

Helsinki 25.2.2013

25. 02. 2013

Dnro 37/5/13

INRIKESMINISTERIET

Sisäasiainministeriö

Viite: Lausuntopyyntöne 3.1.2013, SM066:00/2011

LAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYSLUONNOKSESTA LAIKSI YKSITYISISTÄ TURVALLISUUSPALVELUISTA JA ERÄIKSI SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI

Esitän pyydettyä lausuntonani seuraavaa.

Esityksen pääasiallisen tavoitteena on yksityisiä turvallisuuspalveluita koskevan lainsäädännön selkeyttäminen, mikä on kannatettava tavoite. Nykyinen asiaa koskeva lainsäädäntö on hajautunut eri lakeihin ja vaikeasti hahmotettavissa oleva kokonaisuus.

Laillisuusvalvonnassa yksityisiä turvallisuuspalveluita koskevat kysymykset ovat tulleet esille pääasiassa tilanteissa, joissa on arvioitu sitä, onko yksityiselle annettu viranomaisen toimeksiannolla sellainen tehtävä, että järjestely on sopusoinnussa perustuslain 124 §:n kanssa.

Oikeusasiamiehen tulee perustuslain 109 §:n mukaan valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaisten sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa.

Yksityisistä turvallisuuspalveluista annettua lainsäädäntöä uudistettaessa vuosituhaten alussa eduskunnan perustuslakivaliokunta piti kiistattomana, että vartioimisliiketoimintaa oli kokonaisuutena arvioiden pidettävä perustuslaissa tarkoitettuna julkisena hallintotehtävänä (PeVL 28/2001 vp).

Käytännössä yksityisiin turvallisuuspalveluihin kohdistettu laillisuusvalvonta on suurelta osin ollut "valvonnan valvontaa", eli on valvottu sitä, että poliisi – jolla on ensisijainen vastuu valvonnasta – hoitaa valvonnan. Tämän vuoksi yksityistä turvallisuusalaa koskevat oikeus-

asiamiehen kannanotot ovat lukumäärältään varsin vähäisiä ja ne koskevat yksittäisiä tilanteita.

Laki yksityisistä turvallisuuspalveluista

2 §: Pykälä sisältää laissa käytettyjen ilmaisujen määritelmät. Huomiota kiinnittää perustelujen sivulla 23 pohdinta vartioimistehtävään liittyvästä tarkkailusta, kun verrataan sitä esimerkiksi poliisilakia (872/2011) koskevassa hallituksen esityksessä (HE 224/2010 vp) tehtyyn punnintaan ja sen seurauksena säädettyyn suunnitelmalliseen tarkkailuun ja sen edellytyksiin.

Kun vartioimistehtävässä ei ole kysymys yksityishenkilön tekemästä tarkkailusta – em. perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan vartioimisliiketoimintaa on pidettävä kokonaisuutena arvioiden julkisena hallintotehtävänä – voi mielestäni kysyä, olisiko toimivaltuuksien suhteen tehtävä samanlaista arviointia kuin viranomaisten osalta. Tähän nähden ehdotuksen perustelut vaikuttavat varsin ohuilta ja voidaan kysyä, ovatko toimivaltuudet oikeassa suhteessa poliisin toimivaltuuksiin ja niiden käytön edellytyksiin nähden.

Epäselvää on, mitä tarkkailusta kertyneellä tiedolle tehdään. Kirjataanko havainnot? Miten mahdollisesti kirjattuja tietoja säilytetään ja miten kauan?

4-5 §: Ottaen huomioon, miten tarkasti poliisin erilaisten toimivaltuuksien sisältöä on säännelty ja määritelty, olisi mielestäni perusteltua, että esimerkiksi vartijan rikoksen paljastamiseksi tekemiä toimenpiteitä olisi jollain tavoin käsitelty edes perusteluissa.

En kannata ehdotusta kumota kielto ottaa vastaan toimeksiantaa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi ja jättää sääntely sinänsä selvien perustuslain säännösten varaan. Mielestäni lakiin sisältyvä nimenomainen kielto on omiaan selventämään tilannetta.

7 §:ssä ehdotetaan vartioimistehtävässä olevan vartijan velvollisuudesta ilmoittaa henkilöön kohdistuvan toimenpiteen kohteelle toimenpiteen peruste, "jollei se ole mahdotonta tämän tilan tai muiden olojen vuoksi".

Vuoden 2014 alusta voimaan tulevassa poliisilain 1 luvun 7 §:ssä velvollisuus ilmoittaa toimenpiteen peruste on "niin pian kuin se on mahdollista". Mielestäni tämä ilmaisu on ehdotettua parempi, koska se käsitykseni mukaan korostaa oikein sitä, että ilmoitusvelvollisuus jatkuu pääsääntöisesti siihen asti kunnes ilmoitus on tehty. Ehdotettu muotoilu voi johtaa jossain määrin harhaan siinä, että kysymys olisi vain toimenpiteen suorittamisen alkuhetkestä.

15 §:n mukainen pääsyn estämis- ja poistamisoikeus ulottuisi vartioimisalueella, jos sitä on pidettävä "rikoslain 24 luvun 3 §:ssä tarkoi-

tettuna tai yksityisenä paikkana tai alueena". Perustelujen mukaan julkisrauhan suojaamien paikkojen lisäksi tämä tarkoittaa kotirauhan suojaamia paikkoja ja muita julkisrauhan ulkopuolisia paikkoja, joita ei ole tarkoitettu yleiseen käyttöön. Säännös on tärkeä vartijan toimialueen ja em. oikeuden määrittelyssä, mutta käsitykseni mukaan säännöksen muotoilu perustelut huomioon ottaen voi johtaa tulkinnanvaraisiin tilanteisiin. Jos mahdollista, säännöstä olisi mielestäni syytä tarkentaa tulkinnanvaraisuuden vähentämiseksi. Julkisrauhan suojaamat paikat lienevät varsin selvästi erotettavissa, samoin yksityisistä paikoista kotirauhan suojaamat paikat. Sen sijaan yksityisistä alueista esimerkkeinä perusteluissa mainitut julkisrauhan ulkopuolelle jäävät yksityiset varasto- ja parkkialueet eivät välttämättä ole selvästi erotettavissa ja soveltamisongelmia voi tulla.

16 §:n 2 momentissa säännellään kiinniotetun poliisille luovuttamisen lisäksi kiinni otetun vapauttamisesta. Sinänsä pidän jossain määrin vieraana, että vapauttaminen edellyttää sääntelyä. Käsitykseni mukaan on selvää, että kiinniotettu on vapautettava, jos edellytyksiä tai tarvetta kiinniottoon ei ole. Pidän mahdollisena, että vapauttamisen sitominen näin tarkasti säänneltyihin edellytyksiin voi johtaa liian joustamattomaan menettelyyn ja perusteellomien vapaudenmenetysten jatkumiseen, vaikka edellytysten puuttuminen on tiedossa. Miten tulisi em. lainkohta huomioon ottaen menetellä tilanteessa, jossa vartija havaitsee ottaneensa kiinni väärän henkilön. Eikö tällaisessa tilanteessa henkilö tulisi vapauttaa välittömästi riippumatta lainkohdassa mainituista edellytyksistä?

Vaihtoehtoiseksi menettelyksi olisi mahdollista käsitykseni mukaan pohtia sitä, että kiinniotosta päättäisi aina poliisi. Vartija ottaisi kiinnioton jälkeen välittömästi yhteyden poliisiin, joka päättäisi, onko kiinniotettua ilmoitettujen seikkojen perusteella pidettävä kiinni vai laskettava vapaaksi. Poliisi myös päättäisi, onko alun perin poliisin kiinniotettavaksi määräämä henkilö laskettava vapaaksi esimerkiksi silloin, jos käytettävissä olevilla poliisipartioilla olisi priorisoituja tehtäviä. Vartijalla olisi myös velvollisuus vapaudenmenetyksen aikana ilmoittaa poliisille tietoon tulleista seikoista, jotka saattavat vaikuttaa kiinniottamisen edellytyksiin tai tarpeeseen, jolloin poliisi arvioisi asian uudelleen.

Edellä olevalla menettelyllä vastuu vapaudenmenetyksestä olisi aina viranomaisella.

Käytännössä on ollut ongelmia siinä, missä paikassa kiinniotettua pidetään odotettaessa poliisia odoteltaessa. Voiko kiinniotetun siirtää sivummalle esimerkiksi kiinnioton tapahduttua kauppaliikkeen kassalinjalla? Vaatiiko tällainen säädetty toimivaltuutta? Soveltamisessa tärkeää olisi tietää kiinnioton ja säilössäpidon "rajapinta". Minkälaiset toimet ovat kiinniottoa ja minkälaiset vartijalle kuulumatonta säilössäpitoa? Mielestäni olisi syytä pohtia selventävää sääntelyä tältä osin.

Pykälän 3 momentissa säädetään kiinniotetulle toimiteltavasta turvallisuustarkastuksesta. Tulevan poliisilain 2 luvun 13:ssä säännellään turvallistarkastuksen toimittamisesta. Mielestäni olisi perusteltua, että myös vartijan turvallisuustarkastuksen menettelystä olisi sääntelyä. Myös perusteluista ilmenevästä pyrkimyksestä tarkastajan ja tarkasteltavan samaan sukupuoleen tulisi säätää laissa.

33 §: Viitataan 7 §:n kohdalla lausumaani.

49 §: Epäselväksi jää, kuka tarkastaa ja hyväksyy alusten säilytystilat.

108 §: Pidän tapahtumailmoituksen laatimista kaikista ehdotuksessa tarkoitetuista tilanteista hyvänä. Jossain määrin kummastusta herättää se, että kohteen henkilötietojen kirjaamiseen ei ole velvollisuutta, vaan vain oikeus. Käsitykseni mukaan ne syyt, jotka puoltavat tapahtumailmoituksen laatimista, puoltavat myös sitä, että kohteen henkilötiedot kirjataan. Yksityisyyden suoja varmistunee salassapitosäännöksillä ja henkilörekistereitä koskevilla lainsäännöksillä.

Laki poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta

Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnan kannalta eniten hallituksen esitysluonnoksessa huomiota kiinnittää ns. putkalakiin ehdotettava muutos siinä, että vartijan tehtäviä voisi jatkossa hoitaa myös yksityisen palveluksessa oleva vartija. Muutoksen yhtenä taustatekijänä on, kuten yleisperusteluissa mainitaan apulaisoikeusasiamiehen päätös 1640/4/08.

Vaikka kysymys on enemmänkin säätämisyjärjestysjaksoon kuuluva arviosta, totean tässä putkavartioinnin osalta seuraavaa.

Esitysluonnoksessa lähdetään siitä, että ehdotetussa muodossa kysymys ei olisi perustuslain 124 §:ssä tarkoitettu merkittävästä julkisen vallan käytöstä, jota ei voi antaa muulle kuin viranomaiselle.

Kiinnitän huomioita mainitussa päätöksessäkin todettuun, että joiltain osin poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelussa voi olla kysymys merkittävästä julkisen vallan käytöstä. Päätöksessä viitattiin säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta annetun lain 36 §:ään, jonka mukaan valvontatehtäviä haitavien henkilöiden tulee olla virkasuhteisia. Asiaa koskevassa hallituksen esityksessä (HE 192/2001 vp) korostettiin, että säilöön otettujen kohtelun ja säilöönottoyksikössä pitämisen voidaan katsoa sisältävän merkittävää julkisen vallan käyttöä ja että tämän johdosta ohjaus- ja valvontatehtävissä toimivien henkilöiden tulisi vastuukysymysten vuoksi olla virkasuhteisia.

Mielestäni on perusteltua kysyä, miten poms:in säilytysuojissa säilytettävien valvonta eroaa ulkomaalaisten säilöönottoyksiköstä niin, että kysymys ei olisi merkittävästä julkisen vallan käytöstä.

Ehdotetuista yksittäisistä säännöksistä totean seuraavaa.

1 luvun 2 §:n 1 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 9. kohta, jossa määritellään etävalvonta. Etävalvonta liittyy uuteen 1 luvun 5 §:n 3 momentin mukaiseen etävalvontaan, jolla valvottaisiin säilytystilaa, kun vartija työskentelee ilman virkamiehen läsnäoloa.

Perustelujen mukaan tällä pyrittäisiin siihen, että turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijan palveluksessa oleva vartija olisi virkamiesohjauksessa aina, kun virkamiehiä ei fyysisesti olisi lähettyvillä. Vähäisten perustelujen perusteella on vaikea muodostaa käsitystä siitä, mitä tällainen ohjaus konkreettisesti olisi ja valvotaanko etävalvonnalla vartijaa vai säilytettäviä. Miten etävalvonnalla tullaan toteuttamaan 1 luvun 6 §:ssä edellytetty "välitön valvonta ja ohjaus"?

Ehdottomasti on varmistettava se, että etävalvontaan käytettävää järjestelmää ei käytetä niin, että etävalvonta muodostuu ainoaksi säilytystilan valvontakeinoksi. Tältä osin viitataan perustuslakivaliokunnan lausumaan (PeVL 2112006 vp).

Esitysluonnoksen lopussa on säätämisyjärjestysjakso.

Julkisen hallintotehtävän antamisesta yksityiselle voidaan tässä viitata esimerkiksi eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntoon hallituksen esityksestä arvopaperimarkkinoita koskevaksi lainsäädännöksi (PeVL 1712012 vp-HE 3212012 vp).

Lausunnossaan valiokunta totesi muun muassa:

"Perustuslakivaliokunnan käytännössä perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutumisen varmistamisen perustulain 124 §:ssä tarkoitettua merkityksessä on vakiintuneesti katsottu edellyttävän, että asian käsittelyssä noudatetaan hallinnon yleislakeja ja että asioita käsittelevät toimivat virkavastuulla (ks. esim. PeVL 33/2004 vp, s. 7111 ja PeVL 4212005 vp, s. 3). Toisaalta valiokunta on todennut, että erityislaatuisen sääntelyn yhteydessä ei aina voida vaatia hallinnon yleislakien noudattamista. Tällöin on kuitenkin muilla tavoin varmistuilava siitä, että tehtävien siirtäminen ei niiden luonne huomioon ottaen vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia (PeVL 5512010 vp, s. 2-3)."

Edelleen valiokunta huomautti:

"Valiokunta huomauttaa, että hallinnon yleislait voivat tulla sovellettaviksi niiden sisältämien soveltamisalaa, viranomaisten määritelmää tai yksityisten kielellistä palveluvollisuutta koskevien säännösten nojalla myös yksityisiin niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä. Julkista valtaa käyttävän henkilön rikosoikeudellisesta virkavastuusta on puolestaan säädetty rikoslain 40 luvussa. Kuten edellä on todettu, valiokunta pitää tässä erityistapauksessa mahdollisena poiketa hallinnon yleislakien ja rikosoikeudellisen virkavastuun soveltamisesta pörssin, arvopaperikeskuksen, monenkeskisen kaupankäynnin järjes-

täjän ja selvitysyhteisön toimintaan. Jos tällainen poikkeus katsotaan edellä mainitun muun perustuslain 124 §:n vaatimukset täyttävän lainsäädännön riittävyyden vuoksi tarpeelliseksi tehdä, on tästä siten säädettävä erikseen."

Edellä oleva huomioiden pitäisin perusteltuna, että esityksessä joko arvioitaisiin sitä, millä tavalla hallinnon yleislait tulisivat käytännössä sovellettaviksi vartioimisliiketoiminnassa ta, mikäli nämä eivät kaikilta osin tulisi toiminnan erityislaatuisuuden vuoksi sovellettaviksi, miten muutoin varmistetaan muun muassa hyvän hallinnon vaatimukset. Tältä osin sivulla 102 esitetyt perustelut tuntuvat varsin ohuilta.

Mitä tulee perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuun merkittävään julkisen vallan käyttöön, viittaa ensinnäkin aiemmin putkavartioinoin osalta lausumaani.

Toiseksi totean esityksen sivulla 105 lausutun osalta, että perustelut eivät ole kaikilta osin vakuuttavia. Perustelujen mukaan vartija voisi käyttää useita poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta annetun lain mukaisia toimivaltuuksia vain, jos asia ei sietäisi viivytystä ja näiden toimivaltuuksien ensisijaisena käyttäjän olisi aina poliisimies. Kun missään ei näytä olevan rajoituksia siitä, mitä toimivaltuuksia yksityinen vartija ei voisi käyttää, lienee mahdotonta sanoa, että kyseeseen ei voisi tulla myös sellaiset toimenpiteet, jotka sisältävät merkittävää julkisen vallan käyttöä.

Apulaisoikeusasiamies


Jussi Paju

Oikeusasiamiehensihteeri


Mikko Eteläpää