



LAUREA
AMMATTIKORKEAKOULU

Uuden edellä

Yksityisen turvallisuusalan lainsäädännön muutostarpeet -pääkohdat

Ellonen, Vesa

2012 Leppävaara

Laurea-ammattikorkeakoulu
Leppävaara

Yksityisen turvallisuusalan lainsäädännön muutostarpeet -pääkohdat

Vesa Ellonen
Turvallisuusosaamisen YAMK
Opinnäytetyö
Tammikuu, 2012

Vesa Ellonen

Yksityisen turvallisuusalan lainsäädännön muutostarpeet -pääkohdat

Vuosi 2012 Sivumäärä 173

Tässä opinnäyteyössä ehdotetaan menetelmää, jolla yksityisen turvallisuusalan lainsäädännön erityispiirteet voitaisiin huomioida käynnissä olevassa lainsäädäntötyössä. Kirjoittajan työtävien mahdollistaman havainnoinnin ja asiakirjatutkimuksen perusteella esitetään perusteltu näkemys siitä, mitkä ovat tärkeimmät asiakokonaisuudet, joita yksityisen turvallisuusalan lainsäädännössä tulisi muuttaa ja ehdotetaan muutosten asiasisällön pääkohdat. Lisäksi arvioidaan yleisellä tasolla ehdotettujen muutosten vaikutuksia suomalaisessa yhteiskunnassa.

Yksityisen turvallisuusalan toiminta tulisi jakaa sääntelyssä ammattimaiseen, elinkeinotoiminnan muodossa harjoitettavaan ja harrastustoiminnassa ja varainkeruutarkoituksessa mahdolliseen turvallisuustehtävien suorittamiseen sekä tehtäviin, joissa toimijoiden luotettavuuden varmistaminen olisi riittävää. Alan elinkeinotoiminnasta, sisältäen myös turvasuojaustehtävät teknologian kehittymisen huomioimiseksi, säädettäisiin pääasiassa muuttamalla yksityisistä turvallisuuspalveluista annettua lakia. Harrastustoiminta mahdollistettaisiin edelleen elinkeinotoiminnan rinnalla yleisötilaisuuksissa, yleisissä kokouksissa ja leirintäalueilla säätämällä niistä edelleen pääosin järjestyksenvalvojista annetussa laissa. Esimerkiksi alan koulutus ja konsultointitehtävistä sekä alaa lähellä olevista, esimerkiksi rahanlaskentatehtävistä voitaisiin säätää nykyisessä, muutosten kohteena olevassa turvallisuus selvityksistä annetun lain järjestelmässä. Selkeä kolmijakoinen järjestelmä mahdollistaisi myös alan jatkokehittämisen.

Kyseinen jako mahdollistaisi sen, että fyysisten turvallisuuspalvelujen ammattilaisille, joista ehdotetaan käytettäväksi työnimikettä "vartija" ja harrastajille, joista käytettäisiin työnimikettä "järjestyksenvalvoja" voitaisiin, toimintaympäristöistä johtuen säätää yhtenäiset oikeudet. Jaon mahdollistamalla selkeällä, oikeudenmukaisella ja kustannustehokkaalla tehtäväjakoilla ja yhtenäisillä oikeuksilla saavutettaisiin käynnissä olevan lainsäädäntöhankkeen tärkeimmät tavoitteet: selkeyttäminen ja ajantasaistaminen. Ehdotettu muutos loisi alalle myös selkeän järjestelmän, jota täydentäisivät edellytysten, koulutuksen ja valvonnan nykyistä kohdistetumpi ja tarkoituksenmukaisempi sääntely. Jos alalle tahdotaan antaa lisää tehtäviä ja niiden toteuttamiseksi oikeuksia, voidaan se toteuttaa ainoastaan järjestelmässä, jossa toimijoiden ammattistatus, oikeudet ja velvollisuudet ovat oikein mitoitettuja ja selkeitä. Samalla kansallisesti tärkeän turvallisuusalan harrastustoiminnan kehittäminen tapahtuisi siten, että järjestyksenvalvojien koulutusta voitaisiin kohdentaa paremmin ammattitehtävien siirtämisen ja johtamisjärjestelmän kehittämisen avulla. Myös työnjako alan sisällä ja suhteessa sisäisen turvallisuuden viranomaisiin voitaisiin toteuttaa nykyistä selkeämmällä oikeusvarmimmalla tavalla.

Kun pääkohdat käytiin läpi ehdotetussa menettelyssä, jo karkeassa vaikuttavuusarviossa havaittiin, että mikään muu kuin edellä mainitun jaon ja järjestelmän kehittämisen sisältävä kokonaisuudistus ei olisi riittävää alan lainsäädännön selkeyttämiseksi ja ajantasaistamiseksi. Voimassa olevassa lainsäädännössä luotuja käytännössä todella vaikeita teoreettisia toimialuerajoja tai toimintataparajoituksia ei voitaisi purkaa tarkoituksenmukaisella tavalla millään osa- tai näennäismuutoksilla, kuten järjestyslain 22 §:ssä tarkoitettujen järjestyksenvalvontatehtävien siirtämisellä sellaisenaan lakiin yksityisistä turvallisuuspalveluista. Ehdotetun kokonaisuuden riskinä olisi se, että lainsäädännön muutostyöt saattaisivat viedä voimassa olevassa lainsäädäntöhankkeessa suunniteltua enemmän aikaa ja ne vaatisivat laajaa yhteistyö- määrrystä valmisteluun osallistuvien kesken. Ehdotetut muutokset voisivat myös edellyttää perustuslain säätämisyjärjestystä, joka voisi kuitenkin olla Eduskunnan perustuslakivaliokunnan Perustuslain 124 §:n lieventyneen tulkintakäytännön vuoksi vältettävissä.

Asiasanat Yksityinen turvallisuusala, vartioimisliiketoiminta, järjestyksenvalvontatehtävät, turvatarkastustehtävät, turvasuojaustehtävät

Vesa Ellonen

Need for change in the regulation of the private security sector in Finland

Year	2012	Pages	173
------	------	-------	-----

The purpose of this thesis is to clarify present legislation and to propose a method which considers the special features of the private security sector legislation in Finland. The method could be used in the ongoing legislative work. This thesis also proposes the most important matters which should be changed in legislation and the reasons for them based on the author's observation while working in legislative body and documentary research. In addition, effects of the proposed changes are estimated at a general level.

Private security operations should be divided into the professional business operations and the leisure activities. Third, there should be a group of tasks where the reliability of actors could be checked. The regulations of business operations should be collected in the Private Security Services Act. Security tasks which could also performed as a hobby in public meetings, public events and campgrounds should be regulated in the Stewards Act. For example, educating, training and consulting assignments of the private security sector should be regulated in the system of the Act on Background Checks. A clear three-tier system would also allow for further development.

This division would allow the physical security professionals, guards, and the hobbyists, stewards, to operate in strictly legislated environments using the same special rights. The proposed change would create a clear system of tasks and the special rights to fulfill them. The system based on legislation would be complemented by regulations of training and supervision. New security tasks to the private security sector can only be given if responsibilities and rights to implement tasks and obligations for firms and actors are balanced and clear.

When the main points of the proposed changes were examined in the proposed procedure, in a rough impact assessment could be found that none other than the above-mentioned division of professional operations and tasks suitable for hobbyists and the development of both systems containing the overall changes of tasks, rights, training and supervision would be sufficient to clarify and update current legislation of the private security sector in Finland.

The biggest challenges for the proposal would be that the modifications suggested need much time to legislate and to implement and they would require a broad consensus among the participants in the preparation. There would also be the risk that the proposed amendments would require using the constitutional legislation system. According to a recent study of the Parliamentary Committee, practice easing on the Constitution § 124 interpretation shows that it could be avoidable.

Keywords Private security sector, guarding services, steward services, security check services, safety device installing services

Sisällys

1	Johdanto.....	Virhe. Kirjanmerkkiä ei ole määritetty.
1.1	Nykytilan kuvaus.....	8
1.1.1	Lainsäädäntö.....	10
1.1.2	Lainsäädäntöhankkeen tavoitteet.....	13
1.1.3	Empiirinen kokemuspohja.....	14
1.2	Työn tavoite.....	14
1.3	Rajauksia työlle.....	15
1.4	Keskeisiä käsitteitä.....	15
1.5	Menetelmä.....	17
2	Muutoskohteena oleva voimassa oleva yksityisen turvallisuusalan lainsäädäntö.....	19
2.1	Yksityinen turvallisuusala perustuslain näkökulmasta.....	19
2.2	Vartioimisliiketoiminta.....	19
2.2.1	Vartioimistehtävät.....	20
2.2.2	Vartioimisliiketoimintaan liittyvät henkilöt.....	20
2.2.3	Vartijan oikeudet.....	21
2.2.4	Työnjako.....	26
2.2.4.1	Työnjako yksityisellä turvallisuusalan sisällä.....	26
2.2.4.2	Ostavartiointi.....	27
2.2.4.3	Työnjako vartioimisliiketoiminnan ja muiden palvelujen välillä.....	28
2.2.4.4	Työnjako vartioimisliikkeen ja sisäisen turvallisuuden viranomaisten kesken.....	28
2.2.5	Edellytykset.....	29
2.2.5.1	Koulutusjärjestelmä.....	29
2.2.5.2	Ohjaus ja valvonta.....	31
2.3	Järjestyksenvalvonta.....	32
2.3.1	Järjestyksenvalvontatehtävät.....	32
2.3.2	Järjestyksenvalvoja.....	33
2.3.3	Oikeudet ja toimivaltuudet.....	34
2.3.4	Edellytykset.....	37
2.3.4.1	Koulutus.....	37
2.3.4.2	Valvonta.....	37
2.4	Järjestyslain 22 §:ssä tarkoitetut järjestyksenvalvontatehtävät.....	38
2.5	Turvatarkastustehtävät.....	39
2.6	Turvasuojaustehtävät.....	41
3	Viranomaisaineisto, lausunnot ja aikaisemmat tutkimustulokset.....	43
3.1	Aineisto.....	44
3.1.1	Viranomaisaineisto.....	44

3.1.2	Lainsäädäntöhankkeen esiselvitystyö.....	46
3.1.3	Empiirinen tutkimus	47
3.1.4	Timo Kerttulan väitöskirja.....	48
3.2	Tutkimusten lainsäädäntökokonaisuutta koskevat yleishavainnot.....	48
3.3	Vartioimisliiketoiminta.....	50
3.3.1	Tehtävät	52
3.3.2	Oikeudet	54
3.3.3	Työnjako	56
3.3.4	Edellytykset	59
3.4	Järjestyksenvalvontatehtävät ja järjestyslain 22 §:ssä tarkoitetut järjestyksenvalvontatehtävät.....	59
3.4.1	Tehtävät	60
3.4.2	Toimivaltuudet.....	61
3.4.3	Työnjako	61
3.4.4	Edellytykset	62
3.5	Turvatarkastustehtävät	63
3.5.1	Tehtävät	64
3.5.2	Oikeudet	65
3.5.3	Työnjako	65
3.5.4	Edellytykset	65
3.6	Turvasuojaustehtävät	66
4	Yksityisen turvallisuusalan lainsäädännön muutostarpeiden pääkohdat	68
4.1	Ulottuvuudet	68
4.2	Visio ja strategia	70
4.3	Tavoiteltava lainsäädäntöjärjestelmä.....	73
4.3.1	Yksityisen turvallisuusalan tehtävien jakautuminen ehdotetun lainsäädäntöjärjestelmän sisällä	76
4.3.2	Tehtävänjaon kipupisteet.....	79
4.3.3	Lainsäädäntöjärjestelmän kehittämisen menetelmä	80
4.4	Muutosehdotuksen asialliset pääkohdat.....	82
4.4.1	Kiireellinen uudistus	83
4.4.2	Vartioimisliiketoiminta	Virhe. Kirjanmerkkiä ei ole määritetty.
4.4.2.1	Vartioimisliiketoimintaan sisältyvät tehtävät	88
4.4.2.2	Vartijan oikeudet	94
4.4.2.3	Vartioimisliiketoimintaan vaikuttava työnjako.....	103
4.4.2.4	Vartioimisliiketoiminnan edellytykset	107
4.4.2.4.1	Vartijoiden koulutusjärjestelmä	109
4.4.2.4.2	Vartioimisliiketoiminnan ohjaus ja valvonta	116
4.4.2.4.3	Työturvallisuus	118

4.4.2.4.4 Laatuvaatimukset	121
<u>4.4.3 Työnimike</u>	121
4.4.4 Järjestyksenvalvontatehtävät	123
<u>4.4.4.1 Tehtävät</u>	123
<u>4.4.4.2 Toimivaltuuksista oikeuksiksi.....</u>	125
<u>4.4.4.3 Työnjako</u>	129
<u>4.4.4.4 Edellytykset</u>	130
4.4.4.5 Järjestylain 22 §:ssä tarkoitetut järjestyksenvalvontatehtävät ehdotuksen kipupisteenä	133
4.4.4.6 Majoitusliikkeiden ja ravintoloiden järjestyksenvalvontatehtävät ehdotuksen kipupisteenä	137
4.4.5 Turvatarkastustehtävät	139
<u>4.4.5.1 Tehtävät</u>	139
<u>4.4.5.2 oikeudet (tai niiden puute).....</u>	141
<u>4.4.5.3 Työnjako</u>	141
<u>4.4.5.4 Edellytykset</u>	142
<u>4.4.5.5 Lentopaikkojen turvatarkastustehtävät ehdotuksen kipupisteenä ...</u>	143
4.4.6 Turvasuojaustehtävät.....	144
<u>4.4.6.1 Tehtävät</u>	145
<u>4.4.6.2 Oikeudet</u>	145
<u>4.4.6.3 Työnjako</u>	145
<u>4.4.6.4 Edellytykset</u>	147
4.5 Vaikuttavuusarviointi	148
5 Yhteenveto ja johtopäätökset	151
Lähteet	11677
Kuviot	173

1. Johdanto

1.1 Nykytilan kuvaus

Yksityisen turvallisuusalan toimijat ovat yhä näkyvämpi osa arkiturvallisuutta Suomessa. Yksityisen turvallisuusalan palvelut ovat kehittyneet, muuttuneet ja monipuolistuneet voimakkaasti viime vuosien aikana. Vartioimisliikkeiden vartijoita voi havaita päivittäin eri kohteissa, esimerkiksi kaupoissa ja arvokuljetustehtävissä. Koko alan liikevaihto (noin 1.6 miljardia)¹ ja vartioimisliikkeiden toimeksiantojen lukumäärä (noin 100 000 vuonna 2010)² ovat kasvaneet.

Vartioimisliikkeiden palveluksessa olevia järjestyslain (612/2003) 22 §:ssä tarkoitettuja järjestyksenvalvoja on kauppakeskuksissa sekä joukkoliikenteelle tarkoitetuissa kulkuneuvoissa ja asemilla. Järjestyslain 22 §:ssä tarkoitettujen järjestyksenvalvojen käyttöalaa laajennettiin lakimuutoksella vuonna 2010 merkittävästi julkisissa kohteissa (esimerkiksi sairaalat, terveyskeskukset, Kela:n toimipisteet, työvoimatoimistot, lentoasemat ja satamat)³. Myös perinteiset, järjestyksenvalvojista annetussa laissa (533/1999) säännellyt järjestyksenvalvontatehtävät ovat ammattimaistuneet. Järjestyksenvalvoja on asetettu esimerkiksi yleisötilaisuuksiin ja ravintoloihin.

Turvasuojaajat asentavat turvalaitteita enenevässä määrin yritystilojen lisäksi myös kotitalouksiin. Tämä johtuu siitä, että turvallisuustekniikka on kehittynyt ja sen hinnat mahdollistavat tekniikan hankkimisen myös yksityistalouksiin. Tekniikan avulla tietoa omaisuutta tai henkilöitä koskevista uhkista voidaan välittää aikaisempaa tehokkaammin omistajille, viranomaisille tai vartioimisliikkeille. Tekniikan hankintoihin voi vaikuttaa myös suomalaisten ikääntyminen. Ala työllistääkin aikaisempaa enemmän työntekijöitä.

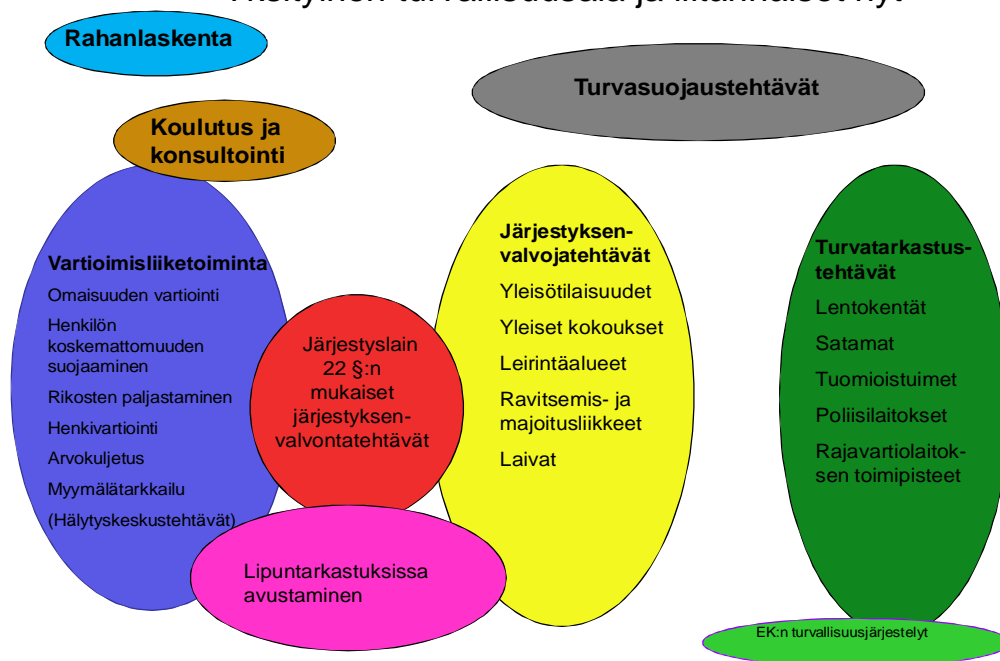
Turvallisuustarkastajien näkyvin rooli on lentokoneisiin pyrkivien henkilöiden tarkastaminen. Arvokuljetuksiin läheisesti liittyvät rahanlaskentakusten henkilökuntaan kuuluvat henkilöt. Alan kokonaisuuteen liittyvät myös koulutus ja konsultointipalvelut.

¹ Finnsecurity ry:n toimialaraportin 2010 arvio, sisältää sekä vartioimisliiketoiminnan että turvasuojaustehtävät.

² Poliisihallituksen vartioimisliikkeiden vuosi-ilmoituksista (vuosi 2010) keräämät tiedot.

³ Laki järjestyslain muuttamisesta 723/2010.

Yksityinen turvallisuusala ja liitännäiset nyt



Kuvio 1: yksityisen turvallisuusalan tärkeimmät toimialat

Laajasti katsottuna yksityiseen turvallisuusalaan voidaan katsoa kuuluvan vartioimisliiketoiminnan (kuviossa 1 merkitty sinisellä soikiolla), järjestyslain 22 §:ssä tarkoitetut järjestyksenvalvontatehtävät (punainen), järjestyksenvalvontatehtävät (keltainen), turvatarkastustehtävät (vihreä ja eduskunnan osalta vaalean vihreä) ja turvasuojaustehtävät (harmaa), lipuntarkastuksissa avustaminen (violetti), rahanlaskentatehtävät (vaalean sininen) ja alan koulutus ja konsultointipalvelut (vaalean ruskea). Suppeasti tulkittuna yksityiseen turvallisuusalaan voitaisiin sisällyttää vain laissa yksityisistä turvallisuuspalveluista säännellyt vartioimisliiketoiminta ja turvasuojaustehtävät. Järjestyksenvalvontatehtävistä, järjestyslain 22 §:ssä tarkoitettuista järjestyksenvalvontatehtävistä, turvatarkastustehtävistä ja lipuntarkastuksista avustamisesta on omaa erityislainsäädäntöään, jota on sijoitettu järjestyksenvalvontatehtäviä lukuun ottamatta pääasiassa jotakin muuta yhteiskunnan toimintoa tai tehtävää koskevan erityislainsäädännön yhteyteen⁴. Yksityiseen turvallisuusalaan liittyvät kuviossa 1 esitetyin tavoin läheisesti rahanlaskentatehtävät ja alan koulutus ja konsultointitehtävät, joista ei ole olemassa erityissääntelyä⁵.

⁴ Järjestyksenvalvojista annettu lakikin säädettiin samassa yhteydessä kokoontumislain kanssa lähinnä yleisötilaisuuksien ja yleisten kokousten turvallisuusjärjestelyjen tarpeisiin.

⁵ Rahanlaskentakeskusten henkilökunnalle harkitaan turvallisuusselvitysten mahdollistamista Oikeusministeriössä parhaillaan käynnissä olevassa turvallisuusselvityksiä koskevan lain kokonaisuudistuksessa.

Jos nykyistä yksityistä turvallisuusalaa yritetään ryhmittelemällä kuvata, se voidaan jakaa karkeasti kolmeen ryhmään. Ensimmäiseen ryhmään kuuluvat tehtävät, joissa alan toimijoille on annettu oikeuksia tai toimivaltuuksia puuttua ihmisten tekemisiin ja oikeuksiin⁶. Tähän ryhmään kuuluvat vartioimisliiketoiminta, järjestyslain 22 §:ssä tarkoitetut järjestyksenvalvontatehtävät, lipuntarkastajien avustamista koskeva tehtävä, turvatarkastustehtävät⁷ ja järjestyksenvalvojista annetussa laissa säännellyt järjestyksenvalvontatehtävät. Ryhmä yksi voitaisiin lisäksi edelleen jakaa niiden liiketoimintaluonteen perusteella. Neljää ensimmäistä tehtävälajia suoritetaan ammattimaisesti liiketoiminnan muodossa. Tämä lisäjako olisi kuitenkin epätarkka ja epäoikeudenmukainen, koska myös järjestyksenvalvojista annetussa laissa tarkoitettuja järjestyksenvalvontatehtäviä tehdään nykyisin suurelta osin liiketoiminnan muodossa (erityisesti majoitus- ja ravitsemisliikkeissä). Niiden suorittaminen on kuitenkin mahdollista myös harrastustoimintana tai yhdistysten ja järjestöjen varainkeruutarkoituksissa (erityisesti yleisötilaisuuksissa).

Toiseen ja kolmanteen ryhmään voitaisiin sijoittaa tehtävät, joissa vaaditaan erityistä luottamusta toimijoihin, mutta joissa ei ole mitään erityisiä oikeuksia tai toimivaltuuksia puuttua ihmisten oikeuksiin. Tällaisia tehtäviä ovat ryhmän kaksi turvasuojaustehtävät ja kolmanteen ryhmään kuuluvat, yksityistä turvallisuusalaa lähellä olevat rahanlaskentatehtävät sekä alan koulutus- ja konsultointitehtävät. Ryhmät kaksi ja kolme eroavat toisistaan siten, että turvasuojaustehtävät on erityislailla säännelty. Ryhmän kolme alaan liittyvistä toiminnoista ei ole olemassa erityissääntelyä.

1.1.1 Lainsäädäntö

Alan voimassa oleva lainsäädäntö syntynyt eri aikakausina. Lainsäädäntöä on syntynyt myös varsin tarveperusteisesti. Sen vuoksi luonteeltaan hyvinkin samanlaisia tehtäviä on säännelty pirstaleisesti. Sääntelyssä ei ole aikaisemmin ollut keskiössä selkeän lainsäädäntöjärjestelmän kehittäminen⁸. Merkitystä on ollut esimerkiksi myös sillä, että järjestyksenvalvontatehtävät on haluttu säilyttää mahdollisena kaikille kansalaisille ja turvatarkastustehtäviä lentoasemilla koskee kansainvälistä ilmailua koskevat säännökset. Perustuslain (731/1999) 124 §, joka sääntelee hallintotehtävien antamista muille kuin viranomaisille, on ollut perustuslakivaliokunnan

⁶ Tästä ryhmästä käytetään jatkossa nimitystä fyysinen turvallisuusala.

⁷ Se, käytetäänkö tästä tehtävälajista nimikettä *turvatarkastustehtävä* vai *turvallisuustarkastustehtävä*, ei ole vakiintunut.

⁸ Vaikka järjestelmän kehittäminen yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain säätämisen yhtenä tavoitteena on ollutkin. Ks. HE 69/2001 vp. yleisperustelut. Kyseinen laki koskee kuitenkin vain osaa alan tehtävistä.

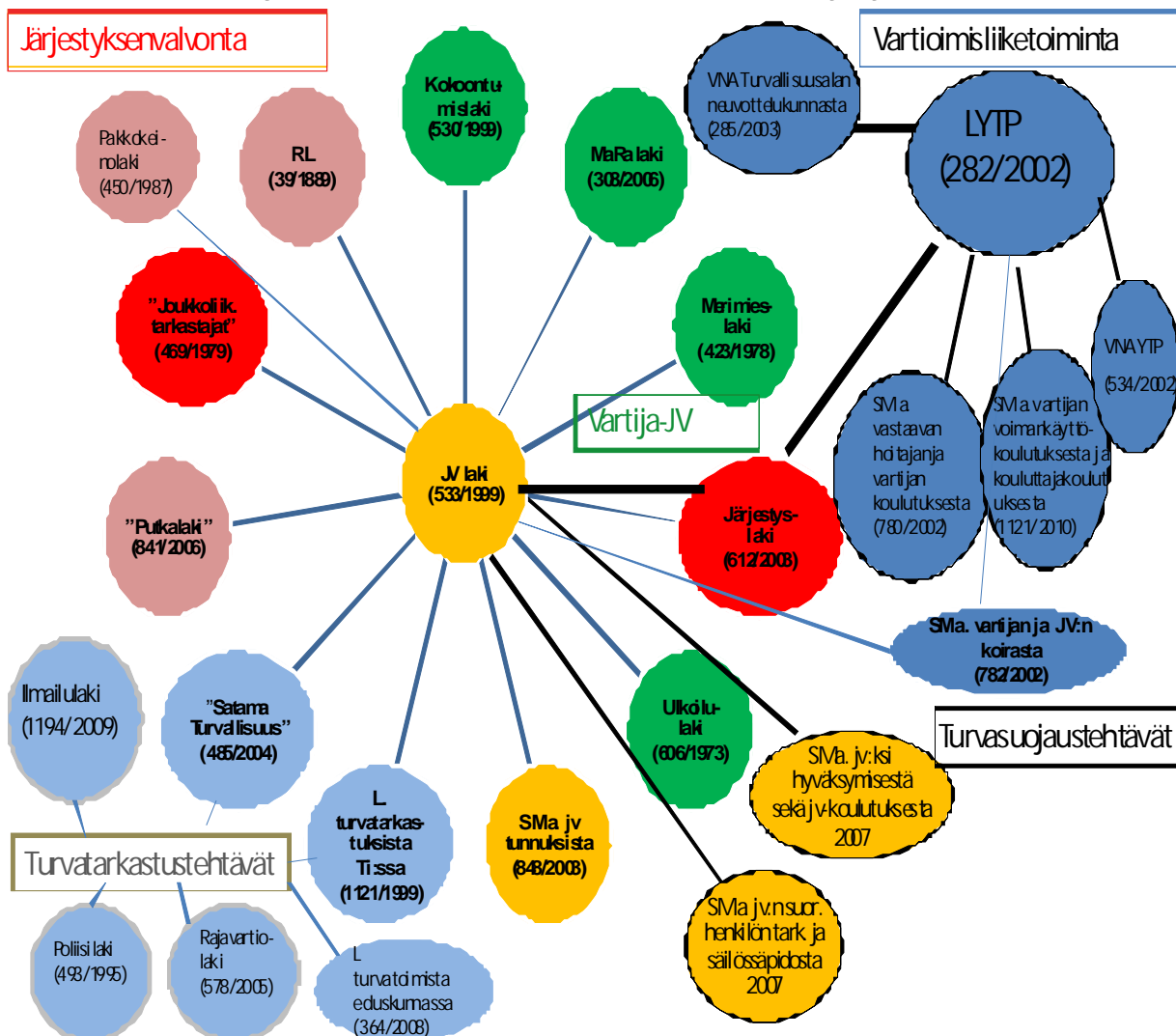
muodostamine tulkintakäytäntöineen⁹ ratkaisevassa asemassa säänneltäessä yksityisen turvallisuusalan tehtäviä ja toimijoiden oikeuksia tai toimivaltuuksia.

Järjestyksenvalvojista annettu laki (533/1999) ja kokoontumislaki (530/1999), ja muu järjestyksenvalvontatoimintaa koskeva lainsäädäntö on perusteiltaan uudistettu 1990-luvun lopulla ja hienosäädetty vuonna 2007 voimaan tulleilla muutoksilla. Vartioimisliiketoimintaa ja turvasuojaustehtäviä sääntelevä yksityisistä turvallisuuspalveluista annettu laki (282/2002) tuli voimaan 1.10.2002. Vartioimisliikkeiden hoidettavaksi tarkoitettujen, järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitoa koskevien tehtävien sääntely järjestyslaissa (612/2003) on perusteeltaan vuodelta 2003. Turvatarkastustehtäviä on säännelty hajanaisesti eri kohteita koskevissa erityislaeissa 2000-luvun aikana.

Lainsäädännön pirstaleinen rakenne aiheuttaa sen, että sen kokonaisuus on vaikeasti hallittavissa ja toisaalta kansalaisten, palvelujen ostajien, alan toimijoiden ja alaa valvovien viranomaisten vaikeasti ymmärrettävissä. Pienempiä lainsäädännön yhtenäistämiseen tähtäviä uudistuksia on jo tehty vuonna 2007 voimaan tulleet järjestyksenvalvojista annetun lain muutoksien ja siihen liittyvien asetusten säätämisen yhteydessä. Tuolloin pyrittiin erityisesti karsimaan järjestyksenvalvojan ja vartijan lakisäätteisten koulutusten päällekkäisyyksiä.

⁹ Sisäasiainministeriön poliisiosaston linjaus 28.1.2010.

Yksityisen turvallisuusalan lainsäädäntöjärjestelmä



Kuvio 2: yksityisen turvallisuusalan keskeisin lainsäädäntö.

Kuviossa 2 osoitetulla tavalla vartioidmisliiketoiminta on säädetty yksityisistä turvallisuuspalveluista annetussa laissa (282/2002) ja sen nojalla annetuissa asetuksissa (merkitty sinisellä värillä). Turvasuojaustehtävät on säädetty samassa laissa. Järjestyksenvalvontatehtävät on säädetty järjestyksenvalvojista annetussa laissa (533/1999) ja sen nojalla annetuissa asetuksissa (merkitty keltaisella värillä). Vihreällä on merkitty lakeja, joiden sääntelemiin toimintoihin voidaan järjestyksenvalvojista annetun lain 1 §:n perusteella asettaa järjestyksenvalvojia. Violetilla on merkitty lakeja, joissa on järjestyksenvalvojen toimintaan keskeisesti liittyviä säännöksiä (rikoslaki, pakkokeinolaki ja laki poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta). Rikoslaki on tärkeä myös vartioidmistehtävissä ja järjestyslain 22 §:ssä tarkoitetuissa järjestyksenvalvontatehtävissä säännellen muun muassa tehtävissä mahdollisesti vastaan tulevia ääritilanteita. Turvatarkastustehtäviä on säännelty vaalean sinisellä merkityissä erityislaeissa. Järjestyslain 22 §:ssä tarkoitettuja järjestyksenvalvontatehtäviä ja niihin liittyviä lipun tarkastajan avustamista koskevia tehtäviä (merkitty punaisella värillä on säännelty järjestyslaissa (612/2003) ja laissa joukkoliikenteen tarkastusmaksusta (479/1979). Vartija-järjestyksen-

valvojalla tarkoitetaan kuviossa järjestyslain 22 §:ssä tarkoitettuja järjestyksenvalvontatehtäviä. Alalla usein käytetty nimike on kuvaava, koska järjestyslain 22 §:ssä tarkoitettujen järjestyksenvalvojien on oltava vartioimisliikkeen palveluksessa olevia vartijoita, joiden on lisäksi tullut suorittaa vartijan koulutuksen lisäksi järjestyksenvalvojan peruskoulutus. Järjestyslain 22 §:ssä tarkoitettujen järjestyksenvalvontatehtävien on säädely järjestyslaissa viittaamalla toimivaltuuksien osalta järjestyksenvalvojista annettuun lakiin ja edellytysten osalta lakiin yksityisistä turvallisuuspalveluista (sen vuoksi kuviossa 2 on paksunnettu viiva kuvaamassa yhteyttä).

1.1.2 Lainsäädäntöhankkeen tavoitteet

Osa tässä opinnäytetyössä tarkasteltavista lainsäädäntömuutostarpeista on havaittu myös yksityistä turvallisuusalaa ohjaavassa Sisäasiainministeriössä. Sisäasiainministeriölle neuvoa antaneen Turvallisuusalan neuvottelukunnan aloitteesta käynnistettiin kaksivaiheinen lainsäädännön muutoshanke. Lainsäädäntöhankkeen tavoitteet ja nykyinen tilanne on tärkeä tuntea opinnäytetyön taustatietona, jotta voidaan arvioida opinnäytetyössä käsiteltyjä asioita siihen verrattuna. Lainsäädäntöhankkeen tavoitteisiin tutustutaan yksityiskohtaisesti luvussa 3. Lainsäädäntöhankkeen I vaiheessa tehtiin lainsäädäntömuutoksiin palataan tarkemmin luvussa neljä, jossa muutokset, niiden perusteet ja muutoksien osoittama suunta huomioidaan osana kirjoittajan perusteluja.

Johdannoksi käynnissä olevasta lainsäädäntöhankkeesta on riittävä tietää, että yksityistä turvallisuusalaa koskeva lainsäädäntöhankkeen niin sanottu kiireellinen osa (I vaihe) tuli voimaan 1.3.2010. Siinä toteutettiin alaa koskevat toiminnallisesti kiireellisimmät säädösmuutostarpeet. Järjestyslain 22 §:ssä tarkoitettujen vartioimisliikkeen palveluksessa olevien ammattijärjestyksenvalvojien käyttöalaa laajennettiin ja vartijoiden (samalla myös järjestyslain 22 §:ssä tarkoitettujen järjestyksenvalvojien) voimankäyttökoulutusta koskevaa sääntelyä muutettiin.¹⁰ Hankkeessa päätettiin, että niin sanotussa II vaiheessa toteutetaan koko yksityistä turvallisuusalaa koskeva lainsäädännön kokonaisuudistus¹¹. Lainsäädäntöhankkeen II vaihe asetettiin uudestaan¹². Hankkeen tavoitteena ei enää ole kokonaisuudistus, vaan tavoitellaan laajat, selkeyttävät muutokset yksityisen turvallisuusalan lainsäädännön sisällä. Tämä vaihe parhaillaan käynnissä.

¹⁰ Lait järjestyslain, järjestyksenvalvojista annetun lain ja yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain muuttamisesta 723/2010, 724/2010 ja 725/2010.

¹¹ Sisäasiainministeriön poliisiosaston linjaus 28.1.2010.

¹² SM066:00/2011. Sisäasiainministeriö, yksityistä turvallisuusalaa koskevan lainsäädäntöhankkeen II vaiheen asettamispäätös 17.11.2011.

1.1.3 Empiirinen kokemuspohja

Opinnäytetyön tekijä on työskennellyt Sisäasiainministeriön poliisiosaston turvallisuusalan valvontayksikön ylitarkastajana ja ylikomisariona vuosina 2005 - 2010 ja Poliisihallituksessa 1.1.2010 alkaen, jonne turvallisuusalan valvontayksikkö Poliisihallituksen rakenneuudistuksen II vaiheessa siirtyi. Sisäasiainministeriön poliisiosaston turvallisuusalan valvontayksikkö ja sittemmin Poliisihallituksen lupahallintoyksikön turvallisuusalan valvonnan vastuualue on ollut ylin turvallisuusalan ohjauksesta ja valvonnasta vastaava viranomais Suomessa. Koko edellä mainitun virkauran ajan Ellonen on toiminut alan tärkeän yhteistyöelimen, Turvallisuusalan neuvottelukunnan sihteerinä. Ellonen toimi lainsäädäntöhankkeen vastuuvälittäjänä 19.6.2008 - 31.12.2009, jona aikana yksityistä turvallisuusalaa koskevan lainsäädäntöhankkeen kiireellinen osa valmisteltiin. Ellonen toimi vastuuvälittäjän avustajana ja työryhmien sihteerinä myös vuonna 2009 ja vuoden 2010 alussa, jolloin hankkeen II vaihetta valmisteltiin.

Edellä mainituissa virkatehtävissä opinnäytetyön tekijälle on muodostunut vahva käsitys tutkimuksen aiheesta, joka väistämättä vaikuttaa tutkimustuloksiin. Ennakkokäsitysten vaikutus tutkimustulokseen on huomioitu siten, että kaikkien ehdotusten perusteluihin on kiinnitetty erityistä huomiota.

Opinnäytteessä esiteltyihin päätelmiin voi olla vaikutusta työkokemuksen lisäksi myös opinnäytteen tekijän aikaisimmilla koulutuksilla. Ellonen on oikeustieteiden kandidaatti/maisteri ja kauppatieteiden maisteri. Lisäksi Ellonen on suorittanut Poliisiammattikorkeakoulun järjestämän lakimiesharjoittelun ja hän on auskultoinut varatuomariksi. Tämän opinnäytetyön tekijä on myös hyväksytty Itä-Suomen yliopiston talous- ja oikeustieteellisen tiedekunnan jatko-opiskelijaksi tavoitteena tehdä hallintotieteiden tohtorin väitöskirja yksityisen turvallisuusalan rajapinnoista.

1.2 Työn tavoite

Opinnäytetyön tavoitteena on esittää yksityisen turvallisuusalan lainsäädännön tärkeimmät muutostarpeet. Havainnoinnin ja tutkittavan aineiston perusteella valittuja muutoskohteita tarkastellaan mahdollisimman laaja-alaisesti. Sen jälkeen arvioidaan esiteltyjen muutosten käytännön vaikutuksia ja toteuttamiskelpoisuutta. Opinnäytetyössä pyritään etsimään ratkaisuja nykyisen lainsäädännössä yleisesti tunnistettuihin ongelmiin, perustelemaan ratkaisuehdotukset ja ennakoimaan ennustettavissa olevan tulevaisuuden lakimuutostarpeita.

1.3 Rajauksia työlle

Työ rajataan Suomalaisen yksityisen turvallisuusalan erityislainsäädännöllä säädeltyyn osaan. Elinkeinoelämän keskusliitto EK:n yritysturvallisuuden osa-alueita (10) kuvaavassa ympyrästä¹³ Erityislainsäädännöllä säädellyn yksityisen turvallisuusalan ulkopuolelle jäävät pääosin esimerkiksi turvattavien kohteiden työturvallisuus, ympäristöturvallisuus, valmiussuunnittelu ja ulkomaan toimintojen turvallisuus. Yksityisen turvallisuusalan erityissäätelyn pääkohtiin keskittyttäessä vähäisemmälle huomiolle jäävät tietoturvallisuus, tuotannon ja toiminnan turvallisuus ja pelastustoiminta.

Tämän tutkimuksen näkökulma on oikeustieteellinen ja osaksi oikeuspoliittinen. Erityisesti säännellyllä yksityisellä turvallisuusalalla näkökulma tekee tutkimuksesta samalla hyvin käytännön läheisen ja turvallisuusosaamisen opintoihin hyvin soveltuvan; erityisesti säännellyllä toimialalla voidaan tehdä vain niitä asioita, joita lainsäädäntö sallii. Opinnäytetyön laajuus huomioiden tutkimus on rajattu siten, että noin kolmenkymmenen lain ja asetuksen muodostamasta yksityisen turvallisuusalan lainsäädännön kokonaisuudesta käsitellään pääosin vain systematiikkaa ja toiminnallisesti tärkeimpiä säännöskokonaisuuksia. EU-säätelyn ja kansainvälisen säätelyn mahdolliset vaikutukset on rajattu tutkimuksen ulkopuolelle. Tutkimuksen sisältö vastaa pääosin Suomalaisen lainsäädännön hallituksen esityksen yleistä osaa ja vaikutusarviointia.

1.4 Keskeisiä käsitteitä

Turvallisuusala

Tässä tutkimuksessa turvallisuusalan katsotaan kostuuvan sisäisen turvallisuuden viranomais-toiminnasta, yritysten, julkisyhteisöjen ja järjestöjen turvallisuustoiminnoista sekä yksityisen turvallisuusalan erilaisista palvelu- ja asiantuntijatoiminnoista.¹⁴

Yksityinen turvallisuusala

Yksityisellä turvallisuusalalla tarkoitetaan tässä tutkimuksessa vartioimisliiketoiminnan, jär-jestyksenvälvoiminnan, turvatarkastustoiminnan ja turvasuojaustoiminnan muodostamaa kokonaisuutta

Matthysin määritelmän perusteella yksityiseen turvallisuusalaan voidaan katsoa käsittävän kaikki ne toimijat, joiden palvelut tai tuotteet hankaloittavat rikosten tekemistä ja tuottavat lisäarvoa asiakkaalle rikoksilta suojaautumisessa. Tämä voi olla etu- tai jälkikäteistä, mutta

¹³ Yritysturvallisuus EK Oy 2009.

¹⁴ Sisäasiainministeriön poliisiosaston julkaisu 8/2009 s. 7.

sen tulee vaikuttaa positiivisesti asiakkaan rikostorjuntaan. Matthys rajaa pelkät teknologiaa ja järjestelmiä tuottavat toimijat yksityisen turvallisuusalan ulkopuolelle. Rajaus perustuu hänen edellä esitellyssä määritelmäsään siihen, että turvallisuustuotteiden tulisi tuottaa myös palveluita tavarantoimittamisen ohella.¹⁵

Yleinen järjestys ja turvallisuus

Lainsäädännössämme tarkasti määrittelemätön asiakokonaisuus, jolla osaksi määritellään Suomen sisäisestä turvallisuudesta huolehtivien viranomaisten ja vartioimisliiketoiminnan välinen tehtävienjako. Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen on määritelty erääksi poliisin tehtäväksi poliisilain (493/1995) 1 §:ssä. Osana vartioimisliiketoimintaa saa harjoittaa yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain (282/2002) 2 §:ssä vartioimistehtäviksi määritellyjä tehtäviä sekä laissa erikseen säädettyjä järjestyksenvalvontatehtäviä ja turvatarkastustehtäviä. Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämistä koskevat tehtävät ovat yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 9 §:n perusteella vartioimisliikkeiltä kiellettyjä ja rikoslain (39/1889) 17 luvun 6 a §:ssä rikoksena rangaistavaksi säädettyjä.

Julkisen vallan käyttö

Julkisen vallan käytöllä tarkoitetaan yksipuolista oikeutta puuttua toisen oikeuspiiriin ja oikeuteen käyttää toisen oikeuspiiriin yksipuolista määräysvaltaa. Julkinen vallan käyttö voi olla määrämuotoista päätöksentekoa tai tosiasiallista julkisen vallan käyttöä. Tosiasiallista julkisen vallan käyttöä ovat esimerkiksi konkreettiset, fyysiset toimenpiteet, joilla puututaan henkilön perusoikeuksiin, kuten ruumiilliseen koskemattomuuteen, henkilökohtaiseen vapauteen tai omaisuuteen.¹⁶

Fyysinen turvallisuus

Fyysisellä turvallisuudella tarkoitetaan tässä tutkimuksessa voimassa olevan lainsäädännön terminologiaa käyttäen vartioimistehtävien, järjestyksenvalvontatehtävien ja turvatarkastustehtävien kokonaisuutta erotuksena turvasuojaustehtävistä ja esimerkiksi tietoturvallisuuden sekä ympäristöturvallisuuteen liittyvistä turvallisuusalan osa-alueista. Fyysisen turvallisuuden tehtävissä keskeistä on ihmisten henkilökohtaisen turvallisuuden tai omaisuuden suojeleminen.

Omavartiointi

Omavartiointilla tarkoitetaan tässä tutkimuksessa henkilöiden, yritysten tai yhteisöjen omia turvallisuusjärjestelyjä erotuksena vastiketta vastaan ja toimeksiantosopimukseen perustuviin

¹⁵ Ks. Paasonen ja Huuononen 2011, s. 12, Matthys 2010, s. 47-49.

¹⁶ Tuori 1998, 316.

yksityisen turvallisuusalan tehtäviin sekä yhteiskunnan tarjoamiin sisäisen turvallisuuden viiranomaistehtäviin.

Oheistehtävät

Oheistehtävillä tarkoitetaan varsinaisiin turvallisuusalan tehtäviin kuulumattomia muita palvelualan tai muiden alojen tehtäviä.

1.5 Menetelmä

Tämä kehittämistehtävä on tehty tutkimuksellisenä kehittämistyönä. Ojansalo ym. katsovat tutkimukselliseen kehittämistyöhön kuuluvan muun muassa ongelmien ratkaisua ja uusien ideoiden tuottamista. Muutosehdotusten esittämisessä voimassa olevaan lainsäädäntöön voidaan katsoa olevan kysymys ongelmien ratkaisemisesta. Lainsäädäntöä valmisteltaessa Hallituksen esityksessä tulee sen yleisessä osassa esittää nykytilan ongelmat, joihin esityksessä ehdotetaan muutoksia. Kehittämistyön lähestymistavoista¹⁷ valittiin tarkoitukseen soveltuvimpana konstruktivinen tutkimus. Siinä Ojansalon ym. mukaan tavoitteena on käytännön ongelman ratkaiseminen luomalla jokin konkreettinen tuotos, esimerkiksi malli, menetelmä tai suunnitelma. Tässä ehdotettavien lainsäädäntömuutosten voidaan nähdä muodostavan mallin useiden eri lakien kokonaisuudelle. Malli tuotos on myös siksi, että sillä pyritään luomaan toiminnallinen kokonaisuus lainsäädännön sääntelemällä yhteiskunnan alueella. Työn yksi tärkeä osa on myös ehdottaa menetelmää, jolla alan lainsäädäntö voitaisiin selkeyttää ja yhdenmukaistaa. Tutkimuksen tavoitteena voi olla saada johonkin ongelmaan uudenlainen teoreettisesti perusteltu ratkaisu. Siksi se on kokonaisuudessaan myös suunnitelma. Lisäksi konstruktivisessa tutkimuksessa on tärkeä osoittaa ratkaisu toimivaksi. Lainsäädäntömallin kehittämisessä se tarkoittaa erityisesti esitysten perustelemista. Vasta myöhemmin voidaan todeta, onko lainsäädäntö ohjannut yhteiskuntaa tarkoitetulla tavalla. Konstruktivisessa tutkimuksessa yhdistellään teoreettista tietoa ja uutta käytännöstä saatua eli empiiristä tietoa. Konstruktivisen menetelmän soveltaminen näkyy tässä tutkimuksessa tiedonkeruutavassa, prosessivaiheissa ja dokumentoinnissa.¹⁸

Tutkimus- ja tiedonkeruumenetelminä käytettiin asiakirjakuvausta ja havainnointia. Havainnointi on tapahtunut edellä osiossa 1.1.3 kuvatun kirjoittajan virkatyön aikana. Asiakirjakuvauksessa tutkittiin erityisesti lainsäädäntöhankkeessa 2007 - 2011 kertynyttä aineistoa ja lisäksi tutkimusaihetta syventävää, riippumattomasti syntynyttä ajantasaista tutkimusaineistoa. Tut-

¹⁷ Muita lähestymistapoja ovat tapaustutkimus, toimintatutkimus ja innovaatioiden tuottaminen. Ojansalo ym. 2009 s. 36.

¹⁸ Ojansalo ym. 2009 s. 19 - 20, 36 - 40, 65.

kimusta varten suoritettava erillinen empiirinen tutkimus katsottiin epätarkoituksenmukaiseksi, koska vastaavaa tutkimusta on hiljattain suoritettu samassa tarkoituksessa. Lisäksi kirjoittaja on ollut havainnointivaiheen aikana jatkuvassa, suorassa vuorovaikutuksessa lainsäädäntömuutokselle keskeisten tahojen kanssa. Kirjoittajan omaan havainnointiin perustuvat osuudet on kirjoitettu omaksi luvukseen (luku 4) ja asiakirjatutkimukseen perustuvat osat omaksi osiokseen (luku 3). Tällä ratkaisulla pyritään selventämään sitä, mitkä ovat opinnäytetyön tekijän omia ajatuksia. Asiakirjatutkimuksen tuloksista kirjoitetut osiot joko tukevat kirjoittajan käsityksiä tai niistä ilmenee vastaperusteluja asialle. Viimeisessä luvussa kootaan kyseisistä lähteistä tutkimuksen tulos.

Laajojen ja moniulotteisten asioiden ytimekkääksi selvittämiseksi työssä käytetään paljon kuvioita. Luvussa 2 käsitellään lyhyesti tutkimusaiheelle tärkeää valtiosääntöoikeuden (perustuslain säännösten tulkinta) ja yksityisen turvallisuusalan toimintaa koskevaa teoriaa. Luvussa 3 esitellään lainsäädäntötyössä keskeistä viranomaisaineistoa ja tutkimustietoa. Tutkijan ehdottamat muutokset perusteluineen on koottu lukuun 4. Yhteenvedossa ja johtopäätöksissä (luku 5) esitetään havainnoinnin ja asiakirjakuvauksen perusteella kirjoittajalle muodostuneet käsitykset siitä, kuinka yksityistä turvallisuusalaa koskevan lainsäädännön kokonaisuudistus tulisi toteuttaa.

2 Muutoskohteena oleva voimassa oleva yksityisen turvallisuusalan lainsäädäntö

Tässä luvussa esitellään lyhyesti voimassa olevaa yksityisen turvallisuusalan lainsäädäntöä ja siihen vaikuttavaa muuta lainsäädäntöä. Voimassa oleva lainsäädäntö on perusta, jonka päälle uutta ehdotetaan rakennettavaksi tai olemassa olevaa muutettavaksi.

2.1 Yksityinen turvallisuusala perustuslain näkökulmasta

Rajat ehdotuksille, joita voidaan ehdottaa yksityisen turvallisuusalan tehtävistä, toimivaltuuksista tai oikeuksista ja työnjaosta sisäisen turvallisuuden viranomaisten kanssa asettaa *perustuslain (731/1999) 124 §*. Siinä säännellään hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Pykälän perusteella julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle *vain lailla tai lain nojalla*, jos se on *tarpeen* tehtävän *tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia*. Merkittävää *julkisen vallan käyttöä* sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin *antaa vain viranomaiselle*. Merkittävän julkisen vallan käyttöä, kuten esimerkiksi poliisitoimintaa, ei siis voida nykyisen perustuslain voimassa ollessa lainkaan yksityistää¹⁹. Saman pykälän vuoksi erityissäänneltylle alalle on asetettava erityisiä vaatimuksia. Tämä johtuu myös siitä, että yksityisen turvallisuusalan tehtävissä voidaan lakiin perustuen puuttua *perustuslain 2 luvussa säänneltyihin ihmisten perusoikeuksiin*. Lainsäädäntömenettelystä on lisäksi huomattava, että *perustuslain 80 §:n* perusteella yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on aina säädettävä lailla. Kyseisestä säännöksestä johtuen suuri osa yksityisen turvallisuusalan erityissääntelystä, joka vaikuttaa joko alaan toimijoiden tai heidän toimenpiteidensä kohteiden oikeuksiin, on säädettävä lain tasolla. Näistä syistä luvuissa 3 - 5 joudutaan syventymään lähes kaikissa kohdin kulloinkin käsillä olevaan asiaan myös perustuslain 124 §:n ja sen tulkintojen näkökulmasta.²⁰

2.2 Vartioimisliiketoiminta

Vartioimisliiketoiminta on määritelty yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 2 §:n 2 kohdassa. Määritelmän perusteella se on (1) *ansiotarkoituksessa suoritettavaa*, (2) *toimeksiantosopimukseen perustuvaa* (3) *vartioimistehtävien hoitamista*. Määritelmä on tärkeä, koska se määrää sen, mikä toiminta on elinkeinoluvanvaraista vartioimisliiketoimintaa, jota koskee erityislainsäädäntö. Määritelmän kaikki kolme osaa ovat ratkaisevia. Vain kaikki kolme edellytystä yhtä aikaa täyttävä liiketoiminta voi olla vartioimisliiketoimintaa. Määritelmän

¹⁹ Katso asiasta esim. Kerttula 2005. Timo Kerttulan yksityistä turvallisuusalaa koskeva lisensiaattityö on otsikoitu: Yksityinen poliisiko?

²⁰ Ks. Perustuslain 124 §:n tulkintakäytännöstä Kerttula 2010 ja Keravuori-Rusanen 2008.

ymmärtämiseksi se kannattaa jakaa osiin. Jotta kysymys olisi liiketoiminnasta, täytyy kysymyksessä olla toiminta, jonka suorittamisesta osapuolet, palvelun ostaja ja palvelun tuottaja, vartioimisliike, sopivat ja josta palvelun ostajan on maksettava. Määritelmän täyttymiseen riittää suullinenkin sopimus, vaikka toimeksiantosopimus on lain mukaan tehtävä asetustasolla säädetyt vähimmäisehdot täyttävänä kirjallisesti. Ansiotarkoituksella tarkoitetaan yksinkertaistaen sitä, että vartioimistehtävää suoritetaan toimeksiantajan maksamaa vastiketta vastaan. Vastike voi rahan lisäksi olla mitä tahansa, jolla on varallisuusarvoa. Esimerkiksi vastaavuoroinen työsuoritus voisi olla vastiketta.²¹

Käytännössä vastikkeellisuuden toteaminen ei ole tuottanut ongelmia. Toimeksiantosopimukseen perustumisen on tarkoitus rajata vartioimisliiketoiminnan ulkopuolelle niin sanottu omavartiointi ja vartioiminen, jota ei tehdä liiketoimintana vaan esimerkiksi talkootyöhön. Myöskään toimeksiantosopimukseen perustuminen ei ole aiheuttanut tulkintaongelmia²². Määritelmän käytännössä vaikein osa onkin ollut se, onko kysymyksessä vartioimistehtävä vai ei.

2.2.1 Vartioimistehtävät

Vartioimistehtävällä tarkoitetaan lain 2 §:n 3 kohdan mukaan *omaisuuden vartioimista, henkilön koskemattomuuden suojaamista sekä vartioimiskohteeseen tai toimeksiantajaan kohdistuneiden rikosten paljastamista*²³ *samoin kuin näiden tehtävien valvomista*²⁴. Lisäksi vartioimistehtäviä, jotka mainitaan 2 §:n määritelmässä erikseen, ovat arvokuljetustehtävä, henkivartijatehtävä ja myymälätarkkailutehtävä. Hallituksen esityksen kyseisen kohdan yksityiskohtaisissa perusteluissa on lisäksi mainittu erikseen hälytyskeskustehtävä.

2.2.2 Vartioimisliiketoimintaan liittyvät henkilöt

Vartioimisliikkeen hallintoelimen jäsenet ja mahdollinen toimitusjohtaja sijaisineen hyväksytään Poliisihallituksen toimesta vartioimisliikeluvan myöntämisen yhteydessä. Jos vastuuhenkilö muuttuu, on siitä ilmoitettava Poliisihallitukselle, joka päättää uuden henkilön hyväksy-

²¹ Laki yksityisistä turvallisuuspalveluista 2 § 2 mom. 2 k, HE 69/2001 vp. 2 § 2 mom. 2 k yksityiskohtaiset perustelut, Paasonen 2008 s. 3.

²² Vaikeuksia asian selvittämiseksi luo tietysti se, jos osapuolet yhdessä sopivat, että vartioimistehtäviä koskevat ehdot jätetään sopimuksesta pois sen vuoksi, ettei ulkopuoleinen tarkastelija voisi pitää sovittua tehtävää vartioimisliiketoimintana.

²³ Aikaisemmin yksityisetsivätehtävä.

²⁴ Siten myös operatiivisen tason esimiestehtävät ovat vartioimistehtävän suorittamista. Vartioimisliikkeen vastaavien hoitajien työtä ei ole kuitenkaan katsottu vartioimistehtävän suorittamiseksi.

misestä tehtäväänsä. Hallintoelimen jäsenien ja toimitusjohtajan tulee olla rehellisiä, luotettavia ja henkilökohtaisilta ominaisuuksiltaan tehtävään sopivia. Hallintoelimen jäsenien ja toimitusjohtajan velvollisuudet ovat samoja kuin muissakin yrityksissä.²⁵

Vartioimisliikkeen operatiivisesta toiminnasta vastaa erityinen *vartioimisliikkeen vastaava hoitaja*. Poliisihallitus hyväksyy vastaavan hoitajan ja määrää myös heidän lukumäärästään. Myös vastaavan hoitajan on oltava rehellinen, luotettava ja henkilökohtaisilta ominaisuuksiltaan tehtäväänsä sopiva. Vastaavan hoitajan on myös suoritettava tehtävään säädetty erityinen koulutus. Koulutuksen suorittamisvelvollisuudella on asetettu vastaaville hoitajille konkreettinen ammattitaitovaatimus.²⁶ Vartijoiden voimankäyttökoulutusta ja asekoulutusta varten Poliisihallitus hyväksyy kouluttajia²⁷.

Vartioimistehtäviä saa suorittaa lain 16 §:n 1 momentin perusteella ainoastaan vartioimisliikkeenpalveluksessa oleva henkilö, jolla on voimassa oleva hyväksyminen *vartijaksi*. Vartijaksi voidaan hyväksyä lain 24 §:n 1 momentin mukaan henkilö, joka on täyttänyt 18 mutta ei 68 vuotta ja on suorittanut hyväksytysti sisäasiainministeriön asetuksella säädetty vaatimukset täyttävän vartijan peruskoulutuksen. Lisäksi kuten vastaava hoitaja, vartijan on oltava rehellinen, luotettava ja on henkilökohtaisilta ominaisuuksiltaan sopiva vartijaksi. Vartijaksi hyväksyminen on voimassa viisi vuotta. *Väliaikaiseksi vartijaksi* voidaan hyväksyä lain 25 §:n 1 momentin mukaan henkilö, joka täyttää vartijaksi säädetty edellytykset ja on hyväksytysti suorittanut väliaikaisen vartijan koulutuksen. Väliaikainen vartija voi toimia vartiointitehtävissä yhden kalenterivuoden aikana enintään neljä kuukautta. Vartijaksi hyväksymisestä päättää hyväksymistä hakevan kotikunnan poliisilaitos.²⁸

2.2.3 Vartijan oikeudet

Vartijan oikeudet ovat alan kirjallisuudessa²⁹ käsitellyin aihe. Aiheesta on syntynyt myös eniten viranomaislähteitä, koska lainsäädäntötyössä juuri vartijan oikeuksiin on kiinnitetty tar-

²⁵ Laki yksityisistä turvallisuuspalveluista 4 § ja 7 §. Koska vartijaksi hyväksymisestä päättää vain ja ainoastaan kotikunnan poliisilaitos, ulkomailta asuvaa henkilöä ei voida hyväksyä vartijaksi. Vartijan kansalaisuudella ei sen sijaan ole merkitystä.

²⁶ Laki yksityisistä turvallisuuspalveluista 15 § ja 20 §, HE 69/2001 vp. 15 § :n ja 20 §:n yksityiskohtaiset perustelut.

²⁷ Laki yksityisistä turvallisuuspalveluista 23 a §.

²⁸ Laki yksityisistä turvallisuuspalveluista 16 § ja 24 §, Paasonen 2008 s. 4.

²⁹ Ks. esim. Kerttula 2005 ja 2010 sekä 2010, Paasonen 2008.

kinta huomiota³⁰. Tämä on ymmärrettävää, koska juuri vartijan oikeudet ovat tärkein peruste erityissäätelyn tarpeelle.

Vartijan oikeudet koostuvat *perustuslaissa säädetyistä perusoikeuksista, vastavuoroisesti muiden perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien kunnioittamisen velvollisuudesta, pakkokeinolaisissa säädetyistä jokamiehen oikeuksista, vartioimistehtävissä noudatettavista yleisistä periaatteista, vartijan oikeuksista ja rikoslaissa säädetyistä hätävarjelu- ja pakkotilasäännöksistä sekä muun muassa voimankäyttöä koskevasta rikoslain yleisiin periaatteisiin kuuluvista oikeuttamis- ja anteeksiantoperusteista*. Lisäksi vartijat nauttivat niin sanottua korotettua rikos-oikeudellista suojaa.³¹ Voimassa olevassa lainsäädännössä on pyritty siihen, että noudattaessaan vartioimistehtävien yleisiä periaatteita ja toimiessaan vartijan yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 28 §:ssä säännellyillä oikeuksilla, vartijan tulisi pääsääntöisesti suoriutua niillä tehtävistään³². Vartijoilta ei voida eikä ole ollut tarkoituskaan rajata pois kaikille kuuluvia oikeuksia vartioimistehtävien suorittamisen aikana.

Vartijan oikeuksista säädetään yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 28 §:ssä. Alaa koskevassa kirjallisuudessakin usein havaitsematta jäävä seikka on se, että vartijalle on nimenomaisesti säädetty *oikeuksista, ei toimivaltuuksista*. Käsitteiden ero on siinä, että toimivaltuus loisi sekä oikeuden että velvollisuuden tehdä säännöksen tarkoittama toimenpide. Oikeus ei puolestaan sisällä velvollisuutta suorittaa toimenpidettä³³. Vartija ei siten voi esimerkiksi järjestyksenvalvojan tavoin syyllistyä velvollisuuksiensa laiminlyöntiin, laiminlyöntirikoksiin tai -rikkomuksiin, jos hän ei suorita toimenpidettä, esimerkiksi poistamista, vaikka hänel-

³⁰ Ks. HE 69/2001 vp, HaVM 24/2001 vp, PeVL 28/2001 vp.

³¹ Ks. tarkemmin vartijoiden oikeuksien ja velvollisuuksien sääntelyn kokonaisuudesta Paasonen 2008 s. 30 - 90, Kerttula 2005 s. 24 - 65, 74 - 89, 90 - 93 ja Kerttula 2010 s. 228 - 440.

³² Vrt. PeVL 28/2001 vp, jonka perusteella vartijan kiinniotto-oikeus avattiin yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 28 §:n pakkokeinolain 1 §:n viittaamiseen sijasta.

Tähän hyvään tavoitteeseen ei kuitenkaan käytännössä päästä; esimerkiksi Kerttulan lisensiaattityössään ja väitöskirjassaan esittämällä tavalla vartijat joutuvat käyttämään usein muita oikeuttamisperusteita. Käytännössä nekaan eivät aina riitä välttämättömien toimenpiteiden suorittamiseksi vartijan tehtävän luonteesta johtuen. Tämän vuoksi luvussa 3 ehdotetaan vartijan oikeuksien kehittämistä tehtäviin soveltuviksi.

³³ Lähimmäksi toimintavaltuuden velvollisuusosuutta asettuu kiinniotto-oikeus sen vuoksi, että suoritettuaan kiinnioton, vartija on aina velvollinen luovuttamaan kiinniotetun poliisille. Laki yksityisistä turvallisuuspalveluista 28 § 2 mom. Luovuttamisvelvollisuus poliisille on säädetty kiinniotetun turvaksi. Kiinniotetun vapauttava ei syyllisty mihinkään rikokseen tai rikkomukseen, mutta voi toimia olennaisesti virheellisesti 48 §:n 2 momentissa tarkoitettulla tavalla, mikä voisi olla vartijaksi hyväksymisen peruuttamisen peruste.

le olisi muodostunut siihen oikeus³⁴. Käytännössä vartijan toimintavelvollisuus johtuu siitä, että mikäli hän ei suorita tehtäviään ja käytä oikeuksiaan, toimeksiantaja ei ehkä ole tyytyväinen ja hankkii vartioimispalvelut toiselta vartioimisliikkeeltä. Vartijalle on säädetty myös joitain oikeuksista erillisiä, mutta niihin liittyviä velvollisuuksia. Muun muassa toimenpiteen kohteelle on ilmoitettava toimenpiteen peruste³⁵ ja havaituista törkeistä rikoksista on aina ilmoitettava poliisille³⁶. Vartijoilla on myös salassapitovelvollisuus tehtävissään tietoonsa saamista asioista³⁷.

Ennen kuin vartija suorittaa mitään toimenpiteitä, käyttää oikeuksiaan, vartijan on harkittava asiaa *vartioimistehtävissä noudatettavien yleisten periaatteiden* näkökulmasta. Vartioimistehtävissä noudatettavista yleisistä periaatteista säädetään yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 12 §:ssä. Säännöksen 1 momentin mukaan vartioimistehtävissä on toimittava oikein ja tasapuolisesti sekä sovinnollisuutta edistäen. Lain perusteluissa vartijan käyttäytymistä pidetään oikeana silloin, kun se herättää luottamusta ja kunnioitusta. Lisäksi toimenpiteiden kohteina olevia henkilöitä tulee käsitellä hienotunteisesti ja heidän ihmisarvoaan kunnioittaen. Tasapuolisuusvaatimuksen osalta lain perusteluissa korostetaan sitä, että toimenpiteiden tulee perustua turvallisuuden ylläpitämiseen ja että yksittäiset toimenpiteet ja päätökset eivät voi perustua pelkästään liiketaloudellisiin perusteisiin tai toimeksiantajan ohjeisiin. Toimenpiteet eivät myöskään saa olla syrjiviä. Säännöksen 2 momentin mukaan vartioimistehtävät on suoritettava aiheuttamatta suurempaa vahinkoa tai haittaa kuin on välttämätöntä tehtävien suorittamiseksi. Vartioimistehtävissä ei saa puuttua kenenkään oikeuksiin enempää kuin tehtävien suorittamiseksi on välttämätöntä. Tehtäviin liittyvien toimenpiteiden on oltava perusteltuja suhteessa tehtävien tärkeyteen ja kiireellisyyteen sekä tilanteeseen kokonaisuutena. Tarpeellisuusperiaate ja suhteellisuusperiaate on liitetty toimenpiteisiin samaan tapaan kuin poliisilaissa.³⁸

³⁴ vrt. yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain rangaistussäännöksiä koskeva 6 luku, jossa ei ole viittaussäännöstä rikoslain virkarikoksia koskevaan 40 lukuun (virkarikokset), koska vartija, joka suorittaa vartioimistehtävää ei ole rikoslain 40 luvun 11 §:n 1 momentin 5 kohdassa tarkoitettu julkista valtaa käyttävä henkilö, kuten järjestyslain 22 §:ssä tarkoitettu järjestyksenvalvoja ja järjestyksenvalvojista annetun lain 12 §:ssä tai 2 a §:ssä tarkoitettu järjestyksenvalvoja voi olla. Yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 56 §:n 3 momentissa ei ole oikeuksien käytön laiminlyöntiä koskevaa rikkomussäännöstä.

³⁵ Laki yksityisistä turvallisuuspalveluista 13 §.

³⁶ Laki yksityisistä turvallisuuspalveluista 10 § 2 mom.

³⁷ Laki yksityisistä turvallisuuspalveluista 14 §.

³⁸ HE 69/2001 vp, s. 58, Paasonen 2008 s. 33.

Vartioimistehtävässä noudatettavilla yleisillä periaatteilla on haluttu korostaa toimenpiteiden kohteena olevien henkilöiden ja sivullisten perusoikeuksien ja turvallisuuden ylläpitämisen merkitystä. Käytännössä vartijan toiminnan oikeudellisuutta arvioidaan kuitenkin oikeuksiin liittyvien säännöksiä perusteella. Kerttula ja Paasonen kyseenalaistavat säännöksen tarkoituksen, koska vartijan tehtäviin ei kuulu yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen, kuten poliisin ja järjestyksenvalvojan tehtäviin. Säännöksen rikkomisen varalta ei myöskään ole säädetty mitään sanktiouhkaa. Tuomioistuin voi tosin yksittäistapauksessa käyttää säännöstä tulkinnan apuna arvioidessaan vartijan menettelyä kokonaisuutena.³⁹

*Vartijan erityiset lakisääteiset oikeudet ovat poistaminen, kiinniottaminen, turvallisuustarkastuksen suorittaminen kiinniotetulle ja oikeus käyttää voimakeinoja edellä mainittujen oikeuksien käyttämisen yhteydessä.*⁴⁰ Oikeudet ovat rajoitettuja. Vartija voi poistaa kohdehenkilön ainoastaan vartioimisalueeltaan⁴¹. Poistamisoikeutta voidaan pääsääntöisesti käyttää vasta sen jälkeen, kun vartioimisalueen omistaja tai haltija tai tämän edustaja on antanut

³⁹ Paasonen 2008 s. 33 - 34, Kerttula 2005, s. 63-64.

⁴⁰ Lisäksi vastuuvapausperusteesta ja rangaistusvastuun lievennyksestä voimakeinojen käytön liioittelussa säädetään rikoslain 4 luvun 6 §:n 3 momentissa ja 7 §:ssä. Voimakeinojen käyttäminen muissa tilanteissa vartioimistehtävän aikana ei voi perustua kyseiseen sääntelyyn, vaan niitä on arvioitava rikoslain 4 luvun oikeuttamis- ja anteeksiantoperusteiden valossa. Tuoreen sisäasiainministeriön asetuksen vartijan voimankäyttökoulutuksesta ja voimankäyttökouluttajan koulutuksesta (1121/2010) vartijan voimankäyttökoulutuksen tavoitteita määrävän 2 §:n perusteluissa todetaan, että vartijan voimankäytön tulisi ensisijaisesti perustua yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 28 §:n 4 momentissa säädettyihin vartijan voimankäyttöoikeuksiin. Vartijalla ei ole muita jokamiehen oikeuksista poikkeavia oikeuksia käyttää voimakeinoja. Koska vartija on työtehtäviensä vuoksi tavallista kansalaista alttiimpi esimerkiksi häätävarjelu ja pakkotiloissa tapahtuvalle voimakeinojen käytölle, olisi myös kyseisten säännösten ja niiden soveltamista koskevan oikeuskäytännön hyvä tunteminen välttämätöntä. Muita myös jokamiehelle sallittuja voimankäyttötilanteita, jotka olisivat käytännössä harvinaisia, mutta joita koskeva sääntely vartijoiden tulisi hallita, olisivat esimerkiksi pakkokeinolain (450/1987) 1 §:ssä tarkoitettu jokamiehen kiinniotto-oikeus, saman lain 2 a §:ssä säädetty itseapu ja poliisilain (493/1995) 27 §:n 3 momentissa tarkoitettu voimankäyttöoikeus poliisin apuna. Sisäasiainministeriön asetuksen vartijan voimankäyttökoulutuksesta ja voimankäyttökouluttajan koulutuksesta (1121/2010) perustelumuiotio, 2 §:ää koskevat yksityiskohtaiset perustelut.

⁴¹ Vartioimisalueella tarkoitetaan yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 2 §:n 12 kohdanmääritelmän perusteella toimeksiantosopimuksessa yksilöityä kiinteistöä, rakennusta, huonetta, rakennelmaa sekä muuta yleistä tai yksityistä paikkaa ja aluetta samoin kuin sen osaa.

henkilölle poistumiskehotuksen, jota hän ei noudata. Toissijaisesti poistaminen voidaan tehdä, jos on jos on ilmeistä⁴², ettei poistettavalla ole oikeutta oleskella vartioimisalueella ja vartija on kehottanut häntä poistumaan.

Kiinniotto-oikeus on samansisältöinen ja samalla tavoin rajoitettu kuin pakkokeinolain 1 §:ssä jokaiselle säädetty kiinniotto-oikeus. Kiinniotettu henkilö on aina viipymättä luovutettava poliisin haltuun. Kiinniotettua ei saa sulkea mihinkään tilaan eikä kuljettaa vastoin hänen tahtoaan mihinkään.⁴³ Poliisille luovutusvelvollisuus, henkilöntarkastusoikeuden ja henkilöllisyyden tarkastamisoikeuden puuttuminen sekä kuljettamis- ja säilöissäpito-oikeuden puuttuminen aiheuttaa suuria käytännön ongelmia. Ongelmat liittyvät työturvallisuuskäytäntöjen lisäksi siihen, että poliisia kiinniotetun kanssa odottava vartija ei ole samanaikaisesti käytettävissä muihin tehtäviin. Turvallisuustarkastus voidaan suorittaa ainoastaan kiinniotetulle henkilölle. Erityisesti on huomattava, että turvallisuustarkastusoikeus ei sisällä oikeutta etsiä anastettua tavaraa (henkilön tarkastamisoikeus) eikä henkilöllisyyden tarkastamisoikeutta. Kyseisten oikeuksien puuttuminen aiheuttaa sen, että vartija ei voi omatoinisesti hankkia riittäviä ja luotettavia tietoja rikosilmoituksen tekemiseksi eikä ottaa haltuunsa anastettua omaisuutta, jos se on piilotettuna esimerkiksi reppuun, joka voidaan ennen turvallisuustarkastusta erottaa tarkastettavasta kohteesta.

Alan kirjallisuudessa esiin nostetulla tavalla vartijan poistamisoikeus on hyvin ongelmallinen ja tulkinnanvarainen⁴⁴. Käytännössä ongelmallisinta on se, että poistamisoikeus on sidottu pääsääntöisesti vartioimisalueen omistajan, haltijan tai näiden edustajan antamaan poistumiskehotukseen, jonka asiallisia edellytyksiä ei ole mitenkään laissa määritelty⁴⁵. Julkis-

⁴² Ilmeisyysvaatimuksella tarkoitetaan sitä, että henkilö ei pysty esittämään hyväksyttäviä perusteluita oleskelulle vartioimisalueella. Oleskelulla tarkoitetaan tässä yhteydessä myös paikkaan salaa tai toista harhauttaen menemistä taikka sinne kätkeytymistä tai jäämistä. Ks. HE 69/2001 vp, s. 75 ja Paasonen 2008, s. 35. Lisäksi on huomattava, että kyseinen ilmeiseen tarpeettomaan oleskeluun perustuva poistamisperuste on toissijainen pääsäännön ilmaiseen toimeksiantajan poistamispyyntöön verrattuna. Käytännössä vartijat käyttävät ensisijaisena poistamisperusteena kyseistä perustetta, vaikka avoimilla olevilla julkisilla alueilla, kuten myymälöissä, kauppakeskuksissa ja virastoissa oleskeleminen voidaan harvoin vartijalle mahdollisin toimenpitein todeta laissa tarkoitettuun tavoin ilmeisen tarpeettomaksi.

⁴³ Poliisihallituksen koulutusaineisto 20.11.2011 vartijoita kouluttaville oppilaitoksille.

⁴⁴ Ks. esimerkiksi Paasonen 2008 s. 35- 36 ja Kerttula 2005, s. 29 - 37, sekä Kerttula 2010, s. 290 - 299.

⁴⁵ Kerttula katsoo, että toimeksiantajan perusteita antaa poistamiskäsky rajoittavat ainoastaan lain tarkoitus, vartioimisliikkeille asetettu kielto ylläpitää yleistä järjestystä ja turvallisuutta sekä rikoslain syrjintäsäännökset. Ks. Kerttula 2010 s. 292 - 293.

rauhan suojaaman paikan haltija voisi rikoslain syrjintäsäännösten rajoissa päättää vapaasti keiden hän sallii oleskella kyseisessä paikassa.⁴⁶ Säännöksen sanamuodon mukainen tulkinta antaisi vartijalle laajan poistamisoikeuden, jos poistaminen tehdään toimeksiantajan tai hänen edustajansa aloitteesta. Säännöstä voidaan pitää ristiriitaisena perustuslain näkökulmasta.⁴⁷ Oikeudellisen vastuun toimenpiteestä kantaa kuitenkin yksiselitteisesti vartija. Ääritapauksessa vartijan oikeus työnsä tekemiseen, vartijaksi hyväksyminen voidaan peruuttaa tahallisen virheellisen toiminnan vuoksi, jos hän esimerkiksi toistuvasti toteuttaa toimeksiantajansa käskemänä perusteettomia poistamisia.

2.2.4 Työnjako

Työnjako on relevanttia tarkastella suhteessa muihin yksityisen turvallisuusalan toimialoihin, niin sanottuun omavartiointiin, muihin palvelualoihin sekä sisäisen turvallisuuden viranomaisiin. Työnjako viranomaistehtävien kanssa on erityisen tärkeä edellä käsitellyin tavoin perustuslain 124 §:n vuoksi.

2.2.4.1 Työnjako yksityisellä turvallisuusalan sisällä

Työnjako yksityisen turvallisuusalan sisällä on suhteellisen selkeä, mutta se perustuu virheellisiin lähtökohtiin.⁴⁸ Niihin palaamme perusteellisesti myöhemmin. Luonteeltaan samankaltaisten tehtävien teoreettiset erot ja toimialueiden kuvitteelliset rajat on luotu lainsäädännöllä. Yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 9 §:n 1 momentin perusteella vartioimisliike ei saa ottaa vastaan toimeksiantoa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisestä, mutta saman pykälän 2 ja 3 momentin poikkeussääntöjen perusteella vartioimisliike saa kuitenkin ottaa vastaan toimeksiannon järjestyksenvalvojista annetussa laissa tarkoitettujen järjestyksenvalvojan tehtävien suorittamisesta ja turvatarkastuksista lentoliikenteessä ja tuomioistuimissa säädetään erikseen.

⁴⁶ HE 69/2001 vp, s. 75.

⁴⁷ Eduskunnan perustuslakivaliokunta on edellyttänyt, että vartijan oikeudet ovat lähellä yksityishenkilön oikeuksia. Säännöksen sanamuotoa tarkasteltaessa on syytä huomata, että perustuslakivaliokunnalla ei ollut mahdollisuutta arvioida säännöksen perustuslainmukaisuutta, koska poistamisoikeuden liittäminen vartioimisalueeseen tehtiin vasta perustuslakivaliokunnan käsittelyn jälkeen hallintovaliokunnassa palauttamatta asiaa enää perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi. Ks. Kerttula 2005, s. 145-146.

⁴⁸ Katso lainsäädäntöhankkeen asettamiskirje SM113:00/2008 ja Turvallisuusalan neuvottelukunnan lainsäädäntöhankkeen asettamiseen johtanut esitys.

Järjestyksenvalvoja ei saa asettaa muihin kuin järjestyksenvalvojistakaan annetun lain (533/1999) 1 §:n määrittämiin tehtäviin. Järjestyslain (612/2003) 22 §:ssä on erityisen tarkasti säädetty toimialueet, joille vartioimisliikkeen palveluksessa -järjestyksenvalvojen asettamiseen poliisilta voidaan hakea lupaa. Turvatarkastustehtävistä on yksitellen säädetty niitä koskeissa erityislaeissa.⁴⁹ Turvasuojaustehtävät ovat puolestaan selvästi muista yksityisen turvallisuusalan tehtävistä erottuvia, vaikka niistä säädetään samassa laissa vartioimisliiketoiminnan kanssa.

2.2.4.2 Omavartiointi

Omavartioinnissa on kysymys siitä, että jokaisella on oikeus vartioida omaa omaisuuttaan. Esimerkiksi yritykset voivat teettää vartioimistehtäviä myös omalla henkilökunnallaan. Rajanveto on tehty vartioimisliiketoiminnan määritelmässä. Vain vartioimisliiketoiminta on luvanvaraista. Omavartiointi rajataan vartioimisliiketoiminnan ulkopuolelle vastikkeellisuuden ja sopimukseen perustuvuuden käsitteillä⁵⁰. Käytännössä ongelmallisinta rajanveto on ollut tosiasiallisissa toiminnoissa, joissa vartioimisliiketoimintaa välitetään tai markkinoidaan. Vartioimisliiketoiminnan harjoittaminen ilman vartioimisliikelupaa on säädetty rikoslain 17 luvun 6 a §:ssä rangaistavaksi. Määrällisesti eniten rikosilmoituksia on tehty yleisötilaisuuksien yövartioinnista, jota on teetetty sopimukseen perustuen ja vastiketta vastaan muilla kuin vartioimisliikkeiden vartijoilla.

⁴⁹ Katso järjestyksenvalvontatehtävistä, järjestyslain 22 §:ssä tarkoitetuista järjestyksenvalvontatehtävistä ja turvallisuustarkastustehtävistä luvut 2.3 - 2.5.

⁵⁰ HE 69/ 2001 vp.2 §:n 1 mom. 2 k yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan vaatimus ansio- tarkoituksessa suorittamisesta sulkisi vartioimisliiketoiminnan ulkopuolelle muun muassa vastavuoroiseen talkootoimintaan perustuvat niin kutsutut vartioimisrenkaat. Tällaisessa toiminnasta olisi kysymys esimerkiksi silloin, kun saman alueen yrittäjät kiertävät kukin vuorollaan tiettyä aluetta, raportoivat tapahtumista sekä ottavat mahdolliset rikosentekijät kiinni jokamiehen kiinniotto-oikeuden nojalla poliisille luovuttamista varten. Vaatimus toimeksiantosopimukseen perustumisesta sulkisi vastaavasti vartioimisliiketoiminnan ulkopuolelle yrityksen omalla henkilöstöllään hoitaman yrityksen vartioinnin eli niin kutsutun omavartioinnin. Sama koskisi yksityishenkilön itse suorittamaa oman omaisuutensa vartiointia, joka ei toisaalta tapahdu myöskään ansiotarkoituksessa. Vartioimisliikelupaa ei tarvittaisi myöskään julkisyhteisön elimen harjoittamaan omavartiointiin. Jos henkilöstövuokrausyritys sitä vastoin vuokraisi henkilöstöä vartioimistehtäviin, toimintaa olisi pidettävä vartioimisliiketoimintana siinä tapauksessa, että vuokrattava henkilöstö olisi työsuhteessa henkilöstövuokrausyritykseen. Omavartioinnista ei olisi kysymys myöskään silloin, kun vartioimispalvelut ostettaisiin toiselta erilliseltä yritykseltä, vaikka tuo yritys kuuluisikin samaan konserniin palvelut ostavan yrityksen kanssa.

2.2.4.3 Työnjako vartioimisliiketoiminnan ja muiden palvelujen välillä

Ylempien tuomioistuinten ennakkopäätösten puuttuessa rajanvedossa muiden palvelualojen palveluiden ja vartioimistehtävien välille ennakkopäätökseksi on muodostunut Helsingin käräjäoikeuden tuomio 05/11295. Kysymyksessä oli valtioneuvoston aulapalvelutehtävät, joita aikaisemmin hoitivat valtioneuvoston palveluksessa olleet virastomestarit. Kun palvelut ulkoistettiin⁵¹ yritykselle, jolla ei tuolloin ollut vartioimisliikelupaa, todettiin yrityksen syyllistyneen vartioimisliikerikokseen. Tuomion perusteluissa oli keskeistä, että sopimuksesta ilmeni selvästi vartioimistehtävien kuuluminen palveluihin. Vartioimistehtäväksi katsottiin muun muassa kameravalvonnan suorittaminen kohteessa ja velvollisuus hälyttää vartioimisliike tai poliisi paikalle, mikäli aulassa työskentelevä henkilö havaitsee turvallisuuspoikkeaman. Aulapalvelujen lisäksi rajanveto ongelmia sen suhteen, onko kysymys vartioimistehtävästä vai muusta palvelualan tehtävästä, on esiintynyt muun muassa kiinteistöhuoltopalvelujen, niin sanottujen mökkitalkkaripalvelujen, siivouspalvelujen, tilitarkastuspalvelujen, ja tiedonetsintäpalvelujen välillä.

2.2.4.4 Työnjako vartioimisliikkeen ja sisäisen turvallisuuden viranomaisten kesken

Yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 1 §:n mukaan lain tavoitteena on yksityisten turvallisuuspalveluiden laadun ja luotettavuuden varmistaminen *sekä viranomaisten ja yksityisten turvallisuuspalveluiden välisen yhteistyön edistäminen*. Yhteistyöstä on lainsäädännössä säädetty muun muassa koulutukseen liittyen⁵². Vartijan on luovutettava kiinniottamansa henkilö poliisille jatkotoimenpiteitä varten. Poliisi valvoo vartioimisliiketoimintaa muun muassa vartioimisliiketarkastuksin. Käytännön yhteistyö on tiivistä.

Työnjakoa koskevat suorimmin yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 9 §:ssä vartioimisliikkeille säädetty kielto ylläpitää yleistä järjestystä ja turvallisuutta sekä 10 §:ssä asetettu kielto vaikeuttaa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämistä taikka rikosten ennalta estämistä, selvittämistä tai syyteharkintaan saattamista. Yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain epämääräisen kiellon perusteella vartioimisliike ei saa ottaa vastaan toimeksiantoa, joka sisältää sitoumuksen ylläpitää yleistä järjestystä ja turvallisuutta. Tarkkarajainen rajanveto ei ole erityisesti siksi, että termiä yleinen järjestys ja turvallisuus ei ole lainsäädännössämme määritelty⁵³.

⁵¹ Ulkoistaminen tarkoittaa tässä vastikkeellisen toimeksiantosopimuksen tekemistä ulkopuolisen palveluntarjoajan kanssa.

⁵² Poliisiammattikorkeakoulussa koulutetaan yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 23 a §:n perusteella voimankäyttökouluttajat ja asekouluttajat, jotka kouluttavat vartijoita.

⁵³ Katso asiasta tarkemmin Kerttula 2010 s. 139 - 149.

2.2.5 Edellytykset

Voimassa olevassa lainsäädännössä tärkeimmät vartioimisliiketoimintaan liittyvät edellytykset liittyvät *henkilöstön* luotettavuuteen, rehellisyyteen, henkilökohtaiseen soveltuvuuteen alalle, koulutukseen ja *vartioimisliikkeiden* organisaatioon, henkilöstön riittävyyteen ja ohjeisiin, taloudellisiin edellytyksiin sekä kalustoon liittyviin edellytyksiin. Henkilöstön koulutusta koskevaa edellytystä säännellään *lakisääteisellä vähimmäiskoulutusjärjestelmällä*. Muiden edellytysten olemassa oleminen valvotaan etukäteen elinkeinolupamenettelyssä (vartioimisliikelupa) ja sen jälkeen jatkuvalla *valvonnalla* (muun muassa vartioimisliiketarkastukset). Edellytyksiä koskevilla säännöksillä pyritään turvaamaan vartioimisliiketoiminnan luotettavuus ja yhteiskuntakelpoisuus. Ne ovat tärkeimmät edellytykset, joilla varmistetaan, että yksityiset turvallisuuspalvelut tuotetaan perustuslain tarkoittamalla tavalla riittävän laadukkaasti⁵⁴.

2.2.5.1 Koulutusjärjestelmä

Yksityisellä turvallisuusalalla, kuten muillakin varteenotettavilla liiketoiminnan aloilla on koulutusjärjestelmä peruskoulusta aina tohtorin tutkintoon saakka. Peruskoulun jälkeen alalle pyrkivä voi hakeutua *turvallisuusalan peruskoulutukseen*, josta valmistuu turvallisuusvalvoja. Kyseinen, 120 opintoviikon laajuinen koulutus jakautuu nuorisopuoleen ja aikuisopetukseen. Nuorisopuolelle voi hakeutua suoraan peruskoulun jälkeen. Vaihtoehtoinen etenemislinja on hakeutuminen *vartijan ammattitutkintoon* (VAT). *Turvallisuusvalvojan erikoisammattitutkinto* (TVEAT) on tarkoitettu vartioimisliikkeiden toimihenkilöille ja vastaaville hoitajille. Vartioimisliikkeiden vastaavilta hoitajilta edellytetään kahden TVEAT:n osan ja yhden vapaaehtoisosan suorittamista. TVEAT koostuu 8 osasta. TVEAT voidaan suorittaa kokonaisuudessaan näyttötutkintona.

Turvallisuusalalla on oma ammattikorkeakoulututkintonsa (210 opintopistettä). Se on järjestetty Laurea -ammattikorkeakouluun. Laurea järjestää myös ylemmän ammattikorkeakoulututkinnon (90 opintopistettä), turvallisuusosaamisen koulutusohjelman. Sen tai tiedeyliopiston (kuten oikeustieteiden tai hallintotieteiden maisterin tutkinnot) kautta voi jatko-opiskella aina tohtoriksi saakka. Lisäksi alalle on räätälöity erityinen pätevyitysmiskoulutus turvallisuusjohdon tarpeisiin (Master of Security, 90 opintopistettä). Sen järjestää Teknillinen korkeakoulu Helsingissä. Voimankäyttökouluttajalle, ase-kouluttajalle ja järjestyksenväljakouluttajalle järjestetään lakisääteiset vähimmäiskoulutukset kertauskoulutuksineen Poliisiammattikorkeakoulussa.

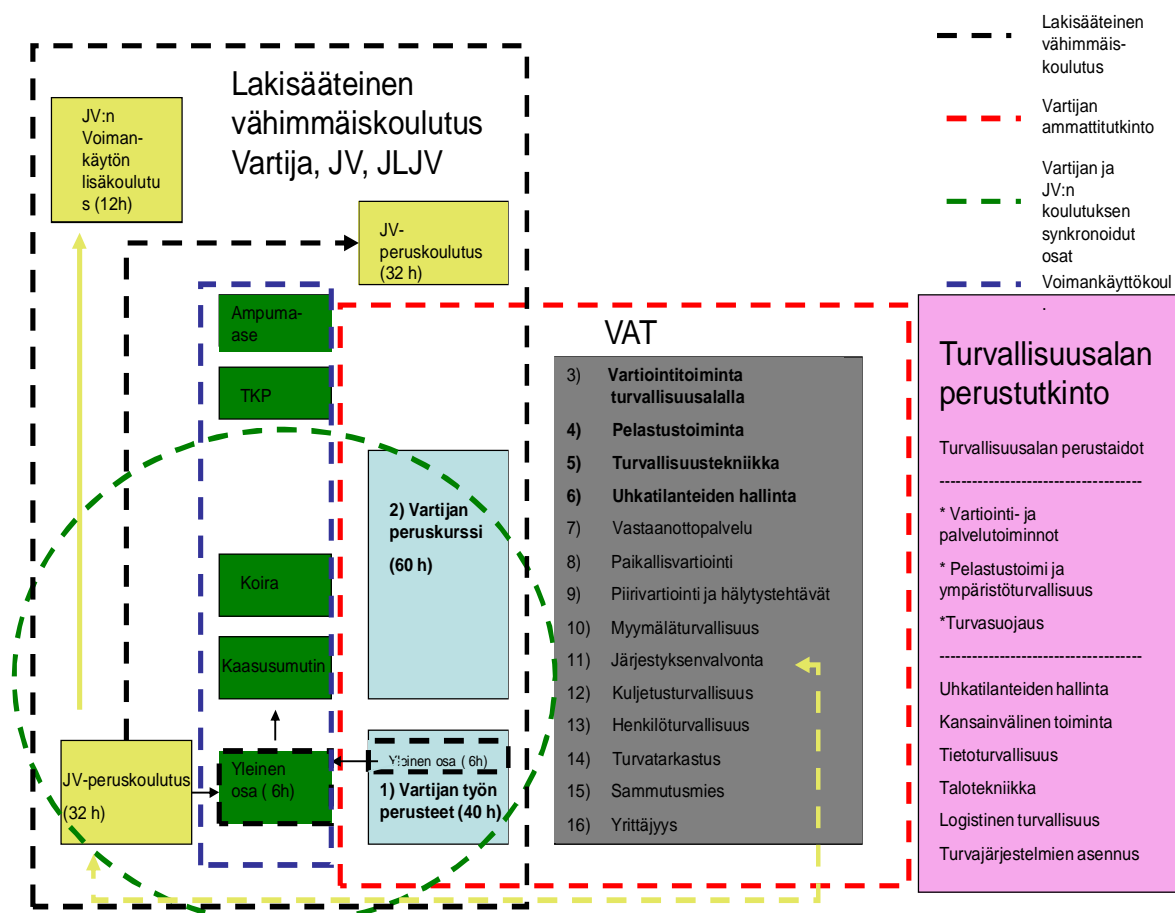
⁵⁴ Perl 124 § "...eikä vaarana perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia".

Vartijan lakisääteinen vähimmäiskoulutus sisältyy vartijan ammattitutkintoon ja turvallisuusalan peruskoulutukseen. Vähimmillään väliaikaisena vartijana neljä (4) kuukautta kalenterivuodessa saa toimia väliaikaisen vartijan koulutuksen suorittanut henkilö. Kyseinen koulutus on laajuudeltaan 40 oppituntia (yksi koulutusviikko). Vartijan peruskoulutus muodostuu väliaikaisen vartijan koulutuksen lisäksi 60 oppitunnin mittaisesta vartijan työn perusteet -kursista. Kyseisen yhteensä 100 oppitunnin mittaisen koulutuksen hyväksytysti suorittanut voi toimia vartijana.⁵⁵ Kyseisiä VAT:n osioita saa kouluttaa 21 Turvallisuusalan tutkintotoimikunnan hyväksymää oppilaitosta.

Kaaviossa 3 kuvataan yksityisen turvallisuusalan peruskoulutusjärjestelmää vartijoiden, järjestyksenvalvojien ja järjestyslain 22 §:ssä tarkoitettujen järjestyksenvalvojien osalta. Lakisääteinen vähimmäiskoulutusjärjestelmä on säädetty myös vartijalle⁵⁶ ja järjestyksenvalvojille mahdollistetuille voimankäyttövälineille. Järjestyksenvalvojilla on oma peruskoulutuksensa (32 oppituntia). Järjestyslain 22 §:ssä tarkoitettun järjestyksenvalvojan lakisääteinen peruskoulutus muodostuu vartijan peruskoulutuksen (100 oppituntia) ja järjestyksenvalvojan peruskoulutuksen (32 oppituntia) yhdistelmästä.

⁵⁵ Vartijan lakisääteisestä vähimmäiskoulutuksesta säädetään yksityisistä turvallisuuspalveluista annetussa laissa (282/2002) ja sen nojalla annetuissa sisäasiainministeriön asetuksissa vartioimisliikkeen vastaavan hoitajan ja vartijan koulutuksesta (780/2002) ja vartijan voimankäyttökoulutuksesta ja kouluttajakoulutuksesta (1121/2010) sekä niiden liitteissä ja niiden perusteilla annetuissa opintosuunnitelmissa ja opetussuunnitelmia tarkentavassa ohjeessa.

⁵⁶ Vartija voi suorittaa erityisenä voimankäyttökoulutuksena kaasusumutinta (5 h), teleskoopipipatukkaa (5 h) ja ampuma-asetta (24 h) koskevat osiot. Koirakko voi suorittaa sisäasiainministeriön määrittelemän koulutuksen, jolloin koiran ohjaajana toimiva vartija voi pitää mukanaan vartioimistehtävillä yhtä koira.



Kuvio 3: Vartijan, järjestyksenvalvojan ja järjestyslain 22 §:ssä tarkoitettujen järjestyksenvalvojen koulutusjärjestelmä.

2.2.5.2 Ohjaus ja valvonta

Yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 42 §:n perusteella vartioimisliiketoiminnan yleisestä ohjauksesta ja valvonnasta vastaa Poliisihallitus. Poliisilaitokset vastaavat yksityisten turvallisuuspalveluiden valvonnasta toimialueellaan.

Vartioimisliiketoiminnan ohjauksen ja valvonnan voidaan katsoa jakautuvan neljään vaiheeseen. Ensimmäisessä vaiheessa yhteistyössä Opetushallituksen ja sen yhteydessä toimivien Turvallisuusalan koulustoittoimikunnan ja tutkintotoimikunnan kanssa Poliisihallitus⁵⁷ pyrkii ohjaamaan ja valvomaan alan koulutusta. Oppilaitokset voivat pyytää poliisilta lausunnon koulutukseen hakeneiden soveltuvuudesta alan koulutukseen. Riittävän laadukkaalla koulutuksella ja

⁵⁷ Sisäasiainministeriön lakiin perustuvien lakien määrittelemien lakisäätelisten vähimmäiskoulutusten osalta. Hyvänä esimerkkinä yhteistyöstä on Korttiportti koekysymysjärjestelmä, jota valmistellaan Alvarin johdolla.

alalle soveltumattomien henkilöiden karsimisella jo ennen koulutusta pyritään ennalta ehkäisemään ongelmat⁵⁸. Toinen valvontavaihe on vartioimisliikelupamenettely⁵⁹ ja vartioimisliikkeen toimijoiden henkilökohtaiset hyväksymiset⁶⁰. Teoreettisena kolmantena vaiheena on jatkuva ja ajantasainen valvonta. Se tarkoittaa käytännössä poliisin jatkuvasti muun työnsä ohessa suorittamaa valvontaa, Poliisihallituksen vuosi-ilmoitusten tarkastamisen yhteydessä tekemää valvontaa ja poliisilaitoksen toimialueellaan sijaitseville vartioimisliikkeen toimipaikoille suorittamat vartioimisliiketarkastukset⁶¹. Neljäs vaihe on tarvittaessa esitutkinta tai poliisitutkintamenettely sekä lupien tai hyväksymisten peruuttaminen.

2.3 Järjestyksenvalvonta

Järjestyksenvalvojista annettu laki säädettiin samassa yhteydessä kokoontumislain kanssa vuonna 1999. Yleisötilaisuuksien ja yleisten kokousten järjestyksenpito onkin leimaa antavaa järjestyksenvalvontatehtäville. Niissä perusajatuksena on antaa kaikille kansalaisille mahdollisuus osallistua turvallisuusalan tehtäviin laissa tarkoin rajatuissa tehtävissä.

2.3.1 Järjestyksenvalvontatehtävät

Järjestyksenvalvojista annetun lain 1 §:n 1 momentin viittaussäännöksen perusteella järjestyksenvalvojia voidaan asettaa kokoontumislain (530/1999), ulkoilulain (606/1973), merityösopimuslain (756/2011), järjestyslain (612/2003) tai majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain (308/2006) nojalla. Järjestyksenvalvojista annetun lain 2 §:n mukaan järjestyksenvalvojan tehtävänä on toimialueella ylläpitää järjestystä ja turvallisuutta sekä estää rikoksia ja onnettomuuksia.⁶² Sisäisen turvallisuuden viranomaistehtävät ja järjestyksenvalvontatehtävät

⁵⁸ Ongelmilla tarkoitetaan tässä Perl 124 §:n määrittelemiä perusoikeuksien, oikeusturvan ja muiden hyvän hallinnon vaatimusten vaarantumista.

⁵⁹ Alan toinen lupamenettely järjestyslain 22 §:ssä tarkoitettujen järjestyksenvalvojien asettaminen.

⁶⁰ Vartijaksi tai väliaikaiseksi vartijaksi hyväksyminen (vartijakortti), vartioimisliikkeen vastaavaksi hoitajaksi, vastaavan hoitajan sijaiseksi tai väliaikaiseksi vastaavaksi hoitajaksi hyväksyminen ja vartioimisliikkeen hallintoelimen jäseneksi sekä toimitusjohtajaksi hyväksymiset. Katso hyväksymisten tavoitteista osio 2.2.2.

⁶¹ Poliisilaitoksen on tarkastettava toimialueellaan sijaitsevat vartioimisliikkeiden toimipaikat vähintään joka toinen vuosi. Tarkastuksesta laadittu pöytäkirja toimitetaan Poliisihallitukselle. Laki yksityisistä turvallisuuspalveluista 42 § 3 mom.

⁶² Laki järjestyksenvalvojista (533/1999) 1 ja 2 §.

rajautuvat selkeästi suoraan lain perusteella, koska järjestyksenvalvontatehtävät on tyhjentävästi viittaussäännöksellä määritelty⁶³.

Koska järjestyksenvalvojista annetun lain 1 § on viittaussäännös, järjestyksenvalvontatehtävien mahdolliset toimialueet, joilla järjestyksenvalvojilla ainoastaan on laissa määrättyjä oikeuksia ja velvollisuuksia, selviävät tarkemmin viitatuista lainkohdista avattuna. Kokoon-tumislain 18 §:n mukaan järjestäjä voi asettaa *yleiseen kokoukseen* taikka *yleisötilaisuuteen* ja sen välittömään läheisyyteen järjestyksenvalvoja. Poliisi voi antaa järjestyksenvalvontaa koskevia määräyksiä. Ulkoilulain 22 §:n mukaan leirintäalueen pitäjä voi asettaa järjestyksenvalvoja *leirintäalueella* ja sen välittömään läheisyyteen. Poliisi voi tarvittaessa antaa leirintäalueen pitäjälle määräyksiä järjestyksenvalvojien asettamisesta. Merityösopimuslain perusteella *matkustajien kuljetusta* suorittavan aluksen päällikkö voi asettaa järjestyksenvalvoja *alukselle* ja sen välittömään läheisyyteen. Majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain 5 §:n 2 momentin mukaan *majoitus- ja ravitsemistoiminnan* harjoittaja voi asettaa *liikkeeseen* ja sen välittömään läheisyyteen järjestyksenvalvoja. Poliisi voi määrätä toiminnanharjoittajan määrääjäksi tai toistaiseksi asettamaan liikkeeseen ja sen välittömään läheisyyteen riittävän määrän järjestyksenvalvoja, jos liikkeen toiminnassa on ilmennyt toistuvia järjestyshäiriöitä tai jos siihen järjestyksen ja turvallisuuden säilymiseksi on muutoin liikkeen toimintaan liittyvä erityinen syy.⁶⁴

2.3.2 Järjestyksenvalvoja

Järjestyksenvalvontatehtäviä saa suorittaa lain 2 a §:n 1 momentin mukaan tehtävään suostuva henkilö, jolla on järjestyksenvalvojaksi hyväksyminen voimassa. *Järjestyksenvalvojaksi* voidaan hyväksyä lain 12 §:n 1 momentin mukaan henkilö, joka on täyttänyt 18 vuotta ja suorittanut hyväksytysti sisäasiainministeriön määrittämät vaatimukset täyttävän järjestyksenvalvojan peruskoulutuksen sekä tunnetaan rehelliseksi, luotettavaksi ja on henkilökohtaisilta ominaisuuksiltaan tehtävään sopiva. Poliisi voi myös hyväksyä lain 2 a §:n 2 momentin perusteella niin sanotuksi *tilapäiseksi järjestyksenvalvojaksi* kokoon-tumislain mukaiseen yksittäiseen tilaisuuteen tai saman järjestäjän samassa paikassa järjestämiin saman luonteisiin tilaisuuksiin (*tilaisuussarja*) enintään neljäksi kuukaudeksi yhden vuoden aikana myös henkilön, joka täyttää järjestyksenvalvojaksi säädetyt edellytykset, mutta ei ole suorittanut järjestyk-

⁶³ Rajanveto-ongelmia sen sijaan on jonkin verran ollut yksityisten turvallisuuspalvelujen sisällä siitä, onko kysymys kokoon-tumislaisissa säädetyistä yleisötilaisuudesta tai yksityistilaisuudesta. Sosiaalisessa mediassa kokoon kutsuttuihin tilaisuuksiin on hankala määritellä tilaisuuden järjestäjää ja yleisötilaisuuden tai yleisen kokouksen määritelmää saatetaan joutua laajentamaan, mikäli tilaisuudet katsotaan kuuluvan kokoon-tumislain sääntelyn piiriin.

⁶⁴ Paasonen 2008 s. 5.

senvalvojan peruskoulutusta. Tilapäiseksi järjestyksenvalvojaksi hyväksyminen on voimassa vain siinä tilaisuudessa tai tilaisuussarjassa, jota hyväksyntä koskee.⁶⁵

Jos kaikki eroavaisuudet huomioidaan, voimassa oleva lainsäädäntö tunnistaa viisi erilaista järjestyksenvalvojaa: 1) järjestyksenvalvojaksi hyväksytty järjestyksenvalvoja, niin sanottu *kortillinen järjestyksenvalvoja*⁶⁶, 2) niin sanottu tilapäinen järjestyksenvalvoja yksittäiseen yleisötilaisuuteen tai yleiseen kokoukseen 3) niin sanottu tilapäinen järjestyksenvalvoja tilaisuussarjaan⁶⁷ 4) *järjestyksenvalvojan esimies*⁶⁸ 5) järjestyslain 22 §:ssä tarkoitettu järjestyksenvalvoja.

2.3.3 Oikeudet ja toimivaltuudet

Järjestyksenvalvontatoiminnassa noudatettavilla yleisillä periaatteilla on haluttu korostaa toimenpiteiden kohteiden ja sivullisten perusoikeuksien ja turvallisuuden ylläpitämisen merkitystä. Järjestyksenvalvojista annetun lain 3 §:n yleisten periaatteiden perusteella järjestyksenvalvojan on toiminnassaan asetettava etusijalle sellaiset toimenpiteet, jotka edistävät yleisön turvallisuutta. Järjestyksenvalvojan tulee tehtävässään ensisijaisesti varmistaa yleisön turvallisuus, joten esimerkiksi tilaisuuden järjestäjän taloudelliset edut tai yleisön mukavuusnäkökohdat eivät saa mennä turvallisuusnäkökohtien edelle⁶⁹. Järjestyksenvalvojan on toimitettava asiallisesti ja tasapuolisesti sekä sovinnollisuutta edistäen. Järjestyksenvalvojan tulee ensisijaisesti neuvoin, kehoituksin ja käskyin ylläpitää järjestystä ja turvallisuutta toimialueellaan. Toiminnasta ei saa aiheutua suurempaa vahinkoa tai haittaa kuin on välttämätöntä tehtävän suorittamiseksi.

Järjestyksenvalvojan varsinaiset *toimivaltuudet* ovat pääsyn estäminen, joka jakaantuu pakottavin ja harkinnanvaraisin perustein tehtävään *pääsyn estämiseen, poistaminen, kiinniottaminen, säilöissäpitäminen, tarkastaminen* (saapumistarkastus, kiinniottotarkastus, säilöönottotarkastus) ja *voimakeinojen käyttäminen*.⁷⁰ Samannimiset oikeudet tai toimivaltuudet ovat asiallisesti olennaisesti erilaiset kuin vartijan oikeudet⁷¹.

Järjestyksenvalvojista annetun lain 6 §:n 1 momentin perusteella järjestyksenvalvojan on *esitettävä* (ehdoton velvollisuus) *pääsy* toimialueelleen henkilöltä, jonka päihtymyksensä, käyt-

⁶⁵ Paasonen 2008 s. 6.

⁶⁶ Laki järjestyksenvalvojista 12 §.

⁶⁷ Ryhmät 2 ja 3 Laki järjestyksenvalvojista 2 a §.

⁶⁸ Kokoontumislaki 20 §.

⁶⁹ ks. Paasonen s. 45.

⁷⁰ Katso tarkemmin järjestyksenvalvojan koulutusmateriaali 2010 s. 55 - 74.

⁷¹ Vrt. osio 2.2.3.

täytymisensä tai varustautumisensa vuoksi on perusteltua syytä epäillä vaarantavan siellä järjestystä tai turvallisuutta taikka joka ei ole täyttänyt sinne pääsyn edellytykseksi asetettua ikää. Harkinnanvaraisesti järjestyksenvalvojalla on lisäksi *oikeus* estää pääsy toimialueelleen henkilöltä: 1) jonka aikaisemman käyttäytymisensä perusteella on syytä epäillä vaarantavan siellä järjestystä tai turvallisuutta, 2) joka ei täytä ehtoja, jotka tilaisuuden järjestäjä tai alueen haltija on asettanut sinne pääsemiselle, ottaen kuitenkin huomioon, mitä rikoslaissa säädetään syrjinnästä tai 3) jonka on syytä epäillä pitävän hallussaan esineitä tai aineita, joiden hallussapito siellä on lain taikka tilaisuuden järjestäjän tai poliisin asettamien ehtojen mukaan kielletty.⁷² Vertailun vuoksi voidaan todeta, että vartijalla ei ole erityistä, lain yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 28 §:n säädettyä pääsyn estämistä koskevaa oikeutta.

Järjestyksenvalvojista annetun lain 7 §:n 1 momentin mukaan järjestyksenvalvojalla on oikeus *poistaa* toimialueeltaan henkilö, joka: 1) päihtyneenä häiritsee siellä järjestystä tai muita henkilöitä, 2) uhkaavasti esiintyen, meluamalla tai väkivaltaisuuksella häiritsee järjestystä tai vaarantaa turvallisuutta siellä tai 3) huomautuksesta huolimatta jättää noudattamatta järjestyksen tai turvallisuuden ylläpitämiseksi annetun tarpeellisen käskyn. Verrattuna vartijan poistamista koskevaan oikeuteen, järjestyksenvalvojan poistamisoikeutta on määritelty tarkemmin ja sen voidaan nähdä sen vuoksi olevan rajoitetumpi. Järjestyksenvalvojalla on kuitenkin itsenäinen päätösoikeus toimenpiteen suorittamisesta, kun vartijan voi pääsääntöisesti suorittaa kohdehenkilön poistamisen vasta toimeksiantajan tai tämän edustajan tehottoman poistumiskehotuksen jälkeen.

Järjestyksenvalvojista annetun lain 7 §:n 2 momentin mukaan jos paikalta poistaminen on ilmeisesti riittämätön toimenpide eikä häiriötä tai vaaraa voida muutoin poistaa, järjestyksenvalvojalla on *oikeus ottaa henkilö kiinni*, jos kiinniottaminen on välttämätöntä muille henkilöille tai omaisuudelle aiheutuvan vakavan vaaran torjumiseksi. Kiinniotettu on viipymättä luovutettava poliisin haltuun.⁷³ Oikeutta henkilön kiinniottamiseen järjestyksenvalvojalla ei kuitenkaan ole yleisessä kokouksessa. Lisäksi järjestyksenvalvojalla on oikeus suorittaa kiin-

⁷² Ks. pääsyn estämistä koskevan sääntelyn tulkinnanvaraisuudesta Paasonen 2008 s. 46 - 51.

⁷³ Säännös jättää avoimeksi milloin poistaminen on ilmeisesti riittämätön toimenpide ja milloin kiinniottamiseen turvautuminen on välttämätöntä. Ks. asiasta Kerttula 2005, s. 70. Lisäksi pykälän yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan järjestyksenvalvojan toimivaltuuksiin ei sisälly oikeutta päättää itsenäisesti henkilön vapautteen kohdistuvista toimenpiteistä. Järjestyksenvalvojan kiinniotto-oikeuden tarkoituksena on henkilön poistamisen estäminen siihen asti, kunnes poliisi on paikalla ja päättää miten kiinniotetun suhteen menetellään poliisilain säännösten perusteella. Ks. HE 148/1998 vp, s. 16-17.

niotto jokamiehen oikeuksin pakkokeinolain 1 §:ssä säännellyin tavoin⁷⁴. Vartijan kiinniott-oikeus on samansisältöinen kuin jokamiehen kiinniott-oikeus. Järjestyksenvalvojan kiinniott-oikeus on siten merkittävästi laajempi ja enemmän harkinnan varaa antava kuin vartijan kiinniott-oikeus. Järjestyksenvalvojista annetun lain 7 §:n 3 momentin mukaan jos kiinniottettua ei voida viipymättä luovuttaa poliisille, järjestyksenvalvojalla on poliisin suostumuksella *oikeus pitää* hänet *säilössä* enintään neljä tuntia kiinniottamisesta, kuitenkin enintään siihen asti, kun tilaisuus on päättynyt ja yleisö poistunut tai kun kiinniottamisen peruste on muutoin lakannut. Vartijoilla ei ole lainkaan säilöissäpito-oikeutta.

Sisääntulotarkastuksesta säädetään kaikkien toimialueiden osalta järjestyksenvalvojista annetun lain 8 §:n 1 momentissa. Järjestyksenvalvojalla on oikeus metallinilmiasinta tai muuta sellaista teknistä laitetta käyttäen tarkastaa toimialueelleen pyrkivä tai siellä oleva henkilö sen varmistamiseksi, ettei hänellä ole yllään tai mukanaan sellaisia esineitä tai aineita, joilla voitaisiin aiheuttaa vaaraa järjestykselle tai turvallisuudelle taikka joiden hallussapito toimialueella on kielletty lain tai sen nojalla annetun määräyksen mukaan. Kokoontumislain 23 §:n 4 momentin mukaan tilaisuuden järjestäjän tai poliisin antaman määräyksen nojalla tai jos muusta syystä on perusteltua aihetta epäillä, että henkilöllä on hallussaan tällaisia esineitä tai aineita, saadaan henkilö ja hänen mukanaan olevat tavarat tarkastaa myös muulla sopival-la tavalla. Säännöksen 2 momentin perusteella järjestyksenvalvojalla on kiinnioton yhteydessä oikeus tarkastaa kiinniottettu (kiinniottotarkastus) sen varmistamiseksi, ettei tällä ole hallussaan esineitä tai aineita, joilla tämä voi vaarantaa säilöissäpidon (säilöissäpilotarkastus) taikka aiheuttaa vaaraa itselleen tai muille. Järjestyksenvalvojan turvallisuustarkastus vastaa vartijan yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 28 §:n 3 momentin mukaista turvallisuustarkastusoikeutta. Lisäksi järjestyksenvalvojalla on myös *oikeus ottaa pois* hänen toimialueellaan olevalta henkilöltä tarkastuksessa tai muuten löydetty esine tai aine, jota voidaan käyttää henkeen tai terveyteen kohdistuvan rikoksen tekemiseen tai sellaisella rikoksella uhkaamiseen taikka jonka tuominen alueelle on muuten lain tai sen nojalla annetun määräyksen mukaan kielletty.

Järjestyksenvalvojista annetun lain 9 §:n 1 momentin mukaan järjestyksenvalvojalla on tehtävänsä suorittaessaan oikeus henkilön pääsyn estämiseksi, paikalta poistamiseksi, kiinniottamisen toimittamiseksi, kiinniottetun tarkastamiseksi tai pakenemisen estämiseksi, esineen tai aineen poisottamiseksi taikka esteen poistamiseksi käyttää sellaisia tarpeellisia voimakeinoja, joita voidaan pitää puolustettavina. Järjestyksenvalvojan oikeus käyttää voimakeinoja eroaa vartijan vastaavasta oikeudesta, koska vartijan voimakeinojen käyttö edellyttää aina toimenpiteen kohteen vastarintaa. Järjestyksenvalvojan osalta vastarintaa ei ole asetettu voimakeinojen käytön edellytykseksi. Säännöksen mukaan järjestyksenvalvoja voi käyttää vain tarpeel-

⁷⁴ Myös yleisissä kokouksissa.

lisiä voimakeinoja, joita voidaan pitää puolustettavina. Järjestyksenvalvojan voimakeinojen käytön puolustettavuusvaatimus edellyttäneen, että järjestyksenvalvojan on käytännössä kohdattava vastarintaa, joten erolla ei ole siten asiallista merkitystä.⁷⁵

Järjestyksenvalvojan toimivaltuuksia tarkasteltaessa on lisäksi huomattava, että ne ovat erilaiset eri järjestyksenvalvojilla. Toimivaltuudet on säädetty järjestyksenvalvojista annetussa lain 6 - 9 §:ssä koulutetuille, kortillisille järjestyksenvalvojille ja järjestyksenvalvojien esimiehille⁷⁶ Tilapäisiltä, kouluttamattomilta järjestyksenvalvojilta⁷⁷ on rajoitettu järjestyksenvalvojista annetun lain 2 a §:ssä pois kiinniotto- ja säilöissäpitämisoikeus. Tilapäiset järjestyksenvalvojat eivät myöskään saa kantaa tehtävissään mukanaan mitään voimankäyttövälineitä. Järjestyslain 22 §:ssä tarkoitettujen järjestyksenvalvojan toimivaltuuksia käsitellään myöhemmin erikseen.

2.3.4 Edellytykset

Kuten vartioimisliiketoiminnankin osalta, tärkeimmät järjestyksenvalvontatehtävien lakisääteiset edellytykset koskevat koulutusta ja valvontaa.

2.3.4.1 Koulutus

Järjestyksenvalvojan peruskoulutus on vähintään 32 tunnin mittainen. Lakisääteistä järjestyksenvalvojan peruskoulutusta saa kouluttaa poliisiammattikorkeakoulussa koulutuksen saaneet ja sisäasiainministeriön hyväksymät yksityishenkilöt (järjestyksenvalvojakouluttajat), vartijan ammattitutkinnon tai turvallisuusalan perustutkinnon osoita kouluttavat oppilaitokset ja poliisilaitokset. Järjestyksenvalvojat voivat lisäksi suorittaa vartijan erityisen voimankäyttökoulutuksen yleisen osan ja kaasusumutinkoulutuksen. Lisäksi järjestyksenvalvojille on säädetty voimankäytön lisäkoulutuksesta, joka on 12 tunnin mittainen koulutus, jonka sisältöä ei ole tarkemmin määritelty. Tilapäisillä järjestyksenvalvojilla ei ole lakisääteistä vähimmäiskoulutusvaatimusta.⁷⁸

2.3.4.2 Valvonta

Järjestyksenvalvontatoiminta ei edellytä erillistä elinkeinolupaa, kuten vartioimisliiketoiminta. Sen vuoksi elinkeinonharjoittajalle ja yrityksen tai yhteisön vastuuhenkilöille ei ole asetettu mitään edellytyksiä. Järjestyksenvalvontatehtävissä ei hyväksytä myöskään operatiivisen

⁷⁵ Kerttula 2005, s. 73.

⁷⁶ ks. osio 2.3.2 ryhmät 1 ja 4.

⁷⁷ ks. osio 2.3.2 ryhmät 2 ja 3.

⁷⁸ Katso lisäksi osio 2.2.5.1.

toiminnan valvonnasta vastuussa olevaa henkilö, kuten vartioimisliiketoiminnan vastaavaa hoitajaa⁷⁹. Järjestyksenvalvojan peruskoulutusta ja kertauskoulutusta varten Poliisihallitus hyväksyy kouluttajia. Järjestyksenvalvojat ja tilapäiset järjestyksenvalvojat hyväksyvät poliisilaitokset. Järjestyksenvalvojia ja järjestyksenvalvojakouluttajia valvotaan jatkuvasti osana peruspoliisitoimintaa. Lisäksi poliisi valvoo usein tehostetusti ravintoloiden ja yleisötilaisuuksien järjestyksenvalvontatehtävien suorittamista. Tarvittaessa järjestyksenvalvojan ja järjestyksenvalvojakouluttajan hyväksymiset voidaan peruuttaa.

2.4 Järjestyslain 22 §:ssä tarkoitetut järjestyksenvalvontatehtävät

Ennen järjestyslain säätämistä vuonna 2003 oli jo syntynyt yhteiskunnallinen tarve yksityisen turvallisuusalan järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitotehtäville. Syntyneestä tarvetta paikkaamaan säädettiin järjestyslain 22 - 24 §:t⁸⁰. Järjestyslain 22 §:ssä tarkoitetun järjestyksenvalvojan tehtävänä on lain 22 §:n mukaan ylläpitää poliisin tai rajavartiolaitoksen apuna järjestystä ja turvallisuutta. Järjestyslaissa tarkoitettuja järjestyksenvalvontatehtäviä saavat vastaanottaa ainoastaan vartioimisliikkeet. Järjestyksenvalvontatehtäviä saa suorittaa ainoastaan vartioimisliikkeen palveluksessa oleva järjestyksenvalvoja, jolla tulee olla voimassa hyväksyminen sekä järjestyksenvalvojaksi että vartijaksi⁸¹. Lisäksi toimeksiantosopimuksen edellytyksenä on aina poliisin myöntämä tapauskohtaiseen harkintaan perustuva erityinen lupa asettaa järjestyksenvalvojia. Poliisi voi myöntää luvan, jos järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen ei muulla tavalla ole tarkoituksenmukaista sekä järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen sitä perustellusta syystä edellyttää. Lupa on voimassa enintään viisi vuotta ja siihen voidaan liittää järjestyksenvalvojen koulutukseen, voimankäyttövälineiden kantamiseen, toimialueeseen sekä sijoitteluun ja lukumäärään liittyviä ehtoja.⁸²

Järjestyksenvalvojen käyttöalaa laajennettiin vuoden 2010 uudistuksella⁸³. Nykyisin mahdolliset asettamispaikat ovat terveyden- tai sosiaalihuollon toimipisteet, Kansaneläkelaitoksen toimipisteet, työvoima- ja elinkeinotoimistot, kauppakeskukset, liikenneasemat, satamat tai

⁷⁹ vrt. osio 2.2.2. Järjestyksenvalvontatehtävissä esimies voidaan poliisin määräyksellä merkitä oranssilla tunnusteliivillä yleisötilaisuuksissa ja yleisissä kokouksissa, mutta esimerkiksi erityistä koulutusta tehtäviinsä esimiehelle ei ole säädetty.

⁸⁰ Laista käytetään alalla usein nimitystä lex metro.

⁸¹ Järjestyslain 22 §:ssä tarkoitetun järjestyksenvalvojan vähimmäiskoulutus on vartijan lakisääteisen vähimmäiskoulutuksen (100 h) ja järjestyksenvalvojan peruskoulutuksen yhdistelmä (32 h). Katso tarkemmin edellä vartioimisliiketoiminnan ja järjestyksenvalvontatehtävien edellytyksistä osiot 2.2.5 ja 2.3.4.

⁸² Paasonen 2008 s. 6 - 8.

⁸³ Laki järjestyslain 22 §:n muuttamisesta (723/2010).

lentopaikat sekä joukkoliikenteen kulkuneuvot. Sosiaalihuollon toimipisteistä on erikseen rajattu käyttöalan ulkopuolelle koulukodit ja lastensuojelulaitokset.

Järjestylain 23 §:n 2 momentin viittaussäännöksen perusteella järjestylain 22 §:ssä tarkoitettujen järjestyksenvalvojan toimivaltuudet määräytyvät järjestyksenvalvojista annetun lain nojalla. Toimivaltuuksia on kuitenkin säädöksessä rajoitettu. Järjestyksenvalvojalla ei ole järjestyksenvalvojista annetun lain 6 §:ssä (pääsyn estäminen), 7 §:n 1 momentin 3 kohdassa (poistamisoikeus silloin, kun kohdehenkilö huomautuksesta huolimatta jättää noudattamatta järjestyksen tai turvallisuuden ylläpitämiseksi annetun tarpeellisen käskyn), 7 §:n 3 ja 4 momentissa (säilöspito-oikeus) eikä 8 §:ssä (henkilön tarkastusoikeus) tarkoitettuja toimivaltuuksia.⁸⁴ Järjestyksenvalvojalla on järjestyksenvalvojista annetun lain 7 §:n 2 momentissa tarkoitettua kiinniotto-oikeutta käyttäessään oikeus tarkastaa kiinniotettu ja hänen hallussaan olevat tavarat sen varmistamiseksi, ettei kiinniotetulla ole hallussaan esineitä tai aineita, joilla hän voi aiheuttaa vaaraa itselleen tai muille. Järjestyksenvalvojalla on oikeus ottaa pois tarkastuksessa tavatut vaaralliset esineet tai aineet. Poisotetut esineet ja aineet on luovutettava viipymättä poliisille. Järjestylain 23 §:ssä säädetyt toimivaltuudet poikkeavat sekä järjestyksenvalvojan että vartijan oikeuksista.

2.5 Turvatarkastustehtävät

Voimassa olevassa lainsäädännössä on turvatarkastustehtäviä koskevia säännöksiä ilmailulaissa (1194/2009), eräiden alusten ja niitä palvelevien satamien turvatoimista ja turvatoimien valvonnasta annetussa laissa (485/2004), turvatarkastuksista tuomioistuimissa annetussa laissa (1121/1999), kokoontumislaisissa, poliisilaisissa (493/1995), rajavartiolaisissa sekä eduskunnan turvallisuusjärjestelyistä annetussa laissa (578/2005). Kaikissa edellä mainituissa laeissa on asetettu toisistaan poikkeavia tai osittain samoja edellytyksiä turvallisuustarkastajana toimimiselle. Yksityisistä turvallisuuspalveluista annetussa laissa ja järjestyksenvalvojista annetussa laissa säänneltyä turvallisuustarkastusoikeutta, ei pidä sekoittaa turvallisuustarkastustehtävään.

Seuraavaksi tarkastelemme lentoliikenteeseen, satama- ja alusturvallisuuteen sekä tuomioistuinten turvallisuusjärjestelyihin liittyviä turvatarkastustehtäviä. Kokoontumislaisissa tarkoitettuja turvatarkastustehtäviä on jo käsitelty edellä. Poliisin, rajavartiolaitoksen ja eduskunnan turvatarkastustehtävien sääntelyn jätämme maininnan varaan, koska yksityisen turvallisuusalan toimijat eivät ole käytännössä saaneet näissä kohteissa tehtäviä hoitaakseen.

Lentoliikenteen harjoittaja ja valvottu edustaja vastaavat järjestämistään rahdin tai muun ilma-aluksessa kuljetettavan tavarat turvatarkastuksista. Ilmailulain 102 §:n 1 momentin pe-

⁸⁴ Ks. oikeuksista tarkemmin osio 2.3.3.

rusteella turvatarkastuksen saa suorittaa henkilö, joka on suorittanut ilmailulain 11 luvussa ja Euroopan Unionin turva-asetuksessa⁸⁵, tarkoitetun koulutuksen ja jonka Liikenteen turvallisuusvirasto on turvatarkastajaksi hyväksynyt. Käytännössä turvallisuustarkastusten tekeminen on Suomessa annettu vartioimisliikkeiden tehtäväksi.

Turvatarkastuksen suorittamisesta säädetään turva-asetuksessa ja sen nojalla annetuissa komission asetuksissa. Turvatarkastukset on suoritettava niin, ettei niistä aiheudu tarpeetonta haittaa tarkastettavalle henkilölle, tavaralle tai kohteelle. Tarkastuksilla ei saa tarpeettomasti vaikeuttaa tai häiritä lentoliikennettä eikä lentoasemalla tapahtuvaa muuta toimintaa. Yleisperiaatetta lukuun ottamatta tehtävän suorittamista koskeva sääntely on siis EU-sääntelyn varassa ja ilmeisesti sen vuoksi heikosti tunnettua.

Turvatarkastuksista ja muista turvallisuutta lisäävistä toimenpiteistä satamissa säädetään eräiden alusten ja niitä palvelevien satamien turvatoimista ja turvatoimien valvonnasta annetun lain 3 luvussa.⁸⁶ Turvatarkastuksia on lain 10 §:n mukaan oikeus suorittaa sen ehkäisemiseksi, että vaarallisia esineitä käytettäisiin laittomiin, alusta tai sataman turvatoimialuetta taikka niissä olevia henkilöitä vahingoittaviin toimiin. Turvatarkastuksia saavat suorittaa poliisi-, rajavartio- ja tullimiehet. Lisäksi turvatarkastuksen voi suorittaa henkilö, jos hän täyttää järjestyksenvalvojista annetun lain 12 §:ssä säädetyt järjestyksenvalvojaksi hyväksymiselle asetetut edellytykset tai jos hän on saanut Ilmailuhallinnon (nykyisin Liikenteen turvallisuusviraston) hyväksymän koulutusohjelman mukaisen koulutuksen turvatarkastajaksi. Poliisiin tulee hyväksyä henkilö tehtävään. Käsitellessään hyväksymistä poliisilla on oikeus käyttää niitä rekisteritietoja, joihin turvallisuusselvityksistä annetussa laissa tarkoitettu suppea turvallisuusselvitys voi perustua. Poliisin hyväksyntä on voimassa koko valtakunnan alueella. Käytännössä käytetyt turvatarkastajat ovat vartioimisliikkeen palveluksessa olevia vartijoita tai järjestyslain 22 §:ssä tarkoitettuja järjestyksenvalvoja.

Laki turvatarkastuksista tuomioistuimessa (1121/1999) tuli voimaan 1.1.2000. Lain 1 §:n 1 momentin mukaan tuomioistuimessa voidaan järjestää turvatarkastuksia turvallisuudesta huolehtimiseksi, järjestyksen turvaamiseksi ja omaisuuden suojelemiseksi.⁸⁷ Turvatarkastuksessa voidaan tarkastaa tuomioistuimen tiloihin saapuvat ja siellä olevat henkilöt sekä heillä muka-

⁸⁵ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 300/2008.

⁸⁶ Eräiden alusten ja niitä palvelevien satamarakenteiden turvatoimista ja turvatoimien valvonnasta annettu laki (485/2004) tuli voimaan 1.7.2004. Sen säätämisen perusteena ovat kansainväliset määräykset terrorismin torjunnasta, jotka on sisällytetty myös Euroopan yhteisön lainsäädäntöön. Lakia muutettiin 15.6.2007 voimaan tulleella lailla (69/2007). Lakiuudistuksella pantiin täytäntöön satamien turvallisuuden parantamisesta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi. Samassa yhteydessä lain nimi muuttui laiksi.

⁸⁷ HE 3/1999 vp, s. 8.

naan olevat tavarat. Tuomioistuin tai puheenjohtaja päättää, missä laajuudessa turvatarkastus järjestetään. Turvatarkastuksen järjestämisestä päättää lain 2 §:n 1 momentin mukaan tuomioistuin neuvoteltuaan asiasta poliisin kanssa. Myös tuomioistuimen puheenjohtaja voi päättää turvatarkastuksen järjestämisestä, jos se on yksittäisen asian käsittelyn vuoksi tarpeen. Lain perusteluissa on todettu, että tuomioistuimen tulisi ennen päätöksen tekemistä neuvotella poliisin kanssa siitä, missä määrin poliisilla on mahdollisuuksia suorittaa yksittäisiin oikeudenkäynteihin liittyviä turvatarkastuksia.⁸⁸

Turvatarkastuksen voi turvatarkastuksista tuomioistuimessa annetun lain 4 §:n 1 momentin mukaan suorittaa poliisimies tai tuomioistuimen palveluksessa oleva tehtävään koulutettu henkilö. Säännöksen 2 momentissa tuomioistuimen päätöksen mukaan turvatarkastuksen voi suorittaa muukin kuin 1 momentissa tarkoitettu poliisin tehtävään hyväksymä henkilö. Poliisi voi aina toimia turvatarkastajana, mutta poliisin resurssit eivät kuitenkaan riitä säännönmukaisesti toimitettaviin turvatarkastuksiin. Käytännössä poliisin suorittamat turvatarkastukset rajoittuvat yksittäisten oikeudenkäyntien yhteydessä toimitettaviin turvatarkastuksiin, joissa poliisin erityisvaltuudet ovat välttämättömiä. Turvatarkastajana voivat toimia myös tuomioistuimen palveluksessa olevat henkilöt, kuten esimerkiksi vahtimestari tai haastemies. Edellytyksenä on, että he ovat saaneet tehtävään koulutuksen.⁸⁹ Tuomioistuin voi säännöksen 2 momentin mukaan hankkia turvatarkastukset myös ostopalveluna. Turvatarkastustehtäviä voivat suorittaa muutkin yhteisöt kuin vartioimisliikkeet. Käytännössä turvatarkastajat ovat kuitenkin vartioimisliikkeiden palveluksessa olevia vartijoita. Poliisin hyväksyminen tulee nimenomaan antaa turvatarkastajan tehtävään, joten vartijaksi hyväksyminen ei ole siten riittävä. Säännöksen mukaan poliisi arvioi henkilön luotettavuutta ja soveltuvuutta tehtävään.⁹⁰

2.6 Turvasuojaustehtävät

Toisin kuin edellä käsitellyissä tehtävälajeissa, turvasuojaustehtävissä ei ole kysymys fyysisistä turvallisuuspalveluista, joissa voitaisiin jotakin lakisääteistä oikeutta tai velvollisuutta käyttämällä puuttua jonkun perusoikeuksiin. Turvasuojaustehtävät liittyvät sen sijaan turvallisuuslaitteisiin. Turvasuojaustehtävistä säädellään vartioimisliiketoiminnan tavoin laissa yksityisistä turvallisuuspalveluista. Samoin kuin vartioimisliiketoiminta, myös turvasuojaustehtävät on rajattu lain palvelujen tarjoamisesta (1166/2009) 2 §:n 1 momentin 10 kohdan säännöksellä lain soveltamisalan ulkopuolelle. Tämä tarkoittaa samalla sitä, että kyseiset tehtävät ovat jääneet kansallisen sääntelyn varaan, eikä niitä koske Euroopan Unionin palveludirektiivin implementoinnin mukanaan tuoma sääntely vapaan palvelujen liikkumisen periaatteineen.

⁸⁸ HE 3/1999 vp, s. 8-9. LaVM 6/1999 vp, s. 2.

⁸⁹ HE 3/1999 vp, s. 9-10.

⁹⁰ Paasonen 2008 s. 8 - 10.

Turvasuojaustehtävät on säädelty kaksitasoisesti. Yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 2 §:n 1 momentin 17 kohdan määritelmän mukaan turvasuojaustehtävällä tarkoitetaan rakenteellisen suojauksen tai sähköisten valvontajärjestelmien suunnittelemista, asentamista, korjaamista tai muuttamista sekä muiden turvallisuusjärjestelyjen suunnittelemista. Saman pykälän 18 kohdan määritelmän perusteella hyväksymistä edellyttävällä turvasuojaustehtävällä puolestaan tarkoitetaan turvasuojaustehtävää, johon liittyy pääsy sellaisiin toimeksiantajan turvallisuusjärjestelyjä koskeviin luottamuksellisiksi määriteltyihin tietoihin, joiden avulla on mahdollista tunkeutua tai olennaisesti helpottaa tunkeutumista toimeksiantajan hallitsemaan ulkopuolisilta suljettuun paikkaan. Hyväksymistä edellyttävistä turvallisuustarkastustehtävistä säädetään tarkemmin lain kolmannessa turvasuojaustehtäviä koskevassa luvussa sekä valvontaa ja rangaistussäännöksiä koskevissa 4 ja 6 luvuissa.

Turvasuojaustehtävissä tärkeintä on turvasuojaustehtäviä hoitavien henkilöiden luotettavuus ja heidän tehtävissään tietoonsa saamien turvallisuusjärjestelyjä koskevien tietojen salassapitäminen. Tästä johtuen turvatarkastajat hyväksytään samankaltaisessa menettelyssä kuin vartijat. Turvasuojaajille ei ole säädetty lakisääteistä vähimmäiskoulutusta. Elinkeinolupaa alalle ei kuitenkaan ole säädetty eikä samanlaisia tarkastuksia (vartioimisliiketarkastukset), kuten vartioimisliikkeille. Salassapitovelvollisuuden rikkominen on säädetty salassapitorikoksena tai rikkomuksena rangaistavaksi rikoslain 38 luvun 1 ja 2 §:ssä, joihin yksityisistä turvallisuuspalveluista annetussa laissa on turvasuojaajia koskien viittaussäännös.

3 Viranomaisaineisto, lausunnot ja aikaisemmat tutkimustulokset

Edellä luvussa kaksi on esitelty alan voimassa olevan lainsäädännön pääkohtia lainsäädännön, sen esitöiden, harvojen oikeustapausten ja alaa koskevan tärkeimmän kirjallisuuden perusteella. Tässä kolmannessa luvussa esitellään tärkeimpiä viranomaisaineistoja, alan toimijoiden lausuntoja ja aikaisempia tutkimustuloksia siitä, *kuinka alla koskevaa lainsäädäntöä tulisi muuttaa*.

Viranomaisaineiston osalta tutustumme osaan Sisäasiainministeriön yksityistä turvallisuusalaa koskevassa lainsäädäntöhankkeessa⁹¹ kertyneeseen aineistoon. Lausunnoista perehdymme eräisiin alan keskeisten toimijoiden kyseisessä lainsäädäntöhankkeessa antamiin julkisiin lausuntoihin. Aikaisemmista tutkimustuloksista tärkeimpiä ovat Joensuun yliopiston yksityisen turvallisuusalan empiirisen tutkimusryhmän toteuttama empiirinen tutkimus⁹², lainsäädäntöhankkeessa tehty esiselvitys⁹³ sekä Timo Kerttulan väitöskirja⁹⁴. Lainsäädäntöhankkeen yhteydessä toteutetusta kyselystä ilmenee kohtalaisen tuoreet *kansalaismielipiteet* tilastollisesti merkittävällä tavalla kerättyinä. Empiirinen tutkimus tuotti *tietoa yksityistä turvallisuusalaa hyvin tuntevien henkilöiden mielipiteistä*. Kerttulan väitöskirja edustaa aiheesta tehtyä tuoretta *oikeustieteellistä tutkimusta*. Edellä mainituista lähteistä muodostuu korkeatasoinen vertailuaineisto, jossa on kirjoittajan luvussa neljä esittämiä asioita puoltavia ja niitä vastaan olevia perusteluja.

Ennen asiakysymyksiin etenemistä esitellään lyhyesti edellä mainittua aineistoa. Luettavuuden helpottamiseksi asiakysymyksiä käsittelevä aineisto on järjestetty samoin kuin luvuissa 2 ja 4. Ensin käsitellään aihetta yleisesti. Sen jälkeen käsitellään erikseen nykyisin termein varvioimisliiketoimintaa, järjestyksenvalvontatehtäviä, turvatarkastustehtäviä ja tuvasuojaustehtäviä. Osiot on edelleen turvasuojaustehtäviä lukuun ottamatta jaettu tehtäviä, oikeuksia, työnjakoa ja edellytyksiä koskeviin tarkentaviin osioihin.

⁹¹ Lainsäädäntöhankkeet 4.11.2008 - 31.12.2010 ja 17.11.2011 - 30.6.2013.

⁹² Paasonen ja Huumonen 2011.

⁹³ Sisäasiainministeriön poliisiosaston julkaisu 8/2009.

⁹⁴ Kerttula 2010.

3.1 Aineisto

3.1.1 Viranomaisaineisto

Yksityistä turvallisuusalaa koskeva lainsäädäntöhanke asetettiin Sisäasiainministeriön asettamiskirjeellä 4.11.2008.⁹⁵ Hankkeen taustalla oli Turvallisuusalan neuvottelukunnan hanketta koskeva esitys⁹⁶. Hankkeen tavoitteeksi määriteltiin yksityistä turvallisuusalaa koskevan lainsäädännön ajantasastaaminen sekä toimivaltuuksien selkeyttäminen ja yhdenmukaistaminen. Lisäksi tavoitteeksi asetettiin turvallisuusalan eri toimijoiden välisen työnjaon määrittelemisen nykyistä tilannetta vastaavaksi. Lisäksi päätettiin lainsäädäntöteitse kehittää yksityisen turvallisuusalan toimijoiden toimintaedellytyksiä, koulutusta ja valvontaa.

Uudistus oli tarkoitus toteuttaa kahdessa vaiheessa. Ensimmäinen vaihe valmistui hallituksen esitykseksi (HE 339/2009 vp.) aikataulun mukaisesti syysistuntokaudeksi 2009. Toista vaihetta koskevaa hallituksen esitystä ei koskaan toimitettu eduskunnalle. Se oli tarkoitus toimittaa eduskunnalle viimeistään syysistuntokaudella 2010. Asiasisällöltään hankkeen ensimmäisessä vaiheessa tuli asettamiskirjeen perusteella

- 1) selvittää mahdollisuus siirtää järjestyslain 22 §:n ja 23 §:n säätämät järjestyksenvalvojan tehtävät lakiin yksityisistä turvallisuuspalveluista kumoamalla edellä mainitut järjestyslain pykälät ja säätämällä kyseiset tehtävät vartijan tehtäviksi yksityisistä turvallisuuspalveluista annetussa laissa
- 2) Samalla säätää niistä edellytyksistä, oikeuksista ja velvollisuuksista, joilla vartijat voivat suorittaa järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämistä koskevia tehtäviä vartioimisalueellaan tai vartioimiskohteeseen kohdistuen
- 3) Arvioida järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitomahdollisuuden laajentamista muun muassa satamiin, lentokentille sekä sosiaali- ja terveydenhuollon toimipisteisiin
- 4) Arvioida onko tarpeen muuttaa esimerkiksi vartioimistehtäviä koskevia määritelmiä, vartioimisliikkeitä koskevia edellytyksiä, vartioimisliikkeelle säädettyä kieltoa vastaanottaa toimeksiantoa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisestä, vartijan oikeuksia ja velvollisuuksia sekä koulutusvaatimuksia
- 5) Tehostaa yksityisen turva-alan valvontaa sekä siihen liittyen arvioidaan valvontaviranomaisen tiedonsaantioikeuden laajentamista muun muassa muiden viranomaisten hallussa olevien vartioimisliikkeitä koskevientietojen osalta
- 6) Selvittää mahdollisuus turvallisuusselvitysten ja henkilöä koskevien muiden tausta- ja historiatietojen käytön lisäämiseen turvallisuusalalla

⁹⁵ Asettamiskirje 4.11.2008, SM113:00/2008.

⁹⁶ Turvallisuusalan neuvottelukunnan esitys 3.10.2007.

työskentelevien kohdalla (esimerkiksi arvokuljetuksiin ja rahanlaskentaan liittyvät tehtävät)

- 7) Selvittää yleisötilaisuuksiin liittyvän häiriökäyttäytymisen ja katsomoväkivallan ennaltaehkäisemisessä tarvittavat menettelytavat.⁹⁷

Arvioinnin ja käsittelyn jälkeen hankkeen asiasisällöstä toteutettiin lähinnä kohta 3. Vartijoiden ja järjestyksenvalvojien toimintaedellytyksiä parannettiin kehittämällä voimankäyttökoulutusta. Kohdan 5 mukaiset edellytykset kehittyivät osin aselain muutoksen yhteydessä tehdyllä poliisilain muutoksella, jossa parannettiin poliisin tiedonsaantimahdollisuuksia lupaasioissa. Kohdan 6 mukaiset muutokset ovat vireillä turvallisuusselvityksistä annetun lain muutoshankkeessa. Muut asiat lykättiin hankkeen 2 vaiheessa käsiteltäviksi. Lykkäämispäätökseen vaikutti määräävästi Oikeusministeriön valmistelun aikana esittämät kannanotot⁹⁸. Lyhyesti esitettynä Oikeusministeriö ei nähnyt ehdotettuja lainsäädäntömuutoksia mahdollisiksi, *ellei yksityisen turvallisuusalan toimijoiden oikeuksia ja toimivaltuuksia selkeytetä* samalla siten, että kansalaisten on ne mahdollista ymmärtää. Jo lainsäädäntöhankkeen ensimmäisen vaiheen aikana Suomen Vartiointiliikkeitten Liitto ry valmisteli hanketta koskevan tavoite-*muistion*. Myös Turva-alan yrittäjät ry ja Suomen Turvaurakoitsijaliitto ry toimittivat Sisäasiainministeriölle ennakkokannanoton, joka tulee ottaa huomioon turvasuojaustehtävien muutostarpeita tarkasteltaessa.

Hankkeen toisessa vaiheessa oli tarkoitus

- 1) toteuttaa muu yksityisen turvallisuusalan toimijoita, vartijoita, järjestyksenvalvoja, turvatarkastajia ja turvasuojaajia koskevan lainsäädännön ajantasaistaminen sekä toimivaltuuksien selkeyttäminen ja yhdenmukaistaminen
- 2) turvatarkastajien osalta uudistus olisi koskenut ainakin tilanteita, joissa turvatarkastuksen tekijänä olisi vartija tai sen tekeminen perustuisi yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain soveltamisalan piiriin kuuluvalle elinkeinonharjoittajalle annettuun toimeksiantoon
- 3) määritellä viranomaisten ja edellä mainittujen yksityisen turvallisuusalan toimijoiden työnjako nykytilaa ja nähtävillä olevaa kehitystä vastaaviksi
- 4) Kehittää edelleen yksityisen turvallisuusalan toimijoiden toimintaedellytyksiä, koulutusta ja valvontaa⁹⁹

⁹⁷ Asettamiskirje 4.11.2008, SM113:00/2008.

⁹⁸ Vrt. Oikeusministeriön lausunto. Ks. lausuntoyhteenveto 31.7.2009.

⁹⁹ Asettamiskirje 4.11.2008, SM113:00/2008.

Hankeen toisessa vaiheessa toteutettiin *esiselvitys*, jota tälle tutkimukselle tärkeänä aineiston käsitellään erikseen osiossa 3.1.2. Lisäksi Sisäasiainministeriö järjesti kaksi laajaa kuulemistilaisuutta, toisen alan toiminnassa keskeisille viranomaisille ja toisen alle keskeisille järjestöille.

Yksityisen turvallisuusalan lainsäädäntöhankeen toinen vaihe asetettiin uudelleen asettamispäätöksellä 17.11.2011. Hankkeen toimikausi on 17.11.2011 - 30.6.2013. Tämänkin hankkeen tavoitteena on yksityistä turvallisuusalaa koskevan lainsäädännön ajantasaistaminen sekä toimivaltuuksien selkeyttäminen ja yhdenmukaistaminen, yksityisen turvallisuusalan ja poliisin välisen yhteistyön kehittäminen sekä alan koulutuksen ja valvonnan kehittäminen. Uutena asiakokonaisuutena tavoitteessa on mukana tiedonkulun parantaminen yksityisen turvallisuusalan ja viranomaisten välillä. Valmistelulla on kiire. Asettamispäätöksen perusteella hanke valmistellaan hallituksen esityksen muotoon siten, että hallituksen esitys voidaan antaa eduskunnalle syysistuntokaudella 2012.¹⁰⁰

Asettamispäätöksen perusteella hankkeen aikana tulee selvittää ja tämän perusteella tehdä perustellut ehdotukset erityisesti seuraavista turvallisuusalaa koskevista asiakokonaisuuksista:

- 1) poliisin ja yksityisen turvallisuusalan välinen työnjako) Vartijoiden ja järjestyksenvalvojien tehtävät, toimivaltuudet ja toimialueet sekä valvonta ja koulutus
- 2) onko perusteltua siirtää joitakin järjestyksenvalvojatehtäviä selkeästi osaksi vartioimisliiketoimintaa ja vartijan tehtäviä
- 3) turvasuojaustoiminta ja sitä koskeva sääntely
- 4) turvallisuuskonsultointi ja sitä koskeva sääntely¹⁰¹

3.1.2 Lainsäädäntöhankeen esiselvitys

Lainsäädäntöhankeen sisältämä esiselvitys¹⁰², jäljempänä *esiselvitys*, tehtiin yksityistä turvallisuusalaa koskeva lainsäädäntöhankeessa, joka asetettiin toimikaudeksi 15.11.2008-31.12.2010 alaa koskevan lainsäädännön uudistamiseksi. Se tehtiin lainsäädäntöhankeen tueksi Poliisiammattikorkeakoulun tutkimus- ja kehittämissyksikössä Selvitystyön ohjaavana tahona toimi sisäasiainministeriön poliisiosasto¹⁰³. Esiselvitys lausutettiin keskeisillä sidosryhmillä. Selvitystyön keskeisenä tavoitteena oli yksityisen turvallisuusalan tilanteen selvit-

¹⁰⁰ Asettamiskirje 7.11.2011, SM066:00/2011.

¹⁰¹ Asettamiskirje 7.11.2011, SM066:00/2011.

¹⁰² Sisäasiainministeriön poliisiosaston julkaisu 6/2010.

¹⁰² Kerttula 2010.

¹⁰³ Kirjoittaja oli jäsenenä ohjausryhmässä ja on siten voinut vaikuttaa asioihin, jotka valittiin tutkimuksen kohteiksi.

täminen muun muassa tilastotietoja analysoimalla sekä yksityistä turvallisuusalaa koskevien kansalaismielipiteiden kartoittaminen Sitä varten on toteutettu 600:lle henkilölle osoitettu mielipidekysely¹⁰⁴ yksityisestä turvallisuusalasta ja sen kehittymismahdollisuuksista sekä oikeusministeriön Internet-sivulla alaan liittyvä kansalaiskeskustelu. Tutkimuksessa kerättiin alaa koskevia tilastollisia tunnuslukuja erityisesti vuosilta 2001 ja 2008.

3.1.3 Empiirinen tutkimus

*Empiirinen tutkimus*¹⁰⁵ on Itä-Suomen yliopiston yksityisen turvallisuusalan tutkimusryhmän tuottama laaja-alainen ja kattava *reaalielämän tutkimus*. Tutkimuksen tarkoituksena oli juuri tuottaa tärkeää uutta taustatietoa sääntelyn nykytilasta ja sen kehittämistarpeista yksityisen turvallisuusalan sääntelyn kokonaisuudistusta varten. *Strukturoiduilla kyselytutkimuksilla* selvitettiin erikseen *alan toimijoiden* käsityksiä toiminnallisesta näkökulmasta ja *turvallisuus-alasta kiinnostuneiden* sekä *toimeksiantajien* käsityksiä asiakasnäkökulmasta.¹⁰⁶ Molemmilta ryhmiltä pyrittiin saamaan tietoa siitä, miten he kokevat nykylainsäädännön ja mitä kehittämistarpeita he näkevät. Toiseksi kyselytutkimuksen tarkoituksena oli selvittää myös asiakasnäkökulmaa ja toimialan mainetta yksityisestä näkökulmasta. Tutkimuksen toinen aineisto koostui seitsemästä *haastattelusta*, joiden tarkoituksena oli selvittää yksityisen turvallisuusalan asiantuntijoiden näkemyksiä nykylainsäädännöstä ja sen kehittämistarpeista.¹⁰⁷ Tutki-

¹⁰⁴ Kyselyn toteutti 11-17.9.2009 asiakas-, henkilöstö- ja sidosryhmäkyselyjä toteuttava TNS Gallup Oy. Kyselyyn vastanneet henkilöt ovat erillisellä sopimuksella sitoutuneet vastaamaan yrityksen toteuttamiin kyselyihin. Tullakseen hyväksytyksi vastaajana toimivan henkilön tulee täyttää tietyt ryväotannon vaatimukset. Tässä kyselyssä TNS Gallup Oy lähetti kyselylomakkeen sähköisesti 600:lle 16-75 -vuotiaalle suomalaiselle. Vastaajajoukko edusti monipuolisesti eri väestöryhmiä maantieteellisesti, ikärakenteellisesti ja sosioekonomiselta statukseltaan. Kyselyyn vastasi 599 henkilöä, joten vastausprosentti oli lähes 100. Kysymysten tuloksissa oli käytettävissä TNS Gallupin vakiona käyttämät, vastaajia koskevat tietyt taustamuuttujat (mm. ikä, sukupuoli, poliittinen suuntautuminen, asuinalue). Sisäasiainministeriön poliisiosaston julkaisu 8/2009, s. 7.

¹⁰⁵ Paasonen ja Huuonen 2011.

¹⁰⁶ Strukturoinnilla tarkoitetaan sitä, että tutkimuksessa oli kaksi erillistä kyselylomaketta: ensimmäinen alan toimijoille ja toinen toimeksiantajille. Kyselytutkimuksen vastausaika oli 1.3.-31.5.2011. Yksityisen turvallisuusalan toimijoilta vastauksia saatiin 330 kappaletta. Toimialasta kiinnostuneilta ja toimeksiantajilta tuli vastauksia yhteensä 113 kappaletta.

¹⁰⁷ Haastattelut suoritettiin 3.8.-28.8.2011 välisenä aikana. Haastatellut asiantuntijat olivat Jorma Hakalaa, Jukka Hakolaa, Harri Koskenrantaa, Ilpo Kvickiä, Petri Puhakaista, Kalevi Tiihosta ja Markku Vuorelaa.

muksen kolmas aineisto koostui *diskurssianalyysistä*¹⁰⁸, jonka tavoitteena oli selvittää yksityisestä turvallisuusalasta käytyä keskustelua ja sen luonnetta sosiaalisessa mediassa.¹⁰⁹

3.1.4 Timo Kerttulan väitöskirja

*Timo Kerttulan tuore väitöskirja*¹¹⁰ *Vartijat ja järjestyksenvalvojat julkisen vallan käyttäjinä* on ensimmäinen laajempi oikeustutkimus toimialasta. Tutkimus on lainopillinen ja siinä tarkastellaan erityisesti vartioimisliike- ja järjestyksenvalvontatoimintaan liittyvää sääntelyä. Tutkimuksen keskiössä ovat alan toimijoiden *oikeudet ja toimivaltuudet*. Tutkimuksen tärkeä tavoite oli myös selvittää valtiosääntöoikeuden tutkimuksen keinoin sitä, *voitaisiinko poliisitoimi yksityistää yksityisen turvallisuusalan toimijoille*. Asian selvittämiseksi Kerttula tarkasteli yksityistä turvallisuusalaa koskevan lainsäädännön Eduskunnan perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöä.

3.2 Tutkimusten lainsäädäntökokonaisuutta koskevat yleishavainnot

Esiselvitystyön perusteella yksityinen turvallisuusala tarjoaa yhä enemmän palveluja ja palvelut ovat pitkälle erikoistuneet. Väestörakenteen ja rikollisuuden muutokset, teknologinen kehitys, turvallisuusviranomaisten resurssit sekä kansainvälinen lainsäädäntö vaikuttavat yksityisen turvallisuusalan rooliin ja kehitysnäkymiin¹¹¹.

Myös esiselvityksessä (Kuten myös empiirinen tutkimus ja Kerttula) päädyttiin samaan lähtökohtaan, josta kirjoittaja aloittaa neljännessä luvussa. Yksityisen turvallisuusalan lainsäädäntö on hajanaista ja se on syntynyt eri aikoina tarveperusteisesti. Tämä on selvityksen perusteella johtanut alan päällekkäiseen sääntelyyn ja lain tulkintaongelmiin. Esimerkiksi *alan toimijoiden juridinen asema, toimintaedellytykset ja tehtävät* kaipaavat täsmentämistä. Tutkimuksen mukaan myös *koulutusvaatimukset, viranomaisvalvonta* ja lainsäädäntöön suoraan liittymättömänä alan *tilastollisen tietopohjan laajentaminen* olisivat tärkeitä kehittämisen kohteita.¹¹²

Esiselvityksen *kysele* tuotti tärkeää tietoa yksityisestä turvallisuusalasta vallitsevasta kansalaismielipiteestä. Vastaajista 87 prosenttia piti todennäköisenä, että vuonna 2015 käytetään yksityistä turvallisuusalaa yhä enemmän omaisuuden ja henkilön suojaan liittyvissä tehtävissä. Tutkimuksen perusteella pääteltiin, että tähän kehitykseen suhtauduttiin positiivisesti ja alan

¹⁰⁸ Diskursseja tarkasteltiin tutkimuksessa aikavälillä 1.12.2010=30.6.2011.

¹⁰⁹ Paasonen ja Huuononen 2011 s.4, 27 -32.

¹¹⁰ Kerttula 2010.

¹¹¹ Sisäasiainministeriön poliisiosaston julkaisu 8/2009, tiivistelmä.

¹¹² Sisäasiainministeriön poliisiosaston julkaisu 8/2009, tiivistelmä.

toimintaa arvioitiin turvallisuutta edistäväksi. Tutkija Heinämäen käsityksen mukaan olisi kuitenkin huomioitava kannastaan epätietoisten suuri osuus, joka hänen mukaansa heijastelee alan pirstaleisuutta ja epämääräisyyttä kansalaisten keskuudessa. Lisäksi Heinämäki tulkitsee aineistoa siten, että Vastaajien kokemus omasta turvallisuudesta vaihtelee alueittain. *Eniten turvallisuus huolettaa ravintoloissa, yleisötilaisuuksissa ja joukkoliikenteen kulkuneuvoissa.* Myös satamissa ja sosiaali- ja terveydenhuollon toimipisteissä koetaan turvattomuutta. On oletettavaa, että turvattomuus ei johdu yksityisen turvallisuusalan toimijoiden läsnäolosta tai tehokkuudesta vaan siitä, että nämä ovat alueita, joissa turvallisuuskysymykset korostuvat¹¹³.

Empiirisen tutkimuksen tutkimustulokset ovat esiselvitystyön kanssa yhteneviä. "Yksityisen turvallisuusalan kehitys on muodostanut oikeudellisesti monimutkaisen tilanteen erityisesti perusoikeuksien sekä yksityisen turvallisuusalan ja viranomaistoiminnan välisen rajanvedon näkökulmasta. Tämän seurauksesta on syntynyt oravanpyörä, jossa lainsäädäntöä on jouduttu vähän väliä uudistamaan. Säätelystä on tullut hajanaista ja siinä on tutkimustuloksien mukaan paljon kehittämistarpeita."¹¹⁴

Empiirisen tutkimuksen toisessa avoimessa kysymyksessä tiedusteltiin kyselyyn vastaajien käsitystä järjestyksenvalvonnan, turvatarkastusten ja turvasuojaustoiminnan säätelyn *yhdistämisestä osaksi vartioimisliiketoiminnan elinkeinolupaa.* Vastauksien perusteella noin kolme neljästä vastaajasta on yhdistämisen kannalla. Perusteluiksi vastaajat esittivät muun muassa nykyistä epäselvää tilannetta, säätelyn eriarvoisuutta ja epävertvettä kilpailutilannetta. Paasonen ja Huuosen raporttoimien vastausten perusteella varsinkin järjestyksenvalvontatehtävissä ollaan voimakkaasti tekemisissä julkisen vallan käytön kanssa ja ne pitäisi sen vuoksi ehdottomasti saada tehokkaamman, vartioimisliiketoimintaan kohdistuvan valvonnan piiriin. Yhdistämistä vastaan olevana vahvimpana argumenttina esitettiin sitä, että se voisi aiheuttaa tilanteen, jossa alan pienet toimijat häviäisivät markkinoilta. Lisäksi luvanvaraisuuden pelättään myös nostavan valvontakustannuksia ja heijastuvan sitä kautta palvelujen hintaan. Hinnan nousun pelätään vaikuttavan yleisötilaisuuksia vähentävästi.¹¹⁵

Timo Kerttula päätyi väitöskirjassaan johtopäätökseen, että Yksityisiä turvallisuuspalveluita ja niiden toteutusta koskeva lainsäädäntö on sekavaa ja hajanaista. Hän perustelee näkemyksensä sillä, että tekemänsä laajan oikeushistoriallisen tutkimuksen perusteella lainsäädäntö on syntynyt eri aikoina ja muiden lakien lailla usein siten, että taustalla on ollut jokin *käytännön tarve.* Usein olemassa olevan toiminnan on havaittu olevan laittomalla pohjalla. Syyksi Kerttula mainitsee käytännön realiteetit. Poliisilla ei ole ollut resursseja ottaa esimerkiksi

¹¹³ Sisäasiainministeriön poliisiosaston julkaisu 8/2009, s.119.

¹¹⁴ Paasonen ja Huuonen 2011, s. 4.

¹¹⁵ Ks. tarkemmin Paasonen ja Huuonen 42 - 43.

järjestylain 22 §:ssä tarkoitettuja järjestyksenvalvontatehtäviä tai lentoasemien turvatarkastustehtäviä hoitaakseen. Sen vuoksi voimassa olevat yksityistä turvallisuusalaa koskevat lait ovat läpäisseet perustuslakivaliokunnan seulan joko sellaisinaan tai vähäisin muutoksin ja valiokunta on päättänyt pitämään toimintaa yksityisten turvallisuuspalvelujen hoitamana *tarkoituksenmukaisena*. Toisena tyypillisenä yksityisiä turvallisuuspalveluita koskevien lakien syntymekanismina Kerttula mainitsee vanhojen, pitkään olemassa olleiden lakien uudistamisen. Tarkastellessaan niiden osalta perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöä, Kerttula havaitsi *Perustuslain 124 §:n tulkintakäytännön lieventyneen aste asteelta*. Nytemmin onkin Kerttulan mukaan todettavissa, että *jos toimijoille ei anneta ratkaisevasti suurempia toimivaltuuksia kuin niin sanotulle jokamiehelle, lainsäädäntömuutokset voidaan perustuslain 124 §:n tulkintakäytännön perusteella hyväksyä*. Lisäksi Eduskunnan perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä on reaalielämän, politiikan ja perustuslain 124 §:n säännöksen yhteensovittamisen vuoksi jouduttu eräänlaisena kompromissina turvautumaan Kerttulan kosmeettiseksi katsomiin mainintoihin laissa. Kerttula huomauttaa, että lainsäädännöllä ei voida luoda todellisuutta. Esimerkkinä tästä Kerttula muistuttaa, että järjestyksenvalvojien roolia pelkästään poliisin toiminnan täydentäjinä (järjestylain 22 §) ei luoda vielä sillä, että laissa mainitaan järjestyksenvalvojien toimivan *poliisin apuna*. Kerttula huomioi myös EU-lainsäädännön vaikutukset. Lain pohjautuessa *direktiivitason sääntelyyn, jäsenvaltioilla ei tosiasiasa ole muita mahdollisuuksia kuin saattaa laki vastaamaan direktiivitason sääntelyä*. Esimerkkinä tästä lainsäädännön kehittämistavasta Kerttula mainitsee *ilmailuliikenteen turvatarkastukset*.¹¹⁶

Kerttula nostaa johtopäätöksissään esille muutaman huomionarvoisen seikan. Yksityisen turvallisuusalan tehtävien lähentyessä julkisia hallintoetehtäviä, saattaa siitä seurata myös sellaisia elementtejä, jotka eivät Kerttulan käsityksen mukaan alalle luontevasti sovellu. Esimerkiksi julkisen vallan käyttämiseen perustuva vahingonkorvausvastuu saattaa hänen arvionsa perusteella tulla yllätyksenä yksityisten turvallisuuspalvelujen tuottajille. Vastaavasti hallintolain sovellettavuus alan toimintaan olisi ongelmallinen.¹¹⁷

3.3 Vartioimisliiketoiminta

Empiirisen tutkimuksen sisältämän kyselyn tutkimustulosten perusteella vastaajien mielipiteissä oli voimakasta hajontaa siinä, onko heidän mielestään vartioimisliikkeitä koskeva voimassa oleva sääntely *selkeää ja johdonmukaista*. Mielipiteet jakautuivat lähes puoliksi selkeyden ja johdonmukaisuuden puolesta ja sitä vastaan.¹¹⁸ Vartioimisliiketoiminnan vaatima

¹¹⁶ Kerttula 2010 s. 443 - 444.

¹¹⁷ Ks. Kerttula 2010 s. 445.

¹¹⁸ Vastausjakaumat painottuivat jokseenkin eri mieltä ja jokseenkin samaa mieltä -luokkiin 38 ja 37 prosentin osuuksilla. Sääntelyä pitää tutkimuksen perusteella ainakin jokseenkin epä-

elinkeinolupa katsottiin tarpeelliseksi, koska 64 prosenttia vastaajista oli täysin samaa mieltä väittämän kanssa ja lisäksi 21 prosenttia jokseenkin samaa mieltä. Vain lähes neljä vastaajaa kymmenestä oli jokseenkin sitä mieltä, että *vartioimistoiminnan ja viranomaistoiminnan rajanveto* on selkeää.¹¹⁹

Empiirisen tutkimuksen neljäs avoin kysymys koski vartioimisliiketoiminnan tulevaisuuden sääntelyä ja sitä, kuinka sääntely tulisi toteuttaa. Vastaajat kokivat sääntelytarvetta erityisesti toiminnan edellytyksiin liittyvissä vartijan *koulutusvaatimuksissa ja viranomaisvalvonassa*, jota pidettiin liian kevyenä.¹²⁰ Sääntelyn kehityksessä tulisi vastaajien mielestä huomioida myös *toimivaltuuksien läpinäkyvyys ja valtuudet erilaisissa ympäristöissä*. Myös *vastavaan hoitajan rooliin* toivottiin selkeyttämistä ja *työturvallisuuteen* liittyen erityisesti *tiimityötä pidettiin tietyissä toimeksiannoissa* hyvänä vaatimuksena.

Vastaajat kokivat myös erilaisten *vartiointitehtävien ja ympäristöjen vaatimukset toisistaan poikkeavina* ja sen vuoksi sääntelyyn toivottiin eriasteisia *lisensejä*, joissa määriteltäisiin muun muassa koulutusvaatimukset erilaisiin tehtäviin. Kilpailutilanteeseen liittyen sääntelyn toivottiin huomioivan myös erikokoisten vartioimisliikkeiden neutraliteetin sekä maantieteelliset tekijät. Markkinoiden uskottiin eroavan niin sanottuun kovaan turvallisuuteen ja kokonaisvaltaisiin oheispalveluihin¹²¹, mikäli turvallisuuspalvelujen *laatuvaatimuksia* ei määritellä uudelleen. Vastaajat toivoivatkin, että turvallisuuden myymiselle vartioimisliiketoiminnassa tulee asettaa *laatustandardit*.¹²²

selvänä 46 prosenttia vastaajista, kun taas se on ainakin jokseenkin selkeää 41 prosentin mielestä. Paasonen ja Huuromäki 2011, s. 38.

¹¹⁹ Paasonen ja Huuromäki 2011, s. 38 - 39.

¹²⁰ Erityisesti kenttävalvontaa tulisi vastaajien mielestä lisätä. Tämä ei kuitenkaan ole suoraanlaisesti lainsäädäntökysymys, vaan siihen liittyvä vaikuttavuusarviointi -ja resurssiasia.

¹²¹ Tutkimuksessa esitettyjen vastausten perusteella ns. kovan turvallisuuden toimijat räätälöivät palvelunsa asiakkaiden erityisvaatimusten mukaisiksi, kun taas oheispalveluissa tuotanto on vastaajien mielestä ns. pulkkiluonteista vartioimistehtävien suorittamista.

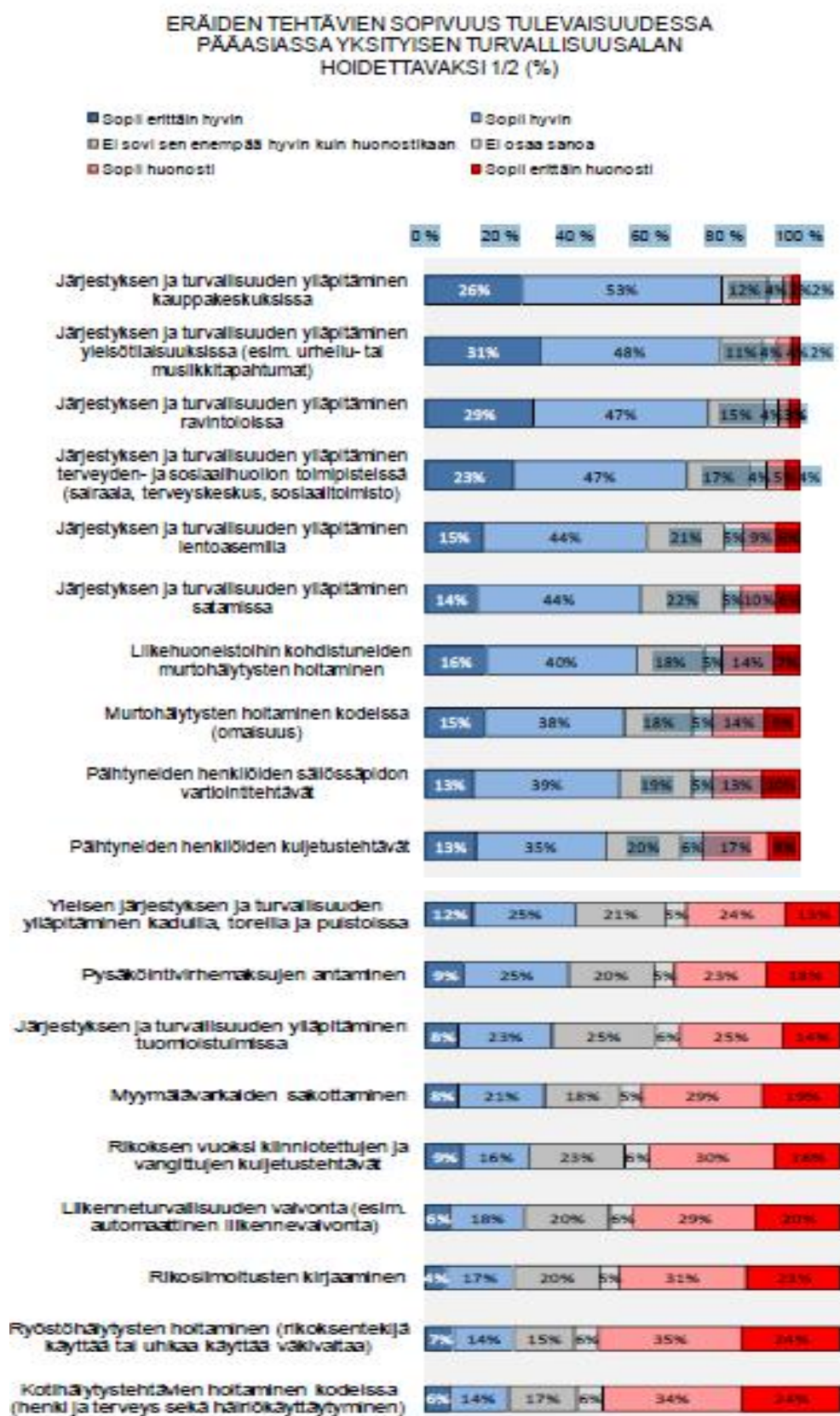
¹²² Ks. tarkemmin Paasonen ja Huuromäki 44 - 46. Etenemme käsitellyn kyselyn vastauksesta syvemmälle luvun vartioimisliiketoimintaa koskevissa osioissa 3.3.1 - 3.3.4 ja luvuissa 4 ja 5, joille vastaukset toimivat samalla hyvänä johdantona.

3.3.1 Tehtävät

*Esiselvitystyön sisältämän kyselyn perusteella yksityinen turvallisuusala olisi soveltuva turvallisuuspalveluiden tarjoaja useimmissa kysytyissä¹²³ tehtävissä. Selvitystyön tuloksena esitettiin (kuvio 4), että *varauksellinen suhtautuminen näyttää olevan vain kaikkein perinteisimpiin poliisin tehtäviin*, kuten rikosilmoitusten laatimiseen, sakkojen antamiseen ja koti- ja ryöstöhälytysten hoitamiseen, joiden siirtoa pääasiassa yksityisen turvallisuusalan hoidettavaksi vastustaa selvä enemmistö. Myös liikenneturvallisuuden valvonta, rikoksen vuoksi kiinniotettujen ja vangittujen kuljetus ja myymälävarkaiden sakottaminen ovat tehtäviä, joiden noin 50 prosenttia arvioi soveltuvan huonosti alan hoidettavaksi. Sen sijaan *järjestyksen ja turvallisuuden ylläpito eri julkisrauhan suojaamilla toimialueilla tulkitaan tehtäviksi, joissa yksityisen turvallisuusalan työskentely on useimpien mielestä ennemminkin myönteistä kuin kielteistä*.¹²⁴*

¹²³ Esiselvityksen kysymyksen tarkka sanamuoto oli: "Mitkä näistä tehtävistä sopisivat mielestäsi tulevaisuudessa pääasiassa yksityisen turvallisuusalan hoidettavaksi?" Tehtävävaihtoehtoina olivat kuviosta 4 ilmenevät tehtävät. Tässä tehtävät sijoitetaan vartioimistehtävien alle, koska selvä enemmistö ehdotetuista tehtävistä on varmasti mielletty vartioimistehtäviksi.

¹²⁴ Sisäasiainministeriön poliisiosaston julkaisu 8/2009, s.120.



Kuvio 4: Kansalaismielipide yksityiselle turvallisuusalalle sopivista tehtävistä. Sisäasiainministeriön poliisiosaston julkaisu 6/2010, s.115 - 116.

Empiirisen tutkimuksen kolmas vartioimisliiketoimintaa koskeva avoin kysymys koski esiselvitystyötä osin vastaavasti¹²⁵ mahdollisia uusia tehtäviä, joita vartioimisliikkeet voisivat hoitaa. Vastaajat suhtautuivat pääasiassa positiivisesti uusien tehtävien sääntelemiseen vartioimisliikkeille. Uusiksi tehtäviksi ehdotettiin muun muassa vankikuljetuksia, osia sellaisista poliisihallinnon tehtävistä, jotka sivuavat turvallisuutta eivätkä vaadi yleisen järjestyksen ja turvallisuuden valvomista, pysäköinnin valvontaa, putkanvartijan tehtäviä ja mahdollisesti myös päihtyneiden kuljetuksia. Edellytyksenä näille tehtäville olisi vastaajien mielestä olla nykyistä selvästi laadukkaampi ja monipuolisempi koulutus. Kielteisellä kannalla olevat vastaajat ovat sitä mieltä, että vartioimisliikkeillä on nykyisin riittävästi tehtäviä, ja niiden lisäämisen sijasta tulisi panostaa viranomaisen resurssien riittävyyteen.¹²⁶

Empiirisen tutkimuksen eräänä näkökulmana olivat niin sanottujen oheistehtävien soveltuvuus vartioimistehtävien ohessa tehtäviksi. Niistä kysyttiin tutkimuksen sisältämän kyselyn ensimmäisessä avoimessa kysymyksessä. Esimerkkinä kysymyksessä mainittiin kiinteistönhoidon liittyvät oheistehtävät. Paasonen ja Huumosen suorittaman tuoreen tutkimuksen perusteella vastaajat suhtautuivat oheistehtäviin todella negatiivisesti. Vastaajat toivoivat erilaisen oheistöiden määrään selkeää linjanvetoa. Suurin osa vastaajista on sitä mieltä, ettei vartija voi tehdä toissijaisia, vartiointiin liittymättömiä työtehtäviä. Osa vastaajista kuitenkin katsoo, että oheistehtäviä voi tehdä siinä määrin, kun niistä ei ole haittaa itse turvallisuustehtävien hoitamisessa. Tässä tapauksessa oheistehtäviä tulisi olla mahdollisimman vähän, korkeintaan 5-20 prosenttia kokonaistyöstä. Lisäksi oheistehtävien olisi liityttävä turvallisuuden varmistamiseen ja niitä voi tehdä vain, jos se ei olennaisesti hankaloita varsinaisia työtehtäviä. Liiallisten oheistehtävien katsottiin johtuvan markkinoiden paineesta.¹²⁷

3.3.2 Oikeudet

Esiselvitystyön sisältämän kyselyn perusteella yksityisen turvallisuusalan toimijoiden toimivaltuuksiin¹²⁸ suhtauduttiin käytännöllisesti. Kyselyn tulosta tulkittiin siten, että mitä lähemmäksi mennään ihmisen henkilökohtaista ydinaluetta, sitä enemmän lisääntyy myös kriittisyys toimivaltuuksia kohtaan. Tällaisia toimivaltuuksia ovat selvityksen perusteella säilöön ottaminen, henkilöllisyyden tarkastaminen henkilöllisyystodistuksesta ja turvallisuustarkastuksen tekeminen. Huomionarvoista on se, että näihinkin kaikkein kriittisimmin suhtauduttaviin toi-

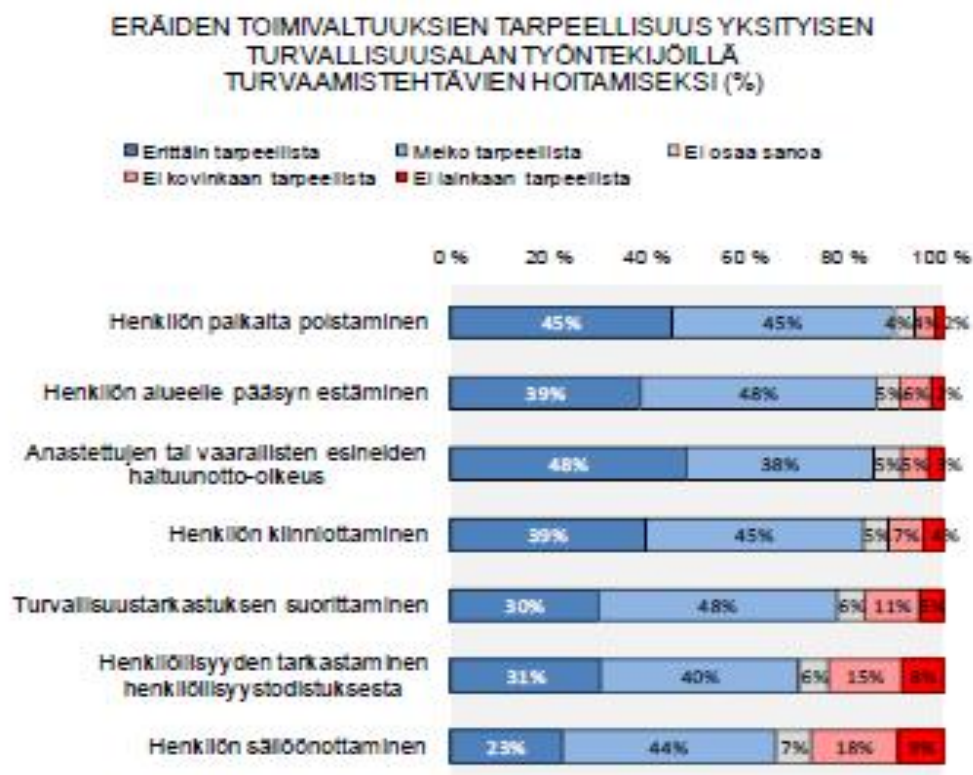
¹²⁵ Erona on sen, että avoimessa kysymyksessä ei luonnollisesti ole esivalittuja vaihtoehtoja (tehtäviä).

¹²⁶ Paasonen ja Huumonen 2011, s. 43 - 44.

¹²⁷ Ks. tarkemmin Paasonen ja Huumonen 2011, s. 41 - 42..

¹²⁸ Esiselvitystyössä ei eroteltu termejä "toimivalta" ja "oikeus", vaan käytettiin selvyden vuoksi ainoastaan "toimivalta" -termiä.

mivaltuuksiin vain alle kolmannes vastaajista suhtautui selkeän kielteisesti, kun myönteisesti suhtautuvia tai kantaansa päättämättömiä oli niissäkin reilut kaksi kolmasosaa vastaajista. Kyselyssä mukana olleet toimivaltuudet ilmenevät kuviosta 5.¹²⁹



Kuvio 5: Kansalaismielipide yksityiselle turvallisuusalan toimijoiden toimivaltuuksista. Sisäasiainministeriön poliisiosaston julkaisu 6/2010, s.114.

Empiirisen tutkimuksen sisältämän kyselyn perusteella vartijan oikeudet ovat vastaajien niukan enemmistön mielestä jokseenkin selkeitä. Koska vastaukset jakaantuivat melko tasan selkeyden ja epäselvyyden välillä, voidaan vastaukset tulkita myös siten, että oikeudet eivät ole lainkaan selvät.¹³⁰ Oikeuksien ei voida tutkimustulosten perusteella katsoa olevan lainkaan riittäviä nykyisten työtehtävien hoitamiseen, vaan niitä olisi vastaajien mielestä syytä laajentaa. Jopa yli 60 prosenttia vastaajista on vähintään jokseenkin eri mieltä tutkimuksen sisältävän toimivaltuuksien riittävyys -väittämän kanssa. Lisäksi 74 prosenttia alan toimijoista haluaisi laajentaa vartijan toimivaltuuksia¹³¹. Vastaajista myös 64 prosenttia koki vartijoiden rikosoikeudellisen suojan ainakin jokseenkin riittämättömäksi. Vastaajista 77 prosenttia koki myös, etteivät vartijoiden toimivaltuudet ole asiakkaiden tiedossa, mitä voidaan Paasonen ja

¹²⁹ Sisäasiainministeriön poliisiosaston julkaisu 8/2009, s.120.

¹³⁰ Täysin tai jokseenkin eri mieltä väittämän kanssa oli 46 prosenttia vastaajista, kun täysin tai jokseenkin samaa mieltä oli 47 prosenttia. Paasonen ja Huuononen 2011, s. 39 -40.

¹³¹ Tutkimus on suoritettu ilmeisesti selvyyden vuoksi käyttäen toimivalta- termiä. Selvittämättä jää, olisiko innostus uusille toimivaltuuksille yhtä laajaa, jos se sisältäisi oikeuden lisäksi velvoitteen tehdä toimivaltuuden oikeuttama teko.

Huumosen tulkinnan perusteella pitää huolestuttavana kansalaisten oikeusturvan näkökulmasta.¹³²

Timo Kerttulan väitöskirja antaa viitteitä siitä, millaiset muutokset vartijoiden oikeuksiin olisivat *valtiosääntöoikeudellisesti mahdollisuuksien rajoissa*. Kerttulan tutkimalla tavalla Eduskunnan perustuslakivaliokunta on useissa kannanotoissaan katsonut merkittäväksi julkisen vallan käytöksi, joka on samalla sisäisen turvallisuuden tehtävien yksityistämisen lakisäätäinen "perälauta", vasta toiminnan, jossa käytetään *runsaasti jokamiehenoikeuksista poikkeavia toimivaltuuksia*¹³³. Vartijan oikeuksien laajuuden osalta Kerttula tutki aivan keskeistä asiaa. *Vartijan oikeudet muodostuvat yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain lisäksi niin sanotuista jokamiehen oikeuksista*. Ne Kerttulan osoittamalla tavalla saattavat olla *ammattikäytössä hyödynnettynä ihmisten perusoikeuksiin vartijan lakisäätisiä oikeuksia sekä laajemmin ja syvemmin puuttuvia*. Esimerkiksi hätävarjelua koskevaa sääntelyä ei ole Kerttulan osoittamalla tavalla suunniteltu ammattikäyttöön. Sen, että perustuslakivaliokunta hyväksyy toiminnan, kunhan se ei poikkea olennaisesti jokamiehenoikeuksista, Kerttula näkee oikeustieteellisten termien ja rikoslain oikeuttamisperusteiden muuttamisen huomioimatta yksityisen turvallisuusalan toimijoita, luomana harhana. Kerttula selvittää harhan käytännössä johtuvan siitä, että jokamiehenoikeudet on säädetty yksityishenkilön käytettäväksi täysin poikkeuksellisissa tilanteissa, joissa useimmiten on kyse niiden käyttäjän fyysisen koskemattomuuden loukkaamisesta. Kerttula väittää, että *vartijat sen sijaan joutuvat ammattiaan harjoittaessaan säännönmukaisesti esimerkiksi henkilön koskemattomuuden suojaamisessa turvautumaan hätävarjeluun säännöksen alkuperäisen käyttötarkoituksen vastaisella tavalla*. Kerttula ehdottaa ongelman ratkaisumalliksi sitä, että vartijoille ja järjestyksenvalvojille säädettäisiin erikseen hätävarjelu-oikeutta vastaava toimivaltuus esimerkiksi omaisuuden tai henkilön suojaamisessa. Kerttula havaitsee esittämässään ratkaisussa mahdollisen ongelman. Säädettyä toimivaltuutta tultaisiin käyttämään. Ilmeisesti Kerttula pelkää, että myös ylilyöntejä vois tapahtua nykyistä enemmän.¹³⁴

3.3.3 Työnjako

Esiselvitystyössä on käsitelty tilastotiedon ja aikaisempien selvitysten¹³⁵ pohjalta turvallisuusviranomaisten ja yksityisen turvallisuusalan välistä työnjakoa. Lähtökohdaksi erovaikeuksista

¹³² Paasonen ja Huumonen 2011, s. 39 - 40.

¹³³ Oikeampi termi vartijoiden osalta on oikeus. Vrt. laki yksityisistä turvallisuuspalveluista 28 §.

¹³⁴ Kerttula 2010 s. 445 - 447

¹³⁵ Sisäasiainministeriön julkaisu (SM 5/2009): Poliisin pitkän aikavälin henkilöstötarpeiden suunnitelma.

tutkimuksessa todetaan, että poliisi palvelee koko yhteiskuntaa ja kaikkia kansalaisia, kun taas *yksityinen turvallisuusala palvelee toimeksiantajiaan*. Myös näiden toimijoiden rahoitus-pohja on erilainen: poliisin toiminta rahoitetaan julkisin verovaroin, yksityinen turvallisuusala myy palveluitaan.¹³⁶ Sisäisen turvallisuuden yhteisten työtehtävien ja yhteistyömuotojen lisäksi yksityinen turvallisuusala ja sisäisen turvallisuuden viranomaistehtävät voidaan nähdä myös osittain toistensa kilpailijoiksi. Kummatkin alat tarvitsevat *osaavaa työvoimaa*. Palkkaus, työn sisältö ja työtarjonta vaikuttavat siihen, valitsevatko tulevaisuudessa turvallisuus-alasta kiinnostuneet henkilöt alakseen julkisen vai yksityisen turvallisuusalan. Kysyttäessä kansalaisten mielipidettä¹³⁷, ei kyselyssä tarkoituksella annettu vaihtoehdoksi sitä, että esimerkiksi poliisi suorittaisi samat tehtävät julkisin varoin.

Tutkimuksen perusteella yksityisen turvallisuusalan kasvu on merkinnyt muutoksia poliisin työmäärään. Esimerkkinä toiminnallisesta muutoksesta mainitaan rikosilmoitinjärjestelmien antamien hälytysten vuoksi vartijoiden suorittamat tarkastukset. Ne ovat esiselvityksen perusteella vähentäneet poliisin työtä noin 30 henkilötyövuoden verran, koska vartija on hälyttänyt poliisin paikalle vain sellaisissa tapauksissa, joissa rikos on tapahtunut. Yksityisen turvallisuusalan valvonta ja alaan liittyvä lupamenettely ovat vastaavasti lisänneet poliisin lupapalveluiden kysyntää.¹³⁸

Esiselvitystyössä nostetaan esille myös *yhteistyön ongelmakohtia*. Esimerkiksi *poliisin pitkä aikaviive* saapua vartijan kutsusta paikalle huolehtimaan kiinniotetusta henkilöstä hankaloittaa vartioimisliikkeiden resurssien täysimääräistä käyttöä, koska vartijan on oltava kiinniotetun henkilön kanssa samassa tilassa, kunnes poliisi saapuu paikalle. Ongelma ja ratkaisuehdotus on otettu esille poliisin pitkän aikavälin henkilöstötarpeita koskevassa suunnitelmassa¹³⁹. Siinä ehdotetaan, että *kiinniotetun luovuttamisen poliisille tarpeellisuutta olisi kriittisesti arvioitava*. Esimerkkinä mainitaan tilanne, jossa näpistykseen syyllistynyt kiinniotettu myöntää teon, tekijä on luotettavasti tunnistettavissa ja teosta on selvä näyttö tai tekijä on alaikäinen, jolloin luovutus tehdään poliisin sijasta sosiaaliviranomaisille.¹⁴⁰

Poliisin pitkän aikavälin resurssitarpeita pohtinut työryhmä on esittänyt tapoja, joilla poliisin tuottavuutta voitaisiin parantaa. Yksi keino olisi poliisin ja yksityisen turvallisuusalan yhteistyön kehittäminen. Työryhmän näkemyksen mukaan tulisi selvittää mahdollisuutta siirtää yksityiselle turvallisuusalalle osa *päihtyneiden henkilöiden kuljetustehtävistä ja sel-*

¹³⁶ Sisäasiainministeriön poliisiosaston julkaisu 8/2009, s. 91.

¹³⁷ TNT Gallupin suorittama kysely 600 esivalitulle kansalaiselle.

¹³⁸ Sisäasiainministeriön poliisiosaston julkaisu 8/2009, s. 91 - 92.

¹³⁹ SM 5/2009, 143.

¹⁴⁰ Sisäasiainministeriön poliisiosaston julkaisu 8/2009, s. 93.

viämisasemien vartiointitehtävistä. Lisäksi yksityisen turvallisuusalan työntekijöiden puutumiskynnystä ja ilmoittamisvelvollisuutta toimialueensa läheisyydessä ja yleisillä paikoilla tulisi laajentaa. Tehtäviin liittyvinä ehdotetaan myös selvitettäväksi oikeuksien lisäämistä koskevat tarpeet rikosperusteisesti kiinni otetun henkilön henkilöllisyyden selvittämiseksi ja henkilötarkastuksen suorittamiseksi sekä esimerkiksi oikeutta näpistyssakkojen antamiseen.¹⁴¹

Empiirisen tutkimuksen sisältämän kyselyn tulosten perusteella Paasonen ja Huuonon arvioivat vartiomisliikkeiden ja viranomaisten yhteistyön sujuvan melko hyvin, koska 54 prosenttia vastaajista oli väitteen kanssa ainakin jokseenkin samaa mieltä. He kiinnittivät toisaalta huomiota 30 prosentin erimielisten osuuteen ja myönteisten vastausten painottumiseen kyselyn jokseenkin samaa mieltä -luokkaan.¹⁴²

Timo Kerttulan väitöskirjassa on käsitelty kattavasti työnjaon oikeudellista perustaa ja sitä, mikä lainsäädäntövalmistelussa on johtanut nykyiseen sääntelyyn. Kerttulan mukaan virkamieshallintoperiaatteesta on Suomessa pidetty melko tiukasti kiinni. Julkisen vallan ydinalueen, kuten sisäisen turvallisuuden järjestämisen, tulee olla hallinto-oikeudellisessa virkamies-suhteessa olevien käsissä.¹⁴³ *Suomen perustuslaissa ei ole säännöstä, joka suoraan estäisi poliisitoimen yksityistämisen, vaikka perustuslakivaliokunta onkin pitänyt yksityistämiskieltoa Kerttulan arvion mukaan selvänä.* Kerttulan johtopäätösten perusteella asia olisi kuitenkin muutettavissa. Perustuslain 124 § jättää hänen mukaansa rajat auki tulkinnalle. Kerttula tekee tärkeän havainnon; julkisen vallan käytön merkittävyys ei välttämättä määräydy pelkästään lailla annettavien toimivaltuuksien laadun perusteella vaan tärkeintä on huomioida itse tehtävän luonne. Voidaanko tehtävien luonne huomioida oikeuksien ja toimivaltuuksien lisäksi tai jopa ensisijaisesti työnjaosta säädettäessä, ei Kerttulan tutkimuksen mukaan selviä suoraan perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännöstä. Kerttula toteaaakin, että viime kädessä kyse on *poliittisista arvostuksista*: ratkaistessaan kysymyksiä järjestyksenvalvojille ja vartijoille annetun julkisen vallan merkittävydestä, perustuslakivaliokunta olisi nykyistä lainsäädäntöä säädettäessä niin tahtoessaan saanut asiantuntijalausunnoista tukea muullekin kuin omaksumalleen linjalle. Varsinkin järjestyksenvalvojien toimintaa olisi voitu pitää myös merkittävänä julkisen vallan käyttöä sisältävänä tehtävänä.¹⁴⁴

¹⁴¹Sisäasiainministeriön poliisiosaston julkaisu 8/2009, s.92 - 93, SM 5/2009, 42.

¹⁴² Ks. Paasonen ja Huuonon 2011, s. 40.

¹⁴³ Vrt. Perustuslain 124 §: merkittävän julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan antaa vain viranomaisille.

¹⁴⁴ Ks. Kerttula 2010 s.442.

3.3.4 Edellytykset

Esiselvityksen mukaan yksityisen turvallisuusalan tehtävien ja toimivaltuuksien mahdollinen laajeneminen sekä alan luotettavuuden parempi turvaaminen edellyttäisivät laadukasta *työvoimaa*. Työvoimaan resurssina puolestaan vaikuttaa työvoiman *saatavuus, koulutusjärjestelmä¹⁴⁵ ja viranomaisvalvonta*. Tutkimuksen johtopäätösten perusteella mitä enemmän yksityinen turvallisuusala laajenee ja tehtävät sisältävät myös julkisen vallan käyttöä, sitä enemmän tulee panostaa myös alan peruskoulutuksen ja ammatillisen lisäkoulutuksen laatuun ja saatavuuteen sekä työntekijöiden ammatilliseen luotettavuuteen ja työkykyyn. Lisäksi selvityksessä esille tuodut tilastot ja tiedot osoittavat, että yksityisen turvallisuusalan toimijat kohtaavat työssään toistuvasti väkivaltaa tai sen uhkaa.¹⁴⁶

Empiirisen tutkimuksen tutkimustulosten perusteella *vartijan koulutus ei vastaa työelämän tarpeita*, sillä kyselyn sisältämän koulutuksen riittävyys -väitteen kanssa täysin samaa mieltä oli vain neljä prosenttia vastaajista. Vastaajat pitivät koulutusvaatimuksia toimialan vaatimpiin tehtäviin erittäin hyvänä ratkaisuna, koska yli 80 prosenttia vastaajista oli tämän väittämän suhteen ainakin jokseenkin samaa mieltä. Vartioimisliiketoiminnan viranomaisvalvonta koettiin jokseenkin riittävänä, mutta vastaajista 33 prosenttia oli väittämän kanssa eri mieltä, kun taas samaa mieltä olevien osuus oli 43 prosenttia.¹⁴⁷

3.4 Järjestyksenvalvontatehtävät ja järjestyslain 22 §:ssä tarkoitetut järjestyksenvalvontatehtävät

Empiirisen tutkimuksen järjestyksenvalvontatoimintaa koskevan osion vastaukset vahvistavat edellä osiossa 3.3 vartioimisliiketoiminnan osalta käsiteltyjä vastauksia. Kyselyn vastaajista 47 prosenttia piti järjestyksenvalvonnan voimassa olevan sääntelyn *selkeyttä ja johdonmukaisuutta* ainakin jokseenkin hankalana, kun taas vastakkaista mielipidettä edustavien henkilöiden määrä oli 37 prosenttia¹⁴⁸. Kyselyyn vastanneiden mielestä *rajanveto järjestyslain 22 §:ssä tarkoitetun järjestyksenvalvojan ja vartijan välillä* on jokseenkin epäselvä.¹⁴⁹ Järjestys-

¹⁴⁵ Selvitystyötä varten ei ole ollut käytettävissä kattavaa tutkimustietoa siitä, miten yksityisen turvallisuusalan toimijat arvioivat nykyisten koulutusmuotojen vastaavan työelämän tarpeita. Tällainen palaute olisi selvityksen perusteella tärkeää koulutusjärjestelmää kehitettäessä. Tutkija Jyri Paasonen on selvittänyt koulutusjärjestelmän tilannetta pian valmistuvassa tutkimuksessaan.

¹⁴⁶ Sisäasiainministeriön poliisiosaston julkaisu 8/2009, s. 130 - 131.

¹⁴⁷ Ks. Paasonen ja Huuonen 2011, s. 46.

¹⁴⁸ Vartioimisliiketoiminnan osalta ko. luvut ovat 46 % ja 41 %.

¹⁴⁹ 59 prosenttia vastauksista vähintään jokseenkin eri mieltä -luokassa.

lain 22 §:ssä tarkoitetun järjestyksenvalvojan *toimivaltuudet* ovat epäselviä eivätkä ne riitä työtehtävien hoitamiseen¹⁵⁰. Järjestyksenvalvontatoiminnan kohdalla vastaajat ovat olleet samoilla linjoilla *rikosoikeudellisen vastuun ja suojan, koulutuksen riittävyuden sekä viranomaisyhteistyön* suhteen kuin vartioimisliiketoiminnassa. Järjestyksenvalvojan rikosoikeudellinen suoja ei ole vastaajien mielestä riittävä. Järjestyksenvalvojen koulutusta 57 prosenttia vastaajista piti ainakin jokseenkin riittämättömänä eikä sen katsottu vastaavan työelämän tarpeita. Samat asiat tulivat ilmi myös avoimissa kysymyksissä¹⁵¹.

3.4.1 Tehtävät

Esiselvityksen sisältämän kyselyn tulosten¹⁵² perustella yli 70 prosenttia vastaajista arvioi yksityisen turvallisuusalan toimijoiden läsnäolon vaikuttavan erittäin positiivisesti tai positiivisesti yleisötapahtumissa (pääsääntöisesti järjestyksenvalvojen toimialue), kauppakeskuksissa (järjestyslain 22 §:ssä tarkoitetut järjestyksenvalvojat, vartijat ja esimerkiksi ravintoloissa järjestyksenvalvojat), satamissa, lentoasemilla ja terveyden- ja sosiaalihuollon toimipisteissä (aikaisemmin vartijat, 1.12.2010 alkaen myös järjestyslain 22 §:ssä tarkoitettujen järjestyksenvalvojen asettaminen on ollut mahdollista). Erittäin positiiviseksi asiaksi yksityisen turvallisuusalan toimijoiden läsnäolo arvioidaan useimmiten yleisötapahtumissa, ravintoloissa ja lentoasemilla, joissa noin viidennes vastaajista arvioi vaikutuksen erittäin positiiviseksi. Näistä positiivisimmin arvioiduista kohteista yleisötilaisuudet ja ravintolat ovat kuuluneet järjestyksenvalvojen toimialueisiin.¹⁵³

Empiirisen tutkimuksen kolmas avoin kysymys käsitteli järjestyksenvalvojen mahdollisuutta hoitaa *muita tehtäviä* ja näiden uusien tehtävien edellytyksiä. Vastauksissa uusia tehtäviä ei pidetty suositeltavana. Mahdollisina lisätehtävinä pidettiin samoja tehtäviä, mitä vartioimisliikkeet hoitavat tällä hetkellä. Erityisesti ne katsottiin mahdollisiksi ja järkeviksi järjestyksenvalvontatehtävien yhteydessä esimerkiksi yleisötilaisuuksissa. Suuri osa vastaajista esitti, että järjestyksenvalvonta, vartiointi ja järjestyslain 22 §:ssä tarkoitetut järjestyksenvalvontatehtävät yhdistettäisiin yhdeksi kokonaisuudeksi. Tälle toimijalle voitaisiin sen jälkeen antaa mahdollisuus hoitaa *turvallisuusviranomaisten tukitehtäviä*. Toisessa avoimessa kysymyksessä arvioitiin järjestyksenvalvojen mahdollisuutta tehdä *oheistehtäviä*, jotka eivät liity järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen. Kysymyksellä tavoiteltiin vastausta siihen, voi-

¹⁵⁰ vastaajista 53 prosenttia oli vähintään jokseenkin eri mieltä kyseisestä väittämästä.

¹⁵¹ Ks. Paasonen ja Huuonen 2011, s. 46 - 53.

¹⁵² Ks. osio 3.3.2 kuvio 5.

¹⁵³ Sisäasiainministeriön poliisiosaston julkaisu 8/2009, s.115 - 116.

siko järjestyksenvalvoja toimia tehtäviensä ohella esimerkiksi ravintolassa myös baarimikkona. Vastaukset olivat tältä osin hyvin kielteisiä.¹⁵⁴

3.4.2 Toimivaltuudet

Esiselvitystyön sisältämä kysely koski toimivaltuuksia¹⁵⁵, jotka ovat voimassa olevan lainsäädännön perusteella järjestyksenvalvojan toimivaltuuksia henkilöllisyyden tarkastamista ja anastettujen esineiden haltuun ottamista lukuun ottamatta. Kuten edellä todettiin, vastaajat suhtautuvat toimivaltuuksiin todella myönteisesti.

Empiirisen tutkimuksen vastaajista 63 prosenttia oli ainakin jokseenkin samaa mieltä toimivaltuuksien riittävydestä nykyisissä työtehtävissä. Vastaajat kokivat järjestyksenvalvojen säilöissäpito-oikeuden tarpeellisenä: 68 prosenttia vastaajista on ainakin jokseenkin samaa mieltä asiasta. Lisäksi toimivaltuuksia piti ainakin jokseenkin selkeästi säänneltynä 58 prosenttia vastaajista. Toisaalta 68 prosenttia vastanneista koki ainakin jossain määrin, etteivät nämä valtuudet ole kuitenkaan asiakkaiden tiedossa. Vastaajat eivät nähneet merkittävää tarvetta näiden toimivaltuuksien laajentamiselle. Laajentamisen kannalla oli noin reilut 40 prosenttia vastaajista ja vastakkaista mielipidettä edusti 37 prosenttia kyselyyn vastanneista. Sääntelyn kannalta järjestyksenvalvontatoiminta koettiin toimivaltuuksien suhteen paremmin onnistuneena kuin vartioimisliiketoiminta, mutta sääntelyssä olisi silti kehitettävää.¹⁵⁶

3.4.3 Työnjako

Esiselvitystyön perusteella yleisötilaisuuksien järjestyksenvalvontatehtävät ja *liikenteen ohjaustehtävät* ovat siirtyneet pitkälti yksityiselle turvallisuusalalle, mikä on vähentänyt poliisin tehtäviä noin 50 henkilötyövuotta¹⁵⁷. Poliisilla on kuitenkin kokoontumislain 19§:n mukaisesti edelleen velvollisuus turvata kokoontumisvapaus ja valvoa tilaisuuksien lainmukaisuutta sekä huolehtia tarvittaessa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisestä¹⁵⁸.

Empiirisen tutkimuksen kyselyvastausten perusteella *järjestyksenvalvontatoiminnan ja viranomaistoiminnan rajanvedot* koettiin enimmäkseen selkeänä: 57 prosenttia vastaajista oli ainakin jokseenkin samaa mieltä, kun taas eri mieltä asiasta oli 28 prosenttia kyselyyn vastanneista. Käytännön yhteistyö viranomaisten kanssa katsotaan jokseenkin toimivaksi (48 pro-

¹⁵⁴ Ks. Paasonen ja Huuonon 2011, s. 46 - 52.

¹⁵⁵ Ks. osio 3.3.2 kuvio 5.

¹⁵⁶ Paasonen ja Huuonon 2011, s. 47.

¹⁵⁷ SM 5/2009, 53-54.

¹⁵⁸ Sisäasiainministeriön poliisiosaston julkaisu 8/2009, s.93.

senttia vastauksista), kun taas toimimattomaksi tilanteen koki 28 prosenttia vastaajista. *Alan sisäistä rajanvetoa* koskevassa kysymyksessä vastaajista 58 prosentin näkemyksen mukaan järjestyksenvalvontatoiminta tulisi *yhdistää* vartioimisliiketoiminnan sääntelyn piiriin. Vastaajista 26 prosenttia oli tämän väittämän suhteen eri mieltä. Asiaa koski myös kyselyn ensimmäinen avoin kysymys. Siinä kysyttiin järjestyksenvalvontatoiminnan sääntelyn sopivuutta vartioimisliiketoiminnan alaisuuteen ja mahdollisia rajoituksia, kuten ravintoloiden järjestyksenvalvojien jättämistä tämän sääntelyn ulkopuolelle. Vastaajien mielipiteet jakaantuivat melko tasaisesti puolesta ja vastaan. Suurin osa vastaajista oli kuitenkin sitä mieltä, että järjestyksenvalvontatoiminta tulisi säätää vartioimisliikeluvan alaiseksi eikä rajoituksille ole tarvetta. Osa vastaajista *ei tahtoisi talkootyönä tehtävää järjestyksenvalvontaa elinkeinoluvan piiriin*. Heidän mielestään järjestyksenvalvonta pitäisi edelleen mahdollistaa tapahtumissa myös vapaaehtoisille talkootyöntekijöille, koska esimerkiksi erilaisten tapahtumien järjestäminen voisi muutoin muodostua mahdottomaksi. Vastausten perusteella pelkoa elinkeinolupa vaatimuksen suhteen koettiin kilpailutilanteesta ja työvoiman saatavuudesta johtuen. Jos esimerkiksi ravintoloiden järjestyksenvalvontaa alettaisiin hoitaa vartioimisliiketoimintana, se johtaisi samalla vartioimisalan työehtosopimuksen noudattamiseen, jolla voisi olla vaikutuksia työvoiman saatavuuteen ja hintaan.¹⁵⁹

Työnjakoon sekä viranomaisten että vartioimisliiketoiminnan kanssa vaikuttavana *kiertävää ja hälytyksenluontoista tehtävämuotoa* kannatti 44 % vastaajista. Täysin samaa mieltä tehtävämuodon kieltämisestä oli 14 % ja jokseenkin samaa mieltä oli 18 % vastaajista. Asian uutuutta ja tuntemattomuutta kuvaa se, että suurehko määrä vastaajista, 24 % ei ollut muodostanut mielipidettä asiasta.¹⁶⁰

3.4.4 Edellytykset

Esiselvitystyön mukaan voimassa olevan lainsäädännön hajanaisuus vaikuttaa siihen, että alan eri toimijoiden koulutusjärjestelmät eroavat toisistaan. Selvityksen lopputuloksena tämä nähtiin osin täysin tarkoituksenmukaisena. *Ongelmana pidettiin sitä, että esimerkiksi järjestyksenvalvojat muodostavat toimialueesta riippuen varsin kirjavan joukon erilaisia toimijoita, joilla on erilaiset ammattitaitovaatimukset ja toimintaympäristö, mutta lain mukaan samantyyppiset toimivaltuudet ja koulutus*. Selvityksen mukaan nykyinen koulutusjärjestelmä riittänee vain matalanprofiilin järjestyksenpitotehtäviin. Sen sijaan esimerkiksi *ravintoloissa järjestyksenvalvojatoiminta on ammattimaista*. Ammattitaidon vaatimusten tulee sen vuoksi olla työn luonteen mukaisia. Tutkimuksen Koulutusjärjestelmää kehitettäessä olisi Heinämäen mukaan tarpeellista tarkastella sitä, miten alan eri toimijoiden ammattitaitovaatimuksia voisi yhdis-

¹⁵⁹ Ks. Paasonen ja Huuonon 2011, s. 46 - 51.

¹⁶⁰ Ks. Paasonen ja Huuonon 2011, s. 47 - 48.

tellä, jotta eri koulutukset olisivat paremmin hyödynnettävissä yksityisen turvallisuusalan eri tehtävissä. Tämä mahdollistaisi rajallisten resurssien tarkoituksenmukaisempaa käyttöä.¹⁶¹

Empiirisen tutkimuksen kyselyyn vastanneista 61 prosenttia toivoi järjestyksenvalvontatoimintaan elinkeinolupaa¹⁶². Muutoin viranomaisvalvontaan liittyvät vastaajien mielipiteet jakaantuivat tasaisesti kyselyn jokseenkin eri mieltä, ei mielipidettä ja jokseenkin samaa mieltä -luokkien välille (kaikki 25 tai 26 prosenttia, yhteensä 76 prosenttia kaikista vastauksista). Vastaajat eivät siten ole viranomaisvalvontaan täysin tyytyväisiä.¹⁶³

3.5 Turvatarkastustehtävät

Lainsäädäntöhankkeen esiselvitystyöstä ei ole turvatarkastustehtävien sitä tehdessä voimassa olleen lainsäädännön yleiskuvauksen ja lisäksi hyötyä tälle tutkimukselle. *Timo Kerttulan* oikeustieteellisessä väitöskirjassa turvatarkastustehtäviä käsitellään lähinnä viranomaistehtävien ja yksityisen turvallisuusalan tehtävien rajanvedon näkökulmasta. Kerttulan voimassa olevan lainsäädännön valmisteluun ja erityisesti julkisen vallankäytön rajanvetoihin kohdistama valtiosääntöoikeudellinen tutkimus on tärkeää pohdittaessa turvatarkastustehtävien sääntelyn mahdollisuuksia. Kerttulan käsittelemästä laajasta lainsäädännön valmisteluaineistosta ja erityisesti valtiosääntöoikeudellisista asiantuntijalausunnoista ei noussut esille mitään sellaista, joka olisi ehdoton este turvatarkastustehtäviä koskevan sääntelyn muuttamiselle.¹⁶⁴ Koska Kerttulan tutkimuksesta ei noussut esille *toiminnallisia* ehdotuksia, ei väitöskirjan antia käsitellä tässä tarkemmin.

Lainsäädäntöhankkeen asettamiskirjeen SM113:00/2008 turvatarkastustehtäviä koskevaan sääntelyyn oli laajemmin tarkoitus kiinnittää huomiota lainsäädäntöhankkeen II vaiheessa. Asian valmistelua ei kuitenkaan ehditty tuolloin laajemmin aloittaa. Hankkeen yhteydessä Suomen Vartiointiliikkeitten Liitto ry esitti tavoitemuistiossaan 15.12.2008, että turvatarkastuksia koskeva lainsäädäntö kuuluu sen yksityistä turvallisuusalaa koskevan lainsäädännön piiriin, jota olisi kokonaisuutena selkeytettävä. Muistiossaan SVLL pitää turvatarkastuksen yhtenäistä säätelyä hyvänä niiden kohteiden osalta, joissa tarkastettavalla henkilöllä ei ole yksilöllistä vapautta valita suoritetaanko hänelle tarkastus.¹⁶⁵ Samalla SVLL pyytää kriittisesti arvioimaan, onko tarkoituksenmukaista säätää turvallisuustarkastustehtävistä tarkemmin

¹⁶¹ Sisäasiainministeriön poliisiosaston julkaisu 8/2009, s. 131.

¹⁶² Ks. Paasonen ja Huumonen 2011, s. 46.

¹⁶³ Ks. Paasonen ja Huumonen 2011, s. 49.

¹⁶⁴ Ks. Kerttula 2010 s. 171 - 174 ja 195 - 198.

¹⁶⁵ Käsitelmäni mukaan SVLL tarkoittaa muistiossaan lentoasemien, satamien ja tuomioistuimien turvallisuustarkastustehtäviä.

muilla alueilla¹⁶⁶. 17.11.2011 perustetussa yksityisen turvallisuusalan lainsäädännön muutos-hankkeessa turvatarkastustehtävät eivät ole aikataulullisista syistä mukana¹⁶⁷.

Yleishuomiona *empiirisen tutkimuksen* tutkijat Paasonen ja Huuonen esittävät, että Turvatarkastustoiminnan osioon kyselytutkimuksessa vastanneet vastaajat ovat olleet melko neutraaleja. Vastausten perusteella he esittävät perustellun väittämän, että turvatarkastustoimintaa ei välttämättä tunneta kovin hyvin. Tilastotieteeseen perustuva perustelu väittämälle on se, että mediaanilla mitattuna keskimääräisesti kuudestatoista väittämästä yhteentoista vastattiin "ei mielipidettä" ja loput vastaukset kohdistuivat vastausluokkaan "jokseenkin samaa mieltä". Sen vuoksi empiirisen tutkimuksen turvatarkastustehtäviä koskevien kyselyvastausten perusteella ei voi tehdä kovin varmoja päätelmiä. Muutamaan kyseessä olevalle tutkimukselle tärkeässä kysymyksessä empiirinen tutkimus tuotti kuitenkin osittaisia vastauksia. Vastaajista 29 prosenttia piti turvatarkastuksen sääntelyä jokseenkin epäselvänä ja epäjohtonmukaisena. Jokseenkin selvänä (25 %) tai selvänä (5 %) kyselynväitteen kanssa oli 30 prosenttia vastaajista. Tämänkin kysymyksen tulosten arvioinnissa on kuitenkin huomioitava, että 41 %:lla vastaajista ei ollut mielipidettä asiaan. Turvatarkastustoiminnan yhdistämistä vartioimisliiketoiminnan sääntelyyn kannatti 59 prosenttia vastaajista ja elinkeinolupaa kannatti 55 prosenttia.¹⁶⁸

3.5.1 Tehtävät

Empiirisen tutkimuksen ensimmäinen avoin kysymys koski tähän tutkimukseen sopivasti juuri vastaajien käsityksiä turvatarkastajien roolin kasvattamisesta mahdollisiin uusiin tehtäviin ja näiden tehtävien edellytyksistä. Paasonen ja Huuonen päättelivät vastausten perusteella, että *turvatarkastajien katsotaan voivan hoitaa ainoastaan turvatarkastustehtäviä*. Osa vastaajista tahtoi mahdollistaa turvatarkastajille myös *muut turvallisuustehtävät kohteissa*, mikäli turvatarkastaja koulutettaisiin näihin tehtäviin. Valveutuneissa vastauksissa tuli esille myös turvatarkastustoiminnan ympäristöjen eroavaisuudet. Esimerkkeinä mahdollisista oheistehtävistä mainittiin liikenneasemien osalta lippujen tarkastukset, matkustajaluetteloiden päivitykset ja muut vastaavat tehtävä, kun tuomioistuimessa mahdollisina nähtiin postin vastaanottaminen, neuvonta ja muut palvelutehtävät. Toimintaympäristöeroavaisuutena esimerkiksi lentokenttien turvallisuustarpeiden näkökulmasta turvatarkastusten välissä tapahtuvat siivoukseen liittyvät työtehtävät katsottiin erityisen huonoksi ja epätoivottaviksi. Oheistehtävien katsottiin liikenneasemilla jopa vaarantavan varsinaisen ydintehtävän.¹⁶⁹

¹⁶⁶ SVLL tavoitemuistio 2008.

¹⁶⁷Vrt. lainsäätöhankkeen asettamispäätös 17.11.2011 SM066:00/2011.

¹⁶⁸ Paasonen ja Huuonen 2011, s. 54.

¹⁶⁹ Paasonen ja Huuonen 2011, s. 56 - 57.

3.5.2 Oikeudet

Empiirisen tutkimuksen sisältämään kyselyn vastaajista 30 prosenttia ei pitänyt turvatarkastajien toimivaltuuksia kovinkaan tarkasti säänneltyinä, sitä vastoin jokseenkin selkeinä toimivaltuuksia piti 18 prosenttia vastaajista. Paasonen ja Huuosen päätelmän perusteella vastaajat katsoivat toimivaltuuksien riittävän melko hyvin nykyisten tehtävien suorittamiseen, koska 33 prosenttia vastaajista ainakin jokseenkin samaa mieltä sitä koskevan väittämän kanssa. Vastauksia arvioitaessa tulee kuitenkin ottaa huomioon, että turvatarkastajien toimivaltuudet eivät olleet vastaajien mielestä asiakkaiden tiedossa, koska 53 prosenttia vastaajista oli vähintään jokseenkin samaa mieltä asiaa koskevan väittämän kanssa. Kyselyssä syvemmälle meneviin toimivaltuuksia koskeviin mielipidekysymyksiin mentäessä vastaajista 37 prosenttia haluaisi ainakin jossain määrin turvatarkastajien toimivaltuuksia laajennettavan (vaikka 45 %:lla ei ollut mielipidettä nykyisten toimivaltuuksien riittävydestä ja 50 %:lla vastaajista ei ollut mielipidettä kyseiseen väittämään), kun taas väitteeseen negatiivisesti suhtautui 13 prosenttia vastaajista. Lisäksi mahdollisuutta voimakeinojen käyttöön turvatarkastajille toivoi 50 prosenttia vastaajista.¹⁷⁰

3.5.3 Työnjako

Empiirisen tutkimuksen tulosten perusteella turvatarkastustoiminnan ja viranomaistoiminnan välistä yhteistyötä pidettiin ainakin jokseenkin toimivana (33 prosenttia vastaajista samaa tai jokseenkin samaa mieltä kyseisen väittämän kanssa), ja viranomaisvalvonnan riittävyyden osalta vastaukset jakaantuivat tutkimuksessa melko tasaisesti (riittämätöntä 22 prosenttia ja riittävää 26 prosenttia).¹⁷¹

3.5.4 Edellytykset

Suomen Vartiointiliikkeitten Liitto ry:n käsityksen mukaan turvatarkastajien koulutukselle olisi säädettävä vähimmäisvaatimukset kohteissa, joissa yleinen etu turvatarkastusta vaatii¹⁷². Sen sijaan SVLL ei näe tarpeelliseksi, että turvatarkastajilta edellytettäisiin vartijan koulutusta. Tästä huolimatta vartijan toimiminen turvatarkastajana olisi SVLL:n näkemyksen mukaan hyväksyttävä, jos hän on saanut tehtävään asianmukaisen koulutuksen. SVLL perustelee kan-

¹⁷⁰ Paasonen ja Huuonen 2011, s. 55 - 56.

¹⁷¹ Paasonen ja Huuonen 2011, s. 55 - 56.

¹⁷² Vrt. osio 3.5, jossa SVLL:n määritelmä turvallisuustarkastustehtävistä, joissa on huomioitava yleinen etu.

taansa turvatarkastustehtävillä, joita suoritetaan satunnaisesti esimerkiksi syrjäisillä lento-
asemilla ja yksityisissä kohteissa.¹⁷³

Empiirisen tutkimuksen turvatarkastustehtäviä koskevan osion toisessa avoimessa kysymyksessä tiedusteltiin vastaajilta sitä, miten turvatarkastustoimintaa tulisi tulevaisuudessa säädellä. Vastaukseksi saatiin tämän tutkimuksen systematiikassa joitakin toiminnan edellytyksiä koskevia vastauksia. Paasonen ja Huuosen raportin perusteella vastauksissa ilmenee vastaajien käsitys turvatarkastustoiminnan sääntelyn hyvästä nykytilanteesta, josta puolestaan on pääteltävissä, ettei muutoksia toiminnan lakisääteisiin edellytyksiinkään toivota. Vastakkaisena näkemyksenä esitettiin, että turvatarkastustehtävillä tulisi olla selkeä lainsäädäntö ja toiminnan tulisi olla luvanvaraista sekä koulutuksen lakisääteistä. Osassa vastauksista toivottiin turvatarkastustoiminnalle samaa lainsäädäntöä kuin muilla yksityisen turvallisuusalan tehtävillä on.¹⁷⁴

3.6 Turvasuojaustehtävät

Turvasuojaustehtävien fyysisistä turvallisuuspalveluista poikkeavan luonteen vuoksi niiden tarkastelua ei ole tarkoituksenmukaista jakaa tässä luvussa tehtäviä, oikeuksia, työnjakoa ja edellytyksiä koskeviin osioihin, kuten fyysisten yksityisen turvallisuusalan tehtävien osalta on edellä tehty. Tämä johtuu siitä, että turvasuojaajalla ei ole mitään lakisääteisiä erityisiä oikeuksia eikä työnjakoa viranomaisten kanssa ole ollut tarkoituksenmukaista lainsäädännössä määritellä. Tutkimukseen liittyvät aikaisemmat havainnot esitetään tässä osiossa yhtenä kokonaisuutena. *Esiselvitystyön* sisältämät galluppi ja internet- keskustelu eivät tuoneet mitään huomionarvoista, uutta turvasuojaustehtävien osalta. Myöskään *Timo Kerttulan väitöskirjassa* ei varsinaisesti käsitellä turvasuojaustehtäviä.

Empiirisen tutkimuksen tuloksissa turvasuojaustoiminnan vastaukset painottuivat "ei mielipidettä" -luokkaan. Paasonen ja Huuonen summaavatkin, että yhteensä 17 väittämistä 12:een vastattiin keskimäärin "ei mielipidettä". Suurimmillaan tämän vastausluokan osuus kaikista vastauksista oli 60 prosenttia. Tilanne on samankaltainen kuin edellä turvatarkastustoiminnan osalta esitettiin. Sen vuoksi kuten turvatarkastustehtävienkin osalta, lienee oikeutettua todeta, ettei empiirisen tutkimuksen vastauksille voida vastaajien mielipiteiden puuttumisen vuoksi antaa kovin suurta painoarvoa tässä tutkimuksessa tehtäville ehdotuksille. Tärkeimpiä tutkimustuloksia olivat se, että Vastaajista 35 prosenttia koki turvasuojaustoiminnan sääntelyn hiukan epäselkeäksi ja epäjohdonmukaiseksi ja turvasuojaamiseen liittyvät säännökset

¹⁷³ SVLL tavoitemuistio 2008.

¹⁷⁴ Paasonen ja Huuonen 2011, s. 57.

yksityisistä turvallisuuspalveluista annetussa laissa koettiin jokseenkin riittämättömiksi. Tarkemmin sääntelyn riittämättömyyttä kuvaavat se, että tutkimuksen perusteella elinkeinoluopaa turvasuojaustehtäville piti ainakin jokseenkin tarpeellisena 51 prosenttia vastaajista. Lisäksi vastaajista 37 prosenttia kannattaisi ainakin jossain määrin turvasuojaustoiminnan yhdistämistä vartioimisliiketoiminnan kanssa, jolloin sääntelyn määrän voidaan ajatella lisääntyvän ja sääntelyn yleisesti tarkentuvan. Tutkimustulosta arvioitaessa on kuitenkin huomioitava, että eri mieltä yhdistämisväitteen kanssa oli suuruusluokaltaan saman verran vastaajia, 29 prosenttia vastaajista. Nykyistä laadunvarmistusmenetelmää, lainsäädäntöön perustumatonta turvasuojaustoiminnan asianmukaisuuden varmistamista sertifiointilla kannatti 57 prosenttia vastaajista. Vastaajista 62 prosenttia piti turvasuojaajan hyväksymismenettelyä (henkilöhyväksyminen, voimassa olevan lainsäädännön tunnistama menettely) tarpeellisena ja 56 prosenttia kannatti turvasuojaukseen lakisäätteistä vähimmäiskoulutusta (jota voimassa oleva lainsäädäntö ei tunnista). Lisäksi avoimissa vastauksissa toivottiin turvasuojausliikkeille hyväksyttäväksi vartioimisliikkeiden tavoin vastaava hoitaja. Viranomaisvalvonta koettiin myös riittämättömänä (30 prosenttia vastauksista), joten Paasonen ja Huuosen päätelmän perusteella viranomaisten ja turvasuojaajien suhdetta tulisi kehittää erityisesti yhteistyön ja valvonnan osalta.¹⁷⁵

Yksityisen turvallisuusalan lainsäädäntöhankkeen ensimmäisessä, kiireellisessä vaiheessa ei tehty muutoksia turvasuojaustehtäviä koskevaan lainsäädäntöön. Niiden sääntelyä oli tarkoitus muuttaa hankkeen II vaiheessa, josta ei koskaan annettu hallituksen esitystä. 17.11.2011 perustetussa yksityisen turvallisuusalan lainsäädäntöhankkeessa turvasuojaustehtävien tarkastelu on asialistalla, mutta hankkeen perustamiskirjeessä ei annettu enempää vihjeitä siitä, mitä muutoksia aiotaan tehdä.

Ennakkokannanotossaan turvasuojaustehtäviä kattavimmin edustavat Turva-alan yrittäjät ry ja Suomen Turvaurakoitsijaliitto ry kiinnittävät Sisäasiainministeriön huomiota neljään asiaan. Ensinnäkin *turvasuojaajakortin voimassaoloehtoja* tulisi tarkentaa. Yhdistykset pitävät epäkohtana sitä, että hyväksymisen (turvasuojaajakortti) voimassaolo jatkuu, vaikka työsuhde turvasuojausliikkeeseen päättyy. Toiseksi turvasuojaustoimintaan pyydetään hyväksymään lakisääteinen *vastuuhenkilö*. *Salassapitosäännöstä* tulisi täydentää niin, että alan yleisesti hyväksytyt salassapitokäytäntöjä tulisi noudattaa lakisääteisesti. *Yleistä koulutusvaatimusta* turvasuojaajalle yhdistykset eivät kannata hyvin erilaisten tehtävien vuoksi, vaan ehdotetun vastuuhenkilön tulisi huolehtia henkilökunnan riittävästä kouluttamisesta.¹⁷⁶

¹⁷⁵ Paasonen ja Huuonen 2011, s. 58 - 62.

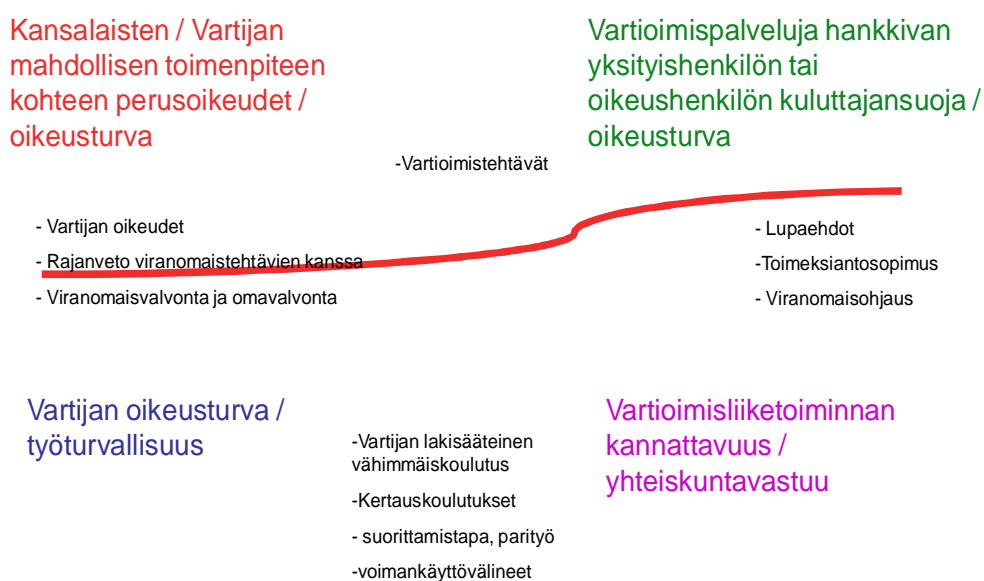
¹⁷⁶ Ennakkokannanotot turvasuojaustoiminnan lakiuudistukseen 18.8.2009.

4 Yksityisen turvallisuusalan lainsäädännön muutostarpeiden pääkohdat

4.1 Ulottuvuudet

Laajassa, yhteiskunnallisesti merkittävässä lainsäädäntöhankkeessa, jossa muutetaisiin pääosin olemassa olevaa lainsäädäntöä, olisi ymmärrettävä mistä olemassa olevat ratkaisut periaatteellisella tasolla johtuvat. Toimintaympäristön, toimijoiden ja heidän kaikkein tärkeimmäksi arvioitujen tavoitteidensa kokonaisuutta nimitetään tässä ulottuvuuksiksi. Visioita uudistuksien pääkohdista ei ole tarkoituksenmukaista esittää ilman, että havaitsee mihinkä suuntaan muutokset vaikuttaisivat.

Ulottuvuudet



Kuvio 6: Ehdotettavan lainsäädäntömuutoksen taustalla olevat ulottuvuudet

Kuviossa 6 ulottuvuudet on jaettu nelikenttään. Ulottuvuudet erottuvat selvimmin voimassa olevan yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain vartioimisliiketoimintaa koskevissa osissa. Nyt määrävänä ulottuvuutena on punaisella merkitty *kansalaisten ja vartijoiden mahdollisten toimenpiteiden kohteiden perusturvan ja oikeusturvan takaaminen*. Painotus näkyy sekä asiaa koskevien säännösten määrässä että niiden sisällössä. Erityisesti on haluttu varmistua siitä, että vartijan toiminta ei tarpeettomasti loukkaa toimenpiteiden kohteiden tai sivullisten oikeuksia. Vartijan työn tuloksellisuudelle, esimerkiksi vartioitavan kohteen häiri-

öttömälle toiminnalle, on annettu vähemmän merkitystä. Tehdyt valinnat näkyvät erityisesti vartijan oikeuksissa, rajanvedossa viranomaistehtävien kanssa ja alalle säännellyssä erityisessä lakisääteisessä valvontamenettelyssä (lakisääteisesti valvontavastuu on poliisilla ja vartioimisliikkeillä itsellään).

Edellä mainitut asiat erottuvat samalla ensimmäisen näkökulman toisesta, sinisellä merkitystä ulottuvuudesta. *Vartijan oikeusturva ja työturvallisuutta* ei ole joitakin esimerkiksi asua, tunnustettavuutta, raportointivelvoitetta tai -mahdollisuutta, työnantajan rekistereiden ylläpitovelvoitetta ja voimankäyttövälineitä koskevaa sääntelyä lukuun ottamatta huomioitu erityislainsäädännössä. Työturvallisuusasiat on pääosin jätetty yleisen työturvallisuuslainsäädännön varaan. Vartijan toimenpiteiden kohteen turvaamisen ensisijaisuutta suhteessa vartijan oikeusturvaan korostaa erityisesti se, että vartijan oikeudet on säännelty mahdollisimman lähelle niin sanottuja jokamiehen oikeuksia. Esimerkiksi poistamiselle pitää hankkia pääsäännön mukaan toimeksiantajan tai tämän edustajan määräys. Erityisiä toimintavelvoitteita vartijoilla ei ole lainkaan. Vartijan on annettava tunnustetietonsa toimenpiteen kohteelle. Toimenpiteen kohteen ei tarvitse vartijalle henkilöllisyyttään kertoa saati todistaa.

Vartijoiden oikeusturvaan ja työturvallisuuteen vaikuttavat myös vartijoiden saama koulutus, tehtävien suorittamistapa ja työvälineet, esimerkiksi voimankäyttövälineet. Kyseisiä asioita koskeva pakottava sääntely lisäisi vartijoiden työnantajien eli vartioimisliikkeiden kuluja. Juuri kulujen vuoksi vartioimistehtäviä ei ole lakisääteisesti pakko hoitaa parityönä missään olosuhteissa (vertaa esimerkiksi poliisin parityöskentelyä koskeva toimintatapa). Tehtäviä pyritään myös usein hoitamaan mahdollisimman kustannustehokkaalla suoritustavalla, esimerkiksi hälytysvartiointina, mikä ei ole omiaan parantamaan vartijoiden työturvallisuutta ja oikeusturvaa. Koska kysymys on turvallisuusalasta ja alan erityinen sääntely johtuu juuri alan vaikutuksesta Suomen sisäiseen turvallisuuteen, on vartioimisliikkeiden huolehdittava normaalien työnantajavastuiden lisäksi muuta elinkeinotoimintaa raskaammasta *yhteiskuntavastuusta* (violetilla merkitty ulottuvuus) ja tehtävä se vielä kannattavasti. Tehtävien luonteesta huolimatta kysymyksen on liiketoiminnasta.

Vartioimisliikkeitä koskevan sääntelyn noudattamisesta (compliance) huolehditaan viranomaisen (poliisi) ohjauksella ja valvonnalla, jossa yhtenä osana on elinkeinolupavaatimus. Yhteiskuntavastuu näyttäytyy myös yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 1 §:n tavoitteessa, että poliisi ja vartioimisliikkeet tekevät yhteistyötä. Pääosasta vartioimisliikkeen ja palvelujen ostajan välisissä asioissa vallitsee sopimusvapaus. Jos osapuolet niin sopivat, vartioinnilla ei esimerkiksi pitkistä välimatkoista tai vartijan käyntien vähyydestä johtuen tarvitse olla juuri mitään tosiasiallista vaikutusta (vertaa yhteiskuntavastuu). Kärjistäen liian tehokkaakaan toimintaa ei saa saattaa; yleisestä järjestyksestä ja turvallisuudesta huolehtii poliisi ja tunnetuilta taparikkolisiltakaan ei saa esimerkiksi estää pääsyä kaappoihin.

Viimeiseen neljanteen näkökulman, vihreällä merkittyyn *vartioimispalveluja hankkivien yksityisten henkilöiden tai oikeushenkilöiden kuluttajansuojan ja oikeusturvaan* kolmannesta vartioimisliikkeen kannattavuuden ja yhteiskuntavastuun ulottuvuudesta erottaa voimassa olevassa sääntelyssä valvonnan lisäksi velvoite tehdä toimeksiantosopimus palvelun ostajan ja tarjoajan välillä. Sopimuksen vähimmäissisällöstä on säännelty tarkasti lain ja asetuksen tasolla. Keskeisin sääntely koskee sitä, mitkä tehtävät ovat ylipäänsä vartioimistehtäviä, joissa erityistä lainsäädäntöä on noudatettava. Vartioimistehtävien sääntely sulkee samalla näkökulmien nelikentän piiriin; se kun on tärkein osa vartijan toimenpiteiden kohteiden (esimerkiksi näpistelijän kiinniotto kaupassa) ja toisaalta vartijoiden toimeksiantajien (esimerkiksi kauppias, jonka hallitsemasta omaisuudesta on osa yritetty näpistää) oikeussuhteiden sääntelyä.

Kuviossa punainen lanka kuvaa sitä, että ulottuvuudet ja niiden sisältämät asiat olisi saatava edes jollakin tavoin *tasapainoon*. Tavoitteena tulisi olla löytää niin sanottu kultainen keskitie. Sen löytäminen perustuslainsäädännön asettamissa rajoissa tulee olemaan haastava tehtävä. Ulottuvuuksien huomioiminen ja niiden sisällä tasapainoilu tulee esille ainakin vartioimistehtäviä ja niiden suorittamistapoja säännellessä, vartioimistehtävien ja viranomaisten yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvien tehtävien rajanvedossa, vartijoiden oikeuksien sääntelyssä, lakisääteistä vähimmäiskoulutusjärjestelmää muodostettaessa, vartioimistehtävien ja järjestyksenvalvontatehtävien rajanvedossa, turvatarkastustehtävien sijoittamisessa alan lainsäädäntöön sekä turvasuojaustehtävien vaatiman valvontatason määrittelyssä.

4.2 Visio ja strategia

Hyvällä hankkeella pitäisi olla selkeä visio. Visiossa pitää huomioida lainsäädäntöhankkeen tavoitteet ja edellä esitellyt ulottuvuudet. Vision saavuttamiseksi on lainsäädäntöhankkeella-kin syytä olla strategia, "kartta" joka osoittaa reitin tavoitteiden saavuttamiseksi.



Kuvio 7: Yksityistä turvallisuusalaa koskevan lainsäädäntöhankkeen visio ja strategia

Kuten virallisten lainsäädäntöhankkeiden tavoitteista ilmenee, myös kirjoittajan mielestä tärkeintä olisi *yksityistä turvallisuusalaa koskevan lainsäädännön selkeyttäminen*¹⁷⁷. Sen vuoksi lainsäädäntöhankkeen visio olisi yhdellä lauseella ilmaistuna "Järjestelmän selkeys erityisesti kansalaisten ja palvelujen ostajan näkökulmasta". Tämän ensisijaisen tavoitteen toteuttaminen toimii perustana myös muille tavoitteille.

Edellä luvussa 4.1 esitellyt ulottuvuudet ovat vision taustalla. Ulottuvuuksissa mainitut intressiryhmät (kansalainen, palvelun ostaja, palvelun tarjoaja ja viranomainen) on merkitty myös kuvioon 7 sen vuoksi, että visiota tulisi tarkastella kaikkien niiden näkökulmista. Lainsäädännön selkeyttäminen vaikuttaa erityisesti kansalaisten ja vartijoiden mahdollisten toimenpiteiden kohteiden perusturvan ja oikeusturvan parantamiseen (ulottuvuus 1) sekä vartijan oikeusturvaan ja työturvallisuuteen (ulottuvuus 2). Helpommin ymmärrettävissä olevat palvelut (mitä yksityinen turvallisuusala saa tai ei saa tehdä) parantaisi palvelujen ostajien ja tarjoajien mahdollisuuksia hyödyntää alan liiketoimintamahdollisuudet täysimääräisesti ja samalla parantaisi yhteiskunnan kokonaisturvallisuutta (ulottuvuus 3, yhteiskuntavastuu)¹⁷⁸. Ulottuvuuden 4 (yksityisten henkilöiden tai oikeushenkilöiden kuluttajansuoja ja oikeusturva) tarkoit-

¹⁷⁷ Myös Kerttula 2010, Paasonen ja Huuonen 2011 sekä lainsäädäntöhankkeen esiselvitystyö.

¹⁷⁸ Tavoite on kirjattu myös Sisäisen turvallisuuden ohjelmaan. Poliisin ja yksityisen turvallisuusalan yhteistyö on merkittävässä osassa poliisin tulevaisuuden suunnitelmia (Poliisi 2020).

tamalla tavalla vain riittävän laadukkaat palvelut voivat olla kaikille visiossa huomioituille intressiryhmille tarkoituksenmukaisia (optimaalisia). Palveluiden laatuun voidaan vaikuttaa lainsäädäntöteitse sääntelemällä niiden tuottamisen vähimmäisvaatimuksista (velvoitteet ja edellytykset).

Kirjoittajan luonnostelemien lainsäädännön muutosehdotusten *strategian* keskeiset elementit ovat 1) yksityisen turvallisuusalan tehtävien jakaminen liiketoiminnan muodossa ja harrastusluonteisesti harjoitettaviin vartioimistehtäviin (elinkeinoluvanvaraisuus) 2) samojen oikeuksien säätäminen kaikille alan toimijoille 3) alan toimijoille sädettyjen velvoitteiden ja edellytysten säätäminen mahdollisimman tyhjentävästi liiketoiminnan muodossa harjoitettavalle toiminnalle ja harrastuksena harjoitettavalle toiminnalle niitä koskevissa erityislaeissa erikseen (laki yksityisistä turvallisuuspalveluista ja laki järjestyksenvalvojista) 4) muussa alaa koskevassa lainsäädännössä (viittaussäännöksiä, rangaistussäännöksiä ja hallinnollisia menettelyjä koskevia säännöksiä) säänneltäisiin sellaisia asioita, joita kansalaisten ja palvelujen ostajien ei yleensä tarvitsisi selvittää, vaan riittäisi, että palvelujen tarjoajat ja alaa ohjaavat ja valvovat viranomaiset olisivat niistä tietoisia 5) yksityisen turvallisuusalan ja sisäisen turvallisuuden viranomaisten työnjaon aikaisempaa selkeämpi rajanveto. Tällaisia asioita voisivat olla esimerkiksi toimintaympäristöt, joihin järjestyksenvalvoja (tehtävämuoto) voidaan asettaa.

Kuviossa 7 on jo esitetty strategiaksi vision saavuttamiselle *liiketoiminnan muodossa harjoitettavien yksityisen turvallisuusalan tehtävien sääntelemistä pääasiassa yksityisistä turvallisuuspalveluista annetussa laissa* (punaisen soikion sisäpuoli). Liiketoiminnan muodossa harjoitettavia alan tehtäviä olisivat nykyisiä termejä käyttäen vartioimistehtävät, turvatarkastustehtävät, ja osa järjestyksenvalvontatehtävistä. Myös turvasuojaustehtäviä harjoitetaan liiketoiminnan muodossa¹⁷⁹. Punaisen soikion sisälle on strategian havainnollisuuden lisäämiseksi kirjattu tehtäviä toimipaikkoja, joissa elinkeinoluvanvaraista yksityisen turvallisuusalan toimintaa voitaisiin suorittaa. *Osa järjestyksenvalvontatehtävistä voitaisiin edelleen nykyiseen tapaan hoitaa harrastuspohjalta tai varainkeruutarkoituksessa* (turkoosi soikio). Tällaisia tehtäviä voisi olla edelleen rajoitetusti yleisötilaisuuksissa, yleisissä kokouksissa ja leirintäalueilla suoritettavissa järjestyksenvalvontatehtävissä.

Kaikissa tehtävissä sekä ammattilaisilla että harrastelijoilla voisi olla samat oikeudet. Tämä olisi mahdollista sääntelemällä *toimintaympäristöistä* tarkoituksenmukaisella tavalla; yleisötilaisuuksissa ja leirintäalueilla on totuttu noudattamaan toimenpiteen kohteiden kanssa ver-

¹⁷⁹ Turvasuojaustehtäviä käsitellään niiden muista tehtävistä poikkeavan luonteen vuoksi erikseen. Turvasuojaustehtävät ovat kaikkiin muihin alan tehtäviin tiiviisti liittyvinä olennainen osa kokonaisuutta.

taisten tavallisten kansalaisten asemansa vuoksi antamia ohjeita ja määräyksiä, joka on selkeä ja säilyttämisen arvoinen kansallinen erityispiirteemme ja vahvuutemme. Samansisältöisten oikeuksien säänteleminen mahdollistaisi keskipitkällä tai pitkällä aikajänteellä sen, että kansalaiset tuntisivat huomattavasti nykyistä paremmin alan toimijoiden oikeudet.

4.3 Tavoiteltava lainsäädäntöjärjestelmä

Vision ilmaisemien tavoitteiden tavoittelu edellä hahmotellun strategian mukaisesti tulisi aloittaa lainsäädäntöjärjestelmän suurista linjoista. Luvun 1 johdannon kuviossa 1 osoitetut alan tehtävät ja kuviossa 2 esitetty alaa koskeva keskeinen lainsäädäntö tulisi järjestellä jakamalla tehtävät liiketoiminnan muodossa suoritettuihin tehtäviin ja niihin, joita olisi liiketoiminnan lisäksi mahdollisuus suorittaa myös harrastuksenluontoisesti tai varainkeruutarkoituksessa esimerkiksi yhdistyksille ja järjestöille.

Kuviossa 8 on esitetty karkea jako, johon ehdotettavat muutokset lainsäädäntötasolla johtaisivat. *Elinkeinoluvanvaraiset*¹⁸⁰ tehtävät säänneltäisiin yksityisistä turvallisuuspalveluista annetussa laissa ja sen nojalla annettavissa asetuksissa. Jos muussa lainsäädännössä säädettäisiin tehtävistä, joissa tarvittaisiin liiketoiminnan muodossa harjoitettavia yksityisen turvallisuusalan palveluita, olisi viitattava lakiin yksityisistä turvallisuuspalveluista. *Harrastustoiminnassa tai varainkeruutarkoituksissa mahdolliset alan tehtävät säänneltäisiin järjestyksenvalvojista annetussa laissa ja sen nojalla annettavissa asetuksissa.*

Lainsäädäntöjärjestelmä selkeytyisi, koska siirryttäisiin kuviossa 2 esitetystä nykyisestä 5 napaisesta lainsäädäntöjärjestelmästä¹⁸¹ 2 napaiseen järjestelmään. Järjestelmä mahdollistaisi myös tehtävänimikkeiden selkeyttämisen. *Ammattilaiset* (liiketoiminnan muodossa harjoitettavat tehtävät) voisivat käyttää perinteistä *vartija -nimikettä*. *Harrastuksenluontoisissa* tehtävissä voitaisiin käyttää *järjestyksenvalvoja -nimikettä*. Siten olisi kaikkien havaittavissa, kummanko ryhmän kanssa on tekemisissä. Käytöstä voitaisiin poistaa sekoittavat nimikkeet *turvastarkastaja, järjestyksilain 22 §:ssä tarkoitettu järjestyksenvalvoja ja niin sanottu tilapäi-*

¹⁸⁰ alalla voisi olla yksi elinkeinolupa, *turvallisuusalan elinkeinolupa*, jota voisi hakea kokonaisuutena tai eri tehtävien osalta erikseen.

¹⁸¹ fyysisten turvallisuuspalveluiden osalta vartioimisliiketoiminta, turvasuojaustehtävät, turvatarkastustehtävät, järjestyksenvalvontatehtävät ja järjestyksilain 22 §:ssä tarkoitettut järjestyksenvalvontatehtävät. Kuusinapaiseksi ala muodostuu, jos huomioidaan lisäksi turvasuojaustehtävät.

nen järjestyksenvalvoja¹⁸². Turvasuojaaja -nimikettä voisivat edelleen käyttää turvallisuuslaitteita ja esimerkiksi lukkoja asentavat toimijat.

Kuvion 8 osoittamalla tavalla nykyisten vartioimisliiketoiminnan (sisältäen aikaisemmat yksityisetsivätehtävät), turvasuojaustehtävien ja järjestykselain 22 §:ssä tarkoitettujen järjestyksenvalvontatehtävien¹⁸³ lisäksi elinkeinoluvanvaraisten toimintojen piiriin siirrettäisiin turvatarkastustehtävät (merkitty kuviossa vaalean sinisillä soikioilla) ja nykyisistä järjestyksenvalvontatehtävistä majoitus- ja ravitsemusliikkeiden sekä henkilöliikennettä suorittavien laivojen järjestyksenvalvontatehtävät. Myös viranomaista avustavia tehtäviä saisivat suorittaa ainoastaan elinkeinoluvanvaraiset ja siten tarkemmassa viranomaisvalvonnassa olevat luonnolliset henkilöt ja yhteisöt. Viranomaisia avustavaksi tehtäväksi (punasävyiset soikiot) voidaan tällä hetkellä katsoa ainoastaan lipuntarkastuksissa avustaminen junissa¹⁸⁴.

Eri aikoina yksityistettäväksi on ehdotettu erilaisia tehtäviä. Nyt ajankohtaisia aikaisemmin hallintotehtäväksi ja siten viranomaisille yksin kuuluviiksi tehtäviksi katsotuista tehtävistä voisivat olla esimerkiksi *vankien kuljettamista, poliisin, maahanmuuttoviranomaisten ja muiden viranomaisten kiinniottamien tai vangitsemien henkilöiden vartioimista ja kuljettamista, päihtyneiden turvallisuudesta huolehtimista sekä pysäköinninvalvontaa*¹⁸⁵ koskevat tehtävät. *Myös yksityisten toimijoiden suorittamien järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämistä koskevien tehtävien laajemmasta mahdollistamisesta on ollut julkista keskustelua*¹⁸⁶.

Mahdollisuus harrastustoimintaan säilytettäisiin kokoontumislaisissa (530/1999) säännellyissä yleisötilaisuuksissa ja yleisissä kokouksissa, jotta perustuslaissa säänneltyä kokoontumisvapautta ei tarpeettomasti elinkeinolupavaatimuksella vaarannettaisi. Kokoontumisvapautteen liittyisi yleisötilaisuuksien kautta myös leirintäalueiden järjestyksenvalvontatehtävät. Yleisötilaisuuksien, yleisten kokousten ja leirintäalueiden turvallisuusjärjestelyjen kehittämisestä esitetään tarkempia ehdotuksia jäljempänä. *Yksityiseen turvallisuusalaan läheisesti liittyvistä rahanlaskentatehtävistä ja alan koulutus- ja konsultointitehtävistä* voitaisiin säännellä laissa

¹⁸² Edellyttäisi myös muita jäljempänä esitettäviä toiminnallisia ja edellytyksiä koskevia säädosmuutoksi, jotka esitetään tarkemmin jäljempänä.

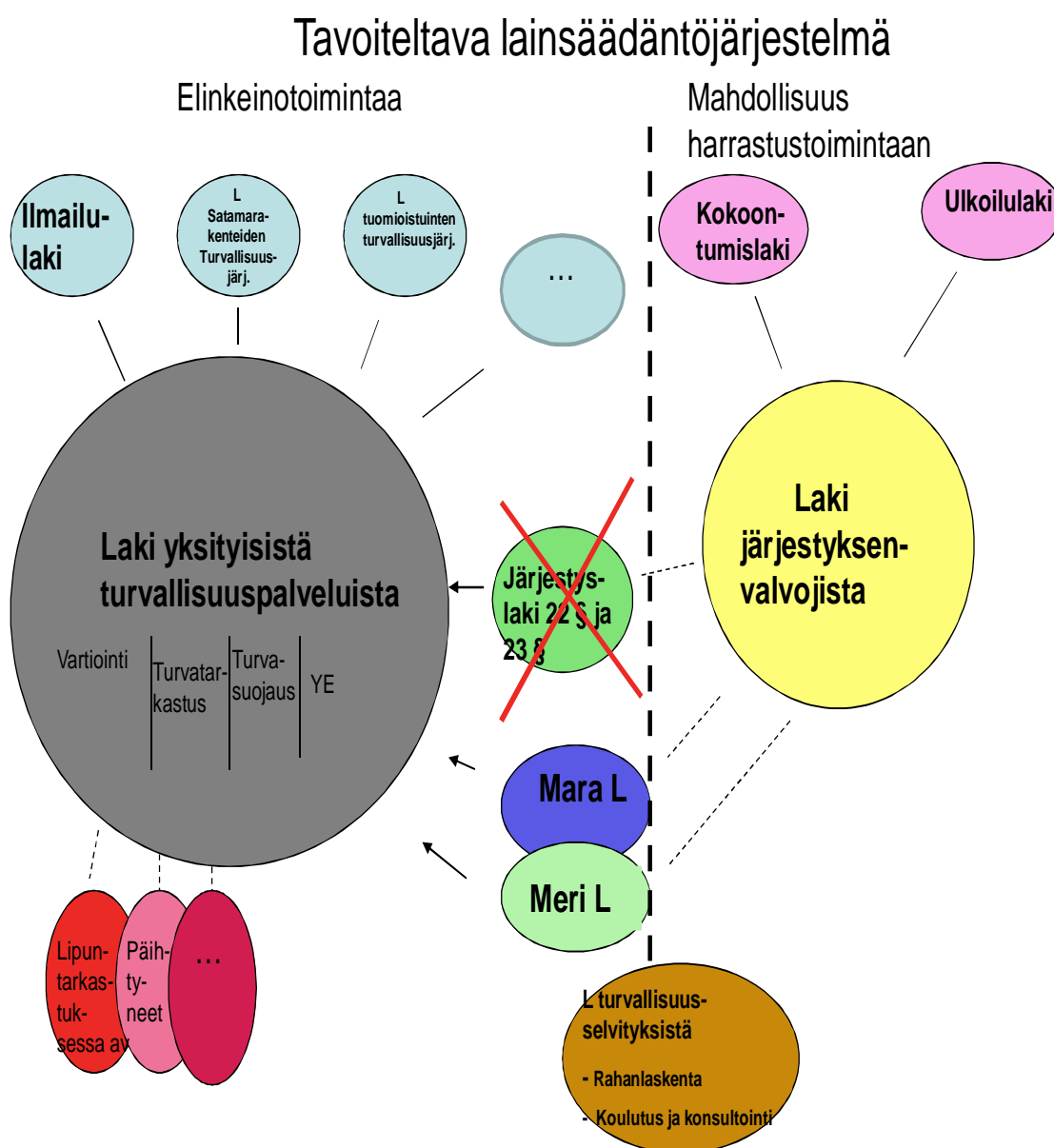
¹⁸³ Järjestykselain järjestyksenvalvontatehtäviä koskevat 22 - 24 § ehdotettaisiin kumottavaksi.

¹⁸⁴ Laki joukkoliikenteen tarkastusmaksusta (469/1979).

¹⁸⁵ KKO:n tuomion (KKO 2010:23) jälkeen kyseenalaista, onko kysymyksessä hallintoetehtävä tai viranomaistehtävä lainkaan.

¹⁸⁶ Esimerkiksi niin sanottu *kunnallinen järjestyksenvalvontatehtävä*.

turvallisuusselvityksistä (vaalean ruskea soikio)¹⁸⁷. Niissä riittävää olisi lainsäädännöllä mahdollistaa toimijoiden taustojen riittävän kattava selvittäminen.



Kuvio 8: Tavoiteltava lainsäädäntöjärjestelmä

Edellä mainituilla muutoksilla ja keskittämällä liiketoiminnan muodossa harjoitettavan toiminnan sääntely pääosin yhteen lakiin, pyrittäisiin parantamaan yksityisen turvallisuusalan toimijoiden mahdollisten toimenpiteiden kohteiden oikeusturvaa *selkeyttämällä* lainsäädäntö-

¹⁸⁷ Parhaillaan muutettavana oikeusministeriön johdolla. Nämä toiminnot voitaisiin nähdä alan lainsäädännön "kolmantena napana".

järjestelmää ja nimikkeitä, *ajantasaistamalla* tehtävien sääntelyä vastaamaan jo suoritettavia sekä lähitulevaisuudessa mahdollisia tehtäviä, parantamaan tarjolla olevien palvelujen *ymmärrettävyyttä ja saatavuutta, pienentämään* alan toimijoiden *oikeudellista riskiä* kiellettyjen tehtävien suorittamisesta ja mahdollistamaan alan kehittyminen alan yritysten ollessa *oikeudenmukaisessa kilpailuasemassa*.

Ammattimaisesti tehtäviä hoitavilla olisi yhtenäiset oikeudet, koulutusjärjestelmä ja valvontajärjestelmä, joka olisi säädelty pääosin yhdessä laissa. Järjestelmä selkeyttäminen olisi tärkeää myös EU:ssa meneillään olevien yksityisen turvallisuusalan harmonisointipyrkimysten vuoksi. Komitean oli annettava esityksensä alan harmonisoimiseksi vuoden 2010 loppuun mennessä. Suomessa yksityisen turvallisuusalan toimijoilla on merkittävämpi rooli sisäisen turvallisuuden tehtävissä kuin muissa EU maissa. Elinkeinoluvanvaraiset toiminnot voitaisiin mahdollisesti säilyttää muita paremmin kansallisen sääntelyn ja viranomaisvalvonnan piirissä. Palveludirektiivin voimaan saattamista koskevassa laissa yksityinen turvallisuusalan on jätetty sen soveltamisalan ulkopuolelle yksityisistä turvallisuuspalveluista annetussa laissa säädeltyjen tehtävien osalta¹⁸⁸.

4.3.1 Yksityisen turvallisuusalan tehtävien jakautuminen ehdotetun lainsäädäntöjärjestelmän sisällä

Turvallisuusselvitysmenettelyn piiriin (vertaa kuvio 8 ruskea soikio) ehdotettavia tehtäviä ei ole tarpeen jatko käsitellä tässä osiossa. Myös turvasuojaustehtävät voidaan selkeästi erottavana kokonaisuutena tässä vaiheessa sivuttaa. Sen sijaan on tärkeä tarkastella vartioimistehtävien ja järjestyksenvalvontatehtävien jakautumista elinkeinoluvanvaraisiin tehtäviin (vartioimisliiketoiminta) ja harrastuksenluontoisina mahdollisiin tehtäviin. Osiossa keskitytään lisäksi vartioimistehtävien sisäisen jakoon. Nykyisetkin *vartioimistehtävät ovat vaativuudeltaan ja tehtävissä välttämättömiä toimintaedellytyksiltään eriytyneet* osin kauaksikin toistaan. Tällä seikalla on olennainen merkitys tarkasteltaessa ehdotettavan lainsäädännön toiminnallisuutta esimerkiksi *kustannustehokkuuden, työvoiman saannin turvaamisen, koulutusvaatimusten, valvonnan kohdistamisen* ja muiden toiminnan lakisääteisten vähimmäisedellytysten näkökulmasta. Lisäksi jo tässä vaiheessa on syytä huomata, että järjestelmille jäisi nykyiseen tapaan myös *rinnakkaista soveltamisalaa*.

¹⁸⁸ Laki palveluiden tarjoamisesta (1166/2009) 2 § 1 mom. 10 kohta.

Tehtävien jakautuminen

Vartioimisliiketoiminta	Rinnakkainen soveltamisala	Järjestyksenvalvonta-tehtävät
<p>1. Vartioimistehtävät</p> <p>1.1 Omaisuuden vartioiminen</p> <p>1.2 Henkilön koskemattomuuden suojaaminen</p> <p>1.3 Rikosten paljastaminen</p> <p>1.4 Turvatarkastustehtävät</p> <p>2. Erityiset Vartioimistehtävät</p> <p>2.1 Erityiset turvatarkastustehtävät</p> <p>2.2 Järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen vartioimisalueella</p> <p>2.3 Arvokuljetustehtävä</p> <p>2.4 Myymälätarkkailu</p> <p>2.5 Yksityisetsivätehtävä</p> <p>2.6 Henkivartijatehtävä</p> <p>2.7 Hälytyskeskustehtävä</p> <p>3. Viranomaisia avustavat tehtävät</p> <p>3.1 Lipuntarkastajan avustaminen joukkoliikenteen kulkuneuvoissa</p>	<p>Yleiset kokoukset</p> <p>Yleisötilaisuudet</p> <p>Leirintäalueet</p>	

Kuvio 9: Tavoiteltava vartijoiden ja järjestyksenvalvojien työjako, vartioimistehtävien jakaminen tehtävän vaatimusten perusteella

Kuviossa 9 ehdotetun yksityisen turvallisuusalan sisäisen tehtävänjaon perusteluina olisivat se, että näin saataisiin alalle selkeä ja johdonmukainen järjestelmä, jossa rajat määräytyisivät *elinkeinotoiminnan ja sen luvanvaraisuuden* (turvallisuusalan elinkeinolupa) perusteella. *Toiminnallisena* tärkeimpänä jakoperusteena olisi *tehtävien vaativuus*. Tämä jakoperuste ei sellaisenaan ole täydellisesti läpivietävissä. Tämä johtuu siitä, että Suomessa järjestetään paljon *yleisötilaisuuksia* ja ajoittain *turvallisuusjärjestelyiltään vaativia yleisiä kokouksia*. Osa yleisötilaisuuksien turvallisuusjärjestelyihin liittyvistä tehtävistä on todella vaativia turvallisuustehtäviä. Ehdotetussa lainsäädäntöjärjestelmässä niiden turvallisuusjärjestelyt jäisivät edelleen suurelta osaltaan harrastuksenluontoisena toteutettaviksi. Niissä tarvitaan paljon turvallisuushenkilöstöä, nykyisin pääasiassa järjestyksenvalvoja. Turvallisuusjärjestelyjä voidaan tästä lähtökohdasta lainsäädännöllä kehittää, kuten jäljempänä esitetään.

Tässä tutkimuksessa ehdotettavan järjestelmän perusteella *kaikkia* tässä tarkoitettuja tehtäviä tulisi voida suorittaa *osana vartioimisliiketoimintaa* (merkitty kuviossa 9 sinisellä ja vaalean sinisellä värillä). Järjestelmän *rinnakkaisella soveltamisalalla* (vaalean sininen väri) sekä

vartioimisliiketoiminta että järjestyksenvalvontatehtävät (eräin toiminnallisin rajauksin) olisivat mahdollisia. Järjestyksenvalvontatehtävät olisivat mahdollisia vain keltaisella merkityksellä tehtävissä. Rinnakkainen soveltamisala ja samalla järjestyksenvalvontatehtävien ainoa toiminta-ala olisivat yleisötilaisuudet, yleiset kokoukset ja leirintäalueet.

Jotta yleisötilaisuuksien, yleisten kokousten ja leirintäalueiden turvallisuusjärjestelyjä saataisiin kehitettyä, tulisi säätää, että tietynkokoisissa tilaisuuksissa ja tietyn kokoisilla leirintäalueilla¹⁸⁹ tulisi olla vähimmäiskoulutusvaatimukset täyttävä viranomaishyväksynnän saanut turvallisuuspäällikkö. Vähimmäiskoulutusvaatimus voitaisiin sisällyttää vartioimisliikkeiden vastaavan hoitajan koulutusvaatimukseen ja hyväksyminen voitaisiin säännellä tehtäväksi samoin samankaltaisessa menettelyssä kuin vastaavaksi hoitajaksi hyväksyminen tehdään Poliisihallituksessa. Osaavalla ja tarkasti valvotulla turvallisuusjohtamisella voitaisiin kohtuullisin voimavaroin kehittää huomattavia riskejä sisältäviä tilaisuuksia ja leirintäalueiden toimintaa. Viranomaishyväksymisen saanut turvallisuuspäällikkö voitaisiin nykyistä paremmin velvoittaa huolehtimaan ja järjestämään vastuullisesti yleisötilaisuuden ja yleisen kokouksen turvallisuusjärjestelyt. Eräänä perusteluna turvallisuuspäällikköä koskevan sääntelyn kiristämiseksi olisi myös niin sanotun porttikieltojärjestelmän käyttöönottamisen ehdottaminen myös Suomessa. Osana turvallisuusjärjestelyjä voisi tällöin tilaisuuden luonteesta riippuen tulla käytettäväksi järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitotehtävissä ammattihenkilöstöä (vartijoita)¹⁹⁰. Samalla harrastuksenluontoisesti järjestyksenvalvontatehtäviä suorittavien kansalaisten koulutusta koskevia veloituksia voitaisiin merkittävästikin vähentää.¹⁹¹

¹⁸⁹ Rajana voisi olla esimerkiksi viidentuhannen (5000) henkilön yleisötilaisuudet ja saman määrän leirintäpaikkoja sisältävät leirintäalueet tai tilapäiset leirintäalueet. Sarjamuotoisissa yleisötilaisuuksissa raja voisi olla odotettu 500 osaan ottajaa. Ns. porttikieltojärjestelmän ollessa käytössä turvallisuuspäällikkö tulisi aina olla. Vapaaehtoisesti turvallisuuspäällikkö voitaisiin luonnollisesti määrätä tehtäviin aina.

¹⁹⁰ Muutos ei kaikissa tapauksissa olisi välttämättä suuri; jo nyt yleisötilaisuuksissa toimii järjestyksenvalvojina ammatti järjestyksenvalvoja ja vartijoita.

¹⁹¹ Järjestyksenvalvojaksi hyväksymisen on saanut vuonna 2010 noin 54 000 henkilöä. Kaikille on koulutettu esimerkiksi kokoontumislain säännöksiä, jotka voisivat nyt jäädä kymmenien tai enintään muutaman sadan turvallisuuspäällikön vastuulle. Järjestyksenvalvojan peruskoulutusta voitaisiin vähentää nykyisestä 32 oppitunnista esimerkiksi 16 oppituntiin, jolloin se voitaisiin suorittaa helposti viikonlopussa tai muutamassa illassa jopa yleisötilaisuuden yhteydessä. Tällöin voitaisiin myös luopua kouluttamattomista, ns. tilapäisistä järjestyksenvalvojista, jolloin järjestyksenvalvojien kokonaiskouluttuneisuus mahdollisesti jopa lisääntyisi. Samalla voitaisiin säästää poliisin resursseja tilapäisten järjestyksenvalvojien hyväksymismenettelyn poistamisella. Lainsäädäntöjärjestelmä selkeytyisi olennaisesti, koska tilapäisiä järjestyksen-

Vartioimistehtävät olisi tarkoituksenmukaista jakaa kuviossa 9 tarkemmin esitetyin tavoin *vartioimistehtäviin, erityisiin vartioimistehtäviin ja viranomaisia avustaviin tehtäviin*. Jaon lojiikkana olisi se, että *vartioimistehtäviä vaativimmissa erityisissä vartioimistehtävissä olisi myös perustehtäviä korkeammat edellytykset niiden harjoittamiselle*. Edellytykset voisivat koskea esimerkiksi *henkilöstön lukumäärää (myös mahdollinen parityövaatimus), henkilöstön osaamista (ankarammat vähimmäiskoulutusvaatimukset), käytettävää kalustoa, työturvallisuusseikkoja ja taloudellisia edellytyksiä (esimerkiksi vakuutusturvan ja luottoluokituksen taso)*¹⁹². Vartioimistehtävistä ja erityisistä vartioimistehtävistä säänneltäisiin pääosin laissa yksityisistä turvallisuuspalveluista ja sen nojalla annettavissa asetuksissa. Sääntelyn ulkopuolelle jäisivät lähinnä toimintaympäristöä koskevaa sääntelyä, mahdollisten viranomaisia avustavien tehtävien viitattut säännökset ja rikoslakiin sijoitettavat rangaistussäännökset¹⁹³. *Viranomaisia avustavat tehtävät säänneltäisiin mahdollistamalla ne yksityisistä turvallisuuspalveluista annetussa laissa*. Ne voitaisiin jatkossakin sijoittaa tehtävää koskevaan erityislakiin, josta viitattaisiin yksityisistä turvallisuuspalveluista annettuun lakiin, jossa tyhjentävästi säänneltäisiin esimerkiksi vartijan oikeuksista ja tehtävien suorittamisen edellytyksistä. Viranomaisia avustavaksi tehtäväksi laajasti katsottuna voidaan toistaiseksi nähdä ainoastaan lipuntarkastajien avustaminen.

4.3.2 Tehtävänjaon kipupisteet

Ennakolta arvioituna edellä ehdotettuun tehtävänjakoon siirtymisen suurimmat kipupisteet tulisivat olemaan *järjestylain 22 §:ssä tarkoitettujen järjestyksenvalvontatehtävien sekä ravintoloiden ja majoitusliikkeiden järjestyksenvalvontatehtävien* siirtäminen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämistä koskevaksi erityiseksi vartioimistehtäväksi. Kolmas kipupiste olisi *turvataarkastustehtävien* siirtäminen erityiseksi vartioimistehtäväksi. Niiden siirtämisen haasteet olisivat perusteeltaan erilaisia. Vastikään käyttöalaltaan laajennettujen¹⁹⁴ järjestylain 22 §:ssä tarkoitettujen järjestyksenvalvontatehtävien siirtämisen haaste liittyy Perustuslain 124 §:n määräykseen hallintotehtävien suorittamisesta. Ravintoloiden ja majoitusliikkeiden järjestyksenvalvontatehtävien siirtämisen haasteet olisivat käytännöllisempiä. Niitä on perinteisesti hoidettu täysammattilaisuuden lisäksi osa-aikatyönä, lisätyönä ja muiden ravintoloiden oheistehtävinä, jolloin vartioimisliikkeen palveluksessa toimiminen asettaisi käytännön

valvojia on koskenut muun muassa toimivaltuuksia ja voimankäyttövälineiden kantamista koskevia hankalia erityissäännöksiä verrattuna peruskoulutettuihin järjestyksenvalvojiin.

¹⁹² Sisäasiainministeriön turvallisuusalan valvontayksikkö otti vuonna 2006 arvokuljetustehtävien ja hälytyskeskustehtävien myöntämisen edellytykseksi vastaavia asioita. Poliisihallitus vaatii nykyisin ko. lupien myöntämiseksi samoja asioita.

¹⁹³ Katso osio 4.2 visio ja strategia.

¹⁹⁴ 1.12.2010 voimaan tullut laki järjestylain muuttamisesta (723/2010.)

haasteita. Lentopaikkojen turvallisuustarkastustehtäviä puolestaan koskevat kansainvälisen ilmailualan pakottavat säännökset¹⁹⁵, jotka olisi otettava huomioon kansallista sääntelyä kokonaisuutena uudistettaessa. Kipupisteitä käsitellään tarkemmin kyseisiä tehtäviä koskevissa osioissa.

4.3.3 Lainsäädäntöjärjestelmän kehittämisen menetelmä

Yksityisen turvallisuusalan lainsäädännön kehittämisen *menetelmää* tarkasteltaessa on syytä huomata, että kysymyksessä on *erityislainsäädäntö*. Kansallisen turvallisuuden ja kansalaisten turvallisuuden vuoksi on säädetty erityislakeja, jotka erottavat alan lainsäädännön muiden palvelualojen lainsäädännöstä. Esimerkiksi vartioilla on nykyisessä lainsäädäntöjärjestelmässä oikeuksia, joita käyttämällä he voivat puuttua ihmisten perusoikeuksiin ja ihmisoikeuksiin. Järjestyksenvalvojilla on vartioita hieman laajempia toimivaltuuksia. Muun muassa näiden oikeuksien ja toimivaltuuksien oikean ja tarkoituksenmukaisen käytön varmistamiseksi sekä viranomaisvalvonnan järjestämiseksi alan lainsäädännössä on lukuisia alan toimijoille asetettuja vähimmäisvaatimuksia. Yksityisen turvallisuusalan on nähty Suomessa ja muissa Euroopan Unionin maissa tärkeäksi osaksi kansallista sääntelyä. Sen vuoksi se jätettiin palveludirektiivin ulkopuolelle ja kansallisen sääntelyn varaan¹⁹⁶. Tässä tutkimuksessa lähdetään siitä, että alan lainsäädäntö säilyy jatkossakin kansallisena.

Kuviossa 10 on vaalean sinisellä soikiolla merkitty yksityisen turvallisuusalan sääntelyn rakennetta ja sen kehittämismenetelmää. Alan sääntelyyn *menetelmän kehittämiseen vaikuttavia tärkeimpiä asioita* on merkitty soikion ulkopuolelle¹⁹⁷. Niitä ovat *järjestelmän selkeys ja ajantasaisuus*, joka on mainittu visiossa ja lainsäädäntöhankkeen tavoitteissa. *Perustuslain 124 § on tärkein alan lainsäädännön kehittämistä rajaava säännös*. Siinä määrätään niistä tehtävistä, joita aalle voidaan antaa suoritettavaksi. Sääntelyllä tulee pyrkiä tyydyttämään alan palvelujen ostajien ja palvelujen tarjoajien tarpeita. Nykyisillä vartioimisliiketoiminnalla, järjestyksenvalvontatehtävillä ja turvatarkastustehtävillä pyritään varmistamaan suojeltavan kohteen mahdollisimman *häiriötön toiminta*. Tämän toiminnan kehittäminen tulisi olla

¹⁹⁵ Turvatarkastajien kelpoisuudesta säädetään ilmailulain (1194/2009) 109 §:ssä.

¹⁹⁶ Laki palveluiden tarjoamisesta (1166/2009), jolla palveludirektiivi saatettiin Suomessa voimaan, sisältää 2 §:n 10 kohdassa määritellyn poikkeuksen yksityisen turvallisuusalan osalta lain soveltamisesta. Poikkeus koskee ainoastaan yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain sääntelemiä tehtäviä, toisin sanoen vartioimisliiketoimintaa ja turvasuojaustehtäviä. Järjestyksenvalvontatehtävät ja turvatarkastustehtävät sen sijaan ovat EU:n palvelujen vapaan liikkuvuuden piirissä.

¹⁹⁷ Lisäksi on huomioitava kappaleessa 3.1 esitetyt ulottuvuudet.

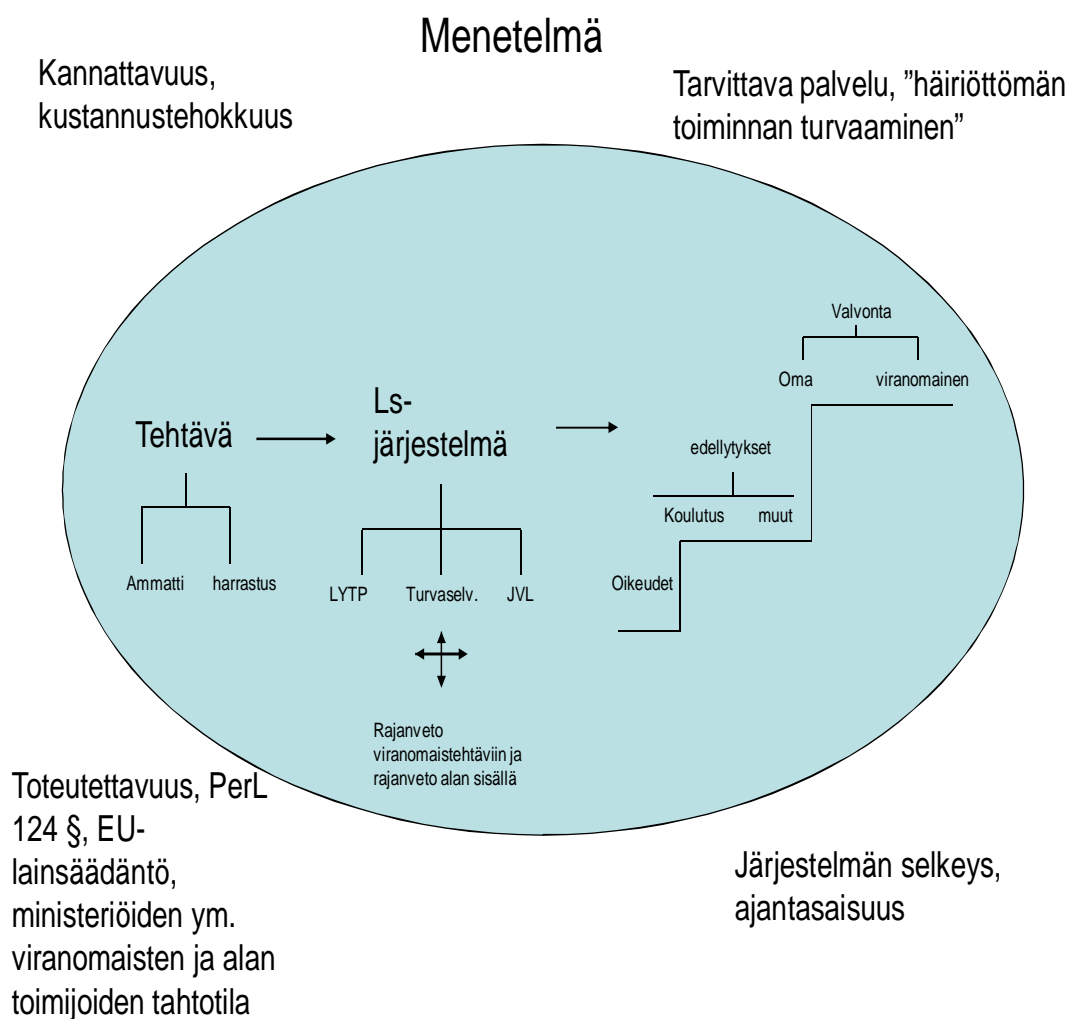
uudenkin lainsäädäntöhankkeen kulmakivenä. Lisäksi sääntely on toteutettava siten, että palvelujen tuottaminen on *kannattavaa* ja mahdollisimman *kustannustehokasta*.

Soikion sisällä on kuvattu asioita, jotka vaikuttavat sääntelymenettelyyn. Kuten edellä on ehdotettu, tulisi menettelyssä ensimmäisenä alan tehtävät *jakaa liiketoiminnan muodossa harjoitettaviin, elinkeinolupaa edellyttäviin ammattitehtäviin ja harrastuksenluonteisesti tai varainkeruutarkoituksessa harjoitettaviin tehtäviin*. Tämä jako ohjaisi alan tehtävät kolmeen erilliseen lainsäädäntöjärjestelmään. Ammattitehtäviä säänneltäisiin ensisijaisesti yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain ja nykyisessä turvallisuusselvityksiä koskevan lain järjestelmissä. Viimeksi mainittuun järjestelmään ohjautuisivat ne tehtävät, joissa taustaselvitysten sääntely olisi riittävää. Harrastustehtävänä mahdollisista tehtävistä säänneltäisiin järjestyksenvalvojista annetun lain pohjalle rakennettavassa järjestelmässä. Lisäksi kaikkien kolmen sääntelyjärjestelmän kehittämisessä olisi huomioitava se, että ne muodostavat *selvän rajan viranomaistehtäviin¹⁹⁸ ja toisiinsa¹⁹⁹*.

Kun tehtävät ja lainsäätöjärjestelmä olisi jaettu, yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain ja järjestyksenvalvojista annetun lain järjestelmiä tulisi kehittää siten, että kummankin *järjestelmän sisällä* tulisi ensin tarkastella *oikeuksia*, jotka lait tuottavat toimijoille. Edellä on ehdotettu, että ne tulisi säätää samansisältöisiksi. Menetelmän seuraavassa vaiheessa tulisi tarkastella sitä, mitä *edellytyksiä*, kuten henkilöstön vähimmäiskoulutusta alan toimijoilta vaaditaan. Koska ammattilaisille ja harrastelijoille tarkoitettujen tehtävien vaativuus eroaisi selvästi toisistaan, *olisivat vaadittavat edellytykset suurin eroavaisuus järjestelmien välillä*. Viimeinen menettelyssä keskeinen aihealue olisi *valvonnan* järjestäminen, koska kysymyksessä on erityissääntelyllä säänneltävä palveluala. *Perkaamalla samalla kertaa sekä yksityisen turvallisuusalan lainsäädäntöjärjestelmä että järjestyksenvalvojista annetun lain sääntelyn järjestelmä tässä kuvatulla menettelyllä kokonaisuudessaan, saataisiin lainsäätöä yhtenäistettyä, tarpeettomat päällekkäisyydet karsittua ja sääntely tavoitteiden mukaisesti selkeämmäksi ja ajantasaisemmaksi*.

¹⁹⁸ Vrt. Perustuslain 124 §:n vaatimukset.

¹⁹⁹ Vrt. lainsäädäntöjärjestelmän selkeys.



Kuvio 10: Lainsäädäntöjärjestelmän kehittämisen menetelmä

4.4 Muutosehdotuksen asialliset pääkohdat

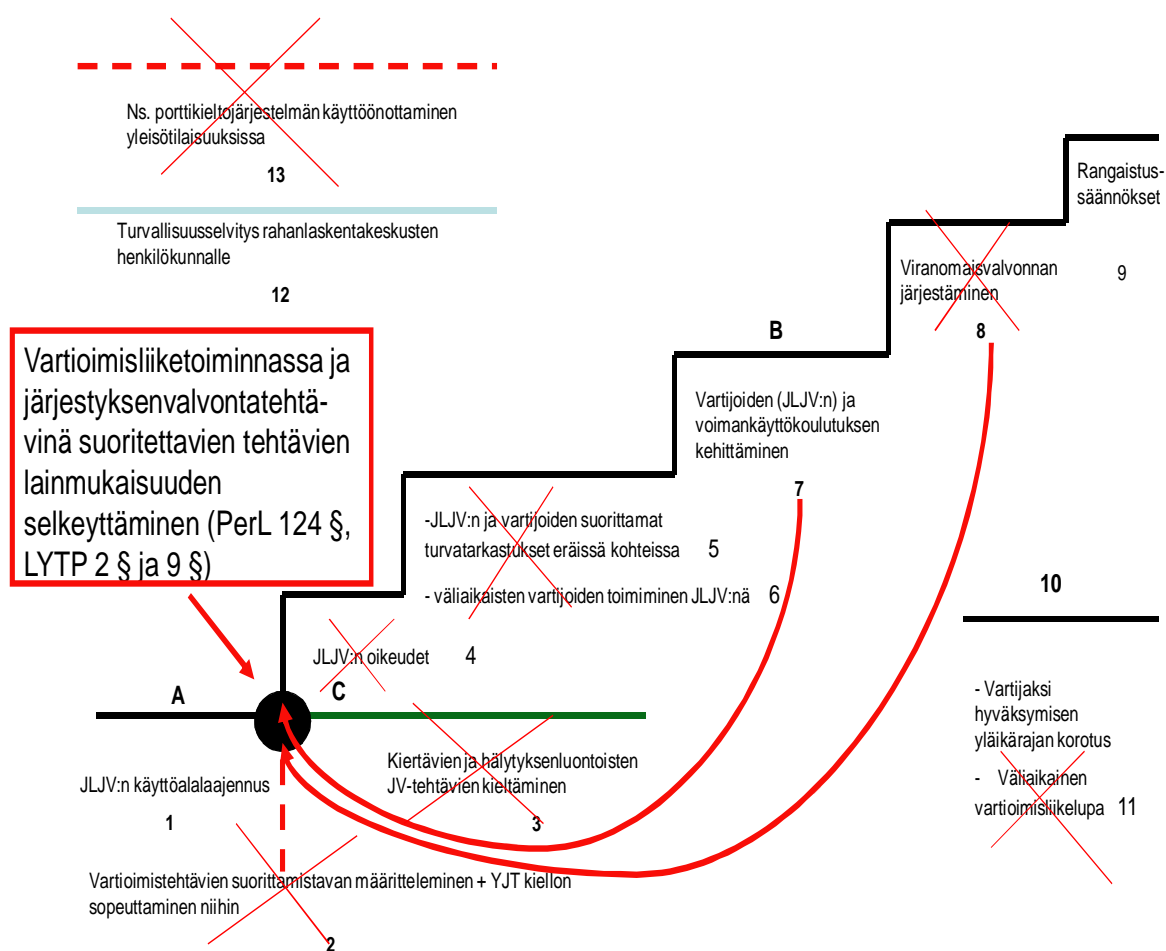
Tavoiteltavasta lainsäädäntökokonaisuudesta pieni osa valmistui yksityistä turvallisuusalaa koskevan lainsäädäntöhankkeen kiireellisessä 1. vaiheessa. Toisen vaiheen tavoitteena olevia muutoksia on valmisteltu Sisäasiainministeriön poliisiosastolla. Hallituksen esitystä jätetty, mutta hanke perustettiin uudelleen vähäisin muutoksin alkuperäisiin tavoitteisiin verrattuna 17.11.2011²⁰⁰.

²⁰⁰ Katso virallisten lainsäädäntöhankkeiden tavoitteista tarkemmin osio 3.1.1.

4.4.3 Kiireellinen uudistus

Koska ehdotettavan kokonaisuudistuksen aloittaminen vaatii jo otettujen askelien suunnan ymmärtämistä ja niiden sijoittamista kokonaisuuteen, etenemme nyt osiossa 3.1.1 esitettyä 4.11.2008 asetetun lainsäädäntöhankkeen asettamiskirjettä syvemmälle. Kiireellisen uudistuksen pääkohdat, toteutuneet ja vielä toteutumattomat ehdotukset (yhteensä 13 asiaa), jotka olivat valmistelussa mukana, sekä niiden yhteydet ja logiikka on kuvattu kuviossa 11.

Kiireellisen osan HE -luonnoksen rautalankamalli



Kuvio 11: Kiireellisen osan HE -luonnoksen rautalankamalli

Ensisijainen tavoite, eli lainsäädäntöjärjestelmän selkeyttäminen, on kirjattu punaisiin raameihin. Aloituspisteestä olisi ollut mahdollista edetä lainsäädäntöhankkeen tavoitteiden suuntaisestikolmesta suunnasta. Suunnat kuvaavat järjestyslain 22 §:ssä tarkoitettuja järjestyksenvalvontatehtäviä (A), vartioimisliiketoimintaa (B) ja järjestyksenvalvontatehtäviä (C). Suunnat A ja B ovat aloituskohtaansa lukuun ottamatta yhteneviä, koska suunnan A tarkoitta-

mia järjestyslain 22 §:ssä tarkoitettuja järjestyksenvalvontatehtäviä voivat suorittaa ainoastaan vartioimisliikkeiden (suunta B) palveluksessa olevat vartijat.

Lainsäädäntöä muutettiin järjestyslain 22 §:ssä tarkoitettujen järjestyksenvalvojatehtävien käyttöalan laajentamisen suuntaan. Myös suunnan B, vartioimisliiketoiminnan kehittäminen, aloitettiin. Lainsäädäntöhankkeen kiireellisen vaiheen valmistelussa luovuttiin pääosin suunnasta C (järjestyksenvalvontatehtävät) ja siirrettiin sitä koskevat asiat hankkeen 2. vaiheeseen käsiteltäviksi. Järjestyksenvalvontatehtäviä kehitettiin vain voimankäyttökoulutusta ja järjestyksenvalvojakouluttajan kertauskurssia koskevilta osalta, koska muutos oli samansuuntainen vartioimisliiketoiminnan voimankäyttökoulutusta koskevien muutosten kanssa (asia 7). Järjestyksenvalvontatehtävien osalta kiireisimmäksi asiaksi nähtiin kiertävien ja hälytyksenluontoisten järjestyksenvalvontatehtävien kieltäminen. Sen käsitteleminen siirtyi kuitenkin hankkeen mahdolliseen 2. vaiheeseen. Myös vartioimisliiketoiminnan sääntelyn selkeyttämisen aloittaminen (merkitty punaisella katkoviivalla) lopetettiin hankkeen 1. vaiheeseen. Siinä keskeisenä ajatuksena oli vartioimistehtävien ja niiden suorittamistapojen määrittäminen aikaisempaa tarkemmin. Samalla epämääräisen yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämistä koskevan kiellon ja sitä koskevan rangaistussääntelyn soveltamisalaa olisi mahdollisesti saatu ainakin osaksi selkeytettyä (asia 2).

Sekä hankkeen 1 vaiheen valmistelussa 2. vaiheeseen valmisteltavaksi lykätty suunnat (C ja osin B) että asiat (jotka on merkitty numeroilla 2,3,4,5,6,8,11 ja 13) on merkitty punaisella rastilla. Järjestyslain 22 §:n mukaisten järjestyksenvalvontatehtävien käyttöalan laajennuksen (suunta A, asia 1) tueksi voitiin toteuttaa ainoastaan voimankäyttökoulutusta koskevan sääntelyn kehittäminen (asia 7) ja asiaan 7 liittyvä rangaistussäännösten muuttaminen (asia 9).

Suuntia A ja B kuvaava portaikko kuvaa kokonaisuutta, joka olisi tullut toteuttaa jo kiireellisessä vaiheessa toiminnallisesti tarkoituksenmukaisen kokonaisuuden säätämiseksi. Nyt lähinnä Perustuslain 124 §:n liittyvistä syistä jo portaiden ensimmäinen askelma, järjestyslain 22 §:ssä tarkoitettujen järjestyksenvalvojien oikeuksien kehittäminen, lykättiin hankkeen mahdolliseen 2. vaiheeseen. Tämä johtui siitä, että perustuslaillisesti vaikeita asioita ei voida eduskunnassa käsitellä kiireellisessä aikataulussa. Tämä lähinnä oikeusministeriön kantoihin valmistelun aikana perustuva päätös vesitti suurelta osaltaan esityksen tarkoituksen kohentaa tosiasiallisesti järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämistä suorittavien vartijoiden oikeudellista asemaa. Myös toiseen askelmaan suunnitellut asiat, eräiden lakisääteisten turvatarkastustehtävien säätäminen osaksi vartioimisliiketoimintaa (asia 5) ja väliaikaisten vartijoiden, jotka ovat lisäksi suorittaneet järjestyksenvalvojan peruskoulutuksen toimiminen vartijan peruskoulutuksen suorittaneen järjestyksenvalvojan parina (asia 6) lykättiin. Toteutetun kolmannen askeleen jälkeen kuvainnollisista rappusista puuttuu jälleen askelma viranomaisvalvonnan järjestämistä koskevan neljännen askelman (asia 8) kohdalta. Viranomaisvalvonta on kuitenkin

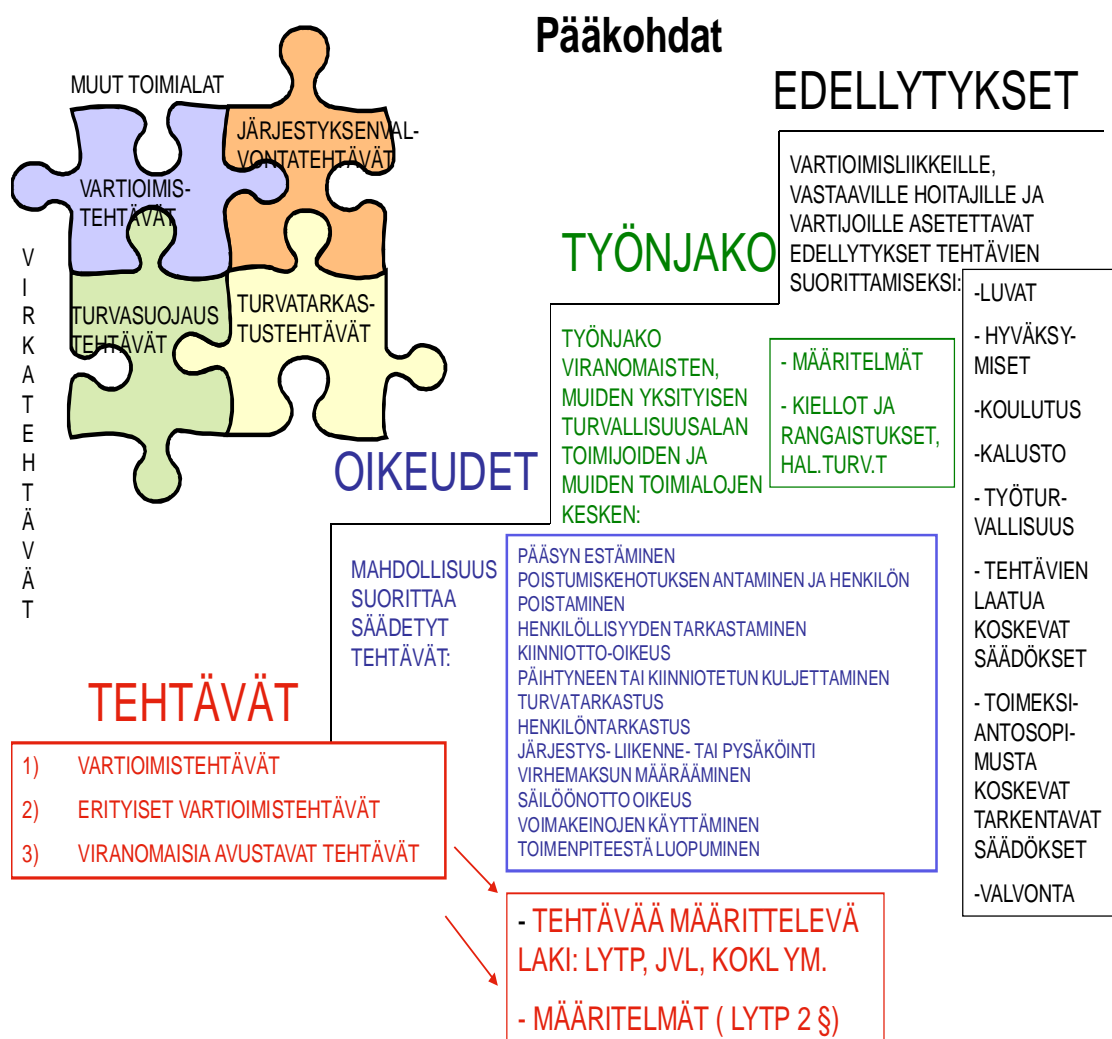
kin järjestetty riittävästi toteutettujen asiakokonaisuuksien osalta ja sitä parannettiin aselain muutoksen yhteydessä muutetulla poliisilain lupa-asioita koskevan tiedonsaantisäännöksen muutoksella. Asia 8 olisi koskenut lähinnä turvatarkastustehtäviä (asia 5), joidenka valmistelu siis lykättiin.

Edellisistä kokonaisuuksista (A - C) irrallisina asioina toteutettiin vartijaksi hyväksymisen ikärajan korotus (asia 10) ja totutettaneen rahanlaskentakeskusten henkilökunnalle turvallisuus selvitys mahdollisuus (asia 12, erillinen lainsäädäntöhanke²⁰¹). Irrallisista asioista lykättiin asiat 11, väliaikainen vartioimisliikelupa ja asia 13, niin sanotun porttikieltojärjestelmän käyttöön ottaminen yleisötilaisuuksissa.

4.4.2 Vartioimisliiketoiminta

Kuviossa 12 on esitetty opinnäytetyön tekijän ehdottamat kokonaisuudistuksen *asialliset pääkohdat*. Kuviossa esitetään koko alan lainsäädännön muuttamisen pääkohdat, mutta niitä tarkastellaan siinä vartioimisliiketoiminnan näkökulmasta. Tarkasteltaessa asioita kuvion 12 portaiden osoittamassa järjestyksessä, noudatetaan samalla kuviossa 10 osoitettua menetelmää. Myös kiireellisessä osassa jo toteutetut asiat ja 2 vaiheeseen lykätty sekä 17.11.2011 perustetun lainsäädäntöhanke-asiat ovat mukana luonnoksessa. Ehdotettu kokonaisuus toteuttaisi tässä ehdotettujen lainsäädäntömuutosten visiota ja strategiaa.

²⁰¹ Oikeusministeriön lainsäädäntöhanke henkilöiden ja yhteisöjen taustojen selvittämisestä.



Kuvio 12: Ehdotettavan lainsäädäntömuutoksen pääkohdat vartioimisliiketoiminnan osalta

Kuvioissa 12 ehdotettu malli johtaisi yksityisen turvallisuusalan lainsäädännön uudistamiseen *kokonaisuudessaan*. Uusia lakeja ei tarvitsisi säätää, mutta tehtävät tulisivat säännellyksi nykyisen lainsäädännön sisällä varsin suuresti nykyisestä poikkeavasti. Luonnostelman tavoitteena kehittää yksityisen turvallisuusalan *tehtäviä* (porras 1) ja selkeyttää yksityisen turvallisuusalan lainsäädännön niitä koskevaa järjestelmää. Samalla yksityisen turvallisuusalan tehtävät *erotettaisiin selvästi ja erottuvasti viranomaisten tehtävistä, toisistaan ja muiden toimialojen tehtävistä* (katso "palapeli" ja porras 3). Kyseisellä työnjaolla pyritäisiin säädellystä mahdollistamaan yksityisen turvallisuusalan kehittyminen ja hyvä yhteistyö viranomaisten kanssa. Yksityisen turvallisuusalan toimijoille säädettäisiin *yhtenäiset, tehtävien suorittamiseksi välttämättömät oikeudet* (porras 2). Kansalaisten, palvelujen ostajien ja viranomaisten tulisi olla mahdollisimman helppo ymmärtää yksityisen turvallisuusalan toimintaa, jota ehdotettu tehtävjakomalli ja yhtäläiset oikeudet edesauttaisi. Määriteltyjen tehtävien ja niissä käytettävien oikeuksien vastapainoksi säädettäisiin *aikaisempaa yksityiskohtaisemmin velvol-*

lisuuksista ja edellytyksistä, joita elinkeinonharjoittajilta, vartioimisliikkeiden vastaavilta hoitajilta, vartijoilta, turvasuojaajilta ja järjestyksenvalvoajilta edellytettäisiin kulloinkin kyseessä olevien tehtävien suorittamiseksi (porras 4).

Esityksen tavoitteena on edellä mainittujen muutosten avulla *myös mahdollistaa yksityisen turvallisuusalan kehittyminen vähentämällä liiketoimintaan liittyvää lainsäädäntöriskiä.* Alan pitkäjänteistä kehittämistä lainsäädäntöteitse jatkettaisiin siitä, mihin edellisellä yksityisen turvallisuusalan lainsäädännön kokonaisuudistuksella vuonna 2002 on luotu perusta. Sen jälkeen tehdyt tarveperusteiset uudistukset, esimerkiksi vartioimisliikkeen palveluksessa olevien järjestyksenvalvoja koskevat järjestyslain säädökset kumottaisiin ja kyseiset tehtävät siirrettäisiin yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain määrittelemään järjestelmään. Samoin yksityisen turvallisuusalan lainsäädäntöjärjestelmään selvästi kuuluvat turvatarkastustehtävät otettaisiin osaksi yksityisten turvallisuuspalveluiden järjestelmää määrittelemällä kyseiset tehtävät vartioimistehtäviksi.

Määrittelemällä tyhjentävästi elinkeinoluvanvaraisen yksityisen turvallisuusalan tehtävät yhdessä laissa, laissa yksityisistä turvallisuuspalveluista, siten kun jo vuoden 2002 kokonaisuudistuksessa on ollut tavoitteena, mahdollistettaisiin alan toimintojen kehittäminen ilman riskiä siitä, että jokin tehtävä tai sen kehitysversio katsottaisiin yksityisen turvallisuusalan toimijoilta kielletyksi tai että samoihin tai lähes samoihin tehtäviin sallitaan kilpailijoita, joilta ei edellytetä elinkeinolupaa, vaadita samoja edellytyksiä kuin luvanvaraisilta toimijoilta tai joihin ei kohdistettaisi samanlaista lakisäätteistä viranomaisvalvontaa.

Samalla yksityisen turvallisuusalan toimijoiden tehtävien, oikeuksien ja velvollisuuksien selvittämisen tavoitteena on jatkaa alan sääntelyn keskeisimmän tavoitteen, eli turvallisuustoimenpiteiden kohteina olevien henkilöiden oikeusturvan ja turvallisuuspalveluja ostavien asiakkaiden kuluttajansuojaa parantamista tekemällä yksityiselle turvallisuusalalla säädetyt tehtävät ja toimijoiden oikeudet ja velvollisuudet helpommin ymmärrettäviksi. Tehtävien ja järjestelmän selkeyttämisen lisäksi kuluttajansuojaa ja oikeusturvaa parannettaisiin vartijoiden oikeuksia, koulutusta ja valvontaa kehittämällä. Yhtä tärkeää kuin on kehittää palvelujen ostajien ja vartijoiden mahdollisten toimenpiteiden kohteiden oikeusturvaa, olisi kehittää työtä tekevien vartijoiden oikeusturvaa ja työturvallisuutta sekä vartijoiden ja vartijoita valvovien vastaavien hoitajien osaamista ja valvontamahdollisuuksia niissä tehtävissä, joita he suorittavat²⁰².

²⁰² Vertaa osio 4.1 ja kuvio 6 yksityisen turvallisuusalan lainsäädännön ulottuvuudet.

4.4.2.1 Vartioimisliiketoimintaan sisältyvät tehtävät

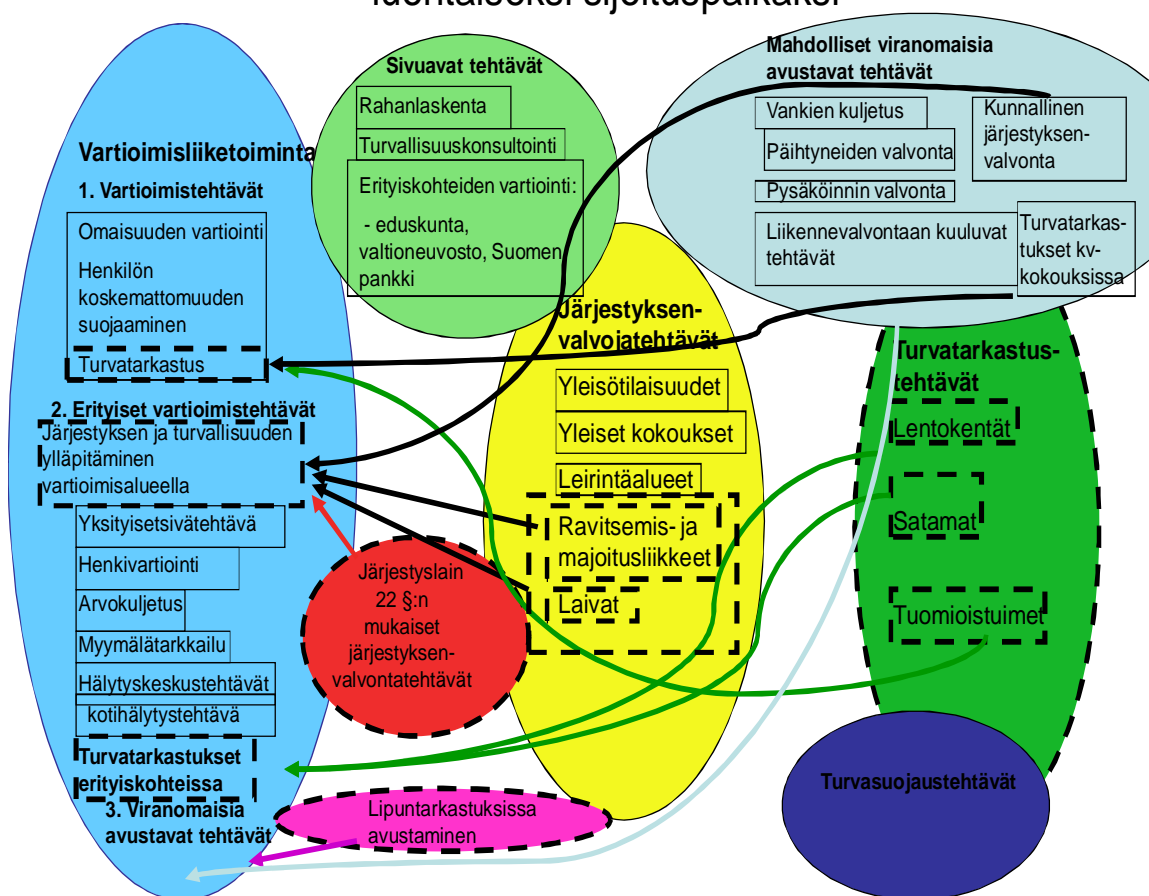
Kuvion 12 ”portaikossa” on kuvattu asiat selvyiden vuoksi vain vartioimisliiketoiminnan näkökulmasta. Kuviota 12 tarkasteltaessa on hyvä havaita se, että siinä lähdetään siitä, että aikaisemmin esitetyin tavoin²⁰³ nykyiset järjestyslain 22 §:ssä tarkoitetut järjestyksenvalvontatehtävät, ravintoloiden ja majoitusliikkeiden, henkilöliikennettä suorittavien alusten järjestyksenvalvontatehtävät sekä kaikki yksityisten suorittamat lakisääteiset turvatarkastustehtävät siirrettäisiin nykytermein osaksi vartioimisliiketoimintaa²⁰⁴. Kuviossa 13 esitetään nykyisiä tehtäviä määritteleviä termejä käyttäen, kuinka kuvioissa 8 ja 9 ehdotettu liiketoimintaan ja harrastustoimintaan perustuva jako toteutettaisiin lainsäädännössä tehtävien (kuvion 12 portaikon alin porrass) tasolla. Järjestyksenvalvontatehtävät (harrastus- ja varainkeruu mahdollisuus) ehdotettavat pääkohdat esitellään omana osionaan vartioimisliiketoiminnan jälkeen muutosehdotusten toiminnallisen kokonaisuuden parhaaksi mahdolliseksi hahmottamiseksi. Turvatarkastustehtävien muutosehdotukset esitetään erikseen osassa 4.4.6.

Portaikosta sekä järjestyksenvalvontatehtäviä ja turvatarkastustehtäviä koskevista osioista on yhdessä selvästi havaittavissa sen perustaksi tehtävällä muutoksella, eli tehtävien jaolla liiketoiminnan muodossa harjoitettaviin ammattitehtäviin ja harrastuksenluonteisena suoritettavaksi mahdollisiin tehtäviin tuoma hyöty: lainsäädäntöjärjestelmä selkeytyisi ja tehtävistä muodostuisi toimivia kokonaisuuksia, joidenka varaan voitaisiin jatkossa sijoittaa uusiakin tehtäviä tarpeen mukaan. Perustan korjaaminen mahdollistaisi myös toimintojen sääntelyn jatkokehittämisen. Jollei perustana oleva sääntelyjärjestelmää selkeytetä, osittaiset ja pienet muutokset lainsäädäntöön sinne tänne tai liian pitkälle menevät kompromissit voisivat sekavoittaa lainsäädäntöä entisestään ja tehdä siitä jopa mahdottoman hallita.

²⁰³ Ks. osio 4.3 ja kuviot 8 ja 9.

²⁰⁴ Jatkossa myös nimike turvallisuusalan elinkeinotoiminta olisi kokonaisuutta paremmin kuvaavana mahdollinen. Tällöin mukana olisivat myös turvasuojaustehtävät. Vartioimisliiketoiminta kuvaisi jatkossa nykyisten vartioimisliiketoiminnan, liiketoiminnan muodossa harjoitettavien järjestyksenvalvontatehtävien sekä turvatarkastustehtävien kokonaisuutta.

Yksityinen turvallisuusala - tunnistetut tehtävät - esitys luontaiseksi sijoituspaikaksi



Kuvio 13: Yksityisen turvallisuusalan tunnistettujen ja mahdollisten tehtävien sijoittaminen ehdotetussa lainsäädäntöjärjestelmässä

Tehtävien kehittäminen ehdotetaan tehtäväksi alan kaikkea lainsäädäntöä samanaikaisesti muuttamalla. Uudistuksessa muutettaisiin voimassa olevaa lakia yksityisistä turvallisuuspalveluista (282/2002) kehittämällä vartioimistehtäviä ja niiden sisältöä, säätämällä turvatarkastustehtävistä kyseissä laissa, kaventamalla järjestyksenvalvojista annetun lain (533/1999) mukaisten järjestyksenvalvojien toimialaa ja siirtämällä niiden tehtäviä yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain mukaisten vartijoiden tehtäväksi, kumoamalla järjestyslain (612/2003) järjestyksenvalvontaa koskevat pykälät ja säätämällä kyseiset tehtävät vartijoiden tehtäviksi.

Yksityisistä turvallisuuspalveluista annettuun lakiin esitettävien, turvatarkastustehtävien sääntelyä koskevien muutosten vuoksi muutettaisiin myös siviili-ilmailun turvaamista koskevaa ilmailulain (1166/2009) 11 lukua, eräiden alusten ja niitä palvelevien satamien turvatoimista ja turvatoimien valvonnasta annettua lakia (485/2004) sekä turvatarkastuksista tuomioistuimissa annettua lakia (1121/1999). Järjestyksenvalvojista annetun lain soveltamisalan ka-

ventamisen vuoksi muutettaisiin majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annettua lakia (308/2006), merityösopimuslakia (756/2011) ja joukkoliikenteen tarkastusmaksusta annettua lakia (469/1979). Kyseisten lakien säätämät järjestyksenvalvojan tehtävät muutettaisiin vartioimisliikkeen vartijoiden tehtäviksi.

Kokoontumislakiin (530/1999) ja ulkoilulakiin (606/1973) lisättäisiin säädökset, joidenka perusteella vartijoilla ja järjestyksenvalvojilla olisi rinnakkainen toimivalta järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi kyseisissä laeissa tarkoitettulla tavalla. Edellä mainittujen muutosten vuoksi muutettaisiin myös yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain ja järjestyksenvalvojista annetun lain nojalla annettuja asetuksia tarpeellisilta osin. Asetusten osalta keskeistä olisi niissä lakia tarkemmin säädellyn yksityisen turvallisuusalan koulutusjärjestelmän kehittäminen ja aikaisemmilla uudistuksilla jo pääosin saavutetun vartioiden ja järjestyksenvalvojien koulutuksen yhtenäisyyden säilyttäminen. Muutosten tavoitteena olisi lisäksi integroida turvatarkastajia koskeva koulutus yksityisen turvallisuusalan koulutusjärjestelmään mahdollisimman tarkoituksenmukaisella tavalla.

Vartioimistehtävillä on nykyiselläänkin laaja skaala. Osassa aulapalvelutehtäviä ne ovat vain pieni osa muutoin turvallisuusalaan liittymättömistä tai etäisesti liittyvistä tehtävistä. Toisesa ääripäässä suoritetaan esimerkiksi ydinvoimaloiden henkilöstön- ja omaisuuden suojelutehtäviä. Henkivartiointitehtävissä kohdehenkilöä voidaan suojella jopa asein. Järjestyslain 22 §:ssä tarkoitetuissa järjestyksenvalvontatehtävissä ylläpidetään järjestystä ja turvallisuutta tärkeissä tai vilkkaissa kohteissa, joissa sattuu ja tapahtuu paljon. Arvokuljetustehtäviä voitaisiin hyvällä syyllä pitää myös logistiikkateollisuuden kuuluvina tehtävinä. Hälytyskeskustehtävät ovat oma tekninen kokonaisuutensa. Rikostenpaljastamistehtävissä (entiset yksityisetsivätehtävät) ja myymälätarkkailutehtävissä edellytetään muista vartioimistehtävistä poikkeavaa osaamista.

Jos edellä mainittuun kokonaisuuteen lisätään ammattimaisesti toteutettavia järjestyksenvalvontatehtäviä ja jopa edelleen laajennetaan niiden käyttöalaa, sekä lakisäätöiset turvatarkastustehtävät, monipuolistuu ala ja tehtävät muodostuvat osin yhä vaativammiksi entisestään. Mahdolliset viranomaisia avustavat tehtävät, joita on eri yhteyksissä ehdotettu (esimerkiksi päihtyneistä huolehtiminen, vankien ja muiden kiinniotettujen vartiointi ja kuljettaminen, pysäköinninvalvonta²⁰⁵), toisivat oman lisänsä alaan kohdistuviin vaatimuksiin.

Jotta tehtäviä voitaisiin toteuttaa tarkoituksenmukaisesti ja kustannustehokkaasti, yhteiskuntavastuullisesti ja riittävän laadukkaasti, voitaisiin tehtävät jakaa *vartioimistehtäviin, erityi-*

²⁰⁵ KKO:n tuomion KKO:2010:23 perusteella pysäköinninvalvonta on mahdollista kaikille jo nykyisin; alan säänteleminen turvallisuusalan tehtäväksi voisi selkeyttää kyseisen toimialan sääntelyä.

siin vartioimistehtäviin ja viranomaisia avustaviin tehtäviin²⁰⁶. Jako tulisi tehtäväksi yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain *määritelmässä*. Tehtävistä riippumatta niitä suoritetaisiin samoilla oikeuksilla ja työnjako viranomaisten ja alan sisällä määräytyisi samojen sääntöjen perusteella. Tehtävien sisällön lisäksi eroavaisuuksia olisi vaadittavissa edellytyksissä.²⁰⁷ Tehtävien jakaminen ei siten vaikuttaisi kohdehenkilöiden oikeusturvaan (kaikilla vartijoilla olisi samat oikeudet) eikä merkittävästi vaikeuttaisi palvelujen hankkimista (palvelujen tuottajat olisivat vastuussa edellytysten noudattamisesta).

Tehtävien riittävän tarkka määrittäminen olisi välttämätöntä, jotta ne voidaan Perustuslain 124 §:n vaatimalla tavalla erottaa viranomaistehtävistä ja toisaalta muista tehtävistä, joita alan sääntely ei koske tai velvoita. Tehtävien määrittäminen olisi välttämätöntä myös elinkeinovalvonnan kohdistamiseksi. Määritelmät ehdotettaisiin nykyisen tavoin säänneltäväksi yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 2 §:ssä. Järjestyksenvalvontatehtävät (harrastusluontoisena mahdolliset tehtävät) määriteltäisiin puolestaan järjestyksenvalvojista annetun lain 1 §:ssä auki kirjoitettuina.

Yksityisen turvallisuusalan järjestelmän ja tehtävien säätelyn kehittäminen toteutettaisiin suurelta osalta legalisoimalla vartioimisliikkeiden jo esityksen laatimishetkellä tosiasiallisesti suorittamia tehtäviä ja säätämällä niiden suorittamisen edellytyksistä. Samalla pyrittäisiin myös säätämään nähtävissä olevassa tulevaisuudessa mahdollisia tehtäviä. Mahdollisia tehtäviä on mainittu esimerkiksi useissa poliittisissa ohjelmissa ja viranomaispalveluissa.

Vartioimistehtäviä (perusmuoto)²⁰⁸ olisivat jatkossakin omaisuuden vartioiminen ja henkilön koskemattomuuden suojeleminen. Vartioimisalueilla tai vartioimiskohteissa niihin voi liittyä myös rikosten paljastamista koskevia tehtäviä, joista voitaisiin selvyiden vuoksi tehdä erillinen merkintä nykyisestä käytännöstä poiketen toimeksiantosopimukseen. Nykyisen käytännön mukaan kun esimerkiksi kun portti on hälyttänyt kaupassa, ja vartija suorittaa kiinnioton epäillen omaisuusrikosta, on oikeusteoreettisesti kysymyksessä katsottu olevan omaisuuden vartioimista koskevan vartioimistehtävän, joka on sisältänyt vartioimiskohteeseen tai toimeksiantajaan kohdistuneiden rikosten paljastamistehtävän²⁰⁹. Samaa nimitystä on käytetty vuonna 2002 lakiin yksityisistä turvallisuuspalveluista siirretyistä *yksityisetsivätehtävistä*. Saman-

²⁰⁶ Ks. kuvio 12, porras 1, tehtävät.

²⁰⁷ Vrt. kuvio 12, portaat 2 - 3.

²⁰⁸ Ks. myös kuvio 9.

²⁰⁹ Samankaltainen käytännön tehtäviin sisällyttäminen on tehty myymälätarkkailun osalta. Myymälätarkkailu on laissa yksityisistä turvallisuuspalveluista määritelty omaisuuden vartioimistehtäväksi sillä poikkeuksella, että sitä voidaan suorittaa käyttämättä tehtävien aikana vartijan asua ja tunnuksia.

kaltainen tilanne on ollut *turvataarkastustehtävien* osalta. Vartijoiden ilman lakiin kirjattua oikeutta loukatun suostumuksella suorittamat turvataarkastukset on katsottu omaisuuden vartioinnin ja henkilön koskemattomuuden suojelemisen eräänlaisiksi toteuttamistavoiksi. Nyt tämä esimerkiksi arvokkaita liikesalaisuuksia sisältävissä kohteissa tavanomainen tarkastuskäytäntö ehdotetaan säänneltäväksi samanaikaisesti lakisääteisten turvataarkastustehtävien kanssa osaksi tavanomaisia vartioimistehtäviä suoritettavaksi²¹⁰.

Vartioimistehtävien jakaminen perusmuotoisiin vartioimistehtäviin, erityisiin vartioimistehtäviin ja viranomaisia avustaviin tehtäviin ei riitä täysin lajittelemaan tehtäviä niiden vaikeusasteen ja vaarallisuuden mukaisesti. Tehtävien *laatuun* vaikuttaa erityisesti niiden *suorittamistapa*. Käytännössä vartioimistehtävien suorittamistapoja on neljä, ja lisäksi niitä voidaan eri tavoin yhdistellä. Suorittamistapoja ovat *paikallisvartiointi*, jossa vartija työskentelee vartioimisalueellaan tai suojellen vartioimiskohdettaan. *Piirivartiointi* tarkoittaa sitä, että vartija käy vartioimiskohteessa toimeksiantosopimuksessa sovituin väliajoin. *Etävartioinnilla* tarkoitetaan sitä, että vartioimistehtävää suoritetaan teknisillä apuvälineillä, kuten kameroilla, vartioimisalueen tai vartioimiskohteen ulkopuolelta. *Hälytysvartioinnissa* vartioimisalueelle tai vartioimiskohteen luokse mennään ainoastaan vartijan saatua hälytyksen joko murtolaitteesta tai toimeksiantajan annettua hälytyksen esimerkiksi puhelimitse tai käyttämällä hätäpainiketta.

Vartijoiden mahdollisten toimenpiteiden kohteiden toisaalta vartijoiden oikeusturvan kannalta on myös merkitystä sillä, suoritetaanko vartioimistehtäviä *julkisella paikalla* (julkisrauhan suojaamat alueet) vai *yksityiskodeissa* (kotirauhan suojaamat alueet)²¹¹. Voimassa olevan lainsäädännön esitöissä ja lainlaatijan antamissa vastauksissa eduskunnan kirjallisiin kysymyksiin sekä Sisäasiainministeriön antamissa lausunnoissa²¹² vartioimistehtävien *suorittamistaval-*

²¹⁰ Vrt. SVLL:n tavoitemuistio 2008, jossa pyydetään arvioimaan tarkasti kyseisten tehtävien sääntelyn tarkoituksenmukaisuutta.

²¹¹ Myös julkisilla alueilla saattaa olla kotirauhan suojaamia alueita, kuten wc:t ja sovituskopit

²¹² Sisäasiainministerin kirjallinen vastaus Eduskunnan puhemiehelle KK 654/2006 vp /Lasse Hautala/kesk., jossa linjattiin hälytysluontoisten tehtävien sopivuutta osaksi vartioimisliiketoimintaa. Linjauksen perusteella "Kotihälytykset, erilaiset häiriökäyttäytymiset ja väkivaltilanteet ovat usein vaarallisia ja niiden hoitaminen on erityistä ammattitaitoa sekä koulutusta vaativaa. Niiden siirtäminen vartijoiden tehtäväksi ei ole järkevää kehitystä, etenkin kun tehtävällä voidaan loukata perustuslain 10 § tarkoittamaa yksityiselämää, kunniaa ja kotirauhaa.", Sisäasiainministeriön poliisiosaston turvallisuusalan valvontayksikön lausunto 27.4.2006 Dnro SM-2006-01369/Yr-210, jossa lausuttiin, että työvoimatoimiston henkilön koskemattomuuden suojelemaan tehtäviä ei tulisi suorittaa pelkästään hälytysvartiointina, Sisäasiainministeriön poliisiosaston turvallisuusalan valvontayksikön lausunto 25.8.2006 Dnro

le on annettu merkitystä sen tulkitsemisessa, onko kysymys vartioimisliikkeiltä kielletystä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisestä vai vartioimistehtävistä. Julkisrauhan ja kotirauhan piiriä on pohdittu ennakoivasti²¹³ vartijan poistamisoikeutta säänneltäessä.

Sekä vartioimistehtävien suorittamistavat että niiden suorittaminen kotirauhan piiriin kuuluvilla alueilla täytynee ottaa sääntelyssä jollakin tavoin huomioon. Niiden huomioiminen sääntelyssä vaikuttaa suojeltavien kohteiden lisäksi *kolmansiin osapuoliin*. Esimerkiksi kerrostaloon yksi osakas, joka palkkasi itselleen vartijan suojelemaan kotirauhaansa, voisi vaikuttaa naapurin (toisen osakkeen omistajan) oikeuksiin hälyttämällä vartijan paikalle huomauttamaan esimerkiksi metelistä. Vartijan kirjaamat metelöintitapaukset voisivat esimerkiksi johdattaa taloyhtiön antamiin varoituksiin ja jopa vuokrasopimuksen irtisanomisiin. Osalle henkilöistä toisen normaalit elämän äänet voivat olla kestämatöntä meteliä. Voidaanko perustuslain 124 §:n valossa katsottuna yksityisille toimijoille antaa sellaisia oikeuksia, jotka voivat viimekädessä vaikuttaa esimerkin osoittamalla tavalla jopa ihmisten asumiseen? Kuinka tällaisten oikeuksien käyttämistä voitaisiin kontrolloida? Riittäisivätkö vartioimisliikkeiden voimavarat tehtävien laadukkaaseen suorittamiseen? Riittäisivätkö poliisin voimavarat vartioimisliikkeiden valvontaan, jotta toiminnan tehokkuudesta ei muodostuisi sopimaton kilpailukeino? Erottuisivatko köyhät ja rikkaat turvallisuuspalveluiden osalta nykyiseen hyvinvointivaltioomme soveltumattomalla tavalla?

Jos vartioimistehtävät ja niiden suorittamistavat olisivat riittävän yksityiskohtaisesti määritelty, niiden hankkimisesta voitaisiin tehdä riittävän tarkkaa *toimeksiantosopimus*. Siten ratkaisu löytyisi sopimusoikeudesta ja sen yleisistä periaatteista. Esimerkin tapauksessa osakkaat päättävät taloyhtiön hankkimista palveluista taloyhtiön kokouksissa. Siten teoriassa jokaisella on mahdollisuus vaikuttaa myös taloyhtiön turvallisuusratkaisuihin. Kerrostaloympäristössä tämä ei kuitenkaan ole koko totuus. Mikään ei estäisi yksittäisiä osakkaita hankkimasta omia turvallisuuspalveluitaan ja hyödyntämään vartijan palveluita esimerkiksi epämieluisan naapurin häätämiseksi²¹⁴. Perinteisessä ajattelussa nämä tehtävät on nähty liittyvän tiiviisti yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen, josta huolehtiminen on annettu yksin poliisin tehtäväksi. Poliisilla on ollut riittävästi yhteiskunnallista arvovaltaa naapureiden riitatilanteiden ratkaisemiseksi. Jos esimerkiksi kyseiset tehtävät mahdollistetaan yksityisille vartioimisliikkeille

SM-2006-02373/Yr-210, jossa kerrostalon järjestyksen ja turvallisuuden järjestyksenvalvontatehtäviä pidettiin vartioimisliiketoimintaan soveltumattomina yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitotehtävinä.

²¹³ Rikoslain kotirauhaa ja julkisrauhaa koskeva muutos oli parhaillaan valmisteilla yksityistä turvallisuusalaa koskevaa lakia koskevaa hallituksen esitystä HE 69/2001 vp. valmisteltaessa.

²¹⁴ Häiriötapauksissa huomauttaminen ja niistä kirjaaminen (todisteita häätöpäätöksiä varten).

laajasti, asettaa se suuria paineita vartioimisliikkeiden lakisääteisten toimintaedellytysten (koulutus, valvonta työturvallisuus) lakisääteiselle kehittämiselle. Samalla muun voimassa olevan lainsäädännön, esimerkin tapauksessa taloyhtiöitä koskevan lainsäädännön, on oltava sellaisessa kunnossa, että se kestää aikaisemmin julkisin voimavaroin suoritettujen tehtävien yksityistämisen. Samankaltaisia asioita tulisi harkittavaksi esimerkiksi *kunnallisen järjestyksenvalvonnan* kehittämisessä. Pysäköinninvalvonnan yksityistämisessä pelkästään sopimusoi-keudellisen sääntelyn varaan jätettyjen ratkaisujen ongelmat ovat jo tulleet hyvin esille.

Erityisiä vartioimistehtäviä olisivat 1) erityiset turvatarkastustehtävät, 2) järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämistä vartioimisalueella koskevat tehtävät, arvokuljetustehtävät, myymälätarkkailu, yksityisetsivätehtävät, henkivartijatehtävät ja hälytyskeskustehtävät²¹⁵. Kuhunkin niistä liittyisi jokin (perus)vartioimistehtävistä erottava erikoispiirre, joka edellyttäisi tehtäväkohtaista erityissääntelyä.

Yksityisistä turvallisuuspaaleluista annetun lain määritelmässä todettaisiin myös edellytykset, joilla vartioimisliikkeet voisivat suorittaa *viranomaisia avustavia tehtäviä* koskevia toimeksiantoja. Määrittelemällä viranomaisia avustavat tehtävät vartioimistehtäviksi, tavoitteena olisi, että olemassa olevat ja tulevaisuudessa mahdollisesti yksityiselle turvallisuusalalle siirtyvät viranomaisia avustavat tehtävät ohjautuisivat elinkeinoluvanvaraisten vartioimisliikkeiden tehtäviksi, jolloin esimerkiksi tehtäviä suorittavan työvoiman koulutuksesta, työturvallisuudesta ja valvonnasta kyettäisiin asianmukaisesti huolehtimaan. Kuhunkin tehtävään liittyvistä erityispiirteistä voitaisiin säätää niitä koskevassa erityislaissa.

4.4.2.2 Vartijan oikeudet

Edellä kuvattujen tehtävien suorittamiseksi olisi välttämätöntä, että vartijoilla olisivat riittävät oikeudet. Tavoitteena tulisi olla saattaa oikeudet nykyisten ja tulevaisuudessa mahdollisten tehtävien vaatimalle tasolle. Tavoitteena olisi säätää yksityisen turvallisuusalan työntekijöiden oikeudellinen asema ja oikeudet sellaiseksi, että tärkeää turvallisuustyötä olisi *mahdollista, turvallista ja mielekästä* tehdä. Oikeuksien mahdollisimman yksinkertainen ja selkeä kansallinen määrittelemine olisi tärkeää myös Euroopan Unionin tulevan sääntelyn asettamiin haasteisiin vastatessa.

Nykyiset oikeudet eivät ole olleet käytännössä riittävät vartijoiden tehtävien suorittamiseksi. Oikeuksien vajavaisuus on johtanut tilanteeseen, jossa vartijat joutuvat hyväksyttämään toimenpiteitään toimeksiantajalla ja toimenpiteidensä kohteella. Lisäksi toimenpiteiden loppuun saattaminen edellyttää usein poliisin kutsumista paikalle. Oikeudellisesti arvioituna ristiriitoja on aiheuttanut se, että vartija on kuitenkin ollut edellä mainitusta huolimatta henkilökohtai-

²¹⁵ Vrt. kuvio 9.

nessa vastuussa toimenpiteistään, joita hän on esimerkiksi ainoastaan toimeksiantajan tai tämän edustajan päätöksellä ollut oikeutettu tekemään tai jotka ovat edellyttäneet toimenpiteen kohteen suostumuksen. Huomioiden, että vartijaksi hyväksyminen, eli vartijan ammatin harjoittamisen ehdoton edellytys, on voitu peruuttaa väärinkäytösten johdosta, on ollut vartijoiden näkökulmasta kohtuuton tilanne, että toimeksiantajan vaatimia toimenpiteitä on jouduttu tekemään toimeksiantajan päätökseen perustuen tai kohdehenkilön suostumuksella eikä vartijan täysin itsenäiseen harkintaan perustuen. Edellä mainittu tilanne on johtunut muun muassa siitä, että vartijalla ei ole ollut pääsäännön mukaan itsenäistä poistamisoikeutta, vaan poistaminen on voitu suorittaa toimeksiantajan tai hänen edustajansa pyytäessä poistamista vartijalta. Vartijoiden mahdollisuuksia puolustaa itseään on vaikeuttanut myös *tiedon asymmetriaongelma*; vartijan on tunnistauduttava toimenpiteensä kohteelle, mutta toimenpiteen kohteen ei tarvitse kertoa henkilöllisyyttään vartijalle²¹⁶.

Aikaisempaa yksityiskohtaisemman vartijan oikeuksien sääntelyn tavoitteena olisi selkeyttää niitä siten, että ne olisivat vartijoiden, palveluiden ostajien ja toimenpiteiden kohteiksi mahdollisesti joutuvien kansalaisten helposti ymmärrettävissä ja selvitettävissä sekä viranomaisien helposti valvottavissa. Tavoitteena olisi, että vartijoilla olisi selkeät lakisääteiset oikeudet, joilla tehtävät tulisi kyetä suorittamaan. Ehdotettavalla oikeuksia koskevalla sääntelyllä ei kuitenkaan rajattaisi pois jokaiselle kuuluvia niin sanottuja jokamiehen oikeuksia. Jokamiehenoikeuksista ei kuitenkaan Kerttulan väitöskirjassaan ehdottamalla tavalla esitettäisi säädettäväksi "superoikeutta"²¹⁷ vartijoille, koska tehtäviin sovitettujen oikeuksien pitäisi pääsääntöisesti ratkaista käytännössä riittämättömien oikeuksien ongelma perustuslain 124 §:n edellyttämällä tavalla tarkkarajaisesti ja tarkoituksenmukaisesti. Muutettujen oikeuksien jälkeen jokamiehen oikeuksiin turvautuminen tulisi olla poikkeuksellista harvoissa tilanteissa, kuten esimerkiksi hätävarjelu-oikeuden osalta on tarkoitettukin. "Superoikeuteen" liittyisi liian suuri vaara siitä, että muiden oikeuksien käyttämisen ensisijaisuus unohdettaisiin. Yliilyönnit toimenpiteissä voisivat tarvittaessa olla yksittäistapauksissa perusteltavissa "superoikeudella" etenkin, jos vartija työskentelee yksin, eikä apua ole saatavissa, mikä lienee tilanne käytännössä varsin usein ja lakisääteinen koulutustaso säilytettäisiin matalana.

Lisäksi tavoitteena olisi säätää vartijoiden oikeuksista *yleisen oikeustajun* mukaisesti. Sääntelyteknisesti tämä pyrittäisiin toteuttamaan siten, että vartijoille tarkoitetut oikeudet säädettäisiin mahdollisuuksien mukaan voimassa olevien vartijan, järjestyksenvalvojan ja poliisin oikeuksien kanssa yhteneviksi huomioiden kuitenkin vartioimistehtävien erityispiirteet. Sääntelyssä pyrittäisiin huomioimaan myös alalla käytössä olleet *käytänteet*, jotka ovat oletetta-

²¹⁶ Turvatiimi Oyj:n palvelujohtaja Petri Miettinen on nostanut ongelman esille useissa yhteyksissä.

²¹⁷ Ks. Kerttula 2010 s. s. 445 - 447 ja osio 3.3.2.

vasti vaikuttaneet kansalaisten käsityksiin vartijoiden oikeuksista. Tällaisia ovat esimerkiksi turvatarkastuksen perusteella suoritettussa tarkastuksessa tehty anastetun omaisuuden etsintä suostumukseen perustuva henkilöllisyyden tarkastaminen.

Edellä mainitut epäkohdat oikeuksissa tulisi korjata. Periaatteena tulisi olla, että oikeuden käyttäjällä olisi itsenäinen vastuu toimenpiteensä oikeellisuudesta. Oikeuksia määriteltäessä tulisi myös huomioida, että vartijan tehtävät ja niiden painopisteet ovat olennaisesti muuttuneet voimassa olevaa sääntelyä tehtäessä vallinneesta tilanteesta. Yhä suurempi osa vartioimistehtävistä on niin sanottua aulapalvelua. Keskeisiä ovat myös henkilön koskemattomuuden suojelemista ja järjestyksenvalvontaa koskevat tehtävät, joidenka osuus on lisääntynyt perinteisen puhtaan omaisuuden vartioimisen rinnalla. Tekniikan kehittyminen on avannut aikaisempaa laajemmin mahdollisuuden hälytykseen perustuvalla vartioimisella, jota hyödynnetään omaisuuden vartioimisen lisäksi henkilön koskemattomuuden suojaamista koskevissa tehtävissä. Vartijan oikeuksia määriteltäessä olisi myös huomioitava turvatarkastustehtävien ja nykyisten järjestykseläin mukaisten järjestyksenvalvontatehtävien sekä järjestyksenvalvojista annetun lain mukaisten siirtyvien tehtävien, esimerkiksi ravintoloiden järjestyksenvalvonnan, asettamat vaatimukset vartijan oikeuksille. Oikeuksien täsmentämisellä ja niiden tarkoituksenmukaisella sääntelyllä tosiasiallisesti parannettaisiin sekä vartijoiden että turvallisuustoimenpiteiden kohteina olevien henkilöiden oikeusturvaa.

Edellä esitellyillä perusteilla vartijan uusina oikeuksina ehdotettaisiin säädettäväksi aikaisempien oikeuksien lisäksi²¹⁸ *pääsyn estämistä koskevasta oikeudesta* laissa tyhjentyvästi määritellyin ehdoin, *poistumiskehotuksen antamista koskevasta oikeudesta* ja siihen liittyvästä aikaisempaa itsenäisemmästä *poistamisoikeudesta, kiinniotetun iän tai henkilöllisyyden tarkastamisoikeudesta ja kiinniotetun henkilöntarkastamisoikeudesta, päihtyneen tai kiinniotetun kuljettamista koskevasta oikeudesta, tilapäisestä säilöönottamisoikeudesta, oikeudesta määrätä hallinnollinen virhemaksu järjestyksen- liikenne- tai pysäköintimääräysten noudattamatta jättämisestä ja toimenpiteistä luopuminen*. Myös *voimakeinojen käyttöä* koskevaa oikeutta ehdotettaisiin säädettäväksi aikaisempaa yksityiskohtaisemmin. Poikkeuksena oikeuksien keskittämisestä yksityisistä turvallisuuspalveluista annettuun lakiin *porttikiellon valvonnasta* ehdotetaan tässä säänneltäväksi kokoontumislaisissa. Poikkeusta perusteltaisiin sillä, että kyseistä vahvaa, perusoikeuksia rajoittavaa oikeutta ei tulisi säädellä yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain kaltaisessa yleislaissa²¹⁹.

Uusilla oikeuksilla tavoiteltaisiin tilannetta, että vartijat voisivat suorittaa laissa säädettävät tehtävänsä selkeisiin, laissa säädettäviin oikeuksiin perustuen. Huolimatta vartioimistehtävi-

²¹⁸ Ks. vartijan nykyiset oikeudet osiosta 2.2.3.

²¹⁹ Ks. porttikiellosta osiosta 4.4.4.2.

en, erityisten vartioimistehtävien ja nähtävissä olevien viranomaisia avustavientehtävien erilaisuudesta, niissä tarvittavat oikeudet olisivat pitkälti yhtenevät. Oikeuksien selkeyden vuoksi olisi tarkoituksenmukaista säätää kaikille vartijoille yhteisistä oikeuksista.

Pääsyn estäminen olisi erityisesti nykyisin yleisissä aulapalveluissa mutta myös muissa paikallisvartiointina suoritettavissa vartioimistehtävissä ja erityisissä vartioimistehtävissä keskeinen oikeus. Nykyinen toimintamalli, jossa vartija ei saa estää henkilön pääsyä vartioimisalueelle, mutta voi toimeksiantajan pyynnöstä perusteen ilmettyä poistaa henkilön vartioimisalueeltaan, on osoittautunut käytännössä vaikeaksi toteuttaa ja on oikeudellisestikin arvioituna heikko oikeus toimeksiantajien vartijoihin kohdistamiin odotuksiin verrattuna, eikä se ole myöskään vastannut kansalaisten yleistä oikeustajua. Pääsyn estäminen soveltuisi oikeudeksi käytännössä vain vartioimisalueille, joihin kaikilla ei ole vapaata pääsyä. Käytännössä pääsyn estämistä on jo nyt toteutettu siten, että pääsulle on asetettu ehdoksi työsuhteen todistaminen tai kutsun esittäminen joltakin siihen oikeutetulta toimeksiantajan edustajalta. Lisäksi olisi huomioitava, että vartioimistehtävien suorittamisen olisi tarkoitus perustua ennalta estävyyteen. Esimerkiksi lentokenttien turvatarkastustehtävissä ja järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämistä vartioimisalueella koskevissa tehtävissä ravintoloissa muodostuisi vartijoiden työnteko käytännössä madottomaksi, jos pääsyn estämistä koskevaa oikeutta ei olisi olemassa. Pääsyn estämistä koskeva sääntely soveltuisi myös lähestymiskieltojen valvontaan, jos kiellon kohteesta olisi käytettävissä valokuva²²⁰.

Perustellusta syystä annetun poistumiskehotuksen noudattamatta jättäminen tulisi myös säätää *poistamisperusteeksi*. Vartijoiden tehtävät nykyisin ja esitetyn mukaisina käytännössä ja oikeudellisesti arvioituna olisivat riittävän haastavia ilman poistamisoikeutta koskevia tarpeettomia oikeudellisia rajoituksiakin. Sekä pääsyn estämistä että poistamista koskevien oikeuksien käyttämisessä on käytännössä kysymys niin sanotusta isännän oikeudesta²²¹. Vartijoiden tehtäviensä suorittamiseksi muodostamat käytännöt edellä mainittujen, laissa säätele-

²²⁰ Lähestymiskieltojen tehokkaammalla käytöllä myös työpaikoilla voitaisiin pyrkiä estämään esimerkiksi Espoon Leppävaaran Sellon kauppakeskuksessa tapahtuneen kaltaisia useita uhreja vaatineita ampumistapauksia. Pääsyn estäminen lähestymiskiellossa olevalta olisi toimiva työkalu myös henkilön suojelua ja henkivartijatehtäviä suorittaville vartijoille. Vartioimisliikkeet suorittavat esimerkiksi turvatalotoimintaa pahoinpidellyille puolisoille.

²²¹ Ns. isännän oikeus ei sisälly sellaisenaan voimassa olevaan lainsäädäntöömme, mutta termi kuvaa hyvin vartioimisliikkeiden toimeksiantajien perusoikeuksien kokonaisuutta, jotka on säädetty perustuslakimme 2 luvussa. Tämä näkökulma on nykyisin jäänyt samoin perustuslain 2 luvussa säänneltyjen yksilön oikeuksien varjoon. Ehdotetut vartijan oikeuksien muutokset olisivat harkittu askel isännän oikeuksien suuntaan, mutta ne eivät tarpeettomasti ja olennaisesti myöskään loukkaisi yksilön oikeuksia.

mättömien oikeuksien käytössä ovat osoittaneet, että kyseisiä oikeuksia voitaisiin käyttää ihmisten perusoikeuksia tarpeettomasti loukkaamatta. Oikeuksien käytölle olisi aina oltava oikeudellisesti hyväksyttävä peruste. Oikeuksien väärinkäytöstä voisi aiheutua edelleen sekä hallinnollisia että rikosoikeudellisia seuraamuksia. Poistaminen voisi kehotuksen jälkeen tulla kysymykseen esimerkiksi tilanteissa, joissa henkilö polttaa tupakkaa ravintolassa tai yleisötilaisuudessa alueilla, joissa polttaminen on kielletty, eikä henkilö noudattaisi vartijan tai järjestyksenvälvojan kehotusta lopettaa tupakoiminen.

Yhdessä edellä mainittujen oikeuksien kanssa kiinniotetun *henkilöllisyyden tarkastamista ja henkilöntarkastamista* koskevilla oikeuksilla pyrittäisiin tehostamaan vartijoiden suorittamaa rikostorjuntaa. Kauppaliikkeistä omaisuusrikoksien kautta varastettavan omaisuuden hävikki on ollut jatkuvasti kasvussa ja ylittänyt jo 300 miljoonan euron tason. 2.2.2007 muutetun rikoslain 2 luvun 6 §:n 4 momentin perusteella rangaistusmääräysmenettelyssä annettuja sakkoja ei enää pääsääntöisesti muuteta vankeudeksi. Koska vartioinnilla tyypillisesti pyritään ehkäisemään esimerkiksi näpistysrikoksia, joista tyypillinen rangaistus on rangaistusmääräysmenettelyssä annettava sakko, olisi rikosten torjunnan tehostamiseen pyrittäessä otettava käyttöön muita aikaisempaa tehokkaampia keinoja. Samalla tavoitteena olisi vähentää vartijoiden suorittamaa kiinniotetun henkilön vartioimiseen kohdistuvaa työtä ja vähentää vartijoiden ja poliisin osin päällekkäistä työtä. Lisäksi pyrittäisiin tosiasiallisesti myös parantamaan kiinniotettujen henkilöiden oikeusturvaa. Menettely johtaisi näet siihen, että yhteistyöhön suosittuvan kiinniotetun ei tarvitsisi odottaa poliisin paikalle saapumista tosiasiallisesti vapautensa menettäneenä pitkäköjäkin aikoja²²².

Henkilöllisyyden tarkastamista ja henkilöntarkastamista koskevat oikeudet rajoitettaisiin koskemaan kiinniotettuja henkilöitä. Todennäköisin syin eräistä laissa yksilöidyistä rikoksista, joihin syyllistyneeksi epäilty henkilö jokamiehelläkin olisi oikeus ottaa verekseltään kiinni, kiinniotetun henkilöllisyys voitaisiin vartijan erityiseen oikeuteen perustuen oikeudellisesti luotettavalla tavalla selvittää henkilöllisyyttä osoittavasta todistuksesta tai luotettavan vartijan tunnistamisen perusteella. Henkilöntarkastamisoikeuttaan käyttäen vartija voisi etsiä omaisuutta, jonka hän on todennäköisin syin, esimerkiksi kameravalvontaan tai näköhavaintoon perustuen epäillyt kiinniotetun henkilön anastaneen. Kyseisillä oikeuksilla vartija voisi itsenäisesti selvittää rikosilmoituksen tekemistä varten tarvittavat tiedot. Jos kiinni otetulta henkilöltä saataisiin tarvittavat tiedot ja asianomistaja vaatisi asianomistajarikosten osalta rangaistusta, rikosilmoitus voitaisiin tehdä vartijan toimesta ja henkilö vapauttaa ilman, että

²²² Voimassa olevan yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain kiinniotetun luovuttamista poliisille koskeva ehdoton 28 §:n 2 momentin säännös on pitkistä matkoista tai poliisin tehtävien suurista määristä saattanut johtaa jopa kolmen tunnin kiinniottoaikoihin. Puolesta tunnista tuntiin kestävä poliisin odotus ei ole millään tavoin poikkeuksellista.

poliisia olisi välttämätöntä kutsua rikospaikalle vapauttamaan kiinniotettua henkilöä. Kiinniotosta olisi kuitenkin aina, kiinnioton osoittautuessa aiheettomaksikin, ilmoitettava hätäkeskuslaissa tarkoitettuun hätäkeskukseen. Hätäkeskuksesta voitaisiin tarvittaessa ottaa yhteyttä poliisiin. Kyseisellä menettelyllä pyrittäisiin turvaamaan vartijan toimenpiteiden kohteeksi joutuvien henkilöiden oikeusturvaa, vartijoiden oikeusturvaa ja edesauttamaan etsintäkuulutettujen henkilöiden löytymistä. Tavoitteena oleva rikostorjunnan tehostuminen ja vartijoiden ja poliisin työajan säästyminen saavutettaisiin siten, että vartijan työaikaa ei kuuluisi poliisin odottamiseen kiinniotetun henkilön kanssa. Poliisin työaikaa säästyisi siten, että kaikkia vartijoiden kiinni ottamia henkilöitä ei tarvitsisi käydä tarkastamassa ja vartijoiden tehdessä asiasta rikosilmoituksen. Kansalaisten oikeusturvan arvioitaisiin paranevan siten, että heidän ei tarvitsisi olla nykyisiä pitkäköjäkin aikoja kiinniotettuna poliisia odoteltaessa. Kiinniotetulla olisi edelleen oikeus vaatia poliisia paikalle, jolloin hänen vartijan tulisi suostua hänen vaatimukseensa. Jos henkilötietoja ei saataisi kiinniotetun avustuksella luotettavasti selvitettyksi, paikalle olisi edelleen kutsuttava poliisi nykyiseen tapaan.

Henkilöllisyyden tarkastamista koskeva oikeus olisi välttämätön myös niin sanotun *porttikielion* toteuttamiseksi. Useissa Eurooppalaisissa maissa on otettu käyttöön porttikellot esimerkiksi jalkapallohuliganismin torjumiseksi. Suomen olosuhteissa porttikellon asettamisen mahdollisuus olisi tarkoituksenmukainen kaikissa yleisötilaisuuksissa. Tällöin porttikellon piiriin asettamisen tulisivat kaikki urheilulajit kaikilla sarjatasoillaan ja esimerkiksi rokkifestivaalit. Porttikielto voitaisiin rajata vain yleisötilaisuuksissa käytettäväksi sääntelemällä siitä kokoon-tumislain yleisötilaisuuksien turvallisuusjärjestelyjä koskevassa osassa. Myös esimerkiksi kauppan alalla ja ravintolatoiminnassa on esitetty toiveita porttikieltojärjestelmän käyttöön ottamisesta. Niissä tarkoituksenmukainen turvallisuustaso voitaisiin kuitenkin saavuttaa vähemmän yksilön oikeuksia loukkaavalla tavalla sääntelemällä edellä esitetyin tavoin pääsyn estämistä, poistumiskehotusta ja poistamista koskevista oikeuksista yksityisistä turvallisuuspalveluista annetussa laissa.

Henkilöllisyyden tarkastaminen mahdollistettaisiin siis ainoastaan kiinniotettujen henkilöiden ja porttikellon toteuttamisen avustavaksi oikeudeksi. Tällä pyrittäisiin siihen, että vartijat eivät tarpeettomasti käyttäisi kyseistä oikeutta. Henkilöllisyyden tarkastamista koskevan oikeuden tarkastamista rajoitetumman oikeuden, *iän tarkastamista* koskevan oikeuden käyttäminen olisi välttämätön määrällisesti useissa tilanteissa. Näitä olisivat esimerkiksi alkoholin anniskelun, ravintolaan tai yleisötilaisuuteen asetetun ikärajan tai uutena rahapelien pelaamiselle asetetun ikärajan (18 vuotta) valvomiseksi. Iän tarkastamisoikeus voitaisiin säätää pääsyn estämistä ja poistamista koskevien oikeuksien yhteydessä. Ikärajojen kiertämiseksi väärennetyksi epäilty henkilöllisyystodistus tulisi vartijalla tai järjestyksenvalvojalla olla mahdollisuus ottaa haltuun ja ottaa väärennettyä asiakirjaa käyttävä henkilö kiinni poliisille

luovutettavaksi, mikäli oikeaa henkilöllisyyttä ei olisi muutoin mahdollista selvittää esimerkiksi oikeasta henkilöllisyystodistuksesta.

Esityksen tavoitteena olisi myös yhdenmukaistaa vartijoiden, järjestyksenvalvojien ja turvatarkastajien oikeudet. Kyseisten toimijoiden nykyisin suorittamat tehtävät ovat luonteeltaan siinä määrin samanlaisia, että niiden suorittamiseksi välttämättömät oikeudet olisi tarkoituksenmukaista säätää samansisältöisiksi. Turvatarkastajien osalta yhtenäistäminen tapahtuisi säätämällä turvatarkastustehtävät osaksi vartioimistehtäviä ja lentokenttien ja satamien osalta erityisiksi vartioimistehtäviksi. Turvatarkastustehtäviä suorittaisivat vartioimisliikkeiden palveluksessa olevat vartijat.

Vartijoiden ja järjestyksenvalvojien oikeudet säädettäisiin samansisältöiset lukuun ottamatta sitä, että nykyisin järjestyksenvalvojille kuuluva *tilapäinen säilöönotto-oikeus*²²³ säänneltäisiin ainoastaan vartijoiden oikeudeksi. Lisäksi vartijoille säädettäväksi esittäviä *hallinnollisia virhemaksuja* ei ehdoteta säädettäväksi järjestyksenvalvojien oikeuksiksi. Säilöönotto-oikeus voitaisiin laajentaa nykyisestä yleisötilaisuuksia koskevasta toimivaltuudesta kaikkia poliisin ennalta tarkastamia säilöönottotiloja kattavaksi. Siten henkilöä voitaisiin vartijan toimesta pitää säilössä poliisin tapauskohtaisella luvalla²²⁴ enintään neljä (4) tuntia säilöön laittamisesta esimerkiksi kauppakeskuksissa, liikenneasemilla, sairaaloissa ja ravintoloissa. Vaikka kyseinen oikeus olisi varmasti haastava säänneltävä Perustuslakivaliokunnan nykyisen linjan valossa, voisi sen säänteleminen olla mahdollisuuksien rajoissa sen vuoksi, että järjestyksenvalvontatehtävien siirtäminen vartioimistehtäväksi aiheuttaisi sen, että tosiasiallisesti uutta oikeutta ei ehdotettaisi; ainoastaan sääntelypaikan siirtämistä ja sen mukanaan tuomaa käyttöalan laajennusta eräisiin tärkeisiin kohteisiin.

Ilman säilöissäpitämistä koskevaa oikeutta ja kiinniotetun tai muutoin vapautensa menettäneen *kuljettamista* koskevaa oikeutta ei olisi oikeudellisesti kestäväällä tavalla mahdollista myöskään säännellä eräistä viranomaisia avustavista tehtävistä. Tällaisia tehtäviä olisivat esimerkiksi päihtyneistä huolehtiminen, vankien kuljettaminen ja vartiointi, lääkärin määräämät potilaiden eristämiset, poliisin avustaminen poliisin kiinniottamien henkilöiden varti-

²²³ Järjestyksenvalvojista annetun lain 7 §:n 3 momentti.

²²⁴ Hankittaisiin esimerkiksi puhelimitse päällystään kuuluvalta virkamieheltä hätäkeskusten kautta tai suoraan poliisin alueellisesta johtokeskuksesta. Säilöissäpitämistä ei tarvitsisi useinkaan käyttää henkilöllisyyden selvittämistä ja henkilötarkastusta koskevan oikeuden sääntelemisen vuoksi. Ne mahdollistaisivat rikosilmoituksen tekemisen ja kiinniotetun vapaaksi päättämisen. Lisäksi poliisi voisi viipymättä noutaa haltuunsa suurimman osan säilöissäpitämistä edellyttävistä henkilöistä.

oinnissa sekä maahanmuuttokeskuksista poistumasta kiellettyjen vartioiminen²²⁵. Kuljettamis-oikeus poliisiin tapauskohtaisella luvalla edesauttaisi myös järkevää poliisin ja vartijoiden yhteistyötä. Sopivaan kuljetuspaikkaan siirretty henkilö olisi useissa tapauksissa, esimerkiksi suurista liike- ja toimistotiloista tai alueeltaan laajoilta yleisötilaisuuksien järjestämisalueilta helpommin noudettavissa poliisin haltuun. Joissakin tapauksissa saattaisi olla jopa kaikkien osapuolten edun mukaista, että vartijat kuljettaisivat kiinniotetun suoraan poliisilaitokselle.

Käytännössä säilöönottamista tai kiinniotetun kuljettamista koskevia, perinteisesti viranomaistehtäviksi miellettyjä oikeuksia yleisemmin käytettäväksi voisivat tulla *hallinnollisen virhemaksun määrääminen* järjestyslakirikkomuksesta, tupakkalain rikkomisesta, liikenneriikkomuksesta tai virhepysäköinnistä. Ne ovat nykyisen sääntelyn valossa ainoastaan viranomaisille kuuluvia toimivaltuuksia. Tosin parkkisakon osalta Korkein oikeus päätyi ratkaisuun, että kuka tahansa voi määrät parkkisakon sopimusrikkomuksen perusteella²²⁶. Parkkisakon osalta tehtiin myös hallituksen esitys, josta ei kuitenkaan säädetty lakia. Säättämällä parkkisakon myöntämisoikeus vartijoiden oikeudeksi, tehtävä saataisiin asianmukaisesti viranomaisvalvontaan ja esimerkiksi koulutusta koskevat edellytykset saataisiin osana vartijan koulutusta järjestettyä. Sakon määrääminen järjestysrikkomuksesta toisi huomattavasti lisää uskottavuutta vartijoiden toimintaan. Järjestyslakirikkomukset ovat helposti todettavissa, ja niistä on määritelty euromääräiset rangaistukset, jotka eivät edellytä viranomaisharkintaa. Sekä parkkisakosta että järjestysrikkomuksesta annetut sakot voitaisiin säilyttää valituskelpoisina, jolloin toimenpiteiden kohteiden oikeusturva saataisiin taattua.

Yhdenmukaistamalla yksityisen turvallisuusalan toimijoiden oikeudet tavoiteltaisiin tilannetta, että kansalaiset, palvelujen ostajat, palvelujen tarjoajat ja valvovat viranomaiset tietäisivät mitä oikeuksia vartijoilla ja järjestyksenvallvojilla on. Oikeuksista voitaisiin säätää yksityisistä turvallisuuspalveluista annetussa laissa, johon järjestyksenvallvojista annetussa laissa voitaisiin viitata siltä osin, kun oikeudet koskisivat myös harrastustehtäviä suorittavia järjestyksenvallvojia. Lisäksi edellä mainituin tavoin porttikieltoa koskevasta oikeudesta voitaisiin säännellä kokoontumislaisissa.

Laki yksityisistä turvallisuuspalveluista vartijoiden oikeudet määrittelevänä lakina koskisi kaikkia tilanteita, joihin lisäturvaa yksityisen turvallisuusalan palveluntarjoajilta voidaan

²²⁵ Vrt. Eduskunnan oikeusasiamiehen päätös 14.6.2005 dnro 405/4/03 päihtyneen ja häiritsevästi käyttäytyneen potilaan eristäminen ja omaisuuden haltuunotto terveyskeskuksessa, ja Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen päätökset 30.9.2009 Dnro 1640/4/08 vartijoiden suorittamasta poliisiin kiinniottamien henkilöiden vartioinnista sekä 10.2.2009 Dnro1450/2/07 Metsälän ulkomaalaisten vastaanottokeskuksen säilöönottoyksikön vartioinnista.

²²⁶KKO:2010:23

hankkia. Yleisissä kokouksissa ja yleisötilaisuuksissa sekä leirintäalueiden turvallisuusjärjestelyissä, voitaisiin käyttää myös järjestyksenvalvojista annetun lain mukaisia järjestyksenvalvojia. Nämä oikeudenkäyttötilanteet olisivat siten hyvin rajoitetuilla toimialueilla. Muutoksen johdosta olisi kaikkien tahojen helppo etukäteen tai jälkikäteen selvittää, millä oikeuksilla vartijat tai järjestyksenvalvojat toimivat.

Jos vartijan oikeuksiksi säädettäisiin voimassa olevan lain tapaan osin joka miehen oikeuksista eroavat, laajemmat ja osin perusoikeuksiin puuttumisen sallivat oikeudet, olisi tärkeää, että kaikilla olisi mahdollisuus ainakin pidemmällä ajanjaksolla oppia tuntemaan kyseiset oikeudet samaan tapaan kuin viranomaisille kuuluvat toimivaltuudet voidaan edellyttää tunnettavan. Tämä olisi hyväksi yksityisen turvallisuusalan tehtävien käytännön suorittamiselle.

Järjestelmä selkenisi myös siltä osin, että kenellekään yksityisen turvallisuusalan toimijoille ei enää säädeltäisi *toimivaltuuksia*²²⁷ eli oikeutta, mutta samalla myös lakisääteistä velvollisuutta²²⁸ puuttua tehtävissään havaitsemiinsa laissa tyhjentävästi säänneltyihin asioihin. Jako liiketoiminnan muodossa harjoitettaviin ja harrastuksenluontoiisiin tehtäviin mahdollistaisi ja toisaalta myös edellyttäisi kyseistä selventävää muutosta. Jatkossa ei voisi olla siten, että harrastuksenluotoisesti esimerkiksi yleisötilaisuudessa järjestyksenvalvontatehtävää suorittavalla harrastelijalla olisi velvollisuus puuttua esimerkiksi pahoinpitelyyn, mutta vartijalla (joka suorittaisi järjestyksenvalvontatehtävää) se olisi oikeus, joka ei sisältäisi vastaavaa velvollisuutta.

Samalla, kun toimivaltuudet muutettaisiin oikeuksiksi, poistuisi myös sekoittava ja lainkäytössä tarpeettomaksi ilmennyt liittymä viranomaistoimintaan. Toimivaltuuksilla toimineet järjestystä ja turvallisuutta ylläpitävät henkilöt on nykyisin osin rinnastettu perustuslakivaliokunnan aloitteesta virkamiehiin ja sitä kautta rikoslain 40 luvun virkarikossääntelyyn.²²⁹ Korotettu oikeudellinen suoja väkivaltaista vastustamista vastaan voitaisiin edelleen säilyttää nykyisellä tavalla määrittelemällä vartijat ja järjestyksenvalvojat rikoslain 17 luvun 6 §:ssä järjestystä ylläpitäviksi henkilöiksi.

²²⁷ Järjestyksenvalvojista annetussa laissa 7 - 9 §:ssä säännellään toimivaltuuksista. Niihin viitataan rajoitetusti järjestyslain 22 §:ssä. Vartijalla on yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 28 §:n perusteella oikeuksia, mutta ei toimivaltuuksia.

²²⁸ Toimivaltuuden edellyttämän toimenpiteen laiminlyönti on myös säädelty järjestyksenvalvojarikkomuksena järjestyksenvalvojista annetun lain 26 §:ssä rangaistavaksi, mikäli laiminlyönnistä ei muualla ole säännelty ankarampaa rangaistusta.

²²⁹ Vrt. Kerttula 2010, jossa Kerttula esittää täysin vastakkaisen mielipiteen, jonka perusteella yksityisen turvallisuusalan toimijoiden virkavastuuta olisi syvennettävä.

Timo Kerttula on edellä luvussa 3 esitetyllä tavalla tarkastellut säätää vartijoille ammatillinen hätävarjelu-oikeus. Vaikka säännöksen tavoite olisi rajoittaa vartijoiden ja järjestysvartijoiden jokamiehelle kuuluvaa hätävarjelu-oikeutta, voisi siitä muodostua käytännössä helposti "superoikeus", jonka vuoksi muulla tehtävien ja oikeuksien sääntelyllä ei olisi enää käytännön merkitystä. Muutos veisi lainsäädäntöä common law-tyyppiseen järjestelmään, jossa vielä nykyistään selkeämmin ratkaistaisiin yksittäistapauksittain (ja mahdollisesti ennakkotapauksen luontoisesti) vartijoiden ja järjestysvartijoiden toimenpiteiden oikeellisuutta. Kyseisen "superoikeuden" käyttäminen olisi erittäin haastavaa kouluttaa vartijoiden lyhyissä lakisäätöisissä vähimmäiskoulutuksissa. Toimenpiteiden kohteille muodostuisi vaikeaksi ymmärtää vartijan oikeuksien rajat ja heillä olisi aina olemassa oikeudellinen riski jutun häviämisestä, joka vähentäisi vartijoihin ja järjestysvartioihin kohdistettavaa oikeutettua arvostelua. Myös poliisin suorittama viranomaisvalvonta vaikeutuisi olennaisesti. Kerttulan ehdottamaa ammatillista hätävarjelu-oikeutta parempi vaihtoehto olisikin tehtävissä välttämättömien oikeuksien tarkkarajainen säänteleminen tässä osiossa ehdotetulla tavalla.

Sääntelyteknisesti oikeuksien ymmärrettävyyden parantamiseksi ja sääntelyn selkeyttämiseksi vartijan oikeuksia koskeva yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 28 pykälä voitaisiin jakaa esimerkiksi 28 § - 28 j §:n siten, että jokaisella oikeudella olisi oma pykälänsä. Lisäksi säädettäisiin erillisenä poikkeussäännöksenä, että yksityisetsivätehtäviä suorittavilla vartijoilla ei olisi muille vartijoille kuuluvia oikeuksia, vaan kyseiset erityiset vartioimistehtävät tulisi suorittaa niin sanotuin jokamiehen oikeuksin. Poikkeus johtuisi siitä, että vartijan oikeudet olisivat liian voimakkaasti ihmisten oikeuksiin puuttuvia yksityisetsivätehtäviä suoritettaessa.

4.4.2.3 Vartioimisliiketoimintaan vaikuttava työnjako

Kuviossa 12 kuvataan myös sekä säänneltävän alueen rajausta että sisällön pääkohtia. Rajaukset näkyvät vasemmassa yläkulmassa olevasta "palapelistä". Nykyiset vartioimistehtävät, järjestyslain 22 §:ssä tarkoitetut järjestyksenvalvontatehtävät²³⁰, järjestyksenvalvontatehtävät, turvatarkastustehtävät ja turvasuojaustehtävät tulisi säännellä tarkoituksenmukaisella tavalla²³¹ yhtenäiseksi, jotta lainsäädäntöhankeen tavoitteena oleva selkeys saavutettaisiin²³² ja jotta tehtävät tulisivat toistensa suhteessa järkevällä tavalla säännellyiksi ja vältettäisiin päällekkäistä tai jopa suhteellisen yhtenäisen alan sisällä ristiriitaista lainsäädäntöä.

Samalla tulisi huomioitavaksi rajaukset muihin toimialoihin ja viranomaistehtäviin. Yksityistä turvallisuusalaa koskeva *erityislainsäädäntö* koskee vain yksityistä turvallisuusalaa. Myös muu

²³⁰ Ko. tehtävät muodostuvat vartioimisliiketoiminnasta ja järjestyksenvalvontatehtävistä, jonka vuoksi niitä ei ole merkitty omalla "palallaan" kuviossa 12.

²³¹ Vrt. osiot 4.1 Ulottuvuudet ja 4.2 Visio ja strategia.

²³² Ks. menetelmästä osio 4.3.3.

voimassa oleva lainsäädäntö sääntelee alan toimintaa, ellei yksityisen turvallisuusalan lainsäädäntö erityislainsäädäntönä syrjäytä yleisempää lainsäädäntöä. Raja näkyy selvimmin nykyisen vartioimisliiketoiminnan elinkeinoluvanvaraisuudessa. Muut luonnolliset henkilöt tai yhteisöt eivät saa harjoittaa vartioimisliiketoimintaa. Vartioimisliikkeet sen sijaan saavat vapaasti osallistua myös muuhun liiketoimintaan, kunhan noudattavat samalla vartioimisliiketoimintaa koskevaa sääntelyä²³³ silloin, kun palvelu on osaksikin vartioimisliiketoimintaa. Vartioimisliiketoiminta rajataan sen määritelmän perustella sopimuksen, vastikkeen ja vartioimistehtävän suorittamisen perusteella. Erityisesti aulapalvelutehtävien ja kiinteistöhuolto-
tehtävien erottamisessa vartioimistehtävistä on ollut tiettyjä vaikeuksia. Niin sanottu *omavartiointi*, eli se, että vartioimisalueen tai vartioimiskohteen haltija suorittaa itse vartioinnin, jäisi ehdotuksessa edelleen mahdolliseksi ilman vartioimisliikelupaa. Jokaisella tulisi edelleen Perustuslaissa, rikoslaissa ja pakkokeinolaissa tarkemmin säännellyllä tavalla olla oikeus suojella omaa tai hallinnassaan olevaa omaisuuttaan.

Edellä sanotusta johtuen yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain *määritelmät ja toimeksiantosopimus* nousevat tärkeimmiksi työnjakoa koskeviksi sääntelymahdollisuuksiksi. Merkitystä on myös *rangaistussäännösten* soveltamisalalla. Laissa riittävän selvästi määritellyt *tehtävänimikkeet ja niiden suorittamistavat* ovat merkittävässä toimeksiantosopimukseen siten, että kaikki osapuolet ymmärtävät, mistä on sovittu. Jos toimeksiantosopimukseen olisi lakisääteisesti merkittävä tehtävä ja sen suorittamistapa, jotka on määritelty laissa, muiden turvallisuusalan tehtävien suorittaminen olisi kiellettyä ja rikoslaissa rangaistavaksi säänneltyä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämistä, joka jäisi edelleen Perustuslain 124 §:n tarkoittamalla tavalla viranomaisten yksinomaiseen toimivaltaan. Rangaistavaksi tulisi nykyiseen tapaan säätää myös se, jos toimeksiantosopimus jätetään tekemättä tai siitä jätettäisiin pois vartioimistehtävien tai niiden suorittamistavan määrittäminen.

Lain määrittelyt ja toimeksiantosopimus voisivat olla ratkaisu myös *oheistehtävien* sallittavuutta koskevaan kysymykseen. Toimeksiantajan ja vartioimisliikkeen niin sopiessa, toimeksiantosopimuksessa suoritustavaltaan määritellyjen vartioimistehtävien ohessa voisi suorittaa oheistehtäviä. Erityisten vartioimistehtävien ja viranomaisia avustavien tehtävien yhteydessä niitä ei voisi suorittaa. Tällä tavalla voitaisiin huomioida kustannustehokkuuden lisäksi yhteiskunnan kokonaisturvallisuutta, osapuolten oikeusturvaa sekä työturvallisuutta koskevat vaatimukset.

Turvasuojaustehtävien rajanveto vartioimisliiketoimintaan nähden on nykyisin toiminnan luonteesta johtuen selvä. Vaikeuksia ei samasta syystä ole myöskään niiden erottamisessa viranomaistehtävistä. Turvasuojaustehtävien ja hyväksymistä edellyttävien turvasuojaustehtävien

²³³ Vartiointialan työehtosopimuksessa on lakia tarkempia määräyksiä vartioimistehtävien suorittamisesta.

tävien rajausta on nykyisin epäselvä. Vain yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 2 §:n 1 momentin 18 kohdassa määriteltyjen erityisten turvasuojaustehtävien suorittaminen vaatii tekijältään turvasuojaajaksi hyväksymisen. Erityisen turvasuojaustehtävän määritelmä²³⁴ on siinä määrin avoin, että kirjoittajan tiedossa ei ole yhtään tapausta, jossa olisi riidetty siitä, onko kysymyksessä erityinen turvasuojaustehtävä vai ei. Toisaalta turvasuojauspalveluja ostava taho on voinut aina vaatia turvasuojaajaksi hyväksymisten esittämistä, ennen kuin on päästänyt turvasuojaajia tiloihinsa.

Järjestyksenvalvontatehtävien ja turvatarkastustehtävien osalta rajat muihin tehtäviin, sekä muihin palvelualan tehtäviin että viranomaistehtäviin ovat selvemmat. Järjestyksenvalvoja voidaan asettaa vain järjestyksenvalvojista annetun lain 1 §:ssä säännellyille toimialueille. Turvatarkastajia vain niitä koskevien erityislakien määräämiin tehtäviin. Molempien tehtävien ohessa voidaan tehdä muussa lainsäädännössä säänneltyjä oheistehtäviä. Tosin jättäessään toteuttamatta toimintavelvollisuutensa, kuten pääsyn estämisen päihtyneeltä toimialueelle, järjestyksenvalvoja syyllistyy järjestyksenvalvojarikkomukseen siitä huolimatta, että on suorittamassa toimeksiantajansa määräämää oheistehtävää. Turvatarkastustehtävissä oheistehtävät suoritetaan turvatarkastustehtävien tauoilla.

Vartioimistehtävää, järjestykselain 22 §:ssä tarkoitettua järjestyksenvalvontatehtävää, järjestyksenvalvontatehtävää ja turvatarkastustehtävää ei voida suorittaa yhtä aikaa²³⁵. Niiden suorittamiselle peräkkäin tai sarjassa vuoron perään, ei sen sijaan ole alaa koskevasta erityislainsäädännöstä johtuvaa estettä. Turvasuojaustehtäviä voitaneen suorittaa samanaikaisesti kaikkien edellä mainittujen tehtävien kanssa, koska niissä ei voida olennaisesti puuttua ihmisten perusoikeuksiin. Alan sisäisissä rajauksissa ei ole ilmennyt erityisiä ongelmia lukuun ottamatta järjestyksenvalvontatehtävien ja vartioimistehtävien rajanvetoa yleisötilaisuuksissa²³⁶.

²³⁴ Laki yksityisistä turvallisuuspalveluista 2 § 1 mom. 18 k.: *hyväksymistä edellyttävällä turvasuojaustehtävällä* turvasuojaustehtävää, johon liittyy pääsy sellaisiin toimeksiantajan turvallisuusjärjestelyjä koskeviin luottamuksellisiksi määriteltyihin tietoihin, joiden avulla on mahdollista tunkeutua tai olennaisesti helpottaa tunkeutumista toimeksiantajan hallitsemaan ulkopuolisilta suljettuun paikkaan.

²³⁵ Järjestykselain 22 §:ssä tarkoitettujen järjestyksenvalvontatehtävien osalta asia ei ilmene suoraan laista. Sen vuoksi järjestyksenvalvojat saattavatkin tehdä vähäisissä määrin vartioimistehtäviä, kuten arvokuljetusta, kunhan se ei olennaisesti haittaa järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämistä koskevaa päätehtävää. Tämä johtuu siitä, että poliisin antamissa luvissa asettaa järjestykselain 22 §:ssä tarkoitettu järjestyksenvalvoja, ei ole kielletty vähäisten oheistehtävien suorittamista.

²³⁶ Järjestyksenvalvojien suorittamista vartioimistehtävistä yleisötilaisuuksissa on suoritettu kymmenkunta esitutkintaa.

Järjestyksenvalvontatehtävien ja järjestyslain 22 §:ssä tarkoitettujen järjestyksenvalvontatehtävien erottamisessa viranomaistehtävistä ei ole ollut ongelmia. Järjestyksenvalvontatehtävät ovat tarkoin Järjestyksenvalvojista annetun lain 1 §:ssä määriteltyjä. Poliisi antaa luvan järjestyslain 22 §:ssä tarkoitettujen järjestyksenvalvojien asettamiseen. Turvasuojaustehtäviä ei puolestaan tehdä virkатыönä. Rajavartiolaitoksen, Tullin ja poliisin sekä eduskunnan ja valtioneuvoston virkamiesten suorittamat turvatarkastustehtävät erottuvat selvästi yksityisten tahojen lakisääteisesti suorittamista turvatarkastustehtävistä.

Vartioimisliiketoiminnan erottumisessa viranomaistehtävistä ei ole ilmennyt käytännön ongelmia. Teoreettisella tasolla ja toisaalta käytännössä alan kehittymistä mahdollisesti vaikeuttaa rajanvedon epämääräisyys. Rajanveto on yksityisistä turvallisuuspalveluista annetussa laissa tehty kieltämällä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämistä koskevien toimeksiantojen vastaanottaminen (9 §) ja poliisin virkatehtävien vaikeuttaminen (10 §). Jälkimmäisen säännöksen tulkinnassa ei ole ilmennyt ongelmia. Ensimmäisen säännöksen osalta Ongelmana on se, että termiä ”yleinen järjestys ja turvallisuus” ei ole kyetty täsmällisesti määrittelemään. Kirjoittajankin määritelmä²³⁷ kuvaa ongelmakenttää, mutta ei tyhjentävästi määrittele käsitettä. Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämistä koskevien toimeksiantojen suorittaminen on myös sanktioitu rikoslain 17 luvun 6 a §:ssä vartioimisliikerikoksena rangaistavaksi.

Voimassa olevan lain rajaus, että yksityisen turvallisuusalan toimijat vartioisivat vain yksityistä turvallisuutta, ei ole enää totuudenmukainen. Erottelu viranomaisille yksinomaisesti kuuluvien tehtävien ja yksityisen turvallisuusalan palveluntarjoajille mahdollisten tehtävien välillä tulisi sen vuoksi tehdä *määrittelemällä tyhjentävästi vartioimistehtävistä ja erityisistä vartioimistehtävistä sekä niiden suorittamistavoista*. *Toimeksiantosopimuksessa* osapuolet sopisivat laissa määritellyistä tehtävistä, suorittamistavoista ja mahdollisista oheistehtävistä vartioimistehtävien osalta. Muut turvallisuustehtävät kiellettäisiin edelleen rangaistusuhkaisesti. Kyseisellä tarkkarajaisella sääntelyllä turvattaisiin *laaja sopimusvapaus*, mutta saman aikaisesti rajattaisiin tehtävät riittävän tarkkarajaisesti, jotta viranomaisille yksinomaisesti kuuluvia hallintotehtäviä ei mahdollisia viranomaisia avustavia tehtäviä, joissa virkamiehet käyttäisivät päätösvaltaa lukuun ottamatta siirtyisi yksityisen turvallisuusalan toimijoiden tehtäväksi.

Kansallinen kokonaisturvallisuus ja samalla yksilöiden turvallisuus kaikissa tilanteissa varmistettaisiin erottamalla yksityisen turvallisuusalan tehtävät selvästi ja erottuvasti viranomaisten tehtävistä, toisistaan ja muiden toimialojen tehtävistä. Valtion tehtävänä olisi kyseisestä esityksestä huolimatta huolehtia kansalaisten turvallisuudesta maksuttomasti. Vartijan suorittua toimenpiteen tehtävänsä liittyen vartioimisalueellaan, vartioimiskohteeseensa kohdistu-

²³⁷ Ks. osio 1.4.

en tai toimialueellaan oikeuksiaan käyttämällä, jokaisella toimenpiteen kohteeksi joutuvalla henkilöllä olisi aina oikeus saada viranomainen paikalle. Lisäksi poliisi valvoisi yksityistä turvallisuusalaa entiseen tapaan.

4.4.2.4 Vartioimisliiketoiminnan edellytykset

Jos edellä esitetyn mukaisesti vartioimisliiketoimintamahdollisuuksia lisätään ja vartijoiden jo nykyisin käytännössä käyttämiä oikeuksia legalisoidaan ja kehitetään edelleen ehdotettuihin tehtäviin sopiviksi sekä vähennetään olennaisesti oikeudellista riskiä selventämällä rajanvetoa viranomaistehtävien ja vartioimisliiketoiminnan välillä, täytyisi vastaavasti kehittää lakisääteisiä vähimmäisedellytyksiä, joiden avulla tehtäviä suoritetaan. Siten huolehdittaisiin siitä, että yhteiskunnan edusta voitaisiin huolehtia tasapainoisesti kuviossa 6 esitettyjen ulottuvuuksien osoittamalla keskitiellä.

Edellä on ehdotettu, että nykyiset vartioimistehtävät sekä järjestyksenvalvontatehtävät ja turvatarkastustehtävät, jotka esitettäisiin siirrettäväksi osaksi vartioimisliiketoimintaa sekä olemassa olevat ja tulevaisuudessa mahdolliset viranomaisia avustavat tehtävät jaettaisiin vartioimistehtäviksi, erityisesti vartioimistehtäviksi ja viranomaisia avustaviksi tehtäviksi²³⁸. Tehtäviä koskevassa osiossa jaottelua tarkasteltiin tehtävien luonteen näkökulmasta. Osa tehtävistä olisi vaativampia, erilaista erityisosaamista edellyttäviä ja osa tehtävistä voisi olla suorittajalleen vaarallisia, jolloin niissä täytyisi varautua muita tehtäviä suurempaan vastarintaan.

Kyseisellä tehtävä jaottelulla pyrittäisiin mahdollisimman *tehokkaaseen* vartioimisliiketoimintamalliin, jossa *tavanomaisesta vartioimisliiketoiminnasta poikkeavien tehtävien vaatimat erityiset edellytykset säädettäisiin erityisten vartioimistehtävien ryhmässä tehtäväkohtaisesti*. Samoin viranomaisia avustavista tehtävistä säädettäisiin tehtäväkohtaisesti erikseen. Niitä koskevia edellytyksiä voitaisiin säätää niitä koskevassa erityislaeissa, kuten vankien vartioinnista vankeuslaissa (767/2005).

Vartioimistehtävien kehittämisen myötä niiden *ennakollista valvontaa* tehostettaisiin nykyisten vartioimisliikelupaan liittyvien edellytysten lisäksi määrittelemällä aikaisempaa tarkemmin kutakin laissa määriteltyä vartioimistehtävää, erityistä vartioimistehtävää ja viranomaista avustavaa tehtävää koskevat luvan saamisen edellytykset. Edellytyksiä säädettäisiin lain lisäksi tarkemmin asetustasolla. Edellytykset koskisivat esimerkiksi tehtäviä suorittavan *henkilön vähimmäismäärää*, vartijoiden ja niitä valvovien vastaavien hoitajien *koulutusta*, tehtävissä käytettävää *kalustoa* ja hakijalta vaadittavia *taloudellisia* edellytyksiä. Vartioimisliikkeen taloudellisen tilanteen on havaittu korreloivan vartioimisliikkeen luotettavuuden kanssa.

²³⁸ Katso kuvio 12. porrass 1

Kyseisellä lupamenettelyn ehtojen ja rajoitusten tarkemmalla määrittelyllä tavoiteltaisiin vartioimispalvelujen ostajien oikeusturvan parantamista, mutta toisaalta myös luvan saamisen edellytysten selkeyttämistä hakijalle.

Vartijoiden *osaamisen* ennakkollista valvontaa tehostettaisiin erityisiä vartioimistehtäviä koskevilla vaatimuksilla. *Vartijaksi hyväksymisen* voisi nykyiseen tapaan saada rehellinen ja luotettava, henkilökohtaisilta ominaisuuksiltaan sopiva, 18 vuotta mutta ei 68 vuotta täyttänyt henkilö, joka on suorittanut lakisääteisen vähimmäiskoulutuksen. Oikeus suorittaa erityisiä vartioimistehtäviä edellyttäisi edellä mainittujen edellytysten lisäksi kyseistä erityistä vartioimistehtävää koskevan koulutuksen suorittamista. Vastaavasti kehitettäisiin vartioimisliikkeiden *vastaavien hoitajien* koulutusjärjestelmää ja poliisihallituksen myöntämän hyväksymisen edellytyksiä erityisiä vartioimistehtäviä koskien. Erityisiä vartioimistehtäviä koskeva koulutus sisällytettäisiin vartijan ammattitutkintoon ja turvallisuusvalvojan erityisammattitutkintoon.

Koska vartioimisliiketoiminnassakin on kysymys liiketoiminnasta, tehtävien kehittäminen tulisi suorittaa ihmisten ja palvelunostajien kuluttajansuoja ja oikeusturva sekä vartioimisliikkeiden henkilökunnan oikeusturva ja vartijoiden työturvallisuus huomioiden, mutta kuitenkin mahdollisimman kustannustehokkaalla tavalla. Tämä toteutettaisiin edellä kuvatulla tavalla jakamalla nykyiset vartioimistehtävät vartioimistehtäviin, erityisiin vartioimistehtäviin ja viranomaisia avustaviin tehtäviin. Vartioimisliikeluvan saaminen vartioimistehtäviin ja erityisiin vartioimistehtäviin vaatisi kuhunkin tehtävään tehtäväkohtaisesti määriteltyjen edellytysten täyttymistä. Yksityisen turvallisuusalan ollessa palveluala, henkilöstön merkitys palvelun laadussa, mutta myös palvelujen tuottamisen kustannuksissa on tärkein yksittäinen erä. Sen vuoksi on tarkoituksenmukaista, että esimerkiksi osaaminen eri tehtävissä pyrittäisiin varmistamaan siten, että vartijoiden sekä vastaavien hoitajien tehtäväkohtaisesta peruskoulutuksen ylittävästä koulutuksesta säädettäisiin eri tehtäviä koskeviin *moduuleihin* perustuen. Erityisiä vartioimistehtäviä koskevat moduulit tulisi olla mahdollista suorittaa työn ohella. Tältä osin koulutusjärjestelmä olisi samansuuntainen turvallisuusalan viranomaisten koulutusjärjestelmien kanssa. Vartijan ammattitutkintoon sisällytettävä eri tehtävien lakisääteinen, moduuleihin perustuva vähimmäiskoulutusvaatimus voisi myös kannustaa suorittamaan koko vartijan ammattitutkinnon, koska erityisiä vartioimistehtäviä saisi suorittaa vain niihin koulutuksen saaneet vartijat. Siten vartijoiden koulutustaso voisi lakisääteisen vähimmäiskoulutusvaatimuksen lisäksi kehittyä nykyistä paremmin myös vapaaehtoista reittiä. Koulutusten sisällöstä ja kouluttajien pätevyysvaatimuksista säädettäisiin tarkemmin asetuksella.

Ihmisen työsuoritukseen voidaan karkeasti jaoteltuna vaikuttaa kahdella tavalla, koulutuksella ja työkokemuksella. Työkokemuksen määrään ei työuran alkutaipaleella voida lainsäädännöllä vaikuttaa muutoin, kuin sääntelemällä pakollisesta työharjoittelusta ennen vaativampien teh-

tävien koulutukseen pääsemistä. Koulutuksen laatuun ja määrään voidaan vaikuttaa sääntelemällä vähimmäiskoulutuksesta. Toimintaympäristöön voidaan myös sääntelyllä yrittää vaikuttaa. Työnantajana olevalle vartioimisliikkeelle voidaan säätää vaatimuksia, joilla tehtävien toimintaympäristöä voidaan pyrkiä tekemään turvallisemmaksi. Viranomaisvalvonnan ja vartioimisliikkeiden omavalvonnan kehittäminen olisi tärkeää vartioimisliikkeiden toimenpiteiden kohteiden oikeusturvan turvaamiseksi. Viranomaisvalvonnalla voitaisiin vaikuttaa myös vartioimisliikkeiden oikeudenmukaiseen kilpailuasemaan. Kaikkien tulisi noudattaa eri tehtäviä koskevia vaatimuksia, jotta niiden laiminlyömisestä ei voisi saada hintaetua ankarasti kilpailuilla markkinoilla.

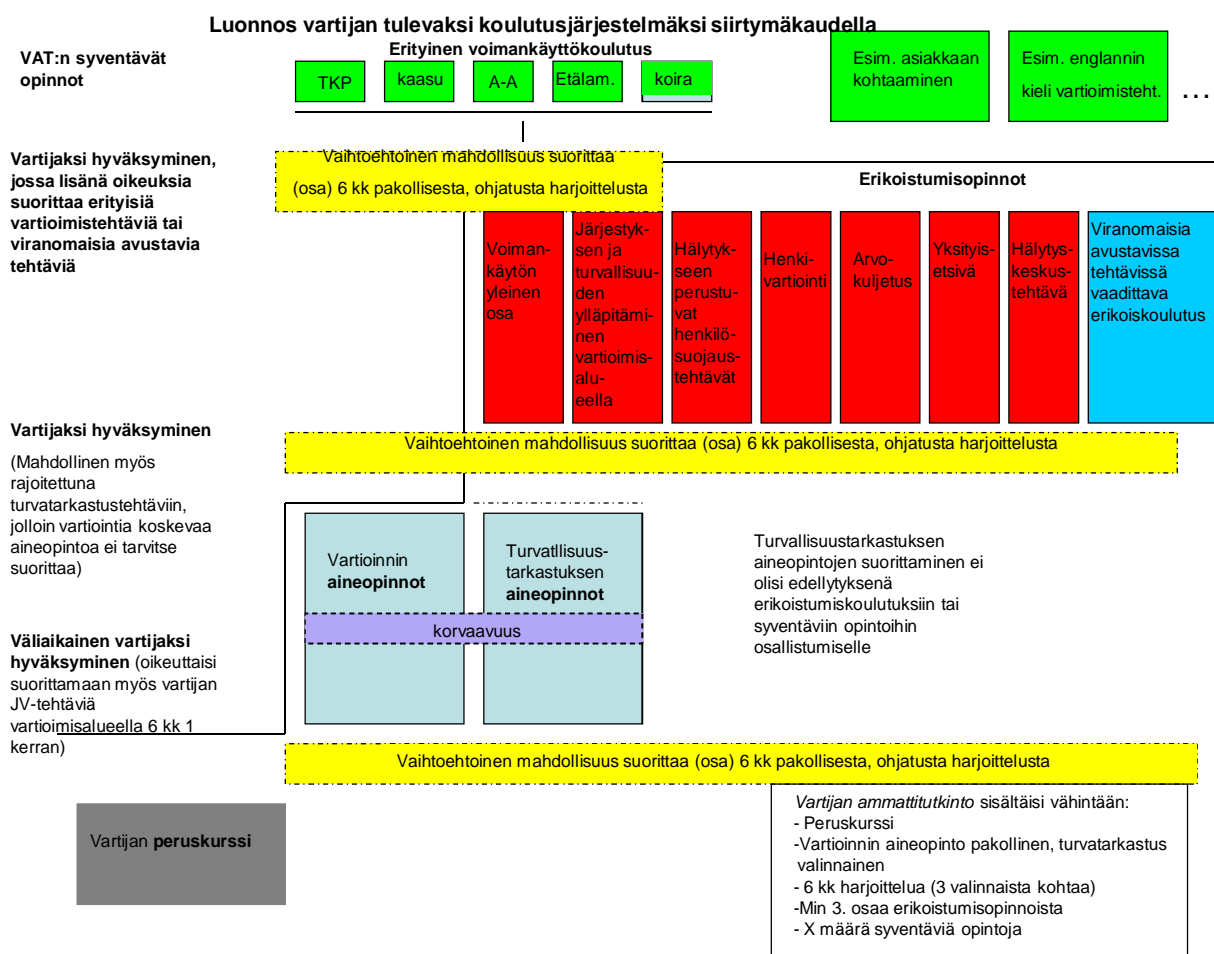
4.4.2.4.1 Vartijoiden koulutusjärjestelmä

Koulutuksen kehittämisessä tärkeimpiä tekijöitä olisi todellisen koulutustarpeen tunnistaminen, työvoiman saatavuuden turvaaminen, nykyisten koulutusten hyväksi lukeminen uudessa järjestelmässä ja koulutuksen rahoittaminen. Lisäksi alan toimijoiden sekä vartijoita ja vastaavia hoitajia kouluttavien oppilaitosten toiminnan kannalta olisi välttämätöntä, että koulutusjärjestelmää koskevilla muutoksilla olisi pitkä *siirtymäkausi*. Nykyisin vartijan lakisääteinen vähimmäiskoulutus koostuu väliaikaisen vartijan koulutuksesta (40 oppituntia), jolla saa suorittaa kaikkia vartioimistehtäviä neljä kuukautta kalenterivuoden aikana. Saadakseen suorittaa vartioimistehtäviä jatkuvasti, on henkilön suoritettava hyväksytysti lisäksi vartijan peruskoulutus, joka on kestoltaan 60 oppituntia. Edellä mainitut koulutukset ovat vartijan ammattitutkinnon (VAT) osia. Kyseiset osiot voivat sisältyä myös turvallisuusalan perustutkintoon. Turvallisuusalan perustutkinto voidaan antaa sekä nuorisokoulutuksena että aikuiskoulutuksena. Väliaikaisen vartijan koulutus, vartijan peruskoulutus ja vartijan ammattitutkinto ovat kaikki aikuiskoulutusta.

Työvoiman saannin kannalta nykyinen järjestelmä on toiminut hyvin. Tämä onkin ollut tärkeää työntekijöiden vaihtuvuuden ollessa suurta. Väliaikaisen vartijan koulutusta ja vartijan peruskoulutusta on järjestetty myös työvoimapoliittisena koulutuksena työttömille työnhakijoille. Koulutusta on järjestetty myös osin vartioimisliikkeiden rahoittamana. Alalla pitempään toimineet ja sitoutuneet vartijat ovat kehittäneet osaamistaan suorittamalla vartijan lakisääteistä koulutusta huomattavasti kattavamman vartijan ammattitutkinnon. Kansainvälisesti vertailtuna Suomalaista koulutusta on myös pidettävä laadukkaana. Koulutuksen kohtuullisen hyvästä onnistumisesta voidaan pitää myös todisteena sitä, että vartijoiden työtehtävistä on ollut suhteellisen vähän valittamista ja työtehtävissä tehtyjen rikosten ja rikkomusten määrä on jäänyt vähäiseksi.

Koulutuksen osalta tavoitteena tulisi olla, että vartijoiden mahdollisten toimenpiteiden kohteiden, vartijoiden ja vartioimispalvelujen ostajien oikeusturva paranisi kuhunkin erityiseen vartioimistehtävään erityiskoulutuksen saaneen vartijan suorittaessa ja vastaavan hoitajan

valvoessa niitä. Henkilökunnan saatavuutta ja vartioimisliiketoiminnan kustannustehokkuutta puolestaan pyrittäisiin turvaamaan siten, että erityisten vartioimistehtävien vaatima lisäkoulutus voitaisiin kohdistaa sitä suorittaville vartijoille. Lisäkoulutukset tulisi olla mahdollista suorittaa *työssäkäynnin ohella tai työjaksojen välillä*. Uusi koulutusjärjestelmä olisi mahdollista kehittää nykyisen tavoin vartijan ammattitutkinnosta. Lakisääteiset osiot voitaisiin nykyisen tavoin sisällyttää myös turvallisuusalan perustutkintoon.



Kuvio 14: Ehdotettava lakisääteinen vähimmäiskoulutusjärjestelmä siirtymäkaudelle

Kuviosta 14 ilmenevällä tavalla (perus)vartioimistehtäviä²³⁹ voisi suorittaa kuuden kuukauden ajan henkilö, joka on suorittanut vartijan peruskurssin. Sen tulisi olla nykyisen väliaikaisen vartijan tapaan lyhyehkö koulutusjakso. Koska lyhyessä ajassa ei voi oppia määrättömästi, koulutuksessa tulisi keskittyä ihmisten perusoikeuksiin ja vartijan oikeuksiin suorittaa toimenpiteitä toimeksiantajansa lukuun suhteessa niihin. Vartioimistehtävissä noudatettavat yleiset periaatteet ja vartijan oikeudet ovat tärkein tieto, jota koulutuksella voidaan opettaa.

²³⁹ ks. kuvio 9, vartioimisliiketoiminnan osa 1, vartioimistehtävät.

Koska oikeudet olisivat samoja kaikissa tehtävissä, olisivat oikeudet hyvä aloituskohta myös koulutusjärjestelmän näkökulmasta. Aikaisemmasta järjestelmästä poiketen kurssi oikeuttaisi työskentelemään kuuden kuukauden²⁴⁰ ajan vain yhden kerran. Kyseisen ajan jälkeen voisi suorittaa osan tai kokonaan pakollisesta, ohjatusta työharjoittelusta. Kyseisenä aikana voisi myös suorittaa vartioinnin aineopinnot, jolloin työskentelyyn ei tulisi katkosta pakollisten koulutusten suorittamisen vuoksi.

Vartijan peruskurssi voisi toimia siirtymäkaudella myös koulutuksena, jonka suoritettuaan nykyisen vartijan lakisääteisen vähimmäiskoulutuksen suorittaneet vartijat voitaisiin hyväksyä jatkossakin vartijoiksi. Koulutuksen suorittaminen olisi välttämätöntä, koska vartioimistehtävät ja vartijan oikeudet muuttuisivat olennaisesti. Nykyisten esimerkiksi ravintoloissa työskentelevien järjestyksenvalvojien osalta voitaisiin koulutuksen osalta toimia siirtymäkaudella samoin. Tällöin koulutusta koskevat vaatimukset eivät muodostuisi liian raskaiksi lainsäädäntömuutoksen vuoksi.

Tahtoen jatkaa (perus)vartioimistehtäviä, henkilön olisi suoritettava kuvion 14 toisella portaalla olevat vartijan aineopinnot. Aineopinnoissa koulutettaisiin kaikki tietopuolinen ja käytännön taidot, joita vartioimistehtävissä tarvitaan. Aineopinnot jakautuisivat kahteen vaihtoehtoiseen osaan: vartioimistehtäviin kouluttavaan osaan ja erityisiä turvallisuustarkastuksia²⁴¹ koskevaan osaan. Vaikka erityiset turvallisuustarkastustehtävät olisivat erityinen vartioimistehtävä, kouluttauduttaisiin niihin jo aineopintovaiheessa. Tämä johtuisi siitä, että erityisesti lentokentillä mutta myös satamissa toimivilla turvallisuustarkastuksiin erikoistuneilla henkilöillä ei olisi välttämätöntä tarvetta muulle vartijoiden koulutukselle. Myös turvallisuustarkastuksiin säädettävien vartijan oikeuksien käytöstä olisi annettu koulutus jo koulutuksen edellisessä vaiheessa (vartijan peruskurssi), joten sen vuoksi erityisiä turvallisuustarkastustehtäviä pelkästään suorittavilla ei olisi välttämätöntä tarvetta osallistua vartijoille suunnattuun muuhun koulutukseen. Kansainvälisen sääntelyn vuoksi erityisesti lentopaikkojen turvallisuustarkastustehtävissä olisi tärkeää, että koulutus ei aiheuttaisi tarpeettomia vaikeuksia työvoiman saannissa tai aiheuttaisi ylimääräisiä kustannuksia. Koulutuksen sisältö voisi olla sama kuin nykyinen lentopaikkojen turvallisuustarkastuskoulutus on. Sitä voitaisiin jatkossakin kehittää kansainvälistä lentoliikennettä koskevien säännösten ja standardien mukaisesti.

Vartioinnin aineopinnot suoritaneen henkilön olisi suoritettava myös turvallisuustarkastuksen aineopinnot, jos hän haluaisi suorittaa turvallisuustarkastustehtäviä lentoasemilla ja satamissa. Vastaavasti turvallisuustarkastuksen perusopinnot suoritaneen henkilön tulisi suorittaa

²⁴⁰ nykyisin väliaikainen vartija voi työskennellä kerran koulutuksen suoritettuaan 4 kuukautta per kalenterivuosi.

²⁴¹ lentopaikkojen ja satamien turvallisuustarkastustehtävät.

vartioinnin aineopinnot, jos hän haluaa suorittaa (perus)vartioimistehtäviä. Vartioinnin aineopinnot sisältäisivät myös koulutusta turvallisuustarkastuksien suorittamiseksi. Tämä johtuisi siitä, että (perus)vartioimistehtäviin voisi sisältyä turvallisuustarkastusten suorittamista esimerkiksi toimisto- ja tehdastiloissa. Sen vuoksi kyseisissä aineopinnoissa olisi turvallisuustarkastuksen perusteita koskeva osio, joka muodostaisi korvaavuuden kertaalleen jommassakummassa osiossa suoritettuna.

Vartioimistehtävien aineopintojen sisällön koostamisessa olisi haastetta. Ehdotetuissa vartioimistehtävissä ja niiden suorittamistavoilla tehtävien skaala ja vaativuus olisi laaja muiden aulapalvelutehtävien ohessa tehtävistä osa-aikaisista omaisuudenvartioimistehtävistä aina hälytykseen perustuviin henkilön koskemattomuuden suojaustehtäviin vaikkapa vaikeissa perheriitatilanteissa. Koulutuksen sisältö voisi muodostua pitkälti nykyisen vartijan ammattitutkinnon keskeisestä sisällöstä. Aineopinnonkin tulisi kuitenkin olla kustannustehokkaasti toteutettu, tiivis paketti. Koulutuksen suorittamisen jälkeen voitaisiin siirtyä pakolliseen työharjoitteluosioon, jos sitä olisi vielä peruskurssin jälkeen suorittamatta.

Koulutusjärjestelmän kolmannella portaalla olisivat erikoistumisopinnot. Jonkin niistä suorittaminen oikeuttaisi suorittamaan erityistä vartioimistehtävää²⁴² tai viranomaista avustavaa tehtävää, jota koulutus koskisi. Poikkeuksen edellisestä muodostaisi voimankäyttökoulutus, joka ei sellaisenaan pätevöittäisi mihinkään erityistehtävään, mutta joka voisi olla välttämätön esimerkiksi järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämistä vartioimisalueella koskevassa tehtävässä. Tähän saakka voimankäyttökoulutusta on sisältynyt molempiin vartijan lakisääteistä koulutusta koskeviin osiin. Nyt sitä koskevat opinnot siirrettäisiin vapaaehtoiseksi erikoistumisopinnoksi. Muutos johtuisi siitä, että näin voimankäyttökoulutukselle voitaisiin antaa sen ehdottomasti vaatimaa koulutusaikaa ja sen laatua sekä vaatimustasoa voitaisiin olennaisesti kohottaa. Sen sijaan henkilöt, jotka eivät haluaisi missään tapauksessa osallistua voimankäyttökoulutukseen, voisivat sen välttää kouluttautumalla vartioimistehtäviin, joissa on vähäinen riski voimankäyttötilanteisiin²⁴³.

Kuten edellä on esitetty, erityisissä vartioimistehtävissä olisi jokin tai joitakin tehtävän sisältöä, suorittamistapaa, kalustoa, vartioimisliikkeeltä tai vartijoilta vaadittavia erityisiä edellytyksiä, jotka erottaisivat ne (perus)vartioimistehtävistä. Sen vuoksi niiden suorittamiselle tulisi antaa myös erityinen koulutus. Järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen vartioimisalueella sisältäisi nykyiset ammattimaiset järjestyksenvalvontatehtävät ravintoloissa, majoitusliikkeissä ja henkilöliikennettä suorittavilla laivoilla. Myös yleisötilaisuuksien ja yleisten koko-

²⁴² Ks. erityiset vartioimistehtävät kuvioista 9, vartioimisliiketoiminta, 2 osio.

²⁴³ Esimerkiksi lentopaikkojen turvallisuustarkastustehtävät, monet aulapalvelutehtävät, yksityisetsivätehtävät ja hälytyskeskustehtävät.

usten järjestyksenvalvontatehtävistä olisi merkittävä osa odotettavissa vartioimistehtäviksi, koska vartijoita ja erityisesti ravintoloiden palveluksessa olevia järjestyksenvalvoja käytetään nykyisinkin merkittävässä määrin turvallisuusjärjestelyjen runkona. Eräät ehdotettavat muutokset, kuten turvallisuuspäällikön vaatimus suuriin yleisötilaisuuksiin, porttikieltojärjestelmä ja säilöissäpitämisen siirtäminen vartijan oikeudeksi voisivat tukea tätä kehitystä. Tehtävälaajiin kuuluisivat myös nykyiset järjestykselain 22 §:ssä säännellyt järjestyksenvalvontatehtävät. Jos palvelu vapautettaisiin yhteiskunnan tarpeita vastaavasti vapaasti hankittavaksi eräin edellytyksin (esimerkiksi ainoastaan paikallisvartiointina toteutettavaksi), voisi toimeksiantojen ja tulla nykyisten kohteiden lisäksi esimerkiksi kunnilta rajattuihin kohteisiin, sosiaalisessa mediassa kokoon kutsuttuihin tilaisuuksiin, yksityistilaisuuksiin, rauhattomille kerrostaloalueille ja kouluihin.

Joukkoliikenneasemien, sairaaloiden, kauppakeskusten ja ravintoloiden järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitotehtävät ovat nykyisellään yksityisen turvallisuusalan tehtävistä lähinnä poliisin tehtäviä. Ehdotettu muutos järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämistä koskevien toimeksiantojen vapauttamiseksi lähentäisi teoriassa tehtävää entisestään poliisin yksinomaiseen toimivaltaan miellettyihin tehtäviin nähden. Tosiasiassa vartijat ovat suorittaneet pitkän aikaa vastaavia tehtäviä, tosin tehtäviin sopimattomalla työnkuvalla ja oikeuksilla. Jos oikeuksia laajennettaisiin tehtäviin sopiviksi ja niihin lisättäisiin myös hallinnollisten virhemaksujen²⁴⁴ antamisen mahdollisuus, tulisi vartijoilta edellyttää riittävää koulutusta kaikkien näiden asioiden hallitsemiseksi. Nykyinen järjestyksenvalvojan peruskoulutus, joka on pääosin suunnattu turvallisuusalan harrastajille, ei olisi kuin pieniltä osiltaan soveltuva kyseisten vaativien tehtävien koulutukseksi. Koulutuksen toteuttamiseksi tulisikin harkita joko kouluttajien kouluttamista poliisiammattikorkeakoulussa²⁴⁵ ja mahdollisesti osin pelastusopistossa.

Alan johtavat vartioimisliikkeet ovat jo pitkään antaneet arvokuljetustehtäviin laadukasta omaa työpaikkakoulutustaan. Arvokuljetusten turvallisuuden maksimoimiseksi samantapainen koulutuskäytäntö tulisi laajentaa lakisääteiseksi velvollisuudeksi kaikille niitä suorittaville vartijoille.

Yksityisetsivätehtäviin ja myymälätarkkailutehtäviin ei ole ollut saatavissa soveltuva lakisääteistä koulutusta. Kyseinen selvä puute olisi korjattava tässä uudistuksessa. Molempien tehtävien osalta olisi huomioitava myös tekninen kehitys. Tietoturvallisuuteen kohdistuvat ja inter-

²⁴⁴ Ks. 4.4.2.2 oikeudet. Hallinnollisia virhemaksuja voisivat olla, pysäköintivirhemaksu, järjestysrikkomuksista tai liikennesrikkomuksesta sekä tupakkalain rikkomisesta annettavat virhemaksut.

²⁴⁵ Vrt. nykyinen hyväksi todettu malli voimankäytön kouluttajakoulutuksessa.

netissä tehtävät rikokset ovat kasvussa. Myymälätarkkailua voidaan suorittaa yhä enemmän etävalvontina, varsinkin jos kuvan lisäksi voidaan tarkkailla myös ääntä²⁴⁶.

Yksityisetsivätehtävien koulutus voitaisiin muista tehtävistä poiketen aloittaa suoraan tehtävää koskevista erikostumisopinnoista, koska niissä ei saisi käyttää vartijoille ehdotettuja erityisiä oikeuksia, johon vartijan peruskoulutus ja aineopinnot keskittyisivät. Muutoksella tavoiteltaisiin koulutuksen parempaa soveltuvuutta kyseiseen tehtävään ja ainoastaan yksityisetsivätehtäviin hakeutuvien henkilöiden pääsyn alalle helpottamista. Tehtäviä suoritetaan mahdollisesti tulevaisuudessa nykyisten kyseiseen tehtävään erikoistuneiden vartioimisliikkeiden lisäksi uudenaikaisissa ympäristöissä kuten esimerkiksi alihankintana vakuutusyhtiöille ja tilintarkastustoimistoissa. Näiden toimintaympäristöjen työntekijöille ei olisi tarkoituksenmukaista kouluttaa muiden vartioimistehtävien vaatimia taitoja. Kyseisessä tehtävässä on kysymys rikosten paljastamisesta joka miehelle kuuluvia selvittelykeinoja käyttäen. Siten lakisääteisessä vähimmäiskoulutuksessa tulisi käsitellä tietojen etsimistä jokamiehen oikeuksin muille vartijoiden oikeuksien, pelastustehtävien, ensiaputaitojen harjoittelun ja voimakeinojen käyttöä koskevan käytännönharjoittelun sijasta. Koulutuksen asiasisällön vuoksi sen voisi järjestää Poliisiammattikorkeakoulussa.

Volyymiltaan vähäisempi, mutta tehtävä, jossa voidaan käyttää oikeutetusti jopa kuolettavaa voimaa²⁴⁷, on henkivartijatehtävä. Myöskään henkivartijatehtäviin ei ole yksityisellä puolella saatavissa lakisääteistä tai muutama kotimaista koulutusta. Henkivartijatehtävän erityispiirteiksi on voimassa olevassa lainsäädännössä nähty riittäväksi, että siinä voidaan kantaa ampuma-asetta ja että siinä voidaan käyttää muitakin kuin vartijan asua. Henkivartijatehtäviä koskevan koulutuksen käytännön järjestelyissä voitaisiin harkita Puolustusvoimien alaa koskevan erityisosaamisen hyödyntämistä. Hälytyskeskustehtävät puolestaan ovat muista vartioimistehtävistä poikkeavia vaatien tiedon välittämiseen ja etsimiseen sekä tekniikkaan liittyvää osaamista. Hälytyskeskustehtävien ja julkisen puolen hätäkeskusten hätäkeskuspäivystäjien koulutuksessa voitaisiin nähdä synergiahyötyjä.

Viranomaisia avustavista tehtävistä lipun tarkastajan avustamiselle on jo nykyisessä lainsäädännössä määrätty erityinen koulutus. Esimerkiksi päihtyneistä huolehtiminen ja vankien kuljettaminen voisivat edellyttää oman kohdistetun koulutuksensa. Niistä tulisi säätää niitä koskevissa erityislaeissa, eikä niille tarvitsisi välttämättä järjestää resurssia vartioita kouluttavista

²⁴⁶ Kameravalvontatekniikka mahdollistaisi myös äänen kuuntelun. Rikoslain salakuuntelua koskevan säännöksen ei ole katsottu olevan esteenä kuuntelulle tilanteissa, joissa esimerkiksi pankki tai kauppa on asiakkailta suljettu.

²⁴⁷ Nykyisen yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain voimassaoloaikana, 1.10.2002 alkaen ei ole ammuttu yhtään ampuma-aseen laukausta. Henkivartioimistehtävissä ei tiedetä muutoinkaan käytetyn voimakeinoja.

sa oppilaitoksissa, vaan viranomainen, jota avustetaan, voisi huolehtia koulutuksesta omien koulutusjärjestelmiensä puitteissa.

Syventävät opinnot voisivat sisältää esimerkiksi koulutusta asiakkaan kohtaamisesta, kielikoulutusta, ensiapukoulutusta ja voimankäyttövälineiden kantamiseksi vaadittavaa erityiskoulutusta. Sekä vartijan ammattitutkinnosta, turvallisuusalan peruskoulutuksesta että viranomaisille annettavasta koulutuksesta olisi löydettävissä osioita, jotka soveltuisivat hyvin vartijan koulutukseen. Yhteistyöstä koulutuksessa olisi hyötyä myös yhteistyön kehittämisessä työtehtävien tasolla.

Se, vaadittaisiinko vartijoilta tulevaisuudessa koko vartijan ammattitutkinnon suorittaminen sen osien (moduulien) sijasta kuten siirtymäkaudella, ratkeaisi pitkälti koulutuksen ajoituksen ja rahoitusjärjestelyjen perusteella. Jos koulutus voitaisiin järjestää muiden alojen ammattikoulutuksen tavoin siten, että siihen voisi hakeutua suoraan peruskoulun jälkeen ja valtio rahoittaisi koulutuksen kokonaisuudessaan sekä nuoriso- että aikuiskoulutuksen puolella, voitaisiin ammattitutkinto työharjoitteluineen asettaa kokonaisuutena vartijaksi hyväksymisen edellytykseksi²⁴⁸. Jos koulutus jatkuisi vartioimisliikkeiden osin kustantamana aikuiskoulutuksena, olisi kokonaisen tutkinnon vaatiminen kaikilta vartijoilta todennäköisesti liian kova vaatimus resurssien turvaamisen ja liiketoiminnan kannattavuuden näkökulmasta. Koulutuksen laajuuteen voi vaikuttaa myös alaa koskevan Eurooppa oikeuden kehitys. Mikäli alan koulutus harmonisoidaan kovin alhaiselle tasolle tai ala vapautetaan palveludirektiivin soveltamisalan piiriin, ei kansallisesti säännellyille huomattavan korkeille koulutusvaatimuksille verrattuna muihin jäsenmaihiin ole mahdollisuuksia.

Vartijan lakisääteisestä vähimmäiskoulutuksesta säännellään voimassa olevassa laissa väliaikaiseksi vartijaksi ja vartijaksi hyväksymistä koskevissa pykälissä. Hyväksytysti suoritettu koulutus on hyväksymisen yksi edellytyksistä. Koulutusten tarkemmasta sisällöstä säännellään Sisäasiainministeriön asetuksessa vartioimisliikkeen vastaavan hoitajan ja vartijan koulutuksesta (780/2002). Sääntelyteknisesti edellä ehdotettu pitkä siirtymäaika on hankala toteuttaa. Parhaan ennakoitavuuden vartioimisliikkeille tuottaisi sääntelymalli, jossa vartijan ammattitutkinto säänneltäisiin suoraan hyväksymisen edellytykseksi. Siirtymäkaudesta otettaisiin säännös lain siirtymäsäännökseen ja siirtymäkauden koulutuksen sisällöstä säädettäisiin tarkemmin sisäasiainministeriön asetuksella. Toinen vaihtoehto olisi säätää ensin siirtymäkauden koulutuksesta suoraan pykälään ja tarkentavasti asetukseen, ja jättää pyrkimys kokonaista

²⁴⁸ Nykyinen turvallisuusalan peruskoulutus (ei siis ammattitutkinto VAT, jota tässä on ehdotettu koulutusjärjestelmän perustaksi) sisältää vartijan tehtäviin pätevöittävä koulutusta. Se sisältää myös paljon muuta koulutusta esimerkiksi valmistavaa koulutusta poliisin tai palomiehen tehtäviin sekä yleissivistäviä osia, jotka kuuluvat ammattikoulutukseen.

ammattitutkintoa kohden hallituksen esityksen maininnan varaan. Kolmas, joustavin vaihtoehto olisi säätää koulutuksesta laissa viittaamalla sisäasiainministeriön asetukseen, jota voitaisiin nopeasti muuttaa tarpeiden mukaan.

4.4.2.4.2 Vartioimisliiketoiminnan ohjaus ja valvonta

Valvonta jakautuu ennakolliseen, ajantasaiseen ja jälkikäteiseen valvontaan. Vartioimistehtävien, erityisten vartioimistehtävien ja viranomaisia avustavien vartioimistehtävien erityispiirteet tulisi huomioida jo turvallisuusalan elinkeinolupaa²⁴⁹ harkittaessa. Luvan kuhunkin tehtävään saisi vain hakija, joka osoittaa hänellä olevan lakisääteiset edellytykset tehtävien suorittamiseksi. Koulutetun henkilökunnan lisäksi edellytykset voisivat liittyä esimerkiksi koneisiin ja kalustoon (arvokuljetustehtävät ja hälytyskeskustehtävät) ja taloudellisiin edellytyksiin (kattavien vakuutusten vaatimus henkivartijatehtävissä ja arvokuljetustehtävissä). Ennalta arvattavan ja oikeudenmukaisen lupamenettelyn varmistamiseksi edellytyksistä tulisi säätää tarvittaessa riittävän nopeasti muutettavalla sisäasiainministeriön asetuksella. Lupamenettelyn joustavuuden turvaamiseksi ja eri tehtävien suorittamisen mahdollistamiseksi poikkeustilanteissa, esimerkiksi yritysostojen tai uusien toimialojen aloittamisen yhteydessä, hakijalla olisi perustellusta syystä mahdollisuus saada väliaikainen vartioimisliikelupa, vaikka kaikki vartioimisliikeluvan myöntämisen edellytykset eivät hakemushetkellä täyttyisikään.

Vartioimisliikkeen hallintoelimen jäsenille ja toimitusjohtajalle säädettäisiin hyväksymismenettely nykyisen ilmoitusmenettelyn sijasta. Jo nykyisin käytössä olevan menettelyn mukaisesti Poliisihallitus antaisi hakemuksesta päätöksen hallintoelimen jäsenen hyväksymisestä. Hyväksyminen voitaisiin myös peruuttaa. Hyväksymisellä korostettaisiin hallintoelimen jäsenen vastuuta vartioimisliiketoiminnasta. Monialayritysten osalta Poliisihallitus ei voisi kieltää henkilön toimimista yrityksen hallinnossa muutoin, mutta henkilö, joka ei saisi hyväksyntää, ei saisi osallistua vartioimisliiketoimintaa koskevaan päätöksentekoon. Poliisihallitus voisi myös kieltää hallintoelimiin kuulumattoman, mutta vartioimisliikkeessä tosiasiallista määräysvaltaa käyttävän henkilön²⁵⁰ osallistumisen vartioimisliikkeen päätöksentekoon ja edustamiseen.

Lakisääteisten vähimmäisedellytysten ja velvollisuuksien toteutumista tulisi kyetä myös tehokkaasti valvomaan. Valvonnan lisäksi tarvittaisiin koko alaa kehittävää *ohjausta*. Ennakolliseen valvontaan kuuluvat elinkeinolupamenettelyn ja henkilökohtaisten hyväksymisien lisäksi

²⁴⁹ Vartioimisliikelupa voisi olla osa turvallisuusalan elinkeinolupaa, johon voisi kuulua myös turvasuojaustehtävät.

²⁵⁰ Esimerkiksi omistaja, tosiasiallisen määräysvallan tuottava omistusosuus, sopimukseen perustuva määräysvalta, kommandiittiyhtiön äänetön yhtiömies, joka tosiasiallisesti käyttää yhtiön vastuunalaiselle yhtiömiehelle kuuluvaa määräysvaltaa tai bulvaanitilanteet.

myös vartioimisliiketarkastukset. Erityisesti siirtymäkaudella ehdotetusta koulutusrakenteesta johtuen sekä henkilökohtaisten hyväksymisten myöntäminen että vartioimisliiketarkastukset, joissa valvottaisiin, että toimeksiantosopimukset ja niiden toteuttamisen edellytykset olisivat lain edellyttämällä tasolla. Sen valvominen, että vain koulutetut vartijat suorittavat erityisiä vartioimistehtäviä, vaatisi aikaa ja osaamista vartioimistarkastusten yhteydessä. Kysymys on lähinnä poliisin resursseista ja koulutuksesta, joka tulee ottaa huomioon lainsäädännön vaikutuksia arvioitaessa. Lentokenttien ja satamien turvallisuusjärjestelyihin osallistuvien vartioimisliikkeiden ohjauksen ja valvonnan osalta Poliisin olisi tehtävä tiivistä yhteistyötä niitä valvovan Liikenteen turvallisuusviraston kanssa.

Vartijaksi ja järjestyksenvalvojaksi soveltumattomien henkilöiden toimiminen omavartijana samoissa tai lähes samoissa tehtävissä tulisi kyetä estämään. Ei ole hyväksyttävää, että alalle soveltumattomat henkilöt, tai henkilöt, joilta hyväksyminen on jopa peruutettu, voivat kiertää hyväksymisten vaatimuksia suorittamalla tehtäviä näennäisesti jokamiehen oikeuksin. Toimeksiantajat saattavat tosiasiallisesti edellyttää näiltä vahtimestareilta tai "narikkatyöntekijöiltä" tosiasiallisesti esimerkiksi voimakeinojen käytön osalta vartijoiden ja järjestyksenvalvojien oikeudet ylittävää toimintaa. Ratkaisuksi tähän ongelmaan ehdotetaan lakiin yksityisistä turvallisuuspalveluista otettavaksi säädös, jonka perusteella valvontaa suorittavalla poliisilla olisi oikeus tarvittaessa poliisitutkinnalla selvittää omavartiointia suorittavan henkilön soveltuvuus kyseiseen tehtävään ja tarvittaessa kieltää henkilön toimiminen kyseisissä tehtävissä. Kyseisen sääntelyn tavoitteena olisi estää se, että esimerkiksi väkivaltarikoksista vartioimis- tai järjestyksenvalvontatehtäviä suorittaessaan tai vapaa-ajalla tapahtuneista rikoksista tuomittua ja sen vuoksi vartijan tai järjestyksenvalvojan hyväksymisensä menettänyt henkilöä ei voitaisi palkata samoihin tai vastaaviin tehtäviin omavartiointia koskevan oikeuden perusteella.

Ennakollisten lupa- ja hyväksymismenettelyjen lisäksi valvontaa olisi kyettävä suorittamaan jatkuvasti ja sitä olisi pystyttävä tarvittaessa kohdistamaan tehokkaasti toimijoihin, jotka eivät noudata lakia. Ajantasainen valvonta toteutuisi lainsäädäntöhankkeesta riippumatta aikaisempaa tehokkaammin, mikäli käyttöön saadaan suunnitellulla tavalla aikaisempaa tehokkaammat rekisterit. Jälkikäteisessä valvonnassa pitäisi kiinnittää huomiota siihen, ettei vartioimisliikerikoksen tai rikkomusten tekeminen voi olla lainkuuliaista sääntöjen noudattamista kannattavampaa.

Valvonnan vaikuttavuuden ja ennaltaestävyyden turvaamiseksi rikoslain vartioimisliikerikosta koskevaan 17 luvun 6 a §:n tunnusmerkistöön ehdotettaisiin tehtäväksi muutoksia ja rangaistusmaksimia ehdotettaisiin korotettavaksi kahteen vuoteen vankeutta. Samoin vartioimisliikerikkomusten ja järjestyksenvalvontarikkomusten tunnusmerkistöihin ehdotettaisiin tehtäväksi muutettavan lainsäädännön edellyttämiä lisäyksiä. Edellä esitettyjen tavoitteiden mukaisesti kehitettävän yksityisen turvallisuusalan järjestelmän toimiminen edellyttäisi väärinkäytösti-

lanteissa hallinnollisten seuraamusten lisäksi rikosoikeudellisen rangaistuksen uhkaa. Rangaistuksen uhan pitäisi olla nykyistä konkreettisempi ja ankarampi, jotta lupa- ja muiden, esimerkiksi koulutusta tai kalustoa koskevien edellytysten tahallinen rikkominen ei olisi kannattavaa. Kyseiset tunnusmerkistöt olisivat merkityksellisiä myös lupamenettelyiden kannalta. Niihin syyllistyneiden voitaisiin katsoa olevan tietyn määräjän soveltumattomia harjoittamaan vartioimisliiketoimintaa tai suorittamaan järjestyksenvalvontatehtäviä.

4.4.2.4.3 Työturvallisuus

Edellä esitetyt uudet tehtävät, nykyisten tehtävien käyttöalalaajennukset sekä hälytykseen perustuvan suoritustavan aikaisempaa selvempi ja laajempi hyväksyttävyyys nostavat esille myös *työturvallisuus* kysymykset. Ratkaistaessa työturvallisuuskysymyksiä, saadaan osittaisia ratkaisuja myös toimenpiteiden kohteiden oikeusturvaa, sivullisten oikeusturvaa ja vartijoiden oikeusturvaa koskeviin kysymyksiin. Työturvallisuutta edistävien pakottavien säännösten kääntöpuolena on niiden kustannusta lisäävät vaikutukset ja resurssien riittävyyttä koskevat kysymykset. Koulutuksen kehittäminen on osittainen ratkaisu työturvallisuuskysymyksiin. Pääsääntöisesti työturvallisuuslainsäädäntöön perustuvat määräykset ovat edelleenkin riittäviä ja hyvä lähtökohta myös vartioimisliiketoiminnassa. Käsiteltäessä työturvallisuusasioita, on hyvä muistaa myös vartijoiden voimankäyttövälineitä koskeva sääntely. Voimankäyttövälineillä yhdessä niiden käyttöä koskevan koulutuksen kanssa²⁵¹ voidaan jossakin määrin vaikuttaa työturvallisuuteen työturvallisuuslainsäädännön tason ylittävällä tasolla.

Jos esimerkiksi nykyiset järjestyslain 22 §:ssä tarkoitetut järjestyksenvalvontatehtävät käytännössä vapautettaisiin järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämistä vartioimisalueella²⁵² koskevin vartioimistehtävinä suoritettavaksi kaikilla vartioimisalueilla korkeintaan vähäisin kohteita koskevin rajoituksin, viranomaista avustavat tehtävät mahdollistettaisiin²⁵³ sekä esimerkiksi henkilön koskemattomuuden suojeleminen hälytystehtävänä²⁵⁴ olisi lakisääteisesti hyväksyttävä suorittamistapa, olisi työturvallisuusasioihin kiinnitettävä huomiota. Myös ehdotetut uudet oikeudet saattavat vaikuttaa työturvallisuusriskiä korottavasti. Mikäli työturvallisuus-

²⁵¹ Voimankäyttövälineitä koskevaa sääntelyä kehitettiin jo lainsäädäntöhankkeen kiireellisessä vaiheessa järjestyslain 22 §:ssä tarkoitettujen järjestyksenvalvontatehtävien vastapainona.

²⁵² Sisältäen myös nykyisin järjestyksenvalvojista annetussa laissa säännellyt ravintoloiden, majoitusliikkeiden, laivojen, yleisötilaisuuksien sekä yleisten kokousten järjestyksenvalvontatehtävät ja uutuutena esimerkiksi yksityistilaisuuksien ja sosiaalisessa mediassa kokoon kutsuttujen tilaisuuksien, joille ei välttämättä pystytä osoittamaan järjestäjää, järjestyksenvalvontatehtävät.

²⁵³ Esimerkiksi usein väkivaltaisista päihtyneistä henkilöistä huolehtiminen, vankien ja kiinniotettujen vartiointi.

²⁵⁴ Ns. kotihälytystehtävät.

asioista ei säädetä pakottavalla vähimmäislainsäädännöllä, on pelättävissä, että juuri kustannus ja resurssisyistä työturvallisuuskohdat jätetään huomioimatta toimeksiantosopimuksista sovittaessa. Työturvallisuuteen voidaan arvioida vaikuttavan ainakin *tehtävään osallistuvien vartijoiden lukumäärän, vartijoiden osaamisen, vartijoiden mahdollisuuden keskittyä vartioimistehtäviin, toisin sanoen oheistehtävien sallittavuuden, matkan pituuden ja ajallisen keston vartioimisalueelle, tehtävien suorittamistavan, tehtävistä saatavan tiedon määrän ja välittämisen, viranomaisyhteistyön, mahdollisen yhteistyön vartioimisliikkeiden kesken, voimankäyttövälineiden kantamismahdollisuuden sekä voimassa olevan työturvallisuuslainsäädännön noudattamisen.*

Myös työturvallisuuskulmasta on tärkeää, että moninaiset vartioimistehtävät olisivat tarkoin määritellyt. Silloin turvallisuustasoltaan erilaisiin tehtäviin voitaisiin kohdistaa erilaista sääntelyä ja huomioida samalla resurssien ja kustannustehokkuuden vaatimuksen asettamat tosiasialliset rajoitteet. Vartijoiden työturvallisuutta pyrittäisiin edistämään erityisten vartioimistehtävien suorittamistapaa koskevilla pakottavilla säädöksillä. Esimerkiksi järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämistä koskeva vartioimistehtävä voitaisiin suorittaa ainoastaan paikallisvartiointina. Kyseisellä suorittamistavalla pyrittäisiin korostamaan tehtävän ennalta estävää luonnetta. Työturvallisuuteen pyrittäisiin vaikuttamaan myös kieltämällä niin sanottujen oheistöiden teettäminen erityisissä vartioimistehtävissä, jotka edellyttävät tarkkaavaisuutta. Vartioimisliikkeen hallintoelimen jäsenien olisi lakisääteisesti otettava huomioon työturvallisuus toimeksiantosopimuksia laadittaessa. Vastaavan hoitajan velvollisuudeksi säädettäisiin antaa tietoja työturvallisuuteen vaikuttavista seikoista vartioimiskohteissa. Vähimmäisvaatimuksista vartioimisliikkeiden velvollisuudelle huolehtia työturvallisuuteen vaikuttavista suojavälineistä ja voimankäyttövälineistä säädettäisiin niin ikään pakottavalla säädöksellä. Työturvallisuuteen pyrittäisiin vaikuttamaan myös vartijoiden oikeuksien ja voimakeinojen pakollisella, vuosittaisella kertauskoulutuksella, josta vartioimisliikkeiden tulisi huolehtia. Kyseisten koulutusten kouluttajaksi hyväksymisestä ja peruuttamisesta otettaisiin säädökset lakiin yksityisistä turvallisuuspalveluista. Tällä pyrittäisiin turvaamaan koulutuksen riittävä laatutaso ja yhdenmukaisuus.

Esimerkiksi suhteellisen turvallisissa toimistotilojen aulapalvelutehtävissä ei ole välttämättä tarvetta useammalle vartijalle yhtä aikaa ja niissä voidaan luontevasti hoitaa oheistehtäviä jopa siten, että vartioimistehtävät ovat tosiasiasa muiden palvelutehtävien vähän aikaa vievä oheistehtävä. Samaan vartioimistehtävien luokkaan kuuluvissa hälytyksenluontoisissa kotihälytystehtävissä saattaa sen sijaan olla välttämätöntä, että sekä työturvallisuussyistä että oikeusturvasyistä tehtävää hoitaa vähintään kaksi vartijaa. Kotihälytyskeikalla ei olisi myöskään syytä vartioimistehtävän suorittamisen yhteydessä kastella kukkia ja putsata putkia. Viranomaisia avustavissa tehtävissä ei saisi lainkaan suorittaa oheistehtäviä.

Myös järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämistä vartioimisalueella koskevissa tehtävissä ei saisi olla ainakaan liikaa oheistehtäviä, koska silloin varsinaisen tehtävän hoitaminen jää väkisin vähemmälle huomiolle. Myös ehdotettavien laajahkojen oikeuksien oikeudenmukainen käyttäminen edellyttää keskittymistä itse tehtävään. Lisäksi yksinomaisesti viranomaisten toimivaltaan kuuluvista yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämistä koskevista tehtävistä erottumiseksi olisi välttämätöntä, että vartioimisliikkeiden suorittamia järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämistä koskevia voitaisiin suorittaa ainoastaan toimeksiantosopimuksessa rajoitetulla toimeksiantajan omistuksessa tai hallinnassa olevilla alueilla sekä niiden lähialueilla.

Vartioimistehtäviä voidaan nykyisinkin toteuttaa *yhteistyössä vartioimisliikkeiden kesken*. Yhteistyötä tehdäänkin erityisesti hälytyskeskustehtävien osalta. Monet vartioimisliikkeet osavat hälytyskeskuspalvelut toiselta vartioimisliikkeeltä, joka parantaa myös työturvallisuutta hälytyskeskuksessa työskentelevän vartijan seurattavaa tehtävää suorittavaa vartijaa. Ehdotettavissa vartioimistehtävissä vartioimisliikkeet voisivat resurssien tarkoituksenmukaisen käytön vuoksi tehdä aikaisempaa enemmän yhteistyötä. Esimerkiksi hälytyksenluonteiselle vartioimistehtävälle voisi tulla turvaava vartija tai vartijapari toisesta vartioimisliikkeestä. Uutta innovatiivista sääntelyä tarvittaisiin sen sijaan siihen, että vartijan joutuessa voimankäyttötilanteeseen, toisen vartioimisliikkeen palveluksessa oleva vartija voisi auttaa vartijan toimivaltuuksin voimankäyttötilanteeseen joutunutta vartijaa tämän pyynnöstä. Auttaminen on toki mahdollista tällä hetkelläkin jokamiehen oikeuksin hätävarjelutilanteessa. Lakisääteinen oikeus auttaa voimankäyttötilanteissa toimeksiantosopimuksista ja vartioimisalueista ja kohteista riippumatta voisi nostaa vartijoiden yhteistyön aivan uudelle tasolle ja parantaa työturvallisuutta mahdollistamalla tilanteisiin puuttumisen jo ennen niiden ajautumista hätävarjelutilanteiksi.

4.4.2.4.4 Laatuvaatimukset

Vartioimistehtäviä koskevissa toimeksiantoissa tulee lähteä *sopimusvapauden* periaatteesta. Toimeksiantaja ja tehtävät suorittava vartioimisliike tietävät parhaiden, mitä ja miten tarvitsee tehdä. Edellä kuvatuin tavoin joitakin rajoituksia sopimusvapauteen on pakko alan luonteen, viranomaistehtävien pois rajaamisen ja työturvallisuuden vuoksi. Lisäksi lainsäädäntöön voisi olla hyvä tehdä palvelun *laadun* parantamista koskevia säännöksiä. Kuluttajat ja suurin osa yrityksistä ja yhteisöistä ei hanki vartioimispalveluja ammattimaisesti. Sen vuoksi olisikin sopimusvapauden pääsäännöstä huolimatta syytä kuluttajasuojan tyyppisesti säädellä turvallisuuspalvelujen vähimmäisvaatimuksista. Toimeksiantosopimuksessa tulisi vaatia ilmoittamaan sovitun tehtävän lisäksi sen suorittamistapa siten, että molemmat osapuolet ymmärtävät kuinka paljon vartija on paikalla ja kuinka suuren osan ajastaan vartija suorittaa vartioimistehtäviä. Lisäksi vartioimisliikkeen olisi annettava toimeksiantajalle tieto siitä, kuinka kaukaa vartija tai alihankkijan palveluksessa oleva vartija saapuu vartioimisalueelle tai vartioimiskoh-

teeseen sekä siitä, mikä on aikahaarukka, jossa esimerkiksi hälytyksen tapahtumisesta vartija yleensä ilman force majeure tilanteita kerkeää vartioimiskohteeseen²⁵⁵.

Lisäksi laatuun vaikuttavina säännöksinä lakiin ehdotettaisiin otettavaksi aikaisempaa selvemmat säädökset hallintoelimen jäsenen ja toimitusjohtajan vastuista ja velvoitteista. Kyseisillä säädöksillä sekä toimeksiantosopimusta ja edellytyksiä vastaanottaa toimeksiantosopimus koskevilla vähimmäistason osittavilla säännöksillä (erityisten vartioimistehtävien edellytykset) osoitettaisiin vartioimisliikkeen vastuu vartioimistehtävien tarkoituksenmukaisesta suorittamisesta ja kohdistettaisiin vastuu henkilöille, jotka tosiasiallisesti voivat sopia toimeksiantannon ehdoista. Hallintoelimen jäseniä ja toimitusjohtajia voitaisiin kuitenkin edustaa ja vastuuta sen vuoksi kohdistaa siten kuin kunkin yhtiömuodon osalta on säädetty. Kyseiset vastuut ja velvoitteet eriytettäisiin vartioimisliikkeen vastaavan hoitajan vastuista ja velvoitteista. Vastaavan hoitajan vastuut ja velvollisuudet koskisivat aikaisempaa selvemmin operatiivisen toiminnan valvontaa. Hallintoelimen jäsen ja vastaava hoitaja voisi edelleen olla sama henkilö.

4.4.3 Työnimike

Kuviossa 12 esitettyjen pääkohtien ulkopuolelta tärkein lainsäädäntöä ja tosiasiallista toimintaa selkeyttävä tekijä olisi *työnimikkeiden yhtenäistäminen*. Kaikkia lain yksityisistä turvallisuuspalveluista määrittelemiä fyysiseen turvallisuuteen liittyviä ammattitehtäviä (myös osaisemmin) suorittaisivat *vartijat*. Vartija on perinteinen ja vakiintunut työnimike turvallisuusalan ammattilaisille. Merkittävimmät muutokset nykyiseen tilanteeseen olisivat järjestykselain 22 §:ssä tarkoitettujen järjestyksenvalvojien, ravintoloiden ja laivojen järjestyksenvalvojien sekä lentopaikoilla ja satamissa toimivien turvatarkastajien muuttuminen työnimikkeeltään vartijoiksi. Nimike voitaisiin merkitä vartijan asuun, tunnisteiliiviin tai tunnisteilaattaan kulloistenkin toimintaympäristön tarpeiden mukaisesti.

Harrastuksenluontoisia turvallisuusalan tehtäviä yleisötilaisuuksissa, yleisissä kokouksissa ja leirintäalueilla suorittaisivat *järjestyksenvalvojat*. Järjestyksenvalvoja on vuodesta 1999 käytössä ollut nimike aikaisemmille järjestysmiehille, jota edelleen kuulee usein käytettävän. Järjestyksenvalvojien käyttöalaksi jäisivät yleisötilaisuudet, yleiset kokoukset ja leirintäalueet. Näitä toimialueita koskevia säännöksiä olisi kahdessa laissa, kokoontumislaisissa ja ulkoilulaisissa. Kyseisissä laeissa voitaisiin säätää, että yleisötilaisuuksissa, yleisissä kokouksissa ja leirintäalueilla harrastuksenluontoisesti fyysisiä yksityisen turvallisuusalan tehtäviä suorittavat henkilöt olisivat järjestyksenvalvoja. Kyseisissäkin kohteissa ammatikseen vartioimisliik-

²⁵⁵ Nykyisin toimeksiantosopimuksen vähimmäissisällöstä säännellään valtioneuvoston asetuksessa yksityisistä turvallisuuspalveluista 10 §:ssä.

keen palveluksessa järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämistä vartioimisalueella koskevaa tehtävää suorittavat henkilöt olisivat työnimikkeeltään vartijoita. Yhtenäisen kokonaisuuden luomiseksi voitaisiin kuitenkin säätää, että kyseisissä tehtävissä vartijoidenkin olisi käytettävä järjestyksenvalvojen tavoin tunnisteiviä, jossa olisi järjestyksenvalvojatunnuksen sijasta teksti "vartija - väktare"²⁵⁶, joka olisi poikkeus vartioimisliikkeiden ja toimeksiantajien lähtökohtaiselle mahdollisuudelle sopia vartijoiden käyttämästä tunnuksesta.

Fyysisen turvallisuuden tehtäviä suorittaisivat ehdotuksen perusteella vartijat ja järjestyksenvalvojat. Järjestyksenvalvojen käyttöala olisi suppea. Kun molemmilla ryhmillä olisi käytännössä samat oikeudet²⁵⁷, olisi ihmisten aikaisempaa helpompi ymmärtää turvallisuusalan toimijoiden oikeudellinen asema. Muutoksella käytöstä poistuisivat sekoittavat nimikkeet "järjestyslain 22 §:ssä tarkoitettu järjestyksenvalvoja", "niin sanottu tilapäinen järjestyksenvalvoja" ja turvatarkastaja sekä turvallisuustarkastaja²⁵⁸. Nimikkeiden haltijoilla on nykyisin erilaiset oikeudet ja koulutus, joka on tehnyt toimijoiden mahdollisille toimenpiteiden kohteille lähes mahdottomaksi tietää millä oikeuksilla he toimivat. Tilannetta on alan nimikkeiden lisäksi sekavoittanut se, että samankaltaisia tehtäviä jokamiehen oikeuksin niin sanottuna omavartiointina ovat voineet suorittaa sekavaa, vapaasti ohjautuvaa nimikejoukkoa käyttävät toimijat. Tällaisia nimikkeitä ovat yleisemmin esimerkiksi vahtimestari, virastomestari, aula palvelija ja jopa vartija²⁵⁹. Omavartioinnin nimikkeitä ei ehdotettaisi yhtenäistettäväksi. Vartija- nimike ilman nimikeliitteitä ehdotettaisiin varattavaksi ainoastaan vartioimisliikkeiden suorittamien vartioimistehtävien suorittajille. Tämä olisi välttämätöntä, koska vartijoilla olisi erityisiä lakisääteisiä oikeuksia, jotka kaikkien ihmisten tulisi kyetä liittämään nimikkeeseen.

Muista vartioimistehtävistä poiketen yksityisetsivätehtävissä tulisi käyttää nimikettä "yksityisetsivä". Tämä johtuisi siitä, että yksityistehtävissä ei ehdotettaisi käytettäväksi vartijan asua eikä yksityisetsivillä olisi vartijalle säädettyjä oikeuksia. Poikkeus ei olisi niin sekoittava, kuin ensi ajatuksella vaikuttaa, koska yksityisetsiviä ei ole kansan keskuudessa laajasti mielletty vartijoiksi vuonna 2002 tehdyn uudistuksen jälkeen.

²⁵⁶ Lisäksi tunniste voitaisiin tarvittaessa merkitä muillakin tarpeellisilla kielillä.

²⁵⁷ Erona ainoastaan harvoin realisoituvat säilöissäpito-oikeus ja virhemaksun määrääminen järjestyksirikkomuksista ym., jotka säädettäisiin ainoastaan vartijan oikeuksiksi.

²⁵⁸ Katso näitä nimikkeitä koskevat muutokset osiosta 4.4.5.

²⁵⁹ Vartija- nimikettä ei ole laissa suojattu. Vartija- nimike kuuluu perinteisesti esimerkiksi palovartijatehtävään, jota voivat suorittaa muutkin kuin vartioimisliikkeen vartijat. Kaukaisempana esimerkkinä vartija- termin käytöstä ovat esimerkiksi painonvartijat. Järjestyksenvalvojatunnuksen käyttäminen muissa kuin järjestyksenvalvojistakaan annettussa laissa tarkoitetuissa järjestyksenvalvojatehtävissä on sen sijaan nykyisinkin järjestyksenvalvojarikkomuksena sanktioitu järjestyksenvalvojistakaan annetun lain 26 §:ssä.

Turvasuojaustehtäviä suorittavien henkilöiden työnimikettä ei muutettaisi. Nimike on otettu käyttöön yksityistä turvallisuusalaa koskevan lakimuutoksen yhteydessä vuonna 2002. Nimike on riittävän erottuva vartija- ja järjestyksenvalvojanimikkeistä. Toisin kuin kyseisiin fyysisen turvallisuuden tehtäviin, turvasuojaustehtäviin ei liity mitään erityisiä oikeuksia.

4.4.4 Järjestyksenvalvontatehtävät

Voimassa olevassa lainsäädännössä järjestyksenvalvontatehtävistä säädetään kahdessa laissa: järjestyksenvalvojista annetussa laissa ja järjestykselaissa. Toimintaympäristöjä sen sijaan säännellään useissa laeissa. Yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 9 §:n 2 momentissa on viittaussäännös, jonka perusteella myös vartioimisliikkeiden vartijat voivat tehdä järjestyksenvalvontatehtäviä noudattaen järjestyksenvalvonnasta säädettyä lainsäädäntöä. Vartioiden osalta kyseessä on poikkeussäännös 9 §:n 1 momentin yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämistä koskevien toimeksiantojen kieltoon.

Järjestyksenvalvojatehtävien osaltakin tärkein selkeytyskeino olisi yksityisen turvallisuusalan tehtävien jakaminen liiketoiminnan muodossa ja harrasteperusteisina suoritettaviin tehtäviin. Erona edellä käsiteltyyn vartioimisliiketoimintaan, järjestyksenvalvontatehtävät olisi lähtökohtaisesti tarkoitus edelleen mahdollistaa harrastustoimintana tai yhdistysten varainkeruutarkoituksessa²⁶⁰. Järjestyksenvalvontatehtävien sääntelemisellä erikseen pyrittäisiin turvaamaan myös perustuslain turvaamaa kokoontumisvapautta. Kansalle tulee järjestää leivän lisäksi myös sirkushuveja.²⁶¹ Hyvin toimivaa, vapaaehtoisuuteen perustuvaa yleisötilaisuuksien järjestyksenvalvontainstituutiota ei tulisi purkaa, vaan sitä tulisi kehittää edelleen. Se perustuu osaksi ihmisten kunnioitukselle vertaisiaan tavallisia ihmisiä kohtaan. Se on myös kustannustehokas tapa hoitaa välttämättömät turvallisuusjärjestelyt etenkin pienissä yleisötilaisuuksissa.

4.4.4.1 Tehtävät

Yleisötilaisuuksien ja leirintäalueiden turvallisuusjärjestelyt ovat tärkeitä, koska ne koskevat esimerkiksi vuoden aikana suurta osaa suomalaisista. Yleisötilaisuuksissa on yhtä aikaa riskeille alttiina paljon ihmisiä²⁶². Pelkästään viranomaisvoimin nykyistä määrää yleisötilaisuuksien

²⁶⁰ Katso tehtävien jaosta kappale 4.3.1.

²⁶¹ Vanha Roomalainen sananlasku.

²⁶² Lisäksi on hyvä huomata, että yleisötilaisuuksilla on merkitystä myös Suomen ulkoiselle kuvalle esimerkiksi turismin kautta. Katastrofi suuressa yleisötilaisuudessa aiheuttaisi negatiivista huomiota myös kansainvälisessä mediassa.

turvallisuusjärjestelyjä ei ole mitenkään mahdollista hoitaa. Yleisötilaisuuksien turvallisuusjärjestelyjä voitaisiin eräin jäljempänä esitettävien osin kuitenkin kehittää ja nykyaikaistaa.

Pienet yleisötilaisuudet voitaisiin nykyiseen tapaan järjestää täysin vapaaehtoisvoimin, eikä niiden turvallisuusjärjestelyjä olisi välttämätöntä tarvetta "ammattimaistaa". Suurien yleisötilaisuuksien osalta kehityskohteet olisivat lähinnä johtamisessa ja huomattaviin turvallisuuspoikkeamiin varautumisessa. Niissäkään muutos ei tosin olisi niin suuri, kun se voisi pelkkää terminologiaa seuraamalla vaikuttaa. Vaikka tehtävä hoidetaan nykyisin puhtaasti järjestyksenvalvojatehtävänä, eikä esimerkiksi yleisötilaisuuksien *turvallisuuspäälliköstä* ole varsinaisia, lainsäädäntöön perustuvia vaatimuksia, on turvallisuusorganisaation ydin muodostettu nykyisinkin turvallisuusalan ammattilaisista, jotka työskentelevät joko järjestyksenvalvontatehtäviä hoitavissa yrityksissä tai vartioimisliikkeissä. Yksi keino olisi integroida järjestyksenvalvontatehtävät edellä vartioimisliiketoimintaa käsitellessä esitetyin tavoin yhä tiiviimmin osaksi vartioimisliiketoimintaa. Järjestyksenvalvontatehtävät tulisivat käydä läpi samassa menettelyssä kuin vartioimisliiketoiminta.²⁶³

Suuri osa nykyisistä ammattimaisesti suoritettavista järjestyksenvalvojatehtävistä²⁶⁴ ehdotetaan tässä siirrettäväksi osaksi vartioimisliiketoimintaa. Kun ravintoloiden järjestyksenvalvontatehtävät siirrettäisiin vartioimistehtäviksi, ratkeaisi samalla *kiertävää- ja hälytyksenluontoista suorittamistapaa* koskeva ongelma. Voimassa olevassa laissa ei ole suoraan²⁶⁵ kielletty sitä, että järjestyksenvalvojat voisivat toimia yhtä aikaa useammalla toimialueella. Tämä on johtanut siihen, että kyseinen tehtävien suorittamistapa on saanut jalansijaa erityisesti pienissä ravintoloissa. Suorittamistapa on kustannustehokas ja siitä on saatu luvussa 3 esitetyin tavoin myös myönteisiä kokemuksia. Toimintatapa sisältää kuitenkin järjestyksenvalvojien toimenpiteiden kohteille ja järjestyksenvalvojille selkeitä oikeudellisia riskejä. Järjestyksenvalvoja joutuu hälytyksestä paikalle saapuessaan tekemään ratkaisunsa muilta saamiensa tietojen varassa. Toiminnallisesta näkökulmasta menetetään pääosa järjestyksenvalvojan läsnä-

²⁶³ Katso menettelystä kappale 4.3.3 lainsäädäntöjärjestelmän kehittämisen menetelmä.

Kokoontumislakiin esitettäisiin säädettäväksi informatiivinen säädös, jossa todettaisiin, että järjestyksenvalvontatehtäviin voitaisiin palkata vartioimisliikkeen vartijoita järjestyksenvalvojien lisäksi tai sijasta yleisötilaisuuden järjestäjän niin halutessa. Koulutusjärjestelmistä olisi löydettävissä synergiahyötyjä.

²⁶⁴ Majoitusliikkeiden ja ravintoloiden järjestyksenvalvontatehtävät (katso myös osio 4.4.4.6 majoitusliikkeiden ja ravintoloiden järjestyksenvalvontatehtävät ehdotuksen kipupisteinä), järjestyslain 22 §:ssä tarkoitetut järjestyksenvalvontatehtävät sekä henkilöliikennettä suorittavien laivojen järjestyksenvalvontatehtävät.

²⁶⁵ Järjestyksenvalvoja, joka ei ole toimialueellaan, ei kuitenkaan voi huolehtia lain edellyttämällä tavalla esimerkiksi pääsyn estämisestä toimialueelle koskevista velvoitteistaan.

olon ennaltaehkäisevästä vaikutuksesta. Pääosa edellä mainituista ongelmista voitaisiin lieventää siirtämällä kyseiset tehtävät osaksi vartioimisliiketoimintaa, jossa piirivartiointina suoritettavista vartioimistehtävistä on pidemmät perinteet ja mahdollisesti muihin tehtäviin yhdistettynä enemmän resursseja. Kuten edellä on esitetty, vartijoiden oikeuksia kehitettäisiin siihen suuntaan, että nämäkin tehtävät voitaisiin alan ammattilaisten toteuttamana suorittaa tarkoituksenmukaisella tavalla.

4.4.4.2 Toimivaltuuksista oikeuksiksi

Voimassa olevassa lainsäädännössä järjestyksenvalvojat voidaan jakaa toimivaltuuksiensa, vaadittavan koulutuksen ja muiden edellytysten perusteella kolmeen ryhmään: 1) Järjestyksenvalvojista annetun lain 2 §:n 1 momentissa tarkoitettut, poliisin hyväksymät ja peruskoulutuksen (32 oppituntia) saaneet järjestyksenvalvojat 2) niin sanotut "tilapäiset järjestyksenvalvojat", järjestyksenvalvojan peruskoulutusta suorittamattomat henkilöt, joita voidaan poliisin päätöksellä asettaa yleisötilaisuuksiin tai tilaisuussarjoihin ja yleisiin kokouksiin hyväksytyjen järjestyksenvalvojien (ryhmä 1) lisäksi, jos näitä ei ole tarpeeksi saatavilla sekä 3) niin sanotut järjestyslain 22 §:ssä tarkoitettut järjestyksenvalvojat Ryhmän 1 perusmuotoisilla järjestyksenvalvojilla on laajimmat toimivaltuudet. Ryhmien 2 ja 3 toimivaltuudet säädetty viittaamalla ryhmän 1 toimivaltuuksiin mutta rajoittamalla niitä eri tavoin siten, että kaikilla kolmella ryhmällä on erilaiset toimivaltuudet.

Tehtävien keskittämisen lisäksi toinen tärkeä selkeytys *olisi järjestyksenvalvojan toimintavollisuuksista luopuminen ja oikeuksien sääntely viittaamalla vartijan oikeuksiin*²⁶⁶. Toimivaltuuden käsite sisältää kaksi puolta; toisaalta oikeuden tehdä sen, mihin toimivaltuus oikeuttaa, toisaalta myös velvollisuuden tehdä toimivaltuuden edellyttämä toimenpide. Järjestyksenvalvojille on säädetty toimivaltuuksia²⁶⁷, vartijoille oikeuksia²⁶⁸. Yksinkertaistaen ero on johtunut siitä, että vartijat tekevät vastiketta vastaan töitä toimeksiantajiensa lukuun. Maksullisen palvelun ei ole katsottu voivan mennä niin pitkälle, että se perustaisi vartijalle laki-

²⁶⁶ Toinen mahdollisuus on säädellä järjestyksenvalvojan oikeudet säilöissäpitämistä ja hallinnollisia rikemaksuja lukuun ottamatta samansisältöisiksi kuin vartijan oikeudet järjestyksenvalvojista annettuun lakiin. Tämän sääntelymallin etuna olisi se, että se olisi järjestyksenvalvojille (harrastajille) se olisi helpommin luettavissa ja koulutettavissa. Ongelmana olisi puolestaan se, että vartijan ja järjestyksenvalvojan oikeuksilla olisi vaara myöhemmin jälleen eriytyä toisistaan.

²⁶⁷ Laki järjestyksenvalvojista 6 - 9 §, järjestyslaki 23 §.

²⁶⁸ Laki yksityisistä turvallisuuspalveluista 28 §. Kuten edellä on esitetty, käytännössä tärkeimmässä vartijan oikeudessa, poistamista koskevassa oikeudessa, vartijalla ei ole edes itseinäistä oikeutta suorittaa toimenpidettä, vaan sen suorittamisesta tulee pääsäännön mukaan päättää toimeksiantajan tai hänen edustajansa.

sääteisen velvollisuuden suorittaa oikeuden määrittelemä toimenpide²⁶⁹. Järjestyslain 22 §:ssä säännellyt rajoitetuissa yhteiskunnalle tärkeissä kohteissa suoritettavat järjestyksenvalvonta-tehtävät (osa vartioimisliiketoimintaa) ovat poikkeus edellä mainitusta. Järjestyksenvalvojille ja järjestyslain 22 §:ssä²⁷⁰ tarkoitetuille järjestyksenvalvojille on sen sijaan säädetty lakisääteisesti velvollisuus käyttää toimivaltuuksiaan silloin, kun he tehtäviään suorittaessaan havaitsivat puuttumista edellyttävän asian.

On helposti havaittavissa, että yksityisen turvallisuusalan oikeuksia ja velvollisuuksia koskeva järjestelmä on hankala ja lähes mahdoton tavallisen kansalaisen, toimenpiteiden mahdollisen kohteen, tuntea ja havaita sen oikeudellisesti relevantit eroavaisuudet. Eroavaisuudet olisi mahdollista poistaa, jos edellä ehdotettu jako ammattitehtäviin ja harrastuksenluontoisiin tehtäviin toteutettaisiin. Jako myös toisaalta edellyttäisi oikeus - toimivalta jaon purkamista, koska olisi täysin logiikan vastaista, että ammattilaisilla ei olisi velvollisuuksia, mutta harrastelijoilla niitä olisi²⁷¹. Olisi myös perustuslaillisessa tarkastelussa erittäin arveluttavaa säätää yksityisen turvallisuusalan toimijoille viranomaisen virkavelvollisuuksia vastaavia velvollisuuksia.

Toimintavelvollisuuksien purkaminen ja muuttaminen oikeuksiksi mahdollistaisi myös nykyisen, järjestyksenvalvojien osittaisin virkamiehiin rinnastamisen purkamisen. Kyseinen, Eduskunnan perustuslakivaliokunnan aloitteesta aikanaan syntynyt oikeudellinen instituutio on jäänyt vähälle käytölle.²⁷² Erityisesti, jos ehdotetun mukaisesti järjestyksenvalvontatehtävät olisivat selkeästi harrastuksenluontoisesti suoritettavia tehtäviä, olisi kohtuutonta, jos niiden suorittajat rinnastettaisiin virkamiehiin, mutta sen sijaan ammattimaisesti suoritettavissa vartioimistehtävissä näin ei edelleenkään tehtäisi. Toimivaltuuksien muuttamisella ei tarvitsisi olla vaikutusta järjestyksenvalvojien korotettuun rikosoikeudelliseen suojaan, joka voitaisiin säätää 17 luvun 6 §:ssä mainitsemalla siinä erikseen sekä vartijat että järjestyksenvalvojat.

²⁶⁹ Toinen merkittävä syy eroavaisuudelle voi olla myös siinä, että vartioimispalveluja voidaan ostaa mihin tahansa kohteeseen, järjestyksenvalvojan asettamismahdollisuudet ovat sen sijaan tarkoin laissa rajatut.

²⁷⁰ Tämä on tärkeä, usein huomaamatta jäävä ero järjestyslain 22 §:ssä tarkoitettujen järjestyksenvalvontatehtävien ja muiden yksityisistä turvallisuuspalveluista annetussa laissa tarkoitettujen vartioimistehtävien välillä. Järjestyslain 22 §:ssä tarkoitettujen järjestyksenvalvontatehtävät ovat vartioimistehtäviä siinä mielessä, että niitä saavat järjestyslain 23 §:n 1 momentin perusteella suorittaa ainoastaan vartioimisliikkeiden palveluksessa olevat vartijat.

²⁷¹ Tämä on nykyisin hyväksytty pelkästään tehtävien luonteeseen perustuen.

²⁷² Kirjoittajan tiedossa ei ole yhtään oikeustapausta, jossa järjestyksenvalvoja olisi tuomittu rikoslain 40 luvussa säännellyistä virkarikoksista.

Yhdet yksityisen turvallisuusalan oikeudet mahdollisimman vähäisin poikkeuksin olisi selkein mahdollinen järjestelmä. Koska vartijat voisivat työskennellä myös yleisötilaisuuksissa, yleisissä kokouksissa ja leirintäalueilla järjestyksenvalvojien rinnalla nykyisestä poiketen vartijoina, olisivat yhtenäiset oikeudet kyseisestäkin näkökulmasta välttämättömät. Muutoin oikeudet muodostuisivat näissä toimintaympäristöissä toimenpiteiden kohteille mahdottomiksi ymmärtää ja oikeuksien yhtenäistämisen edut osaksi menetettäisiin. Yhteiskunnan kokonaisuuden kannalta paras vaihtoehto olisi lisäksi se, jos oikeudet olisivat *soveltuvin osin* mahdollisimman lähellä poliisin oikeuksia.

Järjestyksenvalvojilta vartijan oikeuksista ei olisi tarpeen rajoittaa pois muita kuin säilöissä²⁷³ ja rikkomusseuraamuksia²⁷⁴ koskevat oikeudet. Tämä olisi mahdollista juuri ammattimaisesti suoritettavien järjestyksenvalvontatehtävien siirtämisen vartioimistehtäviksi vuoksi. Yleisötilaisuudet, yleiset kokoukset ja leirintäalueet olisivat harrastelijoille selkeästi rajautuvia toimintaympäristöjä, joissa toiminta olisi vartioimistehtäviä helpommin hallittavissa. Koska erot oikeuksien välillä olisivat käytännössä pieniä, toimenpiteiden kohteille oikeudet näyttäytyisivät yhtenäisinä. Säilöön otettaisiin yleisötilaisuuksissa vuosittain vain vähäinen määrä henkilöitä. Säilöäpitotilat olisivat hyvin rajattuja alueita yleisötilaisuuksien järjestämisalueilla. Vartijoilla olisi mahdollisuus selvittää toimenpiteiden kohteille asemansa ja säilöäpitämisen oikeusperuste. Vartijoiden työskenteleminen valvottujen vartioimisliikkeiden palveluksessa parantaisi toimenpiteiden kohteiden mahdollisuuksia selvittää asioita myös jälkikäteen.

Uutena oikeutena sekä järjestyksenvalvojille että vartijoille säädettäväksi ehdotettavista yleisötilaisuuksien *porttikiellon valvonnasta* säädettäisiin kokoontumislaisissa. Siihen ehdotettiin lisättäväksi säännökset porttikiellosta, sen toteuttamiseksi tarvittavasta rekisteristä, toteuttamistavasta ja siihen liittyvästä salassapitovelvollisuudesta. Porttikieltoon asettaminen ja sen rekisteriin merkitseminen esitettäisiin mahdollistettavaksi ainoastaan yleisötilaisuuksia koskevana. Yleisiin kokouksiin ei voisi asettaa porttikieltoa. Tämä johtuisi kokoontumista koskevasta perusoikeudesta. Porttikieltoa koskevan sääntelyn tavoitteena olisi ennaltaehkäistä ja estää yleisötilaisuuksissa tapahtuvaa väkivaltaa, vahingontekoa ja onnettomuuksia. Jo järjestelmän luomisella annettaisiin selkeä viesti siitä, että katsomoväkivaltaa tai kansainvälisemmin huliganismia ei hyväksytä. Pahimpien agitaattorien pitkäaikaisilla porttikielloilla ennalta estettäisiin suuri osa yleisötilaisuuksien sisällä tapahtuvasta häiriökäyttäytymisestä, joissa

²⁷³ Säilöäpitämistä koskeva oikeus kuuluu nykyisin järjestyksenvalvojille. Edellä osiossa 4.4.2.2 perustellulla tavalla kyseinen oikeus esitettäisiin nyt siirrettäväksi vartijoille. Ko. perusoikeuksia eniten loukkaavan oikeuden siirtäminen ammattilaisille mahdollistaisi osaltaan järjestyksenvalvojien koulutuksen kohdentamisen ja lyhentämisen.

²⁷⁴ Vrt. osio 4.4.2.2 vartijan oikeudet.

toimintaympäristön luonne²⁷⁵ huomioiden siihen on vaikea puuttua. Monissa Euroopan maissa on otettu käyttöön vastaavaa sääntelyä esimerkiksi jalkapallohuliganismin torjumiseksi. Suomessa ei vielä ole vastaavia ongelmia, mutta merkkejä niiden syntymisestä on ollut havaittavissa. Ongelman ennalta estämiseksi olisi tarkoituksenmukaista säätää porttikieltojärjestelmästä ja sitä koskevista menettelyistä.

Porttikieltoja ei määrättäisi kevyin perustein. Rekisteriin merkittävään porttikieltoon määrättäisiin poliisin aloitteesta tuomioistuimen päätöksellä, joka annettaisiin sen perusteena olevan rikosasian käsittelyn yhteydessä. Perusteena voisivat olla yleisötilaisuuksissa tehdyt henkirikokset, vakavat väkivaltarikokset, vaaran aiheuttamiset²⁷⁶ tai törkeät vahingon aiheuttamiset²⁷⁷. Päälystään kuuluva poliisimies voisi yleisötilaisuuden turvallisuuspäällikön aloitteesta määrätä väliaikaiseen porttikieltoon henkilön, jonka asiaa ei ole vielä ehditty käsitellä tuomioistuimissa. Porttikieltoa tarkasteltaessa on syytä muistaa, että pääsyn estämistä koskeva oikeus olisi edelleen tapauskohtaiseen harkintaan perustuen käytössä²⁷⁸.

Käytännössä porttikieltoon asetettavista henkilöistä olisi muodostettava poliisirekisteri²⁷⁹, johon yleisötilaisuuksien turvallisuuspäälliköille²⁸⁰ olisi annettava rajoitettu käyttöoikeus. Rekisteröidyistä henkilöistä tulisi olla tulostettavissa valokuva ja henkilötiedot, jotka voitaisiin jakaa turvallisuuspäällikön valvonnassa yleisötilaisuuksien porteilla turvallisuustarkastuksia suorittaville järjestyksenvalvojille tai vartiojoille. Porttikiellon toteuttamiseksi yleisötilaisuuteen saapuvalta olisi saatava tiedot hänen nimestään, henkilötunnuksesta tai sen puuttuessa syntymäajasta ja kansalaisuudesta sekä paikasta, josta hän on tavoitettavissa. Järjestyksenvalvoja tai vartija, joka kuvan perusteella tunnistaisi porttikiellossa olevan henkilön, voisi kyseisillä tiedoilla varmistaa kyseessä olevan porttikiellossa olevan henkilön. Kyseisellä oikeudella pyrittäisiin siihen, että järjestyksenvalvojat ja vartijat voisivat käytännössä toteuttaa porttikieltojärjestelmää joutumatta turvautumaan kaikissa kohdehenkilön tarkastuksesta kieltäytymis-

²⁷⁵ Esimerkiksi katsojatilojen ahtaus, suuret henkilömäärät ja huligaanien yhteistyö poistettavan henkilön suojelemiseksi.

²⁷⁶ Esimerkiksi toistuva soihtujen käyttäminen katsomoissa.

²⁷⁷ Esimerkiksi toistuva yleisötilaisuutta varten tehtyjen rakenteiden särkeminen.

²⁷⁸ Ks. 4.4.2.2 oikeudet, kohta pääsyn estäminen.

²⁷⁹ Nykyisessä tilanteessa rekisteriin tuskin tulisi paljon henkilöitä. Ongelmia aiheuttaneet urheilujoukkueiden kannattajaryhmät ovat vielä pieniä. Huliganismiin yleisötilaisuuksissa tulisi kuitenkin varautua ennakolta. Maailmalla ongelmat ovat nykypäivää. Muissa yleisötilaisuuksissa on havaittu vain samaan tilaisuuteen pyrkiviä häiriköitä. Saman henkilön häiriköinnistä muissa yleisötilaisuuksissa ei ole tietoja. Kansainvälisissä urheilutapahtumissa kansainvälisiä porttikieltoja voisi valvoa edelleen poliisi ja rajavartiolaitos, jolloin tietoja kansainvälisistä vastaavista rekistereistä ei tarvitsisi luovuttaa yksityisille tahoille.

²⁸⁰ Ks. turvallisuuspäälliköstä seuraava osio, 4.4.4.3 Työnjako.

tä koskeissa tilanteissa poliisin apuun. Samalla pyrittäisiin varmistumaan siitä, että pääsy yleisötilaisuuksiin ei estettäisi henkilöiltä, joilla ei ole eston aiheuttamaa merkintää rekisterissä. Lisäksi järjestyksenvalvojalla ja vartijalla tulisi olla oikeus estää henkilö pääsy yleisötilaisuuteen, joka kieltäytyy antamasta edellä mainittuja tietoja tai antaa niistä todennäköisesti virheellisen tiedon.

4.4.4.3 Työnjako

Nykyisten vartijoiden, järjestyksenvalvojien, tilapäisten järjestyksenvalvojien, järjestyslain mukaisten järjestyksenvalvojien ja turvatarkastajien sijasta fyysisen yksityisen turvallisuusalan tehtäviä suorittaisivat ainoastaan vartijat ja järjestyksenvalvojat. Järjestyksenvalvojien oikeuksista, velvollisuuksista ja edellytyksistä suorittaa tehtäviään säädeltäisiin nykyisen tavoin järjestyksenvalvojista annetussa laissa ja sen nojalla annettavissa asetuksissa. Järjestyksenvalvojien käyttöala olisi nykyistä rajatumpi ja yksiselitteinen. Heitä voitaisiin asettaa kokontumislain (530/1999) mukaisiin yleisiin kokouksiin, yleisötilaisuuksiin ja ulkoilulain (606/1973) tarkoittamille leirintäalueille. Toimialueista säänneltäisiin voimassa olevan lain tavoin tyhjentävästi järjestyksenvalvojista annetun lain 1 §:ssä. Kaikissa muissa tapauksissa tarvittaessa yksityisen turvallisuusalan toimijaa suorittamaan järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen, vartioimiseen tai turvatarkastukseen liittyvää tehtävää, tulisi tehdä toimeksiantosopimus vartioimisliikkeen kanssa vartijan palkkaamisesta tehtävään. Vartijoiden käyttäminen yleisten kokousten, yleisötilaisuuksien ja leirintäalueiden turvallisuusjärjestelyissä mahdollistettaisiin rinnakkaisena järjestyksenvalvojien kanssa.

Työnjako viranomaisten kanssa ei järjestyksenvalvontatehtävien osalta muuttuisi nykyisestä. Eräänlaisena työnjako koskevana kehitysehdotuksena voitaisiin kuitenkin pitää sitä, että kokontumislakiin ehdotettaisiin otettavaksi säännökset suurienyleisötilaisuuksien *turvallisuuspäälliköstä*. Turvallisuuspäällikölle säädettäisiin suurin osa yleisötilaisuuden järjestäjälle voimassa olevassa kokontumislaisissa säännellyistä turvallisuusjärjestelyjä koskevista vastuista. Tällä menettelyllä turvallisuusjärjestelyjen johtamista pyrittäisiin ammattimaistamaan. Myös vastuu henkilöityisi nykyistä paremmin²⁸¹.

Velvollisuus turvallisuuspäällikön asettamiseen koskisi yleisötilaisuuden järjestäjiä silloin, kun yleisötilaisuuteen odotetaan 5000 osaan ottajaa tai sarjamuotoisissa yleisötilaisuuksissa 500

²⁸¹ Turvallisuuspäällikköä olisi vastuussa myös porttikieltojärjestelmästä yleisötilaisuuden päässä. Kyseisen järjestelmän luominen edellyttäisi joka tapauksessa yleisötilaisuuden järjestäjän organisaatioon asiaan koulutettua, luotettavaa, rehellistä ja henkilökohtaisilta ominaisuuksiltaan sopivaa henkilöä.

henkilöä per tilaisuus²⁸². Yleisötilaisuuden turvallisuuspäällikölle asetettaisiin konkreettinen ammattitaitovaatimus, joka toteutettaisiin kyseiseen tehtävään tarkoitettuna koulutuksen hyväksytyllä suorittamisella. Koulutus olisi sama, joka edellytettäisiin vartioimisliikkeiden vastaavalta hoitajalta, joka ohjaa ja valvoo järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämistä koskevien vartioimistehtävien suorittamista. Turvapäälliköksi hyväksyisi Poliisihallitus. Hyväksyminen voitaisiin myös peruuttaa muun muassa turvallisuuspäällikön toimiessa tahallaan väärin tai laiminlyödessä velvollisuuksiaan valvoa suuren yleisötilaisuuden turvallisuusjärjestelyjä.

Nykyisellään ongelmat turvallisuusjärjestelyissä edellyttäisivät yleisötilaisuuden järjestämisen kieltämistä tai sen keskeyttämistä. Usein olennaisetkaan puutteet turvallisuusjärjestelyissä eivät tosiasiaa johda esimerkiksi seuraavan vastaavan yleisötilaisuuden kieltämiseen, koska yleisötilaisuudet saattavat olla paikallisesti hyvin tärkeitä tapahtumia²⁸³. Heikosti toimineet turvallisuusjärjestelyt tai viranomaisten erehdyttäminen voisivat koko yleisötilaisuutta koskevien päätösten sijasta aiheuttaa esimerkiksi turvallisuuspäälliköksi hyväksymisen peruuttamisen²⁸⁴ tai kiellon toimia turvallisuuspäällikkönä tietyn kokoisissa tai tyyppisissä yleisötilaisuuksissa. Kirjoittaja uskoo, että turvallisuuspäällikön ja hänen mahdollisten sijaistensa henkilökohtainen vastuu olisi omiaan varmistamaan viranomaisten ja järjestäjän sopimien turvallisuusjärjestelyjen toteutumisen. Keskipitkällä tai pitkällä aikavälillä turvallisuuspäällikköjen koulutus ja vastuu turvallisuusjärjestelyistä olisi omiaan kehittämään yleisötilaisuuksien turvallisuusjärjestelyjä entisestään. Yleisötilaisuuksien järjestäjillä olisi intressi toteuttaa turvallisuusjärjestelyt, koska "huonomaineisella" järjestäjällä olisi vaikeuksia löytää turvallisuuspäällikköä.

4.4.4.4 Edellytykset

Järjestyksenvalvojat (ryhmä 1), jotka ovat suorittaneet järjestyksenvalvojan peruskoulutuksen ja ovat saaneet järjestyksenvalvojaksi hyväksymisen (järjestyksenvalvojakortti) ovat järjestyksenvalvojen "perusmuoto" voimassa olevassa lainsäädännössä, josta on johdettu niin

²⁸² Sarjamuotoisissa yleisötilaisuuksissa raja voisi olla matalampi, koska sarjan aikana turvallisuusjärjestely koskevat suurta määrää ihmisiä. Sarjamuotoisissa yleisötilaisuuksissa raja voisi olla esimerkiksi odotettu 500 henkilön yleisö, jolloin turvallisuuspäällikköä edellytettäisiin esimerkiksi useimpien urheilulajien korkeimmilla sarjatasoilla, joissa järjestäjien toiminta on muutoinkin yleensä ammattimaista.

²⁸³ Vrt. esimerkiksi Englannin syksyn 2011 mellakat Lontoossa, jossa tärkeäksi asiaksi nousi se, voidaanko Premium Leaguen jalkapallopelejä järjestää.

²⁸⁴ Tämä edellyttäisi hyväksymismenettelyn säätämistä. Turvallisuuspäällikön tehtävät voitaisiin säätää mahdolliseksi vartioimisliikkeen vastaaville hoitajille, jotka ovat saaneet siihen erityiskoulutuksen. Uutta lupalajia ei tarvittaisi; hyväksymiset voitaisiin antaa vartioimisliikkeen vastaavaksi hoitajaksi hyväksymistä koskevassa menettelyssä.

sanottujen tilapäisten järjestyksenvalvojien (ryhmä 2) ja järjestyslain 22 §:ssä tarkoitettujen järjestyksenvalvojien (ryhmä 3) ryhmät. Muunnelmat (ryhmät 2 ja 3) on säännelty eri aikoina tarveperusteisesti²⁸⁵. Ryhmät 2 ja 3 eroavat perusmuotoisista järjestyksenvalvojista lähinnä oikeudellisen asemansa²⁸⁶, toimivaltuuksiensa²⁸⁷, koulutuksensa sekä muiden edellytystensä osalta. Ryhmällä 2 ei ole koulutusvaatimusta. Ryhmältä 3 edellytetään minimissään vartijan peruskoulutuksen (100 h) ja järjestyksenvalvojan peruskoulutuksen (32 h) suorittamista. Järjestyslain 22 §:ssä tarkoitettujen järjestyksenvalvojien on muun muassa oltava vartioimisliikkeen palveluksessa, käytettävä vartijan asua järjestyksenvalvojatunnuksin ja heillä on oikeus kantaa teleskooppipatukkaa.

Järjestyksenvalvojien koulutus ja johtaminen voitaisiin järjestää osana vartijoiden koulutus- ja johtamisjärjestelmiä. Vartioimisliiketoiminnassa on jo olemassa eräänlainen operatiivisen johtamisen ja valvonnan järjestelmä. Vartioimisliikkeiden vastaavien hoitajien hyväksymisistä ja koulutuksesta voitaisiin kehittää myös järjestyksenvalvontatehtävien vastaava järjestelmä suurissa yleisötilaisuuksissa. Nykyisen kahden koulutusjärjestelmän (vartijoiden ja järjestyksenvalvojien koulutus) sijasta voitaisiin *keskittyä kehittämään yhtä koulutusjärjestelmää*. Samalla alan koulutusta koskevaa sääntelyä voitaisiin merkittävästi selkeyttää. Järjestyksenvalvojan peruskoulutus voitaisiin säätää osaksi vartijan peruskoulutusta.²⁸⁸ Nykyisin kokonaan järjestämättä oleva järjestyksenvalvojan esimiesten ja yleisötilaisuuksien turvallisuuspäälliköiden koulutus voitaisiin järjestää osana vartioimisliikkeiden vastaavien hoitajien koulutusta. Yhdellä yhtenäisellä koulutuksella vältettäisiin päällekkäiset koulutusvaatimukset ja voitaisiin luopua monimutkaisesta hyväksi lukemisia koskevasta asetustasoisesta sääntelystä.

Yleisten kokousten ja yleisötilaisuuksien sekä leirintäalueiden järjestyksenvalvonnassa katsottaisiin edelleen olevan yleishyödyllisiä piirteitä, vaikka kyseisiä tehtäviä suoritettaisiin jatkosakin osin puhtaasti ansaintatarkoituksessa. Ravintoloiden ja laivojen järjestyksenvalvontatehtävien siirtämisen jälkeen järjestyksenvalvontatehtävät olisivat nykyistä selvemmin tehtäviä, joita suoritettaisiin ennaltaehkäisyyn ja joukkovoimaan sekä tapauskohtaiseen ohjauk-

²⁸⁵ Järjestyslain 22 § - 25 §:t tulivat voimaan vuonna 2003. Tilapäisiä järjestyksenvalvojia koskeva sääntely on vuodelta 2007.

²⁸⁶ Järjestyslain 22 §:ssä tarkoitettut järjestyksenvalvojat rinnastetaan rikosoikeudellisesti osin virkamieheen, vrt. rikoslain 40 luku. Järjestyslain 22 §:ssä tarkoitettuja järjestyksenvalvojia saadaan asettaa tarveperusteisesti ainoastaan järjestyslain 22 §:ssä määriteltyihin paikkoihin poliisin päätöksellä. Tilapäisiä järjestyksenvalvojia voidaan käyttää ainoastaan ryhmän 1 järjestyksenvalvojien lisätyövoimana.

²⁸⁷ Katso edellä järjestyksenvalvojien toimivaltuudet.

²⁸⁸ Järjestyksenvalvojan peruskoulutuksen ja kertauskoulutuksen järjestäminen tulisi kuitenkin olla mahdollista myös nykyisen tavoin kenen tahansa toimesta, kunhan kouluttajana käytetään Poliisihallituksen hyväksymää järjestyksenvalvojakouluttajaa.

seen ja johtamiseen nojautuen.²⁸⁹ Edelleen merkittävänä tekijänä voisi olla myös se, että suomalaiset tottelisivat esimerkiksi yleisötilaisuuksissa tai yleisissä kokouksissa mielummin vertaisiaan, tavallisia ihmisiä, jotka on asetettu järjestyksenvalvojan asemaan, kuin esimerkiksi palkattuja vartijoita, jotka voitaisiin kokea "esivallan käytyreiksi" tai "palkka-armeijaksi".

Edellä mainittu yhdessä ammattimaisten järjestyksenvalvontatehtävien siirtämisen vartioimistehtäviksi ja johtamisjärjestelmän kehittämisen kanssa mahdollistaisi nykyistä *kohdistetun ja lyhyemmän peruskoulutuksen*. Koulutus voitaisiin kohdistaa järjestyksenvalvojan tehtäviin ja oikeuksiin sekä esimerkiksi paloturvallisuuteen ja ensiapuun liittyviin asioihin. Ravintoloiden, laivojen, kauppakeskusten sairaaloiden ynnä muiden järjestyslain 22 §:ssä tarkoitettujen toimintaympäristöjen toimintaa ei enää tarvitsisi järjestyksenvalvojan peruskoulutuksessa kouluttaa. Lisäksi vaikeaksi koetut yleisötilaisuuksien järjestämisiin liittyvät asiat voitaisiin jättää esimieskoulutuksen varaan. Voimankäyttökoulutus voitaisiin säätää vapaaehtoiseksi, koska tarvittaessa voimankäyttöön kykeneviä henkilöitä, näihin tehtäviin voitaisiin palkata vapaaehtoisesti kouluttautuneiden järjestyksenvalvojien joukosta tai vartijoista. Samalla koulutus muuttuisi laajemmalle joukolle sopivaksi.²⁹⁰

Jos järjestyksenvalvojan peruskoulutusta lyhennettäisiin olennaisesti tehtävien paremman kohdistamisen perusteella, niin sanotuista *tilapäisistä järjestyksenvalvojista yksittäisiin tilaisuuksiin ja tilaisuussarjoihin voitaisiin luopua*. Koska tilapäisiä järjestyksenvalvojia käytetään paljon, kouluttamalla heidät nykyistä lyhyemmällä mutta työtapoihin ja oikeuksiin kohdistuvalla koulutuksella parannettaisiin järjestyksenvalvojien koulutustasoa kokonaisuutena. Samalla järjestyksenvalvojia koskeva lainsäädäntöjärjestelmä selkeytyisi olennaisesti, koska laskentatavasta riippuen kolmesta viiteen erilaisesta järjestyksenvalvojatyypistä²⁹¹ saataisiin

²⁸⁹ Nykyisen järjestyksenvalvojista annetun lain 1 §:n mukaiset järjestyksenvalvontatehtävät ravitsemis- ja majoitusliikkeissä ja laivoilla siirtyisivät vaativampina, itsenäiseen päätöksentekoon perustuvana vartioimistehtäviksi. Niitä suoritettaisiin ammattimaisesti, liiketoiminnan muodossa harjoitettavana järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämistä vartioimisalueella koskevana erityisenä vartioimistehtävänä. Sama tapahtuisi järjestyslain 22 §:n perusteella suoritettaville järjestyksenvalvontatehtäville.

²⁹⁰ Nyt osa ihmisistä ei hakeudu järjestyksenvalvojan peruskoulutukseen, koska se on aikaa vievää, sisältää voimankäyttökoulutusta, joka antaa tehtävästä vaarallisen kuvan ja osa oikeudellisista asioista on muun muassa sekavan sääntelyn vuoksi tiedetty vaikeiksi.

²⁹¹ järjestyksenvalvojan peruskoulutuksen suorittaneet, poliisin hyväksymät järjestyksenvalvoajat (ns. kortilliset järjestyksenvalvoajat), järjestyslain 22 §:ssä tarkoitettut järjestyksenvalvoajat, ns. tilapäiset järjestyksenvalvoajat (laki järjestyksenvalvojista 2 a § 2mom.), tilaisuussarjoihin hyväksytyt tilapäiset järjestyksenvalvoajat (laki järjestyksenvalvoajat 2 a § 2 mom.) sekä järjestyksenvalvojien esimiehet.

supistettua yhteen. Edellä mainittu kokonaisuus parantaisi olennaisesti järjestyksenvalvojien toimenpiteiden kohteiden oikeusturvaa.

4.4.4.5 Järjestyslain 22 §:ssä tarkoitettujen järjestyksenvalvontatehtävät ehdotuksen kipupisteinä

Järjestyslain 22 §:ssä tarkoitettujen järjestyksenvalvontatehtävien siirtäminen erityisesti vartiointitehtäväksi ei ole kipupiste siinä mielessä, etteikö se olisi kaikkien osiossa 4.1 esitettyjen ulottuvuuksien näkökulmasta tärkeää. Se olisi myös vision ja lainsäädäntöhankkeen tavoitteiden mukaista. Siirrosta olisi hyvin todennäköisesti löydettävissä konsensus kaikkien lainsäädännön valmisteluun osallistuvien osapuolten kesken.

Haasteena ehdotukselle on Eduskunnan perustuslakivaliokunnan Perustuslain 124 §:n tulkintakäytäntö. Järjestyslain 22 §:ssä tarkoitettujen järjestyksenvalvontatehtävien siirtämistä koskevaa valtiosääntöoikeudellista perustuslain teoriaa on käsitelty osiossa 2.1. Juuri perustuslain 124 §:n vuoksi kyseisiä tehtäviä ei ole aikaisemmin säännelty vartiointiliiketoiminnaksi ja sisällytetty lakiin yksityisistä turvallisuuspalveluista tai järjestyksenvalvontatehtäviksi järjestyksenvalvojista annettuun lakiin. Eräänlaisena ”kiertotienä” kyseiset järjestyksenvalvontatehtävät säänneltiin vuonna 2003 voimaan tulleeseen järjestyslakiin. Todetusta käytännön tarpeesta²⁹² syntynyt sääntely monimutkaisti alan lainsäädännön systematiikkaa. Järjestyksenvalvojien toimivaltuudet säänneltiin viittaamalla järjestyksenvalvojista annettuun lakiin. Niitä jouduttiin kuitenkin rajoittamaan olennaisesti esimerkiksi ravintoloissa ja yleisötilaisuuksissa toimivien järjestyksenvalvojien toimivaltuuksiin verrattuna. Toimintaedellytykset ja velvoitteet tulevat pääosin vartiointiliiketoiminnan puolelta. Järjestyslain 22 §:ssä tarkoitettujen järjestyksenvalvojien on oltava vartiointiliikkeen palveluksessa. Heillä on oltava järjestyksenvalvojan peruskoulutuksen lisäksi suoritettuna vähintään vartijan peruskoulutus. Muun muassa voimankäyttövälineitä koskeva sääntely on toteutettu viittaussäännöksiä lakiin yksityisistä turvallisuuspalveluista.

Yksityisen turvallisuusalan lainsäädäntöhankkeen kiireellisen 1 osan Hallituksen esityksen HE 239/2009 vp. suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestykseen käsittelevässä yksityiskohtaisten perustelujen 3 luvussa käsitellään kattavasti aihetta koskeva aikaisempi Eduskunnan perustuslakivaliokunnan käytäntö²⁹³. Valiokunnan aikaisempien tulkintojen perusteella järjestyksen-

²⁹² Järjestyslain 22 - 24 §:stä käytetään alalla liikanimeä ”lex metro” juuri sen vuoksi, että järjestyksenvalvojien tarve oli ilmeisin juuri Helsingin metrolienteessä. Metron sijasta järjestyksenvalvojia on sittemmin hyödynnetty näkyvimmin Helsingin rautatieasemalla, Helsingin lähiliikenteen junayhteyksissä ja kauppakeskuksissa.

²⁹³ Eduskunnan perustuslakivaliokunta on käsitellyt järjestyslaissa tarkoitettua järjestyksenvalvontatoimintaa järjestyslain säätämisen yhteydessä (HE 20/2002 vp) antamassaan lausun-

lain 22 §:ssä tarkoitettujen järjestyksenvalvojien toiminnassa järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi on perustuslain kannalta merkittävin osin kysymys tosiasiallisesta toiminnasta. Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön perusteella perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten turvaamisesta voidaan tällaisessa toiminnassa huolehtia toimivaltuuksien täsmällisen sääntelyn lisäksi sääntelyn yleisen tarkkuuden ja muun asianmukaisuuden sekä asianomaisten henkilöiden sopivuuden ja pätevyyden avulla²⁹⁴.

Hallituksen esityksessä HE 239/2009 vp. ehdotettiin laajennettavaksi järjestyksenvalvojien käyttöalaa voimassa olevan järjestyslain 22 §:n määrittämien paikkojen lisäksi terveyden- ja sosiaalihuollon toimipisteisiin, lentopaikkoihin ja satamiin. Paikkoja pidettiin luonteeltaan pitkälti samantyyppisinä, kuin tuolloin voimassa olevassa järjestyslaissa tarkoitettut kauppa-keskukset ja liikenneasemat ovat. Järjestyksenvalvojien toimivaltuuksiin ei esitetty muutoksia. Perusteluksi perustuslakivaliokunnalle erityisesti suunnatussa osiossa toistettiin, että järjestyksenvalvojien asettamiseen liittyvän säännöksen välityksellä pyrittäisiin tosiasiallisesti selkeyttämään nykytilannetta sekä parantamaan kansalaisten ja järjestystä ylläpitävien vartijoiden oikeusturvaa poistamalla osin tarve käyttää vartioimisliikkeiden vartijoita järjestyksenpidonluontoisissa tehtävissä.

Ehdotetut järjestyksenvalvojan käyttöalan laajennukset katsottiin myös perustelluiksi, koska järjestyksenvalvonta kyseissä kohteissa olisi yleisen edun mukaista ja sillä turvattaisiin perustuslain 7 §:ssä säädettyä kansalaisten oikeutta henkilökohtaiseen turvallisuuteen. Sen vuoksi nähtiin, että perustuslain 124 §:ään sisältyvä julkisen hallintotehtävän muulle kuin viranomaiselle antamiseen liittyvä tarkoituksenmukaisuusvaatimus tulisi järjestyksenvalvojatoiminnan osalta täytetyksi. Kun lisäksi toimivaltuuksiin ei esitetty tehtäväksi muutoksia, toiminnalla ei voitaisi katsoa vaarannettavan perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia.

nossa (PeVL 20/2002 vp). Muita yksityisen turvallisuusalan tehtäviin ja toimivaltuuksiin vaikuttavia perustuslakivaliokunnan viimeaikaisia kannanottoja ovat esimerkiksi yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain (PeVL 28/2001 vp) sekä rikoslain yleisien oppien (PeVL 31/2002 vp), järjestyksenvalvojista annetun lain (PeVL 10/2006 vp) ja ydinenergialain (PeVL 1/2008 vp) muutoksien säätämisen yhteydessä annetut lausunnot.

²⁹⁴ Hallituksen esityksessä HE 239/2009 vp. ehdotetaan myös vartijoiden voimankäyttökoulutuksen parantamista, mikä vaikuttaisi myönteisesti myös järjestyslain 22 §:ssä tarkoitettujen järjestyksenvalvojien osaamiseen.

Lausunnossaan²⁹⁵ Eduskunnan perustuslakivaliokunta hyväksyi lain säädettäväksi normaalissa lainsäädäntöjärjestyksessä. Esitys ei siis sisältänyt sellaista, joka olisi vastoin Perustuslain 124 §:n säännöksiä. Kannanotoissaan perustuslakivaliokunta kiinnitti kuitenkin Eduskunnan hallintovaliokunnan huomiota seuraaviin asioihin. Järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen on Perustuslakivaliokunnan mukaan selvästi perustuslain 124 §:ssä tarkoitettu julkinen hallinto-tehtävä²⁹⁶. Järjestyslain säätämisen yhteydessä arvioidessaan, merkitseekö järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämistehtävien antaminen kauppakeskuksissa, liikenneasemilla ja joukko-liikenteen kulkuneuvoissa järjestyksenvalvojille merkittävän julkisen vallan käyttöä sisältävi-en tehtävien siirtoa muille kuin viranomaisille, valiokunta piti ratkaisevana, millaiset toimi-valtuudet järjestyksenvalvojilla on. Lisäksi perustuslakivaliokunta on suhtautunut järjestyk-senpitovaltuuksien säätämiseen yksityishenkilöille pidättyvästi, kun sääntelyyn ei ole sisälty-nyt tapauskohtaisuutta osoittavia tai ajallisia rajoituksia²⁹⁷.

Järjestyksen ja turvallisuuden ylläpidon kannalta perustuslakivaliokunta piti vuonna 2009 len-topaikkoja ja satamia ovat samankaltaisina kuin muita, aikaisemmin toimialueiksi hyväksytyt- ja liikenneasemia. Sen vuoksi järjestyksenvalvojien asettamista voitiin arvioida valtiosäädö-oikeudellisesti samalla tavoin. Terveys- ja sosiaalihuollon toimipisteiden²⁹⁸ sisällyttäminen lain soveltamisalaan merkitsi valiokunnan mukaan sen sijaan jo olennaisempaa laajennusta. Valiokunta kuitenkin katsoi, että järjestyksenvalvoja saatetaan tarvita ylläpitämään viran-omaisten apuna järjestystä ja turvallisuutta niissä. Tehtävän tarkoituksenmukaiseen hoitamis-tapaan kohdistuva tarpeellisuusedellytys yleisellä tasolla täyttyy. Täsmentääkseen rajausta Valiokunta erikseen mainitsee lausunnossaan, että 1) poliisin säännönmukainen läsnäolo ter-veyden- ja sosiaalitoimen toimipisteissä ei ole mahdollista 2) järjestyksenvalvojan läsnäolo on omiaan ennalta estämään häiriötilanteita 3) järjestyksenvalvojat voivat tarvittaessa välittö-mästi ryhtyä toimenpiteisiin järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi ja rikosten estämi-seksi. Valiokunta kiinnitti lisäksi huomiota siihen, että järjestyksenvalvojan asettavan viran-omaisen on kussakin yksittäistapauksessa arvioitava, edellyttääkö järjestyksen ja turvallisuu-den ylläpitäminen perustellusti järjestyksenvalvoja ja onko ylläpitäminen muulla tavalla tar-koituksenmukaisesti järjestettävissä. Valiokunta piti tärkeänä, että päävastuu järjestyksestä

²⁹⁵ PeVL 13/2010 vp.

²⁹⁶ Kannanottoa on perusteltu viittauksella järjestyslakia koskevaan perustuslakivaliokunnan lausuntoon PeVL 20/2002 vp, s. 2/II.

²⁹⁷ PeVL 10/2006 vp , s. 2/I, PeVL 20/2002 vp , s. 3/II, PeVL 28/2001 vp , s. 6/I.

²⁹⁸ Lopullisessa järjestyslain 22 §:ssä tyhjentävä toimialueluettelo täsmentyi seuraavaksi: ter-veyden- tai sosiaalihuollon toimipiste, Kansaneläkelaitoksen toimipiste, työvoima- ja elinkei-нотоimisto, kauppakeskus liikenneasema, satama, lentopaikka tai joukko-liikenteen kulkuneu-vo. Perustuslakivaliokunnan vaatimuksesta säännökseen kirjattiin rajoitus, että sosiaalihuollon toimipisteellä ei tarkoiteta koulukoteja tai lastensuojelulaitoksia.

ja turvallisuudesta huolehtimisesta samoin kuin rikosten torjunnasta ja selvittämisestä jää poliisille ja muille viranomaisille ja että vartioimisliiketoiminnan osuus jää vain täydentäväksi.²⁹⁹

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan tuoreimmassa, alaa suoraan koskevassa lausunnossa PeVL 13/2010 vp valiokunta julki lausuu lopuksi perustuslain 124 §:n asiasisällön osan, jonka mukaan julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle ei saa vaarantaa perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Valiokunta muistuttaa, että viittausta hallinnon yleislakeihin ei enää nykyisin ole perustuslain 124 §:n takia välttämätöntä sisällyttää lakiin. Hallinnon yleislakeja sovelletaan niiden sisältämien soveltamisalaa, viranomaisten määritelmää tai yksityisen kielellistä palveluvelvollisuutta koskevien säännösten nojalla myös yksityisiin niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä³⁰⁰. Lisäksi perustuslakivaliokunta linjaa aikaisempaan lausuntoonsa³⁰¹ viitaten, että viranomaisen ja yksityisen välillä tehtävässä sopimuksessa voidaan varmistaa oikeusturvan takeena olevien hallinnon yleislakien noudattaminen. Valiokunta huomauttaa, että velvollisuus niiden noudattamiseen johtuu tällöinkin suoraan laista.

Hallituksen esityksestä, perustuslakivaliokunnan lausunnosta ja 1.12.2010 voimaan tulleesta järjestyslain 22 §:stä päätellen nykyisin järjestyslain 22 §:ssä tarkoitettujen järjestyksenvalvontatehtävien sijoittaminen ehdotuksen mukaisesti yksityisen turvallisuusalan ammattitoimintaa koskevaan yleislakiin, yksityisistä turvallisuuspalveluista annettuun lakiin, ei sinänsä muodostaisi ongelmaa. Koska perustuslakivaliokunta on suhtautunut järjestyksenpitovaltuuksien säätämiseen yksityisille tahoille pidättyvästi, olisi sääntelyyn kuitenkin sisällytettävä edelleen tapauskohtaisuutta osoittavia, alueellisia tai ajallisia rajoituksia perustuslakivaliokunnan linjausten mukaisesti. Tämä voitaisiin toteuttaa sääntelemällä järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämistä koskevat tehtävät erityisiksi vartioimistehtäviksi, joita voisi koskea vartioimistehtäviä osin tarkempi sääntely. Erityisiä vartioimistehtäviä koskeva muita vartioimistehtäviä tarkempi sääntely monimutkaistaisi lainsäädäntöä vastoin lainsäädännön selkeyttämistavoitetta. Selkeytyminen tapahtuisi kuitenkin tärkeimmästä, eli kansalaisten ja mahdollisten toimenpiteiden kohteiden näkökulmasta. Tapauskohtaisuutta osoittavat, alueelliset tai ajalliset sääntelyyn pohjautuvat ja sopimukseen kirjattaviksi tulevat rajoitukset tulisi lähinnä vain palvelujen tuottajien, vartioimisliikkeiden ja niitä valvovien viranomaisten tuntee tarkein. Edellä selostetun perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön ja erityisesti järjestyslain 22 §:ssä tarkoitettuja järjestyksenvalvontatehtäviä ensimmäisen kerran säädettäessä annetu-

²⁹⁹ PeVL 13/2010 vp.

³⁰⁰ Lausunnossa PeVL 13/2010 vp viitataan asian osalta PeVL 42/2005 vp, s. 3/II.

³⁰¹ PeVL 3/2009 vp, s. 5/I.

perustuslakivaliokunnan lausunnon³⁰² perusteella suurimmat haasteet muodostuisivat todennäköisesti kaikille vartijoille ja järjestyksenvalvojille ehdotettavien oikeuksien ulottamisesta myös nykyisiin järjestyslain 22 §:ssä tarkoitettuihin järjestyksenvalvontatehtäviin ja mahdollisiin uusiin toimialueisiin. Selvimmän riskin perustuslainsäätämisyjärjestyksestä aiheuttaisi kyseisen tehtävälajin mahdollistaminen kuntien ja kaupunkien eri alueilla.

4.4.4.6 Majoitusliikkeiden ja ravintoloiden järjestyksenvalvontatehtävät ehdotuksen kipupisteinä

Ravintoloiden ja majoitusliikkeiden järjestyksenvalvontatehtäviä hoitavat ovat nykyisin pääasiassa yritykset tai ammatikseen järjestyksenvalvontatehtäviä suorittavat henkilöt. Suuri osa työstä on kuitenkin edelleen osa-aikaistyötä, lisätyötä (esimerkiksi vartijan tehtävien lisäksi) tai oheistehtäviä (esimerkiksi tarjoilijan tehtävien ohessa). Erityisesti ravintoloiden järjestyksenvalvontatehtävät olisivatkin elinkeinotoimintaan ja harrastetehtäviin perustuvan lainsäädäntöjärjestelmän vedenjakajana. Kumpaan ryhmään nämä nykyiset järjestyksenvalvojista annettussa laissa (harrastustoiminta) ja laissa majoitus ja ravitsemisliikkeiden toiminnasta (308/2006) säännellyt tehtävät tulisi säännellä?

Kuviossa 15 on tarkasteltu majoitus- ja ravitsemusliikkeissä työskentelevien järjestyksenvalvojien tehtävien siirtämistä ammattitehtäviksi ja säänneltäväksi ehdotettavassa lain yksityisistä turvallisuuspalveluista järjestelmässä listaamalla muutoksen positiiviset (+) ja negatiiviset (-) puolet. Positiivisia asioita näyttäisi olevan enemmän ja ne vaikuttaisivat olevan merkitykseltään painavampia, kuin negatiiviselle puolelle sijoittuvat asiat. Tässä tutkimuksessa päädytäänkin vaa'an osoittamaan suuntaan; ammattimaiset järjestyksenvalvontatehtävät ehdotetaan säänneltäväksi elinkeinoluvanvaraisina ammattitehtävinä. Yhteiskunta huolehtisi todennäköisesti negatiivisista seikoista varsin lyhyeksi jäävän siirtymäkauden aikana. Merkittävä osa järjestyksenvalvontayrityksistä on jo hakenut vartioimisliikeluvan.³⁰³ Työvoiman saatavuutta voitaisiin merkittävästi helpottaa, kuten edellä vartijoiden koulutusjärjestelmää käsiteltäessä on esitetty, hyväksi lukemalla nykyinen järjestyksenvalvojan peruskoulutus suunnitellussa koulutusjärjestelmässä. Tämä tapahtuisi vaatimalla aluksi suoritettavaksi vain lyhyttä vartijan peruskoulutusta, kuten nykyisiltä vartijoiltakin uusien oikeuksien oppimiseksi. Sen suoritettuaan nykyiset järjestyksenvalvojat voisivat työn ohessa kouluttautua muihin vartijan tehtäviin³⁰⁴.

³⁰² PeVL 20/2002 vp.

³⁰³ Järjestyksenvalvontayritykset ovat hakeneet vartioimisliikelupia laajentaakseen palvelujen tarjontamahdollisuuksiaan. Erityisesti yleisötöiläisyyksien yövartiointi ja henkivartijatehtävät sekä kassan kuljetustehtävät ovat usein olleet perusteluina vartioimisliikeluvan hakemiselle.

³⁰⁴ Vrt. osio 4.4.2.4.1 Vartijoiden koulutusjärjestelmä.

Perustuslain 124 §:n näkökulmasta asiaa tarkasteltaessa siirrolla ei olisi merkitystä, jos vartioiden ja järjestyksenvalvojien oikeudet säädeltäisiin pääosin yhteneviksi. Oikeudet tulisivat tarkasteltavaksi kokonaisuutena; ne katsottaisiin joko kaikille vartijoille ja edellä esitetyn vähäisin poikkeuksin järjestyksenvalvojille mahdolliseksi tai sitten niitä vaaditaan muutettavaksi tai vähennettäväksi. Ravintoloiden järjestyksenvalvojien tehtävien siirto ammattimaisesti harjoitettavien turvallisuusalan tehtävien yhteyteen voisi tarjota Perustuslakivaliokunnalle mahdollisuuden hyväksyä oikeudet kaikkien osalta ehdotetun mukaisina. Perustuslakivaliokunnan korostamassa tosiasiallisessa toiminnassa ravintoloiden nykyisten järjestyksenvalvojien oikeudet voisivat olla tärkeä osa arvioidessa ehdotettujen oikeuksien tarpeellisuutta. Perustuslakivaliokunta voisi lisäksi nähdä siirron tulkintalinjansa mukaisesti vahvistavan tosiasiallisen toimijan koulutusta ja valvontaa³⁰⁵

Ammattimaisten järjestyksenvalvontatehtävien siirtäminen järjestyksenvalvojista annetusta laista lakiin yksityisistä turvallisuuspalveluista - hyödyt ja haitat

+



-

- | | |
|---|---|
| <ol style="list-style-type: none"> 1) Lainsäädäntöjärjestelmän selkeys ja oikeudenmukaisuus <ul style="list-style-type: none"> - vartioimistehtävien ja järjestyksenvalvontatehtävien välinen kilpailuasema (verot ja maksut) - koulutetulle ja valvotulle ammattilaiselle amatööriä enemmän tarkoituksenmukaisia oikeuksia - voidaan vähentää jatkuvaa rinnakkain sääntelyä - "EU-peikko": harmonisointi ja ulkomaalainen halpatyövoima esim. ravintoloiden ovilla 2) Yksityisen turvallisuusalan toimijoiden oikeuksien ja aseman vakiinnuttaminen <ul style="list-style-type: none"> - osaamisen parantaminen, ammattimaisuuden lisääntyminen - "ei aina valita halvinta" 3) Alan ammattilaisten, kohteiden ja kiinnostavuuden lisääminen 4) Valvonnan järjestäminen <ul style="list-style-type: none"> - ennakkollinen valvonta: elinkeinolupa - vartioimisliiketarkastukset - lupien ja hyväksymisten peruuttaminen - omavalvonta (esim. vastaavan hoitajan edellytys) - tapahtumailmoitukset ja rikosilmoitukset 5) Koulutuksen tarkoituksenmukainen järjestäminen <ul style="list-style-type: none"> - Ammattimaisesti toimiville ammattilaisen koulutus, harrastelijat voisivat saada nykyistä kohdistetumman koulutuksen 6) Voimankäyttövälaineiden, tunnusten, kaluston, työturvallisuuden ym. Sääntelyn iärkevöittäminen | <ol style="list-style-type: none"> 1) Työvoiman saatavuus <ul style="list-style-type: none"> - Suuri osa esim. ravintoloiden järjestyksenvalvojista osa-aikaisia - haluavatko kouluttautua, kun tuloista on maksettava verot 2) Valvonnan järjestämisen tuottamat lisäresurssitarpeet 3) Yksityisten järjestyksenvalvojakouluttajien mahdollinen töiden väheneminen |
|---|---|

Kuvio 15: Ammattimaisten järjestyksenvalvontatehtävien siirtäminen järjestyksenvalvojista annetusta laista lakiin yksityisistä turvallisuuspalveluista - hyödyt ja haitat

³⁰⁵ Vrt. edellä osiossa 4.4.4.5 selostettu Perustuslakivaliokunnan asiaa koskeva tulkintakäytäntö.

4.4.5 Turvatarkastustehtävät

4.4.5.1 Tehtävät

Kun turvatarkastuksista ei ole yleislainsäädäntöä, pirstaleista erityislainsäädäntöä syntyy tarveperusteisesti. Se taas on omiaan sekavoittamaan sääntelyä. Voimassa olevassa lainsäädännössä on turvatarkastustehtäviä koskevia säännöksiä ainakin kahdeksassa yksityistä turvallisuusalaa koskevassa laissa.³⁰⁶ Kaikissa edellä mainituissa laeissa on asetettu toisistaan poikkeavia tai osittain samoja edellytyksiä turvallisuustarkastajana toimimiselle. Kaikki säännökset ovat kuitenkin vajaavaisia. Useimmissa säännellään vain tehtävästä ja sen suorittajasta, kun samalla turvatarkastajien oikeudet ja velvollisuudet jätetään jokamiehen oikeuksien varaan. Yksityisistä turvallisuuspalveluista annetussa laissa ja järjestyksenvalvojista annetussa laissa sen sijaan säännellä turvallisuustarkastusoikeudesta, jota ei pidä sekoittaa muissa edellä mainituissa laissa tarkoitettuun turvallisuustarkastustehtävään.

Vaikka vartioimistehtävien ja järjestyksenvalvontatehtävien tosiasiallisessa toiminnallisessa luonteessa on nähtävissä enemmän yhteneväisyyttä, on yhtäläisyyksiä nähtävissä myös vartioimisliiketoiminnan, järjestyksenvalvontatehtävien ja lakisääteisten turvatarkastustehtävien välillä. Turvatarkastustehtävien osalta on lisäksi huomattava, että määrällisesti merkittävä osa turvatarkastustehtävistä tai niihin rinnastettavista tehdään muissa kuin lakisääteisissä turvatarkastustehtävissä. Yrityksissä ja virastoissa tehdään paljon turvatarkastustehtäviä henkilöstön ja arvokkaan omaisuuden suojelemiseksi joko osana vartioimisliiketoimintaa tai yrityksen oman turvallisuushenkilöstön suorittamina ilman toimintaa suoraan koskevaa sääntelyä. Niissä vartioimistehtävien ja turvatarkastustehtävien yhteneväisyys on ilmeinen. Lisäksi kaikkien näiden tehtäväryhmien perustarkoitus on sama; niiden avulla pyritään luomaan turvallinen ja mahdollisimman häiriötön toimintaympäristö niiden suorittamispaikassa.

Sääntelyn kattavuuden saavuttamiseksi ja selkeyttämiseksi turvatarkastustehtävät esitetään tässä siirrettäväksi yksityisistä turvallisuuspalveluista annettuun lakiin vartioimistehtäväksi ja lentopaikkojen osalta erityisesti vartioimistehtäväksi. Eduskunnan turvallisuustarkastustehtävät tulisi jättää edelleen erityissääntelyn varaan, koska säännökset koskevat pääasiassa virkamiehiä, jotka ovat kyseisten kohteiden palveluksessa. Kuitenkin on huomioitava, että myös eduskunnassa on turvallisuustarkastusten ulkoistaminen yksityisille palvelun tuottajille mahdollistettu. Silloin kun turvallisuustarkastukset ulkoistetaan, tulisi sääntelyn olla yhdenmukaista muiden toimialueiden tehtävien kanssa. Säännösteknisesti siirrot esitetään tehtäväksi viittaussäännöksiin. Turvatarkastajien oikeuksista, toiminnan edellytyksistä ja valvonnasta

³⁰⁶ Turvatarkastustehtävistä säädetään sisäasiainministeriön, liikenne- ja viestintäministeriön sekä oikeusministeriön valmistelemassa lainsäädännössä. Ks. voimassa olevasta lainsäädännöstä osio 2.5.

säädeltäisiin keskitetyksi yksityisistä turvallisuuspalveluista annetussa laissa. Toimintaympäristössä välttämättömiä turvallisuustarkastukseen vaikuttavia säännöksiä voisi edelleenkin sisällyttää eri vartioimisalueita koskeviin erityissäännöksiin.

Lentoasemien turvallisuustarkastustehtävät voitaisiin säätää osaksi vartioimisliiketoimintaa erityisiksi vartioimistehtäviksi, muut turvallisuustarkastukset voitaisiin säätää (perus)vartioimistehtäviksi. Kysymyksessä on selvästi ammattimaisesti liiketoiminnan muodossa suoritettavat tehtävät, joissa tulee edellyttää samanlaista ammattimaista toimintaa kuin vartioimisliiketoiminnassa. Turvatarkastustehtäviä suorittavat vartijat voisivat suorittaa myös muita vartioimistehtäviä toimialueellaan. Turvatarkastustehtävien sääntelemisellä osana vartioimisliiketoimintaa vältyttäisiin päällekkäiseltä sääntelyltä, yksityisen turvallisuusalan kokonaisu sääntelyn sekavoitumiselta, päällekkäiseltä viranomaisvalvonnalta ja alan toiminnan pirstaltumiselta.

4.4.5.2 oikeudet (tai niiden puute)

Lakisääteisissä turvallisuustarkastustehtävissä määrättään velvollisuus tehdä turvallisuustarkastus (ja huolellisesti, erityisesti lentoasemilla ja tuomioistuimissa) mutta ei säädetä toimivaltuuksista tai oikeuksista niiden tekemiseksi. Turvatarkastukset perustuvat yrityksen tai viraston oikeuksiin suojella itseään. Niitä kuitenkin tehdään silti ilman lainsäädännön suoraa valtuutussäännöstä. Asiasta säännellään erityislakeja lukuun ottamatta ainoastaan Perustuslain tasolla. Suorittajat toimivat jokamiehen oikeuksin. Tilanne voi olla joissakin tapauksissa oikeudellisesti hankala; yritysten ja virastojen, miksei yksityishenkilöidenkin oikeus suojella itseään ja omaisuuttaan voi joutua kollosioon liikkumis-vapautta ja fyysistä koskemattomuutta koskevien perusoikeuksien kanssa. Esimerkiksi se perusasia, mitä tehdään mahdollisesti löydetuille vaarallisille tai muutoin tarkastettavalta pois otetuille aineille ja esineille on sääntelemättä. Turvatarkastajilla ei ole myöskään oikeutta käyttää voimakeinoja tehtävänsä suorittamiseksi tai siitä kieltäytyvän poistamiseksi tarkastuspaikalta. Mahdollisesti varastettua tavaraa ei turvatarkastuksissa saa etsiä, eikä tarkastettavan henkilön henkilöllisyyttä tarkastaa ilman hänen suostumustaan.

Turvatarkastuksessa tarvittavat oikeudet soveltuisivat hyvin osana vartijan oikeuksia säänneltäväksi. Samat oikeudet soveltuisivat hyvin molempiin tehtävälajeihin. Vartijoiden turvallisuustarkastusoikeutta voitaisiin kehittää kaikilla toimialueilla sopiviksi. Vartijalle esitettävät muut oikeudet soveltuisivat hyvin myös nykyisiin turvallisuustarkastustehtäviin. Niiden avulla toimintaa voitaisiin tehostaa nykyisissä tehtävissä ja mahdollisesti samalla suoritettavissa vartioimistehtävissä. Vartijoiden kanssa yhteiset oikeudet helpottaisivat nykyistä sekavaa tilannetta. Esimerkiksi lentoasemilla voi toimia viranomaisten lisäksi neljillä erilaisilla oikeuksilla toimivia turvallisuusalan henkilöitä. Turvasuojaajat työskentelevät ilman varsinaisia oikeuk-

sia, mutta ilmailulain ja EU:n ilmailua koskevan sääntelyn³⁰⁷ velvoittamina, vartijat vartijan oikeuksin ja lisäksi lentoasemalla voi olla asetettuina järjestyslain 22 §:ssä tarkoitettuja järjestyksenvalvoja ja järjestyksenvalvoja, joilla niin ikään on muista toimijoista poikkeavat toimivaltuudet. Olisi muistettava, että tärkeintä myös turvallisuustarkastusten osalta olisi se, että turvatarkastuksen kohteeksi joutuva henkilö tietää, mihinkä sääntelyyn perustuen häntä tarkastetaan ja mitä oikeuksia tarkastajalla on suhteessa häneen. Nyt tilanteen ei voida väittää olevan näin. Jos oikeudet yhtenäistettäisiin tässä tutkimuksessa ehdotetulla tavalla, toimijoiksi jäisivät ainoastaan vartijat, joilla olisivat tehtäviin soveltuvat ja riittävät oikeudet.

4.4.5.3 Työnjako

Nykyisin turvatarkastustehtäviä lentoasemilla ja satamissa suorittavia henkilöitä on arviolta 1000 - 2000 henkilöä³⁰⁸, tuomioistuimissa korkeintaan joitakin kymmeniä (suoritetaan pääosin vartioimistehtävän yhteydessä). Poliisi on hankkinut ainoastaan yksittäisiä turvallisuustarkastajia. Rajavartiolaitoksen palveluksessa ei tiettävästi yksityisiä turvallisuustarkastajia ole. Eduskunnassa ja valtioneuvostossa työskentelevät turvallisuustarkastajat ovat virkamiehiä. Yrityksissä ja valtion virastoissa tehtävän turvatarkastustyön määrä ei ole tiedossa, mutta kansainvälisen turvallisuustilanteen vuoksi sen määrä on selvässä kasvussa. Pääosa nykyisistä turvatarkastajista on vartioimisliikkeen palveluksessa.

Nykyisessä työnjaossa ei sinänsä ole havaittu epäkohtia. Lakisääteiset turvallisuustarkastuskohteet ovat erikseen laissa säänneltyinä selviä ja erottuvia viranomaisten tehtävistä ja vartiointi ja järjestyksenvalvontatehtävistä. Sekoittumismahdollisuudet ovat suurempia vartioimisliiketoiminnan ja muiden tehtävien suorittajien välillä erikseen sääntelemättömissä kohteissa (yritykset, virastot, yksityiskodit). Tämä johtuu siitä, että turvallisuustarkastuksia tehdään lakiin perustumattomina³⁰⁹, sekä vartioimistehtävinä että muiden toimijoiden toimesta, ei tehtävää voitane sen vuoksi pitää esimerkiksi vartioimisliiketoiminnan alaan kuuluvana omaisuudenvartioimistehtävänä. Työnjaon vuoksi toimintoja ei olisi välttämätöntä kehittää. Kehittämistarpeet johtuvat lähinnä edellä esitetyin tavoin lainsäädäntöjärjestelmän selkeyden ja oikeuksien soveltuvuuden tarpeista. Jos turvallisuustarkastukset säädettäisiin vastiketta vas-

³⁰⁷ Ilmailulain 99 §:n 1 mom.: Siviili-ilmailun turvaamisesta säädetään yhteisistä siviili-ilmailun turvaamisesta koskevista säännöistä ja asetuksen (EY) N:o 2320/2002 kumoamisesta annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EY) N:o 300/2008 (*turva-asetus*) ja sen nojalla annetuissa komission asetuksissa.

³⁰⁸ Henkilöiden kokonaismäärä on suuri lentoasemien turvatarkastajien suuren vaihtuvuuden vuoksi.

³⁰⁹ Laissa yksityisistä turvallisuuspalveluista 9 §:n 3 momentissa säädetään, että Turvatarkastuksista lentoliikenteessä ja tuomioistuimissa säädetään erikseen.

taan ja toimeksiantosopimukseen perustuvina³¹⁰ vartioimisliiketoiminnaksi, tulisi myös turvatarkastajien käyttää vartijan asua tai tunnistetta työtehtävissään, jolloin heidän oikeudellinen asemansa vartijan olisi kaikkien havaittavissa.

4.4.5.4 Edellytykset

Lakisääteisissä turvatarkastajien toimipaikoissa, satamissa, tuomioistuimissa ja poliisilaitoksilla³¹¹ työskentelevillä turvatarkastajilla on useimmiten vartijaksi tai järjestyksenvalvojaksi hyväksyminen tai molemmat. Näin lienee asia myös pienempien lentopaikkojen osalta. Sen sijaan volyymiltaan suurimmassa turvatarkastajien toimipaikassa, Helsinki-Vantaan lentoasemalla vain pieni osa turvatarkastajista on vartijaksi tai järjestyksenvalvojaksi hyväksytyjä henkilöitä, tai toimii turvatarkastustehtävien lisäksi näissä tehtävissä. Helsinki-Vantaan lentoasemaa lukuun ottamatta järjestyslain 22 §:ssä tarkoitetut järjestyksenvalvontatehtävät tai vartioimistehtävät ja turvatarkastustehtävät yhtyvät usein saman henkilön hoitaessa molempia. Helsinki-Vantaan lentoasemalla ovat vartijat tällä hetkellä erikseen.

Erityislaeissa on annettu säännöksiä turvallisuustarkastajista. Lentoasemien turvallisuustarkastajia valvoo Liikenteen turvallisuusvirasto. Lentoasemien turvallisuustarkastajilla täytyy olla suoritettuna erityinen koulutus, joka on pituudeltaan 120 oppituntia sisältäen työharjoittelua 80 oppituntia. Turvallisuustarkastajista tehdään suppea turvallisuusselvitys ennen tehtävien aloittamista. Satamien turvallisuustarkastajille poliisi antaa hyväksymisen. Koulutukseksi edellytetään joko lentoasemien turvallisuustarkastajien koulutusta tai järjestyksenvalvojan peruskoulutusta. Tuomioistuimissa, poliisin ja rajavartiolaitoksen tiloissa voi toimia "isäntä" viraston hyväksymä turvallisuustarkastaja. Sääntelemättömiä turvallisuustarkastustehtäviä voi tehdä kuka vain. Tilanne on erikoinen tehtävässä, jossa voidaan puuttua ihmisten perusoikeuksiin. Muissa yksityisen turvallisuusalan vastaavissa tehtävissä edellytetään toimijalta ainakin viranomais-hyväksymistä ja koulutusta tehtävään.

Turvatarkastuksien suorittaminen voitaisiin kouluttaa osana vartijan peruskoulutusta. Lentopaikkojen turvatarkastajilta voitaisiin vaatia vartijan peruskurssin suorittamisen lisäksi Liikenteen turvallisuusviraston määrittämän koulutuksen suorittamista.³¹² Koulutusvaatimuksien määrällinen lisäys voitaisiin säilyttää kohtuullisena. Ilmailussa vaikuttavat kansainväliset

³¹⁰ Sulkisi pois ns. omavartiointina suoritettavat tehtävät ja viranomaistyön.

³¹¹ Eduskunnan ja valtioneuvoston tiloissa toimivat turvatarkastajat ovat tällä hetkellä virkamiehiä. Rajavartiolaitoksella ei ole tietävästi vielä toimeksiantosopimuksia turvatarkastajia työllistävien yritysten kanssa.

³¹² Vrt. osio 4.4.2.4.1 ja kuvio 14. Turvallisuustarkastajan vähimmäiskoulutus voisi muodostua vähimmillään vartijan peruskurssista lisättyä turvallisuustarkastuksen peruskoulutuksesta, joka vastaisi sisällöltään nykyistä lentoasemien turvallisuustarkastajan koulutusta.

säännökset tulisivat edelleen sovellettavaksi ilmailulain sääntelemässä menettelyssä ja koulutetuksi Liikenteenturvallisuusviraston määrittelemässä koulutuksessa.

Turvataarkastustehtävät valvottaisiin osana vartioimisliiketoiminnan valvontaa (elinkeinolupa, toimipaikkojen tarkastukset, määräaikaiset vartijakortit). Lentopaikoilla ja satamissa toimivien turvataarkastusta harjoittavien vartioimisliikkeiden ja vartijoiden valvontaan voisi Poliisihallituksen ja poliisin lisäksi osallistua lentopaikkojen ja satamien turvallisuudesta vastaavat viranomaiset, joille poliisilla olisi myös velvollisuus tiedottaa tietoonsa saamistaan, kyseisten alueiden turvallisuusjärjestelyihin vaikuttavista seikoista.

4.4.5.5 Lentopaikkojen turvataarkastustehtävät ehdotuksen kipupisteenä

Lainsäädäntöhankkeen kipupisteenä asian ennakoidaan olevan siksi, että erilaisia toimialueita koskevan lainsäädännön ja yleisen turvallisuustarkastustehtävän sääntely on mittakaavaltaan suuri muutos. Asia nähdään helposti vain Helsinki-Vantaan lentokentän turvataarkastusten näkökulmasta. Erityisesti lentopaikkojen turvataarkastajien kouluttaminen vartijoiksi aiheuttaisi lisäkustannuksia ja viivettä työvoiman valmistumisessa pidemmän koulutuksen vuoksi. Erityisesti Helsinki-Vantaan lentokentän osalta myös synergiahyöty vartioimistehtävien ja turvataarkastustehtävien osalta nähtäneen rajallisena. Haasteena olisi osoittaa, että turvataarkastustehtävät ovat tärkeitä muillakin kansainvälisillä rajanylityspaikoillamme ympäri maata ja myös sisäisessä liikenteessämme. Yritysten ja virastojen tällä hetkellä sääntelemättömät turvallisuustarkastustehtävät ovat merkittävä osa yritys- ja virastoturvallisuutta ja kehittymässä yhä tärkeämmäksi tehtäväksi. Läheskään kaikki turvataarkastajat eivät haluaisi vartijoiksi tai tahtoisi käyttää vartijalle kuuluvia oikeuksia edes suorittaessaan turvataarkastustehtäviä. Työvoiman saanti voisi siten kokonaisuudessaan vaikeutua. Turvataarkastustehtävät yleisellä tasolla voitaneen katsoa kuuluvaksi sisäisestä turvallisuudesta vastaavan sisäasiainministeriön valmisteltavaksi. Lentopaikkojen ja satamien turvataarkastukset kuuluvat kuitenkin nykyisessä tilanteessa liikenne- ja viestintäministeriön alaiseen lainsäädäntöön ja tuomioistuinten turvataarkastuksista säännellään oikeusministeriön valmistelemassa laissa. Siten Sisäasiainministeriön olisi tehtävä valmistelussa yhteistyötä Liikenne- ja viestintäministeriön sekä Oikeusministeriön kanssa. Lisäksi koulutusmuutoksissa tärkeä yhteistyökumppani on Opetusministeriö.

4.4.6 Turvasuojaustehtävät

Edellä on käsitelty yksityisen turvallisuusalan fyysisen turvallisuuden osaa. Turvasuojaustehtävät ovat jaon toinen osa. Ne liittyvät tiiviisti sekä vartioimisliiketoimintaan että niin sanottuun omavartiointiin. Myös nykyisissä turvallisuustarkastustehtävissä erityisesti lentoasemilla turvallisuustekniikalla on suuri merkitys. Esimerkiksi yleisötilaisuuksien järjestyksenvalvontatehtävissä on myös kokeiltu kameravalvontaa. Turvasuojaustehtävät tulisi läpikäydä samassa menettelyssä kuin fyysiset turvallisuuspalvelut edellä.

Turvasuojaustehtävät ovat kuitenkin luonteeltaan erilaisia kuin fyysiset turvallisuuspalvelut. Niissä ei voida puuttua kohdehenkilön oikeuksiin. Kysymys on toimeksiannosta tapahtuvasta lukkojen tai sähköisten turvalaitteiden asennuksesta, joka ei koskaan tapahdu ilman molempien osapuolten myönteistä myötävaikutusta. Turvasuojaustehtävissä erityislainsäädännöllä³¹³ tärkein turvattava oikeushyvä on luottamus. Turvallisuusjärjestelyjen on pysyttävä salassa, jotta niillä voidaan tehokkaasti estää suojattuihin kohteisiin kohdistuvia uhkia. Suuri osa turvallisuuslaitteista liittyy myös turvallisuusalan niin sanottuun safety -puoleen. Tällöin kysymys on esimerkiksi palo- ja pelastustehtäviin kuuluvista laitteista, jolloin salassapitämiseen liittyvää intressiä ei aina ole, vaan yleensä tiedon niistä pitää päinvastoin saavuttaa mahdollisimman moni kohteessa työskentelevä tai oleskelevä.

4.4.6.1 Tehtävät

Edellä johdannossa mainituista syistä ensimmäiseksi tulisi ratkaista, vaatiiko turvasuojaustehtävät edelleen erityissäätelyä. Jos päädyttäisiin siihen, että erityissäätely puretaan, vapautuisi toimiala kaikille. Tämä tarkoittaisi samalla myös sitä, että ala vapautuisi palveludirektiivin piiriin.³¹⁴ Silloin kaikkien EU-maiden yritykset ja työntekijät voisivat palvelujen vapaan liikkuvuuden periaatteita noudattaen tulla rakentamaan suomalaista turvallisuusinfrastruktuuria. Asian käänköpuolena on se, että myös tieto suomalaisista turvallisuusjärjestelyistä vapautuisi ainakin Eurooppalaisille toimijoille, jolloin sen hallinta ja salaaminen vaikeutuisi.

³¹³ Säädely nykyisin yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 3 luvussa.

³¹⁴ Laki palvelujen tarjoamisesta (1166/2009) 2 §:n 1 mom. 10 kohta. Ko. pykälä on lain soveltamisalan rajoitus säännös. Pykälän 10 kohta rajaa yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun laissa säännellyt liiketoiminnot, vartioimisliiketoiminnan ja turvasuojaustehtävät lain soveltamisalan ulkopuolelle. Järjestyksenvalvontatehtäviä poikkeussäännös ei koske; niitä voi vapaasti Suomessa tarjota kaikki EU-maiden yritykset ja kansalaiset, kunhan he täyttävät järjestyksenvalvojista annetussa laissa säännellyt edellytykset.

Useimmissa EU-maissa ei ole suomalaista turvasuojauslainsäädäntöä vastaavaa sääntelyä. Kirjoittajan käsityksen mukaan turvallisuusjärjestelyihin vaikuttavan tekniikan osalta kokonaisuudistuksen tavoitteena tulisi olla mahdollistaa sen optimaalinen hyödynnettävyys huomioiden kaikkien tahojen oikeusturva. Sen vuoksi alaa tulisi edelleen säännellä yksityisistä turvallisuuspalveluista annetussa laissa, jolloin se samalla säilyisi palvelujen tarjoamisesta annetun lain poikkeuksena palvelujen vapaasta liikkuvuudesta EU-alueella. Turvasuojaustehtävien³¹⁵, joita saavat tehdä kaikki, ja hyväksymistä edellyttävien turvasuojaustehtävien³¹⁶ määritelmät ja niistä seuraava rajanveto tulisi kuitenkin selventää. Tarkastelemme asiaa tarkemmin työnjakoa koskevassa osiossa.

4.4.6.2 Oikeudet

Turvasuojaajilla ei ole erityisiä oikeuksia, jotka vaikuttaisivat asiakkaiden tai ulkopuolisten henkilöiden perusoikeuksiin. Suoraan hyväksymistä edellyttävien turvasuojaustehtävien määritelmästä seuraa eräänlainen oikeus. Hyväksytyille turvasuojaajalle kuuluvana oikeutena voidaan pitää sitä, että tiettyjä määriteltyjä turvasuojaustehtäviä eivät muut saa suorittaa. Hyväksymistä edellyttävän turvallisuustarkastustehtävän määritelmää ehdotetaan tässä tarkennettavaksi, mutta muutoin oikeuksista ei ole tarpeellista edelleenkään säätää. Turvasuojaustehtävät muodostaisivat siten edelleenkin poikkeuksen yksityisen turvallisuusalan lainsäädännön systematiikkaan, jossa fyysisen turvallisuuden toimijoilla olisi vähäisin poikkeuksin samat oikeudet. Lainsäädäntöteknisesti turvasuojaustehtävistä tulisikin nykyiseen tapaan säätää yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain erillisessä luvussa.

4.4.6.3 Työnjako

Turvasuojaustehtävissä on kysymys liiketoiminnasta. Sen vuoksi erityissääntelyn paikka olisi yksityisen turvallisuusalan lainsäädäntöjärjestelmässä edelleen laissa yksityisistä turvallisuuspalveluista. Turvasuojaustehtävien ja vartioimisliiketoiminnan välillä ei ole toiminnallisia rajanveto-ongelmia. Vartioimisliikkeet tosin tarjoavat usein myös turvasuojauspalveluja, minkä

³¹⁵ Nykyisin laki yksityisistä turvallisuuspalveluista 2 § 1 mom. 17 kohta: *turvasuojaustehtävällä* rakenteellisen suojauksen tai sähköisten valvontajärjestelmien suunnittelemista, asentamista, korjaamista tai muuttamista sekä muiden turvallisuusjärjestelyjen suunnittelemista

³¹⁶ Nykyisin laki yksityisistä turvallisuuspalveluista 2 § 1 mom. 18 kohta: *hyväksymistä edellyttävällä turvasuojaustehtävällä* turvasuojaustehtävää, johon liittyy pääsy sellaisiin toimeksiantajan turvallisuusjärjestelyjä koskeviin luottamuksellisiksi määriteltyihin tietoihin, joiden avulla on mahdollista tunkeutua tai olennaisesti helpottaa tunkeutumista toimeksiantajan hallitsemaan ulkopuolisilta suljettuun paikkaan.

ei ole havaittu muodostavan ongelmia. Viranomaiset eivät suorita turvasuojaustehtäviä ainaakaan liiketoiminnan kanssa kilpailevalla tavalla.

Edellä esitetyllä tavalla erityisiä vartioimistehtäviä määriteltäessä saattaisi syntyä uusia rajapintoja turvasuojaustehtävien kanssa. Sääntelyllä voitaisiin pyrkiä vähentämään hälytinalaitteiden aiheuttamien virrehälytysten haittavaikutuksia palvelun ostajille ja viranomaisille. Virrehälytyksiä tapahtuu edelleen varsin paljon. Tiukkenevien resurssien maailmassa virrehälytys saattaa aiheuttaa sen, että joku apua todella tarvitseva saattaa jäädä sitä vaille. Hälytysten todellisuuden tarve korostuisi, jos esimerkiksi vartioimisliikkeiden hälytyksenluontoisesti suorittamat henkilön koskemattomuuden suojaamista koskevat tehtävät ja etävartiointi yleistyisivät. Poliisilla ei ole resursseja hoitaa paljonkaan nykyistä enempää hälytystehtäviä, joten yksityisen turvallisuusalan lainsäädäntömuutoksen tulisi pikemminkin kulkea tehtäviä vähentävään suuntaan.

Edellä kerrottu vaatisi kahden tehtävälajin kehittämistä. Vartioimisliikkeiden suorittaminen hälytyskeskuspalvelujen tulisi olla laadukkaita, johon voitaisiin pyrkiä sääntelemällä hälytyskeskustehtävät erityisesti vartioimistehtäväksi edellä esitetyn tavoin. Hälytyskeskuspalvelujen kehittäminen ei kuitenkaan hyödytä mitään, jos itse hälytyslaitteet, niiden asennukset ja huolto ei ole laadukasta. Valitettavasti hälytyslaitteiden haltijoiden toimiin ei voitaisi lainsäädännöllä suoraan vaikuttaa, vartioimisliikkeiden ja toimeksiantajien tekemillä sopimuksilla kylläkin.³¹⁷ Turvalaiteasennusten laatuun voitaisiin pyrkiä vaikuttamaan siten, että hälytyskeskustehtävää suorittavalle vartioimisliikkeelle säädettäisiin kielto ottaa vastaan toimeksiantoa, jos vartioimisliikkeen hälytyskeskukseen yhdistetyt hälytyslaitteet eivät ole luotettavasti asennettu turvasuojausliikkeen palveluksessa olevan henkilön tai turvasuojaajan toimesta. Toimeksiantajan itsensä tai muun kuin hyväksytyyn turvasuojausyrityksen asentamien turvalaitteiden hälytykset voitaisiin yhdistää vartioimisliikkeen hälytyskeskukseen myös, jos toimeksiantaja ottaa kirjallisesti vastattavakseen virrehälytyksistä aiheutuvista kuluista.

Hyväksymistä edellyttävät turvasuojaustehtävät tulisi muun muassa valvonnan tarkoituksenmukaiseksi järjestämiseksi kyetä nykyistä konkreettisemmin erottamaan muista turvasuojaustehtävistä. Nyt sellaisetkin yritykset, jotka eivät tosiasiallisesti tee hyväksymistä edellyttäviä turvasuojaustehtäviä, joutuvat varautumaan niihin hyväksymistä edellyttävän turvallisuustehtävän epätarkan määritelmän vuoksi. On muistettava, että turvasuojaustehtäviä voidaan nykyisin käytännössä hoitaa turvasuojaukseen erikoistuneiden yritysten lisäksi kaikista lukkoliik-

³¹⁷ Vartioimisliikkeen hälytyskeskukseen ohjautumattomien, suoraan kansalaisten julkisen hälytyskeskuksen kautta poliisille ohjaamien virrehälytysten osalta poliisiin tulisi periä maksu nykyistä useammin. Virheelliset palohälytykset samasta kohteesta johtavat uuden pelastuslain perusteella kolmannen virrehälytyksen tapahtuessa virrehälytysmaksuun.

keistä, elektroniikkaliikkeistä ja muista yrityksistä, joissa myydään ja asennetaan fyysisiä (esimerkiksi lukot) ja elektronisia (esimerkiksi valvontakamerat) turvalaitteita.

Hyväksymisiä edellyttävillä turvasuojaustehtävillä voitaisiin asettaa esimerkiksi euromääräinen alaraja. Yksittäisen turvallisuusjärjestelmän tulisi olla arvoltaan esimerkiksi 10.000 euroa, ennen kuin sen asentamiseen voitaisiin lakisääteisesti vaatia turvasuojaajaksi hyväksytyn henkilön käyttämistä. Euromääräiseltä arvoltaan vähäisempien tehtävien suorittaminen voitaisiin jättää toimeksiantajan valinnan varaan. Määritelmän konkreettisella eurorajalla pyritäisiin ohjaamaan nykyisen sääntelyn tavoin arvokasta yritysomaisuutta suojaavat yritykset ja valtion virastot käyttämään viranomaishyväksymisen hyväksymisen saaneita turvasuojausyrityksiä. Sen sijaan esimerkiksi kotitaloudet voisivat usein käyttää myös muita palvelujen tarjoajia.

Loppukäyttäjän, toimeksiantajan maksamaan euromääräiseen hintaan sidottu määritelmä aiheuttaisi sääntelyn kattavuusongelmia. Tietoa turvallisuusjärjestelyistä olisi muun muassa järjestelmien suunnittelijoilla, jotka eivät välttämättä työskentelisi turvasuojausyritysten palveluksessa. Samoin esimerkiksi yksittäisen omakotitalon lukot eivät arvoltaan 10.000 euroa, mutta tieto niiden aukaisemistekniikka voi olla, jos se auttaa aukaisemaan kaikki samaa lukkotyyppiä olevat lukot. Kattavuusongelmaan haemme ratkaisua seuraavassa, edellytyksiä koskevassa osiossa.

4.4.6.4 Edellytykset

Turvasuojaajan määritelmään ja turvasuojaajaksi hyväksymiseen esitetään tehtäväksi muutos. Kyseinen muutos koskisi turvasuojaajalta edellytettävää *lakisääteistä vähimmäiskoulutusta*. Muutoksella pyrittäisiin siihen, että turvasuojaajilla olisi konkreettinen ammattitaitovaatimus. Ammattitaitovaatimuksella puolestaan pyrittäisiin vaikuttamaan turvallisuusjärjestelmiä ostavien yksityishenkilöiden ja oikeushenkilöiden kuluttajansuojaan ja oikeusturvaan. Koulutus voisi olla muodoltaan lyhyt, tiivis kurssi, joka olisi koulutettavissa erikseen tai yhdistettävissä turvasuojaajien yleisimpiin koulutuksiin. Koulutusta ei tarkoitettaisi alalle tulon esteeksi. Vain Suomen virallisilla kielillä annettuna ja sisältäen osaamista mittaavan kirjallisen kokeen, sekä aiheuttaen erikseen järjestettäessä kustannuksia työnantajalle, vaikuttaisi se tosiasiallisesti siten, että yritykset arvioisivat nykyistä tarkemmin sitä, suorittavatko ne hyväksymistä edellyttäviä turvasuojaustehtäviä.

Työntekijöiden koulutus ja hyväksymisedellytyksen (turvasuojaajaksi hyväksyminen) lisäksi hyväksymistä edellyttävään turvasuojausliiketoimintaan ehdotetaan säädettäväksi elinkeinolupa. Elinkeinolupaa ei hyväksymisen edellytyksenä oleva euromääräisen rajan vuoksi tarvitsisi kaikki alan toimijat. Lisäksi voitaisiin säätää, että pelkkä turvallisuuslaitteiden myyminen, silloin kun se ei sisällä niiden asentamista kohteeseensa ei vaatisi *turvallisuusalan elinkeino-*

lupaa hyväksymistä edellyttäviin turvasuojaustehtäviin. Lupa voisi olla yksi osa turvallisuusalan elinkeinolupaa, jota on ehdotettu vartioimisliiketoiminnan edellytysten käsittelyn yhteydessä³¹⁸. Edellytykset luvan saamiselle voisivat olla samankaltaisia kuin ne ovat nykyisin vartioimisliiketoiminnassa. Elinkeinonharjoittajien tai yrityksen hallintoelimen jäsenien ja toimitusjohtajan sekä tosiasiallisesti yrityksessä määräysvaltaa käyttävien henkilöiden tulisi olla rehellisiä ja luotettavia sekä henkilökohtaisilta ominaisuuksiltaan tehtäviinsä sopivia. Lisäksi taloudellisten edellytysten tulisi olla kunnossa³¹⁹.

Turvasuojausyritysten omavalvontaa voitaisiin kehittää samoin kuin vartioimisliiketoiminnassa on tehty hyväksymällä liikkeelle erityisen koulutuksen saanut *vastaava hoitaja*. Vastaava hoitaja vastaisi pääasiassa siitä, että hyväksymistä edellyttäviä turvasuojaustehtäviä suorittaisivat ainoastaan hyväksytyt turvasuojaajat. Vastaava hoitajan velvollisuuksiin voisi sisällyttää myös turvallisuusjärjestelyjä koskevista salassapitosäännösten ja sopimusten tarkoittamista asioista huolehtimisen. Vastaava hoitaja olisi myös velvollinen vastaamaan kolmansien osapuolten turvasuojaustehtävistä tekemiin valituksiin. Vastaavalta hoitajalta edellytettäisiin tehtävään erityisesti räätälöidyn koulutuksen suorittamista. Koulutus voitaisiin kehittää vartioimisliikkeiden vastaavan hoitajan koulutuksen yhteyteen esimerkiksi yhtenä valinnaisena kurssina. Hyväksymisen voisi myöntää vartioimisliikkeen vastaavan hoitajan tavoin Poliisihallitus. Hyväksymisen muut edellytykset voisivat olla samat kuin vartioimisliikkeen vastaavalla hoitajalla.

4.5 Vaikuttavuusarviointi

Vartioimisliiketoiminnassa, järjestyksenvalvontatehtävissä ja nykyisissä turvatarkastustehtävissä ehdotetut muutokset selkeyttäisivät lainsäädäntöä ja tekisivät siitä kaikille osapuolille helpommin ymmärrettävää. Toiminnallisesti tärkeimpiä olisivat muutokset tehtäväkentässä ja niiden suorittamiseksi välttämättömissä oikeuksissa. Vastaavasti yksityisen turvallisuusalan toimintaedellytykset paranisivat muun muassa koulutusta ja valvontaa kehittämällä. Liiketoimintamahdollisuudet tulisivat selkeämmin esille ja oikeudellinen riski kiellettyjen ja rangaistusuhkaisten tehtävien suorittamisesta vähenisi. Joitakin viranomaisten aikaisemmin yksinoikeudella hoitamia tehtäviä mahdollisesti yksityistettäisiin. Yhteistyö turvallisuusviranomaisten kanssa saisi konkreettisempia muotoja. Pällekkäisiä tai turhia toimintoja, kuten esimerkiksi poliisin pakollinen vartijoiden kiinniottamien henkilöiden vapauttaminen lopetettaisiin. Yksityisen turvallisuusalan tehtävät muodostaisivat järkevän ja itsenäisen kokonaisuuden, joka

³¹⁸ Ks. osio 4.4.2.4.

³¹⁹ Turvasuojaustehtäville on olemassa vapaaehtoinen sertifiointijärjestelmä, jonka sisällöstä osaa voitaisiin mahdollisesti hyödyntää elinkeinoluvan vaatimuksina.

mahdollistaisi myös vartijan ammatin ja järjestyksenvalvontatehtävien arvostuksen kohoamisen.

Hyväksymistä edellyttävät turvasuojaustehtävät määriteltäisiin aikaisempaa paremmin ja ne saatettaisiin elinkeinoluvan piiriin. Yksilöiden valvonnasta siirryttäisiin tehokkaampaan elinkeinovalvontaan. Turvasuojaustehtävät integroitaisiin tiiviimmäksi osaksi yksityistä turvallisuusalaa sen vuoksi, että tekniikan kehittyminen tulee olemaan suuri osa koko alan kehitystä. Tämä näkyisi selkeimmin turvalaitteiden ja vartioimisliikkeiden hälytyskeskustehtävien liittytäpinnoilla.

Ehdotetuilla muutoksilla tehostettaisiin yksityisen turvallisuusalan toimintoja, jolla voisi olla myönteisiä vaikutuksia yhteiskunnan kokonaisturvallisuuteen. Jotta muutokset voitaisiin tehdä turvallisesti, tulee alan toimijoiden koulutukseen ja valvontaan panostaa. Koulutusvaatimukset aiheuttavat valtiolle kustannuksia, jos ne järjestetään tässä ehdotetulla tavalla osana koulutukseen osallistuville ilmaista ammattikoulutusta. Jos ne järjestetään nykyisen tavoin osaksi valtion, osaksi osallistujien ja osaksi alan yritysten rahoittamina, kustannukset voivat kehittyä alalle liian raskaiksi kantaa. Lakisääteisen vähimmäiskoulutuksen säilyttäminen osaksikin koulutukseen osallistuvien ja yritysten vastuulle voisi olennaisesti vaikeuttaa myös alan kilpailua työvoimasta. Työvoima puolestaan on alan menestymisen kulmakivi.

Ehdotetut muutokset laajentaisivat olennaisesti elinkeinoluvanvaraisten toimintojen piiriä. Se tehostaisi alan omavalvontaa ja parantaisi toimijoiden luotettavuutta. Valvontajärjestelmä edellyttää kuitenkin toimiakseen myös resursseja viranomaisvalvontaan. Yksityisen turvallisuusalan valvonta on uskottu pääosin poliisin tehtäväksi. Turvatarkastustehtävien osalta valvontaan osallistuisi myös Liikenteen turvallisuusvirasto. Ehdotetut muutokset vaatisivat henkilöresursseja erityisesti elinkeinolupien myöntämiseen ja peruuttamiseen sekä tarkastuksia varten. Tarkastukset hoitavat nykyisin poliisilaitokset toimialueillaan. Nykyisin valvottavia vartioimisliikkeitä on noin 230 ja niiden tarkastettavia toimipaikkoja noin 400. Järjestyksenvalvontayrityksien, turvatarkastusyrityksien, pysäköinninvalvontayrityksien ja turvasuojausyri-tyksien määrää on vaikea arvioida. Todennäköisesti niiden yhteismäärä on kaksin tai kolmin kertainen vartioimisliikkeisin nähden, jopa enemmän. Vartioimisliikkeiden elinkeinotoiminnan valvonnasta huolehtii tällä hetkellä 6 henkilöä Poliisihallituksessa. Jos valvottavien määrä esimerkiksi kolminkertaistuisi, lisäresurssitarve olisi 2 - 4 henkilötyövuotta. Tarkastuksiin osallistuu 1 - 2 henkilö per poliisilaitos, joita on 24. Kaikki vartioimisliiketarkastukset tehdään muun työn ohella. Henkilötyövuosina mitattuna tarkastukset eivät kuluta 1 - 2 henkilötyövuotta enempää vuositasona. Tämän työmäärän voitaisiin olettaa kolminkertaistuvan. Poliisilaitosten henkilöhyväksymisten myöntämiseen ja peruuttamiseen poliisilaitoksilla osallistuu vaikeasti arvioitava määrä poliisilaitosten työvoimasta. Niissä työmäärä ei olennaisesti muuttuisi.

Se voisi jopa jonkin verran vähentyä tilapäisistä järjestyksenvalvojista luovuttaessa. Muu valvonta suoritettaisiin nykyiseen tapaan muiden virkatehtävien ohessa.

5 Yhteenveto ja johtopäätökset

Tutkimuksen ensimmäisessä ja toisessa luvussa pääkohdin esitellyn voimassa olevan lainsäädännön keskeisimpinä *ongelmina* voidaan nähdä: 1) lainsäädännön sekavuus 2) sääntelyn jälkeenyjääneisyys verrattuna alan nykyisiin tehtäviin ja niiden toteuttamisessa tarvittaviin oikeuksiin 3) sisäisen turvallisuusalan epäselvä työnjako 4) yksityisen turvallisuusalan toimijoiden epäoikeudenmukainen työnjako 5) järjestyksenvalvontatehtävien jatkokehittämisen vaikeudet 6) järjestyksenvalvojat jäisivät nykyisessä järjestelmässä palveludirektiivin soveltamisalan piiriin 7) toimialueiden rikollisuustilanne ja muut ongelmat, järjestyksenvalvojien rikollisuus, aseman väärinkäyttäminen ja viranomaisvalvonnan vaikeudet.

Kohtien 1 - 3 ongelmat ovat kirjoittajan lisäksi havaittu kaikissa luvussa 3 käsitellyissä viranomaislähteissä ja tutkimuksissa. Ne ovat olleet äskettäin päätettyjen alaa koskevien Sisäasiainministeriön lainsäädäntöhankkeiden ja käynnissä olevan lainsäädäntöhankkeen perusteina. Kohdan neljä ongelma ilmenee selvimmin Suomen Vartiointiliikkeitten Liitto ry:n tavoitemuistioista ja varauksin empiirisestä tutkimuksesta. Asia on ollut mukana kirjoittajan alustavassa ongelmanasettelussa kohtien 1 - 3 rinnalla. Kohtien 5 ja 6 lainsäädäntöjärjestelmään liittyvät lainsäädäntötekniset ongelmakohdat tulivat esille tutkimuksen aikana hahmoteltaessa lainsäädäntöjärjestelmämallia ja verrattaessa sitä mahdollisiin muihin malleihin. Kohdan 7 tarkoittamat ongelmakohdat tulivat esille lainsäädäntöhankkeen esiselvitystyössä. Sen perusteella ravintolat todettiin kansalaisten näkemyksen mukaan turvattomimmiksi paikoiksi. Suurin riski joutua yksityisen turvallisuusalan toimijan väärin kohtelemaksi nähtiin olevan järjestyksenvalvojien toimesta. Eniten rikosepäilyjä oli poliisin tietojärjestelmien mukaan järjestyksenvalvojiin kohdistuen. Myös järjestäytyneen rikollisuuden on havaittu pyrkivän osallisiksi kyseisiin tehtäviin.

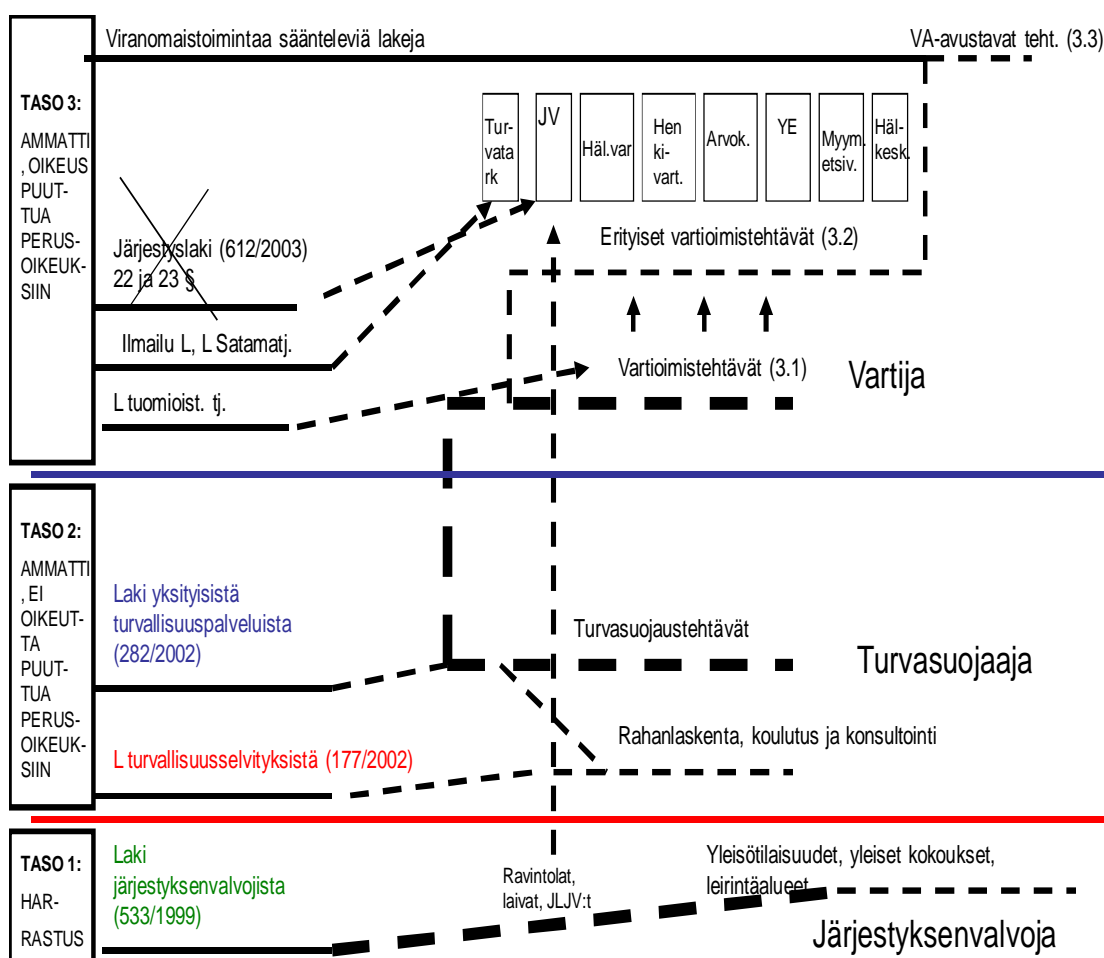
Yksityisen turvallisuusalan toimijoiden tosiasialliset tehtävät ja toiminta-alueet sekoittuvat toisiinsa muodostaen vain oikeusteoreettisia rajoja, jotka eivät ole käytännössä selkeästi havaittavissa. Voidaan jopa kyseenalaistaa se, onko alan lainsäädännön muodostamia rajoja olemassa ollenkaan. Esimerkiksi järjestyksenvalvontatehtäviä ja vartioimistehtäviä voidaan sopia tehtäväksi samanaikaisesti, ja vartioimistehtäviä ja turvatarkastustehtäviä voidaan hoitaa samoin yhtä aikaa, kunhan tehdään vain sopimukset molemmat tehtävät huomioiden ja suorittajat vaihtavat tunnuksia tarpeen mukaan. Asian voikin konkretisoida siten, että vaikka alan toimijat toimisivat täysin oikein ja käyttäisivät lakisääteisiä tunnuksia, kirjoittaja väittää, että Suomessa on vain kourallinen asiantuntijoita, jotka voivat väittää tietävänsä väliaikaisen vartijan, vartijan, järjestyksenvalvojan, tilapäisen järjestyksenvalvojan, tilaisuussarjaan asetetun järjestyksenvalvojan, järjestyksenvalvojien esimiehen, järjestyslain 22 §:ssä asetetun järjestyksenvalvojan, lipuntarkastajan avustajan, kahdeksalla lakisääteisellä toimialueella toimivan turvatarkastajan ja niin sanottua omavartiointia suorittavien toimijoiden

lakisääteisten toiminta-alueiden rajat ja toimijoiden oikeudet ja velvollisuudet. Oikeusministeriö onkin vaatinut lainsäädäntöhankkeen ensimmäisen vaiheen lausunnossaan tehtäviä, toimivaltuuksia ja oikeuksia koskevan järjestelmän selkeyttämistä, ennen kuin alaa koskevaa lainsäädäntöä voidaan kokonaisuudessaan kehittää ja alan toimijoille voidaan harkita uusia tehtäväkokonaisuuksia ja niiden suorittamiseksi tarvittavia oikeuksia.

Tutkimuksessa pyrittiin tarkastelemaan laaja-alaisesti kaikkia jo ehdotettuja ratkaisumalleja, tutkijan mielestä huonojakin ehdotuksia ja etsimään uusia ratkaisuja edellä mainittuihin ongelmakehtiin. Niiden ratkaisemiseksi tutkimuksessa esitettiin *visio* "Järjestelmän selkeys erityisesti kansalaisten ja palvelujen ostajan näkökulmasta" ja viisikohtainen *strategia* vision toteuttamiseksi. Kirjoittajan luonnostelemien lainsäädännön muutosehdotusten strategian keskeiset elementit ovat 1) yksityisen turvallisuusalan tehtävien jakaminen liiketoiminnan muodossa ja harrastuksenluonteisesti harjoitettaviin vartioimistehtäviin (elinkeinoluvanvaraisuus) 2) samojen oikeuksien säätäminen kaikille alan toimijoille 3) alan toimijoille sädettyjen velvoitteiden ja edellytysten säätäminen mahdollisimman tyhjentävästi liiketoiminnan muodossa harjoitettavalle toiminnalle ja harrastuksena harjoitettavalle toiminnalle niitä koskevissa erityislaeissa erikseen (laki yksityisistä turvallisuuspalveluista ja laki järjestyksenvalvojista) 4) muussa alaa koskevassa lainsäädännössä (viittaussäännöksiä, rangaistussäännöksiä ja hallinnollisia menettelyjä koskevia säännöksiä) säänneltäisiin sellaisia asioita, joita kansalaisten ja palvelujen ostajien ei yleensä tarvitsisi selvittää, vaan riittäisi, että palvelujen tarjoajat ja alaa ohjaavat ja valvovat viranomaiset olisivat niistä tietoisia 5) yksityisen turvallisuusalan ja sisäisen turvallisuuden viranomaisten työnjaon aikaisempaa selkeämpi rajanveto.

Yksityiseen turvallisuusalaan vaikuttavat tärkeimmät ulottuvuudet huomioivan vision ja strategian jälkeen tutkimuksessa kuvattiin 3 -vaiheinen, alan lainsäädännön erityispiirteet huomioiva *menetelmä*, jolla koko alaa koskevasta lainsäädäntöjärjestelmä voitaisiin selkeyttää, ajantasaistaa ja saattaa sisäiseen tasapainoon. Menetelmässä alaa koskeva lainsäädäntö jaettaisiin ensin ammatti- ja harrastustehtäviin. Kyseisen jaon perusteella määräytyisi lainsäädäntöjärjestelmä. Säädännön jalkauttamisen käytännön toimintaan helpottamiseksi ja säädosekonomisista syistä lainsäädäntöjärjestelmät ehdotetaan kehitettäväksi voimassa olevan lainsäädännön järjestelmistä. Laissa yksityisistä turvallisuuspalveluista ja sen perusteella annettavissa asetuksissa säädettäisiin fyysisen turvallisuuden ammattitehtävistä ja turvasuojaustehtävistä. Harrastustoimintana mahdollisista alan tehtävistä säädettäisiin järjestyksenvalvojista annetussa laissa. Alaa lähellä olevat, luottamusta vaativat tehtävät säädettäisiin turvallisuusselvityksistä annetun lain sääntelemässä menettelyssä. Valitsemalla lainsäädäntöjärjestelmä, tehtäisiin samalla rajanvetoa alan sisällä ja suhteessa sisäisen turvallisuuden viranomaistehtäviin. Sekä ammattitoiminnan että harrastustoiminnan osalta lainsäädäntöjärjestelmää täytyisi edellisten perustavien vaiheiden jälkeen vielä tarkastella kolmivaiheisesti rinnakkain: ensin alan toimijoiden oikeuksia, sen jälkeen toimijoilta vaadittavia edellytyksiä ja

viimeiseksi valvontajärjestelmää. Selkeää, ajantasaista, oikeudenmukaista ja oikeasuhtaista sekä tarpeettomat päällekkäisyydet karsivaa sääntelyä on vaikea toteuttaa ilman edellä kuvattua alan erityispiirteet huomioivaa järjestelmällistä tarkastelua. Menetelmää laadittaessa havaittiin, että jos ehdotettua järjestelmällistä tarkastelua ei tehdä, muutokset eivät toimi kaikkien alan sääntelylle välttämättömien osien osalta. Esimerkiksi tehtäviä voidaan säätää ilman niissä välttämättä tarvittavia oikeuksia, tai oikeuksia antaa huomioimatta, että niiden käyttäminen vaatii koulutusta tai että ehdotettava kokonaisuus muodostuu mahdottomaksi valvoa, jolloin muodostuu merkittävä riski siitä, että lainsäädäntöä ei noudateta. Menetelmän tarkastelun lopputulosta voidaan kuvata kuviolla 16.



Kuvio 16: Yksityisen turvallisuusalan tehtävien jakaminen 3 tasoon.

Yksityisen turvallisuusalan lainsäädäntöjärjestelmässä tehtävät tulisi jakaa kolmeen tasoon sillä perusteella, kuinka olennaisesti niissä voidaan puuttua ihmisten perusoikeuksiin ja ihmisoikeuksiin. Toinen jakoperuste olisi tehtävien laajuus yhteiskunnassa. Käytännön jakoperusteeksi muodostuisi jako ammattitehtäviin, joita harjoitetaan liiketoiminnan muodossa ja harrastus- tai varainkeruutarkoituksissa suoritettaviin tehtäviin. Jako kolmeen tasoon (1 - 3) ja vaatimuksiltaan kovimman kolmannen tason sisällä vielä kolmeen tasoon (3.1- 3.3) perustuisi

lisäksi fyysisen turvallisuuden tehtävien osalta niiden vaativuuteen. Käytännössä tasot edellyttäisivät ylöspäin mentäessä laadukkaampaa koulutusta sekä oma- ja viranomaisvalvontaa. Lainsäädäntöjärjestelmästä ja sen muodostamista tasoista päätettäessä olisi erityistä huomiota kiinnitettävä tässä tutkimuksessa esitettyihin lainsäädäntöhankeen ennakoituihin kipupisteisiin (ravintoloiden järjestyksenvalvontatehtävät, järjestyslain 22 §:ssä tarkoitetut järjestyksenvalvontatehtävät ja lentoasemien turvallisuustarkastustehtävät). Tutkija kehoittaakin näkemään erityistä vaivaa niitä koskevien ongelmien ratkaisemisessa ja löydettyjen ratkaisujen sopeuttamisessa ehdotettuun järjestelmään. Selkeää kokonaisratkaisua ei tulisi "tuhoata" esimerkiksi tilapäisten ja toiminnallisesti kokonaisuuteen nähden vähäisten ongelmien ratkaisemisessa.

Ensimmäisen tason harrastustoiminnassa perusoikeuksiin ja ihmisoikeuksiin, kuten liikkumisvapaus ja henkilökohtaisen koskemattomuuden suoja, puututtaisiin yleensä kontrolloidusti tarkoin säädellyillä oikeuksilla. Virkamiehen tavoin pakollista oikeuksien käyttöä ei voitaisi kuitenkaan enää vaatia. Yleisötilaisuuksien ja yleisten kokousten vaativimmissa tehtävissä voitaisiin vapaaehtoisuuteen perustuen hyödyntää tason 3 ammattilaisten (vartijoiden) osamista. Perusoikeusnäkökulmasta olisi lisäksi huomioitava, että erityisesti yleisien kokouksien järjestäminen ja niihin osallistuminen on perusoikeus, eikä yleisen kokouksen turvallisuusjärjestelyt sen vuoksi sovellu hyvin liiketoiminnan muodossa järjestettäväksi. Yleisötilaisuudet, yleiset kokoukset ja leirintäalueet ovat helposti sekä käytännössä että voimassa olevaan lainsäädäntöön perustuen rajattavissa. Tehtävien suorittajista käytettäisiin perinteistä "järjestyksenvalvoja" -nimikettä. Samalla säilytettäisiin kansallinen, hyvin toimiva, osin harrastusluontoiseen toimintaan perustuva toimintatapa, jolla turvataan osin myös välttämättömiä henkilöresursseja.

Järjestyksenvalvontatehtävät ravintoloissa, majoitusliikkeissä, laivoilla sekä järjestyslain 22 §:ssä tarkoitetut järjestyksenvalvontatehtävät siirrettäisiin niiden tosiasiallisen luonteen mukaisesti harrastustehtävien ryhmästä erityisten vartioimistehtävien tasolle 3.2. Tason 1 tehtävistä ehdotettaisiin säädettäväksi nykyisten järjestyksenvalvojista annetun lain, kokoontumislain ja ulkoilulain muodostamaa järjestelmää muuttamalla. Siirron jälkeen arviolta yli 50 000 turvallisuustehtävien harrastajaa ei enää tarvitsisi turhaan yrittää kouluttaa muutaman tuhannen järjestyksenvalvojan suorittamiin vaativiin ammattitehtäviin, mahdollisimman lyhyessä ajassa (nykyisin 32 oppituntia). Edellä mainituissa ammattitehtävissä välttämätön järjestyksenvalvojan peruskoulutusta laajempi koulutus olisi tarkoituksenmukaisempaa järjestää osana muuta vartijan koulutusta ja vartijoiden toimihenkilöiden koulutusta (turvallisuuspäällikkö).

Tasolla 2 olisivat selkeästi liiketoiminnan muodossa harjoitettavat ammattitehtävät, joissa ei olennaisesti puututa ihmisten perusoikeuksiin tai ihmisoikeuksiin. Tasosta kolme ne erottaisi

se, että ne eivät ole osa fyysisiä turvallisuuspalveluita. Kyseisten tehtävien suorittajilla ei ole erityislainsäädäntöön liittyviä oikeuksia puuttua toisten oikeuksiin. Taso jakautuisi kahteen lainsäädäntöjärjestelmään; turvasuojaustehtäviin, joista säädettäisiin edelleen osana yksityisten turvallisuuspalveluiden lainsäädäntöjärjestelmää ja muutoksen kohteena parhaillaan olevaan turvallisuus selvityksistä annetun lain järjestelmään. Jaon perusteena olisi se, että turvasuojaustehtäviä integroitaisiin yhä lähemmäksi vartioimisliiketoiminnan sääntelyä. Niiden toimivuudelle ja luotettavuudelle on myös huomattava yksityinen ja julkinen taloudellinen tarve. Hyväksymistä edellyttävät turvasuojaustehtävät edellyttäisivät elinkeinolupaa. Rahanlaskentatehtävissä ja alan koulutus sekä konsultointitehtävissä lakisäätteisiä kouluttajaksi hyväksymisiä (järjestyksenvalvojakouluttaja, voimankäyttökouluttaja, asekouluttaja) lukuun ottamatta olisi riittävää, että toimijat olisivat rehellisiä ja luotettavia, jolloin niistä voitaisiin säätää nykyisiä turvallisuus selvityksiä vastaavassa lainsäädäntöjärjestelmässä.

Tasolla 3 säädettäisiin fyysisen turvallisuusalan ammattitehtävistä, joissa olisi laissa erityisesti säädetty oikeus puuttua ihmisten perusoikeuksiin lähes kaikkialla yhteiskunnassa. Olemassa olevasta lainsäädännöstä tälle tasolle siirrettäisiin järjestyslain 22 §:ssä tarkoitettujen järjestyksenvalvontatehtävien sääntely kokonaisuudessaan, ravintoloiden ja majoitusliikkeiden sekä laivojen järjestyksenvalvontatehtävät nykyisestä järjestyksenvalvojista annetusta laista ja turvallisuustarkastustehtävät koottaisiin siihen useista erityislaeista. Tason lainsäädäntö sisällytettäisiin nykyiseen yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain järjestelmään. Toimijoiden ammattinimikkeenä käytettäisiin "vartijaa". Toiminnan edellytysten, kuten koulutuksen, valvonnan ja työturvallisuusasioiden tarkoituksenmukaiseksi kohdentamiseksi taso jaettaisiin kolmeen osaan, (perus) vartioimistehtäviin, erityisiin vartioimistehtäviin ja viranomaisia avustaviin tehtäviin. Kokonaisuuden kaikille osille ehdotettaisiin säädettäväksi yksi elinkeinolupa. Vartioimisliikeluvasta voitaisiin kehittää turvallisuusalan elinkeinolupa, jonka erillisenä myönnettäväksi mahdollisia osioita tasolla kolme olevat tehtävälajit ja hyväksymistä edellyttävät turvasuojaustehtävät olisivat.

Menetelmän kehittämistä edettiin lainsäädäntömuutostarpeiden *asiallisten pääkohtien* tarkasteluun. Muutostarpeita käsiteltiin valitun strategian mukaisesti kehitetyssä menettelyssä erikseen vartioimisliiketoiminnan, järjestyksenvalvontatehtävien, turvatarkastustehtävien ja turvasuojaustehtävien osalta. Tehtävälajeja koskevat osiot jaettiin yleiseen osioon, tehtäviä, oikeuksia, työnjakoa ja edellytyksiä koskeviin osioihin. Lisäksi erikseen tarkasteltiin eräitä ehdotettavan lainsäädännön "kipupisteitä". Ehdotukset muutettavista lainsäädännön pääkohdista muodostettiin tutkijan omien havaintojen ja luvussa 3 esiteltyjen aineistojen perusteella pyrkien realistiseen kokonaisuuteen.

Asiasisältöä koskevat ehdotukset voidaan tiivistää seuraavasti. 1) tehtävät tulisi jakaa liiketoiminnan muodossa harjoitettaviin ammattitehtäviin ja harrastuksena mahdollisiin tehtäviin,

joka määrittäisi lainsäädäntöjärjestelmän ja sen tason, missä toimintoja kokonaisuudessaan säädettäisiin ja kehitettäisiin. Nykyiset järjestyslain 22 §:ssä tarkoitetut järjestyksenvalvontatehtävät ja mahdollisesti niin sanottu kunnallinen järjestyksenvalvonta voitaisiin majoitus- ja ravitsemisliikkeiden järjestyksenvalvontatehtävien ohella säätää järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämistä vartioimisalueella koskeviksi erityisiksi vartioimistehtäviksi, joita täytyisi suorittaa ennaltaehkäisevästi paikallisvartiointityyppisesti tai enintään toimintaympäristön sen salliessa pirivartiointina. Majoitus- ja ravitsemisliikkeiden osalta poliisi voisi edellään määrätä järjestyksen ylläpidon vähimmäistasosta. 2) kaikille fyysisen turvallisuuden toimijoille säädettäisiin samat oikeudet poikkeuksilla, että tilapäinen säilöönotto-oikeus ja hallinnollisen virheseuraamusmaksun määräämisen mahdollisuus annettaisiin ainoastaan vartijoille. Niin sanottu porttikieltojärjestelmä säädettäisiin jalkapallohuliganismin ja sitä vastaavien ilmiöiden ennaltaehkäisemiseksi kokoontumislakiin 3) Työnjako alan sisällä perustuisi ammattitehtävien ja harrastustehtävien mahdollisten tehtävien jakoon. Turvasuojaustehtävät kuuluisivat alan liiketoimintaan erillisinä tai alan toimintojen tukitoimintoina. Harrastustehtävät rajautuisivat selvästi virkatehtäviin nähden suoraan lain perusteella. Vartioimisliiketoiminta rajattaisiin viranomaistehtävistä määrittelemällä tehtävät ja niiden suorittamistavat. Järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämistä vartioimisalueella, jota pitäisi lakisääteisesti suorittaa paikallisvartiointina vartioimisalueella tai vartioimiskohteessa tai olosuhteiden sen mahdollistaessa piirivartiointina lukuun ottamatta vallitsisi sopimusvapaus vartioimisliikkeiden ja palvelujen ostajien sopia vartioimistehtävistä ja niiden suorittamistavoista. Tehtävistä, niiden suorittamistavoista ja vartioimisalueista sekä vartioimiskohteista olisi kuitenkin sovittava tarkasti lakisääteisissä toimeksiantosopimuksissa. Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen ja sen rangaistavuus jätettäisiin lainsäädäntöön tahallisia lainsäädännön määrittelyjä vastaan toimittaessa ja tehtäviä suoritettaessa tai oikeuksia käytettäessä tapahtuvia selkeitä ylilyön- tejä varten 4) vartioimistehtäviin ja erityisiin vartioimistehtäviin säädettäisiin vartijan ammattitutkintoon perustuva moduulipohjainen koulutus, johon voitaisiin tarvittaessa liittää viranomaisia avustavissa tehtävissä tarvittavia osioita. Koulutusjärjestelmä muodostettaisiin urakehitystä tukeviksi ja sen voisi pääosin suorittaa työssäkäynnin ohessa. Erityisiin vartioimistehtäviin ei voisi pätevoityä ennen perusvartioimistehtävissä saavutettua työkokemusta. Samalla kehitettäisiin vartijan koulutuksen kanssa yhteen sovitettua turvallisuusalan johtamisen ja valvonnan koulutusta turvallisuusalan erikoisammattitutkintoon pohjautuen. Hyväksymistä edellyttävälle turvasuojaustehtäville ehdotetaan kehitettäväksi lyhyt lakisääteinen vähimmäiskoulutus. 5) Alan valvonnasta kehitettäisiin sekä viranomaisvalvonnan mahdollisuuksia että yritysten omavalvontaa. Kaikelle alan elinkeinotoiminnalle säädettäisiin yksi elinkeinolu- pa, turvallisuusalan elinkeinolu- pa. Omavalvontaa kehitettäisiin erityisesti sääntelemällä nykyistä tarkemmin vartioimisliikkeen vastaavan hoitajan velvollisuuksista. Suuriin yleisötilai- suuksiin ehdotetaan hyväksyttäväksi turvallisuuspäällikkö vastaamaan niiden turvallisuusjär- jestelyistä. Turvasuojaustehtäville ehdotetaan hyväksyttäväksi vartioimisliiketoiminnan tavoin vastaava hoitaja. Kirjoittajan havaintoihin perustuvalla asiasisältökokonaisuudelle löytyi vah-

vasti puoltavia perusteita kaikista luvussa 3 käsitellyistä lainsäädännön kehittämistä käsittelevistä tärkeimmistä aineistoista.

Vaikuttavuusarvioinnissa todettiin, että ehdotukset parantaisivat maamme sisäistä turvallisuutta. Niiden avulla voitaisiin parantaa yksityisen turvallisuusalan palveluilla suojeltujen toimintojen häiriöttömyyttä. Yhteistyötä sisäisen turvallisuuden viranomaisten kanssa olisi edelleen mahdollista tiivistää. Rajanveto alan sisällä, suhteessa muihin liiketoiminnan aloihin ja sisäisen turvallisuuden viranomaistehtäviin avaisi liiketoimintamahdollisuuksia ja parantaisi oikeusturvaa. Selkeän lainsäädäntöjärjestelmän pohjalle voitaisiin tarvittaessa kehittää viranomaisia avustavia tehtäviä. Ehdotukset selkeyttäisivät ja ajantasaistaisivat alan lainsäädäntöä visiossa tavoitellulla tavalla. Ehdotukset soveltuisivat myös virallisen lainsäädäntöhankkeen tavoitteiden saavuttamiseen.

Ehdotettujen muutosten hintana olisivat koulutuksen kehittämisestä ja laadukkaammasta koulutuksesta aiheutuvat kustannukset ja mahdollinen työvoiman saannin lyhytaikainen notkautaminen vartijan lakisääteisen vähimmäiskoulutuksen vaatimusten kohotessa. Ravintoloiden nykyisten järjestyksenvalvontatehtävien, joita suoritetaan paljon osa-aikaisesti ja muun työn ohella, olisi resurssi- ja kustannustehokkuusnäkökulmasta vaikein ongelmakohta. Ehdotetut muutokset kokonaisuutena tarkastellen ratkaisisivat kuitenkin tämän mahdollisen siirtymäkauden tilapäisen ongelman vähintään tyydyttävästi myös ravintoloitsijoiden näkökulmasta. Lainsäädäntömuutokselle olisi annettava pitkäkö siirtymäaika, koska esimerkiksi opetussuunnitelmat ja koulutusaineisto olisi valmistettava. Myös kouluttajat olisi koulutettava. Koulutuksen kehittämisessä ratkaisevaa on sen rahoitus. Jos rahoitus voitaisiin huolehtia kokonaan verovaroin, vartijoiden vähimmäiskoulutukseksi voitaisiin siirtymäkauden jälkeen vaatia ammattitutkintoa. Alalle luotava uraputki saattaisi keskipitkällä tai pitkällä aikavälillä kohottaa alan kiinnostavuutta. tehtäväkokonaisuuden, oikeuksien ja Koulutusvaatimusten kehittäminen saattaisivat myös vähentää alan toimijoiden oheistehtäviä ja parantaa keskittymistä turvallisuustehtäviin. Kun koulutuksen ohessa voitaisiin edelleen työskennellä, saisi ala siitä kilpailuetua työvoimamarkkinoilla. Järjestyksenvalvojan peruskoulutuksen kohdistuessa aikaisempaa tarkoituksenmukaisemmin, kyseiseen koulutukseen saattaisi olla aikaisempaa enemmän osallistujia. Alan tehtävien monipuolistuessa ja muuttuessa mahdollisesti haastavammiksi, resurssitarve poliisin alaan kohdistamassa valvonnassa voisi maltillisesti kasvaa. Resurssitarpeen kasvua voisi vähentää liiketoiminnan ennakkovalvonnalla (turvallisuusalan elinkeinoluopa), hyväksymisten keskittämisellä poliisissa, sähköistettävällä hyväksymismenettelyllä, valvontarekisterien kehittämisellä sekä alan omavalvonnan kehittämisellä tässä tutkimuksessa ehdotetulla tavalla.

Ehdotukset sisältävät sekä kokonaisuutena tarkastellen että eräiden yksityiskohtien osalta *riskin* siitä, että niiden toteuttaminen vaatisi *perustuslainsäätämisyjärjestyksen käyttämistä*.

Tämä riski pelottaa usein lainsäädännön valmistelijoita, koska lakiehdotuksen hylkääminen eduskunnassa tai sen muuttaminen siten, että se "mahtuu" normaalin lainsäädäntömenettelyn piiriin voitaisiin nähdä valmistelijoiden epäonnistumisena. Kirjoittaja toivoo, että virallisessa lainsäädäntöhankkeessa ei valmisteluvaiheessa tehdä kyseisen riskin vuoksi epätarkoituksenmukaisia kompromisseja, joidenka perustuslainmukaisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta ei eduskunta pääsisi sen vuoksi edes arvioimaan. Vastoin 124 §:n hallintotehtävien siirtämistä koskevaa kieltoa voisivat olla ehdotetut viranomaisen avustamista koskevat tehtävät ja järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämistä vartioimisalueella koskevan tehtävän vapauttaminen, erityisesti kunnallisten järjestyksenvalvontatehtävien osalta. Tehtävien suorittamistavoista riskin aiheuttaisi hälytykseen perustuva henkilön koskemattomuuden suojaamista koskeva suorittamistapa. Ehdotettavista oikeuksista tilapäistä säilöönottamista, päihtyneen, kiinni otetun tai vangitun kuljettamista, hallinnollista virhemaksua sekä pääsyn estämistä ja niin sanottua porttikieltoa koskevat oikeudet sisältäisivät suurimman riskin. Vähäisempi riski perustuslain säätämistäjärjestyksestä olisi kiinniotetun henkilöllisyyden- ja henkilöntarkastusoikeuksilla. Kaikki edellä mainitut oikeudet poikkeavat olennaisesti jokamiehen oikeuksista. Kerttulan väitöskirjassaan osoittamalla tavalla Eduskunnan perustuslakivaliokunta on aikaisemmin pitänyt tulkintalinjansa peruskivenä juuri oikeuksien poikkeavuutta niin sanotuista jokamiehen oikeuksista. Kerttulan osoittamalla tavalla Eduskunnan perustuslakivaliokunnan sisäisen turvallisuuden viranomaistyötä suojeleva tulkintalinja on tarkoituksenmukaisuussyistä jatkuvasti lieventynyt. Sen vuoksi voisi olla mahdollista, että hyvin perusteltu kokonaisuus, jossa oikeudet olisivat välttämättömiä ja oikeassa mittasuhteessa ehdotettaviin tehtäviin nähden, ja jotka perustuisivat pääosin olemassa oleviin, käytännössä hyväksytyihin käytäntöihin, ja jotka ovat lainsäädännön jälkeenjääneisyyden vuoksi muuttuneet jo lähes maantavaksi, voisivat läpäistä perustuslakivaliokunnan seulan, jos toimijoille annettaisiin korkeatasoista ja oikeasuhtaista koulutusta ja alan ohjaus ja valvonta järjestettäisiin tehokkaasti. Uskottavuutta esitykselle antaisi erityisesti juuri tässä tutkimuksessa esitetty selkeä ja johdonmukainen lainsäädäntöjärjestelmä, jossa alan tehtävät jaettaisiin muun ohella koulutuksen ja valvonnan kohdistamiseksi tarkoituksenmukaisella tavalla.

Kokonaan toinen kysymys on se, mikä on koko yhteiskunnan kannalta paras tapa järjestää sisäinen turvallisuus. Tätä Eduskunnan päätettäväksi jäävää työjaon peruskysymystä ei voida tällä tutkimuksella ratkaista. Yksityisen turvallisuusalan kehittämiseen selvästi myönteisellä tavalla on suhtauduttu sekä lainsäädäntöhankkeen esiselvitystyössä että alaa koskevassa empiirisessä tutkimuksessa. Suomessa on laadukkaat sisäisen turvallisuuden viranomaispalvelut, mutta ne kärsivät resurssipulasta. Olisiko järkevää ja kustannustehokasta parantaa viranomaisten resursseja ja valtion ja kuntien hankkia vähemmän yksityisen turvallisuusalan palveluja? Kysymys on relevantti pohdittaessa erityisesti ehdotettuja viranomaisia avustavia tehtäviä, järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitotehtäviä vartioimisalueilla, erityisesti kunnallisen

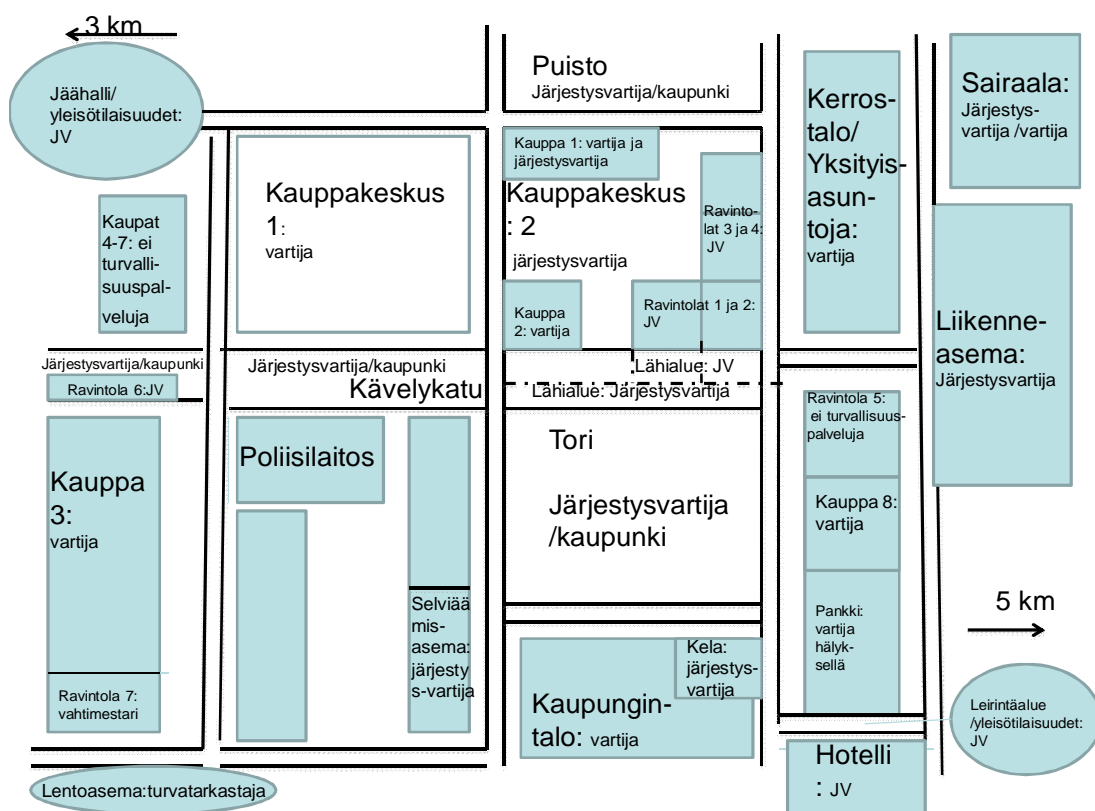
järjestyksenvalvonnan osalta ja niin sanottuja kotihälytystehtäviä. Asia on ratkaiseva myös oikeuksien mitoittamisessa.

Alueeltaan laajassa, mutta asukasluvultaan pienessä Suomessa paras ja kustannustehokkain tapa on todennäköisesti kehittää molempia järjestelmiä. Niiden lisäksi pitäisi edelleen mahdollistaa ja kehittää yritysten jo nykyisin laadukasta omavalvontaa. Sisäisen turvallisuuden viranomaistehtävät ja yksityinen turvallisuusalan toiminnot eivät nykyisin kilpaile keskenään. Ehdotuksista korkeintaan kunnallisen järjestyksenvalvonnan ja viranomaisia avustavien tehtävien osalta voisi kilpailua muodostua. Niissä rahoituslähteen voidaan viimekädessä katsoa olevan eniten saman; veronmaksajien kukkaron. Yhteistyössä saavutettaisiin kansainvälisessäkin tarkastelussa ainutlaatuista, dynaamista joustavuutta, jota myös turvallisuusjärjestelyjen osalta tarvitaan. Hyvänä esimerkkinä yhteistyöstä tulisi olemaan yritysten rikolliseen hävikkiin (näpistelyt, varkaudet, kavallukset) kohdistuva, aikaisempaa tehokkaampi puuttumistapa. Vartijat voisivat omatoimisesti tunnistaa epäillyn, etsiä varastetun omaisuuden, ottaa sen haltuunsa ja tehdä asianomistajan rangaistusta vaatiessa rikosilmoituksen poliisille, joka hoitaisi asian siitä eteenpäin. Vartijat voisivat kohdistaa aikaisemmin kiinniotettujen valvomiseen menneen ajan ennaltaehkäisevään häiriöiden estämiseen ja valvontaan. Poliisi voisi sarjoittaa tekoja, ja vaatia vankeusrangaistuksia ahkerimmille ammattimaisille omaisuusrikollisille.

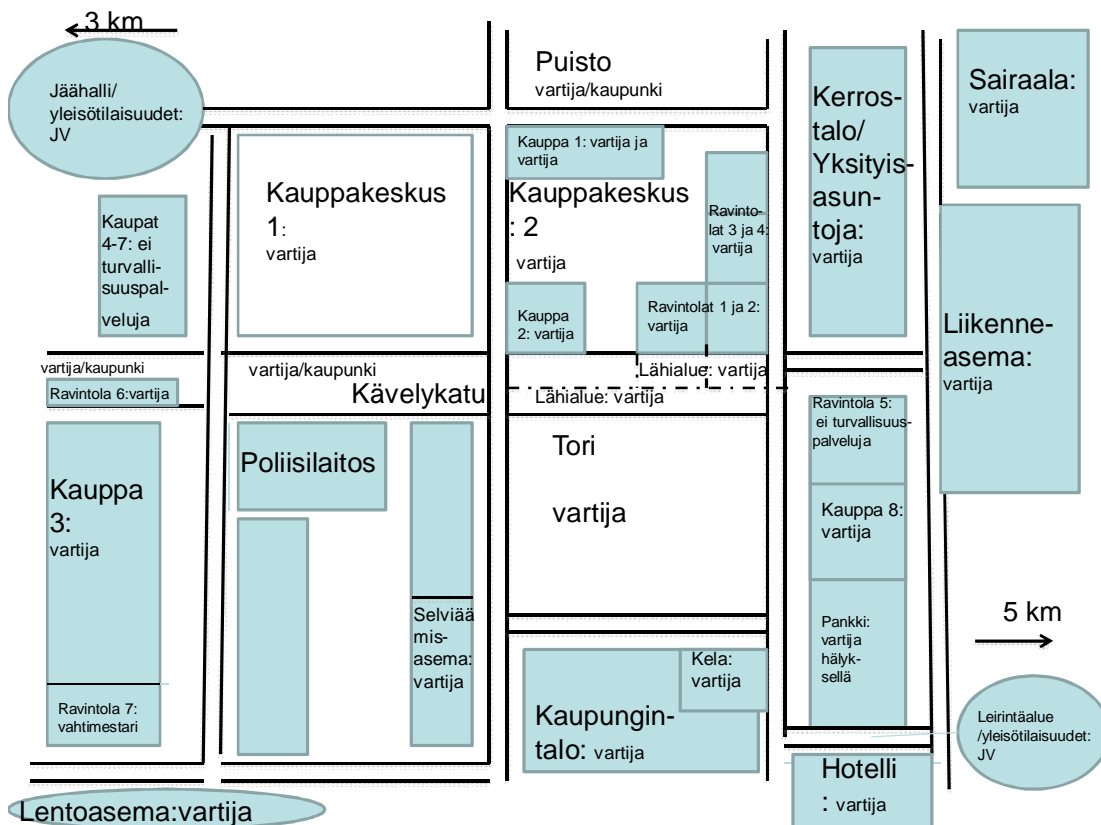
Toiminnallisesti ehdotuksia arvioitaessa olisi hyvä huomata, että vartioimisliikkeet eivät välttämättä olisi kiinnostuneita esimerkiksi kaikista niille tarjottavista viranomaisia avustavista tehtävistä. Esimerkiksi juopuneiden kuljettaminen vaatisi vartioimisliikkeiltä uudenlaisen kaluston hankkimista, joka investointina vaatisi ainakin varmaa ja pitkää toimeksiantosopimusta palvelut ostavalta kunnalta. Osa julkista hallintotehtävää lähellä olevista tehtävistä voisi olla myös yritysten imagon kannalta vaikeita. Ne voisivat myös sisältää oikeudellisia riskejä, kuten vahingonkorvausvastuita, jonka Kerttulakin on todennut väitöskirjassaan voivan tulla vartioimisliikkeille yllätyksenä. Jos viranomaisia avustavat tehtävät hyväksyttäisiin laajassa mitta-kaavassa samoin kuin kunnallinen järjestyksenvalvonta, asettaisi se myös haasteita julkisille hätäkeskuksille ja poliisin johtokeskuksille sekä poliisin johtamisjärjestelmälle yleisesti. Kentällä olisi lukuisia toimijoita lisää, joidenka toimenpiteiden hyväksyttävyyteen yksittäistapa-uksissa viranomaisten, erityisesti poliisissa kulloinkin johtovastuussa olevan, tulisi ottaa muiden töidensä lisäksi kantaa.

Perustuslainsäädännön tulkintaan liittyvät riskit voivat estää ehdotetut lainsäädäntömuutokset tai lykätä niitä perustuslainsäätämisyjärjestyksen käyttämisen vuoksi. Sen vuoksi konkreettisin riski ehdotuksille olisi se, että niistä ei jo valmisteluvaiheessa saavutettaisi niiden vaatimaa laajaa yhteisymmärrystä alaa ohjaavien ministeriöiden ja alan toimijoiden kesken. Kyseisen riskin huomioimiseksi tässä tutkimuksessa käytettiin paljon palstatilaa sääntelyn valmistelu avustava menettelyn kehittämiseksi ja sillä saavutettavien hyötyjen mahdollisimman sel-

keälle esittämiselle. Tärkeää on myös esitellä *vaihtoehtot ja perustelut tehdyille valinnoille*. Kokonaisuudistukselle huomattava haaste olisi myös yksityistä turvallisuusalaa koskevan lainsäädäntöhankkeen toiselle vaiheelle asettamispäätöksessä 17.11.2011 annettu lyhyt määräaika. Hallituksen esitys pitäisi jättää eduskunnan käsiteltäväksi viimeistään syysistuntokaudella 2012. Kiirehdyttäessä lainsäädäntötyötä, voi kokonaisuus jäädä huomioimatta ja ongelmille voidaan joutua tyytyä hakemaan osaratkaisuja tai jopa näennäisratkaisuja. Tätä riskiä ja sen mahdollisia käytännön seurauksia havainnollistetaan kuvioissa 17 ja 18 kuvatuissa *malleissa*. Kuvio 17 kuvaa tutkijan käsityksen mukaan epätoivottavia osaratkaisuja ja kuvio 18 kirjoittajan toivomaa kokonaisuudistusta.



Kuvio 17: osaratkaisujen aiheuttama toiminnallinen sekavuus kaupunkialueella



Kuvio 18: Ehdotetun lainsäädännön kokonaisuudistuksen mahdollistama toiminnallinen selkeys

Kuviossa 17 muutaman korttelin alueella toimisi vartijoita, "järjestysvartijoita" (oletettu järjestyslain 22 §:n tarkoittamien järjestyksenvalvontatehtävien siirto lakiin yksityisistä turvallisuuspalveluista lisättyä kuntien ja kaupunkien erillisalueilla) ja järjestyksenvalvojista annetun lain tarkoittamia järjestyksenvalvoja. Mallissa kaikilla säilyisivät edelleen kuvitellut, oikeusteoreettiset toimialueet tai vartioimisalueet. Erityisesti kävelykadulla ja kauppakeskudessa toimialueet sekä niiden lähialueet ja vartioimisalueet voisivat olla päällekkäisiä. Kaikilla toimijoilla voisi edelleen olla erilaiset oikeudet tai toimivaltuudet (jotka edelleen liitettäisiin virkavelvollisuuksiin). Kuvion kauppakeskukset, kaupat ja ravintolat on numeroitu sen vuoksi, että osassa niistä voitaisiin käyttää myös kiertäviä tai hälytyksestä paikalle tulevia vartijoita tai järjestyksenvalvoja. Heidän kuvitteellisia reittejään ei ole edes yritetty piirtää selkeytettyyn kaaviokuvaan.

Kuvion ravintolat olisivat tutkimusten selvien tulosten perusteella tehtäviltään haastavin toimintaympäristö. Osassa niistä järjestystä ylläpitäisivät nykyiseen tapaan yksityisen turvallisuusalan vähiten koulutetuimmat, harrastustarkoitukseen koulutuksen saaneet järjestyksenvalvojat tai osa-aikatyöntekijät tai baarin muu henkilökunta muiden tehtäviensä ohella. Tehtäviä saatettaisiin hoitaa myös kiertävään tai hälytyksenluontoiseen järjestyksenvalvontatehtävien suorittamistapaan perustuen, jolloin järjestyksenvalvojien toimivaltuuksia käytetään

yleensä jälkikäteisesti muiden henkilöiden järjestyksenvalvojalle antamiin tietoihin ja oletamuksiin perustuen. Yökerhoihin poliisi voisi majoitus- ja ravitsemisliikkeistä annetun lain perusteella määrätä järjestyksenvalvojia asetettavaksi anniskeluluvan jatkoajan edellytyksenä. kaupunkialueen ulkopuolella yleensä järjestettävissä yleisötilaisuuksissa ja leirintäalueella toimisivat järjestyksenvalvojat. Vartioimisliikkeet, joidenka palveluksessa olisi myös järjestyksenvalvojia, saattaisivat ketjuttaa tehtäviä. Sama henkilö saattaisi kulloisestakin tehtävästään riippuen vaihtaa tunnusta, ja suorittaa tehtävää, josta hänelle kulloinkin maksetaan palkka. Edelleen jännityksellä voisi seurata, millaisilla tunnuksilla varustettuja henkilöitä ajo-neuvoista purkautuisi esimerkiksi käynnissä olevia tai jo päättyneitä väkivaltilanteita ratkai-semaan. Toimivaltuudet tai oikeudet saattaisivat laista katsottuna olla osin erilaiset, mutta käytännössä toimintatapa olisi samanlainen. Jos lakisääteiset oikeudet eivät riitä, ainahan voi vedota kyseessä olleen hätävarjelutilanteen tai pakkotilan. Lentoasemalla turvallisuustarkas-tustehtäviä suorittaisi turvallisuustarkastaja.

Kyseisen mallin mukainen oletettu sääntelytapa ei tutkijan käsityksen mukaan selkeyttäisi nykyistä lainsäädäntöä lainkaan, vaan jopa sekavoittaisi sitä entisestään. Erityiseksi ongel-maksi muodostuisi myös se, että jos voimassaolevan lainsäädännön ongelmakohtiin ei lainsää-dännöllä puututa, tarkoittaa se käänteisesti sitä, että valvonnassa ongelmallisiksi havaitut toimintatavat nähdään hyväksyttäviksi. Hyväksyttävyydelle voisi jopa muutosten perusteluista löytyä tahatonta tukea. Sekavoitumista tapahtuisi etenkin silloin, jos vartijalle ja "järjestys-vartijalle" säädettäisiin erisisältöiset oikeudet ja toimivaltuudet saman lain eri lukuihin. Oi-keuksien näkökulmasta tilannetta mutkistaisi edelleen se, jos vartijalle, "järjestysvartijalle" ja järjestyksenvalvojalle tai jollekin ryhmällä niistä säädettäisiin toisista poiketen ammatiiin sisältyvä hätävarjelu-oikeus ("superoikeus"), ja "järjestysvartijat" rinnastettaisiin järjestystä ja turvallisuutta ylläpitäviin virkamiehiin. Tämä tarkoittaisi käytännössä sitä, että poliisin tehtävillä ja yksityisen turvallisuusalan tehtävillä ei olisi toiminnallisia eroja, etenkin jos juo-puneiden kuljettaminen "selviämisasemille" viranomaisen päätökselläkin mahdollistettaisiin. Kun tavallisilta kansalaisilta yksityisen turvallisuusalan toimijoiden toimenpiteiden kohteena tai sivullisina ei voitaisi vaatia sekavien tunnisteiden tunnistamista, olisi yksittäistapauksissa viranomaisvalvonta haastavaa. Kokonaisuuden valvonta muodostuisi lähes mahdottomaksi. Riskejä lisäisi se, että vaativimmat tehtävät olisivat edelleenkin vähiten koulutetuimmilla ja valvotuimmilla toimijoilla.

Kuviossa 18 on kuvattu tässä tutkimuksessa ehdotettu, alan liiketoiminnan ja harrastustoimin-nan jakamiseen lakiin yksityisistä turvallisuuspalveluista ja järjestyksenvalvojista annettuun lakiin perustuva malli. Jos liiketoiminnan muodossa suoritettavat ammattitehtävät säädettäisiin vartioimistehtäviksi (joita suorittaisivat vartijat), voimassa olevalla lainsäädännöllä luo-dut, oikeusteoreettiset tosiasiallisen toiminnan tehtävälajeihin perustuvat rajat voitaisiin poistaa. Vartijan asettaminen ylläpitämään järjestystä ja turvallisuutta vartioimisalueella

(esimerkiksi kauppakeskukset, ravintolat, liikenneasemat, sairaalat) edellyttäisi kuitenkin erityisenä vartioimistehtävänä paikalliset olosuhteet parhaiden tuntevan paikallispoliisin luvan. Yhtenäiset, kaikille vartijoille samat oikeudet muodostuisivat kaikille keskipitkällä tai pitkällä aikavälillä ymmärrettäviksi. Kaikkien ammattitehtävien suorittajan työnimike olisi vartija. Jos kaikilta liiketoiminnan muodossa toimivilta toimijoilta edellytettäisiin elinkeinolupaa, vartioimisliiketulvan pohjalta kehitettävää turvallisuusalan elinkeinolupaa, kaikkia toimijoita valvottaisiin samassa, nykyisin elinkeinoluvasta alkavassa, vain vartioimisliiketoimintaa koskevasa menettelyissä. Jos vartioimisalueista tai vartioimiskohteista muodostuisi usein nykyistä laajempia järkeviä kokonaisuuksia, mahdollistaisi se myös kustannustehokkaan toimintatavan. Ehdotetuilla tarkkarajaisilla, tehtäviin soveltuvilla oikeuksilla, eikä miltään osin virkavelvollisuuksiin rinnastettavilla toimivaltuuksilla, koulutusjärjestelmän kehittämisellä, suoritustapoja koskevilla säännöksillä, kotihälytystehtävien parityöskentelyllä ja lakisääteisellä oikeudella avustaa toisen vartioimisliikkeen vartijaa tämän vartioimisalueella hänen käyttäessään omia oikeuksiaan tai voimankäyttötilanteissa voisivat myös vartijoiden työolosuhteet, työn kiinnostavuus ja mielekkyys sekä työturvallisuus parantua.

Harrastuksenluontoisissa tehtävissä voitaisiin vartijoiden rinnalla tai sijasta käyttää järjestyksenvalvojia. Järjestyksenvalvojien käyttäminen mahdollistettaisiin edelleen yleisötilaisuuksissa ja leirintäalueilla, joissa toiminta tyypillisesti järjestetään kuviossakin esitetyllä tavalla kaupunkialueen ulkopuolella selvästi rajautuvalla alueella. Myös yleisiin kokouksiin tulisi saada asettaa järjestyksenvalvojia, koska kokoontumisvapaus on perusoikeus, eikä sitä sen vuoksi voitaisi esimerkiksi maksullisten vartijoiden asettamisvaatimuksella rajoittaa. Harrastuksenluontoisista tehtävistä voitaisiin edelleen säätää järjestyksenvalvojista annetussa laissa.

Lainsäädäntöhankkeissa joudutaan usein tilanteeseen, että kokonaisuudesta joudutaan tinkimään joiltakin osin. Sen vuoksi on vastuullista tarkastella sitä, mitä usein helpoin tie, joistakin asioista tai asiakokonaisuuksista *luopumisesta* tai *kompromisseista* seuraa. Yksityisen turvallisuusalan lainsäädäntöhankkeessa riski on tältä osin suuri, koska hankkeessa liikutaan perusoikeusherkällä alueella. Kun hankkeeseen osallistuu lukuisia osapuolia eri ministeriöistä ja alan toimijoista, joudutaan hyvin todennäköisesti jo valmisteluvaiheessa tekemään lukuisia kompromisseja riittävän yksimielisen hallituksen esityksen kokoon saamiseksi. Kolmannessa luvussa esitellystä aineistosta on löydettävissä tukea myös vaihtoehtoisille lainsäädäntöuudistusten toteuttamisvoille. Esimerkiksi tehtävän luonteeseen perustuvalla sääntelyllä (perustana vartioimistehtävien säänteleminen yksityisistä turvallisuuspalveluista annetussa laissa ja sen sääntelemässä järjestelmässä sekä järjestyksenvalvontatehtävien sääntelemissä järjestyksenvalvojista annetussa laissa ja turvatarkastustehtävien säilyttämisellä edellä mainituista ryhmistä erillään) on havaittavissa kannatusta, joka tosin on vähemmistön tai selkeän vähemmistön kanta asiasta riippuen. Erityisesti empiirisen tutkimuksen osalta on lisäksi huomioitava, että todennäköisesti alaa hyvin tuntevat vastaajatkaan eivät usein osaa ottaa kantaa

esitettyihin yksityiskohtaisiin kysymyksiin. Ongelma oli ilmeisin turvatarkastustehtävien ja turvasuojaustehtävien osalta. Lisäksi on syytä huomata, että tässä tutkimuksessa ehdotettujen lainsäädäntömuutoksien kokonaisuus on jo sellaisenaan lukuisten kompromissien summa olemassa olevista tarpeista ja toiveista. Monet muutokset (esimerkiksi koulutusjärjestelmien ja niihin perustuvien lupien ja hyväksymisten muuttaminen perusteeltaan) vaatisivat lisäksi teknisen toteuttamisen mahdollistamiseksi paljon aikaa (lainsäädännössä kyseinen asia ratkaistaan yleensä siirtymäsäännöksillä, joiden huonona puolena on se, että ne usein monimutkaistavat lainsäädäntöä siirtymäkauden aikana, eivätkä ehdotusten selkeyttävät hyödyt pääse heti esille).

Kunnallisen järjestyksenvalvonnan järjestäminen olisi suurin riski perustuslainsäätämisyjärjestyksen käyttämisestä. Sen tarpeellisuutta tulisikin harkita huolellisesti. Jos tässä tutkimuksessa kuvattuun, asiaa koskevaan esitykseen päädytään, sen tueksi olisi jo valmisteluvaiheessa saatava vahva kannatus hankkeen valmisteluun osallistuvissa tahoissa. Kuvioista 17 ja 18 ilmenevällä tavalla lakisääteisten turvallisuustarkastustehtävien siirtämisen yksityisen turvallisuusalan lainsäädäntöön siirtäminen tai poisjättäminen häiritsisi vähiten fyysisten turvallisuuspalveluiden kokonaisuutta. Viranomaisia avustaville tehtäville voitaisiin aluksi luoda vain edellytykset ja varsinaisista tehtävistä säätää myöhemmin. Seuraavaksi voisi harkita turvasuojaustehtävien sääntelemistä erillisessä hankkeessa. Jos niiden sääntelystä löytyy helposti yhteisymmärrys, niitä koskevat muutokset olisi kuitenkin suhteellisen helppo toteuttaa vartioimisliiketoimintaa koskevaa sääntelyä muutettaessa.

Oikeuksien osalta vartijan poistamisoikeutta koskevien muutosten, henkilöllisyyden- ja henkilön tarkastamisoikeuden ollessa tärkeimpiä, tilapäistä säilössäpitämistä, kuljettamista, ja hallinnollisten virheseuraamusmaksujen määräämistä koskevien oikeuksien välttämättömyyttä voisi kriittisesti tarkastella. Kuljettamisen sijasta voitaisiin kiinniotto-oikeuden yhteyteen säätää kiinniotetun vähäisestä siirtämisoikeudesta tarkoituksenmukaisempiin tiloihin. Oikeuksia tarkasteltaessa tulisi kuitenkin huomioida, että jo olemassa olevissa tehtävissä (sairaaloiden suljetut huoneet, lepositeiden käyttäminen, poistumiskiellossa maahanmuuttokeskuksessa olevien ulkomaalaisten valvonta, pysäköintivirhemaksut) ja julkisuudessa kaavailuissa tehtävissä, esimerkiksi juopuneista huolehtiminen ja vankien kuljetukset, joudutaan käytännössä turvautumaan lähes samanlaisiin oikeuksiin ilman lain selvää oikeuttamisperustetta. Kansalaisten, palvelujen ostajien, alan toimijoiden ja valvojan viranomaisen näkökulmasta suurin ongelma nykyisin on se, että erityisesti vartijat joutuvat suorittamaan tehtävänsä kohtuuttoman usein muilla kuin vartijalle erityisesti säädetyillä, tarkkarajaisilla oikeuksilla. Sen vuoksi voimassa olevassa lainsäädäntöhankkeessa ei toivoisikaan säädettäväksi sellaisista tehtävistä, joita alan toimijat eivät voisi heille säädellyillä oikeuksilla käytännössä toteuttaa ja heille annettavan koulutuksen perusteella ilman kohtuutonta yksittäistapauksittain tapahtuvaa harkintaa hallita.

Jos päädytään tekemään vain vähäisiä muutoksia kokonaisuudistuksen sijasta, tehokkainta selkeyttämistä ja ajantasaistamista olisikin kehittää vartioimistehtävien ja niiden suorittamistapojen määrittelyjä, vartijoiden oikeuksia ja koulutusjärjestelmää. Koulutusjärjestelmää voitaisiin muuttaa ilman raskasta lainsäädäntöhankettakin, koska keskeiset lakisääteiset vähimmäiskoulutuksia koskevat säädökset on delegoitu Sisäasiainministeriön asetuksen tasolle. Järjestyksenvalvontatehtävien osalta järjestyksenvalvojan erilaisia toimintaympäristöjä koskeva voimassa oleva sääntely voitaisiin koota ja avata järjestyksenvalvojista annettuun lakiin järjestyslain 22 §:ssä tarkoitettuja järjestyksenvalvontatehtäviä lukuun ottamatta. Kiertävät- ja hälytyksenluontoiset järjestyksenvalvontatehtävät voitaisiin kieltää, koska järjestyksenvalvojat eivät voi hoitaa kyseisillä toimintatavoilla kaikkia lakisääteisiä veloitteitaan. Kyseisen ratkaisun tärkein ongelma olisi se, että se vastaisi lainsäädäntöhankkeen selkeyttämistavoitteeseen vain vähäisissä määrin. Käytännössä vain historiallisiin perusteisiin, kuvitteellisiin sääntelyrajoihin perustuvat tehtävälajit, jotka määrittelisivät toiminnallisesta näkökulmasta kuvitteellisia vartioimisalueita (vertaa kuvio 17) ja toimialueita määräisivät toimijoiden erilaisista oikeuksista ja toimivaltuuksista. Lisäksi täysin tehtävän vaatimukseen perustumaton nykyisen lainsäädännön vähimmäiskoulutusjärjestelmä, jossa vaativimmiksi koetut järjestyksenylläpitotehtävät (esimerkiksi ravintolat, joukkoliikenteen kulkuneuvot ja -asemat, sekä sairaalat) jäisivät määrältään vähäisen järjestyksenvalvojan peruskoulutuksen varaan.

Tätä tutkimusta *syvemmmälle etenevää tutkimusta* tarvittaisiin sisäisen turvallisuuden toimijoiden työnjaon osalta huomioiden myös Eurooppa-oikeuden ja kansainvälisen oikeuden näkökulmat. Vartioimisliiketoiminnan ja osin järjestyksenvalvontatehtävien kolmen päällekkäisen, mutta toisilleen ristikkäisen kehityssuunnan (sisäisen turvallisuuden tehtävien yksityistämisen viranomaisilta alan yksityisille toimijoille, monipalvelutehtävien kehittämisen ja oheistehtävien suhteellisen osuuden lisääminen sekä Euroopan Unionin palveludirektiivin soveltamisalan laajennuspyrkimykset ja yksityisen turvallisuusalan harmonisointitavoitteet) mahdollisia vaikutuksia voidaan tarkastella tehokkaimmin keskittymällä niiden rajapintoihin. Tämä johtuu siitä, että yksityisen turvallisuusalan toiminta perustuu sitä koskevaan erityislainsäädäntöön. Juuri erityislainsäädännön vuoksi muodostuu rajapintoja muihin palvelualoihin ja viranomais-tehtäviin. Aikanaan tutkimuksen paikka on myös se, millainen toteuttamistapa yksityisen turvallisuusalan lainsäädäntöhankkeessa valittiin ja mitkä olisivat jälkiviisaasti ajateltuna olleet parhaita toimenpiteitä lainsäädäntöhankkeen tavoitteiden saavuttamiseksi. Tutkijan tutkintosuunnitelma hallintotieteellisen väitöskirjan toteuttamiseksi yksityisen turvallisuusalan rajapinnoista on hyväksytty osana turvallisuusalan empiiristä tutkimusta Itä-Suomen yliopistossa.

Tutkimuksen tärkein *lopputulos* on se, että *voimassa olevan yksityisen turvallisuusalan alan erityislainsäädännön muodostamaa järjestelmää ei olisi tarkoituksenmukaista muuttaa millään muulla perusteella kuin alan toimintojen liiketoimintaa ja harrastustoimintaa koskevan jaon perusteella*. Harkitsemattomat olemassa olevan lainsäädäntöjärjestelmän osittais-

siirrot vain edellä osoitetulla tavalla sekavoittaisivat vallitsevaa tilannetta ja huonoimmassa tapauksessa ajaa alan lainsäädännön kehittämisen umpikujaan. Laajoja muutoksia ei voitaisi tehdä eri suuntiin useita peräkkäin, ainakaan aina järjestelmän selkeyttämistä tavoitellen. Käytännössä se, että vartijat ja järjestyslain 22 §:ssä tarkoitetut järjestyksenvalvojat joutuvat jatkuvasti joko ylittämään oikeutensa tai toimimaan vähintään lainsäädännön tulkinnanvaraisella alueella, on voimassa olevan lainsäädännön kipeimmin ratkaisemista vaativa, lainsäädännön sekavuuden tunteen aiheuttava ongelma. Alan toimijoiden oikeuksien olisi oltava yhtenevät, tarkkarajaiset ja vaikuttavuudeltaan sellaiset, että niillä voidaan Suomelle tärkeät erityistehtävät ongelmitta hoitaa. Vasta selkeästi säädetyillä turvallisuusalan erityistehtävillä, niiden hoitamiseksi tarkoituksenmukaisella tavalla riittäväillä oikeuksilla, parhaalla mahdollisella tavalla hoidetulla alan toimijoiden työturvallisuudella ja riittävät tiedot ja taidot tuotavalla, uskottavalla koulutuksella, joka mahdollistaisi myös urakehityksen ja houkuttelisi työskentelemään alalla nykyistä pidempään arvostetun ammattitaidon muodostumiseksi sekä alan luotettavuuden takaavalla valvontajärjestelmällä voidaan toimivana kokonaisuutena toteuttaa lainsäädännön muutoksille asetetut tavoitteet.

Lähteet

Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisu 14.6.2005 dnro 405/4/03 päihtyneen ja häiritsevästi käyttäytyneen potilaan eristäminen ja omaisuuden haltuunotto terveyskeskuksessa.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu 10.2.2009 Dnro 1450/2/07 Säilöönottotoyksikön valvonta hoidettu vastoin lakia.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu 30.9.2009 Dnro 1640/4/08 Putkavartiointin ulkoistaminen yksityiselle vartiointiliikkeelle on kyseenalaista

Ennakkokannanotot turvasuoja toiminnan lakiuudistukseen. Turva-alan yrittäjät ry ja Suomen Turvaurakoitsijaliitto ry 18.8.2009.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 300/2008. yhteisistä siviili-ilmailun turvaamista koskevista säännöistä ja asetuksen (EY) N:o 2320/2002 kumoamisesta

Finnsecurity ry:n toimialaraportti 2010.

Finnsecurity ry:n vuosikirja 2010.

HaVM 33/1998 vp: Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laiksi järjestyksenvalvojista ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HaVM 24/2001 vp: Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laiksi yksityisistä turvallisuuspalveluista sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HaVM 28/2002 vp: Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laiksi turvallisuuden edistämistä yleisillä paikoilla koskevien säännösten uudistamiseksi.

HaVM 22/2006 vp: Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laiksi järjestyksenvalvojista annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 148/1998 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi järjestyksenvalvojista.

HE 3/1999 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi turvatarkastuksista tuomioistuimissa

HE 69/2001 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi yksityisistä turvallisuuspalveluista.

HE 265/2004 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi järjestyksenvalvojista annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 139/2005 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle ilmaisulaiksi.

HE 117/2007 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi ydinenergiain lain muuttamisesta.

HE 239/2009 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi järjestyslain 22 §:n, järjestyksenvalvojista annetun lain ja yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain muuttamisesta.

Helsingin käräjäoikeuden tuomio 05/11295. Asiano: R 05/7258. Annettu kansliassa 10.11.2005.

Jähi, Markus. Vartiointipalvelujen arvonmuodostus asiakkaan näkökulmasta. Kopiojyvä Oy, Kuopio 2011.

Järjestyslaki (612/2003).

Järjestyksenvalvojan Koulutusmateriaali 2010.

Keravuori-Rusanen Marietta. Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä. Edita 2008.

Kerttula, Timo 2005. Yksityinen poliisiko? Tutkimus vartioimisliikkeiden toimintaedellytysten muuttumisesta. Julkaisematon lisensiaatintutkimus. Helsinki 2005.

Kerttula, Timo 2010. Vartijat ja järjestyksenvalvojat julkisen vallan käyttäjinä. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisut. Helsingin yliopistopaino, Helsinki 2010.

Kokoontumislaki (530/1999).

Korkeimman oikeuden tuomia KKO 2010:23.

Laki järjestyksenvalvojista (533/1999).

Laki yksityisistä turvallisuuspalveluista (282/2002).

Laki palveluiden tarjoamisesta (1166/2009)

Laki järjestyslain muuttamisesta (723/2010).

Laki järjestyksenvalvojista annetun lain muuttamisesta (724/2010).

Laki yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain muuttamisesta (725/2010).

Laki eräiden alusten ja niitä palvelevien satamarakenteiden turvatoimista ja turvatoimien valvonnasta (485/2004).

LaVM 6/1999 vp: Hallituksen esitys laiksi turvatarkastuksista tuomioistuimissa.

Matthys, Joery: Private Security Companies and Private Military Companies - A Comparative and Economical Analysis. Governance of Security Research Report Series, MAKLU, Antwerpen 2010.

Metsämuuronen, J. (toim.) 2006. Laadullisen tutkimuksen käsikirja. Gummerus. Jyväskylä.

Metsämuuronen, J. 2009. Tutkimuksen tekemisen perusteet ihmistieteissä. Tutkijalaitos. Gummerus. Jyväskylä.

Ojasalo Katri, Moilanen Teemu ja Ritalahti Jarmo 2009: Kehittämistyön menetelmät. Uudenlaista osaamista liiketoimintaan. WSOYpro oy.

Paasonen, Jyri. Yksityisen turvallisuusalan sääntely -rikosoikeudellinen vastuu ja toimivalta. Tietosanoma Oy 2008.

Paasonen, Jyri, Huuononen, Tero: Yksityisen turvallisuusalan empiirinen tutkimus. Laurea-ammattikorkeakoulun julkaisusarja B 48. Edita Prima Oy, Helsinki 2011.

PeVL 1/1994 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi turvatarkastuksista lentoliikenteessä.

PeVL 13/1998 vp: Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä kokoontumislainsiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 44/1998 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi järjestyksenvalvojista.

PeVL 2/1999 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi turvatarkastuksista tuomioistuimissa.

PeVL 28/2001 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi yksityisistä turvallisuuspalveluista.

PeVL 20/2002 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto Hallituksen esityksestä laiksi turvallisuuden edistämistä yleisillä paikoilla koskevien säännösten uudistamiseksi.

PeVL 31/2002 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä rikosoikeuden yleisiä oppeja koskevan lainsäädännön uudistamiseksi.

PeVL 48/2005 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä ilmailulaiksi.

PeVL 55/2005 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi joukkoliikenteentarkastusmaksusta annetun lain, rikoslain 17 luvun 6 §:n ja järjestyksenvalvojista annetun lain 1 §:n muuttamisesta.

PeVL 10/2006 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä järjestyksenvalvojista. annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 1/2008 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi ydinenergiain lain muuttamisesta.

PeVL 13/2010 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laeiksi järjestyslain 22 §:n, järjestyksenvalvojista annetun lain ja yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain muuttamisesta.

Poliisihallitus, Lupahallintoyksikkö, Turvallisuusalan valvontayksikkö. PowerPoint esitys yksityisen turvallisuusalan tilastoista 2010.

Perustuslaki (731/1999).

Poliisihallitus, Lupahallintoyksikkö, Turvallisuusalan valvontayksikkö. Oppilaitosten koulutus 20.11.2011 PowerPoint esitys Mikkelissä oppilaitosten koulutustilaisuudessa.

Poliisihallituksen vahvistamat opetussuunnitelmat 23.3.2011 vartijan voimankäyttökoulutuksesta ja voimankäyttövälaineiden kertauskoulutuksesta sekä tarkentava ohje niiden toteuttamisesta.

Poliisihallituksen Turvallisuusalan valvonnan vastuualueen 1.11.2011 antama ohje 2020/2011/3591 vartijan voimankäyttökoulutukset.

SM113:00/2008 Sisäasiainministeriö, yksityistä turvallisuusalaa koskevan lainsäädännön uudistaminen. Asettamispäätös 4.11.2008.

SM113:00/2008 Sisäasiainministeriö, lausuntoyhteenveto 31.7.2011.

SM113:00/2008 Sisäasiainministeriön poliisiosaston linjaus 28.1.2010.

SM066:00/2011. Sisäasiainministeriö, yksityistä turvallisuusalaa koskevan lainsäädäntöhankkeen II vaiheen asettamispäätös 17.11.2011.

Sisäasiainministeriön asetus vartioimisliikkeen vastaavan hoitajan ja vartijan koulutuksesta (780/2002).

Sisäasiainministeriön asetus vartijan voimankäyttökoulutuksesta ja kouluttajakoulutuksesta (1121/2010).

Sisäasiainministeriön julkaisu (SM5/2009) Poliisin pitkän aikavälin henkilöstötarpeiden suunnitelma.

Sisäasiainministeriön poliisiosaston julkaisu 8/2009: Yksityinen turvallisuusala turvallisuuspalveluiden tuottajana- Selvitystyö yksityisen turvallisuusalan toimijoista, toimivaltuuksista ja toimintaympäristöstä.

Sisäasiainministeriön poliisiosaston turvallisuusalan valvontayksikön lausunto 27.4.2006 Dnro SM-2006-01369/Yr-210

Sisäasiainministeriön poliisiosaston turvallisuusalan valvontayksikön lausunto 25.8.2006 Dnro SM-2006-02373/Yr-210.

Sisäasiainministerin kirjallinen vastaus Eduskunnan puhemiehelle KK 654/2006 vp /Lasse Hautala/kesk.

Sisäasiainministerin kirjallinen vastaus Eduskunnan puhemiehelle KK 701/2008 vp /Reijo Paajanen /kok.

Sosiaali- ja terveysministeriö. Selvityksiä 2009:59. Terveysturvallisuuden kehittäminen.

Suomen Vartiointiliikkeitten Liitto ry:n lainsäädäntötavoitteet. Hallituksen muistio 15.12.2008.

Tuori, Kaarlo (1998) Tjänstemannens rättsliga ställning. Espoo: Schildts Förlags Ab.

Turvallisuusalan neuvottelukunnan esitys Sisäasiainministeriölle 3.1.2007 yksityistä turvallisuusalaa koskevan lainsäädäntöhankkeen asettamiseksi

Yritysturvallisuus EK Oy 2009, , Yritysturvallisuus - Yritysturvallisuuden osa-alueet. Available: <http://www.ek.fi/ytnk08/fi/yritysturvallisuus.php> [2010, 2/25].

Kuviot

Kuvio 1: yksityisen turvallisuusalan tärkeimmät toimialat

Kuvio 2: yksityisen turvallisuusalan keskeisin lainsäätö

Kuvio 3: Vartijan, järjestyksenvalvojan ja järjestyslain 22 §:ssä tarkoitettujen järjestyksenvalvojen koulutusjärjestelmä

Kuvio 4: Kansalaismielipide yksityiselle turvallisuusalalle sopivista tehtävistä

Kuvio 5: Kansalaismielipide yksityiselle turvallisuusalan toimijoiden toimivaltuuksista

Kuvio 6: Ehdotettavan lainsäädäntömuutoksen taustalla olevat ulottuvuudet

Kuvio 7: Yksityistä turvallisuusalaa koskevan lainsäädäntöhankkeen visio ja strategia

Kuvio 8: Tavoiteltava lainsäädäntöjärjestelmä

Kuvio 9: Tavoiteltava vartijoiden ja järjestyksenvalvojen työjako, vartioimistehtävien jakaminen tehtävän vaatimusten perusteella

Kuvio 10: Lainsäädäntöjärjestelmän kehittämisen menetelmä

Kuvio 11: Kiireellisen osan HE -luonnoksen rautalankamalli

Kuvio 12: Ehdotettavan lainsäädäntömuutoksen pääkohdat vartioimisliiketoiminnan osalta

Kuvio 13: Yksityisen turvallisuusalan tunnistettujen ja mahdollisten tehtävien sijoittaminen ehdotetussa lainsäädäntöjärjestelmässä

Kuvio 14: Ehdotettava lakisääteinen vähimmäiskoulutusjärjestelmä siirtymäkaudelle

Kuvio 15: Ammattimaisten järjestyksenvalvontatehtävien siirtäminen järjestyksenvalvojist annetusta laista lakiin yksityisistä turvallisuuspalveluista - hyödyt ja haitat

Kuvio 16: Yksityisen turvallisuusalan tehtävien jakaminen kolmeen tasoon

Kuvio 17: osaratkaisujen aiheuttama toiminnallinen sekavuus kaupunkialueella

Kuvio 18: Ehdotetun lainsäädännön kokonaisuudistuksen mahdollistama toiminnallinen selkeys

