

TAMPEREEN YLIOPISTO

Johtamiskorkeakoulu

Toni Järvenpää

**Poliisitoimintojen yksityistämisen vaikeus: Poliisin säilyttämien
henkilöiden vartioinnin yksityistäminen**

Pro gradu -tutkielma

Julkisoikeus

Tampere 2015

TIIVISTELMÄ

Tampereen yliopisto

Johtamiskorkeakoulu

JÄRVENPÄÄ, TONI: Poliisitoimintojen yksityistämisen vaikeus: Poliisin säilyttämien henkilöiden vartioinnin yksityistäminen

Pro gradu -tutkielma, X + 78 sivua.

Julkisoikeus

Joulukuu 2015

Tämä pro gradu -tutkielma käsittelee poliisin säilyttämien henkilöiden vartioinnin yksityistämistä. 1.1.2017 tulee voimaan lakimuutos (laki poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta annetun lain 1 ja 18 luvun muuttamisesta), jolla mahdollistetaan yksityisten vartijoiden käyttö poliisin säilyttämien henkilöiden vartioinnissa. Yksityiset vartijat voivat lakimuutoksen jälkeen toimia vartiointitehtävissä virkasuhteisen vartijan välittömässä valvonnassa ja ohjauksessa. Pelkästään päihtymyksen vuoksi kiinniotettujen vartiointia yksityiset vartijat voivat suorittaa ilman virkasuhteisen vartijan läsnäoloa.

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain tiettyjen edellytysten täytyessä. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaisille. Tässä tutkielmassa tulkitaan ja analysoidaan systemaattisesti perustuslain 124 §:n kautta, onko poliisin säilyttämien henkilöiden vartioiminen sellainen julkinen hallintotehtävä, jonka voi antaa yksityisten vartijoiden hoidettavaksi. Tutkielmassa käsitellään julkisen hallintotehtävän määritelmää ja merkittävän julkisen vallan käytön rajapintaa yksityisen vartioinnin järjestämisen osalta. Tutkielman keskiössä ovat ne ongelmakohdat, joita yksityisen vartijan käyttämisestä poliisin säilyttämien henkilöiden vartioinnissa voi perustuslain 124 §:n perusteella tulla eteen.

Tutkielmassa nostetaan esiin kysymyksiä yksityisten vartijoiden alkuperäisen toimivallan tarkoituksen ja laajennetun toimivallan lähtökohtaisesta ristiriidasta. Esimerkiksi yksityisen vartijan avustavaksi ja epäitsenäiseksi kaavailtu rooli on jyrkässä ristiriidassa annettujen toimivaltuuksien ja erityisesti voimankäyttöön liittyvien oikeuksien kanssa. Lakimuutoksen toimeenpanossa olisi huomioitava myös poliisin säilytyksessä olevien henkilöiden perusoikeuksien toteutuminen, eikä ihmisten perusoikeudet tai oikeusturva saisi yksityistämisen seurauksena heiketä. Mielenkiintoisena erityiskysymyksenä tutkielmassa käsitellään yksityisten vartijoiden rikosoikeudellisen vastuun ja suojan oikeudenmukaista toteutumista poliisin säilyttämien henkilöiden vartioinnissa.

Tutkielman johtopäätöksenä voidaan todeta, että poliisin säilyttämien henkilöiden vartioinnin yksityistämistä voidaan pitää valtiosääntöoikeudellisesti vähintään ongelmallisena ja poliisin säilyttämien henkilöiden vartiointi on ainakin eräiltä osin merkittävän julkisen vallan käyttöä. Yksityistämistä tulisikin arvioida kokonaisuudessaan uudelleen.

Sisällysluettelo

Sisällysluettelo.....	II
Lähdeluettelo	III
1 Johdanto	1
1.1 Tutkimuksen taustaa	1
1.2 Tutkimustehtävä ja sen rajaukset	3
1.3 Tutkimusmenetelmät.....	5
1.4 Tutkimusaineisto ja lukujen rakenne	6
2 Perustuslain (731/1999) 124 §:n eri tasot ja sisällöllinen kuvaus	9
2.1 Taustaa säädökselle	9
2.2 Julkinen hallintotehtävä	14
2.3 Julkinen valta.....	16
2.4 Lailla säätäminen ja tehtävän tarkoituksenmukaisuus julkisen hallintotehtävän siirtämisen edellytyksenä.....	20
2.5 Perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten turvaaminen.	25
2.6 Merkittävän julkisen vallan käyttö.....	29
3 Poliisi ja virkasuhteinen vartija julkisen vallan käyttäjänä	35
3.1 Poliisin ja virkasuhteisen vartijan toimivalta poliisin säilyttämien henkilöiden vartioinnissa	35
3.2 Voimankäyttö	38
3.3 Erityiset poliisivaltuudet.....	40
4 Vartiointi julkisen vallan rajapinnassa	45
4.1 Lähtökohdat	45
4.1.1 Vartijan koulutus	45
4.1.2 Vartijan oikeudet ja voimankäyttö.....	48
4.1.3 Vartijan virkavastuu ja rikosoikeudellinen suoja.....	55
4.2 Erityiset haasteet poliisin säilyttämien henkilöiden vartioinnin yksityistämisessä	59
4.2.1 Toimivaltakysymykset	59
4.2.2 Asiakkaan perusoikeudet ja oikeusturva	67
4.2.3 Rikosoikeudellisen vastuun ja suojan oikeasuhtaisuus.....	73
5 Johtopäätökset.....	75

Lähdeluettelo

Oikeuskirjallisuus

Aho, Pekka: Yksityinen turvallisuusala – poliisin kilpailija vai yhteistyökumppani. Pro gradu -tutkielma. Tampere 2006.

Boucht, Johan – Frände, Dan: Suomen rikosoikeus. Rikosoikeuden yleisten oppien perusteet. Poliisiammattikorkeakoulun oppikirjat 17/2008. Tampere 2008.

Button, Mark: Private Policing. Devon 2002.

Button, Mark: Security Officers and Policing. Powers, Culture and Control in the Governance of Private Space. Hampshire 2007.

Christie, Nils: Kohti vankileirien saaristoa? Rikollisuuden kontrolli teollisuutena länsimaissa. Tampere 1993.

Eteläpää, Mikko: Havaintoja poliisin säilytystiloista. Oikeusasiamies 90 vuotta -juhlakirja. Esseetyypisistä artikkeleista koostuva juhlakirja. 2010. s. 202–220.

Hahto, Vilja: Uhrin myötävaikutus ja rikosentekijän vastuu. Rikos- ja vahingonkorvausoikeudellinen tutkimus tekoa edeltävästä uhrikäyttäytymisestä fyysisistä koskemattomuutta loukkaavissa rikoksissa. Helsinki 2004.

Heinämäki, Anna-Kaisa: Poliisi ja yksityinen turvallisuusala julkisen vallan käyttäjänä. Pro gradu -tutkielma. Tampere 2013.

Helminen, Klaus – Kuusimäki, Matti – Rantaeskola, Satu: Poliisioikeus. Helsinki 2012.

Husa, Jaakko – Pohjolainen, Teuvo: Julkisen vallan oikeudelliset perusteet. Johdatus julkisoikeuteen. Helsinki 2014.

Jyränki, Antero: Uusi perustuslakimme. Turku 2000.

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

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

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

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

Koskinen, Pekka: Kaksi ratkaisua vaaran aiheuttamisesta. LM 1978, s. 780–807.

Lavapuro, Juha: Valtiosääntöinen managerialismi ja perusoikeudet. Oikeus 2010. s. 6–27.

Länsineva, Pekka: Konstitutionalismi, perusoikeudet ja yksityinen valta. LM 7-8/2006. s. 1177–1190.

Länsineva, Pekka – Koillinen, Mikael: Julkinen hallintotehtävä, elinkeinon harjoittamisen vapaus ja luotsaustoiminta. Teoksessa Anttila, Erno ja Koillinen, Mikael (toim.) Hallinto ja hallintolainkäyttö. Juhlajulkaisu Heikki Kulla 1950 – 28/8 – 2010. Porvoo 2010. s. 443–475.

Merikoski, Veli: Julkisoikeus pääpiirteittäin I. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja B-sarja N:o 90. Porvoo 1956.

Mäenpää, Olli: Hallinto-oikeus. Helsinki 2013.

Mäkelä, Pia – Östberg, Esa: Alkoholien kulutus kasvaa – lisääntykö hyvinvointi? Teoksessa Mikko Kautto (toim.) Suomalaisten hyvinvointi. Helsinki 2006. s. 306–325.

Niemivuo, Matti – Keravuori-Rusanen, Marietta – Kuusikko, Kirsi: Hallintolaki. Juva 2010.

Nuotio, Kimmo: Merkitseekö poliisimiehen oikeus hätävarjeluun oikeusturva-aukkoa? Teoksessa: Nuutila, Ari-Matti ja Pirjatanniemi, Elina (toim.) Rikos, rangaistus ja prosessi, juhla-julkaisu Eero Backman 1945 – 14/5 – 2005. Turku 2005. s. 213–244.

Paunio, Riitta-Leena: Lainsäädännön kehitys kansalaisnäkökulmasta. Oikeus 1998:3, s.260–272.

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

Rasinmäki, Jorma: Yksityistäminen kunnallishallinnossa. Helsinki 1997.

Saraviita, Ilkka: Perustuslaki. Helsinki 2011.

Siltala, Raimo: Johdatus oikeusteoriaan. Helsinki 2001.

Sinisalo, Kari: Poliisin toimivallan määräytyminen. Vammala 1971.

Sinisalo, Kari: Poliisioikeuden perusteet. Helsinki 1973.

Tuori, Kaarlo: En sista tillflyktsort för polisens allmänna befogenhet? Teoksessa Tidskrift utgiven av Juridiska Föreningen i Finland, 3–4/2004, s. 492–516. (Suomen kielestä ruotsin kielelle kääntänyt Dan Frände).

Tuori, Kaarlo: Julkisesta yksityiseen. Teoksessa Oikeustiede jurisprudentia XXXI:1998, s.295-393.

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

Tuori, Kaarlo: Valtionhallinnon sivuelinorganisaatioista 2. Julkisoikeudellinen tutkimus komiteatyypisten elinten asemasta Suomen valtio-organisaatioissa. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja, A-sarja N:o 160. Vammala 1983.

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

Hallituksen esitykset

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

HE 320/2010 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi vanginkuljetuksen hankkimisesta yksityiseltä palveluntuottajalta.

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

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

HE 90/2005 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta sekä laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

HE 72/2002 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta.

HE 192/2001 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä sekä laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta.

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

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

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

HE 6/1997 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle oikeudenkäyttöä, viranomaisia ja yleistä järjestystä vastaan kohdistuvia rikoksia sekä seksuaalirikoksia koskevien säännösten uudistamiseksi.

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

HE 328/1994 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi Suomen Hallitusmuodon ja valtiopäiväjärjestyksen 49 §:n muuttamisesta.

HE 308/1993 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi yrittäjien eläkelain 10 §:n ja maatalousyrittäjien eläkelain 13 §:n muuttamisesta.

Perustuslakivaliokunnan lausunnot

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

PeVL 6/2013 vp – HE 188/2012 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi passilain muuttamisesta ja passilain muuttamisesta annetun lain eräiden säännösten kumoamisesta.

PeVL 12/2010 vp – HE 251/2009 vp. Hallituksen esitys laiksi luotsauslain muuttamisesta.

PeVL 5/2006 vp – HE 225/2004 vp. Hallituksen esitys laiksi lastensuojelulain muuttamisesta.

PeVL 21/2006 vp – HE 90/2005 vp. Hallituksen esitys laiksi poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta sekä laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

PeVL 42/2005 vp – HE 94/2005 vp. Hallituksen esitys laiksi työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 47/2004 vp – HE 248/2004 vp. Hallituksen esitys laiksi Metsähallituksesta annetun hallituksen esityksen (HE 154/2004 vp) täydentämisestä.

PeVL 71/2002 vp – HE 204/2002 vp. Hallituksen esitys hautaustoimilaiksi.

PeVL 62/2002 vp – HE 114/2002 vp. Hallituksen esitys laiksi sähkömarkkinalain muuttamisesta.

PeVL 40/2002 vp – HE 141/2002 vp. Hallituksen esitys ajoneuvolaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 52/2001 vp – HE 165/2001 vp. Hallituksen esitys laiksi rahoitus- ja vakuutusryhmittymien valvonnasta sekä laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

PeVL 48/2001 vp – HE 167/2001 vp. Hallituksen esitys laeiksi maaseutuelinkeinojen rahoituslain, porotalouden ja luontaiselinkeinojen rahoituslain, kolttalain sekä maatalousyrittäjien luopumistuesta annetun lain muuttamisesta.

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

PeVL 24/2001 vp – HE 71/2001 vp. Hallituksen esitys etsintä- ja pelastuspalvelua merellä koskevan vuoden 1979 kansainvälisen yleissopimuksen muutosten hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta sekä meripelastuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 4/2000 vp – HE 134/1999 vp. Hallituksen esitys maakaasumarkkinalaiksi.

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

Perustuslakivaliokunnan mietinnöt

PeVM 2/1998 vp – K 7/1997. Perustuslakivaliokunnan mietintö 2 eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 1996.

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

PeVM 25/1994 vp – HE 309/1993 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 25 hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

Hallintovaliokunnan mietinnöt

HaVM 57/2014 vp – HE 22/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi yksityisistä turvallisuuspalveluista sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

Oikeusasiamiehen ratkaisut

Rautio, Ilkka: Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu, Dnro 2865/2/00, putkakuolemien tutkintaa ja vapautensa menettäneiden valvontaa koskevassa asiassa. Annettu 18.12.2003.

Lindstedt, Jukka: Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu, Dnro 1640/4/08, putkavartioiden ulkoistaminen yksityiselle vartiointiliikkeelle on kyseenalaista. Annettu 30.09.2009.

Muut virallislähteet

Sasi, Kimmo: Elinkeinoelämän valtuuskunnan raportti (3/2015): Lain vartijat, Perustuslaki on ehdoton, mutta kenen käsissä on sen tulkinta. Helsinki 2015.

Henrikson, Anna-Maja: Kirjallinen kysymys eduskunnan puhemiehelle (801/2014 vp) Kieltäytyminen poliisimiehen suorittamasta puhalluskokeesta. Kari Tolvanen, Kalle Jokinen, Pauli Kiuru. Ministerin vastaus, Anna-Maja Henrikson.

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

Parlamentaarisen poliisikomitean mietintö 1986:16. Sisäasiainministeriö.

Päihtyneiden kiinniottamista, kuljettamista, kohtelua ja hoitoa selvittäneen työryhmän loppuraportti. Sisäasiainministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön yhteinen työryhmä. Sisäasiainministeriön julkaisuja 5/2011.

Painamattomat lähteet

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

Hidén, Mikael: Asiantuntijalausunto perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä HE 69/2001 vp laiksi yksityisistä turvallisuuspalveluista sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi, 30.5.2001.

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

Lavapuro, Juha: Asiantuntijalausunto perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä HE 22/2014 vp laiksi yksityisistä turvallisuuspalveluista sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi, 29.4.2014.

Majuri, Tuula: Asiantuntijalausunto perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä HE 69/2001 vp laiksi yksityisistä turvallisuuspalveluista sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi, 20.5.2001.

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

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

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

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

Tuori, Kaarlo: Asiantuntijalausunto perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä HE 69/2001 vp laiksi yksityisistä turvallisuuspalveluista sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi, 30.5.2001.

Viljanen, Veli-Pekka: Asiantuntijalausunto perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä HE 22/2014 vp laiksi yksityisistä turvallisuuspalveluista sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi, 10.6.2014.

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

Internet-lähteet

Oikeusasiamiehen tarkastukset: <http://www.oikeusasiamies.fi/Resource.phx/ea/oikeusasiamies/tarkastukset.htx>, Viitattu 29.11.2015.

Poliisiammattikorkeakoulun tutkintosääntö: http://polamk.fi/instancedata/prime_product_julkaisu/intermin/embeds/polamkwwwstructure/23905_Tutkintosaaento2014.pdf?5d1d11224029d288, viitattu 29.11.2015.

Poliisi & Oikeus -jäsenlehti, 2/2015: Vartijan tehtävissä koulutus on avainasemassa. Virkasuhteisten vartijoiden Mikko Kataisen ja Mauri Maltelan haastattelut. Artikkelin kirjoittanut Tanja Seppänen Suomen poliisijärjestöjen liiton jäsenlehteen: http://www.spjl.fi/files/2620/PoliisiJaOikeus_0215-PDF-WWW-HQ.pdf, s. 42-45, viitattu 4.11.2015.

Poliisi ottaa käyttöön etälamauttimen: https://www.intermin.fi/fi/ajankohtaista/uutiset/uutisarkisto/1/0/poliisi_ottaa_kayttoon_etalamauttimen_27274, viitattu 21.11.2015.

Sisäministeriö antaisi putkien vartioinnin yksityisille yrityksille: http://yle.fi/uutiset/sisaministerio_antaisi_putkien_vartioinnin_yksityisille_yrityksille_-_perustuslain_rajat_saattavat_tulla_vastaan/6592729, Tuomas Ojasen ja Veli-Pekka Viljasen haastattelut, viitattu 21.11.2015

Suomen poliisi käyttää maltillisesti voimakeinoja: https://www.intermin.fi/fi/ajankohtaista/uutiset/1/1/rasanen_suomen_poliisi_kayttaa_maltillisesti_voimakeinoja_tukholman_tapahumat_analysoitava_43932, viitattu 21.11.2015.

Tilastokeskus: Tilastot pakkokeinoista vuodelta 2012: http://www.stat.fi/til/pkei/2012/pkei_2012_2013-05-31_fi.pdf, viitattu 4.11.2015.

Kansallisten tuomioistuinten ratkaisut

KKO 2010:23

KKO 2004:75

KKO 1986-II-1

Lyhenteet

EVA	Elinkeinoelämän valtuuskunta
HaVM	Hallintovaliokunnan mietintö
HE	Hallituksen esitys
HL	Hallintolaki
KKO	Korkein oikeus
LYTP	Laki yksityisistä turvallisuuspalveluista

PeVL	Perustuslakivaliokunnan lausunto
PeVM	Perustuslakivaliokunnan mietintö
PL	Suomen perustuslaki (731/1999)
vp	Valtiopäivät

1 Johdanto

1.1 Tutkimuksen taustaa

”Vartijoiden päätehtävä on tukea poliisin toimintaa. Se on hyvin laaja käsite.” Näin toteaa Pasilan poliisivankilan virkasuhteinen vartija Mikko Katainen haastattelunsa aluksi Poliisi & oikeus -jäsenlehdessä. Katainen kertoo, että työ on hyvin itsenäistä ja töissä ollessaan voi itse säädellä, mitä milloinkin tekee. Aamulla jaetaan aamupalaa ja lääkkeitä. Päivän aikana käytetään pidätettyjä suihkussa ja ulkoilemassa. Virkasuhteinen vartija Mauri Maltela toteaa, että karkuun yrittäneitäkin uran varrelle mahtuu. Maltela jatkaa vakavana, että aina kun ihmiseen joudutaan käymään kiinni, niin vaarana on, että henkilökunnalle tai asiakkaalle tulee vammoja. Ensiaputaitoja tarvitaan myös sairaskohtauksien ja itseään viillelleiden hoitamiseen. Vierasta ei ole edes hirttäytymällä hakevan huomio.¹

Tulevaisuudessa Kataisen ja Maltelan kanssa voi lakimuutoksen myötä työskennellä myös yksityisen vartiointiyrityksen vartija. Vallitsevana suuntana ja yrityksenä on ollut jo pitkään erinäisten poliisitoimintojen siirtäminen yksityisille toimijoille. Esimerkiksi vanginkuljetuksen hankkimisesta yksityiseltä palveluntuottajalta tehtiin hallituksen esitys (HE 320/2010 vp.) vuonna 2010, mutta asia raukesi silloisen eduskunnan istuntokauden päättyessä. Parlamentaarisen poliisikomitean mietinnössä otettiin kantaa jo vuonna 1986, että poliisi tulisi vapauttaa päihtyneiden vartioinnista ja käsittelystä. Vastuu päihtyneiden vartioinnista ja käsittelystä olisi mietinnön mukaan tullut antaa sosiaali- ja terveysviranomaisille ja kustannukset olisi pitänyt jakaa valtion, kunnan ja Oy Alko Ab:n kesken.² Yksityistämisen paineita poliisihallinnossa on käsitelty siis jo vuosikymmeniä ja toiminnan tehokkuuteen joudutaan keskittymään koko ajan syvemmin. Samalla on kuitenkin varottava kajoamasta poliisitoiminnan ytimen yksityistämiseen.

Poliisitoimintojen yksityistäminen on osittain sekä valtionhallinnon intressissä että myös yksityisen turvallisuusalan mielenkiinnon kohteena, sillä valtio yrittää vaikeassa taloudellisessa tilanteessa keskittää poliisiresurssejaan ja yksityinen turvallisuusala yrittää

¹ Poliisi & Oikeus -jäsenlehti 2015, 43–44.

² Parlamentaarisen poliisikomitean mietintö 1986, 733.

luonnollisesti laajentua ja löytää uusia ansaintamahdollisuuksia. Tutkielman aihe valikoitui juuri poliisitoimintojen ja yksityisen turvallisuusalan rajapintaan, koska olen itse ollut osana poliisiorganisaatiota yhdeksän vuotta, toimien pääosin kenttätyössä vanhempana konstaapelina. Lisäksi aiheen valintaan liittyi juuri tällä hetkellä käynnissä oleva muutos lainsäädännössä, joten aihetta voi pitää ajankohtaisena ja kiinnostavana.

Hallituksen esityksessä (HE 22/2014 vp.) laiksi yksityisistä turvallisuuspalveluista sekä eräksi siihen liittyviksi laiksi esitettiin mm. yksityiselle vartijalle oikeutta toimia tietyn edellytyksin poliisivankilassa vartijan tehtävissä. Hallintovaliokunnan mietinnössä (HaVM 57/2014 vp.) ja perustuslakivaliokunnan lausunnossa (PeVL 22/2014 vp.) valiokunnat esittivät lakiehdotukseen tarkennuksia ja eduskunta hyväksyi lain tarkennuksineen 12.3.2015. Hallintovaliokunta mainitsi mietinnössään, että lakiehdotus merkitsee huomattavaa muutosta asioiden nykytilaan juuri poliisin säilyttämien henkilöiden osalta, sillä tähän lakimuutokseen asti tehtävää ovat hoitaneet viranomaiset.

Myös oikeusoppineet ottivat julkisuudessa vahvasti kantaa poliisin säilyttämien henkilöiden vartioinnin yksityistämiseen. Veli-Pekka Viljanen totesi, että lakiehdotus putkapalvelujen yksityistämisestä hipoo perustuslain rajoja. Viljasen mielestä on kyseenalaista, voidaanko poliisin keskeinen toimivaltuus jakaa edes osittain yksityiselle toimijalle. Lisäksi tämän jälkeen on vaikea nähdä rajaa, johon yksityistäminen päättyy.³ Myös Tuomas Ojanen on samoilla linjoilla Viljasen kanssa. Ojanen nostaa esiin, että poliisin säilyttämien henkilöiden vartioinnissa on kyse vahvemmin ihmisten perusoikeuksiin puuttuvasta toiminnasta kuin esimerkiksi yksityisen pysäköinninvalvonnan osalta.⁴

Julkisuuteen on esitetty myös yksityistämisen rajoittamista kritisoivia mielipiteitä. Elinkeinoelämän valtuuskunnan (EVA) raportissa Lain vartijat entinen kansanedustaja ja ministeri Kimmo Sasi ehdotti perustuslain 124 §:n kumoamista tarpeettomana tai vaihtoehtoisesti ainakin merkittävän julkisen vallan käytön yksityistämiskiellon

³ Sisäministeriö antaisi putkien vartioinnin yksityisille yrityksille, www.yle.fi. Viljasen haastattelu.

⁴ Sisäministeriö antaisi putkien vartioinnin yksityisille yrityksille, www.yle.fi Ojasen haastattelu. Pysäköinninvalvonnalla Ojanen viittaa korkeimman oikeuden päätökseen (KKO:2010:23), jossa katsottiin (toisin kuin aiemmissa käräjäoikeuden ja hovioikeuden tuomioissa), että periessään pysäköinnistä aiheutuvaa valvontamaksua kiinteistön omistaja tai haltija ei käytä viranomaiselle kuuluvaa toimivaltaa. Korkein oikeus katsoi, että yksityisessä pysäköinninvalvonnassa oli kysymys yksityisoikeudellisesta, sopimukseen perustuvasta, seuraamusjärjestelmästä.

poistamista. Lisäksi Sasi kritisoi julkisen hallintotehtävän käsitteen epämääräisyyttä. Sasin mukaan myös julkisen hallintotehtävän perustuslaillinen kontrolli on tarpeetonta ja perustuslakivaliokunnan käyttämien asiantuntijoiden substanssiosaaminen on käsiteltävissä asioissa puutteellista.⁵

Sasin esiin nostamat asiat ovat monelta osin huomionarvoisia, mutta Sasi on myös ohittanut ja pelkistänyt ongelmia liikaa. Esimerkiksi vartijan toimintaperiaatteiden ja valtuuksien osalta Sasi on virheellisesti rinnastanut yksityishenkilön ja vartijan toimivaltuudet ja ohittanut kokonaan kysymyksen toimivallan periaatteellisista lähtökohdista, eli siitä, että yksityishenkilö ei käytä näitä valtuuksia (häätävarjelu/kiinniotto-oikeus) työkseen, toisin kuin vartija.⁶ Tästä syystä EVA:n raportissa esitettyjä kannanottoja ei voida pitää kovinkaan relevanttina tämän tutkimuksen kannalta. EVA:n raportti kertoo kuitenkin omalta osaltaan käsiteltävän asian herättämästä mielenkiinnosta.

Globaalisti on jo laajasti tiedostettu, että valtion suvereenisuus on yhä enenevässä määrin heikentynyt kansainvälisesti. Monikansalliset yhtiöt ovat antaneet kasvun yksityisille organisaatioille, jotka kilpailevat jo joidenkin pienten valtioiden kanssa. Yhdysvalloissa on alueita, joissa yksityiset yritykset tarjoavat turvallisuuspalveluita siten, että valtion osuus jää olemattomaksi. Valtion rooli muuttuu yksityisen turvallisuustoiminnan kasvaessa.⁷ Tutkielmassa selvitetään Suomen oikeusjärjestyksen osalta, onko edellä mainittu kehitys Suomessa mahdollinen ja millainen rooli yksityiselle turvallisuusalalle voidaan Suomessa antaa.

1.2 Tutkimustehtävä ja sen rajaukset

Tärkeimpänä tutkimuskysymyksenä pro gradu -tutkielmassani on, millä perusteella perinteisesti viranomaiselle kuulunutta valtaa voidaan antaa yksityiselle toimijalle. Lisäksi selvitan tutkielmassani sitä, mikä on merkittävän julkisen vallan käyttöä, sillä merkittävän

⁵ Sasi 2015, 87–96.

⁶ Sasi 2015, 58–59. Lisäksi Sasi nostaa yllättävästi esiin, että mikäli poliisiresurssit ovat kykenemättömiä turvaamaan kansalaisten omistusoikeuteen liittyviä perusoikeuksia, tällöin omistajalla pitäisi olla laajemmat keinot toteuttaa oikeutensa.

⁷ Button 2002, 20–23.

julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan antaa vain viranomaisen hoidettavaksi. Perustuslain (731/1999) 124 § on tutkielmani lähtökohta.

Hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle

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

Tarkemmin tutkin aihetta poliisin säilyttämien henkilöiden osalta. Tämänkaltaisen vartioinnin on perinteisesti katsottu olevan julkisen vallan käyttöä ja samalla viranomaiselle kuuluva tehtävä. Lakia poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta on kuitenkin nyt muutettu 1 luvun osalta ja yksityisille vartijoille on annettu oikeus toimia tietyin edellytyksin avustavassa roolissa poliisin säilyttämien henkilöiden vartioinnissa. Poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta annetun lain 6.2 §:n mukaan yksityiset vartijat voivat tulevaisuudessa hoitaa tehtäviä virkasuhteessa olevan henkilön ohjauksessa ja valvonnassa. Lisäksi yksityiset vartijat voivat hoitaa tehtäviä ilman virkasuhteisen vartijan läsnäoloa, jos säilytystilassa ei olisi muita kuin päihtyneinä kiinniotettuja.

Tutkielman osakysymykset liittyvät muuttuvaan oikeustilaan ja näin ollen käsittelevät vartijan koulutusta, vartijan oikeuksia ja voimankäyttöä sekä vartijan virkavastuuta ja rikosoikeudellista suojaa. Näitä tarkastellaan erityisesti yksityisen vartijan kannalta hänen suorittaessaan poliisiin säilyttämien henkilöiden vartiointia. Esimerkiksi voimakeinojen käytön osalta tilanteet voivat syntyä silmäräpäyksessä, joten vastuusuhteiden on oltava selviä jo ennen tilanteen syntymistä. Tutkielmassa otetaan kantaa myös päihtyneiden ja rikosperusteisesti kiinniotettujen erilaiseen asemaan ja sen tarkoituksenmukaisuuteen sekä käsitellään näiden perusoikeuksia ja oikeusturvaa.

Tutkielma rajautuu poliisin säilyttämien henkilöiden vartiointiin. Tutkielmassa käsitellään vartijan toiminnan peruslähtökohtia ja tarkoitusta myös yleisesti, mutta erityishuomio kiinnittyy juuri poliisille perinteisesti kuuluneeseen vartiointiin ja sen yksityistämiseen. Tutkielmassa ei oteta kantaa tullin, puolustusvoimien tai rajavartiolaitoksen säilyttämien

henkilöiden vartiointiin. Tutkielmassa ei myöskään käsitellä varsinaisen vankilan säilyttämien henkilöiden vartiointia eikä vankeinkuljetusta koskevia asioita. Tutkielmassa ei oteta kantaa sinänsä mielenkiintoiseen ja ajankohtaiseen lakiin säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä (116/2002), jossa säädetään mm. ulkomaalaisten sijoittamisesta poliisin säilytystiloihin. Erityiskysymyksenä aihe on mielenkiintoinen ja asettaa vartiointihenkilöstölle erilaisia haasteita, mutta aiheen ja tutkimusongelman hallittavuuden kannalta erityiskysymys on jätetty tutkielmasta pois.

1.3 Tutkimusmenetelmät

Tutkielman teoreettinen viitekehys nojautuu PL:n 124 §:n säännökseen julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Tutkielma sijoittuu valtiosääntöoikeuden alalle ja siinä analysoidaan julkisen vallan sekä merkittävän julkisen vallan käytön rajoja ja ominaisuuksia. Aiheen syvällisen analysoinnin vaatimuksesta tutkielma ulottuu myös rikosoikeuteen, sillä yksityisten vartijoiden oikeuksia ja velvollisuuksia ei ole aiheen kannalta mahdollista käsitellä menestyksekkäästi ilman rikosoikeuteen nojautuvaa otetta. Tutkielmaa varten on selvitetty myös Ruotsin sekä Yhdysvaltojen tilannetta vartijoiden oikeuksien osalta, mutta oikeusvertailevaa otetta ei tutkielmassa kuitenkaan ole tarkoituksenmukaista käyttää. Tutkielman kannalta on tarpeellista käsitellä myös poliisin toimivallan kehitystä ja historiaa oikeushistoriallista näkökulmaa sivuten.

Tutkielma on vahvasti oikeusdogmaattinen, eli sen tarkoituksena on tulkita ja systematisoida voimassa olevaa oikeutta. Voimassa olevan oikeuden sisältöä selvitetään ensisijaisesti lakitekstin, lainvalmisteluaineiston ja oikeuskirjallisuuden kautta. Tutkielmassa haetaan vastausta Suomen perustuslain 124 §:n normatiivisteoreettisiin vaikutuksiin, eli siihen, mitä velvollisuuksia kyseinen pykälä asettaa valtionhallinnolle. Tutkielma on ongelmakeskeinen ja sen loogisena tulkintaongelmana on poliisin säilyttämien henkilöiden vartioinnin yksityistämisen mahdollisuus tai mahdottomuus.

Tutkielmassa otan huomioon sekä yksityistämisen puolesta että vastaan nousevat argumentit ja teen näiden pohjalta kokonaistulkinnan poliisin säilyttämien henkilöiden yksityistämisestä. Jo tutkielman alussa on selvää, että yksiselitteistä vastausta

tutkimuskysymykseen ei asiassa voida saavuttaa, mutta tutkielman tarkoituksena on kartoittaa tutkimusongelmaa niin pitkälle, että tyydyttävä vastaus kysymykseen löydetään. Tutkimusongelmaa esimerkiksi merkittävän julkisen vallan käytön osalta ei voida pitää ainoastaan semanttisena, vaan se on koko tutkielman keskiössä ja tutkielmassa tarkastellaan systemaattisesti merkittävää julkisen vallan käyttöä eri näkökulmista.

Tutkielman kannalta on otettava huomioon, että poliisin ja virkasuhteisten vartijoiden koulutus ja palkkaus ovat myös vahvasti poliittinen kysymys, joissa näkyy myös yleinen yhteiskunnallinen arvostus ja paino. Vaikka tutkielma onkin vahvasti oikeusdogmaattinen, on kuitenkin muistettava se, että oikeus ei elä elämäänsä suljetussa ja steriilissä ympäristössä.

1.4 Tutkimusaineisto ja lukujen rakenne

Poliisin tehtävien yksityistämistä koskevia ilmiötä on tutkittu aiemminkin. Vuonna 2006 Pekka Aho kirjoitti Tampereen yliopistossa pro gradu -tutkielman, jossa tarkasteltiin, toimiiko yksityinen turvallisuusala poliisin kilpailijana vai kumppanina.⁸ Vuonna 2013 kirjoitti Anna-Kaisa Heinämäki Tampereen yliopistossa pro gradu -tutkielman, jossa hän käsitteli poliisia ja yksityistä turvallisuusalaa julkisen vallan käyttäjinä.⁹ Omassa tutkielmassani käsitellään jonkin verran yleisellä tasolla yksityistä turvallisuusalaa ja nimenomaan vartijoita, mutta tutkielman syvempi analyysi kohdistetaan nimenomaan poliisin säilyttämien henkilöiden vartioinnin yksityistämisen tarkasteluun.

Erityisen ansiokkaasti yksityisen roolia julkisen vallan käytössä on käsitellyt Marietta Keravuori-Rusanen, joka väitöskirjassaan *Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä – Valtiosääntöoikeudellinen tutkimus julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle*. Väitöskirjassaan Keravuori-Rusanen nostaa esiin monipuolisesti yksityistämisen lähtökohtia, rajoituksia ja ongelmia.¹⁰ Timo Kerttula on väitöskirjassaan *Vartijat ja järjestyksenvalvojat julkisen vallan käyttäjinä* käsitellyt ansiokkaasti vartijoiden ja järjestyksenvalvojen toimivaltuuksia julkisen vallan rajapinnassa. Lisäksi Kerttulan

⁸ Aho 2006.

⁹ Heinämäki 2013.

¹⁰ Keravuori-Rusanen 2008.

tutkimus ja tulkinnat erityisesti vartijan rikosoikeudellisesta suojasta ja sen muutostarpeista ovat oikeudellisesti perusteltuja.¹¹

Tutkielman toisessa pääluvussa esitetään taustat PL:n 124 §:lle sekä analysoidaan PL:n 124 §:ä ja sen aiheuttamia rajoituksia julkisen vallan luovuttamiselle. Luvussa avataan julkisen vallan sisältöä ja merkittävän julkisen vallan käyttöä sekä tarkastellaan niiden eroja. Luvussa analysoidaan myös julkisen hallintotehtävän määritelmää sekä tosiasiallisen julkisen vallan käyttöä. Kolmannessa pääluvussa käsitellään poliisin ja virkasuhteisen vartijan toimivaltaa sekä toimivallan määräytymistä. Erityinen huomio kohdistetaan voimakeinojen käytön säännöksiin sekä erityisten poliisivaltuuksien ongelmiin ja poistumisen syihin.

Tutkielman kannalta keskeisin käsittelyluku on neljäs pääluku. Tässä luvussa pääasiallisena lähdeaineistona on käytetty lain, hallitusten esitysten ja perustuslakivaliokunnan lausuntojen lisäksi perustuslakivaliokunnalle annettuja asiantuntijalausuntoja. Perustuslakivaliokunta on pyytänyt soveltuviksi katsomiltaan tahoilta asiantuntijalausuntoja hallituksen esitykseen eduskunnalle laiksi yksityisistä turvallisuuspalveluista sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 22/2014 vp). Lähes kaikki asiantuntijat kokivat, että erityisesti hallituksen esityksen toinen lakiehdotus koskien poliisin säilyttämien henkilöiden vartiointia oli ainakin jossain määrin ongelmallinen ja ehdotus merkitsi muutosta asioiden nykytilaan. Ainoastaan yksi asiantuntija otti lausunnossaan kannan, jossa hän totesi, että ehdotetussa sääntelyssä ei ollut sellaisia oikeudellisia kysymyksiä, joita tarvitsisi tarkemmin pohtia.¹²

Neljännessä pääluvussa tutkielman tutkimusongelma jaetaan osakysymyksiin, jotka analysoidaan systemaattisesti. Luvussa käsitellään yleisesti vartijoiden koulutus, toimivalta, virkavastuu sekä rikosoikeudellinen suoja. Luvussa verrataan vartijoiden tehtävien suhdetta ja oikeuksia myös poliisin tehtäviin ja oikeuksiin. Tärkeimpänä asiana luvussa käsitellään yksityisten vartijoiden käyttämisestä aiheutuvia haasteita. Poliisin säilyttämien henkilöiden vartioinnissa käytettävien yksityisten vartijoiden toimivalta- ja vastuukysymykset ovat luvussa keskiössä samoin kuin poliisin säilytystiloissa olevan asiakkaan perusoikeudet ja oikeusturva. Viidennessä pääluvussa esitetään yhteenveto

¹¹ Kerttula 2010.

¹² Mäenpää 2014, 1–2.

tutkimusongelmaan saadusta vastauksesta ja nostetaan esiin tutkielman kannalta keskeisimmät huomiot.

2 Perustuslain (731/1999) 124 §:n eri tasot ja sisällöllinen kuvaus

2.1 Taustaa säädökselle

Käsitteellä perustuslaki voidaan viitata yleisessä valtiosääntöoikeusteoriassa normihierarkkisesti tavallisten lakien yläpuolella olevaan säädökseen tai vuoden 2000 perustuslakiin yleisellä tasolla.¹³ Perustuslaki (731/1999) toimii valtion oikeudellisena perustana ja se perustaa valtion orgaanien toimivallan ja määrää miten tällaista toimivaltaa käytetään. Perustuslaki varmistaa myös yksilöiden oikeusaseman ja määrää valtiovallan Suomessa kansalle.¹⁴ Hallituksen esityksen (HE 1/1998 vp s. 5) mukaan perustuslailla säädetään myös monista muista tehtävistä, kuten esimerkiksi lainsäädäntövallan, toimeenpanovallan ja tuomiovallan jaosta sekä ylimpien valtioneelinten poliittisen ja oikeudellisen vastuun toteuttamisesta.

Perustuslain säädöksiä on suomalaisessa valtiosääntöperinteessä pidetty velvoittavina, eikä vain julistuksen omaisina. Perustuslain säännökset ovat oikeusnormilauseita, joilla on oikeudellisesti ohjaava vaikutus.¹⁵ Lisäksi hallituksen esityksessä uudeksi Suomen hallitusmuodoksi (HE 1/1998 vp s. 6) korostetaan sitä, että perustuslain säännösten sekä valtiollisen todellisuuden on vastattava toisiaan. Perustuslaki eroaa kuitenkin muista laeista siten, että se muodostaa puitteet ja rajat muulle lainsäädännölle ja oikeusjärjestykselle.¹⁶

Perustuslainmukaisuutta valvotaan sekä ennakkollisesti perustuslakivaliokunnan toimesta että jälkikäteisesti tuomioistuinten toimesta. Tärkeimpänä ennakkollisena lainsäädännön perustuslainmukaisuuden valvojana voidaan pitää perustuslakivaliokuntaa. PL:n 74 §:n mukaan perustuslakivaliokunnalle kuuluu tehtävä antaa lausuntoja sen käsittelyyn tulevista lakiehdotuksista. Perustuslakivaliokunnan kannalla on tosiasiallisesti eduskuntaa sitova vaikutus, sillä eduskunta ei voi hyväksyä lakia tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä, jos perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt lakiehdotusta perustuslainmukaisena. Lisäksi perustuslakivaliokunnalla on merkittävä tehtävä julkisen vallan käyttämisen kannalta, sillä

¹³ Saraviita 2011, 32.

¹⁴ Jyränki 2000, 41.

¹⁵ Husa - Pohjolainen 2014, 49.

¹⁶ Husa - Pohjolainen 2014, 49.

perustuslakivaliokunnan lausunnot antavat tietoa perusoikeuksien sisällöstä ja julkisen vallan käytön edellytyksistä ja rajoitteista.¹⁷

Perustuslainmukaisuuden huomioon ottaminen sekä lainsäädäntöä säätäessä että soveltaessa kertoo osaltaan myös siitä kuinka tärkeä merkitys perustuslaille on Suomessa annettu. Tulee kuitenkin ottaa huomioon että ennakollisen ja jälkikäteisen perustuslainmukaisuuden valvonnan lisäksi perustuslain käyttäjien piirin voi ulottaa myös pidemmälle. Erityisesti tämä tulee esille perusoikeussäännösten soveltamisessa. Perusoikeussäännösten suorasta soveltamisesta tai tulkintaperusteena käyttämisestä vastaavat osaltaan kaikki viranomaiset.¹⁸ PL:n 22 §:n mukaisesti julkisen vallan tulee turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Kuitenkin perusoikeussäännösten soveltamisesta vastaavat erinäisissä tilanteissa myös yksityiset tahot.

Hallituksen esityksessä (HE 1/1998 vp s. 6) uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi mainitaan yhdeksi Suomen valtiosäännön¹⁹ keskeiseksi perusteeksi oikeusvaltio. Oikeusvaltio muodostaakin yhden tärkeimmän valtiosääntöisen ohjausmallin Länsi-Euroopassa. Oikeusvaltion kehityksen voi nähdä seuranneen poliisivaltiosta²⁰ ja vastalauseesta ennustamattomaan lainkäyttöön ja hallintoon sekä yhteiskunnallisesti kestävämpiin legitimaatorakenteisiin. Kotimaisen oikeusvaltiokäsityksen taustalla vaikuttaa saksalainen *Rechtsstaat*-ajattelu, jossa oli tavoitteena tasapainottaa oikeuden ja valtion välistä suhdetta rajoittamalla valtion vallan käyttöä. *Rechtsstaat*-ajattelun mukaan valtion oli asetettava myös itselleen rajat ja kannettava vastuu toimistaan.²¹

Kaarlo Tuori kuvaili oikeusvaltiota alkujaan hyökkääväksi käsitteeksi, jossa tiivistyi saksalaisen porvariston vaatimukset omaisuutensa suojaamisesta yksinvaltaa vastaan.²²

¹⁷ Husa - Pohjolainen 2014, 87.

¹⁸ Jyränki 2000, 43–44 ja 290–291. PL:n 108 §:n ja 109 §:n mukaan perusoikeuksien toteutumisen valvonnasta vastaavat erityisesti oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies.

¹⁹ Jyränki 2000, 39. Valtiosääntöä voidaan käyttää suppeassa mielessä synonyymina perustuslaille tai sitten valtiosäännöllä voidaan laajassa mielessä tarkoittaa valtiojärjestyksestä sääntelevää oikeussääntöjen kokonaisuutta, joka on asetettu lainsäädäntömenettelyssä.

²⁰ Merikoski 1956, 18. Poliisivaltiota käytetään Veli Merikosken mukaan oikeusvaltion vastakohtana. Poliisivaltiossa viranomaisten toimivalta ei ole oikeusjärjestyksen tarkoin määrittämää, joten laajat valtuudet avaavat mahdollisuudet mielivallalle ja näin yksilön asema jää epävarmaksi. Katso myös Tuori 2003, 236–237.

²¹ Keravuori-Rusanen 2008, 74–75.

²² Tuori 2003, 237.

Yhtenäistä käsitystä oikeustieteellinen keskustelu ei ole löytänyt oikeusvaltiolle, mutta Marietta Keravuori-Rusasen mukaan oikeusvaltioteorioita yhdistää kaksi perustavanlaatuaista vaatimusta. Kansalaisten on ensinnäkin nautittava oikeudellisesti suojatusta yksityisautonomiasta ja toisekseen valtio ei saa puuttua heidän oikeusasemaansa muuta kuin oikeudellisesti määritellyissä rajoissa.²³ Perustuslain sääntelyä tukeva oikeusvaltiokulttuuri ei kuitenkaan ole Suomessakaan syntynyt täydellisenä ja aukottomasti. Esimerkiksi poliisin toimivalta perustui asetuksentasoiseen sääntelyyn vuoteen 1967 asti, jolloin tuli voimaan ensimmäinen poliisilaki (84/1966).

Ensimmäistä poliisilakia voidaankin pitää jonkinlaisena kehityksen käännekohtana, sillä vaikka ensimmäisessä poliisilaissa oli edelleen varsin vähän säännöksiä poliisin toimivallasta, silti luovuttiin ajatuksesta, että poliisilla olisi jonkinlainen ”yleisvaltuus” tehtäviensä hoitamiseen. Toisin sanoen ei enää katsottu, että poliisina olemisesta voitaisiin johtaa toimivaltaa.²⁴ Vielä 1970-luvulla oli vallitsevana käsityksenä hallinto-oikeuden professori Veli Merikoski määrittelemä ”poliisin yleisvaltuus”, jolla Merikoski tarkoitti valtaa kajota hallintoalamaisen vapauspiiriin silloin, kun kajoaminen on välttämätöntä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden kannalta.²⁵ Toisaalta Kari Sinisalo totesi jo 1973 teoksessaan Poliisioikeuden perusteet, että minkäänlaista ns. poliisin yleisvaltuutta, johon poliisi voisi vedota, ei ole olemassa.²⁶

PL:n 2.3 §:ssä säädetään: ”Julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.” Tämä momentti ilmaisee suorasti kaksi oikeusvaltiolle tärkeää ja välttämätöntä näkökulmaa. Ensinnäkin momentista ilmenee lainalaisuusperiaate, jonka mukaan kaiken julkisen vallan käytön on perustuttava eduskunnan säätämään lakiin. Lainalaisuusperiaatteen lisäksi momentista ilmenee myös lakisidonnaisuuden periaate. Lakisidonnaisuus edellyttää, että julkisessa toiminnassa on noudatettava kaikkia voimassa olevia oikeusnormeja.²⁷ Normien keskinäinen hierarkia vaikuttaa normien sitovuuteen, sillä lakia alemman tasoinen normi ei ole velvoittava sikäli

²³ Keravuori-Rusanen 2008, 75–76. Katso myös Tuori 2003, 237.

²⁴ Helminen et. al. 2012, 177.

²⁵ Merikoski 1956, 143–145. Katso myös Tuori 2004, 492–515. Tuori avaa artikkelissaan ”En sista tillflyktsort för polisens allmänna befogenhet” yleistoimivaltuuden kehitystä ja sen suhdetta poliisin hätävarjelu-oikeuteen.

²⁶ Sinisalo 1973, 22. Katso myös Sinisalo 1971, 221–238. Tällöin Sinisalo oli vielä Merikosken kanssa samoilla linjoilla, että yleisvaltuuden pystyi historiallisesta kehityksestä johtamaan, mutta poliisin toimivaltuuksien sääntelyn lisääntyessä kirjoitetussa oikeudessa, Sinisalo luopui tästä kannasta.

²⁷ Keravuori-Rusanen 2008, 77. Katso myös Mäenpää 2013, 137–138.

kun se on ristiriidassa ylemmän tasoisen normin kanssa.²⁸ Antero Jyrängin mukaan PL 2.3 §:stä voi havaita myös kolmannen, julkilausumattoman, aspektin, jonka mukaan oikeusvaltioon kuuluu kaikkien Suomen oikeudenkäyttöpiiriin kuuluvien fyysisten ja oikeushenkilöiden lainalaisuus. Tällä Jyränki tarkoittaa sitä, että kaikilla on velvollisuus noudattaa lakia, eli lain noudattaminen ei rajoitu vain julkisen toiminnan harjoittajiin.²⁹

Uuteen perustuslakiin otettu 124 § koskee hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle:

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

Vuoden 1919 Hallitusmuodossa ei ollut PL:n 124 §:n mukaista säännöstä, mutta silti muut kuin viranomaiset ovat hoitaneet julkisia hallintotehtäviä. Kotimainen keskustelu hallintotehtävien yksityistämisestä alkoi jo 1930-luvulla, kun syntyi yksityismetsäläilla perustettuja metsänhoitolautakuntia. Näistä valtioneuvoston oikeuskansleri totesi, että ne ovat valtion varsinaisten tehtävien hoitamisen uusia muotoja. Vaikka viranomaiskoneiston ulkopuolelle kohdistuvat tehtävänannot lisääntyivät, oikeusturva ja vastuukysymykset olivat monelta osin epäselviä. 1970-luvulta alkaen alettiin kiinnittää huomiota enemmän kansalaisten perusoikeuksiin, eikä perusoikeuksiin kajoavia valtuuksia voitu antaa muulle kuin viranomaiselle tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä säädetyssä laissa.³⁰

Perustuslakivaliokunta vakiinnutti jo Hallitusmuodon aikana virkamieshallintoperiaatteen. Tällä tarkoitetaan hallituksen esityksen (HE 1/1998 vp s. 178) mukaan periaatetta, jonka mukaan julkista valtaa voivat Suomessa käyttää vain viranomaiset. Toisaalta perustuslakivaliokunta on samalla esittänyt, ettei virkamieshallintoperiaate tarkoita ehdotonta kieltoa antaa julkista valtaa yksityisille toimijoille, kunhan tehtävien hoitamisesta on riittävän yksityiskohtaiset säännökset. Olli Mäenpää ilmaisee, että

²⁸ Siltala 2001, 104.

²⁹ Jyränki 2000, 67.

³⁰ Keravuori-Rusanen 2008, 15–17.

periaatteen tavoitteena on turvata julkisen vallan käyttöä koskevan päätöksenteon lainmukaisuus, yhtenäisyys ja puolueettomuus. Mäenpää tuo esiin myös näkökulman, että vallan käyttöä sisältävät tehtävät vaativat erityistä asiantuntemusta ja koulutusta, jotka varmistetaan virkamiesaseman ja virkavastuun kautta.³¹ Timo Kerttula kritisoi Mäenpään näkökulmaa ja tuo esiin, että virkamiesasema itsessään ei varmista virkamiesperiaatteen taustalla olevia oikeudellisia takeita, vaan nämä voidaan taata ainoastaan virkamiesasemasta seuraavalla vastuulla. Kerttula nostaa esimerkiksi henkilön koulutuksen, joka on monesti riippumaton tämän virkamiesasemasta.³²

Hallituksen esityksen (HE 1/1998 vp s. 178) mukaan PL:n 124 §:n tarkoituksena on rajoittaa julkisten hallintotehtävien osoittamista viranomaiskoneiston ulkopuolelle. Keravuori-Rusasen mukaan pykälän ytimenä on turvata demokraattinen päätöksenteko ja ohjaus julkisten hallintotehtävien organisoinnissa sekä varmistaa oikeusvaltiolliset periaatteet.³³ PL:n 124 § on muodostunut hallinnon lainalaisuusperiaatteesta, lakisidonnaisuusperiaatteesta ja virkamieshallintoperiaatteesta. Myös muita perustuslain säännöksiä liittyy läheisesti 124 §:än. Tällaisia ovat esimerkiksi PL:n 21 §, jossa säädetään oikeusturvasta ja PL:n 22 §, jossa säädetään julkisen vallan velvollisuudesta turvata perusoikeudet.

PL:n 124 § on mainittu oikeusministeriön asettaman säädösvalmistelun kehittämissuostimien antamassa mietinnössä yhdeksi eniten ongelmatilanteita aiheuttaneista perustuslain säännöksistä.³⁴ Ongelmat eivät ole kohdistuneet vain säädösvalmisteluun, vaan pykälään on katsottu liittyvän myös soveltamis- ja tulkintaongelmia.³⁵ Apulaisoikeusasiamies Riitta-Leena Paunio kirjoittaman Oikeus-lehden artikkelin mukaan julkisten hallintotehtävien yksityistämisen olisi oltava selkeä rajanveto ja merkittävän julkisen vallan käytön sekä julkisen vallan käytön erottamiseen tulisi kiinnittää entistä enemmän huomiota.³⁶ PL:n 124 §:n osalta on huomioita myös se, että jotkin hallinnon erikoisalajat ovat erityisen ”perusoikeusherkkiä”, jolloin perusoikeuksien vaarantumisen riski on voimakkaasti läsnä. Näitä erikoisaloja ovat ainakin poliisihallinto, tullihallinto ja puolustushallinto.

³¹ Mäenpää 2013, 98. Katso myös Husa-Pohjolainen 2014, 67. Heidän mukaansa virkamieshallintoperiaate liittyy läheisesti oikeusvaltioperiaatteeseen ja on yksi sen ulottuvuuksista.

³² Kerttula 2010, 150.

³³ Keravuori-Rusanen 2008, 63, 83.

³⁴ Oikeusministeriön työryhmämietintöjä 2005, 5.

³⁵ Keravuori-Rusanen 2008, 20.

³⁶ Paunio 1998, 270–272.

Turvallisuusvalvonnan tarpeen laajuus on kuitenkin pakottanut hyväksymään laajoja toimivaltuuksia yksityishenkilöille, perusoikeuksiin kohdistuvista riskeistä huolimatta. Lisäksi virkamieshallinnon kulujen leikkaaminen on vaikuttanut PL:n 124 §:n tulkintaan.³⁷

2.2 Julkinen hallintotehtävä

PL:n 124 § yhtäältä sallii ja toisaalta rajoittaa hallintotehtävien antamista viranomaiskoneiston ulkopuolisille toimijoille. Sisällöllisesti PL:n 124 §:stä voi tulkita ainakin sen, että julkisten hallintotehtävien hoitamisen tulee kuulua ensisijaisesti viranomaisille ja vain tiettyjen ehtojen täytyessä voi julkisen hallintotehtävän luovuttaa viranomaisilta pois. PL:n 124 §:stä on myös erityisesti huomioitava se, että siinä ei ole määritelty sitä tahoja, jonka tehtäviä voidaan antaa tai siirtää ulkopuolisille toimijoille. Keravuori-Rusanen on sitä mieltä, että säännöksen ja perustuslakiuudistuksen esitöiden mukaan säännöksen luovuttajatahoksi näyttäisi muodostuvan valtio. Näin ollen soveltamisen lähtökohtana voidaan pitää valtionhallintoon perustettavien tai kuuluvien tehtävien antamista tai siirtämistä viranomaiskoneiston ulkopuolelle.³⁸ Kun otetaan huomioon, että säännöksen kohteena on valtio, joka muodostuu keskushallinnosta sekä alueellisista ja paikallisista viranomaisista, vaatii erityistä selvittämistä se, mikä on julkinen hallintotehtävä sekä millaista on julkinen valta tai merkittävä julkinen valta.

Hallituksen esityksen (HE 1/1998 vp s. 61) mukaan julkiset hallintotehtävät on ymmärrettävä laajaksi tehtävien kokonaisuudeksi, mutta lainsäädäntö- tai tuomiovallan käyttöä ei kuitenkaan tulisi lukea julkisiin hallintotehtäviin. Perustuslakivaliokunnan lausunnosta (PeVL 12/2010 vp) luotsaustoiminnasta ilmenee, että julkisen hallintotehtävän käsitettä tulkitaan kohtuullisen laaja-alaisesti myös perustuslakivaliokunnassa. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaisesti perinteisten julkista vallan käyttöä sisältävien viranomaistehtävien lisäksi julkisen hallintotehtävän on katsottu soveltuvan muihinkin toimintoihin. Näihin toimintoihin voi liittyä tärkeitä julkisia etuja tai ne ovat oleellisia yksityishenkilöiden oikeusturvan kannalta. Julkisten hallintotehtävien piiriin

³⁷ Saraviita 2011, 994–995.

³⁸ Keravuori-Rusanen 2008, 262, 290.

voikin kuulua viranomaisten hoitamien tehtävien lisäksi yksityisten toimijoiden hoitamia tehtäviä ja palveluja.³⁹

Julkisen hallintotehtävän asiallista sisältöä voidaan pitää pääsääntöisesti yhteneväisenä julkisen tehtävän kanssa. Jaakko Husan ja Teuvo Pohjolan mukaan julkista tehtävää voidaan pitää yläkäsitteenä ja julkista hallintotehtävää sekä palvelutehtävää tämän alakäsitteinä.⁴⁰ Mäenpää ei toisaalta jaa julkista tehtävää ja julkista hallintotehtävää ylä- ja alakäsitteisiin, vaan rinnastaa ne ja toteaa, että yleensä niillä tarkoitetaan samaa asiaa. Mäenpää rinnastaa myös viranomaistehtävät käsitteen julkisiin hallintotehtäviin.⁴¹ Julkinen tehtävä viittaa sellaiseen toimintaan, jossa on kysymys yleisen edun toteuttamisesta tai johon muutoin liittyy julkiselle palvelulle ominaisia piirteitä. Julkisen tehtävän on myös perustuttava jonkinlaiseen julkiseen tehtävänantoon.⁴² Samalla tulee kuitenkin ymmärtää, että julkinen tehtävä on laaja ja venyvä käsite, jolle ei ole katsottu voitavan antaa täsmällisiä kriteerejä. Julkisesta tehtävästä voi normatiivisten piirteiden lisäksi erottaa myös yhteiskuntapoliittisen ulottuvuuden, jolloin julkista tehtävää tarkastellaan osana valtion ja yhteiskunnan välistä toimintaa.⁴³

Suomalaisessa oikeuskirjallisuudessa on periaatteellisesti lähdetty siitä, että julkisen tehtävän tulee perustua julkiseen tehtävänantoon. Julkinen tehtävänanto on voitu ymmärtää joko poliittisen päätöksenteon tulokseksi tai yhteiskunnalliseen välttämättömyyteen palautuvaksi legitimointiperustaksi. Suomalaisessa oikeudessa julkisten tehtävien perusta liittyy siihen, että valtion hallintokoneiston sekä sen tehtävien määrittely ja laajentaminen voivat tapahtua vain valtion omien orgaanien toimenpiteillä. Nämä toimenpiteet suoritetaan yleensä lainsäädännön muodossa. Tämä ajattelutapa korostaa eduskunnan asemaa julkisten tehtävien ensisijaisena asettajana.⁴⁴ PL:n 3.1 §:n mukaan lainsäädäntövaltaa käyttää eduskunta, joka päättää myös valtionaloudesta. Perustuslaissa ei kuitenkaan ole julkisten tehtävien lakisääteisyttä edellyttävää yleisnormia, mutta lailla

³⁹ Länsineva-Koillinen 2010, 452–453. Katso myös esimerkiksi perustuslakivaliokunnan lausunto (PeVL 71/2002 vp.) hallituksen esitys hautaus-toimilaiksi, jossa krematorio toimintaa pidetään julkisena tehtävänä ja perustuslakivaliokunnan lausunto (PeVL 40/2002 vp.) hallituksen esitys ajoneuvolaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi, jossa mainitaan, että tienvarsitarkastuksiin osallistuvilla viranomaisorganisaatioon kuulumattomilla asiantuntijoilla on itsenäisesti käytettäviä toimivaltuuksia, jotka ovat PL:n 124 §:n kannalta merkityksellisiä.

⁴⁰ Husa-Pohjolainen 2014, 71–74.

⁴¹ Mäenpää 2013, 174.

⁴² Husa-Pohjolainen 2014, 71–74.

⁴³ Keravuori-Rusanen 2008, 139.

⁴⁴ Keravuori-Rusanen 2008, 147–148. Katso myös Merikoski 1956, 246.

säättämisen vaatimuksen voi tulkita silti useista perustuslain säännöksistä. Oikeusvaltiollista lakivarausta osoittavat PL:n 2.3 §:n ja 80.1 §:n säännökset.⁴⁵ Etenkin PL:n 80.1 §:stä selviää, että yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettävä lailla. Lisäksi PL:n 119 §:stä selviää, että valtionhallinnon orgaanien yleisistä perusteista säädetään lailla, jos niiden tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä.

2.3 Julkinen valta

Julkinen valta on laaja käsite, jota on mahdotonta yksiselitteisesti määritellä. Hallituksen esityksessä (HE 1/1998 vp s.74) perustuslaiksi jaetaan julkinen valta toiminnan ja toimijan mukaan. Julkinen valta voi siis olla tiettytyyppistä toimintaa tai kyse voi olla tietystä toimijasta. Kaarlo Tuorin mukaan julkinen tehtävä on julkisen vallan naapurikäsite, mutta Tuori pitää julkisen tehtävän käsitettä kuitenkin laajempänä kuin julkisen vallan käsitettä.⁴⁶ Myös Mäenpää yhtyy julkisen vallan kahteen merkityssisältöön ja nimeää ne funktionaaliseksi (toiminta) ja institutionaaliseksi (toimija). Mäenpää esittää, että esimerkiksi PL:n 22 §:ssä säädetään, että julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien toteutuminen. Tällöin turvaamisvelvoite kohdistuu julkiseen valtaan instituutiona, eli se koskee etenkin valtiota ja kuntia sekä heidän toimielimiään. Hallinnon lainalaisuusperiaate taas kohdistuu toimintaan, jossa julkisyhteisön toimielimet käyttävät julkista valtaa.⁴⁷

Julkisen vallan käsite kirjattiin perustuslakiin vuoden 1995 perusoikeusuudistuksessa ilmentämään niitä tahoja, joita perusoikeussäännökset lain mukaan velvoittavat. Uuden perustuslain säätämisvaiheessa julkinen valta käsite sai merkityksen myös valtiojärjestyksen perusteissa ja hallinnonjärjestämistä koskevissa säännöksissä. Julkisen vallan käsite esiintyy myös muualla Suomen lainsäädännössä. Käsitteen voi löytää mm. Vahingonkorvauslaista⁴⁸ (412/1974), rikoslaista⁴⁹ (39/1889) sekä valtion virkamieslaista

⁴⁵ Keravuori-Rusanen 2008, 148-149. Katso myös Tuori 1983, 494-499.

⁴⁶ Tuori 1998, 300-301. Katso myös Kerttula 2010, 153.

⁴⁷ Mäenpää 2013, 138.

⁴⁸ Keravuori-Rusanen 2008, 111. Vahingonkorvausoikeudessa julkisen vallan käytön käsitettä tulkitaan kohtuullisen laajasti ja ensisijaisina tavoitteina on yksityisen edun ja luottamuksensuojan toteutuminen. Esimerkiksi vahingonkorvauslain 3 luvun 2.1 §:n mukaan ”Julkisyhteisö on velvollinen korvaamaan julkista valtaa käytettäessä virheen tai laiminlyönnin johdosta aiheutuneen vahingon. Sama korvausvelvollisuus on muulla yhteisöllä, joka lain, asetuksen tai lakiin sisältyvän valtuutuksen perusteella hoitaa julkista tehtävää.”

⁴⁹ Keravuori-Rusanen 2008, 109-110. Rikosoikeudessa julkisen vallan käytön käsitettä on tulkittu suppeassa merkityksessä ja rikoksentekijän näkökulmasta. Rikoslain 40 luvun 11 §:n 5 a ja b kohdissa määritellään, että julkista valtaa käytävällä henkilöllä tarkoitetaan: ” (a) Sitä, jonka tehtäviin lain tai asetuksen nojalla kuuluu

(750/1994).⁵⁰ Tuori toteaa, että vaikka julkisen vallan käsite sisältää erilaisia merkityksiä riippuen siitä, missä oikeudenalassa sitä tarkastellaan, sille on silti löydettävissä yhteinen ydinsisältö oikeudenalasta riippumatta. Tuorin mukaan: ”Julkisen vallan käyttö tarkoittaa ydinalueellaan yksipuolista – toisin sanoen esimerkiksi sopimukseen perustumatonta – määräämistä toisen henkilön/oikeussubjektin oikeuspiiristä tai puuttumista siihen.”⁵¹

Hallituksen esityksen (HE 1/1998 vp s. 74) mukaan julkiseen vallan käyttöön luetaan norminanto-, lainkäyttö- ja hallintopäätökset, jotka kohdistuvat yksityisiin oikeussubjekteihin ja jotka tehdään yksipuolisesti. Toinen keskeinen julkisen vallan käytön muoto on välittömien voimakeinojen käyttö ulkopuolisiin nähden. Julkisen vallan käytön ydinaluetta on poliisitoimi, tuomioistuinlaitoksen lainkäyttötoiminta, ulosottoimi ja verotus. Hallituksen esityksessä todetaan lisäksi, että: ”Julkisen vallan alaa ei voida kuitenkaan tyhjentävästi määritellä, vaan sitä voidaan tarpeen mukaan ja perustuslain sallimissa rajoissa lainsäädännöllä laajentaa tai supistaa.”

Tuorin mukaan julkinen vallan käyttö voi muodostua joko määrämuotoisesta päätöksenteosta tai tosiasiallisesta toiminnasta. Tuori myös havainnoi julkisen vallan käytön intensiteetissä neljän erottelukriteerin pohjalta erilaisia asteita. Tuori erottaa ensimmäiseksi oikeuksia rajoittavan ja oikeuksia myöntävän vallan käytön. Toisena erottelu kriteerinä Tuori nostaa esille sen, miten syvällisesti julkisen vallan käytössä puututaan perustuslaissa suojattuihin perusoikeuksiin. Kolmantena kriteerinä nousee esiin vallan käytön liittyminen määrämuotoiseen päätöksentekoon tai tosiasialliseen vallan käyttöön. Neljänneksi julkisen vallan intensiteettiä voidaan havainnoida ja erotella välittömän ja välillisen julkisen vallan käytön kautta.⁵² Mäenpää mieltää välittömän julkisen vallan käytön välittömästi velvoittavien käskyjen antamiseksi, toimintavapauteen puuttumiseksi ja pakko- tai voimakeinojen käyttämiseksi. Hyvänä esimerkkinä välittömän julkisen vallan käyttäjänä toimii poliisi, joka voi toimivaltaa käyttäessään muun muassa ottaa henkilöitä kiinni (pakkokeinolain 2 luku 1 §), antaa jokaista velvoittavia tarpeellisia

antaa toista velvoittava määräys tai päättää toisen edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta taikka joka lain tai asetuksen nojalla tehtävässään tosiasiallisesti puuttuu toisen etuun tai oikeuteen, sekä (b) sitä, jonka lain tai asetuksen nojalla taikka viranomaiselta lain tai asetuksen nojalla saadun toimeksiannon perusteella kuuluu osallistua a kohdassa tarkoitettun päätöksen valmisteluun tekemällä päätösesitys tai -ehdotus, laatimalla selvitys tai suunnitelma, ottamalla näyte tai suorittamalla tarkastus taikka muulla vastaavalla tavalla.”

⁵⁰ Keravuori-Rusanen 2008, 101.

⁵¹ Tuori 1998, 316.

⁵² Tuori 1998, 316–318.

kieltoja ja käskyjä (poliisilain 1 luku 11 §) ja käyttää voimakeinoja (poliisilain 2 luku 17 §).⁵³

Tuorin esittämä julkisen vallan jako määrämuotoiseen ja tosiasialliseen vallan käyttöön on perinteinen eri oikeudenaloilla tehty jaotus.⁵⁴ Siinä on kysymys konkreettisesti siitä, tehdäänkö hallinnollisessa toiminnassa kirjallisia hallintopäätöksiä, joissa päätetään yksityisen oikeuksista, eduista tai velvollisuuksista vai onko kysymys hallintotoimista, joilla tosiasiallisesti vaikutetaan yksityisen asemaan. On kuitenkin huomioitava, että vaikka määrämuotoisen ja tosiasiallisen toiminnan jako tarjoaa oleellisen lähtökohdan julkisen vallan käytön tarkasteluun, raja on viimeisten vuosien aikana suhteellistunut ja rajan välimaastoon jää toimintoja, joita on vaikea sijoittaa kumpaankaan kategoriaan.⁵⁵

Määrämuotoiseen julkisen vallan käyttöön luetaan hallituksen esityksessä (HE 1/1998 vp s.74) mainitut norminanto-, lainkäyttö- ja hallintopäätökset. Norminanto ja lainkäyttövaltaa ei tässä tutkielmassa ole tarpeen erikseen käsitellä, mutta hallintopäätösten suhde julkisen vallan käyttämiseen on tulkinnanvarainen. Hallinnollinen päätöksenteko on julkisen vallan viitekehyksessä jaoteltu velvollisuuksia asettavaan ja oikeuksia rajoittavaan toimintaan sekä toisaalta oikeuksia perustavaan ja etuisuuksia suovaan ratkaisutoimintaan. Esimerkkinä velvoittavista päätöksistä voidaan pitää verojen ja julkisten maksujen määräämistä sekä myönnetyn etuuden takaisin perintää. Oikeuksia perustavana toimintana voidaan taas pitää esimerkiksi toimiluvan tai tavaramerkin rekisteröinnin myöntämistä.⁵⁶

Julkisoikeudellisessa keskustelussa julkisen vallan käytön sisältyminen velvoittaviin ja oikeuksia rajoittaviin hallintopäätöksiin on ollut selviö, sillä varhaisemmassa oikeuskeskustelussa käsite kytkettiin vahvasti pakonluonteiseen, velvoittavaan ja sanktioluonteiseen hallintotoimintaan.⁵⁷ Oikeuksia ja etuja suovan päätöksenteon rooli julkisen vallan käyttämisenä on sen sijaan julkisoikeudellisessa doktriinissa ristiriitaisempi. Aikaisemmin yksityisen oikeusasemaan positiivisesti vaikuttavaa päätöksentekoa ei katsottu julkisen vallan käyttämiseksi, koska siinä ei tapahtunut oikeusasemaan puuttumista. Nykyään vallitsevan oikeuskäytännön mukaan julkisen vallan käytön piiriin

⁵³ Mäenpää 2013, 183.

⁵⁴ Tuori 1998, 316–318.

⁵⁵ Keravuori-Rusanen 2008, 118–119.

⁵⁶ Keravuori-Rusanen 2008, 120–121.

⁵⁷ Tuori 1983, 495.

kuuluu kuitenkin myös edun suovat ja oikeuksia perustavat päätökset. Esimerkiksi hallituksen esityksessä eduskunnalle laeiksi Suomen hallitusmuodon ja valtiopäiväjärjestyksen 49 §:n muuttamisesta (HE 328/1994 vp.) on mainittu, että: ”Julkisen vallan käyttämisenä on pidettävä myös etuuksien myöntämistä.” Julkisen vallan käytön osalta voikin sanoa, että perustavanlaatuisena edellytyksenä on, että julkiseksi vallan käytöksi mielletyllä toiminnalla on jonkinasteisia vaikutuksia yksilön oikeudelliseen asemaan, olivatpa nämä vaikutukset yksilön kannalta negatiivisia tai positiivisia. Lisäksi on huomattava, että sinänsä välttämättömät toimenpiteet, jotka ovat avustavia tai teknisiä, kuten asiakirjojen puhtaaksi kirjoittaminen, kopiointi ja postittaminen, ovat pääsääntöisesti rajattu julkisen vallan käyttämisen ulkopuolelle.⁵⁸

Keravuori-Rusasen mukaan tosiasiallinen julkisen vallan käyttö on hallintotoimintaa, jossa yksilön lailla suojattuun oikeusasemaan puututaan fyysisesti tai muuten tosiasiallisin toimenpitein. Tosiasiallinen julkisen vallan käyttö voi kohdistua myös esineisiin tai aineisiin. Tosiasiallinen julkisen vallan käyttö voi ilmetä eriasteisesti, eli se ei tyhjenny fyysisen pakkovallan käyttämiseen. Tosiasiallinen julkisen vallan käyttö on suurelta osin kehotuksin, käskyin, kielloin ja määräyksin suoritettavaa viranomaistoimintaa. Jollei virkamiehen tosiasiallisen julkisen vallan käyttämiseksi antamia kehotuksia ja käskyjä voida pitää ulkopuolista velvoittavina, niin tällöin on myös jossain määrin epäselvää voidaanko tällöin kyseisiä toimenpiteitä pitää julkisen vallan käyttämisenä.⁵⁹ Esimerkiksi tieliikennelain (267/1981) 90 §:n mukaan polkupyöräilijän on ajon aikana yleensä käytettävä asianmukaista suojakypärää. Koska pykälään on kirjoitettu sana ”yleensä”, ei polkupyörällä ajaessa suojakypärän käyttämättä jättämistä ole laissa kriminalisoitu, joten myös rangaistussäännökset asiasta puuttuvat. Tästä seuraa se, että vaikka poliisi viranomaisena kehottaa käyttämään suojakypärää polkupyörällä ajaessa, niin tällä kehotuksella ei ole lopulta velvoittavia piirteitä, koska mitään sanktioita ei vastoin viranomaisen kehotuksen toimimisesta seuraa.

Hallintolaki (434/2003) sääntelee sekä määrämuotoista hallintotoimintaa että tosiasiallista hallintotoimintaa. Hallintolakia sovelletaan hallintoasian kaikkiin vaiheisiin, eli asian vireille tulon, asian käsittelyyn sekä hallintopäätöksen tiedoksiantoon. Hallintolakia sovelletaan osittain myös hallintosopimukseen ja hallintokanteluasioihin. Hallintolain 2.3

⁵⁸ Keravuori-Rusanen 2008, 122–125.

⁵⁹ Keravuori-Rusanen 2008, 129–132.

§:stä ilmenee, että hallintolaki velvoittaa myös yksityisiä heidän hoitaessaan julkisia hallintotehtäviä. Hallintolain soveltamisalan ulkopuolelle jäävät lainkäyttö, esitutkinta, poliisitutkinta ja ulosotto. Hallintolaki korvasi hallintomenettelylain (598/1982), jonka soveltamisalan ulkopuolelle oli rajattu tosiasiallinen hallintotoiminta ja tosiasialliseen julkisen vallan käyttöön liittyvät toimet. Matti Niemivuo toteaa, että nykyään, hallintolain aikana, tosiasialliseen hallintotoimintaan soveltuvat erityisen hyvin hallintolain 2 luvun hyvää hallintoa koskevat perussäännökset, joita ovat esimerkiksi objektiviteettiperiaate, suhteellisuusperiaate ja tarkoitussidonnaisuuden periaate.⁶⁰

2.4 Lailla säätäminen ja tehtävän tarkoituksenmukaisuus julkisen hallintotehtävän siirtämisen edellytyksenä.

Jorma Rasinmäen mukaan yksityistäminen voi tapahtua siten, että hallintotehtävä siirretään lainsäädäntötoimella yksityisen hoidettavaksi. Tällöin puhutaan materiaalisesta yksityistämisestä. Yksityistäminen voi tapahtua myös perustamalla yksityisoikeudellinen yhteisö hoitamaan julkisyhteisölle kuulunutta tehtävää. Tällöin puhutaan organisatorisesta yksityistämisestä. Yhtenä vaihtoehtona on myös ostaa palvelut suoraan yksityiseltä tuottajalta, jolloin puhutaan funktionaalisesta yksityistämisestä.⁶¹ Yksityistämisen muodosta riippumatta julkisen hallintotehtävän yksityistämisen edellytyksenä on kuitenkin, että siirtämisen on tapahduttava lailla tai lain nojalla.

Ensisijaisesti julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle on hallituksen esityksen (HE 1/1998 vp s. 61) mukaisesti säädettävä lailla. Lailla säätäminen on siis lähtökohtana, vaikkakaan lailla säätämisen käyttöalaa ei ole määritelty yksiselitteisesti. Lailla säätämiseen viitataan kuitenkin PL:n 124 §:n lisäksi esimerkiksi 2.3 §:ssä, josta selviää oikeusvaltioperiaate sekä 80 §:ssä, josta selviää, että yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettävä lailla. Periaatteena voidaan pitää, että kun julkisia hallintotehtäviä, joihin saattaa liittyä yksilön oikeudelliseen asemaan vaikuttavaa julkisen vallan käyttöä, annetaan viranomaiskoneiston ulkopuolelle, tehtävänannon tulisi perustua lakiin. Lisäksi tulisi huomioida kyseisen tehtävän harkintavalta, sillä jos tehtävän

⁶⁰ Niemivuo-Keravuori-Rusanen-Kuusikko 2010, 90–101.

⁶¹ Rasinmäki 1997, 24, 40–51. Katso myös Husa-Pohjolainen 2014, 70–71.

toimivalta antaa samalla harkintavaltaa yksityiselle toimijalle, lailla säätämisen vaatimus on myös perustellumpi kuin lain nojalla antaminen.⁶²

Säädöstason valintaan vaikuttaa myös hallintotehtävään liittyvä yhteiskunnallisen intressin merkittävyys. Julkiseen hallintotehtävään ei tarvitse välttämättä liittyä perusoikeuskytkentää, sillä myös painava julkinen tai yleinen intressi antamisen kohteena olevassa hallintotehtävässä voi aiheuttaa sen, että siitä tulisi säännellä lain tasolla. Myös läheinen yhteys valtion perustehtäviin ja poliittinen harkintavalta puhuvat laintasolla säätämisen puolesta. Lisäksi myös tavanomaisia viranomaistehtäviä laajempien kokonaisuuksien antaminen muulle kuin viranomaiselle tulisi suorittaa suoraan lailla. Lailla säätämisen päätarkoituksena on päätösvallan säilyttäminen eduskunnalla. Näin eduskunta pystyy määrittämään sen tahon, mille laissa määritelty julkinen hallintotehtävä annetaan. Tälle taholle kehittyy samalla myös oikeudellinen vastuu tehtävän järjestämisestä.⁶³

Hallituksen esityksessä (HE 1/1998 vp s. 179) tavoitellaan PL:n 124 §:n osalta kuitenkin myös sujuvuutta. Hallituksen esityksessä huomautetaankin: ”Koska etenkin julkisten palvelutehtävien hoitaminen on kuitenkin voitava järjestää joustavasti eikä tällaisten tehtävien antamisesta ole sääntelyn tavoitteiden kannalta tarpeen edellyttää säädettäväksi yksityiskohtaisesti lailla, voitaisiin hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle ehdotetun säännöksen mukaan säätää tai päättää myös lain nojalla. Tehtävän antamiseen oikeuttavan toimivallan olisi tällöinkin perustuttava lakiin.”

Julksen hallintotehtävän lain nojalla antaminen käsittää sekä lain nojalla säätämisen että lain nojalla päättämisen. Peruslaissa tai perustuslain esitöissä ei ole tarkennettu lain nojalla säätämisen toteutusta, mutta Keravuori-Rusasen mukaan lain nojalla säätäminen tarkoittaa hallintotehtävän antamista viranomaisorganisaation ulkopuolelle asetuksella. Keravuori-Rusasen mukaan lain nojalla säätämistä on tarkasteltava PL:n 80.1 §:n pohjalta. Pykälässä ei suoraan ilmaista mistä asioista tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriö voivat antaa asetuksia, vaan asiaa on lähestytty poissulkemalla ne tilanteet, joissa asetuksentasoisia säädöksiä ei voi antaa. Näitä ovat jo aikaisemmin mainitut yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteet sekä asiat, jotka perustuslain mukaan kuuluvat lain

⁶² Keravuori-Rusanen 2008, 300–301. Katso myös Lämsineva-Koillinen 2010, 457.

⁶³ Keravuori-Rusanen 2008, 302–303.

alaan.⁶⁴ Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan (PeVL 48/2001 vp.) linjannut: ”Yksityiselle voidaan antaa asetuksella lähinnä vain viranomaista avustavia ja epäitsenäisiä tehtäviä, koska tehtävän antaminen ei saa vaarantaa perusoikeuksia, oikeusturvaa eikä muita hyvän hallinnon vaatimuksia.” Käytännössä valtioneuvostolle on annettu pääasiallinen asetuksenantovalta ja ministeriöllä on asetuksenantovaltaa vain yhteiskunnallisesti vähämerkityksellisten tehtävien kohdalla. Tasavallan presidentin asetuksenantovaltaan on suhtauduttu kriittisesti ja pidättyvästi.⁶⁵

Lain nojalla päättäminen voi ilmetä hallintopäätökseen perustuvana tehtävänantona, viranomaisen antamana valtuutuksena tai tehtävän sopimus pohjaisena siirtämisenä. Lain nojalla päättämisen voi ymmärtää eduskunnan delegeimana päätösvaltana, jossa viranomaisen yksittäistapauksessa ja laissa säädettyjen edellytysten vallitessa päättää tehtävänannon hyväksyttävyydestä. Kuten lain nojalla säätäminen, samoin myös lain nojalla päättäminenkin on ominaista viranomaistoimintaa avustavien ja täydentävien tehtävien antamisessa. Samoin lain nojalla päättäminen tulee tyypillisesti kysymykseen palveluluonteisen ja suorittavan hallinnon kohdalla.⁶⁶

PL:n 124 § ilmaisee vaatimuksen, että julkisen hallintotehtävän antamisen muulle kuin viranomaiselle tulee olla ”tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi”. Hallituksen esityksessä (HE 1/1998 vp. s. 179) tarpeellisuudesta ja tarkoituksenmukaisuudesta todettiin: ”Tehtävän antamisen olisi ensinnäkin oltava tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Tarkoituksenmukaisuusarvioinnissa tulisi hallinnon tehokkuuden ja muiden hallinnon sisäisiksi luonnehdittavien tarpeiden lisäksi kiinnittää erityistä huomiota yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen tarpeisiin. Myös hallintotehtävän luonne olisi otettava huomioon.” Hallituksen esityksessä mainitaan niin ikään, että tarkoituksenmukaisuusvaatimusta on pidettävä oikeudellisena edellytyksenä, jonka täytyminen tulee arvioida aina tapauskohtaisesti.

Keravuori-Rusanen jakaa tarkoituksenmukaisuusharkinnan kriteerit hallituksen esityksen mukaisesti hallinnon tehokkuuteen ja sisäisiin tarpeisiin, yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen tarpeisiin sekä julkisen hallintotehtävän erityisluonteeseen. Keravuori-Rusasen

⁶⁴ Keravuori-Rusanen 2008, 315.

⁶⁵ Keravuori-Rusanen 2008, 318.

⁶⁶ Keravuori-Rusanen 2008, 306.

mukaan tarpeellisuutta ei kuitenkaan voida tulkita itsenäisesti, vaan se on tarkoitettu tulkittavaksi yhdessä tarkoituksenmukaisuuden kanssa. Hallintotehtävän antaminen yksityiselle voi siis joissain tapauksissa olla tarpeen, mutta tällainen menettely ei kuitenkaan ole välttämättä valtiosääntöisesti tarkoituksenmukaista.⁶⁷

Julkisten hallintotehtävien antamista viranomaisorganisaation ulkopuolelle voidaan perustella hallinnon tarkoituksenmukaisuuden kannalta. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa (PeVL 47/2004 vp) katsotaan, että rutiininomaisia hallintotehtäviä, joihin ei liity merkittävää julkista valtaa, voidaan antaa viranomaiskoneiston ulkopuolelle. Tällaisia tehtäviä perustuslakivaliokunnan mukaan ovat yksittäisten metsästys- ja kalastuslupien myöntäminen. Perustuslakivaliokunnan mukaan on tarkoituksenmukaista siirtää ja hajauttaa ratkaisuvalltaa ulkopuolisille, koska on kysymys kymmenistä tuhansista lupapäätöksistä. Hallinnon tarkoituksenmukaisuutta ei Keravuori-Rusasen mukaan voi kuitenkaan perustella julkisen hallinnon yleisillä ongelmilla, eli yleinen ammattitaidon puute tai ruuhkat asioiden käsittelyissä ei sinänsä anna oikeutusta julkisen vallan yksityistämiseen.⁶⁸

Tarkoituksenmukaisuutta on perusteltu myös viranomaisresurssien puutteella. Tällöin perusteluissa on kiinnitetty huomiota siihen, että tehtävän antaminen ulkopuoliselle antaa etuja viranomaisorganisaatioihin verrattuna.⁶⁹ Nykymuotoisessa yhteiskunnassa ei myöskään turvallisuutta pystytä ylläpitämään pelkästään viranomaisten resursseilla. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan (PeVL 28/2001 vp) katsonut, että yksityisluonteisia turvapalveluita tarvitaan täydentämään poliisin ja muiden viranomaisten toimintaa. On kuitenkin ymmärrettävä, että vartioimisliiketoiminnan osuuden on aina oltava täydentävä ja päävastuun järjestyksestä ja turvallisuudesta on oltava poliisilla. Keravuori-Rusasen mukaan pääsääntönä voidaan pitää: ”Perusoikeuksien ja oikeusturvan kannalta merkityksellisten hallintotehtävien hoitamiseen liittyvät käytännön ongelmat tulisi pyrkiä ratkaisemaan ensisijaisesti viranomaisten omia resursseja lisäämällä.”⁷⁰ Tästä voidaan päätellä, että viranomaisresurssien vähäisyyttä ei voida pitää kovinkaan vahvana perusteena hallintotehtävien yksityistämiseksi.

⁶⁷ Keravuori-Rusanen 2008, 319.

⁶⁸ Keravuori-Rusanen 2008, 322–323.

⁶⁹ Keravuori-Rusanen 2008, 323.

⁷⁰ Keravuori-Rusanen 2008, 324.

Julkisten palveluiden tuottamista on arvioitava myös niiden käyttäjien eli yksityisten henkilöiden tarpeet. PL:n 21.2 §:n mukaan hyvän hallinnon takeet on turvattava lailla. Hallintolain 7.1 §:ssä ilmenee palveluperiaate: ”Asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomaisen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti”. Hallituksen esityksessä (HE 72/2002 vp) mainitaan, että hyvä hallinto merkitsee pyrkimystä joustavaan ja vuorovaikutteiseen hallintokäytäntöön. Käytännössä tällä tarkoitetaan, että asiakkaiden tarpeet tulee ottaa riittävästi huomioon viranomaispalveluja järjestettäessä. Perustuslakivaliokunnan lausunnon (PeVL 5/2006 vp) mukaan julkisten hallintotehtävien järjestämisessä on turvattava myös erityisryhmien tarpeet. Lausunnossa todettiin esimerkiksi lastensuojelun osalta, että lapsen sijaishuolto on tarkoituksenmukaista ja perusteltua järjestää kodinomaisissa tai lapsen kasvuympäristöä muuten muistuttavissa olosuhteissa.

Koko ajan kehittyvässä yhteiskunnassamme monet hallintotehtävät ovat saaneet erityisasiantuntemusta vaativia piirteitä. Tällöin viranomaisilla ei kaikissa tapauksissa ole käytettävissään riittävästi ammattitaitoista henkilöstöä. Erityisosaamista ja näin ollen myös ulkopuolista asiantuntemusta tarvitaan etenkin teknisissä tarkastustehtävissä ja muissa tarkastustehtävissä. Esimerkiksi perustuslakivaliokunnan lausunnosta (PeVL 42/2005 vp) selviää, että työsuojeluviranomainen voi käyttää apunaan ulkopuolista asiantuntijaa tarkastustehtävissä teknisten seikkojen toteamisen vuoksi. Hallinnonala- ja toimialakohtainen erityisasiantuntemus voi poikkeustapauksissa johtaa myös julkisen vallan yksipuolisesti antamaan toimeksiantoon. Tällöin tehtävänannon kohteena olevan tehtävän on oltava julkisten intressien kannalta merkittävä. Perustuslakivaliokunnan lausunnon (PeVL 62/2002 vp) mukaan yhden verkonhaltijan määrääminen järjestelmävastuuseen sähköverkon toiminnasta on perusteltua ja tarkoituksenmukaista. Yksipuolista toimeksiantoa on perusteltu sillä, että luvanvarainen sähkönjakelutoiminta on välttämätöntä yhteiskunnallisen perusrakenteen ylläpitämiseksi.⁷¹

⁷¹ Keravuori-Rusanen 2008, 305, 330–331.

2.5 Perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten turvaaminen.

PL:n 124 § ilmaisee nimenomaisen kiellon vaarantaa perusoikeuksia annettaessa julkisia hallintotohtäviä viranomaiskoneiston ulkopuolelle. Perusoikeudet on pääsääntöisesti taattu jokaiselle Suomen oikeudenkäyttöpiirissä olevalle henkilölle.⁷² Perusoikeusajattelun ydin on siinä, että on olemassa tiettyjä perusarvoja, jotka turvataan perustuslakien ja kansainvälistensopimusten kautta. Nämä perusarvot turvaavat ihmisille tietyt oikeudet. Perusoikeuksille on ominaista niiden erityinen pysyvyys ja loukkaamattomuus.⁷³ Perusoikeussäännöt on siirretty perustuslakiin sisällöltään samankaltaisina kuin ne vuoden 1995 perusoikeusuudistuksessa vahvistettiin.⁷⁴

Alkujaan perusoikeuksien suoja kohdistettiin julkisen vallan taholta tulevaa uhkaa vastaan (perusoikeussuojan vertikaalivaikutus).⁷⁵ Nykyään julkista valtaa velvoittaa perusoikeuksien osalta sekä pidättymisvelvoitteet että toimintavelvoitteet. PL:n 22 § sisältää perusoikeuksien turvaamisvelvoitteen, jossa julkinen valta asetetaan vastuuseen perusoikeuksien toteutumisesta. Antero Jyrängin mukaan perusoikeuksien turvaamisvelvoite on ymmärrettävä laajasti: ”Se käsittää sekä julkisyhteisön velvollisuuden pidättäyä perusoikeuksia luvattomasti rajoittavista toimista kuin julkisyhteisön toimintavelvollisuuden, toisin sanoen velvollisuuden erilaisin aktiivisin toimin toteuttaa perusoikeuksia ja suojata niitä.”⁷⁶ PL:n 22 §:stä ei selviä miten julkisen vallan olisi turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen, mutta Husa-Pohjolaisen mukaan säännös edellyttää perusoikeusystävällisen vaihtoehdon ja tulkinnan valitsemista kaikessa toiminnassa.⁷⁷

Oikeudellisena lähtökohtana on ollut, että perusoikeudet vaikuttavat vertikaalisesti julkisen vallan ja yksityisten ihmisten välillä. Myöhemmin on kuitenkin katsottu, että ihmiset nauttivat perusoikeussuojaa myös toisten yksityisten toimilta (perusoikeussuojan

⁷² Jyränki 2000, 283, 291–294. Joitakin perusoikeuksia voidaan tietyin lakiin perustuvien edellytyksien rajoittaa ja jotkut perusoikeudet ovat ehdottomia, kuten esimerkiksi kidutuksen kieltö (PL 7.2 §) ja kieltö karkottaa Suomen kansalainen (PL 9.3 §). Jotkin perusoikeudet, kuten esimerkiksi vaalioikeus (PL 14§), perustuvat kansalaisuuteen.

⁷³ Husa-Pohjolainen 2014, 138.

⁷⁴ Saraviita 2011, 115.

⁷⁵ Husa-Pohjolainen 2014, 138.

⁷⁶ Jyränki 2000, 286.

⁷⁷ Husa-Pohjolainen 2014, 209.

horisontaalivaikutus).⁷⁸ Hallituksen esityksessä (HE 308/1993 vp, s. 29) todettiin, ettei voida pitää riittävänä sitä, että perusoikeuksien vaikutus koskee vain yksilön ja valtion välisiä suhteita, vaan perusoikeuksien on vaikutettava koko yhteiskuntaan. Hallituksen esityksessä mainittiin, että perusoikeudet välittyvät yksityisten välisiin suhteisiin tavallisen lainsäädännön kautta, mutta eräillä perusoikeuksilla voi olla myös välittömämpiä vaikutuksia yksityisten välillä. Pekka Länsinevan mukaan ei ole täysin selvää miten perusoikeudet sitovat yksityisiä, mutta Länsineva katsoo, että perustuslailliseen järjestelmäämme kuuluu ainakin aihiona käsitys, että perusoikeudet rajoittavat myös yksityisen vallan käyttöä.⁷⁹

Hallituksen esityksessä (HE 1/1998 vp s. 179) korostettiin, että hallintotehtävän antamisessa viranomaiskoneiston ulkopuolelle tulee kiinnittää huomiota hallintotehtäviä hoitavien koulutukseen ja asiantuntemukseen. Näin pyritään osaltaan varmistamaan perusoikeuksien loukkaamattomuus ja se, että yksityisten ihmisten oikeudet eivät saa huonontua. Perustuslakivaliokunta on mietinnössään (PeVM 2/1998 vp) korostanut, että perusoikeusvaatimukset ja vaatimukset hyvästä hallinnosta tulee ylittää myös sellaisiin viranomaiskoneiston ulkopuolisiin tahoihin, joille on annettu julkisia tehtäviä hoitaakseen. Kerttulan mielestä lain perustelujen valossa jää kuitenkin hieman epäselväksi onko PL:n 124 §:n perusoikeuksien kunnioittamisen vaatimus ensisijaisesti osoitettu yksityiselle, joka hoitaa julkista hallintotehtävää vai onko kyseessä lainsäätäjälle kohdistettu vaatimus varmistaa lainsäädännöllisin keinoin perusoikeuksien turvaaminen yksityisen hoitaessa julkista hallintotehtävää.⁸⁰

Perustuslakivaliokunnan lausunnon (PeVL 24/2001 vp) mukaan yksityisen hoitaessa tehtävää, joka katsotaan tosiasialliseksi toiminnaksi, voidaan perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten turvaamisesta huolehtia sääntelyn yleisen tarkkuuden, muun asianmukaisuuden ja asianomaisten henkilöiden sopivuuden sekä pätevyyden avulla. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa (PeVL 52/2001 vp) todetaan, että jos viranomaiskoneiston ulkopuolinen toimii julkista hallintotehtävää hoitaessaan täysin avustavassa roolissa ja epäitsenäisesti, ei nähdä ongelmaa PL:n 124 §:n kannalta, vaikka

⁷⁸ Jyränki 2000, 288. Katso myös Husa-Pohjolainen 2014, 138.

⁷⁹ Länsineva 2006, 1186–1190.

⁸⁰ Kerttula 2010, 153.

avustavaa tehtävää koskevasta lainsäädännöstä puuttuisi oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten noudattamista koskeva sääntely.

PL:n 21 §:ssä säädelty oikeusturva ja hyvän hallinnon takeet muodostavat keskeisen osan perusoikeusjärjestelmä. Oikeusturva ja hyvän hallinnon takeet toimivat myös edellytyksenä muiden perusoikeuksien toteutumiselle. Perusoikeudet, oikeusturva ja hyvän hallinnon vaatimukset kietoutuvatkin toisiinsa ja Keravuori-Rusasen mukaan niitä ei ole perusteltuakaan yrittää erottaa toisistaan. On myös huomioitava, että oikeusturva on yksi tärkeimmistä oikeusvaltiollista peruseriaatteista ja sillä tarkoitetaan yksilön suojaan julkisen vallan mielivaltaa vastaan. Oikeusturvaan kuuluu myös mahdollisuus valvoa ja toteuttaa tehokkaasti oikeuksiaan.⁸¹

Yksilön oikeusturvasta säädetään PL:n 21.1 §:ssä seuraavasti: ”Jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.” PL:n 21.2 §:ssä säädetään, että myös oikeus tulla kuulluksi, oikeus saada perusteltu päätös ja oikeus hakea muutosta on turvattava lailla. Lisäksi käsittelyn julkisuus ja hyvän hallinnon takeet on turvattava lailla.

Keravuori-Rusasen mukaan oikeusturvajärjestelyjen toteuttamismuodot ja riittävyys riippuvat tapauskohtaisesti siitä, mikä on hallintotehtävän julkisen vallan käytön aste ja minkälaisen ilmenemismuodon hallintotehtävä saa. Hallituksen esityksessä (HE 1/1998 vp s. 179) mainitaan, että oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimukset koskevat erityisesti julkiseen hallintotehtävään liittyvää päätöksentekoa. Tällöin huomiota on kiinnitettävä mm. yhdenvertaisuuteen, vaatimukseen päätöksen perusteleminen ja oikeuteen hakea muutosta. On ymmärrettävä, että vaatimus riittävästä oikeusturvajärjestelyistä liittyvät paljolti perusoikeuksien menettelylliseen suojaan, jolloin oikeusturvajärjestelyillä viitataan menettelyllisiin oikeusturvatakeisiin.⁸²

Menettelyllinen oikeusturva ja hyvä hallinto toteutuvat pääosin menettelyllisten velvoitteiden ja hyvän hallinnon perusteiden kautta. Menettelyllisissä velvoitteissa ja

⁸¹ Keravuori-Rusanen 2008, 351,354.

⁸² Keravuori-Rusanen 2008, 354.

hyvässä hallinnossa korostuvat ennen muuta ennakkollinen oikeusturva.⁸³ Menettelyllisinä oikeusturvaperiaatteita ovat hallintolaissa esimerkiksi asianosaisen kuuleminen (HL 34 §), vaikuttamismahdollisuuksien varaaminen (HL 41 §) ja virkamiehen esteellisyyden huomioon ottaminen (HL 27 §). Hyvän hallinnon periaatteet selviävät hallintolain 2 luvusta, jossa säädetään mm. viranomaisten harkintaa ohjaavista oikeusperiaatteista, palveluperiaatteesta, neuvontavelvollisuudesta ja hyvän kielenkäytön vaatimuksesta. Oikeusturvaan sisältyvät myös jälkikäteiset oikeusturvakeinot, joihin kuuluvat esimerkiksi hallintolaissa säännellyt oikaisuvaatimusmenettely ja päätöksessä olevan virheen korjaaminen. Muutoksenhausta hallintoasioissa säädetään hallintolainkäyttölaissa (586/1996), jossa on säännökset muun muassa hallintovalituksesta sekä ylimääräisestä muutoksenhausta.

Julkiseen hallintotehtävään ei kuitenkaan aina ole mahdollista luontevasti liittää muutoksenhakumahdollisuutta. Annettaessa tosiasiallisia julkisia hallintotehtäviä muille kuin viranomaisille ei ole aina katsottu olevan mahdollisuuksia tai tarvettakaan muutoksenhakumahdollisuudelle.⁸⁴ Perustuslakivaliokunnan lausunnon (PeVL 4/2000 vp) mukaan tosiasiallisluonteisen hallintotehtävän antaminen viranomaiskoneiston ulkopuolelle ei lähtökohtaisesti vaaranna hyvän hallinnon vaatimuksia ja oikeusturvaa. Oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten turvaaminen onkin, tosiasiallista hallintotehtävää annettaessa julkisen vallan ulkopuolelle, ollut sääntelyn yleisen asianmukaisuuden turvaamista sekä julkisia hallintotehtäviä hoitavien sopivuuden ja pätevyyden varmistamista. Lisäksi julkisia hallintotehtäviä hoitavien viranomaiskoneiston ulkopuolisten on oltava julkisen valvonnan piirissä ja heihin on ulotettava hallintotehtävän laatuun nähden oikeantasoinen oikeudellinen vastuu.⁸⁵

Tosiasiallisessa hallintotoiminnassa jälkikäteinen oikeussuoja muodostuu julkista hallintotehtävää hoitavan esimiehelle, valvovalle viranomaiselle tai ylimmille laillisuusvalvojille tehtävästä hallintokantelusta.⁸⁶ Hallintokantelu tehdään lainvastaisesta menettelystä tai laiminlyönnistä viranomaistoiminnassa. Hallintokantelun voi tehdä kuka tahansa ja hallintokantelu voidaan tehdä myös viranomaisen toimimattomuudesta, hallintotehtävien kehnosta hoitamisesta sekä viivyttelystä. Hallintokantelun kohteena voi

⁸³ Keravuori-Rusanen 2008, 355.

⁸⁴ Keravuori-Rusanen 2008, 367.

⁸⁵ Keravuori-Rusanen 2008, 368.

⁸⁶ Keravuori-Rusanen 2008, 369.

olla myös yksityisen henkilön toiminta, silloin kun tämä käyttää julkista valtaa tai hoitaa julkista tehtävää.⁸⁷ Käytännössä hallintokantelut muodostavat merkittävän valvontakeinon, vaikka hallintokantelu ei olekaan muutoksenhakukeino, vaan eräänlainen kansalaisvalvonnan muoto. Hallintokantelu ei voi siis välittömästi johtaa virkatoimen tai päätöksen muuttamiseen, mutta välillisesti siitä voi seurata oikaisutoimenpide.⁸⁸

Hallintokanteluasiat koskevat usein yksittäisen virkamiehen yksittäistä menettelyä, johon ei ole mahdollista hakea muutosta valittamalla. Esimerkiksi poliisiorganisaatiossa yksittäisen poliisimiehen toimia valvoo poliisipäällikkö ja koko poliisiorganisaatiota valvoo poliisihallitus. Lisäksi hallintokantelu yksittäisen poliisimiehen menettelystä voidaan tehdä myös ylimmille laillisuusvalvoijille eli valtioneuvoston oikeuskanslerille ja eduskunnan oikeusasiamiehelle.⁸⁹ Kanteluviranomainen voi päätyä monenlaisiin toimenpiteisiin asian käsittelyssä. Kanteluviranomainen voi kiinnittää valvonnan kohteen huomion lain ja hyvän hallinnon mukaiseen menettelyyn, että vastaisuudessa voitaisiin välttää samankaltaiset rikkomukset tai ongelmatilanteet.⁹⁰ Kysymys on tällöin ohjauksesta tai lievästä arvostelusta. Kanteluviranomainen voi antaa valvonnan kohteelle myös huomautuksen ja hallintokantelu voi lopulta johtaa myös virkasyytteen nostamiseen⁹¹

2.6 Merkittävän julkisen vallan käyttö.

PL:n 124 §:n mukaan merkittävää julkista valtaa voi käyttää ainoastaan viranomainen. Hallituksen esityksen (HE 1/1998 vp s. 174) mukaan merkittävää julkista valtaa sisältäviä tehtäviä kuuluu esimerkiksi poliisi, tulli- ja rajavartiolaitosviranomaisille sekä vero- ja sosiaalihuollon yksiköille. Ainoana konkreettisena esimerkkinä merkittävän julkisen vallan käyttämisestä hallituksen esityksessä mainitaan oikeus itsenäiseen harkintaan perustuvaan voimakeinojen käyttöön. Lisäksi merkittävänä julkisen vallan käyttämisenä on hallituksen esityksessä pidetty puuttumista merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin. Hallituksen esityksessä ei kuitenkaan täsmennetty, mikä on merkittävää puuttumista yksilön perusoikeuksiin

⁸⁷ Mäenpää 2013, 274.

⁸⁸ Helminen et. al. 2012, 816–817.

⁸⁹ Helminen et. al. 2012, 816–819.

⁹⁰ Mäenpää 2013, 276.

⁹¹ Helminen et. al. 2012, 822.

Keravuori-Rusanen toteaa väitöskirjassaan, että jo lain valmisteluvaiheessa olisi säännöksen merkitystä pitänyt avata enemmän ja näin vältytty vaikeilta rajanvetotilanteilta. Keravuori-Rusanen mainitsee, että yleisluontoisuudestaan huolimatta ”puuttuminen merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin” sisältää kaksi perustavanlaatuista tulkintakriteeriä. Ensinnäkin termillä ”puuttua” on negatiivinen, sanktioluonteinen, kriminalisoiva tai normalisoiva luonne. Käytännössä tämä voi tarkoittaa lakiin perustuvan toimivaltanormin nojalla tapahtuvaa pakottamista, rajoittamista, estämistä, kieltämistä tai velvoittamista. Toiseksi Keravuori-Rusanen nostaa esiin, että puuttumisen tulee olla perusoikeuksiin kohdistuvaa, mutta myös laadultaan merkittävää. On huomioitava, että mikä tahansa perusoikeuksiin puuttuminen ei ole merkittävää julkisen vallan käyttöä, vaan puuttumisessa tulee ottaa huomioon, miten intensiivisesti julkista valtaa käyttävällä on mahdollisuus rajoittaa yksilön perusoikeuksia sekä kuinka suuri epätasapaino julkista valtaa käyttävän ja yksityisen välisessä suhteessa on.⁹²

Voimakeinojen käyttö on mahdollista sekä henkilöihin että esineisiin. Voimakeinoja voidaan käyttää henkilön aktiivisen ja passiivisen vastarinnan murtamiseen.⁹³ Voimakeinot on jaettavissa ruumiinvoimiin, erilaisilla välineillä suoritettaviin voimakeinoihin ja ampuma-aseeseen.⁹⁴ Voimakeinojen käyttö on rikoslain (39/1889) 4 luvun 6.2 §:ssä määritelty seuraavasti: ”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 on yksi perusoikeuksiin vakavimmin kohdistuva toimivaltuus. Voimakeinojen käyttämiseen palataan luvussa 3.3.

Mäenpää mainitsee hallinnollisen rangaistusseuraamuksen, uhkasakon, pakkoperinnän ja passin myöntämisen esimerkkeinä merkittävän julkisen vallan käytöstä.⁹⁵ Hallinnollisessa rangaistusseuraamuksessa, uhkasakossa ja pakkoperinnässä on perimmiltään kysymys taloudellisesta menetyksestä ja omaisuuden kajoamisesta, joita voidaan näin ollen pitää suoraan perusoikeuksiin puuttumisena, erityisesti omaisuuden suojan eli PL:n 15 §:n perusteella. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin lausunnossaan (PeVL 6/2013 vp.) pitänyt

⁹² Keravuori-Rusanen 2008, 418–419.

⁹³ Rantanen 2003, 112.

⁹⁴ Helminen et.al. 2012, 768. Katso myös Rantanen 2003, 112 ja Sinisalo 1973, 114–116.

⁹⁵ Mäenpää 2013, 183.

myös passin myöntämistä merkittävän julkisen vallan käyttämisenä. Lausunnossaan perustuslakivaliokunta totesi, että passin myöntäminen, passin laadun ja oikeasisältöisyyden tarkastaminen sekä passin toimittaminen ja luovuttaminen muodostavat sellaisen tehtäväkokonaisuuden, jota on pidettävä julkisena hallintotehtävänä. Tämän hallintotehtävän epäitsenäisiä osatehtäviä voi kuitenkin perustuslakivaliokunnan kannanoton mukaan jakaa yksityisille palveluntuottajille, koska niihin ei sisälly päätöksentekoa eikä harkintavaltaa, vaan lähinnä teknisluoteisia, avustavia tehtäviä.

Ida Koivisto nostaa artikkelissaan esiin mielenkiintoisen ajatuksen merkittävän julkisen vallan käytöstä. Koivisto esittää, että toiminta nostetaan merkittäväksi julkisen vallan käytöksi silloin, kun halutaan korostaa oikeusvaltioperiaatetta ja samalla on selvää, että valittu määrittely ei aiheuta muospaineita tai oleellista haittaa valituille ratkaisuille. Sen sijaan tilanteissa, joissa taloudelliset intressit katsotaan suuremmiksi, voi merkittävän julkisen vallan käyttökriteerien tarkastelu jäädä löyhemmäksi.⁹⁶ Koivisto mukailee mielipiteessään Juha Lavapuron ajatuksia valtiosääntöisestä managerialismista⁹⁷. Lavapuron mukaan perustuslain sisältöjen tulee tarpeen tullen joustaa poliittisen harkinnan vuoksi.⁹⁸

Merkittävänä julkisen vallan käyttämisenä voi pitää sellaista vallan käyttöä, joka ulottuu perusoikeuksien ytimeen. Perustuslakivaliokunta on mietinnössään (PeVM 25/1994 vp) määritellyt eräänlaisen perusoikeuden ytimen koskemattomuuden, jossa estetään se, että tavallisella lailla voitaisiin säätää perusoikeuden ytimeen ulottuvaa rajoitusta. Käytännössä perusoikeuden ytimen yksiselitteinen määrittelemine on kuitenkin hyvin haastavaa, mutta lähtökohdaksi voi ottaa, että mitä lähemmäksi perusoikeuden ydintä toimivaltuudet ulottuvat, sitä kriittisemmin toimivaltuuksia on tarkasteltava mahdollisena merkittävän julkisen vallan käyttämisenä⁹⁹ Kerttula antaa esimerkkinä vapaudenriiston, jossa puututaan merkittävästi henkilökohtaiseen vapauteen, vaikka itse kiinniottamisen toteuttaminen ei edellyttäisikään voimakeinojen käyttöä.¹⁰⁰

⁹⁶ Koivisto 2014, 692

⁹⁷ Lavapuro 2010, 6–27

⁹⁸ Lavapuro 2010, 7.

⁹⁹ Keravuori-Rusanen 2008, 433–434.

¹⁰⁰ Kerttula 2010, 157.

Myös vapaudenmenetyksen kestolla on merkitystä sille, pidetäänkö säilöissä pitoa merkittävänä julkisen vallan käyttönä vai ei. Kun otetaan huomioon PL:n 7 §:n oikeus henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen sekä hallituksen esityksen (HE 1/1998 vp s. 179) toteamus, jossa mainitaan, että merkittävää julkisen vallan käyttöä on puuttua muuten merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin, lähtökohdaksi voidaan ottaa, että vapaudenmenetys olisi aina merkittävän julkisen vallan käyttöä sisältävä toimenpide. Laissa järjestyksenvalvojista (533/1999) 7 §:ssä on järjestyksenvalvojille annettu kuitenkin toimivalta ottaa kiinni ja pitää säilössä henkilöä tietyin edellytyksin. Tällaisen säilöissäpidon tulee tapahtua poliisin suostumuksella ja se saa kestää enintään neljä tuntia. Perustuslakivaliokunta korostaa myös lausunnossaan (PeVL 44/1998 vp), että kiinniottoon ja säilöissäpitoon tulisi ryhtyä ainoastaan, jos niihin turvautuminen on välttämätöntä esimerkiksi henkilön muille ihmisille aiheuttavan vakavan vaaran takia. Tämän hetken lainsäädännön mukaan, tietyin edellytyksin tapahtuva, alle neljän tunnin säilöissäpito, ei siis ole merkittävää julkisen vallan käyttöä.

Perustuslakivaliokunta päätyy lausunnossaan (PeVL 44/1998 vp) myös voimankäytön osalta eriävään tulkintaan kuin aikaisemmassa, tiukemmassa, tulkintakäytännössään (esimerkiksi PeVL 1/1994 vp). Muulle kuin viranomaiselle oli vielä hallituksen esityksessä (HE 1/1998 vp s. 61) voitu antaa oikeus voimakeinojen käyttöön vain silloin, kun kyseessä oli ”konkreettisen virkatehtävän yhteydessä esille tuleva ja siten viranomaisen tilapäisluontoinen tarve saada apua.” Kuitenkin perustuslakivaliokunnan lausunnossa (PeVL 44/1998 vp) valiokunta päätyy järjestyksenvalvojien voimankäytön osalta sallivampaan tulkintaan, mutta korostaa, että järjestyksenvalvojan valtuudet, voimankäyttö mukaan luettuna, liittyvät aina varta vasten järjestettyyn tilaisuuteen ja ovat näin tapauskohtaisia ja ajallisesti rajattuja. On myös huomioitava se, että vaikka perustuslaki ei ollut vielä voimassa perustuslakivaliokunnan lausunnon (PeVL 44/1998 vp) antamisen hetkellä, niin perustuslakivaliokunta oli kuitenkin antanut jo perustuslakiesityksestä mietintönsä (PeVM 10/1998 vp).

Kuten perustuslakivaliokunnan lausunnossa (PeVL 28/2001 vp) todetaan, vartijoiden toimivaltuuksiin ja voimankäyttöön ei liity järjestyksenvalvojien valtuuksille ominaisia ajallisia tai tapauskohtaisia rajauksia. Valiokunta kuitenkin huomauttaa, että vartijan valtuudet ovat pääosin samat kuin periaatteessa kenellä tahansa yksityishenkilöllä. Perustuslakivaliokunta mainitsee, että vaikka vartijalla on muutama yksityishenkilöä

laajempi toimivaltuus, tällaiset laajennukset eivät kuitenkaan ole olennaisia vallan käyttötapoja. Valiokunta ei näin ollen pitänyt ”Vartijoiden toimivaltuuksia ja voimankäyttöoikeuksia kokonaisuudessaan sellaisina, että niiden johdosta vartioimisliiketoiminta olisi katsottava merkittäväksi julkisen vallan käytöksi PL:n 124 §:n merkityksessä.”

Asiantuntijat, jotka antoivat perustuslakivaliokunnalle lausuntonsa hallituksen esityksestä laiksi yksityisistä turvallisuuspalveluista sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 69/2001 vp), olivat suurelta osin huolissaan siitä, onko mahdollista, että vartijan toimivalta liukuu merkittävän julkisen vallan käyttämisen puolelle. Veli-Pekka Viljanen on perustuslakivaliokunnalle antamassaan asiantuntijalausunnossaan pitänyt PL:n 124 §:n kannalta ongelmallisimpana vartijan toimivaltuuksia, jotka menevät jokamiehen oikeuksia pidemmälle. Nämä toimivaltuudet ovat yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 28.2 §:ssä ilmaistu vartijan poistamisoikeus sekä 28.3 §:ssä ilmaistu vartijan henkilöntarkastus oikeus. Viljanen toteaa lausunnossaan, että edellä mainitut valtuudet ovat sillä tavoin rajatut, että niitä ei kuitenkaan ole välttämätöntä pitää merkittävän julkisen vallan käyttämisenä.¹⁰¹

Kirsi Neiglick toteaa lausunnossaan perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä (HE 69/2001 vp), että on arveluttavaa, että esityksen lähtökohdaksi oli otettu, ettei yksityisten vartijoiden voimankäyttöä olisi pidettävä merkittävän julkisen vallan käyttämisenä. Neiglick on sitä mieltä, että esitys merkitsi huomattavia muutoksia vartijoiden toimivaltuuksiin ja sisältää ongelmia mm. PL:n 7 §:ssä mainitun henkilökohtaisen koskemattomuuden ja turvallisuuden kannalta. Neiglick oli lausunnossaan sitä mieltä, että poliisi on ehdottomasti kvalifikoituneempi käyttämään voimakeinoja kuin vartijakoulutuksen käynyt vartija. Lisäksi Neiglick korosti, että hallituksen esityksen mukainen vartijan yleinen voimankäyttöoikeus ei täyttänyt mitään perustuslakivaliokunnan asettamista aiemmista edellytyksistä.¹⁰²

Mikael Hidén kiinnitti huomiota asiantuntijalausunnossaan perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä (HE 69/2001 vp) siihen, että hallituksen esityksessä todetaan: ”Vartijalle esitettyjen, jokamiehen oikeuksia laajempien toimivaltuuksien käyttämisessä ei

¹⁰¹ Viljanen 2001, 2–4.

¹⁰² Neiglick 2001, 2–5.

olisi kysymys merkittävän julkisen vallan käytöstä, koska toimenpiteen perusteena oli toimenpiteen kohteeksi joutuneen henkilön lainvastainen menettely.” Hidén pitää tätä tulkintaa kestävämmänä, sillä lainvastainen käytös ei voi poistaa tai vähentää vartijalle annettavien toimivaltuuksien merkitystä julkisen vallan käyttönä. Hidén pitää ontuvana myös vartijan toimivaltuuksien sekä jokamiehenoikeuksien rinnastamista.¹⁰³ Jokamiehenoikeuksilla Hidén tarkoittanee pakkokeinolain 2 luvun 2 §:n yleistä kiinniotto-oikeutta, joka ennen tunnettiin jokamiehen kiinniotto-oikeutena, pakkokeinolain 1 luvun 5 §:n itseapua, rikoslain 4 luvun 4 §:n hätävarjelua ja rikoslain 4 luvun 5:§n pakkotilaa. Hidén mainitsee, että vartijat eivät ole yllättäen syntyneisiin tilanteisiin joutuneita yksityishenkilöitä, vaan säännellyn, valvotun ja koulutusta edellyttävän ammatin edustajia.¹⁰⁴ Myös Antero Jyränki toteaa asiantuntijalausunnossaan kyseisen rinnastuksen olevan tulkinnanvarainen¹⁰⁵.

Timo Kerttula pitää perustuslakivaliokunnan vartijan ja jokamiehenoikeuksien rinnastamista takaporttina, jolla vartijalle ehdotetut valtuudet pystyttiin pitämään tavallisen lainsäätämisen piirissä. Kerttulan mukaan rinnastusta voidaan pitää ajatuksellisena harhana, sillä jokamiehenoikeuksia ei ole säädetty vartijoiden toimivaltuuksia silmällä pitäen, vaan yksilön turvaksi. Rinnastuksen voidaan katsoa olevan lain tarkoituksen kanssa vähintäänkin arveluttava, sillä tavallinen kansalainen tuskin turvautuu yleiseen kiinniotto-oikeuteen elämänsä aikanaan juurikaan, mutta vartijan työssä tämä mahdollisuus on työtehtävien kautta konkreettisenä läsnä koko ajan. Kerttula mainitsee, että kaikille kuuluvien oikeuttamisperusteiden käyttäminen tosiasiallisina toimivaltuuksina aiheuttaa hämmennystä ja tulkinnanvaraisuutta.¹⁰⁶

¹⁰³ Hidén 2001, 2–5.

¹⁰⁴ Hiden 2001, 5.

¹⁰⁵ Jyränki 2001, 2.

¹⁰⁶ Kerttula 2010, 176, 445–446.

3 Poliisi ja virkasuhteinen vartija julkisen vallan käyttäjänä

3.1 Poliisin ja virkasuhteisen vartijan toimivalta poliisin säilyttämien henkilöiden vartioinnissa

Suomessa valtion sisäiseen järjestykseen liittyvistä tehtävistä huolehtii poliisi. Poliisin tehtävät on pääosin määritelty poliisilain (872/2011) 1.1 §:ssä: ”Poliisin tehtävänä oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaaminen, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen sekä rikosten ennalta estäminen, paljastaminen, selvittäminen ja syyteharkintaan saattaminen. Poliisi toimii turvallisuuden ylläpitämiseksi yhteistyössä muiden viranomaisten sekä yhteisöjen ja asukkaiden kanssa ja huolehtii tehtäviinsä kuuluvasta kansainvälisestä yhteistyöstä.”

Poliisille kuuluvat toimivaltuudet on pääsääntöisesti ilmaistu poliisilain 2. luvussa (Yleiset toimivaltuudet). Poliisin toimivaltuussäännöksissä on säädetty mm. henkilöllisyyden selvittämisestä (1 §), kiinniottamisesta henkilön suojaamiseksi (2 §) ja turvallisuustarkastuksen suorittamisesta (12 §). Poliisin toimivaltuudet eivät kuitenkaan tyhjenny poliisilain 2 lukuun, vaan lainsäätäjä on ilmaissut poliisin toimivaltaa myös kiertäen esimerkiksi poliisilain 6 luvun 3 §:ssä, jossa säädetään velvollisuudesta saapua poliisitutkintaan.

Klaus Helmisen et. al. mukaan poliisin toimivallan perusmääritelmä on: ”Lain normeihin perustuva mahdollisuus puuttua jonkun asemaan oikeudellisesti merkityksellisellä ja riippumatta, olisiko ilman valtuutta puuttuminen rangaistava teko tai ei taikka suorittaa muita toimenpiteitä, jotka ilman säännöksiin perustuvaa valtuutta olisivat rangaistavia”.¹⁰⁷ Monet poliisin suorittamat toimenpiteet olisivatkin lainvastaisia ja rangaistavia, jos tällaisia toimenpiteitä tekisi joku muu. Esimerkkinä voidaan mainita tieliikennelain (267/1981) 25 §, jossa säädetään yleisesti nopeusrajoituksista. Edellä mainitussa pykälässä mainitaan myös se, että poliisilla oikeus poiketa tieliikenteessä nopeusrajoituksista, jos tehtävän kiireellisyys sitä välttämättä edellyttää.

¹⁰⁷ Helminen et. al. 2012, 179.

Poliisin ydintehtävien alueelle kuuluu pakkokeinolain 2 luvun 1 §:n mukainen poliisimiehen kiinniotto-oikeus sekä poliisilain 2 luvun 2 §:n mukainen kiinniottaminen henkilön suojaamiseksi. Nämä ydintehtävät, kuten monet muutkin poliisin tehtävät, ovat vahvasti ihmisten perusoikeuksiin ja koskemattomuuteen puuttuvia, joten tästä syystä poliisitoiminta on kanteluherkkää ja vaatii selvät rajat.¹⁰⁸ Poliisin toimivaltuuksia määriteltäessä tulee ottaa myös huomioon se, että vaikka perusoikeuksia ei sinänsä ole tarkoitettu lainvastaisen toiminnan suojaamiseen, yksilö ei silti lähtökohtaisesti menetä perusoikeuksiaan lainvastaisen menettelyn seurauksena.¹⁰⁹

Kiinniotolla tarkoitetaan henkilön tosiasiallista valtaan ottamista, eli esimerkiksi pidättämistä tai vangitsemista. Käsitteiden säilöönnotto ja säilössä pitäminen katsotaan myös kuuluvan kiinniottamisen käsitteeseen.¹¹⁰ Poliisin suorittama kiinniotto voi perustua siis pääsääntöisesti rikosepäilyyn tai henkilön suojelemiseen. Rikosepäilyyn pohjautuvassa kiinniotossa tarkoituksena on esitutkinnan onnistuminen tai oikeuskäsittelyn ja rangaistuksen täytäntöönpanon turvaaminen.¹¹¹ Kiinniotto henkilön suojaamiseksi tehdään pelkästään henkilön hengen, koskemattomuuden, turvallisuuden ja terveyden suojelemiseksi sellaisessa tilanteessa, jossa henkilö ei itse kykene huolehtimaan itsestään. Yleensä kiinniotto henkilön suojaamiseksi tehdään päihtymyksen takia.¹¹² Näiden ydintehtävien jatkona voidaan nähdä poliisin säilyttämien henkilöiden vartiointi.

Poliisin säilyttämien henkilöiden vartiointiin sovelletaan lakia poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta (841/2006). Lakia sovelletaan tutkintavankien, pidätettyjen ja kiinni otettujen kohteluun. Lisäksi päihtyneiden osalta sovelletaan lakia päihtyneiden käsittelystä (461/1973). Poliisiasemilla on erilliset säilytystilat päihtyneiden ja rikoksista epäiltyjen säilyttämiseen.¹¹³ Tässä yhteydessä eroa näiden ryhmien välillä on kuitenkin turha korostaa, sillä molempien ryhmien vartioinnista vastaavat tällä hetkellä poliisi ja virkasuhteiset vartijat. Lisäksi on huomioitava se, että rikoksesta epäilty, joka on päihtynyt, sijoitetaan pääsääntöisesti päihtyneiden säilytystiloihin.¹¹⁴

¹⁰⁸ Helminen et. al. 2012, 823.

¹⁰⁹ Hidén 2001, 2.

¹¹⁰ Rantanen 2003, 73.

¹¹¹ Rantanen 2003, 73–74.

¹¹² Helminen et. al. 2012, 223–223. Katso myös Rantanen 2003, 74–76.

¹¹³ Helminen et. al. 2012, 604–605.

¹¹⁴ Helminen et. al. 2012, 605.

Laki poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta asettaa kovan vastuun säilytettävien turvallisuudesta, mutta antaa samalla myös pitkälle menevät toimivaltuudet. Edellä mainitun lain mukaan vapautensa menettäneitä on kohdeltava oikeudenmukaisesti ja heidän ihmisarvoaan on kunnioitettava. Lisäksi heidän oikeuksiaan ei saa rajoittaa enempää kuin on välttämätöntä. Säilytystilassa poliisin tai virkasuhteisen vartijan vastuulla on lain mukaan turvallisuuden lisäksi mm. vapautensa menettäneen vaatetus, omaisuus, ruokahuolto ja ulkoilu. Kiireellisessä tapauksessa poliisimies tai vartija voi joutua päättämään myös vapautensa menettäneen lähettämistä lääkäriä edellyttävään hoitoon.

Poliisin ja virkasuhteisen vartijan lain mukaiset toimivaltuudet takaavat turvallisen säilytyksen, mutta ovat vapautensa menettäneen perusoikeuksiin vahvasti vaikuttavat. Laissa poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta annetaan toimivaltuudet muun muassa vapautensa menettäneiden tekniseen valvontaan, henkilöntarkastusten suorittamiseen, sitomiseen ja voimakeinojen käyttämiseen. Teknisellä tarkkailulla puututaan vapautensa menettäneen yksityisyyteen voimakkaasti ja hallituksen esityksen (HE 90/2005 vp) mukaan teknisen tarkkailun intensiivisyyden on riipputtava niistä turvallisuushista, joita vapautensa menettäneen säilytykseen liittyy.

Päihtyneiden kohtelussa ja säilytyksessä on tiettyjä tärkeitä huomioitavia asioita verrattuna muihin kiinniotettuihin. Päihtyneiden ensisijainen säilytyspaikka on päihtyneistä annetun lain mukaan selviämisasema. Lakiin on yksiselitteisesti kirjattu, että päihtynyt henkilö, joka ei käyttäytymisellään aiheuta vaaraa muiden henkilöiden turvallisuudelle, on toimitettava selviämisasemalle tai muuhun hoitopaikkaan, jollei päihtyneestä voida huolehtia muulla tavoin. Vain väkivaltaisesti käyttäytyvä päihtynyt sekä päihtynyt, jota ei muusta syystä voida toimittaa selviämisasemalle, on otettava poliisin säilytystilaan.

Vaikka selviämisasemat on kirjattu lakiin päihtyneiden ensisijaisena sijoituspaikkana, niin lain tarkoitus ei ole päässyt täysivaltaisesti toteutumaan. Ensimmäinen selviämisasema perustettiin 1980-luvun lopulla Kymen A-klinikkatoimen yhteyteen, mutta edelleen alle 150 000 asukkaan kaupungeista vain harvalla on selviämisasema tai selviämishoitoasema.¹¹⁵ Kaikilla poliisilaitoksilla ei näin ollen ole ollut mahdollista

¹¹⁵ Päihtyneiden kiinniotamista, kuljettamista, kohtelua ja hoitoa selvittäneen työryhmän loppuraportti. 2011, 62.

toimittaa päihtyneitä selviämisasemille, jolloin vastuu säilytettävistä on tällöin jäänyt poliisin henkilöstön vastuulle.

Sisäasiainministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön yhteisen työryhmän loppuraportissa tultiin myös siihen lopputulokseen, että poliisin rooli päihtyneiden säilöönotoissa on osin epätarkoituksenmukainen. Työryhmän mukaan sosiaalihuollon ja päihdepalvelujen roolia olisi tarkoituksenmukaista vahvistaa esimerkiksi juuri selviämisasematoimintaa vahvistamalla.¹¹⁶ Mikko Eteläpää mainitsee artikkelissaan, että selviämisasemalla päihtyneen terveydentilan valvonta onnistuu luonnollisesti poliisin säilytystilaa paremmin. Eteläpään mukaan kattavalla selviämisasemaverkostolla vältettäisiin nykyiseen verrattuna merkittävä määrä putkakuolemia. Eteläpää nostaa putkakuolemista vastuuseen yksittäisten poliisimiesten ja vartijoitten sijasta poliittisen tahdon, jolla pitäisi osoittaa resursseja selviämisasematoimintaan.¹¹⁷

3.2 Voimankäyttö

Poliisilain 1 luvun 6 §:ssä säädetään poliisin tehtävien hoidosta. Pykälän mukaan poliisin on ensisijaisesti neuvoin, kehotuksin ja käskyin pyrittävä ylläpitämään yleistä järjestystä ja turvallisuutta. Aina ei tehtävien hoito kuitenkaan onnistu lievimpiä keinoja käyttäen, jolloin poliisin on mahdollisuus tietyissä tilanteissa turvautua voimakeinoihin. Voimakeinoilla on oikeuskirjallisuudessa pääasiallisesti suhteellisen yhtenäinen määritelmä. Kari Sinisalon mukaan voimakeinoilla tarkoitetaan ”jokaista vastarinnan murtamiseksi käytettävää fyysistä keinoa”.¹¹⁸ Keravuori-Rusasen mukaan voimakeinoilla tarkoitetaan ”Poliisin tai muun järjestystä ja turvallisuutta ylläpitävän virkamiehen toimivaltaa virkatehtävää suorittaessaan käyttää fyysistä ruumiinvoimaa tai voimankäyttövälineitä vastarinnan murtamiseksi tai muutoin virkatehtävän toteuttamiseksi.”¹¹⁹

Itsenäiseen harkintaan perustuvien voimakeinojen käyttäminen on hallituksen esityksessä perustuslaiksi (HE 1/1998 vp s.179) mainittu ainoana konkreettisena esimerkkinä

¹¹⁶ Sisäasiainministeriön loppuraportti 2011, 70–74.

¹¹⁷ Eteläpää 2010, 219–220.

¹¹⁸ Sinisalo 1971, 133.

¹¹⁹ Keravuori-Rusanen 2008, 420. Katso myös Saraviita 2011, 157–158.

merkittävän julkisen vallan käytöstä. Voimakeinojen käytöstä on poliisilain 2 luvun 17.1 §:ssä säädetty seuraavasti:

Poliisimiehellä on virkatehtävää suorittaessaan oikeus vastarinnan murtamiseksi, henkilön paikalta poistamiseksi, kiinniottamisen toimittamiseksi, 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. Voimakeinojen puolustettavuutta arvioitaessa on otettava huomioon tehtävän tärkeys ja kiireellisyys, vastarinnan vaarallisuus, käytettävissä olevat voimavarat sekä muut tilanteen kokonaisarvosteluun vaikuttavat seikat

Voimakeinojen käyttämistä koskeva säännös on itsessäänkin olemukseltaan toimivaltasäännös, mutta koska voimakeinoilla toteutetaan poliisin toimivaltaan kuuluvaa virkatehtävää, niin voidaan voimakeinojen käyttämistä koskevia säännöksiä luonnehtia toisen asteen toimivaltasäännöksiksi.¹²⁰

Jari Rantasen mukaan laissa mainittuja, voimakeinojen puolustettavuutta arvioitaessa huomioon otettavia seikkoja, ei ole tarkoitettu tyhjentäväksi luetteloksi. Huomioon otettavat seikat määrittävät voimankäytön suhteellisuusperiaatteen. Suoritettavan poliisitoimenpiteen tärkeyden tulee olla oikeassa suhteessa käytettäviin keinoihin.¹²¹ Helminen et. al. nimittävät suhteellisuusperiaatetta myös kohtuusperiaatteeksi. Keskivertokansalaisen silmin katsottuna voimankäytön tulee olla kohtuullisessa suhteessa virkatehtävän laatuun ja päämäärään nähden.¹²² Poliisilain 9 §:n mukaan poliisilla on oikeus luopua toimenpiteestä, jos sen loppuun suorittaminen voisi johtaa kohtuuttomaan lopputulokseen tavoiteltavaan päämäärään nähden.

Poliisin voimankäyttövälineet on määritelty valtioneuvoston asetuksessa poliisista (1080/2013) 10 §:ssä. Voimankäyttövälineiksi on erilaisten ampuma-aseiden lisäksi määritelty myös muut ominaisuuksiltaan ja vaikutuksiltaan ampuma-asetta lievemmat voimankäyttövälineet. Sisäasiainministeriön asetuksen poliisin säilyttämien henkilöiden

¹²⁰ Helminen et. al. 2012, 768. Katso myös Rantanen 2003, 112 ja Sinisalo 1971, 115.

¹²¹ Rantanen 2003, 119.

¹²² Helminen et. al. 2012, 782.

kohtelusta 5 §:ssä säädetään virkasuhteisten vartijoiden voimankäyttövälineistä ja niiden käytöstä. Pykälän mukaan voimankäyttövälineinä voidaan käyttää vain käyttöturvallisia, poliisin ylijohdon hyväksymiä välineitä. Poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta annetun lain 15 luvun 2 §:ssä ilmaistaan myös, että voimankäyttövälineitä saa käyttää ainoastaan asianmukaisen koulutuksen saanut virkamies. Myös virkasuhteisen vartijan voimakeinojen käyttöä rajoittaa suhteellisuusperiaate.

Poliisin ja virkasuhteisen vartijan voimankäyttövälineitä ei ole siis lainsäädännön puolesta tällä hetkellä sidottu, vaan kehityksen myötä uusia, turvallisia voimankäyttövälineitä voidaan ottaa käyttöön. Yksityisellä turvallisuusalalla sallitut voimankäyttövälineet on taas kirjattu suoraan lakiin. Vuodesta 2005 lähtien poliisilla ja virkasuhteisilla vartijoilla on ollut käytössään etälamautin Taser X26. Etälamauttimen käytöllä on vältetty ampumaseen käyttötilanteita ja näin on pystytty minimoimaan kohdehenkilölle aiheutuneet vahingot.¹²³ Poliisi & oikeus -lehden haastattelema virkasuhteinen vartija Mauri Maltela arvioi, että etälamauttimen avulla on vältetty 95 prosenttisesti fyysiset voimankäyttötilanteet ja jo pelkkä etälamauttimen läsnäolo riittää usein murtamaan vastarinnan.¹²⁴ Tällä hetkellä etälamauttimen käyttö on kuitenkin kielletty poliisivankilan sisätiloissa poliisiylijohdon määräyksellä.

3.3 Erityiset poliisivaltuudet

Jo kumotun vuoden 1995 poliisilain (493/1995) 8 §:n mukaan poliisihallitus pystyi antamaan nimetylle henkilölle sellaisia poliisivaltuuksia, joita tämä määrätyssä tehtävässään tarvitsi. Näitä valtuuksia kutsuttiin erityisiksi poliisivaltuuksiksi. Erityisiä poliisivaltuuksia on annettu esimerkiksi teollisuuslaitosten vartioille, vartioimisliikkeiden palveluksessa oleville ja junien konduktööreille.¹²⁵ Erityiset poliisivaltuudet annettiin kirjallisella päätöksellä ja riittävän täsmällisesti.¹²⁶ Poliisilain (493/1995) 8.2 §:n mukaan

¹²³ Suomen poliisi käyttää maltillisesti voimakeinoja, www.intermin.fi ja Poliisi ottaa käyttöön etälamauttimen, www.intermin.fi

¹²⁴ Poliisi & Oikeus -jäsenlehti 2015, 43.

¹²⁵ Sinisalo 1973, 64–66 ja Kerttula 2010, 397–398. Yleisesti ei ole tiedossa, kuinka monelle ihmiselle erityisiä poliisivaltuuksia on jaettu. Sinisalo epäili, että 1970-luvun alkupuolelle mennessä erityisiä poliisivaltuuksia olisi jaettu noin 350 henkilölle, joista valtaosa olisi rautateiden palveluksessa. Edelleenkin vuonna 2009 sisäasiainministeriöllä ei ollut tietoa keille kaikille erityisiä poliisivaltuuksia on annettu ja mikä on valtuuksia saaneiden kokonaismäärä.

¹²⁶ Helminen et. al. 2012, 579.

valtuudet voimakeinojen käyttöön voitiin antaa kuitenkin vain nimetyille virkamiehelle. Hallituksen esityksen mukaan erityisten poliisivaltuuksien käyttö merkitsi julkisen vallan käyttämistä.

Uuteen poliisilakiin (872/2011) ei säännöksiä erityisistä poliisivaltuuksista enää tullut. Hallituksen esityksessä (HE 224/2010 vp) katsottiin, että säännöstä erityisistä poliisivaltuuksista voitiin pitää perustuslain 2.3 §:ssä ilmaistun laillisuusperiaatteen kannalta kyseenalaisena. Hallituksen esityksen mukaan poliisivaltuuksia ja niihin liittyvää valtuutta käyttää voimakeinoja ei voida antaa muille kuin virkamiehille. Erityiset poliisivaltuudet kumoutuvat lopullisesti poliisilain (872/2011) 9 luvun 11 §:n mukaisesti kolmen vuoden kuluttua lain voimaantulosta. Poliisilaki (872/2011) tuli voimaan 1.1.2014, joten erityiset poliisivaltuudet poistuvat 1.1.2017.

Erityisiä poliisivaltuuksia annettiin hallituksen esityksen (HE 57/1994 vp) mukaisesti joko henkilölle tai nimetylle virkamiehelle. Erityisiä poliisivaltuuksia ei voinut myöntää yleisesti määritellylle ammatti- tai henkilöryhmälle. Oikeusasiamiehen ratkaisusta (Dnro 1640/4/08) käy ilmi, että Itä-Suomen poliisin lääninjohto hakemuksesta myöntänyt erityisiä poliisivaltuuksia Outokummussa ja Nurmeksessa toimiville ostovartijoille. Itä-Suomen lääninhallituksen mukaan ostopalvelujen käyttämiselle ei ollut selkeitä lainsäädännöllisiä esteitä. Lisäksi Itä-Suomen lääninhallituksen poliisiosaston mukaan oli jossain määrin epäselvää, tarvitseeko yksityinen vartija edes erityisiä poliisivaltuuksia.

Itä-Suomen lääninhallituksen poliisiosasto lausui selvityksessään eduskunnan oikeusasiamiehelle, että vartiointisopimukseen oli kirjattu ostopalveluvartijoiden tehtävät, valtuudet, vastuut ja muut tehtävän hoitamiseksi tarpeelliset asiat. Sopimuksen osalta korostettiin myös, että vartioinnin johto- ja valvontavastuu oli aina poliisilaitoksella ja poliisimies teki asiakkaan oikeusturvan kannalta tärkeimmät päätökset. Sisäasiainministeriön poliisiosaston poliisitoimintayksikön lausunnossa katsottiin, että vartioimisliikkeen kanssa tehtäville vartioimissopimuksille ei ole estettä, edellyttäen, että vartiointiin ei sisälly minkäänlaista julkisen vallan käyttöä.¹²⁷

¹²⁷ Lindstedt 2009, 4.

Sisäasianministeriön poliisiosasto totesi lausunnossaan eduskunnan oikeusasiamiehelle, että poliisi ei voi ulkoistaa kokonaisvastuutaan säilyttämien henkilöiden kohtelusta eikä vapautensa menettäneiden turvallisuudesta. Sisäasiainministeriön poliisiosasto totesi, että PL:n 124 §:n mukaisesti poliisi voi lähtökohtaisesti ulkoistaa vain muita kuin julkisia hallintotehtäviään. Lausunnossa katsottiin kuitenkin, että periaatteellisesti ei ole estettä sille, että julkisen vallan käytöstä säättäminen perustettaisiin erityisten poliisivaltuuksien varaan, mutta samalla poliisiosaston mukaan tarvittavien toimivaltuuksien tulisi pääsääntöisesti perustua nimenomaiseen sääntelyyn, sillä voimakeinojen lisäksi joitakin muitakin vapautensa menettäneeseen henkilöön kohdistuvia toimenpiteitä voidaan pitää merkittävän julkisen vallan käyttämisenä, jolloin niitä ei voi perustaa muun kuin virkamiehen erityisiin poliisivaltuuksiin.¹²⁸

Apulaisoikeusasiamies Jukka Lindstedt totesi ratkaisussaan (Dnro 1640/4/08), että oikeuskirjallisuus ja perustuslakivaliokunnan lausunnot huomioon otettaessa on yksityisten vartiointiliikkeiden poliisinlaitoksen säilytystiloissa suorittamassa vartioinnissa kysymys PL:n 124 §:ssä tarkoitettusta julkisesta hallintotehtävästä. Lindstedt totesi myös, että joiltakin osin on mahdollista, että poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelussa on kysymys merkittävästä julkisen vallan käytöstä.

Apulaisoikeusasiamies Lindstedt ja poliisihallinnon elimet ovat selkeästi eri linjoilla yksityisten vartijoiden käyttämisestä poliisin säilyttämien henkilöiden vartioinnissa. Lindstedt katsoo, että yksityisten vartioiden käyttämisessä on ongelmakysymyksiä riippumatta siitä, toimivatko yksityiset vartijat erityisillä poliisivaltuuksilla vai ilman niitä. Poliisihallinnon elimet viittasit lausunnoissaan siihen, että yksityisten vartioiden käyttö ostopalveluna on ollut sekä taloudellisesti että toiminnallisesti onnistunut ratkaisu. Lisäksi yksityisistä vartijoista luopuminen tarkoitti usean uuden virkasuhteisen vartijan viran perustamista.¹²⁹

Erityisten poliisivaltuuksien antaminen yksityisille vartijoille poliisin säilyttämien henkilöiden vartioinnin oikeuttamiseksi voidaan katsoa olevan ristiriidassa lain tarkoituksen kanssa. Poliisilain (493/1995) 8 §:n mukaisesti erityisiä poliisivaltuuksia voitiin antaa nimetyille henkilöille sen vuoksi, että hän tarvitsi niitä määrätysä

¹²⁸ Lindstedt 2009, 4–5.

¹²⁹ Lindstedt 2009, 4, 13.

tehtävässään. Kun erityisiä poliisivaltuuksia annettiin yksityiselle vartijalle, joka vartioi poliisin säilyttämiä henkilöitä, ohitettiin kokonaan se tosiasia, että yksityisistä turvallisuuspalveluista annetussa laissa vartijan tehtäviksi ei ollut määritelty poliisin säilyttämien henkilöiden vartiointia. Vartijan erityisten poliisivaltuuksien tarve ei siis johtunut siitä, että vartija olisi tarvinnut valtuuksia hänelle laissa määritellyssä tehtävässään, vaan erityisten poliisivaltuuksien tarve johtui poliisiorganisaation tarpeesta antaa tehtävä ja samalla valtuudet yksityiselle taholle.

Yksityisille vartijoille annettujen, jo kumotun poliisilain (493/1995) 8 §:n mukaisten, erityisten poliisivaltuuksien perusteluista löytyy tosiasiallisesti paljon samaa kuin uuden poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta annetun lain (1086/2015) 1 luvun 5 – 7 §:istä. Kumpiakkin on perusteltu mm. sillä, että tehtävät ovat avustavia ja päävastuu tehtävistä kuuluu viranomaiselle. Lisäksi kummallakin valtuutuksella ja asemalla on pyritty helpottamaan poliisilaitoksen resurssipulaa ja näin uudelleen kohdentamaan voimavaroja. Sekä erityisillä poliisivaltuuksilla varustettujen yksityisten vartioiden osalta että uuden poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta annetun lain 5 – 7 §:n mukaisten vartioiden osalta tulee väistämättä mieleen, onko tällä tavoin yritetty korvata osa virkasuhteisista vartijoista.

Erityiset poliisivaltuudet katsottiin hallituksen esityksessä (HE 224/2010 vp) laillisuusperiaatteen kannalta ongelmalliseksi, sillä: ”Poliisivaltuuksia ja niihin liittyvää valtuutta käyttää voimakeinoja ei voida antaa muille kuin tiettyjä tehtäviä suorittaville, valtuuksien käyttöön oikeutetuille virkamiehille. Nämä tilanteet on säänneltävä ottamalla tarvittaessa asianomaisten virkamiesten toimivaltuuksia säänteleviin lakeihin yksityiskohtaiset säännökset poliisivaltuuksien tyyppisistä toimivaltuuksista ja niiden käytön edellytyksistä.” Lisäksi hallituksen esityksessä lausuttiin, että esitystä valmisteltaessa ei ollut mahdollista harkita edellä mainittuun liittyviä kysymyksiä.

Yhtenä näkökantana voidaan katsoa, että nyt laaditulla muutoksella lakiin poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta pyritään tosiasiallisesti saavuttamaan sama asia kuin erityisillä poliisivaltuuksilla aikanaan. Tällä kertaa muutos on toteutettu siten, että lakiin poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta on lisätty yksityiskohtaiset säännökset yksityisten vartijoiden käyttämisestä. Näin oikeudellinen tila on selvempi kuin erityisten

poliisivaltuuksien kohdalla. Kuitenkin samoja periaatteellisia ongelmia on jäänyt myös uuden lain taustalle.

4 Vartiointi julkisen vallan rajapinnassa

4.1 Lähtökohdat

4.1.1 Vartijan koulutus

Vartijan koulutuksesta säädetään sisäasiainministeriön asetuksella vastaavan hoitajan ja vartijan koulutuksesta (780/2002). Vartijan koulutus koostuu asetuksen 3 §:n mukaisesti Vartijan työn perusteet -osiosta (40 h) ja vartijan peruskurssi- osiosta (60 h). Väliaikaisen vartijan koulutus koostuu asetuksen 2 §:n mukaan Vartijan työn perusteet -osasta (40 h). Väliaikainen vartija saa toimia yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain (282/2002) (jatkossa LYTP) 25 §:n mukaan yhden kalenterivuoden aikana enintään neljä kuukautta väliaikaisena vartijana. Väliaikaisen vartijan ja vartijan on suoritettava asetuksen 5 §:n mukaisesti koulutukseen liittyvä koe hyväksytysti. Hylätyn kokeen voi uusia kolme kertaa. Koulutuksen suorituksen lisäksi vartijaksi hyväksyminen edellyttää LYTP (282/2002) 24 §:n mukaan, että henkilö on täyttänyt 18 vuotta, mutta ei 68 vuotta. Lisäksi henkilön on oltava rehelliseksi ja luotettavaksi tunnettu sekä henkilökohtaisilta ominaisuuksiltaan sopiva vartijaksi.

Sisäasiainministeriön asetuksen vartioimisliikkeen vastaavan hoitajan ja vartijan koulutuksesta yhteydessä olevasta liitteestä selviää sekä väliaikaisen vartijan että vartijan koulutuksen yksityiskohtainen koulutuksen tuntikohtainen sisältö. Väliaikaisen vartijan koulutuksessa vartijan toiminnasta puhutaan yhdeksän tuntia. Tähän aikaan sisältyvät osuudet vartijan käyttäytymisestä ja suhtautumisesta, vartiointivarusteista, vartijan toimivaltuuksista, vartijan oikeudellisesta asemasta sekä perus- ja ihmisoikeuksista. Hätävarjelusta ja voimankäytöstä väliaikaisen vartijan koulutuksessa on opetusta yhteensä kuusi tuntia. Turvallisuuslainsäädännöstä väliaikaisen vartijan kohdalla puhutaan kolme tuntia. Opetuksen ajallista määrää voidaan nykytasolla pitää hälyttävän pienenä, sillä Vartijan työn perusteet -osion jälkeen koulutuksen saanut henkilö saa harjoittaa väliaikaisen vartijan tehtävää ja toimia kalenterivuoden aikana neljä kuukautta väliaikaisena vartijana. Tällöin hän ilmeisimmin joutuu ammatissaan puuttumaan ihmisten perusoikeuksiin ja hoitamaan osaltaan julkista hallintotehtävää.

Vartijan työn perusteet -osion jälkeen väliaikaisen vartijan on suoritettava vartijan peruskurssi -osio. Vartijan peruskurssilla vartijaksi koulutettavalle opetetaan esimerkiksi turvallisuusalan sekä vartijan toimivaltuuksia ja velvollisuuksia koskevaa lainsäädäntöä yhteensä kuusi tuntia. Voimankäyttövälineitä ja niiden käyttöä opetetaan yhteensä kahdeksan tuntia. 40 tunnin Vartijan työn perusteet -osion ja 60 tunnin vartijan peruskurssin jälkeen vartija on valmis täysipainoisesti harjoittamaan ammattiaan ja käyttämään toimivaltuuksia työtehtävissään. Opetuksen ajallista määrää voidaan verrata esimerkiksi poliisikoulutukseen, jonka jokainen Suomessa valmistuva poliisi käy samanmuotoisena poliisiammattikorkeakoulussa. Poliisin ammattikorkeakoulututkinnon laajuus on 180 opintopistettä ja kesto kolme vuotta. Jokainen opiskeluvuosi sisältää 60 opintopistettä ja yksi opintopiste vastaa noin 27 tunnin opiskelua.¹³⁰ Näin ollen nykyään Suomessa valmistunut poliisi on opiskellut noin 4800 tuntia poliisiksi. Vaikka vartijan ja poliisin tehtävät eivät tietenkään suoraan ole verrattavissa toisiinsa, on vartijan toimivaltuuksia mietittäessä kuitenkin ymmärrettävä, että poliisiopiskelija on käynyt luennoilla ja tehnyt käytännön harjoituksia 48-kertaisen määrän vartijaan verrattuna.

Hallituksen esityksessä eduskunnalle laiksi yksityisistä turvallisuuspalveluista sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 22/2014 vp s. 30) esitetään vartijan koulutukseen joitakin perusteltuja muutoksia. Vartijan koulutuksen kokonaistuntimäärä pohditaan nostettavaksi 100 tunnista 120 tuntiin. Hallituksen esityksessä korostetaan myös sitä, että perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen samoin kuin tehtävien hoitaminen perusoikeuksiin mahdollisimman vähän puuttumalla olisi vartijan tehtävässä erityisen tärkeää. Uuden LYTP (1085/2015) 12 §:n myötä tulee muutos myös väliaikaisen vartijan hyväksymiseen. Uudessa laissa väliaikaiseksi vartijaksi hyväksyminen on kertakaikkinen, eli 40 tunnin koulutuksen jälkeen väliaikainen vartija ei voi työskennellä kuin neljä kuukautta, jonka jälkeen hänen on käytävä vartijaksi hyväksymisen edellytyksenä oleva koulutus. Neljän kuukauden aikamääre on uudessa laissa siis ehdoton, eikä enää sidottavissa kalenterivuoteen.

Lakimuutoksen suurin oikeudellinen vaikutus koskee poliisin säilyttämien henkilöiden vartiointia. Laki poliisien säilyttämien henkilöiden kohtelusta annetun lain 1 ja 18 luvun

¹³⁰ Poliisiammattikorkeakoulun tutkintosääntö.

muuttamisesta mahdollistaa sen, että yksityiset vartijat voivat tietyin edellytyksin toimia poliisin säilytystiloissa vartioimistehtävissä. Tällaisilta vartijoilta edellytetään vartijan kokonaiskoulutuksen suorittamisen lisäksi erityiskoulutus, joka koskisi edellä mainittua tehtävää. Hallituksen esityksen (HE 22/2014 vp s. 95) mukaan erityiskoulutuksen vaatimuksista tullaan säätämään valtioneuvoston asetuksella. Esityksen mukaan koulutus vastaisi käytännössä pitkälti sitä noin kuukauden kestävästä koulutuksesta, jota poliisiammattikorkeakoulu nykyään antaa virkasuhteisille poliisin palveluksessa oleville vartijoille. Esityksessä arvioidaan, että yksityisen vartijan kokonaiskoulutuksen pituus olisi, yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain (1085/2015) mukainen koulutus mukaan lukien, noin seitsemän viikkoa.

Hallituksen esityksessä (HE 22/2014 vp s. 95) todetaan myös, että yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain (1085/2015) mukainen vartijan koulutus antaa tietyn pohjan myös poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta annetussa laissa tarkoitettuihin vartijan tehtäviin. Hallituksen esityksen tulkinta on vähintäänkin arveluttava. Vartioimistehtävällä tarkoitetaan LYTP (1085/2015) 2 §:n mukaan omaisuuden vartioimista, henkilön koskemattomuuden suojaamista sekä vartioimiskohteen tai toimeksiantajaan kohdistuneiden rikosten paljastamista samoin kuin näiden tehtävien valvomista. Kerttulan mukaan yksityisten turvallisuuspalvelujen keskeisimpiin tehtäviin kuuluu yksityisen omaisuuden suojaaminen.¹³¹ Myös Pohjolainen on asiantuntijalausunnossaan perustuslakivaliokunnalle samoilla linjoilla ja toteaa, että valtaosa vartiointitoiminnasta on juuri omaisuuden vartiointia.¹³² Henkilön koskemattomuuden suojaaminen käsittää hallituksen esityksen (HE 69/2001 vp) mukaan ”Tietyn yksittäisen henkilön niin kutsutun henkivartioinnin lisäksi esimerkiksi tietyn myymälän, ravintolan tai toimiston henkilökunnan suojaamisen.”

Lakia poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta sovelletaan lain 1 §:n mukaisesti poliisin lain nojalla säilyttämien tutkintavankien, pidätettyjen ja kiinni otettujen kohteluun. Voikin sanoa, että tällä hetkellä virkasuhteisen vartijan ja yksityisen vartijan tehtävät eroavat toisistaan radikaalisti. Yksityisen vartijan kohdalla on kysymys lähinnä omaisuuden vartioinnista, kun taas virkasuhteisen vartijan ja poliisin kohdalla on kysymys henkilön

¹³¹ Kerttula 2010, 43.

¹³² Pohjolainen 2001, 6.

säilyttämisestä lukitussa tilassa hänen tahdostaan riippumatta. Tällöin vartija on osaltaan myös viimekädessä vastuussa henkilön elämästä.

Yksityisen vartijan henkivartijatehtäviä ei voi myöskään verrata virkasuhteisen vartijan tehtäviin, sillä yksityisen vartijan tehtävissä on tällöin kysymys vartioinnista, jota kyseinen henkilö on pyytänyt ja suostumus vartiointiin on annettu. Virkasuhteisen vartijan tehtävässä asiakasta vartioidaan ja pidetään vapautensa menettäneenä hänen omasta tahdosta riippumatta. Ero on selvästi periaatteellinen, joten ei ole uskottavaa, että yksityinen vartija voisi juurikaan saada hallituksen esityksen (HE 22/2014 vp s. 95) mukaisesti osaamista vartijan peruskoulutuksesta poliisin säilyttämien henkilöiden vartiointiin. Asiaa ei lähtökohtaisesti voi muuttaa edes suunnitteilla olevan vartijan koulutuksen 20 tunnin lisäyksellä. Oikeastaan vain riittävän pitkällä ja asianmukaisella erityiskoulutuksella voi todeta olevan merkitystä sille, että yksityisellä vartijalla olisi mahdollisuudet selvittää poliisin säilyttämien henkilöiden vartioinnista. Myös hallituksen esityksessä (HE 1/1998 vp s. 179) on koulutuksen tärkeyttä korostettu hallintotehtäviä annettaessa yksityisille toimijoille.

4.1.2 Vartijan oikeudet ja voimankäyttö

Vartijan oikeudet oli LYTP (282/2002) tiivistettynä yhteen pykälään (28 §), mutta uudessa LYTP (1085/2015) vartijan toimivaltuudet on jaettu kolmeen pykälään (15 §, 16 § ja 17 §):

15 § Vartijan oikeus vartioimisalueelle pääsyn estämiseen ja alueelta poistamiseen

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

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

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

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

16 § Vartijan kiinniotto-oikeus ja oikeus turvallisuustarkastukseen

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

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

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

17 § Voimakeinojen käyttö

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

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

Hallituksen esityksessä (HE 1/1998 vp s. 179) todettiin, että itsenäiseen harkintaan perustuvia voimakeinojen käyttöä tulisi pitää merkittävän julkisen vallan käyttämisenä. Tämän tulkinnan kautta vartijan oikeudet sisältäisivät perustuslain vastaisesti merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä. Perustuslakivaliokunta linjasi kuitenkin lausunnossaan (PeVL 44/1998 vp) järjestyksenvalvojen voimankäytön osalta, että

itsenäiseen harkintaan perustuva voimakeinojen käyttö oli mahdollista, edellyttäen, että toimivaltuudet olivat ajallisesti ja paikallisesti selvästi rajattu.¹³³ Vartijoiden osalta perustuslakivaliokunta perusteli lausunnossaan (PeVL 28/2001 vp) itsenäiseen harkintaan perustuvan voimakeinojen käytön sillä, että vartijan valtuudet vastaavat pääosin jokaisen kansalaisen oikeuksia.

Vaikka perusoikeuksien rooli korostuukin julkisen vallan ja yksityisten välisessä suhteessa, myös yksityisten keskinäisissä suhteissa perusoikeudet voivat olla merkittävässä asemassa, kuten luvussa 2.4 esitettiin. Erityisesti näin voi olla, jos osapuolet ovat syystä tai toisesta keskenään erivertaisessa asemassa.¹³⁴ Tällainen tilanne voi tulla esiin esimerkiksi vartijan ja kansalaisen kohtaamisessa. Kuten luvussa 2.2 pohdittiin, julkisen vallan käyttämistä ei välttämättä ole sellaisen tosiasiallisen käskyn antaminen, jota ei voida pitää velvoittavana. Otetaan esimerkiksi yksityinen kuntosali, jossa vartija käy iltaisin tarkastamassa henkilöiden oleskelun oikeellisuuden, koska iltaisin henkilökunta ei ole paikalla tätä valvomassa. Kun vartija on saanut tehtäväkseen selvittää yksityisellä kuntosalilla ilta-aikaan olevien henkilöiden oleskelun oikeellisuutta, niin törmätään vartijan toimivallan osalta vakavaan periaatteelliseen ongelmaan. Vartijalla on LYTP (282/2002) 28 §:n mukaisesti oikeus poistaa henkilö vartioimisalueesta, jos poistettava ei noudata omistajan poistumiskehotusta taikka jos on ilmeistä, ettei poistettavalla ole oikeutta oleskella vartioimisalueella. Uuden LYTP (1085/2015) 15 §:n mukaisesti vartijalla on oikeus poistaa henkilö vartioimisalueelta jos on ilmeistä, ettei henkilöllä ole toimeksiantajan asettamien ehtojen perusteella oikeutta oleskella vartioimisalueella. Kuitenkaan vartijalla ei, vanhan eikä uuden lain mukaan, ole oikeutta saada ihmisen henkilötietoja, eli toisin sanoen, kenelläkään ei ole velvollisuutta kertoa omia henkilötietojaan vartijalle.

Voidaan tulkita, vartijan kysyessä nimeä ja henkilötietoja asiakkaalta yksityisellä kuntosalilla, että vartija ei käytä tällöin julkista valtaa, koska hänelle ei ole lakiin perustuvaa oikeutta saada tietää kenenkään nimeä tai henkilötietoja, eikä hän voi ryhtyä toimiin nimen selvittämiseksi. Ongelmallista toimivaltuuksien kannalta on, että tästä nimen kysymisestä vartija voi johtaa LYTP (1085/2015) 15 §:n mukaisen poistamisoikeuden.

¹³³ Tuori 1999, 927–928. Tuori on artikkelissaan esittänyt aavistuksen ja toiveen, että perustuslakivaliokunnan lausunto (PeVL 44/1998) jäisi yksittäiseksi kannanotoksi, eikä muodostuisi linjaratkaisuksi, sillä Tuorin mukaan kannanotto uhkaa hajottaa jo vahvistetun tulkintalinjan, joka keskittää ”väkivaltamonopolin” viranomaiskoneistolle.

¹³⁴ Länsineva 2006, 1185.

Vartija voi tulkita, että on ilmeistä, että poistettavalla ei ole oikeutta oleskella vartioimisalueella, jos henkilö ei suostu kertomaan nimeään vartijalle. Voidaan pitää ongelmallisena, että toimenpiteestä, johon vartijalla ei ole lain määrittämää toimivaltaa, voidaan johtaa toinen, kovempi toimivaltuus, joka lain mukaan vartijalle on annettu. Esimerkki tapauksessa ei lähtökohtaisesti voida perustellusti vedota asiakkaan ilmeiseen oleskelun oikeudettomuuteen, jos yksityisellä salilla olevalla on esimerkiksi asiaankuuluva varustus päällä ja harjoittelu käynnissä, mutta hän ei halua antaa tietojaan vartijalle.

Kerttulan mukaan henkilöllisyyden selvittämisestä kieltäytyminen saattaa oikeuttaa vartijan poistamaan henkilön alueelta, mutta Kerttulakaan ei ota asiassa ehdotonta kantaa.¹³⁵ Tässä toimivaltuus kysymyksessä on vahva periaatteellinen ero poliisin toimintatapoihin. Esimerkiksi kenellä tahansa on oikeus kieltäytyä poliisin suorittamasta puhallusratsiasta.¹³⁶ Kuitenkin poliisilla on puhalluskokeen suorittamiseen pakkokeinolain 9 luvun 2 §:n mukaisesti oikeus. Tällöin poliisimies voi määrätä moottorikäyttöisen ajoneuvon kuljettajan nautitun alkoholin toteamiseksi tehtävään kokeeseen. Kuljettajalla on oikeus kieltäytyä tästä kokeesta, mutta tällöin poliisilla on oikeus saman pykälän nojalla toimittaa henkilönkatsastus, verikokeen muodossa, kuljettajan tahdosta riippumatta. Lisäksi on muistettava, että poliisimiehellä on aina poliisilain 2 luvun 1 §:n mukaisesti yksittäisen tehtävän suorittamiseksi oikeus saada jokaiselta tiedot tämän nimestä ja henkilötunnuksesta.

Edellä mainittu esimerkki vartijan toimivallasta sisältää epäsuoran viittauksen myös loukatun suostumukseen. Loukatun suostumuksesta on kysymys silloin, kun henkilö suostuu sellaisiin itseensä kohdistuviin tekoihin, jotka muissa olosuhteissa täyttäisivät rikoksen tunnusmerkistön. Loukatun suostumuksesta ei ole laissa säännöksiä, vaan se syntynyt oikeuskäytännön ja oikeuskirjallisuuden kautta. Loukatun suostumus voi viime kädessä vapauttaa tekijän vastuusta. Loukatun suostumuksen tekee ongelmalliseksi se, kuinka pitkälle ihminen voi luovuttaa suostumuksensa hänelle kuuluvista perusoikeuksista.¹³⁷ Koska PL:n 2.3 §:n mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin, ei poliisin toiminnassa tukeuduta loukatun suostumukseen, vaan toimivallalla on

¹³⁵ Kerttula 2010, 296.

¹³⁶ Henrikson 2014. Tällä hetkellä oikeuskäytännössä on epäselvyyttä siitä, onko perusteeton kieltäytyminen poliisin suorittamasta puhalluskokeesta mahdollista. Entinen oikeusministeri Anna-Maja Henrikson on esittänyt kirjallisessa vastauksessaan eduskunnan puhemiehelle (KK 801/2014 vp), että kieltäytymistä puhalluskokeesta voisi arvioida rikoslain 16 luvun 4 §:ssä tarkoitettuna niskoitteluna.

¹³⁷ Kerttula 2008, 106–107.

aina oltava kestävä perusteet. Loukatun suostumus veisi poliisin toimivallan käsitteen harmaalle alueelle, jossa ei tiedettäisi, onko kansalaiselle oikeus kieltäytyä poliisin antamista käskyistä ja kielloista.

Kuitenkin vartijan toimivallan osalta Kerttula pitää loukatun suostumusta käyttökelpoisena, vaikkakin hyvin ongelmallisena. Loukatun suostumukselle on erinäisiä vaatimuksia. Suostumusta ei voi antaa törkeään rikokseen, suostumuksen on oltava vapaaehtoinen ja se on milloin tahansa purettavissa. Lisäksi suostujan on ymmärrettävä suostumuksen oikeudellinen merkitys. Kerttulan mukaan esimerkiksi pätevä suostuminen pahoinpitelyyn on mahdollista.¹³⁸

Yksityisten turvallisuuspalvelujen toiminnassa oppia loukatun suostumuksesta voidaan katsoa käytettävän ammattimaisesti.¹³⁹ Loukatun suostumuksessa olevan ongelman voidaan katsoa olevan esimerkiksi hätävarjeluun verrattuna kahdenkertainen. Hätävarjelussa joudutaan arvioimaan sen suhdetta varsinaisiin toimivaltuuksiin, mutta loukatun suostumuksessa on vielä otettava huomioon, että se on kirjoitetun oikeuden sijasta jätetty oikeuskäytännön varaan. Lisäksi loukatun suostumuksen mahdollistavan vapaaehtoisuuden arvioiminen on hyvin vaikeaa. Kerttulan mukaan loukatun suostumuksen sääntely tulisikin kirjata lakiin.¹⁴⁰

Loukatun suostumuksen vapaaehtoisuuden arvioiminen voi nousta ongelmaksi esimerkiksi vartijan suorittamassa kiinniotossa tai vartijan tarkastaessa kiinniottettua. Kiinniottamisen käsitteen määrittelyllä on merkitystä kiinniottamisen laillisuuden arvioinnissa. Kerttulan mukaan on mahdollista, että kiinniottamisen osapuolet mieltävät tapahtuman eri tavoin. Vartija voi mieltää tietyn tilanteen vapaamuotoiseksi keskusteluksi, kun taas vartijan kanssa keskusteleva voi mieltää tilanteen kiinniotoksi. Subjektiivinen mielipide ei sinänsä määrää sitä, onko kyseessä kiinniotto vai ei, mutta toisaalta kiinniotolta ei voida edellyttää myöskään sitä, että suoritettaisiin henkilön fyysinen haltuunotto tai ilmoitettaisiin henkilölle nimenomaisesti kiinniotosta. Kerttulan mukaan normaalitilanteessa esimerkiksi

¹³⁸ Kerttula 2008, 107. Katso myös Hahto 2004, 247.

¹³⁹ Button 2007, 87–93. Buttonin mukaan loukatun suostumus toimii maailmanlaajuisena oikeutusperusteena vartijoiden toiminnassa. Buttonin mainitsee vartijoiden maailmanlaajuisiksi työkaluiksi suostumuksen (consent), pakon (coercion) ja maalaisjärjen (commonsense). Buttonin mukaan vartijan ensisijaisena välineenä tulisi olla asiakkaan suostumus ja vasta viimeisenä vaihtoehtona pakko. ”When all else fails commonsense requires coercion!”

¹⁴⁰ Kerttula 2010, 439–440.

liikekiinteistössä vartija pyytää asiakasta siirtymään takahuoneeseen hänen kanssaan selvittämään ostoksissa olevia epäselvyyksiä. Kun asiakas alistuu toimenpiteeseen, ei tätä Kerttulan mukaan kuitenkaan voida tulkita siten, että asiakas olisi suostunut toimenpiteeseen.¹⁴¹ Pakkokeinolain 2 luvun 4 pykälän mukaisesti kiinniotetulle on viipymättä ilmoitettava kiinniottamisen syy.

Vartijalla on työtehtävissään oikeus tietyin edellytyksin kantaa voimankäyttövälineitä. LYTP (282/2002) 2 §:n mukaan voimankäyttövälineellä tarkoitetaan ampuma-asetta, kaasusumutinta, käsirautoja sekä enintään 70 senttimetriä pitkää patukkaa ja teleskooppipatukkaa. Uudessa LYTP (1085/2015) ei voimankäyttövälineisiin tule merkittäviä uudistuksia, mutta uuden lain 18 §:n mukaisesti väliaikainen vartija ei saa enää työssään kantaa voimankäyttövälineitä. Vanhassa laissa ainoastaan ampuma-ase oli rajattu väliaikaiselta vartijalta pois. Ampuma-asetta saa LYTP (1085/2015) 19 §:n mukaisesti kantaa vain henkivartija- tai arvokuljetustehtävissä sekä huomattavan yleisen edun kannalta merkittävän kohteen vartioinnissa, jos tehtävän suorittaminen sitä välttämättä edellyttää.

Vartijan toimivaltuuksien perustelujen kannalta, voidaan voimankäyttövälineiden kantaminen ja käyttäminen nähdä ongelmallisena. Tuula Majuri pitää lausunnossaan perustuslakivaliokunnalle oikeutta voimankäyttövälineiden kantamiseen merkittävänä poikkeuksena jokamiehenoikeuksiin. Majuri kritisoi erityisesti sitä, että vartijan ampuma-aseen kanto-oikeutta ei ollut sidottu kiinteästi tiettyyn tehtävään, vaan ampuma-asetta voidaan kantaa sellaisessa tehtävässä, joka sitä välttämättä edellyttää.¹⁴² Kansalaisia koskee ampuma-aseiden osalta tiukka ampuma-aselaki (1/1998), joka estää aseiden kantamisen itsepuolustustarkoituksessa. Tällä perusteella vartioiden ja tavallisten kansalaisten jokamiestenoikeuksien rinnastaminen on väkinäistä. Vartijoiden voimankäyttöä ja erityisesti voimankäyttövälineiden käyttöä, esimerkiksi hätävarjelussa, olisikin tarkasteltava kriittisesti.

Poliisin toiminnassa toimivaltuuksia ei perustella jokamiehenoikeuksilla. Poliisilla on poliisilain (872/2011) 17 §:n mukaisesti oikeus käyttää virkatehtävää suorittaessaan

¹⁴¹ Kerttula 2010, 314.

¹⁴² Majuri 2001, 3.

tarpeellisia voimakeinoja. Tämä toimivaltuus on ensisijainen hätävarjeluun verrattuna.¹⁴³ Toki myös poliisilla on edelleen oikeus hätävarjeluun, jos siihen on riittävät perusteet, vaikka uutta poliisilakia (872/2011) valmisteltaessa poliisin hätävarjelu-oikeuteen kriittisesti suhtautuvia kannanottoja esitettiin.¹⁴⁴ Hallituksen esityksessä (HE 224/2010 vp) mainittiin, että poliisin hätävarjelu-oikeutta on pidetty poliisin yleisvaltuuden jäänteinä, joka ei enää sovi nykyaikaiseen toimivaltuusjärjestelmään.

Vaikka uuden poliisilain esitöissä (HE 224/2010 vp) päädyttiin edelleen siihen, että poliisilla on oikeus hätävarjeluun, samalla päädyttiin myös siihen, että hätävarjelutilanteessa poliisimiehen käyttämiä voimakeinoja arvioidaan huomattavasti kriittisemmin kuin tavallisen kansalaisen tilanteessa ja poliisi saatetaan myös virkavastuun alaiseksi hätävarjelutilanteessa poliisilain 2 luvun 17.2 §:n mukaisesti. Toisin sanoen virkatehtävä, joka alkaa voimankäytöllä ja kääntyy sen jälkeen hätävarjeluksi, on kuitenkin koko ajan virkavastuulla tapahtuvaa.

Lähtökohtaisesti voimankäytön ja hätävarjelun periaatteellinen ero on se, että voimankäyttö on aktiivista ja eräällä tapaa hyökkävääkin, kun taas hätävarjelu on reagoiva puolustustoimenpide.¹⁴⁵ Hallituksen esityksestä (224/2010 vp) ja Helminen et. al. tekstistä¹⁴⁶ voidaan epäsuoraan tulkita, että poliisin turvautuessa hätävarjeluun, voidaan puhua jossakin määrin epäonnistumisesta virkatehtävässä. Helminen et. al. mukaan voimankäytöllä voidaan pakottaa virkatoimen kohteena oleva alistumaan virkatoimeen tai sietämään se.¹⁴⁷ Voimankäytöstä siirtymistä hätävarjeluun voidaankin pitää eräällä tapaa aloitteen antamisena poliisilta pois. Poliisin tulisikin olla virantoimituksessa siten tilanteen vaatimalla tasolla, ettei hätävarjelutilanteita syntyisi virkatehtävien aikana, vaan niiden pitäisi olla erityisen yllätyksellisiä ja tulla virkatehtävien ulkopuolelta. Samaa logiikkaa voisi ajatella sovellettavan myös vartijan toimivaltuuksiin. Kuten Kerttula esittää,

¹⁴³ Helminen et. al. 2012, 798.

¹⁴⁴ Tuori 2004, 492–515. Tuori kritisoi tekstissään poliisin oikeutta hätävarjeluun ja katsoo, että poliisilla on riittävät erilliset voimankäyttöoikeudet jo poliisilakiin perustuen.

¹⁴⁵ Helminen et. al. 2012, 769.

¹⁴⁶ Helminen et. al. 2012, 767–773 ja 794–801. Katso myös Nuotio 2005, 238–242. Artikkelissaan Nuotio tuo esiin, että ammatillisesta näkökulmasta poliisille kuuluva oikeus yleiseen hätävarjeluun on arveluttava. Nuotion mukaan poliisin oikeus samanlaiseen hätävarjeluun kuin tavallisilla kansalaisilla merkitsee tilannetta, jossa oikeus ja etiikka ovat epätasapainossa.

¹⁴⁷ Helminen et. al. 2012, 769.

jokamiestenoikeuksien pitäisi tulla kysymykseen ainoastaan poikkeustilanteissa ja niitä ei pitäisi ajatella vartijan varsinaisina toimivaltuuksina¹⁴⁸

4.1.3 Vartijan virkavastuu ja rikosoikeudellinen suoja

Virkavastuusta ja virkarikoksista säädetään rikoslain 40 luvussa. Rikoslain 40 luvun 12 §:n soveltamissäännösten mukaan tätä lukua sovelletaan myös julkista luottamustehtävää hoitavaan henkilöön ja julkista valtaa käyttävään henkilöön. Rikoslain 40 luku sisältää rangaistussäädökset lahjusrikoksista (1 – 4a §:t), virkasalaisuuden rikkomisesta (5 §), virka-aseman väärinkäytöstä (7 – 8 §:t) sekä virkavelvollisuuden rikkomisesta (9 – 10 §:t). Julkista valtaa käyttävällä henkilöllä tarkoitetaan rikoslain 40 luvun 11 §:n mukaan henkilöä, jonka tehtäviin kuuluu antaa toista velvoittavia määräyksiä tai päättää toisen edusta tai velvollisuudesta. Lisäksi julkisen vallan käyttävällä henkilöllä tarkoitetaan sitä, joka tehtävässään tosiasiallisesti puuttuu toisen etuun tai oikeuteen. Vartijaa voidaan näin ollen pitää rikoslain 40 luvun alaisena ja perustuslakivaliokunnan lausunnossa (28/2001 vp) mainitaankin vartijan olevan rikosoikeudellisen virkavastuun alainen. On kuitenkin huomioitava, että hallituksen esityksen (HE 77/2001 vp s. 53) mukaan ”Virkavastuulla tapahtuvalle julkisen vallan käytölle on ominaista myös se, että asianomaisella on paitsi oikeus käyttää julkista valtaa, niin myös velvollisuus ryhtyä johonkin julkisen vallan käyttöä sisältävään toimeen. Jokamiehen kiinniotto-oikeus ei perusta tällaista velvollisuutta”. Toisin sanoen jokamiehen kiinniotto-oikeutta ei pidetä julkisen vallan käyttämisenä, eikä se näin ollen perusta virkavastuuta.

Vartijat ovat työnantajiinsa työsuhteessa, eli he eivät ole virkamiehiä sanan varsinaisessa merkityksessä. Rikosoikeudellinen virkavastuu on kuitenkin ulotettu heihin silloin, kun he käyttävät julkista valtaa ja erityisiä toimivaltuuksiaan töissään. Kerttulan mukaan epäselvää on kuitenkin se, toimivatko vartijat virkavastuulla silloin, kun he turvautuvat kaikille kuuluviin jokamiehenoikeuksiin. Kerttula ottaa kannan, jonka mukaan vartijat eivät toimisi rikosoikeudellisella virkavastuulla silloin, kun he turvautuisivat kaikille kuuluviin jokamiehenoikeuksiin. Tätä Kerttula perustelee, sillä että korkeimman oikeuden ratkaisussa (KKO 2004:75) oli päädytty siihen, että poliisimiehen voimankäyttötilanteen

¹⁴⁸ Kerttula 2008, 89.

siirtyessä hätävarjelutilanteeksi, ei poliisimies enää toimi virkavastuulla ja näin virkavelvollisuuden rikkomisen tunnusmerkistöt eivät voi täytyä. Näin poliisimiestä arvioitiin hätävarjelutilanteessa siviilihenkilönä.¹⁴⁹ Nykylainsäädännön aikana Kerttulan perustelut eivät kuitenkaan enää päde, sillä poliisimies toimii uuden poliisilain (872/2011) mukaan hätävarjelutilanteessa virkavastuulla. Helmisen et. al. mukaan lainuudistuksella haluttiin korostaa julkisen vallan vastuuta hätävarjelutilanteissa.¹⁵⁰ Kerttulan logiikan mukaan voikin miettiä, ovatko nykyään myös vartijat rikosoikeudellisen virkavastuun alaisia jokamiehenoikeuksia käyttäessään. Tähän ei oikeuskäytännöstä tällä hetkellä löydy vastausta.

Vartijan rikosoikeudellisen virkavastuun kysymystä mutkistaa ensinnäkin se, milloin vartijan toimintaa tarkastellaan julkisen vallan käyttämisenä.¹⁵¹ Voidaan olettaa, että vartijan kysyessä henkilön nimeä, vartija ei käytä julkista valtaa, koska hänellä ei ole lakiin perustuvaa oikeutta saada tietää kenenkään nimeä. Tällöin hän ei toimi myöskään rikosoikeudellisessa mielessä virkavastuulla. Toisena ongelmana on se, että jos vartijan rikosoikeudellinen virkavastuu poistuu hänen käyttäessään jokamiehenoikeuksiin perustuvia valtuuksia, kansalaisen on lähes mahdoton tietää, toimiiko vartija kyseisessä tilanteessa virkavastuulla vai ei. Poliisimiehen osalta Helminen et. al. totesivat, että virkavastuun liittäminen hätävarjeluun parantaa vahinkoa kärsineen oikeusturvaa vahingonkorvausvastuun selkeytyessä.¹⁵²

PL:n 118.3 §:n mukaisesti virkamies on vastuussa laiminlyöntinsä aiheuttamasta vahingosta. Vahingonkorvauslain 3 luvun 2.1 §:n mukaisesti myös vahingonkorvausoikeudellinen virkavastuu ulottuu viranomaisorganisaation ulkopuolisiin vain niiltä osin kuin nämä käyttävät tehtävässään julkista valtaa. Se mitä pidetään julkisen vallan käyttämisenä, ratkaistaan vahingonkorvauslain säännösten mukaan tapauskohtaisesti.

¹⁴⁹ Kerttula 2008, 128.

¹⁵⁰ Helminen et. al. 2012, 800.

¹⁵¹ Kerttula 2010, 211.

¹⁵² Helminen et. al. 2012, 800.

Vartijan rikosoikeudellinen suoja määräytyy rikoslain 17 luvun 6 §:n¹⁵³ perusteella, jossa säädetään järjestystä ylläpitävän henkilön vastustamisesta. Säännös on ns. toissijainen säännös¹⁵⁴, eli sitä ei sovelleta, jos muualla laissa vastaavasta teosta on säädetty ankarampi rangaistus. Toisin sanoen, jos väkivaltarikos täyttää pahoinpitelyn (rangaistusmaksimi 2 vuotta vankeutta) tunnusmerkistön, niin tällöin järjestystä ylläpitävän henkilön vastustaminen ei tule kysymykseen, mutta jos kyseessä on lievä pahoinpitely (rangaistusmaksimi sakko), säännöstä sovelletaan. Järjestystä ylläpitävän henkilön vastustamisessa rangaistusmaksimi on 6 kuukautta vankeutta.¹⁵⁵ Järjestystä ylläpitävän henkilön vastustaminen voi rikoslain 17 luvun 6 §:n mukaisesti täytyä väkivallalla uhkaamisella, väkivallan käyttämisellä tai muuten vaikeuttamalla järjestystä ylläpitävän henkilön tehtävän suorittamista.

Hallituksen esityksessä (HE 6/1997 vp s. 116) on asetettu edellytykseksi, että vartija ei ole, saadakseen rikoslain 17 luvun 6 §:n mukaista suojaa, ylittänyt selvästi annettuja valtuuksiaan. Kerttula tulkitsee hallituksen esitystä siten, että yksilöllä ei olisi, vartijan tulkinnanvaraistakaan tointa vastaan, oikeutta puolustautua hätävarjelulla. Hätävarjelu-oikeus alkaisi vasta, kun toimivaltuuksien ylitys olisi selvä.¹⁵⁶ Tällaisen, yksilön oikeuksia rajoittavan, tulkinnan vallitessa on syytä kiinnittää erityistä huomiota vartijan toiminnasta tuleviin valituksiin ja vartiointitoiminnan valvontaan.

Poliisin rikosoikeudellinen suoja määräytyy rikoslain 16 luvun 1 ja 2 §:ien mukaisesti. Nämä pykälät käsittävät virkamiehen väkivaltaisen vastustamisen (rangaistusmaksimi neljä vuotta vankeutta) ja virkamiehen vastustamisen (rangaistusmaksimi kuusi kuukautta vankeutta). Kerttula pitää nykylainsäädännössä ongelmana, että vartija jää pahoinpitelytilanteessa erityisen rikosoikeudellisen suojan ulkopuolelle, kun taas poliisia koskevassa pahoinpitelytilanteessa tulee kysymykseen sekä pahoinpitely että virkamiehen väkivaltainen vastustaminen.¹⁵⁷ Korkeimman oikeuden ratkaisun (KKO 1986-II-1) mukaan lievä pahoinpitely sisältyy virkamiehen väkivaltaiseen vastustamiseen, mutta pahoinpitely ei.

¹⁵³ Kerttula 2010, 219. Rikoslain 17 luvun 6 §:n rikosnimike (järjestystä ylläpitävän henkilön vastustaminen) on vartijan osalta kyseenalainen ja jopa harhaanjohtava, sillä vartioimisliikkeet eivät saa vastaanottaa toimeksiantoa, joka sisältää yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitoa. Kuitenkin kyseisessä pykälässä mainitaan, että se koskee myös vartijaa.

¹⁵⁴ Koskinen 1978, 783–787.

¹⁵⁵ Kerttula 2010, 212.

¹⁵⁶ Kerttula 2010, 215.

¹⁵⁷ Kerttula 2010, 217. Katso myös Boucht-Frände 2008, 213.

Kerttula kummeksuu, minkä takia vartijan rikosoikeudellista suojaa ei ole korotettu virkamiehen tasolle, sillä perustuslakivaliokunnan lausunnossa (PeVL 28/2001 vp.) on kuitenkin pidetty kiistattomana, että vartioimisliiketoimintaa on pidettävä julkisena hallintotehtävä. Kerttula nostaa esiin, että rikoslain 16 luvun 20.1 §:stä on saatavissa tukea sille, että vartijan rikosoikeudellisen suojan tulisi olla samalla tasolla kuin virkamiehelläkin. Säännöksen mukaan virkamiehen väkivaltaisen vastustamisen, virkamiehen vastustamisen ja haitanteon virkamiehelle kohteena olevaan virkamieheen rinnastetaan myös muun muassa julkista valtaa käyttävä henkilö.¹⁵⁸ Hallituksen esityksessä (HE 77/2001 vp) katsotaan, että järjestystä ylläpitävien henkilöiden rikosoikeudellisesta suojasta säädetään rikoslain 17 luvun 6 §:ssä, eikä heitä näin ollen rinnasteta virkamiehiin. Kerttula kritisoi ymmärrettävästi hallituksen esityksen tulkintaa. Kerttula tuo esiin, että vaikka jonkin ryhmän asemasta on erillinen säädös, se ei voi toimia yksinään perusteluna tämän ryhmän aseman huonontamisena. Kerttula kysyykin, asetetaanko järjestyksenvalvojat ja vartijat rikoslain 17 luvun 6 §:n säännöksellä sellaiseen asemaan, jota ei voida pitää hyväksyttävänä yhdenvertaisuus-perusoikeuden näkökulmasta.¹⁵⁹

Kerttula katsoo, että vartijoiden rikosoikeudellinen virkavastuu ja rikosoikeudellinen suoja ovat epätasapainossa ja ristiriitaisuus tulisi sääntelyssä korjata. Kerttula mainitsee lisäksi, että esimerkiksi Ruotsissa vartijan rikosoikeudellinen suoja määräytyy samoin kuin virkamiehen vastaava suoja. Ratkaisua voidaan pitää sinänsä yllättävänä, koska vartija toimii Ruotsissa vain jokamiehenoikeuksin.¹⁶⁰ Vartijoiden heikompaan rikosoikeudellista suojaa poliisiin verrattuna voidaan perustella sillä, että vartijoilla on aina mahdollisuus turvautua poliisiin. Nils Christie toteaa, että yksityisen turvallisuusalan toimijan toimintamahdollisuudet riippuvat lopulta siitä, että yleinen poliisi on aina paikalle kutsuttavissa. Christie toteaa myös, että poliisin kutsuminen voi kuitenkin samalla laskea yksityisen turvallisuusalan omaa auktoriteettia, joten turvautuminen poliisiin kaikissa tarvittavissa tilanteissa voi olla kynnyksen takana.¹⁶¹

¹⁵⁸ Kerttula 2010, 221–223.

¹⁵⁹ Kerttula 2010, 224.

¹⁶⁰ Kerttula 2010, 224–225.

¹⁶¹ Christie 1993, 115.

4.2 Erityiset haasteet poliisin säilyttämien henkilöiden vartioinnin yksityistämisessä

4.2.1 Toimivaltakysymykset

4.2.1.1 Toimivalta päihtyneiden säilytyksessä ja käsittelyssä

Laki poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta annetun lain 1 ja 18 luvun muuttamisesta merkitsee, että vartijan tehtävissä voidaan käyttää virkasuhteisen vartijan lisäksi turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijan palveluksessa olevaa, tietyt erityisvaatimukset täyttävää henkilöstöä. Poliisi voi sopimuksen pohjalta antaa tehtäviä turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijalle, mutta velvollisuutta tällaiseen sopimiseen poliisihallituksella ei kuitenkaan ole.

LYTP (1085/2015) 6 §:n mukaisesti poliisin säilyttämien henkilöiden säilytystilassa tulee, yksityisen vartijan lisäksi, olla läsnä poliisilaitokseen virkasuhteessa oleva vartija. Tämän virkasuhteisen vartijan tehtävänä on vastata säilytystilan toiminnan ohjauksesta ja valvonnasta. Hallituksen esityksen (HE 22/2014 vp s. 96) mukaan tällä tavoin korostetaan yksityisen vartijan epäitsenäistä asemaa ja hänen avustavaa roolia. Poikkeuksena edellisestä olisi kuitenkin tilanne, jossa säilytystilassa ei olisi vapautensa menettäneinä muita kuin päihtyneiden käsittelystä annetun lain (461/1973) 1 §:ssä tarkoitettuja henkilöitä. Tällöin yksityinen vartija voi hoitaa tehtävää itsenäisesti, mutta tämän lisäksi poliisilaitoksen on valvottava säilytystilaa etävalvonnalla.

LYTP (1085/2015) 6 §:ssä säädetään, että yksityisellä vartijalla on oltava suoritettuna turvallisuuspalveluista annetun lain mukainen vartijan peruskoulutus sekä tehtävän edellyttämä erityiskoulutus. Hallituksen esityksen (HE 22/2014 vp s. 95) mukaan yksityiseen vartijaan ei sovellettaisi kuitenkaan yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain vartijoita koskevia säännöksiä eikä heitä pidettäisi edellä mainitun lain mukaisina vartijoina heidän suorittaessaan poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta annetussa laissa tarkoitettuja vartijan tehtäviä. Yksityisen vartijan tehtävät ja toimivaltuudet vastaisivat tällöin hallituksen esityksen mukaan virkasuhteisten vartijoiden tehtäviä ja toimivaltuuksia.

Kerttulan mukaan vartijoiden tehtävien määrittelyssä tulisi puhua omaisuuden vartioinnin ja henkilön koskemattomuuden suojaamisen sijasta toimeksiantajan toiminnan turvallisuuden ja häiriöttömyyden suojaamisesta.¹⁶² Tällä perusteella ei yksityisten vartijoiden käyttämisellä poliisin säilyttämien henkilöiden vartioinnissa ole enää mitään kosketuspintaa vartijoiden perustehtävään eli toimeksiantajan toiminnan mahdollistamiseen. Vartijoiden tulisi mahdollistaa toimeksiantajan toiminta esimerkiksi siten, että vartija varmistaa, ettei tietyllä alueella liiku ulkopuolisia ihmisiä. Näin vartijan toiminta mahdollistaa sen, että yrityksen työntekijät voivat tehdä oman työnsä rauhassa, eikä toimeksiantaja kärsi taloudellista tappiota. Vartijoiden tarkoitus ei ole korvata toimeksiantajan omaa liiketoimintaa ja ydintehtäviä, vaan ainoastaan mahdollistaa ne. Poliisin säilyttämien henkilöiden vartioinnin yksityistämisenä on kysymys ainakin osittain juuri ydintehtävien antamisesta yksityisille vartijoille, sillä yksityiset vartijat eivät mahdollista poliisin säilyttämien henkilöiden vartiointia, vaan tekevät sitä.

On lisäksi arveluttavaa, että uuden lain myötä tulee olemaan kahdenlaisia yksityisiä vartijoita. On niitä vartijoita, joita koskee laki yksityisistä turvallisuuspalveluista (1085/2015) ja sitten on niitä, joihin sovelletaan lakia poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta (841/2006). Vaikka hallituksen esityksessä (HE 22/2014 vp s. 96) mainitaankin, että yksityisten vartijoiden roolin tulisi olla avustava, samalla yksityisen vartijan tehtävät ja toimivaltuudet korotetaan vastaamaan virkasuhteisten vartijoiden tehtäviä ja toimivaltuuksia. Tällä rinnastuksella annetaan ristiriitainen kuva yksityisen vartijan todellisesta roolista poliisin säilyttämien henkilöiden vartioinnissa. Lisäksi yksityisen vartijan roolin ristiriitaa lisää se, että päihtyneiden henkilöiden vartioinnissa voi olla läsnä pelkästään yksityinen vartija.

Viljanen toteaa perustuslakivaliokunnalle antamassaan asiantuntijalausunnossaan, että yksityisten vartijoiden käyttäminen poliisi säilyttämien henkilöiden vartioinnissa sopimusperusteisesti merkitsee olennaista laajennusta yksityisen turvallisuusalan toimintakenttään. Viljanen nostaa olennaisena muutoksena esiin erityisesti päihtyneiden henkilöiden säilytyksen, jossa ei tarvitse olla läsnä yhtään virkamiestä. Viljasen mukaan tämä merkitsee mahdollisuutta siirtää poliisin säilyttämien henkilöiden vartiointi pääosin yksityisen turvallisuusalan hoidettavaksi. Viljasen mukaan tämä tarkoittaa poliisin

¹⁶² Kerttula 2010, 139.

merkittävän nykyisen tehtävän yksityistämistä sopimuksen perusteella. Viljanen toteaa myös, ettei edes yhden virkamiehen läsnäolo tarkoita sitä, että yksityisen vartijan tehtävä jäisi todellisuudessa poliisin toimintaa avustavaksi.¹⁶³

Hallituksen esityksen (HE 22/2014 vp s. 105) mukaan yksityinen vartija voisi käyttää poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta annetun lain mukaisia toimivaltuuksia vain silloin, jos asia ei sietäisi viivytystä. Tämä johtaa väistämättä tilanteeseen, jossa yksityinen vartija käy aika ajoin vähintään merkittävän julkisen vallan käytön kynnyksellä. Hallituksen esityksessä tulkitaan, että hetkellistä merkittävän julkisen vallan käytön mahdollisuutta kiiretilanteessa ei voi pitää merkittävän julkisen vallan käyttämisenä. Asiaan olisi voinut ottaa toisenlaisenkin lähestymiskannan, sillä tulevan lain mukaan merkittävän julkisen vallan käyttö tulee riippumaan asiakkaan käytöksestä. Asiakkaan käytös tulee aiheuttamaan sen kiiretilanteen, jonka takia yksityinen vartija saa käyttää virkasuhteisen vartijan toimivaltuuksia. Asiakkaan käytös voi olla yllätyksellistä, aggressiivista ja alkoholin vaikutuksen takia ennalta-arvaamatonta. Tästä syystä merkittävän julkisen vallan käytön mahdollisuus on koko ajan läsnä vartijan työssä. Voidaankin todeta, että virkasuhteisen vartijan työ on reagointia asiakkaan käytökseen.

Poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta annetun lain 11 luvun 6 §:ssä säädetään, että sitomisesta, tarkkailuun sijoittamisesta ja eristämistarkkailusta päättää säilytystilan esimies tai jos asia ei siedä viivytystä, poliisimies tai vartija. Esimerkiksi sitomisella tarkoitetaan edellä mainitun lain 11 luvun 2 §:n mukaan vapautensa menettäneen välittömän toimintavapauden rajoittamista käsiraudoilla, muovisella siteellä tai muulla vastaavalla tavalla. Ihmisen sitomista voidaan pitää vakavalla tavalla hänen henkilökohtaiseen vapauteen kohdistuvana toimivaltana. Onkin arveluttavaa, että kiiretilanteessa myös yksityinen vartija saa uuden lain mukaan käyttää tällaista toimivaltaa ja päihtyneen henkilön vartioinnissa yksityinen vartija voi joissakin tapauksissa käyttää sitomista ilman virkasuhteisen vartijan paikalla oloa. Pohjolainen nostaa omassa asiantuntijalausunnossaan perustuslakivaliokunnalle esille kysymyksen, jääkö kiireellisyyden tulkinta vartijan itsensä tehtäväksi?¹⁶⁴

¹⁶³ Viljanen 2014, 2–3.

¹⁶⁴ Pohjolainen 2014, 9.

Viljanen pitää hallituksen esitystä (HE 22/2014 vp) ongelmallisena PL:n 124 §:n kannalta. Viljasen mukaan henkilön säilöönotto sekä vartiointi ja valvonta vapauden menetyksen aikana ovat sellaista merkittävän julkisen vallan käyttöä, jota ei PL:n 124 §:n mukaisesti voida antaa muiden kuin viranomaisten hoidettavaksi. Viljanen toteaa, että merkittävän julkisen vallan käyttö tulee esille erityisesti päihtyneiden säilöissäpidossa, koska viranomaisen rooli voi tällöin jäädä pelkäsi etävalvonnaksi.¹⁶⁵

Myös Lavapuro kritisoi etävalvonnan roolia. Lavapuron mukaan vapaudenmenetystä voidaan pitää syvälleikäyväna puuttumisena ihmisen perusoikeuksiin eikä yksityisen vartijan harjoittamaa toimintaa voida luonnehtia avustavaksi etävalvonnan perusteella.¹⁶⁶ Lavapuro nostaa esiin perustuslakivaliokunnan lausunnon (PeVL 21/2006 vp), jossa valiokunta koki ongelmalliseksi henkilön sulkemisen vain teknisillä laitteilla valvottuun tilaan. Valiokunnan mielestä henkilön terveydentilan ja toimintakyvyn muutokset sekä mahdolliset onnettomuudet ja valvontalaitteiden tekniset epävarmuudet voivat vaarantaa lukitussa tilassa olevan oikeuden elämään. Näiden riskien merkittävyyden takia valiokunta ei pitänyt mahdollisena, että henkilö voitaisiin sulkea vain teknisillä välineillä valvottuun tilaan.

Lavapuro toteaa lausunnossaan, että hallituksen esityksestä (HE 22/2014 vp) seuraisi eräänlainen kahdenkertaisen avustamisen malli. Ensinnäkin säilytystilojen valvominen järjestettäisiin viranomaisia avustavan yksityisen toiminnan varaan. Toiseksi tähän toimintaan kohdistuva valvonta (etävalvonta) perustuisi sekin järjestelylle, jota voisi luonnehtia vain asianmukaisen valvonnan apukeinoksi.¹⁶⁷ Hallituksen esitystä arvioitaessa olisi myös otettava huomioon, että yksityisen vartijan ollessa yksin vartioimassa päihtyneitä, hän mitä ilmeisimmin joutuu tilanteisiin, joissa tarvitsee tehdä nopeita itsenäisiä ratkaisuja, vaikka etävalvonnan päässä olisikin toiminnasta vastaava henkilö. Vartija voi joutua tekemään itsenäisiä, yksilöön perusoikeuksiin vaikuttavia ratkaisuja kohdatessaan esimerkiksi yllättävää väkivaltaa, jolloin ei ole mahdollisuutta saada muualta apua.

¹⁶⁵ Viljanen 2014, 4.

¹⁶⁶ Lavapuro 2014, 5.

¹⁶⁷ Lavapuro 2014, 6.

Viljanen pohtii yksityisen vartijan käyttöä poliisin säilyttämien henkilöiden vartioinnissa myös vartijan perinteisten toimivaltuuksien kautta. Viljanen nostaa esiin, että on paradoksaalista, että vartijan kiinniotto-oikeus on rajoitettu siten, että vartijan on velvollisuus viipymättä luovuttaa kiinniotettu henkilö poliisin haltuun. Tämän jälkeen poliisi luovuttaa henkilön jälleen yksityiselle vartijalle, joka huolehtii säilöön otetun vartioinnista.¹⁶⁸ Voidaan kysyä, laskeeko edellä mainittu tapahtumapolku yksityisen vartiointiyrityksen, joka on tehnyt poliisilaitoksen kanssa sopimuksen avustavan vartioinnin järjestämisestä, kynnystä kiinniottoihin vartiointitehtävissä, jos kiinniotot samalla merkitsevät mahdollisesti lisää työtehtäviä vartiointiyritykselle.

4.2.1.2 Toimivalta rikosperusteisesti kiinniotettujen säilytyksessä ja käsittelyssä

Rikosperusteisesti kiinniotettujen valvonnassa tulee poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta annetun lain 1 luvun 6 §:n (1086/2015) mukaisesti olla aina läsnä yksityisen vartijan lisäksi myös virkasuhteinen vartija. Hallituksen esityksessä (HE 22/2014 vp) ei perustella, miksi päihtyneenä kiinniotetut ja muusta syystä kiinniotetut asetetaan vartioinnin suhteen erilaiseen asemaan. Hallituksen esityksessä olisi voitu nostaa päihtyneiden ”kevyemmän” valvonnan perusteeksi poliisin toisintoimimismahdollisuus. Päihtyneen kohtaavalla poliisipartiolla on suuri toimivalta ja vastuu päihtyneen kohtalosta silloin, kun asiaan ei liity rikosta. Päihtyneen kohdanneella poliisipartiolla on karkeasti viisi vaihtoehtoa toimia päihtyneen kohdalla:

- Partio voi todeta paikalla, että päihtynyt voi ensinnäkin olla siinä kunnossa, että hän pystyy itse huolehtimaan itsestään ja näin ollen poliisia ei tarvita.
- Partio voi toimittaa päihtyneen kotiinsa.
- Partio voi joutua soittamaan sairaankuljetuksen paikalle ja päihtynyt viedään sairaalaan.
- Partio voi viedä päihtyneen selviämisasemalle, jos sellainen löytyy paikkakunnalta
- Viimeisenä vaihtoehtona partio vie päihtyneen putkaan. Putka on siis poliisimiesten tietoisien valinnan tulos, eikä ainut vaihtoehto. Putka on poliisimiesten kokonaisarviointin jälkeen paras paikka päihtyneelle, kun myös muut vaihtoehdot on käyty läpi.

¹⁶⁸ Viljanen 2014, 4.

Rikoksesta epäillyn kohdalla tai henkilön kohdalla, joka on aktiivisesti häiriöksi, tilanne on erilainen. Jos henkilö on häiriöksi ja paikalta poisto ei ole riittävä toimenpide tai jos henkilö on tehnyt sellaisen rikoksen, että hänet on otettava kiinni, poliisilla ei ole toisintoimimismahdollisuutta. Tällaisen henkilön käyttäytyminen voi jo lähtökohtaisesti tuoda viranomaiselle suuremman toimintavarauksen ja mahdollisuus väkivallan kohtaamiseen sekä voimakeinojen käyttöön kasvaa.

Vaikka kummassakin tapauksessa asiakas on lopulta täysin riippuvainen vartijasta terveytensä ja ulkoisten olosuhteiden (esim. tulipalo) takia, pelkästään päihtymisen vuoksi säilöön otettu asiakas voidaan tulkita siinä määrin ongelmattomaksi tapaukseksi, että hänen toiminnastaan ei aiheudu poliisille tai vartijalle erityistä toimintavarausta. Näin ollen nämä kaksi erilaista lähtökohtaa asettavat säilytyksestä tosiasiallisesti huolehtivalle vartijalle erilaiset odotukset asiakkaan säilytyksen sujuvuudesta. Tältä kannalta katsottuna hallituksen esityksen ehdotusta virkasuhteisen vartijan läsnäolovaatimuksesta, muulloin kuin päihtyneiden vartioinnissa, voidaan pitää ymmärrettävänä. Myös perustuslakivaliokunta perustelee lausunnossaan (PeVL 22/2014 vp) yksityisen vartijan itsenäisempää roolia päihtyneiden säilytyksessä juuri poliisin toisintoimimismahdollisuudella. Perustuslakivaliokunta toteaa, että poliisi voi toimittaa päihtyneen selviämisasemalle poliisin säilytystilan asemesta.

Jakoa rikosperusteisesti kiinniotettujen ja päihtyneinä kiinniotettujen vartioinnin eriarvoisuuteen voidaan lopulta pitää kuitenkin jokseenkin keinotekoisena ja tarkoitushakuisena säästökysymyksenä. Päihtyneiden vartiointia ei lopulta voida pitää sen helpompana tehtävänä kuin rikosperusteisesti kiinniotettujen vartiointiakaan. Päihtyneet voivat olla ennalta arvaamattomia ja alkoholimyrkytyksestä johtuva putkakuoleman riski on aina huomioitava päihtyneitä vartioitaessa. Päihtyneiden kiinniottamista, kuljettamista, kohtelua ja hoitoa selvittäneen työryhmän loppuraportista selviää, että 2000-luvulla putkakuolemien määrä on ollut noin 20 henkilöä vuodessa. Putkakuolemat ovat pääasiallisesti johtuneet alkoholimyrkytyksistä, sairaskohtauksista ja aivovammoista, mutta myös itsemurhia ja henkirikoksia tapahtuu. Putkakuolemat ovat harvinaisia, jos niitä verrataan poliisin säilyttämien henkilöiden kokonaismääriin. Esimerkiksi vuonna 2010 otettiin säilöön hieman alle 80 000 päihtynyttä ja rikosperusteisesti kiinniotettuja,

pidätettyjä sekä vangittuja oli yhteensä alle 45 000 henkilöä. Vuonna 2010 putkakuolemia oli 20 kappaletta.¹⁶⁹

Poliisin säilöön otettujen päihtyneiden määrä on vuosien saatossa laskenut rajusti.¹⁷⁰ Vielä vuonna 1987 otettiin säilöön yli 188 000 päihtynyttä, mutta 2000-luvun alussa määrä oli laskenut jo alle 100 000 henkilön.¹⁷¹ Vaikka putkakuolemia tapahtuu prosentuaalisesti vähän, niiden ehkäisyyn tulee kiinnittää huomiota. Apulaisoikeusasiamies Ilkka Rautio ilmaisi päätöksessään (2865/2/00) putkakuolemien tutkintaa ja vapautensa menettäneiden valvontaa koskevassa asiassa, että vapaudenmenetyksen perusteesta riippumatta poliisin säilytystilassa olevan henkilön turvallisuudesta vastaa poliisin henkilöstö. Lisäksi Rautio totesi, että viranomaisten oma-aloitteisen toiminnan merkitys korostuu, kun on kysymys henkilöstä, joka ei kykene huolehtimaan itsestään.

Hallituksen esityksen (HE 22/2014 vp s. 96) yksityiskohtaisissa perusteluissa mainitaan, että yksityisen vartijan rooli olisi poliisin toimintaa avustava ja täydentävä. Tämä avustava ja täydentävä rooli on vaikea yhdistää Raution mainitsemaan oma-aloitteisen toiminnan vaatimukseen. Ristiriita tulee parhaiten esille päihtyneiden henkilöiden vartioinnissa. Yksityiset vartijat voisivat uuden lainsäädännön mukaan hoitaa vartiointia ilman virkasuhteisen henkilön läsnäoloa, mutta päihtyneet asiakasryhmänä vaatisit juuri Raution mainitsemaa oma-aloitteista otetta, koska suuri osa päihtyneenä kiinniotetuista ei pysty huolehtimaan itsestään. Näin ollen asiakasryhmä sinänsä vaatisi oma-aloitteista toimintaa, mutta yksityisten vartijoiden tulisi kuitenkin toimia vain avustavalla ja täydentävällä tasolla. Kuitenkin yksityisten vartijoiden toimivaltuudet vastaisivat hallituksen esityksen mukaan virkasuhteisten vartijoiden vastaavia toimivaltuuksia.

Käytännössä edellä mainittu ristiriitatilanne voi pakottaa yksityisten vartijoiden toiminnan oma-aloitteiseksi ja aktiiviseksi päihtyneiden valvonnan onnistumisen varmistamiseksi. Rautio mainitsee päätöksessään (2865/2/00), että vapaudenmenetyksen aikana viranomaisten on aktiivisesti turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen, joka tässä tapauksessa ilmenee oikeutena elämään ja henkilökohtaiseen vapauteen. Rikospäätöksessä kiinniotetun henkilön vartioinnissa yksityisen vartijan avustavaa ja täydentävää roolia

¹⁶⁹ Sisäasiainministeriön loppuraportti, 58. Katso myös Tilastokeskus: Tilastot pakkokeinoista vuodelta 2012.

¹⁷⁰ Mäkelä – Östberg 2006, 311. Mäkelä ja Östberg esittävät päihtyneinä säilöön otettujen määrän laskulle pääasialliseksi selitykseksi säilöönottokynnyksen tietoista nostamista.

¹⁷¹ Tilastokeskus: Tilastot pakkokeinoista vuodelta 2012.

voidaan pitää realistisempänä, sillä poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta annetun lain mukaisesti tällöin yksityisen vartijan lisäksi paikalla on oltava myös virkasuhteinen vartija, jolloin edes teoriassa yksityisen vartijan toiminta voi jäädä avustavaksi.

Erityisiä ongelmia aiheuttavana asiana voidaan pitää yksityisten vartijoiden oikeuksia voimakeinojen käyttöön poliisin säilyttämien henkilöiden vartioinnissa. Yksityiset vartijat saavat hallituksen esityksen (HE 22/2014 vp) mukaan samat voimankäyttöoikeudet kuin virkasuhteiset vartijatkin, sillä hallituksen esityksen mukaan yksityisen vartijan toimivaltuudet vastaavat virkasuhteisen vartijan toimivaltuuksia. Poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta annetun lain (841/2006) 15 luvun 2 §:ssä säädetään vartijan voimakeinojen käytöstä. Vartijalla on pykälän mukaisesti oikeus virkatehtävää suorittaessaan käyttää voimakeinoja. Voimakeinojen käyttö on alueellisesti rajattu säilytystilaan, sen alueelle ja välittömään läheisyyteen, vapautensa menettäneen kuljetukseen sekä poliisin valvomaan toimintaan. Vartija saa käyttää voimakeinoja mm. vapautensa menettäneen karkaamisen estämiseksi, vastarinnan murtamiseksi, vapautensa menettäneen tarkastamiseksi ja sitomisen suorittamiseksi. Voimankäyttöoikeudet ovat vartijalla siis varsin laajat.

Helmisen et. al. mielestä jo poliisinkin käyttämiä voimakeinoja tulisi tarkastella erityisen kriittisesti, jos voimakeinojen käyttö tapahtuu poliisin tiloissa. Tällöin asiakas on alakynnessä ja poliisilla on normaalisti mahdollisuus saada apuvoimia, jos vakavaa vastarintaa syntyy.¹⁷² Voidaan myös ajatella, että eräänlainen kansalaisvalvonnan muoto tällöin puuttuu, sillä kansalaisilla ei tällöin ole mahdollista seurata, miten poliisi tai vartijat toimivat. Kun poliisi toimii julkisella paikalla ja käyttää voimakeinoja, on hän tällöin eräänlaisen julkisen valvonnan kohteena ja nykyisen sosiaalisen median valtakaudella väärinkäytökset leviävät usein nopeasti suuren yleisön tietoon. Poliisin tiloissa tällaista valvontaa ei ole. Hallituksen esityksessä (HE 22/2014 vp) olisi voitu käsitellä myös tätä näkökulmaa, kun päätettiin, että yksityiset vartijat voivat vartioida poliisin säilytyksessä olevia henkilöitä.

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa (PeVL 22/2014 vp s. 105) määritellään yksityisten vartioiden tehtävien luonne epäitsenäiseksi ja mainitaan, että näin ollen uusi sääntely ei

¹⁷² Helminen et. al. 2012, 781.

merkitse osittaistakaan poliisitoiminnan yksityistämistä. Lausuntoon tulisi suhtautua kriittisesti. Esimerkiksi juuri voimakeinojen käyttö on aina osaltaan itsenäisiin päätöksiin perustuvaa toimintaa, vaikka toinen ohjeistaisikin toimintaa ja olisi siitä vastuussa. Varsinkin tilanteessa, jossa kohdehenkilö tekee vastarintaa, joudutaan itsenäisin päätöksin reagoimaan kohdehenkilön toimintaan. Lisäksi jokainen henkilö reagoi eri tavoin ja oman koulutustaustansa mukaisesti ohjeisiin sekä käskyihin voimakeinojen käytöstä. Voimakeinojen käytössä koulutuksella on erityisen suuri rooli estettäessä ylilyöntien ja vahinkojen sattuminen.

Yksityisten vartijoiden avustavaa ja täydentävää roolia on vaikea perustella myös monen muun poliisin säilytystiloissa vartijalle kuuluvan tehtävän osalta. Poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta annetun lain 9 luvun 1 §:ssä mainitaan, että vapautensa menettäneitä on valvottava siten, kuin heidän turvallisuutensa ja muiden henkilöiden turvallisuus edellyttää. Tilanteet, joissa vartija joutuu toimimaan voivat olla sellaisia, joissa täytyy tosiasiallisesti tehdä itse päätöksiä. Aiemmin tutkielmassa on mainittu jo päihtyneiden erityisasema, mutta myös äkillinen sairaskohtaus tai käynnissä oleva itsemurhayritys voi aiheuttaa vartijalle aktiivisen toimimisen velvollisuuden.

Vartijoiden toimivaltuudet mitoitettiin hallituksen esityksen (HE 69/2001 vp) mukaisesti lähelle jokamiehen oikeuksia. Poliisin säilyttämien henkilöiden vartioinnissa ei voida puhua enää jokamiehen oikeuksista, vaan merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin puuttuvasta järjestelmällisestä toiminnasta. Toimivallan kannalta on mielenkiintoista tuoda esiin, että järjestyksenvalvojilla on toiminnassaan enemmän toimivaltuuksia kuin vartijoilla. Laissa järjestyksenvalvojista (533/1999) 7.3 §:ssä annetaan järjestyksenvalvojalle oikeus, poliisin suostumuksella, pitää kiinniotettua säilössä enintään neljä tuntia. Tämän perusteella järjestyksenvalvojien käyttö ja heidän toimivaltuuksiensa lisääminen olisi voinut olla yhtenä teoreettisena vaihtoehtona vartijoiden käytölle.

4.2.2 Asiakkaan perusoikeudet ja oikeusturva

Viljanen toteaa perustuslakivaliokunnalle antamassaan asiantuntijalausunnossa, että säilöön otettujen henkilöiden osalta on kysymys vapaudenriistosta, jota voidaan pitää

hyvin merkittävänä puutumisena PL:n 7 §:ssä turvattuun henkilökohtaiseen vapauteen.¹⁷³ PL:n 124 §:n mukaan julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle on oltava tarpeellista ja tarkoituksenmukaista eikä se saa vaarantaa yksilön perusoikeuksia tai oikeusturvaa. Yksityisten vartioiden käyttäminen poliisin säilyttämien henkilöiden vartioinnissa on oltava siis ensinnäkin tarpeellista ja tarkoituksenmukaista, mutta samalla on otettava huomioon myös asiakkaan perusoikeudet ja oikeusturva.

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa (PeVL 22/2104 vp) ilmaistaan tilapäisyys perusedellytykseksi yksityisten vartijoiden käytölle. Lähtökohtana on siis se, että vartioinnissa käytetään virkasuhteisia vartijoita tai poliiseja. Tilapäisyys esitetään perustuslakivaliokunnan lausunnossa ainoastaan positiivisten vaikutusten valossa ja lausunnossa mainitaan, että tilapäisellä yksityisellä vartioinnilla pystytään takaamaan kiireellisten partioitehtävien hoitaminen. Kuitenkin Pohjolainen mainitsee asiantuntijalausunnossaan, että henkilöstönvajausta ei tulisi käyttää syynä julkisen hallintotehtävän yksityistämiseksi.¹⁷⁴ Yksityisen vartioinnin tilapäinen käyttö voi lisäksi aiheuttaa ongelmia, joihin hallituksen esityksessä (HE 22/2014 vp) ja perustuslakivaliokunnan lausunnossa (PeVL 22/2014 vp) olisi pitänyt kiinnittää huomiota.

Yksityisten vartioiden tilapäinen käyttö voi ensinnäkin heikentää ammatillista osaamista poliisin säilyttämien henkilöiden vartioinnissa. Yksityisen vartioinnin tilapäisyydestä voi aiheutua se, että ammatillinen osaaminen ei ehdi kehittyä, jos työhön ei tule pysyvää kosketuspintaa. Tämä voi välillisesti heikentää myös asiakkaiden perusoikeuksia ja oikeusturvaa. Hyvin kyseenalainen perustuslakivaliokunnan lausunnossaan (PeVL 22/2014 vp) esittämä peruste yksityisten vartioinnin käyttämiselle on myös vetoaminen säilytettävien hetkelliseen suuren määrään. Voidaan ajatella, että säilytettävien hetkellinen suuri määrä aiheuttaa vartijoilla kiirettä ja näin ollen olisi ensiarvoisen tärkeätä, että töissä olevat vartijat ovat ammattitaitoisia, kokeneita ja sietävät henkistä painetta. Toisin sanoen, juuri silloin kun poliisin säilyttämien henkilöiden määrä äkillisesti kasvaa, myös mahdollisuudet erinäisiin vahinkoihin kasvaa. Samalla kun työn sisäinen sujuvuus tällöin kärsii, myös asiakkaan perusoikeudet joutuvat vaaraan.

¹⁷³ Viljanen 2014, 3.

¹⁷⁴ Pohjolainen 2014, 8.

Perustuslakivaliokunta pitää lausunnossaan (PeVL 22/2014 vp) yksityiselämän suojan kannalta tärkeänä, että yksityisellä vartijalla ei ole avustavia tehtäviä suorittaessaan pääsyä poliisin tietojärjestelmiin tai muihin viranomaistarkoituksia varten perustettuihin tietojärjestelmiin. Perustuslakivaliokunnalla on lähtökohtaisesti ollut hyvät tarkoitukset rajoituksen asettamisessa, mutta käytännössä rajoitus voi aiheuttaa ongelmia. Poliisin säilytysssä oleva henkilö, joka ei kykene tai halua kertoa hänen säilytysturvallisuuteensa liittyviä tietoja (esimerkiksi sairauksiaan tai lääkityksiään), voi jäädä yksityisen vartijan vartioidessa huonompaan asemaan kuin virkasuhteisen vartijan vartioidessa.

Tietojärjestelmät ovat sekä poliisin että vartijan työssä tärkeä työkalu, jolla voidaan joissakin tilanteissa ennakoivasti välttää monia ongelmia. Tietojärjestelmistä voidaan selvittää asiakkaan henkilötietoja, historiatietoja ja sairauksia. Kuten johdannossa mainittiin, voidaan poliisin säilyttämien henkilöiden vartiointia pitää poliisin ydintehtävien epäsuorana jatkeena. Vartijoilla on lähtökohtaisesti paremmat edellytykset erilaisten rekistereiden käyttöön kuin poliisilla, sillä poliisilla ei ole kentällä työtilanteessa aina riittävästi aikaa tutkia tarpeellisia rekistereitä ja saada näin tietoonsa kaikkea mahdollista informaatiota tilanteesta.

Poliisivankilassa tilanne voidaan taas rauhoittaa, sillä ympäristö ei tällöin ole uhka ja asiakkaaseen voidaan keskittyä paremmin. Virkasuhteisille vartijoille kehittyikin hyvät tiedot ja taidot henkilörekisterien käyttöön. Poliisin säilytystilaan otetun vapautensa menettäneen henkilötietojen rekisteröinnistä säädetään henkilötietojen käsittelystä poliisitoiminnassa annetussa laissa (761/2003). Virkasuhteisten vartijoiden tietoja ja taitoja voidaan tarvita esimerkiksi henkilön tunnistamiseksi. Poliisipartiolla ei ole välttämättä tarpeeksi aikaa selvittää kiinniotetun henkilöllisyyttä, jos tämä itse ei halua henkilöllisyyttään selvittää. Kuitenkin henkilöllisyyden selvittäminen on sekä poliisin että asiakkaan edun mukaista. Poliisilla on monia intressejä kiinniotetun henkilöllisyyden selvittämiseen ja varmistamiseen (esimerkiksi työturvallisuus näkökulma sekä se, ettei henkilö käytä väärää henkilötietoja ja näin estä vanhojen selviämättömien rikosten selvittämistä). Asiakkaan kannalta henkilötietojen selvittäminen tarkoittaa taas parhaan mahdollisen palvelun takaamista asiakkaalle (voidaan selvittää esimerkiksi aiempi itsetuhoinen käytös) ja näin samalla perusoikeuksien ja oikeusturvan toteutumista.

Yksityisille vartijoille ei oikeuksia viranomaisten rekistereihin uudella lailla kuitenkaan anneta. Tällä suojellaan perustuslakivaliokunnan lausunnon (PeVL 22/2104 vp) mukaan PL:n 10 §:n yksityiselämän suojaa. Samalla tulisi kuitenkin ymmärtää, että yksityisten vartijoiden rekisterioikeuksia rajoittamalla voidaan heikentää yksilön muita perusoikeuksia (viime kädessä jopa oikeutta elämään), jotka toteutuisivat paremmin, jos yksityiset vartijat saisivat oikeudet myös rekistereihin. On lisäksi ristiriitaista, että yksityiset vartijoiden tehtävät ja toimivaltuudet muuten vastaavat virkasuhteisten vartijoiden tehtäviä ja toimivaltuuksia, mutta rekistereiden osalta oikeudet evätään. Rekistereiden käytön ja yksityiselämän suojan välisen ristiriidan osalta tulisi käsittää myös se, että perusoikeudet velvoittavat jollain tasolla myös yksityisiä, kuten hallituksen esityksessä (HE 308/1993 vp s. 29) mainittiin, joten perusoikeuksien suojaaminen ja yksityisten väliset oikeudet eivät aina lähtökohtaisesti ole toisiaan poissulkevia.

Pian voimaantulevalla lailla on kosketuspintaa myös ihmisten yhdenvertaisuuden kannalta. PL:n 6 §:n mukaisesti ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Tulevassa laissa kuitenkin rikosperusteisesti kiinniotetut ja päihtyneenä säilöön otetut asetetaan vartioinnin osalta erilaiseen asemaan. Tässä vaiheessa on mahdotonta sanoa, tuleeko erolla olemaan mitään konkreettisia vaikutuksia edellä mainittujen ryhmien asemaan, mutta mahdollisuus päihtyneiden heikommalle valvonnan tasolle on olemassa, jos yksityiset vartijat voivat vartioida päihtyneitä ilman virkasuhteisen vartijan läsnäoloa. Vaikka samalla valvottaisiin säilytystilaa myös etävalvonnalla, ei tämä perustuslakivaliokunnan lausunnon (PeVL 21/2006 vp) mukaisesti poista konkreettisen, ihmisen suorittaman valvonnan vaatimusta.

Yksi eräs mielenkiintoinen erityiskysymys on väärän henkilötiedon antaminen viranomaiselle. Rikoslain 16 luvun 5 §:n mukaan väärän henkilötiedon antamisesta on tuomittava se, joka erehdyttääkseen viranomaista ilmoittaa nimensä väärin tai antaa muutoin henkilöllisyydestään väärän tiedon. Nykyisen lainsäädännön voimassa ollessa henkilö, joka antaa virkasuhteiselle vartijalle väärän henkilötiedon, voidaan tuomita väärän henkilötiedon antamisesta. Yksityinen vartija ei kuitenkaan ole viranomainen, joten hänen erehdyttämisen väärillä henkilötiedoilla ei olisi rangaistavaa. Tämä tuo mielenkiintoisen vivahteen poliisin säilyttämien henkilöiden säilytykseen, sillä rikollisen teon täyttyminen riippuu tällöin työskentelevän henkilöstön statuksesta. Tällöin samanlaista tekoa kahdessa eri poliisivankilassa voidaan käsitellä hyvinkin eri tavalla.

Yksilön oikeusturvan kannalta yksityisten vartijoiden käyttäminen poliisin säilyttämien henkilöiden vartioinnissa on myös huomioitava asia. Hallituksen esityksessä (HE 22/2014 vp s. 109) todetaan, että yksityisten vartijoiden käyttämistä pidetään valvonnan kohteena olevien oikeusturvan kannalta parempana vaihtoehtona kuin etävalvontaa. Lähtökohtaisesti edellä mainituista vaihtoehdoista yksityisten vartijoiden käyttäminen on parempi vaihtoehto, mutta tällöin tulisi myös virkasuhteisen vartijan vastuuta vartioinnin onnistumisesta korostaa riittävästi. Lisäksi tulisi huomioida erityisesti myös tehtäviä hoitavien henkilöiden sopivuus ja pätevyys, että säilöön otettujen henkilöiden oikeusturva täytyisi. Koulutuksen osalta tulisi myös pyrkiä yhdenmukaisuuteen ja näin saavutettaisiin mahdollisimman yhtenäinen linja poliisin säilyttämien henkilöiden vartioinnissa myös yksityisten vartijoiden osalta.

Poliisin säilyttämien henkilöiden vartiointi on pääsääntöisesti tosiasiallista julkisen vallan käyttöä, joten ennakkollinen oikeusturva ja tarkka sääntely ovat ensiarvoisen tärkeitä, mutta myös erityisesti eduskunnan oikeusasiamiehen tarkastukset ovat tärkeitä perusoikeuksien toteutumisen kannalta. Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 5 §:ssä mainitaankin, että oikeusasiamiehen on suoritettava tarkastuksia erityisesti suljetuissa laitoksissa valvoakseen niihin sijoitettujen kohtelua. Vuonna 2014 oikeusasiamies, apulaisoikeusasiamiehet ja esittelijät tekivät 111 tarkastusta.¹⁷⁵ Eteläpää mainitseekin artikkelissaan, että poliisin suojissa säilytettävien henkilöiden kohtelu on tärkeä oikeusasiamiehen valvonnan kohde.¹⁷⁶

Eteläpään artikkelissa käy ilmi, että pääsääntöisesti päihtyneet tulisi lain mukaan toimittaa selviämisasemille, joissa päihtyneille olisi tarjolla ammattimainen ja turvallinen säilytys. Kuitenkaan laki ei käytännössä toteudu, vaan päihtyneet ovat suurelta osin poliisin tiloissa vartioitavana. Syynä tähän on selviämisasemien ilmeinen vähyys. Eteläpää nostaa esiin, että nykyisessä hankalassa tilanteessa, jossa poliisin tiloissa joudutaan säilyttämään päihtyneitä, koulutus on olennainen asia, jotta säilytettävänä olevan terveydentilaa koskevilta virhearvioilta vältytään. Pahimmillaan virhearviot johtavat kuolemaan. Eteläpää kritisoi myös poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta annetun lain 9 luvun 1 §:ä, jossa mainitaan, että vapautensa menettäneitä on valvottava siten kuin vapauteen kohdistuvan toimenpiteen tarkoitus, säilytystilan järjestys, säilytystilassa pitämisen varmuus,

¹⁷⁵ Oikeusasiamiehen tarkastukset.

¹⁷⁶ Eteläpää 2010, 202.

karkaamisen tai säilytystilasta luvatta poistumisen estäminen, vapautensa menettäneiden ja muiden henkilöiden turvallisuus ja rikoksen estäminen edellyttävät. Eteläpään mukaan edellä mainittu pykälä on tulkinnanvaraa jättävä, eikä tuo selvyyttä siihen, mitä olisi pidettävä riittävänä valvontana.¹⁷⁷

Eteläpää nostaa esiin myös kysymyksen yksityisten vartijoiden käyttämisestä poliisin säilyttämien henkilöiden vartioinnissa.¹⁷⁸ Eduskunnan oikeusasiamiehelle tehtiin vuonna 2008 kantelu Lieksan kihlakunnan poliisilaitoksen päihtyneiden säilytyksestä. Kantelussa arvosteltiin muun muassa sitä, että Lieksan poliisilaitoksen säilytysuojassa vartiointia hoiti ostopalveluna yksityinen vartiointiliike. Kantelun ratkaiseen apulaisoikeusasiamiehen Lindstedtin mukaan poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelussa voi osin olla kysymys sellaisesta merkittävästä julkisen vallan käytöstä, että tehtävää ei PL:n 124 §:n perusteella voida antaa muulle kuin viranomaiselle.¹⁷⁹

Eteläpää toteaa, että yksityisten vartijoiden käyttäminen on joissain tapauksissa kustannusnäkökulmasta tarkoituksenmukaista, mutta kysymys ei kuitenkaan voi olla ainoastaan rahasta. Eteläpää nostaa esille valtiosääntöoikeudellisen virkamieshallintoperiaatteen, joka perustuu hallinnon lainalaisuuden vaatimukseen ja virkavastuuseen liittyviin näkökohtiin.¹⁸⁰ Myös Lindstedt nostaa ratkaisussaan esille sen, että Itä-Suomen lääninhallituksen poliisiosasto on pitänyt yksityisten vartijoiden käyttöä taloudellisesti ja toiminnallisesti onnistuneena ratkaisuna, mutta Lindstedt toteaa myös, että poliisin säilytysuojassa toimivan vartijan tehtävässä on perusoikeusherkkien tapahtumien esiintyminen vähintäänkin piilevänä mahdollisuutena ja jo ihmisten vastentahtoinen säilyttäminen sinänsä on perusoikeusherkkä tilanne, vaikka muodolliset päätökset tekisivät poliisimiehet.¹⁸¹ Perusoikeuksien ja oikeusturvan toteutumiseen poliisin säilyttämien henkilöiden vartioinnissa on siis oikeusasiamiesten taholta kiinnitetty huomioita jo ennen uuden lain säätämistä.

¹⁷⁷ Eteläpää 2010, 203–209.

¹⁷⁸ Eteläpää 2010, 216.

¹⁷⁹ Lindstedt 2009, 1, 13.

¹⁸⁰ Eteläpää 2010, 217.

¹⁸¹ Lindstedt 2009, 4, 10.

4.2.3 Rikosoikeudellisen vastuun ja suojan oikeasuhtaisuus

Husa ja Pohjolainen nostavat esiin, että vaikka virkamieshallinnon periaate rajoittaa julkisen vallan käyttöä sisältävien tehtävien antamista viranomaiskoneiston ulkopuolelle, periaate ei silti ole ehdoton. Tällöin on kuitenkin huomioitava tarkasti oikeusturvanäkökohdat sekä julkista valtaa käyttävien henkilöiden rikosoikeudellinen virkavastuu.¹⁸² Vartijan rikosoikeudellisen virkavastuun ja suojan välistä suhdetta käsiteltiin luvussa 4.1.3, jossa todettiin sen olevan epäjohdonmukainen, sillä rikosoikeudellinen vastuu muodostuu samoin kuin virkamiehellä, mutta rikosoikeudellinen suoja on heikompi kuin virkamiehellä.

Poliisin säilyttämien henkilöiden vartiointia suorittavan yksityisen vartijan tilanteessa rikosoikeudellisen vastuun ja suojan epäsuhta korostuu. Uudessa laissa yksityisistä turvallisuuspalveluista (1085/2015) 83 §:ssä ilmaistaan, että jos turvallisuusalan elinkeinoluvan haltija ottaa vastaan toimeksiannon poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta annetussa laissa tarkoitettujen vartioimistehtävien suorittamisesta, niin tällöin turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijan ja sen henkilöstön asemaan ja tehtäviin sekä toimivaltuuksiin sovelletaan mainittua lakia. Koska yksityisen vartijan tehtävät ja toimivalta vastaavat virkasuhteisen vartijan vastaavia, on ymmärrettävää, että rikosoikeudellinen vastuu on myös samalla tasolla virkasuhteisen vartijan kanssa. Yleistä oikeustajua vastaan taistelee kuitenkin tosiasia, että yksityisen vartijan rikosoikeudellinen suoja pysyy tällöin samanlaisena kuin se on ”normaaleja” vartijan tehtäviä suorittaessa.

Yksityinen vartija asetetaan eriarvoiseen ja huonompaan asemaan verrattuna virkasuhteiseen vartijaan. Käytännössä tämä johtaa siihen, että asiakkaan tekemää vartijaan kohdistuvaa pahoinpitelyä poliisivankilassa pidetään yksityisen vartijan osalta pahoinpitelynä (rangaistusmaksimi kaksi vuotta vankeutta), mutta virkasuhteisen vartijan osalta kyseeseen tulee pahoinpitely sekä virkamiehen väkivaltainen vastustaminen (rangaistusmaksimi neljä vuotta vankeutta). Virkasuhteinen vartija voi saada siis paremman rikosoikeudellisen suojan täysin samaa tehtävää suorittaessaan kuin yksityinen vartija. Kerttula pohti vartijan rikosoikeudellisen suojan oikeudenmukaisuutta jo vartijan

¹⁸² Husa – Pohjolainen 2014, 68.

perinteisten tehtävien osalta¹⁸³, mutta poliisin säilyttämien henkilöiden vartioinnin osalta epäsuhtaa rikosoikeudellisessa suojassa voidaan pitää jo ilmeisenä.

Christie mainitsi, että yksityisen turvallisuusalan toimijan toimintamahdollisuudet riippuvat lopulta siitä, että poliisi on mahdollista kutsua paikalle.¹⁸⁴ Poliisin paikalle kutsuminen voi olla sekä vartijan että asiakkaan intressissä. Poliisin säilyttämien henkilöiden vartioinnin osalta tämä ei kuitenkaan enää toteudu. Asiakkaalla ei ole enää mahdollista turvautua poliisiin, eikä myöskään vartijan mahdollisuuteen turvautua poliisiin voida enää sinänsä vedota, sillä yksityinen vartija hoitaa osaltaan virkasuhteiselle vartijalle sekä poliisille kuuluvia tehtäviä, joten vartijan mahdollisuus pyytää poliisi tilanteeseen paikalle on samanlainen kuin poliisi pyytäisi poliisin paikalle. Lisäksi hallituksen esityksen (HE 22/2014 vp s. 20) vaikutusten arvioinnin mukaan koko yksityisen vartijan käyttämisen idea on ollut se, ettei poliisin voimavaroja tarvitsisi sitoa poliisin säilyttämien henkilöiden vartiointiin.

Yksityisen vartijan heikompaa rikosoikeudellisesta suojaa voidaan oikeastaan ainoastaan perustella sillä, että hallituksen esityksen (HE 22/2014 vp, s. 102) mukaan yksityisen vartijan roolin tulisi olla avustava ja täydentävä, jonka lisäksi virkasuhteisen vartijan tulisi vastata säilytystilan toiminnan ohjauksesta ja valvonnasta. Tämä ei kuitenkaan tosiasiallisesti tarkoita sitä, että yksityisen vartijan tehtävät olisivat käytännössä erilaiset kuin virkasuhteisella vartijalla. Viljanen huomauttaa asiantuntijalausunnossaan, että erityisesti päihtyneiden säilöissä viranomaisen rooli voi jäädä pelkäksi etävalvonnaksi, jolloin koko vartiointitehtävä siirtyy yksityiselle.¹⁸⁵ Tällöin ei voida myöskään puhua pelkästään avustavasta roolista poliisin säilyttämien henkilöiden vartioinnin osalta. Saraviita mainitsee, että viranomaisperusteista toimivaltaa käyttävien virkamiesten vastuu on yleisesti ottaen olennaisesti ankarampi kuin yksityishenkilöiden.¹⁸⁶ Kuitenkin yksityisten vartijoiden osalta virkavastuun ankaruus selviää vasta tulevassa oikeuskäytännössä.

¹⁸³ Kerttula 2010, 221–223.

¹⁸⁴ Christie 1993, 115.

¹⁸⁵ Viljanen 2014, 4.

¹⁸⁶ Saraviita 2011, 120.

5 Johtopäätökset

Tuori totesi asiantuntijalausunnossaan perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä laiksi yksityisistä turvallisuuspalveluista ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 69/2001 vp), että yksityisiä turvallisuuspalveluita tarvittiin täydentämään poliisin ja muiden viranomaisten toimintaa. Yksityisen vartioimisliiketoiminnan tulisi silti olla nimenomaan täydentävää ja päävastuu tulisi edelleen säilyttää viranomaisilla.¹⁸⁷ Edellinen lakimuutos koskien yksityisen turvallisuusalan toimintaa ja toimivaltuuksia herätti aikanaan paljon kritiikkiä ja keskustelua. Hallituksen esityksessä (HE 69/2001 vp) mainittiin, että oli ajauduttu tilanteeseen, jossa vartijat hoitivat tehtäviä, joita poliisi ei voimavaroillaan kyennyt hoitamaan.

Jos edellisessä turvallisuusalaa koskevassa lakimuutoksessa liu'uttiin vartijoiden toimivallan osalta poliisin vastuulla olevan yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitoon, nyt hyväksytyssä lainsäädännössä vartijat saavat merkityksellisen roolin myös poliisin ydintehtävien parissa ja näin on mahdollista, että puhutaan jossain tapauksissa yksityisten vartijoiden osalta jopa perustuslain 124 §:n vastaisesta merkittävän julkisen vallan käytöstä.

Poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta annetun lain muuttamisella pyritään taloudellisesti, resurssien pohjalta ja tehokkuuden kannalta saavuttamaan tarkoituksenmukainen julkisen hallintotehtävän siirto, mutta nykyisen lainsäädännön kannalta siirto on hyvin ongelmallinen ja jopa lainvastainen. Kuten tutkielmassa on osoitettu, on poliisin säilyttämien henkilöiden vartioinnin yksityistämisessä monia huomioon otettavia asioita, joihin olisi pitänyt löytää tyydyttävä ratkaisu ennen yksityistämisen käynnistämistä. Yhteiskunnallinen keskustelu vastaavista asioista olisi käytävä ennen kuin hallituksen esitys on jo valmis.

Yksityisen vartijan tehtävien pysyminen tosiasiallisesti avustavalla ja epäitsenäisellä tasolla on hankalasti määriteltävissä oleva asia, minkä kuitenkin tulisi olla todennettavissa. Väärien toimintamallien syntyminen olisi kyettävä estämään jo heti alkuvaiheessa ja

¹⁸⁷ Tuori 2001, 3.

valvontaan olisi kiinnitettävä tarpeenmukainen huomio. Vakavia hankaluuksia voi aiheuttaa myös erilaisten toimivaltuuksien kohtaaminen. Poliisin ja virkasuhteisen vartijan tiukasti lakiin sidotut toimivaltuudet eroavat yksityisen vartijan jokamiehen oikeuksista ja loukatun suostumuksesta radikaalisti. Jo toimivaltuuksien lähtökohdat ovat siis periaatteellisesti vastakkaiset. Myös itsenäiseen harkintaan perustuva voimakeinojen käyttäminen on tosiasiallisesti vaikea sijoittaa avustavaan ja epäitsenäiseen asemaan. Oman lisäkysymyksensä yksityisten vartioiden käyttökelpoisuuteen tuo muuttuvat voimankäyttövälineet, jotka on määritelty poliisitoiminnassa ja yksityisessä vartiointitoiminnassa eri tavoin. Jos esimerkiksi Taser-etälamauttimen käyttökielto kumotaan poliisivankilan sisätiloissa, koulutetaanko tällöin myös yksityiset vartijat käyttämään voimankäyttövälinettä, joka heiltä on perinteisessä tehtävässään kielletty?

Uudessa laissa tehty jako päihtyneiden ja rikosperusteisesti kiinniotettujen vartiointiin on sinänsä keinotekoinen, että kumpaakaan ryhmää ei voi kategorisoida siten, että kummatkin ryhmät aiheuttaisivat vain omalle ryhmälle ominaisia tilanteita. Yksityisten vartijoiden erityiskoulutuksessa tulisikin kiinnittää huomiota juuri sen seikan välittämiseen, että tilanteet voivat muuttua nopeasti ja tällöin vaaditaan myös nopeaa reagointia. Lisäksi päihtyneiden valvontaa ja vartiointia ei voida lähtökohtaisesti pitää kovinkaan paljon helpompana tehtävänä kuin rikosperusteisesti kiinniotettujen valvontaa ja vartiointia. Voidaan myös ajatella asiakkaan kannalta, että asettaako edellä mainittu keinotekoinen jako yksilöt perusoikeuksien valossa erilaiseen asemaan

Voidaan sanoa, että jos jako päihtyneiden ja rikosperusteisesti kiinniotettujen kesken halutaan tehdä, tulisi käyttää jo 1973 vuonna lakiin kirjattua jakoa. Laissa päihtyneiden käsittelystä (461/1973) on selvästi ilmaistu, että poliisin on toimitettava päihtynyt, joka ei käyttäytymisellään aiheuta vaaraa muille, päihtyneiden selviämisasemalle. Päihtyneiden käsittelyä ja säilytystä tulisikin lähestyä jo pitkään voimassa olleen lainsäädännön kautta. Kun rauhallisesti käyttäytyvät päihtyneet pystyttäisiin tehokkaasti viemään selviämisasemille, sekä poliisin että virkasuhteisten vartijoiden työaikaa pystyttäisiin suuntaamaan vähintään samalla tavalla uudestaan, kuin mitä nykyinen uudistus antaa myöden.

Erityiskysymyksenä virkavastuun oikeudenmukainen toteutuminen on myös kaikkia osapuolia koskettava kysymys, johon ei vielä ole löydetty tyydyttävää vastausta. Myös

yhdenmukaisen ja tehtävään valmentavan erityiskoulutuksen on oltava sellaisella tasolla, että lakimuutos voisi lähtökohtaisesti onnistua. Koulutuksen tasoa tulee korostaa sekä vartijan perinteisten tehtävien osalta että poliisin säilyttämien henkilöiden vartioinnin erityiskoulutuksen osalta. Myös valvonnan rooli on nostettava sille kuuluvalla tasolla. Yksityistä vartioimisliiketoimintaa valvotaan jo nyt viranomaisten toimesta, mutta nyt yksityistä vartioimistoimintaa on valvottava myös osana poliisin toimintaa. Tästä syystä poliisin suorittaman valvonnan lisäksi myös esimerkiksi eduskunnan oikeusasiamiehen suorittaman valvonnan rooli korostuu. Vahvasti perusoikeuksiin vaikuttavan toiminnan valvonta ei voi olla riittävällä tasolla, jos valvontavastuu on pelkästään samalla organisaatiolla, joka toiminnan myös toteuttaa.

Yhtenä varteenotettavana jatkotutkimusaiheena voidaan pitää sopimusoikeuden laajentumista julkisen vallan käytön alalle. Nykyään yksityisen pysäköinninvalvonnan katsotaan saavan oikeutuksensa nimenomaan sopimuksen kautta ja näin ollen valvontamaksun antamisessa ei ole kysymys julkisen vallan käytöstä vaan sopimuksesta ja sen rikkomisesta. Nyt myös poliisin säilyttämien henkilöiden vartioinnista tehdään sopimus poliisihallituksen ja turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijan kanssa. Hidén ei asiantuntijalausunnossaan pitänyt sopimuksenvaraisuutta lähtökohtaisesti soveltuvana järjestelynä tämän tyyppisissä asioissa.¹⁸⁸ Jatkotutkimuksessa on mahdollisuus perehtyä sopimusperusteisuuden lainmukaisuuteen sekä käyttökelpoisuuteen julkisen vallan käytön yksityistämisenä.

Tutkielmasta käy ilmi, että huomattavasti tiukempikin suhtautuminen yksityisten vartijoiden käyttöön poliisin säilyttämien henkilöiden vartioinnissa olisi ollut perusteltu. Edellä esitetyn pohjalta voidaan päätyä myös ratkaisuun, jossa poliisin säilyttämien henkilöiden vartiointia voidaan kokonaisuudessaan ja toisiinsa liittyvine osatehtävineen pitää merkittävän julkisen vallan käyttönä.

Joidenkin vuosien jälkeen nähdään, onko valittu linja ja yhteistyö toimiva. Yhteistyön tulisi ensinnäkin olla perustuslainmukainen, mutta siitä tulisi myös saada jonkinäköistä integraatioetua. Vielä on aikaista sanoa, millaista konkreettista hyötyä lakimuutoksella saavutetaan. Onko hyöty taloudellista ja suuntautuuko hyöty lopulta poliisille,

¹⁸⁸ Hidén 2014, 7–8.

arviointiliikkeelle vai asiakkaalle? Toiminnan arviointi on tärkeää myös erityiskoulutuksen ja toiminnan kehittämisen kannalta.