

TAMPEREEN YLIOPISTO

Johtamiskorkeakoulu

Anna-Kaisa Heinämäki

Poliisi ja yksityinen turvallisuusala julkisen vallan käyttäjänä

Pro gradu –tutkielma

Julkisoikeus 2013

Tampereen yliopisto

Johtamiskorkeakoulu

HEINÄMÄKI, ANNA-KAISA: Poliisi ja yksityinen turvallisuusala julkisen vallan käyttäjänä

Pro gradu –tutkielma, IX+80 sivua.

Julkisoikeus

Huhtikuu 2013

Järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen on tosiasiallista hallintotoimintaa, jolla puututaan yksilöiden perusoikeuksiin. Nämä tehtävät ovat perinteisesti kuuluneet poliisille. Yksityisen turvallisuusalan rooli järjestyksenpitotehtävissä on kuitenkin voimakkaasti kasvanut. Yksityinen turvallisuusala turvallisuuspalveluiden tuottajana ja poliisi julkisena turvallisuusviranomaisena toimivat erilaisista institutionaalisista lähtökodista ja lainsäädännöstä käsin. Poliisi hoitaa tehtäviä julkisena viranomaisena. Yksityinen turvallisuusala on kaupallista liiketoimintaa.

Poliisin ja yksityisen turvallisuusalan välisen työnjaon oikeudellinen tarkastelu kiinnittyy perustuslain (PL 1999/731) 124§:ään. Säännös mahdollistaa julkisten hallintotehtävien siirtämisen yksityiselle taholle vain tietyin edellytyksin. Merkittävää julkista vallan käyttöä sisältävät tehtävät kuuluvat kuitenkin vain viranomaiselle. Tässä pro gradu –tutkielmassa tutkitaan poliisin ja yksityisen turvallisuusalan keskeisten toimijoiden asemaa ja toimivaltanormeja järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitotehtävissä. Tarkastelun ytimessä on toimijoiden oikeudellisen aseman selvittäminen suhteessa julkisen hallintotehtävän yksityiselle antamisen edellytyksiin sekä merkittävälle julkiselle vallankäytölle annettuihin tulkinnallisiin rajapintoihin. Yksityisellä turvallisuusalalla tarkoitetaan tässä tutkielmassa järjestyksenvalvojalain (1999/533) nojalla toimivia järjestyksenvalvoja, järjestyslain (2003/612) mukaisia järjestyksenvalvoja ja laissa yksityisistä turvallisuuspalveluista (2002/282) tarkoitettuja vartijoita.

Poliisi turvallisuusviranomaisena asettuu toimialueensa, toimivaltansa ja ylipäätään institutionaalisen asemansa perusteella varsin selväpiirteisesti merkittävää julkista valtaa käyttäväksi viranomaiseksi, jolla on monella tapaa valvovaa ja ohjaavaa vaikutusta myös yksityisen turvallisuusalan toimijoihin. Yksityisen turvallisuusalan toimivaltaa ohjaavat monelta osin alueelliset ja ajalliset reunaehdot sekä yksilöiden perusoikeuksiin kohdistuvien toimenpiteiden alistaminen poliisiviranomaisen päätökselle. Turvallisuusalan toimijoiden oikeudellisen sääntelyn vaiheet ja nykytila eivät muodosta PL 124§:n mielessä kuitenkaan koherenssia kokonaisuutta. Yksityisen turvallisuusalan voimakas kasvu on johtanut siihen, että muun muassa turvallisuusalan tehtävien tarkoituksenmukainen hoitaminen, hyvän hallinnon ja oikeusturvan vaatimukset sekä toimijoiden pätevyydestä ja koulutuksesta varmistuminen, eivät ole aina täyttyneet PL 124§:n edellyttämällä tavalla. Yksityisen turvallisuusalan kasvun myötä myös tulkintakäytännöt yksinomaan valtiolle kuuluvista ydintehtävistä ja merkittävän julkisen vallan käytön tunnuspiirteistä ovat liudentuneet.

Asiasanat: Poliisi, yksityinen turvallisuusala, turvallisuus, julkisen vallan käyttäminen

1. Johdanto	1
1.1 Tutkimuksen taustaa	1
1.2 Tutkimustehtävä ja sen rajaukset	4
1.3 Metodiset valinnat.....	9
1.4 Tutkimusaineisto ja suhde aiempaan tutkimukseen.....	11
2. Tutkimuksen valtiosääntöoikeudellinen viitekehys	13
2.1 Turvallisuus perustuslaillisena oikeushyväenä.....	13
2.2 Perustuslain 124§:n sisällöllinen kuvaus	17
2.2.1 Julkisen hallintotehtävän yksityiselle antamisen edellytykset	20
2.2.2 Merkittävän ja muun julkisen vallan käytön tulkinnallisia rajapintoja.....	24
3. Turvallisuusalan tehtävät, toimialueet ja pätevyysvaatimukset.....	27
3.1 Poliisi	27
3.2 Järjestyksenvalvojat	30
3.3 Vartijat	34
3.4 Järjestyslain mukaiset järjestyksenvalvojat	37
4. Toimivaltavertailua	41
4.1 Toimivallan käsitteestä	41
4.2 Toimijoiden toimintaa ohjaavista periaatteista ja vastuukysymyksistä	43
4.3 Paikalta poistaminen, kiinniottaminen ja säilössä pitäminen.....	47
4.4 Pääsyn estäminen	56
4.5 Turvallisuustarkastus ja vaarallisten esineiden ja aineiden pois ottaminen	60
4.6 Voimakeinojen käyttäminen	64
5. Johtopäätökset.....	73
5.1 Turvallisuusalan toimijat ja PL 124§	73
5.2 Kohti turvallista yhteiskuntaa vai turvamarkkinoita?	79

Lähdeluettelo

Aarnio, Aulis: Reason and authority: a treatise on the dynamic paradigm of legal dogmatics 1997.

Aho, Pekka: Yksityinen turvallisuusala - kilpailija vai yhteistyökumppani? Poliisipäällystön tutkinto numero 4. Poliisiammattikorkeakoulu 2002.

Button, Mark: Private policing. Devon 2002.

Button, Mark: Security officers and policing. Powers, culture and control in the governance of private space. Wiltshire 2007.

Hakapää, Sari: Sähköinen verohallinto. Automatisoitu arvonlisäverotusmenettely. Vaasan yliopisto. Vaasa 2008.

Halonen, Ari: Poliisin ja vartiointiliikkeen kumppanuus. Poliisipäällystön tutkinto numero 8. Poliisiammattikorkeakoulu 2006.

Helminen – Kuusimäki – Rantaeskola: Poliisioikeus. Helsinki 2012.

Helminen, Klaus & Kuusimäki, Matti & Salminen, Markku: Poliisioikeus. Jyväskylä 1999.

Heiskanen, Markku & Roivainen, Outi: Tutkimus helsinkiläisten turvallisuudesta ja Helsingin poliisin palvelukyvyistä. Poliisiammattikorkeakoulun tutkimuksia 21. Helsinki 2006.

Husa, Jaakko & Pohjalainen, Teuvo: Julkisen vallan oikeudelliset perusteet. Helsinki 2002.

Kangas, Urpo: Lesken oikeudellinen asema. Oikeusdogmaattinen tutkimus lesken sosiaaliturvan laajuudesta. Suomalainen lakimiesyhdistys 1982.

Kangas, Urpo: Juhlajulkaisu Aulis Aarnio 1937-14/5- 1997. Kangas, Urpo & Timonen Pekka (toim.) Suomalainen lakimiesyhdistys 1997.

Kaufman, F-X: Sicherheit als soziologisches und sozialpolitisches Problem. Untersuchungen zu einer Wertidee hochdifferenzierter Gesellschaften. Neue Folge Nr. 31. Stuttgart 1970.

Kerttula, Timo: Vartijan ja järjestyksenvalvojan oikeudellinen asema. Helsinki 2008.

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

Kolehmainen, Seppo: Järjestyslaki - Susi jo syntyessään? Poliisiammattikorkeakoulun tutkimuksia 22. Helsinki 2005.

Koskela, Hille: Pelkokierre - Pelon politiikka, turvamarkkinat ja kamppailu kaupunkitilasta. Helsinki: 2009.

Laitinen, Kari: Valtapolitiikan ajattomuus? Maailmanpolitiikan tulkintoja 11.9. jälkeen. Tampereen yliopisto. Poliitiikan tutkimuksen laitos 2002.

Laitinen, Kari: Muuttuva turvallisuusympäristömme ja keskustelu turvallisuudesta. Lehdessä *Kosmopolis* 2/2009, 39-53.

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

Livingstone & Hart: The wrong arm of the law. Public images of private security. *Policing and society* 2003, 13:2, 159-170.

Majanen, Martti: Vankeinhoitolaitoksen virkamiesten oikeudesta voimakeinojen käyttöön. Vankeinhoidon koulutuskeskus. Helsinki 1997.

Merikoski, Veli: Suomen julkisoikeus pääpiirteittäin. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja 1974.

Mäenpää, Olli: Hallintoviranomaisten sopimustoiminnan oikeudellisia ongelmia. Helsinki 1989.

Mäenpää, Olli: Hallinto-oikeus. Porvoo 2003.

Mäenpää, Olli: Hallintoprosessioikeus. Helsinki 2007.

Niemelä, Pauli: Turvallisuuden käsite ja kehikko. Teoksessa Niemelä, Pauli & Lahikainen, Riitta (toim.) *Inhimillinen turvallisuus*. Tampere: 2000, 21-40.

Pohjolainen, Teuvo: Perusoikeudet ja järjestyksenvalvonta. LM 6-7/1999, 932-942.

Poliisiammattikorkeakoulun perustutkinnon opinto-opas 2020/2012/3008. Poliisihallitus 13.8.2012.

Rantanen, Jari: Poliisin toimivallasta ja toimivaltuuksista. Poliisikoulu 2003.

Saraviita, Ilkka: Suomalainen perusoikeusjärjestelmä. Jyväskylä 2005.

Saraviita, Ilkka: Perustuslaki. Helsinki 2011.

Saarinen, Pasi (2008) *Finnsecurity ry:n suhdannetutkimus*. Turvallisuusalan yritysten suhdanne- ja toimialaraportti 21.11.2008.

Sinisalo, Kari: Poliisin toimivallan määräytyminen. Turun yliopisto 1971.

Sisäasiainministeriön vahvistama järjestyksenvalvojan koulutusaineisto.15.12.2009,
<<http://www.poliisihallitus.fi/poliisi/hallitus/home.nsf/pages/4C3BD5AA3EF3D7FFC22576DA00495301?opendocument>>.

Sisäisen turvallisuuden ohjelma. Sisäasiainministeriö 26/2012.

Timonen, Pekka: Johdatus lainopin metodiin ja lainopilliseen kirjoittamiseen. Helsingin yliopiston yksityisoikeuden laitos. Helsinki 1998.

Tuori, Kaarlo: Julkisesta yksityiseen. Teoksessa oikeustiede jurisprudentia XXXI: 1998, 295-353.

Tuori, Kaarlo: Yleinen järjestys ja turvallisuus –perusoikeusko? LM 5-7/1999, 920-931.

Tuori, Kaarlo: Onko hallinto-oikeudella tulevaisuutta. Oikeus 2003:3, 234-239.

Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeuksien rajoitusedellytykset. Helsinki 2001.

Hallituksen esitykset

HE 725/2010 vp. Laki yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain muuttamisesta.

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

HE 265/2004 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi järjestyksenvalvojista annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 138/2004 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi majoitus- ja ravitsemistoiminnasta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 20/2002 vp. Hallituksen esitys laiksi turvallisuuden edistämiseksi yleisillä paikoilla koskevien säännösten uudistamiseksi.

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

HE 3/1999 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi turvatarkastuksista tuomioistuimissa.

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

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

HE 57/1994 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle poliisilaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

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

Lausunnolle 3.1.2013 lähtenyt lakiluonnos hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi yksityisistä turvallisuuspalveluista sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi. <http://www.intermin.fi/fi/lainvalmistelu/yksityinen_turvallisuusala>.

Perustuslakivaliokunnan lausunnot

PeVL 13/2010 vp - HE 239/2009 vp. Hallituksen esitys laeiksi järjestyslain 22 §:n, järjestyksenvalvojista annetun lain ja yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain muuttamisesta

PeVL 10/2006 vp - HE 265/2004 vp. Hallituksen esitys laiksi järjestyksenvalvojista annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 47/2005 vp – HE 138/2005 vp. Hallituksen esitys laeiksi Ilmailulaitoksesta, Ilmailuhallinnosta ja lentoliikenteen valvontamaksusta sekä eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta.

PeVL 49/2004 vp - HE 138/2004 vp. Hallituksen esitys laiksi majoitus- ja ravitsemistoiminnasta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

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

PeVL 28/2001 vp – HE 69/2001 vp. Hallituksen esitys laiksi yksityisistä turvallisuuspalveluista sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 44/1998 vp - HE 148/1998 vp. Hallituksen esitys laiksi järjestyksenvalvojista sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVM 10/1998 vp – HE 1/1998 vp. Hallituksen esitys uudeksi Suomen hallitusmuodoksi.

PeVL 47/1996 vp - Hallituksen esitys 163/1996 vp. Hallituksen esitys telemarkkinalaiksi ja laiksi telehallinnosta annetun lain muuttamisesta.

PeVM/25/1994 – HE 309/1993 vp. Hallituksen esitys perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

PeVL 37/1992 vp - HE 364/1992 vp. Hallituksen esitys laiksi valtion vakuusrahastosta annetun lain muuttamisesta.

Hallintovaliokunnan mietinnöt

HaVM 28/2002 vp – HE 20/2002 vp. Hallituksen esitys laiksi turvallisuuden edistämistä yleisillä paikoilla koskevien säännösten uudistamiseksi.

HaVM 33/1998 vp – HE 148/1998 vp. Hallituksen esitys laiksi järjestyksenvalvojista sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

Säädösluettelo

Asetus järjestyksenvalvojaksi hyväksymisestä ja järjestyksenvalvojan koulutuksesta 207/2009.

Asetus poliisin voimakeinojen käyttämisestä 979/2004.

Euroopan ihmisoikeussopimus 63/1999.

Esitutkintalaki 805/2011.

Hallintolaki 2003/434.

Järjestyslaki 2003/612.

Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus 8/1976.

Kokoontumislaki 530/1999.

Laki elinkeinon harjoittamisen oikeudesta 122/1919.

Laki järjestyksenvalvojista 1999/533.

Laki majoitus- ja ravitsemisliiketoiminnasta 308/2006.

Laki poliisihallinnosta 110/1992.

Laki poliisin koulutuksesta 68/2005.

Laki puolustusvoimies virka-avusta poliisille 781/1980.

Laki yksityisistä turvallisuuspalveluista 2002/282.

Merityösopimuslaki 756/2011.

Pakkokeinolaki 806/2011.

Perustuslaki 1999/731.

Poliisiasetus 1112/1995.

Poliisilaki 1995/493.

Poliisilaki 2011/872.

Rikoslaki 39/1889.

Sisäasiainministeriön asetus vartioimisliikkeen vastaavan hoitajan ja vartijan koulutuksesta 780/2002.

Ulkoilulaki 6060/1973.

Valtioneuvoston asetus poliisinhallinnosta 158/1996.

Valtion virkamieslaki 750/1994.

Valtion virkamiesasetus 971/1994.

Ylioppilastutkintoasetus 1000/1994.

Kumotut säädökset

Asetus yksityisetsivän ammatista 112/1944.

Laki julkisista huvitilaisuuksista 492/1968.

Laki yleisistä kokouksista 6/1907.

Poliisilaki 84/1966.

Vartioimisliikelaki 237/1983.

Vartioimisliikkeistä annettu asetus 145/1944.

Lyhenteet

ETL=Esitutkintalaki

HaVM=Hallintovaliokunnan mietintö

HL=Hallituksen esitys

JL=Järjestyslaki

JVL=Laki järjestyksenvalvojista

LYTP=Laki yksityisistä turvallisuuspalveluista

PeVL=Perustuslakivaliokunnan lausunto

PeVM=Perustuslakivaliokunnan mietintö

PKL=Pakkokeinolaki

PL=Perustuslaki

PolL=Poliisilaki

RL=Rikoslaki

1. Johdanto

1.1 Tutkimuksen taustaa

Lapsiperhe tekee ostoksiaan paikallisessa kauppakeskuksessa. Ostospäivän päätteeksi perhe näkee tapahtuman, jossa päihtynyt mieshenkilö riehuu kauppakeskuksen aukiolla potkien kauppakeskuksen roskiksia ja huutaen uhkauksia vastaantulijoille. Käyttäytyminen muuttuu yhä aggressiivisemmaksi. Toiminta aiheuttaa hämmennystä ja pelkoa. Paikalle saapuu kauppakeskuksen järjestyksenvalvoja sekä vartija. Hieman etäämmällä sijaitseva ravintola aukaisee jo oviaan, ja myös ravintolan järjestyksenvalvoja tarkkailee tilannetta. Paikalle kutsutaan myös poliisi. Tilanteessa toimii useita turvallisuusalan toimijoita, joiden tavoitteena on puuttua tähän turvattomuutta aiheuttavaa järjestyshäiriöön. Kaikkien näiden toimijoiden toimivaltaa ja asemaa määrittää kuitenkin erilainen oikeudellinen sääntely.

Yksityinen turvallisuusala turvallisuuspalveluiden tuottajana ja poliisi julkisena turvallisuusviranomaisena toimivat erilaisista institutionaalisista lähtökodista ja lainsäädännöstä käsin. Poliisi hoitaa tehtäviä julkisena viranomaisena. Yksityinen turvallisuusala on pääosin kaupallista liiketoimintaa ja jossakin määrin myös talkoovoimin tehtävää järjestyksenvalvojaytöitä. Alan tehtäviin kuuluu toimivallan puitteissa julkisten hallintotehtävien hoitaminen. Turvallisuusalan eri toimijoiden erilainen oikeudellinen asema tekee asetelmasta jännitteisen. Poliisin ja yksityisen turvallisuusalan välisen työnjaon oikeudellinen tarkastelu kiinnittyy erityisesti perustuslain (PL 1999/731) 124§:ään. Säännös mahdollistaa julkisten hallintotehtävien siirtämisen yksityiselle taholle vain tietyin edellytyksin. Merkittävää julkista vallan käyttöä sisältävät tehtävät kuuluvat lain mukaan kuitenkin vain viranomaiselle.

Yhteiskunnallisesti tarkasteltuna turvattomuus ja turvallisuuden edistäminen liittyvät laajempaan yhteiskunnalliseen keskusteluun turvallisuuden kehityksestä, turvallisuuden tunteesta ja turvallisuusresursseista¹. Turvallisuuskysymykset ovat ulottuneet yhä

¹ Perinteinen tapa hahmottaa turvallisuus yhteiskunnallisena käsitteenä, on ymmärtää se mahdollisuutena välttää oikeudenloukkauksilta. Niemelän (2000, s.20-26) mukaan tässä niin sanotussa suppeassa turvallisuuskäsityksessä valtion tehtäväksi nähdään sisäisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen sekä kansalaisten fyysisen koskemattomuuden ja oikeuksien varjeleminen. Turvallisuus voidaan käsittää myös laajasti. Laitisen (2002, s.49) mukaan tällä viitataan kansalaisten elämän useisiin eri osa-alueisiin.

useammalle elämänalueelle. Turvallisuuden merkityksen kasvu on aikamme trendi, joka näyttäytyy erityisesti julkisessa kaupunkitilassa. Julkisen tilan järjestyksenpito ja kontrollointi korostuvat². Samalla, kun turvallisuus kattaa yhä laajempia elämän osa-alueita, laajenee käsitys siitä, kuka turvallisuutta tuottaa ja minkälaisista oikeudellisista lähtökohdista käsin. Korostunut turvallisuusajattelu näyttäytyy arjen uusina käytäntöinä, muuttuneena lainsäädäntönä sekä kasvavina turvallisuusmarkkinoina. Turvallisuus ei ole enää perinteisten turvallisuusviranomaisten tehtävää, vaan turvallisuus ja siihen liittyvät tavoitteet ja odotukset kuuluvat yhä useamman toimijan tehtäväkenttään. Yksityinen turvallisuusala on kokonaisuudessaan tällainen keskeinen ala. Se tuottaa uudenlaisia turvallisuustekniikoita, turvallisuusbyrokratiaa ja turvallisuuden käytäntöjä³.

Turvallisuuden tavoittelu on yhteydessä arvoihin. Arvot voivat saada nopeasti uusia ulottuvuuksia. Vaikutukset ovat tällöin yksilölle ja yhteiskunnalle merkittäviä.⁴ Suomalaisessa kontekstissa viime vuosina tapahtuneet kouluampumistapaukset ovat mielestäni hyvä esimerkki siitä, kuinka käsitys arkipäiväisen ympäristömme turvallisuudesta muuttui äkillisesti. Suomalainen arvostettu koulujärjestelmä on muuttunut ympäristöksi, jossa turvallisuuskysymykset ovat havaintojeni mukaan nousseet arjen koulutyötä siivittäviksi teemoiksi kouluviihtyvyyden ja oppimistulosten ohella. Samalla katseet kääntyvät siihen, kuinka näitä turvallisuuskysymyksiä ratkojaan ja minkälaisilla resursseilla.

Keskustelu turvallisuudesta ja näin ollen myös turvattomuudesta, johtaa herkästi pelkoihin kansalaisten keskuudessa. Samalla kun valtion mahdollisuudet tuottaa turvallisuutta heikentyy, syntyy huoli resurssipulan synnyttämistä mahdollisista turvallisuusuhista. Kokemukset näistä uhista voivat olla todellisia, mutta myös mielikuvia, vailla todellisuus pohjaa. Tämä kaikki määrittelee kansalaisten, valtion ja yhteiskunnan välistä luottamusta. Samalla syntyy tämän luottamusvajeen paikkaajia, josta esimerkkinä on yksityinen turvallisuusala ja alan laajentuneet toimivaltuudet. Pelot niin sanotusti

Turvallisuus on tällöin yksilön elämän läpäisevä, subjektiivisiin mielikuviin perustuva turvallisuuden tunne, mutta myös rakenteellinen, yhteiskunnallinen tai ylikansallinen asia. Keskeisiä elementtejä ovat muun muassa terveys, toimeentulo, sosiaalinen hyvinvointi, teknologia ja ympäristö. Käsitteeseen turvallisuudesta sisältyy ajan myötä erilaisia elementtejä riippuen siitä, minkälaisia ilmiöitä nousee esille ja mitä turvallisuuteen mielletään missäkin tilanteessa ja ajassa liittyväksi. Nykyinen turvallisuusympäristömme sisältää paitsi yksilön päivittäisen elämänpiirin, myös globaalien tason, jossa ympäristölliset, taloudelliset ja terveydelliset kriisit vaikuttavat suoraviivaisesti myös yksittäisten ihmisten elämään.

² Koskela 2009.

³ Laitinen 2009.

⁴ Kaufman 1970, s.340.

juridisoituvat.⁵ Lisääntynyt turvattomuus näkyi erityisesti 1990-luvun laman seurauksena, kun julkisen sektorin resurssit niukkenivat. Ihmisten taloudellisen ahdingon lisäksi rikostilastot muuttuivat, kun omaisuusrikosten selvityskyky heikkeni ja huumausainerikollisuus kasvoi. Myös medialla oli osansa sen luodessa aiempaa negatiivisempaa turvallisuuskäsitystä elinympäristöstä. Samanaikaisesti yksityinen turvallisuusala kasvoi ja turvallisuus tuotteistui.⁶

Turvallisuuden korostuminen näyttäytyy myös yhteiskunnan turvallisuutta käsittelevinä strategiataason asiakirjoina, joilla pidetään yllä turvallisuuskeskustelua, määritellään turvallisuusongelmia sekä esitetään keinoja turvallisuuden edistämiseksi. *Sisäisen turvallisuuden ohjelma* valmistui vuoden 2012 lopussa. Hallitusohjelman periaatepäätöksen mukaisesti tässä sarjassaan kolmannen ohjelman ytimessä ovat arjen turvallisuuden kysymykset sekä turvattomuuden tunteen vähentäminen. Ohjelma sisältää siten myös lukuisia yleisten paikkojen turvallisuuden edistämiseen liittyviä tavoitteita.⁷

Yksityisen turvallisuusalan kasvun taustalla on myös julkisen hallinnon tehokkuuspaineet. Poliisin resurssit ovat niukentuneet ja toimintaympäristön muutokset ovat edellyttäneet poliisin operatiivisen toiminnan suuntaamista yhä vaativampiin tehtäviin, kuten järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaan. Poliisilla ei ole ollut siten resursseja toimia yleisen järjestyksen ja turvallisuuden tehtävissä kansalaisia tyydyttävällä tavalla. Poliisin resurssien ja yksityisen turvallisuusalan toimijoiden määrän suhteelliset muutokset voi todeta myös tilastollisesti tarkasteltuna. Vuonna 2003 poliisina työskenteli 7774 poliisimiestä. Vuonna 2012 heitä oli 7607.⁸ Vastaavasti järjestyksenvalvojaksi hyväksytyjä vuonna 2003 oli 40 461 henkilöä ja vuonna 2012 jo 50 605. Vartijaksi hyväksytyjä vuonna 2003 oli 11 573 henkilöä ja vuonna 2012 jo 14 909 vartijaa. Poliisien lukumäärä on näin ollen jonkin verran pienentynyt ja järjestyksenvalvojiksi ja vartijoiksi hyväksytyjen määrä voimakkaasti kasvanut.⁹

⁵ Laitinen 2009; Koskela 2009, s.50-52.

⁶ Kolehmainen 2005, s.23-24.

⁷ ks. Sisäisen turvallisuuden ohjelma 2012.

⁸ Poliisin tilastojärjestelmän raporttiajo 16.4.2013.

⁹ 3.1.2013 lausuntokierrokselle lähtenyt lakiluonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi yksityisistä turvallisuuspalveluista sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi, s.6-8.

On syntynyt myös täysin uusia toimialueita, jossa erilaiset yhteisölliset tilat ovat lisääntyneet ja myös turvallisuustarpeet kasvaneet. Näitä ovat esimerkiksi lentokentät, ostoskeskukset ja erilaiset vapaa-ajan tapahtumat. Yksityiset turvallisuuspalvelut ovat kasvaneet sellaisille toimialueille, jotka ovat yksityisten omistuksessa, mutta toisaalta julkisessa käytössä. Esimerkiksi kauppakeskukset ovat yksityisten tahojen omistamia omaisuuskeskittymiä, jotka kuitenkin käyttötarkoituksensa perusteella määrittyvät pitkälti yleiseksi alueeksi. Kauppakeskukset tarjoavat kaupankäynnin lisäksi yhä enemmän myös erilaista viihdetarjontaa. Poliisin resurssit eivät ole pystyneet vastaamaan näihin alueiden turvallisuustarpeisiin. Nämä alueet eivät ole olleet myöskään alun perin sellaisia alueita, joissa poliisi olisi perinteisesti suorittanut jatkuvaa valvontaa.

Myös suomalainen, turvallisuutta arvostavaa kulttuuri ja toimintatavat voidaan nähdä osaltaan turvallisuuspalveluiden kysyntää tukeviksi tekijöiksi. Suomessa on turvallisuusalaalla toimiva viranomaisten välinen sekä viranomaisten ja yritysten välinen yhteistyö. Luottamus viranomaisiin on hyvä ja suomalaisessa kulttuurissa on arvoja, jotka tukevat turvallisuuden ylläpitämistä. Yhteistyötä viranomaisten ja yksityisten toimijoiden välillä ollaan myös valmiita kehittämään.¹⁰ Poliisi julkisena viranomaisena ja yksityinen turvallisuusala eivät näytä asettuneen ainakaan toistaiseksi ideologisesti tai toiminnallisesti vastakkain.

1.2 Tutkimustehtävä ja sen rajaukset

Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen on tosiasiallista hallintotoimintaa, jossa puututaan monella tapaa kansalaisten perusoikeuksiin. Perusoikeusherkkä teema on muuttunut entistä kompleksisemmäksi, kun yksityisen turvallisuusalan rooli on kasvanut. Tutkimustehtäväni liittyy tähän laajempaan oikeudelliseen kysymykseen julkisen hallintotehtävän ja julkista vallankäyttöä sisältävän tehtävän hoitamisesta yksityisen tahon suorittamana. PL 124§ sallii julkisen hallintotehtävän antamisen muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä se vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä

¹⁰ ks. esim. Aho 2002; Halonen 2006.

ei voida kuitenkaan antaa kuin viranomaistahon ulkopuolelle. Kyseinen säädös säädettiin perustuslakiuudistuksen yhteydessä uutena, oikeus- ja virkamieshallintoperiaatetta korostavana säädöksenä. Periaate oli vakiintunut jo aiemmin osaksi oikeuskulttuuria, mutta säädös merkitsi uutta perustuslain tasoista sääntelyä julkisen ja yksityisen välisestä suhteesta.

Uuden lainsäädännön nivoutuminen osaksi oikeuskulttuuria sekä säädöstä täsmentävän tulkintadoktriinin kehittyminen vaatii aikaa. PL 124§:n osalta on ollut nähtävissä, että merkittävälle julkiselle vallankäytölle ei ole ollut yksiselitteisiä normatiivisia rajoja. Niin ikään rajanveto siitä, milloin julkisen hallintotehtävän siirtäminen yksityiselle on tarkoituksenmukaista, vaarantamatta perusoikeuksia, oikeusturvaa ja hyvän hallinnon vaatimuksia on ollut tulkinnanvaraista. Toisin sanoen, selväpiirteistä teoreettista viitekehystä näille yksityistämisen oikeudellisille edellytyksille ja rajoituksille ei ole ollut. Tavoiterationaalinen hallinnon kehittäminen, julkisen sektorin kustannuspaineet ja muuttuva toimintaympäristö ovat asettaneet haasteensa PL 124§:n tulkintadoktriinin muodostumiselle.¹¹

Tämän pro gradu –tutkielman tarkoituksena on tutkia poliisin ja yksityisen turvallisuusalan keskeisten toimijoiden asemaa ja toimivaltanormeja järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitotehtävissä. Yksityisellä turvallisuusalalla tarkoitan tässä tutkielmassa järjestyksenvalvojalain (JVL 1999/533) nojalla toimivia järjestyksenvalvojia, järjestyslain (JL 2003/612) mukaisia järjestyksenvalvojia ja laissa yksityisistä turvallisuuspalveluista (LYTP 2002/282) tarkoitettuja vartijoita. Rajaan tutkimukseni ulkopuolelle rajavartiolaitoksen, tullin sekä puolustusvoimien viranomaiset. Vastaavasti tutkielmaani ei sisälly yksityisen turvallisuusalan sellaisten toimijoiden tarkastelua, joilla ei ole välitöntä ja laajaa roolia järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitotehtävissä. Näin ollen tarkastelun ulkopuolelle jäävät muun muassa turvatarkastustoiminta lentoliikenteessä sekä joukkoliikenteen tarkastusmaksutoiminta.

Kuten jäljempänä tässä tutkielmassa käy ilmi, LYTP 9§ kieltää vartijoiden toimimisen yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitotehtävissä. Vartijoiden oikeudellinen sääntely kuuluu kuitenkin tämän tutkielman tutkimusaineistoon, koska käytännössä

¹¹ Keravuori – Rusanen 2008, s.19-22.

vartioimisliiketoiminta kohdistuu alueille, joissa myös järjestyksenvalvojat ja poliisit toimivat. Toimijoiden tehtävien ja toimivaltuuksien yhtymäpinnat ovat siten merkittäviä. Tarkemmin määriteltynä tutkimuskysymyksenäni ovat seuraavat:

- Minkälainen on poliisin ja järjestyksenvalvojen toimivalta järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitotehtävissä ja miten vartijat asemoituvat suhteessa näihin turvallisuusalan toimijoihin?
- Miten näiden toimijoiden erilainen institutionaalinen asema julkisen vallan käyttäjänä ilmenee toimijoiden toimintaa ohjaavassa lainsäädännössä?
- Ovatko näiden toimijoiden oikeudellinen asema ja toimivalta rakentuneet järjestyksenpitotehtävissä johdonmukaisesti suhteessa julkisen hallintotehtävän yksityiselle antamisen edellytyksiin sekä merkittävälle julkiselle vallankäytölle annettuihin tulkinnallisiin rajapintoihin?

Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden käsite on tulkinnallinen ja ajassa muuttuva. Selkeitä normatiivisia päätelmiä käsitteen sisällöstä on vaikea tehdä. Käsitteen ytimessä on perusoikeuksien loukkaamattomuuden turvaaminen ja julkisen vallan toimintakyvyn takaaminen. Tavoitteena on, että jokaisella on oikeus vapaasti ja häiritsemättä käyttää oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen hänelle takaamia oikeuksia. Jokaisella tulee olla myös mahdollisuus huolehtia niistä velvollisuuksista, joita oikeus- ja yhteiskuntajärjestys yksilölle asettaa. Näin ollen laajemmasta perspektiivistä tulkittuna, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpito ei kosketa vain yksilöitä ja heidän oikeuksiaan, vaan käsite kattaa ylipäättään yhteiskunnallisen vakauden ja toimivuuden sekä viranomaisten kyvyn huolehtia julkisista tehtävistä.¹²

Käsitettä on lähestytty vakiintuneesti jakamalla se kahteen osaan, *yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen*. Yleisellä järjestyksellä tarkoitetaan normaalin tilan säilymistä yleisillä paikoilla. Se, mikä on normaali tila, tarkoittaa keskivertokansalaisen kokemusta ”normaaliudesta”. Normaalissa tilassa ihmisten välinen kanssakäyminen mahdollistuu. Normaalius on myös säädyllisyyden ja hyvien tapojen mukaista käyttäytymistä. Yleinen

¹² Rantanen 2003, s.58.

järjestys sisältää myös sen, että rauhaa ei häiritä ihmisten enemmistöä loukkaavalla käytöksellä. Kokemus häiriöstä on sidonnainen aikaan, paikkaan ja olosuhteisiin. Siitä huolimatta, että käsite yleinen järjestys viittaa järjestyksen säilymiseen yleisillä paikoilla, voi yleistä järjestystä vaarantaa kuitenkin myös yksityisalueella tapahtuva toiminta, jos häiriö ulottuu yleiselle paikalle tai joissakin tapauksissa toisen yksityisalueelle. Yksityisellä paikalla tapahtuva häiriö saattaa muutenkin loukata yleisiä intressejä, jolloin sitä on pidettävä yleisen järjestyksen vastaisena.¹³

Vastaavasti turvallisuus on määritelty henkilökohtaisen koskemattomuuden suojaksi. Turvallisuus käsittää sekä yleisen että yksityisen turvallisuuden. Turvallisuus on myös sitä, että henkilö ei koe omaisuuden suojaan ja tai muihin perusoikeuksien turvaamiin oikeushyviin kohdistuvia oikeudettomia loukkauksia. Turvallisuuden ylläpito on siten valtion ja yhteiskunnan turvallisuutta uhkaavien tekojen estämistä ja yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen suojelemista oikeushyvien loukkaukselta.¹⁴

Huomattakoon, että määritelmä turvallisuudesta eräänlaisena kollektiivisena hyvänä, johon sisältyy vahva suojaamisfunktio, on saanut osakseen voimakasta kritiikkiä. Erityisesti Tuori on huomauttanut, että turvallisuuden tulisi kiinnittyä ensisijaisesti PL 7§:ssä säädettyyn henkilökohtaisen vapauden ja koskemattomuuden turvaan eikä turvallisuuden pitäisi olla siten yhteiskunnallinen tila, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden merkityksessä.¹⁵ Käsitelen tätä turvallisuuden käsitettä ja turvallisuutta perusoikeutena (PL 7§) seikkaperäisemmin kappaleessa 2.1.

Koska yleisen järjestyksen ja turvallisuuden käsite on aikaan ja asiayhteyteen sidottu, on täsmällisiä rajoja sen yksityiskohtaiselle merkityssisällölle kuitenkin hankala tehdä. Raameja merkityssisällölle voi kuitenkin rakentaa tarkastelemalla käsitettä koskevia kielto- ja käskynormeja. JL 3§:ssä säädetään, että yleisen järjestyksen häiritseminen tai turvallisuuden vaarantaminen yleisellä paikalla on kielletty metelöimällä, toistuvilla uhkaavilla eleillä, hyökkäävillä liikkeillä, suullisesti esitetyillä uhkailuilla, pelkoa herättävällä uhkaavalla käyttäytymisellä, ampumalla, heittämällä esineitä tai muulla vastaavalla tavalla. Tällainen toiminta on järjestyslaissa kielletty myös muualla kuin yleisellä paikalla, jos toiminnan vaikutus ulottuu yleiselle paikalle.

¹³ HE 20/2002, s.31.

¹⁴ HE 20/2002, s.31.

¹⁵ Tuori 1999.

Yleisellä paikalla tarkoitetaan JL 2§:n mukaisesti tietä, katuja, jalkakäytävää, toria, puistoa, uimarantaa, urheilukenttää, vesialuetta, hautausmaata tai muuta vastaavaa aluetta, joka on yleisön käytettävissä sekä rakennusta, joukkoliikenteen kulkuneuvoa ja muuta vastaavaa paikkaa, kuten virastoa, toimistoa, liikenneasemaa, kauppakeskusta, liikehuoneistoa tai ravintolaa, joka on yleisön käytettävissä jonkin tilaisuuden aikana tai muutoin. Vastaavasti yleisten paikkojen ulkopuolelle jäävät kotirauhan suojaamat paikat. Näitä ovat asunnot, loma-asunnot ja muut asumiseen tarkoitettut tilat, kuten hotellihuoneet, teltat, asuntovaunut ja asuttavat alukset sekä asuintalojen porraskäytävät ja asukkaiden yksityisalueiden pihat niihin välittömästi liittyvine rakennuksineen.

Tässä tutkielmassa tarkastelen toimijoiden toimivaltaa tilanteissa, jossa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden tila häiriintyy tai vaarantuu edellä kuvatun tunnusmerkistön mukaisesti yleisellä paikalla. Huomattakoon, että järjestyksenvalvojien tehtävät on JVL 2§:ssä ja JL 22§:ssä määritelty ”*järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitotehtäviksi*” ja vastaavasti PoL 1§:ssä poliisin tehtäväksi on määritelty ”*yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen*”. Termi ”yleinen” liittyy siis vain poliisin tehtäviin. Hallintolakivaliokunta totesi järjestyslakiehdotusta koskevassa mietinnössään, että järjestyksenvalvojatoiminnassa ei olisi kyse yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpidosta, vaan yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpito kuuluu viranomaisille¹⁶. Kerttulan tulkinnan mukaan ei ole olemassa kuitenkaan erikseen varsinaista ja toisaalta muuta yleistä järjestystä ja turvallisuutta.¹⁷ Jos järjestyksenvalvojan tehtävänä on järjestyksen ja turvallisuuden ylläpito yleisillä paikoilla, on määre *yleinen* soveltuva hänen tulkintansa mukaan myös järjestyksenvalvojatehtävien kohdalla.

Tässä tutkielmassa en tee kategorista eroa näiden käsitteiden välillä enkä problematisoi käsitteiden valtiosääntöoikeudellisia lähtökohtia ja eroja tai normatiivisia kytkeitä. Järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen ja yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen tarkoittavat tässä tutkielmassa *tunnusmerkistöltään* käytännössä samaa asiaa ja käytän näitä käsitteitä tutkielmassa rinnakkain.

¹⁶ HaVM 28/2002 vp, s.15.

¹⁷ Kerttula 2010, s. 71.

1.3 Metodiset valinnat

Tutkimukseni perustuslainsäädännöllisen kehikon muodostaa PL 124§:n säännös julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Tutkielmallani on kiinteä yhteys myös perusoikeuksiin, koska tarkastelun kohteena ovat perusoikeuksiin puuttuvien turvallisuusalan toimijoiden oikeudellinen asema ja toimivaltanormit. Julkiseen valtaan tai merkittävään julkiseen vallankäyttöön perustuvien toimijoiden toimivaltanormien analyysi sijoittuneekin oikeudellisen tutkimuksen kentässä selvimmin valtiosääntöoikeuden alalle. Viranomaistehtävien oikeudellinen tarkastelu liittyy tutkimuksen myös hallinto-oikeudelliselle alalle. Erityisesti poliisin oikeudellisen aseman tarkastelu on mielletty perinteisesti hallinto-oikeudelliseksi kysymykseksi. Tutkielmallani on yhteys myös rikosoikeudellisiin kysymyksiin. Vartijoiden ja järjestyksenvalvojen toimivaltanormeja ei ole mahdollista käsitellä ilman, että rikosoikeudelliset oikeuttamis- ja anteeksiantoperusteet on huomioitu. Tässä tutkielmassa en syvenny tähän rikosoikeudelliseen näkökulmaan syvällisesti, mutta otan ne huomioon osana toimivaltatarkastelua.

Edellä mainittujen oikeudenalojen lisäksi, tutkielmassani on yhtymäkohtia myös oikeushistoriallisiin ja oikeuspoliittisiin kysymyksiin. Poliisin ja yksityisen turvallisuusalan juridisten kehityskulkujen ja yhteiskunnallisten merkitysten taustoittaminen on välttämätöntä kokonaiskuvan hahmottamiseksi. On selvää, että ilman näiden toimijoiden roolin muuttumista yhteiskunnallisina toimijoina, ei olisi olemassa näiden toimijoiden oikeudellisen sääntelyn vaiheita. Tähän kehitykseen on liittynyt ja liittyy myös poliittisia jännitteitä. Kun julkinen ja kaupallinen toimija operoivat osittain samojen ilmiöiden parissa, perusoikeusherkkiä toimivaltanormeja käyttäen, on selvää, että ulotutaan myös ideologisiin kysymyksiin. Tällöin vastakkain asettuvat julkisesti tuotetut palvelut ja toisaalta toimintojen yksityistäminen. Minkälaisia ongelmia voi syntyä, jos yleistä järjestystä ja turvallisuutta turvaa toimija, jonka tavoitteena on kaupallisen voiton maksimointi? Ja toisaalta, mitkä turvallisuuteen liittyvistä tehtävistä ovat julkisen sektorin tehokkuuspaineiden alla sellaisia, joiden ei tarvitse olla osa julkisesti tuotettua palvelukoneistoa?

Kuten suurin osa oikeustieteellisestä tutkimuksesta, myös tämä tutkimus on luonteeltaan lainopillinen eli oikeusdogmaattinen tutkimus. Lainoppi edustaa oikeustieteellisen

tutkimustradition vanhinta ja merkittävintä suuntausta. Lainopin tehtävänä on systematisoida oikeussääntöjä ja selvittää oikeusjärjestyksen sisältöä eli tulkita oikeusnormeja.¹⁸ Tällaista perinteistä oikeusdogmaattista tutkimusta on kritisoitu sen kapeasta näkökulmasta tarkastella oikeusjärjestystä sisäisesti ilman, että havainnot liitetään riittävällä tasolla osaksi yhteiskunnallista todellisuutta¹⁹.

Sen sijaan *ongelmakeskeisen lainopin* tavoitteena on luoda tarvittavia uusia näkökulmia oikeusjärjestykseen ja oikeudelliseen sääntelyyn, jotka ylittävät perinteisiä, oikeudenalan sisäisiä lähestymistapoja. Tällöin myös tutkimusten tulokset avaavat mahdollisesti uusia näkökulmia teemoista, jotka ovat oikeudellisesti säänneltyjä, mutta laajemmin tarkasteluna myös yhteiskuntapoliittisesti merkityksellisiä.²⁰

Lainopillisena tutkimuksena tutkimukseni edustaa erityisesti tätä ongelma-keskeistä lainoppia. Vaikka tässä tutkielmassa tarkasteltavat turvallisuusalan toimijat ja niitä koskeva lainsäädäntö on perinteisen oikeudenalajaottelun näkökulmasta osa julkisoikeudellista oikeudenalaa, on tutkielman ongelma-keskeinen luonne ilmeinen. Poliisi, julkisena toimijana ja yksityinen turvallisuusala kaupallisena toimijana, järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitotehtävissä, muodostavat tarkastelunäkökulman, jossa nostetaan esille paitsi oikeudellisesti, myös yhteiskunnallisesti merkityksellisiä näkökulmia. Ongelmakeskeisen lainopin avulla tarjoutuu siis mahdollisuus paitsi tulkita ja systematisoida toimijoiden oikeudellista sääntelyä, myös tarkastella tätä sääntelyä erilaisten toimijoiden välillä, ja kiinnittää tämä tarkastelu osaksi yhteiskunnallisesti määrittynyttä ongelmakokonaisuutta. Turvallisuusala ei ole kehittynyt ja eikä kehity oikeudellisena kokonaisuutena ilman, että ympäröivä yhteiskunta ja sen synnyttämät turvallisuustarpeet määrittävät oikeudellisen kehityksen suuntaa. Lähestyn ongelma-keskeistä lainoppia näin ollen Tuorin tavoin lähestymisnäkökulmana käsillä olevaan tutkimuskysymykseen enkä niinkään itsenäisenä tutkimusmetodina, kuten sitä on oikeustieteellisessä tutkimuksessa myös käytetty.²¹

¹⁸ Aarnio 1997, s.48.

¹⁹ Kangas 1997, s.94.

²⁰ Tuori 2003, s.1042-1068.

²¹ Ongelmakeskeistä lainoppia metodisena valintana ovat käsitelleet muun muassa Hakapää 2008, s.10; Timonen 1998, s.2.

Tässä pro gradu -tutkielmassa käytän tutkimusmetodisina välineinä tulkintaa ja systematisointia. Tulkinta tarkoittaa merkityssisällön antamista oikeussäännölle. Vastaavasti systematisoinnilla tarkoitetaan eri oikeussäätöjen sisäisten suhteiden määrittämistä. Lainopillisen analyysini taustakehikoksi muodostuu perustuslaki ja sen julkista valtaa yksityiselle taholle sääntelevä PL 124§. Käyn läpi järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitoon liittyviä keskeisiä toimivaltanormeja niiden merkityssisältöjä analysoiden. Lisäksi systematisoin näitä toimivaltanormeja eri toimijoiden välillä, tavoitteenani saavuttaa kokonaiskuva näiden toimijoiden toimivaltanormien välisistä yhteyksistä ja rajapinnoista PL 124§:n asettamien edellytysten näkökulmasta.

1.4 Tutkimusaineisto ja suhde aiempaan tutkimukseen

Tutkimuksen teoreettinen tausta sijoittuu valtiosääntöoikeudelliseen viitekehykseen, jossa tarkasteltavina subjekteina ovat poliisi ja yksityinen turvallisuusala ja näiden toimintaa sääntelevät toimivaltanormit yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitotehtävissä. Tutkimuskysymykseni kannalta oleellista on siten nojata laajempaan valtiosääntöoikeudelliseen ja hallinto-oikeudelliseen lähdeaineistoon, mutta myös itse poliisia ja yksityistä turvallisuusalaa koskevaan oikeudelliseen sekä myös näiden toimijoiden yhteiskunnallisia merkityksiä taustoittavaan tutkimukseen. Tarkastelun kohteena ovat toimijoiden oikeudellisen sääntelyn lähtökohdat, erityisesti toimialueet, pätevyys- ja koulutusvaatimukset sekä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpidon kannalta keskeisimmät toimivaltanormit. Olen rajannut tutkielmani ulkopuolelle toimijoiden oikeusturvakysymykset. Rikos- ja hallinto-oikeudellisia vastuukysymyksiä sekä rikosoikeudellisia oikeuttamisperusteita käsittelen pintapuolisesti kokonaiskuvan hahmottamiseksi.

Oikeuslähteenä poliisilaki ja yksityisen turvallisuusalan toimijoita sääntelevä lainsäädäntö muodostavat keskeisimmän tutkimusaineiston lain tulkinta- ja systematisointitehtävälleni. Näiden lakien esityöt ja perustuslakivaliokunnan lausunnot ovat niin ikään analyysiäni rakentavia keskeisiä oikeuslähteitä. Kyseisten lakien muutostila asettaa tutkimukselleni kuitenkin omat haasteensa. Yksityisen turvallisuusalan laaja kokonaisuudistus on parhaillaan käynnissä ja hallituksen esitys uudeksi laiksi yksityisistä turvallisuuspalveluista on ollut määrä antaa kevään 2013 aikana. Tämän tutkielmani

aineisto pohjautuu kuitenkin vielä toistaiseksi voimassa olevaan yksityisen turvallisuusalan lainsäädäntöön. Vastaavasti poliisin toimintaa koskeva oikeusnormisto on ollut muutoksen tilassa. Uusi, hyväksytty poliisilaki (PoL 2011/872) on voimassa 1.1.2014 alkaen. Tässä tutkielmassani tarkastelen toistaiseksi voimassa olevaa poliisilakia (PoL 1995/493), mutta kuvaan tiivistetysti myös uuden poliisilain keskeiset muutokset siltä osin, kun ne liittyvästi tutkimuskysymykseeni.

Poliisin toimivaltakysymyksiä on tutkittu suomalaisessa oikeustutkimuksessa melko laajasti 1970-luvulta alkaen²². Poliisin toimivaltanormien muuttuminen ja näiden toimivaltanormien kytkeminen vahvemmin osaksi perusoikeudellista keskustelua on ollut omiaan lisäämään alan tutkimusta²³. Vastaavasti yksityiseen turvallisuusalaan liittyvä akateeminen tutkimus on ollut kansainvälisesti tarkastellen kapeaa ja yksipuolista. Tutkimusnäkökulma yksityistä turvallisuusalaa kohtaan on ollut varauksellinen ja negatiivisia mielikuvia uusintava. Ala on noussut esille myös kontekstissa, jossa poliisin merkitystä on painotettu ja yksityisen turvallisuusalan roolia vastaavasti marginalisoitu.²⁴ Myös media on uusintanut tätä asetelmaa²⁵. Vasta yksityisen turvallisuusalan voimakkaamman kasvun myötä, on alaa koskevaa tutkimusta syntynyt monipuolisemmista näkökulmista ja alaa on jäsennetty enemmän itsenäiseksi toimijaksi²⁶. Tämä kehityskulku on ollut osittain nähtävissä myös Suomalaisessa turvallisuusalan tutkimustraditiossa²⁷.

Huomattakoon, että poliisin ja yksityisen turvallisuusalan toimivaltaa vertailevaa tutkimusta ei ole tietävästi tehty. Kysymystä sivutaan eri tutkimuksissa, mutta fokuoituna tutkimuskysymyksenä asiaa ei ole jäsennetty.²⁸ Yksityisen turvallisuusalan ja poliisin toimivaltanormien rajapintojen ja toimijoiden kehityspolkujen liittämistä perustuslailliseen kontekstiin ei ole myöskään Suomessa juuri tutkittu. Vastaavasti kaupunkitilan turvallisuutta ja turvallisuuskokemuksia on tutkittu tilastollisina tutkimuksina sekä

²² ks. esim. Sinisalo 1971.

²³ Poliisioikeuden yleisteoksena toimi pitkään vuonna 1999 julkaistu teos *Poliisioikeus* (Helminen – Kuusimäki – Salminen). Teos sai hiljattain kaivattua jatkoa, kun teoksen uudistettu ja laajennettu painos julkaistiin vuonna 2012 (Helminen – Kuusimäki – Rantaeskola). Kyseinen teos käsittelee poliisin toimivaltaa vuonna 2014 voimaan tulevan poliisilain (PoL 2011/872) mukaisesti.

²⁴ Button 2007, s.176-179.

²⁵ ks. esim. Livingstone & Hart 2003, s.159-170.

²⁶ Button 2002, s.179.

²⁷ Kerttulan (2010) väitöskirja *Vartijat ja järjestyksenvalvojat julkisen vallan käyttäjinä* on viimeisin ja laajin yksityistä turvallisuusalaa koskeva akateeminen teos suomalaisessa viitekehityksessä.

²⁸ Kerttulan väitöskirjassa (2010) sivutaan jonkin verran alan yhtymäkohtia myös poliisin tehtäviin.

sosiologisena tutkimuksena. Oikeudellinen ulottuvuus on jäänyt näissä kuitenkin paitsioon.²⁹

2. Tutkimuksen valtiosääntöoikeudellinen viitekehys

2.1 Turvallisuus perustuslaillisena oikeushyvä

PL 7§:n mukaan jokaisella on oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Oikeus turvallisuuteen lisättiin osaksi perusoikeuksia vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen yhteydessä. Muutoksella tavoiteltiin kansallisen lainsäädännön yhdenmukaisuutta kansainvälisten ihmisoikeussopimusten sisältöjen kanssa. Euroopan ihmisoikeussopimuksen (63/1999) viidennessä artiklassa sekä kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (8/1976) yhdeksännessä artiklassa on säädetty henkilökohtaisen vapauden ohella oikeudesta turvallisuuteen. Ihmisoikeustuomioistuimen soveltamiskäytäntö on tulkinnut oikeuden ensisijaisesti henkilökohtaiseen vapauden suojaan kytkeytyväksi oikeudeksi. Yksilö on tällöin suojattu mielivaltaiselta puuttumiselta henkilökohtaista vapautta kohtaan.³⁰

Sen sijaan suomalaisessa perusoikeusjärjestelmässä turvallisuudelle on annettu erilainen merkitys. Turvallisuus on ennen kaikkea yhteiskunnallinen tila, jota leimaa kokemus ”yleisestä järjestyksestä ja turvallisuudesta”.³¹ Lain esitöiden mukaan turvallisuuden nimenomaisella mainitsemisella PL 7§:ssä, on haluttu korostaa julkisen vallan positiivisia toimintavelvoitteita yhteiskunnan jäsenten suojaamiseksi rikoksilta ja muilta heihin kohdistuvilta oikeudenvastaisilta teoilta, olivatpa niiden tekijät julkisen vallan käyttäjiä tai yksityisiä tahoja. Säännös edellyttää toimia myös rikosten uhrien oikeuksien turvaamiseksi ja aseman parantamiseksi.³² Lisäksi, lain esitöissä todetaan, että oikeus henkilökohtaiseen

²⁹ ks. Koskela 2009.

³⁰ Dijk – van Hoof 1990, s.252.

³¹ Tuori 1999, s.923.

³² Viljanen (2001, s.165-166) on huomauttanut, että tulkinnallinen ristiriita kansainvälisten sopimusten ja suomalaisen perusoikeusuudistuksen välillä turvallisuuden merkityksestä osana perusoikeuksia, ei herättänyt perusoikeusuudistuksen valmisteluvaiheessa juuri keskustelua.

koskemattomuuteen suojaa myös sellaiselta ihmisarvoa loukkaavalta kohtelulta, joka toteutetaan puuttumalla henkilön fyysiseen olemukseen ilman hänen suostumustaan.³³

Oikeudella turvallisuuteen on useita yhtymäkohtia muihin perusoikeuksiin. Oikeudesta liikkumisvapauteen säädetään PL 9§:ssä, jonka mukaan Suomen kansalaisella ja maassa laillisesti oleskelevalla ulkomaalaisella on vapaus liikkua maassa ja valita asuinpaikkansa. Liikkumisvapaudella on kiinteä yhteys henkilökohtaisen vapauden suojaan. Liikkumista rajoitettaessa on perusteen löydyttävä laista. Liikkumisvapautta on rajoitettu monella tapaa säättämällä turvallisuusalan toimijoille oikeuksia muun muassa ihmisten kiinniottamiseen ja liikkumiseen rajoittamisen tietyillä toimialueilla.

Myös PL 10§, 12§ ja 15§ ovat olleet toistuvasti kollisiosuhteessa 7§:n kanssa. PL 10§:ssä säädetään oikeudesta yksityiselämään, kunniaan ja kotirauhaan. Yksityiselämän suojan lähtökohtana on, että yksilöllä on oikeus elää elämäänsä ilman viranomaisten tai muiden ulkopuolisten tahojen mielivaltaista tai aiheetonta puuttumista hänen yksityiselämään. Yksityiselämän piiriin kuuluu muun muassa yksilön oikeus vapaasti solmia ja ylläpitää suhteita muihin ihmisiin ja ympäristöön sekä oikeus määrätä itsestään ja ruumiistaan.

PL 12§:ssä säädetään jokaisen oikeudesta sananvapauteen. Näitä oikeuksia on toistuvasti rajoitettu säädettäessä poliisille ja muille viranomaisille (sekä yksityiselle turvallisuusalalle) fyysiseen koskemattomuuteen, viestinnän salaisuuteen ja kotirauhan piiriin ulottuvia toimivaltuuksia.

Jokaisen omaisuus on turvattu perusoikeutena PL 15§:ssä. Turvallisuuden nimissä tähän oikeuteen kajoavaa toimivaltaa on kohdistettu säättämällä turvallisuusalan toimijoille toimivaltaa muun muassa esineiden ja aineiden haltuun ottamiseen ja takavarikkoon liittyen.

PL 13§:ssä säädetään kokoontumisvapaudesta. Jokaisella on oikeus lupaa hankkimatta järjestää kokouksia ja mielenosoituksia ja osallistua niihin. Julkisella valalla on erityinen vastuu tämän oikeuden turvaamisessa. Kokoontumislain (530/1999) 4§:ssä säädetään, että julkisen vallan on edistettävä kokoontumisvapauden käyttämistä turvaamalla oikeus

³³ HE 309/1993 vp, s. 128.

kokoontua ilman ulkopuolista häiriötä ja luomalla edellytyksiä yleisten kokousten järjestämiselle. Tämä tarkoittaa ääritapauksessa kokoontumisvapauden turvaamista rajoittamalla muita keskeisiä perusoikeuksia.

Turvallisuus itsenäisenä perusoikeutena on toiminut siis toistuvasti perusteena säädettäessä perusoikeuksiin puuttuvia säädöksiä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Tuori kuitenkin toteaa, että vaikka säännös korostaa yhteiskunnan turvaamista rikollisuudelta, turvallisuutta voi tuskin asettaa kollision rikoksesta epäillyn vapausoikeuksien kanssa.³⁴ Turvallisuuskysymysten korostuessa ja turvattomuuden tunteen kasvaessa, vaatimukset turvallisuuden edistämiseksi myös oikeudellisiin keinoin kuitenkin kasvavat. Tällöin joudutaan punnitsemaan, kuinka pitkälle turvallisuuden edistämisen nimissä ja minkälaisissa tilanteissa, voidaan säätää turvallisuusalan toimijoille oikeuksia puuttua perusoikeuksiin ja kuinka syvästi. Erityisesti Tuori on kritisoinut, että lainsäädäntökehityksemme ilmentää tilannetta, jossa turvallisuusalan toimijoiden rooli ei ole enää sellainen, jolle perusoikeudet asettavat pidäkkeitä. Ennemmin perusoikeudet perustelevat turvallisuusalan toimijoiden toimivaltaa ja siten ylläpitävät ja edellyttävät toimivallan laajentumista. Kun perusoikeusjärjestelmä on lähtökohtaisesti rakentunut yksilön suojalle valtion toimia vastaan, yksilön ja valtion väliseen vertikaalisuhteeseen, onkin kehitys muuttunut suuntaan, jossa perusoikeuksien pääpaino on yhteiskunnan jäsenten välisessä horisontaalisuhteen määrittämisessä.³⁵ Turvallisuus, jonka Tuorin mielestä tulisi liittyä henkilökohtaisen vapauden ja koskemattomuuden turvaan, onkin turvallisuutta yleisen järjestyksen ja turvallisuuden merkityksessä. Tällöin turvallisuus on perusoikeus, jolla perustellaan muiden perusoikeuksien rajoituksia.³⁶

Myös Pohjolainen on kritisoinut tulkintatapaa, jossa vapautteen kohdistuvat perusoikeudet asetetaan vastakkain niiden rajoittamiseen tähtäävien kollektiivisten intressien eli turvallisuuden kanssa. Hänen mukaansa turvallisuus ei saa muodostua superoikeudeksi, johon viittaamalla, muihin perusoikeuksiin puuttuminen oikeutetaan.³⁷

³⁴ Tuori 2001, s.157.

³⁵ Tuori 1999, s.921. Perusoikeussäännösten vertikaali- ja horisontaalivaikutuksia on käsitelty seikkaperäisesti muun muassa Saraviita 2005, s.174-181.

³⁶ Tuori 1999, s. 930.

³⁷ Pohjolainen 1999, s.941-942.

Niin ikään Viljanen tulkitsee oikeuden henkilökohtaiseen turvallisuuteen ensisijaisesti yksilölliseksi oikeudeksi, joka tulisi pitää erillään yleisen järjestyksen ja turvallisuuden käsitteestä eli turvallisuudesta niin sanotusti kollektiivisena hyvänä. Perusoikeusjärjestelmään ei sovi asetelma, jonka mukaan jonkin perusoikeuden tehtävänä olisi muiden perusoikeusrajoitusten legitimoiminen.³⁸ Viljanen ei kuitenkaan tulkitse, että perusoikeuksien horisontaalivaikutukset olisivat itsessään ongelma perusoikeusjärjestelmälle. Hän tarjoaa perusoikeuksien rajoitusedellytysten testiä tulkinnalliseksi avuksi. Tällöin mikään painava yhteiskunnallinen intressi ei voisi olla riittävä edellytys perusoikeuksien rajoittamiselle, mutta se on mahdollista, jos tarkasteleva oikeushyvä läpäisee perusoikeuksien rajoitusedellytysten testin kokonaisuudessaan. Viljanen toteaaakin, että *”Perusoikeuksien horisontaalivaikutusta ei mielestäni voida pitää itsessään jotenkin määritelmänomaisesti uhkatekijänä perusoikeusjärjestelmän kannalta. Sen sijaan ongelmia voi kyllä liittyä tapaan, jolla horisontaalivaikutukseen vedotaan argumentaation tukena”*.³⁹

Kiinnitän Tuorin ja Pohjalaisen kritiikin sekä Viljasen huomiot mielelläni laajempaan yhteiskunnallisen keskusteluun kasvavista turvallisuusvaatimuksista koettuja turvallisuusuhkia vastaan. Turvallisuuden nimissä lisättävän kontrollin nähdään mielellään lisäävän turvallisuutta (erityisesti yleisen järjestyksen ja turvallisuuden merkityksessä) ja suojaavan yksilöiden keskeisiä oikeushyviä, toisten yksilöiden perusoikeuksia rajoittamalla. Turvallisuuskeskustelulle tunnusomaista on eräänlainen turvakonsensus. Laaja kirjo päämääriä ja toimenpiteitä saavat päätöksenteossa tuen, kun niiden perustellaan parantavan turvallisuutta.⁴⁰ Turvallisuusala on mielestäni kokonaisuudessaan mainio esimerkki alasta, jossa ideologiset mielipiteet palveluiden tuottajasta ja tuottamistavasta saattavat erota merkittävästi, mutta itse turvallisuuden edistämisen tavoite on yhteiskunnallisessa keskustelussa eri kerrokset läpäisevä. Lainsäätäjälle tämä asettaa haasteensa. Turvallisuusalan oikeudellisen sääntelyn yhteydessä on arvioitava tarkasti käytettävissä olevaa keinovalikoimaa turvallisuuteen liittyvien päämäärien saavuttamiseksi. Tällöin on arvioitava, kuinka pitkälle turvallisuusalan kontrollin keinoin voidaan turvallisuutta lopulta edistää. Lähtökohtaisesti kaikille kuuluvan, julkisen kaupunkitilan kontrolli on tämän paradoksin ytimessä. Koskela toteaa osuvasti, että

³⁸ Viljanen 2001, s.184.

³⁹ Viljanen 2001, s.179.

⁴⁰ Koskela 2009, s.46.

”Kamppailu kaupunkitilasta kuvaa niitä eriarvoistumisen prosesseja, joita turvayhteiskunta tuottaa.”⁴¹

2.2 Perustuslain 124§:n sisällöllinen kuvaus

Suomalainen julkinen hallinto on ollut perinteisesti virkamiesjohtoinen. Tämä on muodostunut oikeusvaltiomme yhdeksi keskeiseksi kivijalaksi. Virkamieshallintoon perustuva julkisen hallinnon sääntely konkretisoitui aikaisemmin valtiosääntöoikeuden yleisissä opeissa. 1980-luvun puolivälissä sääntely terävöityi, kun perustuslakivaliokunta omaksui tulkinnassaan lähtökohdaksi valtiosääntöoikeudellisen virkamieshallintoperiaatteen. Samalla kuitenkin linjattiin, että virkamieshallintoperiaate ei ole ehdoton este julkisten tehtävien antamiselle viranomaiskoneiston ulkopuolelle.⁴²

Perustuslakiuudistuksen yhteydessä katsottiin perustuslakiin perustelluksi ottaa nimenomainen säädös (PL 124§) julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. PL 124§:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle lailla tai lain nojalla vain, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkista valtaa sisältäviä tehtäviä ei kuitenkaan voida antaa viranomaistoiminnan ulkopuolelle.⁴³

PL 124§:n säädöksen keskeisiä käsitteitä ovat *julkinen hallintotehtävä ja julkisen vallan käyttäminen*⁴⁴. PL 124§:n esitöissä julkinen hallintotehtävä määritellään laajaksi, hallinnollisten tehtävien kokonaisuudeksi, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoa

⁴¹ Koskela 2009, s.41.

⁴² Keravuori – Rusanen 2008, s. 87-93.

⁴³ PL 124§:ssä on viranomaisina pidetty kuntien toimintaan liittyviä, mutta kunnallishallinnon ulkopuolelle jääviä kuntien yhteisiä yhteistyöelimiä. PL 124§:n viranomaiskäsitteen piiriin kuuluvat myös julkisia tehtäviä hoitavat itsenäiset laitokset, kuten Kansaneläkelaitos, Suomen Pankki ja Työterveyslaitos. Vastaavasti viranomaiskoneiston ulkopuolelle jäävät yksityisoikeudelliset yhteisöt, säätiöt ja luonnolliset henkilöt (Saraviita 2011, s.989). Tässä pro gradu –tutkielmassa tarkastelun kohteina ovat poliisi viranomaisena ja yksityisen turvallisuusalan, käytännössä yksityisten yritysten kautta toimivat turvallisuusalan toimijat. Rajanveto viranomaisen ja yksityisen tahon välillä on tässä yhteydessä siten selkeä.

⁴⁴ Julkisten hallintotehtävien erottaminen muista julkisista tehtävistä on osoittautunut varsin ongelmalliseksi. Termejä on käytetty samoissa yhteyksissä toistensa synonyymeinä, vaikka lainsäätäjä on halunnut antaa termeille oikeudellisesti erilaisen sisällön. Se, miten käsite on suhteutettu muihin julkisiin tehtäviin ja julkiseen vallan käyttöön on ollut perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöjen varassa. *Julkinen tehtävän* käsitteellä on oikeustieteellinen ja yhteiskuntapoliittinen ulottuvuus. Laajasta näkökulmasta katsottuna julkisten tehtävien voidaan katsoa olevan kaikkia sellaisia tehtäviä, jotka ovat perinteisesti kuuluneet julkiselle hallinnolle tai joiden hoitaminen perustuu lakiin tai asetukseen (HE 1/1998 vp, s.179).

sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä oikeuksia. Julkinen hallintotehtävä sisältää hallinnollista toimeenpanovaltaa. Vastaavasti julkisen hallintotehtävän ulkopuolelle rajataan lainsäädäntö- ja tuomivalta.⁴⁵

Julkisia hallintotehtäviä hoitavat monelta osin viranomaiset.⁴⁶ Lisäksi, lainsäädäntökäytäntö on tulkinnut julkiseksi hallintotehtäväksi ne viranomaistahon ulkopuoliset tehtävät, jotka täydentävät viranomaistoimintaa ja toteuttavat tietyille hallinnonalalle osoitettuja tavoitteita tai joihin muutoin sisältyy joitakin erityisiä julkisia intressejä⁴⁷.

Julkisen hallintotehtävän on tulkittu toimivan yläkäsitteenä monitulkintaiselle *julkisen vallan käytön* käsitteelle⁴⁸. Nykykäsityksen mukaan julkista vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan pitää julkisina, mutta julkinen tehtävä ei sisällä automaattisesti julkista valtaa⁴⁹. Vakiintuneimman käsityksen mukaan julkisen vallan käyttäminen tarkoittaa tilannetta, jossa tehdään määrämuotoisia kirjallisia lainsoveltamispäätöksiä oikeusnormeja asettamalla tai normeja yksittäistapauksiin soveltamalla tai muulla tavoin päätetään etuuksista, velvollisuuksista ja oikeuksista⁵⁰. Lähtökohtana on, että julkisen vallan käytön ydinalue edellyttää lainsäädännön toimivaltanormin voimassaoloa.

Julkiseen vallan käyttöön liittyy läheisesti myös lainalaisuusperiaate. PL 2§:ssä säädetään, että julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja, että kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Viranomaisen ei saa käyttää tällöin sellaisia keinoja julkisessa tehtävässä, jonka toimivalta ei perustuisi voimassaolevaan oikeusjärjestykseen. Julkisessa vallan käytössä on näin ollen kyse kansalaisen käytettävissä olevia oikeuksia laajemmasta toimivallasta, joiden nojalla puututaan yksityisen oikeudelliseen asemaan velvoittavin tai rajoittavin toimin tai ulotutaan yksilön perusoikeussuojan alueelle.⁵¹

Julkisen vallan käyttö voi olla luonteeltaan määrämuotoista tai tosiasiallista julkisen vallan käyttämistä. Määrämuotoista julkisen vallan käyttämistä on oikeusnormien asettaminen,

⁴⁵ HE 1/1998 vp, s.179.

⁴⁶ Järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen on tulkittu olevan PL 124 §:ssä tarkoitettu julkinen hallintotehtävä (PeVL 20/2002, s.2).

⁴⁷ Keravuori – Rusanen 2008, 173.

⁴⁸ Tuori 1998, s. 300-301; Kerttula 2010, s. 152.

⁴⁹ Keravuori – Rusanen 2008, s.156-157.

⁵⁰ Mäenpää 2003, s.121-122.

⁵¹ Keravuori – Rusanen 2008, s.116.

lainkäyttöratkaisujen antaminen sekä hallintopäätösten tekeminen yksityisen oikeusasemaan liittyen.⁵² Vastaavasti tosiasiallisella julkisen vallan käyttämisellä tarkoitetaan tyypillisesti sitä hallintotoimintaa, jossa yksilön lailla suojattuun asemaan puututaan fyysisesti tai muutoin tosiasiallisia toimenpiteitä käyttäen. Poliisin ja muiden turvallisuusalan toimijoiden toimivaltanormit ovat tyypillisesti luonteeltaan tosiasiallista julkisen vallankäyttöä. Tällöin julkisen vallan käyttäminen ei ole sidottu määrämuotoisiin menettelyvaatimuksiin. Muodollisten menettelyvaatimusten sijaan, tosiasiallista julkisen vallan käyttöä ohjaavat yleiset valtiosääntö- ja hallinto-oikeudelliset periaatteet. Tosiasiallinen julkisen vallan käyttäminen on tyypillisesti mielletty fyysisen pakkovallan käyttämiseksi, mutta siihen kuuluu merkittävältä osin myös sellaista viranomaistoimintaa, jota tehdään käskyin, kehotuksin, kielloin ja määräyksin.⁵³ Toiminta voi kohdistua myös muihin kuin henkilön fyysiseen piiriin kuuluviin oikeushyviin, kuten esineisiin tai aineisiin⁵⁴.

PL 124§:n säädös asettaa oikeudelliset ehdot julkisen hallintotehtävän antamisesta yksityiselle. Toisaalta se antaa lainsäätäjälle harkintavaltaa, miten julkinen hallintotehtävä on tarkoituksenmukaista hoitaa. Säädös ei siis ota kantaa vain julkisen ja yksityisen toimijan väliseen työnjakoon, vaan myös tämän työnjaon edellytyksiin. Se sisältää siten myös hallintovaltiolle tyypilliset vaatimukset hyvästä hallinnosta, tehtävien tarkoituksenmukaisesta hoitamisesta sekä perustuslain ensisijaisuudesta.⁵⁵

Säädöstä voidaankin pitää eräänlaisena julkista toimintaa yleisesti ohjaavana periaatteena. Se ilmentää virkamieshallintoperiaatteeseen sekä oikeusvaltion- ja demokratiaperiaatteisiin pohjautuvan ajatuksen julkisten hallintotehtävien laintasoisesta ja demokraattiseen päätöksentekoon pohjautuvasta järjestelmästä. Se sisältää myös vaatimuksen perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten kunnioittamisesta.⁵⁶ Säädös on ikään kuin viitekehys, jonka puitteissa edellytetään harkintaa viranomaiskoneiston ulkopuolelle säädettyjen julkisten hallintotehtävien antamisesta. Säädöksen voi mielestäni tulkita myös perustuslaillisen tason ideologiseksi kannanotoksi. Esimerkiksi Tuori on

⁵² Tuori 1998, s. 301.

⁵³ Keravuori – Rusanen 2008, s. 130-131.

⁵⁴ Helminen – Kuusimäki – Salminen 1999, s. 195.

⁵⁵ ks. esim. Mäenpää 2007, s. 73.

⁵⁶ Keravuori – Rusanen 2008, s.21.

kuvannut, että ”Säännös on oikeusvaltiollisuuden puolustautumista yksityistämisen potentiaalisia uhkia vastaan.”⁵⁷

Huomattakoon, että PL 124§:n mukaan periaatteessa mikä tahansa viranomaiselle kuuluva tehtävä voidaan edellytysten täytyessä siirtää yksityisen tahon hoidettavaksi. Suomessa ei ole mannereurooppalaiseen oikeustraditioon viittaavaa doktriinia, joka määrittelee valtion ydintehtävät koskemattomiksi. Kuitenkin myös suomalaisen oikeudellisen ajattelun lähtökohtana näyttää olevan käsitys siitä, että tiettyjä valtiolle perinteisesti kuuluneita ydintehtäviä ei voi luovuttaa viranomaiskoneiston ulkopuolelle. Tällaisia ydintehtäviä ovat tyypillisesti olleet turvallisuuteen, erityisesti yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitoon liittyvät tehtävät, joita poliisi keskeisenä turvallisuusviranomaisena hoitaa. Näitä tehtäviä on kuitenkin jo melko vakiintuneesti ja yhä enemmän siirretty viranomaiskoneiston ulkopuolelle. Oikeusvaltiollinen yksityistämiskielto ei näytäkään yksittäistapauksissa estäneen poliisin tehtäviä täydentävien ja avustavien tehtävien ja muutoin luonteeltaan vähämerkityksisten liitännäistehtävien antamista viranomaisorganisaation ulkopuolelle.⁵⁸ Merkittävä valtiosääntöoikeudellinen kysymys tässä kehityksessä on kuitenkin se, miten täydentävät, avustavat ja vähämerkityksiset turvallisuusalan tehtävät määrittyvät suhteessa turvallisuusalan ydintehtäviin.

2.2.1 Julkisen hallintotehtävän yksityiselle antamisen edellytykset

PL 124§ sisältää sanamuodon ”*muulle kuin viranomaiselle*”. Perustuslaki ei määrittele sitä viranomaistahoa, jolta tehtäviä voidaan antaa tai vastaavasti sitä tahoa, joka näitä julkisia hallintotehtäviä voi ottaa hoitaakseen. Keravuori – Rusanen tulkitsee, että koska säännös on kirjoitettu passiivimuotoon, on oletettavaa, että säännöksessä tarkoitetaan mille tahansa taholle kuuluvien julkisten hallintotehtävien hoitamista. Koska säädöksessä on kuitenkin sanamuoto ”*muulle kuin viranomaiselle*” on ilmeistä, että tällä tarkoitetaan hallintotehtävän antamista viranomaisorganisaation ulkopuolelle eikä säännös siten koske viranomaisten sisäisiä toimivallan siirtoja. Säädos ei koske myöskään yksityiseltä toiselle

⁵⁷ Tuori 1999, s.539.

⁵⁸ Keravuori – Rusanen 2008, s.477-478.

yksityiselle siirrettäviä julkisia hallintotehtäviä. Sen sijaan säädös koskee sekä uusien että jo olemassa olevien tehtävien siirtämistä yksityiselle taholle.⁵⁹

Lailla säätämisen käyttöala ei ole PL 124§:ssä yksiselitteinen. Säädöstä koskevissa esitöissä ei ole otettu erikseen kantaa siihen, miten lailla tai lain nojalla säätämisen vaatimus ratkaistaan erityyppisissä julkisia hallintotehtäviä koskevissa asiakokonaisuuksissa. Säätelytapaa ei siten voi ratkaista vain PL 124§:n tulkintaan nojautuen, vaan rajanvetoa ohjaa myös muut perusoikeussäännökset sekä oikeusvaltioperiaatteita ohjailevat muut perustuslailliset vaatimukset.⁶⁰ Lain nojalla säätämisen vaatimus tarkoittaa käytännössä hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle lakiin perustuvalla asetuksella. Hallintotehtävän antaminen voi tapahtua tietyin edellytyksin myös hallintopäätöksin, viranomaisen antamaan valtuutuksen perusteella tai tehtyyn sopimukseen perustuen.⁶¹

PL 124§:n keskeisenä ehtona on, että julkinen hallintotehtävä on mahdollista luovuttaa viranomaiskoneiston ulkopuolelle, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Säädöksen termi ”tarpeen eli tarve” viittaa siihen, että tehtävien siirtämisen yksityiselle tulee olla perustellusti tarpeellista. Tarkoituksenmukaisuuden vaatimus kuvastaa vastaavasti sitä, että yksityiselle annettavan julkisen hallintotehtävän tulee soveltua yksityisen hoidettavaksi, kun huomioon otetaan julkisen hallinnon toiminnallinen kokonaisuus ja oikeusvaltiolliset periaatteet. Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle tulee olla siten paitsi tarpeellista, myös valtiosääntöisesti tarkoituksenmukaista.⁶²

Perustuslain esitöissä ei ohjata laajasti tarkoituksenmukaisuusharkinnan toteuttamista. Esitöissä mainitaan, että hallintotehtävän luonne on otettava huomioon. Tarkasteltavina kriteereinä toimivat hallinnon tehokkuus ja sisäiset tarpeet, yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen tarpeet sekä julkisen hallintotehtävän erityisluonne. Tarkoituksenmukaisuusvaatimus voi esimerkiksi palveluiden tuottamiseen liittyvien tehtävien kohdalla ilmetä luontevammin, kuin esimerkiksi yksilön tai yhteisön keskeisiä oikeuksia koskevien päätöksentekotehtävien kohdalla. Tarkoituksenmukaisuusvaatimus on

⁵⁹ Keravuori-Rusanen 2008, s.264.

⁶⁰ Keravuori-Rusanen 2008, s.297-306.

⁶¹ Keravuori-Rusanen 2008, s.306-315; Saraviita 2011, s.991.

⁶² Keravuori-Rusanen 2008, s.319.

oikeudellinen edellytys, jonka täytyminen jääkin tapauskohtaisesti arvioitavaksi.⁶³ On esitettävä riittävät ja asianmukaiset perustelut sille, minkä vuoksi julkisen hallintotehtävän antaminen yksityisen tahon hoidettavaksi on tarkoituksenmukaista. Yksittäistapauksissa on annettu painoarvoa myös vakiintuneen käytännön toimivuudelle, jos käytännöstä ei ole ilmennyt selkeitä ongelmia.⁶⁴ Yksityistämisen tarpeellisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta ei kuitenkaan tulisi perustella julkisen hallinnon yleisillä ongelmilla. Puutteelliset resurssit eivät voi itsessään toimia yksityistämisen argumenttina, vaan yksityistämisen toiminnalliset vaikutukset on huomioitava laajemmin.⁶⁵

Tarpeellisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden sekä lailla tai sen nojalla säätämisen lisäksi edellytyksenä on, että julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle ei vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa ja tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimukset viittaavat ensisijaisesti hallintotehtävään liittyvään päätöksentekoon ja tässä yhteydessä korostuneisiin vaatimuksiin yksilöiden yhdenvertaisuudesta, kielellisistä perusoikeuksista, oikeudesta tulla kuulluksi sekä oikeudesta hakea muutosta ja saada päätöksen perustelut tiedoksi. Oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimuksia on tulkittava yhdessä PL 21 §:n hyvän hallinnon vaatimusten kanssa sekä myös muut perusoikeussäännökset huomioiden.⁶⁶ Perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon käsitteellinen erottelu säädöksessä onkin luonteeltaan lähinnä tulkintaa selkeyttävä, koska oikeusturvasta ja hyvän hallinnon vaatimuksista säädetään jo jokaiselle kuuluvina perusoikeuksina PL 21 §:ssä⁶⁷. Perusoikeuksia ei voi vaarantaa laiminlyömällä yhdenvertaisuutta, yksilöiden kielellisiä perusoikeuksia, asiakirjojen julkisuutta sekä hyvän hallinnon perusteita määrittäviä hallintolain (2003/434) 2 luvun säädöksiä.

Oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimuksiin liittyy kiinteästi myös valvonta. Erityisesti tosiasiallisen julkisen vallan käytön aloilla oikeusturvan varmistaminen edellyttää viranomaisvalvontaa. Ennakollinen valvonta tarkoittaa esimerkiksi viranomaisen myöntämää toimilupaa tai muuta viranomaishyväksyntää. Valvontaa voidaan tehdä myös

⁶³ HE 1/1998, s.179.

⁶⁴ Esimerkiksi laki turvatarkastuksista (1211/1999) tuomioistuimissa ja järjestyksenvalvojen asettamisoikeus liikenneasemille, liikennevälineisiin ja kauppakeskuksiin ovat syntyneet osittain sen seurauksena, että poliisilla ei ole ollut resursseja hoitaa tarvittavissa määrin näitä tehtäviä ja tehtävät ovat pikkuhiljaa ajautuneet yhä enemmän yksityiselle turvallisuusalalle. Lainsäädäntö on seurannut tosiasiallisen kehityksen perässä (HE 3/1999 vp; HE 20/2002 vp).

⁶⁵ Keravuori - Rusanen 2008, s.321-328.

⁶⁶ HE 1/1998, s.179.

⁶⁷ Keravuori - Rusanen 2008, s. 332.

jälkikäteisesti. Esimerkiksi perusoikeuksiin puuttuvan tahon velvollisuus raportoida toimivaltuuksien käytöstä valvovalle viranomaiselle, on ollut yksi tapa varmistua oikeusturvanäkökohdista.⁶⁸

PL 124§:n esitöissä ei ole asetettu kriteerejä sille, miten perusoikeussuoja varmistetaan. Keravuori – Rusanen tulkitsee, että PL 124§:n soveltamistilanteessa saattaa olla kysymys minkä tahansa perusoikeuden vaarantumisesta. Perusoikeussuojasta tulee siksi varmistua arvioimalla perusoikeuksien koko kokonaisuutta. Tämä liittyy läheisesti PL 22§:ään, jossa säädetään julkisen vallan velvollisuudesta turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Säännös velvoittaa myös yksityisiä tahoja, kun näille on lailla tai sen nojalla säädetty julkista valtaa sisältäviä tehtäviä, jotka ovat myös perusoikeuksien kannalta merkityksellisiä. Lähtökohtana on, että perusoikeussuojasta tulee varmistua laintasoin säännöksin. PL 124§:n perusoikeuksien vaarantamisen kieltö käsittää minkä tahansa perusoikeuden vaarantamisen. Näin ollen julkista hallintotehtävää hoitavan tahon koulutuksen ja asiantuntemuksen, julkisen valvonnan ja virkavastuun merkitys korostuvat perusoikeussuojasta varmistauduttaessa. Huomiota on kiinnitetty myös menettelyllisiin oikeuksiin.⁶⁹

Tilanteet, joissa turvallisuusalan toimijat käyttävät toimivaltaa järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitotehtävissä, ovat tyypillisesti tosiasiallista hallintotoimintaa. Perustuslakivaliokunta on lähtenyt siitä tulkinnasta, että tosiasiallisen julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle ei ole sellaisenaan uhka perusoikeuksille, hyvän hallinnon vaatimuksille ja oikeusturvalle. Tällaisessa tilanteessa perusoikeuksista, oikeusturvasta ja hyvän hallinnon turvaamisesta tulee kuitenkin huolehtia asianmukaisella sääntelyllä, toiminnan julkisen valvonnan piiriin saattamisella ja oikeudellisen vastuun määrittelemisellä. Erityistä huomiota on kiinnitettävä myös toimijoiden sopivuuden, pätevyyden ja asiantuntemuksen varmistamiseen heidän toimiessa julkisissa hallintotehtävissä. Huomiota on kiinnitetty myös siihen, että toimivaltuuksista säädetään täsmällisesti ja tarkkarajaisesti.⁷⁰

⁶⁸ Esimerkiksi LYTP 45§ edellyttää vartioimisliikkeiden vuosi-ilmoituksissa ilmoitettavaksi tilanteet, joissa vartija on käyttänyt ampuma-asetta, kaasusumutinta tai koiraa voimankäyttövälteenä.

⁶⁹ PeVM 25/1994 vp, s.5; Keravuori – Rusanen 2008, s.335-350.

⁷⁰ Saraviita 2011, s.991.

2.2.2 Merkittävän ja muun julkisen vallan käytön tulkinnallisia rajapintoja

PL 124§ estää merkittävää julkista valtaa sisältävien tehtävien antamisen viranomaiskoneiston ulkopuolelle. Käsite *merkittävän julkisen vallan käyttö* tuli oikeudelliseksi termiksi vasta perustuslakiuudistuksen yhteydessä. Käsitettä ei ole kuitenkaan avattu laajasti perustuslain lainvalmistelutöissä. Lainvalmistelutyöt sisältävät vain yhden esimerkin, jossa todetaan, että ”*Merkittävänä julkisen vallan käyttönä voidaan pitää itsenäiseen harkintaan perustuvaa oikeutta käyttää voimakeinoja sekä muuta merkittävää puuttumista yksilön perusoikeuksiin.*”⁷¹ Sen sijaan perustuslakivaliokunta ei ole perustuslakia koskevassa lausunnossaan käsitellyt tätä rajanvetokysymystä lainkaan. Merkittävän julkisen vallan käytön sisällölliselle täsmentämiselle on siten jätetty tulkinnallista liikkumavaraa. Seuraavaksi jäsenän merkittävän ja muun julkisen vallan käytön rajapintaa eri lähteistä käytettyjen tulkinta-argumenttien avulla.

Vallankäytön intensiteetillä tarkoitetaan vallankäytön voimakkuuden ja välittömyyden arviointia vallankäytön kohteena olevan näkökulmasta. Esimerkiksi Mäenpää on arvioinut hallintotoimintaan liittyvää vallankäytön intensiteettiä viiden eri kriteerin näkökulmasta. Näitä arvioitavia kriteerejä ovat välittömän pakon käyttö tosiasiallisessa julkisen vallan käytössä, julkisen vallan yksipuolinen käyttö tekemällä yksilöä rajoittavia ja velvollisuuksia asettavia hallintopäätöistä, luonteeltaan etuja ja oikeuksia perustava hallintotoiminta, hallinnollisen mikrovallan käyttö sekä muu oikeusvaikutuksia vailla oleva tosiasiallinen hallintotoiminta.⁷²

Vastaavasti Tuori tulkitsee, että julkisen vallan käytön intensiteettiä tulisi lähestyä ensisijaisesti asetelmasta, jossa erotetaan oikeuksia rajoittava ja velvollisuuksia perustava sekä toisaalta oikeuksia ja etuja suova vallankäyttö. Intensiteetin tarkastelun keskiössä ovat tällöin perusoikeudet. Vallankäyttö on sitä intensiivisempää, mitä välittömämmin tilanteessa puututaan yksilön perusoikeuksiin. Intensiteetin tasoa määrittää Tuorin näkemyksen mukaan se, onko vallankäyttö määrämuotoista päätöksentekoa vai tosiasiallista vallankäyttöä.⁷³

⁷¹ HE 1/1998, s.179.

⁷² Mäenpää 1989, s.128.

⁷³ Tuori 1998, s.317.

Keravuori – Rusanen on rakentanut tulkintadoktriinia merkittävälle julkiselle vallankäytölle, arvioimalla erityisesti perustuslakivaliokunnan lausuntoja julkisen hallintotehtävän yksityiselle antamisen edellytyksiin liittyen. Keravuori – Rusanen erottaa perusoikeuksien ydin- ja reuna-alueen. Kun toimivaltuudet siirtyvät yhä lähemmäksi perusoikeuksien ydintä, ollaan samanaikaisesti yhä lähempänä PL 124§:n mukaista merkittävän julkisen vallan käyttöä. Ydinalueelle on rajattu yksilön fyysiseen toimintavapauteen, koskemattomuuteen ja itsemääräämisoikeuteen kuuluvat henkilökohtaiset vapausoikeudet.⁷⁴ Ne toimivat ikään kuin edellytyksenä muiden perusoikeuksien toteutumiselle. Mitä lähempänä ollaan vapausoikeuksiin puuttumista, sitä lähempänä ollaan merkittävää julkisen vallan käyttämistä.⁷⁵

Oleellista merkittävän julkisen vallan käytön rajanvedon määrittelyssä ei ole kuitenkaan vain tämä ydin- ja reuna-alueen muodostuminen, vaan myös ne oikeudelliset keinot eli käytännössä toimijalle lailla säädetyt toimivaltuudet, joilla perusoikeuksiin puututaan. Oikeudellisia keinoja on lähestyttävä määrittelemällä, onko kyse määrämuotoisesta päätöksenteosta vai tosiasiallisesta julkisen vallan käytöstä. Määrämuotoinen hallintotoiminta on tyypillisesti sitä ankarampaa, mitä enemmän käytetään hallinnollisia pakkokeinoja ja määrätään sanktioluonteisia seuraamuksia perustaltaan yksipuolisessa viranomaistoimessa. Tällaiset pakkokeinot ovat välittömästi täytäntöönpanokelpoisia ja toimivat rikosoikeudellisen seuraamusjärjestelmän täydentäjinä.⁷⁶

Vastaavasti tosiasiallisessa julkisen vallan käytössä on määrämuotoista päätöksentekoa enemmän luonteeltaan sellaisia toimia, jotka realisoivat merkittävällä tavalla julkisen vallan käyttämistä. Tosiasiallisin toimin muuttunutta oikeustilaa ei ole yleensä mahdollista palauttaa jälkikäteen. Mahdollisuus vaikuttaa toimenpiteen sisältöön omalla käyttäytymisellään on myös tulkintaa ohjaava seikka. Tosiasiallinen, välittömästi tapahtuva julkisen vallan käyttö, ei ole merkittävää kuitenkaan automaattisesti. Olennaista on se, kuinka voimakkaasti ja ankarasti yksityisen oikeusasemaan on mahdollista puuttua. Huomiota on kiinnitettävä myös toimenpiteen oikeusvaikutusten luonteeseen eli ovatko toimenpiteiden oikeusvaikutukset lopullisia vai väliaikaisia. Niin ikään kriteerinä toimii se, onko vallan käyttäjällä itsenäinen vai jostakin viranomaistahosta riippuvainen asema.

⁷⁴ Perusoikeuksien ydinalueen koskemattomuusvaatimusta on seikkaperäisesti käsitelty mm. Viljanen 2001, s. 229-250.

⁷⁵ Keravuori – Rusanen 2008, s.435; ks. myös Husa – Pohjolainen 2002, s.133.

⁷⁶ Keravuori-Rusanen 2008, s.446-447.

Lisäksi, tulkintakriteeriksi on näyttänyt muodostuvan ylipäätään toimivaltuuksien laajuus suhteessa yksityishenkilön oikeuksiin ja toisaalta toimivallan antamisen perusteena olevaan tehtävään. Myös toimivaltuuksien ajalliset ja paikalliset rajoitukset toimivat keskeisinä kriteereinä⁷⁷.

Perustuslain esitöissä merkittäväksi julkisen vallankäytön tunnusmerkiksi on mainittu itsenäiseen harkintaan perustuva voimakeinojen käyttäminen. Itsenäiseen harkintaan perustuvien voimakeinojen käyttäminen on tulkittu olevan poikkeuksellinen järjestely, joka on mahdollista vain laissa tarkasti määritellyissä erityistilanteissa. Edellytykseksi on asetettu voimankäyttöoikeuksien välttämättömyys tehtävään liittyvän voimakkaan julkisen intressin turvaamiseksi. Voimankäyttöön kuuluvat tehtävät voivat olla ainoastaan viranomaistoimintaa avustavia ja voimankäyttöoikeuksia voidaan antaa yksityisille virkamiehille rajoitetummin. Merkittäväksi on muodostunut näiden oikeuksien rajoittamisen mahdollisuus paikallisesti ja ajallisesti sekä voimankäyttöön oikeutetun yksityisen tahon koulutukselliset edellytykset suoriutua tehtävistään.⁷⁸

Alkuperäisestä tulkinnasta huolimatta, yksityisten henkilöiden voimankäyttöoikeudet eivät ole lainsäädännössämme vieraita. Voimankäyttöoikeuksia on myönnetty tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä sellaisissakin tapauksissa, joissa on ollut kyse muusta kuin tilapäisluontoisesta tehtävästä ja välittömän viranomaisvalvonnan alaisena toimimisesta. Keravuori – Rusanen on erityisesti perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöjen perusteella todennut, että oikeuskehitys ei ole ollut tässä johdonmukainen. Oikeudellisesti merkittäväksi kysymykseksi ei ole niinkään muodostunut se, voidaanko voimankäyttöoikeuksia antaa yksityiselle, vaan se, millä edellytyksillä voimankäyttöoikeuden antaminen on mahdollista ja miten näitä ratkaisuja on oikeudellisesti perusteltu.⁷⁹

Yhteenvetomaisesti Keravuori – Rusanen toteaa, että ”*Merkittävän julkisen vallankäytön piirissä liikutaan alueella, jossa perusoikeuksien kannalta olennaiseen oikeuspiiriin syvästi kajoava vallankäyttö muodostuu toimivaltuuksien välittömyyttä, konkreettisuutta ja ankaruutta kuvaavalla tavalla valtiosääntöoikeudellisesti*

⁷⁷ Keravuori – Rusanen 2008, s.456.

⁷⁸ Keravuori – Rusanen 2008, s.428-432; Saraviita 2011, s. 993.

⁷⁹ Keravuori – Rusanen 2008, s.428.

poikkeukselliseksi.” Julkisen vallan käytön ja muun julkisen vallan käytön rajanveto on kuitenkin häilyvä riippuen siitä, minkälaisia oikeushyviä tilanteessa puolustetaan. Lainsäätäjä on näyttänyt sallivan sitä sallivammin merkittävälle julkiselle vallan käytölle tyypillistä toimivaltaa, mitä enemmän toimivaltuuksien tarkoituksena on ihmisten terveyteen ja turvallisuuteen liittyvät painavat yhteiskunnalliset intressit.⁸⁰

3. Turvallisuusalan tehtävät, toimialueet ja pätevyysvaatimukset

3.1 Poliisi

Sana *poliisi* sisältää useita erilaisia merkityssisältöjä. Lainsäädännössä sana on vakiintunut tarkoittamaan poliisiorganisaatiota kokonaisuudessaan tai jotakin siihen kuuluvaa yksikköä. *Poliisitoiminnalla* viitataan toimintaan, jolla torjutaan yhteiskuntaa ja yksityisiä uhkaavia vaaroja käsky- ja pakkovaltaa käyttämällä. Poliisitoimintaa voikin luonnehtia turvallisuuden ylläpitämiseksi, jonka tavoitteena on valtion ja yksilöiden suojaaminen.⁸¹ Poliisin tehtävänä on PolL 1§:n mukaisesti oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaaminen, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen sekä rikosten ennalta estäminen, paljastaminen, selvittäminen ja syyteharkintaan saattaminen⁸². Poliisin tehtävänä on toimia myös yhteistyössä muiden viranomaisten sekä yhteisöjen ja asukkaiden kanssa turvallisuuden ylläpitämiseksi.

Vuoden 2014 alusta voimaantulevassa uudessa PolL 1§:ssä, on poliisin tehtäväalaa täsmennetty siten, että edellä mainittujen tehtävien lisäksi poliisin tehtävänä on kansainvälisestä yhteistyöstä huolehtiminen sekä lupahallintotehtävien ja muiden poliisille laissa erikseen säädettyjen tehtävien suorittaminen. Poliisin täytyy myös antaa jokaiselle tehtäväpiiriinsä kuuluvaa apua. Jos on perusteltua syytä olettaa henkilön kadonneen tai joutuneen onnettomuuden uhriksi, poliisin on ryhdyttävä tarpeellisiin toimenpiteisiin henkilön löytämiseksi.

Poliisille kuuluvat tehtävät on jaettu poliisin operatiivisen työn näkökulmasta kenttätoimintaan eli yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitotehtäviin, rikostorjuntaan

⁸⁰ Keravuori-Rusanen 2008, s.462.

⁸¹ Helminen – Kuusinen – Rantaeskola 2012, s.1-2.

⁸² Muita keskeisiä poliisin toimintaa ohjaavia lakeja ovat laki poliisin hallinnosta (110/1992) ja valtioneuvoston asetus poliisin hallinnosta (158/1996). Poliisikoulutuksesta annetussa laissa (68/2005) säädetään poliisikoulutuksesta. Nämä lait ovat myös muutostyön alla. Poliisilain ohella poliisin tehtävistä ja toimivaltuuksista säädetään keskeisesti myös esitutkintalaissa (ETL 1987/449) ja pakkokeinolaissa (PKL 1987/450), joiden jo hyväksytyt kokonaisuudistukset astuu voimaan vuoden 2014 alusta.

sekä poliisin lupahallintotehtäviin.⁸³ Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitotehtävät ovat poliisin toiminnan näkyvin osa. Poliisi suoritti vuonna 2012 yhteensä 995 506 hälytystehtävää. Hälytystehtäviä pelkästään tehtäväkoodilla ”häiriökäyttäytyminen” tilastoitiin yhteensä 98 908 tehtävää.⁸⁴

Poliisilla on ollut Suomessa perinteisesti paljon valtaa ja valta perustui pitkään tavanomaiseen oikeuteen. Erityisesti yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitoon liittyvä poliisitoiminta perustui aikaisemmin niin sanottuihin poliisikäytäntöihin. Poliisilla oli aiemmin niin sanottu yleisvaltuus tehtävien suorittamiseen. Yleisvaltuus vakiintui tarkoittamaan aseman suomaan valtaa kajota toimenpiteen kohteena olevan vapauspiiriin, kun tämä oli välttämätöntä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpidon perusteella. On huomattavaa, että kirjoitettu lainsäädäntömme ei sisältänyt missään vaiheessa säännöstä tällaisesta yleisvaltuudesta.⁸⁵

Ensimmäinen laintasoinen poliisilaki (84/1966) tuli voimaan vasta vuonna 1966, joka täsmensi poliisin oikeudellista asemaa ensimmäistä kertaa yksityiskohtaisemmin. Tämän jälkeen poliisin toimivalta ja säädännäinen oikeus ovat liittyneet yhä seikkaperäisemmin yhteen. Poliisin toimivallan sitominen mahdollisimman täsmällisiin toimivaltanormeihin onkin ollut poliisin toimivaltanormien sääntelylle tyypillinen kehitys viime vuosikymmenien aikana. Tavanomainen oikeus on väistynyt kirjoitetun oikeuden tieltä.⁸⁶

Poliisin toimivaltaa ja ylipäättään oikeudellista asemaa on viitoittanut myös vuoden 2000 perustuslain uudistus sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen säädökset. Samanaikaisesti toimintaympäristö on asettanut haasteita poliisin asemalle ja toimivaltaan liittyvälle oikeudelliselle sääntelylle. Vuonna 1995 voimaan tullutta poliisilakia muutettiin erityisesti 2000-luvun alussa useaan kertaan.⁸⁷ Muutosten myötä poliisilaista muodostui vaikeaselkoinen kokonaisuus, jonka laajempi kokonaisuudistus on ollut välttämätöntä. Lisäksi on ollut tarpeellista tarkentaa turvallisuusviranomaisten toimivaltuuksien ulottuvuutta ja toimivallan käyttämisen edellytyksiä, kansalaisten oikeusturvaa sekä

⁸³ Helminen – Kuusimäki – Rantaeskola 2012, s.3.

⁸⁴ Poliisin tilastojärjestelmä raporttiajo 16.4.2013.

⁸⁵ Helminen – Kuusimäki – Rantaeskola 2012, s.178.

⁸⁶ Sinisalo 1971, s.8-11.

⁸⁷ Vuonna 2005 tehtiin laaja poliisilain osittaisuudistus, jossa säädettiin muun muassa oikeudesta telekuunteluun ja tekniseen kuunteluun terrorismirikosten ennalta estämiseksi sekä mahdollistettiin tiedon hankkiminen matkaviestimien sijainnista tiettyjen rikosten estämiseksi.

täsmentää yksittäisiä poliisilain säädöksiä. Muutostarpeiden johdosta uusi poliisilaki (PolL 872/2011), astuu voimaan 1.1.2014 samanaikaisesti uudistettujen esitutkinta- ja pakkokeinolakien (ETL 805/2011, PKL 806/2011) kanssa.

Poliisimiehenä voi toimia poliisin perustutkinnon suorittanut poliisimies. Pätevyysvaatimuksista säädetään laissa poliisin koulutuksesta (68/2005). Poliisin perustutkinto-opiskelijaksi voi hakeutua Suomen kansalainen, joka on suorittanut vähintään ammatillisen perustutkinnon tai lukion oppimäärän tai suomalaisen ylioppilastutkinnon tai muun ylioppilastutkintoasetuksessa (1000/1994) tarkoitetun tutkinnon. Hänen tulee olla terveydentilaltaan ja muutoin poliisin tehtävien asianmukaisen hoitamisen kannalta sopiva. Lisäksi henkilöllä tulee olla vähintään B-luokan ajo-oikeus, vähintään vuoden työkokemus sekä hänen tulee suorittaa hyväksytysti valintakoe. Poliisin perustutkinnon laajuus on 165 opintopistettä ja opiskelu kestää 2,5 vuotta sisältäen työelämän harjoittelut. Opinnot sisältävät laaja-alaisesti eri oppilaineita, kuten voimankäyttöä, juridiikkaa, liikuntaa, psykologiaa, kielten opetusta, viestintää ja erilaisia käytännön harjoituksia.⁸⁸

Alueellinen toimivalta määrittää sen toimialueen, jossa viranomainen tai muu taho suorittaa tehtävänsä lain nojalla toimivaltaansa käyttäen.⁸⁹ Voimassaolevan PolL 7§:n mukaan, poliisimiehellä on tehtävänsä suorittaessaan koko maassa poliisilain tai muun lain nojalla säädetty poliisivaltuudet. Poliisimiehiä ovat PolL 6§:n mukaisesti virassa tai määräaikaikaisessa virkasuhteessa toimivat poliisimiehet. Varsinainen poliisimiehen operatiivinen toimialue muodostuu PolL 9§:n mukaisesti sen poliisiyksikön alueesta, johon poliisimies on sijoitettu. Nämä rajat noudattelevat maantieteellisiä rajoja siten, että toimialue muodostuu tyypillisesti yhden kihlakunnan tai useamman kihlakunnan muodostamasta toiminnallisesta kokonaisuudesta. Poliisimies voidaan määrätä toimimaan myös sijoitusyksikkönsä toimialueen ulkopuolella. Poliisimiestä koskee erityinen velvollisuus ryhtyä kiireellisiin toimiin koko maassa myös toimialueensa ulkopuolella ja vapaa-aikana, jos se on välttämätöntä vakavan rikoksen estämiseksi, tällaisen rikoksen tutkinnan aloittamiseksi tai yleistä järjestystä ja turvallisuutta uhkaavan vaaran torjumiseksi tai muusta erityisestä syystä. Huomattakoon, että uuteen poliisilakiin ei ole sisällytetty vastaavia säännöksiä poliisimiehen toimialueesta ja toimimisvelvollisuudesta,

⁸⁸ Poliisiammattikorkeakoulun perustutkinnon opinto-opas 2020/2012/3008.

⁸⁹ Helminen – Kuusimäki –Rantaeskola 2012, s.193.

vaan ne on siirretty lähes samansisältöisinä poliisin hallinnosta annetun lain (110/1992) 15§:ään.

3.2 Järjestyksenvalvojat

Järjestyksenvalvojista annettu laki (JVL 533/1999) tuli voimaan vuonna 1999. Tätä aikaisemmin järjestyksenvalvojista oli säännelty laissa yleisistä kokouksista (6/1907) ja laissa julkisista huvitilaisuuksista (492/1968). Laki järjestyksenvalvojista oli osa kokonaisuudistusta, jossa yleisistä kokouksista ja julkisista huvitilaisuuksista annetut lait siirrettiin kokoontumislakiin (530/1999). Samalla nimike järjestysmies muutettiin järjestyksenvalvojaksi. Laki ei kuitenkaan vastannut niitä toiminnallisia ja laadullisia tarpeita, joita toiminnassa esiintyi ja laki järjestyksenvalvojista uudistettiin vuonna 2007. Uudistuksessa järjestyksenvalvojen oikeudellista sääntelyä haluttiin täsmentää ja selkeyttää sekä turvata aiempaa paremmin järjestyksenvalvojen ammattitaito sekä toimenpiteiden kohteena olevan henkilön oikeusturva. Edelleen lakia uudistettiin vuonna 2010 koulutusvaatimuksia täsmentämällä.

Järjestyksenvalvojan tehtävään asettamisesta, järjestyksenvalvojana toimimisesta ja tehtävään hyväksymisestä säädetään JVL 2a§ ja 12§:ssä. Järjestyksenvalvojaksi voidaan hyväksyä henkilö, joka on täyttänyt 18 vuotta ja, joka tunnetaan rehelliseksi, luotettavaksi ja henkilökohtaisilta ominaisuuksiltaan tehtävään sopivaksi. Yläikärajaa ei ole. JVL 2§:ssä on säädetty kuitenkin poliisimiehille, rajavartiomiehille ja tullimiehille erityinen kielto toimia järjestyksenvalvojatehtävissä. Järjestyksenvalvojen (sekä järjestyksenvalvojakoulutuksen järjestäjien ja järjestyksenvalvojakouluttajien) yleisestä valvonnasta ja ohjauksesta vastaa JVL 19§:n mukaisesti Poliisihallitus. Vastaavasti poliisilaitokset vastaavat järjestyksenvalvojen toiminnan valvonnasta toimialueellaan.

Järjestyksenvalvojatehtävissä toimivilla henkilöillä tulee olla hyväksytysti suoritettuna Poliisihallituksen määrittämä järjestyksenvalvojakoulutus. Koulutuksen sisällöllisistä vaatimuksista ja laajuudesta säädetään tarkemmin sisäasiainministeriön asetuksessa järjestyksenvalvojaksi hyväksymisestä ja järjestyksenvalvojan koulutuksesta (207/2009). Peruskoulutuksen kesto on asetuksen 3§:n mukaisesti vähintään 32 oppituntia ja

kertauskoulutus vähintään 8 oppituntia. Kertauskoulutus tulee suorittaa aikaisintaan kuusi kuukautta ennen uudelleen hyväksymistä järjestyksenvalvojatehtäviin.⁹⁰

Hyväksytyn koulutuksen lisäksi järjestyksenvalvojalla täytyy olla poliisin myöntämä voimassaoleva hyväksyminen järjestyksenvalvojatehtäviin. Järjestyksenvalvojaksi hyväksyminen on voimassa enintään viisi vuotta ja se on voimassa koko maassa. Järjestyksenvalvoja voi olla työsuhteessa tilaisuuden järjestäjään kirjallisella tai suullisella työsopimuksella yksittäistä tilaisuutta varten. On myös mahdollista, että järjestyksenvalvoja on palkattu henkilö järjestyksenvalvontatoimintaa tarjoavassa liikeyrityksessä, joka toimeksiannon perusteella huolehtii järjestyksenvalvojatehtävistä. Poikkeuksena pätevyysvaatimukseen on väliaikaisten järjestyksenvalvojien pätevyysvaatimukset. Kokoontumislain mukaisiin yksittäisiin tilaisuuksiin tai saman järjestäjän samassa paikassa järjestämiin, saman luontoisiin tilaisuuksiin, voidaan enintään neljäksi kuukaudeksi, yhden vuoden aikana, hyväksyä henkilö, jonka pätevyysvaatimuksena on ainoastaan 18-vuoden ikä sekä rehellisyys, luotettavuus ja henkilökohtaisten ominaisuuksien sopivuus. Tällä tavoin on kevennetty hallinnollista menettelyä tilanteissa, joissa järjestyksenvalvoja tarvitaan tilapäisesti yksittäisiin tilaisuuksiin.

Järjestyksenvalvojalain mukainen järjestyksenvalvoja voi toimia järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi yleisessä kokouksessa (kokoontumislaki 530/1999), yleisessä tilaisuudessa (kokoontumislaki 530/1999), majoitus- ja ravitsemisliikkeissä (laki majoitus- ja ravitsemisliiketoiminnasta 308/2006), leirintäalueella (ulkoilulaki 606/1973) ja matkustaja-aluksissa (merityösopimuslaki 756/2011).

Kokoontumislaki 18§:n mukaisesti *yleisen kokouksen tai yleisötilaisuuden* järjestäjä voi asettaa yleiseen kokoukseen taikka yleisötilaisuuteen ja sen välittömään läheisyyteen järjestyksenvalvojia ylläpitämään järjestystä ja turvallisuutta. *Yleisellä kokouksella* tarkoitetaan kokoontumislain 2§:ssä mielenosoitusta tai muuta kokoontumisvapauden käyttämiseksi järjestettyä tilaisuutta, johon muutkin, kuin nimenomaisesti kutsutut voivat osallistua tai jota he voivat seurata. *Yleisötilaisuudella* tarkoitetaan vastaavasti yleisölle avoimia huvitilaisuuksia, kilpailuja, näytöksiä ja muita niihin rinnastettavia tilaisuuksia, joita ei ole pidettävä yleisinä kokouksina. Järjestyksenvalvojia voidaan asettaa myös

yleiseen kokouksen tai yleisötilaisuuden paikoitusalueille ja sisääntuloväylille sekä muille vastaaville, tilaisuuden järjestämiseen liittyville alueille. Järjestyksenvalvojien toimialuetta ei saa kuitenkaan asettaa laajemmaksi, kuin järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen tilaisuudessa edellyttää.

Kokoontumislaki 4§:n mukaisesti julkisen vallan on edistettävä kokoontumisvapauden käyttämistä, turvaamalla oikeus kokoontua ilman ulkopuolista häiriötä ja luomalla edellytyksiä yleisten kokousten järjestämiselle. Lain esitöissä ei avata tarkemmin, mitä julkisella vallalla tässä yhteydessä tarkoitetaan. Hallituksen esityksessä kuitenkin todetaan, että valtion tulisi turvata oikeus kokoontua ilman ulkopuolista häiriötä ja luoda edellytykset yleisten kokousten järjestämiselle.⁹¹ Käytännössä tämä konkretisoituu poliisin antamien valvontamääräysten noudattamisena. Kokoontumislaki 19§:n mukaisesti poliisin tehtäväksi on säädetty velvollisuus turvata kokoontumisvapaus ja ryhtyä toimiin järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi yleisessä kokouksessa tai yleisötilaisuudessa. Lisäksi, poliisilla on kokoontumislaki 20§:n mukaisesti oikeus antaa yleisen kokouksen tai yleisötilaisuuden järjestämisestä ennakolta tai tilaisuuden aikana ohjeita ja määräyksiä, muun muassa järjestyksenvalvojien määrään liittyen.⁹²

Majoitus- ja ravitsemisliikkeissä liikkeenharjoittajalla ja henkilökunnalla on vastuu järjestyksen ja turvallisuuden ylläpidosta. Liikkeenharjoittaja voi asettaa ravintolaan tai sen välittömään läheisyyteen järjestyksenvalvoja. Järjestyksenvalvojo toiminta on ravintoloissa tyypillisesti ammattimaista ja luonteeltaan jatkuvaa. Myös majoitus- ja ravitsemusliikkeissä järjestyksen ja turvallisuuden ylläpito on poliisin valvonnassa. Alueen poliisilaitos voi määrätä järjestyksenvalvoja alueelle, jos liikkeessä on toistuvasti ilmennyt häiriötä laki majoitus- ja ravitsemisliiketoiminnasta 5§:n mukaisesti.

Majoitus- ja ravitsemisliikkeissä järjestyksenvalvojan toimialueena on liikehuoneisto sekä sen välitön läheisyys. Välitön läheisyys on käsitteenä tulkinnanvarainen. Perustuslakivaliokunta on majoitus- ja ravitsemisliiketoimintaan sekä kokouksiin ja yleisötilaisuuksiin sovellettavaa sääntelyä arvioidessaan korostanut, että ilmaisua "välitön

⁹¹ HE 145/1998, s.34.

⁹² Kokoontumislaki 7§:ssä säädetään, että järjestäjän on tehtävä ulkona yleisellä paikalla järjestettävästä yleisestä kokouksesta suullisesti tai kirjallisesti ilmoitus kokouspaikan poliisille vähintään kuusi tuntia ennen kokouksen alkamista. Vastaavasti yleisötilaisuuden järjestämisestä on järjestäjän tehtävä kirjallinen ilmoitus järjestämispaikan poliisille vähintään viisi vuorokautta ennen tilaisuuden alkamista lain 14§:n mukaisesti.

läheisyys" täytyy tulkita suppeasti.⁹³ Vakiintuneen tulkinnan mukaan ravintolaan jonottavat asiakkaat kuuluvat valvonnan piiriin. On myös mahdollista, että valvottava alue kattaa kiinteistön ulkopuolisia lähialueita, jos toiminnalla on kiinteä yhteys majoitus- ja ravitsemustoimintaan ja järjestyksen ja turvallisuuden ylläpito on näillä alueilla tarpeellista⁹⁴.

Lisäksi ulkoilulain 22§:n mukaan *leirintäalueen* pitäjä voi asettaa järjestyksenvalvoja valvomaan järjestystä ja turvallisuutta leirintäalueella ja sen välittömässä läheisyydessä. Myös leirintäalueen sijaintipaikan poliisi voi antaa tarvittaessa leirintäalueen pitäjälle määräyksiä järjestyksenvalvojen asettamisesta. Vastaavasti *matkustaja-aluksilla* järjestyksestä ja turvallisuudesta *vastaa* merityösopimuslain mukaan ensisijaisesti aluksen päällikkö. Matkustajia kuljettavan aluksen päällikkö voi asettaa myös järjestyksenvalvoja valvomaan järjestystä ja turvallisuutta aluksella ja sen välittömässä läheisyydessä. Järjestyksenvalvojen määrästä leirintäalueilla ja matkustaja-aluksilla ei ole olemassa kattavaa tietoa, mutta toiminnan volyyymi on vähäistä.

Perustuslakivaliokunta lausui järjestyksenvalvojalakiehdotusta käsitellessään, että järjestyksenvalvojen tehtävät ovat edellä mainituilla toimialueilla asiallisesti perusteltu. Tehtäväkenttä on niin laaja, että poliisin voimavarat eivät riitä järjestyksenpitotehtävistä huolehtimiseen. Valiokunnan mielestä järjestyksenvalvojan tehtäväkenttään sisältyy paljon sellaisia yleisötilaisuuksia, joiden luonteeseen nähden poliisin säännönmukainen mukanaolo ei ole niissä luontevaa, ja joiden järjestyksenpito on perinteisesti kuulunut järjestysmiehille. Näin ollen valiokunta otti kantaa tarpeellisuusedellytykseen, vaikka uusi PL ja sen 124§ ei ollut vielä voimassa. Valiokunta piti kuitenkin järjestyksenvalvojen koulutusta tehtävien vaativuuteen ja perusoikeusmerkitykseen nähden vähäisenä ja totesi, että esityksen mukaisen, pelkän kaksi päiväisen järjestyksenvalvojakoulutuksen perusteella, henkilöä ei voitaisi hyväksyä pysyväisluonteiseksi järjestyksenvalvojaksi. Lisäksi valiokunta piti asianmukaisena, että tehtävään hyväksyttäisiin enintään kolmeksi vuodeksi kerrallaan.⁹⁵ Myös hallintovaliokunta yhtyi tähän näkemykseen ja edellytti yhtenäisen koulutusmateriaalin laatimista sisäasiainministeriön ohjaamana.⁹⁶ Valiokuntien näkemyksistä huolimatta hyväksyminen viideksi vuodeksi jäi voimaan. Sen sijaan

⁹³ PeVL 49/2004 vp, s.3; PeVL 10/2006 vp, s.4.

⁹⁴ HE 138/2004 vp, s.23.

⁹⁵ PeVL 44/1998 vp, s.2.

⁹⁶ HaVM 33/1988 vp.

yhtenäisen koulutusmateriaalin⁹⁷ opiskelu vakiintui osaksi koulutusjärjestelmää ja järjestyksenvalvojan tutkinto säädettiin kolmen päivän mittaiseksi, sittemmin 32 tunnin pituiseksi. Koulutusvaatimuksiin on tehty järjestyksenvalvojalain säätämisen jälkeen täsmennyksiä ja lisäyksiä. Sisäasiainministeriön asetus järjestyksenvalvojaksi hyväksymisestä sekä järjestyksenvalvojakoulutuksesta annettiin vuonna 2007. Koulutuksen pituuden, yhdenmukaisuuden ja laadun säätelyllä on pyritty lisäämään koulutuksen tasoa sekä varmistamaan kattava ja tasalaatuinen järjestyksenvalvojien ammattitaito.⁹⁸

3.3 Vartijat

Vartioimisliikkeistä annettu asetus (145/1944) ja asetus yksityisetsivän ammatista (112/1944) astuivat voimaan vuonna 1944. Vartioimisliikkeitä koskeva lainsäädäntö syntyi tuolloin lähinnä teollisuuden tarpeisiin. Alan kehitys oli nopeaa erityisesti 1970-luvun loppupuolella. Edelleen 1980-luvulla alan liikevaihto kasvoi selvästi ja teknologinen kehitys vauhditti kysyntää. Samalla ala laajentui yksityisillä paikoilla tapahtuvasta omaisuuden vartioinnista, yhä enemmän yleisillä paikoilla tapahtuvaksi, ja suuria yleisömassoja palveleviksi turvallisuuspalveluiksi. Muuttuneita tarpeita vastaavaksi säädettiin vuonna 1983 vartioimisliikelaki (237/1983), joka kumosi neljäkymmentä vuotta voimassaa olleen vartioimisliikkeistä annetun asetuksen.

Vuonna 2001 tehtiin yksityistä turvallisuusalaa koskevan lainsäädännön kokonaisuudistus ja tuloksena syntyi laki yksityisistä turvallisuuspalveluista (282/2002). Laki kumosi vartioimisliikelain ja lakiin sisällytettiin säännökset vartioimisliiketoiminnasta sekä turvasuojaustoiminnasta. Uudistunut laki salli vartioimisliikkeiden vartijoiden suorittaa omaisuuden vartiointitehtäviä ja henkilönsuojaustehtäviä vartioimisalueella toimeksiantosopimuksen mukaisesti. Vuonna 2010 lakiin tehtiin eräitä täsmennyksiä vartijan koulutus- ja pätevyysvaatimuksiin sekä alan valvontaan liittyen.⁹⁹

⁹⁷ Sisäasiainministeriön vahvistama järjestyksenvalvojan koulutusmateriaali 15.12.2009.

⁹⁸ HE 265/2004 vp.

LYTP 2§:n 3 momentin mukaisesti vartijan tehtäviksi on säädetty omaisuuden vartioiminen, henkilön koskemattomuuden suojaaminen, vartiointikohteeseen tai toimeksiantajaan kohdistuneiden rikosten paljastaminen ja edellä mainittujen tehtävien valvominen¹⁰⁰. Vartioimistehtäväksi ei ole määritelty yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitotehtäviä. LYTP 9§:ssä on tällaisten tehtävien vastaanottamisesta erityinen kieltö. Lisäksi, LYTP 10§:ssä säädetään, että vartioimisliiketoiminnassa tai vartioimistehtävässä ei saa vaikeuttaa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämistä tai rikosten ennalta estämistä, selvittämistä tai syyteharkintaan saattamista.

Yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain esitöissä on perusteltu yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitotehtävien vastaanottokieltoa PL 22§:n velvoitteella. Julkisen vallan tehtävänä on tarjota perusturvallisuustaso, jonka toteutuminen ei voi olla riippuvaista henkilön taloudellisesta asemasta eli käytännössä taloudellista voittoa tavoittelevasta vartioimisliiketoiminnasta. Perusturvallisuudeksi on lain esitöissä mainittu katurauhatyypinen yleinen järjestys ja turvallisuus, viranomaisten lyhyet toimintavalmius- ja tutkinta-ajat vakavissa järjestyshäiriöissä ja törkeissä rikoksissa sekä korkeat selvitysprosentit törkeissä rikoksissa.¹⁰¹

Lain esitöissä korostetaan, että yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämistä koskevaa kieltoa ei ole sallittua kiertää siten, että järjestyksenpitotehtävä naamioidaan vartioimistehtäväksi, esimerkiksi kauppakeskuksen tai ravintolan asiakasjoukon koskemattomuuden suojaamiseksi tai tällaisten järjestyshäiriötyyppisten rikosten paljastamiseksi.¹⁰² On kuitenkin ilmeistä, että tästä nimenomaisesta kiellosta huolimatta, vartioimistehtävien hoitamiseen liittyy välillisesti myös yleisen järjestyksen ja

¹⁰⁰ Lain esitöissä (HE 69/2001 vp, s. 41-42, 55) *omaisuuden vartioinnilla* tarkoitetaan paikallis-, piiri- ja hälytysvartiointia sekä muun muassa myymälävartiointia ja arvokuljetustoimintaa. Myös automaattisten rikosilmoittimien hälytysten vastaanottamista ja välittämistä on pidetty omaisuuden vartioimisena, jos vastaanottaminen ja välittäminen sisältävät muutakin kuin vain teknisiä toimenpiteitä. *Henkilön koskemattomuuden suojaaminen* tarkoittaa yksittäisen henkilön koskemattomuuden suojausta, mutta tarvittaessa myös esimerkiksi kokonaisen kaupan, ravintolan tai liikehuoneiston suojaamista. Näin ollen henkilön koskemattomuuden suojaaminen ei tarvitse henkilöityä yksilöidysti, vaan riittää, kun toimeksiantosopimuksessa kyetään yksilöimään yritys tai organisaatio, jonka henkilöstön koskemattomuudesta on kysymys. Kiellettyä on kuitenkin esimerkiksi kokonaisen kauppajoukon asiakaskunnan koskemattomuuden vartiointi. Tällaiset tehtävät on tulkittu olevan luonteeltaan yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen liittyviä tehtäviä, ja näistä tehtävistä vartioimisliike ei saa vastaan ottaa toimeksiantoa. *Rikosten paljastamisella* tarkoitetaan tehtäviä, joissa ilmaistetaan muita kuin viranomaisten suorittamia rikosten ilmiäntojoja. Rikosten paljastamista on myös tapahtuneiden rikosten selvittämistoimenpiteet, joiden avulla hankitaan tietoja viranomaisille rikosilmoitusta varten.

¹⁰¹ HE 69/2001 vp, s.55.

¹⁰² HE 69/2001 vp, s.42.

turvallisuuden ylläpitoon liittyviä tehtäviä. Myös perustuslakivaliokunta otti kantaa vartioimistehtävien luonteeseen todetessaan, että käytännön tasolla vartioimistehtävien ja poliisille kuuluvien tehtävien päällekkäisyys on ilmeinen. Valiokunta kuitenkin korosti, että päävastuu järjestyksen ja turvallisuuden ylläpidosta, kuten rikosten torjunnasta ja selvittämisestä täytyy kuulua poliisille. Samassa yhteydessä perustusvaliokunta kuitenkin totesi tehtävän tarkoituksenmukaiseen hoitamistapaan liittyvän tarpeellisuusedellytyksen täyttyvän vartioimistehtävien osalta. Se totesi yksityisiä turvapalveluita tarvittavan täydentämään poliisin ja muiden viranomaisten toimintaa.¹⁰³

Vartioimisliiketoimintaa saa harjoittaa elinkeinon harjoittamisen oikeudesta annetun lain (122/1919) 1§:ssä tarkoitettu luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö, joka on saanut siihen luvan. Vartioimisliikelupa oikeuttaa vartioimistehtäviin koko maassa. LYTP 3§:n mukaisesti vartioimisliikelupaan voidaan kuitenkin liittää erilaisia ajallisia ja alueellisia ehtoja ja rajoituksia. Yksityisten turvallisuuspalveluiden ja ohjauksesta ja valvonnasta vastaa Poliisihallitus. Poliisilaitokset vastaavat toiminnan valvonnasta toimialueellaan.

Vartioimisliikkeen palveluksessa toimivaksi vartijaksi voidaan LYTP 24§:n mukaisesti hyväksyä henkilö, joka on täyttänyt 18 vuotta, mutta ei 68 vuotta, ja hän on saanut sisäasiainministeriön vahvistaman, vaatimukset täyttävän vartijan peruskoulutuksen. Hyväksymisen edellytyksenä on myös henkilön rehellisyys ja luotettavuus sekä henkilökohtainen sopivuus tehtävään. Vartijan kotipaikkakunnan poliisilaitos antaa vartijaksi hyväksytylle vartijakortin.

Vartijana voi toimia varsinainen vartija ja ns. väliaikainen vartija. Vartijan pätevyysvaatimuksista säädetään sisäasiainministeriön asetuksessa vartioimisliikkeen vastaavan hoitajan ja vartijan koulutuksesta (780/2002). Väliaikaisen vartijan koulutuksen pituus on vähintään 40 opetustuntia. Vastaavasti vartijan koulutuksen pituus on vähintään 100 opetustuntia, johon sisältyy väliaikaisen vartijan 40 tunnin koulutus. Vartijan koulutukseen saa osallistua vain väliaikaiseen vartijan koulutukseen liittyvän kokeen hyväksytysti suorittanut henkilö.

¹⁰³ PeVL 28/2001 vp, s.3.

Kuten järjestyksenvalvojatehtävissä, myös vartioimisliiketoiminnassa on säädetty poliisille, tullille ja rajavartiolaitokselle erityinen kielto osallistua vartioimisliiketoimintaan LYTP 11§:n mukaisesti. Poliisin, rajavartiolaitoksen tai tullilaitoksen henkilöstöön kuuluva ei saa osallistua vartioimisliiketoimintaan tai sen hallinnollisiin elimiin. Lain esitöissä vartijan ja poliisin roolia verrataan toisiinsa toteamalla, että esimerkiksi poliisimiehillä on myös toimialueensa ulkopuolella ja vapaa-aikanaan oikeus ja tietyissä tilanteissa velvollisuus käyttää poliisivaltuuksiaan. Jos poliisimies toimisi esimerkiksi vartijana, turvallisuustoimenpiteiden kohteena olevalle saattaisi jäädä epäselväksi, missä tehtävissä ja millä toimivaltuuksilla henkilö tosiasiallisesti toimii.¹⁰⁴

Vartijan toimialue perustuu toimeksiantosopimuksessa määriteltyyn vartiointialueeseen, jossa vartija suorittaa toimeksiantosopimuksen mukaisia tehtäviä. LYTP 2§:ssä vartioimisalue määritellään yksilöidyksi kiinteistöksi, rakennukseksi, huoneeksi, rakennelmaksi sekä muuksi yleistä tai yksityistä paikkaa ja aluetta käsittäväksi kohteeksi. Vartijan toimialue ei siten ole järjestyksenvalvojen tavoin tarkkarajainen ennalta määrätty toimialue, vaan toimialueeksi voi toimeksiantosopimuksen perusteella määritettyä käytännössä mikä tahansa yleinen tai yksityinen alue.¹⁰⁵

3.4 Järjestylain mukaiset järjestyksenvalvojat

Kuten edellä toin esille, LYTP 9§ kieltää vastaanottamasta vartioimistehtävissä toimeksiantoa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitotehtävistä. Järjestylain säätämisen yhteydessä säädettiin kuitenkin niin sanotuista järjestylain mukaisista järjestyksenvalvojista. Järjestyksenvalvojan tehtäväksi on JL 22§:ssä säädetty järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen *poliisin apuna*, jos järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen ei ole muulla tavalla tarkoituksenmukaista ja järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen sitä perustellusta syystä edellyttää.¹⁰⁶ JL 22§ oikeuttaa järjestylain

¹⁰⁴ HE 69/2001 vp, s.57.

¹⁰⁵ Vartioimisalueen määritelmä liittyy kiinteästi myös vartioimiskohteeseen, joka tulee myös määritellä toimeksiantosopimuksessa. Vartioimiskohteella tarkoitetaan LYTP 2§:ssä henkilöä, esinettä tai muuta omaisuutta, jonka vartiointia toimeksiantosopimus koskee.

¹⁰⁶ Kauppakeskuksella tarkoitetaan lainvalmistelun esitöissä (HE 20/2002 vp.) kiinteistöä tai kiinteistöjen muodostamaa rakenteellista kokonaisuutta sekä tarvittaessa niiden välitöntä läheisyyttä Liikenneasemalla tarkoitetaan kiinteistöjen lisäksi asemalaitureita sekä muita liikenneasemaan kiinteästi kuuluvia alueita Joukkoliikenteen kulkuneuvoilla tarkoitetaan säännönmukaiseen henkilökuljetukseen tarkoitettuja kulkuneuvoja, linja-autoja, junia, raitiovaunuja, metroja sekä kotimaan liikenteeseen tarkoitettuja matkustaja-

mukaisten järjestyksenvalvojien toimimisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitotehtävissä kauppakeskuksissa, liikenneasemilla ja joukkoliikenteen kulkuneuvoissa. Edelleen järjestyslain mukaisten järjestyksenvalvojien toimialuetta laajennettiin vuonna 2010 terveyden- tai sosiaalihuollon toimipisteisiin, kansaneläkelaitoksen toimipisteisiin, työvoima- ja elinkeinotoimistoihin, satamiin ja lentopaikkoihin.

Järjestyslain mukaisten järjestyksenvalvojien pätevyysvaatimuksena on JL 23§:n mukaisesti sekä järjestyksenvalvojan että vartijan pätevyys. Toimeksiantosopimuksen tekee vartioimisliike, johon järjestyksenvalvoja on työsuhteessa. Näin lainsäätäjällä on ratkaissut vartioimistehtävissä ilmenneen ongelman vartioimistehtävien ja järjestyksenpitotehtävien päällekkäisyydestä. Käytännössä vartijat työskentelivät aikaisemmin esimerkiksi kauppakeskuksissa ja terveyskeskuksissa hoitaen välillisesti myös järjestyksenpitotehtäviä LYTP 9§:n vastaisesti. Jälleen lain säätämisen taustalla olikin siis tarve saattaa jo vakiintunut käytäntö osaksi virallista lainsäädäntöä sekä saattaa laki vastaamaan käytännön elämän koettuja tarpeita.

Järjestyksenvalvojien asettamiseen oikeuttavassa luvassa järjestyksenvalvojien toimialue on rajattava siinä tarkoitettujen paikkojen alueelle taikka kulkuneuvon ja tarvittaessa niiden välittömään läheisyyteen. Alueen poliisilaitos päättää järjestyksenvalvojien asettamisesta tapauskohtaisen harkintansa perusteella. Hakemuksesta tulee ilmetä perustellut syyt. Perusteluina voi olla esimerkiksi alueen kauppaliikkeiden runsas määrä tai muu vilkas elinkeinotoiminta. Myös alueella tapahtuvat rikokset, järjestyshäiriöt ja häiriöiden lisääntyminen voivat toimia perusteluina. Lain esitöissä mainitaan perusteeksi myös poliisin tosiasialliset mahdollisuudet turvata alueen järjestystä ja turvallisuutta sekä ehkäistä rikoksia ja järjestyshäiriöitä.¹⁰⁷ Lain esitöiden perusteella onkin tulkittavissa, että kokemus toimialueen ”yleisestä” turvallisuudesta ja julkisen vallan resurssit tai lähinnä resurssien mahdollinen puute, ohjaavat päätöstä asettaa yksityisen vartioimisliikkeen palveluksessa työskenteleviä järjestyksenvalvoja toimialueille.

aluksia. Luvan näillä alueilla toimimiseen voi antaa kauppakeskuksen, liikenneaseman sijaintipaikan tai kulkuneuvon lähtöpaikan poliisilaitos JL 22§:n mukaisesti. Sosiaalihuollon toimipisteellä ei tarkoiteta koulukoteja tai lastensuojelulaitoksia.

¹⁰⁷ HE 20/2002 vp, s.85.

Perustuslakivaliokunta edellytti JL 22§:n säätämisen yhteydessä, että järjestyksenvalvojen rooli on luonteeltaan poliisin roolia täydentävä. Se totesi lausunnossaan, että ”*Vastuun yleisestä järjestyksestä ja turvallisuudesta tulee kuulua poliisille ja muille viranomaisille, minkä vuoksi vartioimisliikkeiden palveluksessa olevien järjestyksenvalvojen osuuden tässä toiminnassa pitää jäädä vain avustavaksi ja täydentäväksi.*”¹⁰⁸ Lainsäätäjän tahtotila järjestylain mukaisten järjestyksenvalvojen roolista poliisin **apuna** järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitotehtävissä, jää käytännön tasolla mielestäni melko kosmeettiseksi. Se, mitä poliisin apuna olemisella käytännössä tarkoitetaan, on myös tulkinnanvaraista. On selvää, että järjestyksenvalvojen läsnäolo näillä väkirikkailla toimialueilla, on omiaan vähentämään poliisin työtehtäviä, jolloin järjestyksenvalvojen rooli voidaan tulkita poliisia avustavaksi. Paikallinen poliisi päättää myös näiden järjestyksenvalvojen asettamisesta toimialueille hallinnollisella päätöksellä, joka antaa ikään kuin mahdollisuuden arvioida järjestyksenvalvojen tarpeellisuuden toimialueilla. Käytännön operatiivisissa työtehtävissä järjestyksenvalvojat toimivat kuitenkin toimialueillaan varsin itsenäisesti. Samanaikaisesti poliisi on vähentänyt omaa valvontaansa näillä alueilla tai lopettanut sen kokonaan. Tästä esimerkkinä ovat rautatieasemien asemapoliisit, jotka esimerkiksi Helsingissä ja Tampereella vastasivat aiemmin näiden liikenneasemien järjestyksestä ja turvallisuudesta. Vastuu siirtyi asteittain kuitenkin yksityiselle turvallisuusalalle. Vastaavasti rajavartiolaitos huolehti aiemmin satama-alueiden järjestyksenpitotehtävistä, mutta veti virkamiehensä pois näiltä alueilta Schengen-sopimuksen myötä. Järjestyksen ja turvallisuuden ylläpito kaipasi näillä alueilla siten pikaisesti juridista selkänöjää, jonka seurauksena järjestylain mukaiset järjestyksenvalvojat asetettiin satamien järjestyksenpitotehtäviin.

Perustuslakivaliokunta pohti järjestylain säätämisen yhteydessä merkittävän ja muun julkisen vallankäytön rajaa. Valiokunta viittasi vartioimistehtäviin todetessaan, että vartioimistehtävät, joissa vartijoiden toimivaltuudet ovat lähtökohtaisesti samanlaiset kuin yksityishenkilöillä, mutta osin tätä laajemmatkin, eivät ole perustuslain 124 §:ssä tarkoitettua merkittävää julkisen vallan käyttämistä. Tämän pohjalta järjestylakiehdotuksessa oleelliseksi valtiosääntöoikeudelliseksi kysymykseksi muodostui, tarkoittavatko näille samat kelpoisuusvaatimukset täyttävälle henkilölle järjestyksenvalvojana toimiminen kauppakeskuksissa, liikenneasemilla ja joukkoliikenteen

¹⁰⁸ PeVL 20/2002 vp, s.2.

kulkuneuvoissa kuitenkin merkittävää julkisen vallan käyttämistä. Lausunnossa todetaan, että järjestyslain mukaisten järjestyksenvalvojien tehtävät ovat yleensä samantyyppistä toimintaa, kuin poliisin yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitotehtävät, ja siksi saattaa syntyä mielikuva poliisitoiminnan yksityistämiskehityksestä. Valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa ratkaisevaa oli valiokunnan mielestä kuitenkin se, millaiset toimivaltuudet järjestyksenvalvojilla ovat.¹⁰⁹ Näitä toimivaltuuksia käsittelemme tarkemmin kappaleessa 4.

Huomattakoon, että järjestyksenvalvojien tehtäviä on perusteltu nimenomaan tarpeellisuusedellytyksen näkökulmasta. Vuoden 2010 järjestyslain mukaisten järjestyksenvalvojien toimialueiden laajetessa koskemaan myös lentopaikkoja, satamia ja sosiaali- ja terveydenhuollon toimipisteitä, perustuslakivaliokunta totesi, että satamat ja lentopaikat ovat luonteeltaan samantyyppisiä, kuin näiden toimijoiden aiemmat toimialueet, jolloin niitä voitiin valtiosääntöoikeudellisesti tarkastella samalla tavalla kuin aiempia toimialueita. Sosiaali- ja terveydenhuollon toimipisteiden laajentuminen järjestyslain mukaisten järjestyksenvalvojien valvonnan piiriin oli valiokunnan mielestä olennaisempi laajennus. Samalla se kuitenkin totesi, että poliisin säännönmukainen läsnäolo näissä toimipisteissä ei ole mahdollista.¹¹⁰ Toimialueen laajentamista arvioitiin jälleen siis tarpeellisuusedellytyksen näkökulmasta vetoamalla viranomaisresursseihin. Toimivaltaa ei kuitenkaan arvioitu perusoikeuksien ja oikeusturvan näkökulmasta. Linjaukseen on kohdistunut kritiikkiä. Sosiaali- ja terveydenhuollon toimipisteet eroavat muista järjestyksenvalvojien toimialueista siksi, että niissä erilaisten perusoikeuksien välinen jännite saattaa konkretisoitua muita toimialueita helpommin¹¹¹. Käytännön elämän resurssivaatimukset kytkettiin siis tarpeellisuusedellytyksen huomioimiseen, mutta arvio hyvän hallinnon, oikeusturvan ja perusoikeuksien turvaamisen näkökulmasta jäi vajavaiseksi.

On syytä kuitenkin huomioida, että perustuslakivaliokunta suhtautui vuoden 2010 uudistuksessa kuitenkin kriittisesti toimialueelle asettamiskriteerien lieventämiseen. Hallituksen esitetykseen sisältyi esitys asettaa järjestyksenvalvojia toimialueille taikka kulkuneuvoon ja niiden välittömään läheisyyteen ilman tarpeellisuusedellytyksen

¹⁰⁹ PeVL 20/2002 vp, s.2.

¹¹⁰ PeVL 13/2010 vp, s.2.

¹¹¹ Kerttula 2010, s. 201.

arviointia. Vanhaan sääntelyyn verrattuna säännöksestä ehdotettiin poistettavaksi edellytys, jonka mukaan toimialue voidaan vain tarvittaessa ulottaa paikkojen ja kulkuneuvojen välittömään läheisyyteen. Perustuslakivaliokunta kuitenkin totesi, että välittömän läheisyyden piiriä on aiemman käytännön mukaisesti tulkittava supistavasti. Perustuslakivaliokunta totesi, että järjestyslain mukaisten järjestyksenvalvojen toimialueisiin ei liity satunnaisesti järjestettävien yleisötilaisuuksien tavoin poikkeusjärjestelyiden tarvetta, vaan kyseessä ovat alueet, joihin johtavilla tiealueilla ja paikoitusalueilla yleisö kulkee säännöllisesti. Toimialuetta ei valiokunnan mielestä voinut siksi määrätä laajemmaksi, kuin on järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi tarpeellista. Tämän vuoksi valiokunta edellytti tarpeellisuusedellytyksen arviointia myös jatkossa.¹¹²

4. Toimivaltavertailua

4.1 Toimivallan käsitteestä

Toimivallalla tarkoitetaan tyypillisesti lakiin perustuvaa mahdollisuutta puuttua jonkun asemaan oikeudellisesti merkityksellisellä tavalla. Toimivalta tarkoittaa myös oikeutta suorittaa muita sellaisia toimenpiteitä, jotka ilman säännöksiin perustuvaa valtuutta olisivat rangaistavia.¹¹³ Poliisin toimivaltakysymyksiä tutkinut Sinisalo on määritellyt, että toimivalta on organille kuuluvaa mahdollisuutta saada aikaan muutos hallintoalamaista ja tai jotakin muuta orgaania koskevassa normistossa. Organilla on tällöin toimivaltaa ottaa jokin asia käsiteltäväksi tai tutkittavaksi.¹¹⁴ Vastaavasti Mäenpää on kuvannut käsitettä kokoavasti määrittelemällä, että toimivalta tarkoittaa hallintoelimen tai virkamiehen oikeutta käyttää julkista valtaa.¹¹⁵

Toimivalta on jaettu tyypillisesti asialliseen, alueelliseen ja asteelliseen toimivaltaan. Asiallinen toimivalta tarkoittaa viranomaisen tehtäväksi määriteltyä asiaryhmää. Näin ollen asteellinen toimivalta määrittelee työnjakoa ja hierarkkisia suhteita. Alueellinen toimivalta viittaa vastaavasti viranomaisen maantieteellisesti määräytyvään

¹¹² PeVL 13/2010 vp, s.2.

¹¹³ Helminen – Kuusimäki – Rantaeskola 2012, s.179.

¹¹⁴ Sinisalo 1971, s.43.

¹¹⁵ Mäenpää 2003, s.206.

toimialueeseen. Tilanteesta riippuen, toimivaltarajat voivat olla joustavia tai ehdottomia. Toimivaltarajojen hallinnollinen jäykkyys on kuitenkin suomalaiselle oikeussäätelylle tyypillistä. Hallintoelimet on sidottu omaa toimintaansa säätelevään lainsäädäntöön sekä hierarkkisesti että tehtävätyypeittäin. Toimivaltarajojen jäykkyys tarkoittaa kullekin toimijalle erikseen kuuluvaa velvollisuutta huolehtia ja vastata toimivallan käyttämisestä, tehtävien suorittamisesta sekä muiden velvollisuuksien noudattamisesta.¹¹⁶

Tästä hallinnon lainalaisuusperiaatteesta säädetään PL 2§:ssä. Julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Viranomaisten tehtävien määrittelystä ei voida johtaa toimivaltaa, vaan toimivallan tulee aina perustua nimenomaisiin erityissäännöksiin, toimivaltanormeihin. Toimivaltanormiksi kutsutaan sellaista oikeusohjetta, joka sääntelee jonkin organin toimialaa. Se määrittää, kuinka laajasti ja millä tavalla yksityisen oikeussubjektin asemaan voidaan vaikuttaa.¹¹⁷

Yksittäisiin toimivaltanormeihin sisältyy tyypillisesti paitsi konkreettista toimivaltaa, myös säädöksiin sisältyviä periaatteita. Toimivaltaa luovat, niin sanotut positiiviset toimivaltanormit, sääntelevät yksityiskohtaisesti jostakin oikeudesta, kuten poliisin kiinniotto-oikeudesta. Vastaavasti negatiiviset toimivaltanormit ovat yleisemmin muotoiltuja. Ne sisältävät tyypillisesti toimintaa ohjaavia periaatteita, kuten tasapuolisuuden tai suhteellisuuden vaatimuksen.¹¹⁸ Negatiiviset ja positiiviset toimivaltanormit voivat sisältyä myös samaan säädökseen. Yksittäinen säädös voi antaa turvallisuusalan toimijalle toimivaltaa ottaa henkilö esimerkiksi kiinni, mutta kiinniottoa rajoittavana periaatteena on esimerkiksi toimenpiteen tarpeellisuusvaatimus.¹¹⁹

Toimivallan käyttäminen edellyttää myös vakiintuneiden oikeussääntöjen ja –periaatteiden noudattamista. Vahvasti harkintaa ohjaaviksi periaatteiksi ovat vakiintuneet ns. hallinto-oikeudelliset periaatteet (yhdenvertaisuusperiaate, objektiviteettiperiaate, suhteellisuusperiaate tarkoitussidonnaisuudenperiaate ja luottamuksensuojanperiaate).¹²⁰ Näitä periaatteita sovelletaan hallintolain 2§:n mukaisesti viranomaisiin, valtion liikelaitoksiin, julkisoikeudellisiin yhdistyksiin sekä myös yksityisiin heidän hoitaessa

¹¹⁶ Mäenpää 2003, s.99-107.

¹¹⁷ Mäenpää 2003, s.206.

¹¹⁸ Sinisalo 1971, s.35-36.

¹¹⁹ ks. esim. PoL 20§.

¹²⁰ Husa – Pohjolainen 2002, s.214.

julkisia hallintotehtäviä. Näin ollen hallinto-oikeudelliset periaatteet sitovat poliisin lisäksi myös yksityistä turvallisuusalaa heidän käyttäessä toimivaltaa.¹²¹

4.2 Toimijoiden toimintaa ohjaavista periaatteista ja vastuukysymyksistä

Poliisilain ensimmäisessä luvussa on säädetty poliisi toimintaa ohjaavista periaatteista. Ne on laadittu hallinnon yleisiä periaatteita noudattaen. PoL 2§:n mukaisesti poliisin on toimittava asiallisesti, puolueettomasti ja sovinnollisuutta edistäen. Tehtävät on suoritettava aiheuttamatta sen suurempaa vahinkoa tai haittaa, kuin on välttämätöntä tehtävän suorittamiseksi. Toimenpiteiden tulee olla perusteltuja suhteessa tehtävän tärkeyteen, kiireellisyyteen sekä tilanteen kokonaisarviointiin vaikuttaviin seikkoihin. Yleistä järjestystä ja turvallisuutta tulee ylläpitää ensisijaisesti neuvoin, kehotuksin ja käskyin. Poliisimies ei saa puuttua kenenkään oikeuksiin enempää kuin on tehtävän suorittamiseksi tarpeellista.

Poliisin tehtävien hoitamisesta ja tärkeysjärjestyksestä säädetään PoL 3§:ssä. Tehtävät on hoidettava tehokkaalla ja tarkoituksenmukaisella tavalla ja ne on asettava tarvittaessa tärkeysjärjestykseen. PoL 4§ edellyttää, että vapauten kohdistuvan toimenpiteen peruste on ilmoitettava kohdehenkilölle, jolle siihen ole erityistä estettä. Toimenpiteen kohteena olevalla on lähtökohtaisesti oikeus saada tieto vapauten kohdistuvan toimenpiteen perusteista. Näin ollen säännös noudattaa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklan 2 kohdan säädöstä, jonka mukaan vapaudenriiston kohteeksi joutuneelle on viipymättä ilmoitettava hänen ymmärtämällään kielellä vapaudenriiston perusteet.

PoL 5§:ssä säädetään toimenpiteen siirtämisestä ja toimenpiteestä luopumisesta. Oikeus luopua toimenpiteestä on tilanteessa, milloin sen loppuun saattaminen voisi johtaa kohtuuttomiin seurauksiin tavoiteltavaan tulokseen nähden. Toimenpiteestä luopuminen edellyttää vaihtoehtoisten keinojen puuttumista. Toimenpidettä suorittava poliisimies tai

¹²¹ Viljasen (2001, s.129) tulkinnan mukaan toimivaltuudet ja niiden käyttäminen tulee saattaa läpinäkyväksi perusoikeuksien rajoitusedellytystarkastelun kautta. Kun toimivallan käyttäjä käyttää toimivaltaa, tulee rajoitusedellytysten olla juuri siinä tilanteessa hyväksyttäviä. Perusoikeuteen tehtävä rajoitus ei voisi myöskään ylittää sitä, mikä tilanteessa on välttämätöntä hyväksyttävän tilanteen saavuttamiseksi. Esimerkiksi poliisilla ei ole mahdollista puuttua toimivaltansa puitteissa yksilön perusoikeuksiin yleisen järjestyksen ja turvallisuuden nimissä ellei toimivaltaa ole osoitettu tähän tarkoitukseen poliisimiehelle.

toiminnasta päättävä esimies voivat siten yksittäistapauksessa harkita, onko toimenpiteestä luovuttava sen aiheuttamien ennakoitavissa olevien seurausten takia.

PoL 9§:ssä on erityinen säädös poliisimiehen käyttäytymisestä. Poliisimiehen on virassa ja yksityiselämässä käyttäydyttävä siten, että käyttäytyminen ei ole omiaan vaarantamaan luottamusta poliisiin. Poliisin sivutoimia on rajoitettu PoL 9d§:ssä. Lisäksi, poliisimiehille on säädetty PoL 9e§:ssä erityinen velvollisuus ylläpitää työtehtäviensä edellyttämää kuntoa ja ammattitaitoa.

Uuden poliisilain ensimmäisessä luvussa on säädetty toistaiseksi voimassaolevan lain mukaisesti poliisitoiminnan yleisistä periaatteista.¹²² Uusia poliisilaisissa säädettyjä periaatteita ovat perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen ja tarkoituksidonnaisuuden periaate. PoL 2§ säätelee, että poliisin on kunnioitettava perusoikeuksia ja ihmisoikeuksia. Toimivaltaa käytettäessä on valittava perusteltavissa olevista vaihtoehdoista se, joka parhaiten edistää näiden oikeuksien toteutumista. Uudessa laissa painottuu myös tarkoituksidonnaisuuden periaate. PoL 5:ssä säädetään poliisi oikeudesta käyttää toimivaltuuttaan vain säädettyyn tarkoitukseen. Uudessa PoL 3§:ssä on säädetty suhteellisuusperiaatteesta, joka vastaa osittain voimassa olevan lain 2§:ää poliisin toiminnan yleisistä periaatteista. Siinä säädetään suhteellisuusperiaatteesta kuitenkin yksityiskohtaisemmalla tasolla. Säädöksen mukaan poliisin toimenpiteiden on oltava puolustettavia suhteessa tehtävän tärkeyteen, vaarallisuuteen ja kiireellisyyteen, tavoiteltavaan päämäärään, toimenpiteen kohteena olevan henkilön käyttäytymiseen, ikään, terveyteen ja muihin vastaaviin häneen liittyviin sekä muihin tilanteen kokonaisarviointiin vaikuttaviin seikkoihin.

Myös tehtävien hoito ja tärkeysjärjestys on määritelty periaatetasolla PoL 6:ssä vanhan lain 3§:ää yksityiskohtaisemmin. Poliisin on toimittava asiallisesti ja puolueettomasti sekä yhdenvertaista kohtelua ja sovinnollisuutta edistäen. Poliisin täytyy pyrkiä ensisijaisesti neuvoin, kehotuksin ja käskyin ylläpitämään yleistä järjestystä ja turvallisuutta. Lisäksi poliisin tehtävät on hoidettava tehokkaasti ja tarkoituksenmukaisesti. Olosuhteiden vaatiessa tehtävät on asetettava tärkeysjärjestykseen.¹²³

Uuden lain 8§:ään on sisällytetty uusi velvoite ilmaista tarvittaessa toimenpiteen kohteena olevalle henkilölle olevansa poliisimies ja pyynnöstä esitettävä virkamerkkinsä, jos ilmaiseminen tai esittäminen on mahdollista toimenpiteen suorittamista vaarantamatta. Poliisin on huolehdittava siitä, että virkatoimen suorittanut poliisimies on tarvittaessa yksilöitävissä.

Poliisimiestä koskee virassa toimiessaan rikosoikeudellinen ja kurinpidollinen vastuu sekä vahingonkorvausvastuu. Kurinpidollinen vastuu muodostuu valtion virkamieslain (750/194) ja valtion virkamiesasetuksen (971/1994) säädöksistä sekä poliisin hallinnosta

¹²² Asemaan ja velvollisuuksiin liittyvät PoL 7-9e§ on siirretty lakiin poliisin hallinnosta (110/1992).

¹²³ Yhdenvertaisuus kytketty perustuslain 6 §:ään. Poliisin tulee tehtävissään toimia niin, ettei ketään aseteta ilman hyväksyttävää perustetta eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Tähän yhteyteen on lisäksi otettu vanhan lain 2 §:n 3 momentin ensimmäinen virke, jonka mukaan poliisin tulee ensisijaisesti neuvoin, kehotuksin ja käskyin pyrkiä ylläpitämään yleistä järjestystä ja turvallisuutta. Pykälän 2 momentissa säädetään vanhan lain 3 §:ää pääasiallisesti vastaavasti; poliisin tehtävät on hoidettava tehokkaasti ja tarkoituksenmukaisesti. Olosuhteiden vaatiessa tehtävät on asetettava tärkeysjärjestykseen.

annetun lain 15§:n i-kohdasta, jossa säädetään poliisimiehen määräaikaisesta erottamisesta. Rikosoikeudellisesta vastuusta säädetään virkarikoksia koskevassa RL 40 luvussa.

JVL 3§:ssä säädetään järjestyksenvalvojan toiminnan periaatteista. Järjestyksenvalvojan on asetettava etusijalle yleisön turvallisuutta edistävät toimenpiteet. Tämä kuvastaa järjestyksenvalvojan ensisijaista tehtävää järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitotehtävissä. Järjestyksenvalvojan on toimittava asiallisesti, tasapuolisesti sekä sovinnollisuutta edistäen. Järjestyksenvalvojan tulee ylläpitää järjestystä ja turvallisuutta toimialueellaan ensisijaisesti neuvoin, kehotuksin ja käskyin. Toiminnasta ei saa aiheutua suurempaa vahinkoa tai haittaa kuin on välttämätöntä tehtävän suorittamiseksi. Järjestyksenvalvojan on käytettävä järjestyksenvalvojatehtävissä järjestyksenvalvojan asemaa osoittavaa tunnusta.

Myös vartijoita koskee poliisin ja järjestyksenvalvojen tavoin yhdenvertaisuuden, tarkoitussidonnaisuuden ja suhteellisuusperiaatteen mukaiset vaatimukset. Vartijoita koskevat yleiset periaatteet on määritelty LYTP 12§:ssä. Vartioimistehtävissä on toimittava oikein, tasapuolisesti ja sovinnollisuutta edistäen. Tehtävät on suoritettava siten, että niistä ei aiheudu sen suurempaa vahinkoa tai haittaa, kuin on välttämätöntä tehtävien suorittamiseksi eikä kenenkään oikeuksiin saa puuttua enempää kuin on välttämätöntä tehtävän suorittamiseksi. Vartijoita koskee myös tarpeellisuus- ja suhteellisuusperiaate poliisilain tapaisesti LYTP 12§:ssä. Tehtäviin liittyvien toimenpiteiden on oltava perusteltuja suhteessa tehtävien tärkeyteen ja kiireellisyyteen sekä tilanteeseen kokonaisuutena. Vartijan on ilmoitettava LYTP 13§:n mukaisesti henkilöön kohdistuvan toimenpiteen peruste toimenpiteen kohteena olevalle tai tämän edustajalle, jollei se ole mahdotonta henkilön tilan tai muiden olojen vuoksi. Vartijan on LYTP 32§:n mukaisesti käytettävä vartioimistehtävissä vartijan asua ja saman vartioimisliikkeen palveluksessa toimivat, samaa tehtävää suorittavien vartijoiden, täytyy pukeutua yhdenmukaisesti.¹²⁴

Turvallisuusviranomaisten ja yksityisten turvallisuuspalveluiden välisen yhteistyön edistämiseksi vartijalle on säädetty LYTP 10§:ssä erityinen velvollisuus ilmoittaa vartioimistehtävissä tietoonsa saama tapahtunut rikos poliisille¹²⁵. Lisäksi vartijaa

¹²⁵Tällaisia rikoksia ovat RL 15 luvun 10§:n mukaisesti Suomen itsemääräämisoikeuden vaarantaminen, maanpetos, törkeä maanpetos, vakoilu, törkeä vakoilu, valtiopetos, törkeä valtiopetos, raiskaus, törkeä raiskaus, törkeä lapsen seksuaalinen hyväksikäyttö, murha, tappo, surma, törkeä pahoinpitely, ryöstö, törkeä

velvoittaa RL 15 luvun 10 §:ssä säädetty jokamiehen velvollisuus ilmoittaa hankkeilla olevasta törkeästä rikoksesta poliisille. Ilmoitus on tehtävä viranomaiselle tai sille, jota vaara uhkaa. Vartijan osalta ilmoittamisvelvollisuus koskee myös toteutuneita rikoksia ja tällainen ilmoitus on tehtävä viipymättä poliisille.

Järjestylain mukaista järjestyksenvalvojaa koskee vartioimistehtävissä noudatettavat yleiset periaatteet LYTP 12§:n mukaisesti sekä velvollisuus ilmoittaa toimenpiteen peruste toimenpiteen kohteena olevalle LYTP 13§:n mukaisesti. Järjestylain mukaisiin järjestyksenvalvontatehtäviin sovelletaan lisäksi LYTP 10–14 §:n säännöksiä hyvästä vartioimistavasta. Näin ollen myös järjestylain mukaista järjestyksenvalvojaa koskee kielto vaikeuttaa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämistä tai rikosten ennalta estämistä, selvittämistä tai syyteharkintaan saattamista. Heitä koskee myös ilmoitusvelvollisuus tapahtuneista törkeistä rikoksista RL 15 luvun 10§:n mukaisesti.

Laissa yksityisistä turvallisuuspalveluista, järjestyksenvalvojalaisissa tai järjestyslaissa ei ole erillistä säädöstä järjestyksenvalvojien ja vartijoiden rikosoikeudellisesta virkavastuusta. Järjestyksenvalvojat ja vartijat toimivat työsuhteessa eivätkä ole siten hallinto-oikeudellisessa virkamiesasemassa. He kuuluvat kuitenkin poliisin tavoin rikosoikeudellisen vastuun piiriin. Heihin sovelletaan RL 40 luvun virkarikossäännöksiä.¹²⁶

Järjestyksenvalvojakortin hallinnollisesta peruuttamisesta säädetään JVL 20§:ssä. Järjestyksenvalvojaksi hyväksyminen tulee peruuttaa kokonaan tai määräajaksi, jos järjestyksenvalvoja ei enää olojen olennaisten muutosten vuoksi täytä rehellisyydeltään, luotettavuudeltaan tai henkilökohtaisilta ominaisuuksiltaan järjestyksenvalvojaksi hyväksymisen edellytyksiä tai hänet on lainvoimaisella tuomiolla tuomittu rikoksesta, joka osoittaa hänen olevan sopimaton tehtäväänsä. Peruuttamisen syynä voi olla myös

ryöstö, ihmisryöstö, panttivangin ottaminen, törkeä tuhotyö, törkeä terveyden vaarantaminen, ydinräjähderikos, aluksen kaappaus, törkeä ympäristön turmeleminen ja törkeä huumausainerikos.

¹²⁶RL 40 luvun 11§ 5 momentin mukaisesti julkista valtaa käyttävällä henkilöllä tarkoitetaan henkilöä, jonka tehtäviin lain tai asetuksen nojalla kuuluu antaa toista velvoittava määräys tai päättää toisen edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta. Julkista valtaa käyttää myös henkilö, joka lain tai asetuksen nojalla tehtävässään tosiasiallisesti puuttuu toisen etuun tai oikeuteen sekä sitä, jonka toimeksiannon perusteella kuuluu osallistua päätöksen valmisteluun tekemällä päätösesitys tai -ehdotus, laatimalla selvitys tai suunnitelma, ottamalla näyte tai suorittamalla tarkastus.

tahallinen ja olennaisesti virheellinen menettely järjestyksenvalvojana tai järjestyksenvalvojaksi hyväksymiseen liittyvien ehtojen ja rajoitusten laiminlyönti. Vartijan vartijakortin peruuttamisesta säädetään LYTP 48§:ssä samoin edellytyksin.

4.3 Paikalta poistaminen, kiinniottaminen ja säilössä pitäminen

Poliisi

PolL 20§ on poliisin yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitotehtävien kannalta keskeisin säädös. Siinä säädetään poliisimiehen oikeudesta poistaa paikalta henkilö, jos hänen uhkauksistaan tai muusta käyttäytymisestään voidaan päätellä, että hän todennäköisesti syyllistyisi henkeen, terveyteen, vapauteen, kotirauhaan tai omaisuuteen kohdistuvaan rikokseen. Lisäksi, poliisimies voi poistaa paikalta henkilön, joka käyttäytymisellään aiheuttaa taikka hänen uhkaustensa tai muun käyttäytymisensä ja aiemman käyttäytymisensä perusteella vastaavassa tilanteessa on todennäköistä, että hän aiheuttaa huomattavaa häiriötä tai välitöntä vaaraa yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle.

Säännös soveltuu niin yleisellä kuin yksityisellä paikalla tapahtuviin tilanteisiin, jossa perustuslailla suojattu oikeushyvä, henki, terveys, vapaus, kotirauha tai omaisuus on todennäköisesti rikoksella uhattuna. Rikosta ei ole tarvinnut tapahtua, vaan riittää, että tähän rikokseen syyllistyminen on tilanteessa *todennäköistä* henkilön uhkauksien tai käyttäytymisen perusteella.¹²⁷ Myöskään häiriön tai välittömän vaaran aiheuttaminen yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle ei välttämättä edellytä konkreettista häiriötä tai vaaraa tapahtuneen, vaan riittää, että henkilön käyttäytymisen ja uhkailun perusteella tämä olisi *todennäköisesti* tapahtumassa. Tässä yhteydessä myös henkilön aiempi käyttäytyminen voidaan ottaa huomioon päätöstä tehtäessä.

Nykyisen sääntelyn mukaan henkilön aikaisempi käyttäytyminen voidaan ottaa toimenpiteitä arvioitaessa huomioon ainoastaan yleistä järjestystä ja turvallisuutta uhkaavissa tilanteissa. Voimassa olevan lain 20 §:n 1 momentin käyttöalaa on uudessa PolL 2 luvun 10§:ssä laajennettu siten, että henkilö voidaan poistaa paikalta, jos hänen uhkaustensa tai muun käyttäytymisensä perusteella on perusteltua syytä olettaa tai hänen aikaisemman käyttäytymisensä perusteella on todennäköistä, että hän syyllistyisi

¹²⁷ Jos rikos on jo tapahtunut, kyseeseen voivat tulla jo pakkokeino- ja esitutkintalain mukaiset toimivaltuudet henkilön kiinniottamiseksi ja muiden tutkinnallisten toimien aloittamiseksi.

henkeen, terveyteen, vapauteen, kotirauhaan tai omaisuuteen kohdistuvaan rikokseen taikka aiheuttaisi huomattavaa häiriötä tai välitöntä vaaraa yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle. Sääöksessä on siten kaksi erilaista todennäköisyyskynnystä. Henkilö voidaan poistaa paikalta, jos on *perusteltua syytä* olettaa, että hän käyttäytyisi säännöksessä mainitulla tavalla. Toiseksi, toimenpide voidaan kohdistaa henkilöön hänen aikaisemman käyttäytymisen perusteella, jos on *todennäköistä*, että hän syyllistyy säännöksessä tarkoitettuihin seikkoihin. Sääöksessä on säädetty myös poliisimiehen oikeudesta suojella henkilöä tai vartioida paikkaa tällaisen rikoksen estämiseksi tai keskeyttämiseksi.

Jos paikalta poistaminen on ilmeisesti riittämätön toimenpide eikä häiriötä tai vaaraa voida muutoin poistaa, poliisimiehellä on oikeus ottaa henkilö kiinni. Kiinniotettu voidaan pitää säilössä niin kauan, kuin on todennäköistä, että hän syyllistyy edellä mainittuihin rikoksiin tai aiheuttaa häiriötä tai vaaraa. Enimmäisaika kiinniottamiselle on kuitenkin 24 tuntia. Kiinniottamisen edellytyksenä on, että häiriötä tai vaaraa ei voida muulla tavoin poistaa ja paikalta poistaminen on ilmeisen riittämätöntä. Sääöksessä on tällä tavoin painotettu poliisimiehen velvollisuutta toimia tarkoitussidonnaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen mukaisesti tilanteessa, jossa poliisimiehelle jää itsenäistä harkintavaltaa arvioida tilanteen vakavuutta ja tarpeellista keinovalikoimaa.

Kiinniotosta rikoksilta ja häiriöiltä suojaamiseksi säädetään uuden PolL 2 luvun 10§:n 2 momentissa lähes samansisältöisenä. Harkintavallan tarkkarajaisuutta on kuitenkin terävöitetty. Henkilö voidaan ottaa kiinni, jos paikalta poistaminen on todennäköisesti (aikaisemmin *ilmeisen*) riittämätön toimenpide eikä rikosta voida muuten *estää* taikka häiriötä tai vaaraa muuten poistaa. Uudessa sääöksessä mainitaan myös rikosten estäminen mahdollista harkintavaltaa ohjaavana seikkana.

PolL 14§:ssä on erityinen säännös kotirauhan ja julkisrauhan suojaan kuuluvien alueiden suojaamisesta. Säännöksen mukaan poliisimiehellä on oikeus kotirauhan tai julkisrauhan suojaaman alueen tai paikan haltijan tai tämän edustajan pyynnöstä poistaa henkilö, joka ilman laillista oikeutta tunkeutuu, menee salaa tai toista harhauttamalla tai kätkeytyy alueelle tai kun henkilö jättää noudattamatta käskyn poistua alueelta. Oikeus henkilön poistamiseen näiltä alueilta syntyy myös silloin, kun henkilö oleskelee alueella luvallisesti, mutta henkilö häiritsee muiden henkilöiden kotirauhaa tai julkisrauhaa tai aiheuttaa siellä muulla tavoin huomattavaa häiriötä ja on perusteltua syytä epäillä, että häirintä toistuu.

Oikeus poistaa henkilö paikalta koskee siis ensinnäkin alueella luvattomasti olevaa, mutta myös luvallisesti olevaa, jos henkilö häiritsee kotirauhaa tai julkisrauhaa. Lisäksi, poliisimiehen tulee arvioida tilanteessa, onko perusteltua syytä epäillä, että häirintä toistuu. Huomattavaa on myös, että poistamisoikeus syntyy ensisijaisesti alueen tai paikan haltijan tai tämän edustajan pyynnöstä. Tämä on loogista, koska poliisimies on harvemmin spontaanisti paikalla kotirauhan tai julkisrauhan suojaamalla alueella, vaan pyyntö saapua paikalle tapahtuu kutsumalla poliisi paikalle. Säännöksestä on kuitenkin johdettavissa, että poliisimies voi paikalle saavuttuaan tehdä itsenäisiä päätöksiä toimenpiteistä, alueen tai paikan haltijan tai tämän edustajan pyynnöistä huolimatta. Tilanteessa saattaa tulla kyseeseen myös PolL 20§:n soveltaminen.

Jos poistamisella ei todennäköisesti voitaisi estää häiriön toistumista, poliisimiehellä on oikeus ottaa häiritsijä kiinni ja pitää tämä säilössä. Kiinniotettua saa pitää säilössä vain niin kauan kuin on todennäköistä, että häiriö toistuu, kuitenkin enintään 12 tuntia kiinniottamisesta.

Uudessa poliisilaissa säädös on lähes samansisältöisenä PolL 2 luvun 5§:ssä. Sääöksessä on tarkennettu muutamia sanamuotoja ja siihen on lisätty tarkka viittaus RL 24 luvun 1§ ja 3§:iin, joissa säädetään kotirauhan ja julkisrauhan piiriin kuuluvista alueista.

Edellä mainittujen PolL 20§ ja 14§:n lisäksi poliisimiehellä on oikeus ottaa henkilö kiinni PolL 11§:n perusteella myös silloin, kun se on tarpeellista henkilön suojaamiseksi henkeä, ruumiillista koskemattomuutta, turvallisuutta tai terveyttä välittömästi uhkaavalta vakavalta vaaralta, jos henkilö ei kykene pitämään itsestään huolta eikä vaaraa voida muuten poistaa tai henkilöstä huolehtia muilla keinoin. Edellytyksenä on, että henkilö tarvitsee suojaajaa välittömästi uhkaavan vakavan vaaran vuoksi.

Kiinnioton viimesijaisuutta kuvastaa edellytys siitä, että henkilö ei ole kykenevä pitämään itse itsestään huolta ja sen lisäksi vaaraa ei voida muulla tavoin poistaa tai henkilöstä huolehtimiseksi ei ole käytettävissä muita keinoja. Säädös edellyttää lisäksi harkintaa siitä, onko ruumiillista koskemattomuutta tai terveyttä uhkaava vakava vaara käsillä. Näiden ehtojen täyttyessä, poliisimiehellä on oikeus käyttää henkilön vapautteen kohdistuvaa toimivaltaa. Sääöksessä on erityismaininta alle 18-vuotiaista. Jos kiinniotettava on alle 18-vuotias, hänet on viipymättä luovutettava huoltajalle tai, jollei se ole mahdollista, lastensuojeluviranomaiselle.

Kiinniotettu on päästettävä vapaaksi viimeistään 24 tunnin kuluttua kiinniottamisesta. Henkilö, jota ei ole päästetty vapaaksi kello 20:een mennessä, saadaan kuitenkin pitää kiinniotettuna seuraavaan aamuun kello 8:aan saakka, jos siihen on henkilön hengen tai terveyden suojaamiseksi, asunnon tai yösijan puuttumisen vuoksi tai muusta vastaavasta syystä erityistä aihetta.

PolL 11§ säädös ei ole suppeasti tulkittuna yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitoon liittyvä toimivaltanormi. Tilanne on sitä usein kuitenkin tosiasiallisesti. Kaupungin torilla maassa makaava henkilö, joka ei kykene päihtymyksensä vuoksi huolehtimaan itsestään, ei yleensä ole uhka yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle järjestyslain merkityksessä. Maassa makaava passiivinen henkilö on kuitenkin omiaan aiheuttamaan pelkoa ja hämmennystä, kokemuksen ”normaalin tilan häiriintymisestä”. Käytännössä onkin niin, että henkilön suojaamistehtävät PolL 11§:n perusteella ja yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitoon liittyvät tehtävät limittyvät toisiinsa.

Uuden PolL 2 luvun 2§ vastaa pitkälti vanhan poliisilain 11§:ää. Säädöksen loppuosaan on tehty täsmennys. Kun kiinniotettua pidetään yli määräajan, on uudessa laissa huomioitu aiempaa täsmällisemmin henkilön hengen ja terveyden suojaamisen tarve. Lisäksi uudistuvaan poliisilakiin on lisätty mahdollinen muu erityinen syy perusteeksi kiinnioton jatkamiselle. Näin ollen myös asunnon ja yösijan puuttuminen vaatisi erityisiä syitä, jotta kiinniotto voi jatkua. Lähtökohtana on, että henkilön tulee halutessaan päästän vapaaksi ilta- ja yöaikana 24 tunnin aikarajan täytyttyä.

Järjestyksenvalvojat

Järjestyksenvalvojalla on JVL 7§ 1 momentin mukainen oikeus poistaa toimialueeltaan henkilö, joka päihtyneenä häiritsee järjestystä tai muita henkilöitä tai uhkaavasti esiintyen, meluamalla tai väkivaltaisella käytöksellä häiritsee järjestystä tai vaarantaa turvallisuutta. Oikeus poistaa henkilö toimialueelta syntyy myös silloin, jos henkilö huomautuksesta huolimatta jättää noudattamatta järjestyksen ja turvallisuuden ylläpidon vuoksi annetun tarpeellisen käskyn.

Säännöksen sananmuodon mukaisesti päihtymys itsessään ei ole siis riittävä peruste poistamiselle, vaan henkilön tulee päihtyneenä häiritä järjestystä tai muita henkilöitä. Toisaalta, jos henkilö esiintyy uhkaavasti, meluaa tai väkivaltaisella käytöksellä häiritsee

järjestyistä tai vaarantaa turvallisuutta, voidaan tällainen henkilö poistaa ilman päihtyneenä oloakin. On tulkinnanvaraista, mikä on päihtyneenä häiritsemistä ja mikä uhkaavalla tavalla, meluamalla tai väkivaltaisella käytöksellä häiritsemistä. Niinpä järjestyksenvalvojalle jääkin harkintavaltaa tapauskohtaisesti päättää, milloin poistaminen on lopulta tarpeellista. Poistamisperuste voi syntyä myös silloin, jos henkilö ei huomautuksesta huolimatta noudata järjestyksen ja turvallisuuden ylläpidon vuoksi annettua käskyä. Edellytyksenä on, että henkilöä on ensin huomautettu asiasta eikä se ole tehonnut.

Jos lievemmat keinot eivät ole riittäviä, ja häiriötä tai vaaraa ei voida muutoin poistaa, on järjestyksenvalvojalla oikeus ottaa henkilö kiinni JVL 7§ 2 momentin mukaisesti. Kiinnioton on oltava välttämätöntä henkilölle tai omaisuudelle aiheutuvan vakavan vaaran torjumiseksi. Pelkkä häiriö ei siis riitä, vaan tilanteessa tulee olla käsillä henkilöä tai omaisuutta uhkaava vakava vaara ja sen torjuminen. Lainsäätäjä on näin ollen korostanut kiinnioton viimesijaisuutta järjestyksenvalvojan keinovalikoimassa. Järjestyksenvalvojalla ei ole myöskään itsenäistä toimivaltaa päättää kiinnioton jälkeen henkilön vapauttamiseen liittyvistä toimenpiteistä, vaan kiinniottettu on luovutettava viipymättä poliisille. Järjestyksenvalvojan kiinniotto-oikeuden tarkoituksena on näin ollen estää henkilön poistuminen siihen asti, kunnes poliisi saapuu paikalle päättämään jatkomenettelystä. Kiinnioton oikeusvaikutukset ovat siten rajattu lyhytaikaisiksi ja viranomaisen lopulliselle päätökselle alisteiseksi.

Huomattakoon, että *yleisissä kokouksissa* järjestyksenvalvojen toimivalta on säädetty suppeammaksi. Järjestyksenvalvojalla ei ole kiinniotto-oikeutta yleisissä kokouksissa. Yleisissä kokouksissa oikeus kiinniottoon on vain poliisilla, joten järjestyksenvalvojan tulee olla yhteydessä poliisiin, kun kiinnioton edellytykset täyttyvät.¹²⁸ Taustalla on kokoontumislain 19§:n velvoite poliisille turvata kokoontumisvapaus. Perustuslakivaliokunnan mielestä järjestyksenvalvojille ei voitu uskoa kiinniottamisen ja säilössä pitämisen tapaisia toimivaltuuksia, heidän huolehtiessa järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitotehtävistä näissä tilaisuuksissa¹²⁹.

Koska kiinniottettua ei voida käytännössä luovuttaa poliisille välittömästi, on häntä mahdollista pitää JVL 7§ 3-7 momenttien mukaisesti säilössä poliisille luovuttamiseen asti. Säilytystilan tulee olla poliisilaitoksen tarkastama ja hyväksymä. Säilössäpito edellyttää kuitenkin poliisin tapauskohtaista suostumusta, jonka vuoksi järjestyksenvalvojan tulee olla yhteydessä poliisiin asian ratkaisemiseksi. Säilössäpidon

¹²⁸ Järjestyksenvalvojalla on kuitenkin mahdollisuus käyttää jokamiehen kiinniotto-oikeutta, jos PKL 1§:n mukaiset kiinnioton edellytykset täyttyvät.

¹²⁹ PeVL 44/1998 vp, s. 2.

enimmäisaika on neljä tuntia kiinniottamisesta, ja henkilö on päästettävä tämän jälkeen vapaaksi, ellei poliisi ole noutanut häntä. Säilössä pito ei saa myöskään jatkaa kauempaa kuin peruste kiinniotolle on olemassa, minkä vuoksi takarajana voi olla tilaisuuden päätyminen, yleisön poistuminen tai kiinnioton perusteen muu lakkaaminen. Säilössäpidosta on tehtävä kirjallinen, määrämuotoon laadittu säilöönottoilmoitus, joka toimitetaan poliisille. Järjestyksenvalvojan toiminta on säädetty siten myös tällä tavoin viranomaisvalvonnalle alisteiseksi. Käytännössä kiinniotetun säilössäpito ei ole tavallista, koska järjestyksenvalvojan toimialueilla on harvemmin tiloja, jotka soveltuvat säilössä pitoon. Tätä mahdollisuutta käytetään lähinnä vain isoimmissa massatapahtumissa, esimerkiksi musiikkifestivaaleilla.¹³⁰

Edellä kuvasin, että toimeenpanopaikan poliisilaitos voi hyväksyä ilman järjestyksenvalvojan pätevyyttä omaavan järjestyksenvalvojan kokoontumislain mukaiseen yksittäiseen tilaisuuteen tai saman järjestäjän samassa paikassa järjestämiin saman luonteisiin tilaisuuksiin. Hyväksyminen voidaan tehdä enintään neljäksi kuukaudeksi yhden vuoden aikana. Tällaisen tilapäisen järjestyksenvalvojan toimivaltaa on kuitenkin rajoitettu. Tilapäisellä järjestyksenvalvojalla ei ole oikeutta henkilön kiinniottoon ja säilöönottoon. Näin ollen järjestyksenvalvojan toimivallan laajuus on sidottu järjestyksenvalvojan koulutusvaatimukseen sekä poliisin myöntämään järjestyksenvalvojakorttiin.

Vartijat

Vartijalla on LYTP 28§ 1 momentin mukaisesti oikeus poistaa henkilö vartioimisalueelta, jos poistettava ei noudata vartioimisalueen omistajan tai haltijan tai tämän edustajan antamaa poistumiskehotusta tai jos on ilmeistä, ettei poistettavalla ole oikeutta oleskella vartioimisalueella ja vartija on kehottanut häntä poistumaan. Poistamisen edellytyksenä alueelta on, että vartioimisalue on määritelty toimeksiantosopimuksessa vartioimisalueeksi LYTP 2§:n mukaisesti. Poistamisoikeus ei ulotu alueen välittömään läheisyyteen.

¹³⁰Poikkeuksena kiinniotetun säilöönottoon on kuitenkin matkustaja-aluksella tapahtuva säilössäpito, jossa ehdotonta neljän tunnin aikarajaa ei ole. Säilössäpito aluksella saa jatkaa niin kauan, kuin kiinniottamisen peruste on olemassa. Säilöönoton tulee kuitenkin päättyä viimeistään silloin, kun alus saapuu seuraavaan matkareittinsä mukaiseen satamaan, ellei kiinnioton peruste ole aiemmin lakannut. Päätöksen kiinniotetun säilössäpidosta matkustaja-aluksella tekee aluksen päällikkö.

Vartijan suorittama henkilön paikalta poistaminen tulee liittyä toimeksiannon mukaiseen tehtävän suorittamiseen eli omaisuuden vartiointiin, henkilön koskemattomuuden suojaamiseen tai rikoksen paljastamiseen. Sen sijaan LYTP 9§:n mukaisesti poistaminen ei voi liittyä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitotehtäviin. Näin ollen esimerkiksi päihtynyt ja häiriötä aiheuttava henkilö, joka oleskelee luvallisesti alueella, mutta ei ole kuitenkaan uhaksi muiden henkilöiden koskemattomuudelle tai omaisuudelle, on lähtökohtaisesti vartijan toimivallan ulkopuolella.

Poistamista tulee olla edeltänyt vartioimisalueen omistajan, haltijan tai näiden edustajan antama poistumiskehotus. Käytännössä vartioimisalueen edustajalla tarkoitetaan LYTP 2§:n mukaisesti omistajan tai haltijan palveluksessa olevaa henkilöä. Näin ollen edustaja voi olla esimerkiksi liikkeen myyjä tai valtion tai kunnan palveluksessa oleva työ- tai virkasuhteinen henkilö. Jos henkilön oleskelu vartioimisalueella on kuitenkin ilmeisen oikeudetonta, riittää vartijan oma tulokseton poistumiskehotus poistamisen perusteeksi. Oleskelun ilmeisellä luvattomuudella tarkoitetaan käytännössä tilannetta, jossa henkilöllä ei ole esittää hyväksyttyä perustelua vartioimisalueella oleskelulle.¹³¹

Vartijan kiinniotto-oikeus vastaa PKL 1§:n mukaista jokamiehen kiinniotto-oikeutta. Vartijalla on LYTP 28§ 2 momentin mukaisesti oikeus ottaa kiinni verekseltä tai pakenemasta tavattu rikoksentekijä, jos rikoksesta saattaa seurata vankeutta. Oikeus kiinniottoon on myös silloin, jos rikos on lievä pahoinpitely, näpistys, lievä kavallus, lievä luvatonkäyttö, lievä moottorikulkuneuvon käyttövarkaus, lievä vahingonteko tai lievä petos. Vartija saa ottaa kiinni myös sen, joka on viranomaisen antaman etsintäkuulutuksen mukaan pidätettävä tai vangittava. Kiinniotettu henkilö on viipymättä luovutettava poliisille. Edellytyksenä on, että rikos on tapahtunut ja kiinniotettava on rikoksentekijä. Yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain alkuperäisessä hallituksen esityksessä vartijan kiinniotto-oikeus oli mainittu vain lakiviittauksena pakkokeinolain mukaiseen kiinniotto-oikeuteen. Viittaustapa oli perustuslakivaliokunnan mielestä kuitenkin perusoikeusrajoitukseen kohdistuvan sääntelyn täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimuksen kannalta liian epämääräinen. Valiokunta painotti, että perusoikeusherkät tapahtumat ovat jatkuvasti mahdollisia vartijan työssä, jonka vuoksi valiokunta edellytti

¹³¹ HE 69/2001 vp, s.126.

toimivaltuuden laatimista itsenäiseksi toimivaltasäännökseksi viittauksen sijaan.¹³²

Kiinniotto kohdehenkilön henkeä, ruumiillista koskemattomuutta tai terveyttä uhkaavan vaaran perusteella ei ole mahdollista, jos kiinnioton edellytykset täyttävää rikosta ei ole tapahtunut. Lisäksi laki edellyttää, että kiinniotettava on saatu kiinni verekseltä tai kiinniotettava pakenee. Kiinniotettu on luovutettava viipymättä poliisille. Kiinnioton tarkoituksena on henkilön poliisille luovuttaminen, jonka jälkeen poliisi arvioi tarvittavat jatkotoimenpiteet. Säännös ei anna vartijalle itsenäistä harkintavaltaa päättää kiinnioton jatkumisesta. Vartijalla on kuitenkin oikeus pidätellä kiinniotettua siihen asti, kunnes poliisi saapuu. Häntä voidaan pitää säilytyshuoneessa poliisin tulon asti, jos henkilö käyttäytyy vaaraa aiheuttavasti. Kiinniotettua ei saa kuitenkaan jättää yksin tilaan.¹³³

Vartijan kiinniotto-oikeus realisoituu tyypillisimmin myymälävarvartiointitehtävissä. Kiinniotto-tilanteessa ongelmalliseksi on muodostunut erityisesti kauppaliikkeessä myymälävarkauteen syyllistyneen henkilön asema. Vartija ottaa tällaisen henkilön tyypillisesti kiinni ja ilmoittaa asiasta poliisille. Poliisin paikalle saapuminen saattaa kuitenkin kestää pahimmillaan useita tunteja. Tällöin vartijan suorittama kiinniotto muuttuu useita tunteja kestäväksi henkilön vapauden rajoittamiseksi.

Järjestyslain mukaiset järjestyksenvalvojat

Järjestyslain mukaisella järjestyksenvalvojalla on JL 23§ 2 momentin ja JVL 7§ 1 momentin 1 ja 2 kohdan mukainen oikeus poistaa toimialueeltaan henkilö. Näin ollen JL:n mukaisen järjestyksenvalvojan poistamisoikeus poikkeaa osittain JVL:n mukaisten järjestyksenvalvojen oikeuksista. Järjestyksenvalvojalla on oikeus poistaa henkilö, joka päihtyneenä häiritsee järjestystä ja muita henkilöitä. Poistamisoikeus on myös silloin, kun henkilön uhkaava esiintyminen, meluaminen ja väkivaltainen käytös haittaavat järjestystä ja vaarantavat turvallisuutta. JL:n mukaisella järjestyksenvalvojalla ei ole kuitenkaan JVL 7§ 1 momentin 3 kohdan mukaista henkilön poistamisoikeutta tapauksissa, joissa henkilö huomautuksesta huolimatta jättää noudattamatta järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi annetun tarpeellisen käskyn. Toimivaltarajoituksen taustalla on

¹³² PeVL 28/2001 vp, s.2.

¹³³ HE 69/2001, s. 46.

merkittävän julkisen vallan käytön ja muun julkisen vallan käytön välinen rajanveto. Perustuslakivaliokunta asetti edellytykseksi tavallisen lain säätämisyjärjestykselle sen, että järjestyslain mukaisille järjestyksenvalvojille ei voida osoittaa oikeutta poistaa paikalta henkilöä, joka jättää noudattamatta järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi annetun tarpeellisen käskyn. Valiokunnan tulkinnan mukaan poistamisvalta kyseisessä tilanteessa olisi poliisin valtuuksille ominaista käskyvaltaa, jota ei voida PL 124 §:n perusteella siirtää julkiselta vallalta yksityiselle taholle.¹³⁴

Järjestyslain mukaisten järjestyksenvalvojen kiinniotto-oikeus vastaa täysin järjestyksenvalvojalain mukaista kiinniottoa. Näin ollen, jos paikalta poistaminen on ilmeisesti riittämätön toimenpide eikä häiriötä tai vaaraa voida muutoin poistaa, järjestyksenvalvojalla on oikeus ottaa henkilö kiinni. Kiinniottamisen on oltava välttämätöntä muille henkilöille tai omaisuudelle aiheutuvan vakavan vaaran torjumiseksi. Kiinniotettu on viipymättä luovutettava poliisin haltuun. Järjestyslain mukaisella järjestyksenvalvojalla ei ole kuitenkaan oikeutta säilöissäpitoon.¹³⁵ Säilöönotto-oikeus sisältyi alkuperäiseen lakiehdotukseen, mutta perustuslakivaliokunta piti sen poistamista edellytyksenä, jotta lakiehdotus voitiin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä¹³⁶.

Huomattakoon, että perustuslakivaliokunta lausui järjestyslakiehdotusta käsitellessään, että PL 124 §:n ja sitä koskevan tulkintakäytännön perusteella, järjestyksenvalvojalla ei voisi olla järjestyksenvalvojatehtävissä merkittävästi toisenlaisia toimivaltuuksia kuin vartijalla. Vartijaa merkittävästi laajemmat järjestyksenvalvojan toimivaltuudet merkitsisivät perustuslain vastaista poliisitoiminnan osittaista yksityistämistä. Tästä huolimatta lopulliseen lakiin jäi säädös, jonka mukaan järjestyslain mukaisella järjestyksenvalvojalla on järjestyksenvalvojalain mukainen kiinniotto-oikeus eikä vartijan kiinniotto-oikeutta PKL:n jokamiehen kiinniotto-oikeutta vastaten. Järjestyksenvalvojen roolin poikkeuksellisuutta kuitenkin korostettiin säätämällä järjestyksenvalvojen asema poliisia *avustavaksi ja täydentäväksi*, kuten toimijoiden tehtäviä käsitellessä toin esille.¹³⁷ Näin ollen järjestyslain mukaisille järjestyksenvalvojille säädettiin poliisitoiminnan kaltaisia toimivaltuuksia, mutta niiden merkitystä lievennettiin järjestyslain mukaisten järjestyksenvalvojen poliisia avustavaa ja täydentävää roolia painottamalla.

¹³⁴ PeVL 20/2002 vp, s.5.

¹³⁵ Järjestyksenvalvojalla on oikeus käyttää myös PKL 1 §:n mukaista jokamiehen kiinniotto-oikeutta, jos edellytykset täyttyvät.

¹³⁶ PeVL 20/2002 vp, s.3.

¹³⁷ PeVL 20/2002 vp, s.3.

4.4 Pääsyn estäminen

Poliisi

Poliisimiehellä ei ole nimenomaista toimivaltanormia henkilön pääsyn estämiseksi tietylle alueelle tai paikkaan yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitotehtävissä. Tämä on loogista, sillä poliisilla ei ole tiettyä rajattua toimialuetta, jossa poliisi toimii, vaan poliisin toimialueena on lähtökohtaisesti koko poliisiyksikön alue, tarvittaessa koko maa. Näin ollen erillinen toimivaltasäädös pääsyn estämiseksi ei olisi tarkoituksenmukaista.

Poliisin toimivaltaa pääsyn estämiseksi voidaan johtaa kuitenkin poliisilain eräistä säädöksistä. PolL 18§:ssä säädetään paikan ja alueen eristämisestä. Poliisimiehellä on oikeus eristää, sulkea tai tyhjentää yleisesti käytetty paikka tai alue tai kieltää tai rajoittaa siellä liikkumista, jos se on tarpeen yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi, tutkinnan turvaamiseksi tai onnettomuuspaikalla suoritettavien toimenpiteiden, toimenpiteen kohteena olevan henkilön yksityisyyden tai vaaraan joutuneen omaisuuden suojaamiseksi. Lisäksi, poliisimiehellä on oikeus *kieltää tai rajoittaa* esineiden siirtämistä taikka määrätä esine siirrettäväksi yleisesti käytetyllä paikalla tai alueella, jos se on tarpeen poliisitutkinnan turvaamiseksi. On ilmeistä, että liikkumisen kieltäminen ja rajoittaminen sisältää tässä yhdessä myös pääsyn estämisen tietyille alueelle.¹³⁸ Lisäksi, PolL 19§:ssä säädetään, että poliisimiehellä on oikeus määrätä väkijoukko hajaantumaan tai siirtymään, jos kokoontuminen vaarantaa yleistä järjestystä ja turvallisuutta taikka on esteenä liikenteelle.

PolL 18§ ja 19§:ää vastaavat säännökset ovat uuden PolL 2 luvun 8§:ssä (paikan ja alueen eristäminen) ja 9§:ssä (väkijoukon hajottaminen). Poliisin toimivaltaa väkijoukon hajottamiseen tai siirtämiseen on laajennettu myös sellaisiin tilanteisiin, joissa väkijoukossa olevat henkilöt esittämiensä uhkausten tai muun käyttäytymisensä perusteella todennäköisesti syyllistyisivät henkeen, terveyteen, vapauteen, kotirauhaan tai omaisuuteen kohdistuvaan rikokseen. Poliisin tulee mahdollisuuksien mukaan rajata toimenpiteensä koskemaan niitä henkilöitä, joiden menettelystä väkijoukon hajottamisen tai siirtämisen tarve aiheutuu.

Poliisille ei ole säädetty oikeutta estää henkilön pääsyä tiettyyn paikkaan rikoksilta ja häiriöiltä suojaamiseksi edellä käsittelemiä toimivaltasäädösten, PolL 20§ ja PolL 14§:n,

¹³⁸ PolL 18§:ssä säädetään myös poliisin oikeudesta antaa yleisen kokouksen järjestämispaikkaa koskevia määräyksiä kokoontumislaki 10 §:n perusteella. Poliisilla on oikeus antaa kokouspaikkaa koskevia rajoituksista ja määrätä kokous siirtymään tarvittaessa toiselle alueelle. Yleisen kokouksen keskeyttämisestä ja päättämisestä säädetään kokoontumislain 21 §:ssä sekä yleisötilaisuuden estämisestä, keskeyttämisestä ja päättämisestä saman lain 22 §:ssä.

perusteella. Käytännössä ongelma lienee vain semanttinen. Jos poliisi saa hälytystehtävän esimerkiksi puistoon joukkotappelun vuoksi, on poliisilla toimivaltaa toimia paikan päällä ensisijaisesti PolL 20§:n perusteella. Poliisilla on tällöin oikeus poistaa paikalta henkilöitä ja ottaa heidät tarvittaessa kiinni. Jos joukkotappeluun on pyrkimässä lisää väkeä, on poliisilla tällöin luonnollisesti oikeus myös estää näitä henkilöitä pääsemästä puistoalueelle, vaikka tätä oikeutta ei ole säädöksen sanamuodosta suoraan johdettavissa. Tilanteessa voi tulla kyseeseen myös PolL 18§ ja 19§:n soveltaminen.

PolL 26§:ssä on poliisille säädetty vielä ”eräänlainen yleisvaltuus” antaa yksittäistapauksessa poliisilaissa tai muussa laissa säädettyä toimivaltaa käyttäessään jokaista velvoittavia tarpeellisia käskyjä ja kieltoja. Velvoittavien kieltojen ja käskyjen antaminen on sidottu siten yksittäistehtäviin, poliisimiehen käyttäessä hänelle kuuluvaa toimivaltaa. Tilanteessa voi olla käsillä myös pääsyn estäminen alueelle. Säädos kuvastaa poliisin ensisijaista roolia yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitotehtävissä. Kieltojen ja käskyjen kohteena voi olla myös yksityisen turvallisuusalan työntekijä.

Järjestyksenvalvojat

Järjestyksenvalvojalain mukaisten järjestyksenvalvojen toimivaltasäädös henkilön pääsyn estämiseksi toimialueelle on yksityiskohtainen ja osittain vaikeaselkoinen. JVL 6§ 1 momentin mukaisesti järjestyksenvalvojan *on estettävä* pääsy toimialueelleen henkilöltä, jonka päihtymyksen, käyttäytymisen tai varustautumisen perusteella on perusteltua syytä epäillä vaarantavan järjestystä tai turvallisuutta.¹³⁹ Pääsyn estäminen on siis säädöksen sanamuodon mukainen velvollisuus ja tilanteessa tulee olla käsillä *perustellut syyt* epäillä järjestyksen ja turvallisuuden vaarantuvan. Vaikka säädöksessä on erikseen mainittu erillisenä pääsyn estämisen perusteena päihtymys, ei päihtymys itsessään voi lain esitöiden mukaan olla peruste pääsyn estämiselle, vaan järjestyksenvalvojan tulee arvioida aiheuttaisiko päihtymys vaaraa järjestykselle ja turvallisuudelle¹⁴⁰.

¹³⁹ Se, mitä JVL 6§:ssä tarkoitetaan varustautumisella, ei ole käsitelty lain esitöissä. Tulkinta-apua rajanvedolle voinee hakea JL 9§ ja 10§:ssä säädettyistä vaarallisten esineiden ja aineiden hallussapidosta ja toisen vahingoittamiseen soveltuvien esineiden ja aineiden hallussapidosta yleisellä paikalla. Käytännössä tällaisten esineiden ja aineiden hallussapidon kontrollointi on kuitenkin hankalaa.

¹⁴⁰ HE 148/1998, s.14.

Pääsy on estettävä myös sellaiselta henkilöltä, joka ei ole täyttänyt sinne pääsyn edellytykseksi asetettua ikää. Järjestyksenvalvojalla on oikeus tarkistaa ikä henkilöllisyystodistuksesta, mutta velvollisuutta todistuksen näyttämiseen ei ole. Toisaalta, henkilöä, joka ei suostu todistamaan ikäänsä vapaaehtoisesti, ei myöskään tarvitse alueelle päästää.

Lisäksi järjestyksenvalvojalla on JVL 6§ 2 momentin mukaan *oikeus* estää pääsy toimialueelleen henkilöltä, jonka aikaisemman käyttäytymisen perusteella on syytä epäillä vaarantavan siellä järjestystä tai turvallisuutta tai kun henkilö ei täytä ehtoja, jotka tilaisuuden järjestäjä tai alueen haltija on asettanut sinne pääsemiselle. Oikeus pääsyn estämiseen syntyy myös silloin, kun on syytä epäillä henkilön pitävän hallussaan esineitä tai aineita, joiden hallussapito toimialueella on lain tai tilaisuuden järjestäjän tai poliisin asettamien ehtojen mukaan kielletty. Huomattavaa siis on, että tässä 6§:n 2 momentissa järjestyksenvalvojalla on harkinnanvarainen oikeus, ei velvollisuutta, estää henkilön pääsy toimialueelle. Lisäksi, ensimmäisestä momentista poiketen, toisen momentin tilanteissa riittää, että on *syytä epäillä* henkilön aiheuttavan vaaraa järjestykselle ja turvallisuudelle.

Jos siis henkilöä voidaan epäillä aikaisemman käyttäytymisen perusteella järjestyksen ja turvallisuuden vaarantamisesta, syntyy oikeus pääsyn estämiseen. Aiempi käyttäytyminen ei voi olla peruste pääsyn estämiselle automaattisesti, vaan järjestyksenvalvojan tulee käyttää tapauskohtaista harkintaa siitä, onko syytä epäillä järjestyksen ja turvallisuuden vaarantuvan kyseisessä tilanteessa uudelleen. Lain esitöissä tätä harkintavalaa ei ole avattu laajasti. Esimerkkinä on kuitenkin käytetty tilannetta, jossa henkilö pyrkii toimialueelle sisään eikä tässä tilanteessa aiheudu vielä vaaraa järjestykselle ja turvallisuudelle, mutta aikaisemmat kokemukset ovat osoittaneet, että hänet on jouduttu toistuvasti poistamaan alueelta.¹⁴¹

Pääsyn estäminen voi perustua myös siihen, että henkilö ei täytä sisäänpääsyn ehtoja. Tyypillisiä syitä ovat esimerkiksi asiakkaan liian nuori ikä, etiketin vastainen pukeutuminen tai kyvyttömyys maksaa sisäänpääsymaksua. Ehtoja asetettaessa tulee kuitenkin huomioida RL 11 luvun 9§:n syrjintäsäännökset.¹⁴²

¹⁴¹ HE 148/1998 vp, s.14.

¹⁴² Pääsyn estämiseen tilanteessa, jossa henkilö ei täytä sisäänpääsyn ehtoja, liittyy muualla lainsäädännössä tilanteita, jotka tulee huomioida. Esimerkiksi kokoontumislain 6§:n mukainen osallistumisoikeus yleiseen

Oikeus pääsyn estämiseen syntyy myös silloin, kun henkilön epäillään pitävän hallussaan esineitä tai aineita, joiden hallussapito on tilaisuuden järjestäjän ja poliisin asettamien ehtojen mukaan kielletty. Epäily voi syntyä näköhavainnon perusteella, mutta myös aikaisemman luvattoman tavaran hallussapidon perusteella.¹⁴³ Lain perusteluista ei käy ilmi, miksi pääsyn estäminen henkilön varustautumisen perusteella on sekä järjestyksenvalvojan velvollisuus että harkinnanvarainen oikeus.

Vartijat

Vartijalla ei ole erillistä toimivaltasäädöstä henkilön pääsyn estämiseksi vartioimisalueelle. Koska vartijalla on kuitenkin oikeus henkilön poistamiseen paikalta, on tästä pääteltävissä, että vartijan toimialueelle aktiivisesti pyrkivän henkilön pääsy on mahdollista estää siinäkin tapauksessa, että käsillä ei ole vielä itse toimialueella oleskelevan henkilön poistaminen LYTP 28§:n nojalla.¹⁴⁴ Lain esitöissä on myös esimerkkinä maininta vartijan oikeudesta estää useisiin näpistyksiin syyllistyneen henkilön pääsy liikehuoneistoon liikehuoneiston omistajan pyynnöstä¹⁴⁵.

Järjestyslain mukaiset järjestyksenvalvojat

JL:n mukaisella järjestyksenvalvojalla ei ole JVL:n mukaista oikeutta estää henkilön pääsyä toimialueelle. Hallituksen esityksessä järjestyslaiksi todettiin, että pääsyn estämiseen liittyvä toimivaltuus säännös on tarpeellista lähinnä järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi kokoontumislain mukaisissa yleisötilaisuuksissa. Kyseiset toimivaltuudet eivät ole näin ollen välttämättömiä JL:ssä tarkoitettujen järjestyksenvalvojatehtävien suorittamiseksi.¹⁴⁶

On huomattavaa, että käytännössä vartijoiden ja JL:n mukaisten järjestyksenvalvojen toimialueet voivat mennä tietyillä toimialueilla limittäin. Esimerkiksi kauppakeskuksessa

kokoukseen on jokaisella. Tällöin järjestäjällä ei ole mahdollisuutta asettaa tapauskohtaisia ehtoja sisäänpääsulle.

¹⁴³ HE 148/1998 vp, s.14.

¹⁴⁴ ks. esim. Kerttula 2008, s.295.

¹⁴⁵ HE 69/2001 vp, s.32.

¹⁴⁶ HE 20/2002 vp, s.51.

saattaa toimia rinnakkain järjestyksenvalvoja ja vartija, joidenka toimivaltuudet eroavat kiinniottamisen, paikalta poistamisen ja pääsyn estämisen osalta toisistaan merkittävästi. Tällöin saattaa syntyä tilanteita, joissa järjestyksenvalvoja voi jatkaa siitä, mihin vartijan toimivalta loppuu. Koska vartijat ja järjestyksenvalvojat toimivat samoilla toimialueilla tyypillisesti myös saman vartioimisliikkeen palveluksessa, saattaa sama henkilö toimia työvuorosta riippuen sekä järjestyksenvalvojana että vartijana. Käytännössä henkilön oikeudellinen asema saattaa muuttua vain toimijan nimikettä työasussa vaihtamalla. Asetelma on mielestäni omiaan vaarantamaan PL 124§:n edellytykset yksilöiden oikeusturvasta ja hyvän hallinnon vaatimuksista. On myös tarkasteltava kriittisesti, vastaako tällainen järjestelmä tehtävien järjestämisen tarkoituksenmukaisuuden vaatimuksia.

4.5 Turvallisuustarkastus ja vaarallisten esineiden ja aineiden pois ottaminen

Poliisi

Voimassaoleva PolL 22§ säättää, että poliisimiehellä on henkilökohtaiseen vapauteen kohdistuvan toimenpiteen yhteydessä oikeus tarkastaa henkilö ja hänen mukanaan olevat tavarat sen varmistamiseksi, ettei tällä ole hallussaan esineitä tai aineita, joilla hän voi vaarantaa säilyttämisen taikka aiheuttaa vaaraa itselleen tai muille. Säädos sisältää kaikki vapaudenmenetystilanteet eli kiinniottamisen, pidättämisen, vangitsemisen, säilöön ottamisen ja henkilökohtaiseen vapauteen kohdistuvan virka-aputoimen suorittamisen. Henkilö ja hänen mukanaan olevat tavarat voidaan tällaisessa tilanteessa tarkastaa myös hänen tunnistamistaan varten tarpeellisen asiakirjan löytämiseksi.

Lisäksi poliisimiehellä on oikeus oikeudenkäyntiin sekä erityistä suojelua edellyttävään yleiseen kokoukseen, yleisötilaisuuteen tai muuhun vastaavaan tapahtumaan osallistuvien turvallisuuden varmistamiseksi tarkastaa tällaiseen tilaisuuteen saapuva tai sen välittömässä läheisyydessä oleskeleva henkilö ja hänen mukanaan olevat tavarat. Tarkastuksella varmistetaan, että henkilöllä ei ole hallussaan sellaisia esineitä tai aineita, joilla voidaan aiheuttaa vaaraa tilaisuuteen osallistuvien turvallisuudelle. Turvallisuustarkastuksen yhteydessä havaitut vaaralliset esineet tai aineet on tarvittaessa otettava tarkastettavalta pois.

Uudessa PolL 12§:ssä säädos on pitkälti nykyistä 22§:ää vastaava. Virka-avun kohteena olevalle tehtävästä tarkastuksesta on säädetty kuitenkin laajemmin. Poliisimies voi

virkaehtävän suorittamisen yhteydessä tehdä henkilölle turvallisuustarkastuksen myös muussa vapauteen kohdistuvan toimenpiteen yhteydessä kuin kiinnittämisen, pidättämisen, vangitsemisen, säilöön ottamisen tai henkilökohtaiseen vapauteen kohdistuvan virka-avun tilanteissa. Turvallisuustarkastus on mahdollista myös silloin, jos se perustellusta syystä on tarpeen poliisimiehen työturvallisuuden ja virkaehtävän suorittamisen varmistamiseksi.

Esineiden ja aineiden poisottoa on täsmennetty siten, että pois on otettava myös sellaiset esineet tai aineet, joiden hallussapito on muuten lain tai sen nojalla annetun säännöksen tai määräyksen nojalla kielletty.

Uudessa PoL 13 §:ssä on myös erityinen säädös turvallisuustarkastuksen toimittamisesta. Tällaista ei toistaiseksi voimassa olevassa laissa ole. Turvallisuustarkastus on toimitettava käsin tunnustelemalla, koulutettua koiraa käyttäen, metallinilmaisinta tai muuta vastaavaa teknistä laitetta käyttäen taikka muilla niihin rinnastettavilla tavoilla.¹⁴⁷ Tarkastuksella ei saa puuttua tarkastettavan henkilökohtaiseen koskemattomuuteen enempää kuin on tehtävän suorittamiseksi välttämätöntä. Tarkastuksessa on noudatettava olosuhteiden edellyttämää hienotunteisuutta. Ilmaisulla *muulla siihen rinnastettavalla tavalla* on haluttu korostaa poliisimiehen tilannekohtaista harkintaa, jos tilanne ei mahdollista edellä mainittujen keinojen käyttämistä.

Sen lisäksi, että turvallisuustarkastuksessa poliisia velvoittavat poliisin toimintaa ohjaavat yleiset periaatteet, on säädökseen sisällytetty erikseen vähimmän haitan periaate. Periaatteen tarkoituksena on painottaa, että turvallisuustarkastuksen suorittamisessa, vaikkakin se on poliisin rutiinitoimenpide, tulee noudattaa kokonaisarvioon perustuvaa harkintaa. Säännökseen sisältyy erikseen myös hienotunteisuusperiaate. Tarkastettavaa on kohdeltava asianmukaisesti esimerkiksi henkilön ikä, terveydentila ja häveliäisyysnäkökohdat huomioiden.

PoL 23§:ssa säädetään poliisin oikeudesta ottaa tilapäisesti haltuun vaaralliset esineet ja aineet, jos niiden hallussapitäjän voidaan perustellusti ikänsä, päihtymyksensä, mielentilansa tai muiden olosuhteiden perusteella aiheuttava välitöntä vaaraa yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle. Haltuunotetun omaisuuden käsittelystä säädetään tarkemmin PoL 24§:ssä. Sisällöltään lähes täysin samansisältöiset säännökset on uuden PoL 2 luvun 14§ ja 15§:ssä.

Järjestyksenvalvojat

Järjestyksenvalvojalla on JVL 8§:n mukaisesti oikeus metallinilmaisinta tai muuta sellaista teknistä laitetta käyttäen tarkistaa toimialueelle pyrkivä tai siellä oleva henkilö sen tarkistamiseksi, että henkilöllä ei ole yllään tai mukanaan sellaisia esineitä tai aineita, joilla

¹⁴⁷ Turvallisuustarkastuksen suorittaminen metallinilmaisinta tai koulutettua koiraa käyttäen on tarkoituksenmukaista väkimäärältään suurissa tilaisuuksissa. Metallinpaljastimella suoritettava turvallisuustarkastus on arvioitu henkilökohtaiseen koskemattomuuteen vähemmän puuttuvaksi keinoksi kuin esimerkiksi käsin tunnustelu. Käytännössä metallinpaljastimen käyttö on poliisitoiminnassa hyvin harvinaista. Koulutetulla koiralla tarkoitetaan poliisikoiraa tai muuta viranomaisen käyttöön koulutettua koiraa. Muulla vastaavalla teknisellä laitteella tarkoitetaan esimerkiksi läpivalaisulaitetta (HE 224/2010 vp, s.81).

hän voisi aiheuttaa vaaraa järjestykselle tai turvallisuudelle. Lisäksi, oikeus turvallisuustarkastukseen syntyy sen tarkistamiseksi, että henkilöllä ei ole yllään tai mukanaan sellaisia esineitä tai aineita, joiden hallussapito olisi kielletty lailla tai sen nojalla annetun määräyksen mukaan.

Järjestyksenvalvojalla on oikeus myös *kiinnioton yhteydessä* tarkastaa kiinniotettu, ettei hänellä ole hallussa esineitä tai aineita, joilla hän voisi vaarantaa säilöissäpidon tai aiheuttaa vaaraa itselleen tai muille. Oikeutta turvallisuustarkastukseen ei ole kuitenkaan paikalta poistamisen yhteydessä. Turvallisuustarkastus on nimenomaan vaarallisten esineiden ja aineiden löytämiseksi suoritettava toimenpide henkilölle ja hänen tavaroilleen, jotta järjestyksenvalvojan, kiinniotetun ja muiden paikallaolijoiden turvallisuus voidaan turvata.

Kokoontumislaki 23§:ssä säädetään tarkastusoikeudesta *yleisessä kokouksessa* tai *yleisötilaisuudessa* tai niiden välittömässä läheisyydessä. Näillä alueilla ei saa pitää hallussa ampuma-asetta, räjähdysainetta, teräasetta tai muuta sellaista esinettä tai ainetta, jota on perusteltua aihetta epäillä voitavan käyttää henkeen tai terveyteen kohdistuvan rikoksen tekemiseen. Järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi järjestäjällä ja poliisilla on oikeus määrätä järjestyksenvalvoja tarkastamaan tilaisuuden osanottajat ja näiden mukana olevat tavarat, jos tämä on tarpeen tilaisuuden erityisluonteen vuoksi tai on perusteltua aihetta epäillä, että tilaisuuteen osallistuvilla on kiellettyjä esineitä tai aineita. Perusteeksi siis riittää, että yleisesti epäillään, että yleisen kokouksen ja yleisötilaisuuden osanottajilla on kyseisiä esineitä tai aineita. Henkilö voidaan tarkastaa, vaikka konkreettista epäilystä juuri häntä kohtaan ei ole olemassa.

Järjestyksenvalvoja voi JVL 8 § 3 momentin mukaisesti ottaa pois tarkastuksessa tavatut esineet ja aineet, jotka voivat aiheuttaa vaaraa järjestykselle tai turvallisuudelle tai joiden hallussapito toimialueella on kielletty lain nojalla. Järjestyksenvalvojalla on myös oikeus ottaa pois hänen toimialueellaan olevalta henkilöltä tarkastuksessa *tai muuten löydetty* esine tai aine, jota voidaan käyttää henkeen tai terveyteen kohdistuvan rikoksen tekemiseen tai sellaisella rikoksella uhkaamiseen tai jonka tuominen alueelle on muuten lain tai sen nojalla annetun määräyksen mukaan kielletty.

Esineiden ja aineiden poisotto-oikeus on mahdollista siis myös sellaisissa tilanteissa, joissa järjestyksenvalvojalla ei ole oikeutta suorittaa tarkastusta, mutta henkilöllä luotettavan havainnon tai muun seikan perusteella on tavattu esine tai aine, joka on vaaraksi hengelle ja terveydelle.¹⁴⁸ Poisotetut esineet ja aineet on viipymättä luovutettava poliisille tai, jos ei ole lain mukaan estettä, ne on palautettava omistajalle tai haltijalle. Järjestyksenvalvojan oikeus esineiden ja aineiden poisottoon on siten rajattu ajallisesti ja paikallisesti ja poliisin

¹⁴⁸ HE 148/1999 vp.

lopulliselle päätökselle alisteiseksi ellei omaisuutta palauteta suoraan takaisin omistajalle tai haltijalle.

Vartijat

Vartijan oikeus tarkistaa kiinniotettu on sidottu vartijan (jokamiehen) kiinniotto-oikeutta koskeviin tilanteisiin. Vartijalla on LYTP 28§ 3 momentin mukaisesti oikeus kiinniotto-oikeutta käyttäessään tarkistaa kiinniotettu ja hänen mukanaan olevat tavarat sen varmistamiseksi, että kiinniotetulla ei ole hallussaan esineitä tai aineita, joilla hän voi aiheuttaa vaaraa itselleen tai muille. Vartijalla on oikeus ottaa pois nämä tarkastuksessa tavatut vaaralliset esineet tai aineet. Poisotetut esineet tai aineet on luovutettava viipymättä poliisille. Tarkastusoikeus on siis luonteeltaan työturvallisuuden vuoksi säädetty oikeus, koska toimivalta on sidottu nimenomaan itselle tai muille vaaraa aiheuttavien esineiden tarkastamiseen ja poisottoon kiinnioton yhteydessä. Vartijalla ei ole oikeutta etsiä ja pois ottaa henkilöltä mahdollista anastettua omaisuutta.

Järjestyslain mukainen järjestyksenvalvoja

JL:n mukaisen järjestyksenvalvojan oikeus tarkistaa henkilö vastaa LYTP 23§ 3 momentin mukaista *vartijan tarkastusoikeutta*. Järjestyslain mukaisella järjestyksenvalvojalla on oikeus tarkistaa kiinniotettu ja hänen hallussaan olevat tavarat sen varmistamiseksi, että kiinniotetulla ei ole hallussa esineitä tai aineita, joilla hän voisi aiheuttaa vaaraa itselleen tai muille. Hänellä on oikeus ottaa pois tarkastuksessa tavatut vaaralliset esineet tai aineet, ja ne on viipymättä luovutettava poliisille. Järjestyslain mukaisella järjestyksenvalvojalla *ei ole oikeutta* tarkistaa toimialueelle saapuvaa henkilöä ja tämän tavaroita. Näin ollen järjestyslain mukaiset järjestyksenvalvojat eivät voi tarkistaa esimerkiksi lentopaikkoihin tai terveyskeskukseen saapuvaa henkilöä ilman, että henkilö on toimivaltuuksien puitteissa otettu kiinni.

4.6 Voimakeinojen käyttäminen

Voimakeinoilla tarkoitetaan poliisin tai muun toimijan toimivaltaa käyttää vastarinnan murtamiseksi tai muutoin virkatehtävän toteuttamiseksi ruumiinvoimia tai erilaisia välineitä¹⁴⁹. Voimakeinojen edellytyksenä on yksittäisen tehtävän suorittaminen. Jaoteltaessa oikeusnormeja ns. primääri- ja sekundäärinormeihin, voimakeinot ovat luonteeltaan sekundäärinormeja eli niin sanottuja toisen asteen toimivaltasäännöksiä. Jotta toimija on oikeutettu voimakeinoihin, on käsillä olevan tehtävän suorittamiseksi oltava muualla laissa ns. primäärinen toimivaltanormi.¹⁵⁰

Voimankäyttöoikeudesta säättäminen on kuitenkin perusoikeuksien kannalta monella tapaa ongelmallista. Voimankäyttöön liittyy erityisesti PL 7§, jonka mukaan henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ei saa puuttua mielivaltaisesti eikä ilman laissa säädettyä perustetta. Voimankäyttö erityisenä toimivaltuutena on keskeinen myös PL 124§:n näkökulmasta. Voimankäyttöä on vakiintuneesti käytetty esimerkkinä rajapinnasta, jossa merkittävä julkisen vallan käyttäminen saattaa alkaa.¹⁵¹

RL 4 luvun 6§ säättää näistä voimakeinoihin oikeutetuista toimijoista sekä voimankäytön niin sanotuista sallituista rajoista. Siinä säädetään oikeudesta käyttää voimakeinoja virkatehtävän hoitamiseksi tai muun siihen rinnastettavan syyn vuoksi. Oikeudesta avustaa järjestystä ylläpitämään asetettuja henkilöitä säädetään erikseen lailla. Säädöksen sanamuodossa on huomioitu siten myös ne voimakeinoihin mahdollisesti oikeutetut tahot, tyypillisesti juuri yksityisen turvallisuusalan toimijat, jotka eivät ole virkasuhteessa valtioon.

Voimakeinoja käytettäessä saa turvautua vain sellaisiin tehtävän suorittamiseksi tarpeellisiin toimenpiteisiin, joita on pidettävä kokonaisuutena arvioiden puolustettavina, kun otetaan huomioon tehtävän tärkeys ja kiireellisyys, vastarinnan vaarallisuus sekä tilanne muutenkin. Voimakeinojen käyttäminen virkatehtävän tai muun siihen rinnastettavan syyn vuoksi edellyttääkin siis paitsi primääriä toimivaltanormia ja

¹⁴⁹ Helminen – Kuusimäki – Salminen 1999, s.277.

¹⁵⁰ Sinisalo 1971, s.116.

¹⁵¹ HE 1/1998 vp, s. 179.

voimakeinojen käyttöä oikeuttavaa toimivaltaa, mutta myös voimakeinojen käyttöedellytysten täyttymistä.¹⁵²

Voimankäyttö on erotettava hätävarjelu-oikeudesta. Hätävarjelulla tarkoitetaan RL 4 luvun 4§:n mukaista jokaisen oikeutta puolustautua välittömästi uhkaavaa tai jo alkanutta oikeudettoman hyökkäyksen torjuntaa, jollei teko ilmeisesti ylitä sitä, mitä on pidettävä kokonaisuutena arvioiden puolustettavana, kun otetaan huomioon hyökkäyksen laatu ja voimakkuus, puolustautujan ja hyökkääjän henkilö sekä muut olosuhteet. Rikosoikeudellisesta näkökulmasta tarkasteltuna sekä voimankäyttö että hätävarjelu ovat kummatkin ns. oikeuttamisperusteita, jolloin rikoksen tunnusmerkistön täyttävältä teolta poistuu sen oikeudenvastaisuus. Voimankäytön ja hätävarjelun keskeinen ero on siinä, että voimankäyttö on luonteeltaan aktiivista toimintaa. Voimankäyttö on tapa pakottaa virkatoimen kohteena oleva tai sitä vastustava henkilö alistumaan virkatoimeen tilanteessa, jossa voimankäyttäjällä on tehtävän suorittamiseksi laissa säädetty toimivalta. Hätävarjelu on vastaavasti luonteeltaan passiivista. Hätävarjelulla on tarkoitus ”vain” torjua suojattuun oikeushyvään kohdistuva hyökkäys. Oikeus koskee jokaista. Tosiasiallisesti hätävarjelu voi olla tosin varsin aktiivista oikeushyvän puolustamista, jos tilanne niin edellyttää.¹⁵³

Kerttula toteaaakin, että hätävarjelua ja pakkotilaa¹⁵⁴ pidetään luonteeltaan voimankäytön ulkopuolisena defensiivisenä toimintana¹⁵⁵. On tulkinnanvaraista, milloin virkatehtävän tai muun siihen rinnastettavan syyn hoitamiseksi tapahtuva voimankäyttö tehtävää suorittaessa muuttuu hätävarjeluksi. Vakiintunut kanta on oikeustapausten perusteella ollut, että voimankäyttöön oikeutetulla toimijalla on tehtävissään jokaiselle kuuluva oikeus hätävarjeluun ja, että hätävarjelusäännös on ensisijainen¹⁵⁶. Uuden poliisilain esitöissä on kuitenkin tämä hätävarjelu-oikeuden ensisijaisuus muuttunut voimankäyttönormia priorisoivaan suuntaan¹⁵⁷.

Poliisi

Poliisin voimakeinojen käytöstä säädetään PolL 27§:ssä. Siinä luetellaan ne edellytykset, jotka oikeuttavat voimankäyttöön. Voimakeinojen käyttöoikeus on jokaisella poliisimiehellä eikä oikeutta ole siten sidottu virka-asemaan tai tehtäväkuvaan. Voimankäyttöoikeus syntyy tilanteessa, jossa käsillä on konkreettinen virkatehtävä, joka on laillinen ja poliisin toimivaltaan kuuluva. Poliisimiehellä on tällöin oikeus vastarinnan murtamiseksi, henkilön paikalta poistamiseksi, kiinniottamisen toimittamiseksi,

¹⁵² Jos voimakeinoja käytettäessä ylitetään nämä rajat, tekijä on kuitenkin rangaistusvastuusta vapaa, jos on erittäin painavia perusteita katsoa, ettei tekijältä kohtuudella olisi voinut vaatia muunlaista suhtautumista käsillä olleeseen tilanteeseen. Tätä arvioitaessa otetaan huomioon voimakeinoja käyttäneen asemansa ja koulutus sekä tehtävän tärkeys ja tilanteen yllätyksellisyys.

¹⁵³ Helminen – Kuusimäki – Rantaeskola 2012, s.769.

¹⁵⁴ Muun kuin edellä 4 §:ssä (hätävarjelu) tarkoitettua, oikeudellisesti suojattua etua uhkaavan välittömän ja pakottavan vaaran torjumiseksi tarpeellinen teko on pakkotilatekona sallittu, jos teko on kokonaisuutena arvioiden puolustettava, kun otetaan huomioon pelastettavan edun ja teolla aiheutetun vahingon ja haitan laatu ja suuruus, vaaran alkuperä sekä muut olosuhteet. Jos oikeudellisesti suojatun edun pelastamiseksi tehtyä tekoa ei ole 1 momentin perusteella pidettävä sallittuna, tekijä on kuitenkin rangaistusvastuusta vapaa, jos tekijältä ei kohtuudella olisi voinut vaatia muunlaista suhtautumista, kun otetaan huomioon pelastettavan edun tärkeys, tilanteen yllätyksellisyys ja pakottavuus sekä muut seikat.

¹⁵⁵ Kerttula 2010, s.353.

¹⁵⁶ Helminen – Kuusimäki – Rantaeskola 2012, s.798.

¹⁵⁷ ks. HE 224/2010 vp, s.23.

vapautensa menettäneen pakenemisen estämiseksi, esteen poistamiseksi taikka välittömästi uhkaavan rikoksen tai muun vaarallisen teon tai tapahtuman estämiseksi käyttää sellaisia tarpeellisia voimakeinoja, joita voidaan pitää puolustettavina. Poliisin voimankäyttö- ja suojavälineistä säädetään poliisiasetuksen (1112/1995) 18§:ssä. Valtio varustaa poliisimiehen tehtävien edellyttämällä voimankäyttö- ja suojavälineillä. Henkilökohtaisen virka-aseen lisäksi poliisimiehellä on käytössään käsiraudat, patukka, kaasuaase sekä erityiskoulutuksen edellyttämä mahdollinen etälamautin ja tukiase.

Voimakeinoihin oikeuttavassa tilanteessa saattaa olla samanaikaisesti käsillä myös useita voimakeinojen käyttöä edellyttäviä tilanteita. Kauppakeskuksessa riehuva ja päihtynyt mies sulkeutuu wc-tiloihin ja uhkaa poliisia väkivalalla. PolL 20§:n mukaisesti poliisilla on oikeus poistaa henkilö paikalta tai ottaa hänet kiinni sekä käyttää tarvittaessa voimakeinoja paitsi vastarinnan murtamiseksi ja kiinniottamisen toimittamiseksi, myös esteen poistamiseksi (oven rikkominen) ja välittömästi uhkaavan rikoksen estämiseksi.

Poliisin voimankäyttöoikeus ei kuitenkaan rajoitu vain PolL 20§:n tilanteisiin. Poliisilla on oikeus estää minkä tahansa rikoksen tapahtuminen voimakeinoja käyttämällä¹⁵⁸. Voimakeinojen käyttäminen välittömästi uhkaavan muun vaarallisen teon tai tapahtuman estämiseksi tarkoittaa esimerkiksi tilannetta, jossa tekijä ei ole tietoinen tekonsa seurauksista tai rikosoikeudellista vastuuta ei muuten ole olemassa. Tilanteessa voi olla käsillä esimerkiksi eläimen, koneen tai luonnonvoimien aiheuttama olosuhde. Edellytyksenä on voimakeinojen puolustettavuus. Voimakeinojen puolustettavuutta arvioitaessa on otettava huomioon tehtävän tärkeys ja kiireellisyys, vastarinnan vaarallisuus, käytettävissä olevat voimavarat sekä muut tilanteen kokonaisarvosteluun vaikuttavat seikat. Voimakeinojen käytön tulee olla siten sekä tarpeellisia että suhteellisuusperiaatteen mukaisia. Voimakeinoja ei voi käyttää ”varmuuden vuoksi” tai tilanteeseen nähden ylimitoitettuna¹⁵⁹.

Uudessa poliisilaissa voimakeinojen käytöstä säädetään PolL 2 luvun 17§-20§:ssä. PolL 17§ on sisällöltään lähes identtinen voimassaolevan PolL 27§:n säädöksen kanssa. Nykyisessä laissa asetustasolla säädetystä voimakeinojen käyttöön varautumisesta ja ampuma-aseen käyttämisestä, on uudessa laissa säädetty lakitasolla PolL 2 luvun 18§ ja 19§:ssä. Henkilön sitomisesta säädetään 20§:ssä.

¹⁵⁸ Ks. Rantanen 2003, s.117; HE 57/1994, s.54. Asetelmaa on pidetty kuitenkin ongelmallisena, koska oikeus puuttua voimakeinoin myös muihin kuin PolL 20§:ssä tarkoitettuihin tilanteisiin saattaa primääri- ja sekundäärinormin keskinäiseen ristiriitaan.

¹⁵⁹ Tarkempia säädöksiä ja ohjeita poliisin voimankäytöstä säädetään asetuksessa poliisin voimakeinojen käyttämisestä (979/2004).

Poliisin voimankäytöstä säätvän yleisäännöksen ohella poliisilaissa on poliisille säädetty toimivaltuuksia, joihin sisältyy voimakeinojen käyttäminen tarvittaessa. PoL 19§:ssä säädetään, että poliisimiehellä on oikeus määrätä *väkijoukko hajaantumaan tai siirtymään*, jos kokoontuminen vaarantaa yleistä järjestystä ja turvallisuutta taikka on esteenä liikenteelle. Jollei hajaantumis- tai siirtymismääräystä noudateta, poliisimiehellä on *oikeus hajottaa väkijoukko voimakeinoin* sekä ottaa niskoitteleva henkilö kiinni.¹⁶⁰ Yleisen kokouksen keskeyttämisestä ja päättämisestä säädetään kokoontumislaki 21 §:ssä sekä yleisötilaisuuden estämisestä, keskeyttämisestä ja päättämisestä saman lain 22 §:ssä.

Väkijoukon hajottamista koskeva säännös on uuden PoL 2 luvun 9§:ssä. Poliisin toimivaltaa väkijoukon hajottamiseen tai siirtämiseen on laajennettu myös sellaisiin tilanteisiin, joissa väkijoukossa olevat henkilöt esittämiensä uhkausten tai muun käyttäytymisensä perusteella todennäköisesti syyllistyisivät henkeen, terveyteen, vapauteen, kotirauhaan tai omaisuuteen kohdistuvaan rikokseen. Poliisin tulisi mahdollisuuksien mukaan rajata toimenpiteensä koskemaan niitä henkilöitä, joiden menettelystä väkijoukon hajottamisen tai siirtämisen tarve aiheutuu.

PoL 27§:ssä säädetään myös muun kuin poliisimiehen oikeudesta käyttää voimakeinoja tilanteessa, jossa henkilö poliisimiehen pyynnöstä tai tämän suostumuksella tilapäisesti avustaa poliisimiestä, kun on välttämätöntä turvautua sivullisen voimakeinoapuun erittäin tärkeän ja kiireellisen poliisin virkatehtävän suorittamisessa.¹⁶¹ Oikeus koskee siten myös yksityisen turvallisuusalan toimijoita, järjestyksenvalvojia ja vartijoita. Henkilöllä on tällöin oikeus poliisimiehen ohjauksessa sellaisten välttämättömien voimakeinojen käyttämiseen, joihin poliisimies toimivaltansa nojalla hänet valtuuttaa. Avustavan henkilön voimankäyttöoikeus edellyttää, että poliisi on avustamispyynnön yhteydessä tai avustamisen aikana valtuuttanut avustavan henkilön käyttämään voimakeinoja. Poliisia avustavan henkilön voimankäyttöoikeudesta säädetään samansisältöisenä uuden PoL 2 luvun 17§:ssä.

¹⁶⁰ Kiinniotettu on päästettävä vapaaksi heti, kun tehtävän tarkoitus on saavutettu, kuitenkin viimeistään 12 tunnin kuluttua kiinniottamisesta.

¹⁶¹ Lisäksi, poliisilla on oikeus puolustusvoimien avustuksella käyttää sotilaallisia voimakeinoja terrorismirikoksen estämiseksi tai keskeyttämiseksi sen mukaan kuin puolustusvoimien virka-avusta poliisille annetussa laissa (781/1980) säädetään.

Järjestyksenvalvojat

Järjestyksenvalvojalla on JVL 9§:n mukaisesti oikeus käyttää tarpeellisia voimakeinoja tilanteissa, joissa tarkoituksena on henkilön pääsyn estäminen, paikalta poistaminen, kiinniottaminen, kiinniotetun tarkistaminen, pakenemisen estäminen, esineen tai aineen poisotto tai esteen poistaminen. Voimakeinojen tulee olla tarpeellisia tehtävän suorittamiseksi. Jos lievemmat keinot ovat mahdollisia, on turvauduttava niihin. Ryhdyttäessä käyttämään voimakeinoja, tulee konkreettinen tilanne olla olemassa tai välittömästi uhkaamassa. Voimakeinojen puolustettavuutta arvioitaessa on otettava huomioon tehtävän tärkeys, kiireellisyys, vastarinnan vaarallisuus, käytettävissä olevat voimavarat sekä muut tilanteen kokonaisarvosteluun vaikuttavat seikat.

Voimankäyttövälineiden tyhjentävä luettelo otettiin järjestyksenvalvojalakiin vuoden 2004 lakiuudistuksessa. Järjestyksenvalvojan voimankäyttövälineitä ovat JVL 10§:n mukaisesti muoviset siteet, käsiraudat, enintään 70 cm pitkä patukka sekä ampuma-asetain mukainen kaasusumutin.¹⁶² Järjestyksenvalvojan voimankäyttövälineitä voi pitää hallussaan ja käyttää henkilö, joka on hyväksytysti suorittanut järjestyksenvalvojakoulutuksen. Kaasusumuttimen kantaminen edellyttää kuitenkin vartijan erityisen voimankäytön yleisen osan ja kaasusumutinkoulutuksen erityisen osan suorittamista. Yksittäistilaisuuteen tai tilaisuussarjaan hyväksytty, vailla järjestyksenvalvojakorttia toimiva tilapäinen järjestyksenvalvoja ei voi kantaa tehtävässään voimankäyttövälineitä. Ampuma-aseen ja teleskooppipatukan kantaminen järjestyksenvalvontatehtävissä on kiellettyä.

Lainsäätäjä on halunnut luetteloida tarkasti ne tilanteet, joissa järjestyksenvalvojalla on oikeus voimakeinojen käyttämiseen. Nämä tilanteet ovat kiinteästi yhteydessä järjestyksenvalvojan muihin toimivaltuuksiin. Käytännössä on kuitenkin erittäin vaikea määritellä tyhjentävästi kaikkia niitä tilanteita, joissa voimankäyttö olisi sallittua. Siksi laissa on haluttu painottaa tapauskohtaisuutta. Voimakeinojen tulee aina olla tilanteen kokonaisarviointiin perustuen puolustettavia. Voimakeinojen käyttöä ohjaavat periaatteet ovat täysin identtiset poliisin toimintaa ohjaavien periaatteiden kanssa. Järjestyksenvalvojalla ei ole kuitenkaan oikeutta käyttää voimakeinoja vastarinnan murtamiseksi sekä välittömästi uhkaavan tai muun vaarallisen rikoksen tai tapahtuman estämiseksi. Vastarinnan murtaminen tai vaarallisen rikoksen tai tapahtuman estäminen saattaa välillisesti kuitenkin toteutua järjestyksenvalvojan käyttäessä voimakeinoja esimerkiksi henkilön kiinniottamiseksi.

¹⁶² Lisäksi lain 11§:ssä säädetään koiran käyttämisestä järjestyksenvalvojatehtävissä. Tilaisuuden toimeenpanopaikan poliisilaitoksen luvalla järjestyksenvalvoja saa pitää järjestyksenvalvontatehtävissä mukanaan yhtä koiraa, jos koira on suorittanut JVL 11§:ssä säädetyn koulutusvaatimuksen, täyttää ikävaatimuksen ja tottelevaisuusvaatimukset ja koira on sopiva toimimaan järjestyksenvalvojatehtävissä. Lupa on voimassa kaksi vuotta koulutuksen hyväksymisestä.

JVL 9§:ssä ja PolL 27§:ssä säädetään järjestyksenvalvojan voimakeinoista poliisia avustettaessa. Järjestyksenvalvojan avustaessa poliisia, voivat järjestyksenvalvojan toimivaltuudet laajentua poliisin antamien ohjeiden perusteella. Valtuuksien käyttäminen tapahtuu tällöin poliisin valvonnassa ja ohjauksessa. Asetelma kuvastaa toimijoiden hierarkkista asemaa suhteessa toisiinsa. Järjestyksenvalvojan voimankäyttöoikeus on tarpeen vaatiessa riippuvaista poliisin antamista ohjeista, ja poliisilla on tapauskohtaisesti oikeus antaa tilanteessa ohjeita, jotka laajentavat järjestyksenvalvojan toimivaltaa.

Perustuslakivaliokunnan käsitellessä järjestyksenvalvojen voimakäyttöoikeuksia, valiokunta painotti, että yksityisen tahon voimankäyttöoikeuksista tulisi lähtökohtaisesti säätää perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Voimankäyttöoikeuksia oli kuitenkin ennen järjestyksenvalvojalakia hyväksytty yksityisille tahoille sillä edellytyksellä, että mahdollisuus voimakeinojen käyttämiseen on luonteeltaan poikkeuksellista. Lisäksi oli edellytetty, että oikeus käyttää voimakeinoja on vain tilanteissa, jossa poliisin on erittäin tärkeän ja kiireellisen virkatehtävän suorittamiseksi turvauduttava sivullisen antamaan voimakeinoapuun ja avun antaminen tapahtuu poliisin ohjeistuksessa. Koska järjestyksenvalvojen voimankäyttöoikeutta koskeva lakiehdotus oli kuitenkin tältä osin selvässä ristiriidassa näiden aiempien tulkintojen kanssa, etsi perustuslakivaliokunta perusteluita sille, että järjestyksenvalvoja koskeva voimankäyttösäädös voitaisiin käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Perustuslakivaliokunta totesikin, että järjestyksenvalvojen toimialue on luonteeltaan sellainen, että niissä on erityistä syytä kiinnittää huomiota järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitoon. Järjestyksen ja turvallisuuden ylläpito oli valiokunnan tulkinnan mukaan ihmisten tahdonvapauden ja itsemääräämisoikeuden kunnioittamista ja suojaamista, jonka perustana on oikeus elämään, henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuden ja turvallisuuteen. Samalla valiokunta vetosi poliisin resurssien vähäisyyteen ja järjestyksenvalvojen perinteiseen asemaan yleisötilaisuuksien järjestyksenvalvonnassa. Valiokunta painotti, että *”Järjestyksenvalvojen tehtävät, voimankäyttö mukaan luettuna, liittyvät aina varta vasten järjestettyyn tilaisuuteen ja ovat siksi tapauskohtaisia ja myös ajallisesti rajallisia”*¹⁶³. Kerttula ja Pohjolainen ovat kuitenkin aiheellisesti huomioineet, että esimerkiksi ravintolatoiminnassa järjestyksenvalvojatoiminta on luonteeltaan pysyvää. Leirintäalueet ja alukset ovat niin ikään luonteeltaan pysyviä, vaikka järjestyksenvalvojatoiminta näillä

¹⁶³ PeVL 44/1998 vp, s.2

toimialueilla on käytännössä vähäistä. Näin ollen edellä mainitut rajoitusedellytykset täyttyvät ainoastaan kokoontumislain nojalla toimivien järjestyksenvalvojen osalta.¹⁶⁴

Vartijat

Tilanteet, joissa vartijalla on oikeus käyttää voimakeinoja, on lueteltu tyhjentävästi LYTP 28§ 4 momentissa sekä 29§ ja 30§:ssä. Vartijalla on oikeus voimakeinojen käyttöön henkilön poistamiseksi, kiinniottamiseksi, turvallisuustarkastuksen suorittamiseksi, jos poistettava, kiinniotettava tai turvallisuustarkastuksen kohteeksi joutunut koittaa *vastarintaa* tekemällä välttää poistamisen, kiinniottamisen, turvallisuustarkastuksen suorittamisen tai pakenee kiinniottamista.¹⁶⁵ Voimakeinojen käytön tulee olla puolustettavia, kun otetaan huomioon henkilön käyttäytyminen ja muut olosuhteet.

Vartijan voimankäyttöoikeudet eroavat näin ollen jo lähtökohdiltaan järjestyksenvalvojan ja poliisin oikeuksista. Vartijan voimakeinojen käytön edellytyksenä on aina toimenpiteiden kohteena olevan henkilön vastarinta. Poikkeuksena on tilanne, jossa henkilö pakenee kiinniottamista. Tällöin konkreettista vastarintaa ei muutoin tarvitse ilmetä. Jos vastarinnan tarkoitus on muu kuin edellä mainittujen toimenpiteiden välttäminen, ei vartijalla ole oikeutta käyttää voimakeinoja LYTP:n perusteella. Vartijalla on kuitenkin tilanteen niin edellyttäessä oikeus käyttää RL 4 luvun 4§:n mukaista hätävarjelu-oikeutta¹⁶⁶.

Vartijan voimankäyttövälineitä voivat LYTP 29§:n mukaisesti olla käsiraudat, teleskooppipatukka, kaasusumutin ja ampuma-ase. Lisäksi LYTP 31§:ssä säädetään, että vartija voi pitää vartioimistehtävässä koira, jos se on tarpeellista ja koira täyttää LYTP 31§:ssä asetetut ehdot ikään ja ominaisuuksiin liittyen. Väliaikainen vartija ei saa pitää koira mukanaan.¹⁶⁷ LYTP 29§:n mukaan ampuma-asetta, kaasusumutinta ja teleskooppipatukkaa voi

¹⁶⁴ Pohjalainen 1999, s.961; Kerttula 2010, s.164-165.

¹⁶⁵ Vastarinnaksi tulkitaan (Sinisalo 1971, 127-128) ensinnäkin ne fyysiset toimet, joiden tarkoituksena on estää lain mukainen toiminta. Vastarintaa ovat myös niin sanotut passiiviset toimet, kuten tarrautuminen, veltoksi heittäytyminen tai paikallaan seisominen siten, että lain mukainen tehtävä vaikeutuu. Vastarintaa ei ole asiaton kielenkäyttö tai muu henkinen vastarinta, ellei kielenkäyttöön liity konkreettisia uhkauksia fyysisestä väkivallasta (Majanen 1997, 16).

¹⁶⁶ Aloitettun tai välittömästi uhkaavan oikeudettoman hyökkäyksen torjumiseksi tarpeellinen puolustusteko on hätävarjeluna sallittu, jollei teko ilmeisesti ylitä sitä, mitä on pidettävä kokonaisuutena arvioiden puolustettavana, kun otetaan huomioon hyökkäyksen laatu ja voimakkuus, puolustautujan ja hyökkääjän henkilö sekä muut olosuhteet (RL 4:4§).

¹⁶⁷ Ampuma-asetta saa kantaa vain henkivartija- tai arvokuljetustehtävissä toimiva vartija sekä huomattavan yleisen edun kannalta merkittävän vartioimiskohteen vartioinnissa toimiva vartija. Edellytyksenä on lisäksi, että tehtävän suorittaminen olosuhteiden johdosta edellyttää välttämättä ampuma-aseen kantamista. Ampuma-aseen ja kaasusumuttimen kantamisesta päättää vastaava hoitaja. Jos vartija on käyttänyt tehtävissään ampuma-asetta, tulee vartioimisliikkeen ilmoittaa tästä viivytyksettä sille poliisille, jonka

kantaa vain sellainen vartija, joka on saanut sisäasiainministeriön vaatimukset täyttävän erityisen voimankäyttökoulutuksen. Vartijan voimankäyttökoulutuksesta säädetään sisäasiainministeriön antamassa asetuksessa vartijan erityisestä voimankäyttökoulutuksesta (781/2002). Asetuksen 1§:n mukaan vartijan erityinen voimankäyttökoulutus koostuu yleisestä osasta (vähintään 4 tuntia), ampuma-asetta (24h), kaasusumutinta (5h) tai teleskooppipatukkaa (5h) koskevasta erityisestä osasta. Ampuma-aseen, kaasusumuttimen tai teleskooppipatukan erityisen osan koulutukseen voi osallistua henkilö, joka on hyväksytysti suorittanut yleisen osan.¹⁶⁸ LYTP 30§:n mukaan voimankäyttövälineitä on kannettava pääsääntöisesti vartijan asun alla siten, että ne eivät ole muiden havaittavissa¹⁶⁹.

Perustuslakivaliokunnan lausui vartijan voimankäyttöoikeuksia käsitellessään, että itsenäiseen harkintaan perustuvaa oikeutta käyttää voimakeinoja tai puuttua muuten merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin oli vakiintuneen tulkinnan mukaan pidetty merkittävänä julkisen vallan käyttönä. Lausunnossa viitattiin myös tulkintalinjan muuttumiseen järjestyksenvalvojalain muutoksen yhteydessä. Samalla valiokunta kuitenkin totesi, että järjestyksenvalvojalain yhteydessä käytettyä perustelua, tehtävien ajallisesta ja paikallisesta luonteesta, ei voitu vartijoiden voimankäyttöoikeuksien säätämisen yhteydessä käyttää. Vartioimistehtävät ovat luonteeltaan pysyviä eikä ajallisia ja paikallisia rajoituksia ole järjestyksenvalvojatoiminnan tavoin. Tässä yhteydessä valiokunta kuitenkin painotti, että vartijan toimivaltuudet eivät ole erityisen olennaisia vallankäytön tapoja ja vartijoiden toimivaltuudet ovat mahdollisimman lähellä yksityishenkilön oikeuksia. Tästä syystä valiokunta tulkitsi, että vartijoiden toimivaltuudet ja voimankäyttöoikeudet ovat kokonaisuudessaan sellaisia, että niiden johdosta vartijoiden toimivaltuudet eivät ole merkittävää julkisen vallan käyttöä 124§:n merkityksessä.¹⁷⁰

alueella asetta on käytetty. Vartioimisliikkeen vuosi-ilmoituksissa ampuma-aseen käyttöilmoituksia ei ole ilmoitettu. Käytännössä ampuma-aseiden hallussapito vartijoilla on Suomessa hyvin harvinaista. Yhtenäistä tilastotietoa lukumäärästä ei ole kuitenkaan saatavilla.

¹⁶⁸ Teleskooppipatukkaa ja kaasusumutinta koskevien erityisten osien koulutuksen tulee harjoituksineen kestää vähintään viisi opetustuntia ja ampuma-asetta koskevan erityisen osan vähintään 24 opetustuntia. Oikeus ampuma-aseen kantamiseen on sellaiseen ampuma-aseeseen, jolla erityisen osan ampumakoe on suoritettu.

¹⁶⁹ Asetuksen 2§:n mukaisesti vartijan erityisen voimankäyttökoulutuksen tavoitteena on, että koulutuksen hyväksytysti suorittanut osaa hätävarjelua, pakkotilaa ja muita voimankäytön valtuuksia koskevat periaatteet. Lisäksi hän osaa käyttää kantamiensa voimankäyttövälineitä ja hänellä on sellaiset ihmisten käsittelytaidot, että hän pystyy toimimaan uhkatilanteissa ja niiden torjunnassa kokonaisarviointiin perustuen puolustettavasti ja hyväksyttävästi. Lisäksi hän osaa toimia asiallisesti ja puolueettomasti sekä ensisijaisesti sovinnollisuutta edistäen.

¹⁷⁰ PeVL 28/2001, s.6.

Järjestylain mukaiset järjestyksenvalvojat

JL:n mukaisen järjestyksenvalvojan oikeus käyttää voimakeinoja perustuu JVL 9§:ään. JL:ssä on pelkkä viittaus kyseiseen JVL:n säännökseen, jolloin JL:n mukaiselle järjestyksenvalvojalle syntyy oikeus voimakeinojen käyttöön sellaisissakin tilanteissa (pääsyn estäminen, alueelle pyrkivän tai siellä oleilevan tarkastaminen, henkilön paikalta poistaminen soveltuvin osin), joihin hänellä ei ole primääriä toimivaltaa. Ristiriitaisuudesta huolimatta on ilmeistä, että voimakeinoihin on oikeus vain sellaisissa tilanteissa, joissa JL:n mukaisella järjestyksenvalvojalla on toimivaltaa toimia.

Vastaavasti JL:n mukaisten järjestyksenvalvojen voimankäyttövälineiden kantamisoikeus ja kantamistapa määräytyvät LYTP 29§ ja 30§:n mukaisesti. Järjestyksenvalvoja voi tehtävissään kantaa käsirautoja, kaasusumutinta ja teleskooppipatukkaa, jos hänellä on näihin voimankäyttövälineisiin soveltuva koulutus. Ampuma-asetta saa kantaa LYTP:n mukaan vain henkivartija- tai arvokuljetustehtävissä sekä huomattavan yleisen edun kannalta merkittävän vartioimiskohteen vartioinnissa oleva vartija, kun tehtävän suorittaminen välttämättä edellyttää olosuhteiden johdosta ampuma-aseen kantamista. Koska järjestyksenvalvontatehtävissä ei ole kyse tällaisista erityistehtävistä, oikeutta ampuma-aseen kantoon ei ole.

Säädettäessä näistä järjestylain mukaisten järjestyksenvalvojen voimankäyttöoikeuksista, oltiin uuden rajanveto-ongelman edessä. Perustuslakivaliokunta totesi tulkintakäytännön muuttuneen perustuslakiuudistukseen asti noudatetusta tulkinnasta, jonka mukaan itsenäisen voimankäyttöoikeuden antaminen yksityiselle taholle edellyttää perustuslainsäätämistarpeita. Järjestylain mukaisten järjestyksenvalvojen voimakeinoja valiokunta ei voinut perustella tehtävien tapauskohtaisuuteen ja ajalliseen rajallisuuteen perustuen, koska kuten vartijoiden, myös järjestylain mukaisten järjestyksenvalvojen tehtävät ovat luoteeltaan pysyviä. Toisaalta, koska järjestylain mukaisten järjestyksenvalvojen valtuudet olivat yksityishenkilöä koskevia jokamiehenoikeuksia laajemmat, ei myöskään vartioihin käytetty perustelu tullut kyseeseen. Perustuslakivaliokunta esitti, että järjestylain mukaisten järjestyksenvalvojen oikeudellisesta sääntelystä, voimankäytösäännökset mukaan lukien, olisi säädetty laissa yksityisistä turvallisuuspalveluista¹⁷¹. Hallintovaliokunta halusi kuitenkin pitäytyä lakiesityksessä, jonka mukaan toimivaltuuksista ja niihin liittyvistä voimankäyttöoikeuksista säädetään JVL 9§:ssä ja näihin oikeuksiin liittyvistä rajoituksista säädetään järjestylaisissa.¹⁷² Oikeus voimakeinojen käyttöön jäi näin ollen edellä kuvatun lakiviittauksen muotoon. Oikeudellisena pohjana toimii JVL 9§ eikä jokamiehenoikeuksia

¹⁷¹ PeVL 20/2002 vp, s.2.

¹⁷² HaVM 28/2002 vp, s.7.

lähempänä olevat LYTP:n säädökset. Keravuori – Rusanen onkin todennut, että ”Järjestyslaki merkitsi ensimmäistä kertaa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitoon liittyvien ”poliisitehtävien” antamista yksityiselle...”

5. Johtopäätökset

5.1 Turvallisuusalan toimijat ja PL 124§

Erilaisista institutionaalisista lähtökohdista huolimatta yhteistä kaikille turvallisuusalan toimijoille on turvallisuuden edistämiseen tähtäävät toimenpiteet. Markkinatalouden pelisäännöillä toimiva taho julkisen vallan käyttäjänä tekee yksityisen turvallisuusalan kasvaneen markkina-aseman kuitenkin ongelmalliseksi. PL 124§ rajoittaa tätä yksityistämiskehitystä. Tosiasiassa arjen käytännöt ja oikeudellisen sääntelyn muutokset ovat kuitenkin johtaneet siihen, että yksityinen turvallisuusala on monilla toimialueilla yhä useammin päätoiminen turvallisuudesta huolehtija. Kehityssuunta ei ole kategorisesti negatiivinen. Yksityisen turvallisuusalan kehittymisellä ja laajentumisella on ollut lukuisia positiivisia vaikutuksia. Se on helpottanut poliisin työtaakkaa ja vähentänyt ja ennalta ehkäissyt häiriökäyttäytymistä häiriöaltille paikoilla. Oleellista on, miten yksityisen turvallisuusalan ja poliisin tehtävät muodostuvat valtiosääntöoikeudellisesti ja yhteiskuntapoliittisesti kestäväksi kokonaisuudeksi.

PL 124§ keskeisenä edellytyksenä on lailla tai sen nojalla säätämisen vaatimus. Ihmisten oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten näkökulmasta on välttämätöntä, että tosiasialliset käytännöt ja säädännäinen oikeus ovat tasapainossa. Oikeudellinen sääntely ei ole kuitenkaan aina vastannut tosiasiallisia käytännön tilanteita. Yksityisen turvallisuusalan kehityksen vaiheista on löydettävissä tilanteita, joissa lailla säätämisen vaatimus ei ole käytännössä toteutunut. ”Turvallisuustyhjiön” on täyttänyt yksityisen turvallisuusalan toimijat, joidenka oikeudellisen aseman ja toimivaltuuksien sääntely on tapahtunut jälkikäteisesti.

Poliisin sekä yksityisen turvallisuusalan toimijoiden tehtävät ja toimialueet muodostavat varsin monipolvisen kokonaisuuden. Poliisin ja yksityisen turvallisuusalan oikeudellinen asemointi suhteessa PL 124§:ään sisältyviin edellytyksiin ja reunaehtoihin edellyttää paitsi toimivaltuuksien, myös erityisesti toimijoiden toimialueen, valvonnan, vastuun ja

koulutukseen liittyvien säännösten kokonaisvaltaista tarkastelua. Tarkastelun tekee haasteelliseksi erilaisissa ajankohdissa ja erilaisille tarpeille syntynyt pirstaleinen lainsäädäntö.

Lainsäädännön pirstaleisuus ja toimijoiden toimivallan monipolvinen rakentuminen voidaan tulkita itsessään perusoikeuksien turvaamisen, oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten näkökulmasta ongelmalliseksi. Yksittäisellä, toimenpiteiden kohteena olevalla kansalaisella, ei ole käytännössä mahdollisuuksia hahmottaa turvallisuusalan eri toimijoiden roolia ja eroja. Ravintolan ovella toimiva järjestyksenvalvoja on oikeutettu erilaisiin toimivaltuuksiin, kuin esimerkiksi viereisen kauppakeskuksen ja tai liikenneaseman järjestyksenvalvoja. Vastaavasti kauppakeskuksen käytävällä vierekkäin kulkevat vartija ja järjestyksenvalvoja, toimivat niin ikään erilaiselta lainsäädännölliseltä pohjalta.

Tehtävien tarpeellisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta perustelevat kannanotot ovat muotoutuneet turvallisuusalan toimijoita koskevassa tulkintakäytännössä melko yleispiirteisiksi. Yksityisen turvallisuusalan toimivaltuuksia on toistuvasti perusteltu sillä, että poliisin resurssit ja työnkuva eivät vastaa ajan tarpeisiin. Tarkoituksenmukaisuuden vaatimuksen ei tulisi kuitenkaan nousta ainoastaan resurssitarpeista käsin, vaan myös siitä, onko yksityistämisen kehitys tietyssä lainsäädännön muutostilanteessa oikeusvaltiollisen kehityksen näkökulmasta sopivaa. Tarpeellisuusedellytyksellä ei ole tarkoitettu tilannetta, jossa tosiasiallisia vaihtoehtoja julkisten hallintotehtävien ratkaisemiselle ei ole, vaan tavoitteena on ollut käyttää harkintaa siitä, miten julkisten hallintotehtävien hoitaminen olisi valtiosääntöoikeudellisesti tarkoituksenmukaisinta ratkaista. Yksityisen turvallisuusalan oikeudellisen sääntelyn vaiheissa on havaittavissa kuitenkin piirteitä tilanteista, joissa PL 124§:n tarpeellisuusedellytyksen huomiointi on ollut lähinnä retorista argumentointia tilanteessa, jossa tosiasiallisen elämän käytännöt eivät ole enää antaneet aitoa mahdollisuutta muihin vaihtoehtoihin. Yksityisen turvallisuusalan tehtävien ja toimivaltuuksien tarve ja tarkoituksenmukaisuus on kiinnitetty myös PL 7§:n turvallisuus –perusoikeuteen. Turvallisuus on perusteltu ennen kaikkea eräänlaiseksi ”kollektiiviseksi hyväksi”, jonka ylläpidosta ja edistämisestä julkinen valta on vastuussa.

Julkisten hallintotehtävien asianmukaisesta hoitamisesta yksityisen tahon suorittamana tulee varmistua riittävän valvonnan ja yksilöiden oikeusturvan varmistamisella. Tarkasteluni perusteella voi todeta, että poliisi ja yksityinen turvallisuusala asettuvat varsin hierarkkiseen suhteeseen valvonnan ja toiminnan ohjauksen osalta. Poliisin toimintaa ohjaa ja valvoo sisäasiainministeriön hallinnonala siihen kuuluvine yksikköineen. Yksityisen turvallisuusalan toiminta on vastaavasti alistettu pääosin poliisin valvonnan ja ohjauksen alaisuuteen. Järjestyksenvalvojatoiminnan harjoittaminen ei edellytä järjestyslain mukaisia järjestyksenvalvojia lukuun ottamatta erillistä elinkeinölupaa. Vastaavasti vartioimisliikeluvan myöntää Poliisihallituksen alainen Turvallisuusalan valvontayksikkö tietyin kelpoisuusedellytyksin. Vartijakortit ja järjestyksenvalvojakortit myöntää paikallispoliisi. Lisäksi, poliisilla on päätös- ja ohjausvaltaa järjestyksenvalvojien asettamiseen järjestyksenvalvojalain ja sekä järjestyslain nojalla. Näin ollen toimijoiden oikeudellinen mahdollisuus toimia yksityisen turvallisuusalan tehtävissä, on alistettu poliisiorganisaation määrämuotoisiin lupapäätöksiin, jotka perustuvat myös tapauskohtaiselle harkinnalle. Merkittävää julkista valtaa käyttävä poliisi valvoo siis yksityisen turvallisuusalan suorittamia julkisia hallintotehtäviä monella tapaa erityisesti ennakkollisen valvonnan keinoin. Lisäksi kaikkia tarkasteleman toimijoita koskee rikosoikeudellinen vastuu. RL 40 luvun virkarikoksia koskevat säännökset koskevat paitsi poliisia virkamiehenä, myös yksityistä turvallisuusalaa heidän käyttäessä julkista valtaa. Mielestäni on selvää, että tästä valvonnasta ei voi tinkiä. Toimiva valvontajärjestelmä nopeasti kasvavalla turvallisuusalalla on edellytys toiminnalle, jossa oikeusvaltiolliset periaatteet ja laatuvaatimukset ovat korostuneita.

Kun julkinen hallintotehtävä annetaan yksityiselle taholle, tulee varmistua myös riittävästä koulutuksesta ja pätevydestä. Turvallisuusalan toimijoita koskeva koulutusjärjestelmä ilmentää toimijoiden erilaista oikeudellista asemaa julkisen vallan käyttäjinä. Poliisin 2,5 vuotta kestävä koulutus, verrattuna vartijan sadan tunnin ja järjestyksenvalvojan 32 tunnin koulutuksiin, konkretisoi poliisin asemaa turvallisuusalan ensisijaisena toimijana ja merkittävänä julkisen vallan käyttäjänä myös järjestyksenpitotehtävissä. Vartijoiden ja järjestyksenvalvojien koulutus ja kertauskoulutus ovat viranomaisvalvonnan ja oikeudellisen sääntelyn piirissä. Toinen kysymys on, onko koulutus riittävää? Onko järjestyksenvalvojien 32 tunnin koulutus ja mahdolliset lisä- ja kertauskoulutukset riittäviä vastaamaan ammattitaidon ja pätevyysvaatimuksiin järjestyksenvalvojien käyttäessä ajallisesti ja paikallisesti rajallisia, mutta keinovalikoimaltaan laajoja toimivaltuuksia?

Entä onko järjestyslain mukaisten järjestyksenvalvojen pätevyysvaatimus sekä vartijan että järjestyksenvalvojan pätevydestä tehnyt näistä turvallisuusalan toimijoita, joiden koulutuksesta ja pätevydestä on voitu varmistua 124§:n tarkoittamassa mielessä? Mielestäni vaatimukset eivät kaikilta osin toteudu. Järjestyslain mukaiset järjestyksenvalvojat ovat korvanneet viime vuosien kehityksen myötä muun muassa satamissa toimineet turvallisuusviranomaiset. Lisäksi järjestyslain mukaisilla järjestyksenvalvojilla on vastuullaan, ”poliisin apuna”, yhä useampia, väkirikkaita toimialueita. Viranomaistehtävät ovat siten korvautuneet yksityisen turvallisuusalan läsnäololla. Järjestyksenvalvojalain osalta minusta on ongelmallista, että sama koulutusvaatimus pätevöittää tällä hetkellä toimimaan järjestyksenvalvojalain mukaisissa järjestyksenvalvojatehtävissä varsin erilaisissa toimintaympäristöissä, samoja toimivaltuuksia käyttäen. Saman oikeudellisen sääntelyn piirissä ovat harrastelijamaiset ja ammattimaiset järjestyksenvalvojatehtävät.

Tarkasteltaessa toimijoiden toimialuetta ja heille säädettyjä tehtäviä, on poliisin viranomaisasema merkittävänä julkisen vallan käyttäjänä ilmeinen. Tätä kuvastaa laaja tehtävänkuva, toimialueen laajuus ja laajat toimivaltuudet. Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpidon tehtävät ovat poliisitoiminnan ydintä, vaikkakin nämä tehtävät muodostavat vain yhden poliisitoiminnan osa-alueen, rikosten selvittämisen, syyteharkintaan saattamisen sekä lupapalvelu- ja sidosryhmätehtävien ohella. Poliisin toimialueena on ensisijaisesti se poliisiyksikkö, jossa poliisimies työskentelee, mutta se voi olla tarvittaessa myös koko maa.

Vastaavasti yksityisen turvallisuusalan toimijoiden toimialueet on säännelty huomattavasti tarkkarajaisemmin. Järjestyksenvalvojalain ja järjestyslain mukaisten järjestyksenvalvojen toimialueet ovat rajatut ja mahdollinen tulkinnanvaraisuus kohdentuu lähinnä vain siihen, miten toimialueen välitön läheisyys määritellään. Toimialueiden tarkkarajaisuus ei anna oikeudellisia mahdollisuuksia laajentaa toimijoiden itsenäistä toimivaltaa. Poikkeuksena on vartijan toimialue, joka vaihtelee ajallisesti ja paikallisesti. Toimeksiantajan ja vartioimisliikkeen välille edellytettävän toimeksiantosopimuksen sisältö määrittää kuitenkin toimialueen tapauskohtaisesti ja tarkkarajaisesti. Lisäksi vartijoita koskeva kielto vastaanottaa toimeksiantoa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitotehtävistä on turvallisuusalan toimijoita koskevan oikeudellisen sääntelyn kannalta merkittävä. Se

asettaa tällä hetkellä merkittävimmän pidäkkeen, joka estää yleisillä paikoilla, toimialueesta riippumatta, turvallisuuspalveluiden yksityistämisen.

Toimialueiden näkökulmasta erityisen mielenkiintoisen kokonaisuuden muodostavat järjestyksenvalvojalain nojalla toimivien järjestyksenvalvojen toimialueet, jotka poikkeavat toiminnan luonteen kannalta toisistaan merkittävästi. Yleisten tilaisuuksien ja kokouksien järjestyksenvalvojat toimivat ajallisesti ja paikallisesti rajatusti. Vastaavasti ravitsemusliikkeissä toimivat järjestyksenvalvojat toimivat rajatulla toimialueella, mutta varsin pysyvästi, jopa päätyönään. Samalle oikeudelliselle sääntelylle rakentuneet toimijat eroavat näin ollen toimenkuvansa perusteella merkittävästi toisistaan.

Myös järjestyslain mukaisten järjestyksenvalvojen toimialueet muodostavat melko heterogeenisen kokonaisuuden. Järjestyslain mukaisia järjestyksenvalvoja voidaan poliisin harkinnan mukaisesti asettaa toimialueille poliisin avuksi. Tosiasiassa järjestyksenvalvojen toimintaa leimaa näillä alueilla ammattimaisuus. Työskentely alueilla on vartioimisliikkeiden ylläpitämää, luonteeltaan pysyvää ja itsenäistä liiketoimintaa. Poliisi on keskeinen yhteistyökumppani ja toiminnan hallinnollinen valvoja, mutta poliisin oma operatiivinen toiminta näillä alueilla on jopa marginaalista, paikallisista viranomaisresursseista ja toimintakulttuureista riippuen.

Perustuslakivaliokunnan lausunnot PL 124§:n tulkintadoktriinin muodostumiselle ovat olleet merkittäviä. Lausunnot ovat muovanneet poliisin ja yksityisen turvallisuusalan välistä työnjakoa, toimivaltuuksia ja näiden toimijoiden suhdetta. Lausuntojen myötä toimivallan laajentumiselle on asetettu rajoituksia ja ehtoja, mutta samalla toimivallan laajentuminen on mahdollistettu.

Poliisilla on käytössään koko asteikko toimivaltanormeja, jotka mahdollistavat henkilön paikalta poistamisen ja pääsyn estämisen, mutta myös henkilön vapauden rajoittamisen kiinni ottamalla ja säilöön ottamalla sekä voimakeinoja käyttämällä. Toimivallan vaikutukset voivat olla yksilön perusoikeuksille välittömiä ja pitkäaikaisia, ja ne perustuvat poliisimiehen omaan harkintaan. Toimintaa ohjaavat hallinnon yleiset sekä poliisilaisissa säädetyt periaatteet. Poliisimiehellä on yksittäistapauksessa toimivaltaa velvoittaa käsillä olevan tilanteen osapuolia noudattamaan erilaisia kehotuksia ja käskyjä sekä avustamaan tarvittaessa voimakeinojen käytössä.

Vastaavasti yksityisen turvallisuusalan toimijat, vartijat, järjestyksenvalvojat ja järjestyslain mukaiset järjestyksenvalvojat, käyttävät monin paikoin laajaa toimivaltaa toimialueillaan. Toiminta on kuitenkin viranomaispäätökselle monella tapaa alisteista. Pisimmälle menevät toimivaltuudet, henkilön kiinniotto ja mahdollinen säilöönotto, on säännelty tarkkarajaisemmin ja lopullinen päätös henkilön vapautteen kohdistuvista toimenpiteistä on saatettu poliisin harkinnan alaiseksi. Vastaavasti vartijoilla on toimivaltaa poistaa henkilö paikalta ja estää pääsy alueelle tietyin edellytyksin. Kiinniottaminen on sidottu jokamiehen oikeuksiin. Lopullisen päätöksen henkilön kiinniottamisesta tekee tällöin poliisi. Poliisille jää niin vartijan kuin myös järjestyksenvalvojen osalta oikeus päättää myös turvallisuustarkastuksen yhteydessä haltuun otetun omaisuuden jatkokäsittelystä.

Huomattavaa on, että yksityisen turvallisuusalan voimakeinojen käyttäminen rajautuu luonnollisesti toimijoiden toimialueille, mutta toimijat toimivat toimialueillaan pääsääntöisesti varsin itsenäisesti sekä usein varsin pysyvästi ja vakiintuneesti. Alkuperäinen tulkinta yksityisen tahon toimijan oikeudesta käyttää voimakeinoja poliisin apuna, yksittäistapauksessa ja poliisin ohjeistamana, on siten menettänyt tulkinallista ohjausvaikutustaan järjestyksenvalvojalain säätämisestä lähtien. Samalla kun yksityisen turvallisuusalan toimivaltuudet ja toimialueet ovat laajentuneet ja työnkuva muuttunut, on tämä voimankäyttöoikeuksien kytkeminen osaksi toimivaltuuksia ollut monelta osin väistämätön kehityskulku.

Yhteenvedona totean, että yksityisen turvallisuusalan toimivaltaa on rajattu monella tavoin alueellisesti ja ajallisesti ja viranomaispäätökselle alisteiseksi. Oikeusturvasta, hyvän hallinnon vaatimuksista sekä koulutus- ja pätevyysvaatimuksista on säädetty monin tavoin ja näitä vaatimuksia on terävöitettyä lainsäädäntöä täsmentämällä. Merkittävän julkisen vallan tulkinnalliset tunnusmerkit, perusoikeuksiin puuttuvan toimivallan välittömyys, konkreettisuus, voimakkuus ja pitkäaikaisuus, toimivat keskeisinä kriteereinä arvioitaessa poliisin ja yksityisen turvallisuusalan roolia julkisen vallan käyttäjänä. Toimivaltanormien osalta nämä tunnusmerkit ovat pääosin löydettävissä lainsäädännöstä siten, että poliisin asema merkittävänä julkisen vallan käyttäjänä suhteessa yksityisen turvallisuusalan toimijoihin on ilmeinen. Merkittävän ja muun julkisen vallan käytön rajapinta on kuitenkin tulkinnallinen ja häilyvä. Ottaen huomioon turvallisuusalan toimijoiden

perusoikeusherät työtehtävät, tosiasiallisen hallintotoiminnan piirissä, sisältää toimijoiden oikeudellinen sääntely ristiriitaisia ja epäjohdonmukaisia elementtejä. Turvallisuusalan toimijoiden oikeudellisen sääntelyn vaiheet ja nykytila eivät siten muodosta PL 124§:n mielessä koherenssia kokonaisuutta.

5.2 Kohti turvallista yhteiskuntaa vai turvamarkkinoita?

Julkisten hallintotehtävien yksityistäminen, erityisesti perusoikeusherkillä aloilla, synnyttävät aina ideologista kritiikkiä. Mitä enemmän turvallisuustoimijoita käytetään, sitä enemmän yleisillä paikoilla on toimijoita, joilla on toimivaltaa harkintavaltansa puitteissa rakentaa asetelmaa siitä, mitä yleinen järjestys ja turvallisuus ympäristössä merkitsee, kenelle se kuuluu ja minkälaisin ehdoin. Kun turvallisuustarpeisiin vastataan kontrollin keinoin, on sillä usein rauhoittava, niin sanotusti arjen kulkua normalisoiva vaikutus. Samalla on kuitenkin huomioitava, että kontrolli myös jäykistää sosiaalista vuorovaikutusta ja lisää herkästi yhteiskunnallista polarisaatiota.

Tullaanko jossain vaiheessa tilanteeseen, jossa turvallisuuden tavoittelu tuottaakin turvattomuutta, jos julkisten tilojen kontrolli kapeuttaa kokemusta yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ytimestä, ”arkielämän normaalista kulusta”? Mitä enemmän turvallisuus on arvo, jonka nimissä toimivaltuuksia perusteellaan, sitä voimakkaammaksi muodostuvat vaatimukset vahvistaa turvallisuusalan toimijoiden oikeudellista toimivaltaa suhteessa vallankäytön kohteena olevaan. Samalla tavoite on altis Tuorin esittämälle kritiikille; Merkittävän julkisen vallan ja muun julkisen vallan käytön rajapinnassa on ollut liikkumavaraa, kun puolustettavana oikeushyvä on toiminut turvallisuus yksilöiden välisessä horisontaalisuhteessa. Turvallisuus määrittyy yhä vahvemmin yhteiskunnalliseksi tilaksi, jonka jatkuvuuden turvaamisessa myös yksityisellä turvallisuusalalla on keskeinen rooli.

Mielestäni on selvää, että turvallisuuspalveluiden laatu, saatavuus ja tasapuolisuus kärsivät, jos toiminnan mittarina toimii taloudellinen voitto eikä turvallisuuden edistämiseksi ja turvattomuuden vähentämiseksi tarkasteltavat mittarit. Julkishyödykkeet eivät voi olla kauppatavaraa, joiden ostaminen on riippuvainen ostajan maksukyvästä. Turvallisuuden suhteen on olennaista, että kaikilla on mahdollisuus saada sitä asemasta

riippumatta. Näin ollen poliisin ja yksityisen turvallisuusalan toimijoiden tehtäviä ja työnjakoa ei tulisikaan arvioida PL 124§:n näkökulmasta tapauskohtaisesti, vaan turvallisuusalan toimijoiden kirjo ja toimintaympäristö kokonaisuudessaan huomioiden. Uudistettu poliisilaki astuu voimaan ensi vuoden alusta. Sen muutosvaikutukset yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitotehtäviin ovat vähäisiä nykyhetkeen verrattuna. Sen sijaan yksityisen turvallisuusalan lainsäädännön tuleva kokonaisuudistus on merkityksellisempi. Keskeisimpänä tavoitteena on alan lainsäädännön selkeyttäminen ja sääntelyn keskittäminen yhteen lakiin sekä järjestyksenvalvojatoiminnan saattaminen luvanvaraisen elinkeinotoiminnan piiriin. Tarkastelussa on koko pirstalainen ja monimutkainen yksityisen turvallisuusalan lainsäädäntökokonaisuus. Suunta lienee siten varsin oikea. Virallista hallituksen esitystä kokonaisuudistuksesta ei ole ollut kuitenkaan käytettävissä tämän tutkielman kirjoitushetkellä.

Seuraavien vuosien lainsäädäntökehitys näiden toimijoiden oikeudellisessa sääntelyssä määrittelee tulevaa kehityssuuntaa merkittävällä tavalla. On kuitenkin ilmeistä, että yksityinen turvallisuusala jatkaa kasvamistaan ja poliisin resurssit niukkenevat valtionhallinnon tuottavuusohjelman ja toimintaympäristön muutosten puristuksessa. Ratkaisevaa on, miten oikeudellisen sääntelyn tavoin näiden toimijoiden roolia ja kasvuedellytyksiä säädellään ja mahdollistetaan. Turvallisuusalan ja toimintaympäristön muutokset haastavat myös poliittisen päätöksen turvakonsensuksen. On käytävä laajaa keskustelua siitä, minkälainen arvo yleisten paikkojen turvallisuudelle annetaan ja mitkä ovat ne keinot, joilla näihin turvallisuustavoitteisiin pyritään.