

Juuso Suomento

**PERUSOIKEUDET VARTIOIMISLIIKETOIMINNASSA**  
Oikeusdogmaattinen tutkimus vartijan toimivaltanormien perus-  
oikeusmyönteisestä tulkinnasta

Johtamisen ja talouden tiedekunta  
Kandidaatintutkielma  
Huhtikuu 2020

# TIIVISTELMÄ

Juuso Suomento: Perusoikeudet vartioimisliiketoiminnassa – Oikeusdogmaattinen tutkimus vartijan toimivaltanormien perusoikeusmyönteisestä tulkinnasta

Kandidaatintyö

Tampereen yliopisto

Hallintotieteiden kandidaattiohjelma

Huhtikuu 2020

---

Vartioimisliiketoiminta on viimeisen 20 vuoden aikana kasvanut merkittävästi. Vartijoiden toimivaltuuksia on lisätty ja vartijoiden tehtävät ovat lähentyneet viranomaisten tehtäväkenttää. Vartija ei kuitenkaan lain mukaan voi missään tilanteessa valvoa yleistä järjestystä ja turvallisuutta, koska kyseistä tehtävää on pidettävä merkittävänä julkisen vallan käyttönä, jota ainoastaan viranomaiset voivat tehdä. Vartijan päätehtävänä on omaisuuden vartioiminen sekä henkilön koskemattomuuden suojaaminen, mutta usein vartijat joutuvat puuttumaan myös muunlaiseen häiriökäyttäytymiseen rikoslain oikeuttamisperusteiden avulla. Tehtävät voidaan usein mieltää julkisen vallan käytöksi, vartijoiden puuttuessa rajoittavasti yksilöiden perusoikeuksiin vartioimistehtävien hoitamiseksi.

Tutkimuksessa tarkastellaan vartijan toimivaltuuksia perustuslain perusoikeussäännösten näkökulmasta oikeusdogmaattisin menetelmin. Tutkimuksen tarkoituksena on tulkita ja systematisoida voimassa olevaa oikeutta vartijan vallankäytön ympärillä ja luoda selkeä kokonaisuus vartijan oikeuksista ja velvollisuuksista. Lähteenä tutkimuksessa on käytetty vahvasti velvoittavien oikeuslähteiden lisäksi lainvalmisteluaineistoja sekä oikeuskirjallisuutta. Tutkimuksen alussa tarkastellaan niitä perusoikeusnormeja, jotka ajautuvat vartijan toimivaltuuksien kanssa kollisioon ja esitetään perusoikeuksien oikeusvaikutuksia ja niiden rajoitusedellytyksiä turvapalvelulain näkökulmasta. Tutkimus jatkuu vartioimisliiketoiminnan ja vartijan toimivaltanormien tarkastelulla, jonka jälkeen pohditaan valvonnan ja koulutuksen merkitystä yksityishenkilöiden perusoikeuksien toteutumisen välttämättöminä osatekijöinä.

Tutkimus osoittaa, että vartijan julkisen vallan käyttöön liittyy laaja normiverkosto ja sääntely on osittain erittäin tulkinnanvaraista. Rajaveto merkittävän julkisen vallan ja julkisen vallan välillä on erittäin häilyvä, eikä lainsäätäjällä ole huomionnut tarpeeksi vartijan työroolin aiheuttamia ristiriitaisuuksia julkisen vallan sekä oikeuttamisperusteiden käytön osalta. Vartioimisliiketoiminnan valvonnan ja koulutuksen tulisi olla riittävällä tasolla, jotta toiminnassa pystyttäisiin riittävästi ottamaan huomioon yksilöiden perusoikeudet. Valitettavasti lyhyt koulutus ja lupaprosessiin painottuva valvonta aiheuttavat tilanteen, jossa vartijan ymmärrys omista toimivaltuuksistaan rakentuu pitkälti vartijan oman kiinnostuksen ja oppimishalun varaan. Tällainen tilanne on kestämaton perusoikeuksien turvaamisvelvoitteen näkökulmasta.

Avainsanat: vartija, julkinen valta, perusoikeudet, turvallisuus, yksityinen turvallisuusala, toimivaltuudet

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck –ohjelmalla.

## SISÄLLYS

SISÄLLYS .....	II
LÄHTEET .....	III
1 JOHDANTO .....	1
1.1 Vartioimisliiketoiminta turvallisuuden osatekijänä .....	1
1.2 Tutkimuskysymys .....	2
1.3 Tutkimuksen metodiset valinnat ja aineisto .....	4
2 PERUSOIKEUDET .....	5
2.1 Uusi perustuslaki ja perusoikeudet .....	5
2.2 Perusoikeuksien oikeusvaikutukset .....	7
2.3 Perusoikeuksien rajoitusedellytykset .....	9
2.4 Perusoikeudet vartijan työssä .....	10
3 YKSITYINEN TURVALLISUUSALA .....	13
3.1 Vartioimistoiminnan sääntely Suomessa ja perusoikeuksien rajoittaminen .....	13
3.2 Vartijat julkisen vallan käyttäjinä .....	14
3.3 Yleiset periaatteet ja vartijan toimivalta .....	17
3.4 Vartijan kiinniotto-oikeus .....	19
3.5 Pääsyn estäminen ja poistaminen .....	21
3.6 Hätävarjelu ja itseapu .....	23
3.7 Voimakeinojen käyttö .....	24
3.8 Virkavastuu ja rikosoikeudellinen suoja .....	25
3.9 Koulutus ja valvonta .....	26
5 JOHTOPÄÄTÖKSET .....	30

## LÄHTEET

### Kirjallisuus

*Frände, Dan*: Yleinen rikosoikeus. Helsinki 2005.

*Giordani, Tatu – Kava, Ronja*: Julkisen hallintotehtävän antaminen muille kuin viranomaiselle ja viranomaistoiminnon yhtiöittäminen. Edilex 2019. [<https://www-edilex-fi.libproxy.tuni.fi/artikkelit/19839.pdf>]

*Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Marttin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka*: Perusoikeudet. Helsinki 2011.

*Hautamäki, Tarja*: Yksityisen turvallisuusalan valvonta. Vaasan 2016.

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

*Husa, Jaakko*: Julkisoikeudellinen tutkimus. Jyväskylä 1995.

*Keinänen, Anssi – Väättänen, Ulla*: Empiirinen oikeustutkimus – Mitä ja milloin? Edilex 2015. [<https://www-edilex-fi.libproxy.tuni.fi/artikkelit/14917.pdf>].

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

*Kolehmainen, Antti*: Tutkimusongelma ja metodi lainopillisessa työssä. Edilex 2015. [<https://www.edilex.fi/artikkelit/15461.pdf>].

*Kupi, Eija – Kortelainen, Helena – Lanne, Marinka – Palomäki, Katariina – Murtonen, Mervi – Toivonen, Sirra – Heikkälä, Anna-Mari – Uusitalo, Teuvo – Wuoristo, Tuomas – Rajala, Arto – Multanen, Anna*: Turvallisuusalan liiketoiminnan kasvuaalueet ja -mahdollisuudet Suomessa. VTT 2010.

*Kurkela, Matti*: Laki ja oikeus; lainoppi ja oikeustiede. Defensor legis No:3 2009. s. 461–469.

*Lahti, Raimo*: Perusoikeusuudistus ja rikosoikeus. Lakimies 5-6/1996. s. 930–939.

*Manninen Sami*: Sananvapaus ja julkisuus. Teoksessa *Hallberg Pekka – Karapuu Heikki – Ojanen Tuomas – Scheinin Martin – Tuori Kaarlo – Viljanen Veli-Pekka*: Perusoikeudet. Helsinki 2011.

*Mäenpää, Olli*: Hallinto-oikeus. Helsinki 2003

*Neuvonen, Riku – Rautiainen, Pauli*: Perusoikeuksien tunnistaminen ja niiden sisällön määrittäminen Suomen perusoikeusjärjestelmässä. Lakimies 1/2015. s. 28–53. (Neuvonen – Rautiainen 2015a)

*Neuvonen, Riku – Rautiainen Pauli*: Lakivaraukset Suomen perusoikeusjärjestelmässä. Lakimies 2/2015. s. 222–248. (Neuvonen – Rautiainen 2015b)

*Nuotio, Kimmo*: Oikeuslähteet ja yleiset opit. Lakimies 7-8/2004, s. 1267–1291.

*Ojanen, Tuomas*: Perusoikeudet ja ihmisoikeudet Suomessa. Helsinki 2003.

- Paasonen, Jyri*: Yksityisen turvallisuusalan sääntelyn toimivuus. Helsinki 2014.
- Paasonen, Jyri – Aaltonen, Mikko – Hamari, Antti*: Yksityisen turvallisuusalan toimijoiden rikosoikeudellinen asema – Empiirinen analyysi vartijoiden ja järjestyksenvalvojien kokemasta ja tekemästä väkivallasta. Edilex 2018. [<https://www-edilex-fi.libproxy.tuni.fi/artikkelit/18501.pdf>].
- Paasonen, Jyri – Ellonen, Vesa*: Yksityisen turvallisuusalan lainsäädäntö käytännössä. Tallinna 2018.
- Paasonen, Jyri – Ellonen, Vesa*: Kyselytutkimus yksityisen turvallisuusalan viranomaisvalvonnasta. Edilex 2019. [<https://www-edilex-fi.libproxy.tuni.fi/artikkelit/19956.pdf>].
- Paasonen, Jyri – Sutela, Mika*: Yksityisen turvallisuusalan kehittämisen sääntelytarpeet. Edilex 2012. [<https://www-edilex-fi.libproxy.tuni.fi/artikkelit/8749.pdf>].
- Saraviita, Ilkka*: Perustuslaki. Helsinki 2011.
- Siltala, Raimo*: Oikeustieteen tieteenteoria. Vammala 2003.
- Tuori, Kaarlo*: Julkisesta yksityiseen: Rajoituksia ja edellytyksiä. Oikeustiede: Suomalaisen lakimiesyhdistyksen vuosikirja. Helsinki 1998. s. 295 – 353.
- Tuori, Kaarlo*: Oikeuden ratio ja voluntas. Vantaa 2007.
- Viljanen, Veli-Pekka*: Perusoikeuksien rajoitusedellytykset. Helsinki 2001.

## **Virallislähteet**

- AOA 29.8.2006 dnro. 2483/4/04: Apulaisoikeusasiamiehen päätös 29.8.2006 kanteluun vankien ilmaissuvapauteen liittyvässä asiassa.
- HE 309/1993 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta
- HE 1/1998 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen hallitusmuodoksi.
- HE 22/2014 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 44/1998 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esitykseen laiksi järjestyksenvalvojista ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- PeVL 28/2001 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esitykseen laiksi yksityisistä turvallisuuspalveluista sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- PeVL 20/2002 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esitykseen laiksi turvallisuuden edistämistä yleisillä paikoilla koskevien säännösten uudistamiseksi.
- PeVM 25/1994 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 25 hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

POL-2017-579. Poliisihallituksen määräys vartijan peruskoulutuksen tarkennetusta sisällöstä 2017.  
Määräys ID-175730.

Sisäministeriön asetus 878/2016. Sisäministeriön asetus vartijan ja järjestyksenvalvojan koulutuksesta ja voimankäyttövälineiden koulutuksesta sekä turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijan vastavan hoitajan koulutuksesta.

# 1 JOHDANTO

## 1.1 Vartioimisliiketoiminta turvallisuuden osatekijänä

Yksityiset turvallisuusalan yritykset ovat kasvaneet viime vuosina nopeasti ja vartija on nykyään katukuvassa tuttu näky. Vartijat kantavat mukanaan voimankäyttövälineitä ja heidän työtehtäviinsä liittyy usein rajoittava puuttuminen ihmisten perusoikeuksiin. Yksityisen turvallisuusalan merkitys on kasvanut voimakkaasti suomalaisessa yhteiskunnassa ja yksityiset palveluntarjoajat toimivat enenevässä määrin julkisilla paikoilla, joissa järjestyksen ja turvallisuuden ylläpito on tavallisesti katsottu viranomaisen tehtäväksi.

Turvallisuusala on laaja kokonaisuus. Turvallisuusalaan voidaan yleisesti katsoa kuuluvan kaikki sellaiset yritykset, jotka itse kokevat toimivansa alalla, ja joiden strategiana on myydä tuotettaan, palveluaan tai ratkaisuaan vetoamalla sen turvallisuusarvoon.<sup>1</sup> Tavallisesti yksityisellä turvallisuusalalla työskentelevät henkilöt voidaan jakaa kolmeen eri ryhmään: vartijoihin, järjestyksenvalvojiin ja turvasuojajaksi hyväksytyihin henkilöihin. Keskeinen alaa sääntelevä laki on laki yksityisistä turvallisuuspalveluista (1085/2015), joka tuli voimaan tammikuussa 2017. Lakiuudistuksen päätavoitteena oli yksityisiä turvallisuuspalveluita koskevan sääntelyn selkeyttäminen ja kaiken sääntelyn kokoaminen yhteen lakiin, koska ennen lakiuudistusta alaa koskeva sääntely oli hajanaista ja koostui useammasta erillisestä säädöksestä.<sup>2</sup>

Vartijan tehtävistä säädetään yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain (myöhemmin turvapalvelulaki) 4 §:ssä. Vartijan tehtävänä on suorittaa vartioimistehtäviä, joilla tarkoitetaan omaisuuden vartioimista, henkilön koskemattomuuden suojaamista sekä kohteeseen tai toimeksiantajaan kohdistuneen rikoksen paljastamista tai näiden tehtävien valvomista. Vartijan tehtävänä ei turvapalvelulain 5 §:n mukaan voisi missään tilanteessa olla yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen. Vartijan tehtävä ja toimivaltuudet eroavat näin ollen selvästi järjestyksenvalvojista, joiden tehtävänä on järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen sekä rikosten ja onnettomuuksien estäminen. Vartijat voivat työskennellä

---

1 Kupi ym. 2010, 18–19.

2 HE 22/2014 vp, 1.

esimerkiksi myymälöissä, joissa heidän tehtävänä on myymälän omaisuuden sekä myymälän henkilökunnan turvaaminen. Vartijoiden tehtäväkenttä on laaja ja vartijat voivat työskennellä paikallisvartiointin ja myymälävartiointin lisäksi esimerkiksi arvokuljettajina, aulapalveluhenkilöinä sekä henkilösuojaustehtävissä.

Paasonen ja Sutela tarkastelevat yksityisen turvallisuusalan sääntelyä artikkelissaan *Yksityisen sääntelyn kehittämistarpeet*. Artikkelin mukaan yksityistä turvallisuusalaa koskeva kotimainen oikeustutkimus on erittäin vähäistä. Artikkelin mukaan aihe ei ole kiinnostanut tutkijoita, eivätkä yksityisen turvallisuusalan toimijat ole aikaisemmin olleet kiinnostuneita panostamaan alaan kohdistuvaan tutkimukseen.<sup>3</sup> Katson, että vartijoiden toimivaltuuksiin liittyvä tutkimus on tarpeen perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumisen varmistamiseksi vartioimisliiketoiminnassa. Julkisen vallan tulee huolehtia siitä, että perusoikeudet tulevat riittävällä tavalla huomioituksi myös yksityisen turvallisuusalan toimijoiden käyttäessä julkista valtaa.

Käyn tässä tutkimuksessa läpi julkisen vallan käsitettä ja julkisen hallintotehtävän antamista yksityiselle perustuslain 124 §:n mukaisesti. Tarkastelen vartijan asemaa henkilönä, joka joutuu työssään puuttumaan rajoittavasti perusoikeuksiin, mutta jonka tehtävänä on samalla edistää perusoikeuksien toteutumista. Käyn läpi vartijan toimivaltanormeja sekä tarkastelen niiden vaikutusta perusoikeuksiin. Näen valvonnan ja koulutuksen olevan tärkeässä roolissa perusoikeuksien toteutumisen kannalta, joten tarkastelen tämän tutkimuksen lopuksi myös näitä elementtejä osana toimivaa järjestelmää. Käyn ensimmäisessä luvussa läpi tutkimukseni lähtökohtia, metodeja ja rajauksia. Toisessa luvussa tarkastelen perusoikeuksia ja niiden rajoittamisedellytyksiä. Kolmannessa luvussa avaan vartioimisliiketoimintaa ja vartijan toimivaltanormeja. Neljännessä luvussa esitän johtopäätökseni ja pohdin jatkotutkimusmahdollisuuksia.

## 1.2 Tutkimuskysymys

Vuonna 2017 voimaan tulleessa turvapalvelulaissa säädellään vartioimisliiketoimintaa, järjestyksenvalvojatoimintaa sekä turvasuojaustoimintaa. Laki on kohtuullisen uusi ja suurin osa aiheeseen liittyvistä oikeustieteellisistä tutkimuksista on julkaistu vielä vanhan lainsäädännön ollessa voimassa. Moni tur-

---

3 Paasonen – Sutela 2012, 2. Ks. Myös Paasonen – Ellonen 2019, 2.



vallisuusalaa käsittelevä lainopillinen tutkimus on tehty jo vanhentuneen oikeuden pohjalta, jonka vuoksi tarve uudelle tutkimukselle on selvästi olemassa.

Turvapalvelulain 2 luvun 15 §:ssä säädetään vartijan oikeudesta estää pääsy ja poistaa henkilö vartioimisalueelta. Saman luvun 16 §:ssä säädetään vartijan kiinniotto-oikeudesta ja oikeudesta turvallisuustarkastukseen. Vapauden ja fyysisen koskemattomuuden suoja on keskeinen perustuslaissa säädetty oikeus ja samalla edellytys muiden perusoikeuksien käyttämiselle. Vartijoiden työssä on jatkuvasti läsnä perusoikeusherkkien tapahtumien esiintyminen ja esimerkiksi kiinniotto-oikeutta käyttäessään vartija menee alueelle, jossa vapaus ja fyysinen koskemattomuus joutuvat törmäyskurssille vartijan toimivaltuuksien ja niillä suojeltavien perusoikeuksien kanssa.

Tarkastelen tässä tutkimuksessa vartijan toimivaltuuksia suhteessa perusoikeuksiin. Tavoitteeni on tulkitä ja systematisoida lain sisältö selkeäksi kokonaisuudeksi. Rajaan tarkasteluni ulkopuolelle järjestyksenvalvojatoiminnan ja turvasuojaustoiminnan. Järjestyksenvalvojien toimivaltuudet ovat erittäin laajoja ja eroavat huomattavasti vartijan toimivaltuuksista. Tästä syystä järjestyksenvalvojatoiminnan tarkastelu vaatisi kokonaan oman tutkimuksensa, eikä sitä pysty yhdistämään ongelmitta vartioimistoiminnan kanssa samaan kandidaatintyöhön. Turvasuojaustoiminnassa ei lähtökohtaisesti puututa rajoittavasti perusoikeuksiin, joten sen tarkastelulle ei nähdäkseni ole samankaltaista tarvetta. Rajaan tarkasteluni ulkopuolelle myös julkisella sektorilla työskentelevät vartijat, koska esimerkiksi vankiloissa ja poliisilaitoksilla vartijat tekevät työtään täysin virkavastuulla ja heidän oikeutensa ja koulutuksensa eroavat huomattavasti yksityisen sektorin toimijoista. Tarkastelen näin ollen ainoastaan niitä vartijoita, joiden toimintaa säädellään turvapalvelulaissa.

Pääpainoni tarkastelussa on toimivaltanormeissa, joista vartija saa oikeuden puuttua rajoittavasti yksilöiden perusoikeuksiin. Tarkastelen vartijaa yksityisenä henkilönä, joka käyttää työssään julkista valtaa. Pyrin tuottamaan näkökulmia, joista on hyötyä sekä vartioimistoiminnan koulutuksessa ja valvonnassa, että tietenkin myös vartijoille itselleen. Tutkimuskysymykseni ovat: 1) Millä perusteella vartija pystyy rajoittavasti puuttumaan perusoikeuksiin 2) Millaisia muista ihmisistä poikkeavia oikeuksia ja velvollisuuksia vartijoilla on, sekä 3) Miten vartijan peruskoulutusta tulisi muovata, jotta perusoikeudet toteutuisivat parhaalla mahdollisella tavalla myöhemmin vartioimistehtävillä.

### 1.3 Tutkimuksen metodiset valinnat ja aineisto

Oikeustieteen perinteinen ydinalue on lainoppi, eli oikeusdogmatiikka, jonka tutkimuskohteena on voimassaoleva oikeus.<sup>4</sup> Oikeustieteen tiedonintressi voi olla esimerkiksi laintulkinnallinen, systematisoiva, sääntelyn vaikutuksia arvioiva tai sääntelyä kehittävä. Lainopilla voidaan tuottaa voimassaolevaa oikeutta koskevia perusteltuja tulkinta-, punninta- ja systematisointikannanottoja. Lainopilla voidaan tarkastella sitä, mikä on voimassaolevan oikeuden tietyn hetkinen sisältö vallitsevan lainopin mukaisesti.<sup>5</sup> Tarkastelen tässä tutkimuksessa vartijan oikeuksia ja velvollisuuksia oikeusdogmaattisin keinoin. Tarkoitukseni on systematisoida vartijan toimivaltuussäännösten sisältöä ja niihin vaikuttavia perusoikeuksia.

Laki analyttisen tarkastelun ja tieteen kohteena poikkeaa luonnontieteistä erityisesti siinä suhteessa, että tutkimuksen kohteena on ihmisen tahdonvaltaisen prosessin tuloksena syntynyt tuote.<sup>6</sup> Oikeustiede on näin ollen tulkintatiede, jossa ei voida ottaa objektiivisuuden vaatimusta täydellisesti huomioon.<sup>7</sup> Lainopillinen tutkimus tuottaa normikannanottoja sekä tulkintakannanottoja. Normikannanotolla tarkoitetaan väitettä siitä, mikä oikeusnormi kuuluu voimassaolevaan oikeuteen. Tulkintakannanotto tarkastelee normin sisältöä tarkemmin ja esittää väitteen oikeusnormin sisällöstä. Lainoppi tutkii esimerkiksi sitä, mikä merkitys lainvalmisteluasiakirjoilla sekä korkeimman oikeuden ennakkoratkaisulla on lain tulkitsemiseen.<sup>8</sup> Lainopin metodi on oikeudellista argumentaatiota, jossa tulkitaan oikeussääntöjä ja punnitaan oikeusperiaatteita sekä määrittellään oikeusnormien keskinäisiä suhteita.<sup>9</sup>

Käytän tässä tutkimuksessa lähteenä vahvasti velvoittavia oikeuslähteitä, kuten kansallisen tason perustuslakia, eduskuntalakeja sekä lain nojalla annettuja alemman tasoisia normeja. Käytän lähteenä myös lainvalmisteluaineistoja, jotka kuuluvat heikosti velvoittaviin oikeuslähteisiin. Keskeisessä osassa ovat varsinkin perustuslakivaliokunnan mietinnöt. Täydennän pohdintaani sallituilla oikeuslähteillä, jotta kokonaisuudesta tulee mahdollisimman selkeä. Olisin kaivannut aineistoksi myös korkeimman oikeuden ennakkopäätöksiä, mutta korkein oikeus ei ole ratkaisuisaan ottanut kantaa vartioimistoiminnan ja

---

4 Hirvonen 2011, 21.

5 Kolehmainen 2015, 2.

6 Kurkela 2009, 461.

7 Husa 1995, 164.

8 Hirvonen 2011, 22–23.

9 Siltala 2003, 328.

perusoikeuksien suhteeseen. Tarkastelen normilähteitä oikeuslähdeopin avulla. Oikeuslähdeoppi vastaa siihen, mikä on normilähteiden välinen hierarkia ja sen avulla voidaan tulkintatilanteissa ja soveltamistilanteissa perustella eri normilähteiden painoarvoa<sup>10</sup>. Tarkasteluni keskiössä ovat perustuslaki sekä yksityisistä turvallisuuspalveluista annettu laki eli turvapalvelulaki.

Oikeustieteen tiedonintressi ulottuu usein myös lainoppia laajemmalle, jolloin mukaan on otettava esimerkiksi oikeussosiologisia keinoja. Empiirinen tutkimus perustuu havaintoihin ja niiden perusteella tehtyihin päätelmiin todellisuudesta. Tutkimusten kohteena on usein ihmisten käyttäytyminen, sosiaalinen toiminta tai muu inhimillinen toiminta.<sup>11</sup> Perusoikeuksien huomioimista yksityisellä turvallisuusalalla tulisi tarkastella myös empiirisen oikeustutkimuksen avulla, koska pelkällä oikeusdogmaattisella tarkastelulla ei voida selvittää sitä, miten hyvin perusoikeudet tulevat huomioituiksi konkreettisissa työtilanteissa. Ennen tällaista tutkimusta on kuitenkin ymmärrettävä, miten voimassa oleva oikeus rajoittaa vartijan toimintaa ja millaisia toimivaltuuksia se vartijalle antaa. Tästä syystä tämä tutkimus keskittyy ainoastaan lainopilliseen tarkasteluun ja systematisointiin, eikä asiaa tarkastella empiirisin keinoin. Pohdin tämän tutkimuksen lopussa mahdollisia jatkotutkimusmahdollisuuksia, joissa empiiriset tutkimusmenetelmät ovat keskeisessä asemassa.

## **2 PERUSOIKEUDET**

### **2.1 Uusi perustuslaki ja perusoikeudet**

Vuoden 1995 perusoikeusuudistuksella uudistettiin Suomen perusoikeussäännöstö kokonaisuudessaan. Perusoikeusjärjestelmä integroitiin ihmisoikeusjärjestelmiin ja suuri osa Euroopan neuvoston ihmisoikeusyleissopimuksen säännöksistä muutettiin suomalaisen säädöstekstin asuun.<sup>12</sup> Koska perustuslaki on Suomen kansallisen normihierarkian huippu, ei alemman tason säädöksellä voida muuttaa huipulla olevan perustuslain sisältöä. Tämä tekee perustuslaista pysyvän kokonaisuuden, jota ei voida sivuttaa

---

10 Nuotio 2004, 1267–1268.

11 Keinänen – Väättänen 2015, 1–2.

12 Saraviita 2011, 116 ; Lahti 1996, 930.

muuta lainsäädäntöä tulkittaessa. Turvapalvelulaki on vartioimisliiketoiminnan keskeisin säädös, mutta turvapalvelulain säännöksiä tulkittaessa on aina otettava huomioon Suomen perustuslaki ja varsinkin sen perusoikeussäännökset. Tarkastelen tässä luvussa perusoikeusuudistuksesta syntyneitä perusoikeuksia, niiden oikeusvaikutuksia ja rajoitusedellytyksiä. Lopuksi tarkastelen vielä niitä perusoikeuksia, joita vartijat työssään suojelevat ja rajoittavat.

Perusoikeusuudistuksen tavoitteena oli yksilön oikeuksien perustuslaintasoisien turvan laajentaminen ja vahvistaminen. Uudistettu perusoikeussäännöstö siirrettiin sellaisenaan uuteen perustuslakiin, joka tuli voimaan 1.3.2000.<sup>13</sup> Vuoden 2000 perustuslaki antoi vuoden 1995 perusoikeusjärjestelmälle täysimittaisen toiminta- ja soveltamiskehikon. Perustuslain 2 luvun perusoikeussäännöksissä näkyy perustuslain keskeinen arvooperusta ja ne tulee ottaa huomioon muuta lainsäädäntöä tulkittaessa. Ihmisarvon loukkaamattomuuden vaatimus ilmaisee oikeuksien yleisinhimillisen perustan ja kaikkein perustavimpia ihmisten oikeuksia voidaankin pitää valtion tahdosta ja kulloisestakin oikeusjärjestyksestä riippumattomina. Ihmisarvon käsite viittaa kaikkien yksilöiden periaatteelliseen yhdenvertaisuuteen.<sup>14</sup> Perusoikeudet koskevat kaikkia Suomen oikeudenkäyttöpiirissä olevia ihmisiä.<sup>15</sup> Perusoikeudet tiivistävät yhteiskunnan perusarvoja oikeudellisiksi säännöiksi, jotka muodostavat koko oikeusjärjestyksen rungon.<sup>16</sup>

Perustuslain 2 luvun perusoikeussäännösten lisäksi uuteen valtiosääntöön katsottiin tarpeelliseksi lisätä 80 §:n sisältämän delegointirajoitusten järjestelmä, 124 §:n perusoikeuksia vaarantavien viranomais-toimivaltuuksien yksityistämisen kieltö sekä 106 §:n mukainen perustuslain etusija tuomioistuimissa.<sup>17</sup> Näillä kolmella pykälällä on keskeinen merkitys myös turvallisuusalan sääntelyssä. Perustuslain 80 §:n 1 momentissa säädetään esimerkiksi siitä, että yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettävä aina lailla. Perustuslain 124 §:n on kirjattu edellytykset julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle<sup>18</sup>, joita käsitelen tarkemmin luvussa 3.2. Perustuslain 106 §:n mukaan tuomioistuimen on annettava perustuslain säännökselle etusija, mikäli käsiteltävässä asiassa lain sään-

---

13 Hallberg ym. 2011, 33–34.

14 Saraviita 2011, 121.

15 Saraviita 2011, 125.

16 Neuvonen – Rautiainen 2015a, 28.

17 Saraviita 2011, 117.

18 Ks. Myös Giordani – Kava 2019, 2–13.

nöksen soveltaminen olisi ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa. Tämä pykälä korostaa perustuslain merkitystä ja asettaa rajoituksia tavallisen lain soveltamiselle tuomioistuimissa.

## 2.2 Perusoikeuksien oikeusvaikutukset

Perusoikeudet sitovat ensisijaisesti valtiota, mutta myös julkista valtaa käyttäviä vartijoita. Yksityisten keskinäisiin suhteisiin perusoikeudet vaikuttavat yleensä tavallisen lainsäädännön välityksellä.<sup>19</sup> Perusoikeuksien oikeusvaikutuksia tarkasteltaessa on ymmärrettävä, että myös perusoikeuksia voidaan rajoittaa tietyissä olosuhteissa. Rajoitus voi olla tarpeellinen esimerkiksi kahden tai useamman perusoikeuden keskinäisessä kollisiotilanteessa, jolloin ristiriita on pääsäännön mukaan ratkaistava punninnalla. Perusoikeussäännösten oikeusvaikutukset eivät muissakaan tilanteissa ole yksiselitteisiä, ja niitä on arvioitava aina esityöt ja perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntö huomioon ottaen.<sup>20</sup> Perusoikeusjärjestelmän kirjoitustapaan kuuluu yleisluonteisuus, eikä säännöksissä ole voitu ottaa huomioon kaikkia tulevia lainsäätämistarpeita.<sup>21</sup> Perusoikeustulkinnan kannalta keskeinen asiakirja on perustuslakivaliokunnan mietintö 25/1994, jossa tiivistetään perusoikeusteorian keskeisimmät osat.

Perusoikeuksien suojan ja vaikutuksen taso perusoikeussäännöksissä on toteutettu tavalla, jossa säännösten sovellettavuus ja velvoittavuus vaihtelevat. Yksinkertaistettuna säännökset voidaan jakaa ehdottomiin kieltoihin, turvaamis- ja edistämisvelvollisuuksiin sekä säännöksiin, joissa on sääntelyvaraus tai muu lakiviittaus. Täsmälliset ja ehdottomat kiellot, kuten perustuslain 6 §:n 2 momentin syrjäntäkielto tai perustuslain 7 §:n 2 momentin kuolemanrangaistuksen kiello kohdistuvat lainsäätäjään, eikä niistä voida lainkaan poiketa tavallisella lailla. Kieltoa läheisesti muistuttavat perusoikeusmuotoilut, kuten perustuslain 10 §:n 1 momentin mukainen viestisalaisuuden loukkaamattomuus, ovat sitovuusasteeltaan lähellä kieltoja, mutta niiden muotoilussa on enemmän tulkinnanvaraa kuin suorissa kielloissa. Voidaan esimerkiksi joutua tulkitsemaan, mitä tarkoitetaan käsitteellä viestisalaisuus tai käsitteellä loukkaaminen.<sup>22</sup>

---

19 HE 309/1993 vp, 25–29.

20 Viljanen 2001, 12. Ks. Myös Neuvonen – Rautiainen 2015a, 40–42.

21 Saraviita 2011, 136–137.

22 Viljanen 2001, 34.

Perusoikeuksiin voi olla sisällytetty sääntelyvarauksia tai muita lakiviittauksia, joilla perusoikeus kytetään muuhun lainsäädäntöön. Sääntelyvarauksella tarkoitetaan lakiviittausta, jossa lainsäätäjää ei suoranaisesti oikeuteta rajoittamaan perusoikeutta, vaan viitataan lainsäätäjän mahdollisuuteen antaa perusoikeuden käyttöä koskevia tarkempia säännöksiä.<sup>23</sup> Tällainen sääntelyvaraus on esimerkiksi perustuslain 12 §:n 1 momentissa. Lakiviittaus on esimerkiksi perustuslain 10 §:n 1 momentissa. Käsky-  
muotoisia perusoikeuksia, kuten perustuslain 22 §:n mukainen julkisen vallan velvollisuus turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen, luonnehditaan perustuslaillisiksi toimeksiannoiksi. Tällaiset toimeksiannot kohdistuvat yleensä lainsäätäjiin ja niillä on tietyissä tilanteissa vahva muita perusoikeuksia rajoittamaan oikeuttava tulkintavaikutus.<sup>24</sup>

Osaan perusoikeuksista on kirjattu kvalifioitu lakivaraus, kuten perustuslain 9 §:n 2 momenttiin säädettyyn oikeuteen poistua maasta, johon on kirjattu rajoituksia esimerkiksi maanpuolustusvelvollisuuden sekä oikeudenkäyntiin liittyen. Kvalifioitujen lakivarausten tavoitteena on määrittää tavat rajoittaa perusoikeuksia mahdollisimman täsmällisesti ja tiukasti siten, ettei perustuslain tekstissä anneta kuitenkaan tarpeettoman laajaa ja avointa rajoitusmahdollisuutta lainsäätäjälle. Niissä voidaan esimerkiksi määrätä, että perusoikeutta voidaan rajoittaa vain tietyn tarkoituksen toteuttamiseksi, sitoa rajoitus tiettyjen edellytysten täyttymiseen tai kieltää nimenomaisesti tietyt rajoittamisperusteet.<sup>25</sup>

Lainsäätäjän turvaamisvelvollisuuksiksi muotoillut perusoikeudet eivät sellaisenaan ole suoraan sovellettavissa tuomioistuimissa tai viranomaisissa. Tällainen turvaamisvelvollisuus on esimerkiksi perustuslain 6 §:n 4 momentissa, jonka mukaan sukupuolten tasa-arvoa edistetään yhteiskunnallisessa toiminnassa ja työelämässä. Turvaamis- ja edistämismahdollisuudet täydentävät perustuslain 22 §:n yleistä turvaamisvelvollisuutta ja niillä on merkittävä tulkintavaikutus suhteessa perusoikeuksiin ja muihin perusoikeussäännöksiin. Turvaamisvelvoitteen toteutuminen on yksi punnintaperiaate kokonaisarviossa, joka tehdään arvioitaessa perusoikeusrajoituksen perusteltavuutta.<sup>26</sup>

---

23 Viljanen 2001, 34.

24 Saraviita 2011, 142–143; Viljanen 2001, 13–14.

25 Viljanen 2001, 32. Ks. Myös Neuvonen – Rautiainen 2015b, 226–231.

26 Saraviita 2011, 144–146.

### 2.3 Perusoikeuksien rajoitusedellytykset

Perusoikeuden rajoittaminen tarkoittaa perusoikeussäännöksen soveltamisalan piirissä olevan oikeuden kaventamista tai perusoikeussäännöksen suojaamaan yksilön oikeusasemaan puuttumista julkisen vallan toimenpitein.<sup>27</sup> Koska vartijoiden toiminnassa voidaan puuttua rajoittavasti perusoikeuksiin, tulee toiminnan sääntelyn täyttää perusoikeuksien rajoitusedellytykset. Perustuslakivaliokunnan käytännössä ja oikeuskirjallisuudessa perusoikeuksien rajoitusedellytykset ovat jalostuneet seitsemään vaatimukseen, joita ovat *1. lailla säätämisen vaatimus* *2. täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus*, *3. rajoitusperusteen hyväksyttävyyksivaatimus*, *4. ydinalueen koskemattomuuden vaatimus*, *5. oikeusturvavaatimus*, *6. suhteellisuusvaatimus* sekä *7. ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisvaatimus*.<sup>28</sup> Luettelossa olevien seitsemän edellytyksen on täytyttävä, jotta rajoittavaa säännöstä voidaan pitää perustuslain mukaisena.

Tuori on katsonut, että toimivaltuuksia käytettäessä on myös päätösten ja itse toimenpiteiden täytettävä perusoikeuksien rajoitusedellytykset kulloinkin käsillä olevassa tilanteessa.<sup>29</sup> Apulaisoikeusasiamies on yhtäläisesti ratkaisussaan 2483/4/04 todennut, että rajoitusedellytyksille on annettava merkitystä myös lakeja sovellettaessa. Soveltamistilanteessa on apulaisoikeusasiamiehen mukaan arvioitava erityisesti suhteellisuusvaatimusta, ja lain säännöksiä tulkittaessa tulee valita tulkintavaihtoehdoista se, joka parhaiten edistää perusoikeuksien tarkoituksen toteutumista.<sup>30</sup> Rajoitusedellytykset eivät koske näin ollen pelkästään lainsäätäjää, vaan myös toimivaltanormien käyttäjiä, kuten vartijoita.

Ensimmäisen rajoitusedellytyksen eli *lailla säätämisen vaatimuksen* mukaan perusoikeuden rajoituksen on perustuttava eduskunnan säätämään lakiin. Toimivaltaa ei näin ollen voi delegoida lakia alemmalle säädöstasolle. Rajoitusten on oltava riittävän tarkkarajaisia ja täsmällisesti määriteltyjä.<sup>31</sup> Lailla säätämisen vaatimus liittyy kiinteästi *täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimukseen*, eikä esimerkiksi perustuslakivaliokunnan käytännössä niiden välillä välttämättä tehdä selvää eroa. Tärkeintä on, että rajoituk-

---

27 Viljanen 2001, 14.

28 Ojanen 2003, 52–56. Ks. myös Viljanen 2001, 37–38.

29 Tuori 2007, 265.

30 AOA 29.8.2006, dnro 2483/2004.

31 PeVM 25/1994 vp, 5.

sen keskeinen sisältö ilmenee itse laista, eikä esimerkiksi vasta lain esitöistä. *Hyväksyttävyyysvaatimus* edellyttää, että rajoitusperusteet ovat hyväksyttäviä ja painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimia.<sup>32</sup>

Neljäs rajoitusedellytys on perusoikeuden *ydinalueen koskemattomuuden vaatimus*. Tavallisella lailla ei näin ollen voida säätää sellaista rajoitusta, joka ulottuu perusoikeuden ytimeen.<sup>33</sup> Perusoikeuden ydinalueen määritelmä ei täysin selviä perustuslakivaliokunnan lausunnosta, mutta esimerkiksi Manninen on kuvaillut ydinaluetta alueeksi, jonka poistaminen tekisi kyseisen perusoikeuden tyhjäksi ja merkityksettömäksi.<sup>34</sup> *Oikeusturvavaatimus* edellyttää riittäviä oikeusturvajärjestelyjä perusoikeuksia rajoitettaessa. Yleisesti ottaen tämä tarkoittaa kattavan muutoksenhakumahdollisuuden järjestämistä tuomioistuimiin.<sup>35</sup>

*Suhteellisuusvaatimuksella* tarkoitetaan sitä, että rajoitusten on oltava välttämättömiä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi. Rajoitus ei saa ulottua syvemmälle kuin on välttämätöntä, eikä rajoitusta tule toteuttaa, mikäli sama lopputulos voidaan saavuttaa myös ilman rajoitusta. Rajoituksen välttämättömyyden punninnassa on otettava huomioon rajoituksen taustalla olevien yhteiskunnallisten intressien painavuus suhteessa rajoitettuun oikeushyvään. Viimeisenä rajoitusedellytyksenä on *ihmisoikeusvelvoitteen noudattamisvaatimus*, jonka mukaan rajoitukset eivät saa olla ristiriidassa kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa.<sup>36</sup> Näiden seitsemän rajoitusedellytyksen merkitys on perusoikeusuudistuksen jälkeen kasvanut ja perustuslakivaliokunta on ottanut muotoilemansa listan käyttöön systemaattisena testinä sille, täyttääkö lakiehdotuksen sisältämä perusoikeuksien rajoitus perusoikeussäännöksen asettamat vaatimukset, eli onko lakiehdotus käsiteltävä tältä osin tavallisena lakina.<sup>37</sup>

## 2.4 Perusoikeudet vartijan työssä

Perusoikeusjärjestelmä on aikaisemmin perustunut ajatukselle, jonka mukaan perusoikeuksilla suojellaan yksilöä valtiovallan toimilta. Perusoikeuksia ei kuitenkaan voi nähdä pelkästään julkisen vallan käytön rajoittajana, vaan myös sen käytön perustana. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on

---

32 Viljanen 2001, 115–117.

33 PeVM 25/1994 vp, 5.

34 Manninen 2011, 409.

35 Viljanen 2001, 256.

36 PeVM 25/1994 vp, 5.

37 Viljanen 2001, 48.



turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Ei voida pitää riittävänä, että perusoikeudet toteutuvat muodollisesti, vaan oikeuksien pitää toteutua myös käytännössä. Hallituksen esityksen HE 309/1993 mukaan perusoikeudet sitovat julkista valtaa kaikessa sen toiminnassa<sup>38</sup>. Perusoikeuksien käytännön toteutumisen kannalta ei ole riittävää, että julkinen valta ainoastaan tyytyy itse pidättäytymään puuttumisesta perusoikeuksiin. Julkisen vallan tulee myös aktiivisilla toimenpiteillä tukea perusoikeuksien toteutumista esimerkiksi luomalla edellytyksiä perusoikeuksien käytölle, sekä turvaamalla perusoikeuksia ulkopuolisilta loukkauksilta. Tällainen turvaaminen on perinteisesti toteutettu kriminalisoimalla tällaiset loukkaukset rikoslaissa (39/1889).<sup>39</sup> Perusoikeuksien vaikutukset tulisi välittyä valtion lisäksi koko yhteiskuntaan.<sup>40</sup> Perusoikeudet rajoittavat vartijoiden toimintaa, mutta samalla ne myös luovat sille edellytyksiä.

Käyn seuraavaksi läpi vartijan työn kannalta keskeiset perusoikeudet, jotka olen jakanut kahteen ryhmään. Esittelen ensin ne perusoikeudet, jotka vaikuttavat vartioimisliiketoiminnan taustalla ja joiden suojelemiseksi vartija voi joutua käyttämään toimivaltuuksiaan. Tällaisia oikeuksia ovat oikeus turvallisuuteen, omaisuudensuoja sekä oikeus fyysiseen koskemattomuuteen. Tämän jälkeen esittelen ne perusoikeudet, johon vartijat joutuvat työssään rajoittavasti puuttumaan. Tällaisia oikeuksia ovat oikeus henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen sekä liikkumisvapaus. Vartijan työssä on läsnä myös monia muita perusoikeuksia, mutta keskityn tässä tutkimuksessa ainoastaan edellä mainittuihin, koska ne ovat selvästi keskeisimmät ja kiistattomimmin kytköksissä vartijan toimivaltuuksiin. Käyn vartijan toimivaltuuksia tarkemmin läpi luvussa 3.

Perustuslain 7 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Usein vartijan tehtävänä on esimerkiksi myymälän henkilökunnan fyysisen koskemattomuuden suojaaminen tai erityiset henkivartijatehtävät. Näissä tehtävissä vartija voi joutua käyttämään toimivaltuuksiaan suojellakseen muiden henkilöiden oikeuksia fyysiseen koskemattomuuteen tai jopa elämään. Keskeinen suojeltava oikeus on myös perustuslain 15 §:n omaisuuden suoja koskeva perusoikeus. Vartioimistehtävänä voi olla esimerkiksi myymälän tai kirjaston omaisuuden suojaaminen anastusrikoksilta tai vahingonteoilta.

---

38 HE 309/1993 vp, 75.

39 HE 309/1993 vp, 46.

40 Viljanen 2001, 9–10.

Parhaimmillaan vartija voi luoda toiminnallaan turvallisuuden tunnetta ympärilleen. Järjestyksenvalvojalaista antamassaan lausunnossa PeVL 44/1998 perustuslakivaliokunta perusteli järjestyksenvalvojalle annettuja toimivaltuuksia julkisen vallan velvollisuudella taata henkilökohtaista turvallisuutta koskevan perusoikeuden toteutuminen<sup>41</sup>. Hallituksen esityksen 22/2014 mukaan yksityinen turvallisuusala on perinteisesti yhdistetty rikosriskien ja muiden tahallisesti aiheutettujen turvallisuusriskien torjuntaan. Tämän lisäksi palveluilla on ollut suuri merkitys myös palovaarojen ja muiden riskien torjunnassa. Siten yksityisiä turvallisuuspalveluja ei voi tarkastella pelkästään rikosturvallisuuden näkökulmasta, vaan myös muut turvallisuuden osa-alueet on otettava huomioon.<sup>42</sup> Hallituksen esityksen mukaan turvallisuuden nimenomainen mainitseminen perusoikeutena korostaa julkisen vallan positiivisia toimintavaroja yhteiskunnan jäsenten suojaamiseksi rikoksilta ja muilta heihin kohdistuvilta oikeudenvastaisilta teoilta.<sup>43</sup> Vartijat tukevat työssään turvallisuusviranomaisia ja näkisin, että vartioimisliiketoiminnan mahdollistaminen suojaa yksilöiden oikeutta henkilökohtaiseen turvallisuuteen.

Vaikka vartija suojaa työssään monia perusoikeuksia, voi hän joutua kuitenkin samalla puuttumaan rajoittavasti yksilöiden perusoikeuksiin. Vartija voi esimerkiksi ottaa kiinni näpistelystä epäillyn henkilön, jolloin vartija puuttuu rajoittavasti tämän vapausoikeuteen ja oikeuteen henkilökohtaiseen koskemattomuuteen. Viranomaisille ja esimerkiksi vartijoille on säädetty tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä toimivaltuuksia puuttua muiden turvallisuutta vaarantavien tai uhkaavien henkilöiden fyysiseen koskemattomuuteen tai vapauteen.<sup>44</sup> Tällainen rajoittava puuttuminen perusoikeuksiin on välttämätöntä, jotta voidaan turvata muiden perusoikeuksien toteutuminen ja suojella yksilöiden perusoikeuksia loukkauksilta. Perustuslain 7 §:n 3 momentin mukaan henkilökohtaiseen vapauteen ei saa puuttua eikä vapautta riistää mielivaltaisesti, eikä ilman laissa säädettyä perustetta. Rangaistuksen, joka sisältää vapaudenmenetyksen, määrää tuomioistuin. Muun vapaudenmenetyksen laillisuus voidaan saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi. Vapautensa menettäneen oikeudet turvataan lailla.

Kiinniotto-oikeuden lisäksi vartijalla on oikeus rajoittaa vapaata liikkuvuutta poistamalla henkilön vartioimisalueelta tai estämällä tämän pääsyn sinne. Liikkumisvapaudesta on säädetty perustuslain 9 §:ssä, jonka ensimmäisen momentin mukaan Suomen kansalaisella ja maassa laillisesti oleskelevalla ulko-

---

41 PeVL 44/1998, 2.

42 HE 22/2014 vp, 4.

43 HE 309/1993 vp, 49.

44 Saraviita 2011, 156.

maalaisella on vapaus liikkua maassa ja valita asuinpaikkansa. Liikkumisvapauden rajoitusten on perustuttava lakitason sääntelyyn. Kyseessä on lakivaraukseton perusoikeus, jota ei ole ilmaistu kieltona, joten siihen voidaan säätää lailla rajoituksia perusoikeuksien yleisten rajoituslausekkeiden perusteella. Perustuslain 9 §:n perusoikeuksien käyttämisestä voidaan rajoittaa esimerkiksi luonnonsuojelualueiden liikkumiskieltojen, kotirauhan piiriin liittyvien kieltojen taikka rikostutkintaan liittyvien rajoitusten avulla.<sup>45</sup> Myös rajoittava puuttuminen omaisuudensuojaan on mahdollista vartijan turvallisuustarkastusoikeuden kautta sekä oikeudella ottaa tiettyjä esineitä ja aineita pois kiinni otetulta.

### **3 YKSITYINEN TURVALLISUUSALA**

#### **3.1 Vartioimistoiminnan sääntely Suomessa ja perusoikeuksien rajoittaminen**

Yksityistä turvallisuusalaa on säännelty Suomessa pitkään, todennäköisesti juuri toimialan erityisen luonteen vuoksi. Toimialan erityissäännösten nojalla voidaan käyttää julkista valtaa, ja turvallisuusalan toimivaltuuksia käyttämällä voidaan puuttua rajoittavasti yksilöiden perusoikeuksiin. Käyn tässä luvussa läpi lainsäädäntöverkkoa yksityisen vartioimisliiketoiminnan ympärillä ja avaan keskeisiä käsitteitä. Tarkastelen vartijan asemaa julkisen vallan käyttäjänä ja vartija toimivaltanormeja suhteessa perusoikeuksiin. Lopuksi avaan lyhyesti vartijan koulutusta ja vartioimisliiketoiminnan valvontaa.

Ensimmäiset vartijoita koskevat säännökset ovat 1920-luvulta, mutta varsinainen laki yksityisistä turvallisuuspalveluista (282/2002) tuli voimaan 2000-luvun alussa.<sup>46</sup> 2000-luvun alussa järjestyksenvalvojatoiminnasta ja vartioimisliiketoiminnasta oli säädetty erilliset lait ja yksityisen turvallisuusalan sääntely oli muutenkin hajanaista. Vuonna 2008 sisäministeriön poliisiosasto asetti lakihankkeen, jonka tavoitteena oli uudistaa yksityisen turvallisuusalan sääntely. Hankkeen ensimmäisen vaiheen uudistukset tulivat voimaan 1.12.2010 ja toisen vaiheen tuloksena syntynyt uusi laki yksityisistä turvallisuuspalveluista (1085/2015) tuli voimaan vuoden 2017 alusta. Uuteen turvapalvelulakiin on kerätty säännökset vartioimisliiketoiminnasta, järjestyksenvalvojatoiminnasta sekä turvasuojaustoiminnasta. Halli-

---

45 Saraviita 2011, 177.

46 Paasonen 2014, 26.

tuksen esityksessä HE 22/2014 uutta säädöstä perusteltiin tavoitteella selkeyttää yksityisten turvallisuuspalveluiden lainsäädäntöä ja keskittää kaikki säännökset samaan lakiin<sup>47</sup>.

Tämän tutkimuksen kannalta keskeistä on ymmärtää, mitä tarkoitetaan sellaisilla käsitteillä kuin vartioimisliiketoiminta, vartioimisalue ja vartija. Vartioimisliiketoiminnalla tarkoitetaan turvapalvelulain 2 §:n mukaan ansiotarkoituksessa suoritettavaa, toimeksiantosopimukseen perustuvaa vartioimistehtävien hoitamista. Ansiotarkoitus sulkee vartioimisliiketoiminnan ulkopuolelle talkootyönä tehtävän vartioimisen esimerkiksi venekerhoissa. Vartioimistehtävällä tarkoitetaan omaisuuden vartiointia, henkilön koskemattomuuden suojaamista sekä vartioimiskohteeseen tai toimeksiantajaan kohdistuneen rikoksen paljastamista samoin kuin näiden tehtävien valvomista.<sup>48</sup>

Vartija on henkilö, joka suorittaa vartioimistehtäviä turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijalle, eli työskentelee esimerkiksi myymälävartijana, arvokuljettajana taikka piirivartijana. Vartioimisalueen käsite on hieman avonaisempi. Turvapalvelulaissa vartioimisalue määritellään toimeksiantosopimuksessa yksilöidyksi yleiseksi tai yksityiseksi paikaksi, johon vartioimistehtävä liittyy. Hallituksen esityksen mukaan kyseessä voi näin ollen olla lähes mikä tahansa paikka, kunhan se on erikseen määritelty toimeksiantosopimuksessa. Käytännössä toimeksiantajan on oltava vartioimisalueen omistaja tai haltija, mutta vartija voidaan asettaa myös muualle vartioimaan toimeksiantajan omaisuutta tai henkilökunnan turvallisuutta. Tällainen tilanne voi olla esimerkiksi silloin, kun yleisötilaisuuksia järjestävä yritys tilaa vartijan torille tai puistoon vartioimaan yleisötilaisuuteen liittyvää kalustoa tai välineitä. Vartijan on kuitenkin tällöinkin suoritettava vartioimistehtäviä, eikä vartija voi yleiselläkään alueella valvoa yleistä järjestystä tai turvallisuutta.<sup>49</sup>

### **3.2 Vartijat julkisen vallan käyttäjinä**

Jotta voidaan saada selkeä kuva vartijoiden oikeuksista ja velvollisuuksista, on ensin ymmärrettävä vartijan asema julkisen vallan käyttäjänä. Julkisen vallan käyttö mielletään usein hallinto-oikeudellisessa virkasuhteessa oleville virkamiehille. Kyse on toiminnasta, jossa tehdään yksipuolisia

---

47 HE 22/2014 vp, 1.

48 HE 22/2014 vp, 25.

49 HE 22/2014 vp, 27.

norminanto-, lainkäyttö- ja hallintopäätöksiä, joiden vaikutus ulottuu yksityisiin oikeussubjekteihin. Julkisen vallan käytön muotona voidaan pitää myös välitöntä voimakeinojen käyttämistä ulkopuolisiin nähden.<sup>50</sup> Tuori on määritellyt julkisen vallan käytön tarkoittavan ydinalueellaan yksipuolista määräämistä toisen henkilön/oikeussubjektin oikeuspiiristä tai puuttumista siihen. Tuorin mukaan julkisen vallan käytössä voi olla kyse määrämuotoisesta päätöksenteosta tai tosiallisesti toiminnasta. Tosiallisesti toiminnaksi voidaan mieltää esimerkiksi oikeus voimakeinojen käyttöön.<sup>51</sup>

Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Hallituksen esityksen HE 1/1998 mukaan tämä edellyttää sitä, että julkisen vallan käyttäjällä tulisi aina olla viimekädessä eduskunnan säätämään lakiin palautettavissa oleva toimivaltaperuste<sup>52</sup>. Lain toimivaltanormit antavat tarkat käyttöraamit toimivaltuuksien käytölle, joka käytännössä tarkoittaa sitä, että toimivaltuuksia on käytettävä kuten laissa määrätään ja vain sellaisissa tilanteissa, joihin lainsäädännössä annetaan valtuutus. Turvapalvelulakiin on määritelty ne oikeudet ja velvollisuudet, jotka vartijoille on työtehtävien suorittamiseksi annettu.

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle lailla tai lain nojalla vain, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Tarkoituksenmukaisuusarvioinnissa tulee hallinnon tehokkuuden ja muiden hallinnon sisäisiksi luonnehdittavien tarpeiden lisäksi kiinnittää erityistä huomiota yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen tarpeisiin.<sup>53</sup> Hallituksen esityksen HE 1/1998 mukaan tarkoituksenmukaisuusvaatimuksen täyttyminen jää tapauskohtaisesti arvioitavaksi. Hallituksen esityksen mukaan hallintotehtäviä hoitavien henkilöiden koulutuksen ja asiantuntemuksen on oltava riittävällä tasolla ja näiden henkilöiden julkisen valvonnan on oltava asianmukaista.<sup>54</sup> Huomiota on kiinnitettävä erityisesti siihen, että julkisen hallintotehtävän antaminen muille kuin viranomaisille ei saa vaarantaa perusoikeuksia. Tämä lause ilmentää perusoikeuksien merkitystä yksityisen toimijan hoitaessa julkista hallintotehtävää.<sup>55</sup>

---

50 HE 1/1998 vp, 74.

51 Tuori 1998, 316–317.

52 HE 1/1998 vp, 74.

53 Saraviita 2011, 990–991.

54 HE 1/1998 vp, 179.

55 HE 1/1998 vp, 179.

Perustuslain 124 §:n mukaan merkittävää julkista valtaa sisältäviä tehtäviä ei voida antaa viranomais-toiminnan ulkopuolelle. Säännös rajoittaa julkisten hallintotehtävien antamista viranomaiskoneiston ulkopuolelle ja ilmentää näin virkamieshallintoperiaatetta.<sup>56</sup> Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 20/2002 todennut, että järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen on selvästi perustuslain 124 §:ssä tarkoitettu julkinen hallintotehtävä. Perustuslakivaliokunnan mukaan vastuun yleisestä järjestyksestä ja turvallisuudesta tulee kuulua poliisille ja muille viranomaisille.<sup>57</sup> Perustuslain esitöissä on merkittävänä julkisen vallan käyttönä pidetty itsenäiseen harkintaan perustuvaa oikeutta voimakeinojen käyttöön sekä muuta puuttumista merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin.<sup>58</sup>

Kerttula on tarkastellut julkisen vallan käyttöä yksityisellä sektorilla väitöskirjassaan *Vartijat ja järjestyksenvalvojat julkisen vallan käyttäjinä*. Kerttulan mukaan vartijat käyttävät tosiallista julkisen valtaa ja vartijan toimivaltuudet menevät osittain harmaalle alueelle, jossa viranomaisten toimivaltuuksia on annettu yksityisille. Kerttulan mukaan vartijan kiinniotto-oikeuden ja yleisen kiinniotto-oikeuden linkittäminen toisiinsa on ajatuksellinen harha, koska yleistä kiinniotto-oikeutta ei ole tarkoitettu ammatikäyttöön ja sen käyttö on tarkoitettu sovellettavaksi vain täysin poikkeuksellisissa tilanteissa.<sup>59</sup> Kerttulan mukaan valiokunta ei ole ottanut huomioon sitä, että vartijat käyttävät voimakäyttövaltuuksia juuri työssään.<sup>60</sup>

Vaikka perustuslakivaliokunta on todennut vartijoiden käyttävän samoja oikeuksia yksityishenkilöiden kanssa, on valiokunta myös todennut, että vartijoiden työssä on jatkuvasti läsnä perusoikeusherkkien tapahtumien esiintyminen, eikä asetelma ole verrattavissa yksityishenkilön asemaan<sup>61</sup>. Nähdäkseni perustuslakivaliokunnan pohdinnat ovat tässä asiassa osittain ristiriidassa keskenään. Kerttula on väitöskirjassaan nostanut esiin sen, ettei muuta kuin merkittävää puuttumista perusoikeuksiin ole välttämättä pidettävä merkittävänä julkisen vallan käyttönä. Hänen mukaansa vapaudenriistoon johtavalla kiinniottamisella puututaan kuitenkin merkittävästi henkilökohtaiseen vapauteen liittyvään perusoikeuteen silloinkin, kun kiinniottamisen toteuttaminen ei edellytä voimakeinojen käyttöä. Oikeusjärjestyksessäm-

---

56 HE 1/1998 vp, 178.

57 PeVL 20/2002 vp, 2.

58 HE 1/1998 vp, 179.

59 Kerttula 2010, 444–445.

60 Kerttula 2010, 204.

61 PeVL 28/2001 vp, 2.

me ei ole määritelty, milloin voidaan puhua juuri oikeudellisesti merkittävästä puuttumisesta. Kerttulan mukaan on katsottava, että viime kädessä ainoastaan eduskunnan perustuslakivaliokunnan tekemä tulkintakannanotto määrittää sen, onko tällaista lakiehdotusta pidettävä perustuslain vastaisena vai ei.<sup>62</sup>

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 28/2001 katsonut vartioimisliiketoiminnan täyttävän julkisen hallintotehtävän tunnusmerkit. Valiokunnan mukaan poliisin tehtävien ja vartioimistehtävien päällekkäisyys on käytännön tasolla ilmeinen.<sup>63</sup> Valiokunnan kannanoton mukaan perustuslain 124 §:n tarpeellisuusvaatimus täyttyy, koska vartijoita tarvitaan täydentämään poliisin ja muiden viranomaisten toimintaa. Vartioimisliikkeiden rooli ei kuitenkaan saa olla muuta kuin viranomaisten roolia täydentävä.

Valiokunta korosti vartijan tehtäviin valittavien henkilöiden sopivuuden ja pätevyyden merkitystä perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten täyttymisessä. Valiokunta viittasi lausunnossaan perustuslain perusteluihin, joissa merkittävänä julkisen vallan käyttönä on pidetty itsenäiseen harkintaan perustuvaa oikeutta käyttää voimakeinoja tai puuttua merkittäväällä tavalla yksilön perusoikeuksiin. Valiokunta katsoi kuitenkin, etteivät vartijan toimivaltuudet ole erityisen olennaisia vallankäyttötapoja, eivätkä ne eroa huomattavasti yksityishenkilöiden oikeuksista. Tästä syystä valiokunta ei pitänyt vartijan toimivaltuuksia kokonaisuudessaan sellaisina, että niiden johdosta vartioimisliiketoimintaa olisi pidettävä merkittävänä julkisen vallan käyttönä.<sup>64</sup>

### **3.3 Yleiset periaatteet ja vartijan toimivalta**

Vartijan tulee työtehtävissään noudattaa yleisiä periaatteita, jotka on lueteltu turvapalvelulain 6 §:ssä. Pykälän 1 momentin mukaan vartijan tulee toimia työssään oikein, tasapuolisesti sekä sovinnollisuutta edistäen. Hallituksen esityksen 22/2014 mukaan vartijan tulisi käyttäytyä siten, että käytös herättäisi ihmisissä luottamusta ja kunnioitusta. Käytöksen tulisi olla kohteliasta, huomaavaista ja tinkimätöntä. Vartijan tulisi osoittaa itsehillintää ja välttää epäystävällisiä ja pikkumaisia kommentteja. Vartija joutuu ammatissaan kohdistamaan toimenpiteitä muihin ihmisiin, joten hallituksen esityksessä on nostettu

---

62 Kerttula 2010, 157–158.

63 PeVL 28/2011, 5.

64 PeVL 28/2001, 6.

esiin velvollisuus kohdella toimenpiteen kohteeksi joutuneita henkilöitä hienotunteisesti ja ihmisarvoa kunnioittaen. Vartijan ei myöskään tulisi kohdella ihmisiä syrjivästi, ja toimenpiteet tulisi tehdä ensisijaisesti turvallisuuden ylläpitämiseksi, eikä esimerkiksi toimeksiantajan ohjeisiin perustuen.<sup>65</sup>

Turvapalvelulain 6 §:n 2 momenttiin on kirjattu vartijan toimenpiteiden suhteellisuusvaatimus ja tarpeellisuusvaatimus. Momentin mukaan vartioimistehtävät on suoritettava aiheuttamatta suurempaa vahinkoa tai haittaa kuin on välttämätöntä tehtävän suorittamiseksi. Vartioimistehtävissä ei saa puuttua kenenkään oikeuksiin enempää kuin tehtävien suorittamiseksi on välttämätöntä. Tehtäviin liittyvien toimenpiteiden on oltava perusteltuja suhteessa tehtävien tärkeyteen, kiireellisyyteen sekä tilanteeseen kokonaisuutena. Näkisin, että lainsäätäjällä on pyrkinyt kirjaamaan lakiin sellaisia periaatteita, jotka löytyvät myös monista viranomaistoimintaa sääntelevistä säädöksistä, kuten poliisilaista (872/2011). Vartijan toiminnan tulisi olla sellaista, jolla voidaan turvata vartijan toiminnan legitimitetti, sekä varmistua siitä, että vartija ei toiminnallaan luo turvattomuuden tunnetta ihmisiin. Vartijan toiminnan tulisi olla ennakoitavaa ja perustua lakiin, eikä vartijan tulisi puuttua kenenkään oikeuksiin enempää kuin on välttämätöntä työtehtävän hoitamiseksi. Näkisin, että vartijan on myös pohdittava, onko jonkin toimenpiteen hoitaminen niin kiireellistä, että vartijan tulee se itse henkilökohtaisesti hoitaa, vai tulisiko ensisijaisesti turvautua viranomaisten apuun.

Vartijan toimivaltanormit on kirjattu turvapalvelulain 2 lukuun. Toimivaltanormit määrittelevät toimivallan sisällön ja laajuuden. Mäenpää on määritellyt toimivallan hallintoelimen tai virkamiehen oikeudeksi käyttää julkista valtaa<sup>66</sup>. Vartijan toimivaltanormit voidaan jakaa toimivaltaa luoviin ja niitä rajoittaviin normeihin. Toimivaltaa luovia normeja ovat kaikki sellaiset normit, jotka antavat vartijalle oikeuden puuttua rajoittavasti muiden ihmisten toimintaan. Oikeus pääsyn estämiseen, paikalta poistamiseen, kiinni ottamiseen, turvallisuustarkastuksen tekemiseen sekä voimakeinojen käyttöön ovat toimivaltaa luovia normeja. Esittelen kuviossa 1 toimivaltaa luovat normit sekä perusoikeudet, joita niillä voidaan rajoittaa. Rajoittavia normeja ovat turvapalvelulain 6 §:n yleiset periaatteet sekä hallintolain (434/2003) 6 §:n hallinnon oikeusperiaatteet. Hallintolakia sovelletaan tosialliseen julkisen vallan käyttöön sekä hallintolain 2 §:n 3 momentin mukaan myös yksityisiin, niiden hoitaessa julkista hallintotehtävää. Turvapalvelulain ja hallintolain periaatteet ovat osittain päällekkäisiä, mutta tarkoitussidonnai-

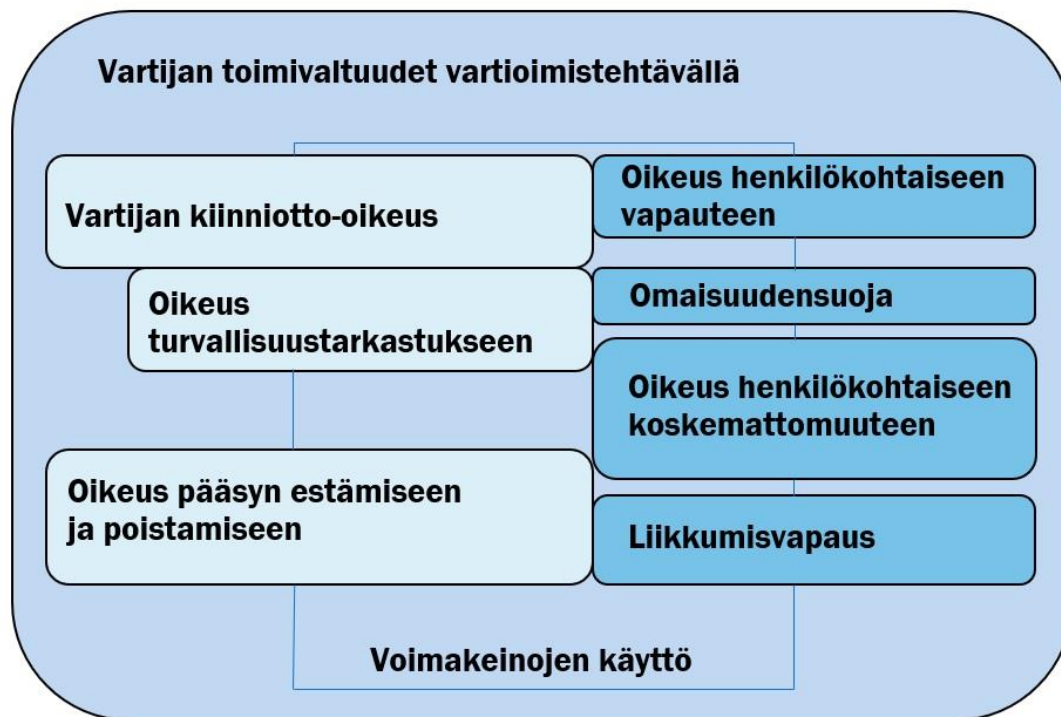
---

65 HE 22/2014 vp, 33.

66 Mäenpää 2003, 206.



suuden periaatetta ei ole kirjattu lainkaan turvapalvelulakiin. Se on kuitenkin otettava huomioon vartijan toimivaltanormeja käytettäessä.



Kuvio 1. Vartijan toimivaltuudet ja niiden kosketuspinnat perusoikeuksiin.

### 3.4 Vartijan kiinniotto-oikeus

Turvapalvelulain 16 §:n mukaan vartijalla on oikeus vartioimistehtävää suorittaessaan ottaa kiinni verkseltään tai pakenemasta tavattu rikoksesta epäilty, jos rikoksesta saattaa seurata vankeutta tai rikos on joku pykälässä mainituista listarikoksista. Lista on suhteellisen kattava ja antaa vartijalle oikeuden ottaa kiinni lähes mistä tahansa yleisestä rikoksesta. Vartijalla on oikeus ottaa kiinni myös poliisin etsintäkuuluttama henkilö. Ongelmaksi tässä voi tosin muodostua se, ettei mistään ole yksityisen vartijan saatavissa sellaista ajantasaista listaa, josta hän pystyisi tarkastamaan mahdollisia viranomaisten aset-

tamia etsintäkuulutuksia. Vartijalla ei ole oikeutta kiinniotetun säilössäpitoon, eli vartija ei voi laittaa kiinniotettua yksin sellaiseen lukittuun tilaan, josta tämä ei voi poistua.<sup>67</sup>

Kuten jo aikaisemmin mainitsin, on perustuslakivaliokunta todennut lausunnossaan PeVL 28/2001, etteivät vartijan oikeudet eroa merkittävästi yksityishenkilöiden oikeuksista. Perustuslakivaliokunta viittaa tällä lausunnolla keskeisesti vartijan kiinniotto-oikeuden ja pakkokeinolain (806/2001) 2 luvun 2 §:n mukaisen yleisen kiinniotto-oikeuden yhteyteen. Yleinen kiinniotto-oikeus ei eroa vartijan kiinniotto-oikeudesta sisällöllisesti, eivätkä vartijan oikeudet tältä osin poikkea yksityishenkilöiden yleisistä oikeuksista puuttua rikolliseen toimintaan. Vartija kuitenkin käyttää kiinniotto-oikeutta ammattinsa puolesta ja vartijan asemaa voidaan näin ollen pitää täysin erilaisena kuin yleiseen kiinniotto-oikeuteen turvautuvan henkilön asemaa. Perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin kuuluvien täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vuoksi perustuslakivaliokunta on pitänyt tarpeellisena vartijan kiinniotto-oikeuden kirjaamista lakiin. Aikaisemmin laissa oli vain viittaussäännös pakkokeinolain mukaiseen yleiseen kiinniotto-oikeuteen. Valiokunta kuitenkin edellytti viittaussäännösten muuttamista vartijan itsenäiseksi toimivaltasäännöksiksi vartijan oikeudellisen aseman selkeyttämiseksi.<sup>68</sup>

Turvapalvelulain 16 §:n 2 momentin mukaan vartijan on luovutettava kiinniotettu viipymättä poliisille. Mikäli poliisille luovuttaminen ei kuitenkaan ole kohtuullisessa ajassa mahdollista ja teosta voi seurata ainoastaan sakkorangaistus, voi vartija myös vapauttaa kiinniotetun, mikäli hänellä on tähän poliisin ja kiinniotetun suostumukset. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että vartija ottaa rikoksesta epäillyn henkilötiedot ylös ja rikosilmoitus tehdään sähköisesti poliisille, jolloin poliisin käyminen tapahtumapaikalla ei välttämättä ole tarpeen. Näin voidaan toimia esimerkiksi silloin, kun rikoksesta epäillyllä on esittää henkilöllisyystodistus vartijalle ja teko on tallentunut valvontakameroille. Hallituksen esityksen mukaan pääsääntönä on kuitenkin edelleen kiinniotetun luovuttaminen poliisille ja kiinniotetun vapauttaminen tulisi kyseeseen ainoastaan, mikäli poliisin tulo tapahtumapaikalle kestäisi yli tunnin<sup>69</sup>. Nähdäkseni poliisin käyminen paikalla on tärkeää, koska näin voidaan antaa kiinniotetulle mahdollisuus ilmoittaa esimerkiksi laittomasta kiinniotosta välittömästi viranomaisille.

---

67 HE 22/2014 vp, 42.

68 PeVL 28/2001, 3.

69 HE 22/2014 vp, 41.

Vartijalla on turvapaolvelulain 16 §:n 3 momentin mukaan oikeus tarkastaa kiinniotettu henkilö ja hänen mukanaan olevat tavarat sen varmistamiseksi, ettei kiinniotetulla ole hallussaan esineitä tai aineita, joilla hän voi aiheuttaa vaaraa itselleen tai muille. Vartijalla on myös oikeus ottaa pois tarkastuksessa tavatut vaaralliset esineet tai aineet ja ne on luovutettava poliisille. Mikäli kiinniotettua ei luovuteta poliisille, on poisotetut esineet ja aineet luovutettava takaisin kiinniotetulle, ellei siihen ole lain mukaan estettä. Turvatarkastusoikeus on sidottu näin ollen vartijan kiinniotto-oikeuden käyttöön ja turvatarkastuksen tarkoituksena voi olla ainoastaan vaarallisten esineiden tai aineiden etsiminen. Hallituksen esityksessä tällaisiksi esineiksi on mainittu teräaseet ja ampuma-aseet ja aineiksi räjähdysaineet sekä palavat nesteet ja kaasut.<sup>70</sup> Myymälägartija ei voi tähän pykälään perustuen tarkastaa esimerkiksi kiinniotetun reppua anastetun tavaran löytämiseksi.

Vartijan tulee toimivaltaa käyttäessään ottaa huomioon hallintolain 6 §:ään kirjattu tarkoitussidonnaisuuden periaate. Tarkoitussidonnaisuuden periaate edellyttää toimivaltanormin käyttöä ainoastaan siihen tarkoitukseen, johon se on lailla säädetty. Hallituksen esityksen mukaan myös kiinniotetun laukku voidaan tarkastaa, mutta tällöin on otettava tarkoin huomioon vartioimistehtävien yleiset periaatteet. Mikäli turvallisuustarkastuksen tekeminen ei selvästi ole tarpeellista, ei sitä myöskään tulisi tehdä.<sup>71</sup> En näe moniakaan päteviä syitä siihen, miksi vartijan tulisi missään tilanteessa tarkastaa kiinniotetun laukku. Esimerkiksi reppussa oleva teräase ei voi aiheuttaa vaaraa vartijalle, mikäli reppu on otettu kiinniotetulta pois kiinnioton yhteydessä. Tulkitsen, että vartija rikkoisi tällaisessa tilanteessa toimenpiteen suhteellisuus- ja tarpeellisuusvaatimusta, mikäli hän aloittaisi hallussaan olevan repun tarkastamisen.

### **3.5 Pääsyn estäminen ja poistaminen**

Turvapaolvelulain 15 §:n mukaan vartijalla on oikeus estää henkilön pääsy vartioimisalueelle tai poistaa hänet sieltä, mikäli henkilön voidaan hänen lausumiensa uhkausten tai muun käyttäytymisen perusteella todennäköisin perustein epäillä syyllistyvän vartioimisalueella olevaan omaisuuteen tai toimeksiantajan tai tämän palveluksessa olevan henkilön henkeen, terveyteen tai vapauteen kohdistuvaan rikokseen. Vartija voi myös poistaa henkilön tai estää hänen pääsönsä vartioimisalueelle, mikäli on ilmeistä, ettei

---

70 HE 22/2014 vp, 42.

71 HE 22/2014 vp, 42.

henkilöllä ole toimeksiantajan asettamien ehtojen perusteella oikeutta oleskella siellä. Vartijalla ei kuitenkaan ole oikeutta pääsyn estämiseen tai poistamiseen, mikäli kyseessä on alue, jota on pidettävä järjestyslain (612/2003) 2 §:n 1 a alakohdassa tarkoitettuna paikkana. Tällaisia järjestyslaissa mainittuja yleisön käytettävissä olevia paikkoja ovat esimerkiksi torit, puistot sekä kadut.

Pykälä antaa kohtuullisen laajan oikeuden vartijalle käyttää itsenäisesti omaa harkintaa käyttäessään poistamisoikeuttaan tai pääsyn estämisoikeuttaan. Hallituksen esityksessä HE 22/2014 tällaista oikeutta on perusteltu sillä, että oikeudella on kytkentä vartijalle lain mukaan kuuluvaan omaisuuden vartiointiin tai henkilöiden koskemattomuuden suojaamiseen.<sup>72</sup> Estämällä henkilön pääsyn vartioimisalueelle vartija pystyy puuttumaan jo ennalta häiriökäyttäytymiseen, joka kohdistuisi suurella todennäköisyydellä esimerkiksi myymälän omaisuuteen taikka myymälän henkilökuntaan. Pääsyn estämisen on perustuttava henkilön esittämiin uhkauksiin tai muuhun käyttäytymiseen, eikä pääsyä saa missään tilanteessa estää syrjivin tai muuten lain vastaisin perustein. Pykälä ei anna vartijalle mahdollisuutta estää pääsyä omalla harkinnalla aikaisempaan käytökseen perustuen. Vartija ei voi estää omalla harkinnallaan sellaisen henkilön pääsyä vartioimisalueelle, joka on aikaisemmin esittänyt uhkauksia tai käyttäytynyt aggressiivisesti. Pääsyn estämisen on oltava tarpeellista, eikä henkilön vapaata liikkuvuutta voida rajoittaa enempää kuin vartioimistehtävän suorittamiseksi on välttämätöntä.

Käytökseen perustuvan syyn lisäksi vartija voi estää pääsyn tai poistaa henkilön, mikäli on ilmeistä, ettei henkilö saa olla vartioimisalueella. Hallituksen esityksen mukaan ilmeisen oikeudettomuuden on perustuttava toimeksiantajan asettamiin ehtoihin, joka edellyttää samalla sitä, että toimeksiantajalla on oltava määräysvalta alueella oleskeluun. Paasonen on todennut, että vartijan oikeus pääsyn estämiseen ja poistamiseen silloin, kun toimenpide perustuu toimeksiantajan määrittelemään perusteeseen, on rajoiltaan hyvin epämääräinen. Paasonen mukaan kyseinen säännös antaa vartijalle lähes rajattoman oikeuden pääsyn estämiseen tai vartioimisalueelta poistamiseen, mikäli toimenpide perustellaan toimeksiantajan antamilla määräyksillä.<sup>73</sup> Ainoa selkeä asia, joka tätä oikeutta rajoittaa, on perustuslain 6 §:n mukainen yhdenvertaisuussäännös. Kyseisen pykälän ensimmäisen momentin mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.

---

72 HE 22/2014 vp, 40.

73 Paasonen – Ellonen 2018, 127.

Toimivaltuus perustuu tapauskohtaiseen arviointiin ja jää lopulta vartijan velvollisuudeksi huolehtia siitä, ettei hän käytä toimivaltuuttaan syrjivin perustein.

### 3.6 Hätävarjelu ja itseapu

Vartija voi kohdata työssään monenlaisia tilanteita, joiden asianmukaiseen hoitamiseen turvapalvelulain toimivaltanormit eivät riitä. Paasonen mukaan yksityisellä turvallisuusalalla joudutaankin usein turvautumaan hätävarjelusäännöksiin<sup>74</sup>. Hätävarjelulla tarkoitetaan oikeuttamisperustetta, josta säädelään rikoslain 4 luvun 4 §:n 1 momentissa. Hätävarjelu on kaikille yhtäläinen ja se merkitsee oikeutta puolustautua voimakeinoin oikeudellisesti suojeltuun intressiin kohdistuvaa hyökkäystä vastaan. Hätävarjelu-oikeus on rajattu tarkoin ajallisesti ja toiminnallisesti. Tilanteita, joissa puolustautuja on ylittänyt hätävarjelun rajat, kutsutaan hätävarjelun liioittelemiseksi.<sup>75</sup>

Rikoslain 4 luvun 4 §:n 1 momentin mukaan aloitetun tai välittömästi uhkaavan oikeudettoman hyökkäyksen torjumiseksi tarpeellinen puolustusteko on hätävarjeluna sallittu, jollei teko ilmeisesti ylitä sitä, mitä on pidettävä kokonaisuutena arvostellen puolustettavana, kun otetaan huomioon hyökkäyksen laatu ja voimakkuus, puolustautujan ja hyökkääjän henkilö sekä muut olosuhteet. Kyseisen säännöksen mukaan on mahdollista puolustaa kaikkia yhteiskunnassa oikeudellisesti suojattuja intressejä. Puolustautujan omien intressien lisäksi on kaikilla oikeus puolustaa myös toiselle kuuluvia intressejä.<sup>76</sup> Vartija voi näin ollen keskeyttää esimerkiksi torilla tapahtuvan vahingonteon, vaikka hänen vartioimistehtävään ei olisikaan kyseisen omaisuuden vartioiminen. On kuitenkin muistettava, ettei vartijan tehtävänä voi missään tilanteessa olla yleisen järjestyksen ja turvallisuuden valvominen. Näin ollen vartijaa ei voida asettaa yleiselle alueelle vartioimaan omaisuutta sillä ajatuksella, että vartija voi samalla puuttua mahdollisiin järjestyshäiriöihin rikoslain oikeuttamisperusteiden ja yleisen kiinniotto-oikeuden avulla. Tällainen toiminta on nähtävä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden valvomiseksi, vaikka se olisikin toimeksiantosopimuksessa ”naamioitu” omaisuuden vartioimistehtäväksi.

---

74 Paasonen ym. 2018, 4.

75 Frände 2005, 149–150.

76 Frände 2005, 155–156.

Itseavusta säädetään pakkokeinolain 1 luvun 5 §:ssä. Pykälän mukaan esimerkiksi rikoksen kautta menetetyt omaisuuden takaisin ottaminen on itseapuna sallittua, jos toimiin omaisuuden takaisin ottamiseksi on ryhdytty välittömästi rikoksen tapahduttua. Hallituksen esityksen mukaan myös myymäläpartija voi turvautua itseapuun anastetun omaisuuden takaisin saamiseksi tällaisissa tilanteissa.<sup>77</sup> Mikäli partija näkee henkilön laittavan myymälän omaisuutta taskuunsa, voi partija ottaa omaisuuden pois henkilön taskusta pakkokeinolain itseapusääntöön perustuen. Myös voimakeinojen käyttö on sallittua omaisuuden takaisin hankkimiseksi. Huomioitavaa on kuitenkin se, että pakkokeinolain mukaan rikoksella viedyn omaisuuden takaisin hankkimiseksi on ensisijaisesti turvaututtava viranomaisen apuun, mikäli sellaista on oikea-aikaisesti saatavissa.<sup>78</sup>

### 3.7 Voimakeinojen käyttö

Vartijan oikeudesta voimakeinojen käyttöön säädellään turvapalvelulain 17 §:ssä. Pykälän mukaan partija voi käyttää voimakeinoja, mikäli henkilö koettaa vastarintaa tekemällä välttää pääsyn estämisen, poistamisen, kiinni ottamisen tai turvallisuustarkastuksen suorittamisen taikka pakenee kiinni ottamista. Voimakeinojen on oltava tarpeellisia ja niitä on pidettävä puolustettavina, kun otetaan huomioon henkilön käyttäytyminen, tehtävän tärkeys ja kiireellisyys, vastarinnan vaarallisuus ja muut olosuhteet. Voimakeinojen käyttö on näin ollen kytketty turvapalvelulain 2 luvun 15 ja 16 §:ssä säädettyihin toimivaltuuksiin, eikä partijalla ole ns. yleistä oikeutta käyttää voimaa tehtävänsä suorittamiseksi. Toimivaltuuden käytön on liityttävä vartioimistehtävän hoitamiseen, mutta kaikkien vartioimistehtävien hoitamiseksi ei voimakeinoja saa käyttää.<sup>79</sup>

Oikeus voimakeinojen käyttöön pohjautuu rikoslain 4 luvun 6 §:n 1 momenttiin, jonka mukaan oikeudesta käyttää voimakeinoja virkatehtävän hoitamiseksi tai muun siihen rinnastettavan syyn vuoksi sekä oikeudesta avustaa järjestystä ylläpitämään asetettuja henkilöitä säädetään erikseen lailla. Saman pykälän toisessa momentissa on turvapalvelulain pykälän kanssa yhtenevät vaatimukset voimakeinojen tarpeellisuudesta sekä puolustettavuudesta. Rikoslain pykälä on hätävarjelun ja itseavun kaltainen vastuuvapausperuste, joka antaa voimakeinojen käyttäjälle oikeuden loukata henkilön perusoikeuksia tietyin

---

77 HE 22/2014 vp, 42.

78 Frände 2005, 161.

79 HE 22/2014 vp, 43.

edellytyksin. Ilman tällaista oikeutta olisi voimakeinojen käyttäjä vaarassa aina joutua rikosoikeudelliseen vastuuseen voimakeinojen käytöstä.

Vartijan voimakeinojen käyttöoikeus edellä mainittujen toimivaltuuksien käytön yhteydessä edellyttää aina vastarintaa, lukuun ottamatta kiinniottamista, jossa voimakeinojen käyttöön oikeuttaisi vastarinnan lisäksi myös kiinniotettavan henkilön pakeneminen. Vastarinta voi olla luonteeltaan joko aktiivista tai passiivista. Toimenpiteiden tulee aina olla tarpeellisia ja puolustettavia. Voimakeinojen käytön tulisi olla oikeassa suhteessa sillä tavoiteltuun etuun. Hallituksen esityksen mukaan esimerkiksi passiivinen vastarinta ei tavallisesti oikeuta koviin voimakeinoihin ja vartijan tulisi jopa luopua toimenpiteistä, mikäli niiden käyttämisen perusteena olevaa intressiä olisi pidettävä hyvin pienenä suhteessa voimakeinojen riskeihin.<sup>80</sup>

Vartijan tulee siis pystyä saamansa koulutuksen perusteella arvioimaan voimakeinojen käytöstä aiheutuvia riskejä ja suhteellisuusperiaatetta. Vartijan tulee käyttää mahdollisimman lieviä voimakeinoja, mutta kuitenkin sellaisia, jotka edesauttavat halutun päämäärän saavuttamista. Mitään selvää asteittaista käyttöjärjestystä voimakeinoille ei mielestäni voida missään tilanteessa asettaa, koska kaikissa tilanteissa vartijan tulee huomioida koko tilanteen monimutkainen kokonaisuus. Voimakeinojen käyttö on aina pohdittava tarkkaan, vaikka usein tilanne tulee vartijalle nopeasti eteen. Tärkeää on muista myös mahdollisuus toimenpiteestä luopumiseen ja viranomaisten apuun turvautumiseen.

### **3.8 Virkavastuu ja rikosoikeudellinen suoja**

Hallituksen esityksen HE 77/2001 mukaan virkavastuulla tapahtuvalle julkisen vallan käytölle on ominaista se, että oikeuden lisäksi on myös olemassa velvollisuus ryhtyä johonkin julkisen vallan käyttöä sisältävään toimeen. Yleinen kiinniotto-oikeus ei perusta tällaista velvollisuutta.<sup>81</sup> Turvapalvelulaki ei luo vartijalle mitään toimintavelvoitetta, vaan antaa ainoastaan oikeuden puuttua henkilön oikeuksiin tietyin edellytyksin. Kuitenkin rikoslain 40 luvun 12 §:n soveltamissäännöksen mukaan virkamiestä koskevia säännöksiä sovelletaan myös julkista luottamustehtävää hoitavaan henkilöön ja julkista valtaa käyttävään henkilöön. Vaikka vartijalla ei ole tavallisesti toimintavelvoitetta, on esimerkiksi Kerttula

---

80 HE 22/2014 vp, 43.

81 HE 77/2001 vp, 55.

todennut vartijan toimivan lähtökohtaisesti rikosoikeudellisella virkavastuulla puuttuessaan toimivaltuuksin ihmisten perusoikeuksiin. Kerttulan mukaan rikosoikeudellinen virkavastuu ulottuu ainoastaan niihin tilanteisiin, jolloin vartijat käyttävät julkista valtaa turvapalvelulain mukaisten toimivaltuuksien sa kautta.<sup>82</sup> Hallituksen esityksessä 22/2014 viitataan perustuslakivaliokunnan lausuntoon 28/2001, jonka mukaan vartijan on katsottu olevan rikosoikeudellisen virkavastuun alainen. Virkavastuun perustana on rikoslain 40 luvun 11 §:n 5 kohdan julkisen vallan käyttämisestä koskeva säännös.<sup>83</sup>

Vartijan rikosoikeudellisesta suojasta on säädetty rikoslain 17 luvussa. Rikoslain 17 luvun 6 §:n 1 momentin mukaan, joka käyttämällä tai uhkaamalla käyttää väkivaltaa estää tai yrittää estää järjestystä ylläpitävää henkilöä suorittamasta hänelle lain tai asetuksen nojalla kuuluvaa tehtävää tai muuten vaikeuttaa sanotun tehtävän suorittamista, on tuomittava, jollei laissa muualla säädetä ankarampaa rangaistusta, järjestystä ylläpitävän henkilön vastustamisesta sakkoon tai vankeuteen enintään kuudeksi kuukaudeksi. Tämä säännös on toissijainen, eikä sitä sovelleta, mikäli muualla laissa on vastaavasta teosta säädetty ankarampi rangaistus. Teon on oltava suhteellisen lievää väkivalalla uhkaamista tai väkivallan käyttämistä. Teon tulee myös aina kohdistua vartijan tehtävän suorittamiseen. Teko voi olla esimerkiksi aktiivista tai passiivista vastarintaa, jolla henkilö pyrkii estämään vartijaa poistamasta häntä vartioimisalueelta. Vartijan rikosoikeudellista suojaa on perusteltu vartijan kohonneella riskillä joutua työssään väkivallan kohteeksi, mutta esimerkiksi Kerttula on väitöskirjassaan tullut siihen tulokseen, että vartijan tulisi nauttia vastaavaa rikosoikeudellista suojaa kuin virkamiehenkin, koska vartijat ovat myös rikosoikeudellisessa virkavastuussa. Kerttulan mukaan vartijat asetetaan asemaan, jota ei voida pitää perustuslain yhdenvertaisuus-perusoikeuden näkökulmasta hyväksyttävänä.<sup>84</sup>

### **3.9 Koulutus ja valvonta**

Perustuslakivaliokunnan mietinnön mukaan perusoikeuksien toteutumisen kannalta tärkeässä roolissa ovat erityisesti yksityisen turvallisuusalan koulutus ja valvonta.<sup>85</sup> Koulutuksen ja valvonnan on oltava riittävää ja asianmukaista, jotta vartioimisliiketoiminnassa ei vaarannettaisi perustuslain 124 §:ssä mai-

---

82 Kerttula 2010, 208–2010.

83 HE 22/2014, 6.

84 Kerttula 2010, 223–224.

85 HE 1/1998 vp, 179.



nittuja perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Tarkastelen seuraavaksi vartioimisliiketoiminnan julkista valvontaa, jonka jälkeen avaan lyhyesti vartijoiden koulutukseen liittyvää lainsäädäntöä ja poliisihallituksen määräystä. Käyn tämän luvun lopussa myös lyhyesti läpi ne edellytykset, jotka vartijan tulee täyttää voidakseen toimia vartijana.

Yksityisen turvallisuusalan virallisesta julkisesta valvonnasta vastaa viranomaisverkosto, johon kuuluvat esimerkiksi poliisilaitokset, poliisihallitus ja pelastusviranomaiset. Myös tuomioistuimet ja ylimmät laillisuusvalvojat ovat osa valvonnan verkostoa. Julkisen valvonnan lisäksi yksityiset turvallisuusalan organisaatiot valvovat itse oman toimintansa lainmukaisuutta. Painopiste julkisessa valvonnassa on laillisuuden valvonnassa, jossa keskeisenä keinona on lupamenettely.<sup>86</sup> Vartioimisliiketoimintaa suoritavalta yritykseltä vaaditaan turvallisuusalan elinkeinolupa, jonka myöntää poliisihallitus.

Vartijan on työskenneltävä turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijan palveluksessa ja hänellä on oltava hyväksyntä vartijaksi. Vartijaksi hyväksymisen myöntää poliisilaitos. Turvapalvelulain 84 §:n 1 momentin mukaan poliisihallitus vastaa yksityisten turvallisuuspalveluiden, voimankäyttökouluttajien, asekouluttajien, järjestyksenvalvojakoulutuksen järjestäjien ja järjestyksenvalvojakouluttajien yleisestä ohjauksesta ja valvonnasta. Saman pykälän 2 momentin mukaan poliisilaitokset vastaavat yksityisten turvallisuuspalveluiden sekä vartijoiden, voimankäyttökouluttajien, asekouluttajien, järjestyksenvalvojien, järjestyksenvalvojakoulutuksen järjestäjien, järjestyksenvalvojakouluttajien ja turvasuojaajien ja vastaavien hoitajien toiminnan valvonnasta toimialueellaan. Poliisi on valvonnassa saatujen tietojen perusteella velvollinen ryhtymään tarvittaviin toimenpiteisiin esimerkiksi lupia peruttamalla.

Poliisiin tulee valvonnan kautta ja epäkohtiin puuttumalla huolehtia siitä, että vartijoiden toiminta vastaa lainsäätäjän tarkoitusta, eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa, tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Hautamäen väitöskirjassa *Yksityisen turvallisuusalan valvonta* tarkastellaan tarkemmin viranomaisten suorittamaa valvontaa ja valvontajärjestelmiä yksityisellä turvallisuusalalla. Hautamäki ehdottaa väitöskirjassaan yksityisen turvallisuusalan tehtävien jakamista niiden luonteen mukaan julkisiin hallintotehtäviin, julkisiin palvelutehtäviin ja muihin kuin julkisiin tehtäviin. Selkeä jako auttaisi tehtävien valvonnassa ja toimivaltuuksien säätämisessä. Valvontaa tulisi hänen mukaansa kohdistaa

---

86 Hautamäki 2016, 304.

enemmän työtehtäviin, joissa perusoikeusloukkausten vaara on ilmeinen.<sup>87</sup> Hautamäki ehdottaa myös yksityisen turvallisuusalan ammatillisen koulutuksen valvonnan keskittämistä, jotta voidaan varmistua koulutuksen perusoikeusmyönteisestä sisällöstä ja alalla toimivan henkilöstön yhdenmukaisesta osaamisesta.

Usein vartijan tekemät rikkomukset tai rikokset tulevat valvontaviranomaisten tietoon jälkikäteen esimerkiksi toimenpiteen kohteena olleen henkilön tehdessä rikosilmoituksen vartijan toiminnasta. Pidän kuitenkin selvänä, että osa vartijoiden tekemistä rikoksista jää piilorikollisuudeksi, joten poliisiin tulisi myös aktiivisesti valvoa vartijoiden toimintaa muiden tehtäviensä ohella. Turvapalvelulain 102 §:n mukaisesta vartioimisliikerikkomuksesta sakkoon on lain mukaan tuomittava esimerkiksi vartijat, jotka vaikeuttavat toiminnallaan poliisin toimintaa tai kantavat voimankäyttövälineitä vastoin turvapalvelulain säännöksiä. Vartijan on myös aina pidettävä mukanaan poliisiin myöntämää vartijakorttia, jolla hän voi tarvittaessa todistaa olevansa vartija toimenpiteensä kohteelle taikka viranomaiselle. Vartijan on työtehtävissään pidettävä vartijan asua turvapalvelulain 22 §:n 1 ja 2 momentin mukaisesti, jotta vartijan toimenpiteen kohteeksi joutunut henkilö ymmärtää asioivansa vartijan kanssa. Yksityishenkilön oikeusturvan kannalta on tärkeää, että vartija on helposti erotettavissa vartijaksi kaikissa tilanteissa, eikä erehtymisen vaaraa tule olla. Toimivaltuuksien kannalta ongelmallista olisi myös esimerkiksi poliisimiehen työnteko vartijana, koska poliisimiehen oikeudet eroavat huomattavasti vartijan oikeuksista. Poliisiin tehtävänä on myös valvoa yksityistä turvallisuusalaa, joten poliisin työnteko vartioimisliikkeessä aiheuttaisi eturistiriitoja. Poliisimiesten, rajavartiomiesten ja tullimiesten työnteko vartijana ja vartioimisliikkeissä onkin kielletty turvapalvelulain 106 §:ssä.

Vartijoiden koulutuksesta säädetään sisäministeriön asetuksessa 878/2016. Väliaikaisen vartijan koulutus on asetuksen 1 §:n 1 momentin mukaan pituudeltaan vähintään 40 tuntia. Vartijan peruskoulutus on kestoltaan vähintään 120 tuntia, jonka jälkeen koulutuksen hyväksytysti suorittanut henkilö voi hakea poliisilta hyväksyntää vartijaksi viideksi vuodeksi kerrallaan. Hyväksytty suoritus edellyttää osallistumista kurssille ja loppukokeen suorittamista hyväksytysti. Vartijan voimankäyttökoulutus on kestoltaan asetuksen 4 §:n 2 momentin mukaan vähintään 6 tuntia. Tämän lisäksi vartijan tulee suorittaa erikseen vähintään 5 tunnin koulutukset, mikäli hän halua työtehtävissään kantaa mukanaan teleskooppipatuk-

---

87 Hautamäki 2016, 162.

kaa tai kaasusumutinta.<sup>88</sup> Vartija voi myös tietyin edellytyksin kantaa mukanaan pistoolia, mutta niiden käyttö on Suomessa lähes olematonta.<sup>89</sup> Vartijan tulee turvapalvelulain 18 §:n 3 momentin mukaan suorittaa vähintään kerran vuodessa voimankäyttövälineiden kertauskoulutus, mikäli hän kantaa voimankäyttövälineitä työtehtävissään.

Vartijan koulutuksen tarkennettu sisältö on kirjattu poliisihallituksen määräykseen POL-2017-579. Vartijan peruskoulutus on tiivis paketti, jossa vartijaksi opiskelevan tulisi 120 oppitunnin aikana oppia sellaiset tiedot lainsäädännöstä, voimakeinoista, ensiavusta, vartioimisliiketoiminnasta, työturvallisuudesta ja turvallisuusalasta, joilla hän pystyy vartijan työtehtäviä tekemään. Perus- ja ihmisoikeuksien sekä oikeuttamisperusteiden opiskeluun poliisihallituksen määräyksessä on määrätty käytettäväksi vähintään 4 tuntia.<sup>90</sup> Vartijan peruskoulutuksesta vähintään 6 tuntia on käytettävä vartijan voimankäyttövälineiden ja niiden käytön opiskeluun, jolloin kouluttajana on oltava poliisihallituksen hyväksymä henkilö, joka on suorittanut poliisiammattikorkeakoulussa asianmukaisen voimankäyttökouluttajan koulutuksen.<sup>91</sup> Voimankäyttökoulutus on vartija koulutuksessa ainoa osa-alue, jossa kouluttajalle asetetaan minimivaatimuksia. Viiden vuoden hyväksynnän vartijaksi voi peruskurssin lisäksi saada myös suorittamalla noin vuoden kestävän vartijan ammattitutkinnon tai ammatillisen turvallisuusalan perustutkinnon, jonka arvioitu kesto on kolme vuotta.

Vartijaksi voidaan hyväksyä turvapalvelulain 10 §:n 1 momentin mukaan täysi-ikäinen henkilö, joka on suorittanut tarvittavat koulutukset ja tunnetaan rehelliseksi ja luotettavaksi, ja on henkilökohtaisilta ominaisuuksiltaan sopiva vartijaksi. Hyväksyntä haetaan poliisilta, jonka tehtäväksi jää tällöin arvioida hakijan sopivuus vartijaksi. Hallituksen esityksen 22/2014 mukaan hakijan nykyinen ja aikaisempi käyttäytyminen ovat arvioinnin pohjana. Aikaisemman käyttäytymisen arvioinnin apuna voidaan käyttää viranomaisten rekistereitä.<sup>92</sup> Viranomaisten mahdollisuudet varmistua hakijan sopivuudesta rajoittuvat lähinnä hakijan rikostaustan tarkasteluun. Huomioitavaa on, että poliisilaitos voi peruuttaa vartijaksi hyväksymisen, mikäli vartija ei enää täytä vartijaksi hyväksymisen ehtoja. Poliisilaitos voi myös peruuttaa vartijaksi hyväksynnän, mikäli vartija tuomitaan rikoksesta, joka osoittaa hänen olevan sopi-

---

88 Ilman erillistä koulutusta vartija voi käyttää työssään käsirautoja ja enintään 70cm pitkää patukkaa.

89 Sisäministeriön asetus 878/2016.

90 Poliisihallitus 2017, 1.

91 Poliisihallitus 2017, 5.

92 HE 22/2014 vp, 36.

maton tehtävään, tai hän on tahallaan menetellyt vartijana olennaisesti virheellisesti taikka olennaisesti rikkonut vartijaksi hyväksymiseen liitettyjä keskeisiä ehtoja.<sup>93</sup>

## 5 JOHTOPÄÄTÖKSET

Vartijat käyttävät julkista valtaa puuttuessaan rajoittavasti yksilöiden perusoikeuksiin. Tällainen toimivalta on voitu antaa vartijoille perustuslain 124 §:n perusteella. Vartijan tehtävänä ei kuitenkaan missään tilanteessa voi olla yleisen järjestyksen ja turvallisuuden valvominen, koska tämä on katsottu ainoastaan viranomaisten tehtäväksi. Valtion ydintehtävää ei voi voida luovuttaa viranomaistahojen ulkopuolelle. Raja julkisen vallan käytöllä ja merkittävän julkisen vallan käytöllä on häilyvä, ja perustuu käytännössä perustuslakivaliokunnan tulkintaan ja kannanottoihin. Vartioimisliiketoiminta on tärkeä osa suomalaista turvallisuuskenttää, joten vartijoiden toimivaltuuksien tulee olla riittäviä vartioimistehävien järkevän hoidon kannalta. Valitettavasti vartijat joutuvat työssään edelleen usein turvautumaan rikoslain hätävarjelu ja itseapua koskeviin säännöksiin, joita ei ole tarkoitettu ammattikäyttöön.

Turvapalvelulain toimivaltanormit antavat vartijalle oikeuksia, mutta samalla ne myös luovat rajat vartijan toimivallan käytölle. Vartijan tulisi tarkoin ottaa huomioon turvapalvelulain sekä hallintolain periaatteet toiminnassaan. Tärkeää on se, että vartijat ymmärtäisivät lain ja perusoikeusnormien merkityksen omassa toiminnassaan. Vartijan on aina työssään valittava sellainen tapa toimia, joka parhaiten edistää perusoikeuksien tarkoituksen toteutumista. Julkisen vallan käyttäjänä vartijan tulee ymmärtää, että perusoikeuksien rajoitusedellytyksille on annettava merkitystä myös lakeja sovellettaessa. Alan valvontaa ei voida jättää yksityisten yritysten omavalvonnan varaan, vaan viranomaisilla on oltava selkeät, riittävät ja tarpeeksi tehokkaat valvontakeinot vartioimiliiketoiminnan valvontaan.

Vartijan asema näyttäytyy lainsäädännössä hieman epäselvänä. Toisaalta vartijan on katsottu olevan virkavastuussa, mutta tästä huolimatta vartijan rikosoikeudellinen suoja ei ole samalla tasolla kuin virkamiehillä. Perustuslakivaliokunnan mukaan vartijan toimivaltuudet eivät eroa huomattavasti yksityishenkilöiden toimivaltuuksista, mutta tästä huolimatta vartijan työssä on katsottu olevan jatkuvasti läsnä

---

93 HE 22/2014 vp, 139.

perusoikeusherkkien tapahtumien esiintyminen. Vartijat myös puuttuvat työnsä puolesta yksilöiden perusoikeuksiin, joka erottaa heidät mielestäni selvästi yksityishenkilöistä, jotka joutuvat tavallisesti vain harvoin turvautumaan rikoslain oikeuttamisperusteisiin. Yksityishenkilöt eivät myöskään käytä oikeuttamisperusteita julkisen vallan käytön tarkoittamassa mielessä. Vartijan työssä on korostunut riski joutua tilanteeseen, jossa joutuu puuttumaan yksilöiden henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen, eikä vartijaa voi nähdäkseni näin ollen täysin rinnastaa yksityishenkilöihin.

Vartijan peruskoulutus on lyhyt ja koulutuksen sisällön suunnittelu on annettu lähes kokonaan oppilaitosten oman harkinnan piiriin. Katson, että poliisihallituksen määräykseen kirjattu neljän tunnin vähimmäisaika perus- ja ihmisoikeuksien sekä oikeuttamisperusteiden opiskeluun on liian lyhyt. Vartijan peruskoulutukseen hakeudutaan monilla taustoilla, eikä voida mielestäni olettaa kenenkään oppivan riittävästi lainsäädännöstä kahden viikon koulutuksen aikana. Ajaudumme näin kestävämpään tilanteeseen, jossa toimivaltanormien ja perusoikeuksien opiskelu jää lähes kokonaan vartijan oma-aloitteisuuden ja oman kiinnostuksen varaan. Pahimmassa tapauksessa tällainen voi johtaa siihen, että julkista valtaa käyttävät vartijat eivät ymmärrä omien toimivaltuuksiensa rajoja ja perusoikeuksien merkitystä työssään. Tällainen voi johtaa vakaviin perusoikeusloukkauksiin sekä ongelmiin asiakkaiden oikeusturvan kanssa. Ratkaisuna tähän näen vartijan peruskurssin minimipituuden kasvattamisen sekä sisällön kehittämisen osittaisen siirtämisen viranomaistalolle. Ongelmallisena näen myös sen, ettei peruskurssin kouluttajilta vaadita minkäänlaista pätevyyttä kouluttamiseen. Näkisin parhaaksi, että vartijan peruskurssin kouluttajat joutuisivat käymään kouluttajakoulutuksen poliisiammattikorkeakoululla, kuten on jo pitkään ollut järjestyksenvalvoja- ja voimankäyttökouluttajilla.

Mielestäni yksityisen turvallisuusalan tutkimukselle on tarvetta. Alan tutkiminen on pitkälti Jyri Paasonen tekemien tutkimusten varassa, luukuunottamatta muutamaa alaa tarkastelevaa väitöskirjaa. Lainopin lisäksi alaa tulisi tarkastella empiirisesti. Tärkeää olisi selvittää esimerkiksi se, miten hyvin vartijat ja järjestyksenvalvojat ymmärtävät perusoikeuksien merkityksen, ja miten he ottavat ne huomioon työtehtävissään. Poliisin voimankäyttöä ja rikostuomioita on tutkittu tilastojen avulla, ja mielestäni tällainen tutkimus olisi syytä toteuttaa myös yksityisellä turvallisuusalalla. Kiinnostavaa olisi nähdä, miten usein vartijoista ja järjestyksenvalvojista tehdyt rikosilmoitukset etenevät syyttäjälle, tuomioistuimiin ja lopulta johtavat tuomioihin. Tärkeää olisi tutkia myös vartijoiden rikostuomioiden vaikutusta heidän lupiinsa. Mikäli vartija on työtehtävissään toistuvasti syyllistynyt esimerkiksi pahoinpitelyri-

koksiin, ei hänen voida enää katsoa olevan kykenevä toimimaan ammatissa, jossa puututaan rajoittavasti perusoikeuksiin.

Turvapalvelulain esitöissä vartijoiden käytökselle ja toiminnalle asetetaan tiukkoja vaatimuksia. Vartijan julkisen vallan käytön – kuten julkisen vallan käytön muutenkin – tulee aina perustua lakiin ja siinä tulee noudattaa lakia. Vartijan toiminnan legitimitetin kannalta on tärkeää, että vartijat noudattavat lainsäätäjän tahtoa ja pyrkivät kohtelemaan asiakkaita asiallisesti ja tavalla, jossa perusoikeudet tulevat parhaiten huomioituiksi. Vartijoiden koulutuksen on annettava vartijoille riittävä ymmärrys ja taitotaso julkisen hallintotehtävän hoitamiseen. Tämä edellyttää alan oppilaitoksilta tarkkaa suunnittelua ja yhteistyötä viranomaisten kanssa. Myös viranomaisten suorittamalle valvonnalle on annettava riittävästi resursseja ja poliisin on pidettävä huolta siitä, etteivät alalle sopimattomat henkilöt pääse työtehtäviin, joissa he pystyvät puuttumaan rajoittavasti perusoikeuksiin. Vartijat ovat tärkeä osa suomalaista turvallisuuskenttää ja vartijoiden toimivaltanormit muodostavat pääsääntöisesti toimivan kokonaisuuden. Osaamista ei voida kuitenkaan jättää pelkästään yksityisten toimijoiden oman mielenkiinnon varaan, vaan julkisen vallan tulee turvata perusoikeuksien toteutuminen myös vartioimisliiketoiminnassa.