Tampereen yliopisto

Elli Kulju

YKSITYISET TURVALLISUUSPALVELUT JULKISEN VALLAN KÄYTTÄJINÄ

Johtamisen ja talouden tiedekunta
Pro gradu -tutkielma
Elokuu 2024

TIIVISTELMÄ

Elli Kulju: Yksityiset turvallisuuspalvelut julkisen vallan käyttäjinä
Pro gradu -tutkielma
Tampereen yliopisto
Hallintotieteiden maisteriohjelma, julkisoikeus
Elokuu 2024

Tutkielmassa perehdytään yksityisten turvallisuuspalveluiden rooliin julkisen vallan käyttäjinä. Tutkielma keskittyy tarkastelemaan yksityistä turvallisuusalaa vartijoita ja järjestyksenvalvojia koskevan lainsäädännön kautta. Tutkielmassa keskitytään tarkastelemaan etenkin perustuslain 124 §:stä johdettavia yksityistämisen perustuslaillisten reunaehtoja, joita ovat lakisääteisyysvaatimus, tarpeellisuus- ja tarkoituksenmukaisuusvaatimus sekä perusoikeuksien, oikeusturvan ja sekä muiden hyvän hallinnon vaatimusten vaarantamisen kielto. Toimijoiden tulisi olla myös rikosoikeudellisen virkavastuun alaisia, eikä toimivaltuudet saa sisältää merkittävän julkisen vallan käyttöä. Edellä mainittujen reunaehtojen tulee täyttyä, jotta julkinen hallintotehtävä voidaan antaa yksityisoikeudellisen toimijan hoidettavaksi.

Tutkielmassa tulee esiin, että pääosin yksityisen turvallisuusalan sääntely täyttää perustuslain asettamat yksityistämisen edellytykset, mutta sääntelyssä on vielä kehittämisen varaa. Esimerkiksi rikosoikeudellisen virkavastuun ulottuminen vartioihin ja järjestyksenvalvojiin on tulkinnallinen, joka heijastuu myös lakisääteisyys- ja oikeusturvavaatimusten toteutumiseen. Lakisääteisyysvaatimusta heikentää muun muassa myös se, että vartijoilla ei ole yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain mukaan toimivaltuutta tarkastaa henkilöä varastetun tavaran löytämiseksi, vaan oikeus tarkastamiseen tulee jokaiselle kuuluvasta oikeudesta itseapuun. Myös koulutusvaatimuksen täyttymistä on mahdollista kyseenalaistaa, sillä etenkin järjestyksenvalvojilla on todella lyhyt koulutus suhteessa toimivaltuuksien perusoikeusherkkyyteen.

Tutkielma on lainopillinen, sillä siinä tulkitaan ja systematisoidaan etenkin lakia yksityisistä turvallisuuspalveluista. Muita keskeisiä säädöksiä ovat perustuslaki ja rikoslaki. Lisäksi tutkielmassa hyödynnetään oikeuskirjallisuutta.

Avainsanat: Vartija, järjestyksenvalvoja, julkinen valta, julkinen hallintotehtävä, merkittävä julkisen vallan käyttö

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin Originality Check -ohjelmalla.

TEKOÄLYN KÄYTTÖ OPINNÄYTTEESSÄ

Opinnäytteessäni on käytetty tekoälysovelluksia:

☒ Ei
☐ Kyllä

Ilmoitukseni mukaan olen käyttänyt opinnäytteessäni tutkielmaprosessin aikana seuraavia tekoälysovelluksia:

Tekoälysovellusten nimi ja versio:

Käyttötarkoitus: [Kuvaa tähän yksityiskohtaisesti, mihin tarkoitukseen ja miten tekoälyä on sovellettu opinnäytteeseen tutkielmaprosessin aikana.]

Osiot, joissa tekoälyä on käytetty: [Luettele tähän kaikki opinnäytteen vaiheet ja osiot, joissa tekoälyä on tutkielmaprosessin aikana käytetty.]

Olen tietoinen siitä, että olen täysin vastuussa koko opinnäytteeni sisällöstä, mukaan lukien tekoälyllä tuotetut osat, ja hyväksyn vastuun mahdollisista julkaisueettisten normien rikkomuksista.

Sisällysluettelo

Lähteet ... iii

1 Johdanto ... 1

1.1 Aiheen esittely ja taustaa ... 1

1.2 Tutkimuskysymys ja rajaus ... 3

1.3 Tutkimusmenetelmä ja aineisto ... 4

2 Julkisen vallan käyttö ... 6

2.1 Julkinen valta ... 6

2.2 Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle ... 8

2.3 Yksityistämisen perustuslailliset reunaehdot ... 11

2.3.1 Lakisääteisyysvaatimus ... 11

2.3.2 Tarkoituksenmukaisuusedellytys ... 12

2.3.3 Perusoikeuksien vaarantamisen kielto ... 14

2.3.4 Rikosoikeudellinen virkavastuu ... 16

2.3.5 Kielto antaa merkittävää julkista valtaa sisältäviä toimivaltuuksia ... 19

3 Yksityiset turvallisuuspalvelut ... 21

3.1 Yksityisen turvallisuusalan toimijat ... 21

3.2 Vartijoiden ja järjestyksenvalvojien koulutus ... 27

3.3 Yksityisen turvallisuusalan toimijat muussa lainsäädännössä ... 31

3.4 Jokaiselle kuuluvat oikeuttamisperusteet ... 35

3.5 Yksityisen turvallisuusalan valvonta ... 37

4 Yksityisten turvallisuuspalveluiden suhde perusoikeuksiin ... 40

4.1 Perusoikeuksien rajoitusedellytykset ... 40

4.2 Oikeus henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen ... 43

4.3 Omaisuuden suoja ... 45

4.4 Liikkumisvapaus ... 46

4.5 Muut perusoikeudet 47
5 Merkittävä julkisen vallan käyttö 48
5.1 Merkittävän julkisen vallan tunnusmerkit 48
5.1.1 Itsenäiseen harkintaan perustuva oikeus voimakeinojen käyttöön 48
5.1.2 Merkittävä puuttuminen muutoin perusoikeuksiin 52
5.2 Viranomaisia avustava luonne 55
6 Johtopäätökset 58

LÄHTEET

Kirjallisuus

Bruun, Kari 2016. Turvallisuus perus- ja ihmisoikeutena. Oikeus 2/2016, s. 245–259.

Hirvonen, Ari 2011. Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan. Yleisen oikeustieteen julkaisuja 17, Helsinki.

Hautamäki, Tarja 2016. Yksityisen turvallisuusalan valvonta. Acta Wasaensia 360, Vaasa.

Husa, Jaakko & Jyränki, Antero 2021. Valtiosääntöoikeus. Kauppakamari, Helsinki.

Husa, Jaakko & Pohjolainen, Teuvo 2009. Julkisen vallan oikeudelliset perusteet – Johdatus julkisoikeuteen. Talentum, Helsinki.

Malk, Markus 2021. Asunto-osakeyhtiön pihan vartioinnista yksityisten turvallisuuspalvelujen muuttuvassa ympäristössä. Edilex.

Muukkonen, Matti 2012. Ulkoistaminen ja perustuslainsäätäjän tahto. Edilex 2012/14.

Mäenpää, Olli 2008. Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. Edita, Helsinki.

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

Kerttula, Timo 2010. Vartijat ja järjestyksenvalvojat julkisen vallan käyttäjinä. Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta, Helsinki.

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

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

Paasonen, Jyri 2013. Sääntelyn toimivuudesta vartioimisliike-, järjestyksenvalvonta- ja turvatarkastustoiminnassa. Edilex 2013/3.

Paasonen, Jyri, Aaltonen, Mikko & Hamari, Antti 2018. Yksityisen turvallisuusalan toimijoiden rikosoikeudellinen asema – Empiirinen analyysi vartijoiden ja järjestyksenvalvojien kokemasta ja tekemästä väkivallasta. Edilex 2018/2.

Paasonen, Jyri & Ellonen, Vesa 2018. Yksityisen turvallisuusalan lainsäädäntö käytännössä. Tietosanoma, Tallinna.

Paasonen, Jyri & Ellonen, Vesa 2019. Kyselytutkimus yksityisen turvallisuusalan viranomaisvalvonnasta. Edilex 2019/29.

Pölönen, Pasi 2012. Sopimuksellisuus julkishallinnon järjestämisessä. Lakimies 7—8/2012, s. 1149-1167.

Saraviita, Ilkka 2011. Perustuslaki. Talentum, Helsinki.

Terenius, Markus 2013. Poliisin voimankäyttö – Rikosoikeudellinen tutkimus sallitun voimankäytön rajoista. Suomalainen lakimiesyhdistys, Helsinki.

Tuori, Kaarlo 1999. Yleinen järjestys ja turvallisuus – perusoikeusko? Lakimies 6–7/1999 s. 920–931.

Oikeustapaukset

Itä-Uudenmaan käräjäoikeus, R 23/428.

Valtiopäiväasiakirjat

Hallituksen esitys eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta, HE 309/1993 vp.

Hallituksen esitys eduskunnalle uudeksi Suomen hallitusmuodoksi, HE 1/1998 vp.

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

Hallituksen esitys eduskunnalle rikosoikeuden yleisiä oppeja koskevan lainsäädännön uudistamiseksi, HE 44/2002 vp.

Hallituksen esitys eduskunnalle ihmishengen turvallisuudesta merellä vuonna 1974 tehdyn kansainvälisen yleissopimuksen liitteen muutosten sekä alusten ja satamarakenteiden kansainvälisen turvasäännöstön hyväksymisestä sekä laeiksi yleissopimuksen liitteen muutosten lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta, eräiden alusten ja niitä palvelevien satamarakenteiden turvatoimista ja turvatoimien valvonnasta, alusrekisterilain muuttamisesta ja rajavartiolaitoksesta annetun lain muuttamisesta, HE 59/2004 vp.

Hallituksen esitys eduskunnalle ajoneuvojen katsastus ja yksittäishyväksyntätehtävien järjestämistä koskevaksi lainsäädännöksi, HE 17/2013 vp.

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

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ydinenergialain, turvallisuusselvityslain 21 §:n ja kaivoslain muuttamisesta, HE 8/2020 vp.

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tuomioistuimien turvatarkastuksista annetun lain muuttamisesta, HE 63/2023 vp.

Perustuslakivaliokunnan lausunto 14/1982 vp valtiovarainvaliokunnalle, PeVL 14/1982 vp.

Perustuslakivaliokunnan lausunto 44/1998 vp hallituksen esitykseen laiksi järjestyksenvalvojista sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi, PeVL 44/1998 vp — HE 148/1998 vp.

Perustuslakivaliokunnan lausunto 28/2001 vp hallituksen esitykseen laiksi yksityisistä turvallisuuspalveluista sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi, PeVL 28/2001 vp — HE 69/2001 vp.

Perustuslakivaliokunnan lausunto 47/2005 vp hallituksen esitykseen laeiksi Ilmailulaitoksesta, Ilmailuhallinnosta ja lentoliikenteen valvontamaksusta sekä eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta, PeVL 47/2005 vp — HE 138/2005 vp.

Perustuslakivaliokunnan lausunto 55//2005 vp hallituksen esitykseen laiksi joukkoliikenteen tarkastusmaksusta annetun lain, rikoslain 17 luvun 6 §:n ja järjestyksenvalvojista annetun lain 1 §:n muuttamisesta, PeVL 55/2005 vp — HE 167/2005 vp.

Perustuslakivaliokunnan lausunto 1/2008 vp hallituksen esitykseen ydinenergialain muuttamisesta, PeVL 1/2008 vp — HE 117/2007 vp.

Perustuslakivaliokunnan lausunto 57/2010 vp hallituksen esitykseen pysäköinninvalvontaa koskevan lainsäädännön uudistamiseksi, PeVL 57/2010 vp — HE 223/2010 vp.

Perustuslakivaliokunnan lausunto 22/2014 vp hallituksen esitykseen eduskunnalle laiksi yksityisistä turvallisuuspalveluista sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi, PeVL 22/2014 vp — HE 22/2014 vp.

Perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 22/2020 vp hallituksen esitykseen eduskunnalle laeiksi ydinenergialain, turvallisuusselvityslain 21 §:n ja kaivoslain muuttamisesta, PeVL 22/2020 vp─ HE 8/2020 vp.

Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esitykseen eduskunnalle laiksi tuomioistuimien turvatarkastuksista annetun lain muuttamisesta, PeVL 6/2024 vp─ HE 63/2023 vp.

Perustuslakivaliokunnan mietintö 25/1994 vp hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta, PeVM 25/1994 vp — HE 309/1993 vp.

Perustuslakivaliokunnan mietintö 10/1998 vp Hallituksen esitykseen uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi, PeVM 10/1998 vp — HE 1/1998 vp.

Verkkolähteet

Hirvonen, Saara – Rita, Mikko & STT 12.6.2024. Turva-alan työntekijöiden syytteet hylättiin Ison Omenan kuolemantapauksesta – käräjäoikeus: Syy-yhteyttä ei voitu todeta. Yle. https://yle.fi/a/74-20093443. Viitattu 22.7.2024.

Jäärni, Clarissa 29.4.2024. Vartijoiden kiinnipitämä nainen kuoli kauppakeskus Isossa Omenassa Espoossa – oikeuskäsittely alkoi tänään. Yle. https://yle.fi/a/74-20085968. Viitattu 24.5.2024.

Sisäministeriö 2024 a. Poliisin toimijat ja vastuut. https://intermin.fi/poliisiasiat/toimijat-ja-vastuut. Viitattu 31.5.2024.

Sisäministeriö 2024 b. Vartioiden ja järjestyksenvalvojien käyttö on lisääntynyt. https://intermin.fi/poliisiasiat/vartiointi-ja-jarjestyksenvalvonta. Viitattu 31.5.2024.

Sisäministeriö 29.9.2023. Yksityisen turvallisuusalan koulutusta, ohjausta ja valvontaa selvittäneen työryhmän loppuraportti. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/165166/SM_2023_29.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Viitattu 17.2.2024.

1 JOHDANTO

1.1 Aiheen esittely ja taustaa

Yksityinen turvallisuusala on ollut viime aikoina esillä eri medioissa vartioiden sekä järjestyksenvalvojien väkivaltarikosepäilyjen vuoksi. Tammikuussa 2023 naisen kiinniotto kauppakeskuksessa johti hänen kuolemaansa ja kuutta vartijaa vastaan nostettiin syytteet kuolemantuottamuksesta. Tapauksessa vartijoilla oli sinänsä perusteltu syy kiinniottoon ja Länsi-Uudenmaan käräjäoikeudessa keskeinen kysymys liittyykin siihen, pidettiinkö naista liian kauan mahallaan.[1] Käräjäoikeus hylkäsi syytteet kuolemantuottamuksesta, sillä voimakeinojen käytön ja kuoleman välistä syy-yhteyttä ei voitu osoittaa.[2] Itä-Uudenmaan käräjäoikeus on taas tuominnut asiassa R 23/4280 järjestyksenvalvojia esimerkiksi pahoinpitelyistä, törkeästä pahoinpitelystä, vapaudenriistosta sekä huumausainerikoksista. Syytettynä oli yhteensä 14 järjestyksenvalvojaa, mutta vain kahdeksalle annettiin tuomiot. Osassa tapauksia järjestyksenvalvojilla oli käräjäoikeuden mukaan ollut laillinen oikeus käyttää voimakeinoja eikä voimakeinojen käyttöä pidetty ylimitoitettuna. Tuomituilla ei sen sijaan aina ollut edes perustetta voimakeinojen käytölle ja voimakeinojen käyttö oli ollut ylimitoitettua suhteessa tavoiteltavaan päämäärään. Esimerkiksi järjestyksenvalvoja oli kaatanut kiinniotetun henkilön maahan ja painanut hänen päänsä maahan sekä hieronut kasvoihin lunta, vaikka kohdehenkilö ei ollut tehnyt vastarintaa. Näin ollen voimankäytölle ei ollut perusteita ja järjestyksenvalvojan katsottiin syyllistyneen pahoinpitelyyn.

Yksityinen turvallisuusala on ollut viimeisten vuosikymmenien aikana voimakkaassa kasvussa. Yksityisen turvallisuusalan liikevaihto ylitti poliisin määrärahat jo vuonna 2000, jonka jälkeen ala on kasvanut 5–10 % vuosivauhtia. Alan kasvua voi selittää muun muassa lainsäädännön muutokset, ylikansallisen rikollisuuden lisääntyminen sekä yritysten ja julkisyhteisöjen turvallisuustoimintojen ulkoistaminen. Keskeisin alan kasvua selittävä tekijä on kuitenkin turvallisuustietoisuuden kasvu, joka johtuu pelon ja huolen lisääntymisestä.[3] Vuoden 2023 lopussa vartijalupia oli voimassa miltei 17 000 ja järjestyksenvalvontalupia yli 35 000[4], kun taas vuonna 2022 poliiseja oli 7 500.[5] Luvut eivät kuitenkaan ole täysin vertailukelpoisia, sillä alalla työskentelee paljon osa-aikaisia toimijoita

[1] Jäärni 29.4.2024, viitattu 24.5.2024.
[2] Hirvonen, Rita & STT 12.6.2024, viitattu 22.7.2024.
[3] Hautamäki 2016, s. 3 & 9.
[4] Sisäministeriö 2024 b, kohta vastuualueet/poliisiasiat/vartiointi ja järjestyksenvalvonta, viitattu 31.5.2024.
[5] Sisäministeriö 2024 a, kohta vastuualueet/poliisiasiat/toimijat ja vastuut, viitattu 31.5.2024.

ja etenkin monet järjestyksenvalvojat toimivat vain yksittäisissä yleisötilaisuuksissa. Lisäksi monet henkilöt voivat toimia sekä vartioina että järjestyksenvalvojina.[6]

Yksityisistä turvallisuuspalveluista säädellään yksityisistä turvallisuuspalveluista annetussa laissa (1085/2015, turvapalvelulaki). Turvapalvelulaissa yksityinen turvallisuusala on jaoteltu kolmeen erilliseen toimintaan, jotka ovat vartioimisliiketoiminta, järjestyksenvalvojatoiminta sekä turvasuojaustoiminta. Vartijoiden ja järjestyksenvalvojien toimivaltuuksissa on eroavaisuuksia, joten niistä säännellään erillään, vaikka arkikielessä saatetaankin helposti puhua yleisesti vain esimerkiksi vartioista. Turvapalvelulain 2 §:n mukaan vartioimistehtävät koostuvat ensisijaisesti omaisuuden tai tietyn henkilön koskemattomuuden suojaamisesta sekä niihin kohdistuvien rikosten paljastamisesta. Samaisen pykälän mukaan järjestyksenvalvontatehtävällä taas tarkoitetaan järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämistä sekä rikosten ja onnettomuuksien estämistä toimialueella. Yksityiset turvallisuuspalvelut ovat turvapalvelulain mukaan luvanvaraista toimintaa. Elinkeinonharjoittajat tarvitsevat turvapalvelulain 68 §:n mukaisen turvallisuusalan elinkeinoluvan harjoittaakseen liiketoimintaansa. Luvan myöntää Poliisihallitus ja siihen voidaan liittää esimerkiksi luvan laatuun ja laajuuteen liittyviä ehtoja ja rajauksia.

Vartijat ja järjestyksenvalvojat voivat työskennellä hyvin erilaisissa tehtävissä ja ympäristöissä. Vartijat voivat vartioida esimerkiksi myytävää omaisuutta myymälöissä, turvata erityisen arvokkaan omaisuuden kuljettamista sekä toimia henkivarjoina.[7] Myös esimerkiksi ydinlaitosten turvallisuudesta huolehtivat vartijan koulutuksen saaneet turvahenkilöt.[8] Järjestyksenvalvojat voivat taas huolehtia turvallisuudesta ja järjestyksestä esimerkiksi yleisötapahtumissa, kauppakeskuksissa, matkustaja-aluksilla sekä joukkoliikenteessä.[9] Turvallisuusalan henkilöillä on muun muassa turvapalvelulain 15 §:n ja 17 §:n perusteella oikeus käyttää voimakeinoja ja poistaa henkilö alueelta edellytysten täyttyessä. Tämä ei kuitenkaan ole täysin ongelmatonta, sillä yksityisen turvallisuusalan työntekijät eivät ole viranomaisia, vaikka oikeus käyttää voimakeinoja on lähtökohtaisesti vain viranomaisille kuuluva oikeus.[10]

Vartijoiden ja järjestyksenvalvojien turvallisuutta ja järjestystä ylläpitävät tehtävät ovat perustuslain (731/1999, PL) 124 §:n mukaisia julkisia hallintotehtäviä, jotka ovat tarpeellisia täydentämään poliisin ja muiden viranomaisten toimintaa.[11] Perustuslain 124 §:ssä määritellään julkisen

[6] Hautamäki 2016, s. 8–9.
[7] HE 22/2014 vp, s. 26.
[8] HE 8/2020 vp, s. 11.
[9] HE 22/2014 vp, s. 7–8.
[10] HE 1/1998 vp, s. 179.
[11] PeVL 22/2014 vp, s. 2.

hallintotehtävän perustuslailliset reunaehdot, joiden tulee täyttyä, jotta hallintotehtävä on mahdollista antaa viranomaisorganisaation ulkopuolelle. Säännös edellyttää kuitenkin, että merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä ei ole mahdollista antaa muiden kuin viranomaisten hoidettavaksi.

Alaa käsittelevää kansallista oikeudellista tutkimusta on verrattain vähän ja etenkään uuden turvapalvelulain voimaantulon jälkeen uutta tutkimusta ei ole juurikaan tehty.[12] Aiheen tutkiminen on kuitenkin tärkeää, sillä kyse on perusoikeusherkästä toiminasta, joka liittyy kiinteästi ihmisten arkielämään heidän käydessään esimerkiksi ostoksilla tai konserteissa sekä käyttäessään joukkoliikennettä. Suorittaessaan tehtäviään yksityisellä turvallisuusalalla työskentelevät käyttävät julkista valtaa sekä joutuvat puuttumaan ajoittain ihmisten perusoikeuksiin. Pääsääntönä kuitenkin on, että julkisen vallan käyttö kuuluu viranomaisille.[13] Näin ollen on tärkeää tutkia, että alaa koskeva sääntely on riittävän täsmällistä ja täyttää perustuslain asettamat edellytykset. Tutkimuksen tarvetta lisää myös se, että ala kasvaa nopeasti ja yksityinen turvallisuusala muodostuu yrityksistä, joiden tavoitteena on tuottaa voittoa.

1.2 Tutkimuskysymys ja rajaus

Tutkielmassa tarkastellaan yksityisten turvallisuuspalveluiden roolia julkisen vallan käyttäjinä sekä sitä, millä edellytyksillä julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle. Tutkimuskysymys on, miten yksityiset turvallisuuspalvelut täyttävät perustuslain 124 §:n mukaiset yksityistämiselle säädetyt edellytykset. Tarkastelu keskittyy siis siihen, miten julkisen vallankäytön yksityistämisen perustuslailliset reunaehdot täyttyvät yksityisten turvallisuuspalveluiden kontekstissa. Keskisessä roolissa on etenkin perustuslain 124 §:n mukainen kielto antaa merkittävää julkista valtaa sisältäviä toimivaltuuksia muille kuin viranomaisille sekä merkittävän julkisen vallan suhde vartijoiden ja järjestyksenvalvojien voimankäyttöoikeuksiin. Tutkielmassa tarkastellaan myös toimivaltuuksien suhdetta perusoikeuksiin. Tutkielman alussa määritellään yleisesti muun muassa julkisen vallan käytön ja merkittävän julkisen vallan käytön käsitteitä, jonka jälkeen tarkastellaan yksityistämisen perustuslaillisia reunaehtoja. Tämän jälkeen tarkastellaan yksityisen turvallisuusalan toimijoiden toimivaltuuksia, koulutusta ja yksityisten turvallisuuspalveluiden suhdetta perusoikeuksiin. Lopuksi syvennytään tarkemmin merkittävän julkisen vallan käytön ja

[12] Paasonen & Ellonen 2019, s. 2.
[13] PeVL 22/2014 vp, s. 2–3.

voimankäyttöoikeuksien väliseen suhteeseen, jossa keskeisessä roolissa on perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön tarkastelu.

Tutkielmassa sivutaan myös muita turvallisuusalan toimijoita kuin turvapalvelulain mukaisia vartijoita ja järjestyksenvalvojia, kuten turvatarkastajia, jotta voidaan luoda kattavampi käsitys turvallisuusalan eri toimijoiden toimivaltuuksista sekä yksityisten ja viranomaisten välisestä tehtävien jakautumisesta. Koska myös osalla turvapalvelulain ulkopuolisilla toimijoilla on osittain samankaltaisia toimivaltuuksia, tuo niitä koskeva lainvalmistelumateriaali, ja etenkin toimivaltuuksien perustuslainmukaisuuden arviointi, lisäarvoa tutkielmalle. Tarkastelu keskittyy kuitenkin pääosin turvapalvelulain mukaisiin toimijoihin. Tutkielman ulkopuolelle rajautuu turvapalvelulain 2 §:n 14. kohdan mukaiset turvasuojaustehtävät, jotka käsittävät rakenteellisen suojausten sekä sähköisten valvontajärjestelmien suunnittelun, asennuksen korjaamisen ja muuttamisen, sillä niiden tarkastelu ei palvele tutkimuskysymyksiin vastaamista. Turvasuojaustehtäviä ei esimerkiksi voida pitää julkisen hallintotehtävän hoitamisena eivätkä ne sisällä voimankäyttöoikeuksia, vaan ne ovat luonteeltaan teknisempiä ja siten erilaisia kuin vartiointi- ja järjestyksenvalvontatehtävät.[14] Lisäksi turvasuojaustehtävien sisältämät perusoikeuskytkennät poikkeavat jonkin verran vartioiden ja järjestyksenvalvojien kohtaamista perusoikeusongelmista. Tässä tutkielmassa yksityisen turvallisuusalan käsitteellä tarkoitetaan vain vartiointi- ja järjestyksenvalvontatoimintaa, vaikka se käsittää myös turvasuojaustoiminnan. Tutkielman ulkopuolelle rajautuu myös kameravalvonnan käyttö vartioinnin ja järjestyksenvalvonnan apuna, sillä sen kattava tarkastelu ei olisi mahdollista tutkielman laajuus huomioiden. Lisäksi kameravalvonnasta ei säädellä turvapalvelulaissa, mihin tutkielman tarkastelu pääosin keskittyy.

1.3 Tutkimusmenetelmä ja aineisto

Tutkielma on lainopillinen, sillä tarkoituksena on tulkita turvapalvelulain sisältöä ja sen suhdetta etenkin perustuslain 124 §:ään. Lainoppi eli oikeusdogmatiikka on tulkintatiede, jossa tutkimuksen kohteena on voimassa oleva oikeus.[15] Lainopilla pyritään vastaamaan kysymykseen, miten asioiden pitäisi oikeusjärjestyksen mukaan olla. Lainopissa systematisoidaan, analysoidaan ja tulkitaan oikeuslähteitä ja esitetään oikeuslähteisiin tai oikeudellisiin oppirakennelmiin kohdistuvaa perusteltua kritiikkiä.[16] Normilausekkeen lisäksi oikeuslähteitä ovat muun muassa

[14] PeVL 22/2014 vp, s. 5.
[15] Hirvonen 2011, s. 21 – 23, 36.
[16] Husa & Jyränki 2021, s. 75.

lainvalmisteluaineisto, tuomioistuintenratkaisut sekä oikeustieteen tuottama materiaali eli oikeuskirjallisuus.[17]

Keskeisin lähde on voimassa oleva oikeus eli tässä tapauksessa turvapalvelulaki sekä perustuslaki. Lisäksi tutkielmassa tarkastellaan lisäksi muun muassa rikoslakia (39/1889) sekä pakkokeinolakia (806/2011). Edellä mainittujen lakien lainvalmisteluaineisto ja etenkin perustuslakivaliokunnan kannanotot toimivat merkittävinä lähteinä säännöksiä tulkitessa. Kirjallisuuden osalta lähteitä ovat muun muassa Marietta Keravuori-Rusasen, Tarja Hautamäen ja Timo Kerttulan väitöskirjat. Lisäksi kirjallisuuslähteinä on valtiosääntöoikeuden perusteoksia ja oikeustieteellisiä artikkeleita.

[17] Hirvonen 2011, s. 21 – 23, 36.

2 JULKISEN VALLAN KÄYTTÖ

2.1 Julkinen valta

Julkinen valta on yksipuolista vallankäyttöä suhteessa oikeussubjekteihin. Julkinen valta voi asettaa etuja, oikeuksia sekä velvollisuuksia luonnolliselle- tai oikeushenkilölle.[18] Julkisella vallalla voidaan tarkoittaa yhteiskuntajärjestyksen toimivuudesta huolehtivaa subjektia ja toisaalta sen toimintaa.[19] Julkinen valta ei kuitenkaan ole yhtä kuin valtiovalta, vaan muodostaa laajemman kokonaisuuden. Julkista valtaa käyttää valtion lisäksi muun muassa kunnat, tuomioistuinlaitos, Poliisi ja Kansaneläkelaitos. Sen käytön piiriin kuuluu esimerkiksi norminanto- ja lainkäyttövalta, yksipuolisten hallintopäätösten ulottaminen yksityisiin oikeussubjekteihin sekä välitön voimankäyttö ulkopuolisiin. Julkisen vallan alaa ei kuitenkaan voida määritellä tyhjentävästi, sillä sitä voidaan supistaa ja laajentaa tarpeen vaatiessa ja perustuslain sallimissa rajoissa.[20]

Julkinen valtakäsitys perustuu julkisyhteisön normatiiviseen toimivaltaan tehdä yksipuolisesti hallinnon ulkopuolisen oikeussubjektin oikeudelliseen asemaan vaikuttuvia toimia. Julkisen vallan haltialla on oikeus ja myös lain tuoma velvollisuus käyttää valtaa toisen osapuolen tahdosta riippumatta. Tätä kutsutaan julkisen vallankäytön heteronomisuudeksi. Julkiselle vallalle on ominaista myös se, että sitä saa käyttää ainoastaan ne, jotka täyttävät ennalta määritellyt kelpoisuusvaatimukset. Lisäksi julkista valtaa koskettaa subdelegoinnin kielto eli toimivaltaa ei saa luovuttaa toiselle ilman normatiivista perustetta.[21]

Perustuslain 2.3 §:n mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Säännös sisältää kaksi oikeusvaltioperiaatteen olennaista osaa. Ensinnäkin säännös edellyttää, että julkisen vallan käyttäjän toimivalta tulee aina olla viimekädessä palautettavissa eduskunnan säätämään lakiin. Näin ollen kaikella viranomaisten julkisen vallan käyttöä koskevalla toimivallalla on nimenomainen tuki oikeusjärjestyksessä. Toisekseen kaikessa virkatoiminnassa on laillisen seuraamuksen uhalla noudatettava tarkasti lakia. Julkisen vallan alaan luetaan sellaiset norminantopäätökset, lainkäyttöpäätökset, hallintopäätökset ja välitön voimakeinojen käyttö, jotka tehdään yksipuolisesti ja joiden vaikutus ulottuu yksityisiin

[18] Mäenpää 2008, s. 49.
[19] Keravuori-Rusanen 2008, s. 100.
[20] HE 1/1998 vp, s. 74.
[21] Keravuori-Rusanen 2008, s. 101.

oikeussubjekteihin.[22] Julkisen vallan käsitteen sisältö vaihtelee hieman eri oikeudenalojen välillä. Kuitenkin julkisen vallan ydinsisältö on suhteellisen yhdenmukainen eri oikeudenaloilla. Ydinalueeseen lukeutuu laintasoiseen toimivaltanormiin perustuva oikeus puuttua yksityisen oikeusasemaan velvoittavin ja rajoittavin toimin. Lisäksi ydinsisältö kattaa myös oikeuden puuttua perusoikeussuojaan.[23] Julkisen vallan ydinalueeseen kuuluu muun muassa poliisitoimi, tuomioistuinlaitoksen lainkäyttötoiminta, ulosottotoimi ja verotus sekä viranomaisen oikeus määrätä ulkopuolisille virallisia seuraamuksia, kuten uhkasakkoja.[24]

Julkisen vallan käsite voidaan jakaa kahteen yläkatekoriaan, jotka ovat julkinen valta subjektikäsitteenä sekä julkinen valta toimintakäsitteenä. Subjektikäsitteellä tarkoitetaan toimijaa, joita säännökset kuten perustuslaki, velvoittaa toimimaan. Tällöin julkinen valta nähdään subjektina, jolla on oikeuksia ja velvollisuuksia. Subjektiivisen toimijuuden muodostaa julkisyhteisöt ja niiden alaiset viranomaiset sekä välillisen julkishallinnon organisaatiot.[25] Julkinen vallankäyttö subjektikäsitteenä osoittaa muun muassa ne tahot, joita perusoikeussäännökset velvoittavat.[26] Monet perusoikeudet edellyttävät julkiselta vallalta aktiivisia toimenpiteitä pelkän passiivisen suojaamisen lisäksi. Esimerkiksi perustuslain 14.4 § edellyttää julkisen valtaa edistämään yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon. Vaikka julkisen vallan käsite ei ole palautettavissa pelkästään valtioon, perusoikeuksien kohdalla subjektiivisen toimijuuden ydinsisältö kohdistuu kuitenkin valtioon.[27] Valtiolla ei ole siis mahdollisuutta vapautua jonkin perusoikeuden toteuttamisvastuusta siirtämällä sitä lailla esimerkiksi kuntien vastuulle.[28]

Kun puhutaan julkisesta vallasta toimintakäsitteenä, tarkastellaan itse toimintaa ja sitä, miten julkista valtaa käytetään. Toimintakäsitteen voi jakaa vielä kahteen osaan, jotka ovat yksilön oikeusasemasta päättäminen sekä yksilön vapauspiiriin puuttuminen. Ensimmäinen tarkoittaa käytännössä hallinnollista sääntelyä, kun taas jälkimmäistä voidaan pitää eräänlaisena oikeuspiiriin toimeenpanona, kuten polisiin voimakeinojen käyttönä.[29] Julkisen vallan käyttö toimintakäsitteenä tulee esiin muun muassa perustuslain 2.3 §:ssä, jossa säädellään julkisen vallan lakiperustaisuudesta, 119 §:ssä, joka sisältää säännöksiä valtionhallinnosta, sekä 124 §, joka

[22] HE 1/1998 vp, s. 74 – 75.
[23] Keravuori-Rusanen 2008, s. 116.
[24] HE 1/1998 vp, s. 74.
[25] Koivisto 2014, s. 681 – 682.
[26] HE 1/1998 vp, s. 74.
[27] Keravuori-Rusanen 2008, s. 103 – 104.
[28] PeVM 25/1994 vp, s. 3.
[29] Koivisto 2014, s. 681 – 682.

sääntelee julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Tällöin julkisen vallan käyttö kuvaa tietyn tyyppistä toimintaa. Esimerkiksi perustuslaissa on nähtävissä sekä subjektikäsitteen että toimintakäsitteen piirteitä.[30]

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännöstä on johdettavissa niin kutsuttu valtiosääntöoikeudellinen virkamieshallintoperiaate, jonka mukaan julkista valtaa voi käyttää vain viranomaiset ja vain laillisesti virkoihin nimitetyt virkamiehet. Virkamieshallintoperiaate ei kuitenkaan muodosta ehdotonta estettä antaa julkista valtaa ja julkisia tehtäviä rajoitetusti muille kuin viranomaisille.[31] Virkamieshallintoperiaatteen tavoitteena on turvata julkisen vallan käyttöä koskenvan päätöksenteon laillisuus, yhtenäisyys sekä oikeudenmukaisuus. Lisäksi periaatetta tukee ajatus, että julkiset hallintotehtävät edellyttävät asiantuntemusta ja koulutusta, joiden voidaan katsoa varmistuvan virka-aseman ja virkavastuun kautta.[32] Virkamieshallintoperiaatetta voidaan pitää yhtenä oikeusvaltion ulottuvuutena. Virkamieshallintoperiaate voidaan aineellisesti ulottaa pidemmälle kuin virkamiesoikeudellisiin virkamiehiin, kuten välillisen julkishallinnon toimijoihin sekä julkisia tehtäviä hoitaviin yksityisoikeudellisiin yhteisöihin.[33] Viranomaisten oikeudesta käyttää julkista valtaa seuraa virkavastuu, joka on tehostettua ja laajennettua vastuuta julkista valtaa käytettäessä ja hallintotehtäviä hoitaessa. Virkavastuu koostuu hallinto- rikos- ja vahingonkorvausoikeudellisista vastuista. Virkavastuun aineellinen sisältö vaihtelee virkamiesten ja muiden julkista valtaa käyttävien tahojen välillä ja virkavastuu on merkittävästi suppeampi, jos julkista valtaa käyttää jokin yksityinen toimija.[34]

2.2 Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle

Rajanveto julkisen ja yksityisen välillä on tullut yhä haastavammaksi, sillä valtio on hajautunut toisistaan erillisiin julkisia tehtäviä hoitaviin yksiköihin. Lisäksi julkista vallankäyttöä sisältäviä tehtäviä on siirretty yksityistetty yksityisoikeudellisille organisaatioille. Yksityistämistä voidaan tehdä kolmella tavalla. Ensinnäkin hallintotehtävä voidaan siirtää yksityiselle toimijalle lainsäädännön keinoin, jolloin kyseessä on materiaalisesta yksityistämisestä. Toisekseen voidaan perustaa yksityisoikeudellinen yhteisö hoitamaan julkishallinnolle kuulunutta tehtävää, jolloin kyseessä on organisatorinen yksityistäminen. Kolmantena tapana on julkisen toimijan järjestämisvastuulle kuuluvan palvelun ostaminen suoraa yksityiseltä tuottajalta, jolloin kyseessä on

[30] HE 1/1998 vp, s. 33 – 34, 74.
[31] HE 1/1998 vp, s. 178.
[32] Kerttula 2010, s. 150.
[33] Husa & Pohjolainen 2009, s. 67.
[34] Pölönen 2012, s. 1152–1153.

funktionaalinen yksityistäminen. 1990-luvun loppupuolella yksityistämisen katsottiin uhkaavan jo julkisten tehtävien ydinaluetta, joten yksityistämistä sääntelevä perustuslain 124 § voidaan katsoa tulleen tarpeeseen perustuslakiuudistuksen tullessa voimaan vuonna 2000. Kyseisessä säädöksessä määritellään yksityistämisen perustuslailliset reunaehdot sekä virkamieshallinnon oikeudelliset rajat.[35] Säännöksen tehtävänä on julkisten hallintotehtävien demokraattinen ohjaus ja päätöksenteko sekä oikeusvaltiollisten periaatteiden toteutumisen turvaaminen riippumatta siitä, mikä on järjestävän organisaation oikeudellinen asema. Säädös mahdollistaa hallinnon järjestämisen tehokkaasti ja joustavasti viranomaiskoneiston ulkopuolella ja lisäksi estää ulkoistamisen heikentämästä jokaiselle turvattuja oikeuksia.[36]

Vaikka pääsääntö on, että julkisen vallan käyttö kuuluu lähtökohtaisesti vain viranomaisille, on julkista valtaa sisältäviä tehtäviä mahdollista antaa myös viranomaisorganisaation ulkopuolelle. Perustuslain 124 §:ssä määritellään, millä ehdoin julkisen hallintotehtävän saa antaa yksityisoikeudellisen tahon hoidettavaksi. Pykälän mukaan:

> Julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Kyseisessä säädöksessä julkisella hallintotehtävällä tarkoitetaan laajaa hallinnollisten tehtävien kokonaisuutta, joka sisältää muun muassa lakien toimeenpanoon sekä luonnollisten henkilöiden että oikeushenkilöiden oikeuksia, etuja ja velvollisuuksia koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä.[37] Säännöksen perusteluissa ei määritellä julkisen hallintotehtävän ja julkisen vallan käytön keskinäistä suhdetta, mutta on pääteltävissä, että julkinen hallintotehtävä on yläkäsite ja julkisen vallan käyttö on alakäsite.[38]

Julkinen hallintotoiminta voidaan jakaa neljään eri pääryhmään, jotka ovat hallinnollinen päätöksenteko, tosiasiallinen hallintotoiminta, hallinnon sisäinen toiminta sekä hallinnon yksityisoikeudellinen toiminta. Hallinnolliselle päätöksenteolle, joka kattaa myös muun hallinto-oikeudellisen ratkaisutoiminnan, on tyypillistä velvoittavien, kieltävien, sallivien tai oikeutta luovien oikeustoimien kohdistaminen hallinnon ulkopuolisiin oikeussubjekteihin. Keskeisiä instrumentteja ovat muun muassa hallintopäätökset, normipäätökset sekä hallintosopimukset, joille

[35] Husa & Pohjolainen 2009, s. 70– 71.
[36] Pölönen 2012, s. 1151– 1152.
[37] HE 1/1998 vp, s. 179.
[38] Kerttula 2010, s. 152.

on ominaista muotosidonnainen menettely sekä kirjallinen luonne, mutta se voi ilmetä myös tosiasiallisesti puuttuvana toimeenpanovallan käyttönä. Tosiasiallinen hallintotoiminta on palvelua ja erilaisten etuisuuksien jakamista kuten perusopetuksen järjestämistä ja sairaan-, lasten ja vanhustenhoitoa. Hallinnon sisäinen toiminta koostuu toimista, joilla ei yleensä ole välittömiä tai välillisiä vaikutuksia hallinnon ulkopuolisten oikeudelliseen asemaan. Kun julkisyhteisö asettuu oikeussuhteessa yksityisten toimijoiden kanssa samalle tasolle ja toimii yksityisoikeudellisten normien mukaisesti, kyseessä on julkisen hallinnon yksityisoikeudellisesta toiminnasta.[39]

On selvää, että yksityisen turvallisuusalan toiminta katsotaan perustuslain 124 §:n mukaiseksi julkisten hallintotehtävien hoitamiseksi. Vartioimistehtävää voidaan esimerkiksi pitää osittain päällekkäisenä poliisin tehtävien kanssa. Lisäksi vartijan tehtävät ja toimivaltuudet sekä niiden ulottuminen myös julkisrauhan suojaamalle alueelle tekevät vartiointitehtävästä julkisen hallintotehtävän. Järjestyksenvalvojan tehtävät ovat vartijan tehtäviä vielä ilmeisemmin osittain päällekkäin poliisin tehtävien kanssa ja järjestyksenvalvojien toimivaltuudet ovat usein kiinteästi yhteydessä alueisiin, joihin yleisöllä on pääsy, joten myös järjestyksenvalvontatehtävän suorittaminen on julkisen hallintotehtävän hoitamista.[40] Yksi julkisen vallan käytön piirteistä on sen yksipuolisuus ja se toteutuu jo yksityisen oikeuspiiriin puuttumalla eikä se näin ollen edellytä voimakeinojen käyttöä.[41] Näin ollen sellainen vartijoiden ja järjestyksenvalvojien toiminta, jossa puututaan kohdehenkilön perusoikeuksiin, on julkisen vallan käyttöä. Tämän perusteella kaikki julkisten hallintotehtävien hoitamiseen liittyvä toiminta ei ole julkisen vallan käyttöä. Esimerkiksi kiertäessään kauppakeskusta järjestyksenvalvoja valvoo alueen järjestystä ja turvallisuutta, joka on julkisen hallintotehtävän hoitamista, mutta poistaessaan häiriköivän henkilön alueelta käyttää järjestyksenvalvoja myös julkista valtaa.

Viranomaisorganisaatioiden ulkopuolella hoidettavien julkisten hallintotehtävien joukko on laaja ja moninainen. Yksityisten turvallisuuspalveluiden lisäksi esimerkiksi katsastustoiminta on julkista vallankäyttöä, sillä katsastuspäätös on hallintopäätös, mutta katsastajat ovat yksityisoikeudellisia toimijoita. Katsastajilla on muun muassa oikeus hyväksyä tai hylätä katsastus sekä määrätä auto ajokieltoon.[42] Lennonvarmistuspalveluita pidetään julkisen hallintotehtävän hoitamisena, vaikka siihen ei sisällykään varsinaisten hallintopäätösten tekemistä, vaan kyse on pääasiallisesti

[39] Keravuori-Rusanen 2008, s. 71– 72.
[40] HE 22/2014 vp, s. 107, 109.
[41] Kerttula 2010, s. 206.
[42] HE 17/2013 vp, s. 9.

tosiasiallisten hallintotehtävien hoitamisesta.[43] Kalastuksenvalvojat käyttävät myös julkista valtaa, sillä heillä on kalastuslain (379/2015) 107 §:n ja 109 §:n perusteella oikeus valvoa kalastusta koskevien säännösten ja määräysten noudattamista sekä ottaa talteen kalastuksessa käytetty pyydys laissa määritellyin ehdoin. Kalastuksenvalvojat eivät kuitenkaan ole viranomaisia. Aina ei kuitenkaan ole selvää, onko kyse julkisen vallan käytöstä. Esimerkiksi yksityistä pysäköinninvalvontaa voidaan tarkastella kahdesta eri näkökulmasta. Korkeimman oikeuden kannan mukaan pysäköinti yksityiselle alueelle perustuu yksityisoikeudelliseen sopimukseen, n. Perustuslakivaliokunta on taas katsonut yksityisen pysäköinninvalvonnan olevan merkittävää julkisen vallan käyttöä, sillä se mahdollistaa hallinnollisten seuraamusten määräämisen. Tällä hetkellä yksityisestä pysäköinninvalvonnasta ei ole erillistä sääntelyä, koska perustuslakivaliokunta edellytti lakiesityksen hyväksynnälle perustuslainsäätämisjärjestystä.[44]

2.3 Yksityistämisen perustuslailliset reunaehdot

2.3.1 Lakisääteisyysvaatimus

Perustuslain 124 §:stä on johdettavissa yksityistämisen perustuslaillisia reunaehtoja, joiden tulee toteuta, jotta julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle olisi perustuslainmukaista. Näitä reunaehtoja ovat lakisääteisyysvaatimus, tarpeellisuus- ja tarkoituksenmukaisuusvaatimus sekä perusoikeuksien, oikeusturvan ja sekä muiden hyvän hallinnon vaatimusten vaarantamisen kielto. Lisäksi toimijoiden on oltava rikosoikeudellisesti virkamiehiä. Toimivaltuudet eivät myöskään saa sisältää merkittävää julkisen vallan käyttöä, joka käsittää muun muassa itsenäiseen harkintaan perustuvaa oikeuden voimakeinojen käyttöön.

Ensinnäkin julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle tulee perustua laintasoiseen sääntelyyn. Tämä vaatimus tulee jo perustuslain 2.3 §:stä, jonka mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa tulee noudattaa tarkoin lakia. Sääntelyn tulee olla yleisesti ottaen tarkkaa ja asianmukaista ja sen tulee sisältää täsmälliset säädökset toimivaltuuksista.[45] On myös mahdollista päättää julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle lain nojalla niin, että tehtävän antamiseen oikeuttava toimivalta perustuu kuitenkin lakiin. Tämä mahdollistaa sen, että etenkin julkisten palvelutehtävien hoitaminen voidaan järjestää joustavasti, sillä niiden sääntely yksityiskohtaisella lailla ei ole aina tarpeen

[43] PeVL 47/2005 vp, s. 2.
[44] PeVL 57/2010 vp, s. 5.
[45] PeVL 57/2010 vp, s. 5.

tavoitteiden kannalta.[46] Kuitenkin perustuslain 80 §:n mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, joista tulee perustuslain mukaan säätää lailla. Näin ollen yksityisen oikeusasemaan kannalta merkityksellisistä julkisen hallintotehtävien organisoinnista ja niiden hoitamisen perusteista tulisi säätää oikeusvaltioperiaatteen mukaisesti lailla. Lain nojalla säätäminen on mahdollista, jos hallintotehtävän antaminen tai siirtäminen perustuu lakiin. Viranomainen voi valtuuttaa yksityisoikeudellisen tahon hoitamaan hallintotehtävää hallintopäätöksellä tai sitten tehtävä voidaan siirtää sopimuspohjaisesti muun tahon hoidettavaksi.[47] Voidaan todeta, että pääsääntöisesti lakisääteisyysvaatimus täyttyy yksityisten turvallisuuspalveluiden kontekstissa, mutta on mahdollista nostaa esiin yksittäisiä puutteita koskien etenkin sääntelyn tarkkuutta. Näitä puutteita nousee esiin myöhemmin tässä tutkielmassa.

2.3.2 Tarkoituksenmukaisuusedellytys

Toisekseen tehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle tulee olla tarpeellista ja tarkoituksenmukaista. Tarkoituksenmukaisuusedellytystä arvioitaessa tulee kiinnittää huomiota erityisesti hallinnon tehokkuuteen ja sisäisiin tarpeisiin, yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen tarpeisiin sekä julkisen hallintotehtävän erityisluonteeseen. Hallinnollinen tarkoituksenmukaisuus voi olla käsillä esimerkiksi silloin, kun on kyse rutiini-, jakelu- ja massaluontoisesta tehtävästä, jonka aineellinen sisältö sopii hallinnon ulkopuolella hoidettavaksi, ja tarkoituksena on viranomaisorganisaation kuormituksen vähentämisen lisäksi hallinnollisten käytäntöjen yksinkertaistaminen ja tehostaminen sekä palveluiden saatavuuden parantaminen. Melko usein tarkoituksenmukaisuutta perustellaan hallinnonalakohtaisten resurssien puutteella, jolloin tehtävän hallinnon ulkopuolelle antamisen tulisi turvata tehtävän tai palvelun hoitaminen sekä saatavuus tehokkaammin. Etenkin oikeusturvan ja perusoikeuksien kannalta merkittävien hallintotehtävien kohdalla ongelmat tulisi kuitenkin ensisijaisesti ratkaista viranomaisresursseja lisäämällä. Tarkoituksenmukaisuutta ei voi perustella pelkästään taloudellisella hyödyllä ja kustannustehokkuudella. Kun arvioidaan yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen tarpeita osana tarkoituksenmukaisuutta, tulee julkisen vallan varmistua siitä, että yksityisten kannalta merkittäviä palveluita on riittävästi ja tasapuolisesti saatavilla. Tarkoituksenmukaisuusarvioinnissa on mahdollisuus huomioida myös erityisryhmien, kuten lasten ja vanhusten, tarpeita. Esimerkiksi

[46] HE 1/1998 vp, s. 179.
[47] Keravuori-Rusanen 2008, s. 300, 306.

voidaan katsoa, että lasten sijaishuolto voidaan järjestää yksityisesti perhehoitona, joka voi muistuttaa enemmän lapsen tavanomaista kasvuympäristöä kuin julkinen laitos.[48]

Koska hallintotehtävän luonne tulee huomioida tarkoituksenmukaisuusarvioinnissa, voi se täyttyä helpommin esimerkiksi palveluiden tuottamiseen liittyvien tehtävien kohdalla kuin yksilön tai yhteisön keskeisiä oikeuksia koskevan päätöksenteon kohdalla.[49] Hallintotehtävän luonne voi myös edellyttää erityisosaamista vaativista teknisistä tarkastustehtävistä, jota ei viranomaisilta löydy, jolloin on tarkoituksenmukaista käyttää yksityisiä erityisasiantuntijoita. Esimerkiksi vaarallisten aineiden kuljetukseen käytettävien pakkausten ja säiliöiden lainmukaisuuden varmistaminen voidaan antaa yksityisoikeudelliselle tarkastuslaitokselle, sillä siihen tarvitaan laajaa erityisosaamista. Kun säädetään lakia, jossa annetaan hallintotehtävä muulle kuin viranomaiselle, tulisi hallituksen esityksessä olla riittävät ja asianmukaiset perustelut tarpeellisuudesta ja tarkoituksenmukaisuudesta. Perusteluissa on osoitettava, miksi toiminnan antaminen yksityiselle toimijalle on tarkoituksenmukaisempaa viranomaisen sijaan. Lisäksi arviointi on tehtävä jokaisessa tapauksessa erikseen eikä samankaltaisen tehtävän tarkoituksenmukaisuudesta voida tehdä ehdottomia päätelmiä. Tarpeellisuusvaatimus edellyttää, että hallintotehtävän antamiselle muulle kuin viranomaiselle tulee olla perusteltu tarve. Tarpeellisuusvaatimusta tulee kuitenkin arvioida yhteydessä tarkoituksenmukaisuuden kanssa, sillä se ei ole itsenäinen edellytys. On siis mahdollista, että on olemassa perusteltu tarve antaa hallintotehtävä viranomaisorganisaation ulkopuolelle, mutta tarkoituksenmukaisuuden vaatimukset eivät täyty, jolloin hallintotehtävää ei saa siirtää yksityisen toimijan hoidettavaksi.[50]

Esimerkiksi turvapalvelulain 28 §:n mukaisten poliisiin tai rajavartiolaitoksen avuksi asetettujen järjestyksenvalvojien, jotka toimivat muun muassa kauppakeskuksissa ja joukkoliikenteessä, tarkoituksenmukaisuutta on perusteltu siten, ettei järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen ole muulla tavalla tarkoituksenmukaista ja että järjestyksenvalvojan asettaminen alueelle on perusteltavaa. Perusteltuja syitä asettaa järjestyksenvalvoja alueelle ovat alueella tapahtuvat rikokset ja muut järjestyshäiriöt sekä alueella sijaitsevien liiketilojen ja ihmisten suuri määrä.[51] Järjestyksenvalvojien toimivaltuuksien tarkoituksenmukaisuutta on perusteltu myös sillä, että järjestyksenvalvojien tehtäväkenttä on niin laaja-alainen, ettei poliisilla ole resursseja huolehtia

[48] Keravuori-Rusanen 2008, s. 319, 322–328.
[49] HE 1/1998 vp, s. 179.
[50] Keravuori-Rusanen 2008, s. 319, 321, 329–330.
[51] Paasonen & Ellonen 2018, s. 172–173.

järjestyksenpidosta yleisötilaisuuksissa eikä poliisin läsnäoloa voida pitää myöskään luontevana tällaisissa tilaisuuksissa.[52]

2.3.3 Perusoikeuksien vaarantamisen kielto

Kolmantena ehtona on perusoikeuksien, oikeusturvan ja muiden hyvän hallinnon vaatimusten vaarantamisen kielto. Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle ei saa vaarantaa perusoikeuksia, oikeusturvaa eikä hyvän hallinnon takeita ja niiden toteutuminen tulee turvata säännösperusteisesti.[53] Näiden kolmen vaatimuksen välistä eroa ei voida määritellä tarkkarajaisesti, vaan ne kietoutuvat yhteen ja täydentävät toisiaan monin tavoin. Edellytys perusoikeussuojan varmistamisesta laintasoisin säännöksin tuo tarkasteluun mukaan myös perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset, joiden tulee myös täyttyä. Julkisen vallan perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoite tulee myös perustuslain 22 §:stä. Turvaamisvelvoite koskee viranomaisorganisaation lisäksi sen ulkopuolisia toimijoita, jos niille on annettu perusoikeuden kannalta merkittäviä tehtäviä ja toimivaltaa.[54] Turvaamisvelvoitteen täyttämiseksi ei riitä, että julkinen valta passiivisesti pidättäytyy loukkaamasta perusoikeuksia, vaan se edellyttää myös aktiivisia toimia. Lisäksi säännös ulottaa turvaamisvelvoitteen koskemaan kansallisten perusoikeuksien lisäksi kansainvälisten sopimusten tuomia ihmisoikeusvelvoitteita.[55] Voidaan katsoa, että vaarantamiskielto täydentää merkittävän julkisen vallan antamiskieltoa, sillä jos tehtävän katostaan sisältävän merkittävää julkisen vallan käyttöä, voi se vaarantaa myös perusoikeussuojaa. Mitä voimakkaammin hallintotehtävän hoitaminen mahdollistaa yksityisen oikeudelliseen asemaan puuttumisen, sitä suurempi painoarvo on annettava perusoikeuksien turvaamiselle sekä oikeusturvajärjestelyiden toimivuudelle ja tehokkuudelle.[56]

Kun puhutaan hyvästä hallinnosta laajassa merkityksessä, kattaa se yksilön oikeusturvaa korostavia oikeusvaltiollisia takeita sekä hallintotoiminnalle asetettuja laadullisia vaatimuksia.[57] Hyvän hallinon perusteista säädellään hallintolaissa (434/2003) ja sen 2.3 §:n mukaan ne velvoittavat myös yksityisiä toimijoita niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä. Muun muassa yhdenvertaisuuden vaatimus, kielellisten perusoikeuksien toteutuminen sekä hallintotoiminnan avoimuus ja julkisuus ovat hyvän hallinnon toteutumisen edellytyksiä. Kun hyvän hallinnon vaatimuksia tarkastellaan

[52] PeVL 44/1998 vp, s. 3.
[53] PeVM 10/1998 vp, s. 35.
[54] Keravuori-Rusanen 2008, s. 335–337, 351.
[55] HE 309/1993 vp, s. 75.
[56] Keravuori-Rusanen 2008, s. 334.
[57] Hautamäki 2016, s. 123.

perusoikeuksien yhteydessä, liittyy niihin myös yksilön oikeusturvaan ja viranomaistoiminnan asianmukaisuutta täydentäviä vaatimuksia, jotka voivat olla edellytyksenä perusoikeuksien toteutumiselle. Nämä edellytykset voivat liittyä esimerkiksi hallintotehtävää hoitavan henkilön pätevyyteen ja sopivuuteen sekä niiden saattamiseen julkisen valvonnan ja vastuujärjestelyjen alaisiksi. Hyvän hallinnon vaatimusten riittävän turvaamisen tasoa ei ole mahdollista määritellä, sillä hyvä hallinto muotoutuu erilaisissa tehtävissä eri tavoin. Hyvän hallinnon vaatimukset eivät ole sidottuja hallintotoiminnan muotoon, vaan ne koskevat sekä hallinnollista päätöksentekoa että tosiasiallista hallintotoimintaa.[58]

Yhdenvartaisuus-, tarkoitussidonnaisuus-, objektiviteetti-, suhteellisuus- ja luottamuksensuojaperiaate ovat hyvän hallinnon oikeusperiaatteita, joiden tulisi ohjata myös vartioiden ja järjestyksenvalvojien toimintaa. Yhdenvertaisuusperiaate edellyttää, että kaikkia tulee kohdella samanlaisissa tilanteissa samalla tavalla. Näin ollen esimerkiksi järjestyksenvalvojalla ei ole oikeutta poistaa henkilöä etnisen taustan perusteella, vaan poistamisedellytysten täyttyessä kaikkia on kohdeltava tasapuolisesti ja johdonmukaisesti. Tarkoitussidonnaisuusperiaate taas estää toimivallan väärinkäytön, joten järjestyksenvalvoja ei voi poistaa henkilöä alueelta ilman lain mukaista perustetta. Objektiviteettiperiaate edellyttää puolueetonta toimintaa. Suhteellisuusperiaatteessa on kyse siitä, että käytettävät keinot ovat oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden, joten esimerkiksi voimakeinojen käytön intensiteetissä tulee huomioida tavoiteltava tulos. Luottamuksensuojalla taas tarkoitetaan sitä, että toiminnan tulee olla johdonmukaista ja ennustettavaa. Näin ollen yksityisiä turvallisuuspalveluita hankkivan tulisi voida luottaa siihen, että vartijat ja järjestyksenvalvojat toimivat lain muiden velvoitteiden mukaisesti.[59]

Arvioidessa oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimuksia tulee niitä tulkita yhdessä perustuslain 21 §:n, jossa säädetään oikeudesta oikeusturvaan. Oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten rooli korostuu, kun kyseessä on julkiseen hallintotehtävään liittyvää päätöksentekoa.[60] Oikeusturvalla tarkoitetaan yksilön suojaa julkisen vallan mielivaltaa vastaan sekä mahdollistaa yksilölle oikeuksiensa toteuttamisen ja valvomisen.[61] Perustuslain 21 §:n mukaan oikeusturvan muodostaa muun muassa käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin, saada perusteltu päätös, muutoksenhakuoikeus ja hyvän hallinnon takeiden toteutuminen.

[58] Keravuori-Rusanen 2008, s. 352.
[59] Hautamäki 2016, s. 129–130.
[60] HE 1/1998 vp, s. 179.
[61] Keravuori-Rusanen 2008, s. 374.

Yksityisten turvallisuuspalveluissa on pääosin kyse tosiasiallisesta hallintotoiminnasta, sillä siihen ei sisälly varsinaisten hallintopäätösten tekoa, vaan toiminta on pääosin yksilöihin kohdistuvaa valvontaa ja tarkkailua, joiden tavoitteena on järjestyksen ja turvallisuuden ylläpito, ja joihin voi sisältyä välitöntä julkisen vallan käyttöä.[62] Suorittaviin tosiasiallisiin hallintotehtäviin ei ole usein mahdollisuutta eikä tarvettakaan liittää muutoksenhakumahdollisuutta, mutta silloin oikeusturva on varmistettava muilla keinoin. Keskeistä oikeusturvan ja hyvän hallinnon varmistamisessa on tällöin sääntelyn täsmällisyys ja tarkkarajaisuus, hallintotehtävää hoitavan sopivuus ja pätevyys sekä julkista hallintotehtävää hoitavien saattaminen julkisen valvonnan ja oikeudellisen vastuun alaiseksi. Etenkin sellaisen tosiasiallisen julkisen vallan käyttö, johon liittyy erityisiä oikeusturvariskejä, on viranomaisvalvonnalla kiinteä yhteys oikeusturvan toteutumiseen. Jos toimivaltuudet puuttuvat merkittävästi perusoikeuksiin tai ovat muutoin epätyypillisiä, voi lainsäädäntö edellyttää tavanomaisia valvontamekanismeja täydentävää toimivaltuuksien käytön seurantaa.[63] Turvapalvelulaissa toimivaltuuksien käytön seurannasta säädellään esimerkiksi 8 §:ssä, joka edellyttää kirjallisen selvityksen laatimista kiinniottamiseen tai voimakeinojen käyttöön johtaneista tapahtumista viranomaisvalvonnan, kohdehenkilön oikeusturvan sekä toimeksiantajan tietojensaantioikeuden turvaamiseksi.

2.3.4 Rikosoikeudellinen virkavastuu

Jos julkinen hallintotehtävä annetaan muulle kuin viranomaiselle, tulee huolehtia, että tehtävää hoitavat henkilöt ovat koulutettuja ja omaavat riittävän asiantuntemuksen. Lisäksi on huolehdittava, että näiden henkilöiden julkinen valvonta on asianmukaista.[64] Tehtävää hoitavan henkilön vastuu ei määräydy vain organisaation oikeudellisen aseman perusteella, vaan myös toiminnallisesti eli tehtävästä käsin, jolloin tehtävän luonne vaikuttaa siihen, sovelletaanko perustuslain mukaisia periaatteita. Näin ollen virkamieshallinnon periaatteet ja hyvän hallinnon periaatteet sitovat myös yksityisiä oikeushenkilöitä, kun ne hoitavat julkisia tehtäviä.[65] Perustuslain 118 §:n mukaan vastuu virkatoimista voidaan ulottaa myös varsinaisten virkamiesten lisäksi koskemaan myös muita julkisia tehtäviä hoitavia henkilöitä. Kun julkinen hallintotehtävä on ulkoistettu muulle kuin viranomaiselle, on virkavastuun ulottuvuus kuitenkin huomattavasti kapeampi kuin viranomaisella. Ulkoistetussa toiminnassa virkavastuu ulottuu vain sellaisiin toimiin, joissa on kyse julkisen vallan käytöstä. Näin ollen rikosoikeudellinen virkavastuu ei ulotu tilanteisiin, joissa hoidetaan julkista

[62] Hautamäki 2016, s. 238.
[63] Keravuori-Rusanen 2008, s. 367–369.
[64] HE 1/1998 vp, s. 179.
[65] Husa & Pohjolainen 2009, s. 72– 73.

hallintotehtävää, mutta ei käytetä julkista valtaa. Yksi julkisen vallan käytön piirteistä on sen yksipuolisuus ja se toteutuu jo yksityisen oikeuspiiriin puuttumalla eikä se näin ollen edellytä voimakeinojen käyttöä.[66] Tästä voidaan päätellä, ettei järjestystä ja turvallisuutta valvova järjestyksenvalvoja toimi virkavastuun alaisena, mutta poistaessaan esimerkiksi häiritsevästi käyttäytyvän henkilön toimialueelta välttämättömiä voimakeinoja hyödyntäen tulisi virkavastuusäännökset soveltua. Tämä heikentää organisaation neutraalisuuden vaatimuksen toteutumista, sillä huomattava osa ulkoistetuista tehtävistä jää rikosoikeudellisen virkavastuun ulkopuolelle.[67] Työsopimussuhteessa olevalla ei ole myöskään vastaavaa henkilökohtaista vahingonkorvausvastuuta kuin virkasuhteisella.[68]

Rangaistavia virkarikoksia ovat ensisijaisesti sellaiset teot, jotka ovat erityisen moitittavia yhteiskunnan ja yksityisten kansalaisten kannalta. Rikkomuksen tulee kuitenkin olla vähäistä suurempi. Rangaistusvastuun ulottamista vähäisiin rikkomuksiin, joilla ei ole yleisen edun tai yksityisen suojan kannalta merkitystä, ei ole pidetty tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena. Virkarikoksisten yleisiä rangaistusseuraamuksia ovat sakko ja vankeus sekä erityisrangaistuksia varoitus ja viraltapano. Sakko ei kuitenkaan voi olla ainoa seuraamus, vaan lievemmissä tapauksissa tarvitaan lisäksi myös varoitus ja muissa tapauksissa vankeus. Myös viraltapanoa ei voida tuomita ilman yleistä lajia olevaa rangaistusta. Rikosoikeudellinen virkavastuu toteutetaan nostamalla syyte virkamiestä vastaan yleisessä tuomioistuimessa.[69] Rangaistusvastuun alaisia tekoja ovat rikoslain 40 luvun 1 §:n ja 7 §:n perusteella muun muassa virka-aseman väärinkäyttö hyödyn hankkimiseksi tai haitan aiheuttamiseksi sekä lahjuksen ottaminen. Tuomittavia tekoja ovat myös 40 luvun 9 §:n mukainen virkavelvollisuuden rikkominen tai 10 §:n mukainen tuottamuksellinen virkavelvollisuuden rikkominen. Virkavelvollisuudella tarkoitetaan virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin ja määräyksiin pohjautuvaa velvollisuutta. Luonnollisesti virkamies on vastuussa myös muista yleisesti rangaistaviksi säädellyistä teoista samoin kuin kuka tahansa muu kansalainen.[70]

Kun julkinen hallintotehtävä annetaan jollekin muulle toimijalle kuin viranomaiselle, on varmistuttava, että julkista valtaa käyttävät henkilöt ovat virkamiehiä rikoslain tarkoittamalla tavalla.[71] Rikoslain 40 luvun 11 § 5 kohdan mukaan rikoslaissa virkamiehellä tarkoitetaan myös julkista valtaa käyttävää henkilöä, joka ei ole virkasuhteessa. Säännöksen mukaan henkilö käyttää

[66] Kerttula 2010, s. 206.
[67] Muukkonen 2012, s. 19.
[68] Pölönen 2012, s. 1153.
[69] Koskinen & Kulla 2013, s. 261–263.
[70] Koskinen & Kulla 2013, s. 261.
[71] PeVM 10/1998 vp, s. 35.

julkista valtaa, jos hänen toimivaltuutensa sisältää oikeuden päättää toisen henkilön edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta, antaa toista velvoittavia määräyksiä tai tosiasiallisesti puuttua toisen etuun tai oikeuteen. Yksityisen turvallisuusalan toimijat ovat rikoslain 17 luvun 6 §:n mukaisia järjestystä ylläpitäviä henkilöitä, jotka käyttävät saman luvun 5 a §:n mukaista julkista valtaa, joten rikosoikeudellisen virkavastuun tulisi ulottua myös vartijoihin ja järjestyksenvalvojiin.[72] Vaikka vartijat ja järjestyksenvalvojat ovat rikoslain kontekstissa virkamiehiä, ei heihin sovelleta rikoslain 16 luvun virkamiehen vastustamista koskevia säännöksiä, sillä heidän kohdallaan sovelletaan 17 luvun 6 §:n säännöksiä järjestystä ylläpitävän henkilön vastustamisesta.

Rikosoikeudellisen virkavastuun toteutuminen yksityisten turvallisuuspalveluiden kontekstissa ei ole täysin selvää. Esimerkiksi Itä-Uudenmaan käräjäoikeuden tuomiossa R 23/428 ei annettu yhtään tuomiota virkarikoksista, vaikka syyttäjä sitä vaatikin. Käräjäoikeus katsoo, että järjestyksenvalvojat käyttävät työssään julkista valtaa ja etenkin turvapalvelulain 42 §:n mukainen poistamisoikeus ja 48 §:n mukaiset voimankäyttöoikeudet kuuluvat julkisen vallankäytön ydinalueeseen, joten sen perusteella rikoslain 40 luvun virkarikoksia koskevat säännökset tulisivat sovellettaviksi. Kuitenkin käräjäoikeus nostaa esiin laillisuusperiaatteen. Perustuslain 8 § edellyttää, ettei ketään saa pitää syyllisenä rikokseen tai rangaista rikoksesta, joka ei tekohetkellä ole laissa säädetty rangaistavaksi. Myös rikoslain 3 luvun 1 §:ssä säädetään rikosoikeudellisesta laillisuusperiaatteesta. Turvapalvelulain 9 luku käsittelee rangaistussäännöksiä ja sen 101 § sisältää viittaukset rikoslakiin. Kyseisessä säännöksessä ei kuitenkaan viitata rikoslain 40 luvun virkarikossäännöksiin eikä myöskään turvapalvelulain esitöissä ole käräjäoikeuden mukaan nimenomaista viittausta rikoslain 40 lukuun, jota käräjäoikeus pitää ongelmallisena laillisuusperiaatteen kannalta. Käräjäoikeus viittaa perusteluissaan esimerkiksi korkeimman oikeuden ratkaisuun KKO 2021:4, että aineellisen normin sisältävässä normistossa tulee olla viittaus rangaistussäännökseen ja jos viittausta ei ole, on se vastoin laillisuusperiaatetta. Koska turvapalvelulaissa ei ole nimenomaista viittausta rikoslain 40 luvun säännöksiin, ei virkarikoksia koskevaa sääntelyä voida soveltaa järjestyksenvalvojiin. Näin ollen käräjäoikeus hylkäsi kaikki syytteet virka-aseman väärinkäytöstä ja virkavelvollisuuden rikkomisesta. Myöskään aiemmin ei ole juurikaan nostettu syytteitä virkarikoksista, joten virkavastuusäännösten merkitys on jäänyt suhteellisen vähäiseksi ja niiden merkitys on ollut lähinnä korostaa toimivaltuuksien käyttämiseen kuuluvaa vastuuta.[73]

[72] HE 77/2001 vp, s. 55.
[73] Paasonen 2013, s. 7.

2.3.5 Kielto antaa merkittävää julkista valtaa sisältäviä toimivaltuuksia

Merkittävä julkisen vallan käyttö on monopolisoitu perustuslaintasoisesti vain viranomaisten oikeudeksi. Merkittävän julkisen vallan käytön monopolisointi on ennen kaikkea oikeusvaltioperiaatetta korostava rajoite ja sen keskeisenä tehtävänä on säilyttää merkittävimmät viranomaistehtävät ja yksilön perustuslaillisen asemaan vaikuttavat olennaiset toimivaltuudet viranomaisorganisaation sisällä.[74] Keskeisiä merkittävän julkisen vallan tuntomerkkejä ovat muun muassa itsenäiseen harkintaan perustuva oikeus käyttää voimakeinoja sekä muuten merkittävällä tavalla puuttua perusoikeuksiin.[75]

Perustuslakivaliokunta ei ottanut kantaa merkittävän julkisen vallan käsitteen sisältöön perustuslakia säädettäessä, mutta julkisen vallan ja merkittävän julkisen vallan käytön raja hahmottuu valiokunnan myöhemmissä kannanotoissa. Valiokunta on lausunnoissaan painottanut toimivaltuuksien laatua eikä niinkään tehtäviä itsessään. Toimivaltuudet, jotka eivät merkittävästi eroa jokaiselle kuuluvista oikeuksista, eivät voi olla merkittävää julkisen vallan käyttöä.[76] Hallinnollisten seuraamusten ja kurinpitorangaistuksien määrääminen on taas esimerkiksi merkittävää julkisen vallan käyttöä.[77] Muita merkittävän julkisen vallan konkreettisia käyttömuotoja ovat esimerkiksi uhkasakon asettaminen, päätös pakkoperinnästä, ilmavalvontatehtävät sekä kotirauhan piiriin ulottuvat tarkistustehtävät.[78] Merkittävää julkista vallan käyttöä on myös potilaan tahdosta riippumattomaan hoitoon määrääminen, joten työsuhteinen lääkäri ei voi antaa määräystä pakkohoidosta.[79]

Merkittävää julkista vallankäyttöä tarkastellessa tulee perusoikeusulottuvuuden ohella tarkastella vallankäytön intensiteetin kriteereitä. Vallankäytön intensiteetti kuvaa vallankäytön voimakkuutta ja välttämättömyyttä erityisesti vallankäytön kohteen näkökulmasta. Kun arvioidaan vallankäytön intensiivisyyttä, yksi arvioitava mittari on vallankäyttäjällä oleva harkintavalta. Yleensä mitä vähemmän harkintavaltaa toimivaltuudet mahdollistavat, sitä intensiivisemmästä vallankäytöstä on kyse. Myös vallankäyttäjän ja vallankäytön kohteen välinen oikeussuhdekonstruktio vaikuttaa intensiteettiin. Intensiteetti on sitä korkeampaa, mitä vähäisemmät mahdollisuudet toimenpiteen

[74] Keravuori-Rusanen 2008, s. 413.
[75] HE 1/1998 vp, s. 179.
[76] Kerttula 2010, s. 205.
[77] PeVL 57/2010 vp, s. 5.
[78] Saraviita 2011, s. 991–992.
[79] Koivisto 2014, s. 686.

kohteella on olla alistumatta vallankäyttäjän tahtoon ilman lakisääteisten sanktioiden seuraamista.[80] Muita keskeisiä intensiteetin mittareita ovat esimerkiksi, miten voimakkaasti ja ankarasti toimivaltuudet oikeuttavat yksityisen oikeusasemaan puuttumisen, ovatko oikeusvaikutukset lopullisia vai väliaikaisia sekä onko vallan haltijalla itsenäinen vai viranomaisesta riippuva asema. Intensiivisintä vallankäyttöä on välitön ja konkreettinen puuttuminen yksipuolisesti yksilön perusoikeuksiin siten, että tosiasiallisin toimin aiheutettua oikeustilan muutosta ei ole mahdollisuus palauttaa jälkikäteen. Voimakeinojen käyttö on intensiivisyyden ääripää.[81]

Jos jokainen edellä esitellyistä perustuslaillisista reunaehdoista täyttyy, on mahdollista antaa julkinen hallintotehtävä muun kuin viranomaisen hoidettavaksi. Toimijan organisatorisella asemalla ei siis pitäisi olla merkitystä velvoitteiden kannalta, vaan velvoitteet määräytyvät toimivallan ja tehtävien perusteella. Jos tehtävästä on tunnistettavissa julkisen vallan käytön piirteitä, tulee sen täyttää perustuslain asettamat velvoitteet. Yksilöiden oikeusaseman kannalta ei siis pitäisi olla merkitystä sillä, suorittaako julkista hallintotehtävää viranomainen, välillisen julkishallinnon toimija vai yksityisoikeudellinen organisaatio.[82]

Yksityisen turvallisuusalan kohdalla haasteeksi nousee rikosoikeudellisen virkavastuun toteutuminen. Vaikka käräjäoikeuden tuomiossa R 23/428 koskee aineellisesti järjestyksenvalvojia, on samat perusteet sovellettavissa myös vartijoihin, sillä turvapalvelulain 9 luvun rangaistussäännökset koskettavat myös vartijoita. Myös merkittävän julkisen vallan antamisen kiellon toteutuminen ei ole täysin yksiselitteistä etenkään voimankäyttöoikeuksia tarkastellessa. Vaikka perustuslakivaliokunta on ottanut tulkintalinjan, jonka mukaan vartijoiden ja järjestyksenvalvojien voimankäyttöoikeudet eivät ole merkittävää julkisen vallan käyttöä, olisi myös toisenlainen tulkintalinja mahdollinen. Tätä problematiikkaa tarkastellaan tarkemmin vielä myöhemmin tässä tutkielmassa.

[80] Keravuori-Rusanen 2008, s. 414–415.
[81] Hautamäki 2016, s. 141, 153.
[82] Husa & Pohjolainen 2009, s. 72–73.

3 YKSITYISET TURVALLISUUSPALVELUT

3.1 Yksityisen turvallisuusalan toimijat

Yksityiset turvallisuuspalvelut koostuvat vartiointitoiminnasta, järjestyksenvalvojatoiminnasta sekä turvasuojaustoiminnasta. Vartijan ja järjestyksenvalvojan tehtävät ja toimivaltuudet eroavat jokseenkin toisistaan, mutta niissä on myös yhtäläisyyksiä. Turvapalvelulain 2 §:n mukaan vartija on henkilö, joka suorittaa vartioimistehtävää turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijan palveluksessa. Vartijana toimiminen edellyttää turvapalvelulain 10 §:n mukaan vartijan peruskoulutuksen suorittamista sekä poliisilaitoksen hyväksyntää, joka on voimassa enintään viisi vuotta. Lisäksi säännös edellyttää, että vartijan tulee olla henkilökohtaisilta ominaisuuksiltaan sopiva vartijaksi sekä rehelliseksi ja luotettavaksi tunnettu. Vartioimistehtävä voi sisältää omaisuuden vartioimista, henkilön koskemattomuuden suojaamista sekä vartioimiskohteeseen tai toimeksiantajaan kohdistuneen rikoksen paljastamista. Vartioimistehtävät voivat olla turvapalvelulain 2 §:n mukaan muun muassa myymälätarkkailua, jossa vartioidaan myymälässä myytävää omaisuutta, henkivartijatehtäviä, jossa suojataan tietyn henkilön koskemattomuutta, sekä arvokuljetustehtäviä, joka on taas kuljetuksessa olevan arvo-omaisuuden vartiointia. Lisäksi vartioimistehtävä voi olla edellä mainittujen tehtävien valvomista. Käytännössä vartioimistehtävät ovat usein omaisuuden vartioinnin ja henkilön koskemattomuuden suojaamisen yhdistelmä, joten esimerkiksi myymälässä vartija vartioi myytäviä hyödykkeitä sekä suojaa myymälähenkilökunnan koskemattomuutta.[83]

Turvapalvelulain 2 §:ssä vartioimisalueella tarkoitetaan toimeksiantosopimuksessa määriteltyä yleistä tai yksityistä paikkaa ja aluetta, joka voi olla esimerkiksi kiinteistö, rakennus, huone ja rakennelma. Vartioimiskohde voi olla henkilö, esine tai muuta omaisuutta. Yksityisen turvallisuusalan elinkeinoluvan haltija ei saa turvapalvelulain 5 §:n perusteella ottaa vastaan toimeksiantoa ylläpitää yleistä turvallisuutta ja järjestystä vartioimisalueella, koska se katsottaisiin julkisen hallintotehtävän hoitamiseksi, joten toimivaltuudesta olisi säädettävä lailla.[84] Turvapalvelulain 6 §:n mukaan vartioimistehtävässä on toimittava oikein ja tasapuolisesti sekä sovinnollisuutta edistäen. Samaisen säädöksen mukaan vartioimistehtävää suorittaessa ei saa

[83] HE 22/2014 vp, s. 25–26.
[84] HE 22/2014 vp, s. 27.

aiheuttaa suurempaa vahinkoa tai haittaa, eikä puuttua kenenkään oikeuksiin enempää kuin on välttämätöntä tehtävän suorittamiseksi.

Vartijalla on turvapalvelulain 15 §:n perusteella oikeus estää henkilön pääsy vartioimisalueelle tai poistaa tämä sieltä, jos hänen voidaan sanallisten uhkauksiensa tai muun käytöksen perusteella todennäköisin perustein epäillä syyllistyvän vartioimisalueella olevaan omaisuuteen tai toimeksiantajan tai tämän palveluksessa olevan henkilön henkeen, terveyteen tai vapauteen kohdistuvaan rikokseen. Kyseinen säännös mahdollistaa vartiointitehtävien, eli omaisuuden vartioinnin ja henkilön koskemattomuuden suojaamisen, toteuttamisen.[85] Säädöksen mukaan myös silloin, kun on ilmeistä, että henkilöllä ei ole toimeksiantajan asettamien ehtojen perusteella oikeutta oleskella vartioimisalueella, on vartijalla oikeus poistaa henkilö sieltä. Jos poistamisedellytykset täyttyvät, on vartijalla oikeus estää myös kyseisen henkilön pääsy alueelle. Näin ollen vartijan ei tarvitse odottaa, että henkilö tunkeutuu alueelle, jos on ilmeistä, että hänet tullaan poistamaan sieltä. Vartijalla ei kuitenkaan ole oikeutta mennä vartioimisalueen ulkopuolelle estämään pääsyä, mutta hän voi esimerkiksi asettua vartioimansa myymälän ovelle estämään henkilön pääsyä myymälään. Poistamisoikeutta rajoitettu myös järjestyslain (612/2003) 2 §:n 1 a kohdan mukaisissa yleisissä paikoissa, joita ovat tiet, kadut, jalkakäytävät, torit, puistot, uimarannat, urheilukentät, vesialueet, hautausmaat tai muut vastaavat alueet, joka ovat yleisön käytettävissä. Edellä mainitut yleiset paikat voivat kuulua vartioimisalueeseen, mutta vartijalla ei ole oikeutta poistaa henkilöä alueelta tai estää kenenkään pääsyä sinne, sillä se johtaisi tosiasialliseen mahdollisuuteen ylläpitää yleistä järjestystä ja turvallisuutta.[86]

Vartijalla on turvapalvelulain 16.1 §:ssä määritellyin edellytyksin oikeus ottaa kiinni verekseltään tai pakenemasta tavattu rikoksesta epäilty. Rikoksesta epäilty on oikeus ottaa kiinni, jos rikoksesta saattaa seurata vankeutta tai jos rikos on esimerkiksi lievä pahoinpitely, näpistys, lievä vahingonteko tai lievä petos. Kiinniotto-oikeus ulottuu myös etsintäkuulutettuihin. Käytännössä haasteita aiheuttaa esimerkiksi anastusrikoksen näyttökynnyksen ylittyminen. Muun muassa tuotteen vaatteisiin kätkeminen ei ylitä näyttökynnystä ennen kuin henkilö ylittää kassalinjan maksamatta. Pelkästään tuotesuoporttien hälyttäminen ei myöskään ole riittävä näyttö anastuksesta eikä siten oikeuta kiinniottoon.[87] Kiinniotettu tulee luovuttaa viipymättä poliisille turvapalvelulain 16.2 §:n mukaan, mutta jos luovutus ei kuitenkaan ole kohtuullisessa ajassa mahdollista, on vartijalla oikeus vapauttaa kiinniotettu poliisin ja kiinniotetun suostumuksella, jos rikoksesta voi

[85] HE 22/2024 vp, s. 40.
[86] HE 22/2014 vp, s. 39–40.
[87] Paasonen & Ellonen 2018, s. 129.

seurata vain sakkoa ja jos kiinniotetun henkilöllisyys on kyetty selvittämään riittävän tarkasti ja luotettavasti. Mahdollisuus vapauttaa kiinniotettu on tärkeä kiinniotetun oikeusturvan kannalta, sillä jos poliisin tulo kestää tuntikausia, voidaan tosiasiallista vapaudenmenetystä pitää kohtuuttomana. Vapauttaminen ei kuitenkaan ole mahdollista, jos rikoksesta voi mahdollisesti seurata vankeutta. Kiinniotto-oikeus ei sisällä oikeutta kiinniotetun säilössäpitoon.[88] Kiinnioton yhteydessä vartijalla on oikeus suorittaa turvapalvelulain 16.3 §:n mukainen turvallisuustarkastus kiinniotetulle, ettei hänellä ole hallussa hänelle itselleen tai muille vaarallisia esineitä tai aineita. Mahdolliset vaaralliset esineet ja aineet on oikeus ottaa säännöksen perusteella pois kiinniotetulta ja ne tulee luovuttaa poliisille.

Vartijoilla on oikeus käyttää voimakeinoja, jos henkilö käyttää vastarintaa välttääkseen pääsyn estämisen, poistamisen, kiinnioton tai turvallisuustarkastuksen. Turvapalvelulain 17 §:n mukaan voimakeinojen tulee olla tarpeellisia ja puolustettavia, kun huomioidaan henkilön käyttäytyminen, tehtävän tärkeys ja kiireellisyys sekä vastarinnan vaarallisuus ja muut olosuhteet. Voimakeinojen käyttö edellyttää aina joko aktiivista tai passiivista vastarintaa. Voimakeinoja käyttäessä tulee huomioida suhteellisuusperiaate, joten voimakeinojen tulee olla oikeasuhtaisia tavoiteltavaan etuun nähden. Suhteellisuusperiaate voi siis johtaa tilanteeseen, jossa voimakeinoista on luovuttava, jos vammautumisriski on suuri suhteessa voimankäytön perusteena olevaan intressiin.[89] Voimakeinojen tarpeellisuusvaatimus edellyttää, että voimakeinojen tulee olla tarpeellisia lainmukaisen tehtävän hoitamiseksi, eikä niitä saa käyttää varmuuden vuoksi. Lisäksi voimakeinojen käyttö on lopetettava vastarinnan lakatessa tai kun tilanne on muuten hallinnassa.[90] Turvapalvelulain 18 § ja 19 § oikeuttavat vartijan kantamaan ja käyttämään voimankäyttövälineitä, jos hän on suorittanut voimankäyttövälineiden käyttäjäkoulutuksen sekä vuosittaisen kertauskoulutuksen. Sallittuja voimankäyttövälineitä ovat kaasusumutin, käsiraudat, enintään 70 senttimetriä pitkä patukka, teleskooppipatukka sekä ampuma-ase. Voimankäyttövälineitä ei saa kantaa tarpeettomasti vartioimistehtävissä. Ampuma-asetta saa säännöksen mukaan kantaa vain henkivartija- tai arvokuljetustehtävää suorittaessa sekä yleisen edun kannalta merkittävää aluetta vartioidessa, jos se on tehtävän olosuhteiden kannalta välttämätöntä. Yleisen edun kannalta merkittäviä alueita ovat esimerkiksi ydinvoimala-alueet tai ylimpien valtioelinten toimitilat.[91]

[88] HE 22/2014 vp, s. 41–42.
[89] HE 22/2014 vp, s. 43.
[90] Paasonen & Ellonen 2018, s. 137.
[91] HE 22/2014 vp, s. 45.

Turvapalvelulain 2 §:n mukaan järjestyksenvalvoja on taas henkilö, joka turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijan palveluksessa tai muutoin suorittaa järjestyksenvalvontatehtäviä. Järjestyksenvalvojana toimiminen edellyttää turvapalvelulain 35 §:n mukaan täysi-ikäisyyttä, rehellisyyttä, luotettavuutta sekä henkilökohtaisten ominaisuuksien soveltuvuutta tehtävään. Lisäksi järjestyksenvalvojalla tulee olla poliisilaitoksen hyväksyntä, joka on voimassa enintään viisi vuotta kerrallaan ja edellyttää järjestyksenvalvojan peruskoulutuksen suorittamista. Luvan uusiminen edellyttää kertauskoulutuksen suorittamista. Turvapalvelulain 24 §:n perusteella järjestyksenvalvojien tulee olla pääsääntöisesti turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijan palveluksessa, mutta yleisessä kokouksessa tai yleisötilaisuudessa toimimiseen riittää pelkkä järjestyksenvalvontalupa. Kyseisen lain 37 §:n mukaan tilapäisiltä järjestyksenvalvojilta ei kuitenkaan edellytetä järjestyksenvalvontakoulutuksen suorittamista, vaan he saavat toimia poliisilaitoksen hyväksynnällä yksittäisessä tilaisuudessa, jos se on tarpeen tilaisuuden laajuuden ja luonteen kannalta. Säännöksen mukaan tilapäisellä järjestyksenvalvojalla ei kuitenkaan ole oikeutta kiinniottoon tai säilössä pitämiseen eikä hänellä ole oikeutta kantaa voimankäyttövälineitä. Tilapäiset järjestyksenvalvojat voivat suorittaa esimerkiksi sisääntulotarkastuksia ja valvoa yleisötilaisuusalueen rajoja sekä toimia koulutetun järjestyksenvalvojan parina.[92]

Turvapalvelulain 26 §:ssä luetellaan paikkoja, joihin järjestyksenvalvoja voidaan asettaa. Tällaisia kohteita ovat yleiset kokoukset, yleisötilaisuudet, yksityistilaisuudet, leirintäalueet, matkustajia kuljettavat alukset, majoitus- ja ravitsemusliikkeet sekä yliopistojen sekä ammattikorkeakoulujen tilat. Järjestyksenvalvoja voidaan asettaa myös yleisötilaisuuden ja yleisen kokouksen, leirintäalueen, aluksen sekä matkailu- ja ravitsemusliikkeen välittömään läheisyyteen, kuten paikoitus- ja tiealueille, mutta ei laajemmalle alueelle kuin järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi on välttämätöntä. Poliisilaitos voi myös edellyttää, että leirintäalueelle tai majoitus- ja ravitsemusliikkeeseen asetetaan järjestyksenvalvoja, jos järjestyksen ja turvallisuuden säilyminen sitä edellyttää. Lisäksi turvapalvelulain 28 § mahdollistaa järjestyksenvalvojien asettamisen poliisin tai rajavartiolaitoksen avuksi, jos järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen ei ole muulla tavalla tarkoituksen mukaista ja sitä perustellusta syystä edellyttää. Tällaisia kohteita ovat terveyden- ja sosiaalihuollon toimipisteet, Kansaneläkelaitoksen toimipisteet, työ- ja elinkeinotoimistot, kauppakeskukset, liikenneasemat, satamat, lentopaikat, joukkoliikenteen kulkuneuvot sekä vastaanotto- ja järjestelykeskukset. Järjestyksenvalvojan asettaminen edellä mainittuihin kohteisiin edellyttää poliisilaitokselta haettavaa lupaa. Lisäksi kyseisissä kohteissa järjestyksenvalvontaa saa

[92] Paasonen & Ellonen 2018, s. 197.

hoitaa vain turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijan palveluksessa oleva järjestyksenvalvoja, joka on lisäksi suorittanut vartijan peruskoulutuksen.

Järjestyksenvalvojalla on velvollisuus asettaa etusijalle toimenpiteet, jotka edistävät yleisön turvallisuutta riippumatta siitä, onko se ristiriidassa tilaisuuden järjestäjän tai alueen haltijan edun tai toiveiden kanssa.[93] Turvapalvelulain 29 § edellyttää järjestyksenvalvojia toimimaan asiallisesti, tasapuolisesti ja sovinnollisuutta edistäen. Ensisijaisina toimintakeinoina tulee pitää neuvoja ja kehotuksia. Toimenpiteiden tulee olla perusteltuja ja oikeasuhteisia tehtävään ja tavoiteltuun etuun nähden. Lisäksi toimenpiteet on suoritettava siten, että ne eivät aiheuta enempää vahinkoa tai haittaa, kuin on välttämätöntä. Järjestyksenvalvojan on turvapalvelulain 32 §:n velvoittamina huolehdittava myös siitä, ettei tilaisuudesta aiheudu vaaraa eikä kohtuutonta häiriötä sivullisille, liikenteelle tai kotirauhalle ja ettei toisten omaisuutta tai ympäristöä vahingoiteta.

Järjestyksenvalvojan toimivaltuuksista säädellään turvapalvelulain 41 §:ssä ja 42 §:ssä. Toimivaltuudet käsittävät pääsyn estämisen, henkilön poistamisen ja kiinniottamisen, turvallisuustarkastuksen, kiellettyjen esineiden ja aineiden poisottamisen sekä tietyissä poikkeustapauksissa säilössä pitämisen. Järjestyksenvalvojalla on oikeus estää henkilön pääsy toimialueelle, jos tämän päihtymyksen, käyttäytymisen tai aiemman käytöksen sekä varustautumisen perutella on syytä epäillä hänen vaarantavan siellä järjestystä tai turvallisuutta. Myös lainsäädännön ja tilaisuuden järjestäjän tai alueen haltijan asettamien ikärajavaatimusten tai muiden ennalta määriteltyjen ehtojen täyttämättä jättäminen oikeutta pääsyn estämiseen. Lisäksi jos on syytä epäillä, että henkilöllä on hallussaan esineitä tai aineita, joiden hallussapito siellä on lain, tilaisuuden järjestäjän tai poliisin määrittelemien ehtojen mukaan kielletty, on henkilön pääsy alueelle mahdollista estää. Henkilön pääsyn estäminen ei kuitenkaan ole sallittua paikkoihin, joissa järjestyksenvalvoja on asetettu poliisin tai rajavartiolaitoksen avuksi. Järjestyksenvalvojalla on turvapalvelulain 42 §:n mukaan oikeus poistaa toimialueeltaan henkilö, joka päihtyneenä häiritsee järjestystä tai muita henkilöitä, vaarantaa turvallisuutta, häiritsee järjestystä uhkaavalla esiintymisellä, meluamisella, väkivaltaisuudella tai muulla käytöksellä tai oleskelee alueen yleisöltä suljetussa osassa ilmeisen oikeudettomasti.

Jos on ilmeisestä, että henkilön paikalta poistamien ei ole riittävä toimenpide, oikeuttaa turvapalvelualain 42 § järjestyksenvalvojan ottamaan henkilö kiinni ja luovuttamaan tämä viipymättä poliisin haltuun. Säännöksen mukaan kiinnioton on oltava välttämätöntä muille henkilöille tai omaisuudelle aiheutuvan vakavan vaaran torjumiseksi. Järjestyksenvalvojalla on

[93] HE 22/2014 vp, s. 52.

myös vartijoiden kanssa yhtäläinen oikeus ottaa kiinni rikoksesta epäilty. Kiinniotto-oikeus ei kuitenkaan käsitä yleisiä kokouksia. Vartijan toimivaltuuksista poiketen järjestyksenvalvojilla on kahdessa turvapalvelulain 43 §:ssä määritellyssä poikkeustilanteessa oikeus ottaa kiinniotettu säilöön. Ensinnäkin jos kiinniotto tapahtuu aluksella eikä kiinniotettua voida viipymättä luovuttaa poliisille, on säilöönotto mahdollista aluksen päällikön suostumuksella. Kiinniotettua saa pitää säilössä, kunnes alus seuraavan kerran saapuu satamaan, ellei kiinnioton peruste ole lakannut sitä ennen. Säilöönotto on mahdollinen myös yleisötilaisuuksissa poliisin suostumuksella, jos se on tarpeen huomioiden tilaisuuden laajuus ja järjestämispaikka. Säännöksen mukaan oikeus säilössäpitoon raukeaa, kun tilaisuus on päättynyt ja yleisö poistunut paikalta, ellei kiinnioton peruste lakkaa aiemmin. Pääsääntöisesti säilössäpito saa kestää enintään neljä tuntia.

Järjestyksenvalvojalla on myös turvapalvelulain 46 §:n mahdollistama oikeus tehdä turvallisuustarkastus varmistaakseen, ettei alueelle pyrkivällä tai siellä olevalla ole yllään tai mukanaan esineitä tai aineita, jotka voivat aiheuttaa vaaraa järjestykselle tai turvallisuudelle tai joiden hallussapito on alueella kielletty. Turvapalvelulain 47 §:ssä säädetään, että järjestyksenvalvojalla on oikeus myös ottaa kielletyt esineet sekä aineet pois ja luovutettava ne joko poliisille tai takaisin omistajalleen tämän poistuessa alueelta, ellei siihen ole lain mukaan estettä. Turvallisuustarkastuksessa järjestyksenvalvojalla on oikeus käyttää 46 §:ään perustuen metallinilmaisinta tai muuta sen tyylistä teknistä laitetta. Turvallisuustarkastusta ei kuitenkaan ole oikeutta tehdä paikoissa, joihin järjestyksenvalvoja on asetettu poliisin tai rajavartiolaitoksen avuksi, ellei kyse ole kiinniottotilanteesta.

Turvapalvelulain 48 § mahdollistaa, että järjestyksenvalvojalla on oikeus käyttää voimakeinoja toimivaltuuksiensa täyttämiseen, jos tehtävä niitä edellyttää. Voimakeinojen käyttö edellyttää, että henkilö koettaa vastarintaa tekemällä välttää järjestyksenvalvojan häneen kohdistaman toimen, kuten paikalta poistamisen, kiinnioton tai turvallisuustarkastuksen tekemisen. Käytettyjen voimakeinojen tulee olla puolustettavina, kun otetaan huomioon henkilön käytös, tehtävän tärkeys ja kiireellisyys, vastarinnan vaarallisuus sekä muut vallitsevat olosuhteet. Järjestyksenvalvojilla sallittuja voimankäyttövälineitä ovat 49 §:n mukainen kaasusumutin, käsiraudat ja enintään 70 senttimetriä pitkä patukka. Lisäksi järjestyksenvalvojalla, joka työskentelee turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijan palveluksessa, on oikeus kantaa myös teleskooppipatukkaa. Voimankäyttövälineiden kantaminen edellyttää voimankäyttövälineiden käyttäjäkoulutuksen suorittamista sekä vuosittaista kertauskoulutusta. Säännös kieltää voimankäyttövälineiden tarpeettoman kantamisen, jos tehtävänkuva ei sitä edellytä.

Vartijat vartioivat omaisuutta, suojaavat henkilön koskemattomuutta tai paljastavat rikoksia, kun taas järjestyksenvalvojat ylläpitävät järjestystä ja turvallisuutta sekä estävät rikoksia ja onnettomuuksia.[94] Vartijan ja järjestyksenvalvojan toimivaltuudet ja osin myös työskentelyalueet eroavat toisistaan, mutta esimerkiksi oikeus voimakeinojen käyttöön ja voimankäyttövälineiden kantoon ovat lähes yhtäläisiä turvapalvelulain säännöksiä vertaillessa. Esimerkiksi ainoa ero voimankäyttövälineissä on vartijan oikeus kantaa takoin rajatuissa tilanteissa kantaa ampuma-asetta. Vaikka turvapalvelulain 28 §:n mukaiset poliisiin ja rajavartiolaitoksen avuksi asetetut järjestyksenvalvojat voivat työskennellä vartioiden kanssa samassa kauppakeskuksessa yhdessä, ei heidän toimivaltuutensa ole täysin yhteneväisiä. Vartijoilla ja järjestyksenvalvojilla on pääosin saman nimisiä toimivaltuuksia, mutta niiden ulottuvuuksissa on eroavaisuuksia. Keskeiset eroavaisuudet perustuvat toiminnan taustalla vaikuttaviin lakisääteisiin tehtäviin.

Lakisääteisten tehtävien eroavaisuuksien vuoksi etenkin poistamis- ja kiinniotto-oikeuksissa on merkittäviä eroavaisuuksia. Järjestyksenvalvojalla on oikeus poistaa alueelta esimerkiksi turvallisuutta vaarantava tai häiritsevästi käyttäytyvä päihtynyt henkilö, mutta vartijalla ei tällaista oikeutta ole, ellei poistettavan henkilön toiminta anna perusteltua syytä epäillä, että hän tulee tekemään vartioitavaan omaisuuteen tai toimeksiantajan palveluksessa olevan henkilöön kohdistuvan rikoksen. Turvapalvelulain 15 § oikeuttaa siis vartijaa poistamaan henkilön vain, jos epäilty turvallisuusuhka kohdistuu toimeksiantajan henkilöstöön tai toimeksiantajan hyväksi työskenteleviin. Järjestyksenvalvojilla sen sijaan on oikeus poistaa henkilö riippumatta siitä, kenen turvallisuus on uhattuna. Näin ollen järjestyksenvalvojan poistamisoikeus, ja samalla myös velvollisuus, on merkittävästi laajempi kuin vartijalla. Myös kiinniotto-oikeus on laajempi järjestyksenvalvojalla, sillä rikosperustaisen kiinnioton lisäksi järjestyksenvalvojalla on oikeus ottaa henkilö kiinni, jos poistaminen on ilmeisen riittämätön toimi. [95]

3.2 Vartijoiden ja järjestyksenvalvojien koulutus

Hyvän hallinnon vaatimusten täyttyminen julkisia hallintotehtäviä yksityistäessä edellyttää, että hallintotehtäviä hoitavilla henkilöillä on riittävä koulutus ja asiantuntemus.[96] Riittävää ja asianmukaista koulutusta voidaan näin ollen pitää julkisen hallintotehtävän hoitamiseen liittyvänä erityisvaatimuksena, joka tulee täyttyä, jotta lainsäädäntöratkaisua voitaisiin pitää valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttävänä. Etenkin jos sopivuudella ja pätevyydellä saattaa olla

[94] HE 22/2014 vp, s. 48–49.
[95] HE 22/2014 vp, s. 40, 60–61.
[96] HE 1/1998 vp, s. 179.

merkitystä perusoikeuksien, oikeusturvan tai hyvän hallinnon kannalta, tulee niiden toteutumisesta varmistua säädösperusteisesti. Koska julkisten hallintotehtävien hoitamiseen kuuluu lain soveltamista ja yksityisen oikeusasemaa koskevaa päätöksentekoa, voidaan pätevyyden vähimmäisvaatimuksena pitää tehtävän hoitamiseen liittyvien toimivaltanormien ja muun lainsäädännön perusteellista tuntemista. Asiantuntemukselle ja pätevyydelle on annettava erityinen painoarvo, jos henkilön toimivaltuuksiin kuuluu oikeus rajoittaa perusoikeuksia.[97]

Vartijat ja järjestyksenvalvojat tukevat poliisin järjestystä ja turvallisuutta edistävää toimintaa, joten vartijoilta ja järjestyksenvalvojilta tulee edellyttää myös riittävää tehtäväkohtaista koulutusta. Toimivaltuudet edellyttävät perusoikeusmerkityksen ja voimankäytössä korostuvien oikeusturvanäkökohtien tuntemusta. Koulutusvaatimuksista tulee säätää lailla ja niissä tulee kiinnittää erityisesti huomiota perus- ja ihmisoikeuksiin voimankäyttöä rajoittavina tekijöinä.[98]

Keskeisin ehto vartijaksi tai järjestyksenvalvojaksi hyväksymiselle onkin koulutusvaatimuksen täyttäminen. Vartijaksi hyväksyminen edellyttää turvapalvelulain 10 §:n mukaan turvallisuusalan tai sitä vastaavan perustutkinnon osan, jonka tulee sisältää ainakin vartiointialaan, vartioimisliiketoimintaan, vartijan oikeuksiin ja velvollisuuksiin sekä vartijan tehtäviin liittyvät opetusaiheet, turvallisuusalan tai sitä vastaavan ammattitutkinnon osat, jotka kattavat edellä luetellut opetusaiheet. Sisäministeriön asetuksessa vartijan ja järjestyksenvalvojan koulutuksesta ja voimankäyttövälineiden koulutuksesta sekä turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijan vastaavan hoitajan koulutuksesta (878/2016, koulutusasetus) säädellään tarkemmin vartijan ja järjestyksenvalvojan koulutusvaatimuksista. Koulutusasetuksen 1 §:n ja 2 §:n mukaan vartijan peruskoulutuksen tulee olla laajuudeltaan vähintään 120 oppituntia ja väliaikaisen vartijan 40 oppituntia. Asetuksen 4 §:n mukaan peruskoulutukseen tulee sisältyä fyysisen voimankäytön perusteita vähintään 6 oppituntia ja teleskooppipatukan tai kaasusumuttimen käyttökoulutusta vähintään viisi tuntia. Fyysisen voimankäytön perusteisiin on sisällyttävä opetusta vartijan toimivaltuuksiin, oikeuttamisperusteisiin sekä voimankäyttöön liittyvästä lainsäädännöstä.

Myös järjestyksenvalvojaksi hyväksyminen edellyttää turvapalvelulain 35 §:n mukaan koulutusvaatimusten täyttämistä. Vartioista poiketen säännös edellyttää järjestyksenvalvojilta myös kertauskoulutuksen suorittamista, jos kyseessä on uudelleen hyväksyntä. Säännöksen mukaan järjestyksenvalvojakoulutuksen tulee sisältää ainakin järjestyksenvalvojatoimintaan, järjestyksenvalvojan tehtäviin, oikeuksiin sekä velvollisuuksiin liittyvät opetusaiheet.

[97] Keravuori-Rusanen 2008, s. 392–394.
[98] Keravuori-Rusanen 2008, s. 394.

Sisäministeriön antaman koulutusasetuksen 7 §:n perusteella järjestyksenvalvojan peruskoulutuksen tulee kestää vähintään 40 oppituntia Lisäksi asetuksen 10 § edellyttää vastaavien voimankäyttökoulutusten suorittamista kuin vartijoilla. Järjestyksenvalvojan uudelleen hyväksyntä edellyttää kertauskoulutusta, joka on asetuksen 8 §:n mukaan kestoltaan kahdeksan tuntia. Vartijoilta ei sen sijaan varsinaista kertauskoulutusta edellytetä, mutta toisaalta vartioiltakin edellytetään voimankäyttövälineiden kertauskoulutuksen suorittamista, joka on kestoltaan myös kahdeksan tuntia. Myös järjestyksenvalvojilta edellytetään voimankäyttövälineiden kertauuskoulutusta asetuksen 5 §:n ja 11 §:n mukaan.

Voimakeinojen käyttö tarkoittaa aina perusoikeuksiin puuttumista, joten voimakeinojen käyttöä tulisi välttää niin paljon kuin mahdollista. Monesta tilanteessa voimakeinojen käyttö voi olla vältettävissä riittävällä vuorovaikutuksella. Sisäministeriön asettama yksityisten turvallisuusalan koulutusta ja valvontaa selvittänyt työryhmä nostaa esiin, että vartijoiden ja järjestyksenvalvojien olisi tarpeellista teknisesti oikeanlaisten voimakeinojen käytön lisäksi hallita erilaisia ihmisten kohtaamiseen ja sanalliseen viestintään liittyviä taitoja. Työryhmä nostaa esiin myös sen, että käytännön työssä suurin ongelma onkin voimakeinojen käytön tarpeellisuus- ja puolustettavuusvaatimusten arvioinnissa.[99]

Koska yksi julkisen hallintotehtävän antamisen perustuslaillisista reunaehdoista on riittävän koulutuksesta ja asiantuntemuksesta varmistuminen, tulisi sen toteutua myös yksityisten turvallisuuspalveluiden kohdalla. Voidaan todeta, että koulutusvaatimusten säädösperustaisuus täytyy turvapalvelulaissa. Tulee kuitenkin pohtia, toteutuuko riittävän koulutuksen ja asiantuntemuksen vaatimus ja voidaanko vartijoiden ja järjestyksenvalvojien koulutusta pitää riittävän laajana suhteessa toimivaltuuksiin. Koska kyse on ajoittain hyvin perusoikeusherkästä toiminnasta, tulisi julkista valtaa käyttävien henkilöiden asiantuntemus taata riittävällä koulutuksella. Jos kuitenkin pakollista fyysisen voimankäytön harjoittelua on vain kuusi tuntia, määrää tuskin voidaan pitää riittävänä. Järjestyksenvalvojilla on verrattain lyhyt koulutus suhteessa vartioihin. Hallituksen esityksessä on kuitenkin pidetty järjestyksenvalvojan riskiä joutua tilanteisiin, joissa tulee rajoittaa perusoikeuksia, korkeampana kuin vartijoilla.[100] Toisaalta järjestyksenvalvojia toimii paljon myös erilaisissa yleisötapahtumissa vain satunnaisesti ja kertaluontoisesti.[101] Näin ollen koulutusvaatimukset eivät voi olla liian laajat, jotta eri tapahtumiin saadaan riittävästi järjestyksestä ja turvallisuudesta huolehtivia toimijoita. Lisäksi tulee kiinnittää

[99] Sisäministeriö 29.9.2023, s. 26–27.
[100] HE 22/2014 vp, s. 107.
[101] Kerttula 2010, s. 53.

huomiota siihen, että turvapalvelulain 37 §:n mukaiset tilapäiset järjestyksenvalvojat eivät tarvitse mitään koulutusta, vaan heille riittää 18 vuoden ikä. Toisaalta väliaikaisella järjestyksenvalvojalla on suppeammat toimivaltuudet kuin koulutetulla järjestyksenvalvojalla, mutta väliaikaisella järjestyksenvalvojalla on muun muassa oikeus poistaa henkilö alueelta, tehdä turvallisuustarkastus ja käyttää voimakeinoja ilman voimankäyttövälineitä.[102] Näin ollen väliaikaisella järjestyksenvalvojalla on oikeus puuttua yksilön perusoikeuksiin ja käyttää sitä kautta julkista valtaa ilman, että koulutusvaatimus täyttyy.

Sisäministeriön asettama työryhmä suosittelee järjestyksenvalvojan peruskoulutuksen pidentämistä ja osaamistavoitteiden laajentamista sekä kertauskoulutuksen ja järjestyksenvalvojakouluttajien koulutuksen pidentämistä. Koulutusvaatimusten laajentamista perustellaan siten, että järjestyksenvalvojan toimenkuva sisältää vartijoita suuremman riskin joutua puuttumaan perusoikeuksiin. Lisäksi työryhmä ehdottaa, että laista poistettaisiin mahdollisuus asettaa yleisötapahtumiin kouluttamattomia väliaikaisia vartijoita, ja näin ollen kaikilta järjestyksenvalvontaa suorittavilta edellytettäisiin järjestyksenvalvojan peruskoulutus. Työryhmän mukaan tilapäisten järjestyksenvalvojien osuus järjestyksenvalvojien kokonaismäärästä on suhteellisen pieni, joten koulutuksen edellyttäminen ei aiheuttaisi kohtuutonta lisätaakkaa esimerkiksi yhdistyksille. Vartioiden koulutusvaatimuksia työryhmä ehdottaa uudistettavan siten, että vartijoille säädettäisiin pakollinen työharjoittelu väliaikaisen vartijan koulutuksen ja vartijan koulutuksen väliin, sillä tehtäviin perehtymisellä käytännön työelämässä on suuri merkitys.[103]

Etenkin suositus poistaa laista mahdollisuus asettaa tilaisuuksiin kouluttamattomia väliaikaisia järjestyksenvalvojia edistäisi koulutus ja asiantuntemus vaatimus paremmin. Lisäksi puuttuminen järjestyksenvalvojien suhteellisen lyhyisiin koulutuksiin edistäisi järjestyksenvalvonnan perustuslaillisuutta. Julkista hallintotehtävää hoitavan ja julkista valtaa käyttävän pätevyys ja sopivuus on myös yksi oikeusturvan ja hyvän hallinnon varmistamisen takeista, kun on kyse tosiasiallisesta hallintotoiminnasta ja julkisen vallan käytöstä.[104] Vartioiden ja järjestyksenvalvojien koulutuksen kehittäminen edistäisi sekä heidän itsensä että heidän valvomillaan alueilla liikkuvien ihmisten etua ja oikeuksia. Riittävällä ja laadukkaalla koulutuksella ja ohjauksella on myös mahdollisuus vähentää julkisen vallan väärinkäytön riskiä, vaikka sitä ei ole mahdollisuus kokonaan poistaakkaan.[105] Riittävä ja asianmukainen koulutus ei aina kuitenkaan takaa pätevyyttä ja

[102] HE 22/2014 vp, s. 57.
[103] Sisäministeriö 29.9.2023, s. 35–38.
[104] Keravuori-Rusanen 2008, s. 367–368.
[105] Sisäministeriö 29.9.2023, s. 25.

asiantuntemusta, sillä myös työkokemuksella on merkittävä vaikutus osaamiseen. Yhtenä haasteena voidaankin nostaa esiin se, että alalla on paljon osa-aikaisia ja määräaikaisia työntekijöitä, jotka toimivat alalla vain sivutoimisesti.[106]

3.3 Yksityisen turvallisuusalan toimijat muussa lainsäädännössä

Turvallisuutta edistäviä tehtäviä harjoittavat myös muut kuin turvapalvelulain mukaiset vartijat ja järjestyksenvalvojat sekä viranomaiset. Esimerkiksi turvatarkastustoimintaa harjoitetaan tuomioistuimissa sekä satamissa ja järjestyksenvalvontaa suoritetaan myös joukkoliikenteessä. Turvapalvelulain 83 §:ssä säädetään lain suhdetta muuhun turvallisuusalaan liittyvään lainsäädäntöön. Sen ensimmäisen momentin mukaan turvallisuusalan elinkeinoluvan haltija voi ottaa vastaan toimeksiannon koskien turvatarkastustehtävien suorittamista esimerkiksi lentokentillä, satamissa, aluksissa ja tuomioistuimissa sekä ydinvoimaloiden turvahenkilötehtävien hoitamisesta. Tällöin turvallisuustehtäviä hoitavien henkilöiden asema, tehtävät ja toimivaltuudet tulevat aina kulloisestakin lainsäädännöstä eikä turvapalvelulain säädöksiä sovelleta. Tällä pyritään varmistamaan, että turvallisuustehtäviä hoitavat henkilöt eivät voi toimia yhtäaikaisesti useisiin eri lakeihin pohjautuvilla toisistaan eroavilla toimivaltuuksilla. Kyseisen pykälän 2 momentissa säädetään kuitenkin poikkeus koskien tuomioistuimia. Tuomioistuinten turvatarkastajilla on oikeus toimia samanaikaisesti myös vartijoina, sillä tehtävien yhdistäminen on osoittautunut käytännössä luontevaksi ratkaisuksi eikä siihen liittyen ole ilmennyt merkittäviä epäkohtia.[107]

Turvatarkastuksia suoritetaan monissa julkisen sektorin hallinnoimissa tiloissa, kuten tuomioistuimissa. Lain turvatarkastuksissa tuomioistuimissa (1121/1999, turvatarkastuslaki) 1 §:n mukaan tuomioistuimissa on mahdollista järjestää turvatarkastuksia tiloihin saapuville henkilöille turvallisuudesta huolehtimiseksi, järjestyksen turvaamiseksi ja omaisuuden suojelemiseksi. Kyseisen lain 4 §:n mukaan turvatarkastuksen saa suorittaa poliisi tai tuomioistuimen palveluksessa oleva tehtävään koulutettu henkilö sekä poliisin erikseen hyväksymä henkilö. Turvatarkastuslain 5 §:n pykälän mukaan turvatarkastajalla on oikeus metallinilmaisimella tai muulla teknisellä laiteella tarkistaa tuomioistuimeen saapuva henkilö ja hänen tavaransa, jotta voidaan selvittää, ettei hänellä ole mukanaan turvallisuudelle ja järjestykselle vaarallisia aineita tai esineitä. Turvatarkastuslain 6 §:n mukaan virkasuhteessa olevalla turvatarkastajalla on oikeus käyttää voimakeinoja poistaessa turvatarkastuksesta kieltäytynyttä henkilöä tuomioistuimesta. Saman säännöksen mukaan

[106] Hautamäki 2016, s. 8.
[107] HE 22/2014 vp, s. 82.

kuitenkaan työsuhteisella turvatarkastajalla ei ole oikeutta käyttää voimakeinoja ellei muusta lainsäädännöstä muuta johdu. Näin ollen turvallisuusalan elinkeinonluvan haltijan palveluksessa olevan vartijan oikeus käyttää voimakeinoja johdetaan turvapalvelulaista.

Oikeusministeriöllä on käynnissä lainsäädännön uudistamishanke turvatarkastuksia tuomioistuimissa sääntelevän lain puutteellisuuden vuoksi. Laissa ei esimerkiksi määritellä koulutus- ja kelpoisuusvaatimuksia turvatarkastajille eikä turvatarkastajan virkavastuuta. Pääosin turvatarkastuksia tekevät turvapalvelulain mukaiset vartijat.[108] Koska turvatarkastuksista huolehtivat suurelta osin yksityisoikeudelliset vartijat, tulisi tuomioistuinten turvatarkastuksia koskevan sääntelyn täyttää yksityistämisen perustuslailliset reunaehdot. Turvatarkastuksissa puututaan muun muassa yksilön perusoikeuksiin. Rajoitettavia perusoikeuksia on esimerkiksi perustuslain 9 §:n mukainen liikkumisvapaus, 10 §:n mukainen yksityiselämän suoja sekä 15 §:n mukainen omaisuudensuoja.[109] Perustuslakivaliokunta kuitenkin kritisoi hallituksen esitystä puutteelliseksi koskien etenkin turvatarkastusoikeuden ulottamista muiden oikeushallinnon viranomaisten tiloissa asioiviin henkilöihin, niillä ollessa yhteinen sisäänkäynti tuomioistuimen kanssa. Perustuslakivaliokunta katsoikin, että lakia ei voida säätää tavallisessa säätämisjärjestyksessä, ellei siihen tehdä sen edellyttämiä muutoksia.[110]

Satamissa ja aluksissa turvatarkastuksia saa viranomaisten lisäksi saa eräiden alusten ja niitä palvelevien satamien turvatoimista ja turvatoimien valvonnasta annetun lain (485/2004) 10 §:n mukaan suorittaa myös järjestyksenvalvojaksi hyväksytty tai siviili-ilmailumääräysten mukainen turvatarkastaja, jolla on poliisin hyväksyntä. Turvatarkastus ei tällöin kuitenkaan saa ulottua kotirauhan piiriin kuuluviin tiloihin. Turvatarkastajalla ei ole myöskään oikeutta käyttää voimakeinoja, ellei hänen ole virkasuhteessa.

Ydinenergialaissa (990/1987) säädellään muun muassa ydinvoimaloiden turvallisuudesta. Lain 7 m §:n mukaan ydinlaitosten turvallisuudesta huolehtivien turvahenkilöiden tulee olla hyväksytty turvapalvelulain mukaisiksi vartijoiksi ja heidän tulee olla suorittanut tarpeelliset koulutukset voimankäytöstä sekä turvattavan kohteen erityisolosuhteista. Ydinlaitoksilla turvallisuudesta huolehtivat turvahenkilöt, joiden tehtävät ovat luonteeltaan yksityistä turvavalvontaa, jolloin tehtäviä ja toimivaltuuksia koskevan sääntelyn tulee olla mahdollisimman yhdenmukaista

[108] HE 63/2023 vp, s. 4.
[109] PeVL 6/2024 vp, s. 2.
[110] PeVL 6/2024 vp, s. 4.

turvapalvelulain vartijoita koskevan sääntelyn kanssa.[111] Kuitenkaan turvapalvelulain mukaisia toimivaltuuksia ei voida pitää riittävinä suojaamaan ydinenergian turvallista käyttöä.[112]

Ydinenergialaki poikkeaa muusta turvallisuusalan lainsäädännöstä siten, että se mahdollistaa ydinvoimalan turvahenkilöstölle, jotka eivät ole viranomaisia, muuta yksityisen turvallisuusalan lainsäädäntöä laajemmat toimivaltuudet. Lain 7 s §:n mukaan turvahenkilöllä on esimerkiksi oikeus suorittaa pakkokeinolain 9 luvun 2 §:n mukaisia päihdetestauksia ydinlaitoksella työskenteleville tai alueella asioiville henkilöille. Myös sallittujen voimankäyttövälineiden määrä on suurempi kuin turvapalvelulaissa. Ydinenergialain 7 u §:n mukaan turvahenkilöillä on turvapalvelulain 18 §:ssä lueteltujen välineiden lisäksi oikeus kantaa ja käyttää muun muassa paineilmakäyttöistä projektiililaukaisinta, etälamautinta, sidontavyötä ja jalkarautoja. Toki esimerkiksi koiran mukana pitämisestä sekä ampuma-aseen käytöstä säädellään myös turvapalvelulaissa, mutta sääntely on ydinenergialaissa yksityiskohtaisempaa, sillä niiden käytön edellytysten realisoituminen on todennäköisempää kuin muissa turvallisuustehtävissä. Ydinenergialain 7 u §:ssä säädellään muun muassa ampuma-aseen käytöstä siten, että ampuma-aseen käyttöä on laukauksen ampumisen lisäksi laukauksesta varoittaminen sekä aseella uhkaaminen. Ampuma-asetta saa käyttää vain silloin, kun kohdehenkilön toiminnasta voi seurata välitöntä ja vakavaa vaaraa toisen hengelle ja terveydelle tai ydin- ja säteilyturvallisuudelle eikä mikään lievemmistä keinoista ole käytettävissä.[113]

Ydinenergialain muutossäännöksessä 964/2020 muutostarvetta perusteltiin siten, ettei se täytä täysin kaikkia perustuslain vaatimuksia. Koska ydinlaitosten turvahenkilöillä on oikeus käyttää rajatulla alueella muiden perusoikeuksien ja oikeusturvan kannalta merkittäviä toimivaltuuksia, tulisi säädösten olla mahdollisimman täsmällisiä ja tarkkarajaisia. Ydinenergialaissa ei kuitenkaan ennen muutosta ollut esimerkiksi määritelty, mitä ne turvaamistoimenpiteet tarkalleen ottaen ovat, joissa on oikeus käyttää esimerkiksi voimakeinoja ja mitkä ovat sallittuja voimankäyttövälineitä. Myöskään turvahenkilöiden kelpoisuusvaatimuksista ei säädelty ydinenergialaissa, joka on vastoin perustuslaista tulevaa koulutusvaatimusta. Lakimuutoksella kuitenkin korjattiin kyseiset perustuslailliset puutteet.[114] Vaikka ydinlaitosten turvahenkilöillä on suhteellisen laajat toimivaltuudet, ei heidän rikosoikeudellisesta virkavastuustansa säädetä laissa muutoksen jälkeenkään.

[111] HE 8/2020 vp, s. 7.
[112] PeVL 22/2020 vp, s. 2.
[113] PeVL 22/2020 vp, s. 4.
[114] HE 8/2020, s. 7–8.

Myös joukkoliikenteessä toimii matkalipuntarkistajien kanssa järjestyksenvalvojia. Järjestyksenvalvojan oikeudet joukkoliikenteessä poikkeavat jokseenkin turvapalvelulain asettamista toimivaltuuksista ja niistä säädellään joukkoliikenteen tarkastusmaksuja koskevassa laissa (469/1979). Lain 6 a §:n mukaan matkalipun tarkastuksessa voi virkasuhteisen lipuntarkastajan apuna toimia julkisyhteisön toimeksiannosta järjestyksenvalvoja. Lain 8 §:n mukaan järjestyksenvalvojalla on oikeus tarkastaa matkalippuja myös itsenäisesti, mutta hänellä ei ole oikeutta määrätä tarkastusmaksua, vaan hänellä on oikeus 11 §:n mukaan ottaa matkaliputon matkustaja kiinni ja poistaa hänet kulkuneuvosta tai luovuttaa poliisin haltuun. Säännöksen mukaan järjestyksenvalvojalla on oikeus tarpeellisten voimakeinojen käyttöön, jos matkustaja yrittää vastarintaa tekemällä välttää kiinnioton. Järjestyksenvalvojalla ei kuitenkaan ole oikeutta määrätä tarkastusmaksua, sillä hallinnollisten seuraamusten määrääminen katsotaan merkittävän julkisen vallan käytöksi ja siten yksinomaiseksi oikeudeksi.[115] Huomionarvoista on, että poiketen turvapalvelulaista, joukkoliikenteen tarkastusmaksuja koskevan lain 11 §:ssä on nimenomainen kirjaus rikosoikeudellisen virkavastuun ulottamisesta järjestyksenvalvojiin joukkoliikenteessä.

Poikkeustapauksissa yksityisen turvallisuusalan elinkeinonharjoittajan palveluksessa oleva vartija voi tilapäisesti valvoa myös poliisin säilytystilassa olevia vapautensa menettäneitä. Poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta annetun lain (841/2006, putkalaki) 5 §:n mukaan poliisilaitos voi tehdä sopimuksen turvallisuusalan elinkeinonharjoittajan kanssa yksityisten vartioiden käyttämisestä vapautensa menettäneiden valvonnasta. Putkalain 6 §:n mukaan yksityisten vartijoiden käyttö on mahdollista kuitenkin vain tilapäisesti, jos tehtävän hoitaminen ei muutoin ole tarkoituksenmukaista säilytystilan sijainnin tai säilytettävien suuren määrän vuoksi. Lisäksi kyseinen säännös edellyttää, että säilytystilassa tulee olla läsnä myös virkasuhteinen henkilö, joka vastaa toiminnan ohjauksesta ja valvonnasta. Säännöksen mukaan on kuitenkin mahdollista, että jos tilassa on vain päihtymyksen takia säilöön otettuja, ei tilassa tarvitse olla virkasuhteista henkilöä, vaan yksityisen vartijan lisäksi riittää poliisilaitoksen etävalvonta. Putkalain 7 §:n mukaan yksityinen vartija on rikosoikeudellisesti virkavastuussa suorittaessaan putkalain mukaisia tehtäviä, jotka vastaavat virkasuhteisen vartijan tehtäviä.

Turvallisuusalan toimijoista siis säädellään useassa eri laissa ja näin ollen vartijan ja järjestyksenvalvojan toimivaltuudet määräytyvät toimeksiannon perusteella. Etenkin voimakeinojen käyttöoikeus vaihtelee lakien välillä. Suppeimmillaan se on satamien ja aluksien turvallisuutta sääntelevässä laissa, jossa turvatarkastuksia tekevällä järjestyksenvalvojalla ei ole oikeutta käyttää

[115] PeVL 57/2010, s. 5.

voimakeinoja lainkaan, kun taas ydinenergialain mukaisilla turvahenkilönä toimivalla vartijalla on laajimmat voimankäyttöoikeudet ja -välineet. Yhteistä eri laeissa on se, että kaikissa koulutusvaatimuksissa viitattiin turvapalvelulain vaatimuksiin. Toki esimerkiksi ydinenergialaki edellyttää lisäksi ydinlaitosten turvaamiseen liittyvää erityiskouluttautumista.

3.4 Jokaiselle kuuluvat oikeuttamisperusteet

Käytännön työssä vartijat ja järjestyksenvalvojat kohtaavat tilanteita, joihin turvapalvelulain mukaiset toimivaltuudet eivät ulotu, vaan heidän tulee turvautua jokaiselle kuuluviin oikeuttamisperusteisiin. Esimerkiksi vartija voi joutua turvautumaan rikoslain mukaiseen hätävarjeluun tai pakkokeinolain mukaiseen niin kutsuttuun itseapuun.[116] Oikeudesta hätävarjeluun säädellään rikoslain 4 luvun 4 §:ssä ja se mahdollistaa puolustautumisen oikeudettoman hyökkäyksen torjumiseksi. Hätävarjelu on viimesijainen keino puolustaa itseään ja yhteiskuntajärjestystä, jos viranomaisia ei ole paikalla. Perusoikeuksien, eritysiesti fyysisen turvallisuuden ja koskemattomuuden, puolustaminen on keskeinen osa hätävarjelun oikeuttamista. Hätävarjeluoikeus ulottuu myös kolmannen osapuolen intressien suojaamiseen, joten hyökkäyksen ei tarvitse kohdistua varsinaisesti puolustavaan osapuoleen.[117] Esimerkiksi vartijan voimankäyttöä vartioimisalueen ulkopuolella voidaan pitää hätävarjeluna, jos edellytykset hätävarjelun käyttöön täyttyvät. Vartijalla voimankäyttöä voidaan arvioida myös hätävarjeluna, jos hän suojaa omaa tai ulkopuolisen henkilön koskemattomuutta hyökkäyksen seurauksena. Vaikka vartijalla ei ole oikeutta säilössäpitoon, voi säilössäpitokin olla poikkeavassa tilanteessa mahdollinen, mutta silloin sitä arvioitaisiin hätävarjelun edellytysten kautta eikä varsinaisten toimivaltuuksien.[118] Huomioitavaa on, että hätävarjeluun turvautuessaan yksityisen turvallisuusalan toimijat eivät toimi rikosoikeudellisen virkavastuun alaisena, toisin kuin esimerkiksi poliisit.[119]

Pakkotilalla tarkoitetaan rikoslain 4 luvun 5 pykälän mukaan tilannetta, jossa hätävarjelun edellytykset eivät täyty, mutta teko on tarpeellinen torjumaan välittömän ja pakottavan vaaran uhatessa oikeudellisesti suojattua etua. Kysymys on siis oikeushyvän suojaamisesta toista oikeushyvää loukkaamalla. Pakottavalta vaaralta ei edellytetä oikeudenvastaisuutta, vaan se voi olla seuraus esimerkiksi sairauskohtauksesta sekä luonnonmullistuksesta. Yleensä pakkotilaan ei liity kenenkään suorittamaa hyökkäystä, vaan pakkotilaan usein vain ajaudutaan. Pakkotilassa suurempi

[116] HE 22/2014 vp, s. 6.
[117] Terenius 2013, s. 551, 556.
[118] HE 22/2014 vp, s. 42–43.
[119] Paasonen, Aaltonen & Hamari 2018, s. 3–4.

etu ajaa pienemmän edun ohi.[120] Näin ollen esimerkiksi suojatessaan yleisön turvallisuutta järjestyksenvalvoja voi joutua turvautumaan pakkotilasääntelyyn, jos turvapalvelulain mukaiset säännökset eivät ole riittäviä.[121]

Vartijalla on sinänsä oikeus edellytysten täyttyessä oikeus turvautua pakkokeinolain mukaiseen itseapuun.[122] Itsesavusta säädellään pakkokeinolain 1 luvun 5 §:sää ja sen mukaan rikoksen takia tai muuten kadonneen irtaimiston takaisin saamiseksi on mahdollista ryhtyä itsenäisesti toimiin, jos takaisin ottamiseen ryhdytään heti rikoksen tapahduttua sekä jos menetetty tai kadotettu omaisuus otetaan pois sitä oikeudettomasti hallussa pitävältä eikä tilanteessa ole saatavilla oikea-aikaista ja riittävää viranomaisapua. Yleensä itseapuun on oikeutettu omaisuuden omistaja, mutta omistajuus ei ole ehdoton rajaus itseavun käyttämiselle. Itseapuun ovat oikeutettuja esimerkiksi omaisuuden haltijalla, edunvalvojalla sekä henkilöllä, joka on asetettu vartioimaan tai valvomaan omaisuutta.[123] Esimerkiksi kiinniotetun laukun tarkastaminen anastetun omaisuuden löytämiseksi ei ole vartijan toimivaltuuksien mukaista, mutta oikeutus laukun tarkastamiseen voi tulla pakkokeinolain itseapu-säännöksestä.[124] Oikeus itseapuun mahdollistaa vartijalle myös oikeuden ottaa kiinniotetulta pois hänelle kuulumattoman omaisuuden, jos se on viety oikeudettomasti vartijan havaitsemana ja vartija ryhtyy toimiin heti rikoksen tapahduttua verekseltään tai keskeytyksettömän takaa-ajon jälkeen.[125]

Jokaiselle kuuluviin oikeuttamisperusteisiin turvautuminen muodostuu ongelmaksi rikosoikeudellisen virkavastuun kohdalla, sillä virkavastuu ulottuu vain sellaisiin tilanteisiin, joissa toimivaltuudet sisältävät julkista valtaa. Näin ollen virkavastuu ei ulotu tilanteisiin, joissa käytetään jokaiselle kuuluvia oikeuttamisperusteita.[126] Virkavastuu voitaisiin ulottaa myös tilanteisiin, joissa käytetään oikeuttamisperusteita, säätämällä turvapalvelulakiin erillinen hätävarjeluoikeutta vastaava toimivaltuus koskien muun muassa omaisuuden tai henkilön suojaamista. Kuitenkin kääntöpuolena olisi toimivaltuuksien lisäämiseen liittyvä institutionalisoitumisen ongelma eli kun säädetään jokin toimivaltuus, sitä myös tavataan käyttää. [127]

Jokaiselle kuuluvien oikeuttamisperusteiden käyttö hankaloittaa myös toiminnan lainmukaisuuden arviointia etenkin kohteen kannalta. Kohdehenkilön voi olla vaikeaa hahmottaa toimenpiteiden

[120] Terenius 2013, s. 651–652.
[121] HE 22/2014 vp, s. 53.
[122] HE 22/2014 vp, s. 42.
[123] HE 44/2002 vp, s. 233.
[124] HE 22/2014 vp, s. 42.
[125] Malk 2021. s. 36.
[126] Paasonen, Aaltonen & Hamari 2018, s. 3.
[127] Kerttula 2010, s. 445.

perusteita, jolloin toimenpiteiden oikeasuhtaisuuden ja lainmukaisuuden arviointi vaikeutuu.[128] Näin ollen vartijoiden ja järjestyksenvalvojien toimivaltuuksista tulisi säätää niin kattavasti, että käytännön työssä syntyisi mahdollisimman vähän tilanteita, joissa olisi tarve turvautua kaikille kuuluviin voimankäyttöoikeuksiin ja oikeuttamisperusteisiin.[129] Kun toimivaltuudet ovat johdettavissa nimenomaisesta sääntelystä, toteuttaa se myös lakisääteisyysvaatimusta, sillä lakisääteisyysvaatimus edellyttää toimivaltuuksien täsmällistä sääntelyä.[130] Jos turvallisuusalan toimijat joutuvat turvautumaan usein jokaiselle kuuluviin oikeuttamisperusteisiin, ei sääntelyä voida pitää kovin tarkkana tai täsmällisenä. Vaikka toimivaltuuksista tulisikin säätää mahdollisimman tarkasti, ei kuitenkaan ole mahdollista varautua lainsäädännöllä kaikkiin mahdollisiin tilanteisiin, joten mahdollisuus turvautua jokaiselle kuuluviin oikeuksiin turvaa toiminnan myös poikkeavissa tilanteissa.

3.5 Yksityisen turvallisuusalan valvonta

Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle edellyttää, että julkisia hallintotehtäviä hoitavien julkinen valvonta tulee olla asianmukaista.[131] Yksityisen turvallisuusalan valvonta voidaan jakaa kolmeen osa-alueeseen valvonnan suorittajan, valvonnan kohteen ja valvonnan ajoituksen perusteella. Kun tarkastellaan valvonnan suorittajaa, jakautuu se omavalvontaan ja viranomaisvalvontaan. Omavalvontaa suorittavat elinkeinoluvan haltija, vastaava hoitaja sekä työntekijät eli tässä tapauksessa vartijat ja järjestyksenvalvojat. Työntekijöiden omavalvontavastuu kohdistuu lähinnä heidän omaan toimintaansa.[132]

Viranomaisvalvonta on ennakollista, ajantasaista sekä jälkikäteistä. Poliisihallitus vastaa alan yleisestä valvonnasta sekä ohjauksesta koko maassa. Paikalliset poliisilaitokset taas huolehtivat alueellisesta valvonnasta sekä vastaavat vartijaksi tai järjestyksenvalvojaksi hyväksymisestä sekä lupien peruuttamisesta. Ennakollinen valvonta realisoituu lupamenettelyssä, sillä toiminta yksityisellä turvallisuusalalla on luvanvaraista. Elinkeinonharjoittaja tarvitsee toimiluvan, mutta myös kaikilla vartijoina tai järjestyksenvalvojina toimivilla tulee olla paikallisen poliisilaitoksen hyväksyntä. Ennakollisen ja ajantasaisen valvonnan väliin asettuu vaatimus uusia hyväksyntä määräajoin. Poliisihallituksella ja poliisilaitoksilla on oikeus tarkastaa toimipaikkoja ja saada tietoja ajantasaisen valvonnan suorittamiseksi. Tarkastus voi kohdistua esimerkiksi toimintaohjeisiin tai

[128] Kerttula 2010, s. 446.
[129] HE 22/2014 vp, s. 63.
[130] PeVL 57/2010, s. 5.
[131] HE 1/1998 vp, s. 179.
[132] Paasonen & Ellonen 2019, s. 3–4.

toimeksiantosopimuksiin. Poliisilaitos voi päätöksellään esimerkiksi suorittaa tarkastuksen toimipaikkaan rikoksen selvittämiseksi tai ehkäisemiseksi sekä selvittääkseen hoitaako toimija toimeksiantojaan lain vaatimalla tavalla. Tiedonsaantioikeus ulottuu kaikkeen tietoon, joka on valvonnalle tarpeellista, ja se voi koskea esimerkiksi henkilöstöä, taloudellista asemaa tai muita rekisteritietoja yrityssalaisuuden estämättä. Lisäksi elinkeinonharjoittajien tulee laatia vuosi-ilmoituksia.[133] Myös esimerkiksi turvapalvelulain 8 §:n mukainen tapahtumailmoitus on valvonnan mahdollistava instrumentti.

Elinkeinoluvan tai henkilökohtaisen hyväksynnän peruuttaminen sekä varoituksen antaminen ovat jälkikäteisen valvonnan keinoja. Elinkeinoluvan peruuttaminen mahdollistaa sen, ettei turvallisuusalan yrityksiä hyödynnettäisi rikollisuuteen tai muuhun alalle sopimattomaan toimintaan. Mahdollisuus peruuttaa henkilökohtainen hyväksyntä taas on hallinnollinen turvaamistoimi, jolla pyritään suojaamaan toimijoiden kohteiden sekä sivullisten oikeusturvaa. Poliisin lisäksi yksityistä turvallisuusalaa valvoo myös eduskunnan oikeusasiamies sekä valtioneuvoston oikeuskansleri.[134] Myös Liikenteen turvallisuusvirasto, opetus- ja kulttuuriministeriö, Opetushallitus ja kuluttajaviranomaiset ovat osa viranomaisten verkostoa, jotka vastaavat yksityisen turvallisuusalan viranomaisvalvonnasta.[135]

Yksityisten turvallisuuspalveluiden valvonnassa on vielä kehitettävää. Esimerkiksi vartijan ja järjestyksenvalvojan turvautuessa jokaiselle kuuluviin oikeuttamisperusteisiin syntyy valvontaan aukko, sillä valvonta ulottuu vain säädeltyihin toimivaltuuksiin. Tämä on ongelmallista etenkin oikeusturvan kannalta, mutta kuten aiemmin on tullut esiin, ei yleinen hätävarjelusäännöskään olisi ongelmaton. Turvallisuusalaa valvovia viranomaistahoja on useita, mutta vain turvallisuusjärjestelyjen ennakollista tarkastusta lukuun ottamatta viranomaisilta ei velvoiteta valvontayhteistyötä.[136] Sisäministeriön työryhmä nostaa loppuraportissaan esiin valvonnan kehittämistarpeita. Ensinnäkin työryhmän mukaan paikallisten poliisilaitosten valvontakäytäntöjä tulisi yhdenmukaistaa ja lisäksi paikallisten poliisilaitosten ja yksityisen turvallisuusalan elinkeinonharjoittajien välistä yhteistyötä tulisi vahvistaa. Poliisilla on velvollisuus osana jälkikäteistä valvontaa ilmoittaa elinkeinonharjoittajalle, jos jonkun vartijan tai järjestyksenvalvojan hyväksyntä peruutetaan, mutta työryhmän mukaan ilmoituksissa esiintyy toisinaan tarpeetonta

[133] Paasonen & Ellonen 2019, s. 4–7.
[134] Paasonen & Ellonen 2019, s. 5–8.
[135] Hautamäki 2016, s. 304.
[136] Hautamäki 2016, s. 309–310.

viivästystä ja pahimmillaan ilmoitus ei välity ollenkaan.[137] Näin ollen on mahdollista, että vartijoina tai järjestyksenvalvojina toimii henkilöitä, joiden lupa on jostain syystä peruutettu. Tätä voidaan pitää erityisen ongelmallisena, sillä henkilö ei silloin täytä enää pätevyyden ja asiantuntemuksen vaatimusta. Onkin mahdollista, että säätämällä yhteistyöstä täsmällisemmin ja velvoittavammin, voisi myös perusoikeuksien toteutumien ja yksilön oikeusturva parantua. Myöskään hyvän hallinnon takeiden toteutumiseen ei kohdisteta viranomaisvalvontaa. Kuitenkin muun muassa lupavalvontaa ja sen sääntelyä voidaan pitää muutoin riittävänä [138]

[137] Sisäministeriö 29.9.2023, s. 38–39.
[138] Hautamäki 2016, s. 309–310.

4 YKSITYISTEN TURVALLISUUSPALVELUIDEN SUHDE PERUSOIKEUKSIIN

4.1 Perusoikeuksien rajoitusedellytykset

Perusoikeudet ovat erityisen pysyvinä pidettäviä julkisoikeudellisia normeja, jotka luovat luonnollisille henkilölle julkisen vallan toiminnoista suojatun vapauspiirin. Perusoikeussääntelyn historiallisena lähtökohtana on ollut suojata kansalaisten oikeuksia julkisen vallan toimintoja vastaan, jolloin kyse on perusoikeuksien vertikaalisesta suhteessa. Perusoikeuksien horisontaalisuhde taas kuvaa yksilöiden välisiä perusoikeusvaikutuksia.[139] Kun tarkastellaan perusoikeuksia yksityisten turvallisuuspalveluiden kontekstissa, on kyseessä perusoikeuksien vertikaalisesta sekä horisontaalisesta suojaamisesta, sillä yksilöä toisaalta suojataan julkisen vallan eli tässä tapauksessa esimerkiksi vartijan toimilta, mutta vartijat suojaavat myös yksilön perusoikeuksia muiden yksilöiden tekemiltä oikeudenloukkauksilta.

Vartijoiden ja etenkin järjestyksenvalvojien työtehtäviä voidaan pitää perusoikeusherkkänä toimintana. Työtehtävät voivat liittyä joko perusoikeuksien suojaamiseen tai niiden rajoittamiseen. Toisinaan perusoikeuksien välinen suhde voi olla jännitteinen, kun toisen henkilön perusoikeuksien suojaaminen rajoittaa jonkun muun perusoikeuksia. Keskeisiä rajoituksen kohteena olevia perusoikeuksia ovat perustuslain 7 §:n mukainen oikeus vapauteen ja henkilökohtaiseen koskemattomuuteen sekä 9 §:n mukainen oikeus liikkumisvapauteen. Myös 15 §:n mukaista oikeutta omaisuuden suojaan joudutaan rajoittamaan. Rajoitettavat perusoikeudet ovat toisen yksilön kohdalla myös suojattavia perusoikeuksia. Myös oikeus 7 §:ssä säädettyyn turvallisuuteen on suojattava perusoikeus. Mahdollisuus joutua tilanteisiin, joissa pitää rajoittaa perusoikeuksia, on jatkuvasti läsnä etenkin järjestyksenvalvojan tehtävissä. Vartijan käytännön työssä riski joutua rajoittamaan perusoikeuksia on olemassa, mutta se on vähäisempi suhteessa järjestyksenvalvojiin.[140] Kuitenkin myös vartioiden työssä perusoikeusherkkien tapahtumien esiintyminen on jatkuvasti olemassa piilevänä mahdollisuutena. Etenkin esimerkiksi omaisuuden vartioinnin ja henkilön koskemattomuuden suojaamiseen kohdalla voi milloin tahansa tulla eteen tilanteita, joissa toiminta kohdistuu yksilön perusoikeuksiin merkittävällä tavalla.[141]

---

[139] Bruun 2016, s. 246.
[140] HE 22/2014 vp, s. 107.
[141] PeVL 28/2001 vp, s. 3.

Perusoikeuksia on mahdollisuus rajoittaa. Yksilön vapaus taataan niin pitkälle, kun se ei loukkaa muiden perusoikeuksia. Yhden perusoikeuden täysimääräinen toteutuminen yhden ihmisen kohdalla voi loukata toisen ihmisen perusoikeuksia, jolloin perusoikeutta on mahdollista rajoittaa.[142] Esimerkiksi perustuslain 12 §:n mukainen sananvapaus on perusoikeus, jonka täysimääräinen toteutuminen voi esimerkiksi loukata toisen 10 §:n mukaista yksityiselämän suojaa. Etenkin oikeuden muodossa oleviin ilman nimenomaista lakivarausta tai rajoituslauseketta säädettyjä perusoikeuksia ei ole tarkoitettu ehdottomiksi oikeuksiksi. Oikeuden muotoon säädettyjen perusoikeuksien rajoitusehdot määräytyvät perusoikeuskohtaisesti tarkemmin lainsäädäntökäytännössä, mutta perustuslakivaliokunta on johtanut seitsemän yleistä perusoikeuksien rajoitusehtoa, joiden kaikkien tulee täyttyä ennen kuin perusoikeutta on mahdollista rajoittaa. Ensimmäinen edellytys on rajoituksen perustuminen eduskunnan säätämään lakiin. Toisekseen rajoitusten on oltava tarkkarajaisia ja riittävän täsmällisesti määriteltyjä ja rajoituksen olennaisen sisällön tulee ilmetä laista. Lisäksi rajoitusperusteiden tulee olla hyväksyttäviä sekä painavan yhteiskunnallisen tarpeen edellyttämiä. Tavallisella lailla ei myöskään voida säätää perusoikeuden ytimeen ulottuvaa rajoitusta. Rajoitusten tulee lisäksi täyttää suhteellisuusvaatimukset ja oltava välttämättömiä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi. Perusoikeuksia rajoittaessa on huolehdittava riittävistä oikeusturvajärjestelyistä. Viimeisenä vaatimuksena on, etteivät rajoitukset saa olla ristiriidassa Suomea velvoittavien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa.[143] Perusoikeuksiin puututtaessa tulee tarkastella perusoikeuden ydinalueen ja reuna-alueen välistä tulkinnallista rajanvetoa. Mitä lähemmäksi perusoikeuden ydinaluetta toimivaltuudet ulottuvat, sitä suuremmalla syyllä niitä on pidettävä perustuslain 124 §:n mukaisena julkisen vallan käyttönä. Toimivaltuuksia, jotka kajoavat olennaisesti ja syvällisesti perusoikeuden ydinalueeseen, kuvataan perusoikeusherkiksi toimivaltuuksiksi.[144]

Kun tarkastellaan perustuslain yleisiä rajoitusedellytyksiä yksityisten turvallisuuspalveluiden kontekstissa, nousee esiin vaatimus ydinalueen koskemattomuuden kiellosta. Koska laista ei löydy perusoikeuksien ydinalueen määritelmää, jää ydinalueen määrittely tosiasiallisia tehtäviä hoitavien vastuulle. Tämä on ongelmallista perusoikeuksien turvaamisen ja valvonnan kannalta, sillä perusoikeusloukkaukset tapahtuvat yleensä nimenomaan tosiasiallisessa toiminnassa eikä ajantasaiseen valvontaan ole usein riittävästi resursseja ja jälkikäteinen valvonta on haastavaa, sillä

[142] Husa & Jyränki 2021, s. 173.
[143] PeVM 25/1994 vp, s. 4–5.
[144] Keravuori-Rusanen 2008, s. 434.

toimenpiteitä ei aina kirjata riittävällä tarkkuudella tapahtumailmoituksiin.[145] Perusoikeuden ydinalueen määrittely on tärkeää myös perustuslain 124 §:n mukaista julkisen vallan käyttöä tarkastellessa, sillä mitä syvemmälle perusoikeuden ydinalueelle rajoitus ulottuu, sitä todennäköisemmin kyseessä on perustuslain 124 §:n mukaisesta merkittävän julkisen vallan käytöstä, joka voidaan antaa vain viranomaisen hoidettavaksi.[146]

Perusoikeuksia rajoitettaessa merkitystä on rajoituksen taustalla olevalla intressillä. Jos taustalla on vahva intressi rajoittaa perusoikeutta, muodostaa se perustuslakivaliokunnan mukaan yleensä hyväksyttävän syyn rajoittaa perusoikeutta muiden rajoitusedellytysten täyttyessä.[147] Yhteiskunnallisesti hyväksyttävänä ja painavana intressinä voidaan pitää muu muassa muiden henkilöiden ja yleisen turvallisuuden takaamista.[148] Perusoikeusrajoituksilla myös suojellaan muiden perusoikeuksien toteutumista. Esimerkiksi tuomioistuinten turvatarkastukset kajoavat henkilökohtaiseen koskemattomuuteen, mutta niillä pyritään suojelemaan oikeutta henkilökohtaiseen turvallisuuteen ja varmistamaan oikeudenmukainen oikeudenkäynti. Tähän kytkeytyy myös julkisen vallan perusoikeuksien turvaamisvelvoite.[149]

Oikeushenkilö voi saada perusoikeussuojaa, jos perusoikeuteen puuttuminen vaikuttaa sen taustalla olevien luonnollisten henkilöiden oikeuksiin.[150] Ei ole kuitenkaan täysin selvää, kuinka laajalle oikeushenkilöiden perusoikeussuoja voidaan ulottaa. Oikeuskirjallisuudessa on esitetty aiheesta toisistaan eriäviä näkemyksiä, joista osan mukaan suoja ei lähtökohtaisesti ulotu oikeushenkilöihin kuin välillisesti, kun taas toisten näkemysten mukaan oikeushenkilöillä olisi aina jonkinasteinen perusoikeussuoja. Perustuslakivaliokunta on soveltanut perusoikeussäännöksiä myös välittömästi oikeushenkilöihin pohtimatta lakiehdotuksen vaikutusta oikeushenkilön taustalla olevien luonnollisten henkilöiden perusoikeuksiin, sillä välillisten vaikutusten arviointi voi olla haastavaa lakien säätämisvaiheessa. Voidaan kuitenkin todeta, että oikeushenkilön perusoikeussuoja on lähtökohtaisesti suppeampi kuin luonnollisen henkilön. Oikeushenkilön perusoikeussuojaa arvioitaessa tulisi kiinnittää huomiota myös taustalla olevaan yksilöliitännän vahvuuteen. Kuitenkin voidaan ajatella, että esimerkiksi omaisuuden suoja ja elinkeinonvapaus ovat välittömästi oikeushenkilöön sovellettavia perusoikeuksia.[151]

---

[145] Hautamäki 2016, s. 33.
[146] Keravuori-Rusanen 2008, s. 434.
[147] PeVL 6/2024 vp, s. 2–3.
[148] HE 59/2004 vp, s. 34.
[149] PeVL 6/2024 vp, s. 2.
[150] Husa & Pohjolainen 2009, s. 135.
[151] Kerttula 2010, s. 66.

4.2 Oikeus henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen

Perustuslain 7.1 § takaa jokaiselle oikeuden elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Oikeus turvallisuuteen luo julkiselle vallalle positiivisen toimintavelvoitteen suojella yksilöitä rikoksilta ja muilta oikeudenvastaisilta teoilta riippumatta siitä, onko tekijänä julkisen vallan käyttäjä vai yksityinen taho. Säännös edellyttää julkiselta vallalta toimia myös rikoksen uhrien oikeuksien turvaamiseksi ja aseman parantamiseksi.[152] Perusoikeutena turvallisuuden on tarkoitus suojata yksilöä mielivaltaiselta puuttumiselta henkilökohtaiseen vapauteen.[153] Kun puhutaan turvallisuudesta perusoikeutena, käsittää se siis ennen kaikkea luonnollisen henkilön oikeuden turvallisuuteen.

Turvallisuuden rooli yhtenä suojattavista perusoikeuksista on kuitenkin monitulkintainen. Oikeus turvallisuuteen on mahdollista tulkita kansallisessa oikeusjärjestelmässä itsenäiseksi oikeudeksi, jolla on henkilökohtaisesta vapaudesta ja koskemattomuudesta riippumatonta vaikutusta. Näin ollen oikeudella turvallisuuteen voidaan perustella henkilökohtaisen vapauden ja koskemattomuuden rajoittamista. Turvallisuuden itsenäinen asema tulee esiin muun muassa perustuslakivaliokunnan lausunnossa 44/1998 vp, jossa yleisötilaisuuteen tulevien yksilöiden yhteenlaskettu turvallisuus on samaistettu yleiseen järjestykseen sekä turvallisuuteen ja oikeudella turvallisuuteen perustellaan muiden perusoikeuksien rajoittamista ja näin oikeutetaan järjestyksenvalvojan oikeutta käyttää voimakeinoja. Tuori nostaa kuitenkin esiin, että jos turvallisuudelle annetaan itsenäinen rooli perusoikeutena, irtaantuu turvallisuuden käsite yksilökohtaisuudesta ja se siirtyy lähemmäs yleistä järjestystä ja turvallisuutta. Näin ollen sen pääasiallinen vaikutusalue siirtyy myös lähemmäs yksilöiden välisiin horisontaalisiin suhteisiin kuin julkisen vallan ja yksilön väliseen vertikaaliseen suhteeseen.[154] Henkilökohtainen turvallisuus perusoikeutena on saanut Suomessa hieman poikkeavan tulkintalinjan suhteessa eurooppalaiseen tulkintaan, sillä kansallinen tulkinta painottuu enemmän joissain yhteyksissä yksilöiden välisen horisontaalisen suhteen sääntelyyn.[155] Myös turvallisuuden asema itsenäisenä perusoikeutena poikkeaa esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen (SopS 18–19/1990, 63/1999) 5 artiklasta, jossa turvallisuutta pidetään epäitsenäisenä oikeutena, joka kytkeytyy henkilökohtaiseen vapauteen.[156]

---

[152] HE 309/1993 vp, s. 47.
[153] Bruun 2016, s. 245.
[154] Tuori 1999, s. 924–925. PeVL 44/1998 vp, s. 2–3.
[155] Bruun 2016, s. 256–257.
[156] Tuori 1999, s. 922.

Turvallisuuden ylläpito on yksi järjestyksenvalvojan turvapalvelulain 2 §:n mukaisista tehtävistä, joten järjestyksenvalvojilla on velvollisuus suojella toimialueellaan oleskelevien henkilökohtaista turvallisuutta ja näin edistää myös julkisen vallan velvollisuutta taata henkilökohtaisen turvallisuuden toteutuminen. [157] Vartijalla ei ole vastaavaa tehtävää huolehtia turvallisuudesta, sillä turvapalvelulain 5 §:n mukaan vartioimisliiketoimintaa harjoittava ei saa ottaa vastaan yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämistä sisältäviä toimeksiantoja. Ylein järjestys ja turvallisuus poikkeaakin sisällöltään hieman järjestyksen ja turvallisuuden käsitteestä. Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen on pääosin viranomaisen tehtävä, kun taas järjestystä ja turvallisuutta voi ylläpitää kuka tai mikä taho tahansa. Yleinen järjestys ja turvallisuus kattaa sekä sisäisen että ulkoisen turvallisuuden ja sitä voidaan luonnehtia esimerkiksi siten, että yksilöllä on mahdollisuus nauttia perusoikeuksistaan kenenkään häiritsemättä tai niitä vaarantamatta.[158]

Julkisen vallan on suojeltava myös yksilön henkeä, fyysistä ja henkistä koskemattomuutta, sekä henkilökohtaista vapautta. Ensinnäkin julkisen vallan toimet eivät saa kajota edellä mainittuihin oikeuksiin, ellei rajoituksista säädetä lailla. Toisekseen julkisen vallan on suojattava perusoikeutta myös horisontaalisesti eli yksilöiden välillä. Horisontaalisesti julkinen valta turvaa oikeutta elämään, koskemattomuuteen ja vapauteen kriminalisoimalla teot, jotka loukkaavat kyseisiä oikeuksia.[159]

Henkilökohtaisen koskemattomuuden tarkoitus on suojata yksilöä ihmisarvoa loukkaavalta kohtelulta, joka puuttuu hänen fyysiseen koskemattomuuteensa ilman suostumusta. Oikeus henkilökohtaiseen koskemattomuuteen suojaa muun muassa henkilöön kohdistuvilta tarkastuksilta ja pakolla toteutettavilta lääketieteellisiltä tai vastaavilta toimenpiteiltä. Ruumiillisen suojan lisäksi henkilökohtainen koskemattomuus kattaa myös merkittävän puuttumisen henkiseen koskemattomuuteen.[160] Voimankäyttöoikeudet kajoavat syvästi henkilön koskemattomuuteen, mutta perustuslakivaliokunnan tulkintalinjan mukaan voimankäyttöä sisältäviä toimivaltuuksia on mahdollisuus antaa muille kuin viranomaisille laissa määritellyissä poikkeustapauksissa, kun kyse on välttämättömyydestä muiden perusoikeuksien suojaamiseksi.[161] Turvallisuustarkastuksessa vartijalla sekä järjestyksenvalvojalla on oikeus vain pintapuolisesti tarkastaa laissa määritellyin edellytyksin henkilö ja hänen mukanaan olevat esineet, jotta hänellä ei ole turvallisuudelle tai järjestykselle haitallisia esineitä mukana. Turvallisuustarkastusta pidetään vain vähäisenä

[157] HE 22/2014 vp, s. 107.
[158] Hautamäki 2016, s. 156–157.
[159] Terenius 2013, s. 470.
[160] HE 309/1993 vp, 47–47.
[161] Keravuori-Rusanen 2008, s. 436.

puuttumisena henkilökohtaiseen koskemattomuuteen, jolloin se ei muodostu perusoikeussuojan kannalta ongelmaksi.[162] Turvatarkastusta esimerkiksi tuomioistuimessa voidaan pitää hyväksyttävänä puuttumisena henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja vapauteen, sillä painavat turvallisuuden, järjestyksen ja omaisuuden suojaamiseen liittyvät intressit oikeuttavat perusoikeuksien rajoittamisen.[163]

Henkilökohtainen vapaus on yleisperusoikeus ja se suojaa ihmisen fyysistä vapautta, tahdonvapautta sekä itsemääräämisoikeutta. Sen ydinalueeseen kuuluu esimerkiksi pakkotyön ja orjuuden kielto.[164] Esimerkiksi kiinniotto rajoittaa henkilökohtaista vapautta. Käsitteenä kiinniottoa voidaan tarkastella suppeassa tai laajemmassa merkityksessä. Yksityisten turvallisuuspalveluiden kontekstissa kiinniottoa tarkastellaan sen suppeassa merkityksessä, jolloin se tarkoittaa itsenäistä, lyhytkestoista vapaudenriistoa sisältävää pakkokeinoa. Turvapalvelulaki oikeuttaa vartijoiden ja järjestyksenvalvojien puuttumisen yksilön henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen kiinnioton, säilössä pidon, tarkastamisen sekä voimakeinojen käyttämisen yhteydessä, kun lain asettamat toimenpiteiden edellytykset täyttyvät.[165]

Ydinlaitoksen turvahenkilöiden oikeus päihdetestauksien ja turvallisuustarkastuksien tekemiseen puuttuu kohteen perusoikeuksiin ja etenkin henkilökohtaiseen koskemattomuuteen, mutta myös perustuslain 10 §:n mukaiseen yksityisyyden suojaan. Toimivaltuuden antamista perustellaan kuitenkin turvallisuuden ylläpidolla, sillä ydinvoiman parissa työskentely sisältää turvallisuusriskejä. Etenkin päihdetestausta on perusteltu työtehtävien vaatimalla tarkkuudella sekä henkeen ja terveyteen kohdistuvilla riskeillä. Päihtyneen henkilön päästäminen ydinlaitoksen alueelle voi muodostaa myös merkittävän riskin ydin- ja säteilyturvallisuudelle.[166]

4.3 Omaisuuden suoja

Yksityisistä turvallisuuspalveluista puhuttaessa yksi keskeisistä perusoikeuksista on omaisuuden suoja. Perustuslain 15.1 §:n mukaan omaisuudella tarkoitetaan varallisuusoikeudellisia etuja, joista laajin on omistusoikeus. Omistusoikeus kattaa kaikki oikeudet, jotka eivät jollain erityisellä perusteella kuulu jollekin muulle kuin omistajalle tai joita ei ole erotettu omistusoikeudesta. Omistusoikeuden rajoittaminen puuttuu omaisuuteen, vaikka varsinaisesti omistusoikeuden

[162] Keravuori-Rusanen 2008, s. 438.
[163] PeVL 6/2024 vp, s. 2–3.
[164] HE 309/1993 vp, s. 46.
[165] Hautamäki 2016, s. 31.
[166] HE 8/2020 vp, s. 36, 50.

kohteena oleva esine säilyisi koskemattomana.[167] Omistusoikeus tarkoittaa oikeutta määrätä esinettä tai omaisuutta koskevista oikeussuhteista sekä käyttää omaisuuttaan haluamallaan tavalla.[168] Omistusoikeuden ensisijainen tarkoitus on suojata yksilön taloudellista vapautta ja turvallisuutta. Omaisuudensuoja on kuitenkin suhteellinen oikeus, joka on sovitettava yhteen muiden perusoikeuksien kanssa ja siksi kenelläkään ei ole rajatonta vapautta hyödyntää omaisuuttaan. On kuitenkin jokseenkin epäselvää, minkä verran omaisuudensuoja koskettaa yksityisiä oikeushenkilöitä.[169]

Vartijat ja järjestyksenvalvojat voivat joutua puuttumaan henkilön omistusoikeuteen turvallisuustarkastuksin sekä poistamalla kiellettyjä aineita tai esineitä. Vartijoilla ja järjestyksenvalvojilla on kuitenkin oikeus vain ottaa henkilöltä pois kiellettyjä aineita sekä esineitä ja ne tulee luovuttaa poliisille tai takaisin omistajalleen. Sen sijaan heillä ei ole oikeutta hävittää lainvastaiseksi todettuja aineita tai esineitä, sillä se ulottuu syvemmälle perusoikeuden ytimeen, jolloin sellaista toimivaltuutta ei voida antaa muulle kuin viranomaiselle.[170] Yksityisen turvallisuusalan toimijat myös suojaavat omistusoikeutta, sillä turvapalvelulain 2 §:n mukaisista vartiointitehtävistä yksi on omaisuuden suojaaminen.[171] Aina ei ole myöskään selvää, suojaavatko yksityiset turvallisuuspalvelut turvallisuutta vai omaisuutta. Toimien, jotka pyrkivät rajoittamaan vapausoikeuksia turvallisuusoikeuteen vedoten, taustalta voidaan joissain tapauksista tunnistaa todellisuudessa pyrkimys suojata omistusoikeutta tai elinkeinonvapautta.[172] Kun on kyse esimerkiksi myymälän vartioinnista, löytyy taustalta varmasti usein tarve suojata sekä omaisuutta että tilassa olevien turvallisuutta ja henkilökohtaista koskemattomuutta.

4.4 Liikkumisvapaus

Perustuslain 9.1 §:n mukainen liikkumisvapaus oikeuttaa jokaisen Suomen kansalaisen ja maassa laillisesti oleskelevan ulkomaalaisen liikkua maassa vapaasti. Liikkumisvapaus on kiinteästi kytköksissä henkilökohtaiseen koskemattomuuteen. Vartijoiden ja järjestyksenvalvojien toimivaltuudet voivat kuitenkin johtaa liikkumisvapauden rajoittamiseen. Usein rajoitukset perustuvat omistusoikeuteen pohjautuvasta oikeudesta rajoittaa alueella oleskelua. Omistusoikeuden ja liikkumisvapauden välinen jännite on erityisen suuri yksityisomisteisissa tiloissa, jotka ovat

[167] HE 309/1993 vp, s. 62.
[168] Husa & Pohjolainen 2009, s. 189.
[169] Kerttula 2010, s. 64.
[170] Keravuori-Rusanen 2008, s. 445.
[171] HE 22/2014 vp, s. 107.
[172] Kerttula 2010, s. 58.

julkisessa käytössä.[173] Konkreettisesti pääsyn estäminen, alueelta poistaminen, kiinniottamien ja säilössäpito ovat toimivaltuuksia, joilla vartijat ja järjestyksenvalvojat voivat joutua rajoittamaan toimenpiteen kohteen liikkumisvapautta.[174]

4.5 Muut perusoikeudet

Turvatarkastuksissa puututaan myös perustuslain 10 §:n mukaiseen yksityiselämän suojaan, joka kattaa henkilön oikeuden päättää itsestään ja ruumistaan. Myös tekninen valvonta rajoittaa yksityisyyden suojaa.[175] Lisäksi kiinniottoon ja voimankäyttöön johtaneista tilanteista tehtävä tapahtumailmoitus puuttuu yksityiselämän suojaan, sillä ilmoitukseen tarvitaan toimenpiteen kohteen henkilötietoja ja ilmoituksista muodostuu henkilötietoja sisältävä rekisteri.[176] Yksilöllä on siis oikeus elää elämäänsä ilman viranomaisten tai muiden tahojen puuttumista siihen mielivaltaisesti ja aiheettomasti. Yksityiselämänsuoja on klassinen vapausoikeus, jota voidaan kuitenkin rajoitta yleisten rajoitusedellytysten täyttyessä.[177]

Perustuslain 6 §:ssä säädelty oikeus yhdenvertaisuuteen ja syrjinnän kielto ohjaavat vartijan ja järjestyksenvalvojan työtä. Esimerkiksi turvapalvelulain 29 §:n mukaiset järjestyksenvalvojan asiallisuus ja tasapuolisuusvaatimukset sisältävät myös syrjinnän kiellon.[178] Turvallisuusalan toimijat syyllistyvät rikoslain 11 luvun 11 §:n mukaiseen syrjintään, jos he muun muassa kieltäytyvät päästämästä jotakuta julkiseen tilaisuuteen esimerkiksi etnisen alkuperän, vammaisuuden tai muun syrjintäperusteen takia.

[173] Kerttula 2010, s. 62–63.
[174] Hautamäki 2016, s.31.
[175] HE 59/2004 vp, s. 33–34.
[176] PeVL 22/2014 vp, s. 6.
[177] Saraviita 2011, s. 180.
[178] HE 22/2014 vp, s. 52.

5 MERKITTÄVÄ JULKISEN VALLAN KÄYTTÖ

5.1 Merkittävän julkisen vallan tunnusmerkit

5.1.1 Itsenäiseen harkintaan perustuva oikeus voimakeinojen käyttöön

Perustuslakia säätäessään hallitus määritteli esityksessään merkittävän julkisen vallankäytön tarkoittavan esimerkiksi oikeutta käyttää voimakeinoja itsenäiseen harkintaan perustuen tai muutoin merkittävällä tavalla puuttua perusoikeuksiin eikä tällaisia toimivaltuuksia saa antaa muun kuin viranomaisen hoidettavaksi.[179] Esityksessä eikä siihen liittyvässä perustuslakivaliokunnan mietinnössä 10/1998 vp otettu kuitenkaan kantaa, mitä tarkoitetaan itsenäisellä harkinnalla, joten itsenäisen ja epäitsenäisen harkinnan välinen rajanveto tulee tehdä hyödyntäen muita lainsäädäntöasiakirjoja. Esityksessä kuitenkin todetaan, että muulle kuin viranomaiselle on voitu säätää oikeus käyttää voimakeinoja, jos kyse on ollut konkreettisen virkatehtävän yhteydessä esiin tulevasta ja siten viranomaisen tilapäisestä tarpeesta saada apua ulkopuoliselta.[180]

Vartijoilla ja järjestyksenvalvojilla on säädösperustainen oikeus työtehtäviä suorittaessaan käyttää fyysistä voimaa ja voimankäyttövälineitä, jos se on tarpeen ja oikeasuhtaista tehtävän suorittamisen kannalta. Voimankeinoilla tarkoitetaan kaikkea poliisin tai muun järjestystä ja turvallisuutta edistävän henkilön fyysistä ruumiinvoimien ja voimankäyttövälineiden käyttöä vastarinnan murtamiseksi tai muuten kyseessä olevan tehtävän suorittamiseksi.[181] Voimankeinoja käytettäessä vartijat ja järjestyksenvalvojat puututaan erityisesti perustuslain 7 §:n mukaiseen henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja 15 §:n mukaiseen omaisuuteen. Kuitenkin hallituksen esityksen perusteella itsenäiseen harkintaan perustuva oikeus käyttää voimakeinoja tai muuten merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin puuttuminen ovat merkittävän julkisen vallan käytön muotoja.[182] Voimankäyttötilanteet tulevat kuitenkin pääosin yllättäen, jos esimerkiksi kiinniotettava henkilö käyttää vastarintaa estääkseen kiinnioton. Tällaisessa tilanteessa vartija joutuu nopeasti punnitsemaan voimakeinojen tarpeellisuuden itsenäisesti ilman, että konsultoi esimerkiksi

[179] HE 1/1998 vp, s. 179.
[180] HE 1/1998 vp, s. 178–179.
[181] Keravuori-Rusanen 2008, s. 420.
[182] HE 1/1998 vp, s. 179.

esimiestään tai viranomaisia. Jos kyse ei ole itsenäisestä harkinnasta, niin herää kysymys, missä menee itsenäisen harkinnan raja ja mikä tekee vartijan voimankäytöstä epäitsenäistä.

Perustuslakivaliokunnan kanta voimankäyttöoikeuksien suhteesta merkittävän julkisen vallan käyttöön ja lakien säätämisjärjestykseen on muuttunut ajan saatossa. Perustuslakivaliokunta on katsonut lausunnossaan 1/1994 vp, että lähtökohtaisesti muilla kuin viranomaisilla ei tule olla oikeutta käyttää voimakeinoja, mutta sinänsä on mahdollista antaa kyseinen oikeus myös muille kuin viranomaisille edellyttäen kuitenkin lakiehdotuksen käsittelyä perustuslain säätämisjärjestyksessä.[183] Lausunnossaan PeVL 44/1998 vp perustuslakivaliokunta on kuitenkin katsonut, että järjestyksenvalvojien oikeudesta voimakeinojen käyttöön voidaan säätää tavallisessa säätämisjärjestyksessä, sillä järjestyksenvalvojien valtuudet ja voimankäyttö oikeudet liittyvät aina varta vasten järjestettyyn tilaisuuteen, joten niitä voidaan pitää tapauskohtaisina ja ajallisesti rajallisina. Voimakeinojen käyttöä puoltaa valiokunnan mukaan myös se, että ihmiset saapuvat yleisötilaisuuksiin vapaasta tahdostaan ja heitä voi tulla paikalle niin paljon, että on erityinen aihe kiinnittää huomiota järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitoon. Valiokunta on katsonut myös, että turvaamalla järjestystä ja turvallisuutta järjestyksenvalvojat myös suojaavat ja kunnioittavat tilaisuudessa olevien yksilöiden tahdonvapautta ja itsemääräämisoikeutta.[184]

Perustuslakivaliokunta ei pystynyt perustelemaan vartioiden toimivaltuuksia tapauskohtaisuudella ja ajallisella rajautuneisuudella, sillä vartiointitehtävät ovat luonteeltaan jatkuvia. Perustuslakivaliokunta päätyikin perustelemaan vartijoiden toimivaltuuksien oikeutusta siten, että toimivaltuudet ovat pääosin samat kuin periaatteessa kenellä tahansa yksityishenkilöllä. Valiokunnan mukaan oikeus poistaa henkilö alueelta ja oikeus tehdä turvallisuustarkastus jokamiehen kiinniotto-oikeuden käyttämisen yhteydessä eivät ole erityisen olennaisia vallankäyttötapoja eivätkä ne laajenna toimivaltuuksia merkittävästi suhteessa kenen tahansa yksityishenkilöön. Kuitenkin samaisessa lausunnossa perustuslakivaliokunta toteaa, että käytännön tasolla vartioimistehtävien ja poliisille kuuluvien tehtävien päällekkäisyys on ilmeinen.[185]

Perustuslakivaliokunta on siis painottanut vartioiden ja järjestyksenvalvojien toimivaltuuksia arvioidessaan, että toimivaltuuksien tulisi olla mahdollisimman lähellä kenen tahansa yksityishenkilön valtuuksia ja että laajemmat toimivaltuudet eivät saisi kokonaisarvioinnissa muodostua erityisen olennaisiksi vallankäyttötavoiksi.[186] Osa vartioiden ja järjestyksenvalvojien

[183] PeVL 1/1994 vp, s. 3.
[184] PeVL 44/1998 vp, s. 2.
[185] PeVL 28/2001 vp s. 5–6.
[186] PeVL 22/2014 vp, s. 2.

toimivaltuuksista on yhteneväisiä pakkokeinolain jokaiselle kuuluvien oikeuksien kanssa. Esimerkiksi pakkokeinolain 2 luvun 2 §:ssä säädellään yleisestä kiinniotto-oikeudesta, joka vastaa sisällöltään turvapalvelulain 16.1 § ja 45.1 §, joissa säädellään vartijan sekä järjestyksenvalvojan kiinniotto-oikeuden edellytyksistä. Pakkokeinolain 2 luvun 3 §:ssä säädellään taas oikeudesta voimakeinojen käyttöön ja kyseisen säädöksen mukaan kenellä tahansa on oikeus kiinnioton yhteydessä käyttää välttämättömiä ja kokonaisuutta arvioiden puolustettavina. Vaikka vartijan ja järjestyksenvalvojan oikeus voimakeinojen käyttöön ulottuu laajemmalle kuin pelkkään kiinniottotilanteeseen, on voimakeinojen käytön perusteet kuitenkin yhtäläiset. Toisaalta jokaiselle kuuluvat oikeuttamisperiaatteet ovat säännelty vain äärimmäiseen poikkeuksellisiin tilanteisiin, joissa ei ole saatavilla viranomaisten apua, kun taas yksityisellä turvallisuusalalla toimivaltuuksia käytetään ammattimaisesti ja säännöllisesti.

Vartijalla on myös turvapalvelulain 19 §:n mukaan oikeus kantaa ampuma-asetta toimiessaan henkivartija- tai arvokuljetustehtävissä sekä vartioidessaan huomattavan yleisen edun kannalta merkittäviä vartioimisalueita, kuten ydinvoimaloita tai ylimpien valtiollisten elinten toimitiloja, jos olosuhteet sitä välttämättä edellyttävät. Ampuma-aseen käyttöoikeutta on perusteltu muun muassa siten, että tietyissä tehtävissä on olemassa riski joutua hengenvaarallisen hyökkäyksen kohteeksi.[187] Lisäksi vartijan ampuma-aseen kanto-oikeutta on pidetty välttämättömänä esimerkiksi ydin- ja säteilyturvallisuuden ylläpitämiseksi.[188] Vaikka tehtävät, joissa vartijalla on oikeus kantaa mukaan ampuma-asetta, ovat rajattuja eivätkä kovin yleisiä, ei ampuma-aseen kantaminen ole kovin lähellä kenen tahansa yksityishenkilön oikeuksia. Myöskään ampuma-aseen kanto-oikeuteen ei voida soveltaa ajallisen rajoittuneisuuden perustetta, sillä se voi olla luonteeltaan jatkuvaa, mutta sen sijaan voidaan katsoa, että ampuma-aseen kantoalue rajautuu vartioimisalueeseen. Turvapalvelulaissa ei kuitenkaan säädellä kovin tarkasti ampuma-aseen kantamisesta ja sen käytöstä, kun verrataan esimerkiksi ydinenergialakiin.

Nykyistä turvapalvelulakia säätäessä perustuslakivaliokunta viittaa aiemmissa lausunnoissaan PeVL 44/1998 vp ja PeVL 28/2001 vp ottamaansa tulkintakantaan, jossa järjestyksenvalvojien toimivaltuudet yleisissä kokouksissa ja yleisötilaisuuksissa ovat perusteltavissa ajallisella ja alueellisella rajautuneisuudella. Vartijoiden ja muiden järjestyksenvalvojien toimivaltuudet ovat taas hyväksyttäviä, jos ne ovat mahdollisimman lähellä kenen tahansa oikeuksia tai eivät muuten

[187] HE 22/2014 vp, s. 45
[188] PeVL 22/2020 vp, s. 4.

muodostu erityisen olennaisiksi vallankäytön muodoiksi.[189] On kuitenkin mahdollista katsoa, että järjestyksenvalvojien toimivaltuudet eivät ole aina lähellä jokaiselle kuuluvia oikeuksia.[190]

Perustuslakivaliokunta perustelee voimankäyttöoikeuksia myös julkisen vallan velvollisuudella huolehtia perustuslain 7 §:n mukaisesta oikeudesta turvallisuuteen. Valiokunnan kannan mukaan julkisen vallan on joko suoraan taata järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen tai luoda muutoin asianmukaiset järjestelyt siten, että turvallisuuden ja järjestyksen ylläpitäminen on mahdollista säilyttää.[191] Kuitenkin tulee huomioida, ettei vartiointitehtävään saa turvapalvelualin 5 §:n mukaan liittyä yleisestä järjestyksestä ja turvallisuudesta huolehtimiseen liittyviä tehtäviä. Lisäksi oikeus voimakeinojen käyttöön voidaan antaa perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön mukaan muulle kuin viranomaiselle vain silloin, kun kysymys on konkreettisen virkatehtävän yhteydessä esille tulevasta ja siten viranomaisen tilapäisluonteisesta tarpeesta saada ulkopuolista apua.[192] Käytännössä kuitenkin vartijat ja järjestyksenvalvojat toimivat itsenäisesti sekä jatkuvaluonteisesti kohteissaan ja vasta tarpeen vaatiessa kutsuvat viranomaisen paikalle esimerkiksi kiinniotetun luovuttamista varten. Näin ollen ei voida katsoa, että kyse olisi konkreettisen virkatehtävän yhteydessä tulevasta tarpeesta saada tilapäisluontoisesti apua. Vaikka turvapalvelulain 28 §:n mukaiset järjestyksenvalvojat ovat asetettu poliisin ja rajavartiolaitoksen avuksi, ei järjestyksenvalvonnassa esimerkiksi kauppakeskuksissa ole kyse konkreettisesta virkatehtävästä. Sen sijaan joukkoliikenteessä järjestyksenvalvojan rooli on enemmän viranomaista tukeva, kun järjestyksenvalvoja on virkasuhteisen lipuntarkastajan apuna joukkoliikenteen tarkastusmaksuista annetun lain 6 a §:n mukaisesti.

Perustuslakivaliokunta on todennut lausunnossaan koskien ydinlaitoksien turvallisuutta, että itsenäiseen harkintaan perustuvaa oikeutta käyttää voimakeinoja tai muuten merkittävällä tavalla puuttua perusoikeuksiin on mahdollista antaa myös muulle kuin viranomaiselle, jos se tapahtuu tarkasti rajatussa tilassa tai tilanteessa ja silloin, kun on kysymys tilapäisestä tarpeesta saada ulkopuolista apua.[193] Kuitenkin hallituksen esityksessä HE 1/1998 vp merkittävän julkisen vallan käytön määritelmäksi on kirjattu oikeus käyttää voimakeinoja itsenäiseen harkintaan perustuen tai muuten puuttua merkittävällä tavalla perusoikeusksiin. Näin ollen hallituksen esityksen kirjauksen perusteella kyseessä olevia tehtäviä ei olisi mahdollista antaa muulle kuin viranomaiselle. Voidaanko perustuslakivaliokunnan lausunnon perusteella siis ajatella siten, että merkittävänä

[189] PeVL 22/2014 vp, s. 2.
[190] Hautamäki 2016, s. 154.
[191] PeVL 44/1998 vp, s. 2–3.
[192] PeVL 55/2005 vp, s. 3.
[193] PeVL 22/2020 vp, s. 3.

julkisen vallan käyttönä on pidettävä toimintaa, joka sisältää itsenäiseen harkintaan perustuvaa oikeutta käyttää voimakeinoja tai muuten perusoikeuksiin puuttumista, jos toiminta-aluetta tai tilannetta ei ole tarkoin rajattu ja jos kyseessä ei ole tilapäisestä tarpeesta saada ulkopuolista apua.

Vaikka perustuslakivaliokunta on päätynyt tulkintalinjaan, jonka mukaan vartijoiden ja järjestyksenvalvojien toimivaltuudet eivät ole merkittävän julkisen vallan käyttöä, on asiaa mahdollista tarkastella myös siitä näkökulmasta, että kyse olisi merkittävästä julkisen vallan käytöstä. Vartijoiden voimankäyttöoikeuksia tarkastellessa tulee esiin myös perustuslakivaliokunnan linjasta poikkeavia asiantuntijalausuntoja. Esimerkiksi Neiglick pitää vartijoiden toimivaltuuksia merkittävänä julkisen vallan käyttönä ja oli sitä mieltä, että toimivaltuuksista tulisi säätää perustuslainsäätämisjärjestyksessä. Hänen näkemyksensä mukaan voimankäyttövaltuudet eivät ole tapauskohtaisia eivätkä vartijat rikosoikeudellisesti virkamiehiä. Myös Pohjolainen oli yhtä mieltä siitä, että kyse on merkittävän julkisen vallan käytöstä. Hän perusteli kantansa siten, että voimakeinojen siirtämisessä yksityisille toimijoille on aina kyse merkittävän julkisen vallan käytöstä. Hän myös katsoi, että vartijan voimankäyttöoikeuksien ulottamien poistamistilanteisiin, joissa ei esiinny aktiivista vastarintaa, on myös perusoikeuksien kannalta arveluttavaa. [194]

Voimankäyttöoikeuksia tarkastellessa tulee muistaa, että yksityisoikeudellisen toimijan voimankäyttöoikeudet ovat hyvin poikkeuksellinen järjestely ja voimankäyttöä sisältävien tehtävien tulisi olla luonteeltaan vain viranomaista avustavia. Toimivaltuudet eivät saa olla poliisivaltuuksiin rinnastettavissa olevia ja muutenkin yksityisen voimankäyttöoikeuksien tulee olla rajoitetumpia kuin viranomaisella. Lisäksi voimankäyttötoimivaltuuksien taustalta tulisi löytyä välttämätön tarve suojata voimakasta julkista intressiä sekä edistää perusoikeuksien toteutumista.[195] Kun arvioidaan, onko voimankäyttöoikeudet merkittävää julkisen vallan käyttöä, tulee kiinnittää myös huomiota voimankäyttötarpeiden realisoituminen ja valtuuksien välttämättömyyteen muiden perusoikeuksien suojaamisen kannalta.[196]

5.1.2 Merkittävä puuttuminen muutoin perusoikeuksiin

Toinen merkittävä julkisen vallan kriteeri on muu merkittävä puuttumien perusoikeuksiin.[197] Kun tarkastellaan perusoikeuksiin puuttumisen ja merkittävän julkisen vallan käytön välistä rajanvetoa,

[194] Kerttula 2010, s. 178–179, 182.
[195] Hautamäki 2016, s. 148.
[196] Keravuori-Rusanen 2008, s. 438.
[197] HE 1/1998 vp, s. 179.

tulisi tarkastelussa keskittyä pohtimaan, mitä tarkoitetaan merkittävyydellä. Hallitus ei esityksessään määritellyt tarkemmin, missä menee merkittävyyden raja eikä perustuslakivaliokuntakaan ottanut aiheeseen kantaa kyseistä esitystä käsitelleessään. Myöskään muutoin oikeusjärjestyksessä ei oteta kantaa, milloin on kyse oikeudellisesti merkittävästä puuttumisesta. Kuitenkin termiin ”puuttua” liittyy negatiivisia sekä normalisoivia vivahteita. Näin ollen kysymys kulminoituu yksilön suojattuun oikeuspiiriin puuttumiseen tämän tahdon vastaisesti, jolloin kyseessä voi olla esimerkiksi toimivaltuuksista sääntelevän normin avulla tapahtuvasta kajoamisesta, pakottamisesta, rajoittamisesta, estämisestä, kieltämisestä tai velvoittamisesta. Näin ollen viimekädessä on kyse julkisen vallan intensiteetin arvioinnista. Kun on kyse perusoikeuden kannalta olennaisesti oikeuspiiriin kajoavasta vallankäytöstä, joka muodostuu valtiosääntöoikeudellisesti poikkeukselliseksi arvioitaessa toimivaltuuksien välittömyyttä, konkreettisuutta ja ankaruutta kuvaavaa asteikkoa, voidaan toimintaa pitää merkittävän julkisen vallan käyttönä.[198]

Perusoikeuksien rajoittaminen ei edellytä voimakeinojen käyttöä, vaan perusoikeuksiin voidaan puuttua myös muutoin.[199] Mitä lähemmäs perusoikeuden ydintä toimivaltuudet ulottuvat, sitä todennäköisemmin kyse on merkittävän julkisen vallan käytöstä. Tarkastelu keskittyy siis perusoikeuden ydin- ja reuna-alueen väliseen tulkinnalliseen rajanvetoon. Yksityisten turvallisuusalan kontekstissa esiin nousevat yksilön fyysiseen toimintavapauteen, koskemattomuuteen ja itsemääräämisoikeuteen liittyvät oikeudet. Kyseiset perusoikeudet luovat edellytykset muiden perusoikeuksien käyttämiselle ja ne muodostavat suurimmalta osin yksilön julkisen vallan puuttumiselta suojatun vapauspiirin. Perusoikeusherkäksi toiminnaksi luonnehditaan usein toimivaltuuksia, jotka kajoavat olennaisesti ja syvällisesti perusoikeuden ytimeen.[200] Kuitenkin etenkin poliisin tai rajavartiolaitoksen avuksi asetettujen järjestyksenvalvojien toimivaltuuksille on leimallista poikkeuksellinen perusoikeusherkkyys.[201] Tätä voidaan pitää jokseenkin ristiriitaisena.

Yksityisen turvallisuusalan toimijat voivat tehdä esimerkiksi sisällöltään hieman erilaisia turvallisuutta edistäviä tarkastuksia yksilöille. Oikeus tehdä kulloinkin käsillä oleva tarkastus johdetaan aina sovellettavasta laista, sillä eri lakien välillä tarkastusoikeuteen liittyviä erilaisia toimivaltuuksia. Oikeus tehdä turvallisuustarkastus kattaa oikeuden tarkastaa henkilö ja hänen

[198] Kerttula 2010, s. 157–158.
[199] Kerttula 2010, s. 206.
[200] Keravuori-Rusanen 2008, s. 434–435.
[201] HE 22/2014 vp, s. 52.

mukanaan olevat tavarat pintapuolisesti kiinniottotilanteen yhteydessä. Myös henkilöntarkastuksessa turvallisuusalan toimijalla on oikeus tutkia, mitä tarkastettavalla on vaatteissaan tai muutoin yllään. Turvatarkastuksen suorittamiseen taas käyttää apuna metallinilmaisinta tai muuta teknistä laitetta. Edellä mainittuja yksilöön ja hänen omaisuuteensa kohdistuvia toimivaltuuksia ei voida pitää merkittävänä julkisen vallan käyttönä, sillä puuttuminen henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja omaisuuteen on laadultaan vähäistä.[202] Myös päihdetestauksen suorittamista ei voida pitää luonteeltaan merkittävän julkisen vallan käyttönä. Päihdetestauksien mahdollistamista on perusteltu turvallisuuden edistämisellä. Päihdetestin suorittamiseen ei myöskään saa käyttää voimakeinoja, vaan siitä kieltäytyminen johtaa vain alueelle pääsyn estämiseen.[203] Jos päihdetestaukseen voisi sen sijaan pakottaa voimakeinoilla, olisi silloin kyse merkittävästä puuttumisesta henkilön koskemattomuuteen, jolloin se olisi myös merkittävän julkisen vallan käyttöä.

Perustuslakivaliokunta on pitänyt merkittävänä puuttumisena yksilön perusoikeuksiin järjestyksenvalvojan oikeutta poistaa alueelta henkilö, joka ilmeisen oikeudettomasti oleskelee yleisöltä suljetulla alueella. Valiokunta kuitenkin katsoo, että kun poistamisoikeus on riittävän rajattu, ei se muodostu perustuslailliseksi ongelmaksi.[204] Myöskään henkilön poistaminen ja kiinniottaminen ei ole merkittävää julkisen vallan käyttöä eikä esineiden ja aineiden haltuunotto. Esimerkiksi omaisuuden haltuunotto on hyvin rajallinen oikeus, sillä turvallisuusalan toimijoiden toimivaltuudet eivät johda oikeustilan pysyvään muutokseen, sillä jo turvapalvelulaki velvoittaa luovuttamaan pois otetut esineet tai aineet poliisille, jos ne ovat laittomia. Näin ollen omistusoikeuden päättymisestä päättää viranomainen.[205]

Kiinniotto puuttuu kohteen henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen. Turvapalvelulaissa pääsääntönä on, että kiinniotettu on välittömästi luovutettava poliisille, joka tulee esiin lain 16 §:ssä ja 45 §:ssä. Tästä poikkeaa järjestyksenvalvojan oikeus säilössäpitoon aluksella ja yleisötilaisuudessa, jota voidaan pitää pitkälle menevänä valtuutena. Kuitenkin säilössäpito on mahdollista vain ajallisesti rajoitettuna ja viranomaisen suostumuksella eikä se ole sallittua kokoontumisvapautta käytettäessä, joten voidaan katsoa, ettei kyse ole merkittävän julkisen vallan käytöstä.[206] Myös vartijan mahdollisuus valvoa vapautensa menettäneitä poliisin säilytystilasta on hyvin pitkälle menevä oikeus, joka on perinteisesti kuulunut vain viranomaisen hoidettavaksi. Sen

[202] Keravuori-Rusanen 2008, s. 436, 438.
[203] HE 8/2020 vp, s. 36, 50.
[204] PeVL 22/2014 vp, s. 3.
[205] Keravuori-Rusanen 2008, s. 445.
[206] Hautamäki 2016, s. 152.

perustuslaillisuutta puoltaa kuitenkin se, että kyseessä on vain poikkeukselliseen tilanteeseen tarkoitettu tilapäinen oikeus, joka täyttää tarkoituksenmukaisuusvaatimuksen. Esimerkiksi harvaan asutuilla alueilla tilapäiseen järjestelyyn turvautuminen saattaa olla perusteltua esimerkiksi poliisin kiireellisempien tehtävien takaamiseksi. Tilanteissa, jossa vartija valvoo päihtymyksen takia vapautensa menettänyttä, ja poliisilaitos valvoo vain etänä toimintaa, on se säilössäpidettävän turvallisuuden ja terveyden kannalta parempi vaihtoehto kuin pelkkä etävalvonta.[207]

Voidaan siis todeta, että vaikka perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt perusoikeusherkkiä toimintoja merkittävänä julkisen vallan käyttönä, ei se ole kovin kaukana siitä etenkään yksittäisten toimivaltuuksien osalta. Rajanveto on myös jokseenkin tulkinnallinen, sillä tiukemmalla laintulkinnalla olisi mahdollista päätyä eri lopputulokseen. Esimerkiksi säilöönotto tarkoittaa hallituksen esityksen perusteellakin merkittävää puuttumista kohteen vapauteen, sillä kyse on vapaudenriistosta. Toimivaltuuden antamista järjestyksenvalvojalle perustellaan kuitenkin toimivaltuuden hyvin poikkeuksellisella luonteella ja todella rajatulla käyttömahdollisuudella. Lisäksi oikeuden antamista puoltaa se, että matkustaja-aluksella säilöönotto edellyttää aluksen päällikön hyväksyntää ja yleisötilaisuudessa suostumus pitää saada keneltä tahansa poliisilta.[208] Kuitenkin tulee huomioida, että sanatarkasti tulkittaessa olisi mahdollista päätyä siihen lopputulokseen, että säilössäpito-oikeutta ei ole mahdollista antaa muulle kuin viranomaiselle, sillä siinä puututaan merkittävästi yksilön perusoikeuteen, joka taas on yksi merkittävän julkisen vallan käytön tunnusmerkki. Voidaan siis päätellä, että toimivaltuuksien, jotka ulottuvat pitkälle perusoikeuteen, mahdollistaminen yksityisten turvallisuuspalveluiden hoidettavaksi edellyttää poikkeuksellista tilannetta sekä ajallista että alueellista rajautuneisuutta. Lisäksi esimerkiksi henkilökohtaisen vapauden ja koskemattomuuden sekä turvallisuuden rajoittamista on perusteltu ihmisten tahdonvapauden ja itsemääräämisoikeuden kunnioittamisella ja suojaamisella sekä turvallisuuden ja järjestyksen ylläpidolla.[209] Eli rajoitettavat oikeudet ovat samoja, joita pyritään myös suojelemaan.

5.2 Viranomaisia avustava luonne

Kun tarkastellaan julkisen hallintotehtävän viranomaisorganisaation ulkopuolelle antamisen edellytyksiä, voidaan katsoa, että tarpeellisuus ja tarkoituksenmukaisuus edellytykset täyttyvät ja yksityisiä turvallisuuspalveluita tarvitaan täydentämään poliisin ja muiden viranomaisten toimintaa.

[207] PeVL 22/2014 vp, s. 3–4.
[208] HE 22/2014 vp, s. 61–62.
[209] PeVL 44/1998 vp, s. 2.

Kuitenkin yksityisten turvallisuuspalveluiden rooli on vain täydentävä ja pääasiasiallinen vastuu yleisestä järjestyksestä ja turvallisuudesta sekä rikosten torjunnasta ja selvittämisestä säilyy poliisilla ja muilla viranomaisilla.[210] Kun tarkastellaan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä, voidaan huomata, että toimivaltuuksia, joita sinänsä voitaisiin katsoa merkittävän julkisen vallan käytöksi, on kuitenkin katsottu, että toimivaltuudet eivät ole niin merkittäviä, etteikö niitä voitaisi säätää yksityisoikeudellisille toimijoille, jos on ollut olemassa jokin hyväksyttävä peruste. On kuitenkin selvää, että kovin paljoa pidemmälle ei ole mahdollista viedä toimivaltuuksia, vaikka niille löytyisikin relevantit perusteet. Perustuslaki nimittäin estää varsinaisen poliisitoiminnan yksityistämisen.[211] Yksityisten turvallisuuspalveluiden kohdalla kyse ei sinänsä ole polisiin tehtävien ulkoistamisesta, sillä yksityisten turvallisuuspalvelut ovat pitkään vastanneet esimerkiksi yleisötilaisuuksien turvallisuudesta eikä poliisi ole kovin näkyvästi vastannut muun muassa kauppakeskusten ja Helsingin metron turvallisuudesta.[212]

Kun arvioidaan vartioiden ja järjestyksenvalvojien vallankäytön intensiteettiä, tulee huomioida miten voimakkaasti ja ankarasti toimivaltuudet antavat oikeuden yksityisen oikeusasemaan puuttumisen, ovatko oikeusvaikutukset lopullisia vai väliaikaisia ja onko vallan haltijalla itsenäinen vai viranomaisesta riippuva asema. Esimerkiksi järjestyksenvalvojan asema on riippuvainen poliisiviranomaisesta ja järjestyksenvalvojan toimivaltuudet yleisötilaisuuksissa ovat väliaikaisia. Lisäksi järjestyksenvalvojalla ei ole oikeutta päättää toimenpiteistä, joiden seuraukset ovat lopullisia tai peruuttamattomia, vaan ne kuuluvat vain poliisille.[213] Konkreettisesti tämä ilmenee esimerkiksi siten, että järjestyksenvalvojalla on turvapalvelulain 47 §:n mukaan oikeus poistaa henkilöltä kiellettyjä esineitä ja aineita, mutta hänen tulee joko palauttaa ne omistajalleen tämän poistuessa paikalta tai luovuttaa viipymättä poliisille, mutta hän ei saa hävittää niitä, poikkeuksena alkoholijuoman hävittäminen todisteellisesti. Myös muista turvapalvelulain säädöksistä on tunnistettavissa viranomaisesta riippuvainen asema. Esimerkiksi turvapalvelulain säännökset sekä vartijan että järjestyksenvalvojan kiinniotto-oikeudesta sisältävät kirjauksen, että kiinniotettu on luovutettu viipymättä poliisin haltuun. Viranomaisista riippuvainen asema mahdollistaa myös sen, että yksityisen turvallisuusalan toimijat voivat aina turvautua poliisiin, mutta poliisilla ei ole vastaavaa mahdollisuutta.[214]

---

[210] PeVL 28/2001 vp, s. 5–6.
[211] PeVL 28/2001 vp, s. 6.
[212] Kerttula 2010, s. 156.
[213] Hautamäki 2016, s. 153.
[214] Kerttula 2010, s. 145.

Osa yksityisten turvallisuuspalveluiden tehtävistä on osittain päällekkäisiä poliisin tehtävien kanssa. Esimerkiksi poliisilla ja muilla viranomaisilla on pääasiallinen vastuu huolehtia yleisestä järjestyksestä ja turvallisuudesta, mutta järjestyksenvalvojien velvollisuus on edistää järjestystä ja turvallisuutta rajatulla alueella, jonka voidaan katsoa täydentävän ja tukevan viranomaisten tehtävää. Samoin voidaan katsoa, että vartijan velvollisuus vartioida omaisuutta ja suojata henkilön koskemattomuutta, sekä järjestyksenvalvojan velvollisuus estää rikoksia, täydentävät poliisin velvollisuutta ennalta estää rikoksia. Myös vartijan velvollisuus koskien rikosten paljastamista tukee poliisin rikosten selvittämistä. Esimerkkien voidaan katsoa toteuttavan ja konkretisoivan poliisin ja yksityisten turvallisuuspalveluiden välistä tehtävien ja toimivaltuuksien jakautumista. Keskeinen tehtävien välinen ero on se, että poliisin tehtävä on laajempi ja turvallisuuspalvelut omalta osalta tukevat poliisin tehtävien suorittamista.[215]

[215] Kerttula 2010, s. 146.

6 JOHTOPÄÄTÖKSET

Yksityiset turvallisuuspalveluiden toimijat käyttävät julkista valtaa suorittaessaan tehtäviään. Virkamieshallintoperiaatteen mukaan kuitenkin julkisen vallan käytön tulisi kuulua pääsääntöisesti vain viranomaisille. Julkisen hallintotehtävän, jota voidaan pitää julkisen vallan yläkäsitteenä, yksityistämisestä säädellään perustuslain 124 §:ssä, josta on johdettavissa yksityistämisen perustuslailliset reunaehdot. Näitä ehtoja ovat muun muassa lakisääteisyysvaatimus, tarpeellisuus- ja tarkoituksenmukaisuusvaatimus sekä perusoikeuksien, oikeusturvan ja sekä muiden hyvän hallinnon vaatimusten vaarantamisen kielto. Toimijoiden tulisi olla myös rikosoikeudellisen virkavastuun alaisia, eikä toimivaltuudet saa sisältää merkittävän julkisen vallan käyttöä. Voidaan katsoa, että yksityisten turvallisuuspalveluiden kontekstissa reunaehdot täyttyvät pääpiirteittäin, mutta kehityskohtiakin on mahdollista tunnistaa.

Perustuslain 124 §:n kannalta on ongelmallista, jos tuomioistuimet voivat katsoa, ettei rikosoikeudellinen virkavastuu ulotu järjestyksenvalvojiin, kuten on katsottu Itä-Uudenmaan käräjäoikeuden tuomiossa R 23/4280. Yksi julkisten hallintotehtävien viranomaisorganisaation ulkopuolelle antamisen perustuslaillisena edellytyksenä on se, että julkista valtaa käyttävät henkilöt ovat rikoslain mukaisia virkamiehiä. Perustuslakivalokunta painottaa mietinnössään, että on ”eritysiesti” varmistuttava siitä, että julkista valtaa käyttävät ovat virkamiehiä rikoslain mukaan.[216] Jos turvapalvelulain kytkös rikoslain 40 luvun virkarikossäännöksiin ei ole tuomioistuilaitoksen mielestä riittävä, tulee rikosoikeudellista virkavastuuta osana yksityistämisen perustuslaillisia rajoitusedellytyksiä tarkastella kriittisesti. Voidaanko ajatella, että perustuslailliset reunaehdot toteutuvat, jos rikosoikeudellista vastuuta ole mahdollista toimeenpanna tuomioistuimissa. Tällöin tulee tarkastella myös lakisääteisyysvaatimusta, joka edellyttää sääntelyn tarkkarajaisuutta ja asiallisuutta.

Virkavastuun puuttuminen heijastuu myös oikeusturvavaatimuksen toteutumiseen, sillä virkavastuun toteutuminen edistää yksilön oikeusturvaa.[217] Tosiasiallisen hallintotoiminnan kontekstissa yksi oikeusturvan keskeisistä elementeistä on julkista valtaa käyttävän saattaminen oikeudelliseen vastuuseen. Virkarikosvastuun ongelmallinen asema heikentää myös turvallisuusalan toimijoiden oikeusturvaa, jos toimija ei voi tietää, mitä säännöksiä hänen toimintaansa sovelletaan. Riittävän tarkkarajainen sääntely on myös osa oikeusturvan toteutumista. Toki kyseessä on vain

[216] PeVM 10/1998 vp, s. 35.
[217] Pölönen 2012, s. 1152.

yksittäinen käräjäoikeuden ratkaisu, johon vaikuttaa mutta herää silti kysymys, tulisiko turvapalvelulakiin esimerkiksi lisätä viittaus rikoslain 40 luvun soveltamiseen. Esimerkiksi Kerttula on nostanut laillisuusperiaatteen aiheuttaman ongelman esiin väitöskirjassaan jo vuonna 2010 ennen yksityisen turvallisuusalan sääntelyn kokonaisuudistusta ja ehdottanut, että virkavastuusta säädettäisiin erikseen.[218] Rikoslaissa tulee taas suhteellisen selvästi ilmi, että rikosoikeudellinen virkavastuu ulottuu myös yksityisen turvallisuusalan toimijoihin. Onkin mielenkiintoista nähdä, miten virkarikossyytteille käy, jos tapaus saadaan hovioikeuden tai jopa korkeimman oikeuden käsiteltäväksi.

Vartijoiden ja järjestyksenvalvojien toimivaltuuksista säädellään eri laeissa toimeksiantajasta ja toimintaympäristöstä riippuen. Toimivaltuudet ja lakien suhde turvapalvelulakiin vaihtelee etenkin voimankäyttövaatimusten osalta. Myös rikosoikeudellisen virkavastuun rooli vaihtelee. Turvapalvelulaissa ei ole viittausta rikoslain 40 lukuun, mutta joukkoliikenteen tarkastusmaksuja säätelevän lain 11 §:n mukaan järjestyksenvalvojat ovat rikosoikeudellisesti virkamiehiä. Näin ollen turvapalvelulain alla toivat järjestyksenvalvojat ovat eri asemassa kuin joukkoliikenteessä toimivat järjestyksenvalvojat suhteessa rikoslain virkarikossääntelyyn. Tätä voidaan pitää ongelmallisena etenkin siksi, että turvapalvelulain mukaisilla järjestyksenvalvojilla on oikeus esimerkiksi käyttää voimankäyttövälineitä, mitä taas järjestyksenvalvojilla ei joukkoliikenteessä ole. Joukkoliikenteessä järjestyksenvalvojat on myös asetettu selkeästi virkasuhteisen lipuntarkastajan avuksi ja näin ollen järjestyksenvalvojat ovat tiiviimmin viranomaisen ohjauksessa, kuin turvapalvelulain mukaiset järjestyksenvalvojat, jotka toimivat usein itsenäisemmin.

Etenkin järjestyksenvalvojien koulutusta voidaan pitää lyhyenä huomioiden toiminnan perusoikeusherkkyys. Huomioitavaa on myös se, että vartioiden peruskoulutus on pidempi, vaikka järjestyksenvalvontaa voidaan pitää perusoikeusherkempänä toimintana. Sisäministeriön työryhmä suositteleekin loppuraportissaan järjestyksenvalvojan perus- ja kertauskoulutusten sekä järjestyksenvalvojakouluttajakoulutuksen pidentämistä.[219] Onkin mielenkiintoista nähdä, johtaako suositukset koulutusasetuksen uudistamiseen ja kumotaanko tilapäisiä järjestyksenvalvojia koskeva sääntely.

Rajanveto merkittävän julkisenvallankäytön ja yksityisten turvallisuuspalveluiden välillä on häilyvä ja perustuslakivaliokunnan lausuntojen perusteella voidaan todeta, että rajanvedossa keskeisessä

[218] Kerttula 2010, s. 211.
[219] Sisäministeriö 29.9.2023, s. 35.

roolissa on sekä toimivaltuuksien ajallinen tai alueellinen rajautuneisuus. Lisäksi merkitystä on toimivaltuuksien yhteiskunnallisella hyväksyttävyydellä ja turvallisuuteen liittyvillä intresseillä.

Toimivaltuuksien sääntelyä tarkasteltaessa esiin nousee, että vartijalla ei ole oikeutta tarkastaa henkilön laukkua varastetun tavaran löytämiseksi, vaan varastetun tavaran löytämiseksi tulee turvautua pakkokeinolain itseapua koskeviin säännösksiin edellytysten täyttyessä.[220] Tätä voidaan pitää jokseenkin ongelmallisena, sillä jokaiselle kuuluviin oikeuttamisperusteisiin tulisi turvautua vain äärimmäisessä poikkeustilanteessa. Ristiriitaa lisää myös se, että yksi vartijan lakisääteistä tehtävistä on omaisuuden vartiointi, joten tuskin on kovin poikkeuksellista, että vartija joutuu itseapuun turvautumaan. Tarvetta turvautua itseapuun voidaan pitää ongelmallisena siksi, että silloin vartijat eivät ole rikosoikeudellisen virkavastuun alaisena. Myöskään jokaiselle kuuluviin oikeuttamisperusteisiin turvaaminen ei toteuta lakisääteisyysvaatimusta, sillä toimivaltuuksista ei säädellä silloin tarkasti. Näin ollen tulisikin tarkastella, voitaisiinko turvapalvelulakiin lisätä itseavun kaltainen pykälä. Kun tarkastellaan tätä perusoikeuksien näkökulmasta, tulee huomioida se, että toimivaltuudet eivät saa kajota perusoikeuksiin enempää kuin on välttämätöntä, mutta toisaalta olisi perusoikeuksienkin kannalta parempi, jos toimivaltuus perustuu lakiin, kun sitä kuitenkin jo käytetään. Toisaalta toimivaltuuksien lisääminenkään ei ole täysin ongelmatonta.

Voidaan siis kastoa, että merkittävän julkisen vallan ja muun julkisen vallan käytön välinen rajanveto on selvästi joustavampaa, kun toimivaltuuksien antamisen taustalla on tavoitteena suojella muiden perusoikeuksia tai muuta terveyteen ja turvallisuuteen liittyvää painavaa yhteiskunnallista intressiä, kun verrataan muuhun virallisintressiin. Näin ollen merkittävän julkisen vallan käyttö voi alistua perusoikeuden positiiviselle ja välittömälle suojaamisfunktiolle. Tulkinnallinen liikkumavara on sitä suppeampi, mitä läheisempi yhteys toimivaltuuksien käyttämisellä on virallisintresseihin eli julkisyhteisön etujen ja oikeusjärjestyksen noudattamisen valvomiseen.[221]

Kun tarkastellaan yksityisten turvallisuuspalveluiden suhdetta perustuslakiin, tulee kiinnittää huomioita siihen, että yksityisten tahojen voimakeinojen käytön mahdollistavaa toimintaa on ollut olemassa jo vuosikymmenten ajan ennen perusoikeusuudistusta. Merkittävien toimivaltuuksia supistavien muutosten tekeminen muuttaisi perusteellisesti yksityisten turvallisuuspalveluiden ja viranomaisten välistä työnjakoa koskevia rakenteita. Tarkastelussa tuleekin kiinnittää huomiota siihen, että onko toimivaltuuksia mahdollisuus säilyttää yksityisillä turvallisuuspalveluilla niiden antamisen sijaan. Lisäksi tulee huomioida se, että toimivaltuuksien poistaminen ei ole yhtä helppoa

[220] HE 22/2014 vp, s. 42.
[221] Keravuori-Rusanen 2008, s. 462.

kuin niiden antaminen ja yksityisten turvallisuuspalveluiden kontekstissa toimivaltuuksien vähentäminen edellyttäisi poliisin resurssien lisäämistä.[222]

Lopuksi voidaan todeta, että yksityisiä turvallisuuspalveluita koskevan lainsäädännön perustuslaillisuudessa on vielä kehitettävää etenkin rikosoikeudellisen virkavastuun ja koulutuksen osalta. Kun sääntely on puutteellista esimerkiksi rikosoikeudellisen virkavastuun osalta, heijastuu se myös oikeusturvan ja lakisääteisyysvaatimuksen toteutumiseen. Koulutusvaatimuksen toteutumisen edistämiseksi tulisi myös harkita sisäministeriön työryhmän loppuraportin kehitysehdotusten käytäntöön saattamista. Yksityisten turvallisuuspalveluiden vakiintuneen aseman muuttamisen sijaan tuleekin kiinnittää huomiota alan sääntelyn ajantasaisuuteen ja täsmällisyyteen. Aiheesta ei ole myöskään tehty kovin paljoa tuoretta tutkimusta, joten jatkotutkimuksen tarve on ilmeinen.

[222] Kerttula 2010, s. 156, 206.