



LAUSUNTO

30.11.2015

Sisäministeriölle

LAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYSLUONNOKSESTA LAIKSI YKSITYISISTÄ TURVALLISUUSPALVELUISTA ANNETUN LAIN MUUTTAMISESTA

Esitysluonnoksessa ehdotetaan muutettavaksi vuoden 2017 alussa voimaan tulevaa lakia yksityisistä turvallisuuspalveluista (1085/2015). Ehdotettujen muutosten todetaan koskevan pääasiassa lupaprosessien sujuvoittamista.

Vartijan tehtävät ja toimialue

Lain 4 §:n 2 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi maininta siitä, että erillisen omaisuuden vartiointia, henkilön koskemattomuuden suojaamista tai rikoksen paljastamista koskevan vartioimistehtävän ohella myös ”vartioimisalueella suoritettavaa tehtävää tukevaa vartioimistehtävää” saa suorittaa muualla kuin vartioimisalueella.

Ehdotusta voidaan pitää sinänsä perusteltuna esitysluonnoksen perusteissa mainitun hälytyskeskuspäivystystehtävän osalta. Koska vartiointitehtävien suorittamisen alueellisella rajaamisella on myös valtiosääntöoikeudellista merkitystä, jatkovalmistelussa on syytä varmistua siitä, ettei ehdotettu muotoilu johda tarpeettoman laajaan soveltamiseen. Jollei säännöstä ole tarkoitettu sovellettavaksi muissa kuin hälytyskeskuspäivystystehtävissä, se on syytä täsmentää tätä tarkoitusta vastaavaksi.

Vartijaksi hyväksymistä koskeva hakemus ja päätös

Lain 13 §:ää ehdotetaan muutettavaksi siten, ettei vartijaksi hyväksymistä koskevaa hakemusta olisi enää välttämätöntä jättää kaikissa tapauksissa henkilökohtaisesti poliisilaitokselle. Vastaava muutos tehtäisiin järjestyksenvalvojaksi hakemista koskevaan 38 §:ään ja turvasuojaajaksi hakemista koskevaan 63 §:ään. Ehdotuksen mukaan hakemus voitaisiin edellä mainituissa tapauksissa jättää poliisilaitokselle ”henkilökohtaisesti tai sähköisesti”. Hakijan tulee kuitenkin saapua henkilökohtaisesti poliisilaitokselle hyväksymistä sähköisesti haettaessa, jos se on hakijan henkilökohtaisten ominaisuuksien arvioimiseksi tai muusta erityisestä syystä tarpeen.

Oikeusministeriö pitää aiheellisena todeta, etteivät henkilökohtainen ja sähköinen asiointi ole ehdotetulla tavalla oikeudellisesti rinnasteisia. Henkilökohtaisen asioinnin vaatimus sisältää kiellon käyttää asiamiestä, kun taas sähköisessä asiointissa on kyse vireillepanon muotoa koskevasta vaatimuksesta.

Siltä osin kuin ehdotetussa yhteydessä on tarkoitus luopua henkilökohtaisen asioinnin vaatimuksesta, riittävää on säätää pelkästään velvollisuudesta toimittaa hakemus poliisilaitokselle. Hakemus voitaisiin siten tehdä joko toimittamalla hakemus postitse, henkilökohtaisesti tai asiamiehen välityksellä viranomaiseen, taikka sähköisin menetelmin. Pykälän toinen virke on syytä säilyttää ehdotetussa muodossaan.

Ehdotuksen perustelut muodostuvat kuitenkin varsin epäjohdonmukaisiksi sääntelyn taustaan nähden. Esitysluonnoksen yleisperustelujen (s. 6) mukaan voimassa olevaan yksityisistä turvallisuuspalveluista annettuun lakiin (69/2001) sisältyvän henkilökohtaisen asioinnin vaatimuksen katsotaan menettäneen sähköisen tunnistamisen kehittymisen myötä ainakin osittain merkityksensä. Henkilökohtaisten ominaisuuksien arvioimisen katsotaan puolestaan olevan vaikeaa hakemuksen vastaanottovaiheessa.

Kuitenkin muutosehdotusten kohteena olevan uuden yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 13 §:n 3 momentin perusteluissa (HE 22/2014 vp, s. 38) todetaan nimenomaisesti, että ”(v)aikka lupahakemusprosessi voitaisiin nykyään hoitaa myös sähköisesti, vartijan sopivuutta tehtäväänsä henkilökohtaisten ominaisuuksien puolesta ei olisi mahdollisuus arvioida sähköisessä prosessissa. Tämän vuoksi ehdotuksessa lähdetään edelleen siitä, että hakijan olisi henkilökohtaisesti näyttydyttävä poliisilaitoksella hyväksymistä hakiessaan.” Asianomaisessa sääntelyyhteydessä henkilökohtaisen asioinnin vaatimuksen tarkoituksena ei siten

ole tarkoitettu olevan henkilön tunnistaminen sinänsä, vaan tämän sopivuuden arviointi.

Jos henkilökohtaisen asioinnin ei katsota olevan esitysluonnoksen perusteissa mainituista syistä lähtökohtaisesti tarpeen hakijan henkilökohtaisten ominaisuuksien arvioimiseksi, vaan pelkästään henkilön tunnistamiseksi, lakiehdotuksen 13 ja 38 § tulee muotoilla tätä tarkoitusta vastaavaksi. On syytä huomata, ettei sähköisen asioinnin mahdollistaminen sisällä sellaisenaan vaatimusta vahvan sähköisen tunnistusmenetelmän käytämisestä [ks. L sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa (13/2003) ja L vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä allekirjoituksista (617/2009)].

Jatkovalmistelussa on kuitenkin syytä tarkoin arvioida, vastaako tällainen sääntely enää riittävästi hakijan henkilökohtaisten ominaisuuksien ennakkollista arviointia edellyttävän 10 §:n 1 momentin 3 kohdan ja 35 §:n 1 momentin 2 kohdan sisältöä ja tarkoitusta. Yksi keino sääntelyn tavoitteiden turvaamiseksi ja edistämiseksi saattaisi olla korostaa säännöspäätösten laissa tarkoitettujen koulutuksen antajien vastuuta ja yhteistyötä poliisin kanssa koulutukseen hakeutuvien tai koulutusta saavien henkilöiden ominaisuuksien arvioinnissa sekä sopivuusarviointia tukevien suppeiden turvallisuusselvitysten pyytämisessä.

Tarkemmat säännökset

Lain 111 §:n 2 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi säännös Poliisihallituksen velvollisuudesta vahvistaa laissa tarkoitettujen koulutusten opetusaiheet, opetussisällöt sekä tuntijakaumat.

Ehdotusta on tältä osin arvioitava perustuslain 80 §:n 2 momentin kannalta. Ministeriötasoa alemmalle viranomaiselle voidaan osoittaa oikeussääntöjen antamisvaltaa vain erityisestä syystä (PeVM 10/1998 vp). Tällainen syy on käsillä lähinnä silloin, kun kysymyksessä on tekninen ja vähäisiä yksityiskohtia koskeva sääntely, johon ei liity merkittävää harkintavallan käyttöä (HE 1/1998 vp, s. 133/II).

Valtuus ei ehdotetussa muodossaan vastaa perustuslain 80 §:n vaatimuksia. Sen lisäksi, että koulutuksen yleisistä raameista säädetään lailla, oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että laissa on osoitettu valtuudessa mainituista asioista norminantovaltaa myös sisäministeriölle (10, 12, 35 §). Ehdotettu valtuus tulisikin muotoilla esimerkiksi siten, että Poliisihallitus antaa ”lakia ja asetusta tarkempia määräyksiä” siinä mainituista asioista. Sisäministeriön ja Poliisihallituksen välisestä toimivallanjaosta ei tule

jäää lain perusteella epäselvyyttä. Jatkovalmistelussa tulee tehdä tästä asianmukaisesti selkoa.

Turvallisuusalan elinkeinolupaa koskevat siirtymäsäännökset

Uuden yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 114 §:n 1 momentin mukaan se, jolla tämän lain voimaan tullessa on kumotussa yksityisistä turvallisuuspalveluista annetussa laissa tarkoitettu vartioimisliikelupa, voi kuuden kuukauden kuluessa lain voimaantulosta Poliisihallitukselle teke-mällä ilmoituksella ilmoittaa jatkavansa toimintaansa turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijana. Poliisihallitus myöntää tällöin turvallisuusalan elinkeinoluvan vartioimisliikeluvan haltijalle maksutta.

Pykälän 3 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi säännös siitä, että 1 momentissa tarkoitettuna siirtymäaikana vartioimisliikeluvan haltijaan sovellettaisiin uuden lain 6 ja 7 luvun (turvallisuusalan elinkeinolupa ja valvonta) lisäksi 3 §:n 1 momenttia (turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijoiden oikeus vartioimisliiketoiminnan harjoittamiseen), 26 §:n 4 momenttia (oikeus suorittaa järjestyksenvalvontatehtäviä yksityistilaisuudessa) ja 28 §:n 3 momenttia (oikeus suorittaa järjestyksenvalvontatehtäviä poliisin tai rajavartiolaitoksen apuna). Sääntelyn tarkoituksena on perustelujen mukaan selventää sitä, että nykyinen vartioimisliikeluvan haltija voisi jatkaa vartioimisliiketoiminnan harjoittamista uudessa laissa tarkoitettuna siirtymäaikana ja että järjestyksenvalvojatoimintaa, jota uuden lain voimaantulon myötä voisi harjoittaa vain turvallisuusalan elinkeinoluvan haltija, voisi siirtymäaikana harjoittaa myös vartioimisliikeluvan haltija.

Tarkoituksena lienee siis säätää siitä, että vanhan lain nojalla myönnetty vartioimisliikeluvat jäävät 114 §:n 1 momentissa tarkoitetuksi siirtymäajaksi voimaan siten, että vartioimisliikeluvan haltijoihin sovelletaan siirtymäaikana uudessa laissa tarkoitettuja turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijoita koskevia säännöksiä. Jatkovalmistelussa on syytä varmistua siitä, että ehdotettu 3 momentti vastaa tarkoitustaan ottaen huomioon, että turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijoiden oikeuksista ja velvollisuuksista säädetään myös muissa kuin 3 momentissa mainituissa säännöksissä. Siirtymäjärjestelyssä on syytä pyrkiä mahdollisimman selkeään sääntelytapaan.

Muut siirtymäsäännökset

Lain 115 §:n 1 momentin mukaan ennen lain voimaantuloa annettu vartijaksi, järjestyksenvalvojaksi, järjestyksenvalvojakouluttajaksi, voimankäytökouluttajaksi tai turvasuojaajaksi hyväksyminen on ehtoineen ja rajoituksineen voimassa hyväksymisen voimassaoloajan. Vastaavasti aikai-

semmin voimankäyttökouluttajaksi erityisen voimankäyttökoulutuksen ampuma-asetta koskevaan osioon ja ampumiskokeen toimeenpanijaksi hyväksytty henkilö voi toimia ennen lain voimaantuloa annetun hyväksymispäätöksen mukaisesti tässä laissa tarkoitettuna asekouluttajana.

Pykälään ehdotetaan selvyyden vuoksi lisättäväksi uusi 2 momentti, jossa säädettäisiin 1 momentissa mainittujen henkilöiden oikeudesta hakea uutta hyväksyntää ennen hyväksymisen päättymistä tai sen päättymisen jälkeen uuden lain säännösten mukaisesti.

On selvää, että 1 momentissa tarkoitetuilla henkilöillä on oikeus toimia uuden lain voimaantultua sen sisältämän sääntelyn mukaisesti. Säännösehdotusta on pidettävä pikemminkin epäselvyyttä lisäävänä kuin sääntelyä selkeyttävänä. Säännös on syytä poistaa lakiehdotuksesta.

Ylijohtaja



Asko Välimaa

Lainsäädäntöneuvos



Marietta Keravuori-Rusanen

