaamisen.¹²³ Käytännössä vastaanotto- tai järjestelykeskukseen tehty toimeksiantosopimus vartioinnista perustuu juuri omaisuuden vartioinnille. Tällä tavalla vastaanotto- ja järjestelykeskuksissa toimiva vartija voi toimeksiantosopimuksen perusteella turvata keskuksen omaisuuden sekä siellä toimivan henkilökunnan koskemattomuuden. Vartijalla olisi toki myös mahdollisuus puuttua jokamiehen oikeuksien mahdollisiin häiriöihin, esimerkiksi keskuksen asukkaiden välillä, mutta velvollisuutta vartijalla ei kuitenkaan tällaiseen toimintaan ole. Toimeksiantosopimuksen tosiasiallinen tarkoitus ei kuitenkaan saa olla järjestyshäiriötilanteiden hoitaminen jokamiehen oikeuksilla¹²⁴.

Vartijan asettaminen vastaanotto- tai järjestelykeskukseen on mahdollista myös vartioimiskohteeseen tai toimeksiantajaan kohdistuneen rikoksen paljastamista varten. Tällöin vartijan tehtävänä voisi olla esimerkiksi tarkkailla, kuka on syyllistynyt keskuksen omaisuuteen kohdistuviin vahingontekoihin tai keskuksen tavaroiden katoamiseen. Toimeksiantosopimuksen tekemisellä rikoksen paljastamista varten ei kuitenkaan saa kiertää kieltoa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisestä, esimerkiksi kohdistamalla rikoksen paljastamistehtävän järjestyshäiriötyyppisiin rikoksiin¹²⁵. Käytännössä onkin

¹²² Kerttula 2010 s. 124 – 125 Lain perusteluista ks. esim. HE 22/2014 vp s. 25 & HE 69/2001 vp s. 41

¹²³ HE 22/2014 vp s. 26

¹²⁴ HE 69/2001 vp s. 56

¹²⁵ HE 69/2001 vp s. 56

toimivampaa sitouttaa vartiointitehtävä vastaanotto- ja järjestelykeskuksissa omaisuuden vartiointiin kuin rikoksien paljastamiseen.

3.3.2 Järjestyksenvalvojan asettaminen ja tehtävät

Järjestyksenvalvojan asettaminen vastaanotto- tai järjestelykeskuksiin tuli mahdolliseksi 1.1.2017 voimaan tulleen uuden yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain myötä. Perustuslakivaliokunta katsoi lausunnossaan, että vastaanotto- ja järjestelykeskusten läheisyydessä tehtyjen rikosten määrä on kasvanut, minkä vuoksi keskuksissa olevien henkilöiden turvallisuus on vaarantunut. Valiokunta viittasi lausunnossaan aikaisempaan lausuntoonsa järjestyksenvalvojen asettamisesta terveyden- ja sosiaalihuollon toimipisteisiin. Se katsoi tilanteen olevan samankaltainen turvallisuuden osalta ja totesi, että järjestyksenvalvoja saatetaan tarvita viranomaisten apuna tällaisissa toimipisteissä, jotta turvallisuutta ja järjestystä pystyttäisiin ylläpitämään tarkoituksenmukaisesti.¹²⁶

Järjestyksenvalvoja voidaan yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 28 §:n mukaisesti asettaa poliisin luvalla poliisin tai rajavartiolaitoksen avuksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetussa laissa (746/2011) tarkoitettuun vastaanotto- ja järjestelykeskukseen. Luvan saamiselle on lakiin kuitenkin määritelty tietyt edellytykset. Edellä mainitun pykälän mukaisesti edellytyksenä on, että järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen ei muulla tavoin ole tarkoituksenmukaista sekä järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen sitä perustellusta syystä edellyttää. Lupaan on rajattava tietty toimialue, jossa järjestyksenvalvoja voi toimia. Tähän toimialueeseen poliisilla on mahdollisuus liittää myös tämän rajatun alueen välitön läheisyys. Lupa voidaan myöntää korkeintaan viideksi vuodeksi kerrallaan ja siihen voidaan liittää erilaisia ehtoja, jotka koskevat esimerkiksi järjestyksenvalvojen koulutusta, järjestyksenvalvojen määrää toimialueella tai järjestyksenvalvojen kantamia voimankäyttövälineitä. Luvan hakijana toimii vastaanotto- ja järjestelykeskuksen haltija tai Maahanmuuttovirasto. Luvan mukaisia järjestyksenvalvontatehtäviä voi hoitaa ainoastaan turvallisuusalan elinkeinoluvan haltija. Turvallisuusalan elinkeinoluvan haltija voi osoittaa työhön ainoastaan sellaisen henkilön, jolla

¹²⁶ PeVL 41/2016 vp s. 3 Perustuslakivaliokunnan aikaisemmasta lausunnosta ks. PeVL 13/2010 vp s. 2

on voimassa oleva vartijan ja järjestyksenvalvojan lupa. Henkilöstön koulutusta käsiteltiin tarkemmin luvussa 3.2.

Järjestyslain (612/2003) esitöissä on annettu esimerkkejä tilanteista, jolloin järjestyksenvalvojan asettaminen olisi perusteltua ja tarkoituksen mukaista. Järjestyksenvalvoja voidaan asettaa esimerkiksi, jos alueella tapahtuu paljon rikoksia tai niiden määrät ovat lisääntyneet tai mikäli alue on sellainen, jossa tapahtuu tavallista useammin järjestyshäiriöitä. Harkinnassa otetaan myös huomioon poliisin omat tosiasialliset mahdollisuudet turvata paikan järjestystä ja turvallisuutta.¹²⁷ Tämän perusteella monet vastaanotto- ja järjestelykeskukset voidaan katsoa paikoiksi, joihin järjestyksenvalvoja voitaisiin asettaa, sillä useissa keskuksissa ja niiden ympärillä on rikosten ja järjestyshäiriöiden määrä on kasvanut.¹²⁸ Arviointi luvan tarpeesta tehdään kuitenkin aina tapauskohtaisesti.

Järjestyksenvalvojen toimialue rajataan aina hakemuksen käsittelyn yhteydessä poliisin taholta. Toimialue määritellään jätetyn hakemuksen pohjalta, poliisi ei tämän vuoksi voi laajentaa järjestyksenvalvojalla määräytyvää toimialuetta suuremmaksi, kuin mitä hakemuksella on haettu. Toimialueen enimmäislaajuus rajataan kuitenkin aina siihen kiinteistöön tai kulkuneuvoon, johon lupaa on haettu. Poliisilla on kuitenkin tämän lisäksi mahdollisuus lisätä järjestyksenvalvojan toimialueen laajuuteen alueen välitön läheisyys. Vartijan toimialueeseen ei välitöntä läheisyyttä voi lisätä. Välittömän läheisyyden lisääminen järjestyksenvalvojan toimialueeseen on perusteltua etupäässä silloin kun kohteen välitöntä läheisyyttä käyttämällä olisi mahdollista vaarantaa kohteen järjestystä ja turvallisuutta, hyvänä esimerkkinä tällaisesta paikasta on kiinteistön ulko-oven edusta. Välittömän läheisyyden käsitettä ei kuitenkaan ole mahdollista määritellä tyhjentävästi esimerkiksi etäisyydellä itse kohteesta. Sen määrittelemisessä joudutaankin turvautumaan aina tapauskohtaiseen harkintaan. Välittömään läheisyyteen kuuluvaan toimialueeseen tulisi kuitenkin kuulua ainoastaan ne alueet, joita järjestyksen ja turvallisuuden ylläpito välttämättömästi vaatisi.¹²⁹ Ravintolassa toimivan ns. normaalin järjestyksenvalvojan kohdalla hallintovaliokunta on esimerkiksi katsonut, että välitön läheisyys kattaisi ravintolan ulko-oven lisäksi myös kadulla olevan jonon ravintolaan.¹³⁰ Perustuslakivaliokunta on mietinnössään tulkinnut välittömän läheisyyden

¹²⁷ HE 20/2002 vp s.50

¹²⁸ HE 101/2016 vp s. 3 – 4

¹²⁹ HE 20/2002 vp s. 50

¹³⁰ HaVL 5/2005 vp s. 3

käsitettä myös paljon laajemmin. Eduskunnan kiinteistöjen turvallisuuden osalta valiokunta on katsonut, että välittömän läheisyyden käsite kattaa siinä yhteydessä myös eduskuntatalon edustalla olevan katualueen, sekä eräitä muita eduskunnan kiinteistöjen edustalla olevia katualueita.¹³¹

Vastaanottokeskusten läheisyydessä on havaittu häiriökäyttäytymistä ulkopuolisten henkilöiden taholta. Häiriökäyttäytyminen on yleensä ollut esimerkiksi huutelua, pelottelua ja uhkailua. Vastaanottokeskuksia kohtaan on kuitenkin suunnattu myös vakavampia rikoksia, kuten esimerkiksi polttopullojen ja kivien heittäminen.¹³² Tämän perusteella vastaanottokeskusten osalta välittömän läheisyyden lisääminen järjestyksenvalvojan toimialueeseen vaikuttaisi yleisesti järkevältä. Järjestyksenvalvojalla ei ole muuten keinoja estää ja ennalta ehkäistä edellä mainittuja häiriötä aiheuttavia tekoja, mikäli toimialue on rajattu pelkästään vastaanottokeskuksen rakennuksen tiloihin. Edellä mainittujen tekojen vuoksi voisi olla perusteltua, että välittömäksi läheisyydeksi luettaisiin vastaanottokeskuksen osalta laajempikin ulkoalue kuin vain ulko-ovien läheisyys. Välittömän läheisyyden alueen kokoa pohdittaessa olisi kuitenkin kiinnitettävä huomiota siihen, ettei alueesta määriteltäisi liian laajaa, mikä voisi johtaa järjestyksenvalvojen laajempaan ulkopartiointiin, joka voitaisiin katsoa poliisitoimen osittaiseksi yksityistämiseksi. Välittömän läheisyyden lisääminen järjestyksenvalvojan toimialueeseen ja sen laajuus olisi kuitenkin harkittava tapauskohtaisesti.

Järjestyksenvalvojan tehtävänä on yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 25 §:n 1 momentin mukaan suorittaa järjestyksenvalvontatehtävää toimialueellaan. Järjestyksenvalvontatehtävä tarkoittaa järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämistä sekä rikosten ja onnettomuuksien estämistä järjestyksenvalvojan omalla toimialueella. Järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisen tehtävä liittyy yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen, mikä tarkoittaa, että järjestyksenvalvojan ja poliisin tehtävät ovat osin päällekkäiset. Myös vartijan ja järjestyksenvalvojan tehtävät ovat osin päällekkäisiä, sillä järjestyksenvalvojan tehtäviin kuuluu vartijan tapaan rikosten estäminen.¹³³ Vastaanotto- tai järjestelykeskukseen sijoitettu järjestyksenvalvoja toimii järjestyksenvalvontatehtävässään poliisin apuna. Järjestyksenvalvontatehtävän tarkasta sisällöstä ei kuitenkaan ole tehty erittelyä, järjestyksenvalvojista annetun lain (533/1999) esitöissä kuitenkin mainitaan, että

¹³¹ PeVM 3/2008 vp s. 3

¹³² HE 101/2016 vp s. 4

¹³³ HE 22/2014 vp s. 48

tarkoitussidonnaisuuden periaate rajaa järjestyksenvalvojan toimivaltuuksien käyttöä tehtävissään¹³⁴.

3.3.3 Vastaanotto- ja järjestelykeskusten erityispiirteet toiminnan kannalta

Järjestyksenvalvontatoimintaan vastaanotto- ja järjestelykeskuksissa liittyy erityisiä olosuhteita ja erityispiirteitä. Keskuksissa oleskelevista ihmisistä osa on haavoittuvassa asemassa olevia, kuten alaikäisiä, ilman huoltajaa olevia alaikäisiä, vammaisia, kidutuksen tai seksuaalisenväkivallan uhriksi joutuneita henkilöitä.¹³⁵ Ojanen on perustuslakivaliokunnalle antamassaan lausunnossa korostanut, että EU:n vastaanottodirektiivi velvoittaa Suomea ottamaan huomioon vastaanottokeskuksissa oleskelevien haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden erityisolosuhteet. Hänen mukaan erityisesti edellä mainitun direktiivin 18 artikla, joka koskee aineellisia vastaanotto-olosuhteiden yksityiskohtaisia sääntöjä, olisi otettava huomioon järjestyksenvalvoja asetettaessa. Ojanen katsoo, että tämän direktiivin määräykset on otettava huomioon myös järjestyksenvalvontatoiminnassa. Kyseisen direktiivin 29 artikla velvoittaa jäsenvaltioita toteuttamaan aiheelliset toimenpiteet sen varmistamiseksi, että viranomaisilla ja tämän direktiivin täytäntöönpanosta huolehtivien järjestöjen edustajilla on riittävä peruskoulutus sekä mies- että naispuolisten hakijoiden tarpeisiin vastaamiseksi. Myös lasten oikeuksien valvontaelin on yleiskommentaarissaan korostanut erityisesti ilman huoltajaa olevien alaikäisten kanssa työskentelevän henkilökunnan koulutusvelvoitteita. Velvoitteeseen lukeutuvat mukaan myös vartijat ja järjestyksenvalvojat.¹³⁶

Vartijan ja järjestyksenvalvojan osalta ei ole kuitenkaan lakiin säädetty mitään erityisiä koulutusvaatimuksia vastaanotto- ja järjestelykeskustoiminnan osalta. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan ottanut kantaa järjestyksenvalvojan koulutukseen kyseisen asian osalta ja todennut, että järjestyksenvalvojan hyväksynnän yhteydessä on korostettava järjestyksenvalvojan riittävää koulutusta, koska sillä on erityinen painoarvo varsinkin vastaanotto- ja järjestelykeskuksissa toimimisen kannalta¹³⁷. Mitään konkreettista

¹³⁴ HE 148/1998 vp s. 11

¹³⁵ PeVL 41/2016 vp s. 2

¹³⁶ Ojanen 2016 s. 2 Lasten oikeuksien valvontaelimen kommentaarin velvoitteesta ks. General Comment 6, 2005, Treatment of unaccompanied and separated children outside their country of origin, esim. kohta 95 ja 96

¹³⁷ PeVL 41/2016 vp s. 3

lisäkoulutusta vastaanotto- ja järjestelykeskusten vartijoilta tai järjestyksenvalvojalta ei kuitenkaan vaadita. Voidaankin hyvin kysyä, että onko 120 tunnin koulutuksen käyneellä vartijalla tai 160 tunnin koulutuksen käyneellä järjestyksenvalvojalla EU:n vastaanottodirektiivin edellyttämä koulutustaso toimia vastaanotto- tai järjestelykeskuksessa.

Kysymys järjestyksenvalvojan koulutuksen riittävydestä vastaanotto- ja järjestelykeskustoimintaan heräsi hallintovaliokunnalle annetuissa lausunnoissa myös laajemmin. Suomen Poliisijärjestöjen liito nostaa lausunnossaan tämän seikan esille peilaten siihen poliisin omia haasteita näiden keskusten osalta. Näihin keskuksiin kohdistuvat hälytystehtävät eivät ole poliisillekaan helppoja tai yksinkertaisia, poliisi suorittaa näitä tehtäviä erityisellä varovaisuudella ja lähettääkin tehtäville usein useamman kuin yhden partion. Tämä tarkoittaa yleensä vähintään neljää poliisimiestä, joilla on huomattavasti kattavampi koulutus kuin järjestyksenvalvojalla. Tämä herättää kysymyksen siitä, kuinka tehokkaasti järjestyksenvalvoja voi oman koulutuksensa avulla suoriutua tehtävistä vastaanotto- ja järjestelykeskuksissa.¹³⁸ Samoilla linjoilla on myös palvelualojen ammattiliitto hallintovaliokunnalle antamassaan lausunnossa. Palvelualojen ammattiliitto ehdotti jopa yksin työskentelyn kieltämistä vartijoilta ja järjestyksenvalvojalta vastaanotto- ja järjestelykeskuksissa.¹³⁹

Kokonaisuudessaan kysymys järjestyksenvalvojan ja vartijan koulutuksen riittävydestä työskentelyyn vastaanotto- ja järjestelykeskuksissa on aiheellinen. Järjestyksenvalvojan ja vartijan koulutus ei ole läheskään yhtä kattava kuin poliisilla. On kuitenkin muistettava, että vartija ja järjestyksenvalvoja eivät ole ensisijaisesti vastuussa järjestyksestä ja turvallisuudesta vastaanotto- ja järjestelykeskuksissa, ensisijaisesti asiasta on aina vastuussa poliisi. Vastaanotto- ja järjestelykeskuksia on myös hyvin eri tyyppisiä, joihinkin keskuksiin on esimerkiksi sijoitettu ainoastaan lapsiperheitä ja joihinkin ainoastaan aikuisia miehiä. On selvää, että tämän vuoksi erilaisten keskusten riskitasot myös vaihtelevat. Korkeamman riskitason keskuksissa olisi hyvä olla enemmän kuin yksi vartija tai järjestyksenvalvoja, mutta matalamman riskitason keskuksessa yksi järjestyksenvalvoja voi saada tehtävänsä yksinkin tarkoituksenmukaisesti hoidettua. Erilaisten keskusten osalta olisikin hyvä tarkastella tilanteita

¹³⁸ Suomen Poliisijärjestöjen liiton asiantuntijalausunto hallintovaliokunnalle 21.10.2016

¹³⁹ Palvelualojen ammattiliitto PAM:n asiantuntijalausunto hallintovaliokunnalle 26.10.2016

yksittäistapauksin, jolloin vartijoiden ja järjestyksen määrään ja koulutuksen riittävyteen voitaisiin kunnolla ottaa kantaa.

Vastaanotto- ja järjestelykeskusten kannalta järjestyksenvalvojan yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 42 §:n mukaisen poistamisoikeuden käyttäminen keskuksen asukkaaseen nähdään maahanmuuttoviraston hallintovaliokunnalle antamassa lausunnossa ongelmalliseksi. Keskuksen asukkaalle on kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain 14a §:n mukaisesti osoitettu majoitus, joka kuuluu perustuslain 10 §:n suojaaman kotirauhan alaisuuteen. Tämän vuoksi majoitustilan tarkastamisesta on säädetty erikseen kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain 61 §:ssä, jonka mukaan vastaanotto- tai järjestelykeskuksen asukkaan käytössä olevat tilat voidaan tarkastaa, mikäli on perusteltua syytä epäillä, että asukkaalla on sellaisia esineitä, joiden hallussapito on lailla kiellettyä tai voivat aiheuttaa vahinkoa jonkun terveydelle tai turvallisuudelle. Tarkastamistoimista päättää keskuksen johtaja, joka tarkistaa tilat itse tai määrää jonkun sosiaalihuoltotyötä tekevän henkilön tilojen tarkistajaksi. Järjestyksenvalvojan poistamisoikeus olisikin ristiriidassa vastaanottokeskuksen asukkaiden kotirauhan kanssa. Maahanmuuttovirasto ehdotti tähän ristiriitaan ratkaisuksi että, järjestyksenvalvojan poistamisoikeuden käyttö ei koskisi asukkaiden henkilökohtaisia huonetiloja tai, että poistamisoikeuden käyttäminen tarkoittaisi henkilön siirtämistä huonetilasta toiseen, eikä toimialueen ulkopuolelle, mikäli kiinnioton perusteet eivät täytyisi. Toiseksi ratkaisuehdoksi esitettiin asukkaiden henkilökohtaisten huonetilojen rajaamista pois järjestyksenvalvojan toimialueesta.¹⁴⁰

Järjestyksenvalvojan oikeuksiin ei kuitenkaan tehty rajoituksia yksityisistä turvallisuuspalveluista annettuun lakiin maahanmuuttoviraston lausunnon perusteella. Järjestyksenvalvojan edellä mainitun lain 42 §:n mukainen poistamisoikeus voidaan kuitenkin nähdä perustuslain 10 §:n kotirauhan suojan kanssa ongelmalliseksi. Järjestyksenvalvoja voi joutua turvautumaan poisto- ja kiinniotto-oikeuden käyttöön kotirauhan suojaamassa asuin huoneistossa, esimerkiksi asuniloissa päihtyneen henkilön toisten henkilöiden henkeen ja terveyteen kohdistuvien uhkausten vuoksi. Tällöin on otettava huomioon perustuslain 7 §, joka turvaa oikeuden elämään, henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen, sillä rikkomalla

¹⁴⁰ Maahanmuuttoviraston asiantuntijalausunto hallintovaliokunnalle 27.10.2016 s. 2

kotirauhan suojaa voi järjestyksenvalvoja parhaassa tapauksessa pelastaa jonkun asukkaan hengen. Järjestyksenvalvojan olisi kuitenkin tehtävä aina tilannekohtaista harkintaa poisto- ja kiinniotto-oikeutensa käyttämisestä. Pelkästään poisto-oikeuden käyttö voidaan nähdä myös ongelmalliseksi, sillä se vaatii poistettavan henkilön poistamista järjestyksenvalvojan toimialueelta. Päihtyneenä omassa kotirauhan suojaamassa asuinhuoneessaan häiriköivän henkilön poistaminen vastaanottokeskuksen ulkopuolelle ei välttämättä ole tilanteen kokonaiskuvan huomioon ottaen oikea ratkaisu. Tällöin kotirauhan suoja voitaisiin nähdä tällaisen toimenpiteen estävänä oikeutena. Mikäli häiriköinti vaatisi kuitenkin toimenpiteitä, voisi järjestyksenvalvoja käyttää poisto-oikeutensa jatkeeksi kiinniotto-oikeuttaan, jonka seurauksena häiriköivä henkilö luovutettaisiin poliisille. Yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 42 §:n mukaan järjestyksenvalvojalla on oikeus ottaa henkilö kiinni, mikäli paikalta poistaminen ei ole riittävä toimenpide. Järjestyksenvalvojan oikeuksia käsitellään laajemmin luvussa 4.3.2.

Maahanmuuttoviraston ehdottama toinen ratkaisu tähän ristiriitaan on rajata asukkaiden asuinhuoneistot järjestyksenvalvojan toimialueeseen kuulumattomiksi. Tällöin luvun hakijan olisi hakemuksen yhteydessä tehtävä järjestyksenvalvojan toimialueeseen tämän kaltaiset rajaukset. Poliisi ei voisi tällöin laajentaa järjestyksenvalvojille myönnettävää toimialuetta laajemmaksi kuin, mitä hakemuksella on haettu. Poliisi voisi kuitenkin liittää haettuun toimialueeseen välittömän läheisyyden, jonka perusteella asuinhuoneet voitaisiin katsoa järjestyksenvalvojan toimialueeseen kuuluviksi. Poliisi voi kuitenkin myös hyväksyä haetun toimialueen sellaisenaan, jolloin asuinhuoneistot eivät kuuluisi siihen. Käytännössä asuinhuoneistojen rajaaminen toimialueen ulkopuolelle voisi hankaloittaa järjestyksenvalvojan toimintaa, jolloin järjestyksenvalvoja ei pystyisi toimimaan enää tarkoituksenmukaisesti tehtävässään. Esimerkiksi vastaanottokeskuksen asukkaat voisivat alkaa käyttämään tällaista rajausta hyväkseen, jolloin järjestyksenvalvoja ei voisi puuttua asuinhuoneistoissa tapahtuviin järjestyshäiriöihin, mikä johtaisi poliisin kutsumiseen tällaisissa tapauksissa.

Vastaanotto- ja järjestelykeskuksissa voidaan kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain 46 §:n mukaan pitää osarekistereitä kansainvälistä suojelua hakevien ja tilapäistä suojelua saavien vastaanottopalveluiden sekä ihmiskaupan uhreille tarkoitettujen auttamistoimien suunnittelua, järjestämistä, toteuttamista ja seurantaa varten. Rekisteriin saa lain 48 §:n mukaan tallettaa edellä mainittuihin ihmisryhmiin kuuluvien henkilöiden ja heidän perheenjäsentensä asia- tai

asiakasnumeron, nimet, sukupuolen, syntymäajan, -paikan ja -maan, henkilötunnuksen ja ulkomaisen henkilön numeron tai muun ulkomaisen henkilön yksilöimiseksi annetun tunnuksen, kansalaisuustiedot sekä tiedot siviilisäädystä ja perhesuhteista. Näiden asioiden lisäksi rekisteriin saa tallettaa esimerkiksi tietoja henkilöiden terveydentilasta. Rekisteristä löytyviä tietoja ei saa luovuttaa turvallisuusalan elinkeinoluvan palveluksessa olevalle vartijalle tai järjestyksenvalvojalle. Lain 52 §:n mukaan tietoja saa salassapitosäännösten estämättä luovuttaa tietyin edellytysten ainoastaan Maahanmuuttovirastolle, poliisille, rajatarkastusviranomaiselle sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle. Tietojen luovuttamiskielto voidaan nähdä vartijan ja järjestyksenvalvojan toiminnan kannalta osin ongelmalliseksi esimerkiksi terveydentilan tietojen osalta. Vartija ja järjestyksenvalvoja toimivat työssään pääasiassa itsenäisesti ja joutuvat usein tekemään vaikeita päätöksiä äkkinäisissä tilanteissa pelkästään heidän oman tilannekuvansa perusteella. Tämä voi käytännössä aiheuttaa ongelmia ja johtaa jopa vaaratilanteisiin, mikäli vartijalta tai järjestyksenvalvojalta puuttuu oleellisia huomioon otettavia tietoja jonkun vastaanotto- tai järjestelykeskuksen asukkaan terveydentilasta. Voisi olla perusteltua luovuttaa vartijan ja järjestyksenvalvojan käyttöön sellaiset terveydentilaa koskevat tiedot keskuksen asukkaista, jotka asukkaiden oman terveyden takia olisi otettava huomioon vartiointi- ja järjestyksenvalvontatoiminnassa. Ottaen huomioon sen, että yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 9 §:n mukaan vartija ja 34 §:n mukaan järjestyksenvalvoja ovat salassapitovelvollisuuden alaisia toimeksiantonsa aikana tietoonsa saamista yksityiselämän piiriin kuuluvista asioista.

3.4 Toiminnan valvonta

Yksityisen turvallisuusalan valvonta on yksityisistä turvallisuuspalveluista annetussa laissa käsitetty julkiseksi hallintovalvonnaksi, joka pitää sisällään elinkeinolupien sekä alan ammatteja koskevien lupien myöntämisen ja peruuttamisen. Kerttula ja Hautamäki ovat tutkimuksissaan olleet samoilla linjoilla. Hallintovalvonta voidaan jakaa preventiiviseen ja repressiiviseen valvontaan. Preventiivisessä valvonnassa valvonta on ennakkollista, esimerkiksi vartijalupaa hakevan henkilön edellytysten tarkistaminen lupaprosessin aikana.

Repressiivisessä valvonnassa puolestaan puututaan jälkikäteen virheelliseen menettelyyn, tällöin kyseessä voi olla esimerkiksi vartijaluvan peruuttaminen.¹⁴¹

Yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 84 §:n 1 momentin mukaan poliisihallitus vastaa yksityisten turvallisuuspalveluiden yleisestä ohjauksesta ja valvonnasta. Lain 2 momentin mukaan yksityisten turvallisuuspalveluiden, vartijoiden, voimankäyttökouluttajien, ase-kouluttajien, järjestyksenvalvojien, järjestyksenvalvojakoulutuksen järjestäjien, järjestyksenvalvojakouluttajien ja turvasuojaajien ja vastaavien hoitajien toiminnan valvonnasta vastaavat poliisilaitokset omilla toimialueillaan.

Poliisilaitoksella on yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 85 §:n 1 momentin mukaan oikeus tarkistaa toimialueellaan sijaitsevia turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijoiden toimipaikkoja. Lain esitöiden mukaan, tällä oikeudella on poliisilaitosten valvonnasta tarkoitettu luoda tarpeeksi konkreettista¹⁴². Edeltävässä yksityisistä turvallisuuspalveluista annetussa laissa (282/2002) vastaavaan pykälään oli poliisilaitokselle asetettu vaatimus sen alueella toimivien vartiointiliikkeiden toimitilojen tarkistamisesta vähintään joka toinen vuosi. Nykyiseen lakiin tällaista vaatimusta ei enää sisällytetty. Tämän vaatimuksen poistamisen taustalla on lain esitöiden mukaan antaa poliisilaitoksille mahdollisuus kohdentaa valvonnan voimavarojaan optimaalisemmin aina tilanteiden mukaisesti¹⁴³. Muutos mahdollistaa valvonta toimien tehokkaamman käytön tilanteissa, joissa valvontaa päätetään toteuttaa. Toisaalta muutos saattaa myös vähentää poliisilaitosten suorittamaa valvontaa, sillä sille ei ole enää määritelty ajallista velvoitetta.

Poliisilaitosten suorittamien tarkastusten kohteena ovat esimerkiksi toimeksiantosopimusten lainmukaisuus, toimintaohjeiden olemassaolo ja sisältö, väliaikaisia vartijoita koskevien säännösten noudattaminen.¹⁴⁴ Yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 85 §:n 2 momentin mukaan poliisihallituksella ja poliisilaitoksella on oikeus saada valvonnassa tarvittavia tietoja turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijan toiminnasta, henkilöstöstä, taloudellisesta asemasta ja muista vastaavista seikoista turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijalta. Tietojensaantioikeus rajoittuu ainoastaan valvontatehtäviin, eikä turvallisuusalan

¹⁴¹ Hautamäki 2016 s. 167 ks. myös Kerttula 2005

¹⁴² HE 22/2014 vp s. 82

¹⁴³ HE 22/2014 vp s. 82

¹⁴⁴ HE 22/2014 vp s. 82

elinkeinoluvan haltija voi evätä näiden tietojen antamista vedoten yrityssalaisuuteen¹⁴⁵. Poliisihallituksella ja poliisilaitoksella on kyseisen lain 85 §:n 3 momentin mukaan myös oikeus saada vartijalta, järjestyksenvalvojalta, järjestyksenvalvojaksi asettajalta, järjestyksenvalvojakoulutuksen järjestäjältä ja järjestyksenvalvojakouluttajaksi, voimankäyttökouluttajaksi ja aseouluttajaksi sekä turvasuojaajaksi hyväksytyiltä valvonnassa tarvittavia tietoja vartioimis-, järjestyksenvalvonta- ja turvasuojaustehtävien suorittamisesta ja vartija- ja järjestyksenvalvojakoulutuksen järjestämisestä sekä muista vastaavista seikoista. Myös nämä tiedot on annettava tarkastuksia varten yrityssalaisuudesta huolimatta.

Poliisihallituksen ja poliisilaitosten tekemien tarkastusten lisäksi yksityisen turvallisuusalan valvontaa suoritetaan käytännössä myös jokapäiväisessä yksityisen turvallisuusalan ja poliisin kanssakäymisessä. Esimerkiksi mikäli järjestyksenvalvoja on tehnyt vastaanottokeskuksessa kiinnioton, voi poliisi kiinniottetun henkilön noudon yhteydessä myös tarkistaa, että kiinnioton suorittaneella järjestyksenvalvojalla on kaikki vaadittavat luvat kunnossa. Tämän kaltaista tarkistustoimintaa ei kuitenkaan tapahdu joka kerta kun järjestyksenvalvoja ja poliisi ovat tekemisissä toistensa kanssa, mutta ajoittain poliisipartiot kuitenkin suorittavat tämän kaltaista valvontaa.

Poliisihallituksen ja poliisin suorittaman valvonnan lisäksi turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijan on tehtävä poliisihallitukselle vuosittain vuosi-ilmoitus. Vuosi-ilmoituksesta säädetään yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 87 §:ssä seuraavanlaisesti:

87 § Vuosi-ilmoitus

Turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijan on ilmoitettava Poliisihallitukselle kirjallisesti kultakin kalenterivuodelta seuraavan maaliskuun loppuun mennessä:

- 1) toimeksiantojen lukumäärä;*
- 2) toimipaikkojen lukumäärä ja osoitteet sekä henkilöstön lukumäärä;*
- 3) tiedot kalenterivuoden aikana vastaavina hoitajina, vartijoina ja väliaikaisina vartijoina, järjestyksenvalvojina sekä turvasuojaajina toimineista toimipaikoittain eriteltyinä;*
- 4) tiedot turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijan ja vartijoiden ampuma-aseen sekä vartijoiden kaasusumuttimen hallussapitoluvista, toimeksiannoista, joihin liittyvissä vartioimistehtävissä vartija on pitänyt mukanaan ampuma-asetta tai koiraa taikka*

¹⁴⁵ HE 22/2014 vp s. 83

käyttänyt muuta kuin vartijan asua, ja tilanteista, joissa vartija on käyttänyt ampuma-asetta, kaasusumutinta tai koiraa voimankäyttövälineenä;

5) tiedot järjestyksenvalvojen kaasusumuttimien hallussapitoluvista, toimeksiannoista, joihin liittyvissä järjestyksenvalvontatehtävissä järjestyksenvalvoja on pitänyt mukanaan koiraa, ja tilanteista, joissa järjestyksenvalvoja on käyttänyt kaasusumutinta tai koiraa voimankäyttövälineenä.

Vuosi-ilmoituksessa ilmoitettava toimeksiantojen lukumäärään on laskettava kaikki kalenterivuonna voimassa olleet sellaiset toimeksiannot, joissa sovittujen tehtävien hoitaminen vaatii turvallisuusalan elinkeinolupaa. Turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijan on myös ilmoitettava henkilöstönsä lukumäärä, mikä käytännössä tarkoittaa kaikkien henkilöiden henkilötietojen ilmoittamista, jotka kalenterivuoden aikana toimivat vastaavina hoitajina, vartijoina ja väliaikaisina vartijoina, järjestyksenvalvojina tai turvasuojaajina. Vuosi-ilmoituksessa on myös oltava vartijoiden osalta tiedot niistä toimeksiannoista, joissa vartija on kantanut ampuma-asetta tai käyttänyt muuta kuin vartijan asua. Vartijoiden ja järjestyksenvalvojen osalta on oltava myös tiedot kaasusumuttimien hallussapitoluvista ja toimeksiannoista, joissa kaasusumutinta on kannettu. Tämän lisäksi ilmoitukseen on laitettava tiedot niistä toimeksiannoista, joissa vartijalla tai järjestyksenvalvojalla on ollut koira voimankäyttövälineenä. Myös jokaisesta ampuma-aseen, kaasusumuttimen tai koiran käytöstä on oltava merkinnät vuosi-ilmoituksessa.¹⁴⁶

Poliisihallitus ja poliisilaitokset eivät kuitenkaan ole ainoita tahoja, jotka valvovat yksityistä turvallisuusalaa. Perustuslain 109 §:n mukaan eduskunnan oikeusasiamiehen tulee valvoa, että julkisia tehtäviä hoitavat tahot noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Eduskunnan oikeusasiamiehen lisäksi myös valtioneuvoston oikeuskanslerin on perustuslain 108 §:n mukaan myös valvottava julkisia tehtäviä hoitavia osapuolia. Näiden tahojen tulee tehtäviään hoitaessa valvoa myös perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin suorittamaa valvontaa kutsutaan ylimmäksi laillisuusvalvonnaksi¹⁴⁷.

Ylimpien laillisuusvalvojen suorittama valvonta täydentää muuta laillisuusvalvontaa seuraamalla hallinnon sisäisen valvonnan asianmukaisuutta sekä muulta valvonnalta syrjään jääviä osa-alueita. Ylempien laillisuusvalvojen toimintaa voidaan kuvata valvonnan

¹⁴⁶ HE 22/2014 vp s. 83 – 84

¹⁴⁷ Mäenpää 2013 s. 273

valvonnaksi. Eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri valvovatkin poliisiin suorittamaa yksityisiin turvallisuuspalveluihin kohdistuvaa valvontaa, mutta tämä poliisiin kohdistuva valvonta ei kuitenkaan yllä yksityisiin turvallisuuspalveluihin.¹⁴⁸ Ylimmät laillisuusvalvojat saavat yksityisen turvallisuuspalvelun valvontansa piiriin vasta silloin, kun yksityinen turvallisuuspalvelu on tehnyt palvelun ostajan kanssa toimeksiantosopimuksen, joka sisältää julkisen hallintotehtävän. Tämä perustuu siihen, että ylimpien laillisuusvalvojen on perusoikeusvalvonnassa valvottava, ettei julkisten tehtävien yksityistäminen aiheuta perusoikeudellisia ongelmia.¹⁴⁹ Tämän perusteella esimerkiksi yksityisen vartiointiliikkeen järjestyksenvalvontatoiminta vastaanottokeskuksissa kuuluu ylimpien laillisuusvalvojen valvonnan piiriin.

Yksityinen turvallisuusala on kuitenkin suurimmaksi osin ylimpien laillisuusvalvojen suorittaman valvonnan ulkopuolella. Yksityisten vartiointiliikkeiden toiminnasta valtaosa on muuta kuin julkisena hallintotehtävänä pidettävää järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämistä tai julkisen vallan käyttöä, esimerkiksi rakennusten auloissa suoritettavia vastaanottotehtäviä.¹⁵⁰ Ylimmät laillisuusvalvojat valvovat julkisten tehtävien hoitamista itsenäisesti omilla tarkastuksillaan. Ne toimivat kuitenkin myös yleisinä kanteluviranomaisina, jolloin niille osoitettu kantelu voi myös johtaa asian tutkintaan.¹⁵¹

Yksityisiin vartioimisliikkeisiin kohdistuvaa valvontaa kohtaan on esitetty kritiikkiä jo jonkin aikaa. 2000-luvun vaihteessa vartioimisliikkeiden harjoittajien keskuudessa suurimmaksi ongelmaksi koettiin viranomaisvalvonnan vähyys ja tehottomuus sekä lupien myöntämisessä ja peruuttamisessa lupakäytännön hajanaisuus. Näitä epäkohtia pyrittiin korjaamaan vuonna 2002 yksityisistä turvallisuuspalveluista annetulla lailla (282/2002).¹⁵² Tämä laki sai kuitenkin osakseen edelleen arvostelua yksityiseen turvallisuusalaan kohdistuvan valvonnan osalta. Kerttula kritisoi kyseisessä laissa säännellä yksityiseen turvallisuusalaan kohdistuvaa valvontaa riittävästi.¹⁵³ Tällä esitetyllä kritiikillä ei ollut vaikutusta nykyiseen yksityisistä

¹⁴⁸ Hautamäki 2016 s. 212 – 214

¹⁴⁹ Kuusikko 2011 s. 175

¹⁵⁰ Hautamäki 2016 s. 214

¹⁵¹ Mäenpää 2013 s. 273

¹⁵² Hautamäki 2016 s. 165 ks. myös HE 69/2001 vp s. 126 – 127

¹⁵³ Kerttula 2005 s. 144 – 150

turvallisuuspalveluista annettuun lakiin, sillä valvontaa koskeva sääntely pysyi samankaltaisena.¹⁵⁴

¹⁵⁴ HE 22/2014 vp s. 18

4. Turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijan palveluksessa olevan vartijan ja järjestyksenvalvojan oikeudellinen asema

4.1 Jokamiehenoikeudet toiminnan perustana

Vartijan ja järjestyksenvalvojan oikeudet ovat perinteisesti perustuneet ns. jokamiehenoikeuksiin, kuten esimerkiksi yleiseen kiinniotto-oikeuteen, hätävarjeluuun ja pakkotilaan. Näiden jokamiehenoikeuksien lisäksi vartijalle ja järjestyksenvalvojalle on säädetty yksityisistä turvallisuuspalveluista annetussa laissa myös jokamiehenoikeuksia pidemmälle meneviä oikeuksia. Näitä pidemmälle meneviä oikeuksia pidetään perustuslakivaliokunnan mukaan julkisen vallan käyttönä¹⁵⁵. Vartijan ja järjestyksenvalvojan erityisoikeuksien tarkastelua varten on ensin tarpeen hieman avata näitä jokamiehenoikeuksia, joihin vartijan ja järjestyksenvalvojan toiminta perustuu.

Yleinen kiinniotto-oikeus perustuu pakkokeinolain 2 luvun 2 §:ään, jonka mukaan jokainen saa ottaa kiinni verekseltä tai pakenemasta tavatun rikoksesta epäillyn, jos rikoksesta saattaa seurata vankeutta tai rikos on lievä pahoinpitely, näpistys, lievä kavallus, lievä luvaton käyttö, lievä moottorikulkuneuvon käyttövarkaus, lievä vahingonteko tai lievä petos. Jokainen saa myös ottaa kiinni poliisin pidätettäväksi tai vangittavaksi etsintäkuuluttaman henkilön. Yleistä kiinniotto-oikeutta käyttävän henkilön on luovutettava kiinniotettu henkilö viipymättä poliisille.

Säännöksessä on määritelty kiinniottoon oikeutettu henkilöpiiri sanalla ”jokainen”, eli käytännössä kuka vain henkilö, jolla on mahdollisuus toteuttaa kiinniotto käytännössä. Tällainen henkilö voi luonnollisesti olla rikoksen asianomistaja tai sivullinen henkilö, joka on rikoksen silminnäkijä. Poliisilla on kuitenkin aina ensisijainen velvollisuus ja oikeus rikosentekijöiden kiinniottamiseen. Kiinniottajan onkin luovutettava kiinniotettu henkilö viipymättä poliisille, eikä kiinniottajalla ole mahdollisuutta vapauttaa kiinniottamaansa henkilöä.¹⁵⁶ Pakkokeinolain 2 luvun 3 §:n mukaan kiinniottajalla on oikeus käyttää kiinnioton yhteydessä välttämättömiä voimakeinoja, mikäli kiinniotettava henkilö tekee

¹⁵⁵ PeVL 28/2001 vp s. 6

¹⁵⁶ Halijoki 2004 s. 186

kiinniottotilanteessa vastarintaa tai pakenee kiinniottoa. Kiinniottajalla on oikeus käyttää näitä voimakeinoja myös kiinniotetun paikallaan pitelemiseen poliisiin saapumiseen saakka¹⁵⁷.

Yleisen kiinniotto-oikeuden eräänä ongelmakohtana voidaan nähdä se seikka, että sen käyttäminen vaatii jonkin tasoista lain tuntemista, varsinkin kun kiinniotto tehdään epäilystä rikoksesta, josta saattaa seurata vankeutta. Yleisellä kiinniotto-oikeudellakin on kuitenkin oltava lakiin tarkasti määritellyt rajat, millaisissa tilanteissa sitä voi käyttää. Tämän vuoksi yleinen kiinniotto-oikeus soveltuukin hyväksi pohjaksi yksityisen turvallisuusalan ns. ammattimaiseen käyttöön.

Hätävarjelusta säädetään rikoslain 4 luvun 4 §:ssä. Pykälän 1 momentin mukaan aloitetun tai välittömästi uhkaavan oikeudettoman hyökkäyksen torjumiseksi tarpeellinen puolustusteko on hätävarjeluna sallittu, jollei teko ilmeisesti ylitä sitä, mitä on pidettävä kokonaisuutena arvioiden puolustettavana, kun otetaan huomioon hyökkäyksen laatu ja voimakkuus, puolustautujan ja hyökkääjän henkilö sekä muut olosuhteet.

Hätävarjelussa puolustaudutaan oikeudetonta hyökkäystä vastaan. Sen aikana puolustautuja saattaa joutua tekemään itseään puolustaakseen jonkin rikoksen tunnusmerkistön täyttävän teon. Hätävarjelu voi kuitenkin toimia tällaisen rikoksen tunnusmerkistön mukaisen teon oikeuttamisperusteena, mikäli teon katsotaan olleen puolusteltu tilanteen kokonaisuuden kannalta, tällöin sitä ei katsota lainvastaiseksi. Hätävarjelua voidaan käyttää vain tilanteissa, joissa viranomaisilta ei ole mahdollista saada apua. Hätävarjelun käyttö on mahdollista ainoastaan aloitettua tai välittömästi uhkaavaa oikeudetonta hyökkäystä vastaan. Esimerkiksi pelkkä uhkaus ei yksistään anna oikeutta hätävarjelun käyttöön, ellei tilanteen kokonaiskuvan perusteella uhkaus tule johtamaan välittömään oikeudettomaan hyökkäykseen. Hyökkäyksellä tarkoitetaan aktiivista tekemistä, jonka tarkoituksena yleensä on aiheuttaa tahallisesti vahinkoa. Hätävarjelua voidaan käyttää niin kauan oikeudetonta hyökkäystä vastaan, kuin se aktiivisesti kestää tai hyökkääjän käyttäytymisen perusteella voidaan olettaa uuden oikeudettoman hyökkäyksen uhkaavan. Oikeus hätävarjeluuun päättyy, kun hyökkääjä on tehty vaarattomaksi, luopuu lopullisesti hyökkäyksestä tai lähtee karkuun. Hyökkäyksen päättymisen jälkeen hätävarjelusta on mahdollista siirtyä suoraan yleisen kiinniotto-oikeuden käyttämiseen. Mikäli

¹⁵⁷ Halijoki 2004 s. 189

hätävarjelun käyttäjä ylittää hätävarjelulle laissa asetetut rajat, voidaan hänet tuomita hätävarjelun liioittelusta.¹⁵⁸

Pakkotilasta säädetään rikoslain 4 luvun 5 §:ssä pykälässä. Tämän pykälän 1 momentin mukaisesti muun kuin edellä 4 §:ssä tarkoitetun, oikeudellisesti suojattua etua uhkaavan välittömän ja pakottavan vaaran torjumiseksi tarpeellinen teko on pakkotilatekona sallittu, jos teko on kokonaisuutena arvioiden puolustettava, kun otetaan huomioon pelastettavan edun ja teolla aiheutetun vahingon ja haitan laatu ja suuruus, vaaran alkuperä sekä muut olosuhteet.

Pakkotila on tilanne, jossa välittömän ja pakottavan vaaran seurauksena joudutaan uhraamaan oikeudellisesti suojattu etu, jotta voitaisiin pelastaa toinen oikeudellisesti suojattu etu. Pakkotilassa vaara ei kuitenkaan johdu hätävarjelun tapaan hyökkäyksestä. Säännöksestä ilmenee, että pakkotilan on oltava aina viimeinen keino. Pakkotilan käytön ehtona oleva pakottavuus viittaa siihen, ettei tilanteesta voisi pelastua muulla tavalla. Ehtona oleva välittömyys taas ilmaisee, että vahingon aiheutumisen on oltava ajallisesti suhteellisen lähellä. Pakkotilan käytön oikeudenmukaisuutta arvioidaan kahden punnitsemalla niitä kahta intressiä, joista toista on rikottu, jotta toinen saataisiin pelastettua. Pelastettavan edun on oltava olennaisesti uhrattavaa intressiä suurempi.¹⁵⁹ Hyvin klassinen esimerkki pakkotilan hyväksyttävästä käytöstä on tilanne, jossa henkilö putoaa talvella jäihin. Kylmyyden ja märkyyden vuoksi henkilön henki on vakavassa vaarassa ja hän murtautuu pakkotilaa käyttäen rannassa olevaan saunarakennukseen, jotta saisi lämmön avulla henkensä pelastettua. Tässä kohtaa etujen intressivertailussa oikeus elämään menee omaisuuden suojan edelle. Intressivertailu ei kuitenkaan aina ole näin yksinkertaista, eikä eri intresseille ole määritelty arvojärjestystä¹⁶⁰.

¹⁵⁸ Paasonen 2008 s. 101 – 104

¹⁵⁹ Paasonen 2008 s. 106 – 107

¹⁶⁰ Paasonen 2008 s. 107

4.2 Vartija

4.2.1 Toiminnan yleiset periaatteet

Vartiointitoiminnassa noudatettavista yleisistä periaatteista on säädetty yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 6 §:ssä seuraavaa:

6 § Vartioimistehtävissä noudatettavat yleiset periaatteet

Vartioimistehtävissä on toimittava oikein ja tasapuolisesti sekä sovinnollisuutta edistäen.

Vartioimistehtävät on suoritettava aiheuttamatta suurempaa vahinkoa tai haittaa kuin on välttämätöntä tehtävien suorittamiseksi. Vartioimistehtävissä ei saa puuttua kenenkään oikeuksiin enempää kuin tehtävien suorittamiseksi on välttämätöntä. Tehtäviin liittyvien toimenpiteiden on oltava perusteltuja suhteessa tehtävien tärkeyteen ja kiireellisyyteen sekä tilanteeseen kokonaisuutena.

Lain esitöiden mukaan pykälän ensimmäinen momentti pitää sisällään vaatimuksen siitä, että vartijan käyttäytymisen on herätettävä luottamusta ja hänen on oltava kohtelias sekä hienotunteinen toimenpiteidensä kohteena oleville henkilöille. Vartijan suorittamien toimenpiteiden on nojattava voimakkaimmin turvallisuuden ylläpitämiselle. Vartiointitoimenpiteissä ei saisikaan painottaa liiketaloudellisia intressejä tai toimeksiantajan ohjeita turvallisuuden ylläpitämistä painokkaammin. Tämän lisäksi vartija ei saa harjoittaa minkäänlaista syrjintää omilla toimenpiteillään.¹⁶¹

Tämän säännöksen toiseen momenttiin on muotoiltu vartiointitoiminnassa kaksi huomioon otettavaa periaatetta: tarpeellisuusperiaate ja suhteellisuusperiaate. Tämän perusteella vartiointitoiminnassa suoritettavien toimenpiteiden onkin aina oltava välttämättömiä vartiointitehtävän suorittamisen kannalta välttämättömiä. Kerttulan mielestä välttämätön ja tarpeellinen toimenpide ei kuitenkaan ole aina perusteltua, mikäli vartiointitehtävän kokonaistilanne otetaan huomioon. Esimerkiksi hän nostaa suhteellisuusperiaatteen kannalta tilanteen, jossa vartija on ottanut kiinni 10-vuotiaan lapsen, joka on näpistänyt karkkipussin. Mikäli vartija ei saa otettua näpistäjältä karkkipussia pois häntä vahingoittamatta, tällöin vartijan olisi luovuttava karkkipussin tavoittelusta.¹⁶² Tämän kaltaisessa tilanteessa vartijalla ei

¹⁶¹ HE 22/2014 vp s. 33

¹⁶² Kerttula – Huttunen – Ojala 2008 s. 49

ole mitään tarpeellisuusperiaatteen kannalta perustelua syytä ottaa karkkipussia pois 10-vuotiaalta, sillä vartijan tehtävän täyttäminen ei edellytä karkkipussin pois ottamista.

Vartijan voimankäyttövaltuuksien osalta ei yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 6 §:llä ei kuitenkaan ole suurta merkitystä, sillä vartijaa sitovat suhteellisuus- ja tarpeellisuusperiaatteet löytyvät itsessään myös vartijoiden voimankäyttöä säätelevän säännöksen sisältä. Kerttula kuitenkin huomauttaa, ettei kyseisen lain 6 § sisältö ole kuitenkaan kokonaan merkityksetön vartijan voimankäyttöoikeuksien osalta. Tuomioistuimet voivat käyttää kyseistä säännöstä lisäperusteluna oikeusratkaisuissa, joissa käsitellään voimankäyttöä ja henkilön oikeusasemaan puuttumista. Tämän lisäksi säännös korostaa terveen järjen käyttöä vartiointitoimenpiteitä tehtäessä. Ihmisten perusoikeuksiin puuttuvissa toimenpiteissä on aina hyvä korostaa hyvää ja asiallista käyttäytymistä, tämä on tärkeää niin juridiselta kannalta kuin myös toimintataktiikan kannalta, sillä asiallisesti käyttäytyvä vartija joutuu käyttämään toimenpiteidensä yhteydessä voimaa harvemmin kuin aggressiivisesti käyttäytyvä vartija.¹⁶³

Yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 7 §:ssä säädetään vartijan toimenpiteiden perusteiden ilmoittamisesta toimenpiteiden kohteena olevalle henkilölle:

7 § Toimenpiteen perusteen ilmoittaminen

Vartijan on vartioimistehtävässä ilmoitettava henkilöön kohdistuvan toimenpiteen peruste toimenpiteen kohteena olevalle tai tämän edustajalle, jollei se ole mahdotonta tämän tilan tai muiden olojen vuoksi.

Toimenpiteen kohde tai tämän edustaja on tarvittaessa ohjattava ottamaan yhteyttä vastaavaan hoitajaan toimenpiteen oikeellisuuden toteamiseksi. Samalla on yhteydenottoa varten kerrottava vastaavan hoitajan nimi ja yhteystiedot.

Vartijalle annetulla velvollisuudella ilmoittaa toimenpiteidensä kohteelle toimenpiteiden perusteet halutaan varmistaa toimenpiteiden kohteena olevan henkilön oikeusturva. Vastaava ilmoittamisvelvollisuus koskee myös poliiseja. Ilmoittamisvelvollisuutta on perusteltu sillä, että toimenpiteiden kohteena oleva henkilö pystyisi harkitsemaan vartijan käyttämien toimenpiteiden oikeellisuutta sekä mahdollista tarvetta turvautua oikeusturvakeinoihin. Ilmoituksen avulla voitaisiin myös välttyä oikeustoimilta, jotka johtuvat väärinkäsityksistä.¹⁶⁴ Ilmoitusvelvollisuuden tarve on toki perusteltu hyvin, mutta tosiasiallisesti kohtalaisen harva

¹⁶³ Kerttula – Huttunen – Ojala 2008 s. 50

¹⁶⁴ HE 22/2014 vp s. 33

vartijan toimenpiteiden kohteena oleva henkilö tuntee vartijaa koskevan lainsäädännön niin hyvin, että voisi arvioida vartijan toimenpiteiden oikeellisuutta onnistuneesti. Tilanteiden väärinkäsityksiä ilmoitusvelvollisuus kuitenkin ehkäisee onnistuneesti.

Toimenpiteiden perusteiden ilmoittamisesta voidaan kuitenkin poiketa, mikäli toimenpiteiden kohteena olevan henkilön tilan tai muiden tilanteeseen vaikuttavien olojen vuoksi. Esimerkiksi mikäli tilanne on niin kiireellinen, että perusteiden ilmoittaminen vaarantaisi vartijan toimenpiteiden onnistumisen.¹⁶⁵ Perusteiden ilmoittaminen on usein tarpeen aina kun vartija käyttää keskeisiä toimivaltuuksiaan, kuten esimerkiksi suorittaa kiinnioton.¹⁶⁶

Vartijalla on myös velvollisuus antaa toimenpiteidensä kohteena olevalle henkilölle tarvittaessa ohjeet, kuinka hän voi ottaa yhteyttä vartioimisliikkeen vastaavaan hoitajaan. Tämä velvollisuus auttaa toimenpiteen kohteena olevaa henkilöä häneen kohdistuneiden toimenpiteiden laillisuuden selvittämisessä. Lain esitöissä on kuitenkin mainittu, että isojen vartioimisliikkeiden kohdalla voi olla tarkoituksenmukaisempaa, että asiakas ohjattaisiin ottamaan yhteyttä suoraan toimenpiteet suorittaneen vartijan esimiesportaaseen.¹⁶⁷ Toimenpiteiden kohteeksi joutuneen henkilön edunmukaista saattaisi viimekädessä kuitenkin olla yhteydenotto suoraan poliisiin. Vartiointiliikkeen vastaavalla hoitajalla on paljon rajallisemmat mahdollisuudet tutkia ilmoitettua tapausta, eikä vastaava hoitaja voisi myöskään siirtää asian käsittelyä tuomioistuimelle.¹⁶⁸ Poliisi saattaisi olla myös hieman objektiivisempi taho arvioimaan vartioimisliikkeen palveluksessa olevan vartijan toimenpiteiden oikeellisuutta.

Nämä molemmat yllä mainitut vartiotoiminnan yleisiä periaatteita käsittelevät pykälät olivat saman sisältöiset myös vanhassa 1.1.2017 kumotussa yksityisistä turvallisuuspalveluista annetussa laissa (282/2002). Laki uudistuksen yhteydessä lain esitöissä ei edes pohdittu minkään laista muutosta tähän, vaan todettiin, että saman sisältöiset toiminnan yleisiä periaatteita käsittelevät säädökset ovat voimassa myös poliisi- ja järjestyksenvalvojatoiminnassa¹⁶⁹. Paasosen mielestä tämän vartiointitehtävissä noudatettavista yleisistä periaatteista annetun säädöksen tarkoitus on kuitenkin epäselvä juuri siksi, että saman sisältöiset säädökset koskevat myös poliisi- ja järjestyksenvalvojatoimintaa. Hän perustele

¹⁶⁵ HE 22/2014 vp s. 34

¹⁶⁶ Kerttula – Huttunen – Ojala 2008 s. 50

¹⁶⁷ HE 22/2014 vp s. 34

¹⁶⁸ Kerttula – Huttunen – Ojala 2008 s. 51

¹⁶⁹ HE 22/2014 vp s. 33 – 34

asian sillä, että vartijan tehtävissä ei ole kyse yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpidosta niin kuin poliisin ja järjestyksenvalvojan tehtävissä on. Näiden yleisten periaatteiden rikkomisen varalta ei myöskään ole säädetty minkäänlaista uhkaa sanktiosta, tosin tuomioistuimien voi yksittäistapauksissa käyttää yleisistä periaatteista säädettyjä pykäläitä apuna arvioidessaan vartijan toimintaa kokonaisuudessaan.¹⁷⁰

Näiden yleisten periaatteiden lisäksi yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 5 §:ään on säädetty vartijalle velvollisuus ilmoittaa poliisille, mikäli vartija on saanut tietoonsa rikoslain 15 luvun 10 §:n 1 momentissa mainitun jo tehdyn rikoksen. Tällainen rikos on esimerkiksi raiskaus, ryöstö tai ihmiskauppa. Ilmoitusvelvollisuutta ei kuitenkaan olisi, mikäli vartijan pitäisi ilmiantaa joku samaisen lain 2 momentissa mainittu taho, esimerkiksi oman sisaruksensa. Ilmoitusvelvollisuutta on perusteltu lain esitöissä viranomaisten ja yksityisen turvallisuusalan yhteistyön edistämiseksi¹⁷¹. Tämä erityinen ilmoitusvelvollisuus koskee ainoastaan sellaisia tietoja, jotka vartija saa haltuunsa vartioimistehtävänsä aikana.¹⁷²

4.2.2 Oikeudet ja voimakeinojen käyttö

Vartijoiden oikeudet ovat pääosin verrattavia jokamiehenoikeuksiin, mutta yksityisistä turvallisuuspalveluista säädettyyn lakiin on kuitenkin kirjattu vartijoille jokamiehenoikeuksia pidemmälle meneviä oikeuksia, joita perustuslakivaliokunnan mukaan pidetään julkisen vallan käyttöä sisältävinä oikeuksina. Oikeudet eivät perustuslakivaliokunnan mukaan poikkea niin merkittävästi jokamiehenoikeuksista, että niiden sisältöä pidettäisiin merkittävän julkisen vallan käyttönä.¹⁷³ Pohjalainen on kuitenkin sitä mieltä, että jokamiehenoikeuksia laajempien voimakeinojen käyttöoikeuksien luovuttaminen yksityiselle on merkittävän julkisen vallan käytön luovuttamista.¹⁷⁴ Kirsi Neiglick on perustuslakivaliokunnalle antamassaan lausunnossa pitänyt vartijoiden jokamiehenoikeuksia laajempia oikeuksia valtiosääntöoikeudellisesti arveluttavina, eikä löydä perustetta miksi Suomen lainsäädännössä tulisi poiketa muista Pohjoismaista, joissa yksityisten vartijoiden oikeudet perustuvat jokamiehenoikeuksille.¹⁷⁵

¹⁷⁰ Paasonen 2008 s. 53

¹⁷¹ HE 69/2001 vp s. 57

¹⁷² HE 22/2014 vp s. 33

¹⁷³ PeVL 28/2001 s. 6

¹⁷⁴ Pohjalainen 2001 s. 6

¹⁷⁵ Neiglick 2001 s. 5

Kerkelä on kuitenkin omassa lausunnossaan pitänyt jokamiehenoikeuksia hieman laajempia oikeuksia välttämättöminä yksityisen vartijan tehtävien hoitamisen kyvyn kannalta.¹⁷⁶

Turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijan palveluksessa olevan vartijan oikeuksista ja voimankäytöstä säädetään yksityisistä turvallisuuspalveluista annetussa laissa. Niitä koskevat säännökset on jaettu kyseisessä laissa kolmeen eri pykälään (15 §, 16 § & 17 §). Näistä ensimmäinen eli 15 § kuuluu seuraavasti:

15 § Vartijan oikeus vartioimisalueelle pääsyn estämiseen ja alueelta poistamiseen

Vartijalla on oikeus estää henkilön pääsy vartioimisalueelle tai poistaa hänet sieltä, jos:

1) henkilön voidaan hänen lausumiensa uhkausten tai muun käyttäytymisensä perusteella todennäköisin perustein epäillä syyllistyvän vartioimisalueella olevaan omaisuuteen tai toimeksiantajan tai tämän palveluksessa olevan henkilön henkeen, terveyteen tai vapauteen kohdistuvaan rikokseen; tai

2) on ilmeistä, ettei henkilöllä toimeksiantajan asettamien ehtojen perusteella ole oikeutta oleskella vartioimisalueella.

Vartijalla ei ole oikeutta estää henkilön pääsyä vartioimisalueelle tai poistaa häntä sieltä, jos vartioimisaluetta on pidettävä järjestyksellään (612/2003) 2 §:n 1 a alakohdassa tarkoitettuna paikkana.

Nykyiseen yksityisiä turvallisuuspalveluja koskevaan lakiin haluttiin laajentaa vartijan poistamisoikeuksia. Vanhassa 1.1.2017 kumotussa yksityisistä turvallisuuspalveluista annetussa laissa (282/2002) vartijalla ei jokaisessa tilanteessa ollut itsenäistä poistamisoikeutta. Poistamisoikeus oli sidottu toimeksiantajan edustajan poistumiskehotukseen, eli esimerkiksi kaupassa myyjän oli ensin kehotettava häiriköivää asiakasta poistumaan, mikäli myyjän antama poistumiskehotus ei toiminut, sen jälkeen vartijalla oli oikeus poistaa häiriköivä asiakas. Tämä käytäntö koettiin käytännössä hankalaksi, sillä monissa tilanteissa oli hankaluuksia saada toimeksiantajan edustaja antamaan poistumiskehotuksen ennen kuin vartija pystyi itse käyttämään poistamisoikeuttaan. Lisäksi monet toimeksiantajan edustajat olivat haluttomia itse sekaantumaan häiriötilanteisiin ja halusivat hoitaa asian suoraan vartijan kautta. Nykyiseen yksityisiä turvallisuuspalveluita koskevaan lakiin kirjattiinkin vartijalle itsenäiseen harkintaan

¹⁷⁶ Kerkelä 2001 s.3

sidottu poistamisoikeus, minkä vuoksi toimeksiantajan edustajan tahdonilmaisu henkilön poistamisesta ei ole enää edellytys vartijan poistamisoikeuden käyttämiselle.¹⁷⁷

Vartijan itsenäiseen harkintaan nojaava poistamisoikeus helpottaa ja tehostaa vartijan työskentelyä. Esimerkiksi juuri sellaisessa tilanteessa jossa vartija havaitsee vastaanottokeskuksessa häiriötä aiheuttavan ulkopuolisen henkilön, voi vartija nykyisen lainsäädännön puitteissa oman harkintansa perusteella poistaa kyseisen henkilön vastaanottokeskuksesta. Kun vastaanottokeskuksen henkilökunnalta saatavaa poistumiskehotusta ei enää tarvita, pystyy vartija hoitamaan tehtävänsä viivyttämättä ja tarkoituksen mukaisesti, jolloin henkilön häiriköinti jää mahdollisimman lyhyeksi. Lisäksi vartijan itsenäinen toiminta henkilön poistamisessa ennalta ehkäisee mahdollisia vahinkoja, joita häiriköivä henkilö mahdollisesti ehtisi aiheuttaa ennen kuin vastaanottokeskuksen henkilökunta kehottaisi häntä poistumaan.

Nykyiseen lakiin kirjattiin vartijalle uutena oikeutena pääsyn estäminen vartiointipaikalle, vanhasta laista tällaista säädöstä ei löytynyt. Nykyiseen lakiin kirjattua vartijan oikeutta pääsyn estämiseen perusteltiin lain esitöissä sillä, että vartijan ei tarvitsisi odottaa, että poistettava henkilö ehtii vartiointialueen sisälle, vaan hän voisi suoraan estää henkilön pääsyn vartiointialueelle, mikäli perusteet henkilön poistamiselle täyttyisivät. Näin ollen henkilön poistamisoikeuden ja pääsyn estämisen oikeuden käytön edellytykset ovat samanlaiset. Vartija ei kuitenkaan voi mennä sitä henkilöä vastaan vartiointialueensa ulkopuolelle ilmoittamaan pääsyn estämisestä. Lain esitöissä tämän kaltaista tilannetta kuvataan esimerkillä, jossa kaupan vartija voi estää henkilön sisään pääsyn vasta kaupan ovilla.¹⁷⁸

Kerttula on kuitenkin sitä mieltä, että vartijalla on ollut periaatteessa pääsyn estämisoikeus jo edellisen yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain (282/2002) aikana. Hänen mielestään kysymys tässä asiassa on vain käsitteellinen ja pääsyn estämisoikeuden voidaan katsoa lukeutuvan poistamisoikeuden sisälle. Poistamisoikeus edellyttää aina sitä, että henkilö on ehtinyt jo tunkeutua vartiointialueen sisälle ennen kuin hänet voidaan sieltä poistaa. Kerttula esittää esimerkin jossa hänen mielestään on ainoastaan semanttinen kysymys, siitä voiko vartija poistaa välittömästi sellaisen henkilön joka on kiipeämässä ydinvoimalan raja-aitaa, vai onko

¹⁷⁷ HE 22/2014 vp s. 39

¹⁷⁸ HE 22/2014 vp s. 39

hänen odotettava, että henkilö pääsee ensin aidan yli. Kantaansa hän perustelee yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain esitöillä, joissa mainitaan, että vartija voisi estää useisiin näpistyksiin syyllistyneen henkilön pääsyn liiketiloihin, mikäli liiketilojen omistaja olisi näin pyytänyt.¹⁷⁹ Ennen nykyisen lain voimaan tuloa vartijan pääsyn estämisoikeus nähtiin alan sääntelyn harmaana alueena ja onkin positiivinen asia, että sitä koskevaa säädöstä selvennettiin nykyiseen yksityisiä turvallisuuspalveluita koskevaan lakiin.

Vartija voi käyttää pääsyn estämis- ja poistamisoikeuttaan kahdessa eri tapauksessa. Ensinnäkin vartija voi käyttää näitä oikeuksia, mikäli kohdehenkilön voidaan todennäköisin perustein epäillä syyllistyvän vartioimisalueella olevaan omaisuuteen tai toimeksiantajan tai tämän palveluksessa olevan henkilön henkeen, terveyteen tai vapauteen kohdistuvaan rikokseen. Epäily olisi aina kytkettävä henkilön lausumiin uhkauksiin tai muuhun käyttäytymiseen.¹⁸⁰ Kuten aikaisemmin 2.5 luvussa jo pohdittiin, vartijalla on tämän pykälän valossa hyvin laajat omaan harkintaan nojaavat oikeudet estää henkilön pääsy vartiointialueelle tai poistaa hänet sieltä. Tämän perusteella vartija voisi esimerkiksi estää vierailevan henkilön pääsyn vastaanottokeskukseen lievän humalatilan takia, sillä hän voisi katsoa, että humalatilansa takia henkilö voisi aiheuttaa vahinkoa vastaanottokeskuksen omaisuudelle tai luoda uhan keskuksen henkilökunnan terveyttä kohtaan. Näin laaja omaan harkintaan nojaava pääsyn estämis- ja poistamisoikeuden käyttäminen saattaa olla hieman ongelmallinen käytännössä, oikeuskäytäntö saattaa kuitenkin tulevaisuudessa supistaa vartijan omaa harkintaa.

Toinen tapaus joka mahdollistaa vartijan pääsyn estämis- ja poistamisoikeuden on, kun henkilöllä ei ole toimeksiantajan asettamien ehtojen mukaan ilmeistä oikeutta oleskella vartiointialueella. Vanhempaan yksityisistä turvallisuuspalveluista annettuun lakiin (282/2002) verrattuna nykyinen laki on kaventanut vartijan omaan harkintaan perustuvaa oikeutta pääsyn estämiseen tai henkilön poistamiseen, sillä nykyinen laki korostaa enemmän näiden oikeuksien käytön harkinnassa toimeksiantajan asettamia ehtoja. Nykyiseen lakiin on myös kirjattu, ettei vartija voi käyttää näitä oikeuksia, mikäli vartioimisaluetta on pidettävä järjestyslain (612/2003) 2 §:n 1 a alakohdassa tarkoitettuna paikkana, tällaisia paikkoja ovat tie, katu, jalkakäytävä, tori, puisto, uimaranta, urheilukenttä, vesialue, hautausmaa tai muu vastaava alue, joka on yleisön käytettävissä.¹⁸¹

¹⁷⁹ Kerttula 2010 s. 280 Kerttulan esittämän kannan perusteluista ks. HE 69/2001 s.75

¹⁸⁰ HE 22/2014 vp s. 39 – 40

¹⁸¹ HE 22/2014 vp s. 40

Toinen pykälä, joka säätelee vartijoiden oikeuksia, on yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 16 §, joka kuuluu näin:

16§ Vartijan kiinniotto-oikeus ja oikeus turvallisuustarkastukseen

Vartijalla on vartioimistehtävää suorittaessaan oikeus ottaa kiinni verekseltä tai pakenemasta tavattu rikoksesta epäilty, jos rikoksesta saattaa seurata vankeutta tai jos rikos on lievä pahoinpitely, näpistys, lievä kavallus, lievä luvaton käyttö, lievä moottorikulkuneuvon käyttövarkaus, lievä vahingonteko tai lievä petos. Vartija saa ottaa kiinni myös sen, joka on viranomaisen antaman etsintäkuulutuksen mukaan pidätettävä tai vangittava.

Kiinniotettu on viipymättä luovutettava poliisille. Jos poliisille luovuttaminen ei kohtuullisessa ajassa ole mahdollista, vartija voi kuitenkin poliisimiehen ja kiinniotetun suostumuksella jättää kiinniotetun luovuttamatta poliisille ja vapauttaa tämän viipymättä, jos rikoksesta voi seurata vain sakkoa ja jos kiinniotetun henkilöllisyys on tunnettu tai kiinniotettu suostuu esittämään vartijalle henkilöllisyytensä selvittämiseksi tarpeelliset tiedot.

Vartijalla on kiinniotto-oikeutta käyttäessään oikeus tarkastaa kiinniotettu ja hänen mukanaan olevat tavarat sen varmistamiseksi, ettei kiinniotetulla ole hallussaan esineitä tai aineita, joilla hän voi aiheuttaa vaaraa itselleen tai muille. Vartijalla on oikeus ottaa pois tarkastuksessa tavatut vaaralliset esineet tai aineet. Pois otetut esineet tai aineet on luovutettava viipymättä poliisille tai, jos kiinniotettua ei luovuteta poliisille, annettava vapauttamisen yhteydessä takaisin kiinniotetulle, jollei siihen ole lain mukaan estettä.

Edellisen yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain (282/2002) mukaan vartijan kiinniotto-oikeuden käyttäminen edellytti aina rikosta. Jotta teko voidaan katsoa rikokseksi, tulee rikokselle asetetut vaatimukset olla käsillä. Mahdollista rikosta arvioitaessa on kiinnitettävä huomiota sen objektiiviseen ja subjektiiviseen puoleen. Objektiiviselta puolelta rikoksen on oltava tunnusmerkistön mukainen ja oikeudenvastainen, subjektiivinen puoli taas vaatii tekijän syyllisyyttä rikokseen. Näiden asioiden arvioiminen vartijan näkökulmasta ei käytännössä ole helppoa. Paasonen kritisoikin lakiin valittua sanamuotoa, hänen mielestään olisi johdonmukaisempaa, että kiinniotto-oikeus edellyttäisi rikoksesta epäilyä.¹⁸² Nykyiseen lakiin tuota sanamuotoa vaihdettiin ja nyt puhutaan nimenomaisesti rikoksesta epäiltyyn kohdistuvasta kiinniotto-oikeudesta.

Vartija voi käyttää kiinniotto-oikeuttaan, mikäli rikoksesta epäillyn henkilön rikoksesta voi seurata vankeutta tai jos kyseessä on lievä pahoinpitely, näpistys, lievä kavallus, lievä luvaton

¹⁸² Paasonen 2008 s. 58

käyttö, lievä moottorikulkuneuvon käyttövarkaus, lievä vahingonteko tai lievä petos. Tämän perusteella vartija saattaa joutua välillä pohtimaan, onko hänellä kiinniotto-oikeutta vai ei. Ongelmalliseksi tilanteeksi voidaan esimerkiksi katsoa alkoholin välittäminen alaikäiselle. Rikoslain (39/1889) 50 a luvun 3 §:n mukaan lievistä alkoholirikoksesta voidaan tuomita ainoastaan sakkoa, jolloin vartijalla ei ole kiinniotto-oikeutta, mutta rikoslain 50 a luvun 1 §:n mukaan alkoholirikoksesta voidaan tuomita enintään kaksi vuotta vankeutta, joten tällöin vartijalla olisi kiinniotto-oikeus. Vartijan on kuitenkin arvioitava tilannetta siinä hetkessä kaikkein lievimmän rangaistuksen mukaan, joten vartija ei voi käyttää kiinniotto-oikeuttaan. Ongelmalliseksi rikokseksi voidaan katsoa myös ilkivalta, josta voidaan tuomita ainoastaan sakkoja, eikä vartija sen vuoksi voi käyttää kiinniotto-oikeuttaan¹⁸³. Nämä kaksi edellä mainittua ongelma kohtaa voivat tosiasiallisesti hankaloittaa vartijan toimintaa vastaanotto- ja järjestelykeskuksissa. Erityisesti se seikka, että vartija ei tosiasiallisesti pysty puuttumaan ilkivaltaan näissä kohteissa heikentää vartijan tarkoituksenmukaisuutta.

Vartijalla on lain mukaan myös oikeus käyttää kiinniotto-oikeuttaan sellaiseen henkilöön, jota on etsintäkuulutuksen mukaan pidätettävä tai vangittava. Tosiasiallisesti vartijalla ei kuitenkaan ole keinoja varmistaa onko henkilöstä tämän tyyppistä etsintäkuulutusta voimassa. Tämän takia vartijan kiinniotto-oikeuden käyttäminen etsintäkuulutuksen vuoksi on hyvin harvinaista.

Nykyiseen yksityisistä turvallisuuspalveluista annettuun lakiin lisättiin mahdollisuus siitä, että vartija voisi päästää poikkeustilanteessa kiinniottamansa henkilön vapaaksi, vanhan lain aikana tällainen ei ollut mahdollista. Pääsääntöisesti kiinniotettu henkilö on kuitenkin edelleen luovutettava poliisille. Lain esitöissä muutosta perusteltiin sillä, että vartija on saattanut joutua odottamaan poliisia kiinniotetun henkilön kanssa useita tunteja, mitä on pidetty kiinniotetun henkilön oikeusturvan kannalta kohtuuttomana. Uuden lain mukaan vartija voi vapauttaa kiinniottamansa henkilön, mikäli poliisi ja kiinniotettu henkilö antavat luvan tälle toiminnalle, mikäli kiinniotetun henkilön epäilystä rikoksesta voi seurata ainoastaan sakkoa ja kiinniotetun henkilön henkilöllisyys kyetään varmistamaan.¹⁸⁴ Tämä lakiuudistus ei kuitenkaan tuo vartijalle kuin mahdollisen aloitekyvyn kiinniotettavan vapauttamiselle, sillä toimenpide on sidottu vahvasti poliisin ja kiinniotetun henkilön suostumukseen, millä varmistetaan kiinniotetun henkilön oikeusturva.

¹⁸³ Kerttula – Huttunen – Ojala 2008 s. 67

¹⁸⁴ HE 22/2014 vp s. 41

Vartijalla on kiinniotto-oikeuteen sidottu oikeus tehdä turvallisuustarkastus kiinniottamalleen henkilölle. Oikeus turvallisuustarkastuksen tekemiseen on otettu käyttöön ennen kaikkea vartijan työturvallisuuden takia. Kiinniotetuilta henkilöiltä löytyykin usein erilaisia välineitä, jotka soveltuvat toisen vahingoittamiseen. Vartijalla onkin oikeus ottaa tällaiset esineet pois kiinniotetulta henkilöltä kiinniottotilanteessa. Vaikka säädöksen tarkoitus on parantaa vartijan työturvallisuutta, saattaa turvallisuustarkastus itsessään olla jo työturvallisuusriski, esimerkiksi piilotetut ja suojaamattomat huumeineulat voivat aiheuttaa vahinkoa vartijalle turvallisuustarkastuksen yhteydessä.¹⁸⁵ On huomattava, että oikeus turvallisuustarkastuksen tekemiseen ei paranna ainoastaan vartijan työturvallisuutta, vaan se parantaa myös kiinniotetun henkilön omaa turvallisuutta. Joissain tapauksissa kiinniotettu henkilö voi yrittää vahingoittaa vartijan lisäksi myös itseään, tämän vuoksi turvallisuustarkastus suojaa myös kiinniotetun henkilön omaa henkeä ja terveyttä. Turvallisuustarkastuksen on kohdistuttava aina vaarallisten esineiden etsintään, sen tarkoituksena ei saa olla esimerkiksi anastettujen tavaroiden etsiminen¹⁸⁶. Käytännössä turvallisuustarkastuksessa kuitenkin löytyy myös anastettuja tavaroita.

Kiinnioton yhteydessä vartijan tulee aina harkita turvallisuustarkastuksen tekemistä aiemmin 4.1.1 luvussa käsiteltyjen vartiotoiminnan periaatteiden kautta. Mikäli mahdollista turvallisuustarkastuksen tulisi suorittaa kiinniotetun henkilön kanssa samaa sukupuolta oleva vartija, ehdotonta vaatimusta tälle ei kuitenkaan laista tai sen esitöistä löydy. Tällainen vaatimus olisikin käytännössä nykyisellään mahdoton, sillä enemmistö vartijoina työskentelevistä on miehiä ja vartijat työskentelevät hyvin yleisesti aina yksin. Vartiotoiminnan periaatteiden kautta vartijan voisi joissain tapauksissa olla syytä myös pidättäytyä turvallisuustarkastuksen suorittamisesta kokonaan. Kokonaistilanteen arvioituaan vartija voisi päätyä siihen tulokseen, ettei kiinniotetulla henkilöllä todennäköisesti ole vaaraa aiheuttavia esineitä, jolloin turvallisuustarkastuksesta voitaisiin luopua. Tosiasiassa kiinniotetusta henkilöstä ei kuitenkaan voida ulkoisten seikkojen perusteella ikinä sanoa varmaksi, onko hänellä hallussaan vaarallisia esineitä vaiko ei.¹⁸⁷ Viljasen mielestä vartijan oikeuden turvallisuustarkastukseen tulisi olla ehdollinen sille, että vartijalla tulisi aina olla perusteltu epäily vaarallisista esineistä ennen kuin hänellä olisi oikeus suorittaa turvallisuustarkastus kiinnioton yhteydessä. Hän ehdotti perustuslakivaliokunnalle antamassaan lausunnossa, että

¹⁸⁵ Kerttula – Huttunen – Ojala 2008 s. 74

¹⁸⁶ HE 22/2014 vp s. 42

¹⁸⁷ Kerttula – Huttunen – Ojala 2008 s. 74

ehdollisuus kirjattaisiin suoraan turvallisuustarkastusoikeutta käsittelevään pykälään. Viljanen perusteli kantaansa sillä, että ehdoton oikeus turvallisuustarkastukseen kiinnioton yhteydessä ei hänen mukaansa täyttäisi perusoikeusrajoituksille asetettua suhteellisuusvaatimusta.¹⁸⁸

Kolmas vartijoiden oikeuksia käsittelevä pykälä on yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 17 §, joka on seuraavanlainen:

17 § Voimakeinojen käyttö

Jos henkilö koettaa vastarintaa tekemällä välttää pääsyn estämisen, poistamisen, kiinni ottamisen tai turvallisuustarkastuksen suorittamisen taikka pakenee kiinni ottamista, vartijalla on oikeus käyttää sellaisia henkilön pääsyn estämiseksi, poistamiseksi tai kiinni ottamiseksi taikka turvallisuustarkastuksen suorittamiseksi tarpeellisia voimakeinoja, joita voidaan pitää puolustettavina, kun otetaan huomioon henkilön käyttäytyminen, tehtävän tärkeys ja kiireellisyys, vastarinnan vaarallisuus ja muut olosuhteet.

Vastuuvapausperusteesta ja rangaistusvastuun lievennyksestä voimakeinojen käytön liioittelussa säädetään rikoslain 4 luvun 6 §:n 3 momentissa ja 7 §:ssä.

Vartijan oikeus käyttää voimakeinoja on sidottu yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 15 ja 16 §:ssä säädettyihin toimivaltuuksiin. Vartijalla ei siis ole yleistä voimankäyttöoikeutta. Voimakeinojen käyttämisen edellytyksenä on, että toimenpiteen kohteena oleva henkilö tekee vastarintaa tai, että kiinniotettava henkilö pakenee vartijaa.¹⁸⁹ Vastarinnan käsitettä ei ole määritelty laissa, mutta sillä on vakiintuneesti tarkoitettu fyysisiä toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on estää jonkin lainmukaisen toimenpiteen suorittaminen. Vastarinta voi olla sekä aktiivista, että myös passiivista. Aktiivista vastarintaa on esimerkiksi toimenpiteen suorittajaan kohdistettu oikeudeton hyökkäys, passiivisesta vastarinnasta taas esimerkkinä voi olla poistettavan henkilön tarrautuminen oven karmiin, jolla hän pyrkii estämään toimenpiteen tapahtumisen.¹⁹⁰

Voimakeinoja käyttäessään vartijan on aina otettava huomioon käyttämiensä keinojen tarpeellisuus- ja puolustettavuusvaatimus. Tarpeellisuusvaatimuksen mukaisesti vartijan on aina käytettävä lievintä mahdollista voimankäyttötapaa. Voimakeinojen käytön on myös oltava puolustettavissa tilanteen kokonaiskuvan valossa, tällöin voidaan arvioida esimerkiksi

¹⁸⁸ Viljanen 2001 s. 2

¹⁸⁹ Paasonen 2008 s. 63

¹⁹⁰ Kerttula 2010 s. 365

vastarinnan odotettavaa vaarallisuutta tai miesylivoimaa.¹⁹¹ Lain esitöissä on myös mainittu, että tarpeellisuus- ja puolustettavuusvaatimusten perusteella vartijalle saattaa tulla eteen tilanteita, joissa hänen on luovuttava näiden vaatimusten takia kokonaan voimakeinojen käytöstä, esimerkiksi silloin kun mahdollinen vammautumiskas riski olisi suuri siihen intressiin nähden, jonka vuoksi voimakeinoja käytettäisiin.¹⁹²

Vartija voi tiettyjen edellytysten täytyessä kantaa työtehtävissään yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 18 §:n mukaisia voimankäyttövälineitä. Nämä välineet ovat ampuma-ase lain (1/1998) 2 §:ssä tarkoitettu ampuma-ase ja mainitun lain 11 §:ssä tarkoitettu kaasusumutin, käsiraudat, enintään 70 senttimetriä pitkä patukka ja teleskooppipatukka. Tämä luettelo vartijan voimankäyttövälineistä on tyhjentävä, lukuun ottamatta vartijan mahdollisuutta käyttää koira, joka myös luetaan voimankäyttövälineeksi¹⁹³. Jokaisella voimankäyttövälineitä kantavalla vartijalla on oltava niiden kantamista edellyttävä koulutus voimassa. Väliaikainen vartija ei kuitenkaan saa kantaa ikinä voimankäyttövälineitä.

Vartija ei saa ikinä turhaan kantaa voimankäyttövälineitä työtehtävissään. Käytännössä vartiointiliikkeen vastaavahoitaja määrittelee sen, millaisia voimankäyttövälineitä vartijoiden on tarpeellista kantaa eri vartiointikohteissa. Ampuma-aseen kantamisesta on kuitenkin säädetty yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 19 §:ssä tarkemmin. Tämän lain mukaan ampuma-asetta saa kantaa vain henkivartija- tai arvokuljetustehtävissä sekä huomattavan yleisen edun kannalta merkittävän vartioimisalueen vartiointissa, jos tehtävän suorittaminen olosuhteiden johdosta sitä välttämättä edellyttää. Tällaisia merkittäviä vartiointialueita voivat olla esimerkiksi ydinvoimalat. Tosiasiallisesti tämä pykälä rajaa ampuma-aseen kantamista erittäin voimakkaasti ja vain hyvin harvoissa vartiointikohteissa vartijalla on ampuma-ase mukanaan.

4.2.3 Virkavastuu

Virkavastuu on virkamiesten erityinen oikeudellinen vastuu, joka on tiukempi kuin normaali yleinen oikeudellinen vastuu. Virkamiehet tekevät päätöksiä yksityisten eduista, oikeuksista ja

¹⁹¹ Kerttula – Huttunen – Ojala 2008 s. 81

¹⁹² HE 22/2014 vp s. 43

¹⁹³ Paasonen 2008 s. 65

velvollisuuksista, eli käyttävät julkista valtaa. Tämän lisäksi heiltä myös edellytetään puolueetonta ja asianmukaista käytöstä. Virkavastuun tarpeellisuutta onkin perusteltu juuri julkisen vallan käyttämisellä ja hyvän hallinnon vaatimuksella. Virkavastuun toteuttamiskynnys on matalampi ja se on myös osin ankarampaa sekä laajempaa kuin yleinen oikeudellinen vastuu. Rikoslain 40 luvussa onkin erikseen säädetty rangaistusuhka virkavastuun rikkomiseen tai laiminlyömiseen.¹⁹⁴ Virkavastuu voi toteutua rikosoikeudellisenä virkavastuuna, virkatoimintaan perustuvana vahingonkorvausvastuuna tai kurinpidollisena virkavastuuna. Virkatoimessa onkin normaalia työsuhdetta kattavampi rangaistusuhka etupäässä juuri rikosoikeudellisen virkavastuun vuoksi.¹⁹⁵ On kuitenkin huomioitava, että virkamiehille on virkavastuun tasapainoksi säädetty erityinen oikeudellinen suoja, joka antaa heille suojaa virkatehtäviä hoitaessaan.¹⁹⁶

Turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijan palveluksessa oleva vartija ei ole hallinto-oikeudellisessa virkamiesasemassa, eikä tällaista vartijaa pidetäkään virkamiehenä käsitteen perinteisessä merkityksessä. Siitä huolimatta vartijan katsotaan olevan rikosoikeudellisen virkavastuun alainen, sillä vartija käyttää tehtävässään julkista valtaa.¹⁹⁷ Tämä perustuu rikoslain 40 luvun 12 §:n 1 kohtaan, jonka mukaan virkamiehiä koskevia säännöksiä sovelletaan julkista valtaa käyttäviin henkilöihin. Rikoslain 40 luvun 11 §:n 5 kohdan mukaan julkista valtaa käyttävällä henkilöllä on lain mukainen oikeus puuttua tehtävissään toisen etuun tai oikeuteen. Näin ollen yksityisiin vartijoihin voidaankin soveltaa rikoslain virkavastuu säännöksiä. Perustuslakivaliokunta on omassa lausunnossaan myös suoraan todennut vartijan kuuluvan rikoslain virkavastuun alaisuuteen¹⁹⁸. Yksityisistä turvallisuuspalveluista annetusta laista ei kuitenkaan löydy suoraa mainintaa vartijan rikosoikeudellisesta vastuusta.¹⁹⁹

On selvää, että rikosoikeudellinen virkavastuu kattaa vartijalle lailla suodut erityiset toimivaltuudet, mutta Kerttulan mielestä hieman epäselvempää on, onko vartija rikosoikeudellisen virkavastuun alaisena silloinkin, kun hän käyttää tehtävissään kaikille kuuluvia jokamiehenoikeuksia. Korkein oikeus on ratkaisussaan KKO 2004:75 todennut, että poliisi ei toimi virkavastuun alaisena silloin kun käyttää toimissaan jokaiselle kuuluvaa

¹⁹⁴ Koskinen – Kulla 2013 s. 255 – 259

¹⁹⁵ Rautio 2004 luku Keskeiset käsitteet ja virkavastuu

¹⁹⁶ Koskinen – Kulla 2013 s. 255

¹⁹⁷ Kerttula – Huttunen – Ojala 2008 s. 126 – 127

¹⁹⁸ PeVL vp. 28/2001 s. 8

¹⁹⁹ Kerttula – Huttunen – Ojala 2008 s. 127

hätävarjelu-oikeutta. Tämän perusteella Kerttula esittää, ettei vartijakaan tällöin olisi virkavastuun alainen turvautuessaan kaikille kuuluviin jokamiehenoikeuksiin, esimerkiksi juuri hätävarjeluu.²⁰⁰

Rikosoikeudellista virkavastuuta ei Paasonen mukaan olekaan tarkoitus ulottaa sellaiseen vallan käyttämiseen, johon jokaisella on oikeus jokamiehenoikeuksien perusteella.²⁰¹ Hallituksen esityksessä onkin todettu, että virkavastuulla tapahtuvalle julkisen vallan käytölle on ominaista, että asianomaisella, jolla on oikeus julkisen vallan käyttöön, on myös velvollisuus ryhtyä johonkin julkista valtaa sisältävään toimenpiteeseen. Tällainen velvollisuus ei kuitenkaan sisälly jokamiehen kiinniotto-oikeuteen.²⁰² Uuden poliisilain (872/2011) 2 luvun 17 §:n 2 kohdan mukaan poliisi toimii nykyään kuitenkin rikosoikeudellisen virkavastuun alaisuudessa myös hätävarjelutilanteissa. Hallituksen esityksessä on katsottu, että asiassa on otettava huomioon poliisimiehellä oleva koulutus ja kokemus voimankäytöstä²⁰³. Poliisi siis toimii virkavastuulla hätävarjelu tilanteissa, koska poliisimiehellä on koulutuksen ja kokemuksen kautta paremmat lähtökohdat mitoittaa voimankäyttöään hätävarjelutilanteissa.²⁰⁴ Tämä seikka jättääkin aukon kysymykseen vartijoiden virkavastuusta hätävarjelusta, sillä Kerttulan edellä esittämä päätelmä ei enää päde, koska poliisilakia muutettiin. On vaikea lähteä arvioimaan sitä, että katsotaanko vartijoidenkin hätävarjelua nyt virkavastuun alaiseksi toiminnaksi, sillä poliisilain esitöissä kiinnitettiin nimenomaisesti huomiota poliisimiehellä olevaan koulutukseen ja kokemukseen voimankäytöstä. Ero poliisimiehen ja vartijan voimankäyttökoulutuksella on niin suuri, ettei poliisilain muutoksen perusteella voida suoraan mennä katsomaan, että vartijoidenkin hätävarjelua pidettäisiin nykyisen lainsäädännön vallitessa rikosoikeudellisen virkavastuun alaisena.

Kokonaisuudessaan virkavastuusäännökset soveltuvat yksityiselle turvallisuusalalle suhteellisen suppeasti, sillä säännökset on muotoiltu sellaisiksi, ettei kaikkien tunnusmerkistöjen mukaisiin virkarikoksiin voi syyllistyä. Virkarikoksista yksityiselle turvallisuusalalle voisivat käytännössä soveltua rikoslain 40 luvun 7 §:ssä säädetty virka-aseaman väärinkäyttäminen ja 9 §:n mukainen virkavelvollisuuden rikkominen. Muut virkarikokset soveltuvat ainoastaan teoreettisesti yksityiseen turvallisuusalaan.

²⁰⁰ Kerttula – Huttunen – Ojala 2008 s. 127 – 128

²⁰¹ Paasonen 2008 s. 118

²⁰² HE 77/2001 vp s. 55

²⁰³ HE 224/2010 vp s. 188

²⁰⁴ Helminen – Kuusimäki – Rantaeskola 2012 s. 799

Virkarikossäännösten merkitys onkin toistaiseksi ollut vähäistä ja syytteitä virkarikoksista yksityisellä turvallisuusalalla ei juurikaan ole nostettu. Paasonen mukaan lain säätäjä on halunnut ennen kaikkea korostaa yksityisellä turvallisuusalalla käytettäviin toimivaltuuksiin liittyvää vastuuta mahdollistamalla virkarikossäännösten soveltamisen.²⁰⁵

4.2.4 Oikeudellinen suoja

Virkaa toimittavalle virkamiehelle on koetettu antamaa erityistä rikosoikeudellista suojaa lainsäädännön keinoin. Tätä erityistä rikosoikeudellista suojaa on pyritty luomaan rikoslain 16 luvussa, jossa on säädetty rikoksista viranomaisia vastaan.²⁰⁶ Näiden säännösten tarkoituksena on ensi kädessä valtiovallan auktoriteetin turvaaminen, sekä myös yksittäisen virkamiehen turvaaminen henkilönä. Säännöksillä suojataan etupäässä poliisin, mutta myös muiden julkista valtaa käyttävien virkamiehiin rinnastettavien henkilöiden tehtävien hoitamista tehtäviin suuntautuvalta vastarinnalta ja hankaloittamiselta.²⁰⁷

Yksityisen turvallisuusalan tehtäviin on myös säädetty erityinen rikosoikeudellinen suoja rikoslain 17 luvun 6 §:ssä. Näillä säädöksillä on kriminalisoitu järjestystä ylläpitävän henkilön vastustaminen ja tällä tapaa pyritty turvaamaan myös järjestystä ylläpitävän henkilön tehtävien suorittaminen. Yksityiseen turvallisuusalaan sovellettava erityinen rikosoikeudellinen suoja on kuitenkin suppeampi kuin virkamiehiin sovellettava suoja.²⁰⁸ Tämä säännös on kuitenkin ainoastaan toissijainen säännös, eli sitä ei sovelleta, mikäli muualla laissa on säädetty ankarampi rangaistus. Toissijaisuuden vuoksi säännöksen soveltamisala on kohtalaisen suppea. Suurin osa vartijoihin kohdistuvista väkivaltarikoksista täyttää pahoinpitelyn tai laittoman uhkauksen tunnusmerkistöt, joista maksimirangaistus on kaksi vuotta vankeutta, kun taas järjestystä ylläpitävän henkilön vastustamisesta maksimirangaistus on ainoastaan kuusi kuukautta vankeutta.²⁰⁹ Syyttäjän on aina valittava näistä rikosnimikkeistä toinen, sillä vartijaa kohti väkivaltaisesti käyttäytyvää henkilöä ei voi tuomita samanaikaisesti järjestystä ylläpitävän henkilön vastustamisesta ja pahoinpitelystä. Näiden kahden rikosnimikkeen

²⁰⁵ Paasonen 2008 s. 119 – 120

²⁰⁶ Helminen – Kuusimäki – Salminen 1999 s. 359

²⁰⁷ Majanen 2004 luku Virkamiehen vastustaminen

²⁰⁸ Paasonen 2008 s. 120 – 121

²⁰⁹ Kerttula 2010 s. 212

rajanvetoa mietittäessä osoittautuu Kerttulan mukaan ongelmalliseksi se, etteivät syyttäjät useinkaan vaadi toissijaiseksi rangaistukseksi järjestystä ylläpitävän henkilön vastustamista silloin kun he vaativat rangaistusta pahoinpitelystä. Tämä johtaa siihen, ettei alioikeudella ole aina tosiasiallista mahdollisuutta arvioida rikosnimikettä, mikä taas johtaa siihen, että samanlaisia tekoja arvioidaan sen mukaan, kummalla nimikkeellä syyttäjä on vaatinut rangaistusta. Tällöin asia on usein syyttäjistä kiinni, tuleeko rangaistus järjestystä ylläpitävän henkilön vastustamisesta vai pahoinpitelystä.²¹⁰ Kerttula pitää ongelmallisena myös sitä, että mikäli tapauksesta saatava rangaistus on pahoinpitely, jää sen kohteeksi joutunut vartija erityisen rikosoikeudellisen suojan ulkopuolelle.²¹¹

Yksityisellä vartijalla ei rikoslain 16 luvun 19 §:n perusteella katsota olevan rikoslain 16 luvun 1 – 3 §:n mukaista virkamiehen rikosoikeudellista suojaa. Kerttula kuitenkin ihmettelee minkä takia yksityisellä vartijalla ei ole virkamiehen tasoista rikosoikeudellista suojaa, sillä perustuslakivaliokunta on lausunnassaan katsonut, että yksityisessä vartiointiliiketoiminnassa on kyse julkisesta hallintotehtävästä, joka sisältää julkisen vallan käyttöä. Yksityisten vartijoiden katsotaan selkeästi olevan julkisen vallan käyttäjiä sekä virkavastuun alaisia, tämän vuoksi Kerttula esittää kysymyksen siitä, miksi yksityisten vartijoiden ei kuitenkaan lueta kuuluvan virkamiehiä suojaavan korotetun rikosoikeudellisen suojan piiriin. Kerttula näkee, että nykyinen rikoslain 16 luvun 20 §:n 1 momentin säännökset kuitenkin tukevat sitä, että yksityisellä vartijalla tulisi olla virkamiehen tasoinen rikosoikeudellinen suoja. Tämän lain kohdan mukaan virkamiehiä suojaavan rikoslain 16 luvun 1 – 3 §:n säännöksiä sovelletaan muun muassa julkista valtaa käyttävään henkilöön. Lisäksi rikoslain 16 luvun 20 §:n 5 momentin mukaan virkamiehen rikosoikeudellisen suojan piiriin luetaan myös sellaiset henkilöt, joiden kohdalla sovelletaan erikseen säädettynä rikosoikeudellista virkavastuuta.²¹² Kuten olemme jo aikaisemmin todenneet, yksityinen vartija on julkista valtaa käyttävä henkilö, johonka myös sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta.

Rikoslain esitöissä on todettu, että yksityisiin vartijoihin ei sovelleta virkamiehen tasoista rikosoikeudellista suojaa, sillä yksityisen vartijan vastustamisesta on säädetty rikoslain 17 luvun 6 §:ssä. Kerttula näkee tämän lain esityössä esitetyn perusteen ongelmallisena. Hän näkee

²¹⁰ Kerttula – Huttunen – Ojala 2008 s. 131 – 132

²¹¹ Kerttula 2010 s. 217

²¹² Kerttula 2010 s. 221 – 223 Perustuslakivaliokunnan lausunto yksityisestä vartiointiliiketoiminnasta julkisena hallintotehtävänä ks. PeVL 28/2001 vp s. 5

kestämättömänä perusteluna sen seikan, että jonkin ryhmän asema on erilainen vain koska sen asemasta olisi annettu erillinen säännös. Kerttula pohtiikin tämän perusteella, että onko yksityiset vartijat asetettu tällä rikoslain 17 luvun 6 §:llä sellaiseen asemaan, jota ei voitaisi perustuslain yhdenvertaisuus-perusoikeuden näkökulmasta pitää hyväksyttävänä.²¹³

Kerttula toteaa, että vartijoiden asema rikosoikeudellisen suojan kannalta on hyvin ristiriitainen rikoslaissa. Hän esittääkin, että ristiriidat olisi korjattava ja yksityisille vartijoille olisi annetta samantasoinen rikosoikeudellinen suoja kuin virkamiehillä. Kerttula nostaa esille kyseisen asian tilanteen Ruotsista, jossa yksityinen vartija nauttii samantasosta rikosoikeudellista suojaa kuin poliisi, vaikka siellä vartijat toimivatkin täysin jokamiehenoikeuksien varassa.²¹⁴ Paasonenkin on myös samaa mieltä vartijoiden rikosoikeudellisen suojan korottamistarpeesta.²¹⁵ Nykyisen lain puitteissa näyttäisi olevan selvää, että yksityisten vartijoiden tulisi nauttia virkamiestasoisesta rikosoikeudellisesta suojasta. Vartijan rikosoikeudellinen suoja toimisi pelotteena vartijaa uhkaaville henkilöille ja näin ollen parantaisi vartijan työturvallisuutta.

4.3 Poliisin tai rajavartiolaitoksen avuksi asetettu järjestyksenvalvoja

4.3.1 Toiminnassa noudatettavat periaatteet

Järjestyksenvalvontatoiminnassa noudatettavista periaatteista säädetään yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 29 §:ssä. Nämä periaatteet ovat lähes saman sisältöiset kuin vartijoiden toiminnassa noudatettavat yleiset periaatteet, joita jo aiemmin 4.2.1 luvussa käsiteltiin. Järjestyksenvalvontatoiminnan periaatteita käsittelevä pykälä pohjaa kuitenkin enemmän yleisön turvallisuuden ja yleisen turvallisuuden näkökulmiin, mikä onkin täysin luontevaa toiminnan luonteen huomioon ottaen.

Lain esitöissä on järjestyksenvalvontatoiminnan periaatteista nostettu esille, että järjestyksenvalvojan on aina ensisijaisesti huolehdittava järjestyksen ja turvallisuuden

²¹³ Kerttula 2010 s. 224 Rikoslain esitöistä ks. HE 77/2001 s. 53

²¹⁴ Kerttula 2010 s. 225

²¹⁵ Paasonen 2008 s. 125

ylläpidosta. Tästä voi aiheutua tiettyä ristiriitaisuutta esimerkiksi ihmisten turvallisuuden ja järjestyksenvalvojan toimeksiantajan antamien ohjeiden välille. Järjestyksenvalvojalla on tehtävässään kuitenkin tietynlainen riippumattomuus korostuneessa asemassa, jolloin hänen on priorisoitava järjestyksenvalvojatoiminnasta säädettyjen periaatteiden mukaisesti järjestyksestä ja turvallisuudesta huolehtiminen.²¹⁶

Yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 29:ssä on painotettu myös järjestyksenvalvontatoimissa huomioitavaa tasapuolisuuden ja sovinnollisuuden merkitystä. Järjestyksenvalvojan onkin omalla toiminnallaan pyrittävä estämään tilanteiden päätymistä siihen pisteeseen, jolloin järjestyksenvalvojan on turvauduttava voimakeinojen käyttämiseen. Lisäksi järjestyksenvalvojan on toimittava vartijan tapaan suhteellisuusperiaatetta noudattaen, eli järjestyksenvalvojan on käytettävä aina sellaisia keinoja, joilla hän ei aiheuta enempää vahinkoa kuin on välttämätöntä.²¹⁷

Järjestyksenvalvojalle on yksityisistä turvallisuuspalveluista annettuun lakiin säädetty velvollisuus ryhtyä toimenpiteisiin tietynlaisissa tilanteissa. Tästä velvollisuudesta on säädetty lain 30 §:ssä seuraavasti:

30 § Järjestyksenvalvojan ilmoitusvelvollisuus ja velvollisuus ryhtyä toimenpiteisiin

Järjestyksenvalvojan on viipymättä ilmoitettava tietoonsa tulleista turvallisuutta ilmeisesti vaarantavista seikoista tilaisuuden järjestäjälle tai alueen haltijalle ja ryhdyttävä heti toimenpiteisiin yleisön varoittamiseksi ja ohjaamiseksi pois vaara-alueelta sekä vaaran aiheuttajan poistamiseksi tai muihin turvallisuuden säilyttämiseksi kiireellisiin toimenpiteisiin.

Jos tilaisuuden järjestäjän tai alueen haltijan ja järjestyksenvalvojan toimenpiteet vaaran estämiseksi eivät ole olleet riittäviä, järjestyksenvalvojan on ilmoitettava turvallisuutta vaarantavista seikoista poliisille ja tarpeen vaatiessa pelastusviranomaiselle.

Jos järjestyksenvalvoja on järjestyksenvalvontatehtävässä saanut tietoonsa rikoslain 15 luvun 10 §:n 1 momentissa mainitun jo tehdyn rikoksen, hänen on viipymättä ilmoitettava siitä poliisille. Ilmoitusvelvollisuutta ei kuitenkaan ole, jos järjestyksenvalvojan täytyisi antaa ilmi joku mainitun pykälän 2 momentissa tarkoitettuista.

²¹⁶ HE 22/2014 s. 52

²¹⁷ HE 22/2014 s. 52 – 53

Pykälän ensimmäisen momentin ilmoitusvelvollisuus sekä velvollisuus ryhtyä toimenpiteisiin korostaa kyseisen lain 29 §:ssä säädettyä periaatetta, jonka mukaan järjestyksenvalvojan on asetettava alueella olevien ihmisten turvallisuus etusijalle. Toinen momentti antaa järjestyksenvalvojalle velvollisuuden itsenäiseen harkintaan turvallisuustoimien riittävydestä.²¹⁸ Näiden järjestyksenvalvojalle asetetut velvollisuudet ovat omiaan korostamaan järjestyksenvalvojan itsenäistä toimintaa. Järjestyksenvalvojalla on näiden velvolluuksien kautta hyvin suuri rooli mahdollisissa turvallisuutta vaarantavissa tilanteissa, joissa järjestyksenvalvojan on ryhdyttävä toimenpiteisiin. Nämä velvollisuudet eivät kuitenkaan edellytä järjestyksenvalvojalta toimia oman henkensä uhalla, mutta hän ei kuitenkaan voisi paeta ensimmäisenä paikalta mahdollisen vaaratilanteen ilmaantuessa²¹⁹. Esimerkiksi tulipalotilanteessa vastaanottokeskuksen järjestyksenvalvojan on tämän velvollisuuden nojalla yritettävä ohjata mahdollisimman monta asukasta ja henkilökunnan jäsentä turvaan, mutta hänen ei tarvitse vaarantaa omaa henkeä ja terveyttä tätä tehdessään.

Järjestyksenvalvojan ilmoitusvelvollisuuden voidaan katsoa myös parantavan erilaisten tilojen ja tapahtumien turvallisuutta. Järjestyksenvalvoja on koulutettu turvallisuusalan ammattilainen, joka osaa havaita mahdolliset puutokset turvallisuudessa. Ilmoitusvelvollisuutensa vuoksi järjestyksenvalvojan on aina ilmoitettava turvallisuutta vaarantavista seikoista viimekädessä poliisille ja pelastusviranomaisille, mikäli alueen haltija tai tapahtuman järjestäjä ei saa näitä seikkoja korjattua. Tällainen ilmoitus voi johtaa alueen tyhjentämiseen tai tilaisuuden peruuntumiseen. Näin ollen järjestyksenvalvojan ilmoitusvelvollisuuden voidaan katsoa vaikuttavan siihen, kuinka hyvin alueen haltija tai tapahtuman järjestävä viimekädessä huolehtii turvallisuudesta.

Näiden edellä mainittujen velvolluuksien lisäksi järjestyksenvalvojalla on vartijan tapaan velvollisuus ilmoittaa poliisille, mikäli hän on saanut tietoonsa rikoslain 15 luvun 10 §:n 1 momentissa mainitun jo tehdyn törkeän rikoksen. Kyseisen pykälän mukaan näihin törkeisiin rikoksiin katsotaan kuuluvaksi esimerkiksi tappo, ryöstö, raiskaus tai lapsen seksuaalinen hyväksikäyttö. Ilmoitusta ei kuitenkaan tarvitse tehdä, mikäli se vaatisi samaisen pykälän 2 momentissa mainitun henkilön ilmiantamista, esimerkiksi aviopuolison tai sisaruksen. Tämän jokamiehen oikeuksia ankaramman velvollisuuden antamista järjestyksenvalvojalle on

²¹⁸ HE 22/2014 vp s. 53

²¹⁹ HE 148/1998 vp s. 13

perusteltu sillä, että hän on vartijan tapaan turvallisuusalan ammattilainen ja vartijalle tämä velvollisuus on säädetty²²⁰.

Järjestyksenvalvojan on yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 31 §:n 1 momentin mukaisesti aina vartijan tavoin ilmoitettava toimenpiteidensä kohteena olevalle henkilölle toimenpiteen perusteet, mikäli se on olosuhteiden vuoksi mahdotonta. Tämä momentti on saman sisältöinen kuin vartijoita koskeva kyseisen lain 7 §:n 1 momentti. Myös samaisen lain 31 §:n 2 momentti, jonka mukaan järjestyksenvalvojan on pyydettyessä kerrottava toimenpiteensä kohteelle tai tämän edustajalle vastaavan hoitajan nimi sekä yhteystiedot, jotta järjestyksenvalvojan suorittamien toimenpiteiden oikeellisuus. Kyseinen momentti on myöskin saman sisältöinen kuin vartijaa koskeva saman lain 7 §:n 2 momentti. Tätä vartijoita koskevaa pykälää käsiteltiin jo aiemmin 4.2.1 luvussa. Järjestyksenvalvojan velvollisuudesta toimenpiteiden ilmoittamiseen säädettiin ensimmäisen kerran nykyisessä 1.1.2017 voimaantullessa yksityisistä turvallisuuspalveluista annetussa laissa (1085/2015). Lakimuutos parantaa järjestyksenvalvojan toimenpiteiden kohteeksi joutuvan henkilön oikeusturvaa ja samalla se on lisää järjestyksenvalvojan harkintaa omista toimenpiteistään, sillä hänen on samalla perusteltava toimenpiteensä myös itselleen, kun hän ilmoittaa siitä toiminnan kohteena olevalle henkilölle.

Yleisillä periaatteilla on järjestyksenvalvontatoiminnassa haluttu korostaa perusoikeuksien ja turvallisuuden ylläpitämisen merkitystä. Yleisten periaatteiden rikkomisesta ei kuitenkaan järjestyksenvalvontatoiminnassa ole säädetty sanktiouhkaa, mutta niitä voidaan kuitenkin tarkastella tuomioistuimissa toiminnan kokonaisuutta arvioitaessa.²²¹ Järjestyksenvalvontatoiminnassa noudatettavat periaatteet ovat hyvin saman sisältöiset vartiointitoiminnan yleisten periaatteiden kanssa.

4.3.2 Oikeudet ja voimakeinojen käyttö

Poliisin tai rajavartiolaitoksen avuksi asetetun järjestyksenvalvojan oikeuksista ja voimankäytöstä säädetään yksityisistä turvallisuuspalveluista annetussa laissa. Niitä koskevat

²²⁰ HE 22/2014 vp s. 54

²²¹ Paasonen 2008 s. 68

säännökset on jaettu kyseisessä laissa viiteen eri pykälään (42 §, 45 §, 46 §, 47§ & 48 §).
Kyseisen lain 42 § kuuluu näin:

42 § Henkilön poistaminen ja kiinniottaminen

Järjestyksenvalvojalla on oikeus poistaa toimialueeltaan henkilö, joka:

- 1) päihtyneenä häiritsee järjestystä tai muita henkilöitä;*
- 2) vaarantaa turvallisuutta;*
- 3) uhkaavasti esiintyen, meluamalla, väkivaltaisuuksella taikka muulla käyttäytymisellään häiritsee järjestystä; tai*
- 4) oleskelee alueen yleisöltä suljetussa osassa ilmeisen oikeudettomasti.*

Jos paikalta poistaminen on ilmeisesti riittämätön toimenpide eikä häiriötä tai vaaraa voida muutoin poistaa, järjestyksenvalvojalla on oikeus ottaa henkilö kiinni, jos kiinniottaminen on välttämätöntä muille henkilöille tai omaisuudelle aiheutuvan vakavan vaaran torjumiseksi. Kiinniotettu on viipymättä luovutettava poliisin haltuun. Järjestyksenvalvojalla ei kuitenkaan ole oikeutta henkilön kiinniottamiseen yleisessä kokouksessa.

Nykyiseen yksityisistä turvallisuuspalveluista annettuun lakiin (1085/2015) tehtiin muutamia järjestyksenvalvojan poistamis- ja kiinniotto-oikeutta koskevia muutoksia. Kyseisen lain 42 §:n 1 momentin 1 kohta kuitenkin säilyi samanlaisessa muodossa kuin edeltävässäkin laissa. Tämän mukaan järjestyksenvalvojalla on oikeus poistaa toimialueeltaan henkilö, joka päihtymyksensä vuoksi häiritsee järjestystä tai muita henkilöitä. Pelkästään henkilön päihtymys ei kuitenkaan riitä automaattisesti riittä poistamisperusteeksi, vaan järjestyksenvalvojan on aina yksittäisissä tapauksissa arvioitava objektiivisesti aiheuttaako henkilön päihtymistila häiriötä järjestykselle tai muille henkilöille.²²² Esimerkiksi tiedottomassa tilassa olevan henkilön voitaisiin tilanteesta riippuen katsoa aiheuttavan tällaista häiriötä.²²³ On kuitenkin huomioitava, että tiedottomassa tilassa olevan henkilön poistaminen alueelta voisi johtaa vastuuseen heitteillepanosta.²²⁴

Järjestyksenvalvojalla on myös oikeus poistaa henkilö, joka järjestyksenvalvojan toimialueella vaarantaa turvallisuutta. Lain esitöiden mukaan poistamisperusteeksi riittää turvallisuuden vaarantaminen millä tahansa tavalla. Järjestyksenvalvojan on kuitenkin aina ensin pyrittävä palauttamaan tilanne ennalleen käskyjen ja kehotusten avulla. Mikäli käskyt ja kehotukset eivät

²²² HE 22/2014 vp s. 60

²²³ HE 148/1998 vp s. 15

²²⁴ Kerttula 2010 s. 281

auta, voi järjestyksenvalvoja tällöin käyttää poistamisoikeuttaan turvallisuutta vaarantavaan henkilöön.²²⁵ Kerttula on kritisoinut lain esitöiden kantaa siitä, että turvallisuuden vaarantaminen ”millä tavalla tahansa” riittää järjestyksenvalvojalle poistamisperusteeksi. Kerttula katsookin, että kyseisen tulkinta tavan omaaminen johtaa todella väljään arviointiin poistamisperustetta tarkasteltaessa, sillä turvallisuuden vaarantaminen ”millä tavalla tahansa” tulee käytännössä kysymykseen todella usein. Hän katsoo myös, ettei tämän sisältöinen lainkohta läpäise perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten tarkkarajaisia vaatimuksia.²²⁶ Tämä tulkintalinja antaakin järjestyksenvalvojalle hyvin laajan harkintavallan siitä, minkälaisen toiminnan hän katsoo vaarantavan turvallisuutta ”millä tahansa tavalla”. Toisaalta se helpottaa järjestyksenvalvojan itsenäistä työskentelyä ja reagointinopeutta mahdollisiin vaarallisiin tilanteisiin, sillä hän voi itse katsoa minkä hän näkee turvallisuuden vaarantamiseksi. Järjestyksenvalvoja ei myöskään suoraan voisi käyttää poistamisoikeuttaan, vaan hänen on yritettävä ensin käskyin ja kehotuksin palauttaa tilanne ennalleen.

Yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 42 § 1 momentin 3 kohdan mukaan järjestyksenvalvojalla on oikeus poistaa henkilö, joka uhkaavasti esiintyen, meluamalla, väkivaltaisuudella taikka muulla käyttäytymisellään häiritsee järjestystä. Poistamisperusteeksi riittää, että edes yksi näistä edellä mainituista kriteereistä täyttyy.²²⁷ Myös tämä kohta voidaan nähdä edellisen tapaan melko väljänä ja järjestyksenvalvojalla onkin sen perusteella hyvin laajat oikeudet poistaa henkilö alueelta. Kerttula on esittänyt kritiikkiä myös tämän kohdan sisältöä koskien²²⁸.

Järjestyksenvalvojalle uutena poistamisperusteena nykyiseen yksityisistä turvallisuuspalveluista annettuun lakiin kirjattiin oikeus poistaa henkilö, joka oleskelee yleisöltä suljetussa tilassa ilmeisen oikeudettomasti. Lakimuutosta perusteltiin lain esitöissä sillä, että nykyisellään järjestyksenvalvojan asettaminen on mahdollista sellaisille alueille, jotka eivät ole kokonaan avoimia yleisölle, esimerkkinä tällaisesta paikasta voidaan mainita kauppakeskus. Kauppakeskuksessa on tiloja, jotka ovat yleisöltä suljettuja, joten on johdonmukaista, että järjestyksenvalvojalla on oikeus poistaa oikeudettomasti siellä mahdollisesti olevat henkilöt. Järjestyksenvalvojan ei kuitenkaan voi pelkän epäilyksen turvin

²²⁵ HE 22/2014 vp s. 60

²²⁶ Kerttula 2010 s. 283 – 284

²²⁷ HE 22/2014 vp s. 60

²²⁸ Kerttula 2010 s. 284

poistaa henkilöä tällaiselta alueelta, vaan oikeudettomasta oleskelusta on oltava muutakin näyttöä.²²⁹ Tämä lakimuutoksen voidaan katsoa vievän järjestyksenvalvojaa lähemmäksi vartijaa, sillä vartijalla tällainen oikeus on ollut jo ennestään. Järjestyksenvalvojan konkreettinen työ kuitenkin helpottuu tämän muutoksen myötä ja samalla myös toimeksiantajan tilanne helpottuu. Järjestyksenvalvoja voi nykyisellään poistaa oikeudettomasti oleskelevia henkilöitä esimerkiksi vastaanottokeskuksen henkilökunnan tiloista. Toimeksiantajankin on helpompi asettaa järjestyksenvalvoja valvomaan järjestystä ilman sitä tosi asiaa, ettei järjestyksenvalvoja pystyisi hoitamaan tämän kaltaisia poistamistilanteita, vaan rinnalle tarvittaisiin aina myös vartija, jolla olisi oikeudet tällaiseen toimenpiteeseen.

Järjestyksenvalvojalla on myös oikeus ottaa henkilö kiinni, mikäli pelkkä paikalta poistaminen ei ole riittävä toimenpide, eikä vaaraa voida muutoin poistaa. Kiinniottamisen on tämän lisäksi oltava välttämätöntä muihin henkilöihin tai omaisuuteen kohdistuvan vakavan vaaran ehkäisemiseksi. Tämän nojalla tapahtuneen kiinnioton jälkeen järjestyksenvalvojan on luovutettava kiinniotettu henkilö aina poliisille. Paasonen kritisoi kyseistä säädöstä, jonka tulkinta siitä, milloin poistaminen olisi ilmeisesti riittämätön toimenpide ja milloin voidaan katsoa sen ehkäisevän vakavaa vaaraa muille henkilöille tai omaisuudelle, jää liian avoimeksi. Lain perusteluiden mukaan järjestyksenvalvojalla ei pitäisi olla itsenäistä oikeutta päättää henkilön vapautteen kohdistuvista toimenpiteistä.²³⁰

Kerttula esittää Paasonen tapaan samansuuntaista kritiikkiä kyseisestä säädöksestä. Hän on samaa mieltä siitä, että laki ja sen perustelut ovat jätetty liian avoimeksi tulkinnalle tässä tapauksessa. Lain perusteluiden mukaan kiinniotto-oikeuden tarkoituksena on estää henkilön poistuminen siihen asti, että poliisi ehtii paikalle ja tekee päätöksen siitä, kuinka kiinniotetun henkilön kanssa menetellään. Kerttula mukaan tarkoituksena olisi myös se, että poliisi tarkistaisi samalla järjestyksenvalvojan menettelyn lainmukaisuuden, mikä olisi kuitenkin tosiasiallisesti hankalaa. Kokonaisuudessaan Kerttula pitää tässä yhteydessä olevaa järjestyksenvalvojan kiinniotto-oikeutta tarkkarajaisuus- ja täsmällisyysvaatimusten kannalta ongelmallisena.²³¹ Käytännössä järjestyksenvalvojan kiinniotto-oikeus on tässä yhteydessä erittäin hyödyllinen toiminnan tarkoituksenmukaisuuden kannalta. Mikäli järjestyksenvalvoja voisi ainoastaan käyttää poisto-oikeuttaan, ilman mahdollisuutta jatkaa sitä kiinniotolla, se

²²⁹ HE 22/2014 vp s. 61

²³⁰ Paasonen 2008 s. 78 – 79

²³¹ Kerttula 2010 s. 301 – 302

johtaisi auttamatta tilanteisiin, joissa järjestyksenvalvoja poistaa henkilön toimialueeltaan, minkä jälkeen henkilö voisi palata sinne heti takaisin, mikä taas johtaisi uuteen poistamiseen ja noidankehä olisi valmis. Tällaiset tilanteet sitoisivat järjestyksenvalvoja pitkeksi ajoiksi, jolloin järjestyksenvalvontatoiminnan tehokkuus laskisi huomattavasti.

Yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 45 § säätelee järjestyksenvalvojan kiinniotto-oikeutta rikoksesta epäiltyyn henkilöön, kyseisessä pykälässä säädetään näin:

45 § Rikoksesta epäilyn kiinniottaminen

Järjestyksenvalvojalla on järjestyksenvalvontatehtävää suorittaessaan oikeus ottaa kiinni verekseltä tai pakenemasta tavattu rikoksesta epäilty, jos rikoksesta saattaa seurata vankeutta tai jos rikos on lievä pahoinpitely, näpistys, lievä kavallus, lievä luvaton käyttö, lievä moottorikulkuneuvon käyttövarkaus, lievä vahingonteko tai lievä petos. Järjestyksenvalvoja saa ottaa kiinni myös sen, joka on viranomaisen antaman etsintäkuulutuksen mukaan pidätettävä tai vangittava.

Kiinniotettu on viipymättä luovutettava poliisille. Jos poliisille luovuttaminen ei kohtuullisessa ajassa ole mahdollista, järjestyksenvalvoja voi kuitenkin poliisimiehen ja kiinniotetun suostumuksella jättää kiinniotetun luovuttamatta poliisille ja vapauttaa tämän viipymättä, jos rikoksesta voi seurata vain sakkoa ja jos kiinniotetun henkilöllisyys on tunnettu tai kiinniotettu suostuu esittämään järjestyksenvalvojalle henkilöllisyytensä selvittämiseksi tarpeelliset tiedot.

Toimivaltuus rikoksesta epäilyn kiinniottamisesta kirjattiin nykyiseen yksityisistä turvallisuuspalveluista annettuun lakiin uutena oikeutena järjestyksenvalvojalle. Säädös vastaa vartijan kiinniotto-oikeutta, jota käsiteltiin aiemmin luvussa 4.2.2. Tämän lisäksi säädös vastaa pakkokeinolain 2 luvun 2 §:n sisältöä yleisestä kiinniotto-oikeudesta. Lain esitöiden mukaan tämän toimivaltuuden lisäämisen tarkoituksena on, että yksityisen turvallisuusalan toimijoiden oikeuksista säädettäisiin mahdollisimman kattavasti. Lisäksi säädöksen tarkoituksena on saattaa järjestyksenvalvoja rikoksesta epäilyn henkilön kiinniottotilanteessa rikosoikeudellisen virkavastuun alaisuuteen. Aiemmin kysymys rikosoikeudellisesta virkavastuusta oli epäselvä, sillä järjestyksenvalvoja toimi kiinniottotilanteessa jokamiehenoikeuksilla.²³²

Rikoksesta epäilyn kiinniottamisessa järjestyksenvalvojalla on vartijan tapaan mahdollisuus tietyissä olosuhteissa vapauttaa kiinniotettu henkilö. Näitä edellytyksiä käsiteltiin myös aiemmin luvussa 4.2.2. Lain esitöissä esitettiin alun perin, ettei järjestyksenvalvojalla tulisi olla vartijan tapaan oikeutta vapauttaa kiinniotettua, sillä vartijan oikeus vapauttaa kiinniotettu henkilö nojautuu voimakkaasti näpistysten tekijöihin, joiden kiinniottaminen on paljon

²³² HE 22/2014 vp s. 63

keskeisempää vartijan työssä verrattuna järjestyksenvalvojan työhön²³³. Hallintovaliokunta kuitenkin totesi lausunnossaan tämän oikeuden olevan tarpeellinen myös järjestyksenvalvojille.²³⁴ Oikeus vapauttaa rikoksesta epäilty kiinniotettu henkilö on järjestyksenvalvojan työn kannalta hyödyllinen. Poliisin tai rajavartiolaitoksen avuksi asetettujen järjestyksenvalvojien työ esimerkiksi kauppakeskuksissa pitää hyvin keskeisesti sisällään rikoksesta epäiltyjen henkilöiden kiinniottamista. Ennen uutta laki nämä järjestyksenvalvojat toimivat jokamiehen kiinniotto-oikeuksiin nojaten, jolloin rikosoikeudellinen virkavastuu oli epäselvä. Laki uudistus selventääkin järjestyksenvalvojan oikeusasemaa. Mahdollisuus vapauttaa rikoksesta epäilty henkilö esimerkiksi vastaanottokeskuksen ympäristössä on myös hyödyllinen. Mikäli vastaanottokeskuksen asukas syyllistyy tällaiseen rikokseen jonka johdosta järjestyksenvalvoja voi ottaa hänet kiinni, ei poliisin aina tarvitsisi tulla paikalle, mikäli vapauttamisen kriteerit täyttyvät.

Järjestyksenvalvojalla on yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 46 §:n 2 momentin mukaan edellä mainittujen 42 §:n 2 momentin ja 45 §:n perusteella suorittamissaan kiinnitoissa oikeus suorittaa kiinniotetulle henkilölle turvallisuustarkastus. Turvallisuustarkastuksen tarkoituksena on varmistua, ettei kiinniotetulla henkilöllä ole hallussaan esineitä, joilla hän voisi vahingoittaa itseään tai muita. Oikeus tällaiseen turvallisuustarkastukseen vastaa vartijan oikeutta turvallisuustarkastuksen suorittamiseen kiinnioton yhteydessä. Tämä oikeutta käsiteltiin aiemmin luvussa 4.2.2.

Järjestyksenvalvojalle on yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 47 §:ssä säädetty erikseen myös kiinniottotilanteen ulkopuolinen oikeus ottaa henkilöltä pois esine, jota voidaan käyttää henkeen tai terveyteen kohdistuvan rikoksen tekemiseen tai sellaisella uhkaamiseen. Tämän kaltainen oikeus voisi lain esitöiden mukaan perustua järjestyksenvalvojan omaan havaintoon²³⁵. Kyseinen lain pykälä ei suoraan anna järjestyksenvalvojalle oikeutta suorittamaan kiinniottoa esineen poisoton yhteydessä, mutta järjestyksenvalvoja voi kuitenkin tällaisessa tapauksessa turvautua tämän lain 45 §:n mukaiseen rikoksesta epäillyn kiinniottoon. Tämän perusteella järjestyksenvalvoja voisi suorittaa kiinnioton esimerkiksi havaitessaan jonkun henkilön kantavan teräasetta kauppakeskuksessa, sillä teräaseen kantaminen julkisella paikalla on järjestyslain 10 §:n mukaan kiellettyä ja siitä voidaan rikoslain 41 luvun 6 §:n mukaan

²³³ HE 22/2014 vp s. 63

²³⁴ HaVM 57/2014 vp s. 9

²³⁵ HE 22/2014 vp s. 64 – 65

tuomita vankeutta. Järjestyksenvalvojalla ei kuitenkaan ole velvollisuutta suorittaa kiinniottoa vaarallisen esineen poisoton yhteydessä, mutta järjestykseläin kautta hänellä on siihen kuitenkin oikeus.

Järjestyksenvalvojan voimakeinojen käytöstä säädetään yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 48 §:ssä seuraavaa:

48 § Voimakeinojen käyttö

Jos henkilö koettaa vastarintaa tekemällä välttää pääsyn estämisen, paikalta poistamisen, kiinniottamisen, 46 §:ssä tarkoitetun tarkastuksen tai 47 §:ssä tarkoitetun poisottamisen taikka pakenee kiinniottamista, järjestyksenvalvojalla on oikeus käyttää sellaisia henkilön pääsyn estämiseksi, paikalta poistamiseksi tai kiinniottamiseksi taikka tarkastuksen suorittamiseksi tai esineen ja aineen poisottamiseksi tarpeellisia voimakeinoja, joita voidaan pitää puolustettavina, kun otetaan huomioon henkilön käyttäytyminen, tehtävän tärkeys ja kiireellisyys, vastarinnan vaarallisuus ja muut olosuhteet.

Vastuuvapausperusteesta ja rangaistusvastuun lievennyksestä voimakeinojen käytön lioittelussa säädetään rikoslain 4 luvun 6 §:n 3 momentissa ja 7 §:ssä.

Järjestyksenvalvojan oikeudet voimakeinojen käyttämiseen ovat lähes samanlaiset kuin vartijallakin. Nykyiseen yksityisistä turvallisuuspalveluista annettuun lakiin järjestyksen voimankäyttöoikeuksia koskevaa pykälää muokattiin vastaamaan terminologisesti vartijan voimakeinojen käyttöoikeutta. Järjestyksenvalvojalle uutena oikeutena nykyiseen lakiin lisättiin oikeus käyttää voimakeinoja kiinniottoa pakenevan henkilön pysäyttämiseen. Muutoksessa järjestyksenvalvojan oikeus voimakeinojen käyttöön sidottiin kohdehenkilön tekemään vastarintaan.²³⁶ Aikaisemmin järjestyksenvalvojalla oli oikeus voimakeinojen käyttöön, mikäli niitä voitiin pitää puolustettavina.²³⁷ Voimakeinojen käyttämisen puolustettavuuskriteeri kuitenkin sitoo edelleen järjestyksenvalvojan voimankäyttöä ja se on nykyään vastaava kuin vartijalla.²³⁸ Vartijan voimankäyttöä käsiteltiin luvussa 4.2.2.

Yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 49 §:n mukaan järjestyksenvalvoja saa kantaa mukanaan voimankäyttövälineinä tietyin edellytyksin ampuma-aselain 11 §:ssä tarkoitettua kaasusumutinta, käsirautoja, enintään 70 senttimetriä pitkää patukkaa ja teleskooppipatukkaa. Järjestyksenvalvojan voimankäyttövälineet ja niiden käyttö edellytykset ovat vastaavat kuin vartijalla, poikkeuksena ampuma-aselain 2 §:ssä tarkoitettu ampuma-ase, jollaista

²³⁶ HE 22/2014 vp s. 65

²³⁷ Paasonen 2008 s. 86

²³⁸ HE 22/2014 vp s. 65

järjestyksenvalvoja ei saa kantaa. Vartijan voimankäyttövälineiden kantamista sekä kantamisen edellytyksiä käsiteltiin myöskin luvussa 4.2.2.

4.3.3 Virkavastuu ja oikeudellinen suoja

Järjestyksenvalvoja ei vartijan tapaan ole niin kutsutussa hallinto-oikeudellisessa virkamiesasemassa. Tämä tarkoittaa sitä, ettei järjestyksenvalvojan katsota olevan virkamies siinä mielessä kuin mitä kyseisellä käsitteellä yleensä tarkoitetaan. Tästä huolimatta järjestyksenvalvojan katsotaan olevan rikosoikeudellisen virkavastuun alaisena, sillä järjestyksenvalvojan tehtävissä käytetään julkista valtaa.²³⁹ Järjestyksenvalvojan virkavastuu on samanlainen kuin vartijallakin, vartijan virkavastuuta on käsitelty tarkemmin luvussa 4.2.3.

Järjestyksenvalvojan oikeudellinen suoja on virkavastuun tapaan samantasoinen kuin vartijallakin. Molemmat toimijat katsotaan rikoslain 17 luvun 6 §:n mukaan järjestystä ylläpitäviksi henkilöiksi. Tämän vuoksi järjestyksenvalvojalla olevan rikosoikeudellisen suojan katsotaan vartijan tapaan olevan suppea, sillä säännöstä järjestystä ylläpitävän henkilön vastustamisesta ei sovelleta, jos teosta on säädetty muualla laissa ankarampi rangaistus²⁴⁰. Vartijan oikeudellista suojaa ja sen sisältö on käsitelty aiemmin luvussa 4.2.4.

Vaikka järjestyksenvalvojalla ja vartijalla on lain mukaan samantasoinen rikosoikeudellinen suoja, eräät oikeustapaukset kuitenkin osoittavat, että näin ei aina ole. Helsingin käräjäoikeuden 6.11.2003 antamassa tuomiossa Nro 03/10991 DNro R 03/2821 käräjäoikeus tuomitsi syytetyn järjestystä ylläpitävän henkilön vastustamisesta, sillä syytetty oli rimpuilun ja huitomisen seurauksena aiheuttanut matkustaja-aluksella työskennelle järjestyksenvalvojalle nilkkaan ulkokehräsen murtuman. Toisessa Helsingin käräjäoikeuden 13.3.2002 antamassa tuomiossa Nro 02/3224 DNro R 00/15678 käräjäoikeus tuomitsi syytetyn pahoinpitelystä, koska syytetty oli tönäissyt vartijan maahan, minkä seurauksena vartijan olkaniveleen ja polveen oli tullut vääntymis- ja ruhjevammoja. Molemmissa näissä tapauksissa käytetty väkivalta oli suhteellisen lievää, mutta asianomistajille aiheutuneista vammoista seurasi 1–2 kuukauden työkyvyttömyys. Kerttulan mielestä onkin vaikea ymmärtää, miksi näissä tapauksissa on syyttäjälaitoksen osalta

²³⁹ Kerttula – Huttunen – Ojala 2008 s. 126 – 127. Järjestyksenvalvojan rikosoikeudellisesta virkavastuusta ks. esim. HaVM 33/1998 vp s.4

²⁴⁰ Kerttula – Huttunen – Ojala 2008 s. 130

päädytty eri rikosnimikkeisiin, sillä ainoana merkittävänä erona tapauksissa on, että toisessa tapauksessa oli kyse järjestyksenvalvojasta ja toisessa vartijasta. Tapaukset osoittavat, että syyttäjälaitoksessa on tiettyä epätietoisuutta koskien järjestyksenvalvojan ja vartijan rooleja.²⁴¹

Edellä mainittujen käräjäoikeuden ratkaisujen aikaan järjestyksenvalvojan ja vartijan oikeudet oli kirjattu eri lakeihin. Tämä on saattanut aiheuttaa epätietoisuutta syyttäjälaitoksen sisälle siitä, millä rikosnimikkeillä tapauksista tulisi vaatia rangaistuksia. On toki todettava, että rikoslaissa järjestystä ylläpitävän henkilön vastustaminen koski tuolloinkin niin järjestyksenvalvojaa kuin vartijaakin. Tämän vuoksi syyttäjälaitoksen epätietoisuus ei pitäisi selittyä tällä seikalla. Nykyisin järjestyksenvalvojan ja vartijan oikeudet ovat molemmat kirjattuna yksityisistä turvallisuuspalveluista annettuun lakiin, minkä tulisi auttaa järjestyksenvalvojan ja vartijan oikeudellisen aseman hahmottamista.

4.4 Vartijan ja järjestyksenvalvojan oikeuksien vertailu vastaanottokeskus ympäristössä

Vartijan ja järjestyksenvalvojan oikeudellisessa asemassa on paljon yhtäläisyyksiä, mutta myös oleellisia eroja. Onkin oleellista nostaa esiin näitä vartijan ja järjestyksenvalvojan välillä olevia eroja vastaanotto- ja järjestelykeskuksien osalta, sillä niin vartijoita kuin järjestyksenvalvojaakin työskentelee kyseisessä ympäristössä. Löytyvät erot auttavat hahmottamaan vartijan ja järjestyksenvalvojan sopivuutta ja tarkoituksenmukaisuutta vastaanotto- ja järjestelykeskuksissa työskentelyyn.

Vartijan ja järjestyksenvalvojan toiminta perustuu erilaisille tehtävänkuville. Yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 4 §:n mukaan vartijan tehtävänä on suorittaa vartiointitehtäviä vartiointialueella. Vartiointitehtäväksi katsotaan samaisen lain 2 §:n mukaan omaisuuden vartioimista, henkilön koskemattomuuden suojaamista sekä vartioimiskohteeseen tai toimeksiantajaan kohdistuneen rikoksen paljastamista samoin kuin näiden tehtävien valvomista. Vastaanotto- ja järjestelykeskuksissa vartijan vartiointitehtävänä on yleensä omaisuuden vartioimista, johon sisältyy myös vastaanotto- ja järjestelykeskuksen henkilökunnan koskemattomuuden suojaamista. Vartijalla on suorittamansa

²⁴¹ Kerttula – Huttunen – Ojala 2008 s. 132 – 133

vartiointitehtävänsä aikana mahdollisuus käyttää myös jokamiehenoikeuksia, esimerkiksi keskuksen asukkaiden välillä tapahtuneeseen pahoinpitelyyn. Vartijalla ei kuitenkaan ole velvollisuutta käyttää jokamiehenoikeuksia.

Järjestyksenvalvojan suorittaa yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 25 §:n mukaan toimialueellaan järjestyksenvalvontatehtävää. Järjestyksenvalvontatehtävällä tarkoitetaan lain 2 §:n mukaan järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämistä sekä rikosten ja onnettomuuksien estämistä järjestyksenvalvojan toimialueella. Järjestyksenvalvojan tehtäväkuva on vartijan tehtäväkuvaa laajempi, järjestyksenvalvojalla onkin paremmat mahdollisuudet oikeuksiensa puolesta puuttua vastaanotto- ja järjestelykeskuksissa tapahtuviin häiriöihin. Järjestyksenvalvoja eroaa vartijasta myös velvollisuuksiensa osalta. Järjestyksenvalvojan on yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 30 §:n mukaan myös velvollisuus ryhtyä toimenpiteisiin erilaisissa vaaraa aiheuttavissa tilanteissa, mikäli siitä ei koidu liiallista vaaraa itse järjestyksenvalvojaa kohtaan. Järjestyksenvalvojan olisi ryhdyttävä toimiin esimerkiksi vaaraa aiheuttavan henkilön poistamiseksi tai kiinniottamiseksi. Tehtäväkuvan ja velvollisuuksien osalta järjestyksenvalvojalla on paremmat valmiudet toimia vartijaa tarkoituksenmukaisemmin vastaanotto- ja järjestelykeskuksissa.

Tehtäväkuvien lisäksi vartijan ja järjestyksenvalvojan toimialue voivat erota toisistaan. Vartijan vartioimisalue määritellään yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 2 §:ssä toimeksiantosopimuksessa yksilöidyksi kiinteistöksi, rakennukseksi, huoneeksi, rakennelmaksi tai muuksi yleiseksi tai yksityiseksi paikaksi, alueeksi tai sen osaksi. Vastaanotto- ja järjestelykeskusten toimeksiantosopimuksissa vartijan toimialue yleensä määritelläänkin koskemaan keskuksen rakennusta tai rakennuksia. Järjestyksenvalvojan toimialue on yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 28 §:n mukaan rajattava järjestyksenvalvojan asettamiseen oikeuttavassa luvassa määriteltyyn toimipaikkaan sekä mahdollisesti myös sen välittömään läheisyyteen. Luvassa toimipaikaksi on usein vartijan tapaan määritelty vastaanotto- ja järjestelykeskuksen rakennus tai rakennukset, mutta luvan myöntävä poliisi voi lisätä järjestyksenvalvojan toimialueeseen keskuksen rakennuksen tai rakennusten lisäksi myös välittömän läheisyyden.

Mahdollisuus välittömän läheisyyden kuulumiseen järjestyksenvalvojan toimialueeseen tekee järjestyksenvalvojan asemasta merkittävästi erilaisen vartijaan verrattuna. Toimialueen ulottuminen toimipaikan välittömään läheisyyteen antaa järjestyksenvalvojalle paremmat

edellytykset puuttua keskuksen kohdistuviin ulkoisiin uhkiin. Järjestyksenvalvojalla olisi esimerkiksi mahdollisuus poistaa keskuksen välittömästä läheisyydestä uhkaavasti tai häiritsevästi käyttäytyviä henkilöitä. Tällaisten henkilöiden ajoissa poistaminen saattaa ehkäistä erilaisten uhkatilanteiden eskaloitumista, mikä parantaa keskuksen turvallisuutta. On kuitenkin pidettävä mielessä, että välittömän läheisyyden kuulumisesta järjestyksenvalvojan toimialueeseen päättää aina poliisi, joten välttämättä aina järjestyksenvalvontatoiminnalla ei ole tällaista etua vartiointitoimintaan nähden vastaanotto- ja järjestelykeskusten osalta.

Tehtävänkuvien ja toimialueiden lisäksi vartijan ja järjestyksenvalvojan välillä on eroja heillä olevien oikeuksien välillä. Vartijalla on yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 15 §:n mukaan oikeus estää henkilön pääsy vartiointialueelle, mikäli henkilön lausumien tai käyttäytymisen perusteella on todennäköistä epäillä, että henkilö voi syyllistyä vartiointialueella olevan omaisuuteen tai alueen henkilökunnan henkeen tai terveyteen kohdistuvaan rikokseen. Tämän lisäksi vartijalla on oikeus estää henkilön pääsy alueelle, mikäli on ilmeistä, ettei henkilöllä ole oikeutta oleskella vartiointialueella. Järjestyksenvalvojalla ei ole vastaavaa oikeutta estää pääsyä, mutta järjestyksenvalvojalla on kuitenkin yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 42 §:n mukaan oikeus poistaa henkilö toimialueeltaan, jos henkilö päihtyneenä tai uhkaavasti esiintyen häiritsee järjestystä tai muita henkilöitä, vaarantaa turvallisuutta tai oleskelee yleisöltä suljetulla alueella ilmeisen oikeudettomasti.

Järjestyksenvalvojalta puuttuva oikeus estää henkilön pääsy toimialueelle voidaan nähdä hieman ongelmalliseksi vastaanotto- ja järjestyskeskus ympäristössä. Maahanmuuttovirasto onkin nostanut tämän asian esille hallintovaliokunnalle antamassa lausunnossaan. Maahanmuuttoviraston mukaan vastaanotto- ja järjestelykeskusten turvallisuuden kannalta kulunvalvonta on erittäin tärkeää keskusten turvallisuuden kannalta, mutta voimassa olevan lain mukaan järjestyksenvalvoja ei kuitenkaan voi suorittaa kulunvalvontaa näissä keskuksissa. Kulunvalvontaa varten keskuksissa tulisivatkin olla aina vartija, mikä voisi johtaa siihen, että keskuksissa toimisi samaan aikaan vartija sekä järjestyksenvalvoja.²⁴² Vaikka järjestyksenvalvojalla ei ole oikeutta estää henkilön pääsyä toimialueelle, voisi järjestyksenvalvoja periaatteessa kuitenkin hoitaa kulunvalvontaa vastaavaa tehtävää. Järjestyksenvalvoja saa yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 42 §:n mukaan poistaa toimialueensa yleisöltä suljetulta alueelta siellä ilmeisen oikeudettomasti oleskelevat henkilöt.

²⁴² Maahanmuuttoviraston asiantuntijalausunto hallintovaliokunnalle 27.10.2016 s. 1

Mikäli koko keskus katsottaisiin yleisöltä suljetuksi alueeksi, voisi järjestyksenvalvoja poistaa keskukselta sinne asiattomasti pyrkiviä henkilöitä heti keskuksen eteisestä. Tällöin henkilöt ovat jo toimialueen sisällä, jolloin kyseessä ei olisi pääsyn estäminen. Käytännössä kulunvalvonta olisi helpompaa hoitaa kuitenkin vartijan toimesta, sillä vartijalla on suora oikeus estää henkilöiden asiaton pääsy toimialueelleen.

Vastaanotto- ja järjestelykeskusten vartiointi- ja järjestyksenvalvontatoiminnan yhteydessä on otettu huomioon myös poliisin toiminta keskuksissa. Järjestyksenvalvontatoiminnan ulottamisessa vastaanotto- ja järjestelykeskuksiin yhtenä perusteena oli, että järjestyksenvalvontatoiminta vähentäisi poliisin tehtäviä näissä keskuksissa.²⁴³ Tehtäväkuvien ja toimialueiden osalta voidaan ehkä katsoa, että järjestyksenvalvontatoiminta voisi vähentää poliisin tehtäviä vastaanotto- ja järjestelykeskusten osalta, mutta vartijan ja järjestyksenvalvojan oikeuksien puolesta asia ei välttämättä ole aina näin. Vartijalla on yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 16 §:n mukaan oikeus vapauttaa kiinni ottamansa henkilö, mikäli tehdystä rikoksesta voi seurata korkeintaan sakkoa, henkilön henkilöllisyys on tiedossa ja poliisi sekä kiinniotettu henkilö antavat suostumuksensa kiinniotetun vapauttamiseen.

Järjestyksenvalvojalla oleva oikeus kiinniotettujen henkilöiden vapauttamisen eroaa kuitenkin hieman vartijan oikeudesta vastaavaan. Järjestyksenvalvojan oikeus vapauttaa kiinniotettu henkilön samoin edellytyksin kuin vartija, riippuu kiinniotossa järjestyksenvalvojan käyttämästä kiinniottoperusteesta. Yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 45 §:n mukaan järjestyksenvalvojalla on edellä mainittujen edellytysten täytyessä oikeus vapauttaa rikosepäilyn perusteella kiinniotettu henkilö. Tämä oikeus on vastaava kuin mitä vartijalla on. Järjestyksenvalvojalla on myös yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 42 §:n mukaan oikeus kiinni ottaa alueelta poistettava henkilö, mikäli henkilön alueelta poistaminen ei ole riittävä toimenpide. Tämän pykälän perusteella kiinniotettu henkilö on kuitenkin aina luovutettava poliisille. Tämä tarkoittaa, että esimerkiksi yleensä järjestyshäiriöiden perusteella järjestyksenvalvojan kiinni ottama henkilö on luovutettava poliisille. Järjestyksenvalvoja voi siis puuttua vartijaa paremmin keskuksissa tapahtuviin järjestyshäiriöihin, mutta mikäli tämän kaltainen puuttuminen johtaa kiinniottoon lain 42 §:n perusteella, on järjestyksenvalvojan kutsuttava aina poliisi paikalle. Järjestyksenvalvojan käyttäminen vastaanotto- ja

²⁴³ HE 101 vp s. 3 – 4

järjestelykeskuksissa ei siis välttämättä vähennä poliisin näihin keskuksiin suuntautuvia tehtäviä niin tehokkaasti kuin mitä järjestyksenvalvojan asettamisen mahdollistamisella toivottiin.

Vastaanotto- ja järjestelykeskusten kannalta huomionarvoiseksi eroksi vartijan ja järjestyksenvalvojan oikeuksissa on oikeus vaarallisten esineiden poisottamiseen. Yksityisistä turvallisuuspalveluista annettuun lakiin ei vartijalle ole kirjattu erillistä oikeutta vaarallisten esineiden poisottamiseen. Vartijalla on kuitenkin oikeus puuttua vaarallisen esineen kantamiseen julkisella paikalla järjestyslain 9 §:n ja 10 §:n perusteella. Nämä pykälät kieltävät vaarallisten ja toisten vahingoittamiseen soveltuvien esineiden sekä aineiden hallussapidon yleisellä paikalla. Rikoslain 41 luvun 5 §:n ja 6 §:n mukaan edellä kuvailtujen esineiden halussa pidosta yleisellä paikalla voi seurata vankeutta. Vartijalla onkin tämän vuoksi oikeus kiinniottoon, sillä yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 16 §:n mukaan vartijalla on oikeus suorittaa kiinniotto, mikäli rikoksesta voi seurata vankeutta. Vastaanotto- ja järjestelykeskuksen ympäristön kannalta asia on hieman ongelmallinen, sillä vartija voi edellä mainituin perustein puuttua ainoastaan yleisellä paikalla vaarallisen esineen kantamiseen. Tämän vuoksi vartija voikin vastaanotto- tai järjestelykeskuksessa ottaa vaarallisen esineen henkilöltä pois ainoastaan kiinnioton yhteydessä, sillä yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 16 §:n mukaan vartijalla on oikeus kiinnioton yhteydessä tehdystä turvallisuustarkastuksessa löytyneiden vaarallisten esineiden poisottamiseen.

Järjestyksenvalvojalla on yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 47 §:n mukaan oikeus ottaa pois hänen toimialueellaan olevalta henkilöltä esine tai aine, jota voidaan käyttää henkeen tai terveyteen kohdistuvan rikoksen tekemiseen tai sellaisella rikoksella uhkaamiseen taikka jonka tuominen alueelle on muuten lain tai sen nojalla annetun määräyksen mukaan kielletty. Tämän perusteella järjestyksenvalvojalla onkin vartijaan verrattuna huomattavasti paremmat mahdollisuudet puuttua vaarallisten esineiden kantamiseen vastaanotto- tai järjestelykeskuksessa, mikä myös parantaa keskuksen turvallisuutta.

Vartijan ja järjestyksenvalvojan oikeuksien keskeiset eron on koottu alla olevaan taulukkoon.

	Vartija	Järjestyksenvalvoja
Velvollisuudet	Suppeammat	Laajemmat
Välittömän läheisyyden kuuluminen toimialueeseen	Ei	Kyllä*
Oikeus pääsyn estämiseen	Kyllä	Ei
Mahdollisuus vapauttaa kiinniotettu henkilö	Kyllä	Riippuu kiinnioton perusteesta**
Oikeus vaarallisten esineiden poisottamiseen	Kyllä***	Kyllä

* Välittömän läheisyyden kuulumisesta järjestyksenvalvojan toimialueeseen päättää poliisi.

** Järjestyksenvalvoja on tietyin edellytysten täytyessä mahdollisuus vapauttaa rikosepäilyn perusteella kiinniottamansa henkilön. Muilla perusteilla kiinniotettua henkilöä ei voi vapauttaa.

*** Vartijalla on oikeus vaarallisten esineiden poisottamiseen ainoastaan kiinnioton yhteydessä tehtävän turvallisuustarkastuksen aikana.

5. Johtopäätöksiä

Yksityisen turvallisuusalan toimintaan sisältyy usein julkisen vallan käyttöä, mikä tarkoittaa, että yksityisen turvallisuusalan toiminnan on perustuttava aina lakiin. Tämän toiminnan kannalta erityisesti perustuslain 124 § on merkittävä, sillä siinä säädellään julkisten hallintotehtävien antamisesta viranomaistahojen ulkopuolisten tahojen hoidettavaksi. Kyseinen pykälä sallii julkisen hallintotehtävän antamisen yksityisen toimijan hoidettavaksi, mutta kieltää merkittävää julkista valtaa sisältävien tehtävien antamisen viranomaiskoneiston ulkopuolelle. Perustuslakivaliokunta onkin katsonut, että esimerkiksi poliisin ydintoiminnassa on aina kyse merkittävän julkisen vallan käytöstä, minkä vuoksi näitä ydintoimia ei voida antaa yksityisen turvallisuusalan yrityksen hoidettavaksi. Perustuslaissa julkisen vallan ja merkittävän julkisen vallan rajaa ei kuitenkaan ole perusteellisesti määritelty, vaan sen osalta lainsäätäjälle onkin jätetty tulkintavaraa. Tämän vuoksi yksityisen turvallisuusalan sääntelyn perustuslainmukaisuuteen kohdistuukin jonkin verran kritiikkiä.

Onkin mahdotonta asettaa nykyisen lain puitteissa selkeää rajaa turvallisuusalan tehtäville sen kannalta, mitä yksityiset turvallisuuspalveluiden tuottajat voivat hoitaa ja mitä eivät. Yleisesti ongelmakohtia ovat niin yksityisten turvallisuuspalveluiden palveluksessa olevien vartijoiden ja järjestyksenvalvojen oikeudet kuin toimipaikatkin. Esimerkiksi oikeuksien kannalta voidaan mainita vartijoiden itsenäinen pääsyn estämisoikeus vastaanottokeskuksissa, minkä perusteella vartija voi estää vierailevan henkilön pääsyn vastaanottokeskukseen pelkästään itsenäiseen harkintaan perustuvan epäilyksensä perusteella. Näin vahva itsenäinen oikeus puuttua ihmisten perusoikeuksiin on hyvin intensiivistä julkisen vallan käyttöä ja vähintäänkin ongelmallinen perustuslain kannalta. Toimipaikkojen osalta isona ongelma kohtana on yksityisen vartijan mahdollisuus toimia poliisin putkassa poliisin vartijoiden apuna. Perustuslakivaliokunta on todennut sen sisältävän merkittävää julkisenvallan käyttöä, jolloin tämän kaltaisen tehtävän luovuttaminen yksityiselle toimijalle olisi perustuslain 124 §:n vastaista. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin tulkinnut, että tästä voidaan kuitenkin poiketa, mikäli yksityisen vartijan toiminta poliisin putkassa on ainoastaan tilapäistä. Tämän kaltainen lausunto perustuslakivaliokunnalta on omiaan pelkästään sekoittamaan perustuslain 124 §:n tulkintaa. Kokonaisuudessaan voidaan kuitenkin sanoa, että nykyinen yksityistä turvallisuusalaa koskeva lainsäädäntö voidaan katsoa olevan suurimmalta osin perustuslain kannalta lainmukaista, mutta joiltain osin se on kuitenkin vähintään ongelmallista.

Vartijan ja järjestyksenvalvojan toimiessa julkisen vallan käyttäjinä on otettava huomioon heidän rikosoikeudellisen virkavastuun ja oikeudellisen suojan tasot. Voimassa olevan oikeuden mukaan vartijan ja järjestyksenvalvojan katsotaan olevan rikosoikeudellisessa virkavastuussa suppeasti. Rikosoikeudellinen virkavastuu voidaan nähdä näiden toimijoiden osalta kuitenkin osin hämäränä alueena. Oikeudellisen suojan osalta tilanne voidaan nähdä vielä ongelmallisemmaksi. Vaikka vartijan ja järjestyksenvalvojan katsotaan olevan ainakin osittain rikosoikeudellisen virkavastuunalaisia, ei niillä kuitenkaan ole lain mukaan korotettua oikeudellista suojaa. Tämäkin seikka voidaan nähdä nykyisen laintulkinnan kannalta hyvin ristiriitaiseksi.

Yksityisten turvallisuuspalveluiden toimintakenttä on laajentanut toimintakenttäänsä jo pitkään ja osa tästä laajentumisesta on kohdistunut alueille, jotka ovat perinteisesti kuuluneet poliisille. Osa tästä laajentumisesta selittyy poliisitoiminnan supistumisella. Euroopan pakolaiskriisin vaikutukset suomalaiseen yhteiskuntaan olivat yksi osoitus siitä, etteivät poliisin voimavarat ole täysin riittävät vastaamaan nyky-yhteiskunnan tarpeisiin. Tämä johtikin yksityisen turvallisuusalan yritysten lisääntyneeseen toimintaan vastaanotto- ja järjestelykeskuksissa, jotta näiden keskusten turvallisuustaso olisi riittävä niin keskusten asukkaiden kuin siellä työtään tekevien ihmisten kannalta.

Yksityisen turvallisuusalan vastaanotto- ja järjestelykeskuksissa tapahtuvan toiminnan kannalta oli 1.1.2017 voimaan tullut lakimuutos, joka mahdollisti järjestyksenvalvojien käyttämisen poliisiin apuna näissä keskuksissa. Tämä muutos toi vastaanotto- ja järjestelykeskuksille periaatteessa mahdollisuuden valita, halutaanko keskuksen yksityinen vartija vai järjestyksenvalvoja turvallisuutta parantamaan. Vartijoita käytettiin näissä keskuksissa ennen tätä kyseistä lakimuutosta. Vartijan asettamisessa tällaiseen keskuksen ei ole laillisia ongelmia, sillä vartija voidaan asettaa vartiointialueeksi määriteltyyn rakennukseen suojaamaan omaisuutta ja henkilökunnan turvallisuutta. Tämä vaatii ainoastaan toimeksiantosopimuksen keskuksen omistajan tai haltijan ja yksityisen turvallisuusalan yrityksen välillä.

Järjestyksenvalvojan asettaminen vastaanotto- tai järjestelykeskukseen ei kuitenkaan ole yhtä vaivatonta vartijan asettamiseen verrattuna. Järjestyksenvalvojan asettaminen vaatii aina poliisin lupaa. Lupaa myöntäessään poliisi määrittelee hakemuksen perusteella järjestyksenvalvojalle toimialueen. Järjestyksenvalvojan mahdolliseen toimialueeseen liittyy eräitä huomioita. Järjestyksenvalvojan toimialueeseen voidaan sisällyttää keskuksen välitön

läheisyys. Tällöin järjestyksenvalvoja pystyy puuttumaan paremmin ulkoisiin uhkiin, mutta välittömän läheisyyden laajuuden määrittäminen on joissain tapauksissa kuitenkin ongelmallista. Toinen huomio järjestyksenvalvojan toimialueesta liittyy keskuksissa asuvien henkilöiden asuintiloihin, mikäli järjestyksenvalvojan toimialue määritellään kattamaan koko keskus, syntyy ongelma keskuksen asukkaiden kotirauhan suojan sekä järjestyksenvalvojien oikeuksien välille.

Vastaanotto- ja järjestelykeskuksen voidaankin nähdä yksityisen vartiointiliiketoiminnan kannalta erityisiksi toimintaympäristöiksi. Keskuksissa asuu monia haavoittuvassa asemassa olevia ihmisiä, mikä tulisi ottaa huomioon vartijan ja järjestyksenvalvojan toiminnan kannalta. Voidaan esittää kysymys siitä, onko vartijan ja järjestyksenvalvojan koulutus riittävä tämän kaltaiseen toimiympäristöön. Lakiin ei ole suoraan säädetty mitään erityisiä määräyksiä vartijalta tai järjestyksenvalvojalta vaadittavasta lisäkoulutuksesta vastaanotto- tai järjestelykeskuksessa toimintaan. Koulutuksen tasoa on kuitenkin hieman kritisoitu muun muassa EU:n säädöksiin vedoten. Vartijan ja järjestyksenvalvojan on kuitenkin mahdollista toimia kohtuullisen itsenäisesti näissä kohteissa, minkä vuoksi ylimääräinen koulutus tuon kaltaisissa kohteissa toimintaan voisi olla paikallaan. Erityisen koulutuksen lisäksi vartijalta ja järjestyksenvalvojalta puuttuu oikeus päästä käsiksi keskuksessa toimimisen kannalta tärkeisiin tietoihin. Tällaisia ovat esimerkiksi sellaiset terveydentilan tiedot asukkaista joista vartijan ja järjestyksenvalvojan olisi hyvä tietää oman ja asukkaan turvallisuuden kannalta.

Yksityisen vartiointiliikkeiden vastaanotto- ja järjestelykeskuksiin suuntautuvan toiminnan kannalta on otettava huomioon myös vartijan ja järjestyksenvalvojan oikeudelliset asemat, joiden välillä on pieniä eroja. Merkittävä ero toiminnan kokonaisuuden kannalta on toiminnan luonne. Vartija asetetaan pääasiallisesti vartioimaan omaisuutta ja turvaamaan henkilökunnan turvallisuutta, tämän lisäksi vartijalla on mahdollisuuksia puuttua myös erilaisiin häiriötekijöihin jokamiehen oikeuksien turvin. Vartijalla ei kuitenkaan ole velvollisuutta turvautua jokamiehen oikeuksien käyttöön. Järjestyksenvalvoja taas asetetaan turvaamaan keskuksen järjestystä ja turvallisuutta. Tällaisessa toimeksiannossa laki asettaa järjestyksenvalvojalle velvollisuuden puuttua järjestystä ja turvallisuutta uhkaaviin tekijöihin. Toiminnan luonteen kautta arvioituna järjestyksenvalvojan käyttäminen tuottaa turvallisemman ympäristön vastaanotto- ja järjestelykeskukseen.

Vartijalta löytyvä, mutta järjestyksenvalvojalta puuttuva pääsyn estämisoikeus voidaan mainita toisena merkittävänä erona näiden toimijoiden välillä. Kulunvalvonta on merkittävä osa vastaanotto- ja järjestelykeskusten turvallisuutta, tämän vuoksi vartijan pääsyn estämisoikeus voidaan nähdä toiminnan kannalta hyvin hyödyllisenä. Vartija voi estää asiattomien henkilöiden pääsyn keskuksen tämän oikeuden turvin. Järjestyksenvalvojalla ei ole vastaavaa oikeutta pääsyn estämiseen, mutta järjestyksenvalvojalla on kuitenkin oikeus poistaa asiattomat henkilöt toimialueeltaan. Tämän vuoksi järjestyksenvalvoja voisi käytännössä toimia kulunvalvonnassa kuin vartija, päästämällä ensin asiattoman henkilön toimialueelleen, jonka jälkeen poistaen tämän sieltä. Käytännössä vartijan olisi kuitenkin helpompaa toimia kulunvalvonnassa. Vartijan ja järjestyksenvalvoja oikeudellisten asemien väliltä löytyy myös muita eroja, mutta vastaanotto- ja järjestelykeskuksessa toimimisen kokonaiskuvan kannalta on todettava, että järjestyksenvalvoja pystyy parantamaan keskusten turvallisuutta paremmin vartijaan verrattuna. Parhain tulos turvallisuuden kannalta saavutettaisiin, mikäli keskuksessa sekä vartija että järjestyksenvalvoja. On kuitenkin todettava, että vaikka järjestyksenvalvoja pystyy kokonaisuuden kannalta ylläpitämään turvallisuutta vartijaa paremmin, pystyy vartija myös useimmissa tapauksissa huolehtimaan keskuksen turvallisuudesta tarkoituksen mukaisesti.