



## **Laurea-ammattikorkeakoulun lausunto hallituksen esityksen luonnoksesta laiksi yksityisistä turvallisuuspalveluista ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi**

Sisäasiainministeriö on pyytänyt Laurea-ammattikorkeakoululta lausuntoa 3.1.2013 hallituksen esityksen luonnoksesta laiksi yksityisistä turvallisuuspalveluista ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Lausuntopyyntö on lähetetty hallituksen esityksen luonnos liittyy yksityisen turvallisuusalan sääntelyn kokonaisuudistukseen. Kokonaisuudistus on syntynyt tarpeesta ajanmukaistaa ja selkeyttää yksityisen turvallisuusalan sääntelyä. Hanke on toteutettu kahdessa vaiheessa. Ensimmäisen vaiheen uudistukset tulivat voimaan 1.12.2010. Hankkeen toisessa vaiheessa oli alun perin tavoitteena toteuttaa sääntelyn varsinainen kokonaisuudistus, jonka myötä voitaisiin ottaa huomioon kaikki erityislainsäädännön muutostarpeet samalla kertaa. Toinen vaihe asetettiin kuitenkin uudestaan 17.11.2011. Hankkeen tavoitteena ei enää ole varsinainen kokonaisuudistus, vaan toimialaa koskevan lainsäädännön ajantasaisuuden ajantasaistaminen. Keskeisenä tavoitteena on selkeyttää yksityisen turvallisuusalan ja poliisin välistä työnjakoa sekä vartijoiden ja järjestyksenvalvojen tehtäviä ja toimivaltuuksia. Lisäksi hankkeessa tarkastellaan turvasuojaustoiminnan sääntelyä sekä mahdollista turvallisuuskonsultointia koskevan sääntelyn tarvetta. Kysymyksessä on siis laaja asiakokonaisuus.

Tässä lausunnossa arvioidaan hallituksen esityksen luonnosta ensinnäkin hyvän lainvalmistelun periaatteiden näkökulmasta. Tämän jälkeen tarkastellaan lainvalmistelijan esittämiä keskeisiä ehdotuksia. Ennen näitä esitetään kooste niistä keskeisimmistä havainnoista hallituksen esityksen luonnoksesta, joihin lainvalmistelijan tulisi puuttua ennen kuin hallituksen esitys lähetetään eduskuntaan käsiteltäväksi:

- Uudistus on tarpeellinen nykyisen hajanaisen sääntelyn vuoksi.
- Hallituksen esityksen nimen pitäisi kuvata paremmin toimialaa: sana turvallisuuspalvelu tulisi korvata sanalla turvallisuusala.
- Ehdotettu sääntely ei ole kattavaa, koska turvatarkastustoimintaa ei ole ehdotuksessa huomioitu.
- Lakiehdotus ei ole myöskään nykyisellään kilpailuneutraali erilaisten yritysten välillä, koska esimerkiksi turvallisuusalan elinkeinolupaan liittyy poikkeuksia järjestyksenvalvontatoiminnassa. Näiden poikkeuksien tarvetta ei ole pystytty perustelevasti lakiehdotuksessa.
- Lainsäädännön nykytilan kuvaus ei vastaa yksityisen turvallisuusalan toimijoiden näkemyksiä. Hallituksen esityksessä pitäisi pystyä dokumentoimaan, mihin tietopohjaan lainvalmistelija nojaa nykytilan kuvauksessa.
- Säädösehdotuksen luonnoksessa oleva kansainvälinen oikeusvertailujakso ei ole lainvalmisteluohjeiden vaatimusten mukainen lainkaan. Tämä tulisi korjata lopulliseen hallituksen esitykseen.
- Vaikutusten arviointi ehdotuksessa keskittyy taloudellisiin vaikutuksiin. Nämäkin arviot on tehty puutteellisesti ilman kunnollisia numeerisia saati rahallisia arvioita ehdotuksen vaikutuksista.

- Uuden lainsäädännön täytäntöönpanoa ei ole käsitelty ehdotuksessa lainkaan. Sääntelyn noudattamisen kannalta on tärkeää, että säädösehdotuksessa arvioitaisiin täytäntöönpanon toteutumista ja sääntelyn noudattamisen astetta.
- Vartijan ja järjestyksenvalvojan toimenkuvat tulisi yhdistää, jotta tehtävät ja toimivaltuudet voitaisiin säätää tarkkarajaisesti ja selkeästi. Turvatarkastustoiminta tulisi yhdistää samaan toimenkuvaan ja elinkeinoluvan alaisuuteen. Kokoontumislain mukainen järjestyksenvalvonta voitaisiin säilyttää erillisenä. Tämän myötä olisi myös mahdollista kehittää koulutusjärjestelmää, jota lainvalmistelija ei ole huomionnut ollenkaan esityksessä.
- Yksityisen turvallisuusalan rikosoikeudellinen virkavastuu ja suoja tulisi saattaa samalle tasolle kuin virkamiehillä.
- Turvasuojaustoiminta tulisi säätää turvallisuusalan elinkeinoluvan alaiseksi ja määrittellä tarkkarajaisesti, mikä on hyväksymistä edellyttävä turvasuojaustehtävä. Näin turvasuojaustoiminnassa voitaisiin siirtyä yksilöiden valvonnasta tehokkaampaan elinkeinovalvontaan ja yhdenmukaistaa sääntelyä muun yksityisen turvallisuusalan sääntelyn kanssa.
- Yksityisen turvallisuusalan ja viranomaisen välinen työnjako tulisi säätää selkeäksi, koska yksityisen turvallisuusalan roolia ei muuta se, että yleisen järjestyksen ja turvallisuuden käsitteestä jätetään sana yleinen pois tai että puhutaan poliisin toimintaa täydentävästä toiminnasta. Yksityisestä turvallisuusalasta on tullut kehityksen myötä merkittävä julkisen vallan käyttäjä yhteiskunnassa.

## Nykytilan arviointi

Hallituksen esitysten laatimishjeissa tuodaan esille, että lainsäädännön sekä saadun käytännön kokemuksen ja mahdollisen tutkimustiedon samoin kuin tarvittaessa kansainvälisen vertailun pohjalta tehdään hallituksen esitykseen nykytilan arviointi. Vallitsevaa tilaa arvioitaessa on tuotava esiin havaitut epäkohdat ja niiden syyt sekä perusteet sille, miksi lainsäädäntöä tulee uudistaa. Jakson tulee sisältää kokonaisarvio vallitsevasta tilanteesta.

Hallituksen esityksen luonnoksessa tuodaan esille, että vartioimisliike-, turvasuojaus- ja järjestyksenvalvontatoimintaa koskevia lainsäädäntöjä on pidettävä pääsääntöisesti onnistuneena. Väitteet ovat mielenkiintoisia, vahvoja ja ennen kaikkea perustelemattomia. Laurea-ammattikorkeakoulussa julkaistiin vuonna 2011 tutkimus yksityisen turvallisuusalan sääntelyn nykytilasta ja kehittämistarpeista<sup>1</sup>. Tutkimuksessa suoritettiin kysely yksityisen turvallisuusalan toimijoille ja kaiken kaikkiaan vastauksia alan toimijoilta saatiin 330 kappaletta. Alan toimijoista 46 prosenttia (53 % mielipiteen esittäneistä) oli eri mieltä väitteen ”vartioimisliiketoiminnan sääntely on selkeää ja johdonmukaista” kanssa. Turvasuojaustoiminnan sääntelyn selkeydestä ja johdonmukaisuudesta oli eri mieltä 29 prosenttia (49 % mielipiteen esittäneistä) alan toimijoista. Järjestyksenvalvontatoiminnan sääntelyn selkeydestä ja johdonmukaisuudesta oli eri mieltä 47 prosenttia (56 % mielipiteen esittäneistä) vastaajista<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Paasonen – Huuemonen (2011) Yksityisen turvallisuusalan empiirinen tutkimus. Laurea-ammattikorkeakoulun julkaisusarja.

<sup>2</sup> Tosin nykytilan arvioinnissa tuotiin esille järjestyksenvalvojatoiminnan sääntelyn sekavuus.

Kaiken kaikkiaan voidaan väittää, että hallituksen esityksen luonnoksessa arvioitu sääntelyn selkeys ja onnistuneisuus ei voi perustua ainakaan alan toimijoiden mielipiteeseen. Olisi toivottavaa, että hallituksen esityksessä perusteltaisiin tämänkaltaiset väittämät, koska on muistettava hallituksen esityksen rooli: hallituksen esitys toimii eduskunnassa valmistelun ja päätöksenteon perustana. Lisäksi se palvelee lakiehdotuksesta käytävää yhteiskunnallista keskustelua ja myöhemmin lakien tulkintaa ja tutkimusta<sup>3</sup>. Kaiken kaikkiaan hallituksen esityksessä nykytilan arviointi näyttää puutteellisena: alan toimijoiden näkökulma on unohdettu.

### **Kansainvälinen kehitys ja oikeusvertailu**

Hallituksen esitysten laatimisoheissa tuodaan esille, että hallituksen esityksessä on tarpeen mukaan selostettava asiaan liittyvää ulkomaista lainsäädäntöä ja vireillä olevia lainsäädäntöhankkeita. Katsauksen tarkoituksena on antaa lukijalle kuva erilaisista lainsäädännöllisistä tavoista ratkaista esillä oleva asia. Tämän vuoksi esityksessä pitäisi selostaa, ovatko ulkomaiset esimerkit vaikuttaneet ehdotettaviin ratkaisuihin. Lainsäädäntökatsauksessa on selostettava vastaavia valmisteilla olevia tai toteutettuja ratkaisuja erityisesti Pohjoismaissa ja Euroopan unionin jäsenmaissa. Jos katsauksen merkitys käsiteltävänä olevan asian kannalta on vähäinen, se voi olla lyhyt ja yleispiirteinen. Samoin voidaan katsaus esittää yleispiirteisenä, jos asiaa on jo käsitelty aiemmissa julkaistuissa valmisteluasiakirjoissa, kuten komitean tai työryhmän mietinnöissä.

Nyt käsillä olevassa hallituksen esityksen luonnoksessa tyydytään raportoimaan, että sisäasiainministeriö on teettänyt joulukuussa 2010 voimaantulleen järjestyksellisen 22 §:n, järjestyksenvalvojista annetun lain ja yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain muutoksen (723/2010) valmistelun yhteydessä yksityistä turvallisuusalaa koskevan esiselvityksen<sup>4</sup>. Kyseisessä esiselvityksessä on myös melko kattava kansainvälistä vertailua koskeva osa. Hallituksen esityksen luonnoksessa tyydytään toteamaan ainoastaan, että ”Koska selvitys on edelleen suhteellisen tuore, tässä yhteydessä tyydytään viittamaan mainittuun selvitykseen.” Käsiällä olevan hallituksen esityksen luonnoksessa olevaa kansainvälisen kehityksen ja oikeusvertailun kohtaa ei voida pitää hyvänä lainvalmisteluna. Olisi suotavaa, että hallituksen esityksessä käytäisiin läpi lainvalmisteluohjeiden mukaisesti – vaikka lyhyestikin – aikaisemman selvityksen tulokset ja ennen kaikkea se, ovatko ulkomaiset esimerkit vaikuttaneet ehdotettaviin ratkaisuihin ja miksi näin on käynyt tai ei ole käynyt.

### **Vaikutusten arviointi**

Hallituksen esitysten laatimisoheissa korostetaan, että lainvalmistelijan on selostettava hallituksen esityksessä minkälaisen mekanismin ja vaikutusketjujen kautta tavoiteltujen muutosten arvioidaan toteutuvan yhteiskunnassa<sup>5</sup>. Säädösvalmisteluun kuuluu ennakoiva vaikutusarviointi, jossa tuotetaan etukäteistietoa lainsäädännön erilaisten toteuttamisvaihtoehtojen vaikutuksista<sup>6</sup>. Asianmukaisen lainvalmistelun vähimmäisvaatimuksena on, että ehdotettava

<sup>3</sup> Hallituksen esitysten laatimisohe (HELO) 2004, s. 7.

<sup>4</sup> Yksityinen turvallisuusala turvallisuuspalveluiden tuottajana. Selvitystyö yksityisen turvallisuusalan toimijoista, toimivaltuuksista ja toimintaympäristöstä. Poliisin ylijohdon julkaisusarja 8/2009.

<sup>5</sup> HELO 2004, s. 14.

<sup>6</sup> Oikeusministeriön säädösehdotusten vaikutusten arviointi ohje (2007).



säädös on tarpeellinen, että sillä saavutetaan halutut tavoitteet ja että se on paras keino tavoitteiden saavuttamiseksi. Vaikutuksia arvioitaessa tulee tarkastella sekä hankkeen tavoiteltuja vaikutuksia ja hyötyjä että sen kustannuksia ja mahdollisia kielteisiä vaikutuksia. Arvioinnissa on myös pyrittävä tunnistamaan riskejä ja odottamattomia vaikutuksia. Arvioinnin tavoitteena on muodostaa kokonaiskäsitely eri ratkaisuvaihtoehtojen vaikutuksista.

Lausunnon kohteena olevan luonnoksen taloudellisten vaikutusten arviointia ei voi pitää yllä kuvattujen vaatimusten mukaisena. Ensinnäkin vaihtoehtoisten sääntelykeinojen kustannuksia ja hyötyä ei ole pyritty millään tavoin määrittelemään ja suorittamaan vertailua valitun sääntelykeinoon kanssa. Toiseksi valitun sääntelykeinoon arviointeja ei pyritä euromääräistämään millään muotoa (esim. elinkeinoluovan hinta nykyrahan arvolla mitattuna). Ehdotuksessa tuodaan esille, että elinkeinonharjoittajilta perittävillä lupamaksuilla voitaisiin kattaa luvanvanhakijoiden määrän kasvamisen vuoksi lisääntynyt työmäärä Poliisihallituksessa. Missään kohtaa esitystä ei tuoda esille, kuinka realistista on lupamaksujen kohdentaminen Poliisihallituksen resursseihin.

Lakiehdotuksen vaikutusten arviointien osalta voidaan todeta, että taloudellisten vaikutusten arviointi tulisi olla konkreettisempaa. Esimerkiksi elinkeinoluovan ja vastaavan koulutuksen koulutuksen hintaa tulisi pyrkiä arvioimaan, sekä arvioimaan tarkemmin sen kohdejoukon kokoa, johon sääntely kohdistuu. Esimerkiksi arvio, että luvanvaraisuuden piiriin tulisi 50–200 yritystä, on liian ylimalkainen, jotta lainsäädännön todellisia vaikutuksia pystyttäisiin arvioimaan.

### **Lainsäädännön täytäntöönpano**

Hallituksen esitysten laatimisohejeissa tuodaan esille, että hallituksen esityksessä on esitettävä, miten säädökset on tarkoitus panna täytäntöön ja onko suunniteltu erityisiä toimenpiteitä, joilla tuetaan säädöksen toteutumista esimerkiksi tiedotuksen, neuvonnan, koulutuksen tai eri tahojen yhteistoiminnan avulla (ns. implementaatio). Viime vuosien yksi lainsäädäntötutkimuksen keskeisin tulos on ollut, että sääntelyn täytäntöönpanon suunnitelmattomuus on yksi keskeinen tekijä siinä, miksi sääntelyn vaikutukset eivät ole sellaisia kuin lainsäätäjät on tahonut.

Hallituksen esityksen luonnoksessa ei millään tavoin oteta kantaa säädöksen implementaatioon. Esityksessä tulisi perustella, miksi on näin. Millä tavoin lainsäätäjät voi perustella, että tietämystä uudesta lainsäädännöstä ei tarvitse saattaa yritysten ja viranomaisten tietoisuuteen esimerkiksi koulutuksen ja neuvonnan avulla? Hyvään lainvalmisteluun liittyen olisi suotavaa, että hallituksen esityksessä arvioitaisiin myös sääntelyn täytäntöönpanoa ja siihen liittyviä tukitoimia.

### **Lakiuudistuksen tavoite**

Hallituksen esityksen luonnoksen pääasiallisena tavoitteena on yksityisiä turvallisuuspalveluista koskevan lainsäädännön selkiyttäminen. Lainvalmistelija ehdottaa säädettäväksi uuden yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain, joka korvaisi nykyisen samannimisen lain. Lainvalmistelija ehdottaa yksityisiä turvallisuuspalveluita koskevaa lainsäädäntöä keskitettä-

väksi yhteen lakiin. Laki käsittäisi vartijoita, järjestyksenvalvoja sekä turvasuojaajia koskevat säännökset. Tämän myötä laki järjestyksenvalvojista samoin kuin muissa laeissa olevat järjestyksenvalvojan asettamista koskevat säännökset kumottaisiin. Lainvalmistelija esittää myös säädettäväksi muutoksia poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta annettuun lakiin sekä eräisiin muihin lakeihin.

Lainvalmistelija on lähtenyt asianmukaisesti parantamaan yksityiseen turvallisuusalaan liittyvän lainsäädännön rakennetta kumoamalla hajanaista sääntelyä ja keskittämällä säännöksiä yhteen lakiin. Sääntelyn määrän vähentämisellä voidaan parantaa eri toimijoiden säädösten sisältöjen ymmärtämistä. Ongelmana on, että lainvalmistelija ei huomioi kaikkia yksityisen turvallisuusalan toimenkuvia sääntelyssä, kuten esimerkiksi turvatarkastustoimintaa. Lisäksi olisi perusteltua käyttää yksityinen turvallisuuspalvelu -termin sijasta termiä yksityinen turvallisuusala, joka kuvastaa paremmin toimialaa. Uuden lain nimeksi voitaisiin säätää yksityisestä turvallisuusalasta annettu laki.

### **Turvallisuusalan elinkeinolupa**

Lainvalmistelija on esittänyt, että nykyisestä vartioimisliikeluvasta luovuttaisiin. Laissa ehdotetaan säädettäväksi turvallisuusalan elinkeinoluvasta, joka vastaisi pääsääntöisesti nykyistä vartioimisliikelupaa koskevaa sääntelyä. Uutta elinkeinoluvassa olisi, että järjestyksenvalvontatoiminta tulisi pääosin luvanvaraiseksi. Luvanvaraista olisi ansiotarkoituksessa tapahtuva ja toimeksiantosopimukseen perustuva järjestyksenvalvontatoiminta. Toimeksiantosopimukseen perustuva toiminta rajaisi niin sanotun omajärjestyksenvalvonnan luvanvaraisuusvaatimuksen ulkopuolelle, samoin kuin omavartioinnin laita on vartioimisliiketoiminnassa. Lainvalmistelija on ehdottanut, että elinkeinolupaa ei myöskään edellyttäisi sellainen toiminta, jossa toiminnan harjoittaja olisi samalla itse yrityksensä ainoa järjestyksenvalvoja. Lisäksi luvanvaraisuuden ulkopuolelle jätettäisiin myös yhdistyslaissa tarkoitettu yhdistys silloin, kun se välittäisi järjestyksenvalvoja kokoontumislaissa tarkoitettuihin tilaisuuksiin.

Elinkeinoluvan laajentaminen ja luvanvaraisuuden yhdenmukaistaminen järjestyksenvalvontatoimintaan on perusteltua, koska järjestyksenvalvojalla on laajemmat toimivaltuudet kuin vartijoilla. Yksityisen turvallisuusalan toimijat ovat myös esittäneet elinkeinoluvan laajentamista. Lainvalmistelijan esittämässä sääntelytavassa on kuitenkin useita ongelmia, joita ei ole otettu huomioon. Ensinnäkin elinkeinoluvan alaisuuteen pitäisi säätää koko yksityinen turvallisuusala, jotta toimintaedellytykset olisivat tasapuoliset kaikille toiminnan harjoittajille. Nyt esimerkiksi turvasuojaus- ja turvatarkastustoimintaa ei ole huomioitu ollenkaan, mitä myös yksityisen turvallisuusalan toimijat ovat esittäneet<sup>7</sup>.

Toiseksi elinkeinolupaan liittyvät poikkeukset järjestyksenvalvontatoiminnassa ovat omiaan vain lisäämään sääntelyn sekavuutta. Sääntelypoikkeusta ei voi pitää perusteltuna silloin, kun toiminnan harjoittaja on itse yrityksensä ainut järjestyksenvalvoja. Tässä on monta sellaista käytännön kannalta olevaa tulkinnallista kysymystä, kuten eikö lainsäätäjän tulisi varmistaa kilpailuneutraliteetti eri elinkeinotoiminnan harjoittajien välillä ja luoda edellytyksiä tasapuo-

<sup>7</sup> Paasonen – Ellonen – Sutela (2012) Yksityisen turvallisuusalan toimijoiden näkemyksiä turvasuojaustoiminnan sääntelystä. Lakimies 7–8/2012 ja Paasonen – Sutela (2012) Yksityisen turvallisuusalan sääntelyn kehittämistarpeet. Edilex 2012/17.

lisille kilpailuolosuhteille. Lisäksi esitetty poikkeus olisi omiaan aiheuttamaan käytännön ongelmia. Esimerkiksi pubin yrittäjä ostaa järjestyksenvalvonnan viikonloppuille toiminnan harjoittajalta, joka on ainut järjestyksenvalvoja yrityksessään. Miten tulee toimia, jos järjestyksenvalvoja sairastuu tai pubissa on esiintymässä musiikkiyhtye, jolloin tarvitaan vielä toinen järjestyksenvalvoja töihin? Käytännön kannalta tiedetään, että näissä esimerkkitapauksissa pääsääntöisesti kierrettäisiin lakia. Vastaava ongelma on ollut muun muassa turvatarkastustoiminnassa, kun hintakilpailu on ollut epätervettä, niin toimeksiantoja on tehty eri työehtosopimuksilla. Työtuomioistuimien on muun muassa katsonut Helsingin kärjäoikeudelle antamassaan lausunnossa, että kiinteistöpalvelualan työntekijöitä koskeva työehtosopimus ei sovellu Helsinki-Vantaan lentokentän turvatarkastuksiin, vaan työ kuuluu vartiointialan työehtosopimuksen piiriin<sup>8</sup>.

Järjestyksenvalvontatoiminnan elinkeinoluovassa yhdistyksiä koskeva poikkeus voi puolestaan johtaa siihen, että yksityisen turvallisuusalan toimijat voivat perustaa yhdistyksiä, jonka kautta he hoitavat yleisötilaisuuksien järjestyksenvalvontaa. Tämän takia olisi selkeää, että ainoa poikkeus elinkeinoluovassa olisi korkeintaan omajärjestyksenvalvonta, kuten nykyään on omavartiointi. Toisaalta omavartiointistakin on säädelty useissa eri valtioissa, joten lainvalmistelijan olisi tarpeen tarkastella, olisiko Suomessa myös tarvetta säädellä siitä. Selkein ratkaisu olisi, että jatkossa kaikki erityislainsäädännön piirissä olevat toimenkuvat edellyttäisivät yhdenmukaisen turvallisuusalan elinkeinoluovan ilman poikkeuksia. Ongelmia voisivat lähinnä aiheuttaa kokoontumislain mukaiset järjestyksenvalvontatehtävät, koska suurissa yleisötilaisuuksissa tarvitaan paljon järjestyksenvalvoja. Kyseiset järjestyksenvalvontatehtävät voisivat siten muodostaa poikkeuksen tietyltä osalta, jos järjestyksenvalvoja olisi tilaisuuden järjestäjän palveluksessa. Muuten kyseessä olisi aina elinkeinoluovaa edellyttävä ammatillinen toiminta. Tätä poikkeusta voidaan perustella sillä, että tilaisuuden järjestäjällä on ilmoitusvelvollisuus poliisille, joka arvioi tilaisuuden turvallisuusasioita sekä antaa tarvittaessa ohjeita ja määräyksiä niihin liittyen.

Lainvalmistelija ei ole ollenkaan huomionnut turvatarkastustoiminnan sääntelyä, jota voidaan pitää merkittävänä puutteena, koska yksityisen turvallisuusalan toimijat hoitavat vartiointiin ja järjestyksenvalvontaan liittyvien toimeksiantojen ohella turvatarkastustoimintaa tulisi saattaa nyt samaan lakiin ja elinkeinoluovan piiriin, koska vartijat, järjestyksenvalvojat ja turvatarkastajat voivat käyttää julkista valtaa.

### **Vartijan ja järjestyksenvalvojan toimivaltuudet sekä toimenkuvat**

Lainvalmistelija on esittänyt vartijan toimivaltuuksiin useita uudistuksia. Vartijan poistamisoikeuden sisältöä ehdotetaan täsmennettäväksi siten, ettei poistamisoikeus olisi enää sidottu toimeksiantajan edustajan antamaan tuloksettomaan poistumiskehotukseen. Käytännössä vartijat ovatkin käyttäneet poistamisoikeutta pääsääntöisesti itsenäisesti. Lisäksi lainvalmistelija ehdottaa säädettäväksi myös vartijan oikeudesta estää henkilön pääsy vartioimisalueelle. Pääsyn estämisen edellytykset olisivat yhdenmukaiset poistamisen edellytysten kanssa. Tätä voidaan pitää erittäin tarpeellisena, koska nykytilanteessa on ollut absurdia, että vartija on joutunut ensiksi odottamaan, että henkilö tulee vartioimisalueelle ja tämän jälkeen voi ruveta sitten

<sup>8</sup> Työtuomioistuimen lausunto: Nro 132, diaarinumero L 4/12, 13.11.2012.

poistamaan henkilöä, jos on selvää, että tämä voidaan poistaa sieltä. Lainvalmistelija on korostanut, että vartija ei voi ehdotetun säännöksen perusteella kuitenkaan mennä vartioimisalueen ulkopuolelle estämään henkilön pääsyä. Käytännössä vartija voi kuitenkin asettaa esimerkiksi kaupan ovelle estämään henkilön pääsyn sinne.

Lainvalmistelija on esittänyt puolestaan rajoitettavaksi vartijan poistamisoikeuden alueellista ulottuvuutta. Vartija voisi poistaa henkilön vartioimisalueelta tai estää tämän pääsyn sinne, jos alue olisi rikoslain 24 luvun 3 §:n julkisrauhaa koskevassa säännöksessä tarkoitettu alue tai yksityinen paikka. Lisäksi alue tai sillä oleskelu voisi olla lailla tai lain nojalla annetulla määräyksellä rajoitettu, kuten jokin viranomaisrajoitusten alainen alue. Lainvalmistelija on perustellut rajoitusta sen vuoksi, että poistamismahdollisuus esimerkiksi katu-, tori- tai puistoalueena olevalta vartioimisalueelta merkitsisi tosiasiasa helposti mahdollisuutta yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen. Käytännössä rajoitus merkitsee sitä, että kauppakeskuksessa vartija voi poistaa henkilön yksittäisestä kaupasta, mutta ei kauppakeskuksen yleisistä tiloista. Tällöin toimeksiantosopimus tulisi tehdä järjestyksenvalvontatoimintana, jolloin järjestyksenvalvoja voi poistaa henkilön myös kauppakeskuksen yleisistä tiloista. Ongelmana nykytilanteessa on, että kauppakeskuksissa voi olla useita toimeksiantosopimuksia, kun yksi yritys hoitaa kauppakeskuksen yleisiä tiloja ja pari muuta yritystä hoitavat yksittäisten kauppojen vartiointia valtakunnallisilla toimeksiantosopimuksilla. Lisäksi kauppakeskuksessa sijaitsevilla ravintoloissa voi olla vielä eri yritysten järjestyksenvalvojat. Näillä kaikilla eri toimijoilla on vielä eri toimivaltuudet. Ylipäätään rikoslain julkisrauhasäännös on monessa mielessä tulkinnanvarainen (esimerkiksi sen ulottuvuus ja kuinka laajasti tilan haltija voi rajoittaa käyttämistä). Lainvalmistelija ei ole huomionnut edellä olevia asioita lausunnolle lähettämässään hallituksen esityksen luonnoksessa.

Lainvalmistelija on lisäksi esittänyt vartijan kiinniotto-oikeuteen uudistusta, että jos kiinniotettua ei voida kohtuullisessa ajassa luovuttaa poliisille, niin vartija voisi poliisimiehen ja kiinniotetun suostumuksella jättää kiinniotetun luovuttamatta poliisille ja vapauttaa tämän viipymättä. Tämä olisi mahdollista, jos rikoksesta voi seurata vain sakkoa ja jos kiinniotetun henkilöllisyys on tunnettu tai kiinniotettu suostuu esittämään vartijalle henkilöllisyytensä selvittämiseksi tarpeelliset tiedot. Tällaisissa tilanteissa poliisi esittäisi henkilölle rangaistussääntövaatimuksen jälkikäteen. Tämä on perusteltua siksi, että poliisin tuleminen paikalle voi kestää kohtuuttoman kauan, jolloin vartija ei pysty hoitamaan työtehtäviään. Kaupan alalla on muutenkin käyty keskustelua rikostorjunnasta viime vuosien aikana. Erityisesti varkausrikokset ovat herättäneet keskustelua, jonka yhteydessä on kritisoitu sakon muuntorangaistusjärjestelmän uudistusta vuosina 2007 ja 2008. Uudistuksen myötä poliisin varattomille henkilöille kirjoittamia sakkoja ei enää voida muuntaa vankeudeksi. Oikeusministeri Anna-Maja Henriksson todennut, että nykyinen rangaistuskäytäntö ei ole toimiva ja oikeusministeriössä on tarkoituksena selvittää poliisin antamien sakkojen ja varkausrikosten sanktioiden tehostamista.

Lainvalmistelijan esittämässä uudistuksessa ongelmana on, että samat tutut päihdeongelmaiset henkilöt työllistävät vartijoita varkausrikosten osalta. Jos vartija voi jatkossa vapauttaa henkilön, niin on hyvin todennäköistä, että henkilö menee seuraavaan kauppaan varkausrikokset mielessään. Nykytilanteessa ainut rangaistus näille henkilöille on ollut se, että poliisi on vienyt heidät poliisilaitoksen kiinniottiloihin selviämään, kun sakkojakaan ei voida enää



muuttaa vankeudeksi.

Lainvalmistelija on esittänyt järjestyksenvalvojan toimivaltuudet pidettäväksi pääsääntöisesti ennallaan. Järjestyksenvalvojalle asetetusta velvollisuudesta estää henkilön pääsy toimialueelleen tietyissä tapauksissa esitetään luovuttavaksi. Järjestyksenvalvojalla olisi oikeus estää henkilön pääsy toimialueelle, mutta ei velvollisuutta siihen. Järjestyksenvalvojan poistamisperusteita esitetään osin täsmennettäväksi. Uutena poistamisperusteena järjestyksenvalvojalle esitetään oikeutta poistaa toimialueeltaan siellä ilmeisen oikeudettomasti oleskeleva henkilö. Järjestyksenvalvojan säilöissäpito-oikeutta esitetään rajoitettavaksi vain yleisötilaisuuksiin ja matkustaja-aluksille. Uutena toimivaltuutena järjestyksenvalvojalle ehdotetaan oikeutta rikoksesta epäillyn kiinniottamiseen säädettäväksi samoin kuin vartijalle, joka vastaa pakkokeinoina jokamiehen kiinniotto-oikeutta koskevaa säännöstä. Järjestyksenvalvojan voimakeinojen käyttöä koskeva säännös esitetään vastaamaan vartijan voimankäytön sääntelyä.

Lainvalmistelijan esitykset järjestyksenvalvojan toimivaltuuksien uudistamisesta selkeyttävät osaltaan nykysääntelyä. Lisäksi toimivaltuudet ovat nyt entistä lähempänä vartijan toimivaltuuksia. Tosin järjestyksenvalvojan kiinniotto-oikeudesta olisi esityksen mukaan kaksi erillistä säännöstä, jota voidaan pitää erikoisena ratkaisuna. Kiinniottamisesta tulisikin säädellä yhdessä säännöksessä, koska säilöissäpitoon liittyvään säännökseen voitaisiin lisätä perusteet, siitä, milloin säilöissäpito voisi olla mahdollista. Lainvalmistelija on myös esittänyt järjestyksenvalvojen käyttöalan laajentamista yliopistoihin ja ammattikorkeakouluihin. Tämän osalta voidaan kysyä, miksi järjestyksenvalvojan käyttöalan laajennusta ei samalla tehtäisi kaikkiin koulutuksen järjestäjiin, koska oppilaitosturvallisuuden kehittäminen on nostettu esille myös kolmannessa sisäisen turvallisuuden ohjelmassa.

Lainvalmistelijan esittämät uudistukset järjestyksenvalvontatoimintaan eivät selkeytä sääntelyä muuten, kuin että sitä koskevat säännökset olisi nyt säädely yhdessä laissa. Ongelmana edelleen olisi, että eri toimialueille on olemassa erilaisia järjestyksenvalvoja, joiden toimivaltuudet eivät myöskään ole yhdenmukaiset. Lisäksi vartijan ja järjestyksenvalvojan toimivaltuudet ja toimenkuvat ovat nyt entistä lähempänä toisiaan. Ei liene suurta merkitystä sillä, onko vartijan tehtävä esimerkiksi kaupassa vartioida omaisuutta ja valvoa henkilöstön koskemattomuuden suojaamista sekä rikoksen paljastamista, jos kauppakeskuksessa toimii järjestyksenvalvoja, jonka tehtävänä on järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen sekä rikosten ja onnettomuuksien estäminen. On syytä kysyä, kuinka paljon tosiasiallisesti vartijan ja järjestyksenvalvojan tehtävät eroavat toisistaan? Lisäksi esimerkkiin voidaan vielä lisätä turvatarkastaja, jos toimialueena on satama tai lentoasema. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että tietyissä tilanteissa alan toimija vain vaihtaa toimenkuvaa työtehtävien mukaisesti vaihtamalla tunnusta esimerkiksi vartijasta järjestyksenvalvojaksi ja välillä hän käy hoitamassa turvatarkastuksia. Lainvalmistelijan esitys toimivaltuuksien laajentamisesta on perusteltua, mutta oikeusturvan kannalta turvallisuustoimenpiteen kohteena olevan henkilön on käytännössä mahdotonta tietää, millä toimivaltuuksilla yksityisellä turvallisuusalalla milloinkin toimitaan.

Tämän takia tehtävänimikkeiden yhdistäminen olisi suositeltavaa. Lainvalmistelija on perustellut erillään säilyttämistä tehtävien keskinäisellä erilaisuudella ja nimikkeiden vakiintuneisuudella. Lisäksi yhteinen tehtävänimike olisi lainvalmistelijan mukaan johtanut siihen, että



samalla nimikkeellä toimivilla olisi toimialueesta riippuen keskenään erilaisia toimivaltuuksia. Käytännössä lainvalmistelija on kuitenkin ehdottanut säädettäväksi sekä vartijoille että järjestyksenvalvojille lähes yhdenmukaiset toimivaltuudet. Tosin lainvalmistelija ei ole ollenkaan huomionnut turvatarkastustoiminnan sääntelyä, jota voidaan pitää merkittävänä puutteena, koska yksityisen turvallisuusalan toimijat hoitavat vartiointiin ja järjestyksenvalvontaan liittyvien toimeksiantojen ohella turvatarkastusta eri toimialueilla. Tämän takia olisi ollut selkeää säädellä samassa laissa myös tyhjentävästi turvatarkastustoiminnasta.

Toimenkuvien yhdistämistä puoltaa myös se, että siten olisi mahdollista kehittää yksityisen turvallisuusalan koulutusjärjestelmää laaja-alaisesti. Laurea-ammattikorkeakoulussa vuonna 2012 julkaistussa yksityisen turvallisuusalan koulutusjärjestelmään liittyvässä tutkimuksessa koulutuksen katsottiin hakevan monessa suhteessa vielä muotoaan ja paikkaansa monipuolisuudessa toimintaympäristössä. Turvallisuusalan tutkintoja on uudistettu ja päivitetty melko hitaalla tahdilla verrattuna toimialan kehittymiseen. Ammatillisessa koulutuksessa korostuivat lupakoulutuksien kehittämistarpeet ja näyttötutkintojen perusteiden uudistaminen työelämälähtöisemmäksi.<sup>9</sup> Lainvalmistelija ei ole huomionnut koulutuksen kehittämistarpeita lausunnolle lähetetyssä hallituksen esityksen luonnoksessa. Historiallisista syistä voitaisiin perinteinen järjestyksenvalvoja säilyttää kokoontumislain mukaisissa tehtävissä. Muuten toiminta olisi elinkeinoluvan alaista ammattimaista toimintaa, jossa tehtäviä suoritettaisiin vartiija-nimikkeellä, jolla olisi korkeammat koulutusvaatimukset. Lisäksi toimivaltuudet olisi säädetty yhdenmukaiseksi.

### **Rikosoikeudellinen virkavastuu ja suoja**

Lainvalmistelija ei ole esittänyt uudistuksia yksityisen turvallisuusalan toimijoiden rikosoikeudelliseen virkavastuuseen ja suojaan. Yksityiselle turvallisuusosalalle virkavastuusäännökset soveltuvat nykyään varsin suppeasti, koska säännökset on muotoiltu siten, että kaikkien tunnusmerkistöjen mukaisiin virkarikoksiin ei voi syyllistyä. Rikoslain 40 luvun 5 §:n mukainen virkasalaisuuden rikkominen tai virkasalaisuuden tuottamuksellinen rikkominen ei voine tulla sovellettavaksi, koska salassapitovelvollisuuden rikkomisesta rangaistaan yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 53 §:n viittaussäännöksen vuoksi rikoslain 38 luvun 1 ja 2 §:n mukaan. Yksityiselle turvallisuusosalalle voisi soveltua rikoslain 40 luvun 7 §:n mukainen virka-aseman väärinkäyttäminen ja samoin 9 §:n mukainen virkavelvollisuuden rikkominen. Muiden virkarikosten soveltuvuus yksityiselle turvallisuusosalalle on varsin teoreettista. Käytännössä syytteitä virkarikoksista ei ole juurikaan nostettu, joten niiden merkitys on jäänyt vähäiseksi. Virkarikossäännösten soveltamismahdollisuudella on lainsäätäjän toimesta ennen kaikkea haluttu korostaa toimivaltuuksien käyttämiseen liittyvää vastuuta yksityisellä turvallisuusosalalla.

Yksityisen turvallisuusalan toimijoiden oikeusturvan parantamiseksi myös rikosoikeudelliseen suojaan tulisi kiinnittää huomiota. Yksityiselle turvallisuusosalalle sovellettava rikosoikeudellinen suoja eroaa virkamiehen rikosoikeudellisesta suojasta, koska rikoslain 16 luvun 1-3 §:iä ei sovelleta yksityiseen turvallisuusalaan. Rikoslain 17 luvun 6 §:n järjestystä ylläpitävän henkilön vastustamista koskeva säännös on suppeampi kuin virkamiehen väkivaltaista

<sup>9</sup> Paasonen – Paasonen (2012) Tutkimus yksityisen turvallisuusalan koulutusjärjestelmästä. Laurea-ammattikorkeakoulun julkaisusarja.



vastustamista koskeva säännös, koska siinä ei ole tehtävän suorittamisen estämiseen tai sen yrittämiseen rinnastettu pakottamista tai yritystä pakottaa järjestystä ylläpitävä henkilö johonkin toimeen. Säännöksessä ei ole myöskään kriminalisoitu kostona tapahtuvaa väkivallan käyttöä järjestyksen ylläpitoon liittyvistä toimista. Lisäksi yksityisellä turvallisuusalalla rikosoikeudellinen suoja on sidottu työtehtävään.

Rikosoikeudellinen virkavastuu ja suoja on yksityisellä turvallisuusalan näkökulmasta ongelmallinen monessa suhteessa. Omaksutun ratkaisun perustelut eivät ole olleet kestäviä edes niiden esittämisajankohtana. Tuolloin voimassa olleen rikoslain 2 luvun 12 §:n 1 ja 3 kohdan mukaan nimittäin virkamiehenä rikosoikeudellisessa mielessä pidettiin myös henkilöä, joka lain, asetuksen tai niiden nojalla annetun määräyksen perusteella käytti julkista valtaa muussa kuin 1 kohdassa tarkoitettussa yhteisössä tai muuten kuin yhteisössä. Silloinen järjestysmie puuttui lain nojalla toisen oikeuksiin poistaessaan henkilöä julkisesta huvitilaisuudesta. Tällainen puuttuminen merkitsi julkisen vallan käyttöä.

Vielä selvemmäksi omaksutun rajauksen perustelujen kestättömyys on käynyt rikoslain 40 luvun uudistuksen myötä, kun otetaan huomioon rikoslain 40 luvun 11 §:n 5 a kohdassa säädetty julkista valtaa käyttävän henkilön määritelmä. Säännöskohdan on tarkoitettu pääosin vastaavan sitä, mitä laissa aiemmin tarkoitettiin julkisen vallan käytöllä. Lain perusteluissa on nimenomaisesti todettu, että rikoslain 17 luvun 6 §:ssä tarkoitettu järjestystä ylläpitävä henkilö käyttää tehtävässään kohdassa 5 a tarkoitettua julkista valtaa, joten häneen on yleensä siten sovellettava rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä. Silti häntä ei rinnasteta virkamieheen rikoslain 16 luvun 1-3 §:ssä. Virkavastuu ja rikoslain 16 luvun tarjoama erityinen rikosoikeudellinen suoja eivät siis kata kaikilta osin samaa henkilöpiiriä.

Yksityisen turvallisuusalan toimijat eivät ole käytännössä edes tietoisia siitä, kuinka virkavastuusäännöksiä sovelletaan, joten jo heidän oikeusturvansa kannalta asiaan pitäisi kiinnittää enemmän huomiota. Virkavastuusäännöksiä tulisi tosiasiaassa soveltaa, jotta oikeusturva alalla paranisi. Virkavastuusäännökset jättävät avoimeksi, milloin niitä on sovellettava ja milloin puolestaan ei. Rikosoikeudellisen suojan tulisi määräytyä kuten virkamiehillä, koska yksityisellä turvallisuusalalla voidaan käyttää erityissäännösten nojalla julkista valtaa. Tätä ovat korostaneet niin yksityisen turvallisuusalan toimijat kuin tutkijat<sup>10</sup>. Lakiuudistuksen yhteydessä yksityisen turvallisuusalan rikosoikeudellinen vastuu ja suoja tulisi siis saattaa samalle tasolle kuin virkamiehillä, koska sääntelyn perusteissa käytetyt argumentit ovat yhtä päteviä myös yksityisen turvallisuusalan kohdalla kuin viranomaisen.

### **Turvasuojaustoiminta**

Lainvalmistelija on esittänyt pidettäväksi turvasuojaustoimintaa koskeva sääntely pääsääntöisesti ennallaan. Turvasuojaajaksi hyväksymiseen koskevaan säännökseen on esitetty tehtäväksi muutos, että hakijan on jatkossa toimitettava hakemuksensa yhteydessä viranomaiselle selvitys siitä, että hän hoitaa turvasuojaustehtäviä. Henkilö ei voisi enää hakea turvasuojaaja-

<sup>10</sup> Ks. esim. Paasonen, J. (2008) Yksityisen turvallisuusalan sääntely – rikosoikeudellinen vastuu ja toimivaltuudet. Tietosanoma Oy. ja Kerttula (2010) Vartijat ja järjestyksenvalvojat julkisen vallan käyttäjinä. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisut.

jaksi hyväksymistä pelkästään sillä perusteella, että hän aikoo ryhtyä toimimaan turvasuojaustehtävissä esimerkiksi tehtäviin valmentavan koulutuksen jälkeen. Koulutuksen järjestäjille on esitetty puolestaan oikeutta saada poliisilaitoksen lausunto turvasuojaustehtäviin valmentavaan koulutukseen hakeutuneesta. Lisäksi lainvalmistelija on esittänyt, että turvasuojaajakorttiin merkittäisiin jatkossa tiedot veronumerosta ja siitä, toimiiko turvasuojaajaksi hyväksytyt työsuhteessa olevana työntekijänä vai itsenäisenä ammatinharjoittajana. Turvasuojaajakorttiin olisi merkittävä myös tieto henkilön työnantajasta, jos hän toimii työsuhteessa olevana työntekijänä. Turvasuojaajan täytyy siten työnantajan vaihtuessa hakea uutta turvasuojaajaksi hyväksyntää. Lainvalmistelija puolestaan esittää työnantajalle ilmoitusvelvollisuutta turvasuojaustehtäviä hoitavan henkilön työsuhteen päättymisestä poliisilaitokselle, koska silloin poliisilaitoksen olisi peruutettava henkilön hyväksyntä turvasuojaajaksi. Itsenäisen ammatinharjoittajan on myös tehtävä ilmoitus poliisilaitokselle, jos hän ei enää suorittaisi hyväksymistä edellyttäviä turvasuojaustehtäviä.

Lainvalmistelijan esittämät uudistukset ovat tarpeellisia, mutta keskeisiin tulkinnanvaraisiin kysymyksiin lainvalmistelija ei ota kuitenkaan kantaa. Erityisen tärkeää olisi määritellä rajanvetoa siitä, mikä on hyväksymistä edellyttävä turvasuojaustehtävä ja mikä puolestaan ei. Lainvalmistelija on todennut, että hyväksymistä edellyttävän turvasuojaustehtävän tulkintalinjaa on pidettävä suhteellisen vakiintuneena. Oikeudellisesti kysymys on turvasuojaustehtävän ja hyväksymistä edellyttävän turvasuojaustehtävän määritelmästä. Fyysisiä ja elektronisia turvallisuuslaitteita myyville ja asentaville yrityksille tulkinnanvaraisuus aiheuttaa lainsäädännön noudattamiseen liittyvän ongelman. Useat sellaiset yritykset, jotka eivät varsinaisesti tee liiketoimintana hyväksymistä edellyttäviä turvasuojaustehtäviä, joutuvat varmuuden vuoksi huolehtimaan, että ainakin osalla henkilöstöstä on voimassa oleva turvasuojaajaksi hyväksyminen, jotta asennukset voidaan kaikissa tapauksissa tehdä lain edellyttämällä tavalla. Turvasuojausrikkomuksesta voidaan tuomita sakkoo.

Lainvalmistelija on korostanut, että toimeksiantajalla on viime kädessä mahdollisuus määrittellä, mitä tietoja hän pitää luottamuksellisena. Esimerkkeinä lainvalmistelija on maininnut, että sähköisen valvontajärjestelmän kaapelointityötä tekevä sähkömies saattaa tehdä hyväksymistä edellyttäviä turvasuojaustehtäviä, jos hän suorittaa tehtävänsä sähköisten valvontajärjestelmien rakennepiirustusten perusteella. Lainvalmistelijan mukaan vastaavasti lukkopesien sarjoitustyötä tekevän lukkosepän on katsottava tekevän hyväksymistä edellyttäviä turvasuojaustehtäviä. Myös turvallisuuskonsultointia lainvalmistelija pitää turvasuojaustehtävänä silloinkin, kun konsultointi ei liittyisi rakenteelliseen suojaukseen tai sähköisiin valvontajärjestelmiin mitenkään, kunhan kyse vain olisi turvallisuusjärjestelyihin liittyvästä konsultoinnista. Tämän myötä turvallisuuskonsultointia säänneltäisiin turvasuojausta koskevan sääntelyn kautta, joten erillistä sääntelyä lainvalmistelija ei ole pidä tarpeellisena. Hyväksymistä edellyttävän turvasuojaustehtävien tulkintakäytäntöä ei voida pitää vakiintuneena, koska lainvalmistelijan edellä esittämien esimerkkien rajanvedot ovat hyvin tulkinnanvaraisia.

Turvasuojausliike voisi jatkossakin antaa lainsäädännön perusteella hyväksymistä edellyttävän turvasuojaustehtävän toisen turvasuojausliikkeen tehtäväksi, mistä on ilmoitettava toimeksiantajalle ennen tehtävän aloittamista tai viimeistään toisena arkipäivänä tehtävän aloittamisesta. Käytännössä tämä on ongelmallista erityisesti isompien rakennusprojektien yhteydessä, koska urakat on usein pilkottu. Niissä turvasuojaus ostetaan alihankkijoilta, jotka voi-

vat vielä ulkoistaa omia urakoitaan, joten ketjussa saattaa olla monta eri porrasta. Tämä asettaa haasteita toimeksiantajan luottamuksellisen tiedon varmistamiselle sekä työn laadulle. Turvasuojausliikkeet ovat myös hyvin monialainen ja kirjava joukko erilaisia yrityksiä, kuten lukitus-, elektroniikka- ja vartioimisliikkeitä. Tämän takia on tärkeää varmistaa turvasuojauspalveluita tarjoavien toimijoiden luotettavuus ja toimeksiantajien oikeusturva sekä kuluttajansuoja, koska useissa turvasuojaustehtävissä saadaan toimeksiantajan luottamuksellista tietoa.

Lainvalmistelijan olisi tärkeää myös tarkastella, miltä osin turvasuojaustoiminta rinnastuu palvelu- ja hankintadirektiivien soveltamisalaan kuuluvien normaalien tavaroiden ja palveluiden kauppaan, koska turvasuojaustoiminta muodostuu hyvin monipuolisesta palvelu- ja tuotevalikoimasta. Tämäkin edellyttäisi hyväksymistä edellyttävien turvasuojaustehtävien tarkempaa määrittelyä, jota myös yksityisen turvallisuusalan toimijat ovat toivoneet. He ovat myös ehdottaneet turvasuojaustoiminnan sääntelyn tiukentamista, jotta valvontaa voitaisiin tehostaa ja kehittää. Yksityiselle turvallisuusalalle on katsottu tarpeelliseksi säätää yhteinen elinkeinolupa, joka kattaisi kaikki erityislainsäännön piirissä olevat toimenkuvat. Yksityisen turvallisuusalan toimijat ovat myös ehdottaneet useita kehittämisideoita turvasuojaustoiminnan koulutukseen. Ensinnäkin turvasuojausliikkeellä tulisi olla vastaava hoitaja, jonka tehtävänä olisi vastata siitä, että hyväksymistä edellyttäviä turvasuojaustehtäviä hoidettaisiin säännösten mukaisesti. Toiseksi turvasuojaajaksi hyväksymiseen tulisi kehittää lakisääteinen vähimmäiskoulutus, jonka myötä hyväksymiseen saataisiin ammattitaitovaatimus. Koulutus voisi olla lyhyt, ja siinä keskityttäisiin lähinnä turvasuojaustoimintaa koskeviin keskeisiin lakisääteisiin asioihin. Tämän myötä voitaisiin parantaa asiakkaiden kuluttajansuojaa ja oikeusturvaa.<sup>11</sup>

Lakiuudistuksen yhteydessä turvasuojaustoiminta tulisi säätää turvallisuusalan elinkeinolan alaiseksi ja määritellä tarkkarajaisesti, mikä on hyväksymistä edellyttävä turvasuojaus-tehtävä. Näin turvasuojaustoiminnassa voitaisiin siirtyä yksilöiden valvonnasta tehokkaampaan elinkeinovalvontaan ja yhdenmukaistaa sääntelyä muun yksityisen turvallisuusalan sääntelyn kanssa. Turvasuojaustehtävät tulisi muutenkin integroida tiiviimmäksi osaksi yksityistä turvallisuusalaa, koska tekniikan kehityksellä on entistä suurempi rooli toimialan kehityksessä. Lisäksi turvasuojaustoiminnassa voitaisiin käyttää itsesääntelyä erityislainsäädännön ulkopuolelle jätettävistä turvasuojaustehtävistä. Lukkoliikkeillä on esimerkiksi käytössä sertifioituja laatujärjestelmiä ja toiminnalle on asetettu tietyt turvallisuusvaatimukset. Valtuutetulla lukkoliikkeellä on siten valmistajan jatkuva ylläpito, koulutus ja viimeisin tieto tuotteista, sääntelystä sekä muista määräyksistä. Finanssialan Keskusliitto ylläpitää puolestaan turvallisuusjärjestelmien luetteloa, jossa on asetettu turvasuojausliikkeille ja tuotteille vaatimuksia. Turvasuojausliikkeiden vaatimukset perustuvat liikkeen pätevyyteen, laadunhallintajärjestelmään ja vastuuhenkilöiden ammattitaitoon, ja tuotteille määritetyt vaatimukset perustuvat eurooppalaisiin standardeihin. Vaatimuksilla pyritään varmistamaan järjestelmien hyvälaatuinen suunnittelu, asennus, ylläpito ja huolto. Hyväksytyjen tuotteiden vapaaehtoisella luetteloinnilla yhtenäistetään ja helpotetaan tuotteiden asennus- ja tarkastustoimintaa sekä varmistetaan laitteistojen laatu. Euroopan unionissa suunnitellaan samanaikaisesti standardeja ja sertifiointimenettelyn yhdenmukaistamista kilpailun helpottamiseksi. Suomalaises-

<sup>11</sup> Ks. Paasonen – Ellonen – Sutela 2012.

sa järjestelmässä nämä standardit ja sertifiointimenettelyt olisivat osaltaan turvasuojausta koskevia.<sup>12</sup>

### **Viranomaisvalvonta ja yhteistyö**

Lainvalmistelija ei ole esittänyt viranomaisvalvontaan ja yhteistyöhön liittyviin säännöksiin merkittäviä uudistuksia. Valvonnasta vastaisi vartioimisliike-, järjestyksenvalvonta- ja turvasuojaustoiminnan osalta Poliisihallitus yhdessä poliisilaitosten kanssa. Valvontaan liittyviä menettelyjä on esitetty kevennettäväksi, kun Poliisihallituksen ja poliisilaitosten ei enää tarvitsisi ilmoittaa toisilleen esimerkiksi laissa tarkoitettun hyväksymisen peruuttamisesta. Tietoa tarvitseva virkamies voi tarkistaa asian turvallisuusalan valvontarekisteristä. Yhteistyöhön liittyen lainvalmistelija on esittänyt, että poliisilaitokset voisivat antaa toimeksiannon turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijalle säilytystilan vartijan tehtävistä tiettyjen edellytysten täytyessä. Tehtävissä voitaisiin käyttää vartijaksi hyväksytyjä henkilöitä, jotka olisivat saaneet sisäasiainministeriön määrittämät vaatimukset täyttävän koulutuksen. Vartioimisliikkeet ovat aiemmin hoitaneet poliisin apuna putkavartiointia esimerkiksi Pohjois-Karjalassa, mistä kokemukset ovat olleet hyvä.

Lainvalmistelija on esittänyt nykyisen yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 9 §:n vartioimisliikkeitä koskeva kielto ottaa vastaan toimeksiantoa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisestä esitetään kumottavaksi tarpeettomana. Lainvalmistelija perustelee tätä sillä, että turvallisuusalan elinkeinoluvan haltija ei siten voisi pitää vartioimisalueella yllä yleistä järjestystä ja turvallisuutta, koska tällaista tehtävää olisi jo sinänsä pidettävä julkisena hallintotehtävänä, josta olisi säädettävä lailla.

Nykytilanteessa on ongelmallista, että esimerkiksi kauppakeskukset ja muut vapaa-ajanviettopaikat ovat uudenlaisia puolijulkisia tiloja, joissa yksityisen turvallisuusalan toimijat huolehtivat turvallisuudesta ja järjestyksestä. Yksityisen turvallisuusalan roolia ei muuta se, että yleisen järjestyksen ja turvallisuuden käsitteestä jätetään sana yleinen pois tai että puhutaan poliisin toimintaa täydentävästä toiminnasta. Nämä edellä mainitut tilat ovat jääneet poliisin valvomien julkisten tilojen ulkopuolelle. Lisäksi yksityiset turvallisuusalan toimijat valvovat laajasti näiden tilojen edustoja samoin kuin julkisia liikenneasemia ja -välineitä. Tämä on herättänyt keskustelua kaupunkitilan muuttumisesta ja yksityisen turvallisuusalan roolista sen valvonnassa. Keskustelussa on nostettu esille, että yksityisestä turvallisuusalasta on tullut kehityksen myötä merkittävä julkisen vallan käyttäjä.

Yhteiskunnan näkökulmasta kyse on ennen kaikkea julkisen ja yksityisen sektorin tehtävien yhteen sovittamisesta, kun yhä kasvavassa määrin julkisen sektorin toimintoja ulkoistetaan. Sisäiseen turvallisuuteen liittyvien kysymyksien yhtenä ongelmana on, että aiheesta puuttuu kokonaan julkinen keskustelu, jossa punnittaisiin avoimesti eri vaihtoehtoja. Hallituksen esityksen laatimishojeissa korostetaan, että on tehtävä avoimesti selkoa paitsi ehdotetun lainsäädännön myös sille vaihtoehtoisten ohjaus- tai sääntelykeinojen mahdollisista hyöty- ja haittavaikutuksista sekä kustannuksista. Lisäksi turvallisuusviranomaisten keskinäinen taistelu budjettivaroista ja niiden toimintaan liittyvä ylimääräinen byrokratia ei ole edesauttanut asiaa.

<sup>12</sup> Euroopan komissio. Lehdistötiedote IP/12/863. Bryssel 30. heinäkuuta 2012.



Turvallisuusviranomaisten toimenkuvat ja organisaatiot ovat myös olleet ja ovat parhaillaan uudistusten kohteena. Tämän takia on tärkeää, että pystytään kyseenalaistamaan nykyisiä toimintakäytäntöjä. Tarvitaan erilaisia ratkaisuehdotuksia toimintoihin, jotka sitovat viranomaisten resursseja huomattavissa määrin. On myös kriittisesti tarkasteltava sitä, mitkä tehtävät kuuluvat esimerkiksi lakisääteisesti poliisille ja mitkä tehtävät ovat ajautuneet poliisiin hoidettavaksi. Yksityisen turvallisuusalan lakiuudistuksessa on tärkeää ottaa huomioon, että siinä ei ole kysymys pelkästään valinnasta erilaisten sääntelykeinojen kesken, vaan laajemmasta yhteiskunnallisen toiminnan kehittämisestä ja arvioinnista. Yksityisen turvallisuusalan sääntelyn ensimmäisen kokonaisuudistuksen yhteydessä 2000-luvun vaihteessa julkinen keskustelu ja punninta eri sääntelykeinojen väliltä jäivät tekemättä. Silloisen lakiesityksen asiantuntijalausunnoissa nousivat esille samat ongelmat, jotka ovat taas käsillä. Tämän takia asiaa tulisi nyt tarkastella laajempänä ja kattavampana kokonaisuutena, jotta kymmenen vuoden päästä ei oltaisi taas samassa tilanteessa.