

SM066100/2012

18.2.2013

SISÄASIAINMINISTERIÖ

18.02.2013

INRIKESMINISTERIET

Sisäasiainministeriö

[hare@interim.fi](mailto:hare@interim.fi)  
[timo.kerttula@interim.fi](mailto:timo.kerttula@interim.fi)

**Kilpailu- ja kuluttajaviraston lausunto hallituksen esitysluonnoksesta laiksi yksityisistä turvallisuuspalveluista sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi**

Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi uusi laki yksityisistä turvallisuuspalveluista, joka korvaisi voimassaolevan yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto pitää perusteltuna esityksen tavoitetta siitä, että yksityisiä turvallisuuspalveluita koskevaa lainsäädäntöä selkiytetään keskittämällä lainsäädäntö yhteen lakiin. Myös tavoite lainsäädännön ajantasaistamisesta on lähtökohdiltaan perusteltu. On myös tärkeää, että toimivaltuudet määritellään täsmällisesti ja tarkkarajaisesti. Keskeistä on lisäksi se, että viranomaisten, kuten poliisin ja yksityisten turvallisuuspalvelujen tehtävänjaosta säädetään täsmällisesti ja selkeästi.

Sen sijaan Kilpailu- ja kuluttajavirasto suhtautuu varauksellisesti järjestyksenvalvontatoiminnan säätämiseen pääosin luvanvaraiseksi siten, että viranomaisten harkintavalta olisi vapaata. Tälle varaumalle voidaan esittää useanlaisia perusteita. Ensinnäkin vapaaseen harkintaan perustuva luvanvaraisuus on merkittävä markkinoille tulon este, joka osaltaan pienentää kilpailupainetta markkinoilla ja nostaa keinotekoisesti hintoja kilpailullista hintatasoa korkeammaksi. Esimerkiksi OECD on useissa yhteyksissä pitänyt tätä yhtenä keskeisimmistä kilpailun esteistä.

Uudistus johtaisi myös esitetyssä muodossaan vääjäämättä hallinnollisen taakan kasvuun. Lakiesityksessä kiinnitetään tältä osin huomiota kapea-alaisesti vain asianomaiseen lakiehdotukseen, kun huomioon tulisi kuitenkin ottaa se, että elinkeinoelämän hallinnollinen taakka muodostuu lukuisista pienistä puroista. Toisin sanoen yksittäisen lain aiheuttama hallinnollinen ei useinkaan ole järin suuri, mutta kun kaikki lainsäädännön asettamat velvoitteet kootaan yhteen, kokonaistaakka muodostuu merkittäväksi. Esimerkiksi markkinoille tulon kannalta nimenomaan hallinnollinen kokonaistaakka on avainasemassa. Tässä yhteydessä voidaan viitata myös lakiesitysluonnoksessa esitettyyn tapahtumailmoituksen laitimis- ja selvitysvelvollisten piiriin laajentamiseen, joka on tyypillinen hallinnollista taakkaa lisäävä toimenpide, mutta johon ei taloudellista vaikutuksia arvioitaessa kuitenkaan kiinnitetä huomiota.

Aiheellisena huomiona on pidettävä sitä, että epärehellisin keinoin toimivat järjestyksenvalvontayritykset aiheuttavat kilpailun vääristymisiä, harmaan talouden kasvua ja turvattomuutta. (s. 12) Samalla kuitenkin tunnustetaan, että valtaosa alan yrityksistä toimii rehellisin keinoin. Järjestyksenvalvontatoiminnan luvanvaraistaminen



18.2.2013

esitettyssä muodossaan ei tee kuitenkaan eroa rehellisten ja epärehellisten yritysten välillä. Näin ollen kustannusrasitus uudesta sääntelystä aiheutuu valtaosin sellaisille yrityksille, jotka ovat käyttäytyneet markkinoilla kaikin puolin asianmukaisesti.

Järjestyksenvalvontatoiminnan luvanvaraistaminen on omiaan johtamaan siihen, että asiakasyritykset eivät suinkaan osta palveluja järjestyksenvalvontaan erikoistuneilta elinkeinonharjoittajilta, vaan turvautuvat omaan työsuhteiseen järjestyksenvalvontahenkilöstöön. Tämä näkökohta mainitaan myös hallituksen esitysluonnoksessa (s. 19). Kilpailuneutraliteetin kannalta voi pitää ongelmallisena sitä, että järjestyksenvalvojista osa on nyt esitettävän sääntelyn alaisuudessa, mutta osa ei.

Perustelut puheena olevan kaltaiselle sääntelylle ovat myös osittain spekulatiivisia. Tällöin on viitattu erityisesti järjestyksenvalvojatehtäviä hoitavien yritysten kytkentöihin järjestäytyneeseen rikollisuuteen. (s. 12) Ilmiön laajuudesta ei ole kuitenkaan esitetty minkäänlaisia konkreettisia arvioita. (ks. myös s. 106) Kilpailu- ja kuluttajavirasto korostaa, että lainsäädäntöuudistusten tulisi rakentua empiirisen evidenssin varaan. Toisaalta jos lainsäädännön jokaista osa-aluetta lähdetäisiin uudistamaan sillä perusteella, että järjestäytyneellä rikollisuudella saattaa olla kytkentöjä säädeltäviin ilmiöihin, ajauduttaisiin erittäin monimutkaiseen ja vaikeasti hallittavaan lainsäädäntökokonaisuuteen. Tämän vuoksi järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaan olisikin ensisijaisesti pyrittävä puuttumaan muilla keinoin.

Lakiesitysluonnoksessa ei varsinaisesti analysoida järjestyksenvalvontatoiminnan sääntelyn toteuttamisvaihtoehtoja, mitä voi pitää vakavana puutteena. (s.14 - 15) Tältä osin esimerkiksi huolellinen kansainvälinen vertailu olisi ollut tarpeen. Arvioinnin kohteeksi olisi tullut nostaa esimerkiksi se, olisiko vaihtoehtoisena keinona tullut kysymykseen jälkikäteisten sääntelykeinojen, erityisesti väärinkäytöksistä tuomittavien seuraamusten, koventaminen. Tällä tavalla olisi ainakin paremmin pystytty kohdistamaan sääntely vain epärehellisiin keinoin toimiviin yrityksiin, eikä siis tarpeettomasti rehellisiin elinkeinonharjoittajiin.

Erytisen kriittisesti Kilpailu- ja kuluttajavirasto suhtautuu siihen, että lakiesityksessä ei varsinaisesti arvioida viranomaisten vapaaseen ja sidottuun harkintaan perustuvia elinkeinolupia toinen toistensa vaihtoehtoina, vaan tuodaan esille lähinnä se, ettei vapaaseen harkintaan perustuvalla elinkeinoluvalle ole oikeudellisia esteitä. Kilpailu- ja kuluttajavirasto katsookin aikaisemmin esitettyyn nojaten, että elinkeinolupa myönnettäisiin sidotun harkinnan, eikä siis suinkaan vapaan harkinnan perusteella. Tämän näkökannan tueksi voidaan viitata ensinnäkin siihen, että eduskunnan perustuslakivaliokunta on priorisoinut lausunnoissaan sidottua harkintaa vapaaseen harkintaan verrattuna. Toiseksi on ensiarvoisen tärkeää, että kilpailuprosessia haitataan ainoastaan siinä määrin kuin on välttämätöntä lainsäädännön tavoitteiden saavuttamiseksi. Lisäksi sidottuun harkintaan perustuva elinkeinolupa olisi

18.2.2013

sopuossinnussa sen kanssa, että lakiesityksessä on muutoinkin tähdätty täsmälliseen, selkeään ja tarkkarajaiseen sääntelyyn.

Erikseen Kilpailu- ja kuluttajavirasto haluaa kiinnittää huomiota turvaussuojaustoimintaan. Lakiesitysluonnoksessa lähdetään siitä, että turvaussuojaustoimintaa koskevia säännöksiä on pidettävä pääosin onnistuneina. Lakiesitysluonnoksessa onkin päädytty siihen, ettei sääntelyä tarvitsisi puheena olevan toiminnan osalta muuttaa. Kilpailu- ja kuluttajavirasto haluaa kuitenkin huomauttaa tältä osin, että turvaussuojaustoiminnan kehitystä sekä mahdollisesti tällöin ilmeneviä ongelmia on seurattava tarkasti. Näihin ongelmakohtiin on tarpeen vaatiessa reagoitava lainsäädäntötoimin.

Lopuksi Kilpailu- ja kuluttajavirasto kiinnittää huomiota järjestyksenvalvojan oikeuteen estää henkilön pääsy toimialueelleen aikaisemman käyttäytymisen perusteella. On tärkeää, ettei henkilön aiempi käyttäytyminen saisi johtaa kategoriseen pääsyn estämiseen, vaan edellytysten arviointi olisi aina tehtävä tapauskohtaisesti erikseen. Tällaisissa tilanteissa tulisi arvioida myös sitä, seuraako pääsyn estämisestä henkilölle muuta haittaa esimerkiksi siksi, että etukäteen hankitun sarjalipun tai useampana päivänä sisäänpääsyyn oikeuttavan lipun käyttö estyy. Perustellunkaan pääsyn estämisen seuraukset eivät kokonaisuutena arvioiden saa muodostua henkilön kannalta kohtuuttomiksi.

Juhani Jokinen  
pääjohtaja

Kalle Määttä  
kilpailuasiainneuvos