

SM066:00/2011



TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖ
ARBETS- OCH NÄRINGSMINISTERIET
MINISTRY OF EMPLOYMENT AND THE ECONOMY

SISÄASIAINMINISTERIÖ

28.02.2013

INRIKESMINISTERIET

Lausunto

Sisäasiainministeriö
Poliisiosasto

28.2.2013
TEM 25/03.01.08/2013

Viite SM066:00/2011

Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi yksityisistä turvallisuuspalveluista ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Sisäasiainministeriö on pyytänyt työ- ja elinkeinoministeriön lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi yksityisistä turvallisuuspalveluista ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Työ- ja elinkeinoministeriö esittää lausuntonaan seuraavan.

Yleistä

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki yksityisistä turvallisuuspalveluista, joka korvaisi voimassa olevan yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain (282/2002). Nykyisessä laissa yksityisillä turvallisuuspalveluilla tarkoitetaan vartioimisliiketoimintaa ja turvasuojaustoimintaa. Järjestyksenvalvojatoiminnasta on puolestaan säädetty useissa laeissa ja asetuksissa. Vartioimisliiketoiminnan harjoittaminen edellyttää Poliisihallituksen myöntämää lupaa. Sen sijaan järjestyksenvalvojatoiminnan harjoittamiseen ei vaadita lupaa. Järjestyslaissa (612/2003) tarkoitettuja järjestyksenvalvontatehtäviä voi kuitenkin ottaa hoitaakseen ainoastaan vartioimisliikkeet. Tällöin järjestyksenvalvojalla on oltava myös hyväksyminen sekä järjestyksenvalvojaksi että vartijaksi. Turvasuojaustoimintaa ei ole säädetty luvanvaraiseksi elinkeinoksi.

Esityksen tavoitteena on nykyisen vartioimisliike-, järjestyksenvalvoja- ja turvasuojaustoimintaa koskevan lainsäädännön selkeyttäminen. Työ- ja elinkeinoministeriö kannattaa esityksessä ehdotettua sääntelyn keskitämistä uuteen lakiin. Voimassa olevan lainsäädännön ongelmana on erityisesti järjestyksenvalvojia koskevan sääntelyn hajanaisuus.

Ehdotuksen mukaan vartioimisliiketoiminnan harjoittaminen olisi edelleen luvanvaraista. Esityksessä järjestyksenvalvojatoiminta ehdotetaan säädettäväksi luvanvaraiseksi tietyin osin. Nykyinen järjestyksenvalvojista annettu laki (533/1999) ehdotetaan kumottavaksi. Turvasuojaustoiminnan sääntelyn osalta on päädytty ehdottamaan nykyisen oikeustilan säilyttämistä. Uudessa laissa säädettäisiin erityisestä turvallisuusalan elinkeinoluovasta, joka olisi käsitteenä kokonaan uusi ja olisi yhteisnimitys ehdotuksessa luvanvaraisiksi ehdotettujen elinkeinojen harjoittamiseen myönnettyille luville.

Järjestyksenvalvojen välittäminen yleiseen kokoukseen tai yleisötilaisuuteen

Ehdotuksen 26 §:n 1 momentin mukaan ansiotarkoituksessa tapahtuva, toimeksiantoon perustuva järjestyksenvalvojen välittäminen edellyttäisi turvallisuusalan elinkeinolupaa. Pykälän 2 momentin mukaan yhdistyslaissa tarkoitettu yhdistys voisi kuitenkin ilman lupaa välittää järjestyksenvalvoja yleiseen kokoukseen tai yleisötilaisuuteen. (Momentin perusteluissa on lapsus "välittää järjestyksenvalvoja yleiseen kokoukseen tai yleiseen kokoukseen".)

Työ- ja elinkeinoministeriö kiinnittää huomiota siihen, että 26 §:n 2 momentin poikkeussäännös – oikeus harjoittaa järjestyksenvalvojen välittämistä ilman lupaa – perustuu siihen, onko toiminnanharjoittaja yhdistys vai ei. Säännöksen rajaaminen koskemaan vain yhdistyslaissa tarkoitettuja yhdistyksiä on varsin ongelmallinen. Jos luvanvaraisuus ei koskisi yhdistyksiä, muut yhteisöt asetettaisiin eri asemaan yhdistyksiin verrattuna.

Momentin perustelujen mukaan "viittaus yhdistyslain mukaiseen yhdistykseen rajaa esitetyn poikkeuksen ulkopuolelle sellaiset yhteisöt, joiden tarkoituksena on voiton tai muun välittömän taloudellisen edun hankkiminen siihen osalliselle tai jonka tarkoitus tai toiminnan laatu muuten on pääasiassa taloudellinen." Tämän osalta ministeriö huomauttaa, ettei momenttia ole rajattu koskemaan yhdistyksiä, joilla on yksinomaan yleishyödyllinen tarkoitus ja että myös yhdistykset voivat harjoittaa elinkeinotoimintaa.

Elinkeinoon harjoittamista koskevassa lainsäädännössä elinkeinonharjoittajalle asetetut vaatimukset määrätyn oikeudellisen muodon valitsemisesta ovat lähtökohtaisesti kiellettyjä. Perustuslain 18 §:ssä turvattuun elinkeinovapauteen sisältyy myös se, että jokaisella on oikeus valita se elinkeinon harjoittamisen muoto, jolla hän haluaa hankkia toimeentulonsa. Ehdotuksen 26 §:n 2 momentti, jonka perusteella kaikki muut yhteisöt paitsi yhdistyslaissa tarkoitettut yhdistykset tarvitsisivat luvan järjestyksenvalvojen välittämiseen yleiseen kokoukseen tai yleisötilaisuuteen, on ministeriön mielestä perustuslain vastainen.

Ehdotuksen 26 §:n 2 momentin perusteluista käy ilmi, että momentissa tarkoitettussa sääntelyssä olisi kyse muusta kuin ammattimaisesta järjestyksenvalvojen välittämisestä. Perusteluista saa sellaisen käsityksen, että luvanvaraisuuden ulkopuolelle olisi tarkoitus rajata satunnainen järjestyksenvalvojen välittäminen yleiseen kokoukseen tai yleisötilaisuuteen. Jos tarkoituksena on se, että kertaluonteiseen ja hyvin harvoin toistuvaan järjestyksenvalvojen välittämiseen ei tarvita lupaa, 2 momentti tulisi muotoilla niin, että lupaa ei vaadittaisi edellä tarkoitettuun satunnaiseen toimintaan.

Järjestyksenvalvontaa koskevat määritelmät

Lakiehdotuksen 2 § sisältää luettelon laissa käytetyistä määritelmistä. Ehdotuksen 2 §:n 9 kohdassa on järjestyksenvalvojatoiminnan määritelmä. Järjestyksenvalvojatoiminnalla tarkoitetaan järjestyksenvalvojen asettamista järjestyksenvalvojan toimialueille ja järjestyksenvalvojen välittämistä. Järjestyksenvalvojalla tarkoitetaan 2 §:n 10 kohdan mukaan

henkilöä, jonka tehtävänä on turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijan palveluksessa tai muutoin ylläpitää järjestystä ja turvallisuutta sekä estää rikoksia ja onnettomuuksia toimialueellaan.

Ehdotuksen 26 §:n 3 momentin mukaan lain 28 §:n 1 momentin 2 kohdassa ja 30 §:ssä tarkoitettua järjestyksenvalvojatoimintaa saa harjoittaa vain turvallisuusalan elinkeinoluvan haltija. Ehdotuksen 28 §:ssä säädetään järjestyksenvalvojan asettamisesta ja 30 §:ssä järjestyksenvalvojan asettamisesta poliisin tai rajavartiolaitoksen avuksi. Työ- ja elinkeinoministeriö pitää 26 §:n 3 momenttia lakiteknisesti ongelmallisena, koska siinä käytetään käsitettä "järjestyksenvalvojatoiminta", joka on määritelty 2 §:n 9 kohdan mukaan siten, että määritelmä kattaa paitsi järjestyksenvalvojen asettamisen myös järjestyksenvalvojen välittämisen. Ehdotuksen 2 §:n 9 kohdassa käytetty järjestyksenvalvojatoiminnan määritelmä sitoo lain kirjoittajaa. Jos tämän määritelmän jälkeen laissa esiintyy määritelty käsite, käsite tulee voida korvata määritelmällä ilman, että tekstin merkityssisältö muuttuu.

Ehdotuksen 2 §:n luettelossa on siis järjestyksenvalvojatoiminnan ja järjestyksenvalvojan määritelmät. Pykälän luettelosta puuttuu järjestyksenvalvontatehtävän määritelmä, vaikka järjestyksenvalvontatehtävän käsitettä käytetään muun muassa ehdotuksen 36, 40, 54, 57 ja 104 §:ssä. Työ- ja elinkeinoministeriö kiinnittää huomiota myös siihen, että järjestyksenvalvontaa koskevat määritelmät eivät ole lakiteknisesti yhtenevät ehdotuksen vartioimista koskevien määritelmien kanssa: *vartioimistehtävällä* tarkoitetaan omaisuuden vartioimista, henkilön koskemattomuuden suojaamista sekä rikoksen paljastamista samoin kuin näiden tehtävien valvomista (2 §:n 2 kohta). Vartioimisliiketoiminnalla tarkoitetaan ansiotarkoituksessa suoritettavaa, toimeksiantosopimukseen perustuvaa *vartioimistehtävien* hoitamista (2 §:n 1 kohta). Vartijalla tarkoitetaan sitä, joka turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijan palveluksessa suorittaa *vartioimistehtäviä* (2 §:n 6 kohta).

Ehdotuksen luvanvaraista järjestyksenvalvojatoimintaa koskeva sääntely poikkeaa siitä selkeästä mallista, jolla luvanvarainen vartioimisliiketoiminta on ehdotuksessa säännelty. Sen sijaan että ehdotuksessa järjestyksenvalvojatoiminnalla tarkoitettaisiin ansiotarkoituksessa suoritettavaa, toimeksiantosopimukseen perustuvaa järjestyksenvalvontatehtävien hoitamista, luvanvaraisuus on 26 §:n 1 momentissa rajattu kosemaan vain järjestyksenvalvojen välittämistä, vaikka 2 §:n 1 kohdan ja 26 §:n 1 momentin perustelut vastaavat pitkälti toisiaan.

Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että järjestyksenvalvontaa koskevien käsitteiden selkeyttämiseksi ja järjestyksenvalvojatoiminnan luvanvaraisuuden alan täsmentämiseksi lakiin tulisi ottaa järjestyksenvalvontatehtävän määritelmä. Lisäksi perusteluissa tulisi tämä käsite selittää samalla tavalla yksityiskohtaisesti kuin on menetelty vartioimistehtävän kohdalla.

Ehdotuksen 108 §:n 2 momenttia tulee myös tarkistaa käsitteiden osalta. Momentissa on käytetty epätasällisiä käsitteitä "muu järjestyksenvalvoja välittävä" ja "järjestyksenvalvojapalveluja toimittava".

Turvasuojaustoiminta

Esitysluonnoksen perusteluissa on arvioitu voimassa olevaa turvasuojaustoimintaa koskevaa sääntelyä. Perustelujen mukaan (s.11) "sääntelyn tavoitteessa - siinä, että tietyissä luottamuksellisen tiedon saannin mahdollistavissa turvallisuustehtävissä työskentelevät henkilöt on saatu poliisin valvonnan piiriin - on onnistuttu. Yhteiskunnan intressit turvasuojauksen suhteen liittyvät nimenomaan alalla työskentelevien henkilöiden valvontaan. Toisinaan on esitetty, että lainsäädännöllä olisi säänneltävä myös turvasuojaajien koulutusta. Turvasuojaajien koulutukseen ei kuitenkaan liity vastaavaa yhteiskunnallista intressiä kuin esimerkiksi vartijoiden ja järjestyksenvalvojen koulutukseen."

Lakiehdotuksen 4 luvussa on turvasuojaustoimintaa koskevat säännökset. Ehdotuksen 59 §:ssä säädetään turvasuojaajaksi hyväksymistä koskevista vaatimuksista. Vartijasta ja järjestyksenvalvojasta poiketen pykälässä ei esitetä turvasuojaajalle hyväksymisen edellytyksenä koulutusvaatimuksia. Kuitenkin ehdotuksen 60 §:n perusteella hakijan kotikunnan poliisilaitos voisi liittää erityisestä syystä turvasuojaajaksi hyväksymiseen koulutuksesta johtuvia ehtoja ja rajoituksia. Työ- ja elinkeinoministeriön mielestä tällöin on ongelmallista, että kullekin paikallispoliisille annetaan oikeus asettaa turvasuojaajaa koskevia koulutusvaatimuksia, vaikka laissa ei ole niistä mitään säädetty. Jotta hakijat voisivat luottaa siihen, etteivät hyväksymiset ole mielivaltaisia, sääntelyä tulisi tältä osin tarkistaa.

Toiminta yli rajojen

Ehdotuksen 59 §:n 2 momentin mukaan turvasuojaajaksi hyväksyy hakijan kotikunnan poliisilaitos. Vastaavasti hakijan kotikunnan poliisilaitos päättää vartijaksi hyväksymisestä (8 §:n 2 mom.) ja järjestyksenvalvojaksi hyväksymisestä (35 §:n 3 mom.). Ehdotukset perustuvat sille ajatukselle, että hakijat ovat Suomessa vakinaisesti asuvia henkilöitä.

Esityksen jatkovalmistelussa tulisi kiinnittää huomiota siihen, että hyväksymistä voi hakea myös toisessa ETA-valtiossa vakinaisesti asuva henkilö yksityisenä elinkeinonharjoittajana tai toiseen ETA-valtioon sijoittautuneen yrityksen palveluksessa olevana työntekijänä. Toisaalta tällaisella henkilöllä voi olla toisessa ETA-valtiossa myönnetty ammattipätevyys. Kyse on vaatimusten ja niiden vastaavuuden hyväksymisen sekä asiakirjojen vastaavuuden ja niiden hyväksymisen taustalla olevasta EU-oikeuden vastavuoroisen tunnustamisen periaatteesta.

Turvallisuusalan elinkeinolupahakemus

Lakiehdotus ei sisällä säännöksiä turvallisuusalan elinkeinolupahakemuksen tietosisällöstä ja sen liitteistä. Tosin ehdotuksen 72 §:n 2 momentissa hakemusmenettelyn osalta säädettäisiin, että turvallisuusalan elinkeinoluvan hakijan tai haltijan on jättäessään hakemuksen luvan saamiseksi tai välittömästi sen jälkeen tehtävä Poliisihallitukselle hakemus vastaavan hoitajan hyväksymiseksi.

Ehdotuksen 70 §:ssä säädetään muutosilmoituksista. Pykälän 1 momentin 1 ja 2 kohdassa on mainittu niitä tietoja, jotka työ- ja elinkeinoministeriön käsityksen mukaan tulisi muun muassa ilmoittaa lupaa koske-

vassa hakemuksessa. Ehdotuksen 69 §:stä käy ilmi, että hakemuksessa olisi mainittava toiminnan laajuutta sekä toimipaikkoja ja niiden sijaintia koskevat tiedot. Hakemuksessa tulisi myös ilmoittaa, mitä toimintaa hakija aikoo harjoittaa, koska perustelujen mukaan (s.17) "elinkeinonharjoittaja voisi periaatteessa harjoittaa samalla luvalla sekä vartioimisliikettä lupaa edellyttävää järjestyksenvalvojatoimintaa. Lupa voitaisiin kuitenkin rajoittaa koskemaan vain jompaakumpaa toimintaa." Ministeriö ehdottaa, että laissa säädettäisiin niistä tiedoista, joita turvallisuusalan elinkeinolupahakemuksen tulee sisältää.

Perustuslain 10 §

Ehdotuksen 108 § koskee tapahtumailmoitusta, joka vartijan ja järjestyksenvalvojan tulee laatia vartioimis- ja järjestyksenvalvontatehtävissä (pykälässä "vartioimis- ja järjestyksenvalvontatehtävissä") havaituista kiinniottamiseen tai voimakeinojen käyttöön johtaneista tapahtumista. Tapahtumailmoitukseen saadaan kirjata toimenpiteiden kohteena olleiden sukunimi, etunimet, henkilötunnus ja osoitetiedot. Tapahtumista muodostuu henkilötietoja sisältävä rekisteri. Sama koskee ehdotuksen 80 §:ssä mainittuja henkilöstö- ja työvuorotiedostoja.

Edellä mainitut ehdotukset koskevat henkilötietojen käsittelyä ja ovat siten merkityksellisiä perustuslain 10 §:n kannalta. Pykälän 1 momentin mukaan henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan henkilötietojen suojan kannalta tärkeitä sääntelykohteita rekisteröinnissä ovat ainakin rekisteröinnin tavoite, rekisteröitävien henkilötietojen sisältö, niiden sallitut käyttötarkoitukset tietojen luovutettavuus mukaan luettuna sekä tietojen säilytysaika henkilörekisterissä ja rekisteröidyn oikeusturva. Näiden seikkojen sääntelyn lain tasolla tulee olla kattavaa ja yksityiskohtaista (ks. esim. PeVL 19/2012 ja siinä viitatut PeVL:n lausunnot). Koska ehdotetut säännökset ovat tärkeitä perustuslain 10 §:n kannalta, myös näiden säännösten suhdetta perustuslakiin on arvioitava esityksen säätämisympäristöstä koskevassa jaksossa.

Siirtymäsäännös

Ehdotuksen 117 §:n 4 momentti sisältää siirtymäsäännöksen. Ministeriö ehdottaa, että säännöstä muutettaisiin esimerkiksi seuraavasti: *Se, joka tämän lain voimaan tullessa harjoittaa lain 26 §:ssä tarkoitettua lupaa edellyttävää toimintaa ja joka tekee x §:ssä tarkoitettua lupahakemuksen kuuden kuukauden kuluessa lain voimaantulosta, saa jatkaa toimintaansa ilman lupaa, kunnes luvan myöntämistä koskeva asia on ratkaistu.*

Muita huomautuksia

S. 30: Ehdotuksen 8 §:n 1 momentin perusteluja tulee tarkistaa siten, että yleisen eläkeikärajan sijasta tulee käyttää ilmaisua "eläkeiän yläraja".

S. 59: Ehdotuksen 51 §:ssä säädetään järjestyksenvalvojan oikeudesta turvallisuustarkastukseen. Pykälän 1 momentin perustelujen mukaan "tarkastuksessa tulisikin pyrkiä muun muassa siihen, että tarkastuksen suorittaisi eri sukupuolta oleva henkilö". Vastaavalla tavalla kuin sivulla 36 on perusteltu vartijan oikeutta turvallisuustarkastukseen, 51 §:n 1 momentin perusteluja tulisi oikaista siten, että "tarkastuksen suorittaisi samaa sukupuolta oleva henkilö".

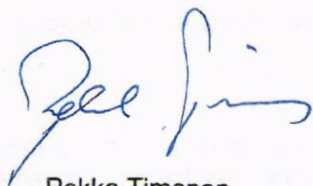
S. 74: Ehdotuksen 79 §:n 3 momentin mukaan turvallisuusalan elinkeinolluvan haltijalla saa olla palveluksessaan yksi väliaikainen vartija jokaista alkavaa kolmea koulutuksen saanutta vartioimistehtäviä suorittavaa vartijaa kohti. Momentin perustelujen mukaan "jos esimerkiksi viimeksi mainittujen vartijoiden määrä olisi neljä, väliaikaisia vartijoita voisi olla kaksi." Ministeriön mielestä momentissa olevaa ilmaisua "alkavaa kolmea" tulisi tulkita siten, että jos koulutuksen saaneita vartijoita olisi kuusi, väliaikaisia vartijoita voisi olla kaksi.

S.101: Esityksen perustelujen mukaan "merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain yksityiselle." Edellä mainittuja tehtäviä voidaan kuitenkin perustuslain 124 §:n mukaan antaa vain viranomaiselle.

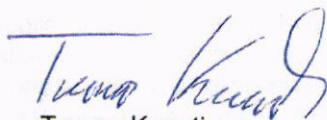
Laki henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa

Ehdotuksen 85 §:ssä säädetään turvallisuusalan valvontatiedoista. Pykälän toisessa virkkeessä on viittaussäännös, jonka mukaan turvallisuusalan valvontatiedoista säädetään tarkemmin henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetussa laissa (761/2003). Mainitun lain 3 §:n 3 momentin 6 kohdan mukaan tietojärjestelmään saadaan tallettaa yksityisistä turvallisuuspalveluista annetussa laissa (282/2002) ja järjestyksenvalvojista annetussa laissa (533/1999) poliisille säädettyjen tehtävien suorittamiseksi tarpeelliset tiedot yksityisistä turvallisuuspalveluista annetussa laissa ja sen nojalla annetuissa tarkemmissa säännöksissä tarkoitetusta hakemuksesta, päätöksestä, kortista, poliisin toimenpiteestä, esteestä, huomautuksesta, ilmoituksesta ja tarkastuksesta sekä järjestyksenvalvojista annetussa laissa ja sen nojalla annetuissa säännöksissä tarkoitetusta hakemuksesta, päätöksestä, luvasta, kortista, poliisin toimenpiteestä, esteestä, huomautuksesta ja ilmoituksesta (*turvallisuusalan valvontatiedot*).

Nykyisen yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain ja järjestyksenvalvojista annetun lain kumoamisesta johtuen hallituksen esityksessä tulisi ehdottaa muutettavaksi myös henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annettua lakia.



Pekka Timonen
ylijohtaja



Tuomo Knuuti
hallitusneuvos