



Vaasan yliopisto
UNIVERSITY OF VAASA

TARJA HAUTAMÄKI

Yksityisen turvallisuusalan valvonta

ACTA WASAENSIA 360

OIKEUSTIEDE 17
JULKISHALLINTO

Esitarkastajat

Professori Heikki Kulla
Oikeustieteellinen tiedekunta
20014 Turun yliopisto

Professori Kirsi Kuusikko
Oikeustieteiden tiedekunta
Lapin yliopisto
PL 122
96101 Rovaniemi

Julkaisija Vaasan yliopisto	Julkaisupäivämäärä Marraskuu 2016	
Tekijä(t) Tarja Hautamäki	Julkaisun tyyppi Väitöskirja	
	Julkaisusarjan nimi, osan numero Acta Wasaensia, 360	
Yhteystiedot Vaasan yliopisto Filosofinen tiedekunta Julkisoikeus PL 700 65101 VAASA	ISBN 978-952-476-702-6 (painettu) 978-952-476-703-3 (verkkojulkaisu)	
	ISSN 0355-2667 (Acta Wasaensia 360, painettu) 2323-9123 (Acta Wasaensia 360, verkkojulkaisu) 1457-7992 (Acta Wasaensia. Oikeustiede 17, painettu) 2341-7854 (Acta Wasaensia. Oikeustiede 17, verkkojulkaisu)	
	Sivumäärä 376	Kieli suomi
Julkaisun nimike Yksityisen turvallisuusalan valvonta		
Tiivistelmä Yksityinen turvallisuusala täydentää yhä useammin poliisiviranomaisen julkisia turvallisuuspalveluja. Erot julkisen ja yksityisen palvelun välillä ovat osin jopa hämärtyneet julkisen hallinnon rakenteiden ja lainsäädännön muutosten sekä yksityistämisen seurauksena. Tässä sekä yksityis- että julkisoikeuden alaan kuuluvassa tutkimuksessa systematisoidaan yksityisen turvallisuusalan valvonnan sääntely, valvonnan ulottuvuudet, keinot ja valvonnan aukot perustuslain 22 ja 124 §:ien kannalta sekä kuvataan valvonnasta oikeudellisesti vastaava järjestelmä. Tutkimuksen oikeuspoliittiset ulottuvuudet näkyvät ehdotuksina joidenkin yksityiseen turvallisuusalaan liittyvien osa-alueiden tarkempaan tarkasteluun ottamiseksi ja ehdotuksina lainsäädännön muutoksiksi. Valvonnan kannalta keskeisimmät oikeudelliset kysymykset liittyvät yksityistämiseen ja sitä koskeviin lainsäädännön aukkoihin ja puutteisiin. Valvonnan kehittämiseksi tulisi paneutua kolmeen kysymyskokonaisuuteen ja toimenpiteisiin ongelmakohtien ratkaisemiseksi. Pohdittavat kokonaisuudet ovat: 1) sääntelyn puutteista tai kokonaan puuttumisesta johtuvien valvonnan aukkojen paikkaaminen yhdenvertaisuuden edistämiseksi, 2) oikeusturvan parantaminen monipuolistamalla valvontakeinoja ja laajentamalla niiden käyttömahdollisuuksia sekä 3) edellytysten luominen yksityisen turvallisuusalan itsesääntelylle.		
Asiasanat turva-ala, valvonta, julkinen valta, yksityistäminen, perusoikeudet, hyvä hallinto		

Publisher Vaasan yliopisto	Date of publication November 2016	
Author(s) Tarja Hautamäki	Type of publication Doctoral dissertation	
	Name and number of series Acta Wasaensia, 360	
Contact information University of Vaasa Faculty of Philosophy Department of Public Law P.O. Box 700 FI-65101 Vaasa Finland	ISBN 978-952-476-702-6 (print) 978-952-476-703-3 (online)	
	ISSN 0355-2667 (Acta Wasaensia 360, print) 2323-9123 (Acta Wasaensia 360, online) 1457-7992 (Acta Wasaensia. Science of Law 17, print) 2341-7854 (Acta Wasaensia. Science of Law 17, online)	
	Number of pages 376	Language Finnish
	Title of publication Control of the Private Security Sector	
Abstract <p>The private security sector increasingly complements the police authority's public security services. Differences between the public and private services have even partially become blurred due to the changes in public administration structures and legislation as well as privatisation.</p> <p>This study, encompassing both the public and private law sectors, systematises the regulation of the control of the private security sector as well as the dimensions, means and gaps of control in terms of the clauses 22 and 124 of the Constitution of Finland, and it describes the system that is judicially responsible for the control. The juridico-political dimensions of the study are seen as proposals to closer analysis of some sections of the private security sector and as suggestions for legislation amendments.</p> <p>The most central judicial issues regarding control pertain to privatisation and the gaps and deficiencies in the legislation connected to it. Three sets of questions and measures must be further examined in order to develop control and solve problematic aspects. These sets are 1) the filling of control gaps resulting from deficiencies in regulation or lack of it in order to improve equality; 2) the improvement of legal protection by the diversification and expansion of control methods and their uses; and 3) the creation of preconditions for the self-regulation of the private security sector.</p>		
Keywords security, control, public power, privatisation, basic rights, good administration		

ESIPUHE

Aloitin syksyllä 2006 työni ohessa toiseen akateemiseen tutkintoon johtavat opinnot tavoitteenani valmistua hallintotieteiden maisteriksi vuonna 2011. Toisin kuitenkin kävi. Tuona vuonna tarkastettiin lisensiaatin tutkimukseni. Alkuvaiheessa opintojani joudutti mm. se, että sain keskittyä lähes täysin pääaineeni eli julkisoikeuden opintoihin. Sivuaineiksi hyväksyttiin aiemmin suorittamani erilliset opintokokonaisuudet, ja Tampereen yliopistossa suoritetun FM-tutkinnon yleis- ja kieliopinnot kelpuutettiin korvaamaan Vaasan yliopiston vastaavat opinnot lukuun ottamatta pakollisia ruotsin kielen yleisopintoja. Niin sanotun virkamiesruotsin vaatimukset täyttäneet Tampereen yliopiston kurssisuoritukset, valtion kielitutkintolautakunnan pieni kielikoe, korkeimmin ei-natiivin kielenkäyttäjän arvosanoin suoritettu Euroopan unionissa yhteisesti tunnustettu yleinen kielikoe täydennettynä lähes kahden vuosikymmenen työkokemuksella kaksikielisten kuntien ja maakunnan liiton hallintotehtävissä eivät yllättäen riittäneet. Kielitaidosta vaadittiin erillistä suullista näyttöä.

Digitalisaatiota ja tietoteknistä kehitystä yleensäkin on paljolti kiittäminen siitä, että tutkimustyöni on ollut mahdollista muun päivätyön ohessa. Tutkimus ei ole ollut aikaan tai paikkaan sidottua, kunhan vain sähköiset tietokannat ja verkko-yhteydet ovat toimineet. Vaikeinta oli kenties pysyä jatkuvasti muuttuvan lainsäädännön mukana. Kun vuoden 2017 alussa voimaan tulevaa lakia yksityisistä turvallisuuspalveluista ryhdyttiin muuttamaan jo ennen lain voimaan tuloa, työ alkoi tuntua varsinaiselta kilpajuoksulta lainsäätäjän kanssa. Lainsäätäjä oli käännteissään välillä digitalisaatiotakin vikkelämpi.

Väitöskirjatyön onnistuminen edellyttää ennen kaikkea hyvää ohjausta tieteellisen tutkimuksen tekemiseen. Siitä saan kiittää professori Eija Mäkistä, joka on työn kuluessa auliisti antanut aikaansa ja neuvoja, kun olen niitä tarvinnut ja silloinkin, kun en vielä ole ymmärtänyt niitä tarvitsevani. Työni toisen ohjaajan OTT Kristian Siikavirran kommentit erityisesti eurooppaoikeuden alalta edistivät merkittävästi työn etenemisestä maaliinsa. Loppumetreillä työni esitarkastajina toimineet professorit Heikki Kulla ja Kirsi Kuusikko esittivät tarkkoja ja tärkeitä huomioita työni viimeistelemiseksi. Professori Kuusikolle esitän kiitokset myös siitä, että hän suostui työni vastaväittäjäksi. Entistä työnantajani puolestaan on kiittäminen, että alun alkaen ryhdyin tähän lopulta väitöskirjaan johtaneeseen työrupeamaan. Motivaatio julkisoikeudellisten kysymysten syvempään pohdintaan kumpusi suoraan työympäristöstäni ja siellä vallitsevasta organisaatiokulttuurista.

Itsenäinen Suomi täyttää ensi vuonna 100 vuotta. Väitöskirjani valmistuu sopivasti juuri juhlavuoden kynnyksellä. Olkoon työni kunnianosoitus itsenäiselle Suomelle, joka toivottavasti myös tulevaisuudessa tarjoaa kaikille kansalaisilleen yhtäläiset mahdollisuudet kutakin kiinnostaviin opintoihin. Olkoon yksilöillä tulevaisuudessakin mahdollisuus useamman kuin yhden tutkinnon suorittamiseen. Vaikka ihmisen ikä on lyhyt, se on riittävän pitkä suuntautumiselle eri elämänvaiheissa erilaisiin asioihin. 18-vuotias ei voi tietää, mikä hänestä yli 40-vuotiaana tuntuu tärkeältä, ja mihin (työ)elämä häntä kuljettaa.

Innoittakoon väitöskirjatyöni myös kaikkia niitä, jotka paneutuvat tutkimukseen sivutoimisesti leipätyönsä ohessa. Väitöskirjan valmistuminen on todistettavasti mahdollista niinkin ilman apurahoja ja tutkijakoulutuspaikkoja. Jos tässä vaiheessa jotain kadun, niin sitä, etten ryhtynyt tähän työhön jo vuosia aikaisemmin.

Vaasan Asevelikylässä 1.9.2016

Tarja Hautamäki

Sisällys

ESIPUHE	VII
I JOHDANTO	1
1 Turvallisuusalan toimijat ja tutkimuskohteen rajaus	4
2 Yksityinen turvallisuusala lukuina	7
3 Tutkimustehtävä	10
4 Tutkimuksen ala ja metodi	12
5 Keskeiset lähteet	15
6 Tutkimuksen keskeinen sisältö	17
II TUTKIMUKSEN KESKEISET KÄSITTEET JA LÄHTÖKOHDAT	19
1 Käsitys turvallisuudesta	19
1.1 Oikeus henkilökohtaiseen turvallisuuteen	24
1.2 Turvallisuus-perusoikeus ja muut perusoikeudet	29
1.3 Turvallisuus-perusoikeuden oikeusvaikutussuhteet ja tasot	38
1.4 Turvallisuusalan tehtävät Suomessa	40
2 Turvallisuuden tarve ja turvallisuustietoisuuden lisääntyminen	43
3 Mitä yksityistämällä tarkoitetaan?	47
3.1 Yksityistäminen nelitasoinen malli	50
3.2 Yksityistämisen malli yksityisellä turvallisuusalalla	53
4 Valvonta-käsitteen sisältö	56
4.1 Tosiasiallinen valvonta	59
4.2 Epävirallinen kansalaisvalvonta	61
4.3 Julkinen, virallinen valvonta – yksityinen, epävirallinen valvonta	66
4.4 Ulkoinen valvonta – sisäinen valvonta	67
4.5 Laillisuusvalvonta – tarkoituksenmukaisuusvalvonta	69
4.6 Ohjaus ja valvonta	71
5 Organisaatioiden valvonta	73
5.1 Valvonnan tyypittely	75
5.2 Yleinen valvontajärjestelmän malli	76
III TURVALLISUUSALAN YKSITYISTÄMINEN JA SEN OIKEUDELLISET RAJAT	81
1 Turvallisuusalan yksityistämistä edistävät toimenpiteet	81
1.1 New Public Management ja sisäisen turvallisuuden organisoituminen Suomessa	81
1.2 Urbaani turvallisuuspolitiikka ja rikollisuuden ehkäisyn strategiat	87
1.3 Euroopan unionin lainsäädäntö ja turvallisuusstrategiat	89
1.4 Yksityistä turvallisuusalaa koskevan lainsäädännön kehitys Suomessa	98
2 Perustuslain 124 §:n velvoitteet turvallisuusalan yksityistämiseksi	108
2.1 Perusoikeuksien turvaaminen	109

2.2	Julkisen tehtävän, julkisen hallintotehtävän ja julkisen palvelutehtävän suhteet sekä julkinen valta	110
2.2.1	Julkinen tehtävä ja julkinen hallintotehtävä.....	111
2.2.2	Julkinen palvelutehtävä.....	114
2.2.3	Julkinen valta.....	118
2.3	Hyvän hallinnon takeet ja oikeusturva.....	122
2.3.1	Hyvän hallinnon kehät.....	127
2.3.2	Hyvä hallinto yksityisissä yhtiöissä	131
2.3.3	Palveluperiaate, neuvonta ja hyvän kielenkäytön vaatimus	135
3	Julkinen hallintotehtävä yksityisellä turvallisuusalalla.....	141
3.1	Voimakeinojen käyttö	145
3.2	Merkittävän julkisen vallan käyttö	152
3.3	Yleinen järjestys ja turvallisuus – järjestys ja turvallisuus: julkinen vai yksityinen tehtävä?.....	156
3.4	Yksityisen turvallisuusalan tehtävien luonne	160
4	Valvonta yksityisten turvallisuuspalvelujen oikeudellisten rajojen vartijana.....	162
IV	VALVONNAN KEINOT JA VALVONTAJÄRJESTELMÄ	165
1	Julkisen valvonnan keinot	165
1.1	Hallintovalvonnan keskeinen asema.....	167
1.2	Lupamenettely preventiivisen ja repressiivisen hallintovalvonnan keinona	170
1.2.1	Turvallisuusalan elinkeinotoiminnan luvanvaraisuus	174
1.2.2	Yksityisen turvallisuusalan ammattien luvanvaraisuus	178
1.2.3	Koulutuksen järjestämislupa ja siihen liittyvät muutokset	188
1.2.4	Lupien peruuttaminen	189
1.2.5	Lupien funktiot.....	198
1.3	Oikeussuoja valvontana ja hallinnon repressiiviset oikeussuojakeinot	201
1.3.1	Hallinnon oikeussuojajärjestelmän rakenne	202
1.3.2	Oikaisumenettely	206
1.3.3	Muutoksenhaku.....	209
1.3.4	Yleinen laillisuusvalvonta.....	212
1.3.5	Virkavastuun toteuttaminen ja vahingonkorvausvastuu.....	221
1.3.6	Yhteenveto: hallinnon oikeussuojajärjestelmä lomittuu hallintovalvontaan.....	229
1.4	Kuluttajansuojan ulottuvuus turvallisuusalalla.....	232
2	Valvonnallinen yhteistyö	238
2.1	Tosiasiallinen toiminta sekä sen ennakollinen ja ajantasainen valvonta	238
2.2	Repressiivisen hallintovalvonnan mahdollistavan tiedon kokoaminen	243
2.2.1	Ilmoitukset.....	244

2.2.2	Henkilöstö- ja työvuorotiedostot sekä turvallisuus-	248
	alan valvontatiedot.....	
2.2.3	Tiedot ammattitaidosta	249
2.2.4	Turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijan	
	toimipaikkojen tarkastus.....	250
2.2.5	Yhteenveto: tietojen kokoamisesta vastaava	
	verkosto	251
2.3	Koulutusjärjestelmän valvonta	252
3	Julkinen valvonta valtion ohjauksena.....	257
4	Ongelmakohtia julkisen valvonnan toteuttamisessa	258
5	Yksityisen valvonnan keinot.....	262
	5.1 Sisäinen valvonta	262
	5.2 Sisäinen tarkastus.....	265
	5.3 Itsesääntely	266
	5.4 Kansalaisvalvonta	268
6	Yhteenveto	272
	6.1 Valvonnan keinot, niiden funktiot ja valvottavat	
	oikeudelliset rajat.....	272
	6.2 Yksityisen turvallisuusalan valvontajärjestelmä	274
V	VALVONNAN KEHITTÄMISMAHDOLLISUUKSIA.....	276
1	Sääntelyn kehittämissuuntauksia	276
2	Yksityisiä turvallisuuspalveluja koskevan lainsäädännön	
	kehittäminen	279
3	Valvonnallisten oikeussuojakeinojen täydentäminen	284
	3.1 Kuluttajansuojan soveltamisalan laajentaminen	284
	3.2 Yksityisten turvallisuuspalvelujen asiakkaansuoja	288
4	Yhteissääntely	291
5	Yhteenveto	302
VI	JOHTOPÄÄTÖKSET	304
1	Valvontajärjestelmän verkostomaisuus, valvonnan keinot ja	
	oikeusturva	304
2	Yksityisen turvallisuusalan valvonnan haasteet	306
3	Sääntelyn puutteet ja valvonnan aukot.....	308
4	Toimenpide-ehdotukset.....	311
LÄHTEET.....		313
	Virallislähteet	343
	Eduskunnan oikeusasiamies	355
	Valtioneuvoston oikeuskansleri.....	357
	Eurooppaoikeus	358
	Euroopan yhteisöjen tuomioistuin.....	358
	Euroopan ihmisoikeustuomioistuin	358
	Kotimainen oikeuskäytäntö	359
	Korkein hallinto-oikeus	359
	Korkein oikeus.....	359
	Hallinto-oikeudet	359
	Kuluttajariitalautakunta	360
	Kuluttajavalituslautakunta	360

Kuviot

Kuvio 1.	Yksityisen turvallisuusalan yhdistämiä oikeudenaloja.	14
Kuvio 2.	Turvallisuus-perusoikeuden oikeussuhteet ja tasot.....	39
Kuvio 3.	Douglasin ja Wildavskin hälytyskolmio (Airaksinen 2012: 20).	44
Kuvio 4.	Organisatoris-funktionaalisen yksityistämisen piirteet turvallisuusosalalla.	56
Kuvio 5.	Yksityisen turvallisuusalan valvonnan ulottuvuuksia ja keinoja.	58
Kuvio 6.	Kansalaisten yhteiskunnallisen osallistumisen portaat Arnsteinin (1969: 217) mukaan.	64
Kuvio 7.	Valvonnan tyypittely Flamholtzin (1996: 8) mukaan.....	75
Kuvio 8.	Valvontajärjestelmän yleinen malli Flamholtzin (1996: 16) mukaan.	77
Kuvio 9.	Julkisen tehtävän, julkisen hallintotehtävän ja julkisen vallan suhteet Huhtasen (2005: 132) mukaan.	114
Kuvio 10.	Hallinnon oikeussuojajärjestelmä.	203
Kuvio 11.	Valvonnan mahdollistavan tiedon kokoamisesta vastaava verkosto.....	252

Taulukot

Taulukko 1.	Suomen valtion sisäisestä turvallisuudesta vastaavat toimijat.....	6
Taulukko 2.	Yksityisen turvallisuusalan ammatteihin hyväksytyt vuosina 2003–2013.	8
Taulukko 3.	Yksityisiin turvallisuuspalveluihin liittyvät organisatorisen ja funktionaalisen yksityistämisen piirteet.....	54
Taulukko 4.	Julkista tehtävää määrittävät kriteerit Sarjan (2010: 27) mukaan ja niiden toteutuminen yksityisellä turvallisuusallalla.	113
Taulukko 5.	Poliisin, järjestyksenvalvojan ja vartijan järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen sekä siihen liitännäisinä liittyvien tehtävien päällekkäisyydet Kerttulan (2010: 145–146) mukaan.....	160
Taulukko 6.	Yksityistä turvallisuusalaa koskevat luvat ja niitä käsittelevät lupaviranomaiset.....	173
Taulukko 7.	Järjestyksenvalvojan, vartijan ja turvatarkastajan toimialueet, tehtävät, toimivalta ja voimankäyttövälineet (LYTP 15–19 §, 21 §, 25–26 §, 28 §, 32 §, 41–49 §, 51 §; L turvatarkastuksista tuomioistuimissa 5 §; PolL 3:1–3; TurvatoimiL 9–10 §; IlmailuL 97 §; L turvatoimista valtioneuvostossa 1 §, 3 §, 6–15 §).....	180
Taulukko 8.	Yksityisen turvallisuusalan legitimaatioiden edellyttämät vähimmäiskoulutusvaatimukset.	183
Taulukko 9.	Yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 88 §:n mukaiset perusteet, joiden nojalla Poliisihallitus voi peruuttaa turvallisuusalan elinkeinoluvan.	192
Taulukko 10.	Henkilökohtaisten ammatinharjoittamislupien peruuttamisesta vastaavat viranomaiset ja peruuttamisen perusteet.	195
Taulukko 11.	Ammatinharjoittamislupien peruutukset ja varoitukset vuosina 2003–2013 (Poliisihallituksen turvallisuusalan valvonnan tilastot 2003–2013).....	196
Taulukko 12.	Yksityistä turvallisuusalaa sääntelevien lupien funktiot.	198
Taulukko 13.	Valvonnan keinot ja valvottavat oikeudelliset rajat.....	272
Taulukko 15.	Yksityisen turvallisuusalan valvonta suhteessa EASA:n tarkistuslistan kriteereihin.	298

Kartat

Kartta 1.	Yksityistä turvallisuusalaa koskevan kansallisen lainsäädännön taso Euroopan maissa vuonna 2011 (Confederation of European Security Services 2011: 140–150).	94
------------------	---	----

Lyhenteet

A	Asetus
AAL	Laki asianajajista 12.12.1958/496
ADT	Antidopingtoimikunta
AOA	Apulaisoikeusasiamies
CoESS	Confederation of European Security Services
COM	Komissio
COSO	Committee of Sponsoring Organizations for the Treadway Commission
EASA	European Advertising Standards Alliance
ECC-Net	European Consumer Centre Network
ECR	European Court Reports
EOA	Eduskunnan oikeusasiamies
EOAE	Eduskunnan oikeusasiamies, esitys
EOAH	Eduskunnan oikeusasiamies, huomautus
EOAK	Eduskunnan oikeusasiamies, käsitys
EOAM	Eduskunnan oikeusasiamies, ei toimenpidettä
EIOS	Euroopan ihmisoikeussopimus SopS n:o 19/1990
EIT	Euroopan ihmisoikeustuomioistuin
Elinkeinol	Laki elinkeinon harjoittamisen oikeudesta 27.9.1919/122
em.	edellä mainittu
EN	Euroopan neuvosto
EU	Euroopan unioni
ETY	Euroopan talousyhteisö
EUVL	Euroopan unionin virallinen lehti
EY	Euroopan yhteisö
EYVL	Euroopan yhteisöjen virallinen lehti
HAO	Hallinto-oikeus
HaV	Hallintovaliokunta
HaVM	Hallintovaliokunnan mietintö
HE	Hallituksen esitys
HetiL	Henkilötietolaki 22.4.1999/523
HL	Hallintolaki 6.6.2003/434
HLL	Hallintolainkäyttölaki 26.7.1996/586
ICoC	International Code of Conduct
ICoCA	International Code of Conduct for Private Security Providers' Association
JO	Journal Officiel
ju	järjestyksenvalvoja
JVL	Laki järjestyksenvalvojista 22.4.1999/533
JulkL	Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 21.5.1999/621
JärjL	Järjestyslaki 27.6.2003/612
KHO	Korkein hallinto-oikeus

KKO	Korkein oikeus
KKV	Kilpailu- ja kuluttajavirasto
KM	Komiteanmietintö
KRIL	Kuluttajariitalautakunta
KSL	Kuluttajansuojalaki 20.1.1978/38
KokL	Kokoontumislaki 22.4.1999/530
KP-oikeudet	Kansalais- ja poliittiset oikeudet
KP-sopimus	Kansalaisyhteisö- ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus SopS n:o 8/1976
KTM	Kauppa- ja teollisuusministeriö
KulutusTurvL	Laki kulutustavaroiden ja kuluttajapalvelusten turvallisuudesta 30.1.2004/75
KVAL	Kuluttajavalituslautakunta
L	Laki
LVM	Liikenne- ja viestintäministeriö
LYTP	Laki yksityisistä turvallisuuspalveluista 12.4.2002/282 Laki yksityisistä turvallisuuspalveluista 21.8.2015/1085 (voimassa 1.1.2017 alkaen)
MaRaL	Laki majoitus- ja ravitsemistoiminnasta 28.4.2006/308
MRA	Maankäyttö- ja rakennusasetus 10.9.1999/895
MRL	Maankäyttö- ja rakennuslaki 5.2.1999/132
NPM	New Public Management
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OKA	Oikeuskansleri
OKM	Opetus- ja kulttuuriministeriö
OM	Oikeusministeriö
OPH	Opetushallitus
OPM	Opetusministeriö
OYL	Osakeyhtiölaki 21.6.2006/624
p	Päätös
PeV	Perustuslakivaliokunta
PeVL	Perustuslakivaliokunnan lausunto
pk-yritykset	pienet ja keskisuuret yritykset
PKL	Pakkokeinolaki 22.7.2011/806
PL	Suomen perustuslaki 11.6.1999/731
PolA	Valtioneuvoston asetus poliisista 19.12.2013/1080
PolHall	Laki poliisin hallinnosta 14.2.1992/110
PolL	Poliisilaki 22.7.2011/872
PTR	Poliisi, tulli ja rajavartiolaitos
RL	Rikoslaki 19.12.1889/39
ry	rekisteröity yhdistys
SEU	Sopimus Euroopan Unionista

XVI

SEUT	Sopimus Euroopan Unionin toiminnasta
SFS	Svensk författningssamling
SM	Sisäasiainministeriö, 1.1.2014 alkaen sisäministeriö
SMA	Sisäasiainministeriön asetus
SopMenL	Laki sopimattomasta menettelystä elinkeinotoiminnassa 22.12.1978/ 1061
SopS	Sopimussarja
SOX	Sarbanes-Oxley-laki 2002
SPR	Suomen Punainen Risti
SUEK	Suomen urheilun eettinen keskus
SWD	Commission Staff Working Paper
TEM	Työ- ja elinkeinoministeriö
Tp.	Tilapäinen
TSS- oikeudet	Taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet
Tukes	Turvatekniikan keskus
TurvatoimiL	Laki eräiden alusten ja niitä palvelevien satamarakenteiden turvatoimis- ta ja turvatoimien valvonnasta 11.6.2004/485
TVastuuL	Tuotevastuulaki 17.8.1990/694
UIKL	Ulkoilulaki 13.7.1973/606
UNDP	United Nations Development Programme
VahKorvL	Vahingonkorvauslaki 31.5.1974/412
VankL	Vankeuslaki 23.9.2005/767S
Valvira	Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto
YK	Yhdistyneet kansakunnat
v.	versus
WHO	World Health Organization
VN	Valtioneuvosto
Va.	Väliaikainen
vp	valtiopäivät
YmVL	Ympäristövaliokunnan lausunto

I JOHDANTO

Yksityisten palvelujen merkitys järjestyksen ja turvallisuuden edistäjänä ja ylläpitäjänä on kasvanut nopeasti. Ne täydentävät yhä useammin viranomaisen julkisia turvallisuuspalveluja, ja muutokset julkisen hallinnon rakenteissa ovat osaltaan hämärtäneet eroja julkisen ja yksityisen välillä. Kehitys on johtanut yksityistä turvallisuusalaa koskeviin lainsäädännön tarkistuksiin ja uudistuksiin sekä uuden turvallisuusalan ammattinimikkeiden ja osaamisalueiden syntyymiseen. Varsinaisten turvallisuuteen liittyvien tehtävien lisäksi yksityisen turvallisuusalan palvelujen tuottajat tarjoavat aulapalvelu- ja kiinteistöhoitotehtävien kaltaisia oheispalveluja, joita kutsutaan myös monipalvelutehtäviksi. Lisäksi yksityinen turvallisuusala on integroitunut muiden toimialojen palveluihin ja tuotteisiin tuomalla niihin lisäarvoa kuten esimerkiksi yhdistämällä vartijan ja myyjän toimenkuvat turvamyyjän tehtäväksi kaupan alalla.¹ Tällainen erilaisten toimenkuvien yhdistäminen yhdeksi tehtäväkokonaisuudeksi ei ole saanut varauksetonta hyväksyntää alalla työskentelevien ja suuren yleisön keskuudessa².

Myös viranomaistoiminnan ja yksityisen turvallisuusalan suhteesta on käyty vilkasta ja kriittistäkin keskustelua. Kun viranomaistehtäviä haluttiin kokonaan yksityistää yksityisille turvallisuuspalveluille, asia herätti kiivasta keskustelua Iso-Britanniassa. Maan kaksi suurinta poliisihallintoa, West Midlandsin ja Surrey'n poliisi, pysyivät vuonna 2012 yksityisiltä turvallisuusalan toimijoilta tarjouksen poliisipalveluiden hoitamisesta, muun muassa rikosten tutkimisesta, lähiöpartioinnista, rikoksesta epäiltyjen kiinniottamisesta ja säilöissäpidosta. The Guardianin verkkosivuilla julkaistiin asiaa koskeva artikkeli, joka on kerännyt 2081 lukijakommenttia ja sitä on maaliskuuhun 2016 mennessä jaettu sosiaalisessa mediassa 51 506 kertaa.³ Vastareaktionä yksityistämisaikalle entinen varapääministeri John Prescott käynnisti Keep the police public –kampanjan, jonka tarkoitus oli torjua näin perustavaa laatua olevat muutokset poliisitoiminnan järjestämisessä⁴.

Suomessa on keväällä 2015 syntynyt järjestyksen ylläpitämiseksi aivan uudentyyppinen poliisitoiminnan järjestely, joka sisältää markkinaehtoisia piirteitä. Tampereen kaupungin ja poliisin solmiman yhteistyösopimuksen mukaan poliisi

¹ Paasonen 2014: 17.

² Ks. esim. nettikeskustelut sivustoilla Homma (<http://hommaforum.org/index.php?topic=71504.60>), Pakkotoisto.com (<http://www.pakkotoisto.com/yleinenkeskustelu/15239-turvallisuusalalle-vartijaksi-38/>), Potku.net (<https://www.potku.net/forum/viewtopic.php?f=62&t=20503>) ja Suomi24 (<http://keskustelu.suomi24.fi/t/10859399>) sekä Lahdenmäki 2012, Lumme 2013, Lustig 2012 ja Vanhala 2014.

³ Travis & Williams 2012.

⁴ Travis 2012. Ks. myös Blair 2012, Harris 2012 ja Travis & Jowit 2012.

vahvistaa läsnäoloaan keskustassa ja Tampereen kaupunki avustaa poliisia 35 000 eurolla. Sekä Tampereen apulaispormestari Pekka Salmi että Sisä-Suomen poliisipäällikkö Markku Luoma korostavat, että kyseessä ei ole poliisipalveluiden ostosta ja myynnistä vaan kaupungin ja poliisin yhteisestä intressistä järjestyksen takaamiseksi keskustassa. Tehtävää hoitamaan haluttiin nimenomaan poliisi, koska järjestyksenvalvojien toimivalta katsottiin riittämättömäksi ilmenneisiin ongelmiin puuttumiseksi. Sopimukseen sisältyvä rahallinen korvaus on Kuntaliiton johtavan lakimiehen Riitta Myllymäen mielestä oikeudellisesti arveluttava. Koska kunta ei saa hoitaa valtiolle kuuluvia tehtäviä kuten poliisi-toimintaa, kyse on siitä, miten kunnan toimiala määritellään. Järjestelystä ei ole valitettu, joten tuomioistuinratkaisua asiaan ei ole odotettavissa.⁵

Eräissä valtioissa yksityisille turvallisuusalan yrityksille on ulkoistettu maahanmuuton valvontaan liittyviä tehtäviä. Esimerkiksi kansainväliselle G4S:lle, joka vastasi muun muassa Helsingin yliopiston vartioinnista, on annettu palestiinalaisalueilla, Australiassa ja Iso-Britanniassa vastaanottokeskusten hoitamiseen ja käännytyksiin liittyviä tehtäviä. Punaisen Ristin mukaan valtion siirtäessä vastaanottokeskuksia yksityisten yritysten hoidettaviksi toiminnan painopiste siirtyi väistämättä vastaanottokeskuksen asiakkaiden hyvinvoinnin tavoittelusta parhaan mahdollisen taloudellisen tuloksen tavoitteluun. Punaisen Ristin mukaan G4S on ollut näissä tehtävissä osallisena ihmisoikeusloukkauksiin.⁶ G4S:n epäillään myös toimittaneen laitteistoja Israelin sotilasmiehityksen alla olevan Länsirannan tarkastuspisteisiin, jotka ovat osa Israelin Länsirannalle rakentamaa muuria, ja turvallisuusjärjestelmiä Israelin vankiloihin ja kuulustelukeskuksiin, joissa pidetään miehitetyltä alueelta kotoisin olevia vankeja. Nämä syyt saivat joukon Helsingin yliopiston professoreita, tutkijoita ja muuta henkilökuntaa ottamaan asiaan kantaa ja allekirjoittamaan vetoamuksen, jossa he pitivät G4S-yhtiötä sopimattomana hoitamaan yliopiston vartiointia, ja vaativat yliopistoa lopettamaan yhteistyön yhtiön kanssa.⁷ Vaatimukseen yhtyi myös Helsingin yliopiston ylioppilaskunta, jonka kanta perustui tutkimuskeskus Whoprofitsin ja YK:n ihmisoikeusvaltuutetun toimiston raportteihin⁸. Vetoamuksesta keskusteltiin laajalti lehdistössä ja sosiaalisessa mediassa⁹. Kilpailutuksen jälkeen Helsingin yliopisto päätti ostaa vartiointipalvelut toiselta yritykseltä kesäkuusta 2015 alkaen¹⁰.

⁵ Tuominen 2015: 37.

⁶ Tapanainen 2014: 23–25.

⁷ G4S ei sovi hoitamaan Helsingin yliopiston vartiointia 2014.

⁸ Saarinen J. 2015.

⁹ Ks. esim. Lämsä 2014, Pietiläinen 2014; <https://twitter.com/JukkaKola/status/458551607689744384>; <https://www.facebook.com/MahtavaMerihaka/posts/10154157084145147>.

¹⁰ Saarinen J. 2015.

Yksityisen turvallisuusalan kasvuun johtaneet syyt voidaan karkeasti jakaa niihin, jotka lisäävät turvallisuuspalvelujen tarvetta ja niihin, jotka tekevät palvelujen laajenemisen uusille alueille helpommaksi. Kehityksen taustalla olevia tekijöitä ja syitä voidaan selittää monin teorioin, joita Kerttula on väitöskirjassaan esitellyt.¹¹ Tarvetta ovat lisänneet esimerkiksi turvallisuustietoisuuden kasvu, muutokset lainsäädännössä, valtakuntien rajat ylittävän rikollisuuden lisääntyminen, yritysten ja julkisyhteisöjen turvallisuustoimintojen ulkoistaminen ja yksityistäminen sekä liiketoiminnan kansainvälistyminen yleensä¹². Samat tekijät samalla myös helpottavat yksityisen turvallisuusalan palvelujen laajenemista lisäten työtilaisuuksia alalla.

Keskeisimpiä alan kehitykseen vaikuttavia tekijöitä on turvallisuustietoisuus. Sitä lisää etenkin pelko, jota turvallisuusalan yrittäjien ja vakuutusyhtiöiden on väitetty joskus jopa pyrkivän edistämään liiketoimintansa kasvattamiseksi. Mitä enemmän on pelkoa ja huolta turvallisuudesta, sitä suuremmaksi kasvavat turvallisuusalan markkinat. Tämä luo ristiriitoja turvallisuusalan liiketoiminnan ja sen eettisten velvoitteiden välille. Jos tarkoitus olisi aidosti edistää turvallisuutta ja toimia siinä mielessä eettisesti vahvalla pohjalla, alan liiketoiminnalta saattaisi kadota markkinat.¹³

Euroopan komissio on pitänyt turvallisuusalan markkinoiden kasvu- ja työllisyyspotentiaalia merkittävänä. Turvallisuusala onkin valittu yhdeksi tärkeimmistä osa-alueista EU 2020 –strategian lippulaivahankkeessa Globalisaation aikakauden yhdennetty teollisuuspolitiikka – Kilpailukyky ja kestävyys keskeiselle sijalle. Komission käynnistämän turvallisuuspolitiikkaa koskevan aloitteen ensimmäinen vaihe on toimintasuunnitelma innovatiivisen ja kilpailukykyisen turvallisuusalan edistämiseksi, jonka tavoitteena on lisätä turvallisuusalan kasvua ja työllisyyttä Euroopan unionissa. Toimintasuunnitelma käsittää vain kansainvälisen kilpailun kannalta tärkeät turvalaitteiden asentamiseen ja huoltoon liittyvät palvelut. Turvallisuusalan vienti rakentuu lähinnä tuotteiden valmistukseen ja teknologioihin eikä turvallisuusalan henkilöstön tarjoamiin palveluihin.¹⁴

Turvallisuustietoisuuden lisääntyminen on osaltaan vaikuttanut julkisten palvelujen yksityistämistä koskevaan sääntelyyn. Monissa Euroopan maissa järjestykseen ja turvallisuuteen liittyviä tehtäviä voidaan lainsäädännön nojalla siirtää julkiselta vallalta yksityiselle sektorille¹⁵. Julkinen valta on muuttunut palvelujen

¹¹ Kerttula 2005:9; Kerttula 2010: 35–51.

¹² Ammattina turvallisuus 2008: 9–10.

¹³ Koskela 2009: 308–311, 315; Turvallisuusalan liiketoiminnan kasvualueet ja mahdollisuudet Suomessa 2010: 34–35.

¹⁴ COM(2012)417 final: 2–3.

¹⁵ Confederation of European Security Services 2007: 63–64.

tuottajasta palvelujen järjestäjäksi, joka voi huolehtia järjestämisvastuustaan tuottamalla palvelut itse tai tilaamalla ne yksityisiltä palveluntarjoajilta. Julkisesti vallasta on siten tullut vain yksi palveluntuottaja muiden joukossa. Seurauksena julkisten palvelujen tuotantotapoja koskevan sääntelyn muuttumisesta on, että TSS-oikeuksien ja julkisen vallan perusoikeuksien turvaamisvelvollisuuden toteutuminen riippuvat yhä enemmän perusoikeuksien käyttöä turvaavasta ja täsmentävästä aineellisesta lainsäädännöstä.¹⁶

Julkisen hallinnon rakenteiden muutos ja sitä seurannut julkisten palvelujen yksityistäminen ovat luoneet paitsi tarpeita myös edellytyksiä yksityisten turvallisuuspalvelujen sekä turvatekniikkateollisuuden kasvulle ja laajenemiselle uusille toimialueille. Tähän liittyy keskeisesti yhteiskunnallinen keskustelu julkisen ja yksityisen toimijan välisestä suhteesta ja työnjaosta, jossa on puhuttu sidosryhmäyhteistyöstä, verkostoista ja kumppanuudesta yksityisen, julkisen ja kolmannen sektorin välillä¹⁷.

1 Turvallisuusalan toimijat ja tutkimuskohteen rajaus

Turvallisuus-toimialaa pidetään hajanaisena, mitä kuvaa muun muassa se, että alalla toimii paljon pk-yrityksiä, mutta alan liikevaihdosta suuri osa kertyy muutamam ison kansainvälisen yrityksen toiminnasta. Usein turvallisuusala ymmärretään niiden toimijoiden joukoksi, jotka sisältyvät Suomen virallisten tilastojen vartiointi- ja turvallisuuspalvelut –toimialaluokitukseen. Turvallisuuteen liittyviä tuotteita, ratkaisuja ja palveluja tarjoavien yritysten määrä on kuitenkin huomattavasti suurempi. Turvallisuusalaan voidaan yleisesti katsoa kuuluvan kaikki sellaiset yritykset, jotka itse kokevat toimivansa alalla, ja joiden strategiana on myydä tuotettaan, palveluaan tai ratkaisuaan vetoamalla sen turvallisuusarvoon.¹⁸

Kansainväliset sopimukset velvoittavat ja muiden maiden lainsäädännöt ovat antaneet vaikutteita siihen, että Suomen lainsäädännössä turvallisuus nähdään varautumisena rikoksiin (security), palovaaroihin ja muihin tahattomiin fyysisiin riskeihin (safety) tai sotilaallisiin uhkiin (defence)¹⁹. Kussakin lähestymistavassa

¹⁶ Kerttula 2005: 9; Mäenpää 1997b: 1242; Rasinmäki 1997: 131; Tuori 2000a: 29–30.

¹⁷ Ks. esim. Tikkala 2000: 18–22, Virta 1998: 67–68, 92, 99–100, 159, Virta 2001: 1–3, 71–74, Virta 2006: 114–116, Virtanen & Stenvall 2010: 194.

¹⁸ Lanne & Kupi 2007: 3; Turvallisuusalan liiketoiminnan kasvualueet ja mahdollisuudet Suomessa 2010: 5, 7.

¹⁹ Varautuminen rikoksiin ja varautuminen fyysisiin riskeihin ovat valtion sisäisen turvallisuuden eri puolia, joiden toisistaan poikkeavia merkityksiä englanninkielessä kuvataan sanoilla security ja safety. Security merkitsee turvattua tilaa ja safety-sanalla halutaan kertoa, ettei ole vaaraa. Sisällöltään samoin ymmärrettyjä erillisiä termejä ei ole kehittynyt suomen kieleen. Englannin kielen defence ja suomen kielen puolustus sen sijaan ovat merkitykseltään jokseenkin yhtäläiset. Tässä tutkimuksessa on sel-

turvallisuus nähdään objektiivista turvallisuutta edistävänä fyysisenä turvallisuutena. Valtion näkökulmasta turvallisuus on sisäistä²⁰ ja ulkoista. Tosin kansainvälistymisen myötä sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden välinen ero on hämärtyneessä. Esimerkiksi monet yksityisiä turvallisuuspalveluja tarjoavista yrityksistäkin ovat ylikansallisia.²¹

Turvallisuusalan toimijoilla tarkoitetaan tässä tutkimuksessa niitä viranomaisia²², yksityisiä henkilöitä ja oikeushenkilöitä, joiden toimintaa säännellään lainsäädännössä security-näkökulmasta²³. Valtion sisäisen turvallisuuden ylläpitämiseen osallistuvat sekä viranomaiset että yksityiset tahot (ks. taulukko 1).

vyiden vuoksi tarkoituksenmukaista puhua joissain yhteyksissä security- ja safety-näkökulmista.

²⁰ Sisäisen turvallisuuden käsitettä lähellä on myös englanninkielinen policing-termi, jolla tarkoitetaan angloamerikkalaisessa oikeuskulttuurissa kaikkea toimintaa, jolla on jotakin tekemistä yhteiskunnallisen järjestyksenpidon kanssa. Policing voidaan määritellä säännellyksi toiminnaksi, jonka keskeisenä tarkoituksena on ylläpitää yleisesti hyväksytyjä normeja ja sääntöjä ja suojata sosiaalisen systeemin järjestystä. Siihen liittyy myös valta tarvittaessa ryhtyä pakottaviin, ihmisiä ja omaisuutta koskeviin toimenpiteisiin. Policing-toiminnalla on yhteys myös rikostorjuntaan. Private policing –toiminnalla tarkoitetaan organisoituja, voittoa tavoittelevia henkilöllisiä palveluja, joiden ensisijaisiin tarkoituksiin kuuluu rikollisuuden kontrolli, omaisuuden ja hengen suojaaminen sekä järjestyksen ylläpitäminen. (Kerttula 2010: 68–69; Joh 2004: 55.)

²¹ HE 69/2001 vp s. 5. Suomessakin ala on pääosin ulkomaisten yritysten hallussa, niistä suurimpina ruotsalainen Securitas-konserni ja maailman suurin turvallisuusalan konserni Group4Securicor (G4S). Suurimmat suomalaisessa omistuksessa olevat vartioliikemiehet ovat Helsingin pörssiin listautunut Turvatiimi Oyj ja Otsopalvelut Oy (vuoteen 2008 saakka FPS Security Oy). (Kerttula 2010: 34–35.)

²² Viranomaisilla tarkoitetaan valtion ja kuntien pysyväisluonteisia toimielimiä, joille kuuluu julkishallinnollisia tehtäviä ja toimivaltaa niiden toteuttamiseksi, sekä toimielimiä, joilla on vain palvelutehtäviä tai jotka muuten keskittyvät tosiasialliseen hallintotoimintaan. Nykyään viranomaisesta käytetään myös nimitystä hallintoelin, joka voi olla organisatorisesti suppeampi tai laajempi kuin viranomainen. Eri laeissa viranomaisella tarkoitetaan hieman eri asioita. Yleensä viranomaiset ovat rakenteeltaan monijäsenisiä mutta yksikin virkamies, jolle on lainsäädännössä määritelty tehtävä ja toimivalta voi muodostaa viranomaisen kuten esim. tasa-arvovaltuutettu, kulluttaja-asiamies ja eduskunnan oikeusasiamies. (Jyränki, Perttunen & Vilkkonen 1982: 274; Koskinen & Kulla 2013: 12–13 ; Merikoski & Vilkkonen 1982: 98–99; Mäenpää 1997a: 1175.)

²³ Paasonen on kyseenalaistanut yksityisen turvallisuusalan toimijoiden luokittelamisen englanninkielisten käsitteiden avulla, koska useat palvelut kuuluvat molempiin näkökulmiin. Hänen mielestään yksityiseen turvallisuusalaan voidaan laajasti ajatellen liittää kaikki jollain tavalla turvallisuuteen liittyvä elinkeinotoiminta. (Paasonen 2014: 16.) Näin varmasti onkin, mutta tämän tutkimuksen rajauksissa luokittelu on toimiva. Security-näkökulmasta säänneltyyn yksityisen turvallisuusalan toimintaan liittyy lainsäädännössä erityinen valvontavelvollisuus, mikä ei kohdistus kaikkeen turvallisuusalaan liittyvään elinkeinotoimintaan.

Taulukko 1. Suomen valtion sisäisestä turvallisuudesta vastaavat toimijat.

Viranomaiset, julkisyhteisöt	Yksityiset
Poliisi ja poliisimiehet Julkisyhteisöjen sisäiset turvallisuusorganisaatiot	Yritysten sisäiset turvallisuusorganisaatiot Yksityisen turvallisuusalan elinkeinonharjoittajat Yksityiset turvallisuusalan ammatinharjoittajat Vapaaehtoiset kolmannen sektorin toimijat Vapaaehtoiset yksityiset henkilöt

Tämän tutkimuksen kannalta keskeinen viranomainen on poliisi²⁴. Yleisessä kielikäytössä poliisi-sanalla viitataan toisinaan poliisiorganisaatioon ja toisinaan henkilöön, joka on poliisiorganisaation palveluksessa ja käyttää poliisiorganisaatiolle kuuluvaa julkista valtaa. Sinisaloon mukaan käsitettä poliisi on tarkoitukseenmukaisinta käyttää merkityksessä, joka tarkoittaa poliisimiesten muodostamaa organisatorista kokonaisuutta²⁵. Tässä tutkimuksessa poliisi-sanaa käytetään pääsääntöisesti Sinisaloon määritelmän mukaisesti. Kun tarkoitetaan nimenomaan poliisilaisia (22.7.2011/872) säädettyjä poliisivaltuuksia käyttäviä virkamiehiä (PolL 1:12), käytetään poliisilain mukaista käsitettä poliisimies²⁶.

Yksityisellä turvallisuusallalla²⁷ tarkoitetaan tässä tutkimuksessa yksityisen elinkeinotoiminnan²⁸, yksityisen turvallisuusalan ammatinharjoittajien²⁹ ja vapaaeh-

²⁴ Poliisi-sana on lainattu antiikin ajan kielistä useisiin eurooppalaisiin kieliin. Kreikan kielessä politeia tarkoitti sekä valtiota että valtiomuotoa ja polis kaupunkia (kaupunkivaltiota). Latinassa sana oli muodossa politia. Keskiajan ja uuden ajan alun Euroopassa poliisilla tarkoitettiin julkista toimintaa ylipäänsä ja myöhemmin erityisesti sisäasiainhallintoa. Vähitellen merkitys rajautui käsittämään poliisiviranomaisen nykyistä toimialaa vastaavat tehtävät. (Helminen, Kuusimäki & Rantaeskola 2012: 1.)

²⁵ Sinisalo 1971: 23–24.

²⁶ Poliisimiehet on jaettu päällystään, alipäällystään ja miehistöön (PoL 1 §). Tiettyjä poliisille kuuluvia valtuuksia on oikeutettu käyttämään vain päällystään kuuluva poliisimies. Kyseessä ovat toimenpiteet, joista päättäminen on laissa haluttu uskoa vaativiin tehtäviin koulutuksen saaneelle poliisimiehelle, jolla voidaan katsoa olevan kokemusta ja vastuunottoa. (Helminen, Kuusimäki & Rantaeskola 2012: 2.)

²⁷ Joskus yksityisestä turvallisuusallasta käytetään lyhyempää muotoa yksityinen turvala.

²⁸ Elinkeino- ja elinkeinonharjoittaja –käsitteitä käytetään useilla eri oikeuden aloilla kuten esimerkiksi talous-, hallinto-, elinkeino-, kauppa- ja vero-oikeudessa, jolloin käsitteitä ei aina voida käyttää aivan samassa merkityksessä vaan niille annettava merkityssisältöä harkitaan kussakin yhteydessä erikseen (Uotila 1967: 1, 19–21). Tämän tutkimuksen kannalta keskeisiä ovat hallinto- ja elinkeino-oikeudelliset merkitykset. Kuluttajansuojalain elinkeinotoiminnalla tarkoitetaan sellaista liike- tai ammattitoimintaa, johon liittyy kirjanpitovelvollisuus, sekä ammattimaista maatalouden harjoittamista (HE 360/1992 vp s. 49). Uotilan (1967: 21–37) mukaan elinkeino-oikeudellisen elinkeinokäsitteen tunnusmerkkejä on viisi: toiminnan itsenäisyys, jatkuvuus, ansiotarkoitus ja vastikkeellisuus, laillisuus sekä hyvän tavan mukaisuus. Näistä muodostuu laajan teoreettisen elinkeinokäsitteen tunnusmerkistö. Suppeana eli varsinaisena elinkeinokäsitteenä Uotila pitää toimintaa, jonka laki elinkeinon harjoittamisen oikeudesta (27.9.1919/122) käsittää elinkeinoksi.

toistoiminnan muodostamaa kokonaisuutta. Turvallisuusalan yksityinen elinkeinotoiminta käsittää lain yksityisistä turvallisuuspalveluista (21.8.2015/1085) 2 §:ssä määritellyt tehtävät. Yksityisen turvallisuusalan elinkeinotoimintaan sisältyy myös lailla erikseen säännelty turvatarkastustoiminta tuomioistuimissa, poliisin tiloissa, lentoasemilla ja satamissa, valtioneuvostossa, ministeriöissä ja oikeuskanslerinvirastossa silloin, kun niissä toimivat turvatarkastajat ovat turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijan palveluksessa. Yksityisten yritysten sisäiset turvallisuusorganisaatiot jäävät tämän tutkimuksen ulkopuolelle.

2 Yksityinen turvallisuusala lukuina

Vuodenvaihteessa 1996-1997 työskenteli yksityisellä turvallisuusalalla viidessätoista EU-maassa noin 600 000 työntekijää eli keskimäärin 160 työntekijää/100 000 as³⁰. Suomessa samana ajankohtana yksityisen turvallisuusalan työntekijöitä oli 69/100 000 as³¹. Työntekijämäärä kasvoi vuoteen 2008 mennessä 27 EU-maassa ja kahdeksassa muussa Euroopan maassa yhteensä noin 280 henkilöön/100 000 as. Suomessa työntekijämäärä kasvoi 193 henkilöön/100 000 as.³² Tilastojen esitystapa muuttui vuonna 2011, kun 27 EU-maassa ja seitsemässä muussa Euroopan maassa ilmoitettiin olleen yksityisen turvallisuusalan työntekijöitä keskimäärin 31,11 henkilöä/10 000 as ja Suomessa 1 henkilö/899 as³³. Maailmanlaajuisesti yksityisellä turvallisuusalalla työskenteli 2 miljoonaa henkilöä vuonna 2008³⁴.

²⁹ Ammatinharjoittamisella viitataan yksityisoikeudessa yritystoimintaan, jota luonnollinen henkilö harjoittaa omissa nimissään vastaten itse kaikista sitoumuksista. Ammatinharjoittaminen on luonnollisen henkilön päätyö ja tulon lähde. Suuria pääomastuksia ei tarvita vaan pääasiallinen panos on yrittäjän oma henkilökohtainen ammattitaito, johon hän on saanut koulutuksen ja pätevyyden. (Ossa, Saarnilehto & Villa 2007: 2, 69.) Tässä tutkimuksessa ammatinharjoittamisella ei viitata ensisijaisesti yritystoimintaa harjoittavaan luonnolliseen henkilöön vaan luonnolliseen henkilöön, joka on saanut koulutus- ja muihin pätevyysvaatimuksiin perustuvan hyväksymisen (henkilökohtaisen ammatinharjoittamisluvan) toimiakseen yksityisen turvallisuusalan ammatissa. Luonnollinen henkilö voi harjoittaa ammattia yksityisen yrityksen tai julkishallinnon palveluksessa, yrittäjänä tai vapaaehtoistoiminnassa.

³⁰ De Waard 1999: 168.

³¹ Kerttula 2005: 9.

³² Confederation of European Security Services 2008.

³³ Confederation of European Security Services 2011: 44, 143.

³⁴ SWD(2012) 233 final: 10.

Taulukko 2. Yksityisen turvallisuusalan ammatteihin hyväksytyt vuosina 2003–2013³⁵.

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Vastaava hoitaja	289	270	277	269	274	277	294	304	314	324	326
Vartija	11573	11513	11737	12220	12508	12969	13704	14186	14545	14909	15939
Turvasuojaaja	3269	3971	4459	5021	4538	4452	4625	4955	5441	6462	6706
Järjestyksenvalvoja	40461	47170	47170	52891	51950	51988	53490	51308	50223	50605	52652
Yhteensä	55592	62924	63643	70401	69270	69686	72113	70753	70523	72300	75077

Vuosina 2003–2013 Suomessa on ollut taulukon 2 mukainen määrä yksityisen turvallisuusalan ammatteihin hyväksytyjä henkilöitä. Samalla ajanjaksolla uusia vartioimisliikelupia myönnettiin 335 ja lupia peruutettiin joko hakemuksesta tai viranomaisaloitteisesti yhteensä 340³⁶. Tilastot eivät kuitenkaan kerro koko totuutta alalla työskentelystä. Voimassa oleva lupa ei tarkoita, että luvanvaraista toimintaa aina harjoitettaisiin. Esimerkiksi vuonna 2007 voimassa olleista vartioimisliikeluvan haltijoista alle puolet harjoitti alan liiketoimintaa ja vaikka vartiointitehtävissä työskentelyyn oikeuttavien myönnettyjen ja voimassaolevien vartijakorttien määrä on ollut nousussa, ammatinharjoittajien määrä ei ole noussut vastaavasti³⁷. Vartioimisliikkeiden vuosi-ilmoitusten mukaan vuosina 2003–2011 vartijan työssä toimi 60–80 % vartijaksi hyväksytyistä. Vartijaksi hyväksytyjen kokonaismäärästä ei siten voi suoraan päätellä vartijana toimivien kokonaismäärää.³⁸ Alalla työskennellään usein määräaikaisesti, osa-aikaisesti taikka sivutoimisesti muun työn tai opiskelun ohessa. On arvioitu, että noin 50 % vartijoista tekee osa-aikatyötä tai on toiminut niin sanottuna väliaikaisena vartijana. Vartijoiden tekemien tosiasiallisten henkilötyövuosien määrästä ei siis myöskään ole täsmällistä tietoa.³⁹

³⁵ HE 22/2014 vp s. 5–8. Vuotta 2003 vanhemmat luvut eivät ole vertailukelpoisia taulukossa esitettyjen lukujen kanssa, koska vuonna 2003 astui voimaan järjestyslaki (27.6.2003/612), joka edellytti kauppakeskusten, liikenneasemien ja joukkoliikennevälineiden järjestyksenvalvojilta sekä järjestyksenvalvojaksi että vartijaksi hyväksymistä (JärjL 23 §). Vaatimus ulotettiin lain muutoksella (20.8.2010/723) koskemaan myös Kansaneläkelaitoksen toimipisteeseen, työvoima- ja elinkeinotoimistoon, sataan ja lentopaikkaan asetettuja järjestyksenvalvoja.

³⁶ Poliisihallituksen turvallisuusalan valvonnan tilastot 2003–2013.

³⁷ Aho 2006: 45–50, 83; Ellonen 2010; Confederation of European Security Services 2008.

³⁸ HE 22/2014 vp s. 6.

³⁹ Kerttula 2010: 52; HE 22/2014 vp s. 6.

Tosiasiasa järjestyksenvalvojan työtä tehneiden määrystä on vielä vaikeampi tehdä johtopäätöksiä kuin vartijoista, koska järjestyksenvalvontatoimintaa harjoittavilla yhteisöillä ja muilla järjestyksenvalvojia suoraan rekrytoivilla tahoilla ei ole samanlaista vuosi-ilmoituksen tekovelvollisuutta kuin vartioimisliikkeillä. Kaikki järjestyksenvalvojatoiminta ei myöskään edellytä elinkeinolupaa tai palvelussuhdetta järjestyksenvalvojatoiminnan harjoittajaan. Järjestyksenvalvoja on voinut toimia suoraan palvelussuhteessa tahoon, jonka alueelle hänet on asetettu. Lisäksi järjestyksenvalvoja on saattanut toimia kertaluonteisesti vain jossakin yksittäisessä yleisötilaisuudessa.⁴⁰ Päällekkäistä tilastointia syntyy siitä, että monet vartijat toimivat sekä vartijan että järjestyksenvalvojan tehtävissä. Yksityisellä turvallisuusalalla toimivan henkilöstön kokonaismäärää ei siten voi selvittää laskemalla yhteen alan eri ammatteihin hyväksytyt⁴¹. Selvittämällä suurimpien vartioimisliikkeiden henkilöstömäärät ja tosiasialliset henkilötyövuodet saataisiin silläkin tavalla vain suuntaa antavia lukuja⁴².

Liiketoiminnan kasvua mitataan yleensä liikevaihdolla. Yksityisen turvallisuusalan liikevaihto ohitti Suomessa poliisin määrärahat vuonna 2000 ja on kasvanut sen jälkeen noin 5–10 %:n vuosivauhdilla ja muutamaa poikkeusvuotta lukuun ottamatta 1–4 % nopeammin kuin bruttokansantuote. Tosin 2000-luvun ensimmäisen vuosikymmenen loppuvuosina liikevaihdon kasvu on osoittanut lieviä taantumisen merkkejä.⁴³ Euroopassa liikevaihto on kasvanut noin 4–6 prosentin vuosivauhdilla ja liikevaihdoksi vuonna 2007 arvioitiin noin 15 miljardia euroa⁴⁴. Vuonna 2011 liikevaihdoksi arvioitiin 35 miljardia euroa. Ajanjaksona 2005–2010 turvallisuusalan liikevaihtoon perustuvan markkinaosuuden on arvioitu Euroopassa kasvaneen keskimäärin 13,3 %.⁴⁵ Maailmanlaajuisesti turvallisuusalan markkinat ylittivät 100 miljardin euron rajan vuonna 2011⁴⁶. Luotettavan ja vertailukelpoisen tiedon kokoaminen yksityisen turvallisuusalan liiketoiminnasta on hankalaa, sillä eri maissa ei ole yhteneviä seuranta- ja tilastointijärjestelmiä, mikä heijastuu myös eurooppalaisia turvallisuusalan tilastoja kokoavan Confederation of European Security Services (CoESS) –järjestön⁴⁷ raportteihin. Eri vuo-

⁴⁰ HE 22/2014 vp s. 8.

⁴¹ HE 22/2014 vp s. 5–8.

⁴² Ellonen 2010; Kerttula 2010: 52–53.

⁴³ Turvallisuusalan yritysten suhdanne- ja toimialaraportti 2007; Turvallisuusalan yritysten suhdanne- ja toimialaraportti 2009; Aho 2006: 45–50, 83.

⁴⁴ Confederation of European Security Services 2007: 5–6.

⁴⁵ Confederation of European Security Services 2011: 143.

⁴⁶ COM(2012) 417 final: 2.

⁴⁷ Järjestö perustettiin vuonna 1989 EU:n jäsenmaiden kansallisten yksityisten turvallisuusalan yritysten kattojärjestöksi (Confederation of European Security Services 2009).

sina tehtyjen raporttien esittämistavatkaan eivät ole täysin vertailukelpoisia keskenään.⁴⁸

Tiedon kerääminen yksityisen turvallisuusalan liikevaihdosta on myös kansallisesti vaikeaa, sillä osa yrityksistä on sellaisia, joissa turvallisuustoiminta muodostaa vain osan koko liiketoiminnasta eikä yksityiskohtaista tietoa niiden turvallisuuteen liittyvästä volyyymistä tai osuudesta ole saatavilla. Liikevaihdon kasvu on 2000-luvulla ollut suurinta niissä yrityksissä, jotka ovat harjoittaneet liiketoimintaa useammalla kuin yhdellä turvallisuuden osa-alueella. Syynä voi olla se, että tukeutuminen useampaan liiketoiminta-alueeseen tasoittaa kysynnän vaihteluja. Toisaalta selittävänä tekijänä voi olla suurten monialaisten yritysten kasvu yritystojen kautta.⁴⁹ Kerttula muistuttaa lisäksi, että yksityisellä turvallisuus-alalla liikevaihdosta 70–80 % on työvoimakustannuksia, jotka on sisällytettävä palvelun hintaan. Palvelujen myyntitulojen kasvusta saatetaan päätellä koko alan kasvavan, vaikka merkittävä osa kasvusta onkin työehtosopimusten palkkahinnoittelumääräyksistä johtuvaa näennäistä kasvua.⁵⁰

3 Tutkimustehtävä

Tutkimuksessa systematisoidaan security-näkökulmasta säänneltyyn yksityiseen turvallisuusalaan kohdistuva valvonta. Tarkoituksena on arvioida tarpeet kehittää valvonnan toimintamallia niin, että perustuslain (11.6.1999/731) 124 § ja perusoikeudet voivat toteutua parhaalla mahdollisella tavalla. Tavoitteena on selvittää, miten valvonta on säännelty, mitä aukkoja siinä mahdollisesti voidaan havaita, onko lain muuttamiseen tarvetta ja millä sitä voidaan perustella. Tämä edellyttää tietoa, kuka yksityistä turvallisuusalaa valvoo, mitä valvotaan sekä millä tarkoituksella ja millaisin toimivaltuuksin valvontaa suoritetaan. Keskeistä on lakiin perustuvien velvollisuuksien, valtuuksien, valvontakeinojen ja valvontatoimenpiteiden systematisointi.

Viranomaisen käyttäessä julkista valtaa⁵¹ sitä velvoittavat perustuslain 22 §, perusoikeudet, virkavastuu ja hyvän hallinnon periaatteet. Kun julkisen vallan käyt-

⁴⁸ Vrt. Confederation of European Security Services 2007; Confederation of European Security Services 2008 ja Confederation of European Security Services 2011.

⁴⁹ Turvallisuusalan liiketoiminnan kasvualueet ja mahdollisuudet Suomessa 2010: 43, 51.

⁵⁰ Kerttula 2010: 53.

⁵¹ Keskeisimmät julkista valtaa käyttävät tahot ovat valtio, kunnat ja kuntayhtymät virkamiehineen ja päätöksentekuelimineen. Perinteisesti julkisen vallan käytöllä on ymmärretty virkasuhteessa olevan henkilön oikeutta päättää yksityishenkilön eduista, oikeuksista ja velvollisuuksista. (Bruun, Mäenpää & Tuori 1995: 211; Koskinen & Kulla 2013: 310.) Virkamies vastaa toimiansa lainmukaisuudesta ja on perustuslain 118.1 §:n mukaan virkatehtävissään rikos-, virkamies- ja vahingonkorvausoikeudellisessa

töä sisältävä tehtävä on uskottu perustuslain 124 §:n nojalla yksityisen hoidettavaksi, sitä velvoittavat hallintolaissa (6.6.2003/434) säädetyt oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimukset. Merkittävän julkisen vallan käyttöä⁵² sisältäviä tehtäviä ei perustuslain mukaan kuitenkaan voi hoitaa muu kuin viranomainen. Tutkimuksessa selvitetään, miten perustuslain 22 ja 124 §:t on otettu huomioon turvallisuusalaa yksityistettäessä ja mitä vaatimuksia ne asettavat valvonnalle.

Koska perustuslain 22 § velvoittaa julkista valtaa turvaamaan perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista, siitä on johdettavissa julkisen vallan velvollisuus valvoa, että ne toteutuvat myös yksityisen käyttäessä julkista valtaa. Mitä enemmän julkisen vallan käytöllä voidaan puuttua yksilön asemaan, sitä tarpeellisempaa valvontaa on pidettävä. Ydinkysymys onkin, onko valvonta ja sen sääntely riittävää ja sellaista, että se pystyy tuomaan esille perusoikeuksia ja oikeusturvaa mahdollisesti vaarantavat tekijät. Kyse on julkisen ja yksityisen toiminnan suhteesta: kuinka paljon ja millä edellytyksin turvallisuusalaa voidaan yksityistää, jotta julkinen valta vielä pystyy tosiasiallisesti huolehtimaan perustuslain asettamista velvoitteista. Aiheutuuko yksityistämisestä kenties tarve myös muulle laillisuusvalvonnalle, jotta hyvän hallinnon vaatimusten toteutuminen varmistuisi yksityisellä turvallisuusalalla?

Perusoikeussäännösten vaikutus eri tahoihin edellyttää, että niille on annettu perusoikeuksien kannalta merkityksellisiä tehtäviä ja toimivaltaa. Turvallisuusalan kannalta merkittävimpiä perusoikeuksia ovat vapausoikeudet.⁵³ Toimenpiteet kohdistuvat usein yksilön oikeuteen henkilökohtaiseen turvallisuuteen, vapauteen ja koskemattomuuteen, liikkumisvapauteen sekä omaisuudensuojaan. Henkilökohtainen koskemattomuus on läheisessä yhteydessä myös yksityiselämän suojaan, jonka piiriin kuuluu oikeus määrätä itsestään ja kehostaan.⁵⁴

Oman erityispiirteensä tutkimukseen tuo se, että tarkastelun kohteena on yksityisen elinkeinotoiminnan sääntely ja valvonta siltä osin kuin kyseessä on turvallisuusalan elinkeinolon haltijan harjoittamasta julkisesta tehtävästä. Mahdollinen muu liiketoiminta jää tämän tutkimuksen ulkopuolelle. Yksityisen turvallisuusalan palveluja myyvän yrityksen asiakkaalle⁵⁵ on tärkeä, että palvelun lain-

vastuussa. Yksityisellä turvallisuusalalla julkisia tehtäviä hoitavia henkilöitä velvoittaa sama vastuu rikoslain (19.12.1889/39) 40:12.1 nojalla.

⁵² Merkittävänä julkisen vallan käyttönä on pidettävä esimerkiksi itsenäiseen harkintaan perustuvaa oikeutta käyttää voimakeinoja tai muuten puuttua merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin (HE 1/1998 vp s. 179).

⁵³ Tuori 2000a: 29.

⁵⁴ Ojanen 2001: 47; Pohjolainen & Majuri 2000: 199.

⁵⁵ Turvallisuusalan asiakkaat jaetaan yleensä kolmeen pääsegmenttiin: kauppa ja teollisuus, julkinen sektori sekä kiinteistö- ja kuluttajamarkkinat. Kaupan ja teollisuuden osuus on noin 70 % muiden segmenttien osuuden jakautuessa melko tasan. (Turvallisuusalan liiketoiminnan kasvualueet ja mahdollisuudet Suomessa 2010: 6, 37.)

mukaisuuteen, laatuun ja sopimuksenmukaisuuteen voi luottaa. Palvelun tulee täyttää varsinaisen turvallisuusalaa koskevan lainsäädännön ohella myös muun lainsäädännön vaatimukset⁵⁶. Palvelujen ostoa ja myyntiä koskevat yksityisoikeudelliset kysymykset eivät sisälly tämän tutkimuksen tehtävänasetteluun.

Se, kuka on yksityisen turvallisuuspalvelun asiakas, ei aina ole yksiselitteistä. Palvelun loppukäyttäjänä tai hyödynsaajana voi viime kädessä olla yksilö, vaikka palvelun on hankkinut esimerkiksi julkinen tai yksityinen yhteisö taikka yritys. Turvallisuus voi olla myös lisäarvo ja saattaa tulla välillisesti jonkin tuotteen tai palvelun mukana, jolloin asiakas ei ole varsinaisesti ostanut turvallisuutta vaan jotakin muuta kuten esimerkiksi pääsylipun jalkapallo-otteluun. Asiakkuus voi myös ketjuuntua, jolloin turvallisuuspalvelun loppukäyttäjän määrittäminen voi olla vaikeaa. Kuka esimerkiksi on viime kädessä lentomatkaan liittyvän turvallisuuden ostaja, hyödynsaaja ja käyttäjä: viranomainen, ilmailulaitos, lehtoyhtiö vai lentomatrustaja?⁵⁷

4 Tutkimuksen ala ja metodi

Tutkimus kuuluu sekä julkis- että yksityisoikeuden alaan. Oikeudenalajaotus ymmärretään perinteisen suomalaisen oikeudenalajaotuksen mukaisesti, jonka välittömät esikuvat ovat 1800-luvun saksalaisessa käsitelainopillisessa doktriinissa ja jonka juuret ovat joiltain osin roomalaisessa oikeudessa. Pääjaotus on yksityisoikeus – julkisoikeus. Julkisoikeus ymmärretään suppeassa merkityksessä, joka käsittää valtio-oikeuden alajaotteluineen.⁵⁸

Julkisoikeudellisesta näkökulmasta tutkimuksessa on elementtejä yleishallinto-oikeuden, erityishallinto-oikeuden, elinkeino-oikeuden ja rikosoikeuden aloilta. Kehikkoon kuuluu myös valtiosääntöoikeus perusoikeuksien turvaamista, julki-

⁵⁶ EU:n tuoteturvallisuusdirektiivi (2001/95/EY) saatettiin Suomessa voimaan kuluttajaturvallisuuslailla (30.1.2004/75) 16.2.2004 alkaen. Lakia sovelletaan kuluttajapalveluksiin siltä osin kuin niiden aiheuttamien terveys- ja omaisuusvaarojen ehkäisemisestä ei muussa lainsäädännössä ole säännöksiä, joissa edellytetään vähintään samaa turvallisuustasoa. (L kulutustavaroiden ja kuluttajapalvelusten turvallisuudesta 1–2 §.) Yksityinen turvallisuusala kuuluu lain soveltamisalaa vain turvasuojaustoiminnan osalta, kuten tutkimuksessa myöhemmin todetaan kuluttajansuojaa koskevassa osuudessa. Suomessa tuoteturvallisuuden valvonta on jaettu eri viranomaisille siten, että Tukes (Turvatekniikan keskus) vastaa kulutustavaroiden turvallisuuden valvonnasta ja kunnat (yleensä kunnan terveystarkastaja) palveluiden turvallisuudesta. Joidenkin tavaroiden ja palveluiden kuten yksityisen turvallisuusalan turvallisuudesta ja valvonnasta on säädetty erikseen.

⁵⁷ Lanne & Kupi 2007: 40.

⁵⁸ Subjektiteorian mukaan oikeussuhteen luonne sekä yksityisoikeuden ja julkisoikeuden rajanveto riippuvat oikeussuhteen subjekteista ja siitä, missä ominaisuudessa nämä ovat oikeussuhteen osapuolina (ks. Björne 1979: 5–7, 15).

sen vallan käyttöä ja julkisten (hallinto)tehtävien hoitamista tarkasteltaessa.⁵⁹ Eurooppaoikeuteen⁶⁰ viitataan julkisoikeudellisesta näkökulmasta silloin, kun tarkastellaan turvallisuusalan yksityistämistä. Yksityisoikeudellisesta näkökulmasta tutkimus sivuaa yhteisöoikeutta⁶¹ sekä erityisen yksityisoikeuden alaan kuuluvia työ- ja talusoikeuksia, jotka sijoittuvat yksityis- ja julkisoikeuden rajalle.⁶² Yksityistä turvallisuusalaa koskevat myös julkisoikeuden alaan kuuluvien elinkeino- ja rikosoikeuden säädökset. Viranomaistoiminnan sääntely kuuluu erityishallinto-oikeuden alaan. Viranomaisten ja yksityisen turvallisuusalan toimijoiden välisiä suhteita sääntelevät pääasiassa yleishallinto-oikeudelliset säädökset (ks. kuvio 1).

Nykykeskustelussa oikeusjärjestystä lähestytään usein konsistenssin ja koherenssin käsitteiden kautta. Konsistenssi on oikeusnormeihin liittyvää keskinäistä ristiriidattomuutta, jota taataan muun muassa normiristiriitojen ratkaisuvälineillä *lex superior*, *lex posterior* ja *lex specialis*. Koherenssi taas on lähinnä oikeusperiaatteiden ominaisuus, jolla viitataan sisällölliseen johdonmukaisuuteen.⁶³

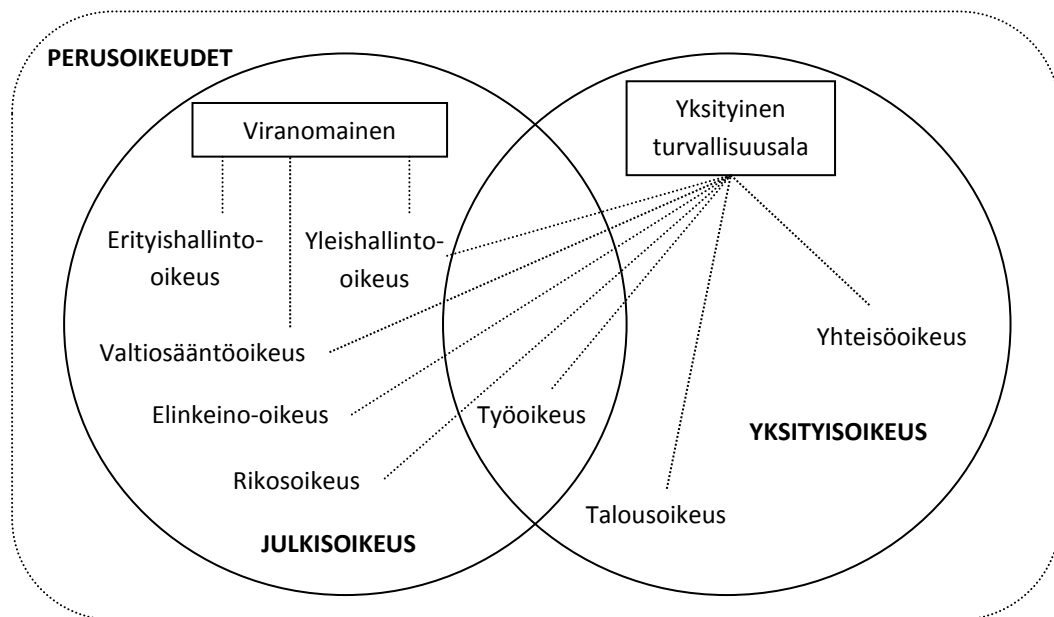
⁵⁹ Valtiosääntöoikeus ja hallinto-oikeus ovat niin kiinteässä yhteydessä toisiinsa, että joskus voi olla vaikea erottaa, kummasta oikeudenalasta on kyse. Kuuluipa yksittäinen säädös sitten valtiosääntö- tai hallinto-oikeuden alaan, sitä asetettaessa ja sovellettaessa ei voi sivuuttaa perustuslainmukaisuusnäkökohtaa eikä perusoikeuslottuvuutta. (Jyränki & Husa 2012: 75.)

⁶⁰ Aiemmin käytetyt käsitteet yhteisöoikeus ja EY-oikeus vanhenivat Lissabonin sopimuksen myötä, koska siinä luovuttiin Maastrichtin sopimuksen pilarimallista (Raitio 2013: 1).

⁶¹ Yhteisöoikeudella tarkoitetaan yritystoimintaa koskevaa yksityisoikeudellista sääntelyä (Ossa, Saarnilehto & Villa (2007): 1, 68–69).

⁶² Laakso 1990: 2–3; Ossa, Saarnilehto & Villa (2007): 68–69.

⁶³ Tuori 2004: 1200. Björne systematisoi normeja oikeusjärjestelmän avulla jakamalla ne sisällöllisesti eri oikeudenaloihin (Björne 1979: 2). Tuorin mukaan normistoja voidaan luoda myös luokittelevassa eli klassifikatorisessa mielessä nojautuen oikeusjärjestykselle ulkoisiin kriteereihin, jotka perustuvat normien yhteiskunnallisen sääntelykohteeseen (Tuori 2004: 1200–1201).



Kuvio 1. Yksityisen turvallisuusalan yhdistämiä oikeudenaloja.

Useilla oikeudenaloilla on kiinnostuttu siitä, mikä on oman oikeudenalan suhde oikeusjärjestyksen perustaviin lähtökohtiin, ja mikä oikeusjärjestyksen eri lohkoja yhdistää⁶⁴. Vuoden 1995 perusoikeusuudistus on vahvistanut käsitystä, että perusoikeusnormit eivät ole ainoastaan julkisoikeuden vaan koko oikeusjärjestyksen perusnormisto, joka oikeusperiaatteina läpäisee jopa siviilioikeuden ydinalueen⁶⁵. Oikeusjärjestys on valtiosääntöistynyt ja eri oikeudenalat ovat valtiosääntöoikeudellistuneet. Enää ei kärjistäen ole olemassa ”perusoikeusvapaata” lainsäädännön osa-aluetta.⁶⁶

Koska tässä tutkimuksessa tarkastellaan yksityisen turvallisuusalan valvontaa ja kuvataan valvonnasta oikeudellisesti vastaava järjestelmä, tutkimuksen oikeu-

⁶⁴ Viljanen 2002: 26.

⁶⁵ Tuori 1998: 1012–1013.

⁶⁶ Viljanen 2002: 26, 30, 36. Perusoikeuskeskeiseen ajatteluun on suhtauduttu myös kriittisesti. Paasto pitää tulkintaa jokaisen ratkaisutilanteen rakentumisesta perusoikeuslähtöisenä punnintana tai kansalaisten keskinäisten suhteiden jäsentymisestä perusoikeudenhaltijoiden suhteina käytännön elämää ja ratkaisutilanteita suhteettomasti kuormittavana sekä oikeudenalalle ominaista sääntelyjärjestelmää ja sen ymmärtämistä häiritsevänä. Analyttinen koulukunta on Paaston mukaan siviilioikeuden alueella jo aiemmin mahdollistanut perusoikeusnäkökulmasta esitetyn tyyppiset muutokset oikeudellisessa ajattelussa. Paasto asettaakin oikeudenalan oman perinteen perusoikeuksista lähtevän systematiikan edelle. (Paasto 2004: 124.)

denaloja toisiinsa yhdistävän systematisoinnin kriteerinä on yksityinen turvallisuusala. Tarkoitus on selvittää yksityisen turvallisuusalan valvontaa koskeva normisto ja sen konsistenssi. Perusoikeuksien, joista erityisesti vapausoikeuksien, nähdään vaikuttavan taustalla yhdistäen yksityisen turvallisuusalan valvontaa säänteleviä normeja ja oikeudenaloja.

Tutkimusmetodi on lainopillinen. Näin ollen tutkimuksen perustehtävä on selvittää oikeussääntöjen sisältöä (oikeudellinen tulkinta⁶⁷) ja systematisoida oikeussäännöksiä.⁶⁸ Tutkimus on luonteeltaan enemmän systematisoiva kuin tulkitseva, koska tarkoituksena on selvittää yksityistä turvallisuusalaa koskevan valvontajärjestelmän rakenne, jotta sen sääntelyn riittävyttä voidaan arvioida. Koska tutkimukseen sisältyy valvontajärjestelmän kuvaus, sen toiminnan arviointia ja oikeudellista systematisointia, tutkimukseen liittyy myös oikeuspoliittisia ulottuvuuksia. Ne näkyvät ehdotuksina joidenkin yksityiseen turvallisuusalan valvontaan liittyvien osa-alueiden tarkempaan oikeudelliseen tarkasteluun ottamiseksi ja ehdotuksina lainsäädännössä havaittujen aukkojen ja puutteiden poistamiseksi.

5 Keskeiset lähteet

Tutkimusaineistona ovat käyttäytymistä ohjaavat lupanormit, viranomaisen ja yksityisen turvallisuusalan toimijan toimivaltaa määrittelevät kompetenssinormit ja hallinnossa noudatettavia menettelynormeja sisältävä voimassa oleva lainsäädäntö⁶⁹. Keskeisiä lähteitä ovat myös lainvalmisteluaineistot ja muut virallislähteet. Yksityiseen turvallisuusalaan suoraan liittyviä tuomioistuinratkaisuja löytyy valitettavan vähän. Vain muutamassa KKO:n ratkaisussa käsitellään alaan varsinaisesti liittyviä asioita. Yleisesti voimakeinojen käyttöön ja oikeuttamis-

⁶⁷ Oikeussäännöksiä on tulkittava, koska säädökset ovat epämääräisiä. Yksityiskohtaisimmillaankaan ne eivät voi yksiselitteisesti kattaa kaikkia tapauksia. Säädökset ovat epätäydellisiä, koska lainsäätävä ei ole voinut mainita tai ottaa huomioon kaikkia mahdollisia tapauksia lakia säätäessään. Ne saattavat olla myös ristiriidassa keskenään. Samaan tapaukseen saattaa soveltua yksi tai useampi säädös, mikä vaatii yhteensovittamista tai päätöstä tapaukseen sovellettavasta säädöksestä. (Kiikeri & Ylikoski 2004: 104.)

⁶⁸ Aarnio 1989: 288; Husa 1995: 134. Aarnion (1978: 96) mukaan jokainen oikeusjärjestystä koskeva käsitys perustuu johonkin systematisointiin. Avainasemassa ovat käsitteiden väliset yhteydet eli käsitejärjestelmän sisäinen rakenne. Tulokseksi saadaan oikeudellisten ilmiöiden hallitsemisen kannalta välttämättömät teoriarakennelmat. (Aarnio 1986: 111.) Ks. tulkitsevasta (käytännöllisestä ja systematioivasta (teoreettisesta) lainopista Aarnio 1997: 36–37, 53. Lainoppi pohjautuu Aarnion (1989: 60–61) mukaan aina jossain määrin lakipositivistiseen taustaoletukseen. Se hyväksyy tietyn oikeuslähdeluettelon, nojautuu määrättyihin metodisiin sääntöihin ja periaatteisiin sekä on jossain määrin arvosidonnaista. Arvokäsitteitä käytetään tulkintojen perusteina tai arvoasetelmiin viitataan välillisesti esitettäessä perusteluja.

⁶⁹ Laakso 1990: 16–27.

perusteisiin liittyviä ratkaisuja on hiukan enemmän, mutta ne eivät ole olleet yksityisen turvallisuusalan kannalta kovin merkittäviä.⁷⁰ Eduskunnan oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiehen ratkaisut ovat koskeneet etupäässä toimivaltuuksien käyttöä ja niiden suhdetta perus- ja ihmisoikeuksiin⁷¹. Koska Euroopan unionin lainsäädännössä ei suoraan säännellä yksityistä turvallisuusalaa, Euroopan yhteisöjen tuomioistuinratkaisuja on vähän ja ne ovat liittyneet pääasiassa siihen, onko jäsenmaan kansallisessa lainsäädännössä huomioitu henkilöiden, tavaroiden ja palvelusten vapaata liikkuvuutta sekä sijoittautumisen vapautta koskeva EU-sääntely⁷². Tästä poiketen tapaus *Brink's Security Luxembourg v. komissio* koski komission tarjouspyyntömenettelyssä tapahtunutta muotovirhettä⁷³.

Paasonen on todennut, että yksityiseen turvallisuusalaan liittyvän kansainvälisen ja kotimaisen tutkimuksen yhteisenä piirteenä on tutkimuksen vähäisyyden lisäksi sen yksipuolisuus⁷⁴. Suomalainen tutkimus on keskittynyt pitkälti tarkastelemaan vartioimistoimintaa sivuavia valtiosääntöoikeudellisia erityiskysymyksiä kuten esimerkiksi voimakeinojen käyttöä julkisen vallan kriteerinä⁷⁵. Alan kasvavia koulutustarpeita palvelemaan ilmestyneissä oppikirjoissa on keskitytty alalla työskentelevien toimivaltuuksiin ja oikeudelliseen asemaan⁷⁶. Viime vuosina on valmistunut myös muutama yksityisen turvallisuusalan lainsäädännön tarkoituksenmukaisuutta arvioiva tutkimus⁷⁷. Paasonen toteaa väitöskirjansa täyttävän yksityisen turvallisuusalan sääntelyyn liittyvää empiiristä tutkimusaukkoa ja osoittavan, että niin Suomessa kuin maailmallakin on suoranainen puute yksityisen turvallisuusalan oikeustieteellisestä tutkimuksesta⁷⁸. Tämä tutkimus paikkaa osaltaan tätä puutetta. Lisäksi tutkimus täyttää yksityistettyjen ja ulkoistettujen julkisten palvelujen valvontaa koskevan yleisen oikeudellisen tutkimuksen tarpeita. Julkisten palvelujen yksityistämiseen ja ulkoistamiseen liittyvää oikeudel-

⁷⁰ Ks. esim. KKO 1982-II-159, KKO 2010:23, KKO 2004:75 ja KKO 2008:21.

⁷¹ Ks. esim. EOAK 30.9.2009 Dnro 1640/4/08; EOAK 10.2.2009; EOAK 13.9.2006 Dnro 3492/4/04; EOAH 30.3.2007 Dnro 3285/4/04; EOAK 4.12.2012 Dnrot 2396/2/11 ja 3792/4/11; EOAE 19.6.2013 Dnro 1222/2/11.

⁷² Ks. esim. Tapaus 114/97 komissio v. Espanja (1998) ECR I 6717; Tapaus 355/98 komissio v. Belgia (2000) ECR I 1221; Tapaus 283/99 komissio v. Italia (2001) ECR I 4363; Tapaus 476/05 komissio v. Italia (2008) ECR 2007 I 11091 ja Tapaus 189/03 komissio v. Alankomaat (2004) ECR I 09289.

⁷³ Tapaus 437/05 *Brink's Security Luxembourg SA v. komissio* (2009) ECR II 03233.

⁷⁴ Paasonen 2014: 13.

⁷⁵ Esim. Hakalehto-Wainio 2008; Keravuori-Rusanen 2008; Kerttula 2005 ja 2010; Kerttula, Huttunen & Ojala 2008; Majanen 1979; Pohjolainen & Majuri 2000.

⁷⁶ Esim. Kerttula, Huttunen & Ojala (2008). Paasonen (2008).

⁷⁷ Esim. Ellonen 2012; Paasonen 2014.

⁷⁸ Paasonen 2014: 128.

lista tutkimusta⁷⁹ on tehty jonkin verran, mutta palveluja koskevan valvonnan tutkimus⁸⁰ näyttäytyy hyvin vähäisenä.

6 Tutkimuksen keskeinen sisältö

Johdantoa seuraavassa pääluvussa II pohditaan tutkimuksen keskeisiä käsitteitä kuten perusoikeutta turvallisuuteen, yksityistämistä ja valvontaa. Pääluku III keskittyy turvallisuusalan yksityistämisen oikeudellisten rajojen määrittämiseen. Perustuslain säännöksillä on yhtä aikaa turvallisuusalan yksityistämistä ja yksilön perusoikeuksia rajoittavia, turvaavia ja edistäviä funktioita. Perustuslain 124 §:n nojalla turvallisuusalan yksityistäminen on mahdollista, ja julkisen vallan käyttöä sisältäviä turvallisuustehtäviä voidaan antaa yksityisten toimijoiden hoitettaviksi tietyin rajoituksin. Samalla kun perusoikeussäännökset takaavat yksilön oikeuksia, ne rajoittavat perustuslain 124 §:n ohella mahdollisuuksia edistää turvallisuusalan yksityistämistä ja yksityisen turvallisuusalan toimijoiden toimivaltuuksia. Perustuslain 22 ja 124 §:istä sekä perusoikeussäännöksistä on johdettavissa julkisen vallan velvollisuus valvoa turvallisuusalan yksityisiä toimijoita ja niiden toiminnan laillisuutta⁸¹.

Pääluvuissa II ja III esitellyt näkökohdat muodostavat oikeudellisen perustan yksityisen turvallisuusalan julkisen valvonnan, valvonnallisen yhteistyön ja yksityisen valvonnan keinoille sekä valvontajärjestelmälle. Valvonnan keinot ja valvontajärjestelmä on kuvattu tarkemmin pääluvussa IV. Pääluku V sisältää ehdotuksia valvontajärjestelmän kehittämiseksi muillakin kuin lainsäädännön keinoin. Päälukuun VI on koottu tutkimuksen johtopäätökset ja tutkimuksen pohjalta nousseet toimenpide-ehdotukset.

Tämän tutkimustyön rinnalla on koko ajan ollut vireillä yksityisen turvallisuusalan lainsäädännön uudistamishanke. Valtioneuvosto antoi 3.4.2014 eduskunnalle esityksen laiksi yksityisistä turvallisuuspalveluista sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 22/2014 vp), jonka oli tarkoitus tulla voimaan 1.1.2015. Hallituksen esityksen eduskuntakäsittely päättyi kuitenkin vasta 12.3.2015, kun esitys hyväksyttiin toisessa käsittelyssä eduskunnan täysistunnossa⁸². Sisäministeriön poliisiosasto asetti 26.6.2015 ajalle 1.7.2015–30.6.2016 yksityisen turvallisuusalan lupaprosessien tehostamista koskevan lainsäädäntöhankkeen, jonka tehtävänä oli antaa esitys muutoksista yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain (21.8.2015/1085) lupaprosesseja koskeviin säännöksiin sekä muista lähinnä tek-

⁷⁹ Esim. Harisalo 1986; Komulainen 2010; Rasinmäki 1997.

⁸⁰ Esim. Hoffrén 2009; Pantti 1993.

⁸¹ Saraviita 2011: 296.

⁸² PTK 172/2014 vp.

nisluonteisina pidettävistä muutoksista⁸³. Muutokset tulevat voimaan yhtä aikaa kuin laki yksityistä turvallisuuspalveluista, joka on säädetty astumaan voimaan 1.1.2017⁸⁴. Uudella lailla kumotaan vanha laki (12.4.2002/282) yksityisistä turvallisuuspalveluista (LYTP 113 §).

Vaikka uusi laki ei tutkimuksen kirjoitushetkellä ole vielä voimassa, tutkimuksessa viitataan sen säännöksiin, ellei muuta mainita, koska eduskunta on sen hyväksynyt ja se on laadittu yhdistämällä suuremmitta muutoksitta vuoden 2002 lain yksityisistä turvallisuuspalveluista ja lain järjestyksenvalvojista (22.4.1999/533) säännökset. Lainsäädäntöä on seurattu 29.8.2016 saakka.

⁸³ SM 035:00/2015.

⁸⁴ HE 42/2016 vp s. 1.

II TUTKIMUKSEN KESKEISET KÄSITTEET JA LÄHTÖKOHDAT

Koska turvallisuuden ja valvonnan määrittelyjen kirjo on moninainen, tässä pääluvussa otetaan kantaa siihen, miten niiden sisältö tässä tutkimuksessa ymmärretään, ja missä merkityksessä niitä käytetään. Luvussa esitetään myös malli turvallisuus-perusoikeuden oikeussuhteiden ja tasojen havainnollistamiseksi sekä pohditaan turvallisuuden tarvetta ja turvallisuustietoisuuden lisääntymistä. Yksityisen turvallisuusalan sijoittumisen hahmottamiseksi osana valtakunnallista kokonaisturvallisuutta luodaan katsaus siihen, mitä yksityistämällä ja valvonnalla tarkoitetaan. Valvonnan toteuttaminen edellyttää valvontajärjestelmää, jonka teoreettista rakennetta tarkastellaan luvun lopuksi.

1 Käsitys turvallisuudesta

Turvallisuus on käsitteenä varsin moniulotteinen ja sillä on monta rinnakkaista ja osin päällekkäistäkin määritelmää. Paasonen ei pidä keskustelua turvallisuus-käsitteen määrittelystä hedelmällisenä, koska käsitteen sisältö vaihtelee eri asiayhteyksien mukaan⁸⁵. Ymmärrys turvallisuuden eri ulottuvuuksista yleisellä tasolla on kuitenkin tarpeen, jotta käsite voitaisiin tyydyttävällä tavalla määritellä kussakin asiayhteydessään.

Turvallisuus voidaan määritellä sitomalla se menettelytapoihin: jokin on turvallista, kun tietyt toimenpiteet on toteutettu. Tavallista on määritellä turvallisuus riskin kautta: mitä pienempi riski, sitä suurempi turvallisuus. Turvallisuus voi olla myös ominaisuus eli toiminnan lopputulos sekä käsitteellinen tavoite eli prosessin laatu. Organisaatioissa eri ihmiset ja yhteisöt voivat määritellä turvallisuuden eri tavoin esimerkiksi organisaation vastuuna, asenteena tai kulttuurin tuotteena. Turvallisuutta voidaan tarkastella myös koettuna turvallisuuden tai turvattomuuden tunteena. Kun turvallisuutta tarkastellaan erityisesti yrityksen näkökulmasta, käytetään käsitettä yritysturvallisuus.⁸⁶ Lisäksi turvallisuus on myös varmuutta, vaarattomuutta (vaarojen poissaoloa), luotettavuutta ja ennustettavuutta merkitsevä arvo⁸⁷. Arvolla tarkoitetaan kaikkea, mitä halutaan, tavoitellaan tai arvostetaan, siis sitä, mitä pidetään arvokkaana ja hyvänä⁸⁸. Turvallisuus on lisääntymätön arvo, jonka maksimia ei voi ylittää. Lisääntymätön arvo

⁸⁵ Paasonen 2014: 16.

⁸⁶ Lanne & Kupi 2007: 8–9.

⁸⁷ Virta 1998: 24–25.

⁸⁸ Salminen & Ikola-Norrbacka 2009: 128.

koetaan arvoksi vain sen ollessa vaarassa tai kun se on jo menetetty. Kun arvo toteutuu, sitä ei koeta arvoksi, sitä helposti laiminlyödään ja se unohdetaan (vrt. esim. terveys).⁸⁹

Tämän tutkimuksen kannalta soveltuva yleinen lähtökohta turvallisuuden määrittämiseksi on Kuluttajaviraston (1.1.2013 alkaen Kilpailu- ja kuluttajavirasto) käsitys turvallisuudesta. Turvallisuus on sellainen kokonaisvaltainen fyysinen ja psyykinen tila, jossa kenellekään ei aiheudu loukkaantumisia tai vammautumisia eikä kenenkään psyykkistä tasapainoa horjuteta tarpeettomasti. Kun vaarallisen tapahtuman todennäköisyys ja seurausten vakavuus (riskit) ovat hyväksyttäviä, toiminta on turvallista.⁹⁰ Riski viittaa tapahtumaan liittyvään epävarmuuteen, joka joskus voidaan ilmaista todennäköisyytenä. Riskit voidaan jakaa kolmeen tyyppiin: vahinko, häpeä ja likaantuminen eli saastuminen. Tässä yhteydessä riskillä tarkoitetaan vahinkoa, jonka voi aiheuttaa esimerkiksi rikos, ja sen mukanaan tuomaa haittaa. Riskit jaetaan edelleen primaari- ja sekundaaririskeihin. Primaaririski on uhka, joka halutaan eliminoida jollakin turvatoimella tai –laitteella. Sekundaaririskit syntyvät primaaririskin eliminoinnin seurauksena. Riski voi kohdistua joko yksilöön tai systeemiin. Yksilöriski on sosiaalinen silloin, kun ihminen ei omalla päätöksellään voi päästä eroon ryhmästä, johon hän kuuluu. Riskit voidaan luokitella myös viittaamalla vaaran aiheuttajaan, esimerkiksi yksilö itse, toinen yksilö, toinen yksilö ryhmän jäsenenä, luonto tai systeemi.⁹¹

Turvallisuus on tavoitetila, johon pyritään ja jota halutaan ylläpitää. Erilaiset turvatoimet ovat välineitä, jotka antavat turvaa⁹² kontrolloimalla turvallisuutta uhkaavaa vaaraa ja vähentämällä riskejä. Turvatoimilla voidaan parantaa tilannetta eli kontrolloida vaarallisia muutostapahtumia. Niillä voidaan säilyttää myös status quo estämällä tilanteen heikkeneminen. Voidaan puhua myös aktiivisista ja passiivisista turvatoimista. Aktiiviset turvatoimet reagoivat muutoksiin sekä perustuvat toimintaan ja tekoihin (esim. vartija). Aktiivisen turvatoimen tunnusmerkkeihin kuuluu myös, että se on tilanteen kuluessa tarvittaessa peruutettavissa. Passiivisilla turvatoimilla säilytetään status quo ilman erityistä toimintaa ja tekoja (esim. lukko). Turvatoimilla varaudutaan ennakoituihin vaaroihin. Varotoimista puhutaan silloin, kun tarkoitetaan ennakolta ehkäiseviä aktiivisia tai passiivisia turvatoimia, joilla varaudutaan ennakoimattomiin vaaroihin.⁹³

⁸⁹ Airaksinen 2012: 276–277.

⁹⁰ Kuluttajaviraston ohjeet ohjelmapalvelujen turvallisuuden edistämiseksi 2003: 4.

⁹¹ Airaksinen 2012: 11, 64, 67–68.

⁹² Turva on lupaus turvallisuudesta. Se koskee tilaa, jossa vaaraa ei ole olemassa, tai toimia, jotka vähentävät vaaraa. (Airaksinen 2012: 81–82.)

⁹³ Airaksinen 2012: 81–85.

Koskela on kuvannut turvallisuuden monikerroksisuutta viidellä käsitteellä: laskennallinen, koettu/henkilökohtainen, kulttuurinen/rakenteellinen, sosiaalinen ja imaginäärinen. Toteutuneiden rikosten lukumäärästä voi päätellä riskin joutua rikoksen kohteeksi. Koettu turvallisuus on henkilökohtainen tunne, johon kuitenkin aina vaikuttavat ne kytkökset, joilla yksilö kiinnittyy yhteisöön ja yhteiskuntaan. Kulttuurisena käsitteenä turvallisuus ymmärretään asemana suhteessa muihin, esimerkiksi alakulttuureihin, mihin voi liittyä yhteiskunnallisten rakenteiden mahdollistamaa eriarvoisuuksien ylläpitämistä ja alistamista. Sosiaalisesti ymmärrettynä turvallisuus riippuu siitä, miten hyvin tuntee paikalliset tavat ja osaa reagoida erilaisiin tilanteisiin. Turvallisuus on myös kollektiivisen mielikuvituksen, median ja muiden tietolähteiden muovaama imaginäärinen kokonaisuus.⁹⁴

Koskelan ajattelu seuraa Furedia⁹⁵ jäsentämällä turvallisuutta yksilön näkökulmasta pelon ja turvattomuuden kulttuurina, joka selittää yksilön kokeman turvallisuuden ja pelon suhdetta. Pelon kulttuuri selittää turvattomuuden lisääntymistä, vaikka turvallisuuden aste koko ajan lisääntyy.⁹⁶ Havainnoimme ja koemme mahdollisia riskejä ja vaaroja sitä herkemmin mitä turvatumpaa elämämme objektiivisesti on⁹⁷. Pelon kulttuurissa on psykologinen ja fyysinen puoli. Eriyisesti yksilönä ihminen on heikko ja haavoittuvainen. Ympäröivä maailma taas on täynnä uhkaavia riskejä: maailma on vaarallinen, paha ja julma. Airaksinen pitää Furedin ja Koskelan ajattelua retorisesti oivallisena mutta kuitenkin epämääräisenä ja epäanalyttisenä heuristisena ideana. Airaksisen mielestä puhe pelon kulttuurista on liioiteltua. Hänen mielestään on parempi puhua vaaran ubiikkiyhteiskunnasta⁹⁸, jossa ihmisen on koko ajan huomioitava vaarat, uhat ja riskit, vaikka hän ei läheskään aina pelkää niitä. Ubiikkiyhteiskunta on objektiivinen kun taas pelon kulttuuri on subjektiivinen tila. Merkittävin ero pelon kulttuurin ja vaaran ubiikkiyhteiskunnan välillä Airaksisen mukaan on, että ubiikkiyhteiskunnassa kaikki vaarat eivät pelota ja että ihminen elää omaa elämäänsä omien riskiensä kanssa. Tätä näkökulmaa Airaksinen kutsuu yksilöturvallisuudeksi.⁹⁹

⁹⁴ Koskela 2009: 103–106.

⁹⁵ Ks. esim. Furedi 2002 ja 2008.

⁹⁶ Airaksinen 2012: 15–16.

⁹⁷ Alvesalo & Kivivuori 2003: 231.

⁹⁸ Mannermaa kutsuu tietoyhteiskuntaa ubiikkiyhteiskunnaksi (lat. ubi que = kaikkialla tai monessa paikassa oleva), jossa teknologioiden kehittyminen vaikuttaa elämänmalleihimme ja tapaamme toimia. Tulevaisuudessa kaikki ihmiset yksityisinä, viranomaisina ja yrityksinä valvovat ja ovat valvottavia tekoälyn, verkon ja elektronisen kommunikaation koko ajan läsnä ollessa. (Mannermaa 2008: 25–41.) Airaksisen mukaan riski, vaara ja pelko ovat teknologioiden tavoin koko ajan läsnä, vaikka niitä ei aina edes huomata. Tällöin voidaan puhua vaaran ubiikkiyhteiskunnasta. (Airaksinen 2012: 19.)

⁹⁹ Airaksinen 2012: 15–19.

Jos turvallisuudesta halutaan saada mahdollisimman kattava kokonaiskäsitys, sitä on lähestyttävä monesta näkökulmasta. Professorit Niemelä ja Lahikainen johtivat 1990-luvulla turvattomuustutkimushanketta, jonka tulokset tuottivat 23 eri turvattomuuden ulottuvuutta, jotka läpäisivät kaikki elämänalueet perhe- ja ihmissuhteista työelämään, talouteen jne. Tällaista kaikki elämän alueet kattavaa laajaa käsitystä turvallisuudesta kutsutaan inhimilliseksi turvallisuudeksi¹⁰⁰. Niemelä on itse kyseenalaistanut, onko näin laaja-alainen turvallisuus-käsite tarkoituksenmukainen. Hän toteaa kuitenkin, että toisaalta on kysyttävä, miksi rajata käsite kapeaan merkitykseen, kun turvallisuuden ja turvattomuuden ilmiö näyttää joka tapauksessa koskevan useita eri elämänalueita.¹⁰¹

Inhimillistä turvallisuutta suppeampi on niin sanottu laaja turvallisuuskäsitys, jonka mukaan uhkatekijöiden toteutumisella voi olla merkittäviä seurauksia Suomelle, väestölle tai yhteiskunnan elintärkeille toiminnoille¹⁰² mutta osa seurauksista kuten esimerkiksi ihmishenkien menetykset ja vakavat vammautumiset ovat vältettävissä. Laajaan turvallisuuskäsitykseen perustuvalla kokonaisturvallisuuden¹⁰³ hallinnalla pyritään turvaamaan yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen jatkuvuus paitsi normaalioloissa myös häiriötilanteissa¹⁰⁴ ja poikkeusoloissa¹⁰⁵. Painopiste on ollut onnettomuuksilta (safety) ja rikollisuudelta (security) suojaamisessa, vaikka sotilaallisilta uhkilta suojaautuminen onkin tunnustettu oleelliseksi osaksi kokonaisuutta.¹⁰⁶

Oikeusdogmaattisen tutkimuksen lähtökohdaksi pelon ja turvattomuuden kulttuuri, yksilöturvallisuus tai inhimillinen turvallisuus eivät sovellu, koska niiden kaikkia ulottuvuuksia ei voida tutkia voimassa olevaa lainsäädäntöä systema-

¹⁰⁰ Niemelä 2000: 24–25; Niemelä & Lahikainen 2000a: 7; Niemelä & Lahikainen 2000b: 9–10.

¹⁰¹ Niemelä 2000: 36.

¹⁰² Elintärkeät toiminnot ovat yhteiskunnalle välttämättömiä toimintokokonaisuuksia (Kokonaisturvallisuusstrategia 2012–2015: 161).

¹⁰³ Kokonaisturvallisuudella tarkoitetaan yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamista viranomaisten, elinkeinoelämän ja järjestöjen yhteistyönä. Elintärkeiden toimintojen turvaamisella ylläpidetään valtiollinen itsenäisyys, yhteiskunnan turvallisuus sekä väestön elinmahdollisuudet. (Kokonaisturvallisuusstrategia 2012–2015: 12, 161–162.) Kyse on eri hallinnonalojen välisestä poikkihallinnollisesta toiminnasta sekä valtion, kuntien, elinkeinoelämän ja järjestöjen välisestä yhteistoiminnasta (Nurmi 2011: 389).

¹⁰⁴ Häiriötilanteilla tarkoitetaan tapahtumia ja tilanteita, jota edellyttävät johtamisessa tai palvelutuotannossa normaalioloista poikkeavia toimenpiteitä, tehtäviä ja toimivaltuuksia (Kokonaisturvallisuusstrategia 2012–2015: 161; Nurmi 2011: 385–386).

¹⁰⁵ Poikkeusoloja ovat valmiuslain 3 §:ssä ja puolustustilalain (22.7.1991/1083) 1 §:ssä säädetyt tilanteet. Valtioneuvosto toteaa yhteistoiminnassa presidentin kanssa poikkeusolot, joissa voidaan ottaa käyttöön ja käyttää valmiuslaissa säädetyt toimivaltuuksia, jotka ovat välttämättömiä ja oikeasuhtaisia lain tarkoitusten saavuttamiseksi. Toimivaltuuksia voidaan käyttää vain, jos tilanne ei ole hallittavissa viranomaisten säännönmukaisin toimenpitein. (Kokonaisturvallisuusstrategia 2012–2015: 163.)

¹⁰⁶ Kokonaisturvallisuusstrategia 2012–2015: 12–13, 163; Nurmi 2011: 384–385.

tisoimalla ja tulkitsemalla. Myöskään laajaa turvallisuuskäsitystä ei oteta tämän tutkimuksen lähtökohdaksi, sillä se on tutkimuskysymysten kannalta tarpeettoman laaja ja sisältää myös paljon sellaisia osa-alueita, joiden oikeudellinen tutkimus on hankalaa.

Tämän tutkimuksen turvallisuuskäsitys onkin perinteinen, kapea näkemys, jossa valtiolla on kaksi turvallisuutta uhkaavien riskien torjuntaan liittyvää tehtävää, joiden toteuttamisesta huolehtivat turvallisuus- ja puolustusinstituutiot¹⁰⁷. Kansakuntaa suojellaan vihollisilta ulko- ja puolustuspolitiikoilla keskeisimpinä toimijoina puolustusvoimat, puolustusliitot ja YK. Sisäisen järjestyksen ylläpitämisestä sekä kansalaisten fyysisen koskemattomuuden ja oikeuksien suojaamisesta huolehtivat poliisi, rajavartio- ja oikeuslaitos. Tavoitteena on kansalaisten suojeleminen rikollisuudelta ja väkivallalta. Ääritapauksessa kurin ja järjestyksen ylläpitäminen voi johtaa poliisivaltioon, jossa lähes kaikki yhteiskunnallisesti ja taloudellisesti merkitykselliset toiminnot on säännelty rajoituksilla, kielloilla tai lupasäännöksillä. Oikeassa mittakaavassa kyseessä on oikeusvaltio, jossa viranomaisten toimintaan kuuluu lainalaisuusperiaate ja mahdollisuus yksipuolisesti velvoittavaan vallan käyttöön.¹⁰⁸

Kansalaisten suojeleminen -tavoitteeseen kiinnittyvät oleellisesti käsitteparit järjestys ja turvallisuus sekä yleinen järjestys ja turvallisuus, joita käsitellään tarkemmin turvallisuusalan yksityistämistä koskevassa luvussa. Viranomaisvalvonnalla varmistetaan siitä, että yksityisten turvallisuuspalvelujen hoitama järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen on oikeusvaltiollisen kansalaisten suojeleminen -tavoitteen mukaista. Kun turvallisuudesta tulee liiketoimintaa, syntyy samoista markkinoista ja eduista keskenään kilpailevia yrityksiä. Tästä aiheutuvan turvattomuuden estämiseksi valtion on valvottava turvallisuusalan liiketoimintaa. Airaksisen mukaan vain valtio voi viime kädessä tyydyttää ihmisten turvan tarpeen valvomalla ja säätelemällä turvallisuusalan elinkeinotoimintaa ja huolehtimalla, etteivät turvallisuusalan yritykset ole vaaraksi toisilleen ja kansalaisille.¹⁰⁹

Moderni oikeudenmukaisuusteoria korostaa turvallisuutta ihmisoikeutena¹¹⁰. Tässä tutkimuksessa oikeutta henkilökohtaiseen turvallisuuteen tarkastellaan

¹⁰⁷ Nyky-yhteiskunnassa yksilön oma riskienvastainen toiminta on tehty vaikeaksi. Yksilön kuuluu antaa riski poliisille, vartijalle tai muulle virallisesti valtuutetulle taholle hoidettavaksi ja luottaa heihin. Myös minimaalista valtiota vaatineet ääri-liberaalit ovat sitä mieltä, että valtion olennainen tehtävä on järjestää, valvoa ja kehittää turvaa. Jo Thomas Hobbes katsoi 1600-luvulla, etteivät ihmiset kykene kantamaan vastuuta omasta kokonaisturvallisuudestaan, koska turvatoimet johtavat konflikteihin muiden kanssa. (Airaksinen 2012: 36, 288.)

¹⁰⁸ Mäenpää 2013: 60–62, 137–139; Niemelä 2000: 25–26; Saraviita 2011: 68.

¹⁰⁹ Airaksinen 2012: 289.

¹¹⁰ Karapuu 1987, 74; Niemelä 2000: 22–23.

perustuslaissa turvattuna perusoikeutena. Turvallisuuden oikeutena liittyy tietty paradoksaalisuus. Oikeutena se tarkoittaa, etteivät ihmiset saa vaarantaa tai vahingoittaa muita ihmisiä. Yksilön oikeus turvallisuuden rajoittaa siten muiden ihmisten tekojen vapautta, jos ne aiheuttavat vaaraa ja vahinkoa yksilölle. Oikeus turvallisuuden on siis vaatimus muita yksilöitä vastaan, mitä jokainen yksilö odottaa muiden kunnioittavan.¹¹¹

Turvallisuudessa voidaan erottaa objektiivinen eli yksilöllisestä kokemuksesta riippumaton taso ja subjektiivinen eli koettu taso. Objektiivisella turvallisuudella tarkoitetaan esimerkiksi sitä, ettei kansalaisia uhkaa sota tai nälänhätä, että kansalaisten elinikä nousee ja että lääketieteen keinoin onnistutaan voittamaan vakavia tauteja. Poliisiterminologiassa turvallisuus on yleensä nähty kapeasti, objektiivista turvallisuutta edistävänä, fyysisenä turvallisuutena. Tosin lähipoliisitoiminnan myötä ajattelu on laajentunut käsittämään myös muita turvallisuuden ulottuvuuksia.¹¹²

Suomen lainsäädännössä yksityinen turvallisuusala nähdään fyysistä turvallisuutta suojaavana. Sen seurauksena yksityinen turvallisuusala edistää objektiivista turvallisuutta vastaamalla sellaiseen järjestyksen tarpeeseen ja tarpeeseen suojautua sellaisia ulkoisia vaaroja vastaan, joihin poliisi ei ole velvollinen varautumaan tai joihin varautumiseen julkisten turvallisuuspalvelujen ei koeta riittävän. Kansalaisten objektiivisen turvallisuuden tasoa on onnistuttu lisäämään, mutta subjektiivinen turvallisuuden tunne ei kuitenkaan ole kohonnut. Tähän sisältyy Airaksisen esittämä turvan ja turvallisuuden paradoksi: ”Mitä enemmän on turvaa, sitä enemmän kaivataan turvatoimia, mutta mitä enemmän on turvatoimia, sitä vähemmän on turvallisuutta”. Turvatoimet merkitsevät vaaran olemassaoloa ja tuovat aina vaaran mieleen. Siitä syystä ihmiset pelkäävät, vaikka turvatoimin onkin saavutettu hyvä turvallisuus.¹¹³

1.1 Oikeus henkilökohtaiseen turvallisuuteen

Kun Suomen perustuslain tasoinen sääntely koottiin vuonna 2000 voimaan astuneeseen uuteen perustuslakiin, perusoikeussäännökset ehdotettiin otettavaksi siihen sellaisina kuin ne olivat hallitusmuodon vuonna 1995 uudistetussa II luvussa. Oikeus henkilökohtaiseen turvallisuuteen oli omaksuttu Suomen perusoikeusjärjestelmään kansainvälisistä ihmis- ja perusoikeussopimuksista. Sekä YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen 9 artiklassa että Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklassa todetaan, että jokaisella on

¹¹¹ Airaksinen 1993: 192; Airaksinen 2012: 287–292.

¹¹² Alvesalo & Kivivuori 2003: 231; Niemelä 2000: 21; Virta 1998: 24–25.

¹¹³ Airaksinen 2012: 85–86.

oikeus vapauteen ja henkilökohtaiseen turvallisuuteen.¹¹⁴ Euroopan ihmisoikeussopimuksen velvoitteet ovat tiukkoja. 1 artiklan mukaan ”Korkeat sopimusosapuolet takaavat jokaiselle lainkäyttövaltaansa kuuluvalla tämän yleissopimuksen 1 osassa määritellyt oikeudet ja vapaudet”. Sanamuoto edellyttää sopimuksen ratifioineelta valtiolta velvoitteiden välitöntä turvaamista.¹¹⁵ Suomalaisessa oikeuskielessä perusoikeus-käsitteellä viitataan ensisijaisesti valtiosisäiseen perustuslakitasoiseen sääntelyyn. Ihmisoikeuksilla tarkoitetaan kaikille ihmisille yleensä kansainvälisellä sopimuksella tunnustettua arvoa.¹¹⁶

Euroopan ihmisoikeussopimuksessa käsitteen henkilökohtainen turvallisuus on katsottu turvaavan mielivaltaista vapauteen puuttumista¹¹⁷ vastaan ja vahvistavan yksilön vapaudenriistämiseltä nauttimaan suojaa. Vapaudenriiston on tapahduttava lain määräämässä järjestyksessä. Sille tulee olla peruste kansallisessa laissa ja kansallista lakia on sovellettava yhdenmukaisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklan 1 kappaleen a–f –kohdissa määriteltyjen edellytysten kanssa.¹¹⁸ Tuori on lisäksi tuonut esiin kansainvälisessä keskustelussa nousseen kannan, jossa oikeudelle henkilökohtaiseen turvallisuuteen annettaisiin myös itsenäistä merkitystä, vaikka Euroopan ihmisoikeussopimuksessa ei erikseen mainitakaan oikeutta henkilökohtaiseen koskemattomuuteen samoin kuin hallitusmuodossamme vuonna 1995.¹¹⁹ Tuori muistuttaa, että myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan 2 kohdassa ja 10 artiklan 2 kohdassa puhutaan turvallisuudesta ihmisoikeuksien rajoitusperusteiden yhteydessä. Artiklassa 8 käytetty ”public safety” Tuori katsoo merkitsevän yleistä järjestystä ja turvallisuutta. Artiklan 10 termi ”national security” viittaa Tuorin mukaan ulkoiseen turvallisuuteen.¹²⁰

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 11 artiklassa turvatun oikeuden rauhanomaiseen kokoontumisvapauteen tulkintakäytännön mukaan valtiolla on katsottu olevan positiivinen velvoite suojella kokoontumisvapauden käyttöä ulkopuoli-

¹¹⁴ A Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksesta 18.5.1990/439; EIOS:n 5 artikla 23.10.1998/769; A kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen sekä siihen liittyvän valinnaisen pöytäkirjan voimaansaattamisesta 30.1.1976/108.

¹¹⁵ Pellonpää, Gullans, Pölönen & Tapanila 2012: 15.

¹¹⁶ Jyränki & Husa 2012: 377–378.

¹¹⁷ Ks. EIT tapaus Ceyhan Demir and others v. Turkki (13.1.2005), jossa oli kyse viranomaisen vastuusta vankilakapinan ja vanginkuljetuksen aikana pahoinpidellyn vangin kuolemasta, ja EIT tapaus Öcalan v. Turkki (12.5.2005), jossa oli kysymys työväenpuolueen johtajan rikoksista, mm. yllyttämisestä kuolemaan johtaneisiin terroritekoihin. EIT korosti oikeutta turvallisuuteen yksilöllisenä oikeutena eli oikeutena viranomaisen toimenpiteisiin mielivallalta suojelemiseksi.

¹¹⁸ Hirvelä & Heikkilä 2013: 120–121, 127; Pellonpää, Gullans, Pölönen & Tapanila 2012: 392–393; 396–401.

¹¹⁹ Tuori 1999c: 922; van Dijk & van Hoof & van Rijn & Zaakl 2006: 457.

¹²⁰ Tuori 1999c: 923.

selta häirinnältä¹²¹ (SopS 19/1990). Myös Euroopan unionin perusoikeuskirjan 6 artiklassa todetaan, että jokaisella on oikeus vapauteen ja henkilökohtaiseen turvallisuuteen. 12 artikla takaa jokaiselle oikeuden rauhanomaiseen kokoontumisvapauteen ja yhdistymisvapauteen kaikilla tasoilla erityisesti poliittisessa, ammattiyhdistys- ja yhteiskunnallisessa toiminnassa.¹²² Kokoontumisvapautta ei saa tulkita rajoittavasti. Kokoontumisvapauteen puuttumisen tulee perustua lakiin ja syiden tulee olla sekä vakuuttavia että pakottavia. Puuttumiseksi ei kuitenkaan katsota sitä, että kokoontumiselle pitää hakea etukäteen lupa tai että siitä pitää ilmoittaa viranomaisille.¹²³ Sellainen ennakoilmoitusmenettely, joka tosiasiaa estäisi kokouksen järjestämisen esimerkiksi edellyttämällä ilmoituksen tekemistä kohtuuttoman aikaisin, on Suomessa kielletty¹²⁴.

Perusoikeus henkilökohtaiseen turvallisuuteen taataan perustuslain 7.1 §:ssä, jossa säädetään jokaisen oikeudesta elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Perustuslain näkökulma turvallisuuteen on rikoksiin varautumista ja henkilöturvallisuuden edistämistä kuten Suomen perusoikeusjärjestelmään vaikuttaneen Euroopan ihmisoikeussopimuksen englanninkielisessä 5 artiklassakin todetaan: ”Everyone has the right to liberty and security of person”. Turvallisuutta myös tarkoittavan safety-sanan käyttäminen olisi merkinnyt varautumista palovaaroihin ja muihin tahattomiin fyysisiin riskeihin. Perusoikeus henkilökohtaiseen turvallisuuteen voidaan edelleen ryhmitellä uskonnon ja omantunnonvapautta, sananvapautta sekä kokoontumista ja yhdistymistä koskeviin vapausoikeuksiin (PL 11–13 §). Niihin luetaan myös oikeudet henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen (PL 7 §), liikkumisvapaus (PL 9 §) sekä omaisuudensuoja (PL 15 §). Henkilökohtainen koskemattomuus on lisäksi läheisessä yhteydessä yksityiselämän suojaan (PL 10 §), jonka piiriin kuuluu oikeus määrätä itsestään ja kehostaan.¹²⁵

Perusoikeusuudistuksen yhteydessä turvallisuutta ei sidottu kiinteästi henkilökohtaiseen vapauteen vaan sen mainitsemisella haluttiin korostaa julkisen vallan

¹²¹ Ks. EIT tapaus Plattform ”Ärzte for das Leben” (21.6.1998 A 139), jossa EIT vahvisti viranomaisen veloitteeksi ryhtyä tarvittaessa kohtuullisiin toimenpiteisiin laillisen mielenosoituksen suojelemiseksi vastamielenosoittajilta. Jos kokoontumisvapautta pyritään estämään yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen liittyvillä perusteilla, EIT vaatii yleensä todellista näyttöä yleisestä häiriöstä tai turvallisuusriskistä. Ks. EIT tapaus Makhmudov v. Russia (26.7.2007 no. 35082/04), jossa EIT piti protestimielenosoituksen kieltämistä turvallisuussyihin vedoten mielivaltaisena, kun samanaikaisesti muut kaupunginlaajuiset joukkotapahtumat jatkuivat keskeytyksettä. (Hirvelä & Heikkilä 2013: 609.)

¹²² EYVL N:o C 364, 18.12.2000, s. 1.

¹²³ Hirvelä & Heikkilä 2013: 606–607; Pellonpää, Gullans, Pölönen & Tapanila 2012: 759–760.

¹²⁴ Saraviita 2011: 213.

¹²⁵ Ojanen 2001: 47, Pohjolainen & Majuri 2000: 199.

toimintavelvoitteita suojata yhteiskunnan jäseniä rikoksilta ja muilta heihin kohdistuvilta oikeudenvastaisilta teoilta¹²⁶. Tuori korostaa sitä, että perusoikeusuu- distuksen yhteydessä hallitusmuotoon lisätty säännös ei vastaa Euroopan ihmis- oikeussopimuksen valvontaelinten tulkintakäytäntöä, jossa oikeus henkilökohtai- seen turvallisuuteen on nähty epäitsenäisenä, henkilökohtaisen vapauden suo- jaan liittyvänä oikeutena¹²⁷. Yksilö ei siten voi Euroopan ihmisoikeustuomiois- tuimessa vedota pelkästään oikeuteensa turvallisuuteen eikä oikeus turvallisuu- teen Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukaan velvoita julkista valtaa sen tur- vaamiseen muuten kuin henkilökohtaisen vapauden suojaamisen yhteydessä. Perustuslaissa oikeus turvallisuuteen nähdään laajemmin kuin Euroopan ihmis- oikeussopimuksessa. Kyse ei ole pelkästään vapaus-perusoikeuden takeesta vaan julkiselle vallalle kansalaisten turvallisuuden toteutumiseksi toimintavelvoitteita luovasta itsenäisestä perusoikeudesta.¹²⁸ Perusoikeusuu- distuksen yhteydessä turvallisuuden merkitykseen osana perusoikeuksia liittyvä tulkinnallinen ero kansainvälisten sopimusten ja Suomen perusoikeusuu- distuksen välillä ei herät- tänyt juurikaan keskustelua¹²⁹.

Viranomaisen toimintavelvoitteet ymmärretään yleensä perusteiksi toteuttaa positiivisia vapauksia eli lisätä kansalaisten toimintamahdollisuuksia. Kuitenkin kansalaisten turvallisuus-perusoikeuden toteutumiseksi valtiolla katsotaan ole- van perusoikeuksiin nojautuva aktiivinen toimintavelvollisuus rajoittaa¹³⁰ kansa- laisten vapautta¹³¹. Vuosina 2005–2009 vapausperusoikeuksia rajoitettiin anta- malla laajojakin toimivaltuuksia ensin poliisille ja muille turvallisuusviranomai- sille ja sittemmin myös yksityiselle turvallisuusalalle. Tämä oli osittain seurausta kansainvälisen terrorisminvastaisen toiminnan laajamittaisesta aktivoitumisesta.¹³² Ajatellaan, että kyse ei olekaan kansalaisten oikeuksiin puuttumisesta, vaan heille perustuslain nojalla kuuluvan turvallisuuden takaamisesta. Käsitys positiiv- visten vapauksien toteuttamisesta on siten liukunut kansalaisten vapauden ra- joittamisen suuntaan.¹³³

¹²⁶ HE 309/1993 vp s. 47; Saraviita 2011: 157.

¹²⁷ Tuori 1999c: 922.

¹²⁸ Tuori 1999c: 925–929; Esitys järjestyslaiksi 2000: s. 63–66; Kerttula 2010: 58.

¹²⁹ Viljanen 2001: 165–166.

¹³⁰ Suomen valtiosääntöoikeudessa erotetaan toisistaan perusoikeuksien rajoittaminen tavallisella lailla, tilapäinen perusoikeuspoikkeus perustuslain 23 §:ssä säännellyissä poikkeusoloissa ja perusoikeuspoikkeus poikkeuslain säätämisyjärjestyksessä (Ojanen 2001: 43; Ojanen 2003: 50–51).

¹³¹ Aer 2000: 76 .

¹³² Saraviita 2011: 155, 158–159.

¹³³ Aer 2000: 76–77.

Oikeus henkilökohtaiseen turvallisuuteen on muiden perusoikeuksien tapaan nähty nimenomaan yksilön oikeutena¹³⁴. Oikeushenkilöiden perusoikeussuoja on kuitenkin saanut kannatusta jo ennen perusoikeusuudistusta. Muun muassa Kastari on ollut sitä mieltä, että perusoikeudet voisivat kuulua myös oikeushenkilölle ”itse oikeushenkilön kulloisestakin laadusta sekä myös kunkin kansalaisvapauden luonteesta johtuvin modifikaatioin”¹³⁵. Hidénin mukaan oikeushenkilöt voisivat saada välillistä perusoikeussuojaa, jonka hän ulottaisi vain yksityisoikeudellisiin oikeushenkilöihin. Oikeushenkilöiden turva voitaisiin hakea muusta lainsäädännöstä. Perustuslain tehtävä ei ole turvata kaikkea sitä, mitä oikeusjärjestys turvaa.¹³⁶ Länsinevan kanta taas on selvästi oikeushenkilöiden perusoikeuksia puoltava, vaikka hän pitääkin perusoikeusjärjestelmän lähtökohtana yksilöiden perusoikeuksia. Hän katsoo, ettei oikeushenkilöiden perusoikeussuojan tarvitse olla yhtä voimakas kuin yksityishenkilöiden. Oikeushenkilöihin välittömästi sovellettavia perusoikeuksia Länsinevan mukaan ovat omaisuudensuoja, elinkeinovapaus, yhdenvertaisuus sekä kokoontumis- ja yhdistymisvapaus.¹³⁷ Kultalahti on arvostellut Länsinevaa siitä, että hän näyttää kuten Hidénkin sulkevan julkisen vallan elimet perusoikeussuojan ulkopuolelle, vaikka hän kuitenkin hyväksyy oikeushenkilöiden perusoikeussuojan¹³⁸. Viljanen sen sijaan pitää koko kysymystä oikeushenkilöiden perusoikeussuojasta normaaleissa lainsäädäntötilanteissa akateemisenä. Hänen mukaansa lainsäädäntöhankkeet kohdistuvat vain poikkeuksellisesti oikeushenkilöiden oikeuksiin, ja silloinkin taustalta voidaan useimmiten paikallistaa luonnollisia henkilöitä.¹³⁹

Oikeushenkilöt liittyvät keskeisesti yksityiseen turvallisuusalaan niin alan yritysinä, palveluja ostavina tahoina kuin toimenpiteiden kohteinakin. Jos oikeushenkilöillä ei olisi perusoikeussuojaa, perusoikeuksien välinen punnintatilanne olisi pystyttävä palauttamaan luonnollisten henkilöiden perusoikeuksiin silloinkin, kun osapuolina olisi vain oikeushenkilöitä. Tätä ajatellen Kerttula on asettunut kannattamaan näkemystä, että oikeushenkilötkin nauttisivat perusoikeussuojaa, koska se ilmentää oikeusvaltiossa vallitsevaa perustavaa laatua olevia periaatteita. Ellei näin olisi, siitä aiheutuisi Kerttulan mukaan sattumanvaraisista seikoista kuten esimerkiksi yhtiömuodosta riippuvia ongelmia. Perusoikeussuojaa saisi esimerkiksi toiminimellä toimiva yrittäjä mutta osakeyhtiömuodossa toimiva ei,

¹³⁴ Vrt. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 1 artiklan viittaus ”jokaiseen”, joka kattaa periaatteessa luonnollisten henkilöiden lisäksi myös oikeushenkilöt. Tulkinnasta riippuu, voiko oikeushenkilö tulla jostakin oikeudesta osalliseksi. Esim. artikkelissa 5 säädetyn henkilökohtaisen vapauden suojan ei katsota ulottuvan oikeushenkilöihin. (Pellonpää, Gullans, Pölönen & Tapanila 2012: 15–16.)

¹³⁵ Kastari 1972: 72–80.

¹³⁶ Hidén 1996: 759–760.

¹³⁷ Länsineva 2002: 105–112, 115–116.

¹³⁸ Kultalahti 2003: 710–711.

¹³⁹ Viljanen 1999a: 119; Viljanen 2011b: 98.

vaikka yrittäjien intressit olisivat samanlaiset. Lisäksi yksityisten välisissä horisontaalisuhteissa luonnollinen henkilö voisi aina vedota perusoikeussuojaan kun taas oikeushenkilö ei, mikä johtaisi siihen, että horisontaalisuhteissa tapahtuvissa punnintatilanteissa perusoikeusjärjestelmä voisi koitua oikeushenkilön vahingoksi, mutta ei koskaan sen hyödyksi.¹⁴⁰

Oikeushenkilöihin Länsinevan näkemyksen mukaan välittömästi sovellettavaan kokoontumisvapauteen liittyy keskeisesti turvallisuus-perusoikeus. Esimerkiksi jokin yhdistys voi päättää kokoontumislain (22.4.1999/530) 2 §:ssä tarkoitetun mielenosoituksen järjestämisestä, jonka täytäntöönpanosta vastaa yhdistyslain (26.5.1989/503) 35 §:ssä edellytetty yhdistystä edustava hallitus. Mielenosoituksen järjestäjällä ja siihen osallistuvilla yksilöillä on oikeus turvallisuuteen paitsi toisiin yksilöihin myös muihin yksityisiin oikeushenkilöihin ja julkiseen valtaan, johon yksityinen turvallisuusala tässä yhteydessä rinnastuu, nähden. Vaikka turvallisuus-perusoikeus on lähtökohtaisesti yksilön oikeus, pidän perusteltuna sen välitöntä soveltamista myös yksityisiin oikeushenkilöihin niiden käyttäessä kokoontumisoikeutta. Rekisteröidyn yhdistyksen jäsenet eivät yhdistyslain 6 §:n mukaan vastaa henkilökohtaisesti yhdistyksen velvoitteista. Johdonmukaista olisi, etteivät rekisteröidyn yhdistyksen jäsenet myöskään olisi pakotettuja turvautumaan henkilökohtaisiin perusoikeuksiinsa toimeenpannessaan yhdistyksen tekemiä päätöksiä, ja että kaikki asiaan liittyvät oikeudet ja velvollisuudet olisivat siitä päätöksen tehneellä yhdistyksellä.

1.2 Turvallisuus-perusoikeus ja muut perusoikeudet

Perusoikeusuudistuksen jälkeen keskeisenä ajatuksena on ollut, että perusoikeuden oikeusvaikutukset eivät rajoitu vain yhteen oikeusvaikutukseen vaan niitä voi liittyä yhteen perusoikeuteen useita¹⁴¹. Laajan perusoikeusnäkemyksen mukaan julkisen vallan velvollisuuteen kunnioittaa perusoikeuksia kuuluu olla itse rajoittamatta perusoikeuksien toteutumista. Julkisella vallalla on myös velvollisuus suojata yksilöä muiden yksilöiden pyrkimyksiltä rajoittaa perusoikeuksia. Turvaamisvelvollisuus edellyttää julkista valtaa turvaamaan aktiivisin toimin yksilön perusoikeuden toteutumista. Perusoikeuden ohjelmallinen vaikutus merkitsee siihen sisältyvää velvollisuutta lainsäädännön tai hallintokäytännön uudistamiseen perusoikeuden mahdollisimman laajaksi toteuttamiseksi. Kompetensivaikutuksen johdosta perusoikeus saattaa sekä velvoittaa lainsäätäjää ja viranomaista että samalla antaa velvoitetuille kelpoisuuden tai toimivallan toimia velvoitteen toteuttamiseksi. Tulkintavaikutus edellyttää perusoikeusmyönteistä la-

¹⁴⁰ Kerttula 2010: 67–68.

¹⁴¹ Karapuu & Jyränki 1999: 85.

kien ja alemmanasteisten säännösten tulkintaa viranomaisissa ja tuomioistuimissa. Abrogaatiovaikutus (syrjäyttävä vaikutus) kieltää perusoikeuden kanssa ristiriidassa olevan säännöksen soveltamisen. Subjektiivisen oikeuden perustava vaikutus antaa yksilölle mahdollisuuden tarvittaessa vedota tuomioistuimessa perusoikeuteen.¹⁴²

Turvallisuus-perusoikeuden turvaaminen voidaan joissain tapauksissa nähdä muiden perusoikeuksien täydentäjänä. Yhden perusoikeuden rajoittamista voidaan yleensä myös helposti perustella toisen perusoikeuden turvaamisella. Niitä vapausoikeuksia rajoittavia toimia, joita usein perustellaan turvallisuudella, voitaisiin monesti perustella myös omistusoikeudella. Esimerkiksi liikkumis- ja oleskeluoikeuden rajoittaminen sellaisissa tiloissa, jotka ovat yksityisessä omistuksessa, mutta yleiseen käyttöön tarkoitettuja kuten esimerkiksi kauppakeskukset, saa aikaan jännitteen liikkumisvapauden ja omaisuudensuojan välille.¹⁴³ Omaisuudensuojaa on pidetty ensisijaisesti yksilöä suojaavana suhteellisena perusoikeutena, joka edistää yksilöiden taloudellista vapautta ja turvallisuutta, ja joka on sovittava yhteen muiden perusoikeuksien kanssa¹⁴⁴. Liikkumisvapautta taas ei voi täsmällisesti erottaa oikeudesta henkilökohtaiseen koskemattomuuteen. Se voi lisäksi kytkeytyä syrjintäkieltoon¹⁴⁵ esimerkiksi oikeutena liikkua yleiseen käyttöön tarkoitetuissa tiloissa tai julkisilla kulkuneuvoilla ilman syrjintää.¹⁴⁶

Vapausoikeuden ohella turvallisuuteen liittyy myös vaatimus-, valta- ja suoja-oikeuden ulottuvuudet. Vapausoikeuteen ei sisälly velvoitetta toimia toisin, vaan kukin saa kohdata riskinsä haluamallaan ja uskaltamallaan tavalla joutumatta siitä vastuuseen. Vaatimusoikeus turvallisuuteen kuuluu oleellisesti hyvinvointivaltion politiikkaan. Yksilön vaatiessa turvallisuutta valtiolle syntyy velvoite järjestää turvaa. Turvallisuuden vaaliminen edellyttää valtaoikeuksien omaamista. Valtaoikeus merkitsee auktoriteetin kuten esimerkiksi valtion tai vartijan antamien ohjeiden ja käskyjen sitovuutta. Suojaoikeudesta on kyse silloin, kun haital-

¹⁴² Karapuu 2011: 83–87.

¹⁴³ Kerttula 2010: 58, 62–63; KM 1992:3 s. 382–384.

¹⁴⁴ Länsineva 1999: 477. Omistusoikeus kuuluu sisällöltään tarkemmin konkretisoimattomiin perusoikeuksiin, joiden turvaaminen on perustuslaissa säädetty lainsäätäjän tehtäväksi (Rasilainen 2008: 742–743). Turvallisuus- ja omistusoikeudet kytkeytyvät toisiinsa, koska monet organisaatioiden turvallisuuskysymyksistä liittyvät viime kädessä omistusoikeuden eri ulottuvuuksiin (Kerttula 2010: 65).

¹⁴⁵ Rikoslain 11:11:n syrjintäsäännöksen tunnusmerkistössä tekotapoja on kolme: 1) jota kuta ei palvella yleisesti noudatettavilla ehdoilla, 2) henkilöltä kielletään syrjivällä perusteella pääsy tilaisuuteen tai kokoukseen tai hänet poistetaan sieltä ja 3) joku asetetaan ilmeisen eriarvoiseen tai muita olennaisesti huonompaan asemaan. Nuutila & Nuotio (2009: 272) ovat jakaneet rikoslain syrjintäperusteet kahteen ryhmään 1) henkilön ominaisuuksiin sekä 2) yksityiselämään kuuluviin perusteisiin ja kansalaisvapauksien käyttöön liittyviin perusteisiin.

¹⁴⁶ Ojanen & Scheinin 2011: 317–318; Scheinin 1999: 294, 301.

liseksi tai vaaralliseksi katsottu toiminta estetään kokonaan tai tehdään vaikeaksi esimerkiksi lainsäädännöllä.¹⁴⁷ Vapaus- ja vaatimusoikeudet ovat yksilön kannalta keskeisiä turvallisuus-perusoikeuden ulottuvuuksia. Turvallisuuteen liittyvät valta- ja suoja-oikeuksien ulottuvuudet antavat julkiselle vallalle edellytykset huolehtia yksilön vaatimusoikeuden myötä julkiselle vallalle syntyvästä yksilön oikeuksien suojaamisvelvoitteesta sekä perustuslain 22 §:ssä määrätystä velvollisuudesta turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Perusoikeuksien eri oikeusvaikutusten välille saattaa syntyä jännite, joka edellyttää eri intressien punnintaa. Keskeisimmät perusoikeudet, joiden kanssa turvallisuus voi joutua konfliktiin ovat yhdenvertaisuus ja syrjintäkielto (PL 6 §), oikeus henkilökohtaiseen koskemattomuuteen (PL 7 §), liikkumisvapaus (PL 9 §), yksityiselämän suoja¹⁴⁸ (PL 10 §), sananvapaus¹⁴⁹ (PL 12 §), kokoontumisvapaus¹⁵⁰ (PL 13 §) ja omaisuudensuoja (PL 15 §). Vartijalle, järjestyksenvalvojalle ja turvatarkastajalle on järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi laissa säädetty tiettyin edellytyksin oikeudet puuttua henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen (kiinniottaminen¹⁵¹, säilöissäpito, tarkastaminen, voimakeinojen käyttäminen), liikkumisvapauteen (pääsyn estäminen, poistaminen, kiinniottaminen, säilöissäpito) ja omaisuudensuojaan (tarkastaminen, esineiden ja aineiden poisottaminen) (LYTP 15–17 §; 41–43 § 45–46 §; L turvatarkastuksista tuomioistuimissa 2 §, 5–6 §; L turvatarkastuksista valtioneuvostossa 7–15 §; TurvatoimiL 10 §;

¹⁴⁷ Airaksinen 2012: 287–292.

¹⁴⁸ Yksityiset turvallisuuspalvelut voivat suojata etenkin kotirauhaa ja siihen läheisesti liittyvää julkisrauhaa. Valtiosääntöoikeudellisen tarkastelun kohteena on ollut koti- ja julkisrauhan ulottuvuuksien sijaan lähinnä kotirauhaan puuttumisen edellytykset. (Kerttula 2010: 63.) Viljasen (1999b: 343) mukaan PL 10 §:n mukaisen kotirauhan sisältö on riippumaton muun lainsäädännön mukaisen kotirauhan sisällöstä. Rikosoikeudellinen ja perustuslain kotirauhakäsite voivat siten poiketa toisistaan. Kerttula (2010: 63) pitää tätä ongelmallisena, mutta ei perustele kantaansa.

¹⁴⁹ Sananvapauden rajoituksia ei yleensä perustella turvallisuudella. Sitä voidaan joutua punnitsemaan muiden perusoikeuksien kanssa, kun tilojen omistaja tai haltija rajoittaa oleskelua hallitsemallaan alueella. Sananvapaus voi joutua vastakkain omistusoikeuden tai yksityisyyden suojan kanssa, jos omistusoikeudesta johtuvat rajoitusoikeudet rajoittaisivat myös sananvapautta (Kerttula 2010: 63–64.)

¹⁵⁰ Kokoontumisvapauden kannalta on ongelmallista, että tahot, joiden tehtävänä on turvata kokoontumisvapauden käyttämistä, voivat joutua järjestyksen ylläpitämiseksi myös rajoittamaan samaa oikeutta. Turvaamisvelvollisuus on säädetty poliisille. Velvoitteen ulottuvuudesta yksityisen turvallisuusalan toimijoihin niiden hoitaessa julkista hallintotehtävää ei ole säännöksiä. (Kerttula 2010: 64; Pohjolainen & Majuri 2000: 62–65.)

¹⁵¹ Suppeassa merkityksessä kiinniottamisella tarkoitetaan itsenäistä, lyhytkestoista vapaudenriistoa sisältävää pakkokeinoa. Laajemmassa merkityksessä sillä tarkoitetaan lisäksi henkilön tosiasiallista valtaanottamista kuten pidättämistä, vangitsemista, noutoa tms. vapaudenriistotoimenpidettä varten. (Majanen 1979: 139.) Yksityisellä turvallisuusalalla kiinniottamisen merkitys on suppea. Poliisin ja muun viranomaisen suorittamana kiinniottaminen voi saada laajan merkityksen.

IlmailuL 97 §; PoL 3:2–4). Näillä toimenpiteillä saatetaan puuttua myös PL 10 §:ssä turvattuun jokaisen yksityiselämään ja kunniaan.

Pelkkä punninta eri intressien välillä ei Metsärannan mukaan kuitenkaan riitä, sillä punninta-näkökulma saattaa hänen mukaansa johtaa ääripäiden yksipuoliseen painottamiseen: joko viranomaisen toimivaltuuksien lisäämiseen yksilön oikeuksien kustannuksella tai yksilön oikeuksien korostamiseen. Harkintatilanteisiin tarvitaan kriteerejä, joilla asiaa on mahdollista lähestyä jäsennellysti, ja jotka varmistavat harkinnan kontrolloitavuuden.¹⁵² Lainsäätäjällä on harkintatilanteessa enemmän harkintavaltaa kuin lain soveltajalla, ja se on luonteeltaan varsin abstraktia, koska tilanteeseen ei yleensä liity tiettyjä yksilöitä ja konkreettisia perus- ja ihmisoikeusintressejä. Lain soveltajalla puolestaan on tiedossa tapaukseen liittyvät tosiseikat ja sen myötä myös tiettyjen yksilöiden konkreettiset asemat ja eri intressien merkitykseen vaikuttavat seikat.¹⁵³

Valtion suojeluvollisuus on luonut perusoikeusjärjestelmään vapauden ja turvallisuuden välille pysyvän jännitteen, koska turvallisuuden toteuttaminen voi edellyttää toisen vapauten puuttumista¹⁵⁴. Perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset on tiivistetty perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä ja oikeuskirjallisuudessa seitsemäksi vaatimukseksi, joiden kaikkien tulee täytyä.¹⁵⁵ Rajoituksen olennainen sisältö, laajuus ja täsmälliset edellytykset tulee ilmetä suoraan lain säännöksestä¹⁵⁶. Hyväksyttävii rajoitusperusteita voivat olla korkeintaan vain ne, jotka ovat ihmisoikeussopimuksen asianomaisesta oikeudesta määräävän artiklan mukaan hyväksyttävii¹⁵⁷. Hyväksyttävyyteen liittyy myös yleinen yhteiskunnallinen hyväksyttävyyys, ja se, onko rajoitus kytkettävissä johonkin toiseen perusoikeuteen¹⁵⁸. Perusoikeuden ytimen on säilyttävä koskemattomana niin, ettei oikeutta tehdä tyhjäksi rajoittamisella. Rajoitus ei myöskään saa mennä pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painavuus suhteessa oikeushyvään.¹⁵⁹ Perusoikeuden rajoittamiseen oikeuttavat edellytykset on pyritty sisällyttämään yksittäisiin perusoikeussäännöksiin. Perustuslain 23 §:ssä, jossa säädetään perusoikeuksista poikkeusoloissa, on määritetty yleinen poikkeamisvaltuus perusoikeussuojasta niin sanotun hätätilaoikeuden nojalla. Tarkoituksena on, että poikkeusoloissakin rajoitus jäisi tilapäiseksi, ja että kynnys poikkeamiseen olisi korkea (aseellinen

¹⁵² Metsäranta 2015: 66–68.

¹⁵³ Länsineva 2001: 141–142.

¹⁵⁴ Ollila 2005: 783–784; Viljanen 2001: 167.

¹⁵⁵ Ks. esim. PeVM 25/1994 vp s. 5; PeVL 43/2010 vp s. 1–2, 5; HE 22/2014 vp s. 107; Viljanen 2011a: 144–163.

¹⁵⁶ PeVM 25/1994 vp s. 5; Ojanen 2003: 53; Viljanen 2011a: 147–151.

¹⁵⁷ PeVM 25/1994 vp s. 5; Ojanen 2001: 43; Viljanen 2011a: 154–157.

¹⁵⁸ PeVL 9/2002 vp s. 2; PeVL 24/2002 vp s. 2; Viljanen 2011a: 154–157.

¹⁵⁹ Ojanen 2003: 41; Viljanen 2011a: 157.

hyökkäys tms. ja poikkeuksen välttämättömyys kansakunnan olemassaolon kannalta).¹⁶⁰

Vartiointi-, järjestyksenvalvonta- ja turvatarkastustoimintaa sääntelevissä laeissa annetut valtuudet perusoikeuksien rajoittamiseksi täyttävät pääsääntöisesti yleiset perusoikeusrajoitusten vaatimukset. Ainoastaan ydinalueen koskemattomuuden vaatimukseen perusoikeuksia rajoittava lainsäädäntö ei anna selkeää vastausta. Sen seurauksena ydinalueen määrittely jää tosiasiallisia tehtäviä hoitavien henkilöiden vastuulle. Perusoikeuksien turvaamisen ja valvonnan kannalta tilanne ei ole tyydyttävä. Miten voi valvoa, noudatetaanko ydinalueen koskemattomuuden vaatimusta, jos sen rajoja ei ole täsmällisesti määritetty? Lisäksi ydinalueen koskemattomuutta loukataan yleensä tosiasiallisessa toiminnassa. Sen systemaattinen havaitseminen edellyttäisi ajantasaista valvontaa, minkä järjestämiseen tuskin on osoitettavissa resursseja. Jälkikäteinen valvonta esimerkiksi asianosaisen tekemän kantelun perusteella saattaa olla vaikeaa paitsi siksi, että ydinalueen määrittely puuttuu, myös siksi, että tosiasiallisessa toiminnassa suoritettuja toimenpiteitä ei aina kirjata valvonnan kannalta riittävällä tarkkuudella tapahtumailmoituksiin.

Perustuslakiin ei sisälly säännöstä perusoikeuksien keskinäisestä hierarkiasta tai etusijajärjestyksestä ristiriitatilanteissa. Suomalaisessa perusoikeusajattelussa perusoikeuksien välisiä ristiriitatilanteita ja jännitteitä ratkotaan kahdella tavalla, joita voidaan soveltaa myös yhtä aikaa. Ensiksi kullakin perusoikeudella ajatellaan olevan tietty ydinsisältö ja sen lisäksi jokin tietty reuna-alue, jossa perusoikeuteen voidaan puuttua enemmän ja syvemmin kuin ydinalueella.¹⁶¹ Toisessa ratkaisumallissa oikeusnormit jaetaan periaatteisiin ja sääntöihin. Periaatteita yritetään toteuttaa niin pitkälle kuin se on oikeudellisesti ja tosiasiallisesti mahdollista. Säännöille on tunnusomaista joko-tai-luonteisuus. Sääntöjen jännitetilanteissa on olennaista sääntöjen soveltamisalojen tarkka määrittely, jonka lopputuloksena on usein, että vain toinen sääntö todetaan soveltamiskelpoiseksi.¹⁶² Vapausoikeuksien keskinäisissä ristiriitatilanteissa jälkimmäisestä ratkaisumallista näyttää tulleen vallitseva.

Suuntauksena on ollut nähdä oikeus turvallisuuteen itsenäisenä oikeutena, jolloin turvallisuus ymmärretään yhteiskunnan kollektiiviseksi oikeudeksi tai ”tilaksi”, ja sen on tulkittu tarkoittavan turvallisuutta yleisen järjestyksen ja turvallisuuden merkityksessä. Perusoikeussuojan pääpaino nähdään samalla yhteiskun-

¹⁶⁰ Husa & Pohjolainen 2002: 200; Tuori 2011: 822–823; 829–830.

¹⁶¹ Toimivaltuuksia, jotka puuttuvat perusoikeuden ydinalueeseen olennaisesti ja syvästi, on oikeudellisissa yhteyksissä luonnehdittu perusoikeusherkiksi (Keravuori-Rusanen 2008: 434).

¹⁶² Ojanen 2003: 65–67.

nan jäsenten välisissä suhteissa eikä julkisen vallan ja yksityisen välisissä suhteissa.¹⁶³ Tästä osoituksena voi pitää yksityisten turvallisuuspalvelujen toiminnan sääntelyä, joka tietyin edellytyksin mahdollistaa yksilön muihin vapausoikeuksiin puuttumisen (henkilökohtainen vapaus ja koskemattomuus, liikkumisvapaus sekä omaisuudensuoja), jos yleinen järjestys ja turvallisuus tai toisen yksilön taikka yksilöiden turvallisuus ovat uhattuina. Ylimmät laillisuusvalvojat ovat kritisoineet ja jopa kyseenalaistaneet tämäntyyppisen käsityksen turvallisuudesta itsenäisenä perusoikeutena, josta sellaisenaan voitaisiin johtaa oikeus toisten perusoikeuksien rajoittamiseen¹⁶⁴.

Perusoikeusjärjestelmän sisäinen moniaineksisuus on johtanut käytännössä siihen, että jotkut perusoikeudet ovat saaneet suuremman painoarvon kuin toiset¹⁶⁵. Esimerkiksi turvallisuus-perusoikeus on saanut korostuneen aseman yleisötilaisuuksia koskevassa lainsäädännössä. Oikeudesta henkilökohtaiseen turvallisuuteen ei kuitenkaan ole ainakaan vielä muodostunut Pohjolaisen pelkäämä yleinen turvallisuuslauseke, josta muodostettaisiin superoikeus, jonka nojalla melkein kaikkiin muihin perusoikeuksiin puuttuminen tulisi mahdolliseksi¹⁶⁶. Tuori puolestaan on epäillyt, että yksittäisiä toimia, joille ei ole perustetta toimivaltasäännöksissä tai jotka ovat jopa ristiriidassa niiden kanssa, saatetaan ryhtyä oikeuttamaan perusoikeussäännöksiin palautettavalla turvallisuuden ylläpitämistehtävällä. Vertikaalisuhteiden rajoituksia perusteltaisiin siis horisontaalisuhteiden turvaamisella.¹⁶⁷ Wuorikin on kritisoinut turvallisuuden lähes ”pyhää kaikille elämänalueille vaikuttavaa asemaa”¹⁶⁸.

Tuorin epäily ei ole ollut aiheeton. Poliisi on joissain tapauksissa perustellut toimintaansa varsinaisen toimivaltuuden puuttuessa nimenomaan turvallisuus-perusoikeuden turvaamisella ja tehtäväkseen määrättyjen tehtävien hoitamisella¹⁶⁹. Oikeuskanslerin mukaan se, että jokin asia on määrätty poliisin tehtäväksi, ei vielä luo toimivaltaa. Vaikka tavoite olisikin hyväksyttävä kuten esimerkiksi rikollisuuden torjuminen, se ei oikeuta poikkeamaan oikeusvaltion keskeisistä periaatteista.¹⁷⁰ Huolestuttavaa on, että vastaavanlainen käytäntö näyttää viime vuosikymmeninä levinneen myös yksityiselle turvallisuusalalle. Kauppa-keskusten kiinniottotiloja on käytetty ilman lainmukaista toimivaltuutta kiinniotettujen säilöissäpitoon. Kyse on yleensä ollut myymälävarkauksista,

¹⁶³ Tuori 1999c: 923–924, 930.

¹⁶⁴ Lindstedt 2007: 1031–1033; Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus 2000: 277–278.

¹⁶⁵ Aer 2000: 225.

¹⁶⁶ Pohjolainen 1999: 941.

¹⁶⁷ Tuori 1999c: 931.

¹⁶⁸ Wuori 2003: 397–398.

¹⁶⁹ Ks. esim. EOAK 18.12.2003 Dnro 1634/4/01; EOAK 5.7.2007 Dnro 456/4/06.

¹⁷⁰ Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2004: 54, 79–80.

jolloin poliisin tulo on kestänyt, ja kiinniotettu on käyttäytynyt aggressiivisesti.¹⁷¹ Näissäkin tapauksissa toiminnan tavoite on hyväksyttävä, mutta toimivaltuuksien puuttuessa kuitenkin lainvastainen. Jotta yksityisen turvallisuusalan toiminta ei kehittyisi perusoikeusnäkökulmasta kielteiseen suuntaan, toimivaltuuksien lainmukaisen käytön valvontaan tulisi erityisesti kiinnittää huomiota.

Vapausoikeuksien ryhmään kuuluvista perusoikeuksista näyttää muodostuneen sääntelemätön hierarkia, jossa turvallisuus-perusoikeus on muiden yläpuolella ja sen toteutuminen pyritään kaikissa olosuhteissa aina turvaamaan. Muita vapausoikeuksia sovelletaan niin pitkälle kuin se tosiasiallisesti on mahdollista. Niiden toteutumatta jäämisen oikeutus perustellaan ensisijaisesti turvallisuus-perusoikeuden toteuttamisella¹⁷² ja toissijaisesti jonkin toisen vapausoikeuden turvaamisella. Asian tekee ongelmalliseksi se, että lainsäädännön tulkintakäytännössä yksilön oikeus turvallisuuteen ja yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen on usein lähes samastettu. Tällöin yksilöllisiä vapausoikeuksia saataan alistaa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden alle. Pahimmillaan yksilön on luovuttava oikeuksistaan kollektiivisen turvallisuuden nimissä. Nuotion mielestä turvallisuuden maksimointi edellyttäisi vapauden minimointia. Siksi turvallisuus jää eräänlaiseksi utopiaksi.¹⁷³ Myös Koskela ja Tuominen ovat todenneet monien turvallisuuteen tähtävien toimenpiteiden olevan luonteeltaan sellaisia, että niitä toteutettaessa samalla menetetään jotakin¹⁷⁴.

Lavapuro ja Tuori ovat yhtä mieltä siitä, että yksilön oikeudet ja kollektiiviset hyvät kuten yleinen järjestys ja turvallisuus tulisi lainsäädännössä erottaa toisistaan. Viljanenkin on pitänyt tärkeänä, että oikeus henkilökohtaiseen turvallisuuteen pidetään mahdollisimman kaukana yleisen järjestyksen ja turvallisuuden käsitteestä, vaikka kaikissa tilanteissa se ei hänen mukaansa olekaan mahdollista¹⁷⁵. Lavapuro moittii perustuslakivaliokuntaa kollektiivisen hyvän ja yksilön

¹⁷¹ EOAK 12.12.2012 Dnro 4402/2/10.

¹⁷² Ks. esim. kantelu eduskunnan oikeusasiamiehelle, jossa poliisin on kerrottu tehneen etukäteen apulaisoikeusasiamiehen lainvastaiseksi toteaman ”linjapäätöksen”, että kaikki kansainväliseen jalkapallo-otteluun saapuvat, jotka yrittävät tuoda kiellettyjä aineita ja esineitä tilaisuuteen, on otettava säilöön, koska kokemuksen mukaan moni ei poistu paikalta, vaikka pääsy tilaisuuteen on evätty (EOAK 9.6.2005. Dnro 1445/4/03).

¹⁷³ Nuotio 2008: 258–259.

¹⁷⁴ Koskela 2003: 281; Koskela & Tuominen 2003: 116.

¹⁷⁵ Viljanen (2001: 163, 171–173, 184) viittaa perustuslakivaliokunnan lausuntoon 35/1997 vp, jossa valiokunta puoltaa tarkastusoikeuden välttämättömyyttä, kun kyseessä on suurten asevarastojen aiheuttama uhka yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle. Esimerkiksi kotirauhan piirissä olevan aseiden säilytystilan tarkastamisella yleisen järjestyksen ja turvallisuuden varmistamiseksi on riittävän läheinen yhteys henkilökohtaiseen turvallisuuteen perustuslaissa turvattuna oikeutena. Huolimattomasti säilytetyt aseet voivat joutua luvattomiin käsiin ja aiheuttaa vakavan vaaran yksilön hengelle ja terveydelle.

oikeuksien rajanvedon laiminlyönnistä, erityisesti suhteellisuusperiaatteen kannalta merkittävän perusoikeusloukkauksen todennäköisyyden riskiarvioinnin tekemättä jättämisestä. Hänen mukaansa perustuslakivaliokunnan tulisi ottaa aina selkeästi kantaa siihen, kuinka konkreettisena yhden perusoikeuden rajoittamisen perusteena käytettyä uhkaa toiselle perusoikeudelle pidetään. Esimerkiksi milloin yleisötilaisuuteen osallistuvat saattavat vaarantaa muiden osallistujien oikeuden henkilökohtaiseen turvallisuuteen niin, että sillä perusteella kaikkien osallistujien oikeutta henkilökohtaiseen koskemattomuuteen voidaan rajoittaa antamalla järjestyksenvalvojille kokoontumislain 23 §:n nojalla henkilöiden tarkastusoikeus.¹⁷⁶ Kerttula yhtyy Lavapuron näkemykseen, että perustuslakivaliokunnan kannanottojen tulisi perustua konkreettiseen todennäköisyysarvioon¹⁷⁷. Keravuori–Rusasen mielestä yksilölle kuuluvien perusoikeuksien ja julkisen edun välisissä konfliktitilanteissa huomio on siirtynyt intensiteettivertailusta eräänlaiseen intressivertailuun, mikä on muodostunut ongelmakohtaksi julkisen vallan käytön valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa¹⁷⁸.

Viljanen pitää mahdollisena, että kollektiivinen hyvä voisi erityisin perusteluin toimia perusoikeuksien rajoitusperusteena. Oikeutta henkilökohtaiseen turvallisuuteen ja kollektiivista yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämistä ei Viljasen mukaan voida kaikissa tilanteissa pitää toisistaan erillään. Hän katsoo, ettei perusoikeuksien horisontaalivaikutukseen liity ylitsepääsemättömiä ongelmia, jos rajoitus läpäisee yleisten rajoitusedellytysten testin. Testi on ymmärrettävä kokonaisuutena, jonka läpäiseminen edellyttää jokaisesta osatestistä suoriutumista. Oikeutta henkilökohtaiseen turvallisuuteen tarkasteltaisiin rajoitusperusteen hyväksyttävyyttä koskevan osatestin yhteydessä. Tuorin kritiikkiä henkilökohtaisella turvallisuudella argumentoinnista ei Viljasen mielestä ole syytä yleistää koskemaan muilla perusoikeuksilla argumentointia. Toisaalta Viljanen kuitenkin yhtyy Tuorin käsitykseen, ettei henkilökohtaiseen turvallisuuteen liittyvän perusoikeuden päätehtävä voi olla toisen perusoikeuden rajoittaminen.¹⁷⁹

Myöskään Länsinevan mielestä kaikkia kollektiivisia intressejä ei voi jättää perusoikeusjärjestelmän ulkopuolelle vaan jotkut kollektiiviset intressit saattavat olla yhteydessä yksilöllisiin intresseihin, ja siten ne voivat olla myös niihin palautettavissa. Länsineva on Tuorin kanssa yhtä mieltä siitä, ettei yleistä järjestystä ja turvallisuutta voida punnita samantasoisesti yksilöllisten perusoikeuksien kanssa. Jotkut kollektiiviset intressit voivat kuitenkin muita helpommin läpäistä pe-

¹⁷⁶ Lavapuro 2000: 417–418.

¹⁷⁷ Kerttula 2010: 81.

¹⁷⁸ Keravuori–Rusanen 2008: 458.

¹⁷⁹ Viljanen 2001: 170, 173, 175, 179–180.

rusoikeuksien rajoitusedellytysten testin, koska niillä on kiinteä yhteys perusoikeusjärjestelmään.¹⁸⁰

Ei ole täysin selvää, milloin jonkin perusoikeusloukkauksen riski on niin suuri, että sen estämiseksi on välttämätöntä puuttua yksilön muihin perusoikeuksiin. Jonkinasteinen yksimielisyys oikeusoppineiden kesken vallitsee lähinnä siitä, että kollektiiviperusteinen turvallisuus on voitava jollain tavalla kytkeä yksilöiden henkilökohtaiseen turvallisuuteen, jotta siihen voitaisiin vedota perusoikeuksien rajoitusperusteen¹⁸¹. Vastuu perusoikeuksien loukkaamattoman ydinalueen määrittelystä jää käytännössä tosiasiallisia tehtäviä hoitaville henkilöille. Kun yksilön oikeus turvallisuuteen on lainsäädännön tulkintakäytännössä lähes samastettu yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen, käsitykset perusoikeuksien ydin- ja reuna-alueiden sisällöstä ja rajoista saattavat hämärtyä sekä tulkinnat eri henkilöiden tekeminä erota toisistaan. Määrittely ja rajanveto saattaa olla nopeita toimenpiteitä vaativissa olosuhteissa vaikea tai jopa liian vaativa tehtävä. Poliisitoiminnan laillisuusvalvonnassa on vastaavien tilanteiden yhteydessä havaittu, että perusoikeuksiin saatetaan puuttua liian ”väljällä” tulkinnalla, kun tosiasiallisen toiminnan tehokkuutta on jouduttu punnitsemaan ihmis- ja perusoikeuskysymysten vastapainona¹⁸². Sama uhka saattaa liittyä yksityiseen turvallisuusalaan. Kun alan toiminta perustuu liiketaloudellisiin periaatteisiin ja toimeksiantosopimuksiin, työntekijä joutuu monesti työskentelemään turvallisuusalan elinkeinolon haltijan, toimeksiantajan ja lain määräysten ristipaineessa. Ristiriitatilanteissa perusoikeusmyönteinen toimintatapa saattaa väistyä toimeksiantajan intressien toteuttamiseksi.

¹⁸⁰ Länsineva 2002: 139–140.

¹⁸¹ Kerttula 2010: 85.

¹⁸² Jonkka 2004: 51. Tuori (1999c: 931) onkin varoittanut poliisin yleistuomivaltuuden ”haamusta”. Perustuslakivaliokunnan perustelukäytännöistä on hänen mukaansa lyhyt askel siihen, että poliisin toimia, joille ei ole valtuutusta toimivaltasäännöksissä tai jotka ovat jopa niiden kanssa ristiriidassa, ryhdytään perustelemaan velvollisuudella taata kansalaisten henkilökohtainen turvallisuus. Ks. myös Lindstedtin (2007: 1032) viittaukset eduskunnan oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiehen kolmeen ratkaisuun, joissa poliisi oli perustellut toimintaansa ilman nimenomaista toimivaltuutta tai ainakin valtuutta merkittävästi väljentäen turvallisuus-perusoikeuden turvaamisella. Kerttulan (2010: 80–81) mukaan poliisi ei kuitenkaan vedonnut em. tapauksissa perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöihin vaan kyseessä oli pyrkimys yleisemmin venyttää lain tulkintamahdollisuuksia vetoamalla perusoikeusmyönteiseen tulkintaan tai vetoamalla kokonaisvaltaiseen, periaatteet huomioon ottavaan tulkintaan.

1.3 Turvallisuus-perusoikeuden oikeusvaikutussuhteet ja tasot

Perusoikeusjärjestelmä rakentuu lähtökohtaisesti yksilön ja valtion väliseen vertikaalisuhteeseen, yksilön suojalle valtion toimia vastaan. Kehitys on kuitenkin johtanut siihen, että pääpainoksi on muotoutunut yhteiskunnan jäsenten välisen horisontaalisuhteen määrittäminen (ks. kuvio 2).¹⁸³ Käsitys yksilön ja julkisen vallan välisestä vertikaalisuhteesta pohjautuu 1600–1700-luvuilla kehittyneen virkamieshallinnon periaatteisiin ja omaksuttiin Suomessa vuoden 1919 hallitusmuotoon. Nykyisen käsityksen mukaan julkisella vallalla on sekä positiivinen että negatiivinen toimintavelvoite suhteessa kansalaisiin. Positiivinen toimintavelvoite velvoittaa julkista valtaa edistämään perusoikeuksien toteutumista. Turvallisuus-perusoikeuteen liittyy erityisen vahva valtion velvoite suojata yksilöä toisten yksilöiden tekemiltä rikoksilta tai muilta oikeudenloukkauksilta. Julkisen vallan tulee huolehtia muun muassa rikosvastuun toteutumisesta ja kansalaisten oikeuksista esimerkiksi rikoksen uhrin asemaa parantavalla lainsäädännöllä.¹⁸⁴ Julkisen vallan positiivista toimintavelvoitetta toteutetaan muun muassa perustuslakia alemmanasteisella normistolla, jonka tavoitteena on lisätä objektiivista turvallisuutta¹⁸⁵. Yksityiseen turvallisuusalaan kohdistuvalla sääntelyllä edistetään turvallisuus-perusoikeuden toteutumista.

Julkinen vallan negatiivinen toimintavelvoite, joka edellyttää valtiota pidättäytymään loukkaamasta yksilön oikeuksia, turvaa perusoikeuksien takaamaa yksityisautonomiamia¹⁸⁶. Sen ohella perusoikeudet voivat vaikuttaa myös yksilöiden välisissä horisontaalisuhteissa. Horisontaalivaikutus voi olla välitöntä tai välillistä. Kun perusoikeussäännöksessä säädetään, että asiasta säädetään tarkemmin lailla, perusoikeussäännöksen vaikutus on välillinen. Silloin perusoikeudet vaikuttavat yksilöiden välisiin horisontaalisuhteisiin perustuslakia alemmanasteisten normien kautta eikä perusoikeussäännökseen voi suoraan vedota. Kun vaikutus on välitön, asiasta ei ole säädetty alemmanasteista normia ja yksilö voi vedota suoraan perusoikeussäännökseen toista vastaan esitettävälle oikeusvaateelle.¹⁸⁷

Kollektiivisilla intresseillä on aina jonkinasteinen yhteys henkilökohtaisiin perusoikeuksiin. Siksi toisen lisäys ei automaattisesti vähennä toisen painoarvoa. Vastava pätee myös perusoikeuksien vertikaali- ja horisontaalivaikutuksiin. Vaikka

¹⁸³ Tuori 1999c: 930.

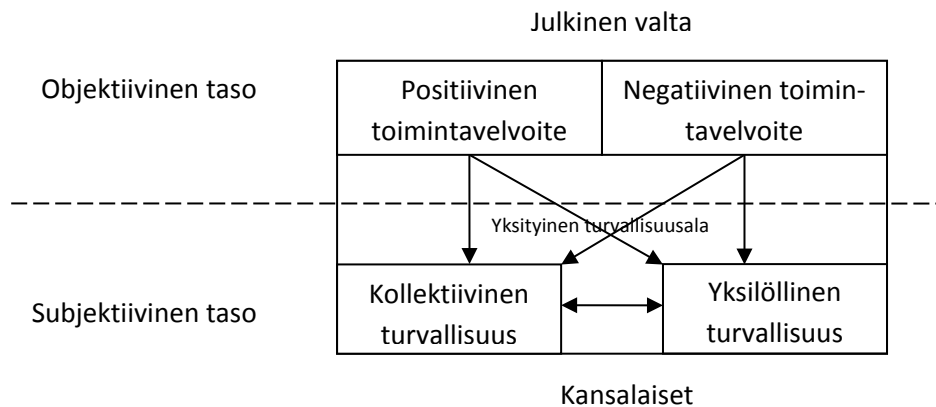
¹⁸⁴ HE 309/1993 vp s.47; Mäenpää 2013: 48–49.

¹⁸⁵ Yksilön oikeudet ja lisääntyvä kontrolli voivat silloin helposti joutua kollision (Alvessalo & Kivivuori 2003: 232–233).

¹⁸⁶ Viljanen 1999a: 153.

¹⁸⁷ Ojanen 2003: 48–49; Tuori 1999a: 667. Ks. perusoikeuksien vaikutuksesta yksityis-oikeudellisten oikeushenkilöiden horisontaalisiin suhteisiin Hidén 1996: 759–760; Lämsineva 2002: 105–112, 115–116; Viljanen 1999a: 119; Viljanen 2011b: 98; Kerttula 2010: 67–68.

pääpaino on alun perin nähty julkisen vallan ja yksilön välisissä suhteissa, horisontaalivaikutusta ei nykykeskustelun valossa voi jättää huomiotta.¹⁸⁸



Kuvio 2. Turvallisuus-perusoikeuden oikeussuhteet ja tasot.

Kuvio 2 on kehitelty Vainion turvallisuuden nelikenttä –analyysin¹⁸⁹ pohjalta havainnollistamaan turvallisuus-perusoikeuden oikeussuhteita ja tasoja. Kuvio havainnollistaa myös yksityisen turvallisuusalan paikkaa julkisen vallan ja kansalaisten välillä julkista valtaa käyttävänä yksityisenä toimijana, jonka toiminta vaikuttaa siihen, millaiseksi kansalaiset kokevat turvallisuuden subjektiivisella tasolla.

Kansalaisten keskinäiset suhteet ovat horisontaalisia yksilöiden välillä, yksilöiden ja ryhmien sekä eri ryhmien välillä. Yksilöllinen turvallisuus¹⁹⁰ muodostuu yksilön vertikaalista suhteesta julkiseen valtaan ja horisontaalista suhteesta toiseen yksilöön sekä yksilöiden muodostamiin ryhmiin ja oikeushenkilöihin. Kollektiivisellä turvallisuudella tarkoitetaan esimerkiksi mielenosoitusta varten kokoontuneiden ryhmien vertikaalia suhdetta julkiseen valtaan ja horisontaalista suhdetta toisiin ryhmiin, oikeushenkilöihin ja yksilöihin. Julkisen vallan, yksilöiden, muiden ryhmien ja oikeushenkilöiden on pidättäydyttävä loukkaamasta mielenosoittajien kollektiivista turvallisuutta. Oikeussuhteiden tarkastelussa kollektiivisen turvallisuuden merkitys jää kuitenkin melko marginaaliseksi, koska kollektiivinen turvallisuus pohjautuu nykysääntelyssä yksilölliseen turvallisuuteen.

¹⁸⁸ Kerttula 2010: 85.

¹⁸⁹ Vainio 2007: 34–37.

¹⁹⁰ Vainio käytti nimitystä individualistinen turvallisuus. Pidän suomenkielistä käsitettä yksilöllinen turvallisuus kuitenkin käyttökelpoisempänä, koska se mielestäni kuvaa paremmin käsitteen vastakohtaisuutta kollektiiviselle turvallisuudelle. Yksilöllistä turvallisuutta ei pidä sekoittaa tämän pääluvun 1 luvussa selostettuun Airaksisen turvallisuuskäsitykseen ubiikkiyhteiskunnan yksilöturvallisuudesta.

Yksilöllisen ja kollektiivisen turvallisuuden vertikaali suhde julkiseen valtaan syntyy julkisen vallan toimintavelvoitteiden seurauksena ja on johdettavissa virkamieshallinnon periaatteesta. Julkisen vallan oikeussuhteet ovat luonteeltaan pelkästään vertikaaleja, koska perusoikeussäännöstön on katsottu turvaavan vain yksilön eikä julkisen vallan oikeuksia. Julkista valtaa käyttävien viranomaisten keskinäisiin suhteisiin ei siten voi syntyä horisontaaleja perusoikeusvaikutuksia. Toimintavelvoitteidensa johdosta julkinen valta pyrkii lisäämään turvallisuuden objektiivista tasoa esimerkiksi parantamalla yksityisten turvallisuuspalvelujen toimintamahdollisuuksia lainsäädännön keinoin. Julkisen vallan tavoitteena on pyrkiä näin kohottamaan kansalaisten kokemaa turvallisuuden subjektiivista tasoa.

Uuden perustuslain voimaantulon jälkeen yksityisen turvallisuusalan sääntely on ollut erityisen tarkastelun kohteena, mihin perustuslain 22 §:n voi katsoa velvoittavan. Onhan julkinen valta siirtänyt perustuslain 124 §:ä soveltaen osan sille lähtökohtaisesti kuuluvista järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitoon kuuluvista tehtävistä ja julkisen vallan käytöstä lain nojalla yksityisten turvallisuuspalvelujen hoidettavaksi. Yksityisen turvallisuusalan ja kansalaisten välille syntyy siten julkisen vallan ja kansalaisten suhteeseen verrattava vertikaalisuhde. Yksityisiä turvallisuusalan toimijoita velvoittavat silloin suhteessa kansalaisiin samat positiiviset ja negatiiviset toimintavelvoitteet kuin julkista valtaakin. Yksityisen turvallisuusalan toimintakenttä sijoittuu turvallisuuden subjektiiviselle tasolle, missä se asettuu toisaalta vertikaalisuhteessa kansalaisten ja julkisen vallan väliin mutta on samaan aikaan myös horisontaalisuhteessa luonnollisiin henkilöihin ja muihin yksityisiin oikeushenkilöihin, jolloin on luontevaa ajatella perusoikeussuojan ulottuvan myös yksityisellä turvallisuusalalla toimiviin oikeushenkilöihin.

1.4 Turvallisuusalan tehtävät Suomessa

Turvallisuusalan tehtävät on yleensä jaettu viranomaistehtäviin, yritysten ja julkisyhteisöjen omien turvallisuusorganisaatioiden tehtäviin sekä yksityisten turvallisuuspalveluyritysten tehtäviin. Poliisiviranomaisella on päävastuu valtion sisäisestä turvallisuudesta ja sotilasviranomaisella valtion ulkoisesta turvallisuudesta¹⁹¹. Yritysten ja julkisyhteisöjen sisäisille turvallisuusorganisaatioille kuuluu sekä lakisääteisiä tehtäviä että yritysten omaehtoisia turvallisuustehtäviä kuten esimerkiksi lailla sääntelemätön omavartiointitoiminta¹⁹².

¹⁹¹ HE 69/2001 vp s. 5.

¹⁹² HE 69/2001 vp s. 40–41.

Yksityiset turvallisuuspalveluyritykset täydentävät valtion sisäisiä (poliisin) julkisia turvallisuuspalveluja tarjoamalla muun muassa vartiointi-, järjestyksenvalvonta-, turvatarkastus- ja turvasuojauspalveluja, joiden harjoittamiseen edellytetään turvallisuusalan elinkeinolupaa (LYTP 2 §). Vartioimisliiketoiminnan perinteisiä toimintamuotoja ovat paikallis-, piiri-, lähi- ja myymälävartiointi sekä henkilösuojaukseen, arvokuljetuksiin ja hälytyskeskus- ja valvomotoimintaan liittyvät tehtävät¹⁹³. Yksityisetsivätoiminta tuli osaksi vartioimisliiketoimintaa, kun 1.10.2002 voimaan astunut laki yksityisistä turvallisuuspalveluista kumosi asetuksen yksityisetsivän ammatista (11.2.1944/112).

Edellä esitetystä tehtäväjaossa ei ole huomioitu yksityistä vapaaehtoistyötä, jonka rooli on usein merkittävä yleisötilaisuuksien ja suurten yleisten kokousten järjestyksenvalvonnassa¹⁹⁴. Vapaaehtoistyö voi olla yksityisen henkilön suoraan tai välillisesti yhteisönsä kautta suorittamaa työtä ja sitä tehdään yleensä henkilön omasta aloitteesta ja hänen halustaan. Työ voi liittyä harrastukseen tai kansalaistoimintaan.¹⁹⁵ Vapaaehtoistoiminnan, jota tehdään palkatta ja pakottomasti toisten ihmisten tai yhteisön eduksi, on sanottu täydentävän ja jopa korvaavan julkisiin ja kaupallisiin palveluihin liittyviä puutteita¹⁹⁶.

Yleisötilaisuuksissa ja suurissa yleisissä kokouksissa vapaaehtoistoiminnalla täydennetään julkisia ja yksityisiä kaupallisia turvallisuuspalveluja, joita ei välttämättä ole riittävästi samanaikaisesti tarjolla suhteellisen lyhytkestoiseen suureen tilaisuuteen. Yksityinen henkilö, joka täyttää järjestyksenvalvojista annetun lain vaatimukset ja jonka tilaisuuden järjestäjä on tehtävään asettanut, voi huolehtia järjestyksenvalvontatehtävistä (LYTP 26 §, 35 §). Tilaisuuden järjestäjä voi myös tehdä sopimuksen järjestyksenvalvonnasta vapaaehtoistoimintaa harjoittavan rekisteröidyn yhdistyksen¹⁹⁷ kanssa, jolla on edellytykset tarjota lain edellyttämän

¹⁹³ Paasonen & Hänninen 2011: 20.

¹⁹⁴ Vapaaehtoistyöllä tarkoitetaan sellaista työtä, jota henkilö suorittaa työpaikalla muun sopimuksen kuin työ- tai toimeksiantosopimuksen perusteella vastikkeetta olematta virka- tai siihen rinnastettavassa palvelussuhteessa (TyöturvallisuusL 55 §). Vapaaehtoistyö on läheisessä suhteessa käsitteeseen kolmas sektori, jolla tarkoitetaan yksityisiä, valtion instituutiorakenteen ulkopuolella olevia itsehallinnollisia organisaatioita, jotka pääasiassa eivät ole kaupallisia eivätkä jaa voittoa johtajilleen ja jäsenilleen. Ihmiset voivat vapaasti tukea niitä tai liittyä niihin. Kolmanteen sektoriin tavallisimmin yhdistetyt organisaatiot ovat muodoltaan yhdistyksiä ja säätiöitä. (Konttinen 2008a; Helander 2002: 55–62.)

¹⁹⁵ HE 59/2002 vp s. 54.

¹⁹⁶ Yeung 2002: 11.

¹⁹⁷ Yhdistyslain 5–6 §:ien mukaan vain rekisteröidyt yhdistykset voivat hankkia oikeuksia ja tehdä sitoumuksia. Yhdistys saa harjoittaa sellaista ansiotoimintaa, josta on määrätty sen säännöissä tai joka muutoin välittömästi liittyy sen tarkoituksen toteuttamiseen taikka jota on pidettävä taloudellisesti vähäarvoisena. Rekisteröidyt yhdistykset merkitään lain 9 luvun määräysten mukaan yhdistysrekisteriin, jota ylläpitää Patentti- ja rekisterihallitus. Jos aatteellisella yhdistyksellä on elinkeinotoiminnan harjoittamista varten pysyvä toimipaikka tai palveluksessa vähintään yksi työntekijä,

koulutuksen saaneita vapaaehtoisia järjestyksenvalvojia. Korvaus palvelusta maksetaan silloin yhdistykselle eikä yksityiselle henkilölle.

Vapaaehtoistyöntekijän oikeudellisesta asemasta ei juuri ole säännöksiä. Ainoastaan työturvallisuuslain (23.8.2002/738) 55 §:ssä mainitaan vapaaehtoistyö, joka on säännöksessä määritelty samaksi tai samankaltaiseksi työksi kuin työpaikan muiden työntekijöiden tekemä työ, ja jota henkilö tekee työnantajan kanssa tekemänsä muun sopimuksen kuin työ- tai toimeksiantosopimuksen perusteella taikka olematta työnantajaan virka- tai siihen rinnastettavassa palvelussuhteessa. Vain tässä tapauksessa työnantajan on katsottu olevan mahdollista täyttää työturvallisuuslain velvoitteet, koska silloin työnantaja on tietoinen kyseisestä työskentelystä ja voi vaikuttaa siihen oman tavanomaisen työnjohtonsa kautta. Muulla tavoin kuten esimerkiksi talkootyönä suoritettu vapaaehtoinen työ jää työturvallisuuslain soveltamisalan ulkopuolelle.¹⁹⁸

Poliisia avustavista vapaaehtoistyöntekijöistä on säädetty erikseen poliisilain 8:4:ssä ja 9:3–4:ssä, mutta säännösten sisältö ei vastaa työturvallisuuslain 55 §:ä. Koska poliisilain 9:4.1:n mukaan vapaaehtoisia saa käyttää vain sellaisissa avustavissa tehtävissä, joihin ei sisälly merkittävän julkisen vallan käyttöä, poliisia avustavan vapaaehtoistyöntekijän työ ei voi olla täsmälleen samaa tai samankaltaista kuin poliisimiehen. Lisäksi lain 4.1 §:n mukaan vapaaehtoistyöntekijällä on myös oikeus kohtuulliseen palkkioon, jolloin poliisia avustava vapaaehtoistyöntekijä ei täytä vapaaehtoistoimintaan liittyvää palkattomuuden kriteeriä.

Laissa yksityisistä turvallisuuspalveluista on jätetty elinkeinolupavaatimuksen ulkopuolelle ilmaisena talkootyönä harjoitettava järjestyksenvalvontatoiminta¹⁹⁹. Lain perusteluissa ei tarkemmin määritellä ilmaisen talkootyön sisältöä tai pohdita ilmaisena talkootyönä harjoitettua järjestyksenvalvontatoimintaa hoitavan henkilön oikeudellista asemaa eikä mainita lainkaan vapaaehtoistyönä harjoitettavaa järjestyksenvalvontatoimintaa. Epäselväksi jää, mitä lainsäätäjät ilmaisella talkootyöllä täsmälleen tarkoittaa.

Ellosen mukaan yksityisen turvallisuusalan tehtävät tulisi jakaa ammattimaisiin elinkeinotoiminnan muodossa harjoitettaviin tehtäviin sekä harrastustoiminnassa ja varainkeruutarkoituksessa suoritettaviin tehtäviin²⁰⁰. Vaikka Ellosen ehdotus sisältää ajatuksen yksityisen turvallisuusalan vapaaehtoistoiminnasta, hänkään ei ota kantaa vapaaehtoistyöntekijän oikeudelliseen asemaan.

kaupparekisterilain (2.2.1979/129) 3.1, 2 §:ssä edellytetään sen merkitsemistä Patentti- ja rekisterihallituksen ylläpitämään kaupparekisteriin.

¹⁹⁸ HE 59/2002 vp s. 54–55.

¹⁹⁹ HE 22/2014 vp s. 48.

²⁰⁰ Ellonen 2012: 152–155.

Koska työturvallisuuslain 55 §:n lisäksi vapaaehtoistyöntekijän oikeudellisesta asemasta ei ole muuta sääntelyä, hänen oikeusturvansa kannalta tärkeiksi muodostuvat sosiaaliturvakysymykset ja työnantajan vakuutusturva. Myös vapaaehtoistyöntekijä saattaa aiheuttaa korvausvastuuseen johtavan vahingon, hänelle voi sattua työtapaturma tai hän voi vapaaehtoistyön aikana sairastua vakavasti.²⁰¹ Järjestyksenvalvontatehtävissä tällaisten riskien todennäköisyys voi olla suuri. Jotta vapaaehtoistyöntekijä ei jäisi työturvallisuuslain soveltamisalan ulkopuolelle ja joutuisi henkilökohtaiseen korvausvastuuseen työssä aiheutuneesta vahingosta ja työtapaturmasta, laista tulisi vapaaehtoistyöntekijän oikeuksien turvaamiseksi ilmetä, että järjestyksenvalvontatehtäviä voi harjoittaa ammattimaisena elinkeinotoimintana tai vapaaehtoistyönä, mutta ei talkootyönä.

2 Turvallisuuden tarve ja turvallisuustietoisuuden lisääntyminen

Tarveteorioiden mukaan turvallisuuden tarve²⁰² ilmenee tarpeena suojautua ulkoisia vaaroja vastaan, jatkuvuuden ja järjestyksen tarpeena sekä sisäisen, henkisen tasapainon tarpeena²⁰³. Airaksinen ei pidä turvallisuutta aitona ja oikeana tarpeena, koska sen puutteen määrittelemiseksi ei ole objektiivista, tieteellistä tapaa. Airaksisen mukaan turvallisuuden puutteen käsittelemiseksi on kehitelty tarpeen kanssa analogiseksi konstruoitu näennäisobjektiivinen ajatusmalli, jossa on ensin konstruoitava käsitys turvallisuusvajeesta, ja siten saatu tulos on konstruoitava tarpeen määritelmän mukaiseksi.²⁰⁴

Turvallisuuden tarpeen synty miseksi tarvitaan kokemus vaarasta tai riskistä²⁰⁵. Havainnollistaakseen tätä Airaksinen viittaa yksinkertaistettuun Douglasin ja Wildavskin hälytyskolmio-malliin²⁰⁶, jossa hälyttäjä laukaisee hälytettävässä vaaran kokemisen, joka poistuu sammuttajan toiminnan ansiosta (ks. kuvio 3).

²⁰¹ Klami 2001: 62–66.

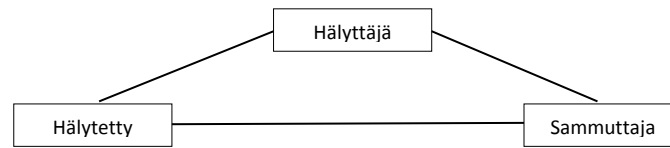
²⁰² Tarve on tieteellisesti havaittavissa oleva ja yleensä poistettavissa oleva puutostila, joka haittaa yksilön normaalia elämää ja joka siksi johtaa vaatimukseen poistaa puutos. (Airaksinen 2012: 179; Sulkunen 1991: 61.)

²⁰³ Virta 1998: 24–25.

²⁰⁴ Airaksisen 2012: 184.

²⁰⁵ Ihmiset reagoivat uhkiin hyvin eri tavoin. Vaaran tajun ja riskitietoisuuden perusteella ihmiset voidaan karkeasti jakaa heikkoihin (arat, pelokkaat, välinpitämättömät) ja vahvoihin (tarmokkaat, rohkeat, hullut). Ääripäistä arat ovat jokaisen hälyttäjän toiveyleisö, joka pelkää ja säikkyy kaikkea. Tarmokas ohjautuu riskimääritysten ja –analyysien mukaan ja vaatii, että riski sopeutuu ihmiseen, jos sitä ei pystytä poistamaan. Arkaa sen sijaan hallitsee riski, johon hän itse pyrkii sopeutumaan. (Airaksinen 2012: 34.)

²⁰⁶ Airaksinen 2012: 20; Douglas and Wildavski 1983.



Kuvio 3. Douglasin ja Wildavskin hälytyskolmio (Airaksinen 2012: 20).

Hälyttäjä voi olla mikä tahansa tekijä, joka rikkoo hälytettävässä rauhan tunteen sekä tuo pintaan vaaran ja riskin ajatuksen, mikä motivoi toimintaan vaaran poistamiseksi. Hälyttäjä voi olla samalla myös sammuttaja, mihin voi liittyä merkittäviä eettisiä ongelmia. Hälyttäjän huolena on hälytettävän harkittu ja perusteltu välinpitämättömyys. Hälyttäjä haluaa hälytyksen menevän perille. Jos toivottua vaikutusta ei ole, asia on korjattava lisäämällä hälytyksen voimaa. Jos hälyttäjä itse on myös sammuttajan roolissa ja hyötyy hälytyksestä, hänen kannaltaan on luonnollisesti edullista hälyttää niin usein kuin mahdollista, vaikka hälyttäminen ei olisikaan perusteltua. Ihanteellisinta olisikin, että hälyttäjä ja sammuttaja olisivat eri tahoja. Hälytettävän vastuulle jää siis viime kädessä hälytyksen luotettavuuden arviointi.²⁰⁷

Yksityisen turvallisuusalan palvelujen ja tuotteiden tarjoajat ovat useimmiten elinkeinonharjoittajia, jotka toimivat liiketaloudellisin periaattein tavoitteenaan taloudellisesti maksimaalinen tulos ja liiketoiminnan edistäminen. Ne kehittävät ja markkinoivat palvelujaan ja tuotteitaan, jotta niistä tultaisiin tietoisemmiksi ja että ne menisivät paremmin kaupaksi.²⁰⁸ Yksityisen turvallisuusalan elinkeinon elämänsä pyyteettömyys turvallisuustietoisuuden levittäjänä on siten helppo kyseenalaistaa, koska hyöty näkyy ennen kaikkea alan liikevaihdon kasvuna. Ihminen ostaa itselleen turvaa, kun myyjä on tuonut esiin riittävästi vaaran merkkejä, eikä salli ostajan torjua niitä²⁰⁹. Jos yksityisen turvallisuusalan palveluja ja tuotteita ei hankita toivotussa määrin, alalla aletaan pohtia, millä keinoin kuluttajien tarpeet aktivoidaan ostotapahtumaksi. Riittääkö markkinointi vai onko kenties vaikutettava yhteiskunnan rakenteisiin ja lainsäädäntöön?

Myöskään median hälyttäjän rooli vaarojen ja riskien esille tuojana ei aina ole neutraali. Taloudelliset kuten esimerkiksi levikin edistämiseen liittyvät motiivit sanelevat usein, että huomion kohteeksi nostetaan pelon ja turvattomuuden kulttuuria edistävät, mutta yleisen turvallisuuden kannalta triviaalit tapaukset. Yksittäisten ja erikoisten tapauksien esille tuominen saa monesti aikaan perusteetonta

²⁰⁷ Airaksinen 2012: 20–26.

²⁰⁸ Koskela 2009: 299–300, 344.

²⁰⁹ Airaksinen 2012: 32, 174.

epäluuloa.²¹⁰ Mediaa seuraava yleisö alkaa nopeasti arvioida esimerkiksi jokaista leikkikentällä vierailevaa yksinäistä aikuista mahdollisena uhkana lapsille, jos tällaisista tapauksista on näyttävästi uutisoitu.

Median epäkohtia liioitteleva ja sensaatiohakuinen väkivalta- ja rikosuutisointi sekä väkivaltaviihde muokkaavat ihmisten ajattelumalleja suuntaan, jossa objektiivisen turvallisuuden lisääntyminen ei kasvata subjektiivista turvallisuuden tunnetta vaan lisää pelkoja²¹¹. Korkeimman oikeuden voidaan katsoa kannanotollaan puoltaneen väkivalta- ja rikosasioiden julkituomista mediassa. Ennakkotapauksen 2005:136 mukaan

Oikeusvaltiossa on selvää, ettei rikos ole siihen syyllistyneen yksityisasia...Törkeään tahalliseen rikokseen syyllistynvä henkilö voi siten jo rikosta tehdessään ennalta varautua siihen, että hänen teollaan ja sitä koskevalla oikeudenkäynnillä tulee olemaan tavanomaista suurempi uutisarvo. Myöskään rikosentekijän henkilöön kohdistuva yleinen mielenkiinto ja tiedontarve eivät tällöin voi tulla hänelle itselleen yllätyksenä.

Rikosta koskevan tiedon ei siis ole katsottu kuuluvan sellaisen yksityiselämän piiriin, jossa yksilöllä tai yksityisillä osapuolilla olisi täysi itsemääräämisoikeus, kun on kyseessä yksilön ja yhteiskunnan välisestä suhteesta ja yhteiskunnan teosta langettamasta rangaistuksesta.²¹²

Pelon ja turvattomuuden kulttuuria ilmentää myös suomalainen ”turvallisuus-hysteria”, josta Wuori on eduskunnan lainvalmistelutyötä kritisoinut²¹³. Perustuslailla taattua oikeutta henkilökohtaiseen turvallisuuteen ei koeta riittävänä, vaan sitä pyritään vahvistamaan muulla lainsäädännöllä. Pelko voi siis olla myös poliittista. Silloin on aina kyseessä jonkun yleensä vallankäyttöön tai talouskasvun edistämiseen liittyvä etu. Pelokasta kansaa on helppo hallita ja sille on helppo myydä turvallisuutta.²¹⁴ Lakisääteiset turvatoimet ja –laitteet menevät aina kaupaksi. Laki määrittelee yleensä vähimmäisvaatimukset, asiakkaan harkintaan jää vähimmäisvaatimukset ylittävät yksityiskohdat, vapaaehtoisten turvatoimien ja laitteiden hankinta sekä puhtaasti esteettiset näkökohdat kuten esimerkiksi laitteen muotoilu. Eettiseksi kysymykseksi nousee, myydäänkö ihmisille yliturvaa eli turvatoimia ja –laitteita vielä silloin, kun kaikki mahdolliset turvatoimet ja –laitteet on jo hankittu. Epäeettistä se ei ole, jos asiakas itse nimenomaan haluaa

²¹⁰ Koskela 2009: 338.

²¹¹ Korander 2000: 179–186; Lindstedt 2007: 1013–1015.

²¹² KKO 2005:136 (FINLEX); Ollila 2006: 853.

²¹³ Wuori 2003: 397–398.

²¹⁴ Koskela 2009: 107.

yliturvaa. Epäeettiseksi se muuttuu, jos alan elinkeinotoiminta luo kuluttajissa sellaista vaaran tunnetta, johon asiakas reagoi ostamalla itselleen yliturvaa.²¹⁵

Pelon ja turvattomuuden kulttuuri sekä ajatukset yksilöturvallisuudesta ja inhimillisestä turvallisuudesta ovat saaneet aikaan yhteiskunnallista keskustelua ja toimintaa, jotka ovat lisänneet kansalaisten turvallisuustietoisuutta – käänteisesti uhkien, vaaran ja riskien tiedostamista – sekä siten edistäneet yksityisen turvallisuusalan kasvua. Turvallisuustietoisuuden kasvaessa yhteiskunnassa valitsevaan niin sanottuun turvallisuusajattelun ketjuun²¹⁶ pyritään vaikuttamaan, jotta turvallisuuspalvelujen ja turvatuotteiden saatavuus sekä turvallisuusalan toimintamahdollisuudet vastaisivat paremmin koettuja turvallisuuden tarpeita. Hallinnon ja lainsäädännön muutoksissa tietoisuus turvallisuudesta edelleen lisääntyy, mikä puolestaan voi edelleen lisätä tarvetta turvallisuuteen ja johtaa uusiin hallinnon ja lainsäädännön muutoksiin sekä edelleen turvallisuusalan kasvuun.

Turvallisuustietoisuuden voimakkaan kasvun seurauksena myös valvonta ja sitä lisäävät kontrollipoliittiset²¹⁷ toimet ovat lisääntyneet. Valvontaa lisäävät toimet ovat olleet pikemmin hallinnollisia kuin tuomioistuimen päätöksiin perustuvia²¹⁸. Tähän liittyvässä kriminaalipoliittisessa²¹⁹ ajattelussa usko pelkästään julkisen vallan toimenpiteiden tehoon rikollisuuden ehkäisyssä on vähentynyt. Sa-

²¹⁵ Airaksinen 2012: 175, 177.

²¹⁶ Turvallisuusajattelun ketjun muodostavat turvallisuuspolitiikka, -strategia, -käytännöt, -toimet ja -laitteet. Turvallisuuspolitiikan tarkoituksena luoda strategioita, joilla tuotetaan, arvioidaan ja valvotaan yleisiä turvallisuuskäytänteitä yhteiskunnassa. Turvatoimet ovat käytänteitä noudattavia toimenpiteitä, joiden tehokkuutta voidaan edistää eritasoisilla turvalaitteilla. Lainsäädäntö on erittäin tärkeä osa turvallisuusstrategiaa erityisesti silloin, kun lakien noudattamista valvotaan ja niiden laiminlyönnistä seuraa rangaistuksia. (Airaksinen 2012: 176–178.)

²¹⁷ Kun korostetaan julkisen vallan valvontatehtävää yhteiskuntapolitiikan osa-alueena, voidaan puhua kontrollipolitiikasta, jonka osaksi lasketaan muun muassa kriminaalipolitiikka (Laitinen & Aromaa 1994: 25–26). Virallisella kontrollipolitiikalla tarkoitetaan laajimmillaan sitä julkisen vallan toimintaa, jolla yhteiskunnan jäseniä ohjataan täyttämään heihin kohdistetut rooli-odotukset. Viime kädessä kontrollipolitiikalla tähdätään olemassa olevan yhteiskunnallisen järjestyksen ylläpitämiseen. (Flamholtz 1996: 2, 5.; Lindstedt 2007: 1007.) Virallinen kontrollipolitiikka merkitsee suunnilleen samaa kuin virallinen sosiaalinen kontrolli. Sosiaaliseen kontrolliin kuuluu, että on olemassa jokin julkilausuttu tai ainakin piilevä käsitys sopivasta tai hyväksyttävästä käyttäytymisestä, johon kontrollilla pyritään. (Johansson 1999: 203.) Suomessa ja muissa Pohjoismaissa kontrollipolitiikkaa käytetään myös suppeammasmerkityksessä tarkoittamaan vain rikollisuutta ja sitä lähellä olevaa norminvastaisista käyttäytymistä koskevaa virallista kontrollia. Joskus kontrollipolitiikkaan sisällytetään myös yhteiskunnan norminvastaisia tekoja säätelevät epävirallisen kontrollin muodot. (Anttila & Törnudd 1983: 24.)

²¹⁸ Kääriäinen 1998: 53; Lindstedt 2007: 1007.

²¹⁹ Kriminaalipolitiikka, joksi kutsutaan rikollisuutta ja sen kontrollia koskevaa yhteiskuntapolitiikan osa-aluetta, ymmärretään toisinaan myös osaksi kontrollipolitiikkaa (Anttila & Törnudd 1983: 22, 24).

malla rikos²²⁰ nähdään moraalisen ja patologisen ilmiön sijaan pelkästään väistämättömänä sosiaalisena, vaikkapa liikenneonnettomuuksiin verrattavana riskinä.²²¹ Tätä kehitystä kuvaa muun muassa ne lukuisat raportit ja ohjelmat, joita on viime vuosikymmeninä laadittu paikallisen rikosentorjunnan kehittämiseksi oikeusministeriön, valtioneuvoston, sisäministeriön ja Suomen Kuntaliiton aloitteista²²².

Kansalaisten turvallisuustietoisuuden lisääntyminen on kasvattanut myös kansalaisten turvallisuuspalvelutarpeita. Koska poliisin voimavarat eivät riitä niitä täyttämään, tarpeisiin on vastattu yksityistämällä osittain julkisen vallalle lähtökohtaisesti kuuluvia turvallisuuspalveluja järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisen osalta yksityisille turvallisuusalan toimijoille.

3 Mitä yksityistämällä tarkoitetaan?

Yksityistämisen määrittelyjä on useita. Osa liittyy valtion liiketoiminnan yksityistämiseen ja osa julkisten tehtävien uudelleen järjestelyyn. Yhteistä niille kaikille ainakin jossain määrin on jonkin toiminnan ja siihen liittyvän järjestämisvastuun siirtäminen julkiselta organisaatiolta yksityiselle.²²³ Pääperiaatteiltaan yksityistäminen voidaan jakaa varsinaiseen, rakenteelliseen ja epäsuoraan yksityistämiseen. Varsinaisessa yksityistämisessä on yleensä kyse puhtaasta liiketoiminnasta, jolloin julkinen sektori ei vastaa palvelun ohjauksesta, tuotannosta tai rahoituksesta. Rakenteellisessa yksityistämisessä julkinen organisaatio luopuu tehtävistään vain joiltain osin. Epäsuorassa yksityistämisessä yksityiskohtainen sääntely vähenee sekä ohjaus ja rahoitus muuttuvat väljemmiksi.²²⁴

Yksityistämisen lähikäsite on ulkoistaminen. Oikeudellisena käsitteenä se on vakiintumaton ja niin uusi, ettei sitä tunnisteta suoraan Suomen lainsäädännössä. Sitä on määritelty lähinnä ostopalveluiden ja yksityistämisen avulla ja sillä on tarkoitettu yhtä palvelujen tuottamisen muotoa, mutta sen sisältöä ei ole käsitelty yksityiskohtaisesti. Julkisella sektorilla ulkoistamisella voidaan pelkistää tarkoittoa toimintaa, jossa organisaatio hankkii sopimuksella organisaation ulkopuoliselta palvelun tuottajalta palveluita. Ulkoistamisen kohteena voivat olla jul-

²²⁰ Legaalisen määritelmän mukaan rikos on teko, joka rikos- tai muussa lainsäädännössä määritellään rangaistavaksi ja johon valtiolla on rankaisuoikeus (Laine 1991, 25–27).

²²¹ Lindstedt 2007: 1007; Kääriäinen 1998: 53.

²²² Ks. esim. Paikallisen rikosentorjunnan kehittäminen 1997, Turvallisuustalkoot 1999, Arjen turvaa 2004, Paikallisen turvallisuustyön kehittäminen 2006, Turvallinen elämä jokaiselle 2008, Haiko 2003, Kokonaisturvallisuusstrategia 2012–2015.

²²³ Harjula & Prättälä 2004: 105–106; Oksanen 2007: 9–10; Sarja 2001: 34.

²²⁴ Salonen–Soulie 1992: 20.

kisen organisaation sekä lakisääteiset että vapaaehtoiset tehtävät. Muodoltaan ulkoistaminen voi olla kokonaisulkoistamista, jonkin osa-alueen ulkoistamista ja osittaista ulkoistamista, jotka eroavat toisistaan oikeudellisesti, toiminnallisesti ja taloudellisesti²²⁵.

Euroopan neuvosto on määritellyt yksityistämisen joko julkisen yrityksen siirtämiseksi kokonaan tai osittain yksityiseen omistukseen tai valvontaan siten, että se lakkaa olemasta julkinen yritys, taikka julkisen yrityksen tai viranomaisen tehtävän siirtämiseksi yksityiselle oikeushenkilölle riippumatta siitä, liittyykö siihen omaisuuden siirtoa tai ei²²⁶. Tuorin mielestä yksityistäminen tarkoittaa julkisten palvelujen alistamista markkinamekanismeille, yksilöllisen omavastuun korostamista esim. sosiaaliturvajärjestelmää arvioitaessa ja vaatimusta turvautua lähiyhteisöihin ja kansalaisjärjestöihin mm. sosiaalisten ongelmien ratkaisussa²²⁷. Harisalo näkee yksityistämisen laajasti ja hänen mukaansa yksityistämisessä on kyse julkisen ja yksityisen välisen vuorovaikutuksen ja niihin sisältyvien erilaisien suhteiden uudelleen arvioinnista. Oleellista silloin on tarkastella julkisen ja yksityisen käsitteitä, vuorovaikutuksen muotoja ja niiden taustalla olevia suhteita.²²⁸ Negatiivimääritelmän mukaan yksityistäminen on sosialisoinnin, kansallistamisen ja kunnallistamisen vastakohta. Rasinmäki tarkoittaa yksityistämällä politiikkoja ja toimenpiteitä, jotka muuttavat tasapainoa julkisen ja yksityisen sektorin välillä.²²⁹

Turvallisuuspalvelujen yksityistäminen on pääperiaatteeltaan rakenteellista, jolloin julkinen valta luopuu tehtävistään joiltain osin, ja se on yksi julkisen vallan keinoista kohottaa objektiivisen turvallisuuden tasoa. Yksityistäminen kasvattaa turvallisuuspalvelujen määrää ja antaa vaihtoehtoja lakisääteisten viranomaispalvelujen rinnalle. Yksityisen turvallisuusalan kasvun voi nähdä Rasinmäen tarkoittamien yksityistämispolitiikkojen ja -toimenpiteiden seurauksena. Järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisestä yleisillä paikoilla vastaavat yhä enenevässä määrin yksityisiä turvallisuuspalveluja tuottavat toimijat. Poliisilla ei katsota olevan velvollisuutta eikä myöskään riittävästi resursseja²³⁰ huolehtia järjestyslain (27.6.2003/612) 2 §:n kohdassa 1b mainittujen yleisten paikkojen (rakennus,

²²⁵ Komulainen 2010: 9, 20, 41–44, 47, 196–197.

²²⁶ EN:n suositus No. R (93) 7.

²²⁷ Tuori 1984: 290–291.

²²⁸ Harisalo 1986: 118.

²²⁹ Rasinmäki 1997: 44.

²³⁰ Pohjolainen & Majuri 2000: 216–217; Kerttula 2005: 10. Poliisin resurssipulaan viitattiin jo vuonna 1929 hallituksen esityksessä huvitilaisuuksien järjestysmiehiksi. Maaseudulla pidettiin huvitilaisuuksia pääasiassa lauantaisin ja sunnuntaisin, jolloin vakinaisia poliisimiehiä ei riittänyt komennettavaksi kaikkiin tilaisuuksiin. Jotta iltamien pito-oikeutta ei poliisien vähäisyyden vuoksi olisi täytynyt rajoittaa, tarvittiin yksityisiä järjestysmiehiä. (HE 71/1929 vp s. 1–2.)

joukkoliikenteen kulkuneuvo ja muu vastaava paikka, kuten virasto, toimisto, liikenneasema, kauppakeskus, liikehuoneisto tai ravintola, joka on yleisön käytävissä joko jonkin tilaisuuden aikana tai muutoin) sekä kokoontumislaissa 2 §:ssä tarkoitettujen yleisten kokousten ja yleisötilaisuuksien järjestyksestä ja turvallisuudesta.

Tarkastellessaan yksityistämistä laajana käsitteenä, joka kattaa muun muassa hallintotehtävien siirtämisen viranomaisorganisaation ulkopuolelle ja yksityisen elinkeinoelämän menettelytapojen omaksumisen julkisen hallinnon organisaatioihin, Tuori on pitänyt hallinnon yksityistämistä oikeusvaltion suurimpana uhkatekijänä²³¹. Tuori ei ole ajatuksineen yksin. Yksityisiin turvallisuuspalveluihin liittyvässä keskustelussa muun muassa Lavapuro ja Keravuori-Rusanen ovat pitäneet yksityisille julkisen vallan käyttöön annettujen valtuuksien laajuutta jonkinasteisena uhkana yksilön perustuslaissa turvattujen vapausoikeuksien toteutumiseksi. Myös laillisuusvalvonnan toteutumisen ja yksilön oikeusturvan kannalta yksityistäminen voidaan nähdä uhkana. Ei ole itsestään selvää, että laillisuusvalvojen toimivalta ulottuu kaikkeen yksityistettyyn toimintaan. Laillisuusvalvojen toimivalta kytkeytyy vain julkiseen tehtävään, julkiseen hallintotehtävään ja julkisen vallan käyttöön²³².

Keravuori–Rusasen mukaan yksityistäminen on julkisen sektorin taloudelliseen ja toiminnalliseen rationalisointiin tähtäävää uudistamispolitiikkaa, jossa julkisen sektorin monopolina ollut toiminta avataan vapaalle kilpailulle, luovutetaan yksityisille tai organisoidaan muuten ensisijaisesti markkinaehtoisesti yksityisoikeudellisten toimijoiden kautta²³³. Kerttulan mielestä yksityisten turvallisuuspalvelujen kohdalla ei ole kyse tällaisesta yksityistämisestä. Vartioimisliike- ja järjestyksenvalvontatoiminnan ensisijaisena tehtävänä ei ole hoitaa aikaisemmin poliisin monopolina ollutta toimintaa. Kerttula viittaa Johiin, jonka mukaan yksityisten turvallisuuspalvelujen kasvua Yhdysvalloissa ei voi selittää rinnastamalla sitä vankiloiden yksityistämiseen, missä viime käden johto- ja valvontavastuu on säilynyt viranomaisilla yksityisten huolehtiessa päivittäistoiminnan johtamisesta. Lisäksi Kerttula viittaa Loaderiin, jonka mukaan turvallisuuspalveluja ei voi yksityistää ja jättää markkinoiden varaan samoin kuin muita palveluja. Toiminnoissa on mahdollisuus sellaisen pakkovallan käyttämiseen, jota siihen liittyvine kysymyksineen auktoriteetista ja sen legitimititeettiarpeesta on mahdoton ulkoistaa. Myös policing-toiminta, jolla angolamerikkalaisessa oikeuskulttuurissa tarkoitetaan kaikkea yhteiskunnalliseen järjestyksenpitoon liittyvää säänneltyä toiminta-

²³¹ Tuori 1999b: 539.

²³² Ks. tarkemmin pääluvun III luku 2.2.

²³³ Keravuori–Rusanen 2008: 54.

taa, vaikuttaa yksilön elämään siten, että on kaikkien kansalaisten intresseissä, miten toiminnot hoidetaan ja kuka niistä vastaa.²³⁴

Kerttula on mielestäni tulkinnut Keravuori–Rusasta liian ahtaasti. Seuraavassa esitellään Rasinmäen yksityistämisen nelitasoisen mallin, jonka pohjalta määritellään yksityisen turvallisuusalan yksityistämisen organisatoris-funktionaalisen mallin. Malli kattaa myös Johin ja Loaderin ajatukset, joilla Kerttula perusteli Keravuori–Rusasen määritelmän soveltumattomuutta yksityisen turvallisuusalan kasvun selittäjänä.

3.1 Yksityistäminen nelitasoinen malli

Rasinmäki on kehittänyt yksityistämisen määrittelemiseksi nelitasoisen mallin, joka systematisoi ja yksilöi yksityistämiseen liittyvät oikeudelliset kysymykset ja ongelmat. Mallissa yksityistäminen jaetaan yksityissektorin toimintaperiaatteiden soveltamiseen eli formaaliseen yksityistämiseen, organisatoriseen yksityistämiseen, osittaiseen eli funktionaaliseen yksityistämiseen ja täydelliseen eli materiaaliseen yksityistämiseen.²³⁵ Vaikka Rasinmäki on kehittänyt mallinsa kunnallishallinnossa tapahtuvan yksityistämisen tarkasteluun, se on sovellettavissa myös valtionhallintoon, jossa sisäisestä turvallisuudesta huolehtiminen kuuluu sisäministeriön toimialaan.

Formaalinen yksityistäminen tapahtuu hallinto-organisaation sisällä. Sen tavoitteena on julkisen sektorin hallintotoiminnan tehostaminen regulatiivisesti sääntelyllä, jossa ”viranomaistoimintaan perustunut hallintomalli hakee uutta suuntaa palvelujen tuottamisessa käyttämällä hyväksi yksityissektorin toimintatapoja”²³⁶. Oikeudellisessa mielessä yksityistäminen on formaalia, kun oikeusjärjestelmä velvoittaa noudattamaan hallintotoiminnassa tiettyjä yksityissektorin toimintaan liittyviä ehtoja. Etuna on yksityisen ja julkisen sektorin vertailtavuuden lisääntyminen ja yhdenvertaisen kohtelun toteutuminen. Vertailtavuus helpottaa esimerkiksi päätöksentekoa, kun on valittava edullisin palvelun tuottaja. Haitaksi voi muodostua se, että viranomaisen soveltaessa yksityisen sektorin toimintamalleja julkinen toiminta muuttuu siinä määrin yksityisen toiminnan kaltaiseksi, että julkisen toiminnan erityispiirteet menettävät merkityksensä. Pitkällä tähtäimellä formaalinen yksityistäminen voi johtaa muihin yksityistämisen muotoihin.²³⁷

²³⁴ Kerttula 2010: 50–51, 68–69; Joh 2004: 55.

²³⁵ Rasinmäki 1997: 45.

²³⁶ KM 1993:33 s. 152.

²³⁷ Rasinmäki 1997: 281–282.

Julkiset ja yksityiset turvallisuuspalvelut eivät voi olla kaikin osin vertailtavissa. Perustuslain 124 §:n mukaan merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan antaa vain viranomaiselle. Lisäksi perustuslain 22 §:n, 124 §:n ja perustuslaissa turvattujen perusoikeuksien toteutuminen edellyttää lain mukaan viranomaistoimintaa. Turvallisuusalan formaalinen yksityistäminen ei ole käytännössä mahdollista soveltamalla yksityissektorin toimintaperiaatteita julkisiin turvallisuuspalveluihin, koska perustuslaki kieltää yksityisen turvallisuusalan toimijoilta merkittävän julkisen vallan käyttöä sisältävien turvallisuusalan tehtävien hoitamisen. Yksityissektorin periaattein toteutettuja julkisten turvallisuuspalvelujen osa-alueita voisivat periaatteessa olla esimerkiksi säilönnottilojen valvonta ja hallinnon tukitoiminnot. Oikeusasiamies on kuitenkin kyseenalaistanut muun muassa turvapaikanhakijoiden säilönnottoyksikön valvonnan, poliisilaitoksen päihtyneiden säilytystilan valvonnan ja vankeinhoitolaitoksen puhelinvälityksen laillisuuden yksityisenä toimintana, koska tehtäviin saattaa liittyä toimenpiteitä, joiden hoitamisesta voi huolehtia vain viranomaisen²³⁸.

Organisatorisessa yksityistämisessä hallinnon perinteisiä rakenteita hajautetaan yksityisoikeudellisille toimijoille, esimerkiksi osakeyhtiöille, yhdistyksille, muille yhteisöille tai säätiöille. Valtionhallinnossa kehityskulku on ollut virastomaisesta liiketoiminnasta valtion liikelaitokseksi, joka on myöhemmin organisoitu osakeyhtiöksi, jolla voi edelleen olla tytäryhtiöitä. Osakkeenomistajana julkisella vallalla on oikeus ja velvollisuus huolehtia yhtiönsä ylimmän vallan käytöstä, vaikka yhtiön toiminta muuten olisikin hyvin itsenäistä. Organisatorinen yksityistäminen ei poista julkisen vallan vastuuta ja valvontavelvollisuutta lakisääteisistä julkisista palveluista.²³⁹

Funktionaalissa yksityistämisessä julkisella vallalla yleensä säilyy järjestämis-, rahoitus- ja valvontavastuu sekä päätösvalta. Yksityistettäviä tehtäviä vastaanotavalla taholla on oltava itsenäinen oikeusasema kuten yksityisillä henkilöillä, yhdistyksillä, säätiöillä, avoimella yhtiöllä, kommandiittiyhtiöllä ja osakeyhtiöllä. Myös toinen julkinen yhteisö on itsenäisessä oikeusasemassa suhteessa toiseen julkiseen yhteisöön. Funktionaalisen yksityistämisen ensisijaisena oikeudellisena muotona on sopimus. Osapuolten väliseen oikeussuhteeseen vaikuttaa kuitenkin julkisen vallan valvontavastuu, josta ei voi sopia sopimuksella. Koska julkinen valta ei voi sopimuksella luopua sille lainsäädännössä määrätyistä velvollisuuksista, yksityistämisen osittaisuus korostuu. Funktionaalisen yksityistämisen piiriin kuuluvat ostopalvelut, jolloin yksityiset toimijat tuottavat palveluja sopimus-

²³⁸ EOAK 10.2.2009 Dnro 1450/2/07; EOAK 30.9.2009 Dnro 1640/4/08; EOAK 29.10.2009 Dnro 2232/4/07.

²³⁹ Rasinmäki 1997: 48–49, 343.

perusteisesti. Tämä pohjautuu usein toimilupaperiaatteeseen.²⁴⁰ Esimerkiksi vartioimisliiketoimintaa saa harjoittaa vain elinkeinon harjoittamisen oikeudesta annetun lain (27.9.1919/122) 1 tai 2 momentissa tarkoitettu luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö, joka on saanut siihen luvan (LYTP 3.1 §).

Vartioimisliike- ja järjestyksenvalvontatoiminta ovat poliisilain 1:1:ssä poliisin tehtäväksi määrätyn yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisen rakenteellista eli osittaista hajauttamista järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisen osalta yksityisoikeudellisille toimijoille. Poliisi ei kuitenkaan voi huolehtia turvallisuuspalvelujen järjestämisvastuustaan ostopalvelujen avulla. Oikeusasiamies on ratkaisussaan kyseenalaistanut poliisin tiloissa tapahtuvan putkavartioinnin ulkoistaminen yksityiselle vartioimisliikkeelle perustuslain 124 §:n vastaisena²⁴¹. Lain poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta (29.9.2006/841) 1 luvussa määrätään sopimuksesta vartijan tehtävässä avustamisessa (5 §), turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijan palveluksessa olevan määräämisestä vartijan tehtäviin (6 §) ja turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijan palveluksessa olevan vartijan asemasta (7 §). Yksityinen vartija voi tietyin edellytyksin tilapäisesti toimia poliisin säilytystilojen vartijana, mutta lähtökohtaisesti vartijan tehtävissä on kuitenkin käytettävä virkasuhteisia vartijoita tai poliisimiehiä. Yksityisten vartijoiden jatkuvaluonteinen käyttö ei siis lain mukaan ole mahdollista.²⁴²

Ostopalvelut ovat poliisin turvallisuuspalveluja täydentävä vaihtoehto, jota muut julkiset ja yksityiset toimijat voivat halutessaan käyttää. Rasinmäki on määritellyt osittaisen yksityistämisen funktionaaliseksi, mutta vartioimisliiketoiminnassa ja järjestyksenvalvonnassa on paljon myös organisatorisen yksityistämisen piirteitä, vaikka tarkoituksena ei olekaan poliisitoiminnan yhtiöittäminen. Poliisin roolia organisatorisen yksityistämisen mallissa voi verrata valtion rooliin osakeyhtiön osakkeenomistajana. Poliisilain nojalla poliisi on velvollinen käyttämään ylintä valtaa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi sekä lain yksityisistä turvallisuuspalveluista nojalla velvollinen valvomaan yksityistä turvallisuusalaa.

Osittaisesta yksityistämisestä oli kyse myös niin sanotussa ParkCom-tapauksessa. Yksityinen yritys huolehti sopimukseen perustuen yksityisen kiinteistön alueella pysäköinnin valvonnasta ja peri valvontamaksua kiinteistön alueelle vastoin ehtoja tapahtuneen pysäköinnin johdosta. Kun poliisilla ja kunnallisella pysäköinninvalvojalla on rinnakkainen toimivalta yksityisellä alueella (L pysäköinninvalvonnasta (17.6.2011/727) 10 §), seurauksena olisi saattanut olla, että sa-

²⁴⁰ Rasinmäki 1997: 47–48, 343–345.

²⁴¹ EOAK 30.9.2009 Dnro 1450/2/07.

²⁴² HE 22/2014 vp s. 101–103.

masta virheellisestä pysäköinnistä määrätään pysäköintivirhemaksusta annetun lain mukainen pysäköintivirhemaksu ja sopimukseen perustuva yksityinen valvontamaksu. Yksityisoikeudellinen seuraamusjärjestelmä toimisi siis rinnakkain julkisoikeudellisen seuraamusjärjestelmän kanssa.²⁴³

Tällaisen osittaisen yksityistämisen seurauksena syntyneen kahden rinnakkaisen seuraamusjärjestelmän tarkoituksenmukaisuus on kyseenalainen. Hallituksen esityksessä pysäköinninvalvontaa koskevan lainsäädännön uudistamiseksi todettiin, että vaikka julkisessa ja yksityisessä pysäköinninvalvonnassa toimivalta olisi tietyissä tapauksissa osittain rinnakkainen, samasta vääripysäköinnistä ei voisi määrätä sekä pysäköintivirhemaksua että yksityistä valvontamaksua. Valvontamaksu ei myöskään saisi olla suurempi kuin pysäköintivirhemaksu.²⁴⁴

Materiaalinen yksityistäminen tarkoittaa kokonaisvaltaista yksityistämistä ja julkisen vallan lakisääteisten tehtävien supistamista. Samalla valvontamahdollisuudet kaventuvat merkittävästi verrattuna formaaliin, organisatoriseen ja funktionaaliseen yksityistämiseen. Julkinen valta luopuu omasta työnjohdosta, valvonnasta sekä sopimukseen perustuvasta valvonnasta ja ohjauksesta. Pääasiallisena yksityistämisen muotona on omaisuuden ja osakkeiden myynti. Materiaalista yksityistämistä rajoittavat lainsäädännön julkiselle vallalle säätämät toiminnan järjestämisvelvoitteet ja perustuslain suoja erityisesti TSS-palveluoikeuksien osalta.²⁴⁵ Velvoittavan lainsäädännön ja perustuslain 124 §:n hallintotehtävän muulle kuin viranomaiselle antamista koskevista rajoituksista johtuen turvallisuuspalvelujen yksityistämisen muoto ei voi olla materiaalinen. Myös alan liiketoiminnan ja ammattien harjoittamisen luvanvaraisuudesta on säädetty laissa, minkä vuoksi viranomainen ei voi luopua valvontavelvollisuudestaan materiaallisen yksityistämisen hyväksi.

3.2 Yksityistämisen malli yksityisellä turvallisuusalalla

Oikeusasemaltaan itsenäisiä yksityisen turvallisuusalan toimijoita ei voi kuvata vain yhdellä yksityistämisen mallilla. Yksityisiin turvallisuuspalveluihin liittyy

²⁴³ KKO 2010:23 (FINLEX).

²⁴⁴ HE 233/2010 vp s. 15, 31–32. Lakiehdotus yksityisestä pysäköinninvalvonnasta hylättiin eduskunnan toisessa käsittelyssä 8.3.2011. Perustuslakivaliokunnan mukaan hallinnollisen seuraamuksen määrittämiseen sisältyy perustuslain 124 §:ssä tarkoitettua merkittävää julkisen vallan käyttöä. Lakiehdotus olisi siksi voitu käsitellä vain perustuslain 73 §:ssä säädettyssä järjestyksessä, mutta poikkeuslakimenettelyä puoltavia syitä ei perustuslakivaliokunnan mielestä ollut. (PeVL 57/2010 vp s. 5–6, LaVM 42/2010 vp s.3, PTK 167/2010 vp).

²⁴⁵ Rasinmäki 1997: 45–46, 384–389.

taulukossa 3 esitettyjä sekä organisatoriseen että funktionaaliseen yksityistämiseen kuuluvia piirteitä.

Organisatorisen yksityistämisen piirteisiin kuuluu se, että yksityisiä turvallisuuspalveluja tuottaville toimijoille on lain nojalla annettu julkiselle vallalle kuuluvia tehtäviä, jotka liittyvät järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen sekä voimakeinojen käyttöön. Tehtävistä huolehtivat yksityiset yritykset, muut yksityisoikeudelliset yhteisöt kuten esimerkiksi kolmannen sektorin vapaaehtoistoimintaa harjoittavat yhdistykset ja yksityiset henkilöt. Kyseessä ei kuitenkaan ole puhtaasti organisatorinen yksityistäminen siinä merkityksessä, että viranomaisen toimintaa yhtiöitettäisiin tai säätiöitettäisiin, ja julkinen valta käyttäisi ylintä päätösvaltaa osakkeenomistajana. Julkisen vallan ylin päätösvalta perustuu lainsäädännössä määrättyihin velvollisuuksiin, joista merkittävimpiä ovat yksityisen turvallisuusalan lupien myöntäminen ja valvonta.

Taulukko 3. Yksityisiin turvallisuuspalveluihin liittyvät organisatorisen ja funktionaalisen yksityistämisen piirteet.

Organisatorinen yksityistäminen	Funktionaalinen yksityistäminen
Hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle soveltaen PL:n 124 §:ä Viranomaisen valvontavelvollisuus Yksityisoikeudelliset organisaatiomuodot	Luvanvaraisuus Kansalaisten vapaa valintaoikeus julkisen ja yksityisen palvelun välillä Ostopalvelut Toimintaesteiden poistaminen yksityisiltä toimijoilta

Organisatoriseen yksityistämiseen kuuluva viranomaisen valvontavelvollisuus liittyy keskeisesti luvanvaraisuuteen, joka kuuluu funktionaalisen yksityistämisen piirteisiin ja jolla viranomainen toteuttaa valvontavelvollisuuttaan. Alan liiketoiminnan harjoittaminen edellyttää turvallisuusalan elinkeinolupaa ja järjestyksenvalvojan, vartijan, turvasuojaajan sekä turvatarkastajan ammateissa toimiminen poliisin tai Liikenteen turvallisuusviraston hyväksyntää (L turvatarkastuksista tuomioistuimissa 4 §; PolL 3:1.4; L turvatoimista valtioneuvostossa 6.1 §; TurvatoimiL 10.2 §; LYTP 10 §, 12 §, 35 §, 80.1 §; IlmailuL 97.1 §).

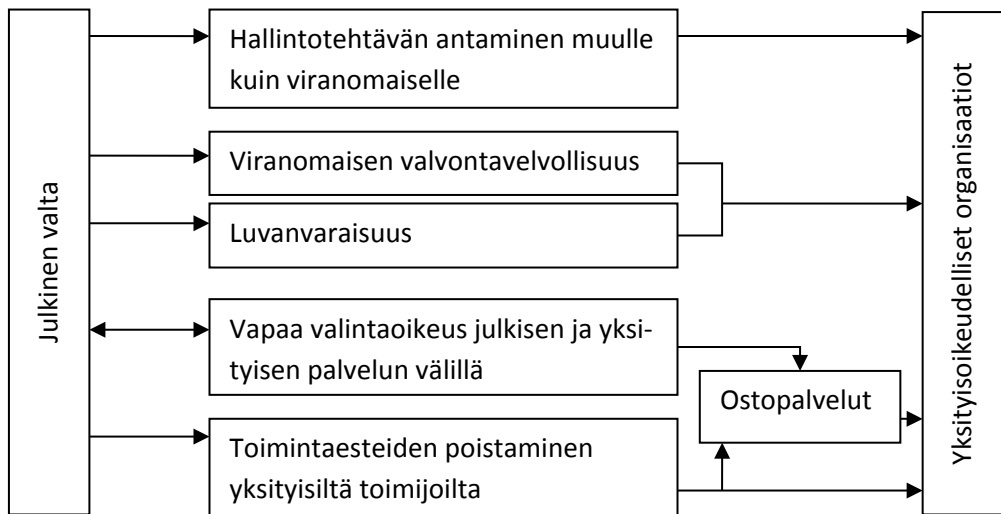
Yksityisen turvallisuusalan palvelujen tarkoitus on täydentää poliisiviranomaisen tuottamia turvallisuuspalveluja, ei korvata niitä. Kansalaisilla ja muilla sekä yksityisillä että julkisilla toimijoilla on siten funktionaaliseen yksityistämiseen liittyvä vapaa oikeus valita, tyytyvätkö he viranomaispalveluihin vai haluavatko he hankkia täydentäviä palveluja ostamalla niitä yksityisiltä. Aina valintaoikeus ei kui-

tenkaan ole täysin vapaa. Poliisin ei esimerkiksi edellytetä huolehtivan yleisötilaisuuksissa tarvittavista järjestykseen ja turvallisuuteen liittyvistä palveluista²⁴⁶. Poliisi voi kuitenkin järjestyksilain 20 §:n nojalla antaa yleisötilaisuuden järjestäjää sitovia määräyksiä järjestyksenvalvonnasta, jonka tilaisuuden järjestäjä yleensä hankkii ostopalveluna. Sopimuksen osapuolina ovat yksityisiä turvallisuuspalveluja hankkiva yksityinen asiakas ja palvelun tuottaja eivätkä turvallisuudesta vastaava julkinen valta ja palvelun tuottaja, mikä Rasinmäen mukaan kuuluu funktionaalisen yksityistämisen piirteisiin. Lisäksi viimeisen vuosikymmenen ajan on käyty vilkasta keskustelua yksityisiä turvallisuuspalveluja koskevasta lainsäädännöstä, jonka muutoksilla on tavoiteltu muun muassa viranomaistoiminnan ja yksityisen toiminnan välisen rajanvedon selkiyttämistä ja pyritty siten funktionaalisen yksityistämisen toteutumiseksi poistamaan esteitä yksityisen turvallisuusalan toimintamahdollisuuksilta.

Rasinmäki on todennut yksityistämisen neljästä mallistaan, että vaikka oikeudelliset käsitteet ovat aina paikkaan ja aikaan sidottuja, hänen kehittämällään systematiikalla voidaan hahmottaa lainsäädännön ja hallinnon kehityksen myötä syntyvät uudet yksityistämisen variaatiot²⁴⁷. Näin näyttäisi olevan, kun asiaa tarkastelee turvallisuuspalvelujen yksityistämisen näkökulmasta. Turvallisuusalan yksityistämistä kuvaamaan tarvitaan piirteitä sekä organisatorisen että funktionaalisen yksityistämisen malleista. Turvallisuuspalvelujen yksityistämistä voidaan kutsua organisatoris-funktionaaliseksi, jolloin organisatorisen ja funktionaalisen yksityistämisen piirteet yhdistyvät kuviossa 4 esitetyllä tavalla. Organisatoris-funktionaalinen yksityistämisen malli nähdäkseni tukee luvun aluksi esitettyä Keravuori–Rusasen yleistä yksityistämisen määritelmää havainnollistamalla, millaisin edellytyksin valtion sisäisen turvallisuuden yksityistäminen voi tapahtua.

²⁴⁶ Pohjola & Majuri 2000: 216–217.

²⁴⁷ Rasinmäki 1997: 51.



Kuvio 4. Organisatoris-funktionaalisen yksityistämisen piirteet turvallisuus-alalla.

4 Valvonta-käsitteen sisältö

Kaikenlainen valvonta²⁴⁸ on viime vuosikymmeninä yhteiskunnassa lisääntynyt, minkä huomattava osa väestöstä on vastaanottanut hyväksyen²⁴⁹. Valvonta samoin kuin turvallisuus on käsitteenä varsin moniulotteinen ja vaikea tyhjentävästi määritellä. Valvontaan sisällytetään yleensä oikeudelliset instituutiot ja toimijat kuten poliisi ja muut viranomaiset, jotka suorittavat valvontaa erityisinä tehtävinään²⁵⁰. Kun kunnan palveluja on ulkoistettu tai yksityistetty esimerkiksi yhtiöittämällä, puhutaan usein luottamushenkilöhallinnon harjoittamasta demokraattisesta valvonnasta²⁵¹. Valvonta kuuluu siis auktoriteetille, mutta toisaalta myös yksilöt valvovat itseään ja toisiaan, jolloin voidaan toisinaan puhua valvonta- ja tarkkailuyhteiskunnasta²⁵².

²⁴⁸ Tässä tutkimuksessa käytetään pääasiassa suomenkielisiä sanoja valvoa ja valvonta. Niiden vierasperäisiä synonyymejä kontrolloida ja kontrolli käytetään silloin, kun kyseessä ovat yleiseen kielenkäyttöön vakiintuneet käsitteet kuten esimerkiksi sosiaalinen kontrolli tai kontrollipolitiikka.

²⁴⁹ Sarnecki 2012: 321, 343–344.

²⁵⁰ Pettersson & Pettersson 2012: 14–15.

²⁵¹ Kuusela & Ylönen 2015: 5.

²⁵² Valvonta- ja tarkkailuyhteiskuntaa ovat tutkimuksissaan käsitelleet muun muassa Lyon (2001), Koskela (2009) ja Airaksinen (1993, 2012).

Valvonta-käsitteen täsmällinen sisältö riippuu valvonnan kohteesta sekä siitä, mistä näkökulmasta²⁵³ ja missä asiayhteydessä valvontaa tarkastellaan. Yleisessä kielenkäytössä valvonnalla ymmärretään useimmiten poliisin tai muun viranomaisen ja yksityisen turvallisuusalan työntekijöiden suorittamaa tosiasiallista toimintaa. Organisaatioissa valvonnalla tarkoitetaan hallinnollisen toiminnan tarkkailua ja arviointia sekä tarvittaessa puuttumista annettujen tavoitteiden kanssa ristiriitaiseen toimintaan²⁵⁴.

Julkisoikeudessa valvonnalla voidaan ymmärtää tarkkailua ja selontekoa yleensä, mutta yleisen merkityssisällön antaminen valvonnalle on osoittautunut oikeustieteellisessä keskustelussa vaikeaksi. Merikoski on valvonnan käsitettä pohdiskellessaan tullut tunnetuksi sanoistaan ”valvoa ... merkitsee nukkumisen vasta-kohtaa”²⁵⁵. Hidén kysyy, onko virheitten ja epäkohtien korjaamiseen tai valvonnan kohteena olevan tilanteen muuttamiseen käytettävissä olevien keinojen oltava tietynmuotoisia tai teholtaan tietynasteisia ennen kuin voidaan puhua valvonnasta²⁵⁶. Kaliman valvonnasta käytyyn keskusteluun tuoma kysymys on, sisällytetäänkö valvonnan käsitteeseen oikeus pakkokeinojen käyttämiseen²⁵⁷. Hidén ja Saraviita lisäävät keskusteluun varmistumisen siitä, että toiminta etenee tietyllä tavalla, ja vaikutusmahdollisuuden toiminnan tavoitteen toteutumiseksi. Tällöin lähestytään käsiteparia valvonta ja ohjaus.²⁵⁸

Myllymäki ei ole pitänyt mahdollisena eikä edes tarpeellisena määrittellä universaalia valvonnan käsitettä. Hänestä valvonnan lähtökohtana voidaan pitää Merikosken määrittämiä valvonnan pääfunktioita: valvonnanalaisen toiminnan tarkkailu ja toimenpiteet epäkohtien syntyminen estämiseksi sekä havaittujen epäkohtien poistamiseksi.²⁵⁹ Lyhyesti sanoen valvonnan pääsisältönä ovat silloin valvonnanalaisen toiminnan tarkkailu ja havaittujen epäkohtien oikaisutoimenpiteet²⁶⁰. Ajatus on riittävän yleinen ja soveltuu hyvin tässäkin tutkimuksessa valvonnan määrittelyn peruslähtökohdaksi.

Tiihonen on viitannut Lennart Lundqvistiin, jonka mukaan valvonta voi olla joko aktiivista tai passiivista. Aktiivisessa valvonnassa aloite valvonnan suorittamiseksi tulee valvonnasta vastaavalta toimijalta, jolle valvontavelvollisuus on voitu

²⁵³ Tavallisimmat näkökulmat ovat sosiologinen, hallinnollinen ja psykologinen (Flamholtz 1996: 2, 12). Tässä tutkimuksessa näkökulma on hallinnollinen sisältäen myös joitakin sosiologisia viittauksia. Sosiologiassa organisaatioissa tapahtuva valvonta nähdään sosiaalisen kontrollin erityisluontona (Allardt & Littunen 1979: 288).

²⁵⁴ Johansson 1999: 203.

²⁵⁵ Merikoski 1938: 17.

²⁵⁶ Hidén 1974: 1–5.

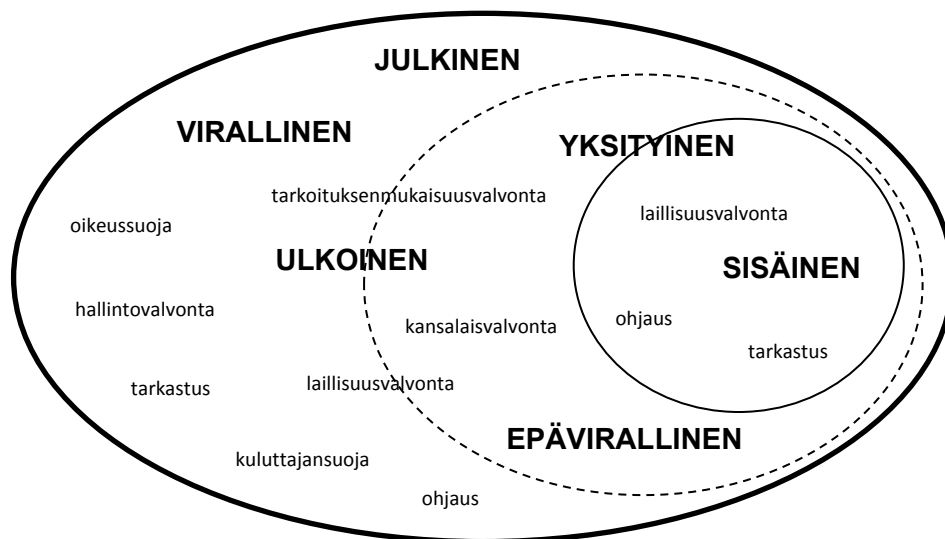
²⁵⁷ Kalima 1980: 12–13.

²⁵⁸ Hidén & Saraviita 1994: 257–258.

²⁵⁹ Merikoski 1938: 39; Myllymäki 1994: 14, 16.

²⁶⁰ Kulla 2015: 348.

laissa määrätä pysyväksi tehtäväksi. Passiivinen valvontaprosessi käynnistyy muulta taholta tulleesta aloitteesta, esimerkiksi laillisuusvalvojille tehdyn kante-
lun muodossa.²⁶¹ Tuori on päätenyt samankaltaiseen näkemykseen määrittelemällä valvonnan sen vireillepanotavan perusteella. Hänen mukaansa valvonta voidaan jakaa toimintavelvollisuuteen pohjautuvaan valvontaan, valvontaviranomaisen oma-aloitteiseen valvontaan sekä asiakkaan tai yksityishenkilön aloitteesta vireille pantuun valvontaan. Tuorin jaottelu kohdistuu viranomaisen virallisen valvonnan jäsentämiseen. Sen ulkopuolelle jää yksityinen, luonteeltaan epävirallinen kansalaisvalvonta ja yksityisten yritysten sisäinen valvonta.²⁶² Keravuori–Rusasen määritelmän lähtökohtana ovat valvottavat asiat. Hän on erotellut elinkeinotoimintaan ja ammatinharjoittamiseen kohdistuvat valvontatehtävät sekä säännösten ja päätösten noudattamisen²⁶³. Jos valvonnan määrittelyyn otetaan mukaan aikaperspektiivi, yleisesti käytetty jako on valvottavan toiminnan aloittamisen suhteen ennakkolliset ja jälkikäteiset toimenpiteet²⁶⁴. Aikaperspektiiviin kuuluu myös ajantasaisen valvonnan ulottuvuus²⁶⁵.



Kuvio 5. Yksityisen turvallisuusalan valvonnan ulottuvuuksia ja keinoja.

²⁶¹ Tiihonen 1980: 10–11.

²⁶² Tuori 2000b: 599.

²⁶³ Keravuori–Rusanen 2008: 218.

²⁶⁴ Ks. esim. vakuutusvalvonnasta Försäkringstillsyn i Finland 1997: 19, markkinavalvonnasta Vaatimustenmukaisuuden arviointiasioita käsittelevä neuvottelukunta 2002: 9–11 sekä turvallisuuspoliisin parlamentaariseen valvontaan Hautamäki, V-P 2007: 2 ja poliisin salaisia tiedonhankintakeinoja koskevasta valvonnasta Metsäranta 2015: 290.

²⁶⁵ Metsäranta 2015: 290; Tiihonen 1980: 10.

Metsäranta on tämän tutkimuksen aihepiiriä läheisesti sivuavassa väitöskirjassaan luokitellut poliisin salaisia tiedonhankintakeinoja koskevan valvonnan sisäiseen ja ulkoiseen (parlamentaarinen, oikeudellinen ja asiantuntijavalvonta sekä valitusmekanismit) sekä ajallisesti ennakkolliseen, ajantasaiseen ja jälkikäteeseen²⁶⁶. Perusluokittelut valvonnasta, valvontaprosessista ja sen ominaisuuksista kuitenkin osoittavat, että valvontaa on mahdotonta hahmottaa pelkästään valvonnan ominaisuuksien perusteella. Valvonnan muodot ja sisältö määrittyvät valvonnan konkreettisten ilmenemismuotojen perusteella.²⁶⁷ Niin Metsäranta kuin muutkin oikeusoppineet jättävät yksityisen valvonnan pääosin käsittelemättä tarkastellessaan valvonta-käsitettä. Tässä tutkimuksessa yksityinen valvonta halutaan ymmärtää merkittävänä, mutta oikeudellisesti vaikeammin lähestyttävänä valvonnan osa-alueena. Kuviossa 5 on kuvattu valvonnan ulottuvuuksien ja keinojen moninaista kenttää.

Seuraavaksi esitellään ensin tutkimuksen aihepiiriä läheisesti sivuava tosiasiallisen valvonnan käsite, jonka jälkeen määritellään, millaisia ulottuvuuksia tässä tutkimuksessa valvonnalla katsotaan olevan. Epävirallisen kansalaisvalvonnan ja sen oikeudellisen perustan tarkastelun jälkeen tarkennetaan valvonnan ulottuvuuksia näkökulmista julkinen–yksityinen, sisäinen–ulkoinen, virallinen–epävirallinen²⁶⁸, laillisuus–tarkoituksenmukaisuus sekä ohjaus ja valvonta. Ulostuvuudet eivät ole toisiaan poissulkevia vaan ne voivat yhdistyä kulloinkin tarkoituksenmukaisimmiksi valvontatoiminnan kokonaisuuksiksi kuten esimerkiksi julkinen virallinen laillisuusvalvonta tai yksityinen epävirallinen laillisuusvalvonta.

4.1 Tosiasiallinen valvonta

Kun valvonnan kohteena ovat yksityishenkilöt, voidaan puhua tosiasiallisesta yksityishenkilöihin kohdistuvasta valvonnasta, jota lainsäädännössä kutsutaan tosiasialliseksi toiminnaksi. Vaikka tosiasiallinen yksityishenkilöihin kohdistuva valvonta ei ole tämän tutkimuksen aiheena, sen sisällön ymmärtäminen on tutkimuksen kannalta tärkeää. Yksityisen turvallisuusalan valvonta nimittäin kohdistuu pitkälti niihin toimivaltuuksiin, joihin nojautuen tosiasiallista yksityishenkilöihin kohdistuvaa valvontaa suoritetaan.

Korhonen on määritellyt poliisin suorittaman valvonnan ennalta määräämättömään ihmisryhmään kohdistuvaksi sekä normaalein ihmisaistein että teknisin

²⁶⁶ Metsäranta 2015: 288–290.

²⁶⁷ Tiihonen 1980: 13.

²⁶⁸ Kirjallisuudessa käytetään usein virallisen ja epävirallisen valvonnan synonyymeinä käsitteitä muodollinen ja ei-muodollinen valvonta.

apuvälinein²⁶⁹ tapahtuvaksi seurannaksi²⁷⁰. Korhonen tarkoittaa tällöin poliisin tosiasiallista toimintaa kuten esimerkiksi järjestyksenvalvontaa ja liikennevalvontaa. Korhosen määritelmä on sovellettavissa myös yksityisten järjestyksenvalvojien ja vartijoiden tosiasialliseen toimintaan silloin, kun he hoitavat julkisia hallintotehtäviä.

Vaikka vartijan ja järjestyksenvalvojan toimialue on rajattu (LYTP 4 §, 26 §, 28 §), toimialueella oleva ihmisryhmä ei yleensä ole ennalta määrätty. Turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijan palveluksessa olevan vartijan vartioimistehtävällä tarkoitetaan omaisuuden vartioimista, henkilön koskemattomuuden suojaamista sekä vartioimiskohteeseen tai toimeksiantajaan kohdistuneiden rikosten paljastamista samoin kuin näiden tehtävien valvomista (LYTP 2 §)²⁷¹. Vartiointitehtävässä on käytännössä kyse sen valvonnasta, ettei ennalta määräämätön ihmisryhmä aiheuta vahinkoa omaisuudelle tai henkilölle taikka syyllisty toimeksiantajaan kohdistuvaan rikokseen.

Tosiasiallisen valvonnan lähikäsite on tarkkailu, jonka Korhonen on viranomaisen toiminnassa määritellyt tietojen hankkimiseksi tietystä tunnetusta tai tuntemattomasta henkilöstä, hänen yhteyksistään ja hänen jo tapahtuneesta tai parhaillaan tai myöhemmin tapahtuvasta toiminnasta. Yleensä tarkkailu on suunnitelmallista, jatkuvaa ja ajallisesti pitkäkestoista.²⁷² Viranomaisen suorittamalla

²⁶⁹ Poliisilain 4:1.1:ssä määritellään tekninen valvonta jatkuvaksi tai toistuvaksi yleisöön, ajoneuvojen kuljettajiin, jalankulkijoihin tai ajoneuvoihin kohdistuvaksi, teknisellä laitteella tapahtuvaksi katseluksi tai kuunteluksi sekä äänen tai kuvan automaattiseksi tallentamiseksi. Rikoksen esitutkintaa suorittavan viranomaisen oikeudesta telekuunteluun, televalvontaan ja tekniseen tarkkailuun rikoksen selvittämiseksi säädetään pakkokeinolain 10 –luvussa.

²⁷⁰ Korhonen 2005: 20. Määritelmä soveltuu myös muiden viranomaisten kuten tull- ja rajavartiolaitosten ennalta määräämättömien ihmisryhmien välittömään toimintaan ja käyttäytymiseen kohdistuvien valvontatehtävien yleiseen määrittelyyn. Sen sijaan vankeinhoitoviranomaisen toimintaa määritelmä ei kuvaa, sillä sen valvonta kohdistuu vankilassa rangaistusta suorittaviin vankeihin ja heidän käytössään oleviin tiloihin eikä ennalta määräämättömään ihmisryhmään (VankL 16:1).

²⁷¹ Koska säännöksessä on mainittu myös vartioimistehtävien valvonta, myös yksityisen turvallisuusalan työnjohdon toiminta käsitetään vartioimistehtäväksi. Sen sijaan ylimmän operatiivisen johdon toimintaa ei ole pidetty vartioimistehtävän suorittamisena. (HE 69/2001 vp s. 42–43.)

²⁷² Korhonen 2005: 20. Poliisilaissa teknisen tarkkailun muotoja ovat tekninen kuuntelu, tekninen katselu, tekninen seuranta ja tekninen laitetarkkailu (PolL 5:17, 5: 19, 5:21, 5:23). Vankeinhoidossa tarkkailulla tarkoitetaan vangin sijoittamista sellaiseen huoneeseen tai selliin, jossa häntä voidaan ympärivuorokautisesti tarkkailla teknisin apuvälinein tai muulla tavoin. Eristämistarkkailusta on kyse silloin, kun on perusteltua syytä epäillä, että vangilla vankilassa tai sinne tullessaan on kehossaan kiellettyjä aineita tai esineitä. Eristämistarkkailua saadaan jatkaa, kunnes kielletyt aineet ja esineet ovat poistuneet vangin kehosta tai kunnes eristämiseen ei enää ole muuta syytä. (VankL 18:3–4.)

tarkkailulla voidaan puuttua merkittävästi kansalaisen yksityisyyteen ja yksityiselämään.

Yksityisellä turvallisuusalalla ei suoriteta tarkkailua samassa merkityksessä kuin viranomaistoiminnassa. Vartijan tehtäviin voi kuulua automaattisten rikosilmoituslaitteiden ja tunnisteiden teknistä tarkkailua sekä reagoimista niiden aiheuttamiin hälytyksiin. Myymälätarkkailu²⁷³ on laissa erikseen määritelty vartioimistehtävä, jossa vartioidaan myymälässä myytävää omaisuutta (LYTP 2 §). Myymälätarkkailua suoritetaan usein teknisenä katseluna kameravalvonnan avulla. Koska myymälätarkkailu on käytännössä ennalta määräämättömän ihmisjoukon käyttäytymisen valvontaa myymälässä, lainsäädännössä olisi johdonmukaisempaa puhua myymälävalvonnasta kuin myymälätarkkailusta. Silloin viranomaisten ja yksityisen turvallisuusalan toimintaa säänneltäisiin eri laeissa yhdenmukaisin käsittein eikä voisi syntyä epäselvyyttä siitä, että kansalaisen yksityisyyteen ja yksityiselämään puuttuvaan tarkkailuun tarvittavat valtuudet ovat vain viranomaisella.

Korhosen valvonnan määritelmä tarkoittaa käytännössä sellaista tosiasiallista seurantaa, joka kohdistuu ennalta määräämättömän ihmisryhmän parhailaan suorittamaan toimintaan ja käyttäytymiseen. Jotta määritelmä olisi täsmällisempi, sitä tulisi täydentää seuraavasti (täydennys kursivoitu): *tosiasiallinen* valvonta on ennalta määräämättömän ihmisryhmän *välittömään toimintaan ja käyttäytymiseen* kohdistuvaa sekä normaalein ihmisaistein että teknisin apuvälinein tapahtuvaa seurantaa. Näin täydennettynä määritelmä kattaisi Suomen sisäisen turvallisuuden kokonaisuudesta vastaavien toimijoiden suorittaman yksilöihin kohdistuvan tosiasiallisen valvonnan, jota suoritetaan laissa määrätyn toimivaltuuksin.

4.2 Epävirallinen kansalaisvalvonta

Kansalaisvalvonta on yksityistä valvontaa, jota ihmiset joko yksin tai ryhmissä, yksityisoikeudellisten oikeushenkilöiden tai instituutioiden välityksellä kohdentavat hallintotoimintaan. Kansalaisvalvonta voidaan edelleen jakaa asianosaisvalvontaan, jolloin kyse on yksilön omasta edusta, ja yleisövalvontaan, jolloin kollektiivisesti valvotaan yleisen edun toteutumista. Viranomaisten suorittama julkinen valvonta käynnistyy usein asianosaisvalvonnan aloitteesta.²⁷⁴ Kun asian-

²⁷³ Alan oppikirjoissa ja työelämässä myymälätarkkailusta käytetään nimitystä myymälävartiointi, joka sisältyy myymälävartijan ja myymäläetsivän toimenkuviin. Ks. esim. Paasonen & Hänninen 2011: 22.

²⁷⁴ Poliisin kohdistuva sisäinen laillisuusvalvonta 2013: 9. Silloin kun kansalaisvalvonnan kohteena ovat turvallisuutta ylläpitävät ja edistävät viranomaiset tai yksityiset

osaisvalvonta johtaa viranomaisen valvontatoimenpiteisiin, siitä tulee julkisen valvonnan käynnistäjänä osa virallista valvontaa²⁷⁵. Tiedotusvälineissä esiin tuodut epäilyt toiminnan laillisuudesta voivat laajalti käytettynä kollektiivisen yleisövalvonnan muotona johtaa viranomaisen myös oma-aloitteisesti käynnistämään toiminnan laillisuuden arvioinnin²⁷⁶.

Kansalaisvalvonnan lainopillista pohdintaa vaikeuttaa, että se on luonteeltaan epävirallista yksityistä valvontaa eikä sitä suoraan koskevia säännöksiä ole. Oikeus kansalaisvalvontaan ja erityisesti asianosaisvalvontaan voidaan johtaa perustuslaissa säädetystä kansanvaltaisuudesta ja oikeusvaltioperiaatteesta. Perustuslain 2.2 §:n mukaan kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen. Lain 14.4 § velvoittaa julkisen vallan edistämään yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon. Osallistumis- ja vaikutusoikeudet voidaan siis nähdä sekä keinoina valvoa julkisen vallan käyttöä että oikeudellisen valvonnan välineinä. Tosin ne ulottuvat huomattavasti tätä laajemmin kaikkeen muuhunkin demokraattiseen vaikuttamiseen.²⁷⁷ Osallistumisoikeuksilla on kytkentä myös oikeusturvaan. Ne liittyvät valitusoikeuksiin kahdella tavalla. Jotta osallistuminen olisi vaikuttavaa, se edellyttää jälkikäteisiä valitusoikeuksia, mutta valitusoikeudet ilman etukäteistä osallistumismahdollisuutta eivät edistä demokraattisen vaikuttamisen periaatetta²⁷⁸.

Perustuslaki turvaa asianosaisena olevan yksilön osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudet. Muun kuin asianosaisen osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudet turvataan hallintolaisissa, josta voidaan johtaa oikeus yleisövalvontaan. Jos asian ratkaisulla voi olla huomattava vaikutus muiden kuin asianosaisten elinympäristöön, työntekoon tai muihin oloihin, viranomaisen tulee varata näille henkilöille mahdollisuus saada tietoja asian käsittelyn lähtökohdista ja tavoitteista sekä lausua mielipiteensä asiasta (HL 41.1 §). Hallintolakikin näkee vaikuttamismahdollisuudet nimenomaan yksilön oikeuksina. Mielipiteiden esittämistapaa laki ei sääntele, mutta tarkoituksenmukaisuussyistä viranomainen voi kuitenkin korostaa tietyn esittämistavan ensisijaisuutta.²⁷⁹

Perusoikeusudistusta koskevan hallituksen esityksen mukaan yksilön vaikuttamismahdollisuudet voivat realisoitua esimerkiksi vapaana kansalaistoimintana

toimijat kuten esimerkiksi vartijat ja vartiointiliikkeet, Koskela on käyttänyt kansalaisvalvonnasta käsitettä vastavalvonta (Koskela 2009: 225).

²⁷⁵ Ks. Tuori 2000b: 599.

²⁷⁶ Poliisin kohdistuva sisäinen laillisuusvalvonta 2013: 9. Ks. esim. EOAK 8.6.2009 Dnrot 1242/4/07, 1447/2/07 ja 1223/2/08.

²⁷⁷ Mäkinen, Eija 2004: 63.

²⁷⁸ Länsineva 2002: 116; Mäkinen Eija 2004: 63.

²⁷⁹ HE 72/2002 vp s. 97.

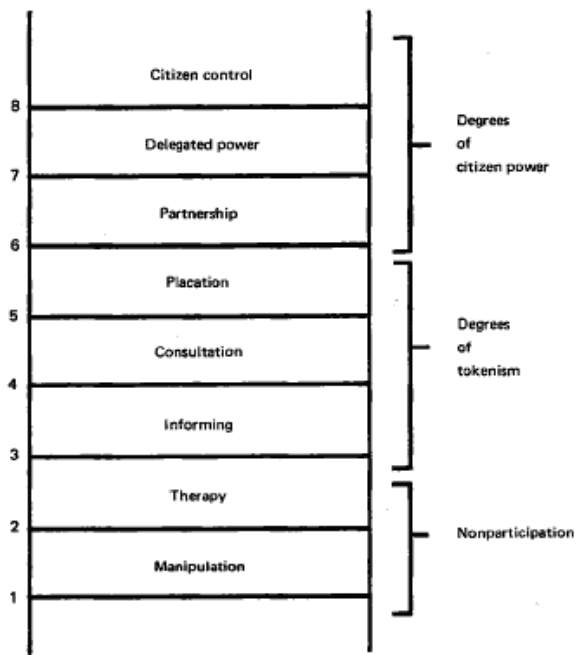
tai tätä tarkoitusta varten luotujen nimenomaisten mekanismien kautta, kuten kansalaisaloitteella²⁸⁰. Koska merkittävä osa vapaasta kansalaistoiminnasta tapahtuu yhdistyksissä ja muissa yhteisöissä, vaikuttamismahdollisuudet liittyvät perustuslain 13 §:ssä turvattuihin kokoontumis- ja yhdistymisvapauksiin. Säännöksen mukaan jokaisella on oikeus lupaa hankkimatta järjestää kokouksia ja mielenosoituksia sekä osallistua niihin, ja jokaisella on yhdistymisvapaus.

Oikeus yleisövalvontaan voidaan johtaa myös julkisuuslaista (21.5.1999/621), jonka 3 § antaa yksilöille ja yhteisöille oikeuden tietojen saantiin viranomaisten ja muiden julkista tehtävää hoitavien toiminnasta sekä mahdollisuuden valvoa julkisen vallan ja julkisten varojen käyttöä, muodostaa vapaasti mielipiteensä sekä vaikuttaa julkisen vallan käyttöön ja valvoa oikeuksiaan ja etujaan. Tiedon-saantioikeudet liittyvät kiinteästi osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksiin sekä oikeusturvan valvontaan. Osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien edistämällä ymmärretään myös viranomaisen ja yksityisen välisen yhteistyön lisäämistä. Vaikuttamismahdollisuuksilla tarkoitetaan menettelyyn osallistumisen lisäksi muitakin keinoja kuten kansalaistoimintaa ja tiedotusvälineiden kautta vaikuttamista. Lain tarkoituksena ei kuitenkaan ole säännellä tiedonvälitystä.²⁸¹ Kuntalain (10.4.2015/410) 22 § turvaa kunnan asukkaille ja palvelujen käyttäjille edellytykset osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan. Kuntalain osallistumis- ja vaikutusoikeuksiin perustuva kansalaisvalvonta voi siis olla sekä asianosais- että yleisövalvontaa.

Osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksiin liittyy oleellisesti myös sananvapaus, johon jokaisella on oikeus. Sananvapauteen sisältyy oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä. (PL 12.1 §.) Tarkempia säännöksiä sananvapauden käyttämisestä annetaan lailla sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä (13.6.2003/460).

²⁸⁰ HE 309/1993 vp s. 62.

²⁸¹ HE 30/1998 vp s. 47–49.



Kuvio 6. Kansalaisten yhteiskunnallisen osallistumisen portaat Arnsteinin (1969: 217) mukaan.

Sääntely antaa kansalaisvalvonnalle oikeudellisen valtuutuksen, mutta varsinaista vallan käyttöä se ei mahdollista. Arnsteinin kansalaisten yhteiskunnallista osallistumista kuvaava teoreettinen malli on kahdeksanportainen asteikko, joka jakautuu kolmeen päävaiheeseen: osallistumattomuus, tokenismi eli valtuuttaminen ja kansalaishallinta, jolloin kansalaisilla on itsenäistä toimivaltaa päätöksenteossa (ks. kuvio 6). Tokenismin muodostavat portaat kolme, neljä ja viisi antavat kansalaisille, joilla ei ole virallista valtaa, neuvoo-antavan roolin, mahdollisuuden tulla kuulluksi ja lausua mielipiteensä. Oikeus päätöksentekoon säilyy kuitenkin edustuksellista demokratiaa ilmentävillä virallisilla julkisen vallan käyttäjillä.²⁸² Kansalaisvalvonnan mahdollistava oikeudellinen sääntely sijoittuu Arnsteinin asteikolla tähän keskimmäiseen päävaiheeseen.

Turvallisuusalallakin on pyritty etenemään Arnsteinin asteikon ylimpiä askelmia kohti, missä kumppanuus mahdollistaa neuvottelun perinteisten vallankäyttäjien kanssa ja kansalaisille on delegoitu toimivaltaa sekä valtuuksia valvoa toimintaa muutenkin kuin vain valittujen edustajiensa välityksellä²⁸³. Lainsäätäjä ja julkinen valta on pyrkinyt löytämään new governance –suuntauksen mukaisesti julkisten ja yksityisten toimijoiden yhteisten päämäärien edistämiseksi tarkoitettun

²⁸² Arnstein 1969: 217.

²⁸³ Arnstein 1969: 217.

yhteistyön järjestämiseksi oikeudellisen sääntelyn sijaan myös muita vaihtoehtoja kuten esimerkiksi yhteisen suunnittelun ja toimintaohjelmien laatimisen sekä yksityisen ja julkisen tahon koordinaation, kumppanuuden ja verkostojen kehittämisen²⁸⁴.

Esimerkkinä julkisen ja yksityisen toimijan yhteisestä suunnittelusta voi mainita sisäministeriön ja Finnsecurity ry:n yhteisen selvityksen, joka tukee sisäisen turvallisuuden ohjelman toteuttamista sekä julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyön edistämistä. Sen johtopäätöksissä todetaan muun muassa, että paikallinen yhteistyö ja kumppanuus edellyttävät selkeää rakenteellista ja taloudellista sitoutumista kumppanuuteen, oikeaa tietoa turvallisuudesta ja lainsäädännön tukea kumppanuuden toteutumiseksi.²⁸⁵ Kohti Arnsteinin portaikon ylimpiä askelmia johtavat myös sääntelyn niin sanotut uudet muodot kuten esimerkiksi itsesääntely ja yhteissääntely, joissa ytimenä on joko kokonaan tai tärkeiltä osin valtiosta ja lainsäätäjältä erillään toteutettava sääntely, normien laadinta ja niiden valvonta ja sanktiointi, ja joka nousee sääntelyn kohteiden tarpeista ja intresseistä.²⁸⁶ Turvallisuusosalalla sääntelyn uusia muotoja on toistaiseksi käytetty varsin niukasti.

Jos kansalaisvalvonnan sijoittaa Douglasin ja Wildavskin hälytyskolmioon (ks. kuvio 3), sillä on hälytettävän rooli. Kansalaisvalvonnan johdosta sammuttajan roolissa oleva viranomainen voi tulla tietoiseksi vaarasta tai riskistä, minkä perusteella viranomainen ryhtyy joko kansalaisvalvonnan seurauksena tulleesta aloitteesta tai oma-aloitteisesti tarvittaviin toimenpiteisiin. Airaksinen on pitänyt ihanteellisena sitä, että hälyttäjät ja sammuttajat ovat eri tahoja²⁸⁷. Siihen, pitäisi-
kö myös hälytettävän ja sammuttajan roolit mielellään olla eri tahoilla, hän ei ota kantaa. Julkisessa valvonnassa roolien yhdistyminen samalle viranomaiselle toteutuu esimerkiksi lupavalvonnan yhteydessä. Luvan myöntäneen viranomaisen

²⁸⁴ Tala 2005: 18; Tala 2009: 322. Esimerkiksi Valtioneuvoston 11.3.1999 vahvistamassa kansallisessa rikosentorjuntaohjelmassa (s. 28) esitettiin kuntien turvallisuussuunnitelmien laatimista. Periaatepäätöksellä 23.9.2004 Valtioneuvosto laajensi ensimmäisessä sisäisen turvallisuuden ohjelmassa paikalliset turvallisuussuunnitelmat kattamaan rikosentorjunnan lisäksi kaikki keskeiset paikalliset turvallisuusongelmat (Paikallisen turvallisuussuunnittelun tilannekatsaus 2008: 2). Sisäasiainministeriö asetti 4.4.2005 työryhmän, jonka tehtävä perustui em. päätökseen. Työryhmän mukaan paikalliseen turvallisuussuunnitteluun on saatava kaikki keskeiset viranomaiset sekä kolmannen sektorin ja elinkeinoelämän edustajat. Viranomaisten on edistettävä muiden toimijoiden mukaan saamista. (Paikallisen turvallisuustyön kehittäminen 2006: 33.) Tutkimuskirjallisuudessa puhutaan uudesta sääntelyvaltiosta, jolla halutaan korostaa, että oikeudellisella sääntelyllä on keskeinen merkitys julkisen vallan toimintavälineenä mutta että sen ohella sääntelyä luodaan ja toteutetaan monella muullakin foorumilla ja tavalla kuin perinteisessä lainsäädäntöprosessissa (Tala 2009: 321.)

²⁸⁵ Parhaita käytäntöjä paikallistason julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyössä 2006: 1–2.

²⁸⁶ Tala 2009: 323–324.

²⁸⁷ Airaksinen 2012: 20–26.

on hälytettävän roolissa huomattava, milloin on syytä sammuttajan roolissa ryhtyä toimenpiteisiin luvan peruuttamiseksi. Tämä ei liene ongelmallista, vaan roolien yhdistymisestä saattaa lupavalvonnassa olla jopa etua. Kun viranomaisen tuntee hyvin luvan myöntämisen edellytykset, lupaehtojen noudattamatta jättäminenkin huomataan todennäköisesti helpommin. Kansalaisvalvonnassa hälytettävän ja sammuttajan roolien yhdistyminen ei ainakaan vielä ole toteutunut, mutta esimerkiksi itse- tai yhteissäätelyn muotojen kehittyminen yksityisellä turvallisuusalalla saattaisi siihen jossain määrin johtaa.

4.3 Julkinen, virallinen valvonta – yksityinen, epävirallinen valvonta

Viranomaisen harjoittama valvonta on virallista ja luonteeltaan julkista. Virallinen valvonta voidaan määritellä välineeksi ja prosesseiksi, joilla varmistetaan lainsäädännön toteutuminen²⁸⁸. Sitä toteuttaa useimmiten jokin julkishallintoon sidoksissa oleva instituutio, jonka toiminta on lailla säänneltyä. Yksityisen henkilön, ryhmän tai muun yksityisen toimijan harjoittama valvonta on useimmiten epävirallista kuten esimerkiksi kansalaisvalvonta, mutta se saattaa johtaa viranomaisen virallisiin valvontatoimenpiteisiin. Epävirallisen valvonnan sääntely on vähäisempää eikä se ole niin institutionalisoitua kuin virallinen valvonta²⁸⁹.

Merikoski on jakanut valtion valvontatoiminnan sen kohteen perusteella kansalaiseen suoraan kohdistuvaksi alamaisvalvonnaksi, valtion oman virkakoneiston osiin kohdistuvaksi virkavalvonnaksi (sisäinen valvonta) ja hallintovalvonnaksi, joka kohdistuu valtion oman virkakoneiston ulkopuolelle jääviin, mutta hallintotoimintaan kuitenkin osallistuvien ja valtion tarkoituksia palvelevien toimijoiden valvontaan. Valtion valvontatoiminnan kaikille muodoille on ominaista, että valvonta tapahtuu julkisen intressin nimessä yleisten etujen suojaamiseksi.²⁹⁰ Yleisen edun ja kansalaisten etujen välillä vallitsee siten jatkuva jännite, jonka keskipisteessä valvoja on tarkkailijana²⁹¹.

Sisäministeriön laillisuusvalvonnan nykytilaa arvioinut työryhmä on määritellyt hallintoviranomaisen valvontatehtävät Merikosken tapaan yksityisen toiminnan valvontaan, ylempien virkamiesten ja viranomaisten alempiin virkamiehiin ja viranomaisiin kohdistamaan valvontaan (virka-astevalvonta ja esimiesvalvonta)

²⁸⁸ Lundgren Sørli 2012: 189.

²⁸⁹ Pettersson & Pettersson 2012: 15.

²⁹⁰ Merikoski 1938: 20, 25. Hallintovalvonnassa voidaan erottaa valtion viranomaisten kuntiin kohdistama valvonta, jota kutsutaan usein valtionvalvonnaksi, sekä julkistalouden valvonta eli finanssivalvonta, johon laajassa merkityksessä sisältyvät myös tulosohtaus ja toiminnan tuloksellisuuden arviointi (Kulla 2015: 347; Myllymäki 1994: 10–22).

²⁹¹ Myllymäki 1994: 28–29.

sekä valvontaan, jota valtion viranomaisen kohdistaa kuntiin tai muihin valtionhallinnon ulkopuolisiin hallintotehtäviä hoitaviin välillisen julkisen hallinnon toimijoihin. Lisäksi työryhmä on sisällyttänyt hallintoviranomaisen valvontatehtäviin valvonnan, jota ylimmät laillisuusvalvojat (eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri) ja erityisasiamiehet²⁹² kohdistavat julkiseen hallintoon.²⁹³

Ulkoistamisen, osittaisen yksityistämisen sekä hallinnon ja julkisten palvelujen uusien tuottamismuotojen seurauksena julkisen vallan ja yksityisten toimijoiden välinen oikeudellinen suhde on monimuotoistunut. Perinteiselle yksipuoliselle hallintopäätökselle on syntynyt uusia hallinnollisen vallankäytön ilmenemismuotoja ja passiivinen hallintoalamainen nähdään yhä useammin hallinnon asiakkaana ja aktiivisena yksilönä sekä kuluttajana.²⁹⁴ Tällöin kansalaisista tulee aktiivisia toimijoita ja valvonnan yksityisen ulottuvuuden merkitys kasvaa. Yksityistä valvontaa ovat myös yksityisen turvallisuusalan yritysten sisäiset valvontajärjestelmät. Niihin sisältyviä valvontakeinoja ovat sisäinen tarkastus, sisäinen laillisuusvalvonta ja yrityksen ohjausjärjestelmään kuuluva esimiesvalvonta. Sisäisen valvonnan järjestäminen kuuluu lain nojalla osakeyhtiömuotoisen yrityksen velvollisuuksiin (OYL 6: 2.1; 6: 17.2; 6:20), jolloin valvonta on yksityistä, mutta lakisääteisenä sitä voidaan kuitenkin pitää luonteeltaan virallisena mutta ei kuitenkaan julkisena. Muilla yhtiömuodoilla ei ole velvollisuutta sisäisen valvonnan järjestämiseen vaan se perustuu vapaaehtoisuuteen²⁹⁵.

4.4 Ulkoinen valvonta – sisäinen valvonta

Ulkoisella valvonnalla tarkoitetaan kulloinkin kyseessä olevan organisaation ulkopuolella tapahtuvaa, mutta organisaation toimintaan kuitenkin kohdistuvaa

²⁹² Lailla säädettyjä erityisasiamiesten virkoja ovat tietosuojavaltuutettu (L tietosuojalautakunnasta ja tietosuojavaltuutetusta 1 §, 5 §), tasa-arvovaltuutettu (L tasa-arvovaltuutetusta 1-2 §), kuluttaja-asiamies (L kilpailu- ja kuluttajavirastosta 1-2 §), yhdenvertaisuusvaltuutettu (L yhdenvertaisuusvaltuutetusta (30.12.2014/1326) 1 §), konkurssiasiamies (L konkurssipesien hallinnon valvonnasta (31.1.1995/109) 1 §) ja lapsiasiavaltuutettu (L lapsiasiavaltuutetusta (21.12.2004/1221) 1-2 §). Erityisasiamiehet edistävät omien sektoreidensa lainsäädännön toteutumista neuvoin, ohjein ja lausunnoin. Terveystieteiden tutkimuskeskusten potilasasiamiehet (L potilaan asemasta ja oikeuksista (17.8.1992/785) 11 §) eivät nimestään huolimatta ole tässä tarkoitettuja erityisasiamiehiä. Potilasasiamies tarvittaessa neuvoo ja avustaa potilasta, jos tämä on tyytymätön saamaansa hoitoon ja kohteluun. (Sarja 2001: 20–21.)

²⁹³ Laillisuusvalvonta sisäasiainministeriössä 2009: 6.

²⁹⁴ Hakalehto–Wainio 2006: 176–180; Mäenpää 2005: 1069–1072; Mäenpää 2009: 1100–1101.

²⁹⁵ Keskuskauppakamarin kannanotto 2006: 1; Listaamattomien yhtiöiden hallinnoinnin kehittäminen 2006: 2.

laillisuus- ja muuta valvontaa²⁹⁶. Kaikki viranomais- ja kansalaisvalvonnan yksityiseen turvallisuusalaan kohdistamat valvontamuodot ovat siten yksityiseen turvallisuusalaan nähden ulkoista valvontaa. Merkittävää viranomaisen yksityiseen turvallisuusalaan kohdistamaa ulkoista valvontaa on muun muassa oikeudellinen valvonta esimerkiksi lupamenettelyn muodossa. Ulkoinen ja sisäinen valvonta täydentävät toisiaan. Sisäistä valvontaa voi pitää ensisijaisena takeena väärinkäytöksiä vastaan, koska sitä voidaan suorittaa lähes reaaliaikaisesti ja se on lähellä itse toimintaa, mutta ulkoinen valvonta on silti välttämätöntä valvonnan uskottavuuden kannalta.²⁹⁷

Sisäisellä valvonnalla tarkoitetaan kyseessä olevan organisaation sisäisesti järjestettyä laillisuus- ja muuta valvontaa. Se merkitsee nykyään muutakin kuin kirjanpitoon ja taloudelliseen raportointiin liittyviä asioita. Yrityksissä sisäinen valvonta on laajentunut osaksi johdon ohjausta ja corporate governance –järjestelmää. Yleisesti ottaen sisäisellä valvonnalla tarkoitetaan organisaation eri tasoille rakennettuja toimenpiteitä ja tapoja, joiden avulla pyritään varmistamaan, että organisaatio toimii tavoitteidensa ja toimintaohjeidensa mukaisesti. Sisäisellä valvonnalla pyritään ehkäisemään ja paljastamaan virheitä, erehdyksiä ja väärinkäytöksiä²⁹⁸

Sisäisen valvonnan keinona voi olla esimerkiksi sisäinen tarkastus, jonka tarkoitus on tukea organisaatiota sen tavoitteiden saavuttamisessa riippumattomalla ja objektiivisella arviointi-, varmennus- ja konsultointitoiminnalla²⁹⁹. Sisäinen tarkastus on johtamisen apuväline, jolla tarkastetaan laillisuusvalvonta mukaan lukien sisäisen valvonnan toimivuutta, asianmukaisuutta ja riittävyttä³⁰⁰. Sisäisen tarkastuksen ja sisäisen laillisuusvalvonnan välistä rajaa ei ole Suomen lainsäädännössä selkeästi säännelty³⁰¹. Tämä on seurausta muun muassa siitä, että lainsäädännössä on avoimia epätarkoituksenmukaisen ja epäasiallisen toiminnan kieltoja ja siitä, että taloudenhoidon valvonnan näkökulma on laajentunut tulosohjaus- ja tilivelvollisuusajattelun myötä myös toiminnallisten tulosten ja yhteiskunnallisen vaikuttavuuden arviointiin³⁰².

²⁹⁶ Hankilanoja 2014: 57; Metsäranta 2015: 288; Poliisiin kohdistuva sisäinen laillisuusvalvonta 2013: 9.

²⁹⁷ Metsäranta 2015: 289; Poliisiin kohdistuva sisäinen laillisuusvalvonta 2013: 11.

²⁹⁸ Ahokas 2012: 8, 11–13, 52

²⁹⁹ Ahokas 2012: 11–13, 52; Poliisiin kohdistuva sisäinen laillisuusvalvonta 2013: 9; Yhdistyksen hyvä hallinto 2008: 144.

³⁰⁰ Heikkilä 2011: 48–49; Rasismien ja syrjinnän vastaisen toiminnan sekä laillisuusvalvonta- ja perusoikeusasioiden työryhmän loppuraportti 2007: 18.

³⁰¹ Ahokas 2012: 11–13, 52; Poliisiin kohdistuva sisäinen laillisuusvalvonta 2013: 9; Yhdistyksen hyvä hallinto 2008: 144.

³⁰² Rasismien ja syrjinnän vastaisen toiminnan sekä laillisuusvalvonta- ja perusoikeusasioiden työryhmän loppuraportti 2007: 18.

4.5 Laillisuusvalvonta – tarkoituksenmukaisuusvalvonta

Laillisuusvalvonnalla tarkoitetaan yleensä järjestelyjä, joiden tarkoituksena on vahvistaa oikeusvaltioperiaatetta ja siihen kuuluvaa sääntöä, että kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia³⁰³. Laillisuusvalvonta voi olla sekä julkista ulkoista valvontaa että yksityistä ulkoista tai sisäistä valvontaa, jotka täydentävät toisiaan. Rasismin ja syrjinnän vastaisen toiminnan sekä laillisuusvalvonta- ja perusoikeusasioiden työryhmän mukaan laillisuusvalvonta voi koostua sisäisestä laillisuusvalvonnasta, ulkoisesta laillisuusvalvonnasta ja niiden väliin sijoittuvasta toiminnallisista yksiköistä erillisestä koko toimialan laillisuusvalvonnasta³⁰⁴. Ulkoisen valvonnan ansiosta organisaation oikeudellisesti kestävämmät käytännöt voivat paljastua helpommin. Toisaalta taas lähempänä tosiasiallista toimintaa oleva sisäinen laillisuusvalvonta voi toimia virheitä ennalta ehkäisevästi ja havaita toiminnan pienetkin epäkohdat.³⁰⁵ Sisäisenä valvontana laillisuusvalvonta on erityisesti kohdennettua valvontaa³⁰⁶. Laillisuuteen ja laillisuusvalvontaan sisältyy viisi keskeistä elementtiä: laki on suhteellisen pysyvä, lain toteuttamista valvotaan, lainkuuliaisuus, vallan käyttö ja vallan käyttäjä on sidottu lakiin sekä luottamus lain noudattamiseen.³⁰⁷

Laillisuusvalvonnan käsitettä ei ole yksiselitteisesti säännelty. Julkishallinnon sisäisen laillisuusvalvonnan voidaan katsoa perustuvan perustuslain 2.3 §:n vaatimukseen hallinnon lainalaisuuden periaatteesta ja valtion virkamieslain 14 §:ssä säädettyyn työnantajan direktio-oikeuteen. Kuten viranomaisen sisäisessä virkavalvonnassa myös yksityisen turvallisuusalan organisaatioiden sisäisessä laillisuusvalvonnassa on tarkoitus valvoa, että julkista tehtävää hoitavat noudattavat lakia ja täyttävät lainmukaiset velvollisuutensa³⁰⁸. Jos sisäistä valvontaa suorittaa muu kuin organisaation esimiestaho, menettelyyn kuuluu havaintojen raportointi ja kannanoton antaminen esimiehille toimenpiteitä varten. Sekä yksityisen turvallisuusalan organisaatioiden sisäisen laillisuusvalvonnan että julkishallinnon virkavalvonnan oikeudellinen funktio on sama. Kyseessä on epäiltyjen väärinkäytösten ja julkisen toiminnan perustuslain 2.3 §:n edellyttämän lainmukaisuuden selvittämisestä.³⁰⁹

Perinteisessä valtiosääntöoikeudellisessa merkityksessä laillisuusvalvonnalla tarkoitetaan vain perustuslain 10. luvun mukaista viranomaistoiminnan ulkopuo-

³⁰³ Jyränki & Husa 2012: 333; Saraviita 2011: 68.

³⁰⁴ Rasismin ja syrjinnän vastaisen toiminnan sekä laillisuusvalvonta- ja perusoikeusasioiden työryhmän loppuraportti 2007: 14.

³⁰⁵ Poliisiin kohdistuva sisäinen laillisuusvalvonta 2013: 11.

³⁰⁶ Heikkilä 2011: 46.

³⁰⁷ Mäenpää 2009: 1095–1096.

³⁰⁸ Husa & Pohjolainen 2002: 251; Merikoski 1976: 10.

³⁰⁹ Laillisuusvalvonta sisäasiainministeriössä 2009: 44.

lista, ylimpien laillisuusvalvojen julkiseen hallintoon kohdistamaa toimintaa. Kyseessä on silloin menettelyn laillisuuden valvonta, joka ilmenee usein laillisuusvalvojan käsityksen lausumisena jonkin säännöksen soveliaimmasta tulkinasta yksittäistapauksessa.³¹⁰ Laillisuusvalvonnan käsite on kuitenkin otettu myös yleiseen hallinnolliseen kielenkäyttöön laajemmassa merkityksessä tarkoittamaan johtamista ja oikeudellisin kriteerein tapahtuvaa viranomaistoiminnan laadun valvontaa. Myös lain noudattaminen tuomioistuimen toiminnassa kuuluu perustuslain 108–109 §:n mukaan laillisuusvalvonnan piiriin.³¹¹ Laillisuusvalvonnan ja tuomioistuINVALVONNAN välinen suhde saattaakin tulevaisuudessa muodostua jännitteiseksi, koska molemmat valvonnan muodot kohdistuvat julkisen toiminnan laillisuuteen³¹².

Koska julkista toimintaa sääntelevän lainsäädännön määrä on kasvanut ja ala on laajentunut, ja koska lain sisällölliset ja rakenteelliset muutokset ovat lisänneet tulkinnaltaan avoimia, periaateluonteisia tai muuten avoimia säännöksiä, selvää rajaa lain vastaisen ja lain mukaisen toiminnan sekä harkintavallan käytön välillä ei välttämättä aina ole osoitettavissa. Julkinen toiminta on myös hajautunut ja monimuotoistunut hallintotehtävien ulkoistamisen, osittaisen yksityistämisen, hallintorakenteiden uudistamisen ja julkisten palvelujen uudenlaisten toteuttamismuotojen myötä. Laillisuusvalvonnan kannalta tähän liittyy haasteena se, että julkisuusperiaate ei ulotu kaikkeen julkisten tehtävien hoitamiseen.³¹³ Julkisuuslain 4.2 § rajaa lain soveltamisen julkista tehtävää hoitavaan yhteisöön, laitokseen, säätiöön ja yksityiseen ainoastaan sen käyttäessä julkista valtaa. Vastaavaa rajoitusta ei sisälly esimerkiksi hallintolakiin. Sitä sovelletaan hallintomenettelyyn yksityisen hoitaessa julkisia hallintotehtäviä riippumatta tehtävien sisällöstä (HL 2.3 §).

Julkisuuslain tarkoituksena on sen 3 §:n mukaan muun muassa antaa yksilöille ja yhteisöille mahdollisuus valvoa oikeuksiaan ja etujaan. Tämä ei toteudu yksityisellä turvallisuusalalla etenkin silloin, kun kyseessä on julkinen tehtävä, johon ei sisälly julkisen vallan käyttöä. Muilla kuin toimeksiantajalla ja poliisilla ei ole oikeutta saada tietoja vartijan ja järjestyksenvalvojan tapahtumailmoituksista. Toimenpiteen kohteen oikeus saada tapahtumailmoitus nähtäväkseen perustuu tapahtumailmoituksen liittämiseen viranomaistutkintaan kuuluvaan ja siten julkiseksi tulevaan aineistoon tai henkilölle henkilötietolain mukaan kuuluvaan

³¹⁰ Jyränki & Husa 2012: 333–337.

³¹¹ Hankilanoja 2014: 57–58; Jonkka 2004: 47; Mäenpää 2009: 1098; Laillisuusvalvonta sisäasiainministeriössä 2009: 8, 43–44; Poliisiin kohdistuva sisäinen laillisuusvalvonta 2013: 10.

³¹² Mäenpää 2009: 1097–1098.

³¹³ Mäenpää 2009: 1100–1101.

tarkastusoikeuteen.³¹⁴ Kun vuoden 2015 lain yksityisistä turvallisuuspalveluista 8 ja 33 §:ien mukaan tapahtumailmoitusten laatimiseen on velvollisuus vain silloin, kun toimenpiteeseen on liittynyt julkisen vallan ja voimakeinojen käyttöä, toimenpiteen kohteen mahdollisuudet saada tietoja oikeuksiensa valvomiseksi esimerkiksi menettelystä tilanteessa, jossa häneltä on estetty pääsy kauppakeskuksen yleisöltä suljettuihin osiin, ovat vähäiset.

Yksityisen turvallisuusalan valvonnassa lainkäytöllä ja kantelulla voi olla oleellista merkitystä havaittuihin epäkohtiin puuttumiseksi. Hallintovalvonta ja lainkäyttö liittyvät Merikosken mukaan toisiinsa siten, että osasta valvontamenetelyä saattaa jossakin tapauksessa tulla lainkäyttötoimi. On esimerkiksi vietävä tuomioistuimen ratkaistavaksi, mitä on pidettävä lainmukaisena silloin, kun valvonnan kohteen epäillään ylittäneen toimivaltansa rajat. Merikosken mielestä tuomioistuin ei kuitenkaan suorita varsinaisesti valvontatoimintaa eikä siten ole valvontaviranomainen.³¹⁵ Tässä tutkimuksessa ylimmät laillisuusvalvojat, erityisasiamiehet ja tuomioistuimet nähdään osana yksityisen turvallisuusalan valvontajärjestelmää yksilöiden oikeuksien turvaajina. Lisäksi kuluttajansuoja voi antaa siihen lisää hallinnon ulkopuolisia valvonnan välineitä.

Hallintotoiminnan yleistä tarkoituksenmukaisuusvalvontaa kutsutaan usein hallinnolliseksi ohjaukseksi, jonka keskeisiä keinoja ovat suunnitelmat, toimintaohjeet ja –sopimukset, johtosäännöt, käsittelyohjeet ja yleiskirjeet.³¹⁶ Yksityiseen turvallisuusalaan kohdistuva tarkoituksenmukaisuusvalvonta tapahtuu pitkälti seuraavaksi esiteltävän valtion ohjauksen avulla.

4.6 Ohjaus ja valvonta

Ohjauksen ja valvonnan käsitteet lomittuvat osittain toisiinsa. Organisaatioissa voidaan erottaa ohjaus, valvonta ja toiminnan suorittaminen. Ohjauksen tavoitteena on saada organisaatio toimimaan tavoitteiden mukaisesti. Ohjauksen apuna ovat suunnittelu ja valvonta, jonka tehtävänä on koota informaatiota toiminnan suorittamisesta ja raportoida siitä edelleen. Myös tarvittavan ulkopuolisen informaation kokoaminen ohjausta varten voidaan katsoa kuuluvan osaksi val-

³¹⁴ HE 22/2014 vp s. 34–35, 55.

³¹⁵ Merikoski 1938: 27. Kullan mukaan valitus ja hallintokantelu ovat hallinnon ulkopuolisten tahojen käynnistämä jälkikäteisen hallintovalvonnan keino. (Kulla 2015: 349–350.) Hän ei kuitenkaan tarkoita, että tuomioistuin olisi varsinaisen valvontaviranomainen, vaan kyse on hallintolainkäytön funktioista. Ks. hallintolainkäytön oikeusturvafunktion ja hallinnon toimivuusnäkökulman yhteensovittamisesta myös Halila 2000: 266–270.

³¹⁶ Kulla 2015: 348.

vontaa. Ohjausta on kuvattu järjestelmänä, joka muodostuu päätöksenteko-, suunnittelu- ja valvontajärjestelmistä.³¹⁷

Valtion ohjauskeinot jaetaan yleensä normiohjaukseen, resurssiohjaukseen, informaatio-ohjaukseen ja valvontaan. Normiohjauksella tarkoitetaan lakeja, valtioneuvoston tai ministeriöiden antamia asetuksia ja muita velvoittavia viranomaismääräyksiä. Perustuslain 80.2 §:ssä ja laissa ministeriöiden ja muiden viranomaisten määräyskokoelmista (25.2.2000/189) annetaan menettely- ja toimivaltasäännökset määräyksistä, joita valtion hallintoviranomainen voi antaa. Resurssiohjauksessa, jonka tärkein väline on valtion talousarvio, päätetään valtion käytettävissä olevien voimavarojen kohdistamisesta. Informaatio-ohjauksessa pyritään vaikuttamaan tiedon avulla. Kaikkiin ohjausmuotoihin sisältyy valvontaa, tosin luonteeltaan erilaisena. Normiohjauksen yhteydessä valvonnalla varmistetaan säännösten ja määräysten noudattaminen. Resurssiohjaukseen liittyvällä valvonnalla varmistetaan resurssien tarkoituksenmukainen käyttö, ja informaatio-ohjauksen valvonta on luonteeltaan lähinnä arviointia.³¹⁸

Keskitetty ja hierarkkinen ajattelu katosi Suomessa julkisen hallinnon ohjauksesta 1990-luvulla NPM-ajattelun (New Public Management) myötä. Hallinnollisen ohjauksen painopisteeksi tuli viranomaisen omaa päätösvaltaa ja itsenäistä vastuuta korostava vaatimus toiminnan tuloksellisuudesta.³¹⁹ Päätösvaltaa siirrettiin tietoisesti hierarkiassa alemmas virastoille, laitoksille ja kunnille. Perinteiset ohjausvälineet kuten normi- ja resurssiohjaus korvattiin informaatio-ohjauksella ja tulosohjauksella.³²⁰ Vaikka hallinnollisen ohjauksen merkitys on kasvanut viimeisten kolmen vuosikymmenen aikana, taloudellista ohjausta ja viranomaisen tulosvastuuta toiminnastaan on alettu erityisesti korostaa vasta 2000-luvulla³²¹. Syynä ohjauksen kasvaneeseen merkitykseen on muun muassa se, että viranomaisten palveluntuotantokyky on heikentynyt yhteiskunnan niukkenevan rahoituksen myötä. Viranomaisen omat toimet eivät enää riitä, mikä lisää yksityisten toimijoiden tuottamien palvelujen tarvetta.³²² Valtion ohjauksen tulee silloin ulottua ainakin jossain määrin myös yksityistettyihin ja ulkoistettuihin palveluihin.

Kun viranomaisella on alaistensa johto- ja valvontavelvollisuus, virkamiehet ja viranomaiset ovat hierarkkisessa vuorovaikutussuhteessa toisiinsa aina asioiden

³¹⁷ Tiihonen 1980: 5–6, 12.

³¹⁸ Aluehallintovirastojen ja Valviran työnjakoa ja yhteistyötä kehittäneen työryhmän muistio 2014: 9.

³¹⁹ Myllymäki 1994: 14–15; Mäenpää 2013: 69, 239.

³²⁰ Uusikylä 1999: 17–18.

³²¹ Kulla 2015: 348.

³²² Turvallisuusalan liiketoiminnan kasvualueet ja mahdollisuudet Suomessa 2010: 90.

valmistelusta valvontaan saakka. Organisaationäkökulman lisäksi suhteisiin liittyvä toimivalta³²³ ja tehtävien jako. Ylempi virkamies tai johto paitsi johtaa myös valvoo virkamiehen tai työntekijän työtä ja sen laillisuutta. Johdon ja valvonnan muodostama kokonaisuus kutsutaan usein ohjaukseksi. Ohjaus-sanalla luodaan mielikuva siitä julkisen hallinnon toimintatavasta, joka on ollut kehittämisen tavoitteena viime vuosikymmeninä. Vaikka ohjaukseen yleensä sisällytetään myös valvonta, usein käytetään myös sanaparia ohjaus ja valvonta.³²⁴ Myös tämän tutkimuksen tematiikan kannalta on tarkoituksenmukaista pitää niitä erillisinä käsitteinä, sillä yleensä ohjaus ymmärretään tulevaisuuteen tähtäävänä kun taas valvontaa pidetään repressiivisenä ja menneisyyteen suuntautuvana. Valvontatoimenpiteet voivat kuitenkin olla valvottavan toiminnan alkamiseen nähden sekä preventiivistä että repressiivistä. Kun valvonta on preventiivistä, se saa toimintaa ennakolta ohjaavan luonteen. Ohjaava luonne on myös repressiivisellä valvonnalla, jos sen johdosta annettu seuraamus on riittävä kannustin toimia jatkossa hyväksyttävällä tavalla. Valvonnan pelko voi estää ei-toivotun toiminnan.³²⁵

5 Organisaatioiden valvonta

Organisaatioita³²⁶ voidaan valvoa prosesseilla³²⁷, jotka valvovat sen jäseninä olevia ihmisiä tai jotka vaikuttavat heidän käyttäytymiseensä niin, että heidät saa-

³²³ Toimivalta tarkoittaa erityistä kelpoisuutta suorittaa virkatointa siten, että aiottu oikeusvaikutus saavutetaan. Keskeistä on, että viranomaisen on asian käsittelyyn toimivaltainen asiallisesti, asteellisesti ja alueellisesti. Toimivaltavirhe saattaa johtaa siihen, että hallintopäätös on suoraan mitätön, tai että se kumotaan. (Husa & Pohjolainen 2002: 117, 227.)

³²⁴ Heuru 2000: 141; Heuru, Mennola & Ryyänen 2008: 255; Myllymäki 1994: 14–15; Mäenpää 2013: 238–239.

³²⁵ Tala, Pakarinen & Kyttä 2009: 4.

³²⁶ Organisaatiolla tarkoitetaan ihmisryhmässä syntyvää monimutkaista viestinnän ja suhteiden järjestelmää, jota sosiologiassa kutsutaan roolijärjestelmäksi (Simon 1979: 16). Rooliodotusten lisäksi organisaatio järjestää yhteen sen jäseniä koskevat toimintasäännöt, normit ja valtasuhteet yhteistä päämäärää silmällä pitäen. Organisaatio on siis päämäärähakuinen toiminnallinen rakenne, jonka tarkoitus on edistää yhteisöpäämäärien määrittelyä, tuotannollisen yhteistyön toimeenpanoa ja saavutettujen tuotosten valvontaa (Allardt & Luttunen 1979: 261–262).

³²⁷ Prosesseilla tarkoitetaan organisaatioiden, etenkin niiden tuotantojärjestelmien, vaatimusten mukaista ja tavoitteellista toimintaa. Prosessi on tiettyihin resursseihin liittyvä (resurssien) panokset tuotoksiksi muuttava toimintosarja, jonka saavat aikaan ihmiset. (Julkisen sektorin prosessien kuvaukset 2002: 10, 41; Ahokas 2012: 14.) Prosessi-sanalla ei siis tässä viitata oikeudenkäyntiin, ylimääräisenä muutoksenhakukeinona käytettyyn prosessuaaliseen kanteluun tai prosessinmuotoiseen hallintomenettelyyn (Husa & Pohjolainen 2002: 258; Jyränki, Perttunen & Vilkkonen 1982: 240–241; Merikoski 1976: 105–108).

daan todennäköisemmin saavuttamaan organisaation tavoitteet³²⁸. Yrityksissä, joiden osakkeenomistajat eivät osallistu toiminnan johtamiseen, keskeistä on koordinoita ja valvoa operatiivisen johdon toimintaa niin, että se vastaa osakkeenomistajien toiveita³²⁹.

Valvontaa tarvitaan, koska organisaatiot muodostuvat ihmisistä, joiden henkilökohtaiset kiinnostuksen kohteet, tavoitteet ja näkökulmat eroavat toisistaan. Organisaatiotutkimuksen näkökulmasta valvonnan funktiona on motivoida ihmisiä toimimaan organisaation johdon asettamien tavoitteiden suuntaisesti, koordinoita organisaation eri osien toimintaa ja tuottaa informaatiota organisaation toiminnan ja ihmisten käyttäytymisen tuloksista.³³⁰

Organisaation tavoitteiden saavuttamisen ja valvonnan kannalta merkittävää ja myös haasteellista on, että ihmisistä ja eri organisaatioista muodostuu sekä virallisia että epävirallisia verkostoja. Monilla yhteiskuntatieteiden aloilla käytetty verkostolähestymistapa antaa käsitteellisen välineen tällaisten monimutkaisten ja vaikeasti hahmotettavien kokonaisuuksien tarkasteluun.³³¹ Yleisimmin verkosto-käsitettä käytetään ehkä yleisenä metaforana, jolle ei ole tarkoitukseen antaa selkeästi määriteltyä sisältöä. Silloin viitataan useimmiten hajautettuihin, monimutkaisiin ja usean toimijan ei-hierarkkisiin sosiaalisiin järjestelmiin kuten esimerkiksi verkostojohtaminen tai verkostotalous.³³² Tämänkaltaisessa merkityksessä verkosto-käsitettä käytetään tässäkin tutkimuksessa.

³²⁸ Ahokas 2012: 11–14, 18–19, 40–43. Flamholtz 1996: 2, 5; Kalima 1980: 11–12; Myllymäki 1994: 15.

³²⁹ Yrityksissä, joissa on osakkeenomistajia ja erikseen palkattu ylin johto, johtamis- ja valvontajärjestelmiä tarkastellaan usein ns. päämies-agentti-teorian pohjalta, joka perustuu yrityksen omistuksen ja vallan eriyttämiseen. Yrityksen ylin johto toimii osakkeenomistajien palkattuna agenttina ja käyttää yrityksen toiminnassa päätösvaltaa. Johtoa valvomalla yrityksen hallitus voi pienentää päämies-agentti-ongelmaa, vaikka toimitusjohtajan työtehtävien moniulotteinen luonne hankaloittaaakin valvontaa. Operatiiviseen toimintaan osallistumattoman hallituksen on hankala arvioida yrityksen kannalta edullisimmat toimenpiteet. (Omistajien etu – kaikkien etu? 2000: 10; Virtanen & Stenvall 2010: 141.)

³³⁰ Ahokas 2012: 11–14, 18–19, 40–43. Flamholtz 1996: 2, 5; Kalima 1980: 11–12; Myllymäki 1994: 15.

³³¹ Mattila & Uusikylä 1999: 7.

³³² Verkosto-käsitettä voidaan käyttää myös tieteellisen teorian osana tai analyttisenä käsitteenä, joka liittyy tiettyyn tapaan koota ja käsitellä usein määrällistä tutkimusaineistoa (Johansson, Mattila & Uusikylä 1995: 6). Yhteiskuntatieteellisen verkostotalouden juuret juontavat 1930-luvulle, jolloin psykologiassa ryhdyttiin analysoimaan sosiaalisten suhteiden ja ryhmadynamiikan vaikutusta yksilön toimintaan. Organisaatiotutkimukseen lähestymistapa levisi 1950-luvulla ja politiikan tutkimukseen 1960-luvulla. (Mattila & Uusikylä 1999:8–10.)

5.1 Valvonnan tyypittely

Valvonta toteutuu erilaisissa organisaatioissa erilaisena. Valvonnan tyyppi riippuu Flamholtzin mukaan organisaation kehitysvaiheesta ja kehitysvaiheeseen erityisesti vaikuttavasta organisaation henkilöstömäärästä. Mitä enemmän organisaatiossa on ihmisiä, sitä vaikeampi heidän toimintaansa on hallita, minkä seurauksena jonkinlaisen valvontajärjestelmän tarve on sitä suurempi. Kuviossa 7 on esitetty valvonnan tyypit pienistä organisaatioista suuriin (1–4). Keskeistä tyypittelyssä on tapa, jolla ihmisen käyttäytymiseen vaikutetaan. Jos se on suunnitelmallinen prosessi, voidaan puhua valvontajärjestelmästä. Suunnittelemattomana kyseessä ei ole valvontajärjestelmä vaan pelkkä valvonta. Toinen Flamholtzin valvonnan tyypittelyyn liittyvä piirre on, että se kuvaa lähinnä organisaation sisäistä valvontaa. Ulkoista valvontaa voi jossain määrin sisältyä muodolliseen valvontajärjestelmään esimerkiksi ulkoisen arvioinnin muodossa. Yleinen käsitys on, että ulkoisen valvonnan tulee puuttua asiaan, jos organisaation sisäinen valvontajärjestelmä ei toimi³³³.

	Henkilöitynyt valvonta (Personal control)	Henkilöitymätön valvonta (Impersonal control)
Suunnitelmallinen	2 Johtajuus (Leadership)	4 Muodollinen valvontajärjestelmä (Formal control system)
Suunnittelematon	1 Ad hoc –valvonta (Ad hoc supervision)	3 Ad hoc –tekniikat (Ad hoc techniques)

Kuvio 7. Valvonnan tyypittely Flamholtzin (1996: 8) mukaan.

Suunnittelematon ad hoc –valvonta (1) voi olla riittävää pienessä muutaman henkilön työllistävässä yrityksessä, jossa valvonta henkilöityy toimintaa henkilökohtaisesti päivittäin hoitamiensa tehtäviensä lomassa valvovaan johtajaan. Hänellä on yleensä lupa liiketoiminnan harjoittamiseen, ja hän usein myös omistaa yrityksen. Henkilöstömäärän kasvaessa satunnainen valvonta oman toimen ohella ei enää riitä. Syntyy tarve valvonnan etukäteiseen suunnitteluun, joka yleensä

³³³ Ulkoisista valvontajärjestelmistä markkinakuri vaikuttaa tehokkaasti yrityksissä toimivien ihmisten käyttäytymiseen. Yritykset, jotka eivät vastaa kysyntään kilpailukykyisin hinnoin, eivät pitkällä tähtäimellä menesty. (Omistajien etu – kaikkien etu? 2000: 12–13.)

henkilöityy vahvaan johtajuuteen (2). Henkilöstömäärän edelleen kasvaessa valvontaan aletaan soveltaa etukäteen suunnittelemtomia ad hoc –tekniikoita, joita voi suorittaa muukin kuin johtaja, esimerkiksi esimiesasemassa oleva työntekijä (3). Tämä voi esivaiheena edeltää siirtymistä muodollisiin valvontajärjestelmiin (4).

Suurissa organisaatioissa kuten valtion ja kunnan viranomaisissa tai kansainvälisissä yrityksissä muodolliset valvontajärjestelmät eivät enää välttämättä henkilöidy organisaation johtoon tai esimiehiin. Ne muodostavat jatkuvan, dynaamisen ja muutoksiin sopeutuvan, erilaisista elementeistä kuten talouden suunnittelu, strateginen suunnittelu, toiminnan tulosten mittaaminen ja arviointi koostuvan prosessin.³³⁴ Julkisessa hallinnossa valvontajärjestelmillä varmistetaan hallinnon lain- ja tarkoituksenmukaisuus, tehokkuus ja taloudellisuus. Valvontajärjestelmät liittyvät yleensä hallinnon eri ohjausjärjestelmiin tukemalla niiden toimintaa.³³⁵ Valvontajärjestelmät ovat yleensä joko suljettuja tai avoimia. Avoimessa järjestelmässä suorittavan toiminnan voidaan nähdä kehittyvän ja muuttuvan alkuperäisen suunnitelman tai ohjelman mukaan, mutta sitä ei voida korjata kesken toimintaprosessin. Suljetussa valvontajärjestelmässä käynnissä olevasta toiminnasta saadaan jatkuvasti tietoja, jotta toimintaa voitaisiin säädellä ja vaikuttaa siihen.³³⁶

5.2 Yleinen valvontajärjestelmän malli

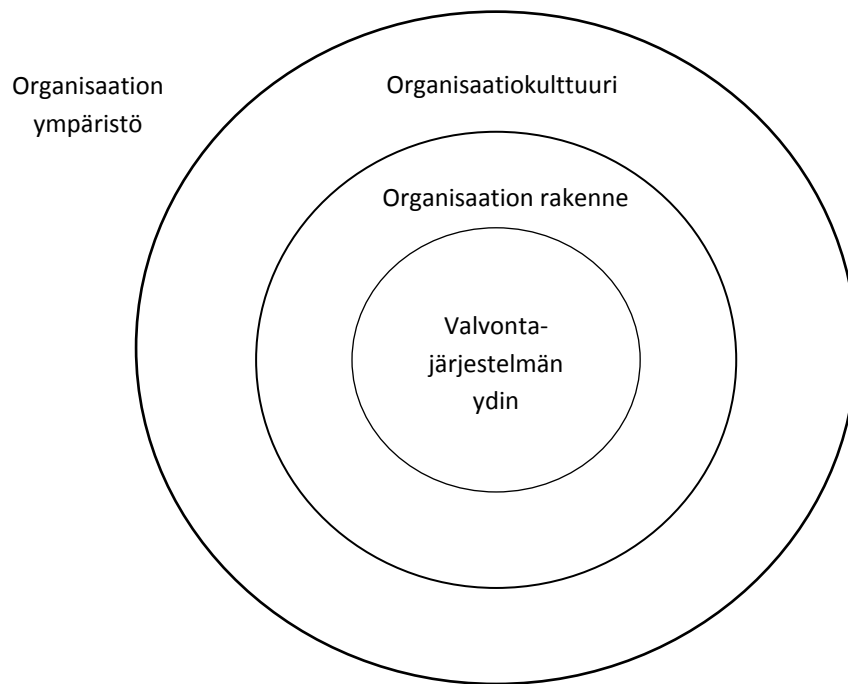
Valvontajärjestelmien havaitseminen on vaikeaa, koska ne muodostuvat monimutkaisista organisaation sisällä jatkuvasti vireillä olevista prosesseista. Flamholtz on havainnollistanut valvontajärjestelmiä kuviossa 8 esitetyllä yleisen valvontajärjestelmän mallilla. Se on alunperin kehitetty havainnollistamaan yritysten valvontajärjestelmiä ja palvelemaan kahta tarkoitusta. Sillä voidaan kuvata ja paremmin ymmärtää valvontajärjestelmän rakennetta operatiivisessa toiminnassa ja sitä voidaan käyttää itse valvontajärjestelmän toimivuuden ja tehokkuuden arvioinnissa.³³⁷

³³⁴ Flamholtz 1996: 2–3, 5, 7–11, 15.

³³⁵ Laillisuusvalvonta sisäasiainministeriössä 2009: 4–5.

³³⁶ Tiihonen 1980: 11.

³³⁷ Flamholtz 1996: 24.



Kuvio 8. Valvontajärjestelmän yleinen malli Flamholtzin (1996: 16) mukaan.

Malli muodostuu kolmesta osasta: valvontajärjestelmän ydin, organisaation rakenne ja organisaatiokulttuuri³³⁸, jotka kaikki ovat myös itsessään valvontajärjestelmiä. Ydin koostuu viidestä osaprosessista, jotka ovat suunnittelu, toteutus, organisaation talouden ja muun tilan numeerinen mittaaminen, palaute ja arviointi³³⁹. Tässä tutkimuksessa lähemmän lainopillisen tarkastelun kohteena on

³³⁸ Organisaatiokulttuurin käsite tuli yleiseen tietoisuuteen Andrew Pettigrewn vuonna 1979 julkaiseman artikkelin *On Studying Organizational Cultures* myötä. Siinä organisatorista käyttäytymistä pyrittiin selittämään sosiologisten ja antropologisten käsitteiden avulla. Pettigrew kiinnitti huomiota organisaatiokulttuureiden luomiseen ja näki sen keinoina symbolit, kielen, ideologian, uskomukset, rituaalit ja myytit, joiden ylläpitämisessä organisaation johtajan osuus on merkittävä. (Aaltio-Marjosola 1992: 15–16.)

³³⁹ Suunnittelu sisältää lähtötilan analyysin ja päätöksenteon organisaation tavoitteista ja menetelmistä niiden saavuttamiseksi. Toteutus tarkoittaa organisaation rooleissa määriteltyjen vastuiden ja toimintojen mukaisesti suoritettua päivittäistä toimintaa. Mittaamisen yhtenä funktiona on kuvata, missä määrin organisaation tavoitteet on saavutettu. Toinen funktio liittyy mittaamis-prosessiin sinänsä. Tieto siitä, että jokin mitataan, vaikuttaa yleensä organisaatiossa toimivien ihmisten käyttäytymiseen. Organisaation toiminnasta ja tuloksista tietoa antava palaute voi olla korjaavaa tai arvioivaa. Varsinaisen arviointi-prosessin tarkoitus on johtaa suunnittelun kautta prosessin parantamiseen. (Flamholtz 1996: 17–20; Karimaa 2001: 51–65.) Arviointitutkimus eteni 1990-luvun Suomessa nopeasti hallinnon muutosten ja Euroopan unionin jäsenyyden myötä. Arviointitutkimuksen kasvavaan merkitykseen liittyy useita intressejä kuten esimerkiksi organisaation ohjautuvuuden parantaminen, muutosten perustelevuus organisaatiossa tai organisaation eloonjääminen. Nykyään kaikki asi-

pelkästään yksityisen turvallisuusalan valvontajärjestelmän ytimeen kuuluva toteutus-osaprosessi.

Organisaation rakenteella tarkoitetaan organisaation rooleja eli työtehtäviä, joita ihmiset hoitavat, ja niiden järjestämistä suhteessa toisiinsa. Organisaatiokulttuurin pääelementit ovat koko organisaatiolle luonteenomaiset arvot, uskomukset ja epäviralliset sosiaaliset normit, jotka ovat yhteisiä organisaation jäsenille, ja jotka vaikuttavat organisaation jäsenten ajatuksiin ja toimintaan.³⁴⁰ Organisaatiokulttuurin on sanottu ympäröivän yksilöä organisatorisena viitekehyyksenä, joka ohjaa ja opettaa yksilölle sopivat ja halutut käyttäytymis- ja ajatusmallit³⁴¹.

Esimerkiksi kauppakeskuksen turvallisuudesta vastaavat yksityisen turvallisuusalan työntekijät näyttävät muodostavan oman alakulttuurinsa, jonka epävirallista normistoa määrittää kauppakeskuksen muodostama sosiaalinen yhteisö. Uuden järjestyksenvalvojan aloittaessa kauppakeskuksessa hän ei työskentele aluksi itsenäisesti vaan niin sanotuissa opintovuoroissa, joissa hänelle kerrotaan toiminnan yleiset periaatteet. Hyväksyttävän toiminnan rajoja normittavat kauppakeskuksen vartijoiden ja järjestyksenvalvojen oman yhteisön lisäksi kauppakeskuksen henkilökunta ja asiakkaat.³⁴² Kansalaisvalvonnan näkökulma kiinnittyy siten kauppakeskuksessa toimivien yksityisen turvallisuusalan työntekijöiden epävirallisen normiston muotoutumiseen. Kauppakeskuksessa työskentelevien vartijoiden ja järjestyksenvalvojen organisaatiokulttuuria määrittävänä viitekehyyksenä näyttäisi toimivan kauppakeskus ja siellä vaikuttavien henkilöiden keskuudessa vallitsevat arvot, uskomukset ja normit eikä välttämättä niinkään heidän varsinaisena työnantajanaan toimiva vartioimisliike.

Organisaatiokulttuuri on monitahoinen ja vaikeaselkoinen, mutta sen analysointi auttaa kuitenkin ymmärtämään, miten organisaatiot jäsentyvät, tulkitsevat organisatorisia ilmiöitä ja määrittelevät asioiden tärkeysjärjestyksen³⁴³. Organisaatiokulttuuriin voidaan vaikuttaa työyhteisön johtamisella, jolla voidaan tehdä näkyviksi erilaisia organisaatiokulttuuria muokkaavat tekijöitä kuten kokemuksia työhyvinvoinnista ja johtamisesta, arvojen merkitystä toimintaa ohjaavina periaatteina jne. Viestinnän johtamisella rakenteistetaan organisaatiokulttuuria, ja työsuorituksen johtaminen yhdistyy mitattavista tavoitteista saatavaan palauttee-

antuntijat käyttävät työssään arviointitutkimusten tuloksia ja monet tekevät myös itse arvioiteja enemmän tai vähemmän tutkimuksellisesti. (Mäntysaari 1999: 7–8.)

³⁴⁰ Flamholtz 1996: 15–20, 24, 118, 122–123; Karimaa 2001: 51–65. Sisäisen valvonnan COSO-mallissa esitetty valvontaympäristön tai valvontakulttuurin käsite heijastelee vallitsevaa organisaatiokulttuuria (Ahokas 2012: 27–30).

³⁴¹ Nikkilä 1986: 19–20.

³⁴² Mäkinen, Esa 2007: 72–73.

³⁴³ Schein 1987: 19–21, 25–26.

seen.³⁴⁴ Alkuaan organisaatiokulttuuri esitettiin valvonnan ja strategisen johtamisen välineenä, jonka avulla toiminnan tehokkuutta ja kannattavuutta voitiin parantaa. Vastakkaisen näkemyksen mukaan kulttuuri ei voi manipuloida vaan kulttuuri on luonteeltaan normatiivista ja yksilön ulottumattomissa.³⁴⁵

Organisaation rakenne on strateginen vastaus markkinoiden, teknologian ja ympäristön vaatimuksiin. Se toimii valvontajärjestelmänä kahdella tavalla. Se määrittelee, millaista käyttäytymistä ihmisiltä odotetaan organisaation roolien täyttämiseksi sekä organisaation roolien toimivallan ja velvollisuudet. Suurissa organisaatioissa roolit on yleensä määritelty eksplisiittisesti tehtäväkuvauksin. Pienissä organisaatioissa rooleja ei aina määritellä vaan ne jäävät implisiittisiksi. Mitä enemmän rooleja on muodollisesti määritelty, sitä helpompaa on myös valvonnan havaitseminen. Valvontajärjestelmän ytimeen verrattuna organisaation rakenne on melko staattinen, ja se kytkeytyy valvontajärjestelmän ytimeen toiminnallisesti. Organisaation rakenteella suoritetaan valvontajärjestelmän ytimeen kuuluvaa toteutuksen osaprosessia. Toteutus tarkoittaa organisaation päivittäistä toimintaa, joka muodostuu organisaation rooleissa määritellyistä vastuista ja toiminnoista.³⁴⁶ Kyseessä on siten organisaation päivittäisten toimintojen sisään rakennettu sisäinen valvontajärjestelmä³⁴⁷.

Valvontajärjestelmä on vastaus yhteiskuntapoliittisen keskustelun vaatimuksiin. Kun kontrollipolitiikka nähdään laajasti sosiaalisena kontrollina, sen avulla pyritään luomaan yhteiskuntaan turvallisuutta edistävät arvot. Ne vaikuttavat lainsäädännön taustalla. Jotta organisaatiot toimisivat lain hengen mukaisesti, niiden on omaksuttava myös omaan organisaatiokulttuuriinsa ympäristössä vallitsevat arvot. Organisaation rakenteen tulisi palvella organisaation arvojärjestelmää, ja organisaation valvontajärjestelmän ytimen tulisi edistää toivottua organisaatiokulttuuria ja organisaation rakennetta.³⁴⁸

Valvontajärjestelmien yhteydessäkin on hyvä ymmärtää organisaatiokulttuurin kaksijakoinen luonne. Se voi osoittaa organisaatiossa suunnan, tarjota ohjenuoran ja toimia niin sanottuna sosiaalisen liimana, mutta samalla se myös sokaisee kollektiivisena ”henkisenä vankilana” ja estää näkemästä muuta.³⁴⁹ Jotta valvontajärjestelmä olisi tehokas, tulisi sen suunnittelun Flamholtzin mukaan alkaa organisaatiokulttuurin tiedostamisesta ja hahmottamisesta sekä tarvittaessa sen muotoilusta toivotunlaiseksi. Hyvin usein organisaatiokulttuuri on kuitenkin

³⁴⁴ Virtanen & Stenvall 2010: 240.

³⁴⁵ Silén 1995: 20–24.

³⁴⁶ Flamholz 1996: 22, 118–121.

³⁴⁷ Ahokas 2012: 14; Yhdistyksen hyvä hallinto 2008: 141–142.

³⁴⁸ Flamholtz 1996: 123–124.

³⁴⁹ Alvesson 2002: 420, 435, 440.

kin järjestelmän osa-alue, johon kiinnitetään huomiota vasta aivan viimeiseksi tai ei lainkaan. Valvontajärjestelmää tulisi suunnitella vuorovaikutuksessa organisaation ympäristön kanssa kokonaisvaltaisena toisiinsa kytkeytyvien alajärjestelmien sarjana.³⁵⁰

Mäenpää on pohtinut hallinto-oikeudellisten periaatteiden tarvetta, kun julkinen valta toimii yksityisoikeudellisena toimijana, johon hallinto-oikeudellisia periaatteita ei voi suoraan soveltaa³⁵¹. Hallinto-oikeudellisille periaatteille voi vastaavasti ajatella olevan tarvetta myös silloin, kun julkisia tehtäviä on siirretty yksityiselle. Julkisoikeudelliset periaatteet ja arvot voivat epäsuorasti vaikuttaa julkisia tehtäviä hoitavan yksityisen toimijan organisaatiokulttuuriin. Sitä saatetaan jopa epävirallisesti odottaakin. Mitä enemmän ja mitä intensiivisemmin yksityinen toimija toimii julkisen intressin hyväksi ja hoitaa julkisia tehtäviä, sitä suuremmassa määrin ja selvemmin sen toimintaan tulisi Mäenpään mielestä soveltaa hallinto-oikeudellisia periaatteita³⁵².

Jos Mäenpään ajattelu on omaksuttu siihen oikeuskulttuuriin, jossa organisaatio toimii, esimerkiksi julkisia tehtäviä hoitavilta yksityisen turvallisuusalan työntekijöiltä aletaan edellyttää vastaavaa koulutusta ja kielitaitoa kuin vastaavia tehtäviä hoitavilta virkamiehiltä. Kun rakennetaan Flamholtzin mallin mukaisesti valvontajärjestelmää vuorovaikutuksessa organisaation ympäristön kanssa, hallinto-oikeudellisten periaatteiden vaatimus tulisi välittyä automaattisesti myös valvontajärjestelmiin. Sitä, onko yksityisen turvallisuusalan valvontajärjestelmän nykytilanne tällainen, pyritään tässä tutkimuksessa arvioimaan.

³⁵⁰ Flamholtz 1996: 123–124.

³⁵¹ Mäenpää 2014: 64.

³⁵² Mäenpää 2014: 50, 64.

III TURVALLISUUSALAN YKSITYISTÄMINEN JA SEN OIKEUDELLISET RAJAT

Tämän pääluvun aluksi esitellään uuden julkisen johtamisen, New Public Management –ajattelun (NPM) vaikutuksia Suomen sisäisen turvallisuuden organisointumiseen sekä strategioita ja lainsäädäntöä, jotka ovat edistäneet turvallisuusalan yksityistämistä ja helpottaneet alan kasvua. Sitten tarkastellaan perustuslain 124 §:n asettamia velvoitteita turvallisuusalan yksityistämiseksi ja julkisen hallinto-
tehtävän antamista yksityiselle turvallisuusalalle. Luvun lopuksi on lyhyt yhteenveto yksityisen turvallisuusalan valvonnan oikeudellisesta merkityksestä.

1 Turvallisuusalan yksityistämistä edistävät toimenpiteet

Julkisen hallinnon ja sitä sääntelevän lainsäädännön kehittämisen yleisinä strategisina tavoitteina on viime vuosikymmeninä ollut esteiden poistaminen julkisten palveluiden yksityistämiseksi. Tätä on pidetty tarpeellisenä myös turvallisuusalalla, mikä on johtanut sellaisiin lainsäädännön muutoksiin, jotka mahdollistavat turvallisuusalan tehtävien antamisen entistä laajemmin muidenkin kuin viranomaisten hoidettaviksi. Turvallisuuspalveluja tarvitsevalle on osittain vapaa oikeus valita yksityisiä turvallisuuspalveluja julkisten palvelujen rinnalle. Palvelujen tuotantotapojen muutos on samalla lisännyt yksityisen turvallisuusalan palvelujen kysyntää ja edistänyt alan kasvua.

1.1 New Public Management ja sisäisen turvallisuuden organisoituminen Suomessa

Suomen julkishallinnossa tapahtuneet muutokset voidaan jakaa neljään päävaiheeseen: virkamieshallinnon perusteiden luominen (1600–1900), oikeusvaltion hallinto (1900–), hyvinvointivaltion hallinto (1950–) ja moderni julkishallinto (1980–). Koska julkishallinto on laaja ja monimutkainen kokonaisuus, eri vaiheiden alkamisajankohdat ja kestot ovat tulkinnanvaraisia. Vaiheet ovat rakentuneet limittäin ja asteittain siten, että hallinnossa on yhtä aikaa aineksia useista eri muutosvaiheista. Moderni julkishallinto sisältää piirteitä kaikista sitä edeltävistä vaiheista. Se rakentuu oikeusvaltion ja hyvinvointivaltion perusperiaatteille mutta pyrkii toteuttamaan niitä uudella tavalla, aikaisempaa tehokkaammin tavoitteena hyvän hallinnon periaatteiden toteutuminen.³⁵³

³⁵³ Mäenpää 1991: 14–17; Mäenpää 2013: 55–57.

Kun julkisyhteisössä on tullut keskeiseksi markkinalähtöisyys, on alettu puhua uudesta julkisjohtamisesta, *new public governance* tai *New Public Management*³⁵⁴. Julkisen hallinnon teorioista perinteinen, uuden julkisen johtamisen ja julkisen hallinnan mallit heijastelevat julkisen hallinnon muutosta, jossa perinteisestä poliittisen päätöksenteon alaisuudessa toimivasta hallinnosta on siirrytty tehokkuutta korostavaan uuteen julkiseen johtamiseen ja verkostomaiseen julkisen hallinnan malliin³⁵⁵. Hallinnon uudet teoriat ovat haastaneet vallan kolmijako-opin toimeenpanovaltana tunnetun lohkon. Hallintoa ei enää voi luonnehtia pelkästään julkisen vallan yksipuolisella käytöllä ja hierarkkisella rakenteella.³⁵⁶

NPM-ajattelun juuret ovat 1970-luvun Yhdysvalloissa uusliberalistisissa talousteorioissa³⁵⁷. Sen peruselementtinä on pidetty muun muassa toiminnanohjausjärjestelmien muuttamista siten, että kiinnostuksen kohteena ovat erityisesti toiminnan vaikutukset. Organisaatioissa se tarkoittaa päätösvallan hajauttamista, erilaisten tulosjohtamismallien käyttöönottoa ja organisaatioiden hierarkioiden purkamista. Organisaatioista ja niissä työskentelevistä ihmisistä on tarkoitusta tehdä enemmän business- ja markkinasuuntautuneita.³⁵⁸ NPM-ajattelussa suositetaan kilpailua ja pyritään yksityisiin palvelujen tuotantotapoihin. Julkisen hallinnon virastot halutaan saattaa keskinäiseen kilpailuun ja tavoitteena on löytää julkiselle sektorille taloudellisessa mielessä optimaalinen koko.³⁵⁹

Suomalainen hyvinvointivaltio ajautui 1980-luvun lopulla moniulotteiseen kriisiin. Julkisten palvelujen määrää oli kasvatettu ja taloudellinen kasvu oli 1980-luvulla ollut OECD-maiden nopeinta samaan aikaan kun monissa muissa OECD-maissa julkisia kulutusmenoja yritettiin jo hillitä³⁶⁰. Yleinen ja laajalle levinnyt käsitys on, että julkiset palvelut ovat yksityisiä kalliimpia, koska niitä ei tuoteta yhtä tehokkaasti kuin yksityisiä ja koska niitä subventoidaan³⁶¹. Syvä taloudelli-

³⁵⁴ Kuusikko 2000: 100, 110, 115.

³⁵⁵ Virtanen & Stenvall 2010: 40.

³⁵⁶ Koivisto 2014: 676.

³⁵⁷ Lumijärvi & Jylhäsaari 1999: 11–14; Salminen 2004: 72.

³⁵⁸ Stenvall & Virtanen 2007: 28.

³⁵⁹ Salminen & Ikola-Norrbacka 2009: 111. NPM-ajattelu ei ole saanut varauksetonta hyväksyntää. Muun muassa Eräsaari (2006: 87, 91, 92) pitää sitä julkisen sektorin ongelmien isänä, koska sen myötä tuodaan uusliberalistiset käytännöt julkiseen hallintoon ja viedään uudistukset läpi ilman julkista, demokraattista keskustelua ja poliittista päätöksentekoa. Eräsaaren mielestä julkinen sektori muuttuu entistä joustamattommaksi ja huonommin palvelevaksi, kun siihen sovelletaan yksityisen sektorin sääntöjä. Esimerkiksi brittiyhteiskunnassa talouden dominoiva hallintokulttuuri on saanut aikaan humanien lähtökohtien väistymisen tai jopa katoamisen sosiaalityöstä. Työntekijät keskittyvät vain työn tulosten mittaamiseen ja evaluointiin eli siihen, mikä näennäisesti näyttää vastaavan vaadittuja tuloksia. (Koskiahho 2008: 325.)

³⁶⁰ Mäki 1995: 81.

³⁶¹ Anttonen & Sipilä 2000: 108–109. Kuuselan ja Ylösen mukaan käsitykselle julkisen sektorin tehottomuudesta ja yksityisen sektorin tehokkuudesta on vähän perusteita. Suurten organisaatioiden ja hierarkkisten rakenteiden aiheuttamia ongelmia kuten

nen lama 1990-luvun alussa aiheutti kustannuskriisin. Julkinen hallintokoneisto oli kasvanut vuosina 1945–1988 nopeasti yli kaksinkertaiseksi. Se aiheutti vähitellen niin sanotun byrokratiakriisin, josta oli havaittavissa merkkejä jo 1970-luvulla kansalaisten politiikkaa, hallintoa ja virkamiehiä koskevan luottamuksen hiipumisena. Näiden kriisien myötä siirryttiin hyvinvointivaltion kasvusta vaiheeseen, jossa painottui hyvinvointivaltion ylläpitäminen, sopeuttaminen uusiin vaatimuksiin ja kehittäminen.³⁶² Päämääränä on ollut hallinnon tehostaminen ja hajauttaminen, sääntelyn purkaminen, yksityistäminen, organisaatorakenteen monipuolistaminen, hallintotehtävien ja vastuun hajauttaminen sekä virkamies-ten määrän vähentäminen³⁶³. Hallinnon muutoksen seurauksena myös valvontaan liittyviä kysymyksiä on tarkasteltava uudella tavalla ja vanhoja valvontamalleja on aiheellista kyseenalaistaa³⁶⁴.

Useimpien länsimaiden hallitusohjelmiin on 1980-luvun alkupuolelta lähtien sisältynyt valtion hallintojärjestelmien uudistaminen. Uudistusohjelmiin kuului uusien mallien etsiminen perinteiselle byrokratiamallille³⁶⁵ sekä julkisen sektorin roolin ja tehtäväkuvan tarkistaminen.³⁶⁶ Iso-Britanniassa poliittiseksi doktriiniksi muodostui uusi julkinen johtaminen. Sen ideat taloudellisesta ja toiminnallisesta hajauttamisesta, läpinäkyvästä ja kustannustietoisesta taloussuunnittelusta ja budjetoinnista sekä julkisen hallinnon ydintoimintoihin kuulumattomien tehtävien yksityistämisestä tai ulkoistamisesta tulivat Suomeen 1980-luvun lopulla³⁶⁷. Uudistustyö lähti käytännössä liikkeelle vuonna 1987 Holkerin hallituksen perustaessa hallinnon kehittämisen ministerivaliokunnan. Hankkeesta muodostui hallinnonuudistusohjelma, joka ulottui hallinnon rakenteisiin, ohjausjärjestelmiin, henkilöstöhallintoon ja hallintokulttuuriin.³⁶⁸

intressiristiriitoja ja sisäisiä valtataisteluja on sekä julkisella että yksityisellä sektorilla. Yksityistämällä tai ulkoistamalla ei välttämättä synny kustannussäästöjäkään, koska Suomen kaltaisessa pienessä maassa kilpailu ei toimi. Vaikka kustannukset aluksi halpenisivatkin, pidemmällä aikavälillä voi seurata hintojen nousu, kun yritysostot tai –fuusiot vähentävät kilpailua. (Kuusela & Ylönen 2015: 21.)

³⁶² Temmes 2006: 19.

³⁶³ Mäenpää 2013: 57, 69–72. Suomessa keventämispaineet eivät kuitenkaan ole kohdistuneet yleiseen hallintomenettelyyn. Lainsäädäntöä muuttamalla on pikemminkin pyritty varmistamaan perustuslain keskeisten periaatteiden toteutuminen muuttuneissa oloissa. (Kulla 2015: 9.)

³⁶⁴ Mäkinen, Eija 2010: 39.

³⁶⁵ Perinteiseen byrokratiaan kuuluvat selkeät vastuualueet, määritellyt pätevyysrajat ja –edellytykset, toimintaa ohjaavat yksityiskohtaiset säännöt ja hierarkiaan kytkeytyvä viestintärakenne. Perinteisen byrokratian ohjaamisessa turvaudutaan paljolti hierarkiaan ja tehtävät suoritetaan pitkälti sääntöjen ja määräysten mukaan. Hallintohenkilöstön asema on usein vahva ja korostunut. (Kiviniemi 1989, 22–23.)

³⁶⁶ Maailman paras julkinen sektori? 1993: 49.

³⁶⁷ Temmes 2006: 20.

³⁶⁸ Temmes & Kiviniemi 1997: 18–20.

Yksityiseen turvallisuusalaan merkittävästi vaikuttaneet hallinnon muutokset ajoittuvat parille viime vuosikymmenelle, jolloin siirryttiin tuotoksia, tuloksia³⁶⁹ ja vaikuttavuutta korostaviin ajattelumalleihin³⁷⁰. Suomen hallintokoneisto muuttui 1990-luvulla aikaisempaa heterogeenisemmaksi. 1990-luvun alussa toteutettiin lähinnä rakenteellisia ja ohjausjärjestelmiä koskevia muutoksia: liikelaitos-yhtiöittämissuudistus, tulosohjaus–tulosjohtamisuudistus, valtion ja kunnan suhdetta muuttanut valtionosuusuudistus³⁷¹ sekä valtion keskus- ja aluehallinnon rakenneuudistus. Uudistukset ovat johtaneet hallinnon differentioitumiseen, jolloin perinteisille hallintotehtäville, palvelutehtäville ja julkiselle liiketoiminnalle ovat muotoutuneet niille ominaiset uudet organisaatiomallit ja toimintatavat. NPM-tyyppiset uudistukset ovat avanneet uusia mahdollisuuksia käyttää julkishallinnossa esimerkiksi tulosjohtamista ja liikkeenjohdon osaamista toiminnan tehokkuuden ja taloudellisuuden parantamiseksi. Markkinaperustaisuudella ja yksityistämistä vahvistavilla käytännöillä tavoitellaan joustavuutta ja kustannustehokkuutta. Kun palvelun tuottaja voi olla sisäinen tai ulkoinen, syntyy kustannustehokkuutta edistävää kilpailua ja markkinoilta voidaan ostaa palveluja julkisen sektorin ylikuormittuessa.³⁷²

Yhden mahdollisuuden raskaiden suunnittelu- ja hallintoprosessien uudistamisessa muodostaa prosessijohtaminen. Prosessilähtöisen toiminnan juuret juontavat 1900-luvun alun Yhdysvaltain autoteollisuudessa käynnistettyihin toimenpiteisiin ja toiminnan järjestelyihin, jotka johtivat uudenlaiseen ajatteluun organisaation tehokkuudesta. Julkisen sektorin johtamisen käytäntöihin ja toiminnan kehittämiseen prosessiajattelu on alkanut vakiintua 1980- ja 1990-luvuilla, kun hallinnolta alettiin odottaa lisäarvoa. Hallinnon oli saatava aikaan enemmän ja saavutetut tulokset ja vaikutukset oli pystyttävä tunnistamaan ja arvioimaan. Prosessilähtöisen organisaation toimintaa määrittävät usein ulkoisen asiakkaan (palvelujen käyttäjät tai hyödynsaajat) palvelutarpeet. Julkishallinnon organisaatioissa prosessiajattelun lähtökohdat liittyvät hallinnon tuloksellisuusvaatimuksiin, erityisesti yhteiskunnallisen vaikuttavuuden vaatimukseen. Jotta strategiset yhteiskunnalliset tavoitteet saavutettaisiin, prosessilähtöisessä

³⁶⁹ Tuloksellisuusvaatimus ja menettelyn oikeusturvavaatimus saattavat joutua ristiriitaan, kun esimerkiksi tulosta tavoiteltaessa tingitään palvelun, neuvonnan tai asian selvittämisen laatuvaatimuksista (Kulla 2015: 11).

³⁷⁰ Virtanen & Stenvall 2010: 46.

³⁷¹ Keskitetty valtiollinen suunnittelu, johon sisältyi valtion automaattinen osallistuminen kuntien keskeisimpiin menoihin, lakkautettiin vuonna 1993. Sen jälkeen valtionosuuksien määrittämisessä on käytetty erilaisia laskentakaavoja, joissa kuntia ”rangaistaan” korkeista ja ”palkitaan” matalista yksikkökustannuksista. (Ahonen 2009: 98.)

³⁷² Temmes 2006: 20–22; Virtanen & Stenvall 2010: 47, 51–52.

toiminnassa pohditaan toimintaedellytysten ja vaikuttavuustavoitteiden välistä suhdetta sekä haetaan toiminnan toteutusta varten optimaalisia rakenteita.³⁷³

Prosessiajattelun voi ajatella alkavan prosessien määrittämisestä yhden organisaation sisällä. Prosessit jäsentävät yksittäisessä organisaatiossa työyhteisön sisäisiä sosiaalisia verkostoja³⁷⁴. Prosessiin voi myös osallistua useita organisaatioita, jolloin on kyseessä näiden välinen yhteinen prosessi. Yksittäiset organisaatiot sisäisine prosesseineen muodostavat verkostoja, jotka ovat nykyään osittain korvanneet hierarkkisia organisaatioita.³⁷⁵ Verkosto ei yleensä muodosta uutta organisaatiota tai byrokratiaa, vaan se on rakenteeltaan löyhä, joustava ja mielellään myös avoin³⁷⁶.

Yksityisen turvallisuusalan kasvun 2000-luvun Suomessa voi nähdä seurauksena julkisen hallinnon rakenteissa ja julkisten palvelujen tuotantotavoissa tapahtuneista muutoksista sekä prosessilähtöisestä ajattelusta. Valtion tuottavuusohjelma on kohdistunut myös julkisten turvallisuuspalvelujen rakenteisiin esimerkiksi poliisin henkilöstöresursseja ja määrärahoja supistavasti³⁷⁷. Poliisin taloudelliset ja henkilöstöresurssit eivät enää riitä kattamaan palvelujen käyttäjien ja muiden hyödynsaajien kaikkia palvelutarpeita, jotka ovat lisääntyneet yleisen turvallisuustietoisuuden kasvaessa³⁷⁸. Palveluiden tuottamisen lähtökohtana on kuitenkin asiakaslähtöinen ajattelu ja julkisen hallinnon ydintoimintoihin kuuluvien tehtävien yksityistäminen tai ulkoistaminen.

Koska viranomaisen järjestämisvelvollisuuksiin määrättyjen turvallisuuspalvelujen osa-alueiden yksityistäminen on todettu oikeusasiamiehen kannanotoissa perustuslain 124 §:n vastaiseksi³⁷⁹, vaihtoehdoksi jää määrittellä ne osa-alueet, joiden järjestämiseen viranomainen ei lain mukaan ole velvollinen. Kyseenalai-

³⁷³ Virtanen & Wennberg 2007: 19, 63–67, 114.

³⁷⁴ Verkoston osista muodostuu suhteessa toisiinsa verkon kaltainen järjestelmä ja niiden välillä on tietty vuorovaikutussuhde. Verkoston osat voivat kuulua useisiin eri verkkoihin. (Krogars 1995: 31.)

³⁷⁵ Virtanen & Wennberg 2007: 151; Julkisen sektorin prosessien kuvaukset 2002: 10.

³⁷⁶ Virta 2001: 70.

³⁷⁷ Poliisin toiminta- ja taloussuunnitelmassa vuosille 2009–2012 asetettiin tavoitteeksi henkilöstömäärän vähennys 340 henkilöllä. Pääministeri Kataisen hallitusohjelmassa 22.6.2011 (s. 27) sen sijaan asetettiin tavoitteeksi poliisien määrän vakiinnuttaminen vähintään silloiselle tasolle koko vaalikaudeksi. Poliisin resurssit saattavat siitä huolimatta kuitenkin tuntua entistä vähäisemmiltä poliisin tehtävien uudelleenmäärittelyn ja laajentumisen vuoksi (Kerttula 2010: 41).

³⁷⁸ Korander (1998: 377) on kutsunut poliisisoinniksi kehitystä, jossa arvomaailman muutokset ovat johtaneet yhteiskunnallisten ongelmien ja niiden seurausten siirtämiseen tai jättämiseen poliisin strategioiden, taktiikoiden ja keinojen varaan. Tätä on perusteltu esimerkiksi taloudellisella pakolla, markkinavoimilla, katujen turvattuudella, mielipidetiedusteluilla ja rikostilastoilla. Väistämättömänä seurauksena on paine kohdistaa poliisin resursseja muuhun kuin tosiasialliseen toimintaan.

³⁷⁹ Eteläpää 2010: 216–219.

sena ja tulkinnanvaraisena sekä erikseen selvittämistä vaativana asiana apulaisoikeusasiamies on pitänyt muun muassa sitä, onko poliisin säilytystilojen vartiointin antaminen sopimuksella yksityisten vartioimisliikkeiden palveluksessa olevien vartijoiden hoidettavaksi sopusoinnussa perustuslain kanssa³⁸⁰. Turvapaikanhakijoiden vastaanottokeskuksen säilöönottoyksikön vartiointipalvelujen ostaminen yksityiseltä vartioimisliikkeeltä ei apulaisoikeusasiamiehen mukaan ole lain mukaista, koska laki nimenomaan edellyttää, että suljetun laitoksen valvontatehtävän luonteesta johtuen tehtäviä suorittavien henkilöiden tulee vastuuskysymyksiensä vuoksi olla julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa joko kuntaan tai valtioon³⁸¹.

Vartioimisliikkeen vartijoiden asettaminen vastaanottokeskusten kaltaisiin tiloihin on lain mukaan muuten mahdollista. Rajoituksena kuitenkin on, että vartijan toimivaltaan kuuluu vain omaisuuden vartiointi, henkilön koskemattomuuden suojaaminen sekä vartioimiskohteeseen tai toimeksiantajaan kohdistuneiden rikosten paljastaminen ja näiden tehtävien valvominen. Vastaanottokeskusten kaltaisissa tiloissa turvallisuuspalvelujen tarve liittyy usein sellaisiin tehtäviin, joita vartioimisliikkeet eivät lain mukaan voi ottaa vartioimistehtävinä vastaan. Tästä syystä järjestyslain 22 §:ä ja lain yksityisistä turvallisuuspalveluista 28 §:ä on muutettu samansisältöisesti siten, että järjestyksenvalvojien asettaminen on mahdollista vastaanotto- ja järjestelykeskuksen haltijan tai Maahanmuuttoviraston hakemuksesta poliisin myöntämällä luvalla vastaanottokeskuksiin ja niiden kaltaisiin tiloihin. Lain säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä (15.2.2002/116) tarkoittamat säilöönottotilat on suljettu järjestyksenvalvojien asettamismahdollisuuden ulkopuolelle. Koska vastaanotto- ja järjestelykeskuksiin asetettavien järjestyksenvalvojien toimivaltuudet eivät poikkea muista järjestyslain nojalla asetettavien järjestyksenvalvojien toimivaltuuksista ja koska perustuslakivaliokunta on arvioinut hyvän hallinnon ja oikeusturvan vaatimuksia koskevia perustuslain 124 §:ssä esitettyjä edellytyksiä järjestyksenvalvojien osalta jo aikaisemmassa lausuntokäytännössään, tässä yhteydessä ei katsottu tarpeelliseksi erikseen arvioida, onko kyseessä perustuslain 124 §:n tarkoittama merkittävän julkisen vallan käyttöä sisältävä tehtävä.³⁸²

Kunnallisen pysäköinninvalvonnan hoitamista ei myöskään ole katsottu voitavan antaa muulle kuin kunnalliseen valvontahenkilökuntaan kuuluvalla viranhaltijalle³⁸³. Vankeinhoitolaitoksen puhelinvälitystoimintojen antaminen yksityiselle taas on apulaisoikeusasiamiehen käsityksen mukaan ongelmallista, koska

³⁸⁰ EOAK 18.12.2003 Dnro 2865/2/00; EOAK 30.9.2009 Dnro 1640/4/08.

³⁸¹ EOAK 10.2.2009 Dnro 1450/2/07.

³⁸² Luonnos 5.2.2016: 1, 3, 7, 10; HE 101/2016 vp s. 10, 12.

³⁸³ EOAK 3.3.2009 Dnro 3082/2/07, PeVL 57/2010 vp s. 5, LaVM 42/2010 vp s. 3, PTK 167/2010 vp.

puhelunvälittäjä saattaa joutua hoitamaan viranomaiselle kuuluvaa neuvontaa ja kuulemaan julkisuuslain mukaan salassa pidettäviä asioita³⁸⁴.

Kansalaisten turvallisuuden tarpeisiin vastaamiseksi Suomessa on pyritty rakentamaan prosessiajattelun mukaisesti valtion sisäisestä turvallisuudesta kokonaisuus, jonka eri osa-alueista vastaa sekä yksityisistä että julkisista toimijoista muodostuva verkosto. Verkostoitumisen kritiikkinä on esitetty, että siitä tulee joskus itsetarkoitus ja verkostoista saattaa muodostua niihin osallistuvien yhteisiä etuja ajavia monopoleja. Lisäksi julkisen vallan intressi voi olla rajallinen eikä se luovuta todellista valtaa ja tehtäviä verkostoille. Verkostomaisuus saattaa myös hämärtää vastuukysymyksiä.³⁸⁵ Oikeudelliseksi ongelmaksi uusia toimintatapoja ja malleja kehitettäessä muodostuu se, että niiden valvomiseen tai toimivuuteen ei ole niinkään paneuduttu. Uudet toimintatavat ja –mallit asettavat uudenlaisia oikeudellisia vaatimuksia.³⁸⁶ Turvallisuuden ylläpitäminen verkostomaisesti ja yksityisen turvallisuusalan valvonnan järjestäminen edellyttävät erillistä sääntelyä. Oikeusvaltion periaatteisiinhan kuuluu hallinnon lainalaisuus ja hallinnon valvonta. Harkittavaksi jää vain valvonnan malli ja valvonnan luonne systemaattisena tai satunnaisena.³⁸⁷

1.2 Urbaani turvallisuuspolitiikka ja rikollisuuden ehkäisyn strategiat

Yksityisen turvallisuusalan tarkempaan sääntelyyn on alettu kiinnittää erityistä huomiota vasta 2000-luvulla. Alaa koskeva sääntely nähdään osana rikoksiin varautumista koskevaa lainsäädäntöä (security). Koskela kutsuu rikosten ehkäisyä varten laaditun lainsäädännön, kaupunkipoliittisten ohjelmien ja muiden toimenpiteiden kokonaisuutta urbaaniksi turvallisuuspolitiikaksi. Uutena käsitteenä urbaani turvallisuuspolitiikka on vakiintumaton ja perinteisestä ulko- ja turvallisuuspolitiikasta irrallaan. Se tarkastelee turvallisuutta kaupunkiympäristön näkökulmasta. Käsitteellä on kiinteä yhteys lainsäädäntöön, jonka tavoitteena on ohjata kaupunkilaisten käyttäytymistä ja muokata kaupunkitilaa turvallisuutta edistäväksi.³⁸⁸ Esimerkiksi rikoslakiin on vuonna 2004 sisällytetty säännös, jolla säädetään laiton naamioituminen yleisellä paikalla rangaistavaksi (RL 17:13 a). Vuonna 2003 voimaan tullut järjestyslaki puolestaan sääntelee käyttäytymistä sekä esineiden ja aineiden hallussapitoa yleisellä paikalla. Järjestyslaki korvasi aiemmin kuntien päätösvaltaan kuuluneet kunnalliset järjestyssäännöt,

³⁸⁴ EOAK 29.10.2009 Dnro 2232/4/07.

³⁸⁵ Virtanen & Stenvall 2010: 59–60.

³⁸⁶ Vrt. kunnan ulkoistettujen palvelujen valvontaan liittyvistä oikeudellisista ongelmista Komulainen 2010: 262–263.

³⁸⁷ Mäkinen, Eija 2010: 39.

³⁸⁸ Koskela 2009: 227–228.

jotka saattoivat olla eri puolilla maata hyvin erilaisia ja joiden viranomaistulkin-
nat vaihtelivat. Järjestyslaki paransi kansalaisten yhdenvertaisuutta saattamalla
samat säännöt voimaan koko maassa.³⁸⁹

Urbanissa turvallisuuspolitiikassa on osaltaan kysymys pelon juridisoitumisesta. Sääntelyllä puututaan asioihin tai toimintatapoihin, jotka sisältävät riskejä, herättävät pelkoa taikka hämmennystä eivätkä sovi kuten esimerkiksi jotkut alakulttuurin ilmiöt yleisesti hyväksytyihin kategorioihin.³⁹⁰ Rikoksantorjunta ja kriminaalipolitiikka ovat keskeisiä keinoja edistää pelon juridisoitumisprosessia. Valtion perinteinen kriminaalipolitiikka on David Garlandin mukaan tullut umpikujaan tehottomuutensa ja kalleutensa vuoksi. Tilalle on syntynyt uudenlaisia rikollisuuden ehkäisystrategioita. Vastuullistamisen strategian mukaan valtio toimii rikollisuuden ehkäisyssä eri yhteistyökumppaneiden välityksellä. Tavoitteena on siirtää vastuu rikollisuuden havaitsemisesta ja ehkäisemisestä tosiasiallisen toiminnan tasolla valtion viranomaisilta muille toimijoille.³⁹¹ Nykyään yhä useammin rikoksen havaitsee ensimmäiseksi vartioimisliikkeen vartija, joka huolehtii myös rikollisuutta ehkäisevistä tosiasiallisista toimenpiteistä usein turvatekniikan avulla. Seurauksena on, että talous vaikuttaa rikollisuuden havaitsemisen ja ehkäisystrategian tehokkuuteen sekä yksityisellä että julkisella sektorilla. Laissa määrätty vähimmäisvaatimukset ylittäviä ja vapaaehtoisia turvallisuuspalveluja hankkivat vain ne, joilla on siihen halukkuutta ja riittävät taloudelliset edellytykset.

Vastuullistamisen strategian voi ajatella vaikuttavan yksityisiä turvallisuuspalveluja koskevan sääntelyn taustalla. Tosiasiallisen rikollisuutta ehkäisevän toiminnan siirtäminen yksityisten turvallisuuspalvelujen tarjoajille, erityisesti vartioimisliike- ja turvasuojaustoimintaa harjoittaville yrityksille, pyritään tekemään lainsäädäntöteitse helpommaksi. Samalla edistetään myös turvasuojaustoiminnassa tarvittavia teknisiä laitteita tuottavan turvateollisuuden kasvua sekä alan työllisyyttä.

Vastuullistamisen strategian ajattelua lähellä on tilannetorjunnan strategia, joka kohdistaa huomion rikoksia houkutteleviin tilanteisiin. Tavoitteena on hillitä tai ehkäistä rikoksia muokkaamalla fyysistä ympäristöä ja lisäämällä valvontaa. Tilannetorjunnan strategia perustuu rutiiniaktiiviteettiteoriaan, jonka mukaan rikos tarvitsee toteutuakseen motivoituneen tekijän, otollisen kohteen ja valvonnan puutteen edellytysten samanaikaisen täyttymisen.³⁹² Lainsäädäntö on keino tor-

³⁸⁹ Roivainen & Ruuskanen 2008: 30–31.

³⁹⁰ Koskela 2009: 238.

³⁹¹ Kääriäinen 1998: 54.

³⁹² Koskela 2009: 229.

jua valvonnan puutteita mahdollistamalla lainsäädännön nojalla yksityisen turvallisuusalan toimijoiden työ poliisitoiminnan täydentäjänä.

1.3 Euroopan unionin lainsäädäntö ja turvallisuusstrategiat

Vuosituhanen vaihteessa Nizzassa hyväksytyn unionin tulevaisuusjulistuksen³⁹³ pohjalta Euroopan unionin kehittämisestä virisi laajapohjainen keskustelu, jossa käsiteltiin muun muassa EU:n ja sen jäsenvaltioiden välistä toimivallanjakoa, EU:n perusoikeuskirjan aseman määrittelyä, perussopimusten yksinkertaistamista ja jäsenvaltioiden kansanedustuslaitosten asemaa Euroopan unionin päätöksenteossa. Joulukuussa 2001 Laekenissa annettiin EU:n tulevaisuutta koskeva Laekenin julistus, jonka pohjalta asetettiin Eurooppa-valmistelukunta pohtimaan perustamissopimusten uudistamista. Kesällä 2006 Itävallan puheenjohtajuuskaudella saatiin aikaan poliittinen sopu kehittämislinjoista ja poliittinen kompromissi uudistamissopimuksen sisällöstä saavutettiin Saksan puheenjohtajuuskaudella Eurooppa-neuvostossa vuonna 2007. Sopimus Rooman ja Maastrichtin sopimuksia koskevista muutoksista allekirjoitettiin Lissabonissa 13.12.2007. Voimaan sopimus tuli 1.12.2009.³⁹⁴

Lissabonin sopimus perustuu edelleen kahteen perustamissopimukseen niitä korvaamatta, mutta muuttaen niiden nimiä ja artiklanumerointia. Uudistettu Euroopan yhteisöjen perustamissopimus (Rooman sopimus) tunnetaan nyt nimellä Sopimus Euroopan unionin toiminnasta (SEUT). Maastrichtin sopimus säilyi Sopimuksena Euroopan unionista (SEU). Lissabonin sopimuksen seurauksena nimikkeestä Euroopan yhteisö ja Maastrichtin sopimuksen pilarimallista luovuttiin, Euroopan unionista tuli oikeushenkilö ja EU:n toimielimet ovat saaneet uusia tehtäviä ja toimivaltuuksia. EU:n oikeusjärjestelmän perusteisiin Lissabonin sopimus on vaikuttanut siten, että kaikkia keskeisiä eurooppaoikeudellisia oikeusperiaatteita sovelletaan lähtökohtaisesti jokaisella EU:n toimivaltaan kuuluvalla politiikkalohkolla ja kaikissa eurooppaoikeuden soveltamisalaan kuuluvissa kysymyksissä. Enää ei tehdä ainakaan samassa merkityksessä kuin aikaisemmin jakoa yhteisöoikeuteen, EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan sekä oikeus- ja sisäasioihin.³⁹⁵

Euroopan unionin lainsäädännössä yksityinen turvallisuusala liittyy perustamissopimuksessa mainittujen henkilöiden³⁹⁶, tavaroiden ja palvelusten vapaaseen

³⁹³ EYVL N:o C 80, 10.3.2001, 85–86.

³⁹⁴ Raitio 2013: 70, 75.

³⁹⁵ Raitio 2013: 1, 76–77.

³⁹⁶ Henkilöiden vapaata liikkuvuutta koskevia säännöksiä sovelletaan sekä EU:n alueella mukaan lukien Ranskan merentakaiset alueet että Euroopan talousalueeseen kuuluvissa Norjassa, Islannissa ja Liechtensteinissa. Sveitsin kanssa henkilöiden vapaasta

liikkuvuuteen sekä sijoittautumisen vapautta koskevaan sääntelyyn. Syrjintään valtion omiin kansalaisiin nähden johtavat hallinnollisesta käytännöstä aiheutuvat esteet ja rajoitukset on poistettava. (Neuvoston direktiivi 1999/42/EY³⁹⁷.) Turvallisuusalan markkinat ovat siis Euroopan unionissa periaatteessa vapaat. Komission tavoitteena on luoda entistä suotuisimmat turvallisuusteknologian sisämarkkinat. Kilpailua lisäävillä ja tuotantokustannuksia vähentävillä sisämarkkinoilla pyritään tukemaan erityisesti pk-yrityksiä, jotta ne voisivat hankkia markkinaosuuksia kehittyvillä markkinoilla unionin ulkopuolisissa maissa. Komission mukaan turvallisuusteknologian sisämarkkinoiden kehittämisessä noudatetaan Euroopan unionin perusoikeuskirjaa ja erityisesti oikeutta yksityisyyteen ja henkilötietojen suojeluun. Tavoitteena on, että sisäänrakennettu yksityisyyden suoja ja perusoikeuksien kunnioittaminen otetaan keskeiseksi osaksi kaikkea EU:n turvallisuusteknologiaa.³⁹⁸

Turvallisuusalan sisämarkkinoiden kehittämistoimien ulkopuolelle on toistaiseksi jäänyt vartiointia, järjestyksenvalvontaa ja turvatarkastuksia tarjoava yritystoiminta. Näitä palveluja hoitavat henkilöt ovat yleensä välittömässä kontaktissa yksilöihin, ja useissa Euroopan maissa heillä on lain nojalla tietyin edellytyksin oikeus myös julkisen vallan käyttöön. Perus- ja ihmisoikeusloukkausten riski voi tällaisia tehtäviä hoidettaessa olla suuri. Toiminnan valvonnan tarve on siten ilmeinen. Euroopan ihmisoikeussopimuksen yksilön oikeuksia koskevista säännöksistä voi johtaa sopimuksen allekirjoittaneiden valtioiden velvollisuuden valvoa, että oikeudet myös turvataan. Koska vapaiden markkinoiden myötä henkilöt voivat vapaasti sijoittautua EU:n eri jäsenmaihin, tulisi myös eurooppaoikeudessa ottaa kantaa perus- ja ihmisoikeuksien turvaamiseen unionin alueella.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 492/2011 korostaa vapaata liikkuvuutta työntekijöiden³⁹⁹ ja heidän perheidensä perusoikeutena, ei pelkästään sisämarkkinoiden perusvapautena⁴⁰⁰. Työntekijöiden liikkumisvapautta voidaan SEUT 45(3) artiklan mukaan rajoittaa *ordre public* –tyyppisin edellytyksin: yleinen järjestys tai turvallisuus taikka kansanterveys. Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden perusteella EU-kansalaisen liikkumisvapautta voidaan rajoittaa

liikkuvuudesta on tehty erillinen sopimus. Lisäksi Turkin ja Euroopan talousyhteisön välillä on vuonna 1963 tehty assosiaatiosopimus, jonka tarkoitus on edistää turkkilaisen työvoiman vapaata liikkuvuutta. (EYVL N:o L 114, 20.4.2002, 6; Raitio 2013: 542.)

³⁹⁷ EYVL N:o L 201, 31.7.1999, s. 77, 91.

³⁹⁸ COM(2012) 417 final: 3, 6, 13.

³⁹⁹ Työntekijän käsitettä ei perussopimuksessa määritellä. SEUT 45 artiklan tarkoittamassa merkityksessä työntekijän on oltava jonkin jäsenvaltion kansalainen. Eurooppaoikeudessa työntekijän käsitettä tulkitaan laajasti ja sillä on itsenäinen merkitys. Työsuhteen oikeudellinen muoto ei ole ratkaiseva, kunhan työ on todellista ja tehokasta. (Raitio 2013: 553.)

⁴⁰⁰ EUVL N:o L 141, 27.5.2011, 1.

vain hänen oman käyttäytymisensä kuten esimerkiksi terrorismin tai vakoilun perusteella (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2003/38/EY⁴⁰¹). Käyttäytymisen on oltava yhteiskunnan perustavaa laatua olevia intressejä merkittävästi uhkaavaa (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2004/38/EY⁴⁰²). Pelkkä rikostuomio, poliittinen toiminta tai vanhentunut passi eivät ole riittäviä perusteita karkottamiselle tai maahanmuuton epäämiselle⁴⁰³. Liikkuvuuden rajoittaminen kansanterveyden vaarantamisen perusteella edellyttää myös merkittävää uhkaa. Direktiivin 2004/38/EY artiklassa 29 kansanterveyttä vaarantavilla taudeilla viitataan Maailman terveysjärjestön WHO:n asiakirjoissa määriteltyihin tauteihin.

Tavaroiden⁴⁰⁴ vapaa liikkuvuus koskee SEUT 28(2) artiklan nojalla jäsenvaltiosta peräisin olevia tuotteita ja kolmansista maista peräisin olevia tuotteita, jotka ovat jäsenvaltiossa vapaassa vaihdannassa. Turvalaitteiden osalta jäsenvaltioiden on jo sääntelyn valmisteluvaiheessa toimitettava liikkuvuuteen vaikuttavista teknisistä määräyksistä tieto⁴⁰⁵ komissiolle, joka puolestaan ilmoittaa määräyksistä muille jäsenvaltioille. Jäsenvaltion on otettava huomioon asian myöhemmässä valmistelussa komission ja muiden jäsenvaltioiden tekemät mahdolliset huomautukset teknisiä määräyksiä koskevasta ehdotuksesta. (Neuvoston direktiivi 83/189/ETY⁴⁰⁶; Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 98/34/EY⁴⁰⁷.) Kansalliseen lakiin liittyy yleensä muissa jäsenvaltioissa tapahtuneen hyväksynnän tunnustava lauseke osoituksena yhteisen lainsäädännön mukaisuudesta.

SEUT 36 artiklan mukaan voidaan asettaa sellaisia tuontia, vientiä tai kauttakuljetusta koskevia kieltoja tai rajoituksia, jotka ovat perusteltuja 1) julkisen moraalin, yleisen järjestyksen tai turvallisuuden kannalta, 2) ihmisten, eläinten tai kasvien terveyden ja elämän suojelemiseksi, 3) taiteellisten, historiallisten tai arkeologisten kansallisaarteiden suojelemiseksi taikka 4) teollisen tai kaupallisen omaisuuden suojelemiseksi. Euroopan unionin tuomioistuimella on hyväksynyt yleisen järjestyksen turvaamisen rajoitusten oikeuttamisperusteena käsitteen epämääräisyyden vuoksi vain harvoin. Yleisen turvallisuuden kannalta esimerkiksi

⁴⁰¹ EUVL N:o L 158, 30.4.2004, 84.

⁴⁰² EUVL N:o L 229, 29.6.2004, 45–46

⁴⁰³ Raitio 2013: 557.

⁴⁰⁴ Tavarain käsitettä ei ole määritelty perussopimuksissa, vaikka SEUT 28–37 artiklat sääntelevätkin tavaroiden liikkuvuutta yhtenä unionin sisäisenä politiikkana. Oikeuskäytännön perusteella tavarat voidaan sisämarkkinayhteyksissä määritellä rahassa mitattaviksi tuotteiksi, jotka voivat olla sellaisenaan kaupallisen vaihdannan kohteina. (Raitio 2013: 371–372.)

⁴⁰⁵ Kansallisessa tuomioistuimessa ei saa soveltaa sellaista teknistä määräystä, josta ei ole ilmoitettu komissiolle direktiivin 83/189/ETY mukaisesti (Tapaus 194/94 komissio v. Belgia 194/94 (1996) ECR I 2201).

⁴⁰⁶ EYVL N:o L 109, 26.4.1983, s. 8–12.

⁴⁰⁷ EYVL N:o L 204, 22.6.1998, s. 37–48.

aseiden ja sotatarvikkeiden liikkuvuuden rajoittamista on pidetty oikeutettuna.⁴⁰⁸ Kun yksityistä turvallisuusalaa koskeva sääntely on eurooppaoikeudessa rajoittunut vain turvalaitestandardeihin, johdonmukainen seuraus on, ettei kieltoja tai rajoituksia ole juuri määritetty yleisen järjestyksen ja turvallisuuden turvaamisen perusteella. Sääntelyn puute merkitsee aukkoa valvonnassa, mikä vaikuttaa sopivien tuontia, vientiä tai kauttakuljetusta koskevien kieltojen ja rajoitusten arviointiperusteiden puuttumiseen.

Palvelujen⁴⁰⁹ liikkuvuutta koskevat säännökset ovat SEUT 56–62 artikloissa. Rajoitukset, jotka koskevat muuhun jäsenvaltioon kuin palvelujen vastaanottajan valtioon sijoittautuneen jäsenvaltion kansalaisen vapautta tarjota palveluja EU:n alueella, ovat tietyin edellytyksin SEUT 56(1) artiklan mukaan kiellettyjä. Palvelujen vapaa liikkuvuus on läheisessä yhteydessä vapaaseen sijoittautumisoikeuteen, josta säännellään SEUT 49–55 artikloissa. Sijoittautumisoikeus tarkoittaa vastaanottavassa jäsenvaltiossa pysyvästi harjoitettavaa taloudellista toimintaa. Palvelujen tarjoajan ei tarvitse sijoittautua jäsenvaltioon, vaan kotipaikka voi olla muun kuin sen valtion alueella, jossa palvelu vastaanotetaan. Palvelun vapaaseen liikkuvuuteen kuuluu palvelun tarjoamiseksi toisen jäsenvaltion alueella samat oikeudet kuin jäsenvaltion kansalaisilla.⁴¹⁰

Palveluiden vapaan liikkuvuuden rajoitusperusteita ovat julkisen vallan käyttö, yleinen järjestys tai turvallisuus ja kansanterveys (SEUT 52(1) artikla). Sijoittautumisoikeutta koskevan luvun määräyksiä ei jäsenvaltiossa sovelleta SEUT 51 artiklan (ennen 1.12.2009 perustamissopimuksen artikla 45) mukaan toimintaan, joka jatkuvasti tai tilapäisesti liittyy julkisen vallan käyttöön kyseisessä jäsenvaltiossa. Julkisen vallan käytön katsotaan liittyvän tehtäviin, joiden hoitamiseen julkisyhteisö veloitetaan lailla. Säännöksen mukaan Euroopan parlamentti ja neuvosto voivat tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen päättää, että luvun määräykset eivät koske tiettyä toimintaa.

12.12.2006 annettiin direktiivi palveluista sisämarkkinoilla, joka määrettiin pantavaksi täytäntöön jäsenvaltioissa vuoden 2009 loppuun mennessä. Direktiivi perustuu pitkälti Euroopan unionin tuomioistuimessa olemassa olevaan palvelujen vapaata tarjontaa ja sijoittautumista koskevaan oikeuskäytäntöön⁴¹¹. Direktiivin tarkoitus on edistää palveluntarjoajien vapautta sijoittautua toisiin jäsen-

⁴⁰⁸ Raitio 2013: 435–436.

⁴⁰⁹ Palvelu määritellään perustamissopimuksessa negatiivisesti. Sillä tarkoitetaan SEUT 57(1) artiklan mukaan suorituksia, joista yleensä maksetaan korvaus ja joita määräykset tavaroiden, pääomien tai henkilöiden liikkuvuudesta eivät koske. (Raitio 2013: 583–584.)

⁴¹⁰ Raitio 2013: 588, 590–591.

⁴¹¹ Railas & Mäkilaine 2007: 4, 18.

valtioihin ja palvelujen vapaata tarjoamista jäsenvaltioiden välillä sekä laajentaa vastaanottajien saatavilla olevaa palveluvalikoimaa ja parantaa palvelujen laatua. Palveludirektiivin 2 artiklassa direktiivin ulkopuolelle on jätetty yleishyödylliset voittoa tavoittelemattomat palvelut, julkisen vallan käyttöön liittyvä toiminta ja yksityiset turvallisuuspalvelut. (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2006/123/EY⁴¹².) Jäsenvaltioissa julkista valtaa käytetään ja julkisoikeutta sovelletaan eri tavoin. Jäsenvaltiot voivat oikeuskäytännön sallimissa rajoissa määrittää julkisen vallan käyttöön kuuluvat kysymykset ja delegoida julkisen vallan käyttöä myös yksityisille oikeushenkilöille.⁴¹³

Osa palveludirektiivin ulkopuolelle rajatuista oikeuskysymyksistä ja palvelusektoreista ovat ilmeisiä, koska palveludirektiivin oikeusperustana olevien EU:n perustamissopimuksen artiklojen nojalla ei voida puuttua kansallisessa toimivallassa oleviin kysymyksiin. Kansallinen toimivalta perustuu siihen, ettei yhteisön sääntelytoiminnalle ole ylipäätään oikeusperustaa tai että yhteisö on jättänyt jonkin kysymyksen harmonisoimatta.⁴¹⁴

Yksityisen turvallisuusalan jättäminen palveludirektiivin ulkopuolelle on ollut perusteltua, sillä alaa koskevat kansalliset lait poikkeavat toisistaan ja on maita, joissa alaa koskevaa sääntelyä ei ole lainkaan. EU:lla ei myöskään ole yksiselitteistä näkemystä yksityisen turvallisuusalan sisällöstä.⁴¹⁵ Alan sääntely on siis toistaiseksi harmonisoimatta. Yksityisen turvallisuusalan toimintaan voi myös liittyä julkisen vallan käyttöä. Kansallisen lainsäädännön näkökulmasta on arvioitava julkisen vallan käytön merkittävyys. Jotta palveludirektiivi olisi sovellettavissa yksityiseen turvallisuusalaan, sitä koskevalle kansalliselle sääntelylle tulisi Kerttulan mielestä asettaa vähimmäisstandardit. Näin hyvin vähäisen tai puuttuvan sääntelyn maista tulevat yritykset eivät voisi toimia muissa EU-maissa oman maansa sääntelyn pohjalta.⁴¹⁶

⁴¹² EUVL N:o L 376, 27.12.2006, s. 36–68.

⁴¹³ Railas & Mäkilaine 2007: 19, 50–51.

⁴¹⁴ Railas & Mäkilaine 2007: 19, 50–51.

⁴¹⁵ Ammattina turvallisuus 2008: 202.

⁴¹⁶ Kerttula 2010: 105.



Kartta 1. Yksityistä turvallisuusalaa koskevan kansallisen lainsäädännön taso Euroopan maissa vuonna 2011 (Confederation of European Security Services 2011: 140–150).

Yksityistä turvallisuusalaa koskevan kansallisen sääntelyn vaihtelu Euroopan maissa on nähtävissä Confederation of European Security Services –järjestön vuonna 2011 tekemästä kartoituksesta⁴¹⁷. Maiden edustajilta kysyttiin muun muassa, mitkä yksityisen turvallisuusalan palvelut mahdollinen kansallinen lainsäädäntö kattaa, ja millaisia sanktioita lainsäädännössä on määrätty. Maat pisteytettiin vastausten perusteella viiteen kategoriaan: hyvin vahva, vahva, keskitasoinen, heikko tai kokonaan puuttuva yksityistä turvallisuusalaa koskeva lainsäädäntö. Tätä havainnollistettiin jakamalla Euroopan kartta maiden yksityistä turvallisuusalaa koskevan lainsäädännön tasoa kuvaaviin alueisiin (ks. kartta 1).

⁴¹⁷ Kartoitukseen sisältyi 27 silloista EU:n jäsenmaata sekä Bosnia & Herzegovina, Kroatia, Makedonia, Norja, Serbia, Sveitsi ja Turkki (Confederation of European Security Services 2011: 7).

Erittäin vahvaa yksityisen turvallisuusalan kansallinen sääntely oli Ruotsissa, Espanjassa, Portugalissa, Belgiassa, Luxemburgissa, Unkarissa ja Serbiassa. Muissa Pohjoismaissa⁴¹⁸, Alankomaissa, Sveitsissä, Italiassa, Maltassa ja Itä-Euroopan maissa sääntely oli vahvaa. Keskitasoisen kansallisen sääntelyn maita olivat Latvia, Bulgaria, Kypros, Saksa, Ranska, Iso-Britannia ja Irlanti. Tsekin tasavallassa ja Itävallassa sääntely oli heikkoa. Albaniassa ja Montenegrossa kansallista sääntelyä ei kartoituksen mukaan ollut lainkaan.

Euroopan unionin tasolla sääntelyn vaihtelevuus on varsin samankaltaista kuin Yhdysvalloissa, missä yksityistä turvallisuusalaa koskevaa yhtenäistä kansallista sääntelyä ei ole vaan sääntelyn aste vaihtelee suuresti osavaltioittain. Joissakin osavaltioissa alaa koskevaa yleistä sääntelyä ei ole lainkaan. Joissakin osavaltioissa sääntely kohdistuu ainoastaan aseistettuihin vartijoihin. Toisaalla taas paikalliset poliisivoimat valvovat yksityisiä turvallisuusalan yrityksiä, kun taas toisaalla luotetaan alan itsesääntelyyn. Vain muutamissa osavaltioissa alan ammattien harjoittaminen edellyttää tiettyä tutkintoa ja alan liiketoiminnan harjoittaminen erillistä lupaa.⁴¹⁹

Euroopan yhteisöjen tuomioistuin on ottanut kantaa tapauksissa 114/97 komissio v. Espanja, 355/98 komissio v. Belgia ja 283/99 komissio v. Italia kansallisen yksityistä turvallisuusalaa koskevan lainsäädännön rajoihin. Näissä kaikissa tapauksissa muiden jäsenvaltioiden jäsenten toimintaa yksityisellä turvallisuusalalla rajoittava kansallinen lainsäädäntö on tuomittu EY:n perustamissopimuksen artiklojen 48, 52 ja 59 vastaisina⁴²⁰. Espanjan kansallista lainsäädäntöä koskevassa tapauksessa yhteisöjen tuomioistuin antoi seuraavan tuomiolauselman:

*Espanjan kuningaskunta ei ole noudattanut EY:n perustamissopimuksen 48, 52 ja 59 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se on pitänyt voimassa 30.7.1992 annetun lain 23/1991 7, 8 ja 10 §:n siltä osin kuin niiden mukaan luvan saaminen yksityisen turvalan toimintojen suorittamiseen edellyttää turvalan yritysten osalta sitä, että niillä on Espanjan kansalaisuus ja että niiden hallintoelimien jäsenet ja johtajat asuvat Espanjassa, ja turvapalveluja suorittavien henkilöiden osalta sitä, että heillä on Espanjan kansalaisuus.*⁴²¹

Belgian kuningaskuntaa koskevassa tuomiolauselmassa yhteisöjen tuomioistuin kiinnitti huomiota 10.4.1990 annetun kansallisen lain loi sur les entreprises de

⁴¹⁸ Pohjoismaista Islanti ei kuulunut kartoitettavien maiden joukkoon.

⁴¹⁹ The Private Security Industry 2010: 6-1, 6-3.

⁴²⁰ 1.12.2009 voimaan tulleen Lissabonin sopimuksen jälkeen artikkelit on numeroitu seuraavasti: 45 (työntekijöiden vapaa liikkuvuus), 49 (sijoittautumisvapaus) ja 56 (palvelusten vapaa liikkuvuus) (Euroopan unioni 2010: 65–76, 70).

⁴²¹ Tapaus 114/97 komissio v. Espanja (1998) ECR I 6717.

gardiennage, sur les entreprises de sécurité et sur les services internes de gardiennage EY:n perustamissopimuksen vastaisiin säännöksiin, joiden mukaan

a) mainitussa laissa tarkoitetun yrityksen toiminta edellyttää etukäteen annettua lupaa, johon liittyy eräitä ehtoja, nimittäin

– velvoite, jonka mukaan vartioimisyrityksellä on oltava toimipaikka Belgiassa

– velvoite, jonka mukaan henkilöillä, jotka vastaavat vartioimisyrityksen tai sisäisen vartiointipalvelun tosiasiallisesta johtamisesta

tai

– ovat työssä sellaisessa yrityksessä tai sellaisen yrityksen lukuun taikka osallistuvat sen toimintaan, lukuun ottamatta yrityksen sisäistä hallinto- tai logistisissa tehtävissä toimivaa henkilöstöä on oltava kotipaikka tai ainakin vakituinen asuinpaikka Belgiassa

– velvoite, jonka mukaan toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneella yrityksellä on oltava toimilupa riippumatta niistä selvityksistä ja takeista, jotka yritys on jo esittänyt toimintansa harjoittamiseksi siinä jäsenvaltiossa, johon se on sijoittautunut

b) jokaisella, joka aikoo suorittaa Belgiassa vartiointia tai sisäistä vartiointipalvelua on oltava tämän lain mukaisesti myönnetty henkilökortti.⁴²²

Italian kansallisesta lainsäädännöstä yhteisöjen tuomioistuimen tuomiolauselmassa todettiin edellisten tapausten lailla, että

Italian tasavalta ei ole noudattanut EY:n perustamissopimuksen 48, 52 ja 59 artiklan (joista on muutettuina tullut EY 39, EY 43 ja EY 49 artikla) mukaisia velvoitteitaan, koska se on säätänyt, että

– yksityisiä turva-alan toimintoja, mukaan luettuna irtaimistojen ja kiinteistöjen valvonta ja vartiointi, voivat harjoittaa Italian alueella luvan saatuaan vain sellaiset yksityiset turva-alan yritykset, jotka kansallisuudeltaan italialaisia

– vain asianomaisen luvan saaneet Italian kansalaiset voivat toimia valantehneinä vartiointina.⁴²³

Komissiolla lienee pyrkimystä ulottaa yhteisön lainsäädäntö koskemaan myös yksityistä turvallisuusalaa, koska Euroopan yhteisön tuomioistuimen yksityistä turvallisuusalaa koskevalla oikeuskäytännöllä on ollut merkittävä vaikutus palve-

⁴²² Tapaus 355/98 komissio v. Belgia (2000) ECR I 1221

⁴²³ Tapaus 283/99 komissio v. Italia (2001) ECR I 4363.

ludirektiivin sisällön muotoutumiseen⁴²⁴. Direktiivi sisältää jo viittauksia yksityistä turvallisuusalaa koskeviin käytäntöihin, esimerkiksi vaatimuksia toiminnan aloittamisessa ja harjoittamisessa tarvittavista asiakirjoista⁴²⁵. Joitain hankkeita yksityistä turvallisuusalaa koskevien minimistandardien kehittämiseksi on aikaisemminkin ollut. Komission tuella järjestettiin Berliinissä 1999 seminaari, jossa alan eurooppalaiset työnantaja- (CoESS) ja työntekijäjärjestöt (Euro-FIET) allekirjoittivat yksityisten turvallisuuspalvelujen laadun parantamiseen tähtäävän julkilausuman. Järjestöt ovat myös pyrkineet edistämään lainsäädännön yhdenmukaistamista valmistelemalla alalle yleiseurooppalaista vähimmäiskoulutusohjelmaa. Marraskuussa 2000 komissio kutsui koolle seminaarin, jossa käsiteltiin jäsenvaltioiden yksityiseen turvallisuusalaan liittyviä säädöksiä sekä keskusteltiin poliisin ja yksityisellä turvallisuusosalalla toimivien yhteisöjen yhteistyöstä.⁴²⁶

Eurooppa-neuvosto hyväksyi Brysselissä 12.12.2003 Euroopan unionin ensimmäisen kokonaisvaltaisen ulkopoliittisen turvallisuusstrategian Turvallisempi Eurooppa oikeudenmukaisemmassa maailmassa (European Security Strategy), jossa suurimpina turvallisuusuhkina nähdään terrorismi, joukkotuhoaseiden leviäminen, alueelliset konfliktit, toimintakyvyttömät valtiot ja järjestäytyneet rikollisuus. Strategia sisältää kolme toimintalinjaa: uhkien torjuminen, turvallisuuden lisääminen naapurialueillamme ja tehokkaaseen monenvälisyyteen perustuva kansainvälinen järjestys.⁴²⁷ Yksityistä turvallisuusalaa ei strategiassa erikseen mainita, mutta sen merkitys toimintalinjojen käytännön toteutuksessa voi olla merkittävä esimerkiksi turvatarkastusten yhteydessä unionin ulkorajoilla. Vuonna 2008 ulkopoliittinen turvallisuusstrategia arvioitiin edelleen validiksi⁴²⁸. Strategian uudistamistarve on kuitenkin noussut esiin, sillä sitä on kritisoitu ajasta jälkeen jääneeksi ja liian heikoksi täyttämään yleisiä intressejä ja EU:n päämääriä sekä vastaamaan Lissabonin sopimuksen solmimisen jälkeiseen muuttuneen toimintaympäristön haasteisiin⁴²⁹.

Ulkopoliittista turvallisuusstrategiaa täydennettiin Espanjan puheenjohtajakaudella, kun Eurooppa-neuvosto hyväksyi sisäisten turvallisuuden strategian 25.-26.3.2010. Strategian tarkoituksena on ehkäistä rikoksia ja lisätä valmiuksia toimia oikea-aikaisesti ja asianmukaisesti sekä luonnon että ihmisen aiheuttamissa katastrofeissa. Strategia pohjautuu unionin perussopimuksissa vahvistettuihin ja

⁴²⁴ Ks. mm. tapaukset 355/98 komissio v. Belgia (2000) ECR I 1221 ja 283/99 komissio v. Italia (2001) ECR I 4363; Railas & Mäkilaine 2007: 57.

⁴²⁵ Railas & Mäkilaine 2007:59.

⁴²⁶ HE 69/2001 vp s. 24.

⁴²⁷ Turvallisempi Eurooppa oikeudenmukaisemmassa maailmassa 2003: 1–10.

⁴²⁸ Selvitys Euroopan unionin turvallisuusstrategian täytäntöönpanosta 11.12.2008.

⁴²⁹ Drent & Landman 2012: 1–5.

perusoikeuskirjassa mainittuihin arvioihin ja periaatteisiin. Sisäisen turvallisuuden strategiassakaan ei suoraan mainita yksityistä turvallisuusalaa. Siinä puhutaan kuitenkin yleiseen turvallisuuteen ja yksilön oikeuksiin liittyvistä toimista ja yksityisestä sektorista rikosten ehkäisymekanismien kehittämisen ja täytäntöönpanon yhteydessä.⁴³⁰ Nämä ovat sellaisia turvallisuuden osa-alueita, joihin liittyviä tehtäviä on eri maissa annettu yksityisen turvallisuusalan toimijoiden hoidettaviksi.

Näyttää siltä, että Euroopan unionissa ei vielä ole täysin oivallettu yksityisen turvallisuusalan merkitystä sisä- ja ulkopoliittisten linjausten käytännön toteuttajana. Jotta voitaisiin varmistua siitä, että toiminta on unionin politiikkoja ja tavoitteita yleensä tukevaa, alan valvontaan tulisi kiinnittää huomiota erityisesti tästä näkökulmasta.

1.4 Yksityistä turvallisuusalaa koskevan lainsäädännön kehitys Suomessa

Yksityisen turvallisuusalan sääntelyä perustelevat argumentit voidaan Paasonen mukaan sijoittaa kolmeen luokkaan. Ensiksi halutaan estää rikollinen toiminta alalla. Toiseksi korostetaan toimialan erityistä luonnetta, minkä vuoksi toimijoille halutaan laatustandardit turvallisuuden ja järjestyksen ylläpitämiseksi sekä rikosten torjumiseksi. Kolmanneksi korostetaan vastuukysymyksiä ja velvollisuuksia turvallisuusviranomaisen tehtäviä läheisesti muistuttavissa toimeksiantoissa ja tehtävissä.⁴³¹ Hakalan jako on sisällöllisesti lähes samanlainen, vaikka luokat onkin nimetty toisin: perustuslaista tai ihmisoikeuksista johdetut vaatimukset, yleisestä edusta johtuvat ja ammatilliset vaatimukset⁴³².

Suomessa sääntelyn juuret ulottuvat 1920-luvulle, jolloin mainittiin ensimmäisen kerran järjestysmies asetuksessa julkisista huveista maaseudulla (20.5.1924/131). Kruununnimismies, jolta lupa huveihin oli haettava, veloitettiin olemaan henkilökohtaisesti huveissa läsnä järjestyksenpidon sitä vaatiessa. Mikäli tämä ei ollut mahdollista, hän saattoi uskoa järjestyksenpidon alaisilleen poliisimiehille tai erityisille järjestysmiehille. (A julkisista huveista maaseudulla 1 ja 4 §.) Sääntely muuttui laintasoiseksi vuonna 1930, jolloin säädettiin laki huvitilaisuuksien järjestysmiehistä (5.5.1930/169). Lakia valmistelleessa hallituksen esityksessä ehdotettiin, että yksityisten huvitilaisuuksien järjestysmiehistä säädettäisiin erikseen lailla järjestyksen ja turvallisuuden tehostamisesta⁴³³. Kyseinen laki (17.3.1933/93) astui voimaan 15.4.1933. Samana vuonna annetun asetuksen yleisten kokousten

⁴³⁰ Euroopan unionin sisäisen turvallisuuden strategia 2010: 3, 9, 12, 19, 23.

⁴³¹ Paasonen 2014: 31.

⁴³² Hakala 2008: 3.

⁴³³ HE 71/1929 vp s. 1–2.

järjestysmiehistä (8.6.1933/190) mukaan yleisten kokousten järjestysmiehistä oli vastaavasti voimassa, mitä huvitilaisuuksien järjestysmiehistä sekä heidän asettamisestaan, tehtävistään ja valtuuksistaan säädettiin.

Vuonna 1930 annettu laki huvitilaisuuksien järjestysmiehistä ja vuonna 1933 annettu laki järjestyksen ja turvallisuuden tehostamisesta kumottiin lähes 40 vuotta myöhemmin huvilailla (9.8.1968/482), jonka 10 §:n mukaan huvilaissa tarkoitettuihin tilaisuuksiin voitiin asettaa yksi tai useampia järjestysmiehiä. Järjestysmies oli velvollinen laissa ja asetuksessa annettuja säännöksiä sekä poliisin niihin perustuvia ohjeita noudattaen toimimaan järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi sekä rikoksen ehkäisemiseksi julkisessa huvitilaisuudessa ja sen toimeenpanopaikan välittömässä läheisyydessä.

Poliisin ja järjestysmiehen toimivaltuuksista henkilön poistamiseen ja kiinniottoon huvitilaisuudessa ja sen toimeenpanopaikan välittömässä läheisyydessä säädettiin yhtäläisesti (HuviL 11.1 §). Järjestysmiehestä säädettiin lisäksi, että hänen oli luovutettava poistettu tai kiinniotettu henkilö välittömästi poliisin haltuun. Jos se ei ollut mahdollista, järjestysmiehellä oli oikeus pitää henkilöä kiinniotettuna tilapäisesti, kunnes tilaisuus oli päättynyt ja siihen kokoontuneet poistuneet toimeenpanopaikalta, enintään kuitenkin 6 tunnin ajan. (HuviL 11.2 §.) Sekä poliisille että järjestysmiehelle säädettiin esineiden ja päihdyttävien aineiden poisotto-oikeus sillä erotuksella, että järjestysmiehen oli luovutettava poisottamansa esineet ja aineet viipymättä poliisille (HuviL 8 §, 9 §, 11.3 §). Hallituksen esityksessä toimivaltuussäännösten perustelut olivat vähäiset. Tyydyttiin vain toteamaan, että yleisiä henkilöön käypää etsintää koskevia säännöksiä ei katsottu tarpeelliseksi sisällyttää lakiehdotukseen, koska säännöksiä ei ollut käytännössä enää vuosiin sovellettu⁴³⁴. Kerttulan mukaan huvilaissa säädetyt toimivaltuudet olivat eräänlainen yhdistelmä vuoden 1924 asetuksesta ja vuoden 1930 laista. Oikeus huomautuksesta huolimatta yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi annettujen ohjeiden noudattamatta jättäneen henkilön poistamiseen periytyi vuodelta 1924. Väkivaltaisesti, uhkaavasti tai meluavasti käyttäytyvän henkilön poistaminen ja säilöissäpito sisältyivät vuoden 1930 lain säännöksiin.⁴³⁵

Järjestysmiehen kelpoisuudesta säänneltiin ensimmäisen kerran 1960-luvulla huviasetuksessa (20.12.1968/687). Järjestysmiehen iäksi oli määritelty 20 vuotta ja järjestysmiehen hyväksyi paikallinen poliisipäällikkö joko tilaisuutta varten, määrääjäksi tai toistaiseksi. Poikkeustapauksissa järjestysmieheksi voitiin hyväksyä myös 18 vuotta täyttänyt henkilö holhoojan suostumuksella. Järjestysmiehellä tuli olla tehtävänsä hoitaessaan sisäasiainministeriön vahvistama, julkisen

⁴³⁴ HE 24/1968 vp s. 2.

⁴³⁵ Kerttula 2010: 89.

huvitilaisuuden järjestysmiehen tunnusmerkistä annetussa, sisäasiainministeriön päätöksessä (105/1969) säädetty tunnusmerkki ja määräajaksi tai toistaiseksi hyväksytyllä järjestysmiehellä lisäksi sisäasiainministeriön vahvistamalle lomakkeelle kirjoitettu järjestysmieskortti. (HuvIA 11.3 §.) Järjestysmies oli velvollinen ilmoittamaan viipymättä tai poliisipiirin päällikön määräämässä ajassa poliisille julkisessa huvitilaisuudessa tapahtuneista henkilöiden poistamisista tai kiinnottamisista sekä sattuneista järjestyshäiriöistä (HuvIA 12 §).

Laki ja asetus julkisista huvitilaisuuksista kumottiin 2000-luvun vaihteessa lailla järjestyksenvalvojista ja kokoontumislailloilla. Laki järjestyksenvalvojista oli ensimmäinen laki, jossa säädettiin erityisesti järjestyksenvalvontatehtävissä toimivien henkilöiden oikeuksista ja velvollisuuksista sekä toiminnassa noudatettavista periaatteista (JVL 2–8 §). Laissa säädettiin myös muun muassa järjestyksenvalvojakoulutuksesta, voimakeinojen käytöstä ja järjestyksenvalvojan kelpoisuudesta. Järjestyksenvalvojan kotikunnan paikallispoliisi voi hyväksyä järjestyksenvalvojaksi 18 vuotta täyttäneen tehtävään sopivan henkilön enintään viideksi vuodeksi kerrallaan. (JVL 9–10 §.)

Ensimmäinen vartioimisliikkeitä ja vartijoita koskeva asetus (3.3.1944/145) annettiin 1940-luvulla. Vartioimisliiketoiminta säädettiin luvanvaraiseksi ja vartioimisliikkeen harjoittajan ja hänen palveluksessaan olevan toimivaltuuksista säädettiin asetuksen 12 §:ssä muun muassa, ettei heillä ole poliisimiehen oikeuksia. Asetus kumottiin 40 vuotta myöhemmin vartioimisliikelailloilla (4.3.1983/327), jolla haluttiin saattaa laintasoiseksi vartijan valtuuksia ja rangaistusseuraamuksia koskevat säännökset. Lähtökohtana oli, ettei yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen voi kuulua vartioimisliikkeen tehtäviin.⁴³⁶ Vartioimisliikelakia täydensivät uusi vartioimisliikeasetus (9.9.1983/743) ja vartioimisliikelautakunnasta annettu asetus (9.9.1983/744). Samoihin aikoihin annettiin myös sisäasiainministeriön päätös vartijan koulutuksesta (745/1983). Vuonna 1988 annettiin sisäasiainministeriön ohje vartijan ampuma-asekoulutuksesta.⁴³⁷ Yksityisetsivän ammatista annettu asetus (11.2.1944/112) oli voimassa 1.10.2002 saakka, jolloin se kumottiin lailla yksityisistä turvallisuuspalveluista. Yksityisetsivistä tuli lain 2.3 §:n ja 65 §:n nojalla vartijoita.

Yksityistä turvallisuusalaa koskevan lainsäädännön voi nähdä syntyneen 2000-luvun ensimmäisen vuosikymmenen loppuun mennessä tarveperusteisesti yleisen yhteiskunnallisen kehityksen seurauksena ilman alaa koskevan lainsäädäntö-

⁴³⁶ HE 108/1982 vp s. 2–3.

⁴³⁷ HE 69/2001 vp s. 5.

järjestelmän kokonaisvaltaista kehittämissuunnitelmaa⁴³⁸, minkä seurauksena yksityistä turvallisuusalaa koskevia säännöksiä on useissa eri laeissa⁴³⁹. Vartioidisliiketoimintaa ja turvasuojatoimintaa sääntelevä laki yksityisistä turvallisuuspalveluista astui voimaan 1.10.2002. Järjestyslaki, jossa säädetään myös vartioidisliikkeiden hoidettaviksi tarkoitetuista järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitotehtävistä, tuli voimaan vuotta myöhemmin 1.10.2003. Turvatarkastuksista säännellään tarkastuksen suorituspaikkojen mukaan eri laeissa. Sääntelyn hajautumiseen useisiin eri lakeihin on vaikuttanut perusoikeuksien turvaamisvaatimus, perustuslain 124 §:n kielto antaa merkittävää julkista valtaa sisältävä hallintotehtävä muulle kuin viranomaiselle sekä se, että järjestyksenvalvontatehtävät on haluttu säilyttää kaikille kansalaisille mahdollisina ja että turvatarkastustehtäviä lentoasemilla sääntelevät kansainvälistä ilmailua koskevat säännökset.⁴⁴⁰

Järjestyslaki mahdollisti järjestyksenvalvojien asettamisen julkisiin liikennevälineisiin, liikenneasemille sekä kauppakeskuksiin. Vuonna 2010 lakiin lisättiin Kansaneläkelaitoksen toimipisteet, työvoima- ja elinkeinotoimistot, satamat ja lentopaikat. Tällaisia järjestyksenvalvontatehtäviin liittyviä toimeksiantoja saa vastaanottaa ja suorittaa ainoastaan yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 3.1 §:ssä tarkoitettu vartioidisliike ja sen palveluksessa oleva järjestyksenvalvoja, jolla on voimassa olevan järjestyksenvalvojaksi hyväksymisen lisäksi hyväksyntä myös vartijaksi. (JärjL 22.1 §, 23.1 §.)

Lain joukkoliikenteen tarkastusmaksusta annetun lain muuttamisesta (23.11.2007/1053) 6 a §:ssä säädetään, että matkalipun tarkastuksessa voi olla apuna tarkastusmaksun perimisoikeuden saaneen julkisyhteisön tai viranomaisen toimeksiannosta järjestyksenvalvoja, joka on järjestyslain mukaisesti asetettu liikenneasemalle tai joukkoliikenteen kulkuneuvon ylläpitämään järjestystä ja turvallisuutta. Matkalippujen tarkastajana toimivalla järjestyksenvalvojalla tulee olla soveltuvin osin suoritettuna liikenne- ja viestintäministeriön asetuksella tarkemmin säädetty koulutus.

Satamien turvatarkastajille on säädetty oikeus ilmoittaa tulli- tai rajavartiolaitokselle laitoksen tehtävien kannalta merkittävistä havainnoista (TurvatoimiL 20 a §). Säännös on otettu lakiin apulaisoikeusasiamiehen ratkaisun johdosta, jossa hän totesi, ettei viranomaisen ja julkista valtaa käyttävän turvatarkastajan

⁴³⁸ Järjestelmän kehittäminen on kyllä kirjattu lain yksityisistä turvallisuuspalveluista säätämisen tavoitteeksi mutta tavoite jäi saavuttamatta lain koskiessa vain osaa alan tehtävistä. (HE 69/2001 vp s. 1.)

⁴³⁹ Ks. LYTP, JärjL, JVL, UlkL, KokL, MaRaL, MerityösopimusL, IlmailuL, TurvatoimiL, L turvatarkastuksista tuomioistuimissa, HE 7/2013 vp s. 1.

⁴⁴⁰ Ellonen 2012: 10–11; Kerttula 2010: 102.

välisestä yhteistyöstä ole laissa lainkaan säännöksiä. Apulaisoikeusasiamiehen mukaan hallinnon lainalaisuuden ja perusoikeuksien toteutumisen vuoksi turvatarkastajien ja toimivaltaisen viranomaisen välisen yhteistyön tulee perustua lakiin.⁴⁴¹

Hallituksen esitys 265/2004 laiksi järjestyksenvalvoista annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi johti kolmen lain säännösten muutoksiin, jotka tulivat voimaan 1.3.2007. Järjestyksenvalvoista annetun lain säännöksiä haluttiin tarkentaa ja uusia säännöksiä lisättiin käytännössä ilmenneiden toiminnallisten tarpeiden vuoksi (voimankäyttövälineet, niiden kantaminen ja viranomaisvalvonta). Järjestyksenvalvojan ammattitaidosta haluttiin varmistua sisäasiainministeriön määrittämällä järjestyksenvalvojan kertauskursseilla. Järjestyksenvalvojakouluttajille säädettiin ammattitaitovaatimus. Hallituksen esityksen mukaan järjestyksenvalvojia, joilla ei ole järjestyksenvalvojan peruskoulutusta, voitaisiin asettaa yksittäisen tilaisuuden ohella myös saman järjestäjän samassa paikassa järjestämiin samanluonteisiin tilaisuuksiin enintään kuudeksi kuukaudeksi kalenterivuoden aikana. Tarkoitus oli helpottaa hallinnollista menettelyä, joka aiemmin edellytti tilaisuuden järjestäjän hakemaan poliisilta hyväksymisen samalle kouluttamattomalle henkilölle jokaiseen tilaisuuteen erikseen.⁴⁴² Sekä perustuslakivaliokunta että hallintovaliokunta pitivät kuitenkin kouluttamattoman henkilön hyväksymistä järjestyksenvalvojaksi kuudeksi kuukaudeksi liian pitkänä aikana⁴⁴³. Lakiin määrääjäksi tuli enintään neljä kuukautta (JVL 2.2 a §).

Yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain muutoksista keskeisin oli vartiijan voimankäyttö säännöksen muuttaminen siten, että se vastaa pakkokeinolain 2:2:ssä säädettyä yleisen kiinniotto-oikeuden käyttämiseen liittyvää säännöstä:

Jokainen saa ottaa kiinni verekseltä tai pakenemasta tavatun rikoksesta epäillyn, jos rikoksesta saattaa seurata vankeutta tai rikos on lievä pahoinpitely, näpistys, lievä kavallus, lievä luvaton käyttö, lievä moottorikulkuneuvon käyttövarkaus, lievä vahingon teko tai lievä petos.

Jokainen saa ottaa kiinni myös sen, joka viranomaisen antaman etsintäkuulutuksen mukaan on pidätettävä tai vangittava.

Kiinni otettu on viipymättä luovutettava poliisimiehelle.

⁴⁴¹ HE 224/2006 vp s. 11; EOAK 13.9.2006 Dnro 3492/4/04.

⁴⁴² HE 265/2004 vp s. 1.

⁴⁴³ PeVL 10/2006 vp s. 2; HaVM 22/2006 vp s. 4.

Voimakeinojen käytöstä yleisen kiinniotto-oikeuden yhteydessä säädettiin, että kiinniottaja saa käyttää sellaisia kiinniottamisen toimittamiseksi välttämättömiä voimakeinoja, joita voidaan pitää kokonaisuutena arvostellen puolustettavina, kun otetaan huomioon rikoksen laatu, kiinniotettavan käyttäytyminen ja tilanne muutenkin (PKL 2:3)⁴⁴⁴. Kokoontumislakiin sisältyvää järjestyksenvalvojen asettamista mahdollistavaa säännöstä muutettiin siten, että järjestyksenvalvoja voidaan asettaa myös yleisötilaisuuden välittömään läheisyyteen ylläpitämään tilaisuuden järjestystä ja turvallisuutta.⁴⁴⁵

Vuoden 2007 säännösmuutoksilla⁴⁴⁶ tavoiteltiin yksityiseen turvallisuusalaan kuuluvan järjestyksenvalvontatoiminnan oikeudellisen sääntelyn ajanmukaistamista järjestyksenvalvojen ammattitaidon ja turvallisuustoimenpiteiden kohteena olevien oikeusturvan varmistamiseksi. Samalla pyrittiin tehostamaan järjestyksenvalvonnan viranomaisvalvontaa sekä vähentämään järjestyksenvalvonta- ja vartioimisliiketoiminnan päällekkäistä sääntelyä ja selkiyttämään viranomais- ja järjestyksenvalvontatoiminnan välistä rajanvetoa. Lisäksi aiemmin pelkästään asetustasolla toteutettu sääntely nostettiin perustuslain edellyttämälle lakitasolle.⁴⁴⁷

Pelkästään järjestyksenvalvontaan kohdistunutta yksityisen turvallisuusalan sääntelyn tarkistusta ei pidetty riittävänä. Sisäasiainministeriön poliisiosasto asetti yksityisen turvallisuusalan kokonaisuudistushankkeen, jonka ensimmäisessä vaiheessa ajalla 15.11.2008–31.12.2010 olivat tarkastelun kohteina lait yksityisistä turvallisuuspalveluista, turvallisuusselvityksistä (8.3.2002/177), turvatarkastuksista tuomioistuimissa (3.12.1999/1121) sekä järjestyslaki. Tavoitteena oli lainsäädännön ajanmukaistaminen sekä toimivaltuuksien selkiyttäminen ja yhdenmukaistaminen. Lisäksi työnjako turvallisuusalan eri toimijoiden välillä haluttiin määritellä silloista nykytilannetta vastaavaksi ja kehittää yksityisen turvallisuusalan toimijoiden toimintaedellytyksiä, koulutusta ja valvontaa.⁴⁴⁸ Ensimmäisen vaiheen johdosta säädetyt lakimuutokset tulivat voimaan 1.12.2010 ja vartijan voimankäytön koulutusta koskeva sisäasiainministeriön asetus tuli voimaan 1.3.2011.

⁴⁴⁴ Ks. esim. KKO 2007:87 (FINLEX), jonka mukaan pahoinpitelyn kohteeksi joutuneella henkilöllä oli ollut jokamiehen kiinniotto-oikeus, mutta pippurikaasun suihkuttaminen ei ollut voimakeinona tarpeellinen. Kiinniottajan katsottiin syyllistyneen pahoinpitelyyn.

⁴⁴⁵ HE 265/2004 vp s. 1.

⁴⁴⁶ L järjestyksenvalvojista annetun lain muuttamisesta (2.2.2007/104), L yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain muuttamisesta (2.2.2007/105) ja L kokoontumislain 18 §:n muuttamisesta (2.2.2007/106).

⁴⁴⁷ HE 265/2004 vp s. 1.

⁴⁴⁸ SM:n lainsäädäntöhankkeet 2008: 8; SM113:00/2008.

Toisen vaiheen 17.11.2011–30.6.2013 tavoitteena oli laatia hallituksen esityksen muotoon yksityistä turvallisuusalaa koskevan lainsäädännön ajantasaistaminen sekä toimivaltuuksien selkeyttäminen ja yhdenmukaistaminen, yksityisen turvallisuusalan ja poliisin välisen yhteistyön kehittäminen ja tiedonkulun parantaminen sekä alan koulutuksen ja valvonnan kehittäminen⁴⁴⁹. Yksityisen turvallisuusalan lainsäädännön selkiyttäminen kuului myös pääministeri Kataisen hallitusohjelman tavoitteisiin⁴⁵⁰. Luonnos hallituksen esityksestä lähetettiin lausunto kierrokselle tammikuussa 2013⁴⁵¹ ja esitys uudeksi laiksi yksityisistä turvallisuuspalveluista sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi annettiin 3.4.2014. Esityksen mukaan yhteen lakiin kootaan vartijoita, järjestyksenvalvoja ja turvasuojaajia koskevat säännökset sekä kumotaan laki järjestyksenvalvoista ja muiden lakien järjestyksenvalvojan asettamista koskevat säännökset. Lisäksi lakiehdotus sisälsi säännökset turvallisuusalan elinkeinoluovasta, joka on yhteinen kaikille luvanvaraiseksi ehdotetuille yksityisen turvallisuusalan elinkeinoille. Lain oli tarkoitus tulla voimaan 1.1.2015.⁴⁵² Eduskuntakäsittely päättyi kuitenkin vasta 12.3.2015, kun esitys hyväksyttiin toisessa käsittelyssä eduskunnan täysistunnossa⁴⁵³. Voimaan uusi laki yksityisistä turvallisuuspalveluista (21.8.2015/1085) tulee 1.1.2017 (LYTP 113 §).

Yksityistä turvallisuusalaa koskevan lainsäädännön muutosvauhti tuntuu vain kiihtyvän. Ennen kuin uusi laki on edes tullut voimaan, sisäministeriön poliisi-osasto asetti 26.6.2015 ajalle 1.7.2015–30.6.2016 yksityisen turvallisuusalan lupaprosessien tehostamista koskevan lainsäädäntöhankkeen, jonka tehtävänä oli antaa esitys muutoksista uuteen lakiin sen lupaprosesseja koskeviin säännöksiin sekä muista lähinnä teknisluonteisina pidettävistä muutoksista. Muutokset tulevat voimaan samaan aikaan kuin uusi lakikin.⁴⁵⁴

Ajalle 21.12.2015–30.6.2016 sisäministeriö asetti lainsäädäntöhankkeen järjestyksenvalvojen asettamiseksi vastaanotto- ja järjestelykeskuksiin ja muihin turvapaikka- ja palautusprosessiin liittyviin tiloihin. Turvapaikanhakijoiden määrä lisääntyi Suomessa vuoden 2015 aikana merkittävästi. Olosuhteissa tapahtuneiden muutosten vuoksi mahdollisuutta asettaa järjestyksenvalvoja vastaanottokeskuksiin ja niiden kaltaisiin tiloihin mahdollisimman pian pidettiin tarpeellisena. Lainsäädäntöhankkeen tehtävänä oli valmistella tarpeelliset säädösmuutosehdotukset järjestyslain ja lain yksityisistä turvallisuuspalveluista muuttami-

⁴⁴⁹ SM 066:00/2011.

⁴⁵⁰ Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma 22.6.2011 s. 27.

⁴⁵¹ Lausuntopyyntö hallituksen esitysluonnoksesta laiksi yksityisistä turvallisuuspalveluista ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi 3.1.2013.

⁴⁵² HE 22/2014 vp s. 1.

⁴⁵³ PTK 172/2014 vp.

⁴⁵⁴ SM 035:00/2015.

sesta niin, että järjestyksenvalvojia voidaan asettaa kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annettussa laissa (17.6.2011/746) tarkoitettuihin tiloihin ja arvioida näihin tiloihin asetettavien järjestyksenvalvojen toimivaltuustarpeet.⁴⁵⁵ Järjestyslakiin tehdyt muutokset ovat voimassa vuoden 2016 loppuun saakka ja yksityisistä turvallisuuspalveluista annettuun lakiin ehdotetut muutokset astuvat voimaan samaan aikaan kuin uusi lakikin eli vuoden 2017 alusta, jolloin laki järjestyksenvalvojista ja järjestykselain säännökset järjestyksenvalvojen asettamisesta kumoutuvat⁴⁵⁶.

Yksityisen turvallisuusalan suhteesta viranomaistoimintaan on vuoden 2002 ja vuoden 2015 laissa yksityisistä turvallisuuspalveluista säädetty yhtäläisesti, että vartioimisliiketoiminnassa tai vartioimistehtävässä ei saa vaikeuttaa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämistä taikka rikosten ennalta estämistä, selvittämistä tai syyteharkintaan saattamista. Vartija on velvollinen ilmoittamaan vartioimistehtävässä tietoonsa saamasta tehdystä rikoksesta, ellei hänen täytyisi samalla antaa ilmi joku rikoslain 15:10.2 tarkoittama läheinen henkilö. (Vuoden 2002 LYTP 10 §; Vuoden 2015 LYTP 5 §.) Vuoden 2015 lain mukaan poliisimies, rajavartiomies ja tullivalvontaa tai tullirikostutkintaa suorittava tullimies ei saa osallistua turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijan toimintaan, kuulua elinkeinoluvan haltijan hallintoelimiin, olla elinkeinoluvan haltijan toimitusjohtajana, yhtiömiehenä, vastuunalaisena yhtiömiehenä tai vastaavana hoitajana eikä toimia vartijana tai järjestyksenvalvojana (LYTP 106 §). Säännös ei estä siinä mainittuja virkamiehiä toimimasta turvasuojaajana turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijan palveluksessa. Vuoden 2002 lain mukaan kielto osallistua vartioimisliiketoimintaan koski kaikkia poliisin, rajavartio- ja tullilaitoksen palveluksessa olevia henkilöitä. Järjestyksenvalvonnan osalta kielto oli rajattu koskemaan pelkästään virkamiehiä (poliisimies, rajavartiomies ja tullimies). (Vuoden 2002 LYTP 11 §; JVL 2 a.4 §.)

Lisensiaatintutkimuksessani totesin yksityisen turvallisuusalan kokonaisuudistushankkeen ensimmäisen vaiheen sisällöllisesti puutteelliseksi sen keskittyessä yksityisen turvallisuusalan ammattimaisen toiminnan tarkasteluun. Osaa turvatarkastustoiminnasta ja harrastuspohjaista vapaaehtoistyötä ei huomioitu lainkaan, vaikka hankkeen tavoitteisiin kuului turvallisuusalan eri toimijoiden välisen työnjaon määrittely.⁴⁵⁷ Toinenkaan vaihe ei ole tuottanut kattavaa sääntelyä. Vuoden 2015 laki on muodostettu lähinnä teknisesti kokoamalla vanhojen lakien säännökset vain pienin tarkennuksin ja muutoksin yhteen lakiin.

⁴⁵⁵ SM 068:00/2015.

⁴⁵⁶ HE 101/2016 vp s. 1, 3.

⁴⁵⁷ Hautamäki, T. 2011: 65.

Myös Ellonen kritisoi lainsäädännön uudistushanketta osa- ja näennäismuutoksista, joilla ei todellisuudessa voida purkaa lainsäädännön vaikeita teoreettisia toimialuerajoja tai toimintataparajoituksia. Hän on ehdottanut, että lainsäädäntöä kehitettäisiin ammatti- ja harrastustehtävien perusteella voimassa olevan lainsäädännön pohjalta. Laissa yksityisistä turvallisuuspalveluista säädettäisiin fyysisen turvallisuuden ammattitehtävistä ja turvasuojaustehtävistä. Harrastustoimintana mahdollisista alan tehtävistä säädettäisiin laissa järjestyksenvalvoijista. Alaa lähellä olevista, erityistä luottamusta vaativista tehtävistä säädettäisiin turvallisuusselvityksistä⁴⁵⁸ annetussa laissa (19.9.2014/726). Tämän jälkeen olisi vielä tarkasteltava alan toimijoiden oikeuksia, toimijoilta vaadittavat edellytyksiä ja valvontajärjestelmää.⁴⁵⁹

Koska Ellonen ehdottaa sääntelyyn muutoksia, jotka antaisivat muun muassa järjestyksenvalvojalle velvollisuuksien sijaan jokamiehen oikeuksista oleellisesti poikkeavia oikeuksia, hän pitää riskinä, että lainsäädännön muutostyöt saattaisivat edellyttää perustuslain säätämisyjärjestystä erityisesti tilapäistä säilöönottamista, päihtyneen, kiinniotetun tai vangitun kuljettamista, hallinnollista virhemaksua sekä pääsyn estämistä ja niin sanottua porttikieltoa koskevien oikeuksien osalta. Henkilöllisyyden- ja henkilöntarkastusoikeudet muodostavat Ellosen mielestä edellä mainittuja oikeuksia vähäisemmän riskin.⁴⁶⁰

Perustuslakivaliokunnan tulkintalinja säätämisyjärjestyksestä on perustunut pitkälti oikeuksien poikkeavuuteen jokamiehen oikeuksista, mikä on tosin tarkoituksenmukaisuussyistä eri säädöshankkeissa lieventynyt. Esimerkiksi laissa turvatoimista valtioneuvostossa (28.11.2014/987) turvatarkastajalle säädettiin oikeus henkilöllisyyden selvittämiseen (7 §), henkilöntarkastukseen (9 §) sekä pääsyn estämiseen ja henkilön poistamiseen (13 §), mitä perusteltiin tarkoituksenmukaisuussyillä⁴⁶¹. Koska valiokunta oli aikaisemmin pitänyt mahdollisena vastaavien tarkastustoimivaltuuksien antamista muille kuin virkamiehille tuomiois-

⁴⁵⁸ Turvallisuusselvitysten lähtökohtana on ollut valtion turvallisuuden suojaaminen. Nykyään niiden käyttö työelämässä on laajentunut ja niillä suojataan yleisen turvallisuuden ohella entistä enemmän myös yksityisen työnantajan etuja. Samalla puututaan yksityiselämän suojaan. Turvallisuusselvityksen kohteen oikeusturvakeinot ovat vähäiset. Hän voi ainoastaan pyytää tietosuojavaltuutettua tarkastamaan turvallisuusselvityksen taustana olevat poliisin rekisteritiedot taikka kannella yleisille laillisuusvalvojille. Tehokkaita oikeusturvakeinoja tulisi kehittää sellaisten tilanteisiin, joissa turvallisuusselvityksen tiedot ovat joko virheellisiä tai tietoja käytetään työnhakijaa syrjivällä tavalla. Turvallisuusselvityksen perusteella evätty työpaikka voi yksilön kannalta merkitä suurempaa puuttumista elämään ja toimentuloon kuin rikoksesta määrätty rangaistus. (Lehtonen 2010, 396–399.)

⁴⁵⁹ Ellonen 2012: 3, 152–153.

⁴⁶⁰ Ellonen 2012: 3, 157–158.

⁴⁶¹ HE 7/2013 vp s. 19–20.

tuinten turvatarkastusten osalta⁴⁶², valiokunta katsoi, että perustuslain vaatimus tehtävien siirtämisen tarkoituksenmukaisuudesta täyttyi⁴⁶³.

Vuoden 2015 lakiin yksityisistä turvallisuuspalveluista järjestyksenvalvojille on säädetty oikeus poistaa toimialueeseensa kuuluvalta alueelta oikeudettomasti oleskeleva henkilö ja tietyin edellytyksin oikeus kiinniottamiseen (42 §). Perustelujen mukaan oikeus koskee järjestyksenvalvojan toimialueeseen kuuluvia yleisöltä suljettuja osia ja alueita⁴⁶⁴. Täsmennys lisättiin perusteluihin perustuslakivaliokunnan esityksestä, jotta laki voitiin hyväksyä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Näin rajattuna oikeus ei perustuslakivaliokunnan mukaan muodostu ongelmalliseksi.⁴⁶⁵

Peruslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan silloin, kun ehdotetun lain säännökset vastaavat pääosin voimassa olevan lain säännöksiä, jotka on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella, ehdotettua lakia ei ole tarpeen arvioida uudelleen valtiosääntöoikeudelliselta kannalta. Arvioitavaksi on otettava vain lakiehdotuksen sellaiset asiasisällöllisesti uudet säännökset, joilla on perustuslaillisia kytkentöjä. Kun yksityiselle ehdotetaan säädettäväksi toimivaltuuksia, joilla voidaan puuttua perusoikeuksiin, arvioitavaksi tulee perustuslain 124 §:n julkisen hallintotehtävän yksityiselle antamista koskevan säännöksen lisäksi perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset.⁴⁶⁶ Kun järjestyksenvalvojille säädettiin jokamiehen oikeuksia laajempia toimivaltuuksia, perustuslakivaliokunta piti lausunnossaan tärkeänä, että valtuudet ovat tapauskohtaisia ja myös ajallisesti rajallisia⁴⁶⁷.

Koska Ellonen ei ole kirjoittanut ehdotustaan lakiesityksen muotoon, on vaikea arvioida, kuinka suuri lain muutostöiden perustuslain säätämisyjärjestyksen riski mahdollisesti olisi. Suurin osa hänen ehdottamistaan ja riskiksi katsomistaan oikeuksista näyttää kuitenkin jo saaneen perustuslakivaliokunnan hyväksynnän yksityisen turvallisuusalan henkilöstön toimivaltuuksina⁴⁶⁸. Valtiosääntöoikeudellista arviointia edellyttäviksi uusiksi säännöksiksi Ellosen ehdotuksessa näyttäisivät jäävän päihtyneen, kiinniotetun tai vangitun kuljettamista, hallinnollista virhemaksua ja porttikieltoa koskevat sääntely.

Porttikieltojärjestelmääkin sisäministeriön asettama työryhmä on jo pohtinut. Sen mukaan Suomessa on tarve ketterälle ja nopeasti toteutettavalle porttikielto-

⁴⁶² PeVL 2/1999 vp s. 2–3.

⁴⁶³ PeVL 10/2013 vp s. 2–3.

⁴⁶⁴ HE 22/2014 vp s. 61.

⁴⁶⁵ PeVL 22/2014 vp s. 3.

⁴⁶⁶ Ks. esim. PeVL 43/2010 vp s. 1–2, 5; HE 22/2014 vp s. 107.

⁴⁶⁷ PeVL 44/1998 vp s. 3/I.

⁴⁶⁸ Ks. L turvatoimista valtioneuvostossa ja PeVL 22/2014.

järjestelmälle, joka ei pohjautuisi lainsäädäntöön ja viranomaisen porttikieltoreskisteriin vaan tilaisuuden järjestäjän ja asiakkaan väliseen sopimussuhteeseen. Työryhmä esitti porttikieltojärjestelmää koskevan lainsäädäntöhankkeen perustamista ja ehdotti, että urheilutapahtumissa (yleisötilaisuuksissa) säädettäisiin rangaistaviksi kentälle ryntääminen ja esineiden heittäminen esimerkiksi katso-
mosta pelialueelle. Jos teko ei täyttäisi muualla lainsäädännössä rikoksen tun-
nusmerkkejä (esimerkiksi vammantuottamusta, pahoinpitelyä tai vaaranaiheut-
tamista), tulisi työryhmän mukaan kyseinen teko urheilutapahtuman yhteydessä
säättää rangaistavaksi esimerkiksi kokoontumislaissa.⁴⁶⁹ Asiakkaan ja tilaisuuden
järjestäjän väliseen yksityisoikeudelliseen sopimussuhteeseen perustuva portti-
kieltojärjestelmä on toteutettavissa järjestyksenvalvojan nykyisin toimivaltuuksin
eikä aiheuttane tarvetta valtiosääntöoikeudelliseen tarkasteluun. Edellä esitetty-
jen kehityskulkujen valossa perustuslain säätämisyjärjestyksen edellyttäminen
Ellosen ehdottamilta lainmuutostöiltä ei vaikuta kovin todennäköiseltä.

2 Perustuslain 124 §:n veloitteet turvallisuusalan yksityistämiselle

Turvallisuusalan yksityistämisen oikeudellisten edellytysten ja rajoitusten perus-
tan voi johtaa perustuslain 124 §:stä. Luvun aluksi esitellään lyhyesti, millaisia
veloitteita säännös asettaa perusoikeuksien turvaamisen kannalta. Sen jälkeen
otetaan tarkempaan pohdintaan perusoikeuksien turvaamiseen oleellisesti liitty-
vät julkisen tehtävän, julkisen hallintotehtävän, julkisen palvelutehtävän ja julki-
sen vallan suhteet, sekä oikeusturva ja hyvän hallinnon takeet.

Perustuslain 124 §:n keskeinen sisältö muodostuu tiivistetysti siitä, että julkisten
tehtävien hoidon ytimen on säilyttävä perustuslain 118 §:ssä tarkoitettun virka-
vastuun ja hallintolainkäytöllisen muutoksenhakuoikeuden piirissä eli käytän-
nössä viranomaisilla. Keravuori-Rusanen on tiivistänyt pykälän ydinfunktion
”pyrkimykseksi turvata demokraattinen päätöksenteko ja ohjaus julkisten hallin-
totehtävien organisoinnissa sekä toisaalta varmistaa, ettei järjestely vaarana
keskeisiä oikeusvaltiollisia periaatteita”. Toisena periaatteellisesti merkittävänä
lähtökohtana hän pitää sitä, ettei oikeudellisten vaatimusten toteutuminen julki-
sia hallintotehtäviä hoidettaessa tule riippua tehtävää hoitavan organisatorisesta
asemasta.⁴⁷⁰ Yksityistämisen edellytykseksi perustuslain 124 § määrää laintasoi-
sen säädösperustan, tehtävän tarkoituksenmukaisen hoitamisen, perusoikeuksi-
en, oikeusturvan ja hyvän hallinnon turvaamisen.

⁴⁶⁹ Yleisötilaisuuksien porttikieltoa pohtineen työryhmän loppuraportti 2014: 44.

⁴⁷⁰ Keravuori–Rusanen 2008: 261–263.

Yksityisen turvallisuusalan säädösperustaan ei tässä luvussa enää paneuduta, koska sen kehitystä on jo käsitelty edellä. Perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon turvaamiseen vaikuttaa paljolti se, miten lainsäädännössä sisällöllisesti määritellään julkinen tehtävä, julkinen hallintotehtävä ja julkinen palvelutehtävä, millaisia toimivaltuuksia yksityisille toimijoille on annettu ja millaista koulutusta heiltä edellytetään (ks. yhteenvedot yksityisen turvallisuusalan työntekijöiden toimivaltuuksista ja koulutusvaatimuksista taulukoissa 7 ja 8 yksityisen turvallisuusalan ammattien luvanvaraisuutta käsittelevässä luvussa). Tehtävän yhteiskunnallisen merkittävyyden arvioinnissa vedenjakajana voi pitää julkisen hallintotehtävän hoitamista. Merkittävyys kasvaa, jos siihen lisäksi liittyy tietyn laissa määrätyin edellytyksin oikeus voimakeinojen käyttöön kuten esimerkiksi vartijan ja järjestyksenvalvojan tehtävissä.

Tarkoituksenmukaisuusvaatimuksen täyttyminen on arvioitava aina tapauskohtaisesti. Arvioinnissa on huomioitava hallinnon tehokkuus, muut hallinnon sisäiset tarpeet, yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen tarpeet sekä hallintotehtävän luonne, jolloin tarkoituksenmukaisuusvaatimus toteutuu helpommin palvelujen tuottamiseen liittyvien tehtävien kohdalla kuin esimerkiksi yksilön tai yhteisön keskeisiä oikeuksia koskevassa päätöksenteossa.⁴⁷¹ Perustuslakivaliokunta on esimerkiksi katsonut olevan tarkoituksenmukaista turvatarkastusten ripeän toimittamisen näkökulmasta, että toimivaltaiset viranomaiset voivat käyttää tarkastuksissa virkamiesten lisäksi muita henkilöitä⁴⁷². Kustannustehokkuus ei kuitenkaan ole muodostanut hyväksyttävää tarkoituksenmukaisuusperustetta yksityisten vartijoiden käyttämiseksi poliisin säilytysuojissa tai turvapaikanhakijoiden vastaanottokeskuksessa, koska vartija voi joutua puuttumaan säilöönötettujen henkilöiden vapausoikeuksiin ja yksityisyydensuojaan⁴⁷³.

2.1 Perusoikeuksien turvaaminen

Perusoikeudet on kansallisessa oikeudessamme suojattu perustuslain tasoisin säädöksin, jotka sisällöllisesti vastaavat Suomen ratifioimia Euroopan ihmisoikeussopimusta (SopS 19/1990) ja YK:n KP-oikeuksia koskevaa kansainvälistä yleissopimusta (SopS 8/1976) ja menevät nykyään joiltain osin niitä pidemmälle⁴⁷⁴. Perustuslain 22 § määrää julkisen vallan turvaamaan perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen. Se, että julkista tehtävää hoitaa yksityisoikeudellinen toimija, ei saa vaikuttaa yksilöiden asemaan huonontavasti, eikä vaarantaa perusoikeuksia,

⁴⁷¹ Saraviita 2000: 573.

⁴⁷² PeVL 16/2004 vp s. 7.

⁴⁷³ EOAK 10.2.2009 Dnro 1450/2/07; EOAK 30.9.2009 Dnro 1640/4/08; Eteläpää 2010: 217–218.

⁴⁷⁴ Hallberg 1999: 653; Pölönen 2010: 47–48.

oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Perusoikeuksien tulee toteutua tehokkaasti myös välillisessä julkishallinnossa ja yksityistetyissä toiminnoissa.⁴⁷⁵ Vaarantamiskielto luo takeita sille, että annettaessa julkisia hallintotehtäviä muille kuin viranomaisille perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimukset arvioidaan ja huomioidaan, jotta perusoikeussuojan tosiasiallinen toteutuminen voidaan varmistaa⁴⁷⁶. Perustuslakivaliokunta on erikseen korostanut, että hallitusmuodon julkiselle hallinnolle asettamat perusoikeusvaatimukset ja vaatimukset hyvästä hallinnosta on ulotettava myös sellaisiin viranomaiskoneiston ulkopuolisiin tahoihin, joille on uskottu julkisia tehtäviä⁴⁷⁷.

Julkisten hallintotehtävien yksityistämisen oikeudelliset edellytykset vaihtelevat erityyppisissä tehtävissä. Perinteisestä hallinnollisesta päätöksenteosta poikkeavissa hallintotoiminnan muodoissa, joissa tehtävien hoitamiseen sisältyy sekä julkisoikeudellisia että yksityisoikeudellisia piirteitä, saatetaan joutua vaikeisiin rajanveto-ongelmiin. Keravuori–Rusasen mukaan perustuslain 124 § näyttäisi tällaisissa tapauksissa sallivan vaihtelevia toteutustapoja ja vähäisiä poikkeamia hallinnon säännönmukaisista oikeusturvajärjestelyistä.⁴⁷⁸

Turvallisuusalan yksityistämisen kannalta on keskeistä, onko kyseessä perustuslain 124 §:n tarkoittama hallintotehtävä, joka on annettu hoidettavaksi sellaiselle yksityiselle toimijalle, jonka toimivaltuuksiin on lailla säädetty oikeus julkisen vallan käyttöön. Koska perustuslain 2.4 § velvoittaa noudattamaan lakia kaikessa julkisessa toiminnassa, siitä on johdettavissa valvontavelvollisuus, että niin myös tapahtuu. Säännöksen sanamuoto näyttäisi laajentavan valvontavelvollisuuden ulottumaan myös muuhun julkiseen toimintaan kuin vain 124 §:ssä tarkoitettuihin hallintotehtäviin. Perustuslain 22 § määrää valvontavelvollisuuden julkiselle vallalle ja kohdistaa sen erityisesti perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen.

2.2 Julkisen tehtävän, julkisen hallintotehtävän ja julkisen palvelutehtävän suhteet sekä julkinen valta

Lainsäädännöstä ja lainvalmisteluasiakirjoista ei ole aina suoraan pääteltävissä, mitä julkisella tehtävällä, julkisella hallintotehtävällä, julkisella palvelulla ja julkisen vallan käytöllä tarkoitetaan. Perustuslain valmistelussa ei ole kiinnitetty tarpeeksi huomiota julkishallintoa koskevien käsitteiden keskinäisiin suhteisiin ja täsmälliseen sisältöön. Valmistelussa tarkastelun ulkopuolelle jätettiin julkishallinnon kannalta merkittävät uudet suuntaukset kuten tulosohtaus ja julkisen

⁴⁷⁵ Husa & Pohjolainen 2002: 68; Keravuori – Rusanen 2008: 332.

⁴⁷⁶ Keravuori–Rusanen 2008: 334.

⁴⁷⁷ PeVM 2/1998 vp.

⁴⁷⁸ Keravuori–Rusanen 2008: 335.

toiminnan yksityistäminen.⁴⁷⁹ Hallinnon modernit trendit eivät heijastu perustuslaista tai perustuslakiin. Koivisto on kuvannut kehitystä julkisen ja yksityisen vallan välisen suhteen sekoittumiseksi, josta aiheutuu tulkintaongelmia ja epätie-toisuutta julkisen vallan ja sitä sivuavien käsitteiden sisällöstä.⁴⁸⁰

2.2.1 Julkinen tehtävä ja julkinen hallintotehtävä

Julkisen tehtävän sisältöä tai julkisen tehtävän ja julkisen hallintotehtävän eroja ei lainvalmisteluasiakirjoissa juuri pohdita. Myöskään voimassa olevaa lainsäädäntöä tarkastelemalla käsitteiden erot eivät ole helposti hahmotettavissa, koska niiden käyttö vaihtelee muun muassa lakien säätämisaikakohdasta riippuen, ja käsitteiden käyttö lainsäädännössä on moninaista.⁴⁸¹ Sarjan mielestä on aiheellista olettaa julkisen tehtävän ja julkisen hallintotehtävän kuitenkin eroavan toisistaan, koska lainsäätäjät on perustuslakia säätäessään ottanut kannan, että on olemassa julkisia tehtäviä laillisuusvalvonnan ja julkisia hallintotehtäviä niiden yksityistämisen edellytysten arvioinnin näkökulmasta.⁴⁸²

Koivisto hahmottaa julkisen tehtävän käsitteen sekä yhteiskuntapoliittisesti valtion tarkoitukseen liittyvänä keskusteluna että oikeudellisesti, osana lainsäädännön terminologiaa⁴⁸³. Kulla, Mäenpää ja Tuori tarkoittavat julkisella tehtävällä nimenomaan laissa määriteltyä tietyn elimen tai yksikön hoidettavaksi annettua tehtävää⁴⁸⁴. Husan ja Pohjolaisen mukaan julkiseen tehtävään liittyy yleisen edun toteuttamista tai muuten julkiselle palvelulle ominaisia piirteitä⁴⁸⁵. Siirryttäessä kahden apulaisoikeusasiamiehen järjestelmään julkisesta tehtävästä todettiin, että se liitetään yleensä niin sanottuun välilliseen julkishallintoon, jota hoitavat itsenäiset julkisoikeudelliset laitokset, julkisoikeudelliset yhdistykset ja valtioneuvalliset osakeyhtiöt. Tehtävän luonnetta pidettiin siis ratkaisevana.⁴⁸⁶

Julkisella hallintotehtävällä ymmärrettiin perustuslakia säädettäessä laajaa hallinnollisten tehtävien kokonaisuutta, joihin voi sisältyä esimerkiksi lakien täytän-

⁴⁷⁹ Husa & Pohjolainen 2002: 69; Sarja 2010: 23.

⁴⁸⁰ Koivisto 2014: 678–679.

⁴⁸¹ Lainvalmisteluasiakirjoissa saatetaan puhua julkisesta tehtävästä, vaikka säännöksissä ei ole siitä mainintaa. Ks. esim. laki tieteellisten seurain valtuuskunnasta (3.11.2006/938) ja HE 104/2006 vp s. 5. Tilastolain (23.4.2004/280) 4 §:ssä puhutaan julkishallinnon tehtävästä ja laissa valtioneuvoston oikeuskanslerista (25.2.2000/193) 3 §:ssä käytetään ilmaisua julkisen toiminnan valvonta.

⁴⁸² Sarja 2010: 25.

⁴⁸³ Koivisto 2014: 682.

⁴⁸⁴ Kulla 2015: 31; Mäenpää 2013: 174, 651; Tuori 1998: 301; Sarja 2010: 23–25.

⁴⁸⁵ Husa & Pohjolainen 2002: 69; Sarja 2010: 23–25.

⁴⁸⁶ HE 129/1997 vp s. 6.

töönpanoa sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaa päätöksentekoa⁴⁸⁷. Koiviston mielestä luonnehdinta ei ole määrittelmä vaan havainnollistus, jossa olleen esimerkiksi-sanan johdosta muunkinlaisia julkisia hallintotehtäviä voi olla kuin vain lain valmisteluasiakirjoissa mainittu⁴⁸⁸.

Hallintolakia valmisteltaessa julkisella hallintotehtävällä viitattiin toimintaan, johon liittyy yleisen edun toteuttamista tai muuten julkisten palvelujen järjestämiselle ominaisia piirteitä taikka oikeus julkisen vallan käyttämiseen. Keskeistä on, että tehtävä perustuu lailla ja lain nojalla annettuun julkiseen toimeksiantoon.⁴⁸⁹ Keravuori-Rusanen luonnehtiikin julkista hallintotehtävää julkisen vallan funktionaaliseksi apukäsitteeksi⁴⁹⁰. Husan mukaan julkisella hallintotehtävällä tarkoitetaan säännöksissä pääsääntöisesti samaa kuin julkisella tehtävällä ja julkisella vallalla⁴⁹¹. Julkinen hallintotehtävä rinnastetaan joskus myös viranomaistehtävän käsitteeseen⁴⁹².

Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön myötä julkisen hallintotehtävän käsite on vuosien kuluessa täsmentynyt ja saanut laajan merkityssisällön⁴⁹³. Se on osaltaan vaikuttanut eduskunnan oikeusasiamiehen tulkintoihin vartioimisliiketoiminnasta julkisena hallintotehtävänä⁴⁹⁴. Lisäksi oikeusasiamies on katsonut

⁴⁸⁷ HE 1/1998 vp s. 179; Sarja 2010: 23.

⁴⁸⁸ Koivisto 2014: 682–683.

⁴⁸⁹ HE 72/2002 vp s. 48.

⁴⁹⁰ Keravuori–Rusanen 2008: 139.

⁴⁹¹ Husa 2000: 28.

⁴⁹² Kulla 2015: 31; Mäenpää 2013: 174; Rasinmäki 1997: 162; PeVL 38/2004 vp s. 2; EOAK 30.4.2012 Dnro 1634/2/12.

⁴⁹³ Sarja 2010: 24. Julkisen hallintotehtävän käsitteeseen sisältyy muun muassa meripelastustoimi (PeVL 24/2001 vp s. 4), vartioimisliiketoiminta (PeVL 28/2001 vp s. 5), opiskelijaedustajien vaalin järjestäminen ammattikorkeakoulun hallitukseen ja monijäseniseen toimielimeen (PeVL 39/2004 vp s. 3–4), radioamatööritutkiminnon vastaanottaminen (PeVL 44/2004 vp s. 3), avioliiton esteiden tutkiminen (PeVL 28/2006 vp s. 3), siviilipalveluspaikkana toimiminen (PeVL 18/2007 vp s. 6), ulkopuolisen asian tuntijan käyttäminen asian selvittämisessä (PeVL 28/2008 vp s. 3) ja väestötietojen luovuttaminen (PeVL 3/2009 vp s. 3–4). Perustuslakivaliokunnan tulkinnat voivat myös muuttua. Esimerkiksi sähköisistä allekirjoituksista annetun lain tarkoittaman laatuvarmenteiden tarjoaminen katsottiin lausunnossa 2/2002 vp s. 2–3 olevan hallintotehtävän hoitamista, mutta lausunnossa 16/2009 vp s. 2–3 sitä ei enää katsottu tarpeellisenä pitää luonteeltaan hallintotehtävän hoitamisena.

⁴⁹⁴ Laillisuusvalvojan rooli julkisen tehtävän määrittelyssä on merkittävä. Laillisuusvalvoja ei ole sidottu lainsäädännössä valmiiksi annettuihin käsityksiin tehtävän sisällöstä vaan voi suhteellisen vapaasti määrittellä missä määrin oikeusasiamiehen toimivaltuussäännöksessä tarkoitettu julkinen tehtävä on sisällöltään sama kuin viranomaisten tehtävien yksityistämistä rajoittavan julkisen hallintotehtävän käsite. Oikeusasiamiehen tulkinnat julkisesta tehtävästä voivat johtaa lainsäädännön muutoksiin kuten esimerkiksi vapaaehtoisen maanpuolustuksen kohdalla on tapahtunut. Laillisuusvalvojan laajat mahdollisuudet määrittellä julkisen tehtävän sisältöä eivät ole seurausiltaan aivan ongelmattomia. Esimerkiksi julkisen tehtävän hoitajaksi tulkittu ta-

vartioimisliiketoimintaan sekä vartijan ja järjestyksenvalvojan työhön sisältyvän yhä enemmän sellaisia julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä, että niiden valvonta kuuluu oikeusasiamiehelle:

*Apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläinen on eräissä kanteluratkaisussaan (dnro 405/4/03) todennut, että vartijoiden ja järjestyksenvalvojen toiminnan valvonta kuuluu poliisille. Järjestyksenvalvojen ja vartijoiden toimivaltuuksiin sisältyy kuitenkin sellaisia julkisen vallan käytön elementtejä, että heidän menettelynsä voi jossakin yksittäistapauksessa kuulua myös oikeusasiamiehen valvontavallan piiriin.*⁴⁹⁵

Sarja on esittänyt oikeusasiamiehen toimivaltaa pohtiessaan kahdeksan kriteeriä, jotka määrittävät yksityisen oikeussubjektin toiminnan julkiseksi tehtäväksi ja siten oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnan piiriin kuuluvaksi⁴⁹⁶. Taulukossa 4 on esitetty kriteerit ja niiden toteutuminen yksityisellä turvallisuusalalla. Yksityinen turvallisuusala näyttäisi täyttävän Sarjan kriteerit hyvin. Kriteerit eivät kuitenkaan selvennä julkisen tehtävän ja julkisen hallintotehtävän eroa.

Taulukko 4. Julkista tehtävää määrittävät kriteerit Sarjan (2010: 27) mukaan ja niiden toteutuminen yksityisellä turvallisuusalalla.

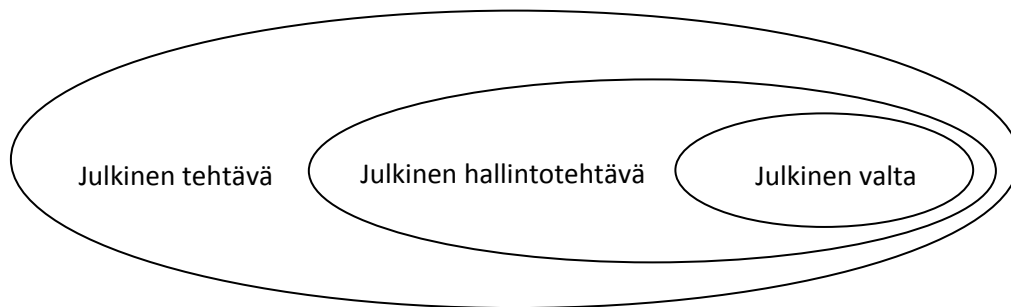
Julkista tehtävää määrittävä kriteeri	Kriteerin toteutuminen yksityisellä turvallisuusalalla
Toiminnasta on erikseen säädetty.	Turvallisuusalan elinkeinonharjoittamisesta, turvasuojaus- ja turvatarkastustoiminnasta sekä järjestyksenvalvonnasta on lailla erikseen säädetty.
Jokin taho on normissa erikseen nimetty toiminnan harjoittajaksi joko suoraan tai niin, että tehtävän hoitaja voi määräytyä lain nojalla laissa tarkemmin määritellyllä tavalla.	Vartijan, vastaavan hoitajan, turvatarkastajan, järjestyksenvalvojan ja turvasuojaajan tehtävien hoitajista sekä turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijasta on laissa säännökset.
Yksityisen tahon ja julkisen sektorin toimijan välillä on jonkinlainen yhteys, kuten toimilupa tai palvelun tuottamista koskeva sitoumus.	Suurin osa yksityisen turvallisuusalan toiminnasta on määrätty luvanvaraiseksi.
Yksityisen tahon toiminnalla on jokin läheinen yhteys viranomaisprosessin johonkin vaiheeseen.	Toiminta täydentää poliisin velvollisuutta ylläpitää yleistä järjestystä ja turvallisuutta.
Julkinen sektori osallistuu toiminnan rahoitukseen.	–
Julkinen sektori ohjaa tai valvoo toimintaa.	Valvontavelvollisuudesta on säädetty laissa.
Julkinen sektori on edustettuna toiminnan harjoittajan päätöksentekokelemissä.	–
Toiminta on jollakin tavalla merkityksellistä etenkin yksityisen ihmisen tai ihmisryhmän oikeudellisen aseman näkökulmasta tai muullakin perusteella.	Toiminnassa saatetaan puuttua yksilön perustulilla turvattuihin oikeuksiin.

ho ei välttämättä miellä itseään siinä suhteessa valvottavaksi tai voi jopa riitauttaa laillisuusvalvojan toimivallan. (Sarja 2008: 2–3; Sarja 2010: 41–42, 44.)

⁴⁹⁵ EOA 30.3.2007 Dnro 3285/4/04; Sarja 2010: 40.

⁴⁹⁶ Sarja 2010: 27.

Perustuslain 22 §:ssä julkiselle vallalle määrätty velvollisuus turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen voidaan katsoa edellyttävän julkisen tehtävän käsitteen laajaa tulkintaa⁴⁹⁷. Julkista tehtävää voidaankin pitää eräänlaisena yläkäsitteenä, joka kattaa sekä julkisen hallintotehtävän että julkisen vallan. Kaikki julkiset tehtävät eivät silti välttämättä ole julkisia hallintotehtäviä eivätkä kaikki julkiset tehtävät ja julkiset hallintotehtävät välttämättä sisällä julkisen vallan käyttöä⁴⁹⁸. Julkisen vallan käyttö on julkisen tehtävän ja julkisen hallintotehtävän ytimessä⁴⁹⁹. Huhtanen on kuvannut julkisen tehtävän, julkisen hallintotehtävän ja julkisen vallan suhteita sisäkkäisinä kehinä (ks. kuvio 9).



Kuvio 9. Julkisen tehtävän, julkisen hallintotehtävän ja julkisen vallan suhteet Huhtasen (2005: 132) mukaan.

2.2.2 Julkinen palvelutehtävä

Julkinen palvelutehtävän käsitteen voi katsoa sisältyvän julkiseen tehtävän käsitteeseen⁵⁰⁰. Komulaisen mukaan tähän voidaan päätyä laillisuusvalvojen tehtäviä koskevien perustuslain 108 ja 109 §:ien tulkinnalla⁵⁰¹. Julkisen hallintotehtävän ja julkisen palvelutehtävän ero sen sijaan ei ole selvä. Keravuori-Rusanen on viittannut hallintolakia koskevaan hallituksen esitykseen, jonka mukaan julkisen hallintotehtävän käsitteen sisältö tulee perustuslain 124 §:stä. Hänen mukaansa julkisessa hallintotehtävässä on kyse hallinnollisesta toimeenpanovallasta, jolloin on merkityksellistä, onko tehtävä palautettavissa lakisääteiseen toiminnalliseen veloitteeseen tai julkisen vallan järjestämismvastuuseen. Julkinen hallintotehtävä voi siis olla joko ”varsinainen hallintotehtävä”, jossa on kyse lakien toimeenpa-

⁴⁹⁷ Lehtimaja 1999: 904.

⁴⁹⁸ Huhtanen 2005: 132; Koivisto 2014: 683.

⁴⁹⁹ Mäenpää 2011a: 56–57; EOAK 30.4.2012 Dnro 1634/2/12.

⁵⁰⁰ Husa & Pohjolainen 2002: 69.

⁵⁰¹ Komulainen 2010: 208.

nosta tai päätösvallan käytöstä, tai yksityisen oikeuksiin, etuihin ja velvollisuuksiin liittyvä palveluluonteinen julkinen hallintotehtävä.⁵⁰²

Perustettaessa erillistä ilmailuviranomaista hallituksen esityksessä todettiin, että osa Ilmailulaitoksen julkisista hallintotehtävistä oli sellaisia, etteivät ne edellyttäneet merkittävää julkisen vallan käyttöä, ja että ne siten voitaisiin lailla säätää liikelaitoksen hoidettavaksi. Ilmailulaitokselle siirrettäviä tehtäviä kutsuttiin julkisiksi palvelutehtäviksi. Julkisen hallintotehtävän ja julkisen palvelutehtävän käsitteellinen ero jäi lainsäädännössä kuitenkin epäselväksi.⁵⁰³ Myöskään laki ilmailulaitoksen muuttamisesta (13.11.2009/877) 1.1.2010 alkaen osakeyhtiöksi ei selkeyttänyt asiaa. Sen 10.3 §:n mukaan perustettavaan osakeyhtiöön sovelletaan sellaisenaan Ilmailulaitoksesta annetun lain (29.12.2005/1245) 4 §:n mukaisia tehtäviä, kunnes toisin säädetään tai päätetään. Säännöksellä tarkoitetaan 9.1 §:ssä mainitulle nimetylle liikennepalvelujen tarjoajalle osoitettuja tehtäviä.⁵⁰⁴

Eduskunnan oikeusasiamies on katsonut julkisen palvelutehtävän olevan osa julkista hallintotehtävää, jota lainvalmisteluasiakirjoissa kutsutaan myös viranomaistehtäväksi:

.. ilmailun toimijat ja heidän palveluksessaan olevat henkilöt eivät aina ole tietoisia siitä, mitkä tehtävät ovat julkisia hallintotehtäviä. Pidän tätä paitsi asiakkaiden, mutta myös työntekijöiden oikeusturvan kannalta ongelmallisena. Julkisen vallan käytöstä seuraa rikosoikeudellinen virkavastuu rikoslain 40 luvussa säädetyllä tavalla. Muunkin julkisen hallintotehtävän hoitamisen kannalta on tärkeää, että tehtävän hoitaja on tietoinen jo perustuslaissa turvatun hyvän hallinnon takeiden ulottumisesta hänen toimintaansa.

Tämän johdosta oikeusasiamies esitti, että ilmailulain ja muun ilmailun toimijoita koskevan lainsäädännön osalta harkittaisiin säännösten selkiyttämistä siten, että julkiset hallintotehtävät ilmenisivät laista mahdollisimman yksiselitteisesti.⁵⁰⁵

⁵⁰² Keravuori-Rusanen 2008: 167–174, 230; HE 72/2002 vp s. 48.

⁵⁰³ HE 138/2005 vp s. 4, 6–7; AOA 8.6.2009 Dnrot 1242/4/07, 1447/2/07 ja 1223/2/08. Vrt. kuluttajaneuvontaa koskeva lainsäädännön uudistus, jota koskevassa hallituksen esityksessä kuluttajaneuvontaa pidettiin julkisena palvelutehtävänä, jolla ei ole julkisen hallintotehtävän luonnetta (HE 54/2008 vp s. 12). Hallintovaliokunta näki asian toisin. Sen mukaan kuluttajaneuvontaan sisältyy oikeudellista neuvontaa ja sovittelua, joita voidaan pitää perustuslain 124 §:n tarkoittamana julkisena hallintotehtävänä (HaVL 26/200 vp. s. 3). Eurooppaoikeudessa julkinen palvelutehtävä on vakiintunut tarkoittamaan sisämarkkinaoikeuden alaan kuuluvia toimintoja (EYVL N:o C 17, 19.1.2001, s. 7, 23).

⁵⁰⁴ HE 145/2009 vp s. 10–11.

⁵⁰⁵ EOAK 30.4.2012 Dnro 1634/2/12.

Hallitus antoi 5.6.2014 eduskunnalle esityksen uudeksi ilmailulaiksi (7.11.2014/864), jolla päivitettiin ilmailulaki kansainvälisen sääntelyn ja Euroopan unionin lainsäädännön vaatimusten mukaiseksi. Uudella lailla pantiin erityisesti täytäntöön Euroopan unionin ilmatilauudistuksen sekä puolustusvoimauudistuksen edellyttämät muutokset ilmatilan käytössä, jotka oli saatettava voimaan 13.11.2014 mennessä. Laissa on osoitettu julkisia hallintotehtäviä paitsi Liikenteen turvallisuusvirastolle myös Finavia Oyj:lle sekä harrasteilmailun järjestöille ja ulkopuolisille asiantuntijoille. Lain perusteluissa on pyritty kuvaamaan selvemmin julkiset hallintotehtävät ja miten hyvä hallinto ja perusoikeudet turvataan niitä suoritettaessa.⁵⁰⁶

Lakiin sisältyy kahdenlaisia julkisia hallintotehtäviä. Ensimmäisen ryhmän muodostavat rikoslain 40 luvussa tarkoitettua julkisen vallan käyttöä sisältävät tehtävät, joista säädetään lain 40, 60, 97, 99, 102, 103, 163 ja 164 §:issä. Tehtävien suorittamiseen liittyvästä rikosoikeudellisesta virkavastuusta säädetään lain 174 §:ssä ja julkisten hallintotehtävien yhteydessä tehtävien kirjallisten hallintopäätösten oikaisu- ja muutoksenhakuoikeudesta 181 §:ssä. Lain perusteluissa todetaan yllättäen, että perusoikeudet, oikeusturva ja muut hyvän hallinnon vaatimukset turvataan noudattamalla hallinnon yleislakeja tosiasialliseksi hallintotoiminnaksi katsottavia ilma-alueen päällikön pakkokeinoja sekä lentoasemien turvatarkastuksia lukuun ottamatta.⁵⁰⁷ Perustelujen sanamuodon mukaan näyttäisi siltä, ettei kansallisia hyvää hallintoa turvaavia lakeja sovellettaisi tosiasialliseen julkisen vallan käyttöön. Tähän saakka hyvän hallinnon vaatimuksen on katsottu aina velvoittavan tosiasiallisen julkisen vallan käyttäjää riippumatta siitä, onko tämä viranomainen vai yksityinen⁵⁰⁸.

Toisen ryhmän muodostavat julkiset hallintotehtävät, joihin ei liity rikoslain tarkoittamaa julkisen vallan käyttöä ja joiden osalta perustuslain 124 §:ssä asetetut vaatimukset perusoikeuksien, oikeusturvan ja muiden hyvän hallinnon vaatimusten turvaamisesta on mahdollista toteuttaa muuten kuin hallinnon yleislakeja soveltamalla. Oikeusturvan takeet perustuvat tällöin sääntelyn täsmällisyyteen ja asianmukaisuuteen, henkilöstön koulutukseen ja pätevyysvaatimuksiin sekä toiminnan riittävään valvontaan. Nämä julkiset hallintotehtävät ovat luonteeltaan teknistä toimintaa ja niissä on kyse lähinnä tosiasiallisesta hallintotoiminnasta ja operatiivisten tehtävien hoidosta (10 luvun säännökset ilmatilan ja ilmaliikenteen hallinnasta sekä lennonvarmistuspalveluista sekä 11:121 säännös ilmailun etsintä- ja pelastuspalvelusta). Koska niitä koskeva sääntely on pitkälti eurooppaoikeuden tasolla, tehtäviä hoitavat toimijat ovat sidottuja Euroopan unionin

⁵⁰⁶ HE 79/2014 vp s. 1

⁵⁰⁷ HE 79/2014 vp s. 111.

⁵⁰⁸ HE 72/2002 vp s. 49; Mäenpää 2002: 8–9; Mäenpää 2011a: 6.

perusoikeuskirjan artikloissa turvattuihin perusoikeuksiin sekä hyvän hallinnon ja oikeusturvan vaatimuksiin.⁵⁰⁹

Yhteistä julkiselle tehtävälle, julkiselle hallintotehtävälle ja julkiselle palvelutehtävälle näyttää olevan, että niistä määrätään lainsäädännöllä ja niitä voivat hoitaa sekä julkis- että yksityisoikeudelliset toimijat lukuun ottamatta merkittävän julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä, joita voi hoitaa vain viranomainen. Kun viranomainen on tehnyt toimivaltaansa kuuluvan sopimuksen julkisen hallintotehtävän hoitamisesta tai sopimuksen julkisen vallan käytöstä, on siihen ja sen mukaisia tehtäviä hoitaviin sovellettava hallintolakia (HL 2.3§, 3 §). Hallintolaki ei sinänsä anna toimivaltaa hallintosopimuksen tekemiseen, vaan toimivallalle on löydyttävä oikeutus muusta lainsäädännöstä. Yksityisoikeudellisen sopimuksen tekemistä julkisyhteisön puolesta ei pidetä laissa tarkoitettuna hallintosopimuksena.⁵¹⁰

Hallintovaliokunnan mukaan tulkinnanvaraisia saattavat olla sellaiset sopimukset, jotka sisältävät sekä julkisoikeudellisia että yksityisoikeudellisia aineksia⁵¹¹. Tällaisia piirteitä voisi sisältyä esimerkiksi toimeksiantosopimukseen, jolla tuomioistuin tai valtioneuvosto hankkisi samalta vartioimisliikkeeltä palveluja sekä laissa säädettyjen turvatarkastustehtävien että toimitilojen vartioinnin hoitamiseksi. Viranomaisen ostopalvelusopimuksia koskevassa oikeuskäytännössä ja siitä käydyssä keskustelussa ei ole huomioitu palvelun käyttäjän asemaa ja intressiä. Ostopalvelusopimus on ymmärretty pelkästään viranomaisen ja palvelun tuottajan väliseksi asiaksi, jossa sopimuksen tulkintaa, sisältöä ja voimassaoloa koskevat erimielisyydet on käsitelty hallinto-oikeuksissa ja mahdolliset vahingonkorvauskanteet yleisissä tuomioistuimissa. Tosiasiassa ostopalvelusopimus määrittääkin viranomaisen ja asiakkaan välistä julkisoikeudellista suhdetta, jossa merkityksellisiä ovat perusoikeudet ja julkisen vallan vastuu perusoikeuksien turvaamisesta.⁵¹² Palvelun loppukäyttäjä ja merkittävimmin oikeussuojaa tarvitseva ei siten ole sopimuksen toisena osapuolena oleva palvelun hankkinut viranomainen vaan viranomaisen asiakas, jonka oikeusturvan kannalta vallitsevaa käytäntöä ei voi pitää tyydyttävänä.

⁵⁰⁹ HE 79/2014 vp s. 112.

⁵¹⁰ HE 72/2002 vp s. 50–51; Laakso 2007: 111 – 113, 115.

⁵¹¹ HaVM 29/2002 vp s. 6.

⁵¹² Mäkinen & Luoto 2012: 1175, 1185–1186.

2.2.3 Julkinen valta

Julkinen valta –käsitettä käytetään perustuslaissa valtiollisen toiminnan sallittujen muotojen ja vallan käytön intensiteetin muotoilemiseksi⁵¹³. Julkisen vallan alaa ei voida tyhjentävästi määritellä, vaan sitä voidaan perustuslain sallimissa rajoissa lainsäädännöllä laajentaa ja supistaa. Hallituksen esityksessä on painotettu määrittelyn tärkeyttä: ”kaikki julkisen vallan käyttö on voitava viime kädessä johtaa perustuslaista, vaikka siinä ei voidakaan säännellä julkisen vallan käytön yksityiskohtaista järjestämistä koko laajuudessaan”.⁵¹⁴ Perustuslain 2.4 § määrää, että julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on tarkoin noudatettava lakia. Lakisidonnaisuuden periaatetta ei juuri ole kyseenalaistettu, mutta sitä on jouduttu arvioimaan julkisten hallinto- tehtävien ulkoistamisen ja yksityistämisen yhteydessä. Koivisto on havainnut viitteitä, että joskus sopivin käsitteellisin valinnoin⁵¹⁵ vallan käyttö voidaan joko sisällyttää tai ulkoistaa julkisen vallan käytön kategoriaan ja lakisidonnaisuudesta joustaa. Ongelmallista on, että etukäteen ei aina välttämättä voida tietää, mikä on julkisen vallan käyttöä, ja jos toiminta on sitä, niin kuinka merkittävää vallan käyttö on. Silti julkisen vallan käyttö pitäisi tunnistaa, jotta sen käytössä voitaisiin noudattaa tarkoin lakia.⁵¹⁶

Julkisen vallan sisältö on eri oikeudenaloilla vakiintumaton ja eri alojen toisistaan poikkeavat tulkinnat saattavat supistaa tai laajentaa sen merkitystä⁵¹⁷. Myös yksityistäminen voi vaikuttaa merkitystä kaventavasti⁵¹⁸. Esimerkiksi hallinto-oikeudessa omaksuttu perinteinen näkemys on suppeampi kuin vaikkapa vahingonkorvausoikeudessa⁵¹⁹. Julkisella vallalla on perinteisesti tarkoitettu sopimukseen perustumatonta yksipuolista määräämistä yksityisen edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta. Julkishallinnon toimintaa on korostettu nimenomaan julkisen vallan käyttönä⁵²⁰. Kun vain tiettyä toimintaa kutsutaan julkiseksi vallaksi, voi helposti syntyä vaikutelma, ettei muu hallintotoiminta sisältäisi vallan käyttöä tai ettei muu vallan käyttö voisi saada hallinnollisia piirteitä⁵²¹.

⁵¹³ Koivisto 2014: 677.

⁵¹⁴ HE 1/1998 vp s. 5–6, 74.

⁵¹⁵ Koivisto (2014: 684) puhuu epähavainnollisen jatkumon muodostamasta julkisen vallan käsiteperheestä: merkittävän julkisen vallan käyttö, julkisen vallan käyttö, julkisen hallintotehtävän hoitaminen, julkisen tehtävän hoitaminen ja hallintotehtävä. Tulkittaessa julkisen vallan käytön muotoa on otettava huomioon erilaiset oikeusvai-
kutukset.

⁵¹⁶ Koivisto 2014: 684, 693.

⁵¹⁷ Tuori 1998: 300–301.

⁵¹⁸ Koivisto 2014: 694.

⁵¹⁹ Hakalehto–Wainio 2008: 70–71.

⁵²⁰ Mäenpää 2005: 1083–1084; Saraviita 2011: 69.

⁵²¹ Koivisto 2014: 692.

Julkisen vallan käsite vaihtelee myös perusoikeuksittain. Jotta sen sisältö ymmärrettäisiin yksittäistapauksissa tarpeeksi täsmällisesti, pelkkä yleiskäsite ei riitä vaan tilanteita on arvioitava omassa kontekstissaan. Joskus erityislainsäädäntö antaa arviointiin tarpeelliset kriteerit. Esimerkiksi henkilötietolain (22.4.1999/523) 43.1 §:n mukaan tietosuojalautakunta voi antaa luvan henkilötietojen käsittelyyn, jos käsittely on tarpeen rekisteröidyn elintärkeän edun suojaamiseksi muussa kuin yksittäistapauksessa taikka yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai sellaisen julkisen vallan käyttämiseksi, joka kuuluu rekisterinpitäjälle tai sivulliselle, jolle tiedot luovutetaan. Julkisista hankinnoista annetun lain (30.3.2007/348) 6 §:n mukaan oikeushenkilön kuuluminen julkishallintoon ratkeaa sen mukaan, onko elin tai yhteisö perustettu huolehtimaan tehtävistään yleisen edun tarkoittamassa mielessä, ilman teollista tai kaupallista luonetta. Kriteerien puuttuessa käsitteen rajaavat tapauskohtaisesti viime kädessä perustuslakivaliokunta, laillisuusvalvojat ja tuomioistuimet. Ne määrittävät käytännön perustuslain julkista valtaa koskevien säännösten tarkemmasta sisällöstä.⁵²²

Julkinen valta tarkoittaa siis sekä tietyn tyyppistä toimijaa että tietyn tyyppistä toimintaa⁵²³. Kun julkinen valta ymmärretään organisatorisena käsitteenä, viitataan julkisyhteisöjen hallinto-organisaatioihin. Aineellisena käsitteenä julkinen valta viittaa toiminnan sisältöön. Valtiovallan kolmijaon (lainsäädäntö-, toimeenpano- ja tuomiovalta) näkökulmasta aineellisena käsitteenä julkinen valta kuuluu toimeenpanovaltaan.⁵²⁴ Perusoikeussäännöksissä määrätään ne subjektit, joita perusoikeussäännökset velvoittavat. Julkisen vallan toimintakäsitteeseen viitataan perustuslain 2.3 §:ssä (oikeusvaltioperiaate), 119.2 §:ssä (valtionhallinto) ja 124 §:ssä (hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle).

Julkisen vallan käyttö nähtiin vielä 1970-luvulla vain viranomaisen suorittamana hallintotoimena⁵²⁵. Muun kuin viranomaisen katsottiin 1990-luvulta alkaen voivan joissain tilanteissa käyttää julkista valtaa⁵²⁶. Perustuslakivaliokunnan mukaan viranomaistoimintaan rinnastuvan yksityisoikeudellisen oikeussubjektin toimintaa on pidettävä perusoikeuksien toteutumisen kannalta julkisena toimintana⁵²⁷. Keskeistä ei siis ole, mikä taho tai henkilö valtaa käyttää, vaan se, onko toiminnassa asiallisesti kyse julkisen vallan käytöstä tai julkisen tehtävän hoitamisesta. Julkista valtaa käytettäessä lakia sovelletaan oikeussubjektia koskeviin ratkaisuihin. Julkisen vallan käytön ydinalueeksi katsotaan määrämuotoinen

⁵²² Husa & Pohjolainen 2002: 70.

⁵²³ Hakalehto–Wainio 2008: 71

⁵²⁴ Laakso, Suviranta & Tarukannel 2006: 17.

⁵²⁵ Vilkkonen 1970: 36–37.

⁵²⁶ Viljanen 1990: 384.

⁵²⁷ PeVM 25/1994 vp. s. 3.

päätöksenteko (esim. oikeusnormien asettaminen, lainkäyttöpäätökset, henkilön oikeuksia, etuuksia tai velvollisuuksia koskevat hallintopäätökset) ja tosiasiallinen julkisen vallan käyttö, jolloin määrätään toisen henkilön oikeuspiiristä tai puututaan siihen antamalla välittömästi noudatettava käsky tai kielto taikka palauttamalla lainmukainen tila tarvittaessa puuttumalla asianosaisen vapautteen tai omaisuuteen.⁵²⁸ Toimivalta tällaisen välittömän julkisen vallan käyttöön on yleensä määrätty poliisille, mutta välitöntä julkisen vallan käyttöä voi sisältyä myös hallinnolliseen turvaamistoimenpiteeseen kuten esim. turvatarkastukseen⁵²⁹.

Tuori on erotellut julkisen vallan käytön intensiteetissä eri tasoja neljän kriteerin perusteella. Ensiksi julkisen vallan käytöllä voidaan rajoittaa tai suoda oikeuksia. Toiseksi vallankäyttö voidaan määrittää sen mukaan, miten syvällisesti sillä puututaan perustuslaissa suojattuihin perusoikeuksiin. Kolmanneksi vallankäyttö voi liittyä määrämuotoiseen päätöksentekoon tai vaihtoehtoisesti tosiasialliseen vallankäyttöön esimerkiksi puuttumisena henkilökohtaiseen vapautteen tai koskemattomuuteen. Neljäntenä kriteerinä julkisen vallan käyttöä määrittävät välittömän ja välillisen julkisen vallan käyttöön liittyvät näkökohdat.⁵³⁰ Keravuori-Rusanen on lisäksi kiinnittänyt huomiota toimivaltuuksiin: kuinka lopullisesti tai väliaikaisesti niiden turvin tehdyt toimenpiteet vaikuttavat yksilön oikeusasemaan. Myös vallan haltijan asema viranomaisesta joko itsenäisenä tai riippuvaisena on hänen mielestään merkityksellistä julkisen vallan käytön intensiteettiä arvioitaessa.⁵³¹

Rajanveto julkisen vallan käytön ja muun tosiasiallisen hallintotoiminnan välillä ei aina ole yksiselitteinen. Esimerkiksi KKO:n ennakkopäätöksen 2008:78 mukaan lääkemääräyksen antaminen tai uusiminen ei sisällä julkisen vallan käyttöä, koska kyseessä on potilaan omaan päätökseen hoitoon hakeutumisesta perustuva hoitosuhde. Siihen liittyy yhtenä osana lääkkeiden määrääminen. Päätös ei kuitenkaan ollut yksimielinen vaan kaksi asian ratkaisuun osallistuneista oikeusneuvoksista katsoi eriävässä mielipiteessään, että ”lääkäri lääkemääräystä antessaan päättää lain ja asetuksen nojalla lääkemääräyksen saajan oikeudesta ja rikoslaissa tarkoitettuun tavoin käyttää julkista valtaa”. Vastaavasti voisi ajatella, että asiointi jossakin liikkeessä perustuu asiakkaan omaan päätökseen ja asiointiin liittyy yhtenä osana myymälätarkkailu esimerkiksi kameravalvonnan avulla, josta asiakas ei välttämättä edes ole tietoinen. Toisaalta taas voi kysyä, eikö asiakkaalla ole perusoikeus yksityiselämän suojaan myös liikkeessä asioidessaan.

⁵²⁸ Tuori 1998: 300, 317; Husa 2000: 27; Husa & Pohjolainen 2002: 68; Saraviita 2011: 69.

⁵²⁹ Mäenpää 2002: 9.

⁵³⁰ Tuori 1998: 316–318.

⁵³¹ Keravuori-Rusanen 2008: 446.

Jos asiakkaan katsotaan silloin olevan yksityiselämän suojan piirissä, tulisiko erityisesti valvontakameroiden avulla suoritettua myymälätarkkailua pitää puuttumisena yksilön yksityiselämään ja siten julkisen vallan käyttöä?

KHO:n ratkaisun 10.8.2012/2127 mukaan potilaasta tarkkailulähetteen laatineella yksityisen yrityksen palveluksessa olevalla keikkalääkärillä ei ollut toimivaltaa lähettää potilasta vastoin tämän tahtoa sairaalaan tarkkailuun. Lähetteen tarkoituksena oli selvittää, olivatko edellytykset potilaan psykiatriseen sairaalahoitoon määräämiseen olemassa. Ratkaisua perusteltiin sillä, että lääkäri ei ollut virkasuhteessa kuntaan, ja ettei mielenterveyslaista löytynyt tähän valtuutusta. Koska potilaan tarkkailuun ottaminen ei ollut perustunut virkalääkärin laatimaan tarkkailulähetteeseen, hoitoonmääräämispäätöksen ei katsottu syntyneen perustuslain ja mielenterveyslain edellyttämällä tavalla. KHO:n mukaan henkilön määrääminen tahdosta riippumattomaan hoitoon on kolmivaiheinen kokonaisuus, jonka jokaisessa vaiheessa lääkäri toimii itsenäisesti ja käyttää yksipuolisesti julkista valtaa puuttumalla henkilön oikeuksiin. Vaiheesta toiseen siirtyminen edellyttää, että edellinen vaihe on suoritettu muodollisesti oikein.

Ratkaisusta äänestettäessä vähemmistöön jäänyt oikeuden jäsen katsoi, että potilaan tarkkailuun lähettäminen oli tapahtunut mielenterveyslaissa säädetyillä perusteilla, eikä perustuslain 124 §:stä johdu, että hoitoonmääräämispäätös olisi kumottava. Potilas oli otettu saman päivän aikana sairaalaan, jossa tarkkailusta vastasi sairaalan apulaisylilääkäri. Oikeuden jäsen piti keskussairaalan virkalääkärin jatkotoimia riittäviksi potilaan perustuslaillisten oikeuksien, erityisesti henkilökohtaisen koskemattomuuden täyttymisen kannalta.

Tapauksen arvioinnissa merkittäviksi muodostuivat mielenterveyslain ja perustuslain tulkinnat. Mielenterveyslaki (14.12.1990/1116) on säädetty ennen perustuslain voimaan tuloa, eikä lakia säädettäessä ole pohdittu, sisältääkö tarkkailulähetteen laatiminen sellaista julkisen vallan käyttöä, joka edellyttää lähetteen laatijan olevan virkasuhteessa. Korkein hallinto-oikeus ei ottanut kantaa, oliko tapauksessa kyse julkisen vallan vai merkittävän julkisen vallan käytöstä, vaan totesi, että se kuuluu viime kädessä lainsäätäjän ratkaistavaksi. Mielenterveyslakia täsmennettiin vuonna 2014 lailla mielenterveyslain muuttamisesta (6.6.2014/438). Lakiin lisättiin 9 a §, joka oikeuttaa myös sellaisen julkisessa tai yksityisessä terveydenhuollossa toimivan laillistetun lääkärin, joka ei ole virkasuhteessa terveyskeskukseen tai sairaanhoitopiiriin, laatimaan tarkkailulähetteen, jos hän suorittamansa tutkimuksen perusteella toteaa, että tahdosta riippumattomaan hoitoon määräämisen edellytykset ovat todennäköisesti olemassa. Perustuslakivaliokunnan mukaan tarkkailulähete on ensisijaisesti lääketieteellisin perustein tehtävä lausunto potilaan tahdosta riippumattoman hoiden tar-

peesta. Lähetteen laatiminen itsessään ei merkitse henkilön lähettämistä tarkkailuun tai hoitoon. ⁵³² Lainsäätäjän kannaksi tuli näin ollen se, ettei tarkkailulähetteen laatimisessa ei ole kyse merkittävän julkisen vallan käytöstä.

Myös rajanveto, milloin tehtävä on nimenomaan viranomaistehtävä, voi olla vaikeaa, koska eri palveluntuottamistavoissa perustuslaissa mainitut julkisen hallintotehtävän ja merkittävän julkisen vallan käytön käsitteet voivat olla epäselviä⁵³³. Esimerkiksi vankeinhoitolaitoksen puhelunvälityksen ulkoistamista koskevassa ratkaisussa apulaisoikeusasiamies totesi, että viranomaisen lakisääteisen neuvontapalvelun piiriin kuuluva palvelu voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla. Apulaisoikeusasiamies piti kyseenalaisena, voiko vankeinhoitolaitoksen puhelunvälityksen ulkoistamista pitää pelkästään mekaanisena puhelunvälittämisenä, johon ei sisältyisi neuvontaa.⁵³⁴

2.3 Hyvän hallinnon takeet ja oikeusturva

Perustuslain 124 § edellyttää, ettei julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle vaaranna oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Hyvän hallinnon käsite on esiintynyt jo keskiajalla, mutta sillä on viitattu aivan muihin asioihin kuin oikeuteen hyvään hallintoon tai yksilön oikeuksiin yleensä taikka talouden tehokkuuteen ja yhteiskunnalliseen kehitykseen niissä muodoissa kuin ne nykyään ymmärretään. Käsitteillä hyvä hallinto ja hyvä hallinta viitattiin keskiajalta uuden ajan alkuun hyvän hallitsijan henkilöön ja hänen toimintaansa. 1500-luvun saksalaisissa valtioissa alettiin hallitsemisen päämäärästä, hyvästä ja tavoitellusta yhteiskunnallisesta järjestyksestä, käyttää käsitettä hyvä politia, jolla kuvattiin myös keinoja päämäärän saavuttamiseksi. 1800-luvulla syntynyt oikeusvaltio ja hallinto-oikeuden synty teki siihenastiset käsitykset hyvästä hallinnosta tarpeettomiksi, ja hyvän hallinnon käsite oli poissa muodista, kunnes se otettiin uusia merkityksiä saaneena käyttöön hallinto- ja yhteiskuntatieteissä. Nykypäivän hyvän hallinnon käsitteessä on jäänteitä eri historiallisten kausien tavoista ymmärtää hyvä hallinto.⁵³⁵

Nykykäsityksen mukaisesta hyvästä hallinnosta on alettu puhua oikeustieteellisessä kirjallisuudessa vasta 1960-luvulla. Sillä tarkoitetaan paljon muutakin kuin vain sitä, mitä lakiteksti ilmaisee.⁵³⁶ Hyvällä hallinnolla voidaan laajasti ymmärrettynä viitata sekä yksilön oikeusturvaa korostaviin oikeusvaltiollisiin takeisiin

⁵³² HE 199/2013 vp. s. 24–26; PeVL 5/2014 vp s. 2–4.

⁵³³ Huhtanen 2005: 126.

⁵³⁴ EOAK 29.10.2009 Dnro 2232/4/07.

⁵³⁵ Koivisto 2011: 52–53, 56, 63–64.

⁵³⁶ Heuru 2003: 141–142; Komulainen 2010: 198; Väättänen 2011: 73.

että hallintotoiminnalle asetettuihin laadullisiin vaatimuksiin. Käsitteen merkitys ja hyvän hallinnon vaatimukset ovat paljolti arvosidonnaisia⁵³⁷ ja asiayhteyksittäin vaihtelevia. Joissain yhteyksissä hyvällä hallinnolla tarkoitetaan vain hallintoa ilman siihen liittyvää oikeudellista näkökulmaa.⁵³⁸

Vaikka hyvä hallinto on Euroopan unionissa vähitellen vakiinnuttamassa asemaansa oikeudellisena käsitteenä, oikeusperiaatteena ja ratkaisuperusteena, se on vielä sisällöllisesti, oikeusperustaltaan, tulkinnaltaan sekä määrittelijältään ja institutionaalaiselta kehitykseltään epämääräinen. Hyvän hallinnon laatu ja sen kriteerit määräytyvät vahvasti kulloisestakin viitekehyksestä: tuomioistuimen, oikeusasiamiehen ja poliittisen ympäristön tavasta käsitteellistää hyvän hallinnon edellytykset.⁵³⁹ Eurooppaoikeudellisia hyvän hallinnon periaatteita on jaoteltu monin eri kriteerein. Yksi malli on jakaa periaatteet kolmeen ryhmään sen mukaan, mistä oikeuslähteestä ne ovat peräisin: perussopimusten sisältämät oikeusperiaatteet, jäsenvaltioille yhteiset yleiset oikeusperiaatteet ja Euroopan unionin tuomioistuimen omilla tulkinnoillaan synnyttämät eurooppaoikeudelliset periaatteet. Euroopan unionin kirjoitetussa oikeudessa yleisen oikeusperiaatteen käsitettä ei kuitenkaan ole määritelty.⁵⁴⁰

Hyvän hallinnon laajuus ja käyttöalue voivat vaihdella hyvinkin paljon Euroopan eri maissa. Peruslähtökohtana on kuitenkin oikeudellinen sääntely ja siihen sisällytetyt kuulemis- ja perustelemisselvollisuudet⁵⁴¹. Perustelemisselvollisuus voidaan johtaa suoraan perustamissopimuksen artiklasta 253⁵⁴². Muuten menettelyperiaatteet ovat vakiintuneet oikeuskäytännössä ja menettelyn vähimmäisvaatimukset on säädetty Euroopan perusoikeuskirjan 41 artiklassa, joka perustaa jokaiselle oikeuden hyvään hallintoon⁵⁴³. Euroopan perusoikeuskirjasta tuli oikeudellisesti sitova säädös 1.12.2009, kun Lissabonin sopimus tuli voimaan. Suomen perustuslain 21 § ja EU:n perusoikeuskirjan 41 artiklan 1 ja 2 kohdan säännökset ovat sisällöllisesti varsin samankaltaiset⁵⁴⁴. Sitovuudeltaan lain tasoinen Euroopan ihmisoikeussopimuksikin lisäpöytäkirjoineen sisältää lukuisia hal-

⁵³⁷ Arvot ovat perimmiltään subjektiivisia. Jotakin yhtä ja objektiivista ”hyvää” ei ole olemassa. Voidaan kuitenkin olettaa, että arvot ovat käytännössä suuremman ihmisyyshetimitien jakamia. Sääntelyn näkökulmasta on kiinnostavaa, keiden arvot päätyvät määrittämään sääntelyä. (Koivisto 2011: 181–182.)

⁵³⁸ Heuru 2003: 152; Keravuori–Rusanen 2008: 94; Kulla 2015: 93–96.

⁵³⁹ Koivisto 2011: 172–174.

⁵⁴⁰ Raitio 2013: 223–224, 282–283.

⁵⁴¹ Kuusikko 2000: 395–396, 405–406. Ks. myös Euroopan Neuvoston hyvän hallinnon perussääntö 2007.

⁵⁴² Heuru 2004: 36.

⁵⁴³ EYVL n:o C 364, 18.12.2000 s. 1.

⁵⁴⁴ Mäenpää 2011a: 8–9.

lintomenettelyssä huomioitavia säännöksiä, joiden vaatimuksia lähtökohtaisesti vastaamaan on säädetty perustuslain perusoikeusluku.⁵⁴⁵

Eurooppaoikeudessa hyvästä hallinnosta käytetään nimityksiä good governance tai good administration⁵⁴⁶, jonka vastakohtaa huonoa hallintoa Euroopan oikeusasiamies on kutsunut termillä bad administration⁵⁴⁷. Se on seurannut Euroopan oikeusasiamiehen alkuaan toimivaltansa perusteena käyttämää hallinnollisen epäkohdan (maladministration) käsitettä, jonka oikeusasiamies määritteli vuosikertomuksessaan 1997 seuraavasti: hallinnollinen epäkohta ilmenee, kun julkinen elin ei toimi sitä sitovan määräyksen tai periaatteen mukaisesti. Euroopan parlamentti ilmoitti päätöslauselmassaan vuonna 1998 olevansa määritelmään tyytyväinen ja vuonna 1999 komissio hyväksyi hallinnollisen epäkohdan määritelmän.⁵⁴⁸

Kansainvälisillä järjestöillä ja instituutioilla kuten OECD:llä, UNDP:llä ja Maailmanpankilla on myös omat määrittelynsä hyvälle hallinnolle. Vaikka ne eivät sido kansallista hallintomenettelyä, niiden tarkastelu avaa näkökulmia kansallisten ja EU-yhteyksissä tehtyihin hyvän hallinnon määrittelyihin.⁵⁴⁹ Esimerkiksi Euroopan oikeusasiamies käytti tausta-aineistona muun muassa OECD:n vuoden 1998 eettisiä suosituksia julkiselle hallinnolle ja kansainvälisen oikeusasiamiesinstituutin vuonna 1993 julkaisemaa listaa luonnostellessaan Euroopan parlamentille hyvän hallintotavan säännöstöä (Code of Good Administrative Behaviour), jonka parlamentti hyväksyi päätöslauselmallaan 6.9.2001.⁵⁵⁰ Kansainväliset järjestöt ovat liittäneet hyvään hallintoon ehtoja hallinnollisten kokonaisuuksien valtasuhteiden hajottamisesta, oikeusvaltiollisuudesta, riippumattomasta tilintarkastuksesta ja oikeussysteemistä sekä ihmisoikeuksista ja vapaasta medi-

⁵⁴⁵ Heuru 2003: 37.

⁵⁴⁶ Koivisto (2011: 90–91, 99) ei pidä käsitteitä governance (hallinta) ja administration (hallinto) täysin toistensa synonyymeinä. Hallinta kuuluu perinteisesti enemmän poliittisen teorian ja hallinto taas oikeus- ja hallintotieteiden käsitteisiin. Karkeaksi lähtökohdaksi hän ottaa oletuksen, että hallinto oikeudellisesti mielletynä on tyypillisesti valtion toimintaa ja hallinto taas kattaa nykyään myös valtion ulkopuolisen toiminnan. Koivisto yksinkertaistaa asetelman siten, että hallinto on oikeuden toteuttamista ja hallinta politiikan toteuttamista. Oikeuden Koivisto ymmärtää laajasti, eriasteisina sitovina sääntelyinä. Koska oikeuden perusta on politiikassa, hallinnon ja hallinnan suhteesta tulee moniulotteinen. Hallinta on strategia, jonka legitimiydelle hallinto antaa kehykset ollen samalla ”kivettyntä hallintaa”. Hallinnalla määritetään yleisen hyvän sisältö ja tavoitteet. Hallinto mahdollistaa etenemisen tavoitteiden suuntaan.

⁵⁴⁷ Komulainen 2010: 198. Hyvän hallinnon käsite ei ole tullut Euroopan unionin oikeuteen oikeusasiamiesinstituution myötä vaan siihen on viitattu tuomioistuinratkaisuisa jo 1960-luvulla. Ks. esim. yhdistetyt tapaukset 56 ja 58/64 *Établissements Consten S.à.R.L and Grundig-Verkaufs-GmbH v. Commission of the European Economic Community* (1966) ECR 429.

⁵⁴⁸ Kuusikko 2011: 532–533.

⁵⁴⁹ Hautamäki, V-P 2004: 225–226.

⁵⁵⁰ Kuusikko 2011: 535.

asta. Ne kehottavat poliittisia järjestelmiä toimimaan tällaisen normatiivisen hallintoimagon toteuttamiseksi esimerkiksi yksityistämisen, kilpailun edistämisen ja hallinnon keventämisen keinoin. Järjestöjen näkemykset painottuvat taloudellis-liberalistisesti, poliittis-oikeudellisesti ja julkishallinnollisesti.⁵⁵¹

Oikeus- ja hallintotieteissä hyvälle hallinnolle on annettu useita erilaisia sisältöjä. Julkisen hallinnon uusien johtamisoppien mukaan hallinto on hyvää, kun se on kustannustietoista, taloudellista ja hajautettua⁵⁵². Poliittisilla strategioilla pyritään silloin minimoimaan valtion rooli, edistämään ei-valtiollisia sääntelymekanismeja, keventämään hallintokoneistoa uuden julkishallinnon (NPM) keinoin ja muuttamaan politiikan asemaa sosiaalisten ja taloudellisten suhteiden hallinnoimiseksi. Hyvä hallinto on tällöin Koiviston käsittein ilmaistuna hyvää hallintaa, ja hyvä hallinto tarkoittaa siten vähempää hallintaa, jolloin poliitikot käyttävät valtaansa palvelujen toteuttamisen sijaan ohjaamalla, muodostaen käytäntöjä.⁵⁵³ Heuru näkee hyvän hallinnon kaksisuuntaisena suhteena. Hänen mukaansa julkisen hallinnon tulee olla hyvää suhteessa sekä valtion tarkoitusten toteutumiseen että suhteessa yksilöihin ja muihin henkilöihin⁵⁵⁴.

Oikeuslähdeteorioissa puhutaan toisaalta oikeudenalakohtaisista periaatteista ja toisaalta koko oikeusjärjestystä koskevista periaatteista. Oikeusperiaatteet nähdään monesti sääntöjä väljempinä ohjauslausekkeina, joita voidaan noudattaa ”enemmän tai vähemmän”. Jokin oikeusperiaate saattaa joutua väistymään jonkin erityisen oikeussäännön tai toisen painavammaksi katsotun oikeusperiaatteen edessä.⁵⁵⁵ Aarnion perusteoriassa yleiset oikeudelliset periaatteet on luokiteltu sallittuihin oikeuslähteisiin. Tolonen on kehittänyt Aarnion teoriaa edelleen ja käyttää oikeuslähteiden velvoittavuutta pohtiessaan käsitettä sisällöllinen (materiaalinen) oikeuslähde, jolloin oikeusajatuksiin tai periaatteisiin sisältyy harvintaa.⁵⁵⁶ Monien oikeusperiaatteiden katsotaan velvoittavan julkista valtaa, millä tarkoitetaan useimmiten lainsäädäntöön kirjattuja oikeusperiaatteita⁵⁵⁷. Julkisoikeudessa hyvä hallinto ymmärretään usein kokoavana käsitteenä, johon sisältyvät hallinnon yleiset oikeudelliset periaatteet⁵⁵⁸.

Veli-Pekka Hautamäki on kuvannut hyvää hallintoa ”periaatepuuna”, jonka rungon muodostaa hyvä hallinto, ja jonka oksia ovat hyvää hallintoa täsmentävät periaatteet. Hänen mukaansa erityisesti perustuslakiin ja hallintolakiin sisältyviä

⁵⁵¹ Koivisto 2011: 95, 281.

⁵⁵² Salminen & Ikola-Norrbacka 2009: 111.

⁵⁵³ Koivisto 2011: 95.

⁵⁵⁴ Heuru 2003: 150.

⁵⁵⁵ Miettinen 2001: 87–93; Scheinin 1991: 30–31; Siltala 2003: 206, 378.

⁵⁵⁶ Tolonen 2003: 25, 28, 35, 39–40, 135–136.

⁵⁵⁷ Hautamäki, V-P 2004: 49.

⁵⁵⁸ Hurskainen 2003: 42–43; Kulla 2012: 94; Mäenpää 2002: 2–6.

periaatteita voidaan pitää eräänlaisina peruseriaatteina, joista monet muut hyvän hallinnon periaatteet ovat johdettavissa.⁵⁵⁹ Kuusikko pitää hyvää hallintoa sateenvarjokäsitteenä, joka kokoaa erilliset hajanaiset säännöt yhtenäiseksi johdettavaksi ideaksi, jota nimitetään hyväksi hallinnoksi⁵⁶⁰.

Veli-Pekka Hautamäen mielestä hyvää hallintoa on pidettävä suurena joukkona erilaisia tulkinnanvaraisia normituksia siitä, miten asioiden pitäisi sujua. Hyvä hallinto on kontekstuaalinen ilmiö, jossa hyvän hallinnon osaelementit korostuvat eri tilanteissa eri tavalla, mikä tulisi ottaa huomioon hyvän hallinnon toteutumista arvioitaessa ja siihen tulisi siksi suhtautua relatiivisesti. Hyvä hallinto on tavoiteltavaa, mutta sen pikkutarkka kaikki osatekijät huomioiva määrittely on lähes mahdotonta. Hyvästä hallinnosta voi tehdä vain karkeita hahmotelmia.⁵⁶¹ Koivisto on päätnyt puhumaan hyvän hallinnon muunnelmista, jolloin sekä hyvän hallinnon että hyvän hallinnan käsitteillä voidaan legitimoida hyvin monenlaisia vallankäyttöä ja erilaisia rationaliteetteja. Jokaisella on ainakin teoriassa mahdollisuus vaikuttaa hyvän hallinnon sisältöön ja sen kriteereihin.⁵⁶²

Perustuslain 124 §:n voi katsoa korostavan hyvän hallinnon julkisen valvonnan asianmukaisuutta ja tarpeellisuutta⁵⁶³. Eija Mäkisen mukaan hyvään hallintoon kuuluu valvonnan lisäksi myös rakenteet, jolloin hyvän hallinnon takeena voi pitää myös hyvin organisoitua ja intensiteetiltään riittävää valvontaa. Keskeistä hyvän hallinnon määrittämisessä on silloin, kuka tai mikä taho valvoo sekä mitä ja millä intensiteetillä valvotaan.⁵⁶⁴

Hyvään hallintoon kuuluvat myös hallintomenettelyyn ja lainkäyttöön sisältyvät oikeussuojatakeet, jotka ovat käytettävissä vasta viranomaisen päätöksenteon tai muun toiminnan jälkeen. Oikeusturvakeinot ovat siten yksilön oikeuksien, hyvän hallinnon ja hallinnon lainalaisuuden jälkikäteisiä takeita.⁵⁶⁵ Hyvän hallinnon tärkeimmille osille on taattu institutionaalinen suoja eli niitä voidaan olennaisesti rajoittaa vain perustuslain säätämisyjärjestyksessä. Lisäksi kyseessä on myös menettelyiden kehittämisvelvoite, jolloin menettely on sopeutettava yhteiskunnan muutoksiin.⁵⁶⁶ Väättänen kutsuukin hyvää hallintoa dynaamiseksi oikeudelliseksi käsitteeksi, joka uusiutuu ja täydentyy sisällöltään kaikilla hyvän hallinnon kehillä hallintotoiminnan muuttuessa⁵⁶⁷.

⁵⁵⁹ Hautamäki, V-P 2004: 109–110.

⁵⁶⁰ Kuusikko 2011: 550.

⁵⁶¹ Hautamäki, V-P 2004: 232–233.

⁵⁶² Koivisto 2011: 313–316.

⁵⁶³ Husa & Pohjolainen 2002: 70.

⁵⁶⁴ Mäkinen, Eija 2010: 39.

⁵⁶⁵ Mäenpää 2011a: 1; Mäenpää 2011b: 2–3; Voutilainen 2006: 22.

⁵⁶⁶ Kulla 1998: 61; Kulla 2015: 13.

⁵⁶⁷ Väättänen 2011: 82.

2.3.1 Hyvän hallinnon kehät

Yksityiseen turvallisuusalaan liittyvää hyvän hallinnon keskeisintä sisältöä kuvaamaan soveltuu hyvin Väätäsen malli, joka rakentuu neljästä sisäkkäisestä kehästä: 1) perustuslain 21 §:n mukaiset hyvän hallinnon perusteet, 2) hyvä hallinto, jota konkretisoi hallintolaki kokonaisuudessaan, 3) hallintolain 2 luvussa määrätty hyvän hallinnon perusteet ja 4) hyvä hallinto hallintoasian käsittelyssä. Uloimmalla kehällä hyvän hallinnon sisältö ja soveltamisala ovat laajimmat perustuslaissa turvattuna perusoikeutena. Suppeimman merkityksen ne saavat yksittäisen hallintoasian käsittelyssä.⁵⁶⁸

Menettelylliset perusoikeudet ja keskeiset hallinto-oikeuden perusteita jäsentävät periaatteet sisältävä perustuslain 21 §⁵⁶⁹ velvoittaa viranomaisia ja kaikkea viranomaistoimintaa. Säännöksessä rinnastetaan oikeudenmukainen oikeudenkäynti ja hyvä hallinto. Oikeusturvan ylläpitäminen nähdään tuomioistuinten ja hallintoviranomaisten yhteisenä tavoitteena, mihin myös perustuslain 22 §:n katsotaan velvoittavan.⁵⁷⁰ Perustuslain 118 § määrää, että julkista tehtävää tulee hoitaa virkavastuulla. Perustuslakivaliokunta on korostanut viranomaisohjausta ja -valvontaa, päätöksenteon edellytysten ja menettelyn sääntelyä sekä muutoksenhakumahdollisuutta ja rikosoikeudellisen virkavastuun ulottuvuutta⁵⁷¹. Rikosoikeudellisen virkavastuun perusteista määrätään virkarikoksia koskevassa rikoslain 40 luvussa ja virkavastuuseen perustuvasta korvausvastuusta vahingonkorvauslaissa (31.5.1974/412). Perustuslain 21 §:ssä hyvä hallinto säädetään sateenvarjo-käsitteeksi, mikä on käsitetty perustuslailliseksi toimeksiannoksi säätää hyvästä hallinnosta tarkemmin⁵⁷².

⁵⁶⁸ Väätänen 2011: 79–80.

⁵⁶⁹ Perustuslain 21.2 §:n lakivaraus (käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla) voidaan tulkita joko sääntelyvaraukseksi tai muotoamisvaraukseksi. Sääntelyvarauksella viitataan lainsäätäjän tehtävään antaa välittömiä menettely- tai organisaatiosäännöksiä perusoikeuden käyttämiseksi kuitenkin antamatta oikeutta perusoikeuden suoranaiseen rajoittamiseen. Muotoamisvarausta luonnehtii se, ettei kyseessä ole enää vain perusoikeuden sääntelystä vaan sen sisällön rakentamisesta. Perustuslainsäätäjä luovuttaa sisällön antamisen perusoikeudelle tietyin osin lainsäätäjälle. (Viljanen 1991: 531–532.) Muotoamisvarauksella voidaan delegoida enemmän valtaa kuin sääntelyvarauksella. Koivisto (2011: 142) on pitänyt hyvää hallintoa koskevaa lakivarausta lähempänä muotoamisvarausta, koska hyvällä hallinnolla katsotaan olevan useita takeita, joista osa on määrätty perustuslaissa ja osa muussa lainsäädännössä. Vaikka Mäenpää (2011b: 6) on todennut, että hyvän hallinnon täsmällinen sisältö määräytyy perusoikeussäännöksen ja lainsäädännön muodostaman kokonaisuuden perusteella (ks. myös PeVM 25/1994 vp s. 5–6), epäselväksi kuitenkin jää, ovatko muussa lainsäädännössä määrätty hyvän hallinnon takeet yksilön perusoikeuksia vai ”vain” oikeuksia.

⁵⁷⁰ Halila & Aer 2011: 27.

⁵⁷¹ PeVM 10/1998 vp s. 35.

⁵⁷² Kuusikko 2011: 546. Koivisto (2011: 140) on pitänyt perusoikeutta hyvään hallintoon jossain määrin kehittymättömänä, jos perusoikeuden kehittyneisyyden mittarina pi-

Miettisen ja Kuosmasen mukaan perustuslain 21 § ainakin teoriassa riittäisi hyvää hallintoa koskevaksi lainsäädännöksi, koska menettelemällä säännöksen mukaisesti hyvän hallinnon ja oikeusturvan keskeiset vaatimukset täyttyvät⁵⁷³. Julkisia tehtäviä yksityistettäessä ja ulkoistettaessa perustuslakia täsmentävät erilliset säännökset ovat kuitenkin tärkeitä oikeusturvan ja hyvän hallinnon toteutumisen kannalta. Hyvää hallintoa turvaavista yleislaeista merkittävimmät ovat hallintolaki ja laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta, joita menettelyn yksittäisiä osa-alueita kattavat yleislait täydentävät. Julkisuusperiaate voidaan johdattaa perustuslain 12.2 §:stä, jonka mukaan jokaisella on oikeus saada tieto viranomaisen asiakirjasta tai tallenteesta, ellei sen julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu.⁵⁷⁴

Hallintolakia sovelletaan viranomaisiin ja yksityisiin niiden hoitaessa julkista hallintotehtävää (HL 2.3 §). Lain valmisteluvaiheessa eduskunnan hallintovaliokunta antoi lain soveltamisalasta hallituksen esityksestä poikkeavan laajemman tulkinnan, joka saa yleisten laintulkintaa ohjaavien periaatteiden seurauksena hallituksen esitystä vahvemman argumenttiarvon hallintolain tulkinnassa⁵⁷⁵. Laajaa tulkintaa puoltaa myös perustuslain 21.1 §:ssä turvattu oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti⁵⁷⁶. Laki kattaa hallinnon kaikki toimintamuodot. Lain soveltamisalan piiriin luettavat hallintoasiat voidaan karkeasti jakaa neljään ryhmään: hallintopäätöksiin, muihin hallinnollisiin ratkaisuihin ja hallinnon sisäisiin toimiin, hallintosopimuksiin ja tosiasialliseen toimintaan⁵⁷⁷.

detään oikeusturvakeinoja. Esimerkiksi viivytyksetön käsittely ei ole itsenäinen valitusperuste vaan siihen voidaan vedota vain muun valitusperusteen yhteydessä (Suviranta 2002: 914–937). Passiivisuustyöryhmän asian korjaamiseksi ehdottamaa viivästysvalitusmallia ei otettu käyttöön, mutta lailla hallintolain muuttamisesta (9.5.2014/368) hallintolakiin säädettiin uusi käsittelyajan määrittelyä koskeva 23 a §, jonka tarkoitus on edistää hallintokulttuuria, jossa käsittelyn joutuisuus mielletään hyvän hallinnon edellyttämäksi laatu- ja oikeusturvatekijäksi (HE 50/2013 vp s. 1).

⁵⁷³ Miettinen & Kuosmanen 2006: 84.

⁵⁷⁴ Kulla 2012: 342; Kulla & Koillinen 2014: 8–10.

⁵⁷⁵ HaVM 29/2002 vp s. 5. Valiokunta perusteli laajaa tulkintaa seuraavasti: ”Hallinnon asiakkaiden näkökulmasta hallintoviranomaisen ja yksityisten julkisia hallintotehtäviä hoitavien tahojen toiminta näyttäytyy viranomaistoimintana, jossa keskeistä asiakkaan oikeuksien ja oikeussuojan toteuttamiseksi ei ole tunnistaa hallintoasiaa, vaan kyetä varmistumaan siitä, täyttääkö asia tai hallintotoimia suorittava viranomainen tai muu taho velvoitteensa asianmukaisesti. Keskeistä on myös selkeisiin säännöksiin perustuva tieto siitä, mitä oikeuksia ja velvollisuuksia asiakkaalla on hallinnossa asioidessaan taikka käsiteltäessä hänen itsensä, jonkun muun tai viranomaisen vireillepanemaa asiaa.”

⁵⁷⁶ Laakso 2007: 124.

⁵⁷⁷ Laakso 2007: 105. Hallintotoimintaa, jossa ei tehdä kirjallisia hallintopäätöksiä, kutsutaan yleensä tosiasialliseksi. Siinä ei suoranaisesti ratkaista yksilön oikeuksia tai velvollisuuksia. Koska varsinaisia oikeudellisia vaikutuksia ei tavoitella, puhutaan usein myös tosiasiallisesta toiminnasta. Tosiasiallista toimintaa voi olla esimerkiksi viranomaisen valvontatyyppinen tarkastus, jota voi seurata tarkastuksen kohdetta velvoittava viranomaisen hallintopäätös, tai poliisin toiminta, johon voi joissain tilan-

Keskeisin osa hallintolakia koskee hallintoasian käsittelyssä noudatettavaa menettelyä. Tosiasialliseen hallintotoimintaan toisinaan liittyvässä välittömän julkisen vallan käytössä on noudatettava hyvän hallinnon perusteiden ohella soveltuvin osin myös hallintoasian käsittelyä koskevia säännöksiä⁵⁷⁸. Asianosaisen kuulemisessa (HL 34.2 §), päätöksen kirjallisessa muodossa (HL 43.2 §) ja perustelemisessa (HL 45.2 §) voidaan kiireellisissä tilanteissa joustaa, koska välitöntä julkisen vallan käyttöä kuten yleisen järjestyksen ja turvallisuuden välitöntä turvaamista ei aina voi sitoa menettelyllisiin määrämuotoihin. Mäenpään mukaan paitsi hyvän hallinnon perusteet myös muut hyvään hallintoon kuuluvat vaatimukset velvoittavat julkista hallintotehtävää hoitavaa yksityistäkin.⁵⁷⁹ Siihen velvoittaa myös hallintolain soveltamisalaa koskeva 2 §.

Hyvän hallinnon perusteiksi säädetään hallintolain 2 luvussa hallinnon oikeusperiaatteet, palveluperiaate, neuvontaperiaate, hyvän kielenkäytön vaatimus ja viranomaisten yhteistyö. Hyvän hallinnon vaatimus kohdistuu erityisesti hallintotoiminnan menettelylliseen laatuun, asianmukaisuuteen ja laillisuuteen. Nämä vaatimukset turvaavat yksilön oikeuksia jo etukäteen, koska niitä on noudatettava hallintoasiaa vireille pantaessa ja käsiteltäessä.⁵⁸⁰ Hallintoasian käsittelyssä menettelyn minimivaatimus on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja viivytyksettä toimivaltaisessa viranomaisessa, käsittelyn julkisuus, oikeus tulla kuulluksi, oikeus saada perusteltu päätös ja muutoksenhakuoikeus⁵⁸¹. Normatiivisen sääntelyn ohella hyvää hallintomenettelyä määrittävät pehmeämmät ja epävirallisemmat elementit kuten hallinnon toimintatavat, viranomaisten hallintokulttuuri, hyvä kielenkäyttö ja hallinnolliset käytännöt. Normatiivisen sääntelyn sijaan niihin voidaan tehokkaammin vaikuttaa esimerkiksi koulutuksella ja palvelusitoumuksilla.⁵⁸²

Hallintolain 6 §:ssä on määritelty yleiset hallinto-oikeudelliset oikeusperiaatteet, jotka kuuluivat ennen hallintolain säätämistä hyvän hallinnon vaatimuksiin oikeuskäytännön tukemana⁵⁸³. Yksityisellä turvallisuusalalla yhdenvertaisuusperiaate⁵⁸⁴ velvoittaa alan työntekijöitä kohtelemaan toimenpiteiden kohteina olevia

teissa liittyä välitöntä julkisen vallan käyttöä ilman, että siitä olisi tehty ratkaisua. (Laakso, Suviranta & Tarukannel 2006: 66–67.)

⁵⁷⁸ Hallituksen esityksen lähtökohta tosin on, että välittömän julkisen vallan käyttöön sovelletaan pelkästään hyvän hallinnon perusteita (HE 72/2002 vp s. 49).

⁵⁷⁹ Mäenpää 2011a: 6–7.

⁵⁸⁰ Mäenpää 2011b: 2.

⁵⁸¹ HE 309/1993 vp s. 72–74; Mäenpää 2011a: 2; Mäenpää 2011b: 3.

⁵⁸² Mäenpää 2011b: 8.

⁵⁸³ Laakso, Suviranta & Tarukannel 2006: 313.

⁵⁸⁴ Yhdenvertaisuusperiaatteessa keskeistä on yksilöiden tasapuolisen ja johdonmukaisen kohtelun vaatimus asiaan vaikuttavien olosuhteiden ollessa samanlaiset. Säädösperusteinen lähtökohta on perustuslain 6 §, jonka mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Yhdenvertaisuuden osalta on huomioitava myös yhdenvertaisuuslain

yksilöitä samankaltaisissa tilanteissa samalla tavalla. Esimerkiksi alueelta ei saa poistaa henkilöitä mielivaltaisesti vaikkapa henkilön etnisen tausta vuoksi vaan poistaminen tulee tapahtua riittävien edellytysten ilmetessä kohdellen kaikkia alueella oleskelevia tasapuolisesti ja johdonmukaisesti samoin perustein. Tarkoitussidonnaisuuden periaate⁵⁸⁵ kieltää käyttämästä toimivaltaa väärin esimerkiksi alueelta poistamiseen, jos siihen ei ole perustetta. Objektiviteettiperiaate⁵⁸⁶ velvoittaa yhdenvertaisuus- ja tarkoitussidonnaisuusperiaatteiden ohella erityisesti yksityisen turvallisuusalan työntekijöitä toimimaan työssään puolueettomasti. Suhteellisuusperiaatteen⁵⁸⁷ vaatimuksesta toimenpiteet kuten esimerkiksi voimankäytön intensiteetti on mitoitettava oikeassa suhteessa tavoiteltuun lopputulokseen nähden. Luottamuksensuojaperiaate⁵⁸⁸ asettaa yksityisen turvallisuusalan toiminnalle yleisen velvoitteen toiminnan johdonmukaisuudesta ja ennustettavuudesta. Esimerkiksi yksityisiä turvallisuuspalveluja hankkivan tulee voida luottaa siihen, että palveluja tuotetaan lain ja muiden velvoitteiden mukaisesti. Nämä hyvän hallinnon oikeusperiaatteet ovat yleisiä harkintavallan rajoitusperiaatteita, joita kutsutaan myös hyvän hallinnon koviksi elementeiksi. Ne voivat

(30.12.2014/1325) säännökset. (Hautamäki, V-P 2004: 76–77; Heuru 2003: 224; Kulla 2015: 96–100; Laakso, Suviranta & Tarukannel 2006: 316–325; Mäenpää 2011a: 76–81; Mäenpää 2011b: 60–62; Mäenpää 2013: 147–153.)

- ⁵⁸⁵ Tarkoitussidonnaisuuden periaate sisältää yleisen toimivallan väärinkäyttökiellon. Sillä viitataan viranomaisen velvollisuuteen käyttää harkintavaltaa vain lain mukaan perusteltuihin tarkoituksiin ja kieltoon käyttää harkintavaltaa väärin. Oikeuskirjallisuudessa periaatteen loukkauksilla tarkoitetaan näennäisesti lainmukaisia hallinnollisia toimia, joiden motiivi on tilanteeseen nähden oikeusjärjestyksen vastainen. (Hautamäki, V-P 2004: 77; Heuru 2003: 311; Kulla 2015: 100–103; Laakso, Suviranta & Tarukannel 2006: 339–343; Mäenpää 2011a: 81–84; Mäenpää 2011b: 62–33; Mäenpää 2013: 154–156.)
- ⁵⁸⁶ Objektiviteettiperiaatteeseen voidaan sisällyttää yhdenvertaisuus- ja tarkoitussidonnaisuuden periaatteet mutta lisäksi kyse on laajemmin hallinnon asiallisuusvaatimuksesta, jonka tarkoitus on estää asiaan kuulumattomien argumenttien vaikutus. Objektiviteettiperiaate kohdistuu hallinnon yksittäisiin toimijoihin eli luonnollisiin henkilöihin, joilta edellytetään yleisen asiallisuusvaatimuksen lisäksi puolueettomuutta, jolloin heidän on tarvittaessa jäävättävä itsensä päätöksenteosta. (Hautamäki, V-P 2004: 77–78; Heuru 2003: 197; Kulla 2015: 104–105; Laakso 1990: 214; Laakso, Suviranta & Tarukannel 2006: 327–329; Mäenpää 2011a: 84–85; Mäenpää 2011b: 63–64; Mäenpää 2013: 156–167.)
- ⁵⁸⁷ Suhteellisuusperiaatetta koskeva yleinen ohje on annettu hallintolain 6 §:ssä, jonka mukaan viranomaisen toimen on oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden (Hautamäki, V-P 2004: 79; Heuru 2003: 316; Kulla 2015: 106–109; Laakso 1990: 215–216; Laakso, Suviranta & Tarukannel 2006: 329–333; Mäenpää 2011a: 85–88; Mäenpää 2011b: 64–66; Mäenpää 2013: 157–161).
- ⁵⁸⁸ Luottamuksensuoja on kiinteästi sidoksissa oikeusvarmuuden periaatteeseen sekä erityisesti oikeudellisen jatkuvuuden ja viranomaistoiminnan johdonmukaisuuden vaatimuksin. Viranomaisen toiminnan oikeellisuuteen ja virheettömyyteen sekä viranomaisen tekemien hallintopäätösten pysyvyyteen tulee voida luottaa. Periaatetta voidaan pitää viranomaisen ratkaisukäytännön pysyvyyden ja viranomaistoiminnan ennustettavuuden takeena. (Hautamäki V-P 2004: 79–80; Heuru 2003: 320; Kulla 2015: 109–115; Laakso 1990: 232; Laakso, Suviranta & Tarukannel 2006: 344–349; Mäenpää 2011a: 88 – 92; Mäenpää 2011b: 66–67; Mäenpää 2013: 161–166.)

toimia itsenäisinä muutoksenhakuperusteina. Muita hyvän hallinnon kovia elementtejä ovat kuulemisperiaate (HL 34.2 §), perustelemisvelvollisuus (HL 45 §) ja palveluperiaate (HL 7 §).⁵⁸⁹

Hyvän hallinnon pehmeitä elementtejä, jotka eivät toimi muutoksenhakuperusteina, ovat neuvonta (HL 8 §), asian siirto toimivaltaiselle viranomaiselle (HL 21 §), asiakirjan täydentämisen mahdollisuus (HL 22 §) sekä asian viivytyksetön käsittely (HL 23 §), joka toisaalta on luettu myös palveluperiaatteen piiriin kuten vaikutusmahdollisuuksien varaaminenkin. Hyvän kielenkäytön vaatimus (HL 9 §) on hyvän hallinnon laadullinen elementti, jolla ei ole suoraa vaikutusta ratkaistavana olevaan asiaan. Viranomaisten yhteistyön (HL 10 §) laiminlyönnin oikeudelliset seuraamukset eivät yleensä ole kovin vakavia. Sitä voidaan pitää lähinnä moitittavana.⁵⁹⁰

Yksityisen hoitaessa turvallisuusalan julkisia hallintotehtäviä sitä velvoittavat hyvän hallinnon vaatimukset sijoittuvat Väätäsen hyvän hallinnon sisältöä kuvaavassa mallissa kolmannelle kehälle. Yksityisen hoitamat turvallisuusalan julkiset hallintotehtävät ovat luonteeltaan tosiasiallista toimintaa, johon hallintolain säännökset eivät lukua 2 lukuun ottamatta ole suoraan sovellettavissa. Viranomaisen valvoessa yksityisen turvallisuusalan toimintaa sitä velvoittavia hyvän hallinnon vaatimuksia on Väätäsen mallin kaikilla kehillä. Viranomaista velvoittaa perustuslain 21 §, jota täydentää erityisesti hallintolaki. Hallintolakia sovellettaessa viranomaisen on tapauskohtaisesti ratkaistava, mitä lain säännöksistä tulevat kulloinkin sovellettaviksi. Lähtökohtana on, että viranomainen soveltaa hallintolakia kaikilta osin. Hallintolain soveltamisalan ulkopuolelle jää kuitenkin sellainen yksityisen turvallisuusalan tosiasiallisen toiminnan valvonta, jolla ei ole mitään henkilöön liittyviä ulottuvuuksia.⁵⁹¹ Esimerkiksi vartijan tehtäviin toimeksiantosopimuksen perusteella kuuluvat valaistuksen sammuttaminen ja lukitusten varmistaminen voisi olla tällaista tosiasiallista toimintaa, johon ei liity henkilöllisiä ulottuvuuksia, ja jonka toteutumisen valvontaan viranomaisella ei edes ole velvollisuutta.

2.3.2 Hyvä hallinto yksityisissä yhtiöissä

Yksityisten yhtiöiden hyvästä hallinnosta puhuttaessa käytetään usein käsitettä corporate governance, jolle ei ole vakiintunutta suomennosta eikä sitä sellaise-

⁵⁸⁹ Hautamäki, V-P 2004: 227.

⁵⁹⁰ Hautamäki, V-P 2004: 228–229.

⁵⁹¹ Laakso 2007: 116–117, 123.

naan voi liittää oikeustieteen käsitteisiin⁵⁹². OECD:n mukaan corporate governance on kokoelma suhteita yhtiön johdon, sen hallituksen ja osakkeenomistajien sekä muiden sidosryhmien välillä. Corporate governance antaa myös rakenteen yhtiön tavoitteiden asettamiseksi, keinojen määrittelemiseksi tavoitteiden saavuttamista varten ja suorituksen valvomiseksi. Yhtiöissä hyvän hallinnon kolme keskeistä peruseriaatetta ovat avoimuus, rehellisyys ja tilivelvollisuus.⁵⁹³

OMX, Keskuskauppakamari ja Elinkeinoelämän keskusliitto ovat antaneet yhtiöiden hyvää hallintoa koskevan suosituskokoelman, joka on nimeltään Suomen listayhtiöiden hallinnointikoodi, ja jota hallinnoi Arvopaperimarkkinayhdistys. Suositus ei ole ehdoton normi, mutta se on tarkoitettu noudatettavaksi niin sanotulla comply or explain –periaatteella. Jos pörssi-yhtiö poikkeaa suosituksesta, sen on ilmoitettava poikkeaminen ja sen syy. Jos koodi kuvaa lainsäädäntöön tai muuhun sääntelyyn sisältyvää pakottavaa velvoitetta, poikkeamista ei voi tehdä.⁵⁹⁴

Kun listaamattomien yhtiöiden ja muiden yritystoimintaa harjoittavien yhteisöjen huomioimista hyvän hallintotavan suositusten laatimisessa selvitettiin, todettiin, ettei listaamattomille yhtiöille ole tarpeen esittää yhtenäistä mallia. Keskuskauppakamari katsoi kuitenkin, että sellaisten suurten yhteisöjen, jotka harjoittavat lakisääteistä tai muuten yleisen edun kannalta merkittävää toimintaa, on aiheellista noudattaa hyvästä hallinnointitavasta annettuja ohjeita ja suosituksia comply or explain –periaatteen mukaisesti siltä osin kuin se yhteisöjen erityispiirteet huomioiden on mahdollista.⁵⁹⁵

Julkisten tehtävien yksityistämiskehitys on johtanut kahdentyyppisten organisaatioiden syntyymiseen. Toisaalta on syntynyt perinteisen virastomuodon pohjalta valtion ja kuntien liikelaitoksia, joilla on selkeiden viranomaistehtävien ohella liiketaloudellisiin intresseihin pohjautuvaa toimintaa. Toisaalta taas on puhtaasti yksityisoikeudellisia organisaatioita kuten yksityiset vartioimisliikkeet, joille on toimeksiantosopimuksilla uskottu julkisia hallintotehtäviä. Liikelaitosten tulee julkista tehtävää hoitaessaan toimia viranomaisen tavoin ja soveltaa toiminnassaan viranomaista velvoittavaa lainsäädäntöä. Muita tehtäviä liikelaitos voi hoi-

⁵⁹² Käsitteistä governing, governance ja government on käytetty suomennosta hallinta, jolla viitataan hallitsemiseen, vallankäyttöön ja poliittisten ohjelmien toimeenpanoon – poliittiseen vallankäyttöön ja sen piirissä olevien hallintaan. Etymologisesti governance-käsitteen sisältöä valaisee sen latinankielinen kantasana gubernare, joka tarkoittaa laivan ohjaamista. Hallinto-oikeutta ei kuitenkaan itsenäisenä oikeudenalana ole olemassa. (Koivisto 2011: 92–93, 99.)

⁵⁹³ Komulainen 2010: 198; Yhdistyksen hyvä hallinto 2008: 21–22.

⁵⁹⁴ Suomen listayhtiöiden hallinnointikoodi 2008: 6.

⁵⁹⁵ Listaamattomien yhtiöiden hallinnoinnin kehittäminen 2006: 2; Keskuskauppakamarin kannanotto 2006: 1.

taa puhtaasti yksityisoikeudellista yhteisöä sääntelevää lainsäädäntöä noudattaen.⁵⁹⁶

Hallintolakia sovelletaan aina yksityisen hoitaessa julkisia hallintotehtäviä riippumatta tehtävien sisällöstä (HL 2.3 §). Julkisuuslain määräykset koskevat lain tai asetuksen perusteella julkista tehtävää hoitavia yhteisöjä, laitoksia, säätiöitä ja yksityisiä henkilöitä silloin, kun ne käyttävät julkista valtaa (JulKL 4.2 §). Lain perusteluissa ei määritellä julkisen vallan käsitettä, mutta sen keskeiseksi sisällöksi on katsottu puuttuminen hallintopäätöksellä tai tosiasiallisella toiminnalla yksityisen oikeusasemaan. Lisäksi lain tavoitteena on tehostaa julkisuusperiaatteen toteuttamista laajentamalla lain soveltamisalaa kaikkiin lain nojalla julkisen vallan käyttöön kuuluvia tehtäviä hoitaviin sekä ottamalla säännöksissä huomioon lisääntynyt ostopalvelujen käyttö hallinnossa.⁵⁹⁷

Julkisuusperiaate voi joutua ristiriitaan yksilön perusoikeuksiin kuuluvien yksityisyyden ja yksityiselämän, luottamuksellisen viestin ja henkilötietojen suojan kanssa (PL 10.1 §). Osa yksityiselämää koskevista tiedoista onkin julkisuuslaissa säädetty salassa pidettäväksi. Myös säännös luottamuksellisen viestin suojasta (PL 10.2 §) voi vaikuttaa julkisuuden toteuttamiseen. Perusoikeuksiin kuuluu myös henkilötietojen suoja (PL 10.1 §), josta säädetään tarkemmin henkilötietolailla. Henkilötietolain soveltamisalaa ei julkisuuslain tapaan ole rajattu vain julkisen vallan käyttöön silloin, kun julkista hallintotehtävää hoitaa muu kuin viranomaisena. Lakia on sovellettava kaikkeen yksityisen harjoittamaan henkilötietojen käsittelyyn.⁵⁹⁸

Julkisuuslaissa on pyritty määrittelemään organisaatiot, joihin lakia sovelletaan. Yhteisöistä, joille on uskottu julkisen vallan käyttöön kuuluvia tehtäviä, lain perusteluissa mainitaan lainsäädäntötoimin perustetut julkisoikeudelliset yhdistykset kuten poronhoitolain (14.9.1990/848) mukaiset paliskunnat, metsästyslain (28.6.1993/615) mukaiset riistanhoitoyhdistykset, kauppakamariasetuksen (15.4.1988/337), joka kumottiin 1.1.2003 voimaan tulleella kauppakamarilalla (1.11.2002/878), mukainen Keskuskauppakamari ja asianajajista annetun lain (12.12.1958/496) mukainen Suomen Asianajajaliitto. Näille yhteisöille on lailla säädetty toistaiseksi voimassa olevia julkisia neuvonta-, valvonta- ja kurinpito-tehtäviä.⁵⁹⁹

Yksityisen turvallisuusalan yhteisöjä ei ole perustettu lainsäädäntötoimin, eikä yksityisellä turvallisuusalalla hoidettuja julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä

⁵⁹⁶ Sarja 2001: 57.

⁵⁹⁷ HE 30/1998 vp s. 32, 52

⁵⁹⁸ Kulla & Koillinen 2014: 106–107.

⁵⁹⁹ HE 30/1998 vp s. 33, 52–53.

ei ole lailla suoraan määrätty nimenomaan yksityisen turvallisuusalan yritykselle, vaan ne perustuvat lain nojalla tehtyyn toimeksiantosopimukseen. Sopimuksen osapuolena voi olla muukin kuin yksityisen turvallisuusalan yritys. Koska julkisuuslaissa on pyritty estämään julkisuusperiaatteen kaventuminen ostopalvelujen johdosta, julkisuuslain 4.2 §:n on katsottava velvoittavan sekä julkisen vallan käyttöä sisältäviä turvallisuustehtäviä hoitavaa yksityistä työntekijää että yritystä. Julkisuusperiaatetta on kuitenkin noudatettava vain julkista valtaa käytettäessä, ei kaikessa toiminnassa⁶⁰⁰.

Yksityisellä turvallisuusalalla julkisen vallan käyttö liittyy tosiasialliseen toimintaan, jossa ei synny julkisuuslain 5 §:n tarkoittamia asiakirjoja. Vartijalla ja järjestyksenvalvojalla on kuitenkin velvollisuus tehdä kiinniottoon ja voimakeinojen käyttöön johtaneista tehtävistä tapahtumailmoitus (LYTP 8, 33 §), jolla voi olla asianosaisen oikeusturvan lisäksi myös julkisen vallan käytön valvonnan ja hyvän hallinnon kannalta yleistä merkitystä. Koska tapahtumailmoituksia ei ole erikseen säädetty salassa pidettäviksi⁶⁰¹, julkisuusperiaatetta ja -lakia tulisi soveltaa niihin ja muihin mahdollisiin asiakirjoihin, jotka ovat syntyneet yksityisen turvallisuusalan tosiasiallisessa toiminnassa käytetyn julkisen vallan seurauksena.

Toimeksiantajalla ja valvontaviranomaisella on lain yksityisistä turvallisuuspalveluista 84.2 §:n mukaan oikeus saada jäljennös tapahtumailmoituksesta. Julkisuuslain 9 §:n nojalla tiedonsaantioikeus on jokaisella ihmisellä, oikeushenkilöllä ja viranomaisella⁶⁰². Tämä voi käytännössä osoittautua ongelmalliseksi, sillä tapahtumailmoitukseen saadaan kirjata toimenpiteen kohteena olleiden henkilöiden sukunimi, etunimi, henkilötunnus ja osoitetiedot (LYTP 8, 33 §). Julkisuuslain 24.1, 26 §:n mukaan salassa pidettäviä ovat asiakirjat, jotka sisältävät tietoja rikoksesta epäillyn, asianomistajan tai muun rikosasiaan liittyvän henkilön yksityiselämään liittyvistä arkaluonteisista seikoista samoin kuin sellaiset asiakirjat, jotka sisältävät tietoja rikoksen uhrista, jos tiedon antaminen loukkaisi rikoksen uhrin oikeuksia tai hänen muistoaan tai läheisiään, jollei tiedon antaminen ole tarpeen viranomaisen tehtävän suorittamiseksi. Lain 24.1, 31 §:n mukaan salassa pidettäviä ovat muun muassa asiakirjat, jotka sisältävät tiedon henkilön kotikunnasta ja hänen siellä olevasta asuinpaikastaan tai tilapäisestä asuinpaikastaan samoin kuin puhelinnumerosta ja muista yhteystiedoista, jos henkilö on pyytänyt tiedon salassapitoa ja hänellä on perusteltu syy epäillä itsensä tai perheensä terveyden tai turvallisuuden tulevan uhatuksi.

⁶⁰⁰ Mäenpää 2011a: 301–302.

⁶⁰¹ Julkisuuslain 24 §:ssä on 32 kohtaa käsittävä luettelo yleisimmistä salassapitoperusteista, jotka on pyritty laatimaan yleispäteviksi. Tarkoitus on ollut välttää salassapitosäännösten kirjaamistarvetta erityislakeihin. (Kulla & Koillinen 2014: 74–75.)

⁶⁰² Kulla & Koillinen 2014: 35.

Julkisuuslain 24.1 §:n kohtia 26 ja 31 tulkiten tapahtumailmoitusten tulisi pääosin olla salassa pidettäviä asiakirjoja. Ne voivat sisältää tietoja rikoksesta epäilystä, rikoksen uhrista tai rikokseen muuten liittyvistä henkilöistä ja heidän yhteystietojaan. Salassapitovelvollisuus voi kuitenkin julkisuuslain 25.2 §:n mukaan koskea vain jotakin asiakirjan osaa. Salassa pidettävä ja osittain salassa pidettävä asiakirja on merkittävä ja merkinnästä tulee käydä ilmi, miltä osin asiakirja on salassa pidettävä ja mihin salassapito perustuu. Tapahtumailmoituksista voidaan siis antaa jokaiselle tietoja, jos tietojen antaminen on mahdollista paljastamatta asiakirjoista sellaisia tietoja, joiden julkisuutta on lailla erikseen rajoitettu. Tämä edellyttää turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijalta, vartijalta ja järjestyksenvalvojalta erityistä huolellisuutta. Tapahtumailmoitus tulee laatia niin, että asiakirjan osittainen salassapito on tarvittaessa mahdollista julkisuuslain 24.1 §:n kohtien 26 ja 31 nojalla. Tapahtumailmoituksen laatimiseen johtavan julkisen vallan käyttäjän tulisi hyvän hallinnon neuvontaperiaatteen (HL 8 §) mukaisesti kertoa mahdollisuudesta henkilötietojen salaamiseen. Asianosainen tai asiaan muuten liittyvä henkilö ei välttämättä itse ole tästä tietoinen eikä osaa pyytää yhteystietojensa salaamista. Turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijan taas on järjestettävä tietohallintonsa siten, ettei tietoturvallisuus salassa pidettävien asiakirjojen tai niiden osien kohdalla vaarannu.

2.3.3 Palveluperiaate, neuvonta ja hyvän kielenkäytön vaatimus

Yksityisen turvallisuusalan työntekijöiden tehtäviin liittyy keskeisesti vuorovaihtus ja viestintä turvallisuuspalveluja hankkineen tahon asiakkaiden, yleisön ja muiden tahojen kanssa. Tällöin toiminnassa tulee erityisesti huomioida palveluperiaate (HL 7 §), neuvonta (HL 8 §) ja hyvän kielenkäytön vaatimus (HL 9 §). Palveluperiaatetta koskevan hallintolain 7.1 §:n mukaan asiointi ja käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti⁶⁰³. Asioinnilla tarkoitetaan julkisen tehtävän hoitamiseen liittyvien palvelujen käyttöä, joka tulisi olla mahdollisimman nopeaa, joustavaa ja yksikertaista sekä kustannuksia säästävää⁶⁰⁴. Säännöksen sanamuoto on tulkinnanvarainen siinä, mitä tarkoitetaan asianmukaisuudella ja mitä tehtävien tuloksellisuudella. Tarkoitus kuitenkin on, että palvelut järjestetään hallinnon asiakkaiden näkö-

⁶⁰³ Palveluperiaatteen hallintolakiin ottamisen taustalla on todennäköisesti Ruotsissa 1980-luvulla käyty keskustelu hallintotoiminnan laadusta, joka johti Ruotsin uuden hallintomenettelylain säätämiseen ja siihen sisällytettyyn palveluveloitteeseen (serviceskyldighet). Palveluperiaate voi liittyä myös anglosaksisessa oikeuskulttuurissa keskeisenä arvona pidettyyn yksilöiden kunnioittamisen periaatteena, joka tulisi huomioida kaikessa viranomaisen päätöksenteossa. (Kuusikko 2010: 67.)

⁶⁰⁴ HE 72/2002 vp s. 56–57.

kulmasta asianmukaisesti ja asiakkaiden tarpeet huomioiden. Markkinaperusteisissa palveluissa hallinnon asiakas on palvelusta maksava kuluttaja. Sen sijaan esimerkiksi turvallisuuspalveluissa, joissa henkilön oikeuksia voidaan rajoittaa voimakkaasti, ei aina ole luontevaa puhua asiakassuhteesta.⁶⁰⁵

Palveluperiaatteeseen kuuluvan tuloksellisuusvaatimuksen osa-alueita ovat tuottavuus, taloudellisuus ja vaikuttavuus. Tuottavuuden tavoitteena on mahdollisimman suuri tuotos mahdollisimman pienin taloudellisin kustannuksin. Vaikuttavuudesta voidaan erottaa asiakasvaikuttavuus, joka on keskeinen palvelun onnistumista arvioitaessa, ja yhteiskunnallinen vaikuttavuus.⁶⁰⁶ Mäenpään mukaan palveluperiaatteeseen sisältyvä tuloksellisuusvaatimus täydentää asiakaskeskeisyyttä, jolloin asiakassuhteen hyvän laadun oletetaan merkitsevän samalla hallinnollisten palvelujen toteuttamista tuloksellisesti niin, että tarkoitussidonnaisuuden periaate tulee huomioiduksi.⁶⁰⁷ Yksityisellä turvallisuusalalla tämän voi katsoa tarkoittavan ennen muuta suhdetta turvallisuuspalvelun hankkineen tahon asiakkaisiin, yleisöön ja muihin tahoihin eikä niinkään asiakassuhdetta palvelun ostajan kanssa. Palveluperiaatteeseen sisältyy sekä oikeudellisia että hallinnollisia aineksia ja punnintaa eri näkemysten välillä⁶⁰⁸. Palvelun asianmukainen toteutus on siten mahdollista suhteuttaa esimerkiksi käytettävissä oleviin resursseihin ja voimavaroihin⁶⁰⁹. Palveluperiaatteen nimissä ei kuitenkaan voi poiketa toiminnan lainmukaisuuden edellytyksistä, muista hyvän hallinnon taakeista tai oikeussuojan perusvaatimuksista⁶¹⁰.

Neuvontavelvollisuus ilmentää osaltaan palveluperiaatetta. Hallintolain 8.1 §:ssä määrätään, että viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin⁶¹¹. Säännöksen maininta ”toimivallan rajoissa annettavaan neuvontaan” tarkoittaa, ettei viranomaisella ole neuvontavelvollisuutta toiselle viranomaiselle kuuluvissa asioissa⁶¹². Neuvonnasta on säädetty myös laissa yksityisistä turvallisuuspalveluista. Lain 29.2 §:ssä määrätään, että järjestyksenvalvojan tulee ensisijaisesti neuvoin, kehotuksin ja käskyin ylläpitää järjestystä ja turvallisuutta toimialueellaan. Järjestyksenvalvojan neu-

⁶⁰⁵ Kulla 2015: 115–116.

⁶⁰⁶ Kulla 2015: 117–118.

⁶⁰⁷ Mäenpää 2011a: 93–94.

⁶⁰⁸ Kulla 2015: 116.

⁶⁰⁹ HE 72/2002 vp s. 61–62; Hautamäki, V-P 2004: 81.

⁶¹⁰ Kulla 2015: 116–117.

⁶¹¹ Neuvontavelvollisuutta koskeva säännös oli yksi hallintolakiluonnoksen kriittisimmien kommentoiduista kohdista. Myönteisimminkin asiaan suhtautuivat ns. massahallinnon viranomaiset kuten verohallinto ja Kansaneläkelaitos, joissa neuvonta saattaa nopeuttaa asioiden käsittelyaikaa. (Kuusikko 2010: 57–58.)

⁶¹² Hautamäki, V-P 2004: 82; Kuusikko 2010: 59.

vontavelvollisuus koskee siis tosiasiallisessa järjestyksenvalvontatoiminnassa syntyviä tilanteita. Järjestyksenvalvoja ei siten ole velvollinen antamaan neuvontaa esimerkiksi järjestyksenvalvontapalvelun ostaneelle taholle kuuluvissa asioissa. Hallintolain 8.2 §:n velvoittamana järjestyksenvalvojan on kuitenkin pyrittävä opastamaan neuvoa tarvitseva sen tahon puoleen, jolle varsinainen neuvontavelvollisuus kuuluu⁶¹³.

Hallintolain 9 §:ssä säädetään, että viranomaisen on käytettävä asiallista, selkää ja ymmärrettävää kieltä⁶¹⁴. Asiakkaan oikeudesta käyttää omaa kieltään viranomaisessa asioidessaan on voimassa, mitä siitä erikseen säädetään, ja mitä johdetaan Suomea sitovista kansainvälisistä sopimuksista. Säännös jättää tulkinnanvaraiseksi sen, milloin kieli on asiallista, selkeää ja ymmärrettävää. Asiallisuus on sidoksissa puolueettomuusvaatimukseen, jonka mukaan asiakkaaseen ei saa kohdistaa syrjiviä, loukkaavia tai väheksyviä kielellisiä ilmaisuja. Selkeys viittaa kaikenlaisiin puheen ja tekstin ymmärtämiseen liittyviin tekijöihin. Ymmärrettävyys on puheen ja tekstin sisällöllistä käsitettävyyttä.⁶¹⁵ Näiden toteutumisen arviointiin vaikuttavat muun muassa kulttuuriset ja asiayhteyden liittyvät tekijät. Tietyn rajoitetun oikeustilan täsmälliseen ilmaisemiseen saattaa joskus olla tarpeen käyttää asiallisena pidetyn kirjakielen sijaan katukieltä, murretta tai alamaailman kieltä.⁶¹⁶ Tämä voi konkretisoitua esimerkiksi järjestyksenvalvontatilanteissa eriluonteisissa tilaisuuksissa. Voi hyvin olettaa, että esimerkiksi Provinssirock-festivaalin yleisön käyttämät kielelliset ilmaisut poikkeavat vanhoillislestadiolaisten suviseuroihin osallistuvien kielenkäytöstä.

Kulla on pitänyt hyvän kielenkäytön vaatimuksen oikeudellista merkitystä toissijaisena ja pelkästään laatuvaatimuksena⁶¹⁷. Hallintolakia koskeva hallituksen esitys korostaa kielenkäytön yksiselitteisyyttä ja epäasiallisten ilmaisujen välttämistä⁶¹⁸. Asiallinen kielenkäyttö tarkoittaa, että asiakasta kohdellaan tahdikkaasti ja

⁶¹³ Kuusikon mukaan neuvontavelvollisuuden yhteyteen sijoitettu opastamisvelvollisuus saattaa todellisuudessa vähentää neuvontaa. Hänen mielestään säännöstä saatetaan tulkita niin, että aina kun asia ei kuulu viranomaisen toimivaltaan, henkilö ohjataan toiseen viranomaiseen. Jos henkilölle esitettäisiin muutama syy, miksi asiaa hoidetaan jossakin muualla, hän saisi alustavaa tietoa asian käsittelystä. Tällä olisi merkitystä etenkin niille, jotka ovat harvemmin asioivat viranomaisten kanssa. (Kuusikko 2010: 65.) Näkökulma on mielenkiintoinen mutta ei liene kovin merkityksellinen yksityisen turvallisuusalan kannalta.

⁶¹⁴ Tästä Kuusikko (2010: 63) on aivan oikeutetusti todennut: ”ei ole kovin realistista odottaa, että henkilöiden käyttämä kieli tulisi säännöksi sen selkeämmäksi”. Henkilön kielenkäyttöön vaikuttavat monet tekijät: kasvatus, koulutus, arvot, asenteet, uskomukset, kielenkäyttötilanne jne.

⁶¹⁵ Kulla 2015: 124–125.

⁶¹⁶ Hautamäki, V-P 2004: 83–84.

⁶¹⁷ Kulla 2015: 125.

⁶¹⁸ HE 72/2002 vp s. 59.

kunnioittavasti ja että häneen ei kohdisteta epäasiallisia ilmaisuja⁶¹⁹. Asiallisen kielenkäytön vaatimus ei estä huumorin käyttöä suullisissa asiakaspalvelutilanteissa, mutta siihen on suhtauduttava harkiten. Oikeusasiamiehelle kanneltiin toimeentulotukiyksikön palvelupisteen neuvonnassa olleen henkilön huumoriksi tarkoittamasta kielenkäytöstä:

A:n mukaan palvelupisteen neuvonnassa ollut mieshenkilö sanoi hänelle mm, että ”syö koirasi, leikkaa ne lihoiksi ja tee ruuaksi” ja että ”koirien turkeista voit ommella vaatteita”.

--

B on kertonut käyttävänsä usein huumoria vaikeiden asiakastilanteiden keventämiseen ja kertovansa usein vitsejä etenkin nuoremmille asiakkaille. B on kertonut kuitenkin pyrkivänsä arvioimaan tarkkaan, mitä kenellekin voi sanoa.

B:n tarkoitus oli ollut vastata A:lle leikkisästi, kun hän kuultuaan toimeentulotukihakemusten pitkistä käsittelyajoista oli todennut ”voi ei, mitä minä nyt teen”. Oikeusasiamiehen käsityksen mukaan B:n menettely oli epäasiallista ja hän kiinnitti B:n huomion vastaisen varalle hallinnon edellyttämään asialliseen kielenkäyttöön.⁶²⁰

Vaikka kyseessä olisi pääasiassa vain viranomaisen sisäisessä käytössä oleviin tietojärjestelmiin kirjattu selvitys, apulaisoikeusasiamies on katsonut hyvän kielenkäytön vaatimuksen velvoittavan virkamiestä:

*Poliisin laatimasta tehtävailmoituksesta ilmenevä maininta ”Ja tietysti päissään kuin Ellun kanat” on mielestäni epäasiallinen ilmaisu kuvaamaan asiakkaan käyttäytymistä ja saattaa häntä loukata.*⁶²¹

Poliisin tehtävailmoitusta koskevan hyvän kielenkäytön vaatimusta vastaavan veloitteen voi katsoa ulottuvan myös vartijaan ja järjestyksenvalvojaan heidän laatiessaan tapahtumailmoituksia.

⁶¹⁹ Kuusikko 2010: 63; Mäenpää 2011a: 173.

⁶²⁰ EOAK 26.1.2004 Dnro 253/4/02. Ks. suullisesta kielenkäytöstä myös ratkaisut maistraatin asiakaspalvelusta EOAK 8.10.2008 Dnro 786/4/07 ja tullivirkailijan kielenkäytöstä asiakaspalvelutilanteessa EOAK 27.2.2008 Dnro 4135/4/06.

⁶²¹ EOAK 14.11.2002 Dnro 1849/4/02. Asiallisen kielenkäytön vaatimus velvoittaa myös virkamiehen antaessa selvityksiä toisille viranomaisille (EOAK 8.10.2008 Dnro 786/4/07).

Veli-Pekka Hautamäki on määritellyt hyvän kielenkäytön arkikielisesti seuraavasti: asia tulisi esittää rautalangasta väntämällä, kiroilematta sekä vihjailematta asiakkaan henkilökohtaisiin ominaisuuksiin⁶²². Ratkaisussa, joka koski kante-
lua kihlakunnansyyttäjän menettelystä ja kielenkäytöstä, apulaisoikeusasiamies totesi:

*Perustuslain 21 §:ssä perusoikeutena turvattuun oikeuteen saada asia asianmukaisesti käsitellyksi kuuluu myös kielenkäytön asianmukaisuus. Virkakielen tulee olla asiallista ja sävyltään mahdollisimman neutraalia. Kielenkäytön asiallisuus merkitsee, ettei esimerkiksi keskusteluissa käytetä tietoisesti sanontoja jotka kuulijan, kuten tässä tapauksessa syyteharkinnassa olevan asian asianomistajan, voidaan otaksua koskevan loukkaaviksi, väheksyviksi tai jopa rasistisiksi. Julkista valtaa edustavalta virkamieheltä vaaditaan harkintakykyä ja tyylitajua sananvalinnoissaan. Virkamiehen tulee noudattaa näitä periaatteita myös silloin, kun hän joutuu väittelemään asiakkaan kanssa.*⁶²³

Yksityisellä turvallisuusalalla saattaa erityisesti järjestyksenvalvontatehtävissä olla hyvin tavallista, että järjestyksenvalvoja joutuu väittelytilanteeseen. Jos tilanteeseen liittyy lisäksi järjestyksenvalvojan vastustamista ja voimakeinojen käyttöä, kielenkäytön asianmukaisuuden harkinta nopeita ratkaisuja vaativassa tosiasiallisessa toiminnassa voi ymmärrettävästi olla haasteellista. Uhkaavaksi kärjistyvä tilanne ei kuitenkaan ole peruste poiketa asianmukaisen kielenkäytön vaatimuksesta.

Hyvän kielenkäytön vaatimukseen liittyy myös oikeus oman kielen käyttöön, josta on säädetty kielilaissa (6.6.2003/423). Sen 10 §:n mukaan yksityishenkilöllä on oikeus käyttää suomea tai ruotsia viranomaisissa asioitaessa. Viranomaisen on järjestettävä asiassa kuultavalle mahdollisuus tulla kuulluksi omalla kielellään, suomeksi tai ruotsiksi. Lain 9 §:n mukaan oikeudesta käyttää viranomaisissa muita kieliä kuin suomen, ruotsin ja saamen kieltä säädetään oikeudenkäyntiä, hallintomenettelyä ja hallintolainkäyttöä koskevassa lainsäädännössä, koulutusta koskevassa lainsäädännössä, terveydenhuolto- ja sosiaalilainsäädännössä sekä muussa eri hallinnonaloja koskevassa lainsäädännössä.

Yksityisellä turvallisuusalalla oman kielen käyttöoikeus voi olla erityisen merkittävä järjestyksenvalvonta- ja turvatarkastustehtävissä, joissa tehtävien hoitaminen edellyttää usein kielellistä kommunikointia tavoitteiden toteutumiseksi. Erityisesti satamien ja lentoasemien turvatarkastuksissa korostuu myös muilla kuin suomen ja ruotsin kielellä asioimisen tarve. Oikeus oman kielen käyttöön ulottuu sekä kirjalliseen että suulliseen kansalliskielten käyttöön. Kaksikielisen viran-

⁶²² Hautamäki, V-P 2004: 85–86.

⁶²³ EOAK 11.11.2011 Dnro 460/4/11.

omaisen tulee myös osoittaa käyttävänsä molempia kieliä. Joukkoliikenteen lipuntarkastuksia koskevassa ratkaisussaan eduskunnan oikeusasiamies totesi:

Lähtökohtana on, että HSL:n kaltainen kaksikielinen viranomainen on kielilain 23 §:n 2 momentin mukaisesti velvollinen palvelemaan yleisöä suomeksi ja ruotsiksi, minkä lisäksi sen tulee sekä palvelussaan että muussa toiminnassaan osoittaa yleisölle käyttävänsä molempia kieliä.

--

Jotta kielelliset perusoikeudet tulisivat perustuslain 22 §:n edellyttämällä tavalla asianmukaisesti turvatuiksi, sääntelyä oli mielestäni välttämätöntä tulkita perusoikeusmyönteisesti niin, että se kattaa lähtökohtaisesti kaiken viranomaisen toiminnan, niin kirjallisen kuin suullisenkin.⁶²⁴

Julkisyhteisöjen henkilöstöltä vaadittavasta kielitaidosta säädetään lailla (6.6.2003/424). Yksityisen turvallisuusalan henkilöstöltä vaadittavasta kielitaidosta sen sijaan ei ole säännöksiä, mitä voi pitää oikeusturvan kannalta puutteena. Perustuslakivaliokunta on tosin kiinnittänyt huomiota koulutusvaatimuksiin ja kielilainsäädännön vaatimuksiin vartijan ja järjestyksenvalvojen tehtävissä uutta lakia yksityisistä turvallisuuspalveluista koskevassa lausunnossaan⁶²⁵. Julkisessa hallinnossa oikeusturvan takeet perustuvat muun muassa henkilöstön koulutukseen ja asiantuntemukseen ja niiden edellyttämiin pätevyysvaatimuksiin⁶²⁶. Koska julkisia palveluja yksityistetään ja ulkoistetaan yhä laajemmin, tulisi lainsäätäjän harkita, pitäisikö julkisyhteisön henkilöstöltä vaadittavat kielitaitovaatimukset ulottaa koskemaan myös sellaista yksityistettyjä ja ulkoistettuja julkisia palveluja hoitavaa henkilöstöä, joka työssään käyttää julkista valtaa. Samaa olisi pohdittava myös kaksikielisen viranomaisen hankkiessa yksityisiltä toimijoilta sellaisia turvallisuuspalveluja, joihin liittyy viestintää viranomaisen asiakkaiden kanssa. Tosin hankkiessaan palveluja toimeksiantosopimuksen perusteella, viranomaisen on kielilain 25 §:n velvoittamana varmistettava, että tehtävää hoidettaessa annetaan kielilain mukaista kielellistä palvelua. Viranomaisen varmistamisvelvollisuus koskee myös muiden kuin julkisten hallintotehtävien hoitamista, jos kielilain edellyttämän palvelutason ylläpitäminen sitä vaatii.

⁶²⁴ EOAK 29.4.2011 Dnro 4309/2/10.

⁶²⁵ PeVL 22/2014 vp s. 2–3.

⁶²⁶ HE 79/2014 vp s. 112; Husa & Pohjolainen 2002: 70.

3 Julkinen hallintotehtävä yksityisellä turvallisuusalalla

Perustuslakivaliokunta otti 1980-luvun puolivälissä tulkinnalliseksi lähtökohdaksi niin sanotun valtiosääntöoikeudellisen virkamieshallintoperiaatteen. Sen tarkoituksena oli turvata julkisen vallan käyttöön liittyvä lainmukaisuus, puolueettomuus ja menettelyllinen johdonmukaisuus tietyin viranomaisasemaa ja virkasuhdetta koskevin muodollisin vaatimuksin. Vuonna 2000 voimaan tulleen perustuslain 124 §:ssä tulkintakannanotot vahvistettiin lainsäätäjää sitovina oikeussääntöinä. Virkamieshallintoperiaatetta ei kuitenkaan ole pidetty ehdottomana esteenä julkisen vallan käyttämisestä sisältävien tehtävien antamiselle muille kuin virkamiehille. Silloin perustuslakivaliokunnan mukaan edellytyksenä on, että tehtävien hoitamisesta ja siinä noudatettavasta menettelystä on riittävän yksityiskohtaiset säännökset, oikeusturvanäkökohdat huomioidaan ja että julkisen vallan käyttöön liittyviä tehtäviä hoitavat henkilöt kuuluvat rikosoikeudellisen virkavastuun piiriin.⁶²⁷ Oikeusturvan toteutumisessa suuri merkitys on henkilöstön koulutuksella, asiantuntemuksella ja pätevyysvaatimuksilla⁶²⁸.

Julkinen hallintotehtävä voidaan 124 §:n nojalla antaa muulle kuin viranomaiselle, mutta merkittävää julkisen vallan käyttöä ei kuitenkaan voida antaa muulle kuin viranomaiselle⁶²⁹. Merkittävää julkisen vallan käyttöä on esimerkiksi itsenäiseen harkintaan perustuva oikeus käyttää voimakeinoja tai muuten puuttua merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin⁶³⁰. Kiellon pyrkimyksenä on pitää merkittävimmät viranomaistehtävät ja yksilön perustuslaillisen aseman kannalta olennaiset toimivaltuudet viranomaisorganisaatiolla. Merkittävä julkisen vallan käyttö kuvaa vallankäytön intensiteettiä eli sen voimakkuutta ja välittömyyttä. Intensiivisimpänä ääripäänä on voimakeinojen käyttö. Intensiteettiä arvioidaan erityisesti vallankäytön kohteen näkökulmasta. Määre omaksuttiin lainsäädäntöön perustuslakiuudistuksen yhteydessä.⁶³¹

Julkinen vallan toimintapiiriin kuuluvien tehtävien hoitamisen yksityisen henkilön tai yrityksen toimesta on yleensä katsottu edellyttävän oikeuttavaa lainsäädäntöä. Helsingin hallinto-oikeus on ratkaisussaan katsonut, että kunnallinen pysäköinninvalvoja ei ole voinut määrätä yksityisen vartiointiyhtiön tai kaupun-

⁶²⁷ Eteläpää 2010: 216–219; Keravuori–Rusanen 2008: 12, 14, 90; Mäenpää 2013: 98–99; PeVM 10/1998 vp s. 35.

⁶²⁸ HE 79/2014 vp s. 112; Husa & Pohjolainen 2002: 70.

⁶²⁹ Vrt. lailla SFS 2010:1408 lisätty säännös Ruotsin hallitusmuotoon, jonka 12 luvun 4 §:n mukaan hallintotehtäviä voidaan antaa kunnille ja myös muille oikeushenkilöille ja yksilöille. Jos tehtävä sisältää viranomaistoimintaa, tehtävä voidaan antaa vain lain nojalla. Ruotsissa minkä tahansa hallintotehtävän ulkoistaminen on mahdollista laila.

⁶³⁰ HE 1/1998 vp s. 179.

⁶³¹ Husa & Pohjolainen 2002: 69; Keravuori–Rusanen 2008: 413–414, 416.

gin liikelaitoksen työsuhteessa olevaa työntekijää suorittamaan pysäköinnintarkastajan tehtäviä, koska asiasta ei ollut lailla tai sen nojalla määrätty. Työntekijöillä ei ollut asiassa toimivaltaa.⁶³² Apulaisoikeusasiamiehen mukaan kunnallista pysäköinninvalvontaa voivat hoitaa vain pysäköinninvalvoja ja hänen valvontapulaisensa ja valvontapulaisten tehtävää on hoidettava virkasuhteessa, koska tehtävässä käytetään julkista valtaa:

Pysäköintivirhemaksusta annetun lain nojalla pysäköinninvalvonta ja pysäköintivirhemaksun määrääminen voidaan lääninhallituksen määräyksellä antaa kunnalle. Kunnan tulee asettaa kunnallinen pysäköinninvalvoja ja tarpeellinen määrä pysäköinninvalvojan valvontapulaisia. Kunnallista pysäköinninvalvontaa voivat siis hoitaa vain pysäköinninvalvoja ja hänen valvontapulaisensa.

Kuntalain mukaan tehtävää, jossa käytetään julkista valtaa, hoidetaan virkasuhteessa. Tällaista tehtävää varten perustetaan virka. Pysäköinninvalvojan valvontapulaisten tehtäviä on näin ollen hoidettava virkasuhteessa.

*Valvontapulaisten tehtäviä voidaan siis määrätä vain pysäköinninvalvontaoikeuden saaneen kunnan viranhaltijalle, joka kuuluu pysäköintivirhemaksusta annetun lain mukaiseen kunnalliseen valvontahenkilökuntaan.*⁶³³

Julkista hallintotehtävää ei voi sopimuksellakaan antaa muulle kuin viranomaiselle ilman laista johtuvaa perustetta⁶³⁴. Yksityistämisen yhteydessä saattaa myös KKO:n ratkaisun 2010:23 eli niin sanotun ParkCom-tapauksen tapaan tulla arvioitavaksi, onko kyseessä lakiin perustuva julkisen vallan käyttö vai yksityisten välinen sopimus ja sen noudattaminen. ParkCom-tapauksessa oli kyse siitä, oliko auton pysäköimisellä alueelle syntynyt pysäköinnin valvontaa alueella harjoittaneen yhtiön ja alueelle pysäköineen auton kuljettajan välille opastetun ehtojen mukainen pysäköimistä koskeva sopimus. Korkeimman oikeuden tulkinta asiasta oli seuraava:

Kiinteistön omistajalla ja haltijalla on oikeus määrätä omistamansa tai hallitsemansa alueen käytöstä, jollei sitä ole laissa kielletty. Tieliikennelain 28 §:n 2 momentin yksityiselle alueelle pysäköintiä koskevat säännökset eivät estä kiinteistön omistajaa tai haltijaa

⁶³² Helsingin HAO 19.9.2007 07/1242/2 (FINLEX); Helsingin HAO 30.11.2007 07/1721/2 (FINLEX).

⁶³³ EOAK 3.3.2009 Dnro 3082/2/07. 1.1.2012 voimaan astuneen lain pysäköinninvalvonnasta (17.6.2011/727) 12.3 §:ssä edellytetään edelleen, että kunnallinen pysäköinninvalvoja ja pysäköinnintarkastaja ovat virkasuhteessa julkisyhteisöön. Lain 10 §:n mukaan toimivaltaisia viranomaisia ovat poliisin ohella aluehallintovirastolta luvan kunnalliseen pysäköinninvalvontaan saaneet kunnat.

⁶³⁴ EOAK 30.9.2009 Dnro 1640/4/08; HE 90/2005 vp s. 42; EOAK 10.2.2009 Dnro 1450/2/07.

jaa määräämillään ehdoilla sallimasta pysäköintiä alueellaan ja eivätkä siten myöskään tekemästä sopimusta siitä, millä ehdoilla sen omistamalle alueelle saa pysäköidä ja mitä sopimuksen ehtojen rikkomisesta seuraa. Sopimuksen tekemistä ei estä myöskään se, että tieliikennelain 28 §:n 2 momentti ja 105 § sekä pysäköintivirhemaksusta annetun lain soveltamisalaa koskeva 1 §:n säännös huomioon ottaen vain poliisilla ja kunnallisella pysäköinninvalvojalla on oikeus määrätä pysäköintivirhemaksu virheellisestä pysäköinnistä yksityisellä alueella. Periessään väitettyyn sopimukseen perustuvaa valvontamaksua kiinteistön omistaja tai haltija ei käytä tätä lain mukaan viranomaiselle kuuluvaa toimivaltaa. Tässä tapauksessa ei siten ole kysymys julkisen vallan käytöstä, vaan ainoastaan siitä, onko yksityisten välille syntynyt pysäköintiä yksityisellä alueella koskeva sopimus ja onko sopimusta rikottu.

Ratkaisusta eriävän mielipiteen jättäneet kaksi tuomaria perustelivat kantaansa muun muassa sillä, että muuhun kuin nimenomaiseen tahdonilmaisuuksiin perustuvan sopimuksen syntyminen edellyttää, että sopimukseen hiljaisesti sitoutuva osapuoli voi ymmärtää menettelynsä merkitsevän sopimukseen sitoutumista ja on tietoinen sopimuksen olennaisista ehdoista.

Alemmassa asteessa Helsingin hovioikeudessa oli katsottu, että valvontamaksun osalta oli kysymys julkiselle vallalle annetun tehtävän suorittamisesta rinnan julkisen vallan kanssa, ja että valvontamaksun määrääminen kiinteistön omistajan tai haltijan toimesta olisi perusteltua vain lain nojalla. Sisällöllisesti valvontamaksu muistutti pysäköintivirhemaksua ja oli siten rangaistusluonteinen. Valvontamaksun antaminen rangaistusluonteisena oli laissa säänneltyä viranomaiselle kuuluvaa julkisen vallan käyttöä. Oikeuttavan lain puuttessa yksityisen yhtiön asettamat valvontamaksut olivat lain vastaisia.⁶³⁵

Tapaus ParkCom osoitti, että yksityinen ja julkinen voivat lomittua niin, että joskus voi olla vaikea hahmottaa, mikä on oikeudellisesti oikein. Se, määrittävätkö tuomareiden ratkaisuja julkis- vai yksityissoikeudelliset taustaoletukset ja teoriat, vaikuttaa lopputulokseen. Argumentointi lähtee sen selvittämisestä, onko kyse julkisen vallan käytöstä tai julkisesta hallintotehtävästä vai siitä, millä edellytyksin syntyy laillinen, sitova sopimus.⁶³⁶

Korkeimman oikeuden ratkaisun jälkeen perustuslakivaliokunnassa käsiteltiin lakiehdotusta yksityisestä pysäköinninvalvonnasta. Valiokunnan mukaan yksityiseen pysäköinninvalvontaan sisältyy perustuslain 124 §:ssä tarkoitetun julkisen hallintotehtävän piirteitä ja toiminta rinnastuu käytännössä julkiseen pysäköinninvalvontaan monin tavoin⁶³⁷. Aiempiin lausuntoihinsa ja oikeuskirjallisuuteen

⁶³⁵ KKO 2010:23 (FINLEX).

⁶³⁶ Mäkinen, Eija 2011: 17.

⁶³⁷ PeVL 57/2010 vp s. 5.

viitaten perustuslakivaliokunta on katsonut, että pysäköintivirhemaksun kaltainen yksityinen valvontamaksu on hallinnollinen seuraamus, jonka määräämiseen sisältyy merkittävää julkisen vallan käyttöä⁶³⁸. Myös Keravuori-Rusanen on pitänyt hallinnollisten seuraamusten määräämistä perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuna merkittävän julkisen vallan käyttönä⁶³⁹. Kun yksityisen pysäköinninvalvonnan mahdollistava laki⁶⁴⁰ ehdotettiin säädettäväksi, lakiehdotus olisi perustuslakivaliokunnan mukaan voitu käsitellä vain perustuslain 73 §:ssä säädetyssä järjestyksessä. Koska poikkeuslakimenettelyyn turvautumista puoltavia syitä ei valiokunnan mielestä ollut, se esitti lakiesityksen hylkäämistä. Hylkäämistä esitti myös lakivaliokunta, ja eduskunnan toisessa käsittelyssä 8.3.2011 lakiesitys valiokuntien esitysten mukaisesti hylättiin. Yksityistä pysäköinninvalvontaa ei pidetty riittävänä syynä poiketa perustuslain 124 §:n kiellosta antaa merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältävä tehtävä muun kuin viranomaisen hoidettavaksi.⁶⁴¹

Perustuslakivaliokunnan kannanoton jälkeen tilanne oli mielenkiintoinen, sillä oli olemassa edellä mainittu perustuslakivaliokunnan kannanotto ja toiseen suuntaan viittaava aiempi korkeimman oikeuden ratkaisu. Korkeimmalle oikeudelle tehtiinkin oikeudenkäymiskaaren 31:7.1:n nojalla sen oman ratkaisun purkua koskeva hakemus, jonka mukaan tuomio oli perustunut ilmeisen väärään lain soveltamiseen. Korkein oikeus hylkäsi purkuhakemuksen vedoten muun muassa asian tulkinnanvaraisuuteen, mitä ei ole muuttanut se, että perustuslakivaliokunta on myöhemmin lausunnossaan katsonut yksityistä pysäköinninvalvontaa koskevan lakiehdotuksen olevan perustuslain 124 §:n vastainen⁶⁴².

Tämän jälkeen eduskunnalle annettiin uusi esitys pysäköinnissä avustamista koskevaksi lainsäädännöksi. Tarkoitus oli muuttaa lakia pysäköinninvalvonnasta ja säätää uusi laki pysäköinninvalvontaluvasta ja valvonta-avustajista. Ehdotuksen mukaan kunnallinen pysäköinninvalvoja olisi voinut käyttää yksityisellä alueella ja maastossa apunaan sellaista luonnollista tai oikeushenkilöä, jolla on pysäköinninvalvontalupa. Avustamiseen olisi tarvittu sekä viranomaisen valtuutus että alueen omistajan tai haltijan suostumus.⁶⁴³ Perustuslakivaliokunnan mukaan laki voitiin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Valiokunta otti nyt kantaa myös sopimusvapauteen: ”Julkinen hallintotehtävä voidaan perustuslain 124 §:n mukaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla.

⁶³⁸ PeVL 32/2003 vp s. 2; PeVL 55/2005 s. 2; PeVL 18/2007 vp s. 7; PeVL 45/2006 vp s. 2; PeVL 57/2010 vp s. 5–6.

⁶³⁹ Keravuori-Rusanen 2008: 453.

⁶⁴⁰ HE 233/2010 vp.

⁶⁴¹ PeVL 57/2010 vp s. 5, LaVM 42/2010 vp s. 3, PTK 167/2010 vp.

⁶⁴² KKO:2011:43.

⁶⁴³ HE 79/2012 vp. s. 1.

Julkisen hallintotehtävän hoitaminen ei siten kuulu sopimusvapauden piiriin. Muu kuin viranomaisen ei voi ryhtyä omasta aloitteestaan hoitamaan tällaista tehtävää sopimuksen perusteella.” Valiokunta korosti kiinteistön omistajan ja haltijan lähtökohtaista oikeutta määrätä alueen käytöstä kuten pysäköinnistä, jonka ehdoista ja perittävästä korvauksesta hän voi sopia. Sopimukseen voi sisältyä myös sopimusrikkomuksesta aiheutuvia seuraamuksia koskevia sopimusehdoja.⁶⁴⁴

Esitys ei johtanut lain säätämiseen vaan se raukesi keväällä 2015. Koska tilanne on edelleen jossain määrin epäselvä, yksityinen pysäköinninvalvonta edellyttäisi sääntelyä. Tähän mennessä vireillä olleet yksityistä pysäköinninvalvontaa koskevat oikeustapaukset ja lainsäädäntöhankkeet ovat kuvanneet hyvin julkisen hallintotehtävän määrittelyn ongelmia, kun samankaltainen julkinen ja yksityinen toiminta lomittuvat toisiinsa.

Julkisista palvelutehtävistä, joita Ilmailulaitos voi toimialaansa liittyvänä hoitaa, säädettiin kumotun lain Ilmailulaitoksesta 4 §:ssä. Lain ilmailulaitoksen muuttamisesta osakeyhtiöksi 10.3 §:n mukaan perustettavaan osakeyhtiöön sovelletaan Ilmailulaitoksesta annetun lain 4 §:n mukaisia tehtäviä, kunnes toisin säädetään tai päätetään. Turvatarkastuksia ei säännöksessä mainita. Apulaisoikeusasiamies onkin pitänyt lentoasemien turvatarkastusten järjestämisvastuun sääntelyä puutteellisena, koska laissa Ilmailulaitoksesta ei ole säädetty tästä julkisesta hallintotehtävästä toisin kuin liikelaitokselle annetuista julkisiksi palvelutehtäviksi nimetyistä tehtävistä⁶⁴⁵. Puute korjattiin uudessa 13.11.2014 voimaan tulleessa ilmailulaissa, jossa vastuu ilmailun turvaamiseen tähtäävien toimenpiteiden ja järjestelyiden toimeenpanosta säädettiin lain 99 §:ssä lentoaseman pitäjälle, jollei vastuuta ole säädetty viranomaiselle, lentoliikenteen harjoittajalle tai muulle toiminnanharjoittajalle.

3.1 Voimakeinojen käyttö

Ennen perustuslakiuudistusta perustuslakivaliokunta oli omaksunut rajoituksista julkisen hallintotehtävän siirtämiseksi muulle kuin viranomaiselle suhteellisen vakiintuneen tulkintalinjan. Tehtäviä voitiin siirtää vain lailla tai lain nojalla. Toinen rajoitus koski voimakeinojen käyttöä, johon voitiin antaa yksityiselle oikeus vain poliisin tai muun viranomaisen tilapäisluonteiseksi avustamiseksi konkreettisen virkatehtävän hoitamisessa. Lisäksi edellytettiin, että voimakeinoja käytetään viranomaisen ohjauksessa.⁶⁴⁶ Voimakeinoilla tarkoitetaan poliisin tai muun

⁶⁴⁴ PeVL 23/2013 vp. s. 5.

⁶⁴⁵ AOA 8.6.2009 Dnrot 1242/4/07, 1447/2/07 ja 223/2/08; Sarja 2010: 35.

⁶⁴⁶ Tuori 1999c: 926.

turvallisuutta ylläpitävän virkamiehen valtaa virkatehtävää suorittaessaan käyttää vastarinnan murtamiseksi tai muutoin virkatehtävän toteuttamiseksi ruumiinvoimia tai erilaisia välineitä, jopa ampuma-asetta. Oikeudellisesti arvioiden ruumiillisen voiman ja erilaisten välineiden käyttäminen voi olla joko voimakeinojen käyttöä tai hätävarjelua. Viranomaisen toimivaltuuksiin kuuluvaa oikeutta voimakeinojen käyttöön kutsuttiin aikaisemmin usein julkisoikeudelliseksi hätävarjeluksi.⁶⁴⁷

Kun perustuslakivaliokunta vuonna 1998 hyväksyi järjestyksenvalvojen valtuuden tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä säädetyn lain nojalla puuttua perustuslain suojaa nauttiviin vapausoikeuksiin ja oikeuden itsenäiseen voimakeinojen käyttöön, valiokunta päätyi tietoisesti aikaisemmasta tulkintakäytännöstään poikkeavaan ratkaisuun⁶⁴⁸. Vielä kolme vuotta aikaisemmin perustuslakivaliokunta oli katsonut voimakeinojen käyttöoikeuden uskomisen muille kuin virkamiehille olevan perustuslainsäätämisyjärjestyksen käyttämistä vaativa seikka⁶⁴⁹. Tuori kyseenalaisti valiokunnan linjanmuutoksen kärkevästi: ”Lausunto uhkaa romuttaa sen uuden perustuslain säätämisen yhteydessä viimeksi vahvistetun tulkintalinjan, joka on asettanut pidäkkeitä viranomaisorganisaation väkivalta-monopolin hajauttamiselle”. Hänen mukaansa vastaavia yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen sekä lainsäätäjän turvaamisvelvollisuuteen viittaavia perusteluja tarjotaan aina, kun harkitaan oikeuksien antamista voimakeinojen käyttöön muille kuin viranomaisille.⁶⁵⁰

Voimakeinosäännöksiä voidaan kutsua niin sanotuiksi toisen asteen toimivalta-säännöksiksi, sillä voimakeinojen käytön laillisuus riippuu lähtökohtaisesti siitä, että se peruspäämäärä, johon ollaan pyrkimässä, on laillinen. Sääntelyssä on huomioitava, että voimankäytöllä puututaan erityisesti henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja omaisuuteen⁶⁵¹. Perustuslain 7.3 §:n mukaan henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ei saa mielivaltaisesti puuttua ilman laissa säädettyä perustetta. Rikoslain 4:6:n yleissäännöksessä edellytetään laintasoista sääntelyä muiden kuin poliisin virkatehtävien tai niihin rinnastettavien tehtävien yhteydessä.

Järjestyksenvalvojan ja vartijan sekä valtioneuvoston, sen ministeriöiden ja oikeuskanslerinviraston turvatarkastajan voimankäyttöoikeudet (ks. taulukko 7) vastaavat asiasisällöllisesti poliisilain 2:17.1:ssä säädettyjä poliisimiehen voimankäyttöoikeuksia. Säännöksestä voidaan poimia seuraavat myös yksityisten turval-

⁶⁴⁷ Helminen, Kuusimäki & Rantaeskola 2012: 768–769.

⁶⁴⁸ PeVL 44/1998 v s. 1.

⁶⁴⁹ PeVL 1/1994 vp s. 1; PeVL 15/1994 vp s 1.

⁶⁵⁰ Tuori 1999c: 928.

⁶⁵¹ Helminen, Kuusimäki & Rantaeskola 2012: 768, 771, 778.

lisuusalan henkilöstön voimankäyttöoikeuksia velvoittavat kriteerit: virkamies (rikosoikeudellinen virkavastuu), virkatehtävän suorittaminen, vastarinnan murtaminen, jonka yhteydessä tarkastellaan myös muita tarkoituseriä kuten tarpeellisuutta ja puolustettavuutta. Yksityisen turvallisuusalan henkilöstöä koskevat säännökset kuitenkin rajoittavat valtuuksien käytön tapauskohtaisiksi.⁶⁵²

Turvataarkastajien voimankäyttöä koskeva sääntely on epäyhtenäistä. Muun kuin viranomaisen palveluksessa oleva turvataarkastaja voi toimia tuomioistuimessa, poliisin toimitiloissa, satamissa, lentoasemilla, valtioneuvostossa, ministeriöissä ja oikeuskanslerinvirastossa. Turvataarkastuksen suorituspaikasta riippuu, onko yksityisen turvataarkastajan oikeudesta voimankäyttöön säädetty jotain, määrätäänkö siitä turvataarkastuspaikkaa koskevassa erityislainsäädännössä vai viitataan sen osalta muussa lainsäädännössä annettuihin määräyksiin. Tuomioistuimissa on lisäksi merkitystä sillä, onko yksityinen turvataarkastaja vartioimisliikkeen vartija vai muu yksityinen henkilö. Kun tuomioistuimen turvataarkastajana toimii vartioimisliikkeen vartija, lain turvataarkastuksista tuomioistuimissa perustelujen mukaan vartijalla on oikeus voimakeinojen käyttöön henkilön poistamiseksi tuomioistuimesta vartijan voimankäyttöä koskevien säännösten nojalla⁶⁵³. Silloin kun turvataarkastajana toimii tuomioistuimen palveluksessa oleva henkilö, joka ei ole virkasuhteessa, tai muu poliisin tehtävään hyväksymä henkilö, hänellä ei ole oikeutta käyttää voimakeinoja (L turvataarkastuksista tuomioistuimissa 4.2 §, 6.2 §).

Poliisin toimitiloissa turvataarkastajana toimiva muu kuin poliisimies tai poliisin palveluksessa oleva virkamies ei saa käyttää voimakeinoja henkilön poistamiseksi poliisin tiloista, ellei muusta lainsäädännöstä muuta johdu (PoL 3:4). Perustuslakivaliokunnan mukaan tarkoitus on, että vain poliisimiehellä ja poliisin palveluksessa olevalla virkamiehellä on oikeus käyttää voimakeinoja tarkastuksesta kieltäytyvän henkilön poistamiseksi poliisin toimitiloista. Valiokunta kiinnitti asiaan huomiota lausunnossaan vuonna 2005. Perustuslakivaliokunnan mielestä rajaus ei momentin kirjoitusasun vuoksi ilmene laista selvästi vaan kirjoitusasu olisi ollut syytä tarkistaa.⁶⁵⁴ Poliisilain perusteluissa säännöstä ei kuitenkaan tarkennettu myöhemmin lakia uudistettaessa⁶⁵⁵. Myöskään perustuslakivaliokunta ei enää vuonna 2010 kiinnittänyt asiaan huomiota vaan totesi lausunnossaan, että voimakeinojen käyttämistä koskeviin perussäännöksiin ei ehdoteta muutoksia⁶⁵⁶. Entinen kirjoitusasu jäi lakiin, mikä herättää kysymyksen, miksi lainsää-

⁶⁵² Helminen, Kuusimäki & Rantaeskola 2012: 774–775; Keravuori–Rusanen 2008: 425–426; HE 22/2014 vp s 43, 64–65.

⁶⁵³ HE 3/1999 vp s. 11.

⁶⁵⁴ PeVL 11/2005 vp s. 8.

⁶⁵⁵ HE 266/2004 vp s. 45; HE 224/2010 vp s. 87.

⁶⁵⁶ PeVL 67/2010 vp s.1.

täjä on halunnut lopettaa säännöksen lauseella ”ellei muusta lainsäädännöstä muuta johdu”, jos voimankäyttöoikeutta ei kuitenkaan ole ollut tarkoitus antaa muille kuin poliisimiehelle ja poliisin palveluksessa olevalle virkamiehelle.

Satamien turvatarkastajien oikeudesta voimankäyttöön hallintovaliokunta on todennut, että oikeus voimankäyttöön ei ole johdettavissa muualta laista. Valiokunta edellytti lisäksi, että jos yksityiselle turvatarkastajalle katsotaan olevan tarpeen antaa oikeus voimakeinojen käyttöön, säännöksestä tulee suoraan käydä ilmi, millaisia voimakeinoja turvatarkastaja voi käyttää ja missä tilanteissa.⁶⁵⁷

Lentoasemien turvatarkastuksista säädetään ilmailulain 95 §:ssä, että niiden suorittamisesta säädetään turva-asetuksessa ja sen nojalla annetuissa komission asetuksissa. Tarkastustoimintaan sovelletaan suoraan eurooppaoikeuden säännöksiä. Kansallisesti säännellään siitä, kuka hoitaa turvatarkastuksen järjestelyt ja kuka suorittaa tarkastukset. Lentoasemien turvatarkastajien voimankäytöstä ei ole kansallisessa lainsäädännössä sääntelyä. Perustuslakivaliokunnan mielestä vastaavia kysymyksiä koskevan käytännön mukaan turvatarkastajilla ei tule olla oikeutta voimankäyttöön. Jos turvatarkastajille olisi haluttu säätää siihen oikeus, valiokunta katsoi siihenastiseen tulkintakäytäntönsä viitaten, että lakiehdotus olisi siitä syystä ollut käsiteltävä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Tavallisen lainsäädäntöjärjestyksen edellytyksenä oli, etteivät muut kuin virkamiehet saaneet oikeutta voimakeinojen käyttöön.⁶⁵⁸

Julkisen vallan käytön systematiikan kannalta merkittävää on, millä edellytyksillä voimankäyttöoikeuksia voidaan antaa yksityiselle ja miten asiaa on oikeudellisesti argumentoitu lainsäädännössä. Perustuslakivaliokunnan käytännössä on seuraavia tulkintaa ohjaavia näkökohtia. Yksityisen oikeus voimankäyttöön on poikkeuksellinen järjestely ja yksityisellä on voimankäyttöön kuuluvissa tehtävissä vain viranomaistoimintaa avustava luonne. Järjestelyn on oltava välttämätön tehtävään liittyvän voimakkaan julkisen intressin turvaamiseksi tausta-ajatukseksi useimmiten jonkin perusoikeuden suojaaminen voimankäyttöä sisältävällä toimenpiteellä. Lisäksi yksityisille voidaan antaa voimankäyttöoikeuksia rajoitetummin kuin virkamiehille. Esimerkiksi poliisivaltuuksiin rinnastettavien toimivaltuuksien antamista yksityiselle ei ole pidetty mahdollisena. Perustuslakivaliokunta on edellyttänyt myös, että toimivaltuudet ovat rajattavissa ajallisesti ja paikallisesti ja että voimankäyttöön oikeudet saaneilla on niiden käyttämiseen riittävä ja asianmukainen koulutus.⁶⁵⁹

⁶⁵⁷ HaVL 11/2004 vp s. 4.

⁶⁵⁸ PeVL 1/1994 vp s. 1–3.

⁶⁵⁹ PeVL 20/2002 vp. s. 3; Keravuori–Rusanen 2008: 428–432.

Voimakeinojen käyttöä ohjaa tarpeellisuus- ja puolustettavuusvaatimukset. Tarpeellisuusvaatimuksen johdosta voimakeinoja saa käyttää vain, jos muilla käytössä olevilla keinoilla ei ole mahdollista suorittaa virkatointia. Tarpeellisuusvaatimukseen sisältyy myös lievimmän mahdollisen väkivallan vaatimus. Voimakeinoihin voi turvautua vasta viimeisenä keinoja ja ne on lopetettava heti, kun vastarinta lakkaa tai tilanne on muuten saatu hallintaan. Puolustettavuusvaatimus rinnastuu suhteellisuusperiaatteeseen, jonka mukaan voimakeinojen tulee olla kohtuullisia ja järkeviä suhteessa tavoiteltavaan päämäärään.⁶⁶⁰ Lain yksityisistä turvallisuuspalveluista perusteluissa puolustettavuuden arviointikriteereinä ovat toimenpiteen kohteena olevan henkilön käyttäytyminen, tehtävän tärkeys ja kiireellisyys, vastarinnan vaarallisuus ja muut olosuhteet⁶⁶¹. Lain turvatoimista valtioneuvostosta 15 §:n mukaan puolustettavuutta arvioitaessa on otettava huomioon tilanteen uhkaavuus, vastarinnan vaarallisuus sekä muut tilanteen kokonaisarviointiin vaikuttavat seikat.

Apulaisoikeusasiamies on kiinnittänyt huomiota suhteellisuusperiaatteen merkitykseen ja välineiden asianmukaisuuteen voimakeinoja käytettäessä. Voimakeinojen puolustettavuutta on aina harkittava tilannekohtaisena kokonaisarviona, jossa on asianmukaisesti keskenään suhteutettava tehtävän tärkeys ja kiireellisyys, vastarinnan vaarallisuus ja käytettävissä olevat voimavarat (PolL 2:17). Suhteellisuusperiaatteen vaatimus voimakeinojen käytössä sisältyy myös lain yksityisistä turvallisuuspalveluista perusteluihin⁶⁶².

Vaikka voimakeinojen käyttö tietyssä tilanteessa olisi sallittua, muun kuin hyväksytyyn voimankäyttövälineen käyttö tekee toiminnasta apulaisoikeusasiamiehen mukaan virheellisen⁶⁶³.

Poliisimiesten kuljettaessa B:tä kohti poliisiautoa, tämä oli tarttunut kiinni rappukäytävän porraskaiteeseen ja kieltäytynyt irrottamasta otettaan siitä, jotta poliisiautoon kuljetus olisi voinut jatkua. Tällöin vanhempi konstaapeli C oli selvityksensä mukaan "näpättänyt" B:tä sormille kädessään olleella Maglite-merkkisellä sauvavalaisimella, jotta hän irrottaisi otteensa porraskaiteesta. Toimenpiteen seurauksena B olikin irrottanut otteensa porraskaiteesta.

⁶⁶⁰ Helminen, Kuusimäki & Rantaeskola 2012: 781–782, 785–786; Myhrberg 2007: 130–131; HE 22/2014 vp s. 43, 64–65.

⁶⁶¹ HE 22/2014 vp s. 43.

⁶⁶² HE 22/2014 vp s. 43, 64–65.

⁶⁶³ EOAK 14.11.2002 Dnro 1849/4/02; EOAK 2.12.2002 Dnro 1505/4/01.

*Katsonkin, että fyysisen voimankäytön käyttäminen ilman voimankäyttövälineitä olisi ollut em. suhteellisuusperiaatteen valossa hyväksyttävämpi menettely vastarinnan murtamiseksi kuin sauvavalaisimen käyttäminen patukan käyttöä muistuttavalla tavalla voimankäyttövälineenä.*⁶⁶⁴

Käytettäessä henkilöön kohdistuvia voimakeinoja poliisilain 2:17.1:n mukaisesti ei saa käyttää muita voimankäyttövälineitä kuin sellaisia, joiden käyttöön poliisimies on saanut koulutuksen ja jonka Poliisihallitus on hyväksynyt voimankäyttövälineeksi (PoLa 10 §). Voimankäyttövälineitä ei kuitenkaan ole lain säännöksessä rajattu, joten poikkeuksellisesti poliisi voi turvautua epävirallisiin välineisiin mutta ei kuitenkaan yleisen käsityksen mukaan hyvän tavan vastaisiin⁶⁶⁵. Yksityisellä turvallisuusalalla sallituista voimankäyttövälineistä on laissa erikseen säädetty ja niiden käyttäminen edellyttää laissa määrätyn koulutuksen hyväksytystä suorittamista (LYTP 18–19 §, 21 §, 49 §, 51 §). Voimankäyttövälineiden käyttö ei ilman siihen vaadittavaa koulutusta eikä muiden kuin laissa säädettyjen välineiden käyttö ole siis sallittua⁶⁶⁶.

Voimankäyttövälineitä ei ole niitä koskevissa säännöksissä asetettu keskenään hierarkiseen tai ajalliseen järjestykseen. Voimankäyttövälineen valinnassa ratkaisevaa on yleensä se, mikä on kyseisessä tilanteessa voimakeinojen käyttöä ohjaavien periaatteiden mukaan tarpeellista ja olosuhteisiin nähden puolustettavaa, jolloin on huomioitava voimakeinojen käytön todennäköiset vaikutukset ja seuraukset niiden kohteena olevaan henkilöön ja muut olosuhteet kuten esimerkiksi sivullisten turvallisuus. Pääperiaatteena voidaan pitää, että voimakeinoista tulee valita ensin lievin mahdollinen, jota tulee käyttää vähiten haittaa ja vahinkoa tuottavalla tavalla virkatehtävää suoritettaessa.⁶⁶⁷

Koska tosiasiallisessa toiminnassa tilanteet saattavat kehittyä nopeasti uhkaviksi, voimakeinojen käytön puolustettavuus tulee toisinaan arvioitavaksi myös hätävarjelu säännösten kannalta⁶⁶⁸. Hätävarjelu ja laillinen voimankäyttö eroavat siten, että voimankäyttö on aktiivinen toimenpide, jolla pakotetaan virkatoimen kohteena oleva tai virkatointa vastustava alistumaan virkatoimeen tai sietämään se. Hätävarjelun lähtökohta on passiivinen. Se on aloitetun tai välittömästi uhkaavan oikeudettoman hyökkäyksen torjumiseksi tarpeellinen puolustusteko (RL 4:4.1). Käytännössä nämä toimet voivat lomittua. Tilanteissa, joissa molemmat perusteet esiintyvät rinnakkain, sovelletaan hätävarjelu säännöksiä ensisijaisesti.

⁶⁶⁴ EOAK 14.11.2002 Dnro 1849/4/02.

⁶⁶⁵ Helminen, Kuusimäki & Rantaeskola 2012: 783.

⁶⁶⁶ HE 22/2014 vp s. 44, 65.

⁶⁶⁷ Myhrberg 2007: 134; EOAK 14.11.2002 Dnro 1849/4/02.

⁶⁶⁸ EOAK 2.12.2002 Dnro 1505/4/01

na.⁶⁶⁹ Hätävarjelutilanteissa voimankäytön välttämättömyyden, puolustettavuuden ja suhteellisuuden arviointiin sovelletaan rikoslain säännöksiä, mille on oikeuskäytännössä asetettu ahtaat rajat, ja voimankäyttö hätävarjelutilanteessa on usein tuomioistuimissa äänestyksen jälkeen tulkittu hätävarjelun liioitteluksi kuten esimerkiksi KKO:n ratkaisussa 2004:75.

Poliisimiehet A, B ja C olivat poliisikoiran kanssa ajaneet takaa miestä, joka oli määrä toimittaa psykiatriseen hoitoon. Poliisimiesten tavoitettua miehen tämä oli kääntynyt ja tullut vesuri lyöntiasentoon kohotettuna kohti poliisikoiraa ja A:ta. B oli ampunut miestä kahdesti jalkaan. Koiran kaadettua miehen tämä oli koiran tainnutettuaan ollut kohotautumassa vesurin kanssa, jolloin A oli ampunut häntä kerran. Mies oli myöhemmin kuollut A:n ampumasta luodista saamiinsa vammoihin. Poliisimiehille luettiin syyksi, B:lle hätävarjelun liioitteluna tehty pahoinpitely ja A:lle hätävarjelun liioitteluna tehdyt pahoinpitely ja kuolemantuottamus.

Tapausta koskevassa eriävässä mielipiteessä voimakeinojen käyttöä pidettiin välttämättömänä ja suhteellisuusperiaatteen mukaisena:

Katson, että Keijo U, joka pysäyttääkseen Mikko I:n oli ampunut häntä kaksi kertaa oikeaan jalkaan, on toiminut suojellakseen Hannu U:ta oikeudettomalta hyökkäykseltä. Keijo U:n käyttämä voimakeino on ollut uhkaavan hyökkäyksen torjumiseksi välttämätön ja vastannut suhteellisuusperiaatteen vaatimuksia.⁶⁷⁰

Lain mukaisten toimivaltuuksien puuttuessa yksityisellä turvallisuusalalla joudutaan monesti turvautumaan paitsi hätävarjeluun myös pakkokeinolaissa säädettyyn yleiseen kiinniotto-oikeuteen ja siinä yhteydessä puolustettavaan voimankäyttöön. Korkeimman oikeuden ratkaisussa 2007:87 pahoinpitelyn kohteeksi joutuneella henkilöllä oli ollut yleinen kiinniotto-oikeus, mutta pippurikaasun suihkuttamista ei pidetty voimakeinona tarpeellisena ja puolustettavana. Jos voimakeinoista ja niistä aiheutuvat haitat ovat oikeassa ja kohtuullisessa suhteessa tavoiteltaviin päämääriin nähden, ne ovat puolustettavia. Pakenemisen estämiseksi käytettävien voimakeinojen on lähtökohtaisesti oltava lievempiä kuin hyökkäyksen tai vastarinnan torjumiseksi sallittujen voimakeinojen. Jos pakeneva kiinniottettava on tunnistettu, kiinniottamisessa tulisi pääsääntöisesti turvautua viranomaiseen.⁶⁷¹

⁶⁶⁹ Helminen, Kuusimäki & Rantaeskola 2012: 769.

⁶⁷⁰ Ks. myös KKO 1988:49 (FINLEX) ja KKO 1991: 88 (FINLEX), joissa yksityisen yrittäjän, jonka toimitiloihin oltiin murtautumassa, voimankäyttöä arvioitiin hätävarjelun näkökulmasta.

⁶⁷¹ LaVM 28/2002 vp s. 14.

Edellä mainitussa ratkaisussa kiinniottajan katsottiin syyllistyneen pahoinpitelyyn. Jos voimakeinojen käytössä on ylitetty säädetyt rajat ja on erittäin painavia perusteita katsoa, ettei tekijältä kohtuudella olisi voinut vaatia muunlaista suhtautumista, kun otetaan huomioon hänen asemansa ja koulutuksensa sekä tehtävän tärkeys, rikoslain 4:6.3:n mukaan tekijä on rangaistusvastuusta vapaa. Korkein oikeus totesi anteeksiantoperustetta arvioidessaan, että ”A:n saaman vartijan koulutukseen, B:n kiinniottamisen tärkeyteen tai tilanteen etenemiseen nähden asiassa ei ole erittäin painavia perusteita katsoa, ettei A:lta kohtuudella olisi voinut vaatia muunlaista suhtautumista”.

3.2 Merkittävän julkisen vallan käyttö

Mitä lähemmäksi perusoikeuden ydintä toimivaltuudet ulottuvat sitä suuremmalla syyllä valtuutta on pidettävä merkittävänä julkisen vallan käyttönä. Julkisen vallan käytön näkökulmasta yksityisiin turvallisuuspalveluihin liittyen on tarkasteltava erityisesti yksilön fyysiseen toimintavapauteen, koskemattomuuteen ja itsemääräämisoikeuteen puuttuvia toimivaltuuksia.⁶⁷²

Perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt järjestyksenvalvojalle annettua oikeutta henkilöiden ja tavaroiden tarkastukseen merkittävänä julkisen vallan käyttönä, koska yksilön koskemattomuuteen puututaan silloin vain vähäisesti. Säilöissä pittoa sen sijaan on pidetty ”pitkälle menevänä valtuutena”. Kun järjestyksenvalvojille annettiin valtuudet säilöissä pittoon, kiinnitettiin erityistä huomiota toimivaltuuksien tarpeeseen virkatehtäviin rinnastettavan syyn perusteella. Järjestyksenvalvojalla on oikeus säilöissä pittoon vain ajallisesti rajoitettuna ja poliisin suostumuksella. Lisäksi järjestyksenvalvojalla on säilöissä pittovaltuudet vain tilaisuuksissa, joissa ei toteuteta kokoontumisvapautta. Kokoontumisvapautta käytettäessä säilöissä pittovaltuudet kuuluvat vain poliisille. Henkilön poistamisessa ja kiinniotossa ei ole katsottu olevan kyse merkittävästä julkisen vallan käytöstä. Järjestyksenvalvojan kiinniotto-oikeus rajoittuu myös tilaisuuksiin, joihin häntä ei ole asetettu pitämään järjestystä kokoontumisvapautta käytettäessä. Turvaamistoimen luonteisia toimivaltuuksia esineiden ja aineiden haltuunottoon ja pois ottamiseen on pidetty perusoikeuslottomuudeltaan vähäisimpinä.⁶⁷³

Laillisten toimivaltuuksien rajat merkittävän julkisen vallan käytössä eivät näytä olevan kaikille yksityisen turvallisuusalan toimijoille selvät. Poliisihallitus teki vuonna 2010 sisäisen selvityksen siitä, oliko tiedossa, että vartioimisliikkeiden vartijat laittaisivat henkilöitä säilöön, mihin heillä ei ole lain mukaista toimival-

⁶⁷² PeVM 25/1994 vp. s. 5; Keravuori–Rusanen 2008: 433–435.

⁶⁷³ PeVL 44/1998 vp s. 2–3; PeVL 2/1999 vp s. 3; Keravuori–Rusanen 2008: 438–440, 446.

taa. Selvityksestä laaditun muistion mukaan joidenkin liiketilojen yhteyteen on 1990-luvun lopulta lähtien rakennettu kiinniotto- ja säilöissäpitotiloja, mihin katsottiin liittyvän sekä käytännöllisiä että oikeudellisia ongelmia. Apulaisoikeusasiamies otti omasta aloitteestaan tutkittavaksi, onko laittomia säilöissäpitoja tapahtunut ja miten vartioimisliikkeiden toimintaa on tältä osin valvottu, ja totesi asiaa arvioidessaan muun muassa seuraavaa:

Saamani selvitys antaa hieman ristiriitaisen kuvan siitä, tapahtuuko lain mukaan kiellettyä säilöissäpitoa. Sisäasiainministeriön oikeusyksikön lausunnossa joka tapauksessa katsottiin, että sen hankkiman selvityksen perusteella on pääteltävissä, että yksityiset turvallisuusalan toimijat pitävät jossain määrin säilöissä kiinniottamiaan henkilöitä. Tämä näyttää olevan myös Poliisihallituksen turvallisuusalan valvonnan vastuualueen näkemys.

Joka tapauksessa ministeriön mukaan on silmiinpistävä, että turvallisuusalan valvonnan vastuualueen huhtikuussa 2011 tekemien tarkastusten jälkeen yksityisellä turvallisuusalalla edelleen keskusteltiin siitä, onko vartijoilla ja järjestyksenvalvoilla kiinniottamiensa henkilöiden säilöissäpito-oikeus. Tämä on minunkin mielestäni hämmästyttävää, koska laki on sinänsä tässä suhteessa selvä.⁶⁷⁴

Merkittävän julkisen vallan käytön tarkastelussa perusoikeuslottuvuutta täydentää kriteeristö vallan käytön intensiteetistä. Intensiivisimmillään vallan käyttö on välitöntä ja konkreettista puuttumista yksipuolisesti yksilön perusoikeuksien suojattuun oikeuspiiriin siten, että yleensä tosiasiallisin toimenpitein muutettua oikeustilaa ei ole mahdollista palauttaa jälkikäteen. Merkityksellistä myös on, miten voimakkaasti ja ankarasti toimivaltuudet antavat oikeuden yksityisen oikeusasemaan puuttumisen, ovatko oikeusvaikutukset lopullisia vai väliaikaisia ja onko vallan haltijalla itsenäinen vai viranomaisesta riippuva asema.⁶⁷⁵ Esimerkiksi järjestyksenvalvojan asema on riippuvainen poliisiviranomaisesta ja hänen toimivaltuuksiansa vaikutukset yleisötilaisuuksissa ovat luonteeltaan väliaikaisia. Päätäminen sellaisista toimenpiteistä, joiden seuraukset ovat lopullisia tai peruuttamattomia, kuuluu poliisille.

Merkittävää julkisen vallan käyttöä arvioitaessa myös toimivaltuuksien laajuudella suhteessa yksityishenkilöiden oikeuksiin ja valtuuksien antamisen perusteena olevaan tehtävään nähden on merkitystä. Tosiasiallisen julkisen vallan käytön yhteyksissä vertailukohdaksi on asetettava jokamiehen oikeudet. Ne ovat

⁶⁷⁴ EOAK 12.12.2012 Dnro 4402/2/10.

⁶⁷⁵ Keravuori–Rusanen 2008: 446–448.

oikeuksia, jotka kuuluvat kaikille ja joiden käyttäminen on maksutonta. Jokamiehen oikeuksia ei ole kirjattu kattavasti lakiin vaan ne ovat ajan myötä kehittyneet maan tavaksi.⁶⁷⁶ Lisäksi merkitystä voidaan antaa toimivaltuuksien käyttöön liitetuille ajallisille ja paikallisille rajoituksille. Järjestyksenvalvojan toimivaltuudet ovat Keravuori–Rusasen mielestä järjestyksenvalvojista annetun lain perusteella jokamiehen oikeuksia huomattavasti laajemmat ja poikkeavat siten periaatteesta, että yksityishenkilön oikeudet tulisi olla mahdollisimman lähellä jokaiselle kuuluvia oikeuksia. Julkisen vallan käytölle on lisäksi ominaista, että sitä voidaan käyttää sekä julkisen intressin että yksityisten oikeuksien ja etujen suojaamiseksi. Perusoikeuksien konfliktitilanteissa, merkittävä julkisen vallan käyttö alistuu perusoikeuden positiiviselle ja välttämättömälle suojaamisfunktiolle esimerkiksi muiden henkilöiden perusoikeuksien suojaamiselle tai painavan yhteiskunnallisen intressin turvaamiselle.⁶⁷⁷

Euroopan unionin oikeus ei lähtökohtaisesti ota kantaa, annetaanko muulle kuin viranomaiselle julkisia hallintotehtäviä. Mutta kun lentoliikenteen turvatarkastajan toimivalta määräytyy eurooppaoikeuden normeista samalla kun sääntelyssä ei ole otettu huomioon julkisen vallan delegoinnin kansallisia rajoituksia, voi syntyä tilanteita, joissa menettely ei ole sopuoinnussa kansallisen perustuslain kanssa. Jos esimerkiksi merkittävän julkisen vallan käyttöä edellyttäviä turvatarkastusmenetelmiä otettaisiin käyttöön komission asetuksella ja Suomen ilmailuviranomaisen päätöksellä, sen tulisi johtaa turvatarkastusten suorittamisen antamiseen vain viranomaiselle. Eduskunnan apulaisoikeusasiamies on ratkaisussaan pohtinut, onko Euroopan Unionin lainsäädäntöön perustuvan henkilökannan avulla tehty turvatarkastus lentoasemilla katsottava merkittävän julkisen vallan käytöksi:

Tässä päätöksessäni on muuan muassa kysymys sen arvioimisesta, merkitseekö jo henkilökannan käyttöönotto merkittävää julkisen vallan käyttöä.

--

Pakkokeinolain (450/1987) 5 luvun 9 §:ssä määritellään henkilöön kohdistuvaan etsintään liittyvät käsitteet henkilönkatsastus ja henkilöntarkastus. Säännöksen mukaan tällainen etsintä voi olla henkilöntarkastus sen tutkimiseksi, mitä tarkastettavalla on vaatteissaan tai muutoin yllään, taikka henkilönkatsastus, joka käsittää katsastettavan ruumiin tarkastamisen, verinäytteen tai muun ruumiiseen kohdistuvan tutkimuksen.

⁶⁷⁶ Jokamiehen oikeus; YmVL 8/1992 vp s. 3.

⁶⁷⁷ PeVL 44/1998 vp s. 3; PeVL 28/2001 vp s. 4; Keravuori–Rusanen 2008: 455–458, 462.

Sinänsä henkilöntarkastuksen suorittamista ei ole rajattu vain viranomaistoiminnaksi. Jos taas menettely muodostuu henkilönkatsastukseksi, kysymys on käsitykseni mukaan perustuslain 124 §:ssä tarkoitetusta merkittävästä julkisen vallan käytöstä, jota ei voi uskoa muulle kuin viranomaiselle.

--

Henkilöntarkastuksen käsitteen määrittelyssä on eroja eri laeissa. Esimerkiksi riisuttaminen on pakkokeinolain käsitteistössä henkilönkatsastusta, kun taas vankeuslaissa riisuttaminen jää henkilöntarkastuksen piiriin. Käsitykseni mukaan riisuttaminen merkitsee joka tapauksessa niin syvälle käyvää puuttumista henkilön yksityisyyden ja koskemattomuuden suojaan, että toimivalta riisuttamiseen sisältää merkittävää julkisen vallan käyttöä riippumatta siitä, pidetäänkö sitä käsitteellisesti henkilöntarkastuksena vai henkilönkatsastuksena.

--

Mielestäni henkilön skannaus on nöyryyttävyydeltään vähäisempi toimenpide kuin riisuttaminen. Vaikka molempien lopputuloksena on henkilön alastoman vartalon paljastaminen, on kuitenkin eri asia, tapahtuuko se kuvassa vai luonnossa. Lisäksi skannauksen vaihtoehtona on käsin tapahtuva tarkastus, joka sekin puuttuu henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja jota jotkut saattava pitää epämiellyttävämpänä kuin skannausta.

--

Näistä syistä tarkastettavan henkilön suostumukseen perustuva henkilöskannaus ei käsitykseni mukaan ole ainakaan siten ristiriidassa perustuslain 124 §:n kanssa, että minun olisi siihen ainakaan tässä vaiheessa syytä enempää puuttua.⁶⁷⁸

Ratkaisu osoittaa, että rajanveto henkilöntarkastuksen ja henkilönkatsastuksen sekä julkisen vallan käytön ja merkittävän julkisen vallan käytön välillä voi osoittautua vaikeaksi. Turvatarkastuksia koskevassa lainsäädännössä tulisi jo lähtökohtaisesti kieltää yksityiseltä Euroopan unionin lainsäädännön johdosta suoritettaviksi tulevien merkittävää julkista valtaa sisältävien turvatarkastustoimenpiteiden hoitaminen, jotta ei voisi syntyä tilannetta, jossa eurooppaoikeuden normien nojalla hoidetussa turvatarkastuksessa rikotaan Suomen perustuslain 124 §:ä.

⁶⁷⁸ EOAK 8.6.2009 Dnrot 1242/4/07, 1447/2/07 ja 1223/2/08.

3.3 Yleinen järjestys ja turvallisuus – järjestys ja turvallisuus: julkinen vai yksityinen tehtävä?

Yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle ei ole löydettävissä täsmällistä yleispätevää määritelmää vaan se on joustava, paljolti kirjoittamattomiin sääntöihin pohjautuva käsite, johon vaikuttavat vallitsevat sosiaaliset, eettiset ja moraaliset käsitykset ja arvostukset. Merkitys riippuu myös oikeusjärjestelmästä. Suomen oikeusjärjestelmään vaikuttaneeseen saksalaiseen politia-ajatteluun pohjautuvan määrittelyn mukaan yleisellä järjestyksellä tarkoitetaan rauhan ja normaaliuden säilymistä yleisillä paikoilla. Käsitteeseen katsotaan yleensä sisältyvän myös yksityisen henkilön turvallisuus yksityisissä paikoissa.⁶⁷⁹ Järjestyslain voimaantulon myötä yleinen järjestys ja turvallisuus on laajentunut myös yksityisen omistamille lain 2 §:ssä yleisiksi määritellyille paikoille kuten esimerkiksi kauppakeskukseen, liikehuoneistoon ja ravintolaan. Eurooppaoikeudessa yleisen järjestyksen käsite täsmentyy tapauskohtaisella tulkinnalla siten, että jäsenvaltioiden väliset erot otetaan huomioon. Euroopan unionin tuomioistuimessa ei edes pyritä yleisen järjestyksen yleispätevään määrittelyyn. Yleisen turvallisuuden käsitteellä tarkoitetaan sekä jäsenvaltion sisäistä että ulkoista turvallisuutta.⁶⁸⁰

Käsitteenä yleinen järjestys ja turvallisuus on vanha. Sen juuret juontavat ainakin 1500-luvulle ja sen merkitys on eri aikoina ja eri alueilla vaihdellut.⁶⁸¹ Siksi sen määrittely on hankalaa. Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden määrittely-yrityksiä kuitenkin puoltaa Kerttulan mukaan kaksi seikkaa: 1) vartioimisliikkeitä kiellettiin vuoden 2002 lain yksityisistä turvallisuuspalveluista 9 §:ssä ottamasta vastaan toimeksiantoa, joka sisältää sitoumuksen ylläpitää yleistä järjestystä ja turvallisuutta⁶⁸² ja 2) rikoslain 17:6 a:ssa sitoumus yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen on kriminalisoitu vartioimisliikerikoksena, josta on tuomittava sakkoon tai vankeuteen enintään kuudeksi kuukaudeksi.⁶⁸³

Sinisalon mukaan ”yleinen järjestys vallitsee, kun asiointi koetaan sellaiseksi”. Hänen mielestään ongelma ei ole terminologinen vaan oikeustapauksien avulla olisi osoitettava, mitä näillä sanoilla lainsäädännössä tarkoitetaan.⁶⁸⁴ Kolehmainen mukaan kaikki yleisen järjestyksen ja turvallisuuden määrittelyt perustuvat

⁶⁷⁹ HE 20/2002 vp s. 31; KM 1981 s. 4; Virta 1998: 17–18; Helminen & Kuusimäki & Salminen 1999: 19–22 ; Ylösjoki 1965: 120.

⁶⁸⁰ Raitio 2013: 435–436.

⁶⁸¹ Ks. tarkemmin Kotkas 2007: 1000–1005.

⁶⁸² Säännöstä ei ehdotettu vuoden 2015 lakiin. Vuoden 2002 laista perustuslakivaliokunta lausui, että säännös vahvisti vaatimusta, ettei vartioimistoiminta ole päällekkäistä poliisille kuuluvan yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämistehtävän kanssa (PeVL 28/2011 vp s. 5). Tästä syystä valiokunta piti säännöstä edelleen perusteltuna vuoden 2015 laissa (PeVL 22/2014 vp s. 5).

⁶⁸³ Kerttula 2010: 70.

⁶⁸⁴ Sinisalo 1971: 28–34; Sinisalo 1973: 167.

viime kädessä Sinisalonsä määritelmään. Hänen oman määritelmänsä mukaan yleinen järjestys ja turvallisuus vallitsee, ”kun jokainen kokee pystyvänsä nauttimaan omista perusoikeuksistaan kenenkään häiritsemättä tai niitä vaarantamatta”.⁶⁸⁵ Nuotion mukaan yleinen järjestys ja turvallisuus on enemmän hallinto- ja poliisioikeudellinen kuin rikosoikeudellinen käsite. Nuotio ulottaa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden vain yleisiin alueisiin. Muita tiloja ja alueita suojaavat hänen mukaansa koti- ja julkisrauhaa koskevat säännökset.⁶⁸⁶

Kerttulan mielestä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden käsitteestä on varottava vetämästä normatiivisia johtopäätöksiä. Joitakin yleisluontoisia päätelmiä siitä ja sen mukaisesta tilasta hän kuitenkin tekee. Käsitteen mukainen tila vaihtelee alueellisesti ja ajallisesti. Usein sillä viitataan niin sanottuun moraaliperustaiseen normaalin käsitteeseen, mikä voi sääntelyn kannalta osoittautua ongelmalliseksi. Yleisellä järjestyksellä ja turvallisuudella viitataan kollektiiviseen tilaan, josta on yleensä vaikea erottaa yhteyttä yksilön henkilökohtaiseen turvallisuuteen. Käsitteen sana yleinen viittaa vain järjestykseen kun taas turvallisuudella tarkoitetaan sekä yleistä että yksityistä turvallisuutta. Poikkeuksen tähän tekee yksityisistä turvallisuuspalveluista vuonna 2002 annetun lain perustelut, jossa yksityinen turvallisuus on suljettu käsitteen ulkopuolelle.⁶⁸⁷ Vuoden 2015 lain perusteluissa käsitteeseen ei oteta kantaa.

Lainsäätävä pyrkii määrittelemään yhteiskunnassa sen yleisen järjestyksen ja turvallisuuden tason, jota pidetään yleisesti kokonaisuuden kannalta parhaimpana. Määrittelemällä optimitason pääpiirteet lainsäätävä ottaa samalla kantaa siihen, millä tavalla ja millä teholla yleiseen järjestyksenpitointressiin kuuluvat tehtävät tulisi suorittaa.⁶⁸⁸ Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen on säädetty viranomaistehtäväksi ja se kuuluu poliisilain mukaan poliisille (PolL 1:1). Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämistä on kuitenkin muun lainsäädännön nojalla jo osittain yksityistetty. Järjestyksestä ja turvallisuudesta vastaavien yksityisten toimijoiden ja julkisen vallan edustajien toimivaltuuksilla on keskeinen vaikutus siihen, millaisina turvallisuus-perusoikeuden oikeussuhteet ja tasot tosiasiallisessa toiminnassa toteutuvat.

Yleinen järjestys ja turvallisuus on erotettava käsiteparista järjestys ja turvallisuus, jota voi edistää ja ylläpitää kuka tai mikä tahansa yksityinen tai julkinen taho. Yksityiset palvelut täydentävät poliisin ja muiden turvallisuusviranomaisten turvallisuuspalveluja yksityisluonteisten tilojen ja yleisten paikkojen järjestyksen ja turvallisuuden raja-alueilla. Tätä pidetään käytännössä välttämättömänä vi-

⁶⁸⁵ Kolehmainen 2005: 116.

⁶⁸⁶ Nuotio 2008: 263–264.

⁶⁸⁷ Kerttula 2010: 78–79.

⁶⁸⁸ Roivainen & Ruuskanen 2008: 30.

ranomaisresurssien rajallisuuden vuoksi. Tosiasiassa yksityisen turvallisuusalan toiminta ulottuu myös yleisen järjestyksen ja turvallisuuden suojaamiseen.⁶⁸⁹ Poliisin tehtävänä on kuitenkin tuottaa turvallisuuden peruspalvelut, joita Vainion mukaan ovat perusoikeuksien toteutumisen suojaaminen, perusoikeusloukkauksien ennalta estäminen ja mahdollisesti tapahtuneiden perusoikeusloukkauksen tutkiminen⁶⁹⁰.

Vuoden 2015 laki yksityisistä turvallisuuspalveluista vahvistaa yksityisten turvallisuuspalvelujen merkitystä järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäjänä yksityisten ja yleisten paikkojen sekä tilaisuuksien raja-alueilla sekä myös kokonaan yksityisen turvallisuuden ylläpitäjänä. Lain 26 §:n mukaan järjestyksenvalvojia voidaan asettaa myös yksityistilaisuuteen, jolla tarkoitetaan tilaisuutta, johon yleisöllä ei ole vapaata pääsyä ja jonka osallistujat on sinne erikseen kutsuttu tai johon osallistumisoikeus on vain määrätyillä henkilöillä kuten esimerkiksi yritysten kutsuvierastilaisuuksissa. Säännöksen tarkoitus on, että turvallisuustehtäviä voidaan hoitaa niiden tosiasialliseen luonteeseen sopivalla ammattinimikkeellä.⁶⁹¹

Lain 42 §:ssä järjestyksenvalvojalle on annettu oikeus poistaa toimialueellaan oikeudettomasti oleskeleva henkilö. Säännöksellä viitataan yleisöltä kokonaan tai osittain suljettuihin yksityisiin alueisiin esimerkiksi kauppakeskuksissa⁶⁹². Tällöin järjestyksenvalvoja turvaa yksityistä järjestystä ja turvallisuutta. Poliisin avuksi järjestyksenvalvojia voidaan asettaa laissa erikseen määrättyihin paikkoihin, jotka ovat järjestyslain 2 §:n tarkoittamia yleisön käytettävissä olevia yleisiä paikkoja (LYTP 28 §)⁶⁹³. Järjestyksenvalvojan toimialue ei tällöin ole yksityisluonteisen ja yleisen tilan raja-alueita vaan näissä paikoissa suoritettu järjestyksenvalvonta on käytännössä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämistä.

Samaan päätyi myös Kerttula arvioidessaan hallintovaliokunnan järjestyslakiehdotuksen johdosta antamaa mietintöä. Sen perusteella hänen mielestään on vaikea hahmottaa, mistä muustakaan kuin yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisestä voisi olla kyse, kun järjestyksenvalvojan tehtävänä on ylläpitää järjestystä ja turvallisuutta ennen kaikkea yleisillä alueilla. Määre yleinen voidaan silloin Kerttulan mukaan käytännössä liittää tehtävään, vaikka sitä ei lain sanamuodossa olekaan mainittu. Lisäksi Kerttula pitää tarkoitukseltaan epäselvänä hallintovaliokunnan toteamusta ”varsinaisen yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen kuuluu viranomaisille”. Mitä varsinaisen järjestyksen ja

⁶⁸⁹ Helminen 2006: 70; HE 22/2014 vp s. 109.

⁶⁹⁰ Vainio 2007: 46.

⁶⁹¹ HE 22/2014 vp s. 49.

⁶⁹² HE 22/2014 vp s. 61.

⁶⁹³ Järjestyslain järjestyksenvalvojen asettamista poliisin avuksi koskeva 22 § on kumottu lailla järjestyslain muuttamisesta (21.8.2015/1094), joka tulee voimaan 1.1.2017.

turvallisuuden ohella olisi muu järjestys ja turvallisuus?⁶⁹⁴ Tuori kritisoi asian-tuntijalausunnossaan samaa hallintovaliokunnan mietintöä siitä, että yritykset ja yksityishenkilöt voivat järjestyslain tarkoittamien järjestyksenvalvojen avulla tarvittaessa tyydyttää omia turvallisuuteen liittyviä erityistarpeitaan. Tuorin mukaan järjestyslakiehdotuksessa on korostetusti kyse yleisestä järjestyksestä ja turvallisuudesta.⁶⁹⁵

Vuoden 2015 laissa yksityisistä turvallisuuspalveluista poistui ristiriita, joka oli vuoden 2002 lain 9 §:n ja järjestyslain säännösten välillä. Järjestyslaki mahdollisti järjestyksenvalvojen asettamisen tehtävään, jonka vastaanottamisen laki yksityisistä turvallisuuspalveluista kielsi. Esa Mäkisen mukaan perustuslain 124 §:n tarkoittamaa merkittävää julkisen vallan käyttöä oli tällaisessa ristiriitatilanteessa siirtynyt viranomaisilta yksityisille vartioimisliikkeille ilman lainsäätäjän tietoista päätöstä ja järjestyslain 22 §:n nojalla toimivien järjestyksenvalvojen toiminta pelkästään poliisin apuna oli jäänyt ”kuolleeksi kirjaimeksi”. Mäkisen tutkimuksen mukaan kauppakeskuksen vartijat ja järjestyksenvalvojat kokivat joutuvansa rikkomaan lakia pystyäkseen toimimaan työssään toimeksiantajan edellyttämällä tavalla. Lisäksi tutkimuskohteena olleen kauppakeskuksen järjestyksenvalvojat näyttivät tosiasiallisesti ylläpitävän yleistä järjestystä ja turvallisuutta.⁶⁹⁶

Kerttula kyseenalaistikin vuoden 2002 lain yksityisistä turvallisuuspalveluista 9.1 §:ssä säädetyn kiellon merkityksen ja tarpeellisuuden sekä kiellon vastaisen toiminnan kriminalisoinnin oikeana keinona varmistaa lain noudattamista. Toiminnan osoittaminen yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi on käytännössä hyvin vaikeaa, ellei sitä nimenomaan ole kirjattu vartioimisliikkeen ja toimeksiantajan väliseen toimeksiantosopimukseen.⁶⁹⁷ Vuoden 2015 lakiin yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämistä sisältävän toimeksiannon vastaanottamista kieltävää säännöstä ei ensin ehdotettu. Perustuslakivaliokunta piti sen kirjaamista kuitenkin edelleen perusteltuna, koska säännöksellä on vahvistettu vaatimusta, ettei vartioimistoiminta ole päällekkäistä poliisille kuuluvan yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämistehtävän kanssa.⁶⁹⁸

Verratessaan yksityisille turvallisuuspalveluille kuuluvia tehtäviä poliisin tehtäviin Kerttula huomasi niissä merkittäviä samankaltaisuuksia (ks. taulukko 5).

⁶⁹⁴ HaVM 28/2002 vp s. 15; Kerttula 2005: 113; Kerttula 2010: 71.

⁶⁹⁵ Tuori 2002: 6.

⁶⁹⁶ Mäkinen, Esa 2007: 74.

⁶⁹⁷ Kerttula 2010: 137–138.

⁶⁹⁸ PeVL 22/2014 vp s. 5.

Taulukko 5. Poliisin, järjestyksenvalvojan ja vartijan järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen sekä siihen liitännäisinä liittyvien tehtävien päällekkäisyydet Kerttulan (2010: 145–146) mukaan.

Poliisin perustehtävä	Vartijan tai järjestyksenvalvojan vastaava tehtävä	Huom.
Oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaaminen	Ei vastaavaa tehtävää	
Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen	Järjestyksenvalvoja: järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen	Järjestyksenvalvojan rajattu toimialue
Rikosten ennalta estäminen	Vartija: omaisuuden vartiointi ja henkilön koskemattomuuden suojaaminen Järjestyksenvalvoja: rikosten estäminen	Järjestyksenvalvojan rajattu toimialue
Rikosten selvittäminen	Vartija: rikoksen paljastaminen	
Rikosten syyteharkintaan saattaminen	Ei vastaavaa tehtävää	

Sääntelyn tarkkarajaisuuden kannalta merkittävimmät tehtävien päällekkäisyydet liittyvät yleisen järjestyksen ja turvallisuuden sekä järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen. Sekä poliisi että järjestyksenvalvoja hoitavat julkista hallinto-tehtävää, joissa heillä on oikeus julkisen vallan käyttöön. Poliisilla se on yleinen toimivaltuus, kun taas järjestyksenvalvojan julkisen vallan käyttämisestä on erikseen laissa toimivaltasäännöksiin määrätty ja se on rajattu johonkin tiettyyn toimialueeseen ja toimeksiantosopimuksen mukaisesti tehtäviin. Oikeus merkittävän julkisen vallan käyttöön on vain poliisilla. Kaikki voimassa olevan lainsäädännön mukaiset järjestyksenvalvojan toimialueeseen ja toimivaltuuksiin sisältyvät tehtävät ovat kuuluneet poliisin toimivaltaan, vaikka poliisilla ei olisi katsottu niiden hoitamiseen velvollisuutta olevankaan. Vuoden 2015 laissa yksityisistä turvallisuuspalveluista järjestyksenvalvojan toimivalta laajennettiin selkeästi ulottumaan myös yksityisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen, mikä ei kuulu poliisin tehtäviin. Laki ei poistanut poliisin ja järjestyksenvalvojan tehtävien päällekkäisyyttä tietyissä tilanteissa. Voimassa olevan lainsäädännön mahdollistamat ja käytännössä usein toteutuneet tehtävien päällekkäisyydet kuten esimerkiksi järjestyksenvalvojen asettaminen yleisötilaisuuden välittömään läheisyyteen, missä poliisikin partioi, voivat vuoden 2015 lain mukaan edelleen olla mahdollisia.

3.4 Yksityisen turvallisuusalan tehtävien luonne

Nykyiset yksityisen turvallisuusalan tehtävät voidaan jakaa julkisiin hallintotehtäviin, joissa käytetään välitöntä julkista valtaa ja joissa perusoikeusloukkausten vaara on ilmeinen, sekä muihin kuin julkisiin tehtäviin, jotka voidaan edelleen jakaa tehtäviin, joissa ei käytetä julkista valtaa, ja joissa ei ole perusoikeuslouk-

kausten vaaraa sekä tehtäviin, joissa perusoikeusloukkausten vaara voi tehtävien suorituspaikasta ja siellä vallitsevista olosuhteista johtuen olla mahdollinen. Yksityisen turvallisuusalan julkiset hallintotehtävät ovat pääasiassa järjestyksen ylläpitämiseen liittyvää tosiasiallista toimintaa, joissa selvimmin täyttyvät taulukossa 4 esitetyt julkista tehtävää määrittävät kriteerit. Perusoikeuksien, oikeusturvan ja perustuslain 21 §:ssä turvattujen hyvän hallinnon vaatimusten toteutuminen turvataan hallinnon yleislaeilla. Koska julkisen vallan käyttö on järjestyksenpitoon liittyvissä tehtävissä intensiivisimmillään, toiminnan valvonnalta voi myös edellyttää erityistä intensiivisyyttä. Valvontaa tulee erityisesti kohdistaa niihin toimintoihin, joissa perusoikeusloukkausten mahdollisuus on suurin, eli rajanvetoon vain viranomaiselle sallitun merkittävän julkisen vallan käyttöön ja perustuslailla suojattuihin oikeuksiin puuttumiseen.

Merkittävä osa yksityisen turvallisuusalan toiminnasta on muita kuin julkisia tehtäviä, joihin ei sisälly julkisen vallan käyttöä ja perusoikeusloukkausten vaaraa. Esimerkiksi jonkin yksityisen yrityksen aulassa vieraiden vastaanottotehtäviä hoitavan vartijan työ ei ole julkinen tehtävä ja tuskin vaarantaa kenenkään perusoikeuksia. Myöskään teollisuusalueella kiertävän piirivartijan työssä painottuvat tehtävät kuten esimerkiksi ovien lukitusten varmistaminen ja valojen sammuttaminen eivät ole luonteeltaan julkisia eivätkä vaaranna perusoikeuksia. Rahankuljetusta hoitavien arvokuljetusvartijoiden työssä perusoikeusloukkausten uhka ei ole sen suurempi kuin missä tahansa muussa autonkuljettajan tehtävässä. Tällaisiin tehtäviin liittyvä viranomaisen valvontavelvollisuus ei ole johdettavissa perustuslain 22 §:stä. Muu lainsäädäntö velvoittaa viranomaista valvomaan, että elinkeinonharjoittajalla ja yksityisen turvallisuusalan henkilöstöllä on tarvittavat luvat ja legitimaatiot toiminnan harjoittamiseen ja että toiminta on muuten lainmukaista. Varsinaiset työtehtävät perustuvat toimeksiantajan ja yksityisen turvallisuusalan elinkeinonharjoittajan väliseen sopimukseen, jolloin niiden sopimuksenmukaisuuden valvonta kuuluu ensisijaisesti toimeksiantajalle.

Kun toimeksiantosopimus koskee muita kuin julkisia tehtäviä paikoissa, joissa toimeksiantaja itse käyttää asiakkaisiinsa nähden julkista valtaa kuten esimerkiksi sairaaloissa, toimeksiantosopimuksen mukaisten tehtävien hoitaminen laillisissa rajoissa voi käytännössä osoittautua yksityisen turvallisuusalan työntekijälle ongelmalliseksi. Tähän oikeusasiamieskin on kiinnittänyt huomiota vartioimisliikkeen palveluksessa olevan vartijan toimivaltaa potilaan hoidon toteuttamisen yhteydessä koskevilla ratkaisuisaan:

Minulla ei ole ollut käytössä sairaanhoitopiirin ja vartioimisliikkeen välistä toimeksiantosopimusta, mutta pidän selvänä, että siinä sovittu vartiointitehtävä ei voi sisältää

laajempia toimivaltuuksia ja tehtäviä kuin mitä laissa on säädetty. Näin ollen päivityksessä toimineen vartijan tehtävänä on ollut suojella henkilökuntaa ja sairaalan omaisuutta – ei esimerkiksi potilaita. Jälkimmäisessä tapauksessa vartijalla on oikeus puuttua tilanteeseen jokamiehen oikeuksin ja viime kädessä tilanteeseen sovelletaan hätävarjelua ja pakkotilaa koskevia säännöksiä.⁶⁹⁹

Yksityisen turvallisuusalan työntekijä voi tehtäviään hoitaakseen päätyä toimivaltuuksiinsa kuulumattomien keinojen käyttöön, jotka saattavat sisällöllisesti olla rinnastettavissa julkisen vallan käyttöön. Tällaisten yksityisoikeudellisen sopimusvapauden piiriin kuuluvien tehtävien laillinen hoitaminen tulee arvioitavaksi vain satunnaisesti silloin, kun niistä kannellaan. Perusoikeuksien, yksilön oikeusturvan ja hyvän hallinnon toteutumisen kannalta yksityisen turvallisuusalan sääntely näyttäisi tältä osin kaipaavan täsmentämistä.

Tilannetta voisi selkiyttää jakamalla yksityisen turvallisuusalan tehtävät niiden luonteen mukaan julkisiin hallintotehtäviin, julkisiin palvelutehtäviin ja muihin kuin julkisiin tehtäviin⁷⁰⁰. Jos yksityisen turvallisuusalan työntekijöiden viranomaisten toimitiloissa ja apuna suorittamat tehtävät, joissa voi olla perusoikeusloukkausten vaara, määriteltäisiin ja säädetäisiin julkisiksi palvelutehtäviksi, niistä ja niiden valvonnasta voitaisiin antaa tarkemmat ja täsmällisemmät säännökset laissa yksityisistä turvallisuuspalveluista. Käytännön työssä havaitut ongelmakohdat olisi huomioitava toimivaltasäännöksissä ja hyvän hallinnon vaatimusten ulottaminen myös näihin tehtäviin olisi oikeusturvan kannalta tarkoitukseenmukaista. Julkisten palvelutehtävien valvonnan tarve ei olisi niin suurta kuin julkisten hallintotehtävien, joissa käytetään julkista valtaa, mutta ei kuitenkaan niin vähäistä kuin muiden kuin julkisten tehtävien, joissa perusoikeusloukkausten vaara ei ole todennäköinen. Toimeksiantosopimusten valvontaa tulisi myös erikseen pohtia palvelun loppukäyttäjän oikeusturvan toteutumisen kannalta.

4 Valvonta yksityisten turvallisuuspalvelujen oikeudellisten rajojen vartijana

Oikeusjärjestyksemme ja julkinen hallinto perustuvat oikeusvaltion ja virkamieshallinnon periaatteisiin, joita ilmentävät hallinnon lainalaisuusperiaate, mahdol-

⁶⁹⁹ EOAK 19.11.2012 Dnro 2810/4/10. Ks. myös EOAH 30.3.2007 Dnro 3285/4/04 ja EOAE 19.6.2013 Dnro 1222/2/11.

⁷⁰⁰ Tämä olisi sopusoinnussa Ellosen esittämän yksityisen turvallisuusalan sääntelymallin kanssa. Hänen esittämänsä harrastuspohjalta hoidettavat järjestyksenvalvontatehtävät olisivat luonteeltaan julkisia hallintotehtäviä. Ammattimaisesti hoidetut turvallisuusalan tehtävät voisivat olla joko julkisia hallintotehtäviä, julkisia palvelutehtäviä tai ei-julkisia tehtäviä.

lisuus yksipuolisesti velvoittavaan vallan käyttöön ja hallinnon valvonta⁷⁰¹. Virkamieshallintoperiaatteen mukaan julkisen vallan käyttöä koskevan valtiosääntönormiston ydin on, että julkisen vallan käyttö kuuluu lähtökohtaisesti vain viranomaiselle. Viranomaiskoneiston muoto ja toiminta rajataan hallintomenettelyä ja julkisen vallan käyttöä sitovilla säännöksillä. Yksilön kannalta säännökset merkitsevät pääsääntöisesti oikeuksia, kun taas julkiselle hallinnolle ne merkitsevät velvoitteita toteuttaa oikeuksia ja niitä ilmentäviä periaatteita.⁷⁰²

Oikeusvaltiollisen turvallisuuskäsityksen mukaan valtion tehtävä on suojata kansalaisia paitsi ulkoisilta vihollisilta myös valtion sisäisiltä uhkilta kuten rikollisuudelta ja väkivallalta. Perustuslain 124 § antaa tietyin edellytyksin mahdollisuuden yksityistää lähtökohtaisesti vain valtiolle kuuluvia turvallisuustehtäviä. Yksityistäminen edistää turvallisuus-perusoikeutta, mutta samalla se saattaa kyseenalaistaa perustuslailla turvattujen muiden perusoikeuksien ja perustuslain 124 §:n tarkoituksen toteutumisen. Perustuslain 22 § velvoittaa julkista valtaa turvaamaan perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen. Myös yksityisille uskottujen julkisten tehtävien julkisen valvonnan asianmukaisuus ja tarpeellisuus korostuvat 124 §:ssä⁷⁰³. Yhtenä hyvän julkisen hallinnon takeena Eija Mäkinen on pitänyt hyvin organisoitua ja intensiteetiltään riittävää valvontaa⁷⁰⁴. Sääntelyn keskiössä on yksilö, jonka oikeuksien turvaaminen on valvonnan tavoitteena.

Yksityistä turvallisuusalaa koskevassa valvonnassa julkisen vallan lakisääteisenä tehtävänä on varmistua siitä, että alalle uskottuja julkisia hallintotehtäviä hoidetaan oikeusvaltioon kuuluvan hallinnon lainalaisuusperiaatteen ja kansalaisten suojelu –tavoitteen mukaisesti. Keskeisintä silloin on havaita, milloin tehtävien yksityistäminen ja hoitaminen ylittävät oikeudelliset rajat ja uhkaavat perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutumista. Turvallisuusalan yksityistäminen on luonteeltaan organisatoris-funktionaalista. Organisatorisen yksityistämisen malliin kuuluvista elementeistä hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle soveltaen perustuslain 124 §:ä, viranomaisen valvontavelvollisuus ja yksityisoikeudelliset organisaatiomuodot yhdistyvät funktionaalisen yksityistämisen mallin luvanvaraisuuteen, kansalaisten vapaaseen valinta-oikeuteen julkisen ja yksityisen palvelun välillä sekä toimintaesteiden poistamiseen yksityisiltä toimijoilta. Organisatoris-funktionaaliseen yksityistämisen malliin on sisäänkirjoitettu valvonnan vaatimus perustuslain 124 ja 22 §:ien nojalla. Perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisveloitetaan julkinen valta toteuttaa valvomalla julkista valtaa käyttävien yksityisten toimintaa muun muassa säätämällä

⁷⁰¹ Mäenpää 2013: 55, 57–58; Mäkinen, Eija 2010: 39; Niemelä 2000: 25–26.

⁷⁰² Husa & Pohjolainen 2002: 62, 222; Mäenpää 2013: 98.

⁷⁰³ Husa & Pohjolainen 2002: 70.

⁷⁰⁴ Mäkinen, Eija 2010: 39.

toiminnan tietyin edellytyksin luvanvaraiseksi, jolloin julkinen valta on velvollinen valvomaan, että luvanvaraista toimintaa harjoitetaan lupaehtojen mukaisesti.

Organisatoris-funktionaalissa yksityistämisessä keskeistä on myös palvelujen järjestäminen ostopalveluina ja oikeus valita julkisen ja yksityisen palvelun välillä. Vapaa valintaoikeus turvallisuusalalla tarkoittaa käytännössä oikeutta valita tai olla valitsematta julkisia palveluja täydentäviä yksityisiä turvallisuuspalveluja. Jokaisella on esimerkiksi oikeus valita, luottaako poliisiin julkisten turvallisuuspalvelujen riittävän omaisuutensa suojaamiseksi rikollisuudelta vai hankkiiko julkisia palveluja täydentävää lisäturvaa yksityiseltä vartioimisliikkeeltä. Yksityisen turvallisuuspalvelun käyttäminen ei poista poliisin lakisääteisiä velvollisuuksia, eikä poliisille kuuluva yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen ole mahdollista korvata yksityisillä turvallisuuspalveluilla.

Kun palvelu hankitaan ostopalveluna (toimeksiantosopimuksella) ja osapuolet ovat yksityisiä kuten esimerkiksi kauppakeskus ja turvallisuusalan elinkeinonharjoittaja, toiminnan valvonta siirtyy osittain julkisen vallan ulottumattomiin. Sopimusta ja siinä sovittuja tehtäviä koskevien riita-asioiden ratkaiseminen kuuluu yksityisoikeudellisten oikeussuoja- ja kuluttajansuojakeinojen piiriin. Lain-säädännöllä on huolehdittava siitä, että keskeisimmät perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutumista uhkaavat elementit yksityisen turvallisuusalan toiminnassa pysyvät julkisen vallan valvonnan piirissä esimerkiksi luvanvaraisuuden avulla. Ammatinharjoittamis- ja elinkeinolupien valvonnalla edistetään yksityisen turvallisuusalan palvelujen laatua ja palvelujen toteuttamista niin, etteivät liiketaloudelliset näkökohdat syrjäytä yleistä etua julkisia hallintotehtäviä hoidettaessa ja että tehtävät hoidetaan turvallisesti⁷⁰⁵.

⁷⁰⁵ Vrt. yksityisten terveyspalvelujen tuottamista koskevan sääntelyn tavoitteista Pantti 1993: 3–6 ja HE 46/1989 vp s. 1.

IV VALVONNAN KEINOT JA VALVONTAJÄRJESTELMÄ

Tässä pääluvussa kuvataan yksityisen turvallisuusalan valvontajärjestelmän ytimeen kuuluva toteutus-osaprosessi ja yksityisen turvallisuusalan valvontajärjestelmä oikeudelliselta kannalta. Toteutus tarkoittaa organisaation päivittäistä toimintaa, jota varten ihmisten hoitamiin työtehtäviin on määritelty tietyt vastuut ja toiminnot eli roolit. Organisaation rooleihin sisältyvät ne keinot, joilla valvonta mahdollistuu. Eri roolien kokonaisuudesta muodostuu organisaation rakenne.⁷⁰⁶ Luvussa osoitetaan samalla yksityisen turvallisuusalan valvontajärjestelmän verkostomaisuus.

1 Julkisen valvonnan keinot

Julkinen valvonta, joka perustuu hallinnon lainalaisuuden vaatimukseen (PL 2.3 §), muodostuu oikeudellisesta valvonnasta (laillisuus- ja virkavalvonta), tarkoituksenmukaisuusvalvonnasta ja normivalvonnasta. Laillisuusvalvonta on oikeudellisen valvonnan keskeisin muoto. Virkavalvonnassa, hallintovalvonnan suppeassa muodossa, lähtökohtana on viranomaisen toiminta ylemmän viranomaisen johdon ja valvonnan alaisena⁷⁰⁷. Virkavalvonta voidaan siten nähdä osana julkisen hallinnon sisäistä valvontajärjestelmää eikä sitä sellaisenaan sovelleta yksityiseen turvallisuusalaan. Tarkoituksenmukaisuusvalvonta⁷⁰⁸ edellyttää erityissäännöksiä tai muita valvontaviranomaista velvoittavia seikkoja, joiden perusteella se voi välittömästi puuttua valvonnan kohteen toimiin. Normivalvonta kuuluu erityisesti tuomioistuimille, joiden on perustuslain 106 §:n mukaan annettava etusija perustuslain säännökselle, jos käsiteltävänä olevassa asiassa lain säännöksen soveltaminen olisi ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa. Perustuslain 107 § velvoittaa lisäksi paitsi tuomioistuimia myös jokaista viranomaisesta normivalvontaan, sillä säännös kieltää perustuslain tai muun lain kanssa ristiriidassa olevan alemmanasteisen säädöksen soveltamisen.

Vartioimisliiketoimintaa harjoittavien elinkeinonharjoittajien keskuudessa suurimmaksi ongelmaksi 2000-luvun vaihteessa koettiin viranomaisvalvonnan vähäisyys sekä lupakäytännön epäyhtenäisyys niin lupia myönnettäessä kuin peruutettaessa. Muina epäkohtina pidettiin alan koulutuksen suppeutta ja kirja-

⁷⁰⁶ Flamholtz 1996: 15–20, 24, 118, 122–123; Karimaa 2001: 51–65; Ahokas 2012: 14, 34.

⁷⁰⁷ Kulla 2015: 347; Merikoski 1938: 20; Merikoski 1976: 9.

⁷⁰⁸ Hallintotoiminnan yleistä tarkoituksenmukaisuusvalvontaa kutsutaan usein hallinnolliseksi ohjaukseksi, jonka keskeisiä keinoja ovat suunnitelmat, toimintaohjeet ja –sopimukset, johtosäännöt, käsittelyohjeet ja yleiskirjeet (Kulla 2015: 348).

vuutta sekä ohjauksen ja valvonnan tehottomuutta.⁷⁰⁹ Koettuihin epäkohtiin pyrittiin löytämään ratkaisuja säätämällä vuonna 2002 laki yksityisistä turvallisuuspalveluista, jonka säännöksiin sisältyi määräyksiä elinkeinonharjoittajien ongelmallisiksi kokemista kysymyksistä⁷¹⁰.

Kerttula arvosteli vuoden 2002 lakia muun muassa siitä, ettei se sääntele yksityisen turvallisuusalan valvontaa kattavasti, ja että lainsäädäntö jäi edelleenkin sekavaksi. Lisäksi lainsäätäjä monin osin vain vahvisti yksityisellä turvallisuusalalla käytännöksi vakiintuneita ja viranomaistenkin tiedossa olleita toimintatapoja, joilla ei ollut lainsäädännöllistä perustaa.⁷¹¹ Välimäki kyseenalaisti laissa säädetyn vartioimista koskevan valvonnan järjestämistavan ja tehokkuuden sekä esitti, että vartioimista koskeva valvonta keskitettäisiin yhdelle organisaatiolle, jotta valvonta olisi aukottomampaa⁷¹². Vuoden 2015 laki ei ole vastannut vuoden 2002 laista esitettyyn kritiikkiin, sillä sääntely säilyi pääosin ennallaan yhdistäen vuo-

⁷⁰⁹ HE 69/2001 vp s. 126–127; Koskivirta 2008: 18. Ennen lain yksityisistä turvallisuuspalveluista (12.4.2002/282) voimaantuloa vartioimisliikelupien myöntäminen ja vastaavien hoitajien hyväksyminen kuului lääninhallituksille, missä lupa-asiat rinnastettiin usein muihin elinkeinolupiin ja käsiteltiin muilla kuin poliisiosastoilla. Lupakäytäntö oli käytännössä muodostunut epäyhtenäiseksi. Yhtenäisen käytännön vaatimus korostui erityisesti vartioimisliikeluvan peruutustapauksissa viranomaisen puuttessa elinkeinonharjoittajan oikeuteen harjoittaa vartioimisliiketoimintaa. (HE 69/2001 vp s. 52.) Vastaava epäkohta todettiin myös sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa. Valvontavastuuta on ollut sekä lääninhallituksilla että kunnilla, vastuut ovat olleet epäselviä ja/tai päällekkäisiä ja lääninhallitukset ovat soveltaneet lupaehtoja eri tavoin. (Miten voidaan edistää yksityisen palvelutuotannon roolia julkisessa palvelutuotannossa 2006: 21.)

⁷¹⁰ Elinkeinonharjoittajien suhtautuminen sääntelyn lisäämiseen näyttää olevan positiivista silloin, kun tavoitteena on rikollisen toiminnan kitkeminen alalta ja muutenkin myönteisen julkisuuskuvan ylläpitäminen elinkeinosta. Ks. esim. Suomen asianajajien sääntelystä Tala, Pakarinen & Kytä 2009 ja Norjan taksitoiminnan sääntelystä Lundgren Sorli 2012. Kun sääntely kohdistuu ensisijaisesti elinkeinonharjoittamisessa tarvittavien menetelmien ja -välineiden käyttöedellytyksiin ja -rajoituksiin, elinkeinonharjoittajat eivät aina koe sääntelyä elinkeinonharjoittamisesta tukevaksi. Ks. esim. Ruotsin liikennöintiä koskevasta sääntelystä Pettersson 2012.

⁷¹¹ Kerttula 2005: 144–150. Laissa määrättiin hallintovalvonnallisia lupien myöntämiseen ja peruuttamiseen sekä hyväksymisiin liittyviä tehtäviä Poliisihallitukselle (turvallisuusalan valvontayksikölle), hakijan kotikunnan poliisilaitokselle, tilaisuuden toimeenpanopaikan poliisilaitokselle ja Liikenteen turvallisuusvirastolla (LYTP 24–25 §, 37 §, 48 §; JVL 2 a.2 §, 12 §, 20 §; L turvatarkastuksista tuomioistuimissa 4.2 §; PolL 3: 1.4; TurvatoimiL 10.2 §; Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) 300/08 art. 9 (Euroopan unionin virallinen lehti N:o L 97, 9.4.2008, s. 77); IlmailuL 102.1 §; Turvallisuusalan valvontayksikkö 2009). Turvasuojaustoimintaa ei kuitenkaan määrätty luvanvaraiseksi muun yksityiseen turvallisuusalaan luettavan elinkeinotoiminnan tavoin.

⁷¹² Välimäki 2005: 59. Välimäen olisi tosin ollut hyvä täsmentää esityksessään, mitä hän tarkoittaa organisaatiolla. Nimittäin Poliisihallituksen alainen turvallisuusalan valvontayksikkö ja poliisilaitokset, jotka valvovat Välimäen tutkimuksen kohteena olleita vartioita ja vartioimistoimintaa, voidaan ymmärtää yhden organisaation eli poliisiviranomaisen eri yksiköiksi. Tällöin Välimäen havaitsemiin puutteisiin voitaisiin puuttua kehittämällä poliisiviranomaisen eri yksikköjen välistä yhteistyötä ja tietojärjestelmiä verkostomaisemmaksi toiminnaksi.

den 2002 lain yksityisistä turvallisuuspalveluista ja lain järjestyksenvalvojista säännökset samaan lakiin⁷¹³.

Sekä laissa yksityisistä turvallisuuspalveluista että Kerttulan ja Välimäen tutkimuksissa yksityisen turvallisuusalan valvonta on käsitetty julkisena hallintovalvontana, erityisesti elinkeinolupien myöntämisenä ja peruuttamisena sekä alan ammatteja koskevien legitimaatioiden hyväksymisenä ja peruuttamisena. Jotta yksityistä turvallisuusalaa koskeva julkisen valvonnan systematisointi olisi kattavaa, kokonaisuuteen on liitettävä myös oikeussuojan valvonnallisen funktion ja hallinnon oikeussuojakeinojen sekä kuluttajansuojan tarkastelu.

1.1 Hallintovalvonnan keskeinen asema

Merikosken mukaan hallintovalvonnalla ymmärretään ”sitä valtion hallintotoimintaa, jonka tarkoituksena on pitää huolta siitä, että erinäiset valtion etua palvelevat vaikkakin valtion varsinaiseen virkakoneistoon kuulumattomat yhdyskunnat, yhteenliittymät ja laitokset täyttävät niille uskotut hallintotehtävät, mutta eivät ylitä toimivaltansa rajoja”⁷¹⁴ Valvonta on siten sekä positiivista (tehtävät täytetään) että negatiivista (toimivaltaa ei ylitetä). Hallintovalvonnan voi sisältönsä puolesta jakaa myös sen mukaan, tuleeko aloite valvontaan viranomaiselta vai valvonnan kohteelta itseltään tai joltain ulkopuoliselta taholta. Tätä jakoa Merikoski ei ole pitänyt merkittävänä, koska se perustuu pelkästään muodollisiin seikkoihin.⁷¹⁵ Yksityiseen turvallisuusalaan kohdistuvien hallintovalvonnallisten prosessien ymmärtämisen ja kuvaamisen kannalta jaottelu on kuitenkin käyttökelpoinen.

Hallintovalvonta on luonteeltaan preventiivistä silloin, kun valvontakeinot ovat suhteessa valvottavaan ennakkollisia. Kun valvottavan virheelliseen menettelyyn puututaan jälkikäteen, hallintovalvonta on luonteeltaan repressiivistä. Preventiivisen valvonnan tarkoituksena on tehdä repressiivisen hallintovalvonnan keinojen käyttäminen tarpeettomaksi muun muassa neuvoin, ohjein, yleissäännöin, alistamalla valvonnan kohteen päätökset, vaikuttamalla valvonnan kohteen toimihenkilöiden valintaan ja lupamenettelyllä.

Neuvonta on hallintolain 8 §:ssä säädetty viranomaisen velvollisuudeksi. Neuvonnalla voidaan tarkoittaa sekä tosiasiallista toimintaa että menettelyllistä neuvontaa. Käsitteitä neuvonta ja ohjaus saatetaan säännöksissä käyttää myös rin-

⁷¹³ HE 22/2014 vp s. 18.

⁷¹⁴ Merikoski 1938: 20. Kulla (2012: 331) on sisällyttänyt hallintovalvontaan myös viranomaisen alaiseensa viranomaiseen kohdistaman valvonnan.

⁷¹⁵ Merikoski 1938: 28–31, 40; Merikoski 1976: 10–12.

nakkain. Yleistä sääntelyä viranomaisen neuvontavelvollisuudesta valmisteltaessa pyrittiin konkretisoimaan asiakaskeskeisyyttä ja palveluperiaatetta. Neuvontavelvollisuuden nähtiin parantavan myös yksilön oikeusturvaa lisäämällä ihmisten yhdenvertaisuutta ja hallinnon tehokkuutta.⁷¹⁶ Neuvojen ja ohjeiden tarkoitus on ohjata ja auttaa valvottavaa järjestämään toimintansa laillisesti niin, ettei tarvetta puuttua valvottavaan toimintaan synny. Neuvot eivät kuitenkaan poista valvonnan kohteen vapaata harkintaoikeutta, eivätkä ne sido neuvon saajaa tai viranomaista.⁷¹⁷ Kuusikko on pitänyt neuvontaa ja ohjausta jopa lainsäädännöllisen ohjauksen vaihtoehtona. Myös perusoikeuksien toteutumista voidaan edistää neuvonnalla.⁷¹⁸ Kuusikko on toisaalta kuitenkin kyseenalaistanut neuvonnan käsitteen informaatioyhteiskunnassa oikeanlaisena oikeudellisena käsitteenä. Neuvonnan tarpeet ovat hallinnossa erilaisia, ja käyttöön on otettu erilaisia instrumentteja kuten esimerkiksi palvelusuunnitelmat.⁷¹⁹ Neuvoihin ja ohjeisiin rinnastuu viranomaisten tosiasiallisena toimintanaan suorittama turvallisuusjärjestelyjen ennakkollinen tarkastus, jota käsitellään tosiasiallisen toiminnan ennakkollista ja ajantasaista valvontaa koskevassa luvussa.

Yleisohjeet ja ohjesäännöt poikkeavat neuvonnasta siten, että niillä määrätään, miten valvottavan on toimittava. Ne ovat luonteeltaan sitovia toisin kuin neuvot ja ohjeet. Viranomainen voi pyrkiä etukäteen vaikuttamaan valvottavaan toimintaan myös osallistumalla valvottavana olevien organisaatioiden toimihenkilöiden valitsemiseen.⁷²⁰ Yksityistä turvallisuusalaa koskeviksi yleisohjeiksi tai ohjesäännöiksi voidaan katsoa sisäministeriön ja valtioneuvoston antamat asetukset. Poliisihallitus osallistuu välittömästi turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijan palveluksessa olevien toimihenkilöiden valintaan hyväksymällä vastaavan hoitajan (LYTP 74 §). Muun henkilöstön valintaan valvontaviranomainen osallistuu välillisesti hyväksymällä järjestyksenvalvojan, vartijan, turvasuojaajan, turvatarkastajan, voimankäyttö- ja asekouluttajan sekä järjestyksenvalvojakouluttaja legitimaatiot (LYTP 10 §, 35 §, 54 §, 58 §, 61 §; IlmailuL 97.1 §; PolL 3:1.4; L turvatarkastuksista tuomioistuimissa 4 §; TurvatoimiL 10.2 §; L turvatoimista valtioneuvostossa 6 §).

Kun valvonnan kohteen tekemän päätöksen pätevyuden ehtona on valvontaviranomaisen suostumusta tai hyväksymistä edellyttävä alistusmenettely⁷²¹, val-

⁷¹⁶ Kuusikko 2000: 17–18, 20, 200–211; Kuusikko 2010: 57–58.

⁷¹⁷ Merikoski 1938: 40–42; Merikoski 1976: 12–13; Uotila 1967: 180–181.

⁷¹⁸ Kuusikko 2000: 21.

⁷¹⁹ Kuusikko 2010: 78.

⁷²⁰ Merikoski 1938: 40–42; Merikoski 1976: 12–13

⁷²¹ Kulla (2015: 349) on luokitellut alistusmenettelyn jälkikäteiseksi valvontakeinoksi. Sovelletuna yksityiseen turvallisuusalaan alistaminen on kuitenkin ymmärrettävä ennakkollisena valvontakeinona, koska sitä käytetään tosiasiallisen toiminnan yhtey-

vontaviranomainen puuttuu valvonnan kohteen toimintaan voimakkaammin kuin neuvoilla, ohjesäännöillä tai osallistumalla toimihenkilöiden valintaan. Alistaminen voi johtaa valvonnan kohteen suorittaman toimenpiteen peruuttamiseen tai sen täytäntöönpanon estämiseen tai päätöksen muuttamiseen.⁷²² Viranomais-toiminnassa alistus antaa ylemmälle viranomaiselle valvonta- ja ohjausmahdollisuuden, mutta jättää päätösvallan alemmalle viranomaiselle. Alistus voi toimia myös oikeussuojakeinona, koska alistusviranomainen tutkii aina päätöksen lain- ja tarkoituksenmukaisuuden.⁷²³

Yksityisellä turvallisuusalalla alistusmenettelyä vastaavana voidaan pitää yhteydenottovelvollisuutta poliisiin kiinniottamista ja säilöissäpitoa koskeissa asioissa. Koska tehtävissä käytetään merkittävää julkista valtaa ja puututaan yksilön vapausoikeuksiin, järjestyksenvalvojalla ja vartijalla ei ole perustuslain 124 §:n nojalla oikeutta itsenäiseen päätösvaltaan. Toimenpiteisiin on oltava poliisin suostumus ja päätös mahdollisista jatkotoimista. Kiinniottamisen tarkoitus on välttämättömäksi arvioitu henkilön poistumisen estäminen paikalta, kunnes poliisi on saapunut tai tehnyt päätöksen tarpeellisista toimenpiteistä⁷²⁴. Järjestyksenvalvojan aikoman säilöissäpidon poliisi voi harkintansa mukaan joko sallia tai estää⁷²⁵. Myös vastaavan hoitajan valinnan voidaan katsoa olevan alisteinen Poliisihallituksen päätökselle, koska turvallisuusalan elinkeinoluvan hakijan tai haltijan on anottava Poliisihallitukselta vastaavan hoitajan hyväksymistä (LYTP 74.2 §).

Jos valvonnan kohde poikkeaa voimassa olevasta sääntelystä taikka valituksen tai alistuksen johdosta annetusta ratkaisusta, voidaan turvautua juridiseen henkilöön tai sen toimihenkilöihin kohdistuviin pakkokeinoihin. Pakkokeino on preventiivinen, kun estetään epäkohdan syntyminen. Jos tarkoituksena on poistaa jo syntynyt epäkohta, pakkokeino on repressiivinen. Välillisin eli psykologisin pakkokeinoin pakotettava pyritään taivuttamaan pakottajan tahtoon. Välittömässä pakossa ulkoisella voimalla, esimerkiksi uhkasakolla tai voimankäytöllä, estetään pakotettavaa toteuttamasta omaa tahtoaan. Hallintovalvonnan tehostajina voi-

dessä, jolloin yksityisellä turvallisuusalan toimijalla ei aina ole itsenäistä päätösvaltaa.

⁷²² Merikoski 1939: 42–43; Merikoski 1976: 13.

⁷²³ Kulla 2015: 350. Alistusmenettely perustuu aina erityissäännökseen mutta se on vähitellen syrjäytymässä. Alistusta käytetään oikeussuojajasyistä hallinnon alueilla, joilla asianosaiset ovat erityissuojan tarpeessa kuten esimerkiksi terveydenhuollossa. Alistus on hakemusasia mutta alistettavasta päätöksestä voidaan myös valittaa alistusviranomaiselle. Samaan aikaan voi käsiteltävänä olla siis sekä alistus että valitus. (Laakso, Suviranta & Tarukannel 2006: 457–458.)

⁷²⁴ PeVL 44/1998 vp s. 3; HaVM 33/1998 vp s.3.

⁷²⁵ Jos aluksella kiinni otettua ei voida viipymättä luovuttaa poliisille, alukselle asetetulla järjestyksenvalvojalla on oikeus aluksen päällikön suostumuksella ottaa kiinniotettu säilöön (LYTP 43.1 §).

daan erityistapauksissa käyttää hallintopakon ulkopuolelle jääviä menettelytapoja kuten esimerkiksi uhkaamista juridisen henkilön, toimiluvan tai erityisten toimivaltuuksien lakkauttamisella.⁷²⁶ Uhkaamiseen toimiluvan lakkauttamisella ei voi ryhtyä kevyin perustein. Menettelyn voi jopa kyseenalaistaa perustuslain hengen vastaisena, sillä silloin uhataan puuttua perustuslain 18.1 §:ssä turvattuun oikeuteen hankkia toimeentulo valitsemallaan työllä, toimeentulolla tai elinkeinolla. Lisäksi on muistettava toimilupien suhteellisen pysyvä luonne oikeusjärjestyksen suojaamana saavutettuna oikeutena ja peruuttamisperusteiden lakisääteisyysvaatimus⁷²⁷.

1.2 Lupamenettely preventiivisen ja repressiivisen hallintovalvonnan keinona

Yksityiseen turvallisuusalaan kohdistuvista hallintovalvonnan keinoista keskeisin on lupamenettely, joka kuuluu Poliisihallituksen turvallisuusalan valvontayksikön, poliisilaitosten ja Liikenteen turvallisuusviraston tehtäviin. Se perustaa oikeuden yksityisen turvallisuusalan ammatinharjoittamiselle ja elinkeinotoiminnalle. Järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen liittyviä yksityisen turvallisuusalan tehtäviä saa laillisesti harjoittaa vain lupamenettelyssä saaduilla ja laissa määrättyillä oikeuksilla.

79 % Euroopan maista on säätänyt yksityistä turvallisuusalaa koskevia erityislakeja ja 94 % maista edellyttää yksityisen turvallisuusalan liiketoiminnan harjoittamiseksi lain mukaista lupaa. Vartijana toimiminen on luvanvaraista 87 %:ssa Euroopan maista. Jos yritys tarjoaa aseistettuja turvallisuuspalveluja, 82 % maista vaatii siihen erillistä lupaa. Jos vartija kantaa tehtävässään myös asetta, siihen erillistä lupaa vaatii 96 % maista.⁷²⁸ Yhdysvalloissa yhdeksää osavaltiota lukuun ottamatta kaikissa osavaltioissa yksityisen turvallisuusalan yritystoiminta ja alan ammattissa toimiminen on jossain määrin luvanvaraista. Yleistys lupavaatimuksesta on hankalaa, sillä sääntely vaihtelee suuresti osavaltioittain. Joissakin osavaltioissa kaikki yksityisen turvallisuusalan ammatit ovat luvanvaraisia, joissakin kuten esimerkiksi Pennsylvaniassa ja Georgiassa vain aseistettuna toimiminen on luvanvaraista, ja joillekin osavaltioille riittää yksityisten turvallisuusalan yritysten kvartaaleittain toimittama luettelo työntekijöistä.⁷²⁹

Suomessa luvat voidaan yleisesti jakaa hallintolupiin (erityisesti poliisihallinnon alalla) ja toimilupiin. Ne eroavat toisistaan lähinnä luvan saajan oikeusaseman

⁷²⁶ Merikoski 1939: 43–44, 198–200; Mäenpää 2011a: 294–295.

⁷²⁷ Mäenpää 1992: 45–46; Uotila 1967: 192.

⁷²⁸ Confederation of European Security Services 2013: 251–252, 254.

⁷²⁹ The Private Security Industry 2010: 6-1 – 6-2.

suhteen, eivät niinkään tarkoitukseltaan. Hallintoluvalla tarkoitetaan viranomaisen yleisestä kiellosta yksittäistapauksessa tekemää poikkeusta, jolla sallitaan muuten kielletty toiminta. Luvanhaltija ei voi siirtää lupaa toiselle oikeussubjektille, vaikka tämä täyttäisikin edellytykset luvan myöntämiselle. Ilman lupaa harjoitetun luvanvaraisen toiminnan seurauksena saattaa olla toiminnan keskeyttäminen viranomaisen toimesta, korvausvelvollisuus ja rangaistusuhka. Lupa ei laajenna luvan saajan oikeuksia sinänsä ja viranomainen voi tiettyjen laissa säädettyjen edellytysten täytyessä peruuttaa sen.⁷³⁰

Toimilupa perustaa oikeussuhteen eli joukon yhteenkuuluvia oikeuksia ja velvollisuuksia. Sillä myönnetään yleensä julkisoikeudellinen oikeus. Samantyyppisellä luvalla voidaan myöntää myös yksityisoikeudellinen oikeus, esimerkiksi elinkeinolupa. Erityisten pätevyysvaatimusten täyttämistä ja jonkin tutkinnon suorittamista edellyttäviä henkilökohtaisia ammatinharjoittamislupia kutsutaan legitimaatioiksi, jotka voidaan rinnastaa toimilupiin.⁷³¹

Perustuslain säännökset edellyttävät lupahallinnon keskeiseltä sääntelyltä lain tasoisuutta. Luvista voidaan säätää alemmanasteisin normein vain laissa olevan nimenomaisen ja riittävän täsmällisen valtuussäännöksen nojalla. Yksityiskohteisempia alemmanasteisia säännöksiä voidaan antaa valtioneuvoston tai ministeriön asetuksella.⁷³² Poliisilain 1:1.2:ssä poliisille on säädetty lähinnä sellaisia lupahallintoasioita, jotka liittyvät yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen⁷³³. Poliisin lupahallinnolla on myös rikoksia ennalta ehkäisevä funktio.

Sisällöllisesti poliisin lupahallintotehtävät voidaan jakaa lupapalveluihin ja lupavalvontaan. Lupapalvelujen tehtävät ovat luonteeltaan sekä preventiivistä että repressiivistä valvontaa, kun käsitellään ja ratkaistaan luvan saamista tai sen voimassaolon jatkamista koskevia hakemuksia⁷³⁴. Preventiivinen valvonta käynnistyy yleensä valvonnan kohteen aloitteesta tämän hakiessa elinkeinolupaa tai hyväksyntää yksityisen turvallisuusalan ammatissa toimimiseen. Poikkeuksen

⁷³⁰ Helminen, Kuusimäki & Rantaeskola 2012: 307–308; Mäenpää 1992: 2, 4, 6, 43–45.

⁷³¹ Mäenpää 1992: 2, 4, 6, 43–45.

⁷³² Helminen, Kuusimäki & Rantaeskola 2012: 309.

⁷³³ HE 224/2010 vp s. 71.

⁷³⁴ Poliisin myöntämät hallintoluvat voidaan jakaa henkilöiden liikkumiseen ja identifiointiin liittyviin, liikennettä koskeviin, huvitilaisuuksia ja ajanvietettä säänteleviin, eräitä vaarallisia esineitä ja aineita koskeviin sekä tiettyihin elinkeinoihin liittyviin lupiin. Joissain tapauksissa kuten esim. yleisötilaisuuden järjestämisessä on käytössä valvonnan mahdollistava mutta kevyempi ilmoitusmenettely. (Helminen, Kuusimäki & Salminen 1999: 222–223.) Useimmiten ilmoituksenvaraisuus kuitenkin liittyy tavoitteiltaan suojaaviin lupiin (Mäenpää 1992: 64). Poliisin käsittelemien hallintolupaasioiden sääntelyssä ja säännösten tulkinnassa on huomioitava muun muassa liikkumisvapautta, kokoontumis- ja mielenosoitusoikeutta sekä elinkeinovapautta koskevat perusoikeussäännökset (PL 9 §, 13 §, 18 §).

muodostaa hyväksyminen vastaavaksi hoitajaksi, jota hakee turvallisuusalan elinkeinoluvan haltija palveluksessaan olevalle henkilölle⁷³⁵.

Repressiivisellä lupavalvonnalla varmistetaan, että luvan haltija täyttää luvan edellytykset ja noudattaa lupaehtoja luvan myöntämisen jälkeen. Jos luvan haltija ei enää täytä luvan edellytyksiä tai lupaehtoja ei ole noudatettu, seurauksena saattaa olla luvan peruuttaminen tai muunlaiset haittaseuraamukset.⁷³⁶ Poliisin lupahallinto suojaa siten välillisesti myös yksilöiden oikeuksia yksityisen turvallisuusalan ammatin- ja elinkeinonharjoittajan toimintaa vastaan varmistamalla, että toiminta on luvan ja siihen liittyvien ehtojen mukaista.

Poliisin lupahallinnon kehittämistä pohtineen työryhmän mukaan luvan myöntäminen on aina julkisen vallan käyttöä, jos siihen liittyy harkintaa tai salassa pidettävien tietojen käsittelyä. Päätöksentekoa ei siten voi ulkoistaa yksityiselle taholle, mutta sen sijaan lupaprosessin muiden osien ulkoistamista kuten esimerkiksi valmiiden lupa-asiakirjojen postittamista suoraan hakijalle henkilökohtaisen poliisilaitoksella käynnin sijaan voidaan harkita. Vartijoihin, järjestyksenvalvontaan ja muuhun yksityiseen turvallisuusalaan liittyvien lupahallintoasioiden on kuitenkin katsottu kuuluvan poliisin perustehtäviin, eikä niiden siirtämistä edes toiselle viranomaiselle ole siksi pidetty mahdollisena.⁷³⁷

Lentoasemien turvatarkastajien hyväksyminen on kuitenkin EU:n siviili-ilmailun turvaamista koskevan lainsäädännön määräysten vuoksi säädetty Liikenteen turvallisuusviraston hyväksymän turvatarkastajien kouluttajan tehtäväksi (IlmailuL 98 §). Komission asetuksen (EU) 2015/1998 kohdan 6.3.2.9 mukaan toimivaltainen viranomainen voi arvioida ja varmentaa, että turvaamistoimia hoitavat henkilöt täyttävät asetuksen vaatimukset ja ovat läpäisseet vaadittavan koulutuksen. Arvioinnin ja varmennuksen voi tehdä muukin kuin viranomainen.⁷³⁸ Kun perustuslakivaliokunta tähän liittyen arvioi julkisten hallintotehtävien antamista muulle kuin viranomaiselle, valiokunta piti hallituksen esitystä 72/2002 varsin onnistuneena. Siinä oli tehty selkoa, milloin jokin toiminta on julkisten hallintotehtävän hoitamista ja miltä osin siihen liittyy julkisen vallan käyttöä sekä miten perustuslain 124 §:ssä mainitut perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimuksen turvataan näitä tehtäviä hoidettaessa. Hallinnon yleislakien soveltamisen osalta perustuslakivaliokunta kuitenkin piti tulkintaa virheellisenä. Hallituksen esitykseen oli perustuslakivaliokunnan käytäntöön viitaten omaksuttu näkemys, että yksityisen toimijan suorittamassa tosiasiallisessa hallintotoiminnassa perustuslain 124 §:ssä asetetut vaatimukset perusoikeuksien, oikeus-

⁷³⁵ HE 22/2014 vp s 76–77.

⁷³⁶ Helminen, Kuusimäki & Rantaeskola 2012: 305–306.

⁷³⁷ Lupahallinnon kehittämishankkeen loppuraportti 2011: 18–19, 50.

⁷³⁸ EUVL N:o L 299, 14.11.2015: 29; HE 79/2014 vp s. 72.

turvan ja muiden hyvän hallinnon vaatimusten turvaamisesta on mahdollista toteuttaa muutoin kuin hallinnon yleislakeja soveltamalla. Perustuslakivaliokunta katsoi, että hallinnon yleislait voivat tulla sovellettaviksi myös yksityisen tai valtion liikelaitoksen toteuttamassa tosiasiallisessa toiminnassa, ellei niiden soveltamista ole perustellusti nimenomaan suljettu pois. Soveltamisala saattaa kuitenkin käytännössä rajoittua lähinnä hallintolain 2 luvun hyvän hallinnon perusteiden noudattamiseen.⁷³⁹

Taulukkoon 6 on koottu yksityistä turvallisuusalaa koskevat lain edellyttämät toimi- ja ammatinharjoittamisluvat sekä ne viranomaiset, joille lupien myöntäminen ja peruuttaminen sekä hyväksyminen ja hyväksynnän peruuttaminen nykysääntelyn mukaan kuuluu.

Taulukko 6. Yksityistä turvallisuusalaa koskevat luvat ja niitä käsittelevät lupaviranomaiset.

	Poliisihallituksen turvallisuusalan valvontayksikkö ⁷⁴⁰	Hakijan kotikunnan poliisilaitos
Toimilupa	Turvallisuusalan elinkeinolupa	
Legitimaatio	Vastaava hoitaja Väliaikainen vastaava hoitaja Järjestyksenvalvojakouluttaja Voimankäyttökouluttaja Asekouluttaja	Vartija Väliaikainen vartija Järjestyksenvalvoja Tilapäinen järjestyksenvalvoja* Turvasuojaaja Turvatarkastaja**

* Tilapäiset järjestyksenvalvojat hyväksyy tilaisuuden toimeenpanopaikan poliisilaitos.

** Lentoasemien turvatarkastajat hyväksyy Liikenteen turvallisuusviraston hyväksymä kouluttaja. Valtioneuvoston, sen ministeriöiden ja oikeuskanslerinviraston turvatarkastajat hyväksyy em. viranomaisten esityksestä paikallispoliisi.

Sisäministeriön poliisiosasto asetti 26.6.2015 ajalle 1.7.2015–30.6.2016 yksityisen turvallisuusalan lupaprosessien tehostamista koskevan lainsäädäntöhankkeen, jonka taustalla on pääministeri Sipilän hallitusohjelmaan kirjattu tavoite sääntelyn nettomääräisestä keventämisestä ja säädöksille vaihtoehtoisten ohjauskeinojen käytön lisäämisestä. Tarkoitus on purkaa turhaa sääntelyä ja keventää hallinnollista taakkaa muun muassa sujuvoittamalla lupaprosesseja.⁷⁴¹ Vartijaksi, järjestyksenvalvojaksi ja turvasuojaajaksi hyväksymistä ja hyväksymisen peruuttamista koskevan sääntelyn joustavoittamiseen on nähty olevan tarvetta muuan

⁷³⁹ PeVL 27/2014 vp s. 2–3; HE 72/2002 vp s. 45, 49.

⁷⁴⁰ Poliisihallituksen alainen turvallisuusalan valvontayksikkö aloitti toimintansa 1.10.2002 Mikkelissä sisäasiainministeriön poliisiosaston yksikkönä (Turvallisuusalan valvontayksikkö 2009).

⁷⁴¹ Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma 29.5.2015: 27.

muassa siten, että hyväksyvä ja peruuttava viranomainen voisi olla hakijan kotikunnan poliisilaitoksen sijaan mikä tahansa poliisilaitos.⁷⁴²

Lupamenettelyssä on noudatettava hallintolain säännöksiä, ellei lupaa koskevissa säännöksissä ole joiltain osin toisin säädetty. Menettely tulee yleensä vireille luvan myöntämistä koskevalla kirjallisella hakemuksella.⁷⁴³ Hallinnon palveluperiaatteen mukaan hakijalle on tarvittaessa annettava menettelyyn liittyvää maksutonta neuvontaa (HL 8 §). Hallintolain 5 luvussa säädetään hallintoasian käsittelyä koskevista yleisistä vaatimuksista. Lupa-asioissa kuten muissakin hallintoasioissa on asianosaiselle ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta (HL 34 §). Hakijan mielipidettä on kysyttävä myös myönteiseen lupapäätökseen mahdollisesti liitettävistä lupaehdoista. Viranomaisella on toimivaltaansa kuuluvan lupahakemuksen ratkaisupakko. Päätös voi olla hakijalle myönteinen tai kielteinen. Ajallisesti lupa voidaan myöntää määräaikaiseksi tai toistaiseksi voimassa olevaksi.⁷⁴⁴

Koska perustuslain 80.1 §:n mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettävä lailla, lupaan voidaan liittää vain sellaisia ehtoja ja rajoituksia, joista säädetään laissa. Jos päätöksellä hyväksytään vaatimus, joka ei koske toista asianosaista eikä muilla ole oikeutta hakea päätökseen muutosta, perustelut voidaan jättää esittämättä. Perustelut on kuitenkin esitettävä, jos päätös merkitsee olennaista muutosta vakiintuneeseen käytäntöön. Kielteinen lupapäätös on aina perusteltava. (HL 45 §.) Myönteinen lupapäätös on oltava riittävästi yksilöity, jotta luvansaaja tietää, mihin hänelle on annettu lupa, ja jotta valvontaviranomaiset voivat perustaa valvontansa riittävän selkeään lupaan. Siitä tulee käydä ilmi ainakin, kenelle lupa on myönnetty, mitä toimintaa lupa tarkoittaa, missä sitä saadaan harjoittaa ja luvan voimassaoloaika.⁷⁴⁵

1.2.1 Turvallisuusalan elinkeinotoiminnan luvanvaraisuus

Perustuslain 18 §:än perustuva elinkeinovapaus⁷⁴⁶ on pääsääntö, joka on selvästi julkilausuttu myös elinkeinon harjoittamisen oikeudesta annetun lain 1 §:ssä. Elinkeinovapaudesta voidaan kuitenkin tietyin edellytyksin poiketa. Poikkeukset

⁷⁴² SM 035:00/2015.

⁷⁴³ Helminen, Kuusimäki & Rantaeskola 2012: 311; Uotila 1967: 136.

⁷⁴⁴ Helminen, Kuusimäki & Rantaeskola 2012: 309, 314.

⁷⁴⁵ Uotila 1967: 141–142.

⁷⁴⁶ Elinkeinovapaus näyttää PL 18 §:n sanamuodon mukaan tulkiten suojaavan erityisesti työsuhteen, elinkeinon- ja ammatinharjoittamisen alkuvaihetta, koska säännöksessä korostuu valinnan vapaus. Sillä on kuitenkin laajempiakin yhteiskunnallisia ulottuvuuksia. On mm. varmistettava elinkeinonharjoittajan asiakkaiden turvallisuus, vapaa kilpailu EU:n tasolla ja yhteiskunnan kokonaisedun vaatima elinkeinotoiminnan viranomaisvalvonta. (Saraviita 2011: 252–253.)

voidaan jakaa ilmoitusvelvollisuudesta ja luvanvaraisuudesta vapaisiin (Elinkeinol 5 §), ilmoituksenvaraisiin (Elinkeinol 7 §) ja luvanvaraisiin elinkeinoin.⁷⁴⁷ Omaisuuden ja hengen vartioimisliikkeen harjoittamisesta elinkeinona säädetään elinkeinon harjoittamisen oikeudesta annetun lain 3.1, 20 §:n mukaan erikseen lailla tai asetuksella.

Turvallisuusalan elinkeinotoimintaa saa harjoittaa elinkeinon harjoittamisen oikeudesta annetun lain 1.1 tai 1.2 §:ssä tarkoitettu luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö, joka on saanut siihen turvallisuusalan elinkeinoluvan (LYTP 3 §, 24 §, 60 §). Vuoden 2015 lain yksityisistä turvallisuuspalveluista säännökset turvallisuusalan elinkeinoluovasta vastaavat pääosin vuoden 2002 lain 3–5 §:ien vartioimisliikelupaa koskevia säännöksiä. Vuoden 2015 lain 68 §:ssä säädettyä turvallisuusalan elinkeinoluovaa edellytetään vartioimisliiketoimintaa, luvanvaraista järjestyksenvalvojatoimintaa sekä hyväksymistä edellyttäviä turvasuojaustehtäviä käsittävää turvasuojaustoimintaa harjoittavilta luonnollisilta ja oikeushenkilöiltä. Lupa oikeuttaa toiminnan harjoittamiseen kaikkialla maassa ja suomalaisella aluksella. Se on voimassa toistaiseksi.⁷⁴⁸ Yhdysvalloissa Pennsylvaniaa lukuun ottamatta kymmenessä väestömäärältään suurimmassa osavaltiossa yksityisen turvallisuusalan elinkeinotoiminnan harjoittamiseksi vaaditaan lupa, joka on voimassa määräajan 1–3 vuotta⁷⁴⁹.

Poikkeuksen luvanvaraisuuteen muodostaa kokoontumislain tarkoittamien yleisten kokousten ja yleisötilaisuuksien järjestyksenvalvontatehtävät (LYTP 24.2 §, 26 §) sekä järjestyksenvalvontatoiminta, jota ei suoriteta ansiotarkoituksessa ja toimeksiantosopimukseen perustuen, sekä vastavuoroiseen, vastikkeettomaan talkootoimintaan perustuvat niin sanotut vartioimisrenkaat ja omavartiointi. Esimerkiksi saman alueen yrittäjät voivat muodostaa vartioimisrenkaan ja kiertää aluetta kukin vuorollaan, raportoida tapahtumista ja ottaa mahdolliset rikoksentekijät kiinni jokamiehen kiinniotto-oikeuden nojalla poliisille luovuttamista varten⁷⁵⁰. Omavartiointi taas perustuu siihen, että vaatimus toiminnan perustu-

⁷⁴⁷ Jyränki & Husa 2012: 432; Ossa, Saarnilehto & Villa 2007: 3.

⁷⁴⁸ HE 22/2014 vp s. 72. Lähtökohtana on ollut, että lupa oikeuttaa hoitamaan luvanvaraisia tehtäviä suomalaisella aluksella silloinkin, kun alus liikkuu muualla kuin Suomen alueella. Vuoden 2015 lakia yksityisistä turvallisuuspalveluista haluttiin tältä osin kuitenkin vielä täsmentää 1.1.2017 alkaen. (HE 42/2016 vp s. 1, 13.)

⁷⁴⁹ The Private Security Industry 2010: 6–6.

⁷⁵⁰ Poliisin resurssien vähentyminen ja toimintojen keskittäminen on osaltaan luonut otolliset olosuhteet rikosten tekemiselle syrjäisillä paikkakunnilla, mistä matkaa lähimmälle poliisiasemalle voi olla useita kymmeniä kilometrejä. Pihtiputaalla toistuvien murtoihin kyllästyneet yrittäjät perustivat omaisuutensa suojelemiseksi vartioimisrenkaan, jonka toiminnan oikeudelliset perusteet selvitettiin yhdessä poliisin kanssa. Jokamiehen oikeuksiin perustuvassa toiminnassa saatetaan kuitenkin lipsua omankäden oikeuden ja väkivallan käyttöön. Esimerkiksi syksyllä 2012 eräs yrittäjä näki omaisuutta anastettavan kaupan hyllyltä ja lähti seuraamaan rikoksesta epäiltyä. Vartioimisrenkaan yrittäjien yhteistyönä epäillyt pakotettiin pysähtymään ja seu-

misestä toimeksiantosopimukseen sulkee vartioimisliiketoiminnan ulkopuolelle yrityksen omalla henkilökunnalla suorittaman yrityksen hallitseman omaisuuden vartioinnin. Omavartioinnista ei kuitenkaan ole kyse silloin, kun vartioimispalvelut ostetaan toiselta yritykseltä, vaikka kyseinen yritys kuuluisi samaan konserniin palvelun ostavan yrityksen kanssa.⁷⁵¹

Vuoden 2002 lain yksityisistä turvallisuuspalveluista 65 §:ssä säädettyjen siirtymäsäännösten mukaan rikosten paljastustoiminnan osalta yksityisetsivätoiminnan harjoittajalta edellytettiin vartioimisliikelupaa, koska yksityisetsivätoiminta määriteltiin toimeksiantosopimukseen perustuvaksi vartioimistehtäväksi ja se edellytti yksityisetsivältä myös hyväksyntää vartijaksi. Asianajotoimintaan ja tilintarkastusyhteisöjen toimintaan liittyvä rikosten paljastustoiminta jätettiin yksityisen turvallisuusalan sääntelyn ulkopuolelle, koska niiden tulkitseminen vartioimistehtäviksi katsottiin epätarkoituksenmukaiseksi ja koska toiminnan harjoittajat ovat omaa toimialaansa koskevan valvonnan piirissä muiden säännösten nojalla.⁷⁵²

Vuoden 2015 laissa ei enää erikseen mainita yksityisetsivätoimintaa vaan siinä puhutaan vain turvallisuusalan elinkeinolupaa edellyttävästä vartioimistehtävästä, jonka tarkoituksena on toimeksiantajaan kohdistuneen rikoksen paljastaminen (LYTP 2–4 §). Rajanveto, milloin kyseessä on lupaa edellyttävä vartioimisliiketoiminta, ei ole aivan ongelmattonta. Toimeksiannot, jotka aiemmassa lainsäädännössä määriteltiin yksityisetsivätoiminnaksi, sisältävät usein tarkkailu- ja tiedonhankintatehtäviä. Vain rikosten paljastamiseen tarkoitettua tarkkailua ja tiedonhankintaa sisältävän toimeksiannon vastaanottaminen edellyttää turvallisuusalan elinkeinolupaa. Jos tarkkailu- ja tiedonhankintatehtäviä sisältävällä toimeksiannolla halutaan esimerkiksi selvittää puolisoa koskeva uskottomuus-epäily oikeudenkäyntiä varten, turvallisuusalan elinkeinolupaa ei vaadita.⁷⁵³ Vaikka yksityisetsivätoiminta on lainsäädännössä osittain eli rikosten paljastamisen osalta liitetty turvallisuusalan elinkeinotoimintaan, pelkästään yksityisetsiväpalveluja tarjoavia yrityksiä on Patentti- ja rekisterihallituksen sähköisen Virreyrityshakupalvelun⁷⁵⁴ mukaan edelleen useita. Jos kyseessä ei ole yksityisetsivä-

rauksena oli tappelu, jota käsiteltiin kesällä 2014 Keski-Suomen käräjäoikeudessa. (Juntti 2014: 22.) On hyvin todennäköistä, että vartioimisrenkaiden kaltainen toiminta lisääntyy tulevaisuudessa. Jottei niissä ajauduttaisi laittomiin toimenpiteisiin, toiminnan oikeudelliseen perustaan ja siitä tiedottamiseen olisi kiinnitettävä entistä enemmän huomiota.

⁷⁵¹ HE 69/2001 vp s. 40–41; HE 22/2014 vp s. 17, 25.

⁷⁵² HE 22/2014 vp s. 26.

⁷⁵³ HE 22/2014 vp s. 26.

⁷⁵⁴ https://virre.prh.fi/novus/companySearch?_flowExecutionKey=_c198BD482-583D-0775-5A8C-A8E75A872DE6_k3DD04FBE-2549-3A0A-ADF6-33AD9117A7FE, saatavilla 15.11.2014.

toimintaa harjoittava asianajo- tai tilintarkastustoimisto, tai jos yrityksellä ei ole turvallisuusalan elinkeinolupaa, yrityksen on rajattava yksityisetsiväpalvelunsa muuhun kuin rikosten paljastamiseen liittyviin tehtäviin.

Koska elinkeinolupa on toimilupa, se on suhteellisen pysyvä. Jos hakija täyttää vaaditut edellytykset, viranomaisen ei yleensä voi käyttää harkintaa⁷⁵⁵ ja kieltäytyä sen myöntämisestä⁷⁵⁶. Kun laki tai asetus valtuuttaa viranomaisen asettamaan lupaan ehtoja, ne on oltava perusteltavissa. Ensinnäkin ehdolla on oltava asiayhteys toimintaan, jota lupa koskee, ja toiseksi elinkeinolupaan ei voi liittää tarpeettomia, käytännössä turhia ehtoja.⁷⁵⁷ Viranomaisen ei myöskään yleensä voi puuttua myönnettyyn toimilupaan muuten kuin turvallisuuden edellyttämiä määräyksiä antamalla⁷⁵⁸.

Turvallisuusalan elinkeinolupaan voidaan lain mukaan liittää lupaa edellyttävän toiminnan laadusta, laajuudesta, luvan haltijan toimipaikkojen lukumäärästä ja sijainnista sekä muista vastaavista seikoista johtuvia ajallisia ja alueellisia sekä vartioimis- ja järjestyksenvalvojatehtäviä koskevia ehtoja ja rajoituksia (LYTP 69.1 §). Elinkeinonharjoittajan ensimmäinen turvallisuusalan elinkeinolupa myönnetään yleensä rajoitettuna siten, että se oikeuttaa suorittamaan kaikkia muita paitsi hälytyskeskustehtäviä ja arvokuljetustehtäviä. Jos lupaa halutaan laajentaa, elinkeinonharjoittajan on tehtävä siitä hakemus.⁷⁵⁹

Turvallisuusalan elinkeinolupaa koskeva prosessi tulee vireille asianosaisen hakemuksesta. Lupa voidaan myöntää sellaiselle luonnolliselle henkilölle, joka on täyttänyt 18 vuotta, tunnetaan rehelliseksi ja luotettavaksi⁷⁶⁰, on henkilökohtaisilta ominaisuuksiltaan tehtävään sopiva, ei ole konkurssissa, jonka toimintakel-

⁷⁵⁵ Harkintavallan laajuus vaihtelee eri lupahallintoasioita koskevassa sääntelyssä. Ratkaisun lopputulos saattaa olla tiettyjen ehtojen täytyessä tarkasti määrätty tai se on jätetty kokonaan määrittelemättä. Suurin osa viranomaisen harkintavaltaa koskevista säännöksistä kuitenkin asettuu sidotun (oikeusharkinta) ja vapaan harkinnan (tarkoituksenmukaisuusharkinta) välille joustavien oikeusnormien varaan. (Mäenpää 1992: 159–160; Mäenpää 2013: 501–503.) Joustavien oikeusnormien kuten lainsäädännössä olevien käsitteiden tarkoituksenmukainen, tarpeellinen, kohtuullinen, erityiset syyt ja yleinen etu tulkinnan on nykyään kuitenkin katsottu kuuluvan oikeusharkinnan piiriin. Yleisistä hallinto-oikeudellisista periaatteista erityisesti tarkoituksidonnaisuuden periaate sekä yhdenvertaisuus-, tasapuolisuus- ja suhteellisuusperiaatteet rajoittavat vapaata harkintaa. (Helminen, Kuusimäki & Rantaeskola 2012: 310.)

⁷⁵⁶ Mäenpää 1992: 45–46; Uotila 1967: 131, 136, 146.

⁷⁵⁷ Uotila 1967: 147–148.

⁷⁵⁸ Mäenpää 1992: 45–46.

⁷⁵⁹ Poliisihallituksen turvallisuusalan valvonnan tilastot 2003–2013.

⁷⁶⁰ Elinkeinoluvan hakijan luotettavuuden ja rehellisyyden arviointi on oltava asiayhteydessä luvan tarkoittamaan toimintaan. Jos luotettavuutta ja rehellisyyttä punnitaan rikosrekisteriotteen pohjalta, on otettava huomioon rikoksen laatu ja rangaistuksen määrä sekä rikoksen tekemisestä ja rangaistuksen sovittamisesta kulunut aika. (Uotila 1967: 116–117.)

poisuutta ei ole rajattu ja joka varallisuutensa puolesta kykenee huolehtimaan toiminnasta hyvin. Oikeushenkilölle lupa voidaan myöntää, jos se varallisuutensa puolesta kykenee huolehtimaan toiminnasta hyvin, sekä jos sen hallintoelimiin kuuluvat henkilöt ja toimitusjohtaja sekä avoimessa yhtiössä yhtiömiehet ja kommandiittiyhtiössä vastuunalaiset yhtiömiehet täyttävät lain yksityisistä turvallisuuspalveluista 71.1 §:n 1–3 kohdissa säädetyt vaatimukset. Elinkeinoluvan myöntämisen edellytykset kohdistuvat pääasiassa siihen, millainen on se luonnollinen henkilö tai ne oikeushenkilöä edustavat luonnolliset henkilöt, joiden on tarkoitus harjoittaa liiketoimintaa, tai se henkilö, joka vastaa liikkeen hoidosta⁷⁶¹.

Turvallisuusalan elinkeinoluvan myöntäminen jää Poliisihallituksen harkittavaksi (LYTP 68 §), mikä tulee perustuslakivaliokunnan mukaan pääsääntöisesti perustua oikeusharkintaan. Koska turvallisuusalan elinkeinolupaan kuitenkin sisältyy perustuslain 124 §:n tarkoittaman julkisen hallintotehtävän hoitamista ja oikeus voimankäyttöön, voidaan katsoa yhteiskunnallisten intressien olevan niin vahvat, että ne puoltavat tehostettua ennakollista valvontaa ja myös tarkoitukseenmukaisuusharkintaa. Lupamenettelyllä pyritään varmistumaan elinkeinonharjoittajan luotettavuudesta, ammattitaidosta ja vakavaraisuudesta etukäteen.⁷⁶²

Julkisen valvonnan kannalta on tärkeä tietää, kuka hoitaa liikettä sekä kuka käytännössä valvoo ja johtaa sen toimintaa. Elinkeinoluvan henkilökohtaisuuden periaatteesta seuraa, että luvanhaltijan tulee hoitaa liikettä itse tai ainakin johtaa ja valvoa sen hoitamista. Luvanhaltija voi antaa liikkeen hoitamisen myös lain vaatimukset täyttävälle vastaavalle hoitajalle (LYTP 77 §). Luvanhaltijan ollessa oikeushenkilö vastaavan hoitajan merkitys korostuu.⁷⁶³

1.2.2 Yksityisen turvallisuusalan ammattien luvanvaraisuus

Julkisia hallintotehtäviä hoitavien henkilöiden koulutuksen ja asiantuntemuksen merkitys korostuu perustuslain 124 §:ssä. Lisäksi säännös painottaa näiden henkilöiden julkisen valvonnan asianmukaisuutta.⁷⁶⁴ Lupamenettelyn avulla tapahtuva julkinen valvonta kohdistuu yksityisellä turvallisuusalalla toimivien henkilöiden ammattitaitoon, joka osoitetaan lain määräämällä koulutuksella, legitimaatioon liittyvien toimivaltuuksien noudattamisella, sopivuudella tehtävien hoitamiseen sekä tietyissä tapauksissa palvelussuhteella yksityisen turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijaan. Turvallisuusalan elinkeinoluvan haltija saa teettää

⁷⁶¹ Uotila 1967: 167–168.

⁷⁶² PeVL 28/2001 vp s. 6–7; vrt. asealasta PeVL 35/1997 vp s. 3/I.

⁷⁶³ Uotila 1967: 129, 171, 175.

⁷⁶⁴ HE 1/1998 vp s. 179; HE 79/2014 vp s. 112.

vartioimis-, järjestyksenvalvonta- ja turvasuojaustehtäviä vain palveluksessaan olevilla vartijoilla, järjestyksenvalvojilla⁷⁶⁵ tai turvasuojaajilla, joiden legitimaatioiden hyväksyntä on voimassa (LYTP 80.1 §).

Hyväksymishakemuksia järjestyksenvalvojaksi, vartijaksi ja turvasuojaajaksi tulee vuosittainen noin 15 000–16 000. Määriin sisältyvät sekä ensimmäistä kertaa tehtävät hakemukset että hyväksymisen uusimista koskevat hakemukset. Noin kaksi kolmasosaa hakemuksista koskee järjestyksenvalvojaksi hyväksymistä. Heinäkuussa 2015 tehdyn selvityksen mukaan hakemusten käsittelyaika eri poliisilaitoksilla on kestänyt lyhimmillään päivän ja pisimmillään kolme viikkoa. Hakemusten käsittelyaika ei kuitenkaan ole suhteessa hakemusten määrään. Esimerkiksi Lapin poliisilaitokselle saapui vuonna 2014 hakemuksia yhteensä 515 ja niiden käsittelyaika oli kolme viikkoa. Sisä-Suomen poliisilaitokselle tuli hakemuksia yhteensä 2 245 käsittelyajan ollessa pisimmillään kolme päivää.⁷⁶⁶

Henkilökohtaiset ammatinharjoittamisluvat antavat oikeuden toimia tietyssä ammatissa laissa säädetyin valtuuksin. Järjestyksenvalvojan, vartijan ja turvatarkastajan legitimaatioihin kuuluvat tehtävät, toimivalta, voimankäyttövälineet sekä toimialueet on esitetty taulukossa 7.

⁷⁶⁵ Järjestyksenvalvoja voidaan vanhan yksityistä turvallisuusalaa koskevan lainsäädännön voimassa ollessa asettaa JVL:n 2 a §:n, KokL:n 18 §:n, UlkL:n 22 §:n, Merityö sopimusL:n (17.6.2011/756) 13:18.3:n, MaRaL:n 5 §:n ja JärjL:n 22 §:n nojalla. Kaikki edellä mainitut järjestyksenvalvojan asettamista koskevat eri lakeihin sisältyneet säännökset koottiin vuoden 2015 LYTP:n 26 §:än.

⁷⁶⁶ HE 42/2016 vp s. 4–5.

Taulukko 7. Järjestyksenvalvojan, vartijan ja turvatarkastajan toimialueet, tehtävät, toimivalta ja voimankäyttövälineet (LYTP 15–19 §, 21 §, 25–26 §, 28 §, 32 §, 41–49 §, 51 §; L turvatarkastuksista tuomioistuimissa 5 §; PoL 3:1–3; TurvatoimiL 9–10 §; IlmailuL 97 §; L turvatoimista valtioneuvostossa 1 §, 3 §, 6–15 §).

	Järjestyksenvalvoja	Vartija	Turvataarkastaja*
Toimialue	Yleinen kokous ja yleisötilaisuus Yksityistilaisuus Leirintäalue Matkustajien kuljettamista suorittava alue Majoitus- tai ravitsemisliike Yliopiston ja ammattikorkeakoulun toimipaikka Terveysten- ja sosiaalihuollon toimipiste Kansaneläkelaitoksen toimipiste Kauppakeskus Liikenneasema Satama Lentopaikka Joukkoliikenteen kulkuneuvo	Pääsääntöisesti toimeksiantosopimuksen mukainen vartioimisalue	Lentoasema Satama Tuomioistuin Poliisilaitos Valtioneuvosto Ministeriöt OKA:n virasto
Tehtävä	Järjestyksenvalvonta toimialueellaan	Omaisuuuden vartiointi Henkilösuojaus Rikosten paljastus Myymlätarkkailu Henkivartijatehtävät Arvokuljetustehtävät	Henkilöiden, tavaroiden sekä tilojen ja alusten (vain satamissa) tarkastaminen Valtioneuvoston toiminnan suojaaminen** Turvallisuuden ja järjestyksen turvaaminen VN:n, sen ministeriöiden ja OKA:n viraston tiloissa**
Toimivalta	Pääsyn estäminen Poistaminen Kiinniottaminen Säilössäpito poliisin suostumuksella Turvallisuustarkastus Rikoksesta epäillyn kiinniottaminen Kiellettyjen esineiden ja aineiden poisottaminen	Pääsyn estäminen Poistaminen Kiinniotto Turvallisuustarkastus (vai kiinnioton yhteydessä) Vaarallisten esineiden ja aineiden poisottaminen	Poistaminen Saapumistarkastus Vaarallisten ja kiellettyjen esineiden ja aineiden poisottaminen Henkilöllisyyden selvittäminen** Turvatarkastus** Henkilöntarkastus** Ajoneuvojen tarkastaminen** Lähetysten tarkastaminen** Pääsyn estäminen** Henkilön kiinniottaminen**
Voimankäyttövälineet	Patukka Käsiraudat Teleskooppipatukka Kaasusumutin Koira	Patukka Käsiraudat Teleskooppipatukka Kaasusumutin Ampuma-ase Koira	--

* Ilmailulain 97.1 §:n, poliisilain 3:1.4:n, lakien turvatarkastuksista tuomioistuimissa 4 §:n, eräiden alusten ja niitä palvelevien satamisen turvatoimista ja turvatoimien valvonnasta 10.2 §:n sekä lain turvatoimista valtioneuvostossa 6 §:n mukaiset ostopalveluna hankitut yksityiset turvatarkastuspalvelut.

** Koskee vain lain turvatoimista valtioneuvostosta nojalla määrättyjä turvatarkastajia.

Turvatar kastajaa koskeva sääntely on hajautunut useisiin lakeihin⁷⁶⁷. Lain yksityisistä turvallisuuspalveluista 83 §:n tarkoitus on selventää rajanvetoa turvallisuusalan elinkeinolupaa edellyttävän ja eräiden muiden turvallisuusalan tehtävien välillä. Säännöksen 1 momentissa mainittuihin muihin turvallisuusalan tehtäviin sovelletaan niitä koskevaa erityislainsäädäntöä eikä lakia yksityisistä turvallisuuspalveluista. Tällä on haluttu varmistaa, ettei turvallisuusalan tehtävissä toimiva henkilö voi toimia samanaikaisesti useisiin eri lakeihin pohjautuvin keskenään erilaisin toimivaltuuksin. Poikkeuksen muodostavat tuomioistuinten turvatarkastustehtävät, joissa henkilö voi samanaikaisesti toimia sekä vartijana että turvatarkastajana.⁷⁶⁸

Vastaavien hoitajien lukumäärästä ja vastuualueista määrää Poliisihallitus lupaa edellyttävän toiminnan laajuuden, toimipaikkojen lukumäärän ja sijainnin sekä muiden vastaavien seikkojen perusteella. Vastaavaksi hoitajaksi voidaan hyväksyä henkilö, joka on täyttänyt 18 vuotta, tunnetaan rehelliseksi ja luotettavaksi, on suorittanut koulutuksen ja on sopiva vastaavaksi hoitajaksi. Vastaavalla hoitajalla on toimivalta päättää ampuma-aseen, kaasusumuttimen ja teleskooppipatukan kantamisesta vartioimistehtävissä toimeksiannoittain tai tehtäväkokonaisuuksittain, koiran mukana pitämisestä vartioimistehtävissä toimeksiannoittain, muun kuin vartijan asun käyttämisestä toimeksiannoittain sekä kaasusumuttimen tai teleskooppipatukan kantamisesta järjestyksenvalvojatehtävissä toimeksiannoittain tai tehtäväkokonaisuuksittain (LYTP 74.1 §, 76–77 §).

Voimankäyttö-, ase- ja järjestyksenvalvojakouluttajien legitimaatioita koskevat säännökset ovat lähes yhdenmukaiset. Voimankäyttövälineiden käyttäjä- ja kertauskoulutuksen kouluttajana, asekouluttajana ja järjestyksenvalvojakouluttajana voi toimia vain Poliisihallituksen hyväksymä henkilö. Kouluttajilta edellytetään

⁷⁶⁷ Kun turvatarkastuksista tuomioistuimissa annettuun lakiin ja poliisilakiin säädettiin turvatarkastajaa koskevat säännökset, niiden oli tarkoitus vastata sekä lentoliikenteen turvatarkastuksista annetun lain (22.4.1999/305) 9.2 §:ä että toisiaan siinä suhteessa, että turvatarkastuksesta voi huolehtia muukin kuin valtion palveluksessa oleva henkilö (HE 3/1999 vp s. 9–10, 12; HE 266/2004 vp s. 19). Luonnoksessa järjestykselain 22 ja 23 §:ien muuttamiseksi ja eräksi yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain sekä järjestyksenvalvojista annetun lain muutoksiksi esitettiin, että järjestykselain tarkoittamien järjestyksenvalvojien ja vartijoiden sallittaisiin toimia lentoasemien, satamien ja tuomioistuinten turvatarkastajina (Luonnos 9.4.2009: 1, 4). Hallituksen esityksessä ehdotettiin, että järjestykselain 22 §:n tarkoittamia järjestyksenvalvojia voitaisiin asettaa terveyden- ja sosiaalihuollon yksiköihin, lentopaikoille ja satamiin, mikä tarkoitti käytännössä vartijoiden ja turvatarkastajien korvaamista osittain järjestyksenvalvojilla (HE 239/2009 vp s. 8–9, 12–13). Poliisilain ja lain turvatarkastuksista tuomioistuimissa tarkoittamat turvatarkastajat ja turvatarkastustehtävät eivät sisällyneet esitykseen. Turvatarkastajia koskeva sääntely lisääntyi edelleen yhdellä lailla 28.11.2014, kun tasavallan presidentti vahvisti 1.1.2015 voimaan tulleen lain turvatoimista valtioneuvostossa.

⁷⁶⁸ HE 22/2014 vp s. 82.

vähintään 18 vuoden ikää ja kouluttajakoulutusta. Voimankäyttö- ja asekouluttajaksi ei kuitenkaan voida hyväksyä 68 vuotta täyttänyttä henkilöä. Henkilön tulee myös olla tunnettu rehelliseksi ja luotettavaksi ja henkilökohtaisilta ominaisuuksiltaan sopiva kouluttajaksi. (LYTP 54 §, 56 §, 58 §.) Vastaavat vaatimukset sisältyvät myös vartijaksi, järjestyksenvalvojaksi ja turvasuojaajaksi hyväksymistä koskeviin säännöksiin (LYTP 10 §, 35 §, 61 §).

Vaikka henkilön olisi hänen hakiessaan legitimaatiota todettu täyttävän turvallisuusalan ammattiin hyväksymisen edellytykset, työhönottotilanteessa asia tulee uudelleen työnantajan arvioitavaksi, mikä voi osoittautua tietosuojasäännösten johdosta ongelmalliseksi. Esimerkiksi Suomen Teollisuuden Vartiointi Oy pyysi lupaa saada työhönottovaiheessa kerätä vartijoiksi hakevista tietoja muun muassa tuomioista sekä juopumuspidätyksistä ja niiden ajankohdista. Tietosuojalautakunta katsoi tietojen olevan henkilörekisterilain (30.4.1987/471) 6.2, 3 §:n tarkoittamia arkaluonteisia tietoja, jonka vuoksi yhtiö tarvitsi poikkeusluvan arkaluonteisten tietojen rekisteröintikiellosta. Ottaen huomion vartijan työn luonne ja vartijakoulutuksen laatu katsottiin olevan painava syy myöntää poikkeuslupa tuomioita koskevan tiedon keräämiseen. Juopumuspidätyksiä koskevia tietoja tietosuojalautakunta ei sen sijaan pitänyt henkilörekisterilaissa tarkoitettuina arkaluonteisina tietoina, eikä poikkeuslupaa edellyttävänä. Korkein hallinto-oikeus ottaen huomioon lain päihtyneen käsittelystä (8.6.1973/461) kuitenkin rinnasti juopumuspidätykset henkilörekisterilain 6.2, 4 §:n kohdassa tarkoitettuun henkilöön kohdistettuihin hoitotoimenpiteisiin, ja katsoi asian arkaluonteiseksi henkilötiedoksi eikä yhtiö siten saanut kerätä tietoja ilman tietosuojalautakunnan lupaa. Tältä osin korkein hallinto-oikeus kumosi tietosuojalautakunnan päätöksen ja palautti sen tietosuojalautakunnalle uudelleen käsiteltäväksi.⁷⁶⁹

Vähimmäiskoulutusvaatimus

Yksityisen turvallisuusalan henkilöstöltä edellytetään pääsääntöisesti alan koulutusta, vaikka kyseessä ei olisikaan päätoiminen ja vastikkeellinen ammatinharjoittaminen (ks. taulukko 8). Euroopan maista 97 % on säätänyt lakisääteiseksi alan peruskoulutuksen, jonka suorittanut saa koulutuksen päätteeksi ammattitaidon osoittavan todistuksen 87 %:ssa maista. Koulutuksen keskimääräinen pituus on 98 tuntia. Lakisääteistä koulutusta yksityisen turvallisuusalan johtotehtäviin edellyttää puolet Euroopan maista ja kertauskoulutusta edellyttää 77 % maista.⁷⁷⁰ Yhdysvalloissa 31 osavaltiota vaatii, että yksityisen turvallisuusalan

⁷⁶⁹ KHO 1990 A 6 (FINLEX).

⁷⁷⁰ Confederation of European Security Services 2013: 254–255.

työntekijöillä on oltava lupa alan tehtäviin tai että heidät on rekisteröity alan työntekijöiksi. Vain 18 osavaltiota vaatii lupaa kaikilta, jotka hoitavat tehtäviä aseistettuna. Peruskoulutuksen pituus vaihtelee Pohjois-Carolinan 16 tunnista Kalifornian ja Floridan 40 tuntiin. Legitimiteetti on uusittava 1–3 vuoden välein. Yhdysvalloissa noin 65 % työntekijöistä ei ollut saanut alan koulutusta aloittaessaan yksityisen turvallisuusalan työtehtävissä.⁷⁷¹

Taulukko 8. Yksityisen turvallisuusalan legitimaatioiden edellyttämät vähimmäiskoulutusvaatimukset.

	Turvallisuusvalvojan tai sitä vastaava erikoisammattitutkinto (LYTP 77.1, 2 §)	Vartijan peruskoulutus (LYTP 10.1, 2 §)	Va. vartijan koulutus (LYTP 12.1 §)	Järjestyksenvalvojan peruskoulutus (LYTP 35.1, 3 §)	Järjestyksenvalvojan kertauskoulutus (LYTP 12.1, 4 §)	Liikenteen turvallisuusviraston hyväksymä koulutus (Ilmailu L 98 §)	Laissa edellytetty, mutta määrättemätön koulutus	Ei koulutusvaatimusta
Vartija		x						
Väliaikainen vartija			x					
Järjestyksenvalvoja		x*		x	x**			
Tp. järjestyksenvalvoja								x
Vastaava hoitaja	x							
Väliaikainen vastaava hoitaja								x
Turvasuojaaja								x
Turvataarkastaja***		x		x	x**	x	x	x

* Edellytetään LYTP:n 28 §:n nojalla asetetulta järjestyksenvalvojalta. Lisäksi joukkoliikenteen lipuntarkastuksessa apuna toimivalta järjestyksenvalvojalta edellytetään lain joukkoliikenteen tarkastusmaksuista (469/11.5.1979) 6.2 §:n mukaista liikenne- ja viestintäministeriön asetuksella tarkemmin säätämää asianomaiseen joukkoliikenteeseen, sen maksujärjestelmiin ja tarkastajan tehtäviin perehdyttävää koulutusta ja 6.3 §:ssä säädettyä tarkastuspassia.

** Kertauskoulutus vaaditaan, kun järjestyksenvalvojaksi hyväksynnästä on kulunut 5 vuotta.

*** Koulutusvaatimukset riippuvat turvatarkastajan toimialueesta.

Suomessa järjestyksenvalvojalta edellytetään järjestyksenvalvojan peruskoulutusta. Yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 28 §:n nojalla asetetulla järjestyksenvalvojalla on oltava lisäksi myös vartijan peruskoulutus. Lain 28 §:n mukaisia tehtäviä ei siten voi hoitaa kouluttamaton tilapäinen järjestyksenvalvoja. Kun järjestyksenvalvojaksi hyväksynnästä on kulunut viisi vuotta,

⁷⁷¹ The Private Security Industry 2010: 6-4 – 6-6, 6-7, 8-1.

järjestyksenvalvojan on suoritettava kertauskoulutus (LYTP 35.1, 4 §). Koulutuksen vaatimista tilapäisiltä järjestyksenvalvojilta ei ole pidetty tarkoituksenmukaisena, koska tilapäisten järjestyksenvalvojen käyttö rajoittuu sellaisiin tilaisuuksiin, joissa tarvitaan niin monta järjestyksenvalvojaa, ettei koulutettuja järjestyksenvalvoja voida saada riittävästi⁷⁷². Tilaisuuden toimeenpanopaikan poliisilaitos voi erityisestä syystä hyväksyä henkilön tilapäiseksi järjestyksenvalvojaksi yhden vuoden aikana enintään neljäksi kuukaudeksi (LYTP 37.1 §).

Vastaavalta hoitajalta edellytetään hyväksytysti suoritettua sisäministeriön asetuksella säädetyt vaatimukset täyttävän, ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain (21.8.1998/631) mukaisen turvallisuusvalvojan tai sitä vastaavaa erikoisammattitutkinnon (vastaavan hoitajan koulutus) kolmen osan laajuisen opetuskokonaisuuden suorittamista. Pakollisia osia ovat vartioimisliiketoiminta ja vartiointityön perusteet sekä turvallisuuslainsäädäntöä koskevat osat taikka näitä sisällöllisesti vastaavat osat. Lisäksi tulee suorittaa yksi vapaavalintainen turvallisuusvalvojan erikoisammattitutkinnon osa.⁷⁷³ Vastaavaksi hoitajaksi hyväksyminen on voimassa toistaiseksi (LYTP 77 §).

Väliaikaisen vastaavan hoitajan, tilapäisen järjestyksenvalvojan ja turvasuojaajan legitimaatiot eivät edellytä tiettyä koulutusta (LYTP 37.1 §, 61 §, 79 §). Väliaikainen vastaava hoitaja hyväksytään tilanteessa, joka on ennalta arvaamaton eikä koulutetun henkilön hankkiminen siten ole ollut mahdollista. Ennalta arvaamattomia syitä voisivat olla esimerkiksi vastaavan hoitajan kuolema, sairastuminen tai ennakoimaton työsuhteen päätyminen.⁷⁷⁴

Turvasuojaajan ammattipätevyys hankitaan usein työpaikkakoulutuksena ja suoritettamalla sen ohella turvasuojaustehtäviä käytännössä. Turvasuojaustehtävät ovat luonteeltaan hyvin erilaisia ja yksiselitteisen koulutusvaatimuksen asettaminen olisi käytännössä hankalaa. Turvasuojaajan ammattipätevyyden osalta toimeksiantajan oikeusturva varmistetaan yleisillä kuluttajansuojasäännöksillä. Poliisi on kuitenkin velvollinen valvomaan, että elinkeinonharjoittaja käyttää turvasuojaustehtävissä vain hyväksynnän saaneita henkilöitä.⁷⁷⁵

Turvataarkastajan vähimmäiskoulutusvaatimus riippuu siitä, minkä lain nojalla hän toimii. Kun tuomioistuimen turvatarkastuksen suorittaa muu kuin poliisimies tai tuomioistuimen palveluksessa oleva tehtävään koulutettu henkilö, turva-

⁷⁷² HE 148/1998 vp s. 21; HE 22/2014: 56–57. Sisäasiainministeriö on antanut asetuksen 28.2.2007/209 järjestyksenvalvojaksi hyväksymisestä sekä järjestyksenvalvojakoulutuksesta.

⁷⁷³ SMA vartioimisliikkeen vastaavan hoitajan ja vartijan koulutuksesta 1 §.

⁷⁷⁴ HE 22/2014: 79.

⁷⁷⁵ HE 69/2001 vp s. 86, 109.

tarkastajalta edellytetään poliisin hyväksyntää, mutta koulutusvaatimuksesta ei ole säännöksiä. (L turvatarkastuksista tuomioistuimissa 4 §.) Koska turvatarkastajana tuomioistuimessa toimii usein vartija, vähimmäiskoulutusvaatimuksena on pidettävä mahdollisen turvatarkastajakoulutuksen ohella vartijan peruskoulutusta. Hyväksyntä turvatarkastajaksi on erillinen hyväksynnästä vartijaksi. Vartijan legitimaatio ei oikeuta automaattisesti turvatarkastajana toimimiseen kuten ei myöskään turvatarkastajaksi hyväksyminen anna legitimaatiota vartijaksi.⁷⁷⁶ Poliisin tiloissa toimivilta turvatarkastajilta edellytetään koulutusta, mutta koulutusvaatimuksista ei ole tarkempia määräyksiä (PolL 3:1.4).

Myös valtioneuvoston, sen ministeriöiden ja oikeuskanslerinviraston turvatarkastajana voi toimia muu kuin virkamies, jonka paikallispoliisi on hyväksynyt valtioneuvoston, ministeriön tai oikeuskanslerinviraston esityksestä (L turvatoimista valtioneuvostossa 6.1 §). Lain edellyttämän koulutusvaatimuksen täyttää vartijakoulutus, jota on täydennetty lakiin turvatoimista valtioneuvostossa sisältyviä tehtäviä ja toimivaltuuksia koskevilla koulutusjaksoilla, jotka eivät kuulu vartijakoulutukseen. Turvatarkastajakoulutuksen sisältöä voidaan säännellä tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.⁷⁷⁷

Satamien turvatarkastajia varten ei ole erillistä koulutusta⁷⁷⁸. Alusten ja satamien turvatarkastajina voi toimia rajavartio-, poliisi- tai tullimies taikka muu henkilö, jolta edellytetään joko järjestyksenvalvojaksi hyväksymisen edellytysten täyttymistä tai Ilmailuhallinnon hyväksymän koulutuksen suorittamista sekä poliisin hyväksyntää (TurvatoimiL 10.2 §). Alusten ja satamien turvatarkastajien hyväksyntää koskevan säännöksen tulkinnessa on ilmennyt epätietoisuutta, mitä apulaisoikeusasiamies on pitänyt oikeusturvan toteutumisen kannalta ongelmallisena. Hänen mielestään turvatarkastajaksi hyväksymistä sekä turvatarkastajien ohjausta ja valvontaa koskevia säännöksiä tulee täsmentää:

..turvatarkastajaksi hyväksymistä koskevan voimassa olevan lainsäädännön toteuttaminen tulee varmistaa ja hyväksymisen menettelytavoista sopia turvatoimilain valvonnasta ensisijaisesti vastaavan Merenkululaitoksen ja poliisin kesken.

Mielestäni Merenkululaitoksella turvasäännösten toimeenpanon ja valvonnan keskeisenä viranomaisena on myös velvollisuus valvoa, että turvatarkastukset toteutetaan laillisesti. Tämä tarkoittaa muun muassa sitä, että turvatarkastajilla on lainmukainen hyväksyntä ja että he suorittavat tehtävänsä lain ja turvasuunnitelmien mukaisesti.

⁷⁷⁶ HE 3/1999 vp s. 9–10, 12; HE 266/2004 vp s. 19; Heinämäki 2009: 70.

⁷⁷⁷ HE 7/2013 vp s. 14. Sisäministeriö on antanut vartioimisliikkeen vastaavan hoitajan ja vartijan koulutusta koskevan asetuksen 6.9.2002/780. Vartijan ammattitutkinnon perusteista on päättänyt Opetushallitus 1.11.2006.

⁷⁷⁸ Heinämäki 2009: 74.

Apulaisoikeusasiamies toteaa lisäksi myös, että

*Viranomaisen ja julkista valtaa käyttävän turvatarkastajan välisestä yhteistyöstä ei ole laissa lainkaan säännöksiä. Näin ollen yhteistyölle muun kuin meriliikenteen turvallisuuden takaamiseksi ei ole oikeudellista perustaa. Mahdollisen yhteistyön tulisi hallinnon lainalaisuusvaatimuksen ja perusoikeuksien toteutumisen vuoksi perustua lakiin.*⁷⁷⁹

Lentoasemien turvatarkastajista Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 300/08⁷⁸⁰ liitteessä määrätään asetuksen 4 artiklan tarkoittamista yhteisistä perusvaatimuksista henkilöstön koulutuksen osalta, että

Henkilöt, jotka toteuttavat turvatarkastuksia, kulunvalvontaa tai muita turvavalvontatoimenpiteitä tai ovat vastuussa niiden toteuttamisesta, on otettava palvelukseen, koulutettava ja tarvittaessa sertifioitava sen varmistamiseksi, että he soveltuvat palvelukseen ja ovat päteviä suorittamaan heille osoitetut tehtävät.

Suomessa toimivaltaisena viranomaisena 4 artiklassa tarkoitettujen yhteisten perusvaatimusten täytäntöönpanon yhteensovittamisesta ja seurannasta vastaa Liikenteen turvallisuusvirasto, joka hyväksyy lentoasemien turvatarkastajat (IlmailuL 97 §). Liikenteen turvallisuusvirasto on antanut määräyksen ja koulutusohjeen turvatarkastajan peruskoulutuksesta ja pätevyyden ylläpitämiseen liittyvästä määräaikaikoulutuksesta sekä turvatarkastajakouluttajaksi hyväksymisestä⁷⁸¹. Koulutusta antaa esimerkiksi yksityinen Avia College, jossa voi suorittaa lentoasemien turvatarkastajan peruskoulutuksen ja turvatarkastajan määräaikaikoulutuksen.⁷⁸² Turvatarkastajan koulutukseen pääsyn edellytyksistä säädettiin vanhan ilmailulain 108 §:ssä. Oli katsottu turhaksi kouluttaa lentoasemien turvatarkastajiksi henkilöitä, joita ei taustansa vuoksi varsinaisiin turvatarkastajan tehtäviin kuitenkaan koskaan hyväksyttäisi⁷⁸³. Vastaavaa säännöstä ei enää sisälly 13.11.2014 voimaan tulleeseen uuteen ilmailulakiin.

Lentoasemien turvatarkastajan legitimaatiota koskevat säännökset poikkesivat aikaisemmin tältä osin muiden turvallisuusalan ammattien sääntelystä. Lain mukaista estettä osallistua vartijan, järjestyksenvalvojan, turvasuojaajan, vastaavan hoitajan tai järjestyksenvalvojakouluttaja-, voimakäyttö- ja ase-kouluttajakoulutukseen ei ole, vaikka legitimaatiota ei todennäköisesti myönnettäisikään.

⁷⁷⁹ EOAK 13.9.2006 Dnro 3492/4/04.

⁷⁸⁰ Euroopan unionin virallinen lehti N:o L 97, 9.4.2008, s. 75–75, 84.

⁷⁸¹ Liikenteen turvallisuusviraston määräys SEC M1-1 21.12.2012; Liikenteen turvallisuusviraston SEC-koulutusohje 30.1.2013.

⁷⁸² Avia College 2014: 79.

⁷⁸³ HE 139/2005 vp s. 74.

Järjestyksenvalvojan koulutuksen, järjestyksenvalvojakouluttajakoulutuksen, voimankäyttökouluttajan, asekouluttajan, vastaavan hoitajan, vartijan koulutuksen ja turvasuojaustehtäviin valmentavan koulutuksen järjestäjällä on tosin oikeus saada koulutukseen oppilaaksi tai opettajaksi hakeutuneen kotikunnan poliisilaitokselta lausunto henkilön sopivuudesta tehtävään. (LYTP 108 §.) Lausunnossa painotetaan sitä, onko henkilö syyllistynyt sellaisiin rikoksiin tai väärinkäytöksiin, jotka osoittavat hänet tehtävään sopimattomaksi. Näin pyritään välttämään, että asia tulisi esille vasta hyväksytysti suoritettun koulutuksen jälkeen. Lisäksi tavoitteena on rajoittaa yksityiskohtaisten vartioimistaktiikkaan ja –tekniikkaan liittyvien tietojen joutumista väärin käsiin. Lopullinen ratkaisu on kuitenkin koulutuksen järjestäjällä. Kielteinen lausunto ei velvoita pidättäytymään kielteisen lausunnon saaneiden henkilöiden ottamisesta koulutukseen.⁷⁸⁴

Palvelussuhdevaatimus

Lain yksityisistä turvallisuuspalveluista 28 §:n ja 26.1, 2 §:n tarkoittamissa paikoissa järjestyksenvalvontatehtävien hoitaminen edellyttää turvallisuusalan elinkeinolupaa ja siellä toimivalta työntekijältä palvelussuhdetta elinkeinoluvan haltijaan. Vaikka järjestyksenvalvonta ulkoilulain, merilain (15.7.1994/674), majoi- tus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain, yliopistolain (24.7.2009/558) ja ammattikorkeakoululain (9.5.2003/351) tarkoittamissa paikoissa ei edellytä turvallisuusalan elinkeinolupaa (LYTP 26 §), on todennäköistä, että niissä järjestyksenvalvojina toimivat henkilöt ovat järjestyksenvalvonnan hoitamisesta toimeksiannon vastaanottaneen turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijan palveluksessa. Myös kokoontumislain tarkoittamissa yleisissä kokouksissa ja yleisötilaisuuksissa järjestyksenvalvontatehtäviä saa hoitaa ilman elinkeinolupaa (LYTP 24.2 §). Kun järjestyksenvalvoja tarvitaan yhtä aikaa useita, tilaisuuden järjestäjä saattaa sopia järjestyksenvalvonnasta vapaaehtoistyötä tekevien yhteisöjen tai henkilöiden kanssa, joilla on riittävät valmiudet ja kelpoisuus huolehtia tehtävästä. Silloin työstä ei makseta henkilökohtaista vastiketta eivätkä järjestyksenvalvojat ole palvelussuhteessa elinkeinoluvan haltijaan.

Vartijoilta, väliaikaisilta vartijoilta, vastaavilta hoitajilta, väliaikaisilta vastaavilta hoitajilta ja vastaavan hoitajien sijaisilta laki edellyttää palvelussuhdetta turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijaan (LYTP 2 §, 21.2 §, 74 §, 75 §, 79 §). Vastaavana hoitajana voi toimia myös elinkeinoluvan haltija itse, esimerkiksi toimitusjohtaja⁷⁸⁵.

⁷⁸⁴ HE 265/2004 vp s. 34, 40; HE 69/2001 vp s. 111; HE 22/2014 vp s. 97–98.

⁷⁸⁵ HE 22/2014 vp s. 76.

Turvataarkastajille ei ole asetettu palvelussuhdevaatimusta. Tehtävät valtioneuvostossa, ministeriöissä, oikeuskanslerinvirastossa, tuomioistuimissa, poliisin tiloissa, lentoasemilla sekä aluksissa ja satamissa ovat luonteeltaan kuitenkin sellaisia, että niiden hoitaminen hankitaan yleensä toimeksiantosopimuksella turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijalta⁷⁸⁶. Niinpä näiltä turvatarkastajilta voidaan käytännössä edellyttää vartijaa koskevien säännösten perusteella palvelussuhdetta vartioimisliiketoimintaa harjoittavaan turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijaan. Mutta koska laki yksityisistä turvallisuuspalveluista ei säätele turvatarkastustoimintaa, turvatarkastuspalveluja voi periaatteessa tarjota muukin yritys kuin vartioimisliike tai muu turvallisuusalan yritys⁷⁸⁷.

Koska turvasuojaajaksi hyväksymisen edellytyksenä on, että henkilö hoitaa turvasuojaustehtäviä (LYTP 60 §, 61.1, 3 §), se tarkoittaa käytännössä, että hänen on oltava itsenäinen ammatinharjoittaja tai palvelussuhteessa turvasuojaustoimintaa harjoittavaan turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijaan. Hyväksyntää hakiessaan hakijan on annettava selvitys siitä, että hän hoitaa turvasuojaustehtäviä. Tällä on haluttu estää tarpeettomat hakemukset turvasuojaajaksi hyväksymiseksi.⁷⁸⁸ Elinkeinonharjoittajan työnantajavastuulla on haluttu lain perustelujen mukaan varmistaa toimeksiantajan kuluttajansuojaa⁷⁸⁹. Kaikki toimeksiantajat eivät kuitenkaan nauti kuluttajansuojaa, sillä kuluttajansuojalain mukaisesti kuluttajaksi ymmärretään vain luonnollinen henkilö, joka hankkii kulutushyödykkeen pääasiassa muuhun tarkoitukseen kuin harjoittamaansa elinkeinotoimintaa varten (KSL 1:4). Lain soveltamisalan ulkopuolelle jää merkittävä osa turvasuojaustehtävien toimeksiantajista kuten yritykset ja muut julkiset ja yksityiset oikeushenkilöt. Tähän kysymykseen palataan kuluttajansuojaa koskevassa luvussa.

1.2.3 Koulutuksen järjestämislupa ja siihen liittyvät muutokset

Yksityisen turvallisuusalan tutkintoihin (turvallisuusalan perustutkinto, vartijan ammattitutkinto ja turvallisuusvalvojan erikoisammattitutkinto⁷⁹⁰) valmistavan koulutuksen järjestäminen edellyttää koulutuksen järjestämislupaa. Ammatillista koulutusta voi lain ammatillisesta peruskoulutuksesta (21.8.1998/630) mukaan järjestää opetus- ja kulttuuriministeriön luvalla kunta, kuntayhtymä, rekisteröity yhteisö, säätiö tai valtion liikelaitos. Myös valtion oppilaitoksessa voidaan järjestää koulutusta sen mukaan kuin ministeriö päättää. (L ammatillisesta koulutuksesta 8–9 §). Näyttötutkinnoista ja niihin valmistavasta koulutuksesta säädetään

⁷⁸⁶ HE 3/1999 vp s. 12; HE 266/2004 vp s. 19; HE 22/2014 vp s. 82.

⁷⁸⁷ Heinämäki 2009: 70.

⁷⁸⁸ HE 22/2014 vp s. 69, 71–72.

⁷⁸⁹ HE 69/2001 vp s. 84.

⁷⁹⁰ OPM:n A 1.3.2001/216; OKM:n A 18.9.2013/693.

laissa ammatillisesta aikuiskoulutuksesta (21.8.1998/631). Ammatillisen perus- ja aikuiskoulutuksen järjestämislupien myöntämisen edellytyksenä on, että koulutus on tarpeellista ja että luvan hakijalla on ammatilliset ja taloudelliset edellytykset koulutuksen asianmukaiseen järjestämiseen. Koulutusta ei saa järjestää taloudellisen voiton tavoittelemiseksi. (L ammatillisesta peruskoulutuksesta 8–9 §; L ammatillisesta aikuiskoulutuksesta 4–5 §.)

Ammatillisen peruskoulutuksen järjestämisluvassa määrätään koulutustehtävä, joka sisältää määräykset koulutusasteista, koulutusaloista, tutkinnoista, opetuskielestä, kunnista, joissa koulutusta voidaan järjestää, opiskelijamääristä, erityisestä koulutustehtävästä, koulutuksen järjestämismuodosta ja muista koulutuksen järjestämiseen liittyvistä asioista (L ammatillisesta peruskoulutuksesta 9.2 §). Ammatillisen aikuiskoulutuksen järjestämisluvassa määrätään koulutustehtävä, joka sisältää määräykset opetuskielestä, koulutusaloista, näyttötutkintoihin valmistavan koulutuksen ja muun ammatillisen lisäkoulutuksen opiskelijatyövuosien sekä oppisopimusten määrästä ja erityisestä koulutustehtävästä sekä työelämän kehittämis- ja palvelutehtävästä ja muista koulutuksen ja tutkintojen järjestämiseen liittyvistä asioista (L ammatillisesta aikuiskoulutuksesta 5.2 §).

Koulutuksen järjestämislupaan liittyvillä muutoksilla on ohjaava funktio. Ammatillisen peruskoulutuksen järjestämisluvassa määrätyn koulutustehtävän muuttamisesta päättää opetus- ja kulttuuriministeriö. Ministeriö voi ilman hakemustakin muuttaa koulutusaloja, tutkintoja ja opiskelijamääriä koskevia määräyksiä sekä muita määräyksiä, jos koulutustarjonta merkittävästi poikkeaa koulutustarpeista. (L ammatillisesta peruskoulutuksesta 9.2 §.) Ammatillista aikuiskoulutusta koskevassa sääntelyssä ei määrätä koulutustehtävän muuttamisesta vaan järjestämisluvan muuttamisesta, josta päättää opetus- ja kulttuuriministeriö. Ministeriö voi ilman hakemustakin muuttaa koulutustehtävää sekä muita määräyksiä, jos koulutustarjonta merkittävästi poikkeaa koulutustarpeista. Opiskelijatyövuosien tai oppisopimusten määrän osalta ministeriö voi ilman hakemusta muuttaa järjestämislupaa, jos koulutuksen järjestäjä on järjestänyt koulutusta olennaisesti järjestämisluvan mukaista määrää vähemmän. (L ammatillisesta aikuiskoulutuksesta 5.3 §.)

1.2.4 Lupien peruuttaminen

Jos valvonnan mahdollistavat, laissa koottavaksi määrätty tiedot yksityisestä turvallisuusalasta osoittavat toimintaan puuttumisen aiheelliseksi, viranomaisen käynnistää tarpeelliset repressiiviset valvontatoimet lupien ja hyväksymisten peruuttamiseksi sekä niihin liittyvien rajoitusten ja ehtojen muuttamiseksi. Luvan peruuttamisessa noudatetaan pääsääntöisesti hallintolain menettelysäännöksiä.

Harkinnan mukaan voidaan lain yksityisistä turvallisuuspalveluista 98 §:n nojalla tarvittaessa suorittaa myös poliisilain 6 luvussa säädetty poliisitutkinta asiassa, joka koskee luvan tai hyväksymisen peruuttamista. Lainsäätäjä on asian tehokasta selvittämistä edistääkseen näin mahdollistanut poliisitutkinnan tapauksissa, joihin liittyy vahvasti yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen tai rikosten estäminen.⁷⁹¹

Toimiluvan peruuttamiseen viranomaisella on oltava erityinen syy⁷⁹². Luvan peruuttamisesta ja sen perusteista on oltava kyseistä lupatyyppiä koskevat riittävän yksityiskohtaiset säännökset. Myönnettyyn lupaan voidaan poikkeuksellisesti puuttua myös hallintolainkäyttölain 11 luvun mukaisilla ylimääräisillä muutoksenhaakeinoilla, joko kantelulla tai purulla.⁷⁹³

Toimivalta luvan peruuttamisasiassa kuuluu yleensä samalle viranomaiselle, joka on myöntänyt luvan. Luvan peruuttamismenettelyssä luvanhaltijaa on kuultava ja päätös on perusteltava. Luvanhaltijalla on oikeus valittaa ratkaisusta (HL 45 §, 47 §). Viranomaisen tulee ratkaisussaan noudattaa suhteellisuusperiaatetta, joka tarkoittaa viranomaisen toimenpiteiden oikeaa mitoitusta. Niiden on oltava oikeassa suhteessa tavoiteltavaan päämäärään nähden. (HL 6 §.) Suhteellisuusperiaate edellyttää, että luvan peruuttamista harkittaessa on huomioitava toisaalta julkinen etu, jonka suojaamisesta on kyse, ja toisaalta se, mitä toimenpide merkitsee sen kohteelle. Mitä tärkeämmästä julkisesta edusta kuten esimerkiksi yleisestä järjestyksestä ja turvallisuudesta on kyse, sitä oikeutetumpaa valvottavaan toimintaan puuttuminen on.⁷⁹⁴ Joissain tilanteissa suhteellisuusperiaatteen huomioiminen edellyttää siis tuntuvaakin puuttumista. Joskus taas suhteellisuusperiaate velvoittaa mahdollisimman lieviin toimenpiteisiin.⁷⁹⁵

Apulaisoikeusasiamieskin on kiinnittänyt huomiota suhteellisuusperiaatteeseen ja asianosaisen kuulemiseen muun muassa ratkaisussa, joka koski menettelyä taksilupa-asiassa:

A:n mukaan lääninhallitus oli vuosina 1999–2003 käyttänyt harkintavaltaansa väärin käsitellessään hänen lupahakemuksiaan.

A:n mukaan lääninhallitus oli mm. peruuttanut hänen taksilupansa sellaisten hankkimien lisäselvitysten perusteella, joihin hänelle ei ollut varattu tilaisuutta antaa vastinettaan.

⁷⁹¹ Helminen, Kuusimäki & Rantaeskola 2012: 318.

⁷⁹² Mäenpää 1992: 45–46.

⁷⁹³ Helminen, Kuusimäki & Rantaeskola 2012: 317.

⁷⁹⁴ Uotila 1967: 192–193; 201–202.

⁷⁹⁵ Hakalehto–Wainio 2006: 328.

--

1. Katson Etelä-Suomen lääninhallituksen liikenneosaston menetelleen perustuslain 21 §:n ja yleisenä oikeusperiaatteena voimassa olevan suhteellisuusperiaatteen vastaisesti, kun se oli peruuttanut A:n liikenneluvan määrääjäksi turvautumatta ensi lievempiin hallinnollisiin seuraamuksiin.

2. Katson liikenneosaston menetelleen myös puheena olevaan tapaukseen sovellettavaksi tulleen hallintomenettelylain 15 §:n vastaisesti kun A:lle ei ollut varattu tilaisuutta tulla kuulluksi myös hankittujen lisäselvitysten johdosta ottaen huomioon asian ratkaisun merkitys hänen kannaltaan.⁷⁹⁶

Turvallisuusalan elinkeinoluvan peruuttaminen

Elinkeinolupa voi lakata paitsi viranomaisen päätöksellä myös lain nojalla jonkin tosiseikan kuten esimerkiksi luvanhaltijan kuoleman tai konkurssin johdosta. Viranomaisella ei ole vapaata harkintavaltaa elinkeinoluvan peruuttamisessa, koska oikeusjärjestys suojelee jo saavutettua oikeusasemaa voimakkaammin kuin pyrkimystä tietyn aseman saavuttamiseen. Luvanvaraista elinkeinoa koskeva laki voi valtuuttaa tai velvoittaa peruuttamaan elinkeinoluvan silloin, kun luvan myöntämiselle ei enää ole edellytyksiä. Lupaa ei kuitenkaan voida peruuttaa pelkästään siitä syystä, että toiminta katsotaan tarpeettomaksi olosuhteiden muutosten vuoksi.⁷⁹⁷

Poliisihallitus voi peruuttaa turvallisuusalan elinkeinoluvan taulukossa 9 mainituin laissa määrätyin perustein, jotka liittyvät joko luvanhaltijaan itseensä tai turvallisuusalan elinkeinolupaa edellyttävään toimintaan. Silloin, kun luvanhaltija itse sitä pyytää, turvallisuusalan elinkeinolupaa edellyttävä toiminta on lopetettu tai luvanhaltija ei enää täytä elinkeinonharjoittamisen oikeudesta annetun lain 1 §:n 1 tai 2 momentissa säädettyjä edellytyksiä, Poliisihallituksella on laissa määrätty velvollisuus peruuttaa lupa. Muiden laissa säädettyjen luvan peruuttamisen edellytysten täytyessä kyse on luvan harkinnanvaraisesta peruuttamisesta, jolloin lupa voidaan peruuttaa joko kokonaan tai määräaikaaisesti.⁷⁹⁸ Jos elinkeinolupa on myönnetty määräaikaisena, lupa lakkaa automaattisesti määräajan kuluttua umpeen⁷⁹⁹. Luvan peruuttamisen sijaan Poliisihallitus voi antaa varoituksen, jos peruuttaminen olisi olosuhteisiin nähden kohtuutonta (LYTP 88 §). Luvanhaltijan ojentamiseksi hyvin vähäisissä moitittavissa tapauksissa riittävän

⁷⁹⁶ EOAK 21.4.2005 Dnro 2685/4/03.

⁷⁹⁷ Uotila 1967: 186, 190–193, 208–209.

⁷⁹⁸ HE 22/2014 vp s. 84.

⁷⁹⁹ Uotila 1967: 211

tehokkaana keinona, joka ei vielä vaaranna luvanhaltijan elinkeinonharjoittamismahdollisuutta, on pidetty säännöksiin perustumatonta epävirallista huomautusta, jota ei tallenneta poliisin ylläpitämiin valvontatietoihin⁸⁰⁰.

Taulukko 9. Yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 88 §:n mukaiset perusteet, joiden nojalla Poliisihallitus voi peruuttaa turvallisuusalan elinkeinoluvan.

Luvanhaltijaan liittyvät syyt	Elinkeinolupaa edellyttävään toimintaan liittyvät syyt
<ul style="list-style-type: none"> • Luvanhaltijan pyyntö. • Luvanhaltija ei enää täytä elinkeinonharjoittamisen oikeudesta annetun lain 1 §:n 1 tai 2 momentissa säädettyjä edellytyksiä. • Luvanhaltija ei enää täytä laissa yksityisistä turvallisuuspalveluissa säädettyjä edellytyksiä eikä ole mahdollisesti asetetussa määräajassa korjannut niissä olevaa puutetta. • Luvanhaltija on olennaisesti rikkonut turvallisuusalan elinkeinolupaan liitetyjä keskeisiä ehtoja tai rajoituksia. • Luvanhaltija jättää määräajassa toimittamatta vuosi-ilmoituksen eikä tämän jälkeen kehotuksesta huolimatta toimita sitä Poliisihallituksen asettamassa kohtuullisessa määräajassa. 	<ul style="list-style-type: none"> • Elinkeinolupaa edellyttävä toiminta on lopetettu. • Elinkeinolupaa edellyttävä toiminta on keskeytetty kolme kuukautta pitemmäksi ajaksi. • Elinkeinolupaa edellyttävän toiminnan harjoittaja tai vastuuhenkilö on lainvoimaisella tuomiolla tuomittu sellaisesta rikoksesta, joka osoittaa hänen olevan sopimaton tehtäväänsä, taikka hän on tahallaan menetellyt olennaisesti virheellisesti.

Vuosina 2003–2013 Turvallisuusalan valvontayksikkö peruutti joko hakemuksesta ja viranomaisaloitteisesti yhteensä 340 vartioimisliikelupaa. Pääasiallisin peruuttamisperuste oli luvanhaltijan pyyntö. Viranomaisaloitteisia peruuttamisia oli 24, joiden perusteet ovat jaettavissa neljään ryhmään. Ensimmäiseen ryhmään kuuluvat purkautuneet yhtiöt ja kaupparekisteriin lakanneeksi merkityt yhtiöt, jotka ovat lopettaneet toimintansa (6). Toisessa ryhmässä toiminta on lopetettu tai keskeytetty yli kolmen kuukauden ajaksi, mihin lisäperusteena on liittynyt vuosi-ilmoituksen toimittaminen myöhässä tai toimittamatta jättäminen, taloudellinen tilanne, vastaavan hoitajan puuttuminen, muutosilmoituksen tekemättä jättäminen, elinkeinonharjoittajan lainvoimainen tuomio rikoksesta, sakkorangaistus ja liiketoimintakielto (11). Kolmannessa ryhmässä perusteet ovat liittyneet taloudelliseen tilanteeseen, jossa luvanhaltija ei ole varallisuutensa puolesta kyennyt huolehtimaan vartioimisliiketoiminnasta. Taloudelliseen tilanteeseen liittyviä lisäperusteita ovat olleet vastaavan hoitajan puuttuminen ja virheellinen menettely vartioimisliiketoiminnassa (6). Neljännessä ryhmässä perus-

⁸⁰⁰ HE 69/2001 vp s. 98; HE 22/2014 vp s. 86.

teena on ollut elinkeinonharjoittajan saama lainvoimainen tuomio, joka on osoittanut hänen olevan sopimaton tehtävänsä (1). Samana ajanjaksona vartioimisliikkeille annettiin peruuttamisen sijaan kaksi varoitusta, joiden perusteina oli taloudellinen tilanne, jonka puolesta elinkeinonharjoittaja ei täyttänyt vartioimisliikeluvan myöntämisen edellytyksiä.⁸⁰¹

Elinkeinoon harjoittamisen oikeudesta annetun lain 6.1 §:n mukaan elinkeinoa saa harjoittaa vain se, joka hallitsee itseään ja omaisuuttaan. Elinkeinoluvan haltijan konkurssilla ja kuolemalla on oleellinen vaikutus oikeuteen harjoittaa luvanvaraista elinkeinoa. Vaikutus on sama huolimatta siitä, onko elinkeinoluvan haltija luonnollinen vai juridinen henkilö⁸⁰². Turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijan konkurssi- tai kuolinpesällä on oikeus jatkaa lupaa edellyttävää toimintaa enintään yhden vuoden ajan luvanhaltijan konkurssin alkamisesta tai kuolinpäivästä. Konkurssipesän hoitajan ja kuolinpesän hoitajan tai muun pesää hoitavan on ilmoitettava Poliisihallitukselle luvanhaltijan konkurssista tai kuolemasta 30 päivän kuluessa konkurssin alkamisesta tai kuolinpäivästä. (LYTP 70 §.)

Poliisihallitus voi väliaikaisesti peruuttaa turvallisuusalan elinkeinoluvan, jos poliisiin tietoon on tullut seikkoja, jotka todennäköisesti johtavat elinkeinoluvan peruuttamiseen (LYTP 93.1 §). Väliaikainen peruuttaminen on käytännössä ollut harvinaista mutta laissa on haluttu säilyttää siihen mahdollisuus muun muassa turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijan toimeksiantajien suojaamiseksi. Yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 92.2 §:ssä on säädetty väliaikaisen peruuttamisen enimmäisvoimassaoloajat oikeusturvasyistä, koska väliaikaisellakin peruuttamisella puututaan elinkeinonharjoittamisen oikeuteen.⁸⁰³

Yksityisen turvallisuusalan ammatinharjoittamislupien peruuttaminen

Legitimaatiot yksityisen turvallisuusalan ammatteihin hyväksynyt viranomaisena, joko Poliisihallitus, henkilön kotikunnan poliisilaitos tai Liikenteen turvallisuusvirasto, myös peruuttaa ne tarvittaessa. Vastaavan hoitajan, voimankäyttökouluttajan, asekouluttajan, vartijan, järjestyksenvalvojan, turvasuojaajan ja järjestyksenvalvojakouluttajan hyväksymisten peruuttamisesta on säädetty yhtäläiset säännökset. (LYTP 89–92 §.) Sisällöllisesti säännökset vastaavat keskeisimmiltä osiltaan turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijaan liittyviä elinkeinoluvan peruuttamisen perusteita (vrt. taulukot 9 ja 10). Turvatarkastajaksi hyväksymisen pe-

⁸⁰¹ Poliisihallituksen turvallisuusalan valvonnan tilastot 2003–2013. Tiedot on koottu manuaalisesti turvallisuusalan valvontayksikön rekistereistä.

⁸⁰² Uotila 1967: 209.

⁸⁰³ HE 22/2014 vp s. 88.

ruuttamisesta ei ole säännöksiä lukuun ottamatta valtioneuvoston, sen ministeriöiden ja oikeuskanslerinviraston sekä ilmailulain tarkoittamia turvatarkastajia. Jos tuomioistuimen turvatarkastajana toimii vartija, on huomioitava vartijaksi hyväksymisen peruuttamista koskeva sääntely.

Kun henkilö sitä itse pyytää tai, kun turvallisuusalan elinkeinoluvan haltija pyytää vastaavan hoitajan hyväksymisen peruuttamista, taikka turvasuojausliike ilmoittaa turvasuojaajan työsuhteen päättymisestä, viranomaisella ei ole asiassa harkintavaltaa eikä peruuttamista pyytävän tarvitse pyyntöään perustella. Muiden laissa säädettyjen peruuttamisperusteiden toteutuessa viranomainen voi harkintansa mukaan peruuttaa hyväksymisen joko kokonaan tai määräajaksi.⁸⁰⁴ Jos toiminnan moitittavuus on laissa säädettyjen edellytysten täyttyessä luonteeltaan vähäistä ja hyväksymisen peruuttaminen olisi olosuhteisiin nähden kohtuutonta, vastaavalle hoitajalle, vartijalle, järjestyksenvalvojalle ja turvasuojaajalle voidaan antaa varoitus (LYTP 89 §, 91 §). Sen johdosta uskotaan henkilön useimmiten korjaavan toimintaansa ilman, että hänen työnsä ja ammattiharjoittamismahdollisuuksiaan vaarannetaan⁸⁰⁵.

Ilmailulain 142 §:n nojalla turvatarkastajalle voidaan antaa suullinen tai kirjallinen huomautus, jos tämä toimii huolimattomuudesta vastoin säännöksiin tai määräyksiin perustuvaa velvollisuuttaan lentoturvallisuuteen tai siviili-ilmailun turvaamiseen vaikuttavassa tehtävässä. Kirjallinen varoitus voidaan antaa silloin, jos turvatarkastaja toimii tahallaan vastoin säännöksiin tai määräyksiin perustuvaa velvollisuuttaan lentoturvallisuuteen vaikuttavassa tehtävässä, rikkomalla ilmailua koskevia säännöksiä tai määräyksiä osoittaa puuttuvaa halua tai kykyä niiden noudattamiseen tai toimii vastoin siviili-ilmailun turvaamisesta annettuja säännöksiä tai määräyksiä.

⁸⁰⁴ HE 22/2014 vp s. 72, 86–88.

⁸⁰⁵ HE 69/2001 vp s. 100; HE 22/2014 vp s. 87–88.

Taulukko 10. Henkilökohtaisten ammatinharjoittamislupien peruuttamisesta vastaavat viranomaiset ja peruuttamisen perusteet.

Laissa säädetty peruuttamisen perusteet	<ul style="list-style-type: none"> • Henkilön oma pyyntö*. • Henkilö ei enää täytä lain mukaisia hyväksymisen edellytyksiä. • Henkilö on lainvoimaisella tuomiolla tuomittu rikoksesta, joka osoittaa hänen olevan sopimaton tehtäväänsä tai on tahallaan menetellyt tehtävässään olennaisesti virheellisesti. • Henkilö on olennaisesti rikkonut hyväksymiseen liitettyjä ehtoja ja rajoituksia. • Henkilö ei sairauden, vammautumisen tai muun lentoturvallisuuteen vaikuttavan syyn vuoksi enää täytä asianomaisen luvan saamisen edellytyksiä**. • Henkilö ei tiedoiltaan, taidoiltaan, koulutukseltaan tai kokemukseltaan enää täytä luvan saamisen edellytyksiä**. • Henkilö ei huomautuksesta tai varoituksesta huolimatta jatkaa ilmailua koskevien säännösten tai määräysten rikkomista**. • Henkilö rikkomalla olennaisella tavalla tai toistuvasti ilmailua koskevia säännöksiä tai määräyksiä osoittaa puuttuvaa halua tai kykyä niiden noudattamiseen**. • Henkilö on muulla toiminnallaan osoittanut sellaista yleistä piittämättömyyttä säännöksistä tai määräyksistä, että se antaa aiheen epäillä luvan haltijan kykyä tai halua noudattaa turvallisuuden kannalta olennaisia säännöksiä ja määräyksiä**.
Kotikunnan poliisilaitos peruuttaa	Vartija Turvasuojaaja Järjestyksenvalvoja
Paikallispoliisi peruuttaa	VN:n, ministeriöiden ja OKA:n viraston turvatarkastaja
Poliisihallituksen turvallisuusalan valvontayksikkö peruuttaa	Vastaava hoitaja Järjestyksenvalvojakouluttaja Voimankäyttökouluttaja Asekouluttaja
Liikenteen turvallisuusvirasto peruuttaa	Ilmailulain tarkoittama turvatarkastaja

* Vastaavan hoitajan osalta myös turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijan pyyntö⁸⁰⁶. Lain turvatoimista valtioneuvostossa mukaisen turvatarkastajan osalta myös valtioneuvoston, sen ministeriön tai oikeuskanslerinviraston pyyntö⁸⁰⁷.

** Koskee ilmailulain nojalla hyväksytyjä turvatarkastajia.

Poliisihallitus voi väliaikaisesti peruuttaa vastaavaksi hoitajaksi sekä voimankäyttö-, ase- ja järjestyksenvalvojakouluttajaksi hyväksymisen samoin perustein ja samoin määräaikoja koskevin ehdoin kuin turvallisuusalan elinkeinoluvan (LYTP 93–94 §, 96 §). Vartijaksi, järjestyksenvalvojaksi tai turvasuojaajaksi hyväksymisen voi väliaikaisesti peruuttaa päällystään kuuluva poliisimies, jos poliisin tietoon on tullut seikkoja, jotka todennäköisesti johtavat hyväksymisen peruuttamiseen. Silloin kun vartijaksi, järjestyksenvalvojaksi tai turvasuojaajaksi hyväksyminen on peruutettu, legitimaation osoittavan kortin voi ottaa haltuunsa myös poliisimies. Väliaikaisesta peruuttamisesta on ilmoitettava heti henkilön kotikunnan poliisilaitokselle, joka voi jatkaa päätöksen voimassaoloaikaa. (LYTP 95 §.) Mahdollisuudella hyväksymisen väliaikaiseen peruuttamiseen on haluttu turvata muun muassa vartijan ja järjestyksenvalvojan toimenpiteiden kohteina

⁸⁰⁶ HE 22/2014 vp s. 86.

⁸⁰⁷ HE 7/2013 vp s. 14.

olevien henkilöiden oikeuksia ja estää esimerkiksi vakavista rikoksista tai väärinkäytöksistä epäillyn henkilön työskentely yksityisellä turvallisuusalalla tekojen tutkintaprosessin ajan⁸⁰⁸.

Vuosina 2003–2013 yksityisen turvallisuusalan legitimaatioiden hyväksymisiä peruutettiin joko hakemuksesta tai viranomaisaloitteisesti yhteensä 3022 ja varoituksia annettiin yhteensä 1184 (ks. taulukko 11). Voimassa olevia hyväksymisiä järjestyksenvalvojaksi, vartijaksi, turvasuojaajaksi ja vastaavaksi hoitajaksi oli vuoden 2013 lopussa yhteensä 75077 (ks. taulukko 2). Järjestyksenvalvojan, vartijan ja turvasuojaajan legitimaatioiden peruuttamisen perusteita ei ole tilastoitu poliisin lupahallinnossa. Poliisihallituksen turvallisuusalan valvonnan tilastojen saatteen mukaan yleisin viranomaisaloitteinen peruuttamisperuste on vapaaajalla syyllistyminen rikokseen tai rikkomukseen, josta on tuomittu lainvoimainen rangaistus. Henkilö on siten osoittanut sopimattomuutensa tehtävän hoitamiseen.

Taulukko 11. Ammatinharjoittamislupien peruutukset ja varoitukset vuosina 2003–2013 (Poliisihallituksen turvallisuusalan valvonnan tilastot 2003–2013⁸⁰⁹).

	Järjestyksenvalvoja	Vartija	Turvasuojaaja	Vastaava hoitaja	Järjestyksenvalvojakouluttaja	Voimankäyttökouluttaja	Asekouluttaja	Yhteensä
Peruutukset yhteensä	2185	709	94	23	10	1	0	3022
- joista kokonaan peruutettu	1264	402	74					
- joista väliaikaisia peruutuksia	521	179	11					
Varoitukset	838	303	30	4	6	2	1	1184
Peruutukset ja varoitukset yhteensä	3023	1012	124	27	16	3	1	4206

⁸⁰⁸ HE 22/2014 vp s. 89.

⁸⁰⁹ Järjestyksenvalvoja, vartijoita ja turvasuojaajia koskevat tiedot on koottu poliisin lupahallinnon Vahti-rekisteristä. Muut tiedot on koottu manuaalisesti turvallisuusalan valvontayksikön tiedostoista.

Poliisihallituksen turvallisuusalan valvonnan tilastojen mukaan vuosina 2003–2013 vastaaviksi hoitajiksi hyväksyttiin 944, järjestyksenvalvojakouluttajiksi 614, voimakäyttökouluttajiksi 263 ja aseouluttajiksi 40. Suuret vartioimisliikkeet ovat hakeneet hyväksyntöjä vastaaviksi hoitajiksi sekä vastaavien hoitajien sijaisiksi toimipaikoittain ja vartioimistoiminnoittain voimassaoleviksi. Hyväksytyt rooli on silloin saattanut muuttua vastaavasta hoitajasta sijaiseksi ja päinvastoin, mikä näkyy tilastoissa uusina hyväksyntöinä ja peruuttamisina. Vastaavaksi hoitajaksi ja vastaavan hoitajan sijaiseksi hyväksymisiä on peruutettu kolmesta syystä. Jos vartioimisliikelupa on peruutettu kokonaan, myös vastaavan hoitajan hyväksyminen vartioimisliikekohtaisena legitimaationa on peruutettu (20). Toisena syynä on ollut tehtävään sopimattomuus lainvoimaisen tuomion vuoksi, jonka johdosta legitimaatio on peruutettu kolmen kuukauden määräajaksi (1). Kolmantena peruuttamisen syynä on ollut se, ettei vastaava hoitaja ole enää vartioimisliikkeen palveluksessa (2). Peruuttamisen sijaan vastaavalle hoitajalle on annettu varoitus tahallisen virheellisen menettelyn (2) ja lainvoimaisen tuomion johdosta (2).

Järjestyksenvalvojakouluttajan legitimaatio on peruutettu kolmen kuukauden määräajaksi, koska kouluttaja ei ole noudattanut koulutuksen sisällöstä annettuja määräyksiä (2). Peruuttamisen perusteena on myös ollut, ettei kouluttaja enää täyttänyt hyväksymisen edellytyksiä luotettavuuden suhteen muun muassa lainvoimaisen tuomion, sakkorangaistuksen, rikosepäilyn ja yleisellä paikalla käyttäytymisen vuoksi (8). Varoituksia on annettu, kun kouluttaja ei lainvoimaisen rikostuomion vuoksi täytä kaikilta osin hyväksymisen edellytyksiä (4) ja koska kouluttaja on menetellyt olennaisesti virheellisesti kouluttaessaan (2). Voimankäyttökouluttajan legitimaation peruuttamisperusteena on ollut, että henkilö ei lainvoimaisen tuomion vuoksi enää täyttänyt hyväksymisen edellytyksiä (1). Sekä voimankäyttökouluttajalle (2) että aseouluttajalle (1) annettujen varoitusten perusteina ovat myös olleet lainvoimaiset tuomiot rikoksista.

Koulutuksen järjestämisluvan peruuttaminen

Opetus- ja kulttuuriministeriö voi peruuttaa ammatillisen peruskoulutuksen järjestämistä koskevan luvan, jos koulutus ei enää täytä luvan myöntämiseksi säädettyjä edellytyksiä tai koulutus järjestetään muuten vastoin lakia tai lain nojalla annettuja säännöksiä tai määräyksiä (L ammatillisesta peruskoulutuksesta 9.3 §). Ammatillisen aikuiskoulutuksen järjestämistä koskevan luvan peruuttamisen perusteeksi on lisäksi säädetty, että lisäkoulutusta ei enää järjestetä. Ennen ammatillisen aikuiskoulutuksen järjestämistä koskevan luvan peruuttamista opetus- ja kulttuuriministeriön on varattava tarvittaessa järjestäjälle tilaisuus puutteen

poistamiseen. (L ammatillisesta aikuiskoulutuksesta 5.3 §.) Vastaavaa mahdollisuutta puutteen poistamiseksi ei ole säädetty ammatillisen peruskoulutuksen järjestämisluvan haltijalle.

1.2.5 Lupien funktiot

Yksityistä turvallisuusalaa koskeva lupasääntely käsittää koulutuksen järjestämisluvan sekä turvallisuusalan elinkeinoluvan ja siihen rinnastettavat legitimaatiot, jotka antavat oikeuden yksityisen turvallisuusalan ammattien harjoittamiseen. Funktioidensa perusteella luvat voidaan jakaa valvonnallisiin, ohjaaviin ja säänteleviin, suojaaviin sekä oikeuksia perustaviin ja muotoaviin lupiin. Ryhmittely on suuntaa-antava, sillä eri lupafunktioiden rajat eivät ole tarkkoja. Sama lupa saattaa joissain tapauksissa täyttää useamman lupafunktion kriteerit.⁸¹⁰ Kaikki luvat ovat sekä valvonnallisia että oikeuksia perustavia ja muotoavia. Lisäksi niillä on myös muita funktioita (ks. taulukko 12).

Taulukko 12. Yksityistä turvallisuusalaa sääntelevien lupien funktiot.

	Valvonnan perustava ja mahdollistava lupa	Ohjaava ja sääntelevä lupa	Suojaava lupa	Oikeuksia perustava ja muotoava lupa
Vartija	x		x	x
Väliaikainen vartija	x		x	x
Järjestyksenvalvoja	x		x	x
Tilapäinen järjestyksenvalvoja	x		x	x
Turvasuojaaja	x			x
Turvataarkastaja	x		x	x
Vastaava hoitaja	x	x		x
Väliaikainen vastaava hoitaja	x	x		x
Asekouluttaja	x			x
Voimankäyttökouluttaja	x			x
Järjestyksenvalvojakouluttaja	x			x
Turvallisuusalan elinkeinolupa	x	x	x	x
Koulutuksen järjestämislupa	x	x	x	x

⁸¹⁰ Hakalehto–Wainio 2006: 326–327; Mäenpää 1992: 9, 59.

Valvonnan perustavien ja mahdollistavien lupasäännösten päätarkoitus on mahdollistaa luvanvaraiseksi määritellyn toiminnan etu- ja jälkikäteinen viranomaisvalvonta (laillisuusvalvonta). Lupavelvoitteen tarkoitus on varmistaa toimijaa ja toimintaa koskevien vähimmäisedellytysten täyttyminen. Luvan saaminen edellyttää tiettyjen oikeusnormeilla ilmaistujen minimivaatimusten täyttymistä. Viranomaisella voi olla myös laajempaa harkintavaltaa luvasta päättäessään. Lupaan liittyä lupaviranomaisen oikeus luvansaaneen toiminnan normienmukaiseen seurantaan myöhemmin. Intressinä on varmistaa erityisesti yleisen järjestyksen ja turvallisuuden säilyminen. Myönnetty lupa perustaa täsmällisesti säännellyn valvonnallisen suhteen luvan saajan ja viranomaisen välille.⁸¹¹

Valvonnalliset luvat ovat yksityistä turvallisuusalaa koskevan hallintovalvonnallisen prosessin perusta. Lupamenettelystä preventiivisen hallintovalvonnan keinona seuraa muun muassa, että yksityisestä turvallisuusalasta on kerättävä repressiivisen valvonnan mahdollistavia laissa määrättyjä tietoja. Tietoja saadaan esimerkiksi tarkastuksissa, joita käsitellään tarkemmin myöhemmin julkisten ja yksityisten toimijoiden valvonnallista yhteistyötä koskevassa luvussa. Tarkastukset voivat olla sekä preventiivisiä kuten turvallisuusjärjestelyjen ennakkollinen tarkastus tai repressiivisiä kuten turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijan toimipaikan tarkastus.

Valvonnalliseen lupaan liittyä usein myös talous- ja yhteiskuntasuhteiden hallinnollinen ohjaus yhteiskunnallisessa intressissä eli ohjaava ja sääntelevä funktio, joka voi kohdistua toiminnan sisällöllisiin ja laadullisiin piirteisiin sekä volyyymiin⁸¹². Esimerkiksi laissa säädetyt edellytykset täyttävällä ei ole ehdotonta oikeutta tulla hyväksytyksi vastaavaksi hoitajaksi vaan lupaviranomainen voi käyttää harkintaa. Kielteinen päätös tulee kuitenkin perustua yleisiin hallinto-oikeudellisiin periaatteisiin. Vastaavaksi hoitajaksi hyväksymisen epäämistä voi perustella esimerkiksi sillä, että lupaviranomaisen näkemyksen mukaan turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijalle on jo hyväksytty riittävä määrä vastaavia hoitajia.⁸¹³ Harkintavalta on perusteltua myös siksi, että vastaavan hoitajan ammatissa ei ole kyse hakijan omasta ammatinvalinnasta vaan hyväksyntää hakee työnantajana toimiva turvallisuusalan elinkeinoluvan haltija (LYTP 74.1§). Alan koulutuksen tarpeellisuutta arvioi opetus- ja kulttuuriministeriö harkitessaan yksityisen turvallisuusalan ammatillisen perus- ja aikuiskoulutuksen järjestämisluvan myöntämistä (L ammatillisesta peruskoulutuksesta 8–9 §, L ammatillisesta aikuiskoulutuksesta 4–5 §).

⁸¹¹ Mäenpää 1992: 59–64.

⁸¹² Mäenpää 1992: 64, 67–68.

⁸¹³ HE 69/2001 vp s. 65, 86; HE 22/2014 vp s. 76–77.

Järjestyksenvalvoja, vartijoita, väliaikaisia vartijoita, turvatarkastajia sekä voimankäyttö-, ase- ja järjestyksenvalvojakouluttajia hyväksyessään viranomaisella ei sen sijaan ole harkintavaltaa vaan laissa määrätty edellytykset täyttävillä hakijoilla on oikeus saada legitimaatio. Kyseessä on viime kädessä perustuslain 22 §:ssä säädetty julkisen vallan velvollisuus turvata perustuslain 18 §:n mukainen perusoikeus hankkia toimeentulo valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla.

Suojaavien lupien funktio liittyy merkittäviin yhteiskunnallisiin tai valtiollisiin arvoihin kuten perusoikeudet ja niihin rinnastettavat oikeudet sekä muihin yleisiin intresseihin⁸¹⁴. Erityisesti niillä ammatinharjoittamisluvilla, jotka oikeuttavat haltijansa tosiasialliseen hallintotoimintaan kuten vartijat, väliaikaiset vartijat, järjestyksenvalvojat, tilapäiset järjestyksenvalvojat ja turvatarkastajat, on toimienpiteiden kohteiden oikeuksia suojaava funktio. Kun tehtäviin kuuluu perustuslain 124 §:n tarkoittaman julkisen hallintotehtävän hoitamista, oikeuksia voimakeinojen käyttöön ja puuttumista perustuslailla suojattuihin yksilön vapausoikeuksiin, luvilla määritetään lainmukaisen toiminnan rajat. Koulutuksen järjestämisluvalla taas on perustuslain 16 §:ssä jokaiselle säädettyjä sivistyksellisiä perusoikeuksia suojaava funktio.

Koska yksityistä turvallisuusalaa sääntelevät luvat ovat toimilupien kaltaisia elinkeinolupia, koulutuksen järjestämistä tai ammatinharjoittamislupia, ne ovat funktioltaan oikeuksia perustavia ja muotoavia. Ne laajentavat luvan saajan oikeuksia esimerkiksi antamalla luvan elinkeinon harjoittamiseen tai koulutuksen järjestämiseen ja vastaavasti rajoittavat muiden oikeuksia esimerkiksi rajoittamalla oikeutta henkilökohtaiseen koskemattomuuteen turvatarkastuksessa. Lisäksi ne sallivat muuten kielletyn toiminnan kuten esimerkiksi voimankäyttövälineiden käyttämisen. Lupapäätöksen vaikutukset ulottuvat lupaviranomaisen ja luvan saajan välisen suhteen lisäksi myös kolmansien tahojen asemaan ja oikeuksiin. Oikeuksia perustavissa ja muotoavissa luissa on siten sekä julkis- että yksityisoikeudellisia piirteitä ja oikeusvaikutuksia.⁸¹⁵

Elinkeino- ja ammatinharjoittamisluvat nauttivat perustuslain 18.1 §:ssä säädettyä elinkeinovapauden perusoikeussuojaa⁸¹⁶. Perustuslakivaliokunta on pitänyt

⁸¹⁴ Mäenpää 1992: 69–70.

⁸¹⁵ Mäenpää 1992: 71–72.

⁸¹⁶ Jyränki & Husa 2012: 432. Perustuslain 18 §:n systemaattinen yhteensovittaminen yksityistämisen edellytyksiä ja rajoja määrittävän perustuslain 124 §:n kanssa voi Länsinevan ja Koillisen mukaan tuottaa tulkintaongelmia. Valtiosääntö- ja hallinto-oikeudellisten doktriinien lähtökohtana on, etteivät julkiset hallintotehtävät kuulu elinkeinovapauden piiriin ja päinvastoin. Molemmilla säännöksillä on siis omat soveltamisalansa. Tällöin säännösten asettamien vaatimusten oikeudellisen punninnan lopputulemaan vaikuttavat säännönlouenteisiksi oikeusnormeiksi taipumattomat sei-

elinkeinovapautta pääsääntönä. Tärkeiden ja vahvojen yhteiskunnallisten intressien puoltaessa sekä terveyden ja turvallisuuden suojaamiseksi luvanvaraisuutta on kuitenkin pidetty perusteltuna, kunhan rajoitukset laajuuksineen ja edellytyksineen ovat laissa täsmällisiä ja tarkkarajaisia.⁸¹⁷ Perustuslakivaliokunta on pitänyt tärkeänä, että säännökset luvan edellytyksistä ja pysyvyydestä antavat riittävän ennustettavuuden viranomastoiminnasta⁸¹⁸. Lisäksi elinkeinon ja ammatti-pätevyyden legitimoivat luvat ovat merkityksellisiä myös toimeksiantajien ja toiminnan kohteiden oikeusturvan kannalta.

1.3 Oikeussuoja valvontana ja hallinnon repressiiviset oikeussuojakeinot

Yksityiseen turvallisuusalaan liittyvät oikeussuojatarpeet kohdistuvat yksityisen turvallisuusalan ammatin- ja elinkeinonharjoittajien toimintaan sekä viranomaisten hallintotoimintaan ja muiden yksityisten toimintaan. Yksityisiä turvallisuuspalveluja hankkineet tahot omine asiakkaineen, yksityisten turvallisuuspalvelujen loppukäyttäjät ja hyödynsaajat sekä muut yksilöt tarvitsevat oikeuksiensa ja etujensa turvaamiseksi oikeussuojakeinoja julkista valtaa käyttävien yksityisen turvallisuusalan ammatin- ja elinkeinonharjoittajien toimintaa vastaan. Vastavasti yksityisen turvallisuusalan ammatin- ja elinkeinonharjoittajille sekä koulutuksenjärjestäjille ja opiskelijoille voi viranomaisen hallintotoiminnan ja muiden yksityisten toiminnan johdosta syntyä tarve turvata omia oikeuksiaan ja etujaan. Tarvitaan siis keinoja, joilla suojataan yksityisen turvallisuusalan asiakkaan ja tosiasiallisen toiminnan kohteen oikeuksia ja etuja suhteessa yksityiseen turvallisuusalaan, ja keinoja, joilla suojataan yksityisen turvallisuusalan työntekijöiden, koulutuksenjärjestäjien ja opiskelijoiden oikeuksia ja etuja suhteessa viranomaisen hallintotoimintaan ja muiden yksityisten toimintaan⁸¹⁹.

Yksityiseen turvallisuusalaan liittyvissä oikeussuojatarpeissa on nähtävissä yksityis- ja julkisoikeudelliset ulottuvuudet. Kun esimerkiksi yksityisiä turvallisuuspalveluja hankkinut taho, yleensä jokin yksityinen tai julkinen organisaatio, on tyytymätön palvelun tarjoajan toimintaan, kyseessä voi olla toimeksiantosopimuksen tulkinta, jota koskevat riita-asiat ratkaistaan yksityisoikeudellisin kei-

kat, jotka juontavat yksityisen oikeuteen hankkia toimeentulonsa haluamallaan tavalla ja tarpeeseen säilyttää tietyt tehtävät kiinteässä organisatorisessa yhteydessä julkiseen valtaan. Tutkimustyö, millaisiin tulkinta-asetelmiin säännösten soveltamisalojen rinnakkaisuus johtaa, on alussa. (Länsineva & Koillinen 2010: 444, 475).

⁸¹⁷ HE 69/2001 vp s. 124; PeVL 40/1996 vp s. 1–2; PeVL 47/1996 vp s. 2; PeVL 35/1997 vp s. 2–3; PeVL 35/1998 vp s. 1–2; PeVL 23/2000 vp s. 2/I; Helminen, Kuusimäki & Rantaeskola 2012: 307.

⁸¹⁸ PeVL 28/2001 vp s. 6; SM 133:00/2008; SM 066:00/2011.

⁸¹⁹ Teoksissa Mäenpää 2011b: 207; Laakso, Suviranta & Tarukannel 2006: 409 esitettyjä ajatuksia mukaillen.

noin. Niihin ei tässä tutkimuksessa paneuduta. Yksityisellä turvallisuusalalla toimivien oikeussuojaa tarvitsevien yksilöiden⁸²⁰ ja koulutuksenjärjestäjien oikeusturva on pääsääntöisesti järjestetty julkisoikeuden alaan kuuluvan hallinnon oikeussuojajärjestelmän avulla.

Hallinnon oikeussuojakeinot ovat hallinnon asiakkaan⁸²¹ kannalta sekä suojaavia ja turvaavia että valvonnallisia. Tarkoituksena on suojata hallinnon asiakkaan oikeuksia ja etuja suhteessa hallintoon sekä varmistaa ja tehostaa asiakkaan oikeuksien ja etujen toteutumista viranomaisen käytännön toiminnassa⁸²². Hallinnon asiakkaat ja muut tahot voivat käyttää hallinnon oikeussuojakeinoja myös valvokseen hallintoa. Kuka tahansa voi esimerkiksi käynnistää virallisen valvonnan kantelemalla yleisille laillisuusvalvojille.

1.3.1 Hallinnon oikeussuojajärjestelmän rakenne

Hallinnon oikeussuojajärjestelmä on perinteisesti nähty kokonaisuutena, joka muodostuu preventiivisestä ja repressiivisestä oikeussuojasta (ks. kuvio 10). Preventiivisen oikeussuojan tavoitteena on ennakolta estää virheellinen hallintotoiminta ja se kytkeytyy yksityisellä turvallisuusalalla kiinteästi hallintovalvontaan, erityisesti lupamenettelyyn, jota on käsitelty jo edellä eikä sitä siksi tässä luvussa enää tarkastella. Repressiivisessä oikeussuojassa voidaan erottaa hallinnon sisäiset ja hallinnon ulkoiset oikeussuojakeinot.⁸²³ Käytettävissä olevan oikeusturva-keinon ja oikeusturvaelimen perusteella hallinnon repressiiviset oikeusturva-menettelyt voidaan ryhmitellä oikaisumenettelyyn, muutoksenhakuun, yleiseen laillisuusvalvontaan ja virkavastuun toteuttamiseen⁸²⁴.

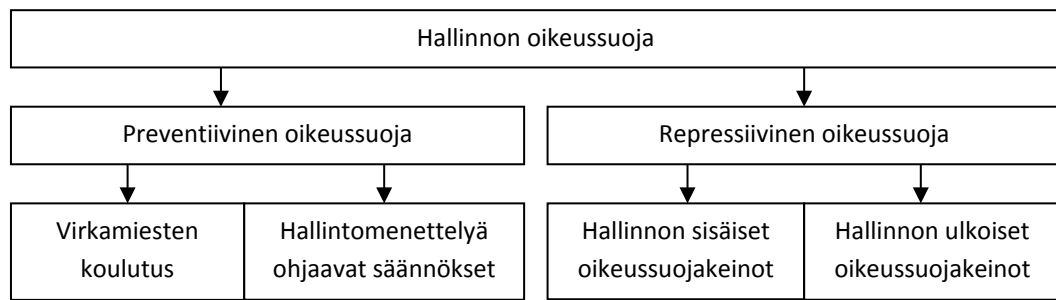
⁸²⁰ Oikeusturva on Suomessa nähty pääosin nimenomaan individualistis-subjektiiivisesti yksilön oikeusturvana, hänen lailla suojattujen (subjektiivisten) oikeuksien turvaamisena. Niin sanotun objektiivisen lainmukaisuuden toteuttaminen ja muiden kuin yksilön lailla suojattujen oikeuksien toteuttamista ei ole pidetty oikeusturvan välittömänä ja ensisijaisena tehtävänä. (Mäenpää 1992: 315–316.)

⁸²¹ Hallinnon kehittämisessä on Suomessa 1990-luvun alusta alkaen pyritty asiakassuhteeseen, jossa julkisten tehtävien hoidossa on siirrytty hallitsemisen sijaan tarjoamaan kansalaisille palveluja. Valtioneuvoston vuonna 1990 antamassa selonteossa painotetaan, että hyvän palveluperiaatteen mukaisesti viranomaisen on valittava toimintatavat, jotka aiheuttavat viranomaisen kanssa asioiville mahdollisimman vähän vaivaa ja kustannuksia. Oikeusturvanäkökohtien kuten muutoksenhakumahdollisuuksien ja virheiden välittömän korjaamisen huomioiminen kuuluu myös hyvään palveluun. (Halila & Aer 2011: 4.)

⁸²² Mäenpää 2011b: 207; Laakso, Suviranta & Tarukannel 2006: 409.

⁸²³ Husa & Pohjolainen 2002: 248–249; Laakso, Suviranta & Tarukannel 2006: 410; Merikoski 1966: 249; Merikoski & Vilkkonen 1982: 194; Mäenpää 2007: 6–7; Mäenpää 2011a: 335; Mäenpää 2013: 793.

⁸²⁴ Mäenpää 2011b: 209.



Kuvio 10. Hallinnon oikeussuojajärjestelmä.

Preventiivisen ja repressiivisen oikeusturvan jatkumossa eräänlaiseksi vedenjakajaksi on usein nähty hallintopäätöksen tekeminen. Perustuslain 21.1 §:n edellyttämistä oikeusturvatehtävistä huolehtimisen on ajateltu kuuluvan hallintoviranomaiselle siihen saakka, kunnes hallintopäätös on tehty. Sen jälkeen vastuun on katsottu siirtyvän hallintotuomioistuimille. Hallintoviranomaisilla on kuitenkin roolinsa myös jälkikäteisissä oikeusturvatehtävissä. Tästä keskeisin esimerkki on hallinnon oikaisuvaatimusjärjestelmä.⁸²⁵ Mäenpää onkin pitänyt jaottelua preventiiviseen ja repressiiviseen oikeussuojaan käyttökelpoisena mutta jossain määrin kuitenkin keinotekoisena, koska ennakkolisten ja jälkikäteisten oikeusturvakeinojen muodot, menettelyt ja käyttöperusteet limittyvät monin tavoin toisiinsa⁸²⁶.

Julkisten palvelujen yksityistämisen ja ulkoistamisen lisääntyessä hallinto-oikeuteen on omaksuttu aiemmin vain yksityisoikeuden alaan kuuluneita käsitteitä kuten esimerkiksi asiakas, tuottavuus ja tulosvastuu. Yksityisoikeudelliseen asiakassuhteeseen kuuluvista tekijöistä hallinto-oikeuteen on lainattu muun muassa palveluperiaatteen painottaminen, asiakaslähtöisyys ja vuorovaikutteisuus.⁸²⁷ Tämä on johtanut uudenlaiseen oikeusturva-ajatteluun, jossa hallinnon asiakkaan osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet sekä hallinnon läpinäkyvyys nähdään osana oikeusturvajärjestelmää. Painopistettä oikeusturvan toteuttamisessa on siksi siirretty preventiiviseen oikeusturvaan, jolloin hyvä hallinto-oikeusturvan takeena saa entistä keskeisemmän merkityksen. Vastuuta oikeusturvatehtävistä on siirretty yhä enemmän hallintoviranomaisille muun muassa laajentamalla itseoikaisun ja oikaisuvaatimusmenettelyn käyttömahdollisuuksia.

⁸²⁵ Halila & Aer 2011: 1–2.

⁸²⁶ Mäenpää 2000: 434.

⁸²⁷ Länsineva 2004: 275–276.

Tavoitteena on ollut samalla tehostaa repressiivistä oikeusturvaa vähentämällä hallintolainkäyttöön kohdistuvia paineita.⁸²⁸

Hallinnon oikeussuojajärjestelmässä voidaan erottaa muodollinen (päätöksen tai menettelyn laillisuus), materiaallinen (päätöksen sisällöllinen oikeellisuus ja hyväksyttävyyys) ja laadullinen (asianmukainen käsittely) ulottuvuus. Hyvää hallintoa takaavat laadulliset oikeussuojakeinot⁸²⁹ ovat kehittyneet heikommin kuin hallintoasian käsittelyyn ja hallinnolliseen päätöksentekoon liittyvät erilaiset oikeudellisesti tehokkaammat korjaus-, valitus- ja oikaisumenettelyt, joiden perusteella päätöstä voidaan jälkikäteen muuttaa. Kantelulla, yleisellä laillisuusvalvonnalla ja virkavastuun toteuttamisella ei ole vastaavia välittömiä vaikutuksia. Heikoimmin oikeussuojakeinot ovat kehittyneet tosiasiallisen toiminnan ja välittömän hallintopakon kuten voimankäytön yhteydessä.⁸³⁰

Oikeusturvan tehokkuus riippuu myös siitä, onko kyseessä lainvastainen päätöksenteko, menettelyvirhe, laiminlyönti vai passiivisuus⁸³¹. Menettelyvirhe on mahdollista korjata jälkikäteen hallintolain lukujen 7 a ja 8 nojalla. Oikeusministeriön passiivisuustyöryhmä ehdotti vuonna 2008 viivästysvalitusta koskevan sääntelymallin käyttöönottoa hallinnollisten lupien kaltaisissa asianosaisasioissa, jotka viranomaisen ratkaisee hallintopäätöksellä asianosaisen vireillepanon pohjalta. Hallinnon oikeussuojajärjestelmää ehdotettiin täydennettäväksi oikeussuojan takeiden turvaamiseksi uusilla oikeussuojakeinoilla, kiirehtimisvaatimuksella ja viivästymisvalituksella. Tosiasialliseen hallintotoimintaan liittyviä passiivisuustilanteita varten työryhmä ei ehdottanut uutta sääntelyä. Se katsoi, että näissä tilanteissa asianosainen voi yleensä saattaa oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskevan erimielisyyden tuomioistuimen tutkittavaksi hallintoriitamentelyssä ja asianosaisilla on jo käytettävissään tehokas oikeussuojakeino.⁸³²

Viivästysvalitusmallia ei toimeenpantu sellaisenaan mutta lailla hallintolain muuttamisesta (9.5.2014/368) hallintolakiin säädettiin uusi käsittelyajan määrittelyä koskeva 23 a § ja hallintokantelua koskeva 8 luku. Käsittelyaikojen määrittelyvelvoitteen tarkoitus on edistää hallintokulttuuria, jossa käsittelyn joutuisuus mielletään hyvän hallinnon edellyttämäksi laatu- ja oikeusturvatekijäksi. Lain 53 c §:ssä säädetyn hallintokantelun johdosta annettavalla hallinnollisella ohjauk-

⁸²⁸ Väättänen 2011: 556–558.

⁸²⁹ Perustuslain 21 §:stä ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan 41 artiklasta ilmenevä hyvän hallinnon vaatimus asettaa hallintoviranomaisille selkeän oikeusturvatehtävän hallintoasian vireilläolon, käsittelyn ja siitä päättämisen yhteydessä (Halila & Aer 2011: 2).

⁸³⁰ Mäenpää 2007: 5–6, 11.

⁸³¹ Mäenpää 2011b: 208.

⁸³² Käsittelyn joutuisuus hallinnossa ja oikeussuojakeinot käsittelyn viivästyessä 2008: 26–28.

sella tarkoitetaan valvovan viranomaisen huomion kiinnittämistä hyvän hallinnon vaatimukseen ja käsityksen ilmaisemista lain mukaisesta menettelystä tai huomauksen antamista. Ohjauskeinot vastaavat kantelukäytännössä vakiintuneita hallinnollisen ohjauksen muotoja.⁸³³ Hallintovaliokunta on tähdentänyt hallintokantelun merkitystä hallinnon muutoksenhakujärjestelmää täydentävänä oikeussuojakeinona erityisesti tilanteissa, joissa ei ole käytettävissä säännönmukaisia muutoksenhakukeinoja, kuten esimerkiksi tosiasiallisessa hallintotoiminnassa⁸³⁴.

Yksityisen turvallisuusalan tosiasiallisessa toiminnassa viranomaisen passiivisuudella voi olla vartijan ja järjestyksenvalvojan oikeussuojan kannalta negatiivisia vaikutuksia kiinniottamista ja säilöissäpitoa koskevissa tilanteissa (LYTP 16 §, 42–45 §). Laki edellyttää kummassakin tilanteessa yhteydenottoa poliisiin. Kiinni otettu on lain mukaan viipymättä luovutettava poliisille. Säilöissäpitoaika on laissa rajattu enintään neljään tuntiin, yleisötilaisuuden päättymiseen tai aluksen saapumiseen seuraavaan satamaan saakka. Kiinniottamista ja säilöissäpitoa koskevien säännösten on siten katsottava velvoittavan myös poliisia joutuisuuteen toiminnassaan.

Poliisihallitus teki sisäisen selvityksen siitä, laittavatko vartioimisliikkeen vartijat henkilöitä säilöön. Kyse oli yleensä myymälävarkaustapauksista, joita selvityksen mukaan tuli vuonna 2010 poliisin tietoon 37 000. Kun vartijalla ei ole säilöönpano-oikeutta ja jos kiinni otettu näpistelijä käyttäytyy aggressiivisesti eikä häntä voida viipymättä luovuttaa poliisille, voi syntyä sekä käytännöllisiä että oikeudellisia ongelmia.⁸³⁵ Yksityisen turvallisuusalan työntekijän oikeusturvan kannalta on ongelmallista, jos yhteyden saaminen poliisiin kestää. Jos tarpeelliseksi katsottava kiinniotto tai säilöissäpito jää poliisin mahdollisen passiivisuuden vuoksi tekemättä, ei ole selvää, onko vartijan ja järjestyksenvalvojan katsottava kuitenkin laiminlyöneen velvollisuutensa. Jos taas kiinniottaminen tai säilöissäpito tapahtuu ilman poliisin suostumusta, vartija ja järjestyksenvalvoja ovat selvästi ylittäneet laissa määrätyt toimivaltuutensa, elleivät hätävarjelua ja yleistä kiinniotto-oikeutta koskevat säännökset oikeuta toimenpiteitä. Poliisihallitus pitää säilöissäpito-tilanteissa vaarana, että hätävarjelusäännöksiä tulkitaan kiinni otettujen oikeusturvaa vaarantavalla tavalla. Lisäksi Poliisihallitus pitää hätävarjelutilanteiden syntymistä säilöissäpitoon sopivien tilojen läheisyydessä lähinnä teoreettisena.⁸³⁶ Nykytilannetta ei voi pitää yksityisen turvallisuusalan työntekijän oikeusturvan kannalta tyydyttävänä. Toimenpiteen kohteen mahdollinen kantelu

⁸³³ HE 50/2013 vp s. 1.

⁸³⁴ HaVM 6/2014 vp s 1.

⁸³⁵ EOAK 12.12.2012 Dnro 4402/2/10.

⁸³⁶ EOAK 12.12.2012 Dnro 4402/2/10.

kohdistuu toimenpiteeseen, johon työntekijällä ei ole itsenäistä päätösvaltaa, vaan sen toteutuminen on riippuvainen poliisin tosiasiallisesta päätöksenteosta.

1.3.2 Oikaisumenettely

Hallintolainkäyttölain (27.6.1996/586) 4 §:n nojalla hallintoasiassa annettu lopullinen päätös⁸³⁷, olipa se myönteinen tai kielteinen, on valituskelpoinen. Yksityiseen turvallisuusalaan liittyviä kirjallisia hallintopäätöksiä tekevät Poliisihallituksen turvallisuusalan valvontayksikkö ja poliisilaitokset, Liikenteen turvallisuusviraston hyväksymä ilmailun turvaamista hoitavien turvatarkastajien koulutaja sekä opetus- ja kulttuuriministeriö. Lisäksi valtion ja kuntien viranomaiset tekevät hallintopäätöksiä toiminnassaan ja toimitiloissaan suoritettavista vartiointi- ja järjestyksenvalvontapalveluista sekä päättäessään koulutuksen järjestäjinä alan opiskelijoiden oikeuksista.

Koska muutoksenhakua hallintotuomioistuimissa ei ole pidetty riittävänä oikeussuojakeinona hallintopäätöksen virheiden korjaamisessa, hallinnon oikaisuvaatimusjärjestelmän sääntelyä on 2000-luvun ensimmäisellä vuosikymmenellä kehitetty erityisesti viranomaisen oikaisukeinojen⁸³⁸ ja oikaisuvaatimusta koskevan päätöksentekomenettelyn⁸³⁹ osalta. Oikaisuvaatimusmenettelyn tarkoituksena on vähentää tarvetta turvautua raskaampaan ja hitaampaan valitusmenettelyyn⁸⁴⁰. Sen merkitystä on haluttu laajentaa muun muassa lupa-asioihin. Oikaisuvaatimusjärjestelmä on nähty entistä selvemmin itsenäisenä oikeussuojakeinoja, jonka oikeusturvavoitteet paitsi kiinnittyvät hyvään hallintoon myös

⁸³⁷ Viimeistään silloin, kun päätös on annettu tiedoksi asianosaiselle, se on lopullinen (Kulla 2012: 285).

⁸³⁸ Keinoja on kehitetty kolmen linjauksen pohjalta: itseoikaisumenettely, valitukseen sidottu oikaisu ja valituksen pakollisen esivaiheen muodostava oikaisuvaatimusjärjestelmä. Valtion ja kuntien ostopalvelujen hankintaa sääntelevän lain julkisista hankinnoista (30.3.2007/348) 80–83 §:ien mukainen viranomaisen itseoikaisuun rinnastuva hankinta-oikaisu voi tulla kyseeseen asianosaisen tekemän oikaisuvaatimuksen ja kunnan päätöksen osalta kunnan jäsenen tekemän kunnallisvalituksen ohella. Koska hankinta-oikaisu on varsinaisen muutoksenhakujärjestelmän ulkopuolinen keino, se voidaan rinnastaa lähinnä hallintolain asiavirheen korjaamiseen (Halila & Aer 2011: 7–8).

⁸³⁹ Lailla hallintolain muuttamisesta (11.6.2010/581) oikaisuvaatimusta koskevan päätöksentekomenettelyn keskeiset piirteet saatettiin lain 7 a luvussa yleislain tasoisen sääntelyn piiriin. Näin pyrittiin selkiyttämään oikaisuvaatimuksen asemaa ja luonnetta oikeussuojakeinona ja parantamaan yksilön oikeusturvaa. Hallintolailla säännelty oikaisuvaatimusjärjestelmä parantaa viranomaisen toiminnan laatua yleisestikin ja edistää hallinnon tuloksellisuutta sekä helpottaa oikaisuvaatimuksen käyttöalan laajentamista uusiin asiaryhmiin. (Halila & Aer 2011: 24.)

⁸⁴⁰ Mäenpää 2013: 583.

rinnastuvat varsinaiseen muutoksenhakuun. Lähtökohtana on yksityisen oikeussubjektin ja hallinnon välinen asiakassuhde.⁸⁴¹

Oikaisuvaatimus on lakisääteinen. Ellei sitä koskevaa erityissääntelyä ole, oikaisuvaatimuksen tekeminen ei ole mahdollista⁸⁴². Lailla hallintolain muuttamisesta (7.8.2015/893) hallintolakiin lisättiin 1.1.2016 voimaan tulleet yleissäännökset siitä, kenellä on oikeus vaatia oikaisua, ja että oikaisua vaaditaan siltä viranomaiselta tai muulta julkista hallintotehtävää hoitavalta, joka on tehnyt päätöksen. Oikaisua saa hakea se, johon päätös on kohdistettu, sekä se, jonka oikeuteen, etuun tai velvollisuuteen päätös välittömästi vaikuttaa, vaikka päätöstä ei muodollisesti olisikaan kohdistettu häneen. Päätöksen välilliset vaikutukset eivät kuitenkaan oikeuta oikaisun tekemiseen.⁸⁴³ Muut lakiin perustuvaa oikaisumenettelyä koskevat säännökset ovat asia- ja viranomaiskohtaisia, jolloin eri menettelyjen soveltamisalasta ja sisällöistä säädetään tarkemmin erityislainsäädännössä⁸⁴⁴.

Oikaisumenettelyä koskevia erityissäännöksiä sisältyy muun muassa kuntalakiin ja lakiin verotusmenettelystä (18.12.1995/1558)⁸⁴⁵. Kunnanhallituksen ja lautakunnan, niiden jaoston sekä niiden alaisen viranomaisen päätökseen tyytymätön voi kuntalain 134 §:n nojalla tehdä kirjallisen oikaisuvaatimuksen asianomaiselle toimielimelle. Sääntelyä ei sovelleta niihin lakisääteisiin asioihin, joissa muutoksenhausta on säädetty erikseen. Kunnan lakisääteisissä asioissa oikaisuvaatimus on kuitenkin usein käytössä erityissäännöksiin perustuvana.⁸⁴⁶ Sosiaalihuoltolain 50 §:ssä on oikaisumenettelystä viittaussäännös hallintolakiin. Välitöntä verotusta koskevat oikaisuvaatimukset ratkaisee verotuksen oikaisulautakunta, jonka päätöksestä voi valittaa hallinto-oikeuteen (VerotusmenettelyL 61–63 §, 66 §).

Oikaisua päätökseen voivat aina vaatia asianosaiset eli turvallisuusalan elinkeinon- ja ammatinharjoittajat sekä alan opiskelijat, joiden oikeutta, velvollisuutta tai etua päätös koskee. Myös viranomainen kuten esimerkiksi koulutuksen järjes-

⁸⁴¹ Halila & Aer 2011: 3, 21–23; HE 226/2009 vp s. 32–34.

⁸⁴² Kulla 2015: 302; Mäenpää 2013: 584.

⁸⁴³ HE 230/2014 vp s. 1, 56–57; LaVM 26/2014 vp s. 3–4; PeVL 55/2014 s. 2–3. Vuonna 2015 lainsäädäntöön lisättiin laajasti oikaisuvaatimussäännöksiä asioihin, joihin se soveltuu. Ulkopuolelle jätettiin tilanteet, joissa asian laadun tai oikeussuojan mukaisesti on aiheutta valittaa suoraan hallinto-oikeuteen kuten hallintopakkoa ja elinkeinolupia koskevat asiat. (Kulla 2015: 302.)

⁸⁴⁴ Eri alojen lainsäädännössä on säännöksiä muista oikaisumenettelyä muistuttavista menettelyistä, joille on yhteistä se, ettei hallinnon ensivaiheen päätöksestä saa valittaa. Asia voidaan viedä hallinnon sisällä ratkaistavaksi toiselle henkilölle tai viranomaiselle, jonka tekemä uusi ratkaisu on valituskelppoinen. (Laakso, Suviranta & Tarukannel 2006: 425.) Nykyään tällaisetkin hierarkkiset oikaisut luetaan oikaisuvaatimuksiksi (Halila & Aer 2011: 4).

⁸⁴⁵ Ks. myös L pysäköinninvalvonnasta 15 §.

⁸⁴⁶ Kulla 2015: 302–303.

täjänä toimiva kunta tai kuntayhtymä voi hakea muutosta, jos laissa niin säädetään tai jos se on viranomaisen valvottavana olevan julkisen edun vuoksi tarpeen. (HLL 6 §.) Koulutuksen järjestäjänä toimivan kunnan näkökulmasta valvottava julkinen etu voisi olla esimerkiksi turvallisuusalan henkilöstön hyvää saatavuutta edellyttävästä kunnan elinkeinorakenteesta johtuvat työvoiman koulutustarpeet.

Lain ammatillisesta koulutuksesta 44 §:n mukaan koulutuksen järjestäjän opiskelijan oikeuksia koskevista päätöksistä ei kuitenkaan voi tehdä oikaisuvaatimusta päätöksen tehneelle koulutuksen järjestäjälle. Muutoksenhaku on säädetty koulutuksen järjestäjän päätöksen sisällön mukaan eri muutoksenhakuviranomaisille. Opiskelijalle annettuun kirjalliseen varoitukseen, määräaikaaiseen erottamiseen, opiskelija-asuntolasta erottamiseen, opiskelusta pidättämiseen tai lain 37, 38 ja 39 §:ssä säädettyä etua ja oikeutta koskevaan päätökseen haetaan muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Opiskelu-oikeuden peruuttamista tai palauttamista koskeviin päätöksiin haetaan muutosta opiskelijoiden oikeusturvalautakunnalta. Aluehallintovirastolta haetaan oikaisua päätöksiin, jotka koskevat opiskelijaksi ottamista, 20 §:ssä säädettyä henkilökohtaisen opetuksen järjestämistä koskevaa suunnitelmaa, 21 §:ssä säädettyjä erityisiä opetusjärjestelyjä, 31 §:ssä säädettyä opiskeluaikaa tai opiskelijan katsomista eronneeksi ja 34 a §:ssä säädettyä huumausainetestiä koskevan todistuksen esittämisvelvollisuutta. Aluehallintoviraston oikaisuvaatimuksen johdosta antamaan päätökseen haetaan muutosta valittamalla hallinto-oikeudelta. Lain ammatillisesta aikuiskoulutuksesta 16.1, 6 §:n mukaan laissa tarkoitettuun koulutukseen sovelletaan ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 44 §:n muutoksenhakua koskevia säännöksiä.

Oikaisuvaatimus tulee vireille päätökseen liitettyjen oikaisuvaatimusohjeiden mukaisesti kirjallisesti, perustellen, yksilöiden ja määräajassa tehdystä vaatimuksesta (HL 46 §, 49 d §). Hallintopäätös käsitellään uudelleen ja se voidaan muuttaa, kumota tai pysyttää oikaisuvaatimuksessa väitetyn virheen johdosta⁸⁴⁷. Oikaisu on mahdollista sekä laillisuus- että tarkoituksenmukaisuusperusteella, ellei sitä ole rajattu pelkästään laillisuusperusteisiin⁸⁴⁸. Yleisiä laillisuusperusteita ovat subjektiivisen oikeuden loukkaaminen, menettelyvirhe, toimivallan ylitys ja päätöksen sisällöllinen lainvastaisuus⁸⁴⁹. Oikaisuvaatimuksen johdosta tehtyyn valituskelpoiseen päätökseen on liitettävä valitusosoitus, johon sisältyvät vaatimukset valituskirjelmän sisällöstä, liitteistä ja valituksen perille toimittamisesta (HLL 14 §, 23–25 §).

⁸⁴⁷ Halila & Aer 2011: 7; Harjula & Laakso 1993: 90; Jyränki, Perttunen & Vilkkonen 1982: 325; Laakso, Suviranta & Tarukannel 2006: 235

⁸⁴⁸ Halila & Aer 2011: 24; Harjula & Prättälä 2001: 524–535; Heuru 2001: 468; Kulla 2015: 304; Laakso, Suviranta & Tarukannel 2006: 235, 398, 425; Mäenpää 2011a: 349; Mäenpää 2011b: 216–217.

⁸⁴⁹ Kulla 2015: 304.

Kun julkisia hallintotehtäviä on siirretty niin sanotun välillisen julkisen hallinnon piiriin tai kokonaan yksityisille toimijoille, ja kun oikaisuvaatimus on säädetty tehtäväksi varsinaiselle viranomaiselle, oikaisuvaatimusjärjestelmä saa viranomaiskoneiston ulkopuolista päätöksentekoa valvovia piirteitä⁸⁵⁰. Esimerkiksi ilmailulain 181.2 §:ssä säädetään osoittamaan yksityisen toimijan tekemästä päätöksestä oikaisuvaatimus Liikenteen turvallisuusvirastolle:

Seuraaviin muun kuin viranomaisen tekemiin päätöksiin saa hakea oikaisua Liikenteen turvallisuusvirastolta:

1) 40 §:ssä tarkoitettu lentokelpoisuuden hallintaorganisaation päätös lentokelpoisuuden tarkastustodistuksesta;

2) 102 §:n 1 momentissa tarkoitettu lentoaseman pitäjän päätös myöntää pääsylupa lentokenttäalueelle ja lentoaseman turvalvotulle alueelle;

3) 103 §:n 1 momentissa tarkoitettu lentoaseman pitäjän päätös myöntää henkilökortti ja ajoneuvolupa;

4) 163 §:ssä tarkoitetut pätevien yksiköiden ja harrasteilmailun järjestöjen tekemät päätökset; ja

5) 164 §:ssä tarkoitetut ulkopuolisen asiantuntijan tekemät päätökset.

Säännöksen 4 ja 5 momenteissa määrätään, että oikaisuvaatimuksesta annettuun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen, ja että hallinto-oikeuden päätökseen luvan, todistuksen, hyväksynnän, nimeämisen ja lääketieteellisen kelpoisuuden peruuttamista tai rajoittamista sekä Liikenteen turvallisuusviraston antamaa käskyä ja kieltoa koskevassa asiassa saa hakea muutosta valittamalla siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Hallinto-oikeuden muuhun päätökseen saa säännöksen 6 momentin mukaan hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

1.3.3 Muutoksenhaku

Oikeus hakea muutosta hallintopäätökseen on turvattu perustuslain 21.1 §:ssä. Myös perustuslain 2.3 §:ssä määrätyn hallinnon lainalaisuuden toteutumisen voidaan katsoa edellyttävän muutoksenhakuoikeutta.⁸⁵¹ Päätöksen kohteella ei yleensä ole tarvetta hakea muutosta myönteiseen hallintopäätökseen, mutta hän

⁸⁵⁰ Halila & Aer 2011: 15.

⁸⁵¹ Laakso, Suviranta & Tarukannel 2006: 455; Mäenpää 2011a: 353; Mäenpää 2011b: 219.

voi kuitenkin valittaa päätökseen liitetystä ehdoista⁸⁵². Esimerkiksi turvallisuusalan elinkeinoluvan haltija saattaa haluta muutosta lupaehtoihinsa.

Muutosta haetaan hallintotuomioistuimissa ja muissa hallintolainkäyttöelimisissä⁸⁵³. Lain yksityisistä turvallisuuspalveluista nojalla annettuihin päätöksiin ei ole säädetty oikaisuvaatimusoikeutta vaan muutosta on haettava hallinto-oikeudelta siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Hallinto-oikeuden antamaan päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. (LYTP 110.1 §.)

Varsinaisia muutoksenhakukeinoja ovat hallintovalitus, joka kohdistuu laillisuusperusteella valtion viranomaisen päätöksiin (HLL 7 §), ja kunnan viranomaisen päätökseen kohdistuva kunnallisvalitus, jonka perusteena voi olla päätöksestekomennettelyssä tai päätöksen sisällössä havaittu kuntalain 135.2 §:n mukainen lainvastaisuus.⁸⁵⁴ Hallintotuomioistuimet voivat pitää hallintovalituksen kohteena olevan päätöksen voimassa, kumota sen lainvastaisena tai palauttaa uudelleen käsiteltäväksi. Myös päätöksen sisällöllinen muuttaminen on mahdollista. Sen sijaan kunnallista päätöstä ei voi kunnallisvalituksen johdosta muuttaa. Se voidaan vain pysyttää, kumota tai palauttaa uudelleen käsiteltäväksi.⁸⁵⁵

Jo lainvoiman saaneisiin päätöksiin, joihin ei voi hakea muutosta varsinaisen muutoksenhaun keinoin, on lain sallimissa tapauksissa käytettävissä ylimääräiset muutoksenhakukeinot (prosessuaalinen kantelu, lainvoiman saaneen päätöksen purku ja menetetyt määräajan peruuttaminen) (HLL 58 §). Näillä keinoilla päätöstä ei muuteta vaan saatetaan olosuhteet vastaamaan tilannetta ennen päätöksentekoa.⁸⁵⁶

Hallintolain 50–53 §:issä säädetty päätöksessä olevan virheen korjaamismenettely voi olla vireillä yhtä aikaa muutoksenhaun kanssa. Vaikka viranomaisen on ilmoittanut ryhtyneensä korjaamistoimenpiteisiin, asianosainen voi siis valittaa päätöksestä. Viranomaisen taas voi ryhtyä korjaustoimiin, vaikka muutoksenha-

⁸⁵² Helminen, Kuusimäki & Rantaeskola 2012: 315.

⁸⁵³ Laakso, Suviranta & Tarukannel 2006: 451; Mäenpää 2011a: 352–353, 361; Mäenpää 2006: 143. Hallintotuomioistuimien tehtäviin kuuluu prosessinedellytysten kuten esimerkiksi päätöksen valituskelpoisuuden ja muutoksenhakijoiden valitusoikeuden tutkiminen riippumatta siitä, onko kukaan osapuolista väittänyt niiden puuttuvan (Halla & Aer 2011: 327).

⁸⁵⁴ Husa & Pohjolainen 2002: 256; Laakso, Suviranta & Tarukannel 2006: 459–461; Mäenpää 2011a: 352–354.

⁸⁵⁵ Laakso, Suviranta & Tarukannel 2006: 461; Mäenpää 2011a: 354–356. Kunnallisvalituksen käsittely muistuttaa kaksiasianosaissuhteeseen nojaavaa oikeudenkäyntiä. Toimintatavalla pyritään turvaamaan kunnan itsehallintoa. (Laakso, Suviranta & Tarukannel 2006: 462.)

⁸⁵⁶ Husa & Pohjolainen 2002: 254, 258; Laakso, Suviranta & Tarukannel 2006: 455.

ku olisi jo vireillä.⁸⁵⁷ Viranomaisen on kuitenkin hallintolain 53.2 §:n mukaan ilmoitettava korjaustoimista muutoksenhakuviranomaiselle. Tarkoituksena on varmistaa, ettei asiassa anneta kahta sisällöllisesti päällekkäistä ratkaisua⁸⁵⁸.

Tuomioistuimissa ratkaistavat varsinaiset valitukset palvelevat sekä oikeussuojaan että valvontaan liittyviä tavoitteita. Yksityisen oikeusturvan kannalta keskeistä on virallisperiaate, jonka mukaan hallintotuomioistuimen aktiivisena ja aloitteellisena tehtävänä on viran puolesta toteuttaa yksityisen aineellisia oikeuksia ja oikeusturvaa oikeudenkäyntimenettelyssä⁸⁵⁹. Kunnallisvalituksen funktiona on nähty kunnan jäsenen kunnan toiminnan laillisuuteen kohdistuvan valvontakeinon ohella valtionvalvonta, lainalaisuuden turvaaminen ja oikeussuojan antaminen⁸⁶⁰. Kunnan jäsenyyteen perustuva valitus saa ulkoisen valvonnan ja yleistä etua edistävän merkityksen, koska tällöin ei yleensä ole välittömästi kyse valittajan omasta edusta vaan kunnan viranomaisen toiminnan lainmukaisuuden valvonnasta.⁸⁶¹ Kunnan päätökset toimitilojensa vartiointi- ja järjestämiensä tilaisuuksien järjestyksenvalvontapalveluista voivat olla tällaisia kunnan jäsenten tarvittaessa kunnallisvalituksella valvomia yleistä etua edistäviä asioita.

Rajanveto oman ja yleisen edun välillä ei aina ole helppoa. Ajaessaan yleistä etua kunnan jäsen saattaa ajaa samalla myös omaa etuaan. Esimerkiksi kunnassa järjestyksenvalvontapalveluja kausiluonteisesti tarvitsevalle tapahtumanjärjestäjälle saattaa olla taloudellista etua siitä, että hän voi hankkia tarvitsemansa palvelut yritykseltä, jolla on jo entuudestaan toistaiseksi voimassa olevia toimeksiantoja samassa kunnassa, jolloin palvelu voidaan pääosin toteuttaa samalla henkilöstöllä rasittamatta palvelun hintaa muualta tulevien työntekijöiden matka-, majoitus- ja päivärahakustannuksilla. Tähän verrattavasta tilanteesta saattoi olla kyse oikeustapauksessa, joka koski Toholammin kunnan jätteenkuljetusjärjestelmän valintapäätöstä. Asianosaisten lisäksi valituksen tehneet kaksi luonnollista henkilöä vaativat vahvistettavaksi, että heillä jätteenhaltijoina on oikeus sopia jätteenkuljetuksesta haluamansa yksityisen kuljettajan kanssa⁸⁶². Vaikka kyse olikin kunnan kaikkien jäsenten edusta, vaatimus oli saatettu laatia siinä tarkoituksessa, että siitä seuraisi valittajille muita kunnan jäseniä merkittävämpiä talou-

⁸⁵⁷ Kulla 2015: 314–315; Laakso, Suviranta & Tarukannel 2006: 416–423; Mäenpää 2011a: 344–345.

⁸⁵⁸ Halila & Aer 2011: 289.

⁸⁵⁹ Muita tärkeitä periaatteita ovat joustavuusperiaate, käsittelyn nopeuden ja halpuuden vaatimukset, kuulemisvelvollisuus, julkisuusperiaate, vaatimusten ja niiden perusteiden muuttamista koskevat rajoitukset, lainkäyttöviranomaisen tutkimisvallan laajuuden määrittymistä ja oikeudenkäyntikulujen jakamista koskevat lähtökohdat (Laakso, Suviranta & Tarukannel 2006: 452; Mäenpää 2006: 145).

⁸⁶⁰ Mäkinen Eija 2010: 24.

⁸⁶¹ Laakso, Suviranta & Tarukannel 2006: 459; Mäenpää 2011a: 355 - 358; Mäkinen, Eija 2010: 197–200.

⁸⁶² Löytty & Mäkinen 2011: 304; Vaasan HAO 2.4.2007 07/175/2.

dellisiä tai muita etuja. Eija Mäkinen on siitä huolimatta pitänyt kunnan jäsenyyteen perustuvaa valitusoikeutta tarpeellisena, sillä sen poistaminen johtaisi hänen mukaansa muunlaisen valvonnan lisäämistarpeeseen⁸⁶³. Siihen, mitä muunlainen valvonta olisi, hän ei ota kantaa. Yksityisellä turvallisuusalalla kunnan jäsenyyteen perustuvan valitusoikeuden puuttumisen voi ajatella lisäävän kansalaisvalvonnan piiriin kuuluvan yleisövalvonnan muotoja. Esimerkiksi median rooliin kuuluu tuoda julki epäilyjä epäkohdista etenkin silloin, kun asiaan ei ole puututtu muilla keinoin.

1.3.4 Yleinen laillisuusvalvonta

Laillisuusvalvonnan käsite ei ole yksiselitteinen. Perinteisessä valtiosääntöoikeudellisessa merkityksessä laillisuusvalvonnalla tarkoitetaan vain perustuslain 10. luvun mukaista viranomaistoiminnan ulkopuolista, ylimpien laillisuusvalvojen julkiseen hallintoon kohdistamaa toimintaa. Kyse on silloin menettelyn laillisuuden valvonnasta, joka ilmenee usein laillisuusvalvojan käsityksen lausumisena jonkin säännöksen soveliaimmasta tulkinnasta yksittäistapauksessa. Laillisuusvalvonnaksi ymmärretään yleensä paitsi ylimpien laillisuusvalvontaa harjoittavien valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen toiminta myös ylempien tuomioistuinten valvonta alempiin nähden, eri hallinnonalojen sisäinen valvonta ja erityisasiamiesten omilla erityissektoreillaan suorittama valvonta⁸⁶⁴. Edellä mainitut niin sanotut alemmat laillisuusvalvojat kuuluvat ylimpien laillisuusvalvojen toimivallan piiriin. Laillisuusvalvonnan käsite on otettu myös yleiseen hallinnolliseen kielenkäyttöön tarkoittamaan johtamista ja oikeudellisin kriteerein tapahtuvaa viranomaistoiminnan laadun valvontaa.⁸⁶⁵ Laillisuusvalvontaan ei kuitenkaan kuulu oikeus yksittäistapauksissa puuttua hallintoasioita koskevan alemman viranomaisen päätösvallan käyttöön. Sen sijaan toimeenpanoon liittyvissä kysymyksissä ylempien viranomaisen on katsottu voivan ohjata alemman viranomaisen toimintaa.⁸⁶⁶

Ylimmät laillisuusvalvojat täydentävät muuta laillisuusvalvontaa seuraamalla hallinnon sisäisen valvonnan ja muiden laillisuuden turvaamisjärjestelyiden asianmukaisuutta sekä tarkastelemalla muulta valvonnalta syrjään jääviä katvealueita. Laillisuusvalvojat eivät yleensä puutu asiaan, joka voidaan viedä tuomio-

⁸⁶³ Mäkinen Eija 2010: 197–200.

⁸⁶⁴ Jyränki & Husa 2012: 333–337. EU:n tasolla yleistä laillisuusvalvontaa harjoittaa komissio. Sen tehtävänä on valvoa, että perussopimuksia ja toimielinten niiden nojalla päättämiä toimenpiteitä sovelletaan. Komissio valvoo myös unionin oikeuden soveltamista. (Mäenpää 2011a: 102–103.)

⁸⁶⁵ Laillisuusvalvonta sisäasiainministeriössä 2009: 8, 43–44; Sarja 2001: 5, 9.

⁸⁶⁶ Husa & Pohjolainen 2002: 251; Laillisuusvalvonta sisäasiainministeriössä 2009: 7–8, 43.

istuimeen arvioitavaksi. Toimintaa voidaan luonnehtia valvonnan valvonnaksi, joka on painopisteeltään enemmän eteenpäin suuntautunutta ja ratkaisukan-
natoilla ohjaavaa kuin taaksepäin katsovaa ja rankaisevaa.⁸⁶⁷ Koska ylimpien
laillisuusvalvojen tehtäviin ei kuulu hallintolainkäyttö vaan kantelu käsitellään
hallintomenettelyssä, toimintaa on pidettävä hallintotoimintana ja hallinnollisen
oikeussuojajärjestelmän osana⁸⁶⁸.

Organisaatiomuodon muutos, toiminnan ulkoistaminen tai yksityistäminen, ei
ole peruste kaventaa laillisuusvalvonnan alaa⁸⁶⁹. Yksityistämisen kasvun vuoksi
ylimpien laillisuusvalvojen toimivalta laajennettiin vuoden 1991 alusta koske-
maan myös yksityisiä tahoja niiltä osin kuin ne hoitavat julkisia tehtäviä⁸⁷⁰. Vuon-
den 1995 perusoikeusuudistuksen tarkoitus ei ollut laajentaa laillisuusvalvojen
toimivaltaa eikä lisätä yksityiseen sektoriin kohdistuvaa valvontavelvollisuutta,
mutta uudistuksen yhteydessä katsottiin, että perusoikeuksien toteutumiseen
tulee kiinnittää huomiota myös silloin, kun julkisia tehtäviä on yksityistetty⁸⁷¹.
Yksityistämisen muoto sinänsä ei ole merkitsevä vaan se, että kyse on toiminnos-
ta, jota on perinteisesti hoitanut julkinen sektori⁸⁷². Pohdittavaksi tulee, onko
toiminnassa kyse julkisen vallan käyttämisestä ja julkisen hallintotehtävän hoi-
tamisesta⁸⁷³. Julkisen hallinnon rakennemuutosten vuoksi laillisuusvalvonta
ulottuu nykyään paitsi perinteiseen virkatoimintaan myös tietyin edellytyksin
yksityisoikeudellisten toimijoiden hoitamiin julkisiin tehtäviin ja julkisen vallan
käyttöön kuten yksityisten turvallisuuspalvelujen tosiasialliseen toimintaan.

Valtioneuvoston oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies hoitavat yksityis-
tettyjen julkisten tehtävien valvontaa valvomalla niitä tahoja, joille ensisijaisesti
kuuluu kyseisen julkisen tehtävän harjoittajan toiminnan valvonta⁸⁷⁴. Laillisuus-
valvojat valvovat silloin sitä, miten viranomaisen huolehtii tehtävästään valvoa
yksityistettyjen julkisten tehtävien hoitamista⁸⁷⁵. Poliisi on velvollinen valvomaan
yksityisiä turvallisuuspalveluja, mutta laillisuusvalvojen poliisiin kohdistama

⁸⁶⁷ Lehtimaja 1999: 903–904; Jonkka 2007: 319.

⁸⁶⁸ Husa & Pohjolainen 2002: 251; Kulla 2012; 337; Laillisuusvalvonta sisäasiainministe-
riössä 2009: 5.

⁸⁶⁹ Sarja 2001: 30.

⁸⁷⁰ Paunio 2010: 10.

⁸⁷¹ Sarja 2010: 43. Perustuslakivaliokunta on pitänyt tärkeänä seurata tarkkaan yksityis-
tämisen aiheuttamia ongelmia laillisuusvalvonnassa (Lehtimaja 1999: 904). Merkit-
tävä yksityistämisen myötä muodostuva ongelma näyttäisi olevan ainakin laillisuus-
valvojan toimivallan ja julkisen (hallinto)tehtävän määrittely (Sarja 2010; 42–44).
Oikeuskanslerille ja oikeusasiamiehelle on käytännössä jäänyt rajanveto, mikä on
tutkimisvallan ulkopuolista kokonaan yksityistä toimintaa ja mikä laillisuusvalvon-
nan piiriin kuuluvaa julkisen tehtävän hoitamista (Kuusikko 2011: 175).

⁸⁷² Sarja 2001: 30.

⁸⁷³ Kuusikko 2011: 179.

⁸⁷⁴ Sarja 2001: 55–56; Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus 2006: 69.

⁸⁷⁵ Kuusikko 2011: 177. Vrt. Sarja 2007: 376–377.

valvonta ei ulotu yksityisiin turvallisuuspalveluihin. Vasta kun turvallisuuspalvelujen suorittamisesta on tehty sopimus palvelun tarjoajan ja ostajan välillä, laillisuusvalvojalla on valtuus valvoa yksityisten turvallisuuspalvelujen toimintaa. Toimivalta ei perustu tehtyyn sopimukseen vaan perustuslain 124 §:stä johdettuun oikeuteen antaa julkisia tehtäviä yksityiselle.⁸⁷⁶

Hyvän hallinnon vaatimuksella on oleellinen merkitys oikeusasiamiehen toimivallan rajaajana suhteessa yksityistettyyn toimintaan. Jos hallinnon yleislait kuten esimerkiksi hallintolaki ja hyvää hallintoa konkretisoivat säännökset tulevat sovellettaviksi yksityistettyyn toimintaan, oikeusasiamies on katsonut valvonta-tehtävänsä ulottuvan kyseiseen toimintaan.⁸⁷⁷ Yksityinen sektori on kuitenkin nykyisellään pitkälti ylimpien laillisuusvalvojen valvontakentän ja toimivallan ulkopuolella⁸⁷⁸. Merkittävä osa yksityisen turvallisuusalan toiminnasta on muuta kuin julkisena hallintotehtävänä pidettävää järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämistä tai julkisen vallan käyttöä, esimerkiksi toimeksiantajan asiakkaiden vastaanottoa ja opastamista.

Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen⁸⁷⁹ perustuslain 108 ja 109 §:issä säädetty tehtävät liittyvät lakien noudattamisen ja velvollisuuksien täyttämisen sekä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvontaan julkisten tehtävien hoidossa. Ylimmät laillisuusvalvojat voivat saada tiedon mahdollisesta virheestä omana havaintonaan esimerkiksi tarkastuksen yhteydessä, hallintokanteluna tai muuna ilmoituksena. Hallintokantelu on joustava jälkikäteinen oikeusturvakeino, joka ei ole sidottu muotovaatimukseen. Kahta vuotta vanhemmasta asiasta tehtyä hallintokantelua ei kuitenkaan tutkita ilman erityistä syytä (HallintoL 53:3 b §, L valtioneuvoston oikeuskanslerista 4.3 §, L eduskunnan oikeusasiamiehestä 3.3 §). Kantelija on yleensä hallinnon ulkopuolinen yksityinen henkilö ja kantelijana voi olla muukin henkilö kuin asianosainen. Molemmat viranomaiset tarkastavat hallintotoimintaa myös viran puolesta, *ex officio*.⁸⁸⁰ Oma-aloitteiseen asian lailli-

⁸⁷⁶ Kuusikko 2011: 177–178.

⁸⁷⁷ Kuusikko 2011: 174–175, 178.

⁸⁷⁸ Pölönen 2010: 54.

⁸⁷⁹ Ylimpien laillisuusvalvojen toimivallat ovat osittain päällekkäiset. Kahden yleisen ”kanteluelimen” malli on kansainvälisesti erittäin poikkeuksellista ja sen epätarkoituksenmukaisuutta kohtaan ovat muun muassa poliisi ja vankeinhoitoviranomaiset esittäneet kritiikkiäkin (Näkökulmia oikeusasiamiesinstituution vaikuttavuuteen 2007: 177–178).

⁸⁸⁰ Lindström 2010: 70, 85; Mäenpää 2013: 273–275. Suomalaisen viranomaisen yksilön ihmisoikeuksia ja -vapauksia loukkaavista päätöksistä yksityinen henkilö voi tehdä ilmoituksen myös ylikansallisille valvontaelimille kuten YK:n ihmisoikeuskomitealle ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimelle. Ilmoitusta kutsutaan joissain tapauksissa kanteluksi ja joissain tapauksissa valitukseksi. Kaikki kansalliset keinot on kuitenkin käytettävä ensin ennen turvautumista ylikansallisiin valvontaelimiin. (Kulla 2015: 359; Pellonpää, Gulins, Pölönen & Tapanila 2012: 171.)

suuden selvittämiseen saattaa johtaa esimerkiksi yksityisen yleisövalvonnan piiriin laskettava nimetön kantelu tai sanomalehtikirjoitus⁸⁸¹.

Kanteluviranomaiset eivät voi korjata havaitsemiaan virheitä eivätkä ne voi velvoittaa valvonnan kohteita toimimaan tietyllä tavalla. Käytettävissä olevat keinot epäkohtiin puuttumiseksi ovat syyte, huomautus, käsitys ja esitys (PL 110 §, L valtioneuvoston oikeuskanslerista 6 §; L eduskunnan oikeusasiamiehestä 10–11 §). Kantelun seurauksena laillisuusvalvojat voivat nostaa syytteen laillisuusvalvontansa alaan kuuluvassa asiassa, antaa valvottavalle huomautuksen lainvastaisesta menettelystä tai saattaa käsityksensä lain oikeasta tulkinnasta valvottavan tietoon vastaisen varalle.⁸⁸² Kanteluviranomainen voi myös antaa esityksen lain-säädännössä havaitsemansa aukon paikkaamiseksi⁸⁸³. Kantelun seurauksena valvonnan kohde voi omatoimisesti korjata tekemänsä virheet ja laiminlyönnit. Sekä valvonnan kohde että kanteluviranomainen voi myös hakea päätöksen purkua.⁸⁸⁴

Laissa eduskunnan oikeusasiamiehestä (14.3.2002/197) kanteluiden tutkimisesta painottui laillisuusvalvonta eikä perus- ja ihmisoikeusvalvontaa huomioitu lainkaan. Asia muutettiin lailla eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain muuttamisesta (20.5.2011/535), jolla lain 3.1 § muotoiltiin seuraavasti: ”oikeusasiamies tutkii laillisuusvalvontaansa kuuluvan kantelun, kun siihen on aihetta yksilön oikeusturvan tai perus- ja ihmisoikeuksien toteuttamisen kannalta”. Näin mahdollistui Pölösen peräänkuuluttama perus- ja ihmisoikeusnäkökohtien huomioiminen kanteluiden tutkinnassa sekä laillisuusvalvojien perustuslaissa määrättyjen tehtävien tasapainoisempi ja tehokkaampi hoitaminen⁸⁸⁵.

⁸⁸¹ Ks. esim. EOAK 8.6.2009 Dnrot 1242/4/07, 1447/2/07 ja 1223/2/08 ja EOAK 30.4.2012 Dnro 1171/2/10.

⁸⁸² Husa & Pohjolainen 2002: 250–251; Kulla 2012: 335–336; Kuusikko 2011: 315–350; Laillisuusvalvonta sisäasiainministeriössä 2009: 4–5, 9–10; Lindström 2010: 70; Mäenpää 2011a: 99–100; Pölönen 2010: 46; Stoor 2010: 59–60.

⁸⁸³ Ks. esim. ratkaisu EOAE 19.6.2013 Dnro 1222/2/11, jossa oikeusasiamies esitti yksityisten vartiointiliikkeiden vartijoiden tehtävien ja toimivaltuuksien selvittämistä mielisairaaloissa sekä tarvittaessa niistä säätämistä tarkoituksenmukaisella tavalla. Esityksen ns. itsemääräämislaiksi luku 9 sisälsi ehdotuksen rajoitustoimenpiteissä avustavien järjestyksenvalvojien ja vartijoiden toimivaltuuksista heidän avustaessa hoitoa toteuttavia henkilöitä (HE 108/2014 vp s. 122–126). Esitys ei kuitenkaan edennyt vaan se raukesi 21.4.2015 valiokuntakäsittelyssä. Oikeusasiamiehen huomio vapaaehtoisesta maanpuolustuskoulutuksesta puolustusvoimien järjestämän koulutuksen täydentäjänä taas johti lopulta lain vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta (11.5.2007/556) säätämiseen (Sarja 2008: 2–3; Sarja 2010: 41–42).

⁸⁸⁴ Husa & Pohjolainen 2002: 250–251; Kulla 2012: 335–336; Laillisuusvalvonta sisäasiainministeriössä 2009: 4–5, 9–10; Lindström 2010: 70; Mäenpää 2011a: 100–101, 363; Pölönen 2010: 46; Stoor 2010: 59–60.

⁸⁸⁵ Pölönen 2010: 56.

Perus- ja ihmisoikeuksiin liittyy käytännössä väistämättä tilanteita, joita ei ole voitu huomioida perusoikeusuudistusta säädettyä. Esimerkiksi lainsäädäntö saattaa rakentua yksilövastuulle, mutta tosiasiallisessa toiminnassa on jouduttu ottamaan kantaa ryhmäkäyttämiseen. Muun muassa kiinniottamisen, paikalta poistamisen ja säilöissäpidon yhteydessä vastakkain joutuvat yksilön vapausoikeudet ja muista yksilöistä muodostuvan ryhmän etu. Tällaisissa tapauksissa oikeusasiamies on toiminut perusoikeusuudistuksen täydentäjänä rajaamalla perus- ja ihmisoikeuksien alaa, sekä punnitsemalla vastakkaisten oikeuksien painoarvoa suhteessa toisiinsa.⁸⁸⁶

Rajanveto on toisinaan osoittautunut hankalaksi, kuten apulaisoikeusasiamies toteaa kansalaistottelemattomuutta harjoittaneiden rauhanaktivistien kiinniottamista koskevassa ratkaisussaan. Rauhanaktivistit olivat tukkineet kaksi toimistorakennuksen sisäänkäyntiä kahliutuen toisiinsa putkien ja ketjujen avulla sisäänkäyntien edessä tarkoituksenaan protestoida kansainvälistä asekauppaa ja Suomen valtion osallistumista siihen. Apulaisoikeusasiamies nosti ratkaisussa esiin yleisen kysymyksen siitä,

*ottavatko nykyiset poliisilain ja kokoontumislain säännökset riittävästi huomioon tällaisen osittain ryhmäkäyttämiseen perustuvan turvallisuusuhan torjumisen. Mainitut lait lähtevät yksilövastuusta. Puheena olevan kaltaisten tilanteiden hallitseminen näiden lakien puitteissa voi olla joskus vaikeaa tai ainakin säännöksiä voidaan joutua tulkitsemaan ongelmallisen laajentavasti. Kun toimenpide kohdistuu perustuslain suojaamaan oikeuteen, säännöksiä tulisi kuitenkin tulkita lähtökohtaisesti supistavasti.*⁸⁸⁷

Ratkaisussa, joka koski Neste Oil Oyj:n Porvoon Kilpilahden jalostamolla järjestetyn tiedonjakotilaisuuden siirtämistä ja keskeyttämistä sekä kantelijoiden veneiden pysäyttämistä jalostamon läheisellä merialueella, apulaisoikeusasiamies kiinnitti huomiota muun muassa seuraaviin ryhmäkäyttämiseen aiheutuviin ongelmiin:

Vaikka rikosepäilyyn tulee kohdistua aina yksilöön, on tässä tapauksessa ymmärrettävää, että kiinniottopäätöstä tehdessä on ollut vaikea esimerkiksi erotella, ketkä kumiveneistä kiinniotetuista henkilöistä ovat osallistuneet sen ohjaamiseen.

--

.. yleisjohdossa oli tehty päätös siitä, että kaikki operaatioon osallistuneet henkilöt otetaan kiinni epäiltyinä pakottamiseen. Yleisjohtaja A:n antaman tilanneselvityksen mu-

⁸⁸⁶ Näkökulmia oikeusasiamiesinstituution vaikuttavuuteen 2007: 128–129.

⁸⁸⁷ EOAK 3.3.2010 Dnro 2037/4/08.

kaan yleisjohto oli linjannut tapahtuman kokonaisuudeksi, jossa mielenilmaisijat olivat toimineet eri pisteissä estääkseen palmuöljyaluksen saapumisen satamaan.

Pidän ongelmallisena sitä, että yleisjohtaja A:n tekemä ja tutkinnanjohtaja B:n omaa harkintaa ohjannut linjaus johti siihen, että kaikkia kiinniotettuja henkilöitä käsiteltiin yhtenä joukkona. .. Kun vastuu kiinniotosta siirtyi illalla 25.11.2007 B:lle, hänen olisi tullut viipymättä selvittää, mitkä ovat kiinniottojen konkreettiset perusteet ja voiko vapaudenmenetyksiä niiden valossa pitää oikeutettuna, varsinkin kun hän päätti, että kuulustelut suoritetaan ennen kiinniotettujen vapauttamista. .. Hänen olisi tullut käsitykseni mukaan selvittää ne konkreettiset seikat, jotka ovat johtaneet kiinniottoon ja tehdä oma itsenäinen arvionsa kiinnioton perusteltavuudesta. Nyt tästä vaatimuksesta ilmeisesti tingittiin myös kiinniotettujen määrän takia. Käsitykseni mukaan kiinniotettujen lukumäärä ei kuitenkaan ollut ainakaan lähtökohtaisesti niin suuri, etteikö vapaudenmenetysten perusteita olisi pystytty tapahtunutta yksilöidymmin arvioimaan.

--

Poliisin toimenpiteiden jälkikäteinen arviointi on tehtävä niiden tietojen valossa, joita poliisilla on toimenpiteestä päätettäessä ollut. Tilanne saattaa myöhemmin saatujen tietojen pohjalta näyttäytyä erilaisena kuin päätöksentekohetkellä. Käytännön tilanteissa päätökset toimenpiteistä on useinkin tehtävä kiireesti ja melko vähäisen aineiston perusteella. Lisäksi näyttökynnystä koskevat säännökset antavat niitä soveltavalle virkamiehelle suhteellisen paljon harkintavaltaa.⁸⁸⁸

Edellä kuvatun kaltaisia ongelmia yksilön etujen ja oikeuksien sekä yleisen edun turvaamisen arvioinnissa voi sisältyä myös erityisesti suurten yleisötilaisuuksien kuten festivaalien ja urheilutapahtumien järjestyksenvalvontatehtäviin. Suurina ryhminä tilaisuuteen osallistuvien ihmisten joukosta saattaa olla nopeaa reagointia vaativissa tilanteissa vaikea erottaa, aiheuttaako järjestystä ja turvallisuutta uhkaavan tilanteen yksi vai useat ryhmään kuuluvat yksilöt yhdessä. Esimerkiksi festivaalialueella aivan esiintymislavan edessä seisovat katsojat eivät välttämättä itse ole vaaratilanteen aiheuttajia, vaan turvallisuutta uhkaava vaara aiheutuu heidän takanaan olevista henkilöistä, jotka pyrkivät myös eturiviin, vaikka siellä ei olisi heille riittävästi tilaa.

Perus- ja ihmisoikeuksien valvonnan vaikuttavuutta on arveltu voitavan parantaa sillä, että oikeusasiamiehelle annettaisiin lain nojalla mahdollisuus esittää perusoikeuksien loukkausten rahallista hyvittämistä. Lindströmin mukaan olemassa oleva mahdollisuus yksittäisen kantelijan perusoikeusloukkausten rahalliseen hyvittämiseen tukisi perus- ja ihmisoikeuksien laaja-alaista edistämistä sekä vai-

⁸⁸⁸ EOA 18.11.2010 Dnro 4267/4/08.

kuttaisi valvottavien toimintoihin yleisesti ja ennaltaehkäisevästi.⁸⁸⁹ Myös perustuslakivaliokunta on pitänyt esityksen tekemistä asian sopimiseksi ja hyvityksestä selvissä tapauksissa perusteltuna kansalaisen pääsemiseksi oikeuksiinsa, soinnollisen ratkaisun löytymiseksi ja turhien oikeusriitojen välttämiseksi⁸⁹⁰.

Oikeusasiamiehen hyvityskäytäntö näyttää olevan muotoutumassa. Oikeusasiamies on jo joitakin kertoja suositellut hyvitystä tai vahingon suoranaista korvaamista. Poliisin menettelyä kiinniottamisen yhteydessä koskevassa kantelussa poliisin tutkittavana oli ollut epäilty törkeä petos, jossa kantelija oli asianomistaja. Poliisin tarkoituksena oli pidättää eräässä asunnossa rikoksesta epäilty, mutta paikalla oli ollut vain kantelija. Poliisi oli ottanut hänet kiinni hänen suojelemiseen epäillyltä taloudelliselta hyväksikäytöltä. Ratkaisua koskevan selosteen mukaan

Oikeusasiamies kehotti poliisilaitosta vakavasti harkitsemaan, kuinka se voisi hyvittää kantelijalle häneen kohdistetun oikeudettoman vapaudenriiston. Oikeusasiamies pyysi poliisilaitosta olemaan tässä tarkoituksessa sopivalla tavalla yhteydessä kantelijaan ja ilmoittamaan oikeusasiamiehelle toimenpiteistään 31.8.2012 mennessä.

*Poliisilaitos ilmoitti pyytäneensä menettelyä kantelijalta anteeksi ja maksaneensa tälle 200 euron hyvityksen. Asia ei antanut aiheutta oikeusasiamiehen jatkotoimenpiteisiin.*⁸⁹¹

Mahdollisen hyvitysesityksen edellytyksenä pidettäneen tulevaisuudessa perus- ja ihmisoikeusloukkauksen huomattavuutta ihmisarvoa loukkaavalla tavalla ja selvästä virheestä aiheutunutta vahinkoa⁸⁹². Oikeussuojakeinona rahallinen hyvitys olisi varmasti tehokkaampi kuin oikeusasiamiehen huomautus tai käsitys, koska sillä olisi suoria taloudellisia vaikutuksia sille, jota kantelu koskee.

⁸⁸⁹ Lindström 2010: 83–85. Oikeusasiamiesinstituution vaikuttavuustutkimuksessa 59,5 % viranomaisten vastauksista siihen, pitäisikö oikeusasiamiehelle antaa oikeus päättää korvauksista perus- ja ihmisoikeusloukkauksissa, oli kielteisiä. Vastauksissa painotettiin, että korvausasiat vaativat tuomioistuinkäsittelyä, jossa asianosaisia kuulaa henkilökohtaisesti, ja että oikeusasiamiehen korvausasiapäätökset eivät täyttäisi oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimuksia. (Näkökulmia oikeusasiamiesinstituution vaikuttavuuteen 2007: 176.)

⁸⁹⁰ PeVM 12/2010 s. 2.

⁸⁹¹ EOAE 15.6.2012 Dnro 1317/4/11. Vrt. esim. pidättämisen puutteellisia perusteita koskeva ratkaisu EOAK 29.5.2012 Dnro 2495/4/10, tarpeettoman pitkää säilöönottoa koskeva ratkaisu EOAK 29.5.2012 Dnro 2756/4/10, hyvitystä lastensuojelulaitoksessa olevalle lapselle aiheutetusta kärsimyksestä koskeva esitys EOAM 27.12.2012 Dnro 4547/4/10, hyvitystä muutoksenhaun toteutumatta jäämisestä koskeva esitys EOAE 13.5.2013 Dnro 1285/4/12, potilaan kohtelua eristysluoneessa koskeva ratkaisu EOAK 28.1.2011 Dnro 4181/4/09.

⁸⁹² Kuusikko 2011: 581, 583.

Yksityistämiseen saattaa liittyä aukkoja, joihin lainsäädännössä ei ole otettu lainkaan kantaa. Lainsäädäntö ei myöskään välttämättä ole aina julkisen hallintotehtävän yksityistämisen edellytysten näkökulmasta perustuslain vaatimusten mukaista. Laillisuusvalvoja voi silloin esittää lainsäätäjälle, että aukko olisi oikeusturvasyistä paikattava.⁸⁹³ Eduskunnan oikeusasiamies on esimerkiksi pitänyt ongelmallisena, että mielisairaaloissa on hoitoon liittyviä tehtäviä, joissa voimakeinojen käyttö voi olla perusteltua, mutta joita hoitohenkilökunta ei pysty suorittamaan vaarantamatta turvallisuuttaan ja joihin vartijoilla taas ei ole toimivaltaa. Oikeusasiamiehen mielestä nämä tilanteet on potilaiden, henkilökunnan ja vartijoiden turvallisuuden ja oikeusturvan kannalta välttämätöntä selvittää ja lainsäädännön aukot paikattava tarpeellisin säännöksin.⁸⁹⁴

Korkeimman oikeuden ratkaisu KKO 2010:23⁸⁹⁵ sopimukseen perustuvasta yksityisestä pysäköinninvalvonnasta yksityisellä alueella osoitti myös lainsäädännössä aukon oikeusturvan ja laillisuusvalvonnan kannalta. Koska yksityistä pysäköinninvalvontaa koskevaa erityislainsäädäntöä ei ole, yksityisten väliseen sopimukseen perustuva yksityinen pysäköinninvalvonta ei kuulu yleisen laillisuusvalvonnan piiriin. Yksityisen pysäköinninvalvonnan mahdollistavaa lakia⁸⁹⁶ ehdotettiin säädettäväksi, mutta eduskunta hylkäsi lakiesityksen 8.3.2011 perustuslakivaliokunnan ja lakivaliokunnan esityksestä. Yksityistä pysäköinninvalvontaa ei pidetty riittävänä syynä poiketa perustuslain 124 §:n kiellosta antaa merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältävä tehtävä muun kuin viranomaisen hoidettavaksi.⁸⁹⁷

Voimaan tullessaan laki olisi vaikuttanut käytettävissä oleviin oikeusturvakeinoihin. Viranomaisen määräämästä pysäköintivirhemaksusta voi tehdä oikaisuvaatimuksen pysäköinninvalvojalle, hakea muutosta tuomioistuimesta (L pysäköinninvalvonnasta 15–16 §) tai kannella ylimmille laillisuusvalvojille. Valvontamaksua koskevat riitaisuudet olisi käsitelty hylätyn lakiesityksen 10 §:n mukaan käräjäoikeuksissa yksityisoikeudellisena sopimusrikkomuksena ja tutkittu vain sopimuksen pätevyyttä. Varsinaiseen valvontamaksuun ei olisi voinut hakea muutosta, eikä siitä olisi voinut kannella. Kuluttajariitalautakuntakin olisi tarkastellut

⁸⁹³ Pölönen 2010; 51. Esimerkiksi oikeusasiamiehen huomio vapaaehtoisesta maanpuolustuskoulutuksesta puolustusvoimien järjestämän koulutuksen täydentäjänä johti lopulta lain vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta (11.5.2007/556) säätämiseen (Sarja 2008: 2–3; Sarja 2010: 41–42).

⁸⁹⁴ EOAE 19.6.2013 Dnro 1222/2/11.

⁸⁹⁵ Ks. ratkaisun johdosta virinneestä julkisesta keskustelusta esim. Kuikka 2010: 2, Luukkanen 2010a: 3, Luukkanen 2010b: 5; Peltokangas 2010: 2, Peltokangas 2011: 2; Saarinen 2010: C13 ja Valvontanumero 36848 2010: 14.

⁸⁹⁶ HE 233/2010 vp.

⁸⁹⁷ PeVL 57/2010 vp s. 5, LaVM 42/2010 vp s. 3, PTK 167/2010 vp.

valvontamaksua koskevia riitoja vain sopimusrikkomuksina⁸⁹⁸. Lautakunnan päätös ei ole täytäntöönpanokelpoinen, sillä ei ole tuomion oikeusvaikutuksia eikä päätökseen saa hakea muutosta valittamalla. (L kuluttajariitalautakunnasta 20 §.)

Oikeusasiamiehellä on toivottu olevan konkreettisempia keinoja kansalaisten auttamiseksi. Suomessa oikeusasiamiehen tehtävissä painottuu laillisuuden valvonta kun taas kansainvälisesti oikeusasiamiehen päätehtäväksi korostuu suositusten ja sovintoehdotusten esittäminen kansalaisten ja julkisen vallan välisissä erimielisyyksissä, jolloin oikeusasiamies nähdään välittäjänä yksilöiden ja hallinnon välillä. Oikeusasiamies toimii silloin pikemminkin sovittelijana⁸⁹⁹ kuin laillisuusvalvojana. Suomessa tämän arvellaan edellyttävän kantelujen tutkintakynnykseen puuttumista, sillä oikeusasiamiehen toimivallan laajentumisen tällä tavalla on uskottu kannustavan tekemään aiempaa enemmän kanteluja.⁹⁰⁰ Suomessa oikeusasiamiehen toiminnan sovittelvampaan suuntaan kehittämisen on katsottu sopivan huonosti lainalaisuusperiaatteeseen ja oikeusasiamiehen syyte-oikeuteen. Myös sovittelunäkökulman yhdistäminen perus- ja ihmisoikeusnäkökulmaan on koettu ongelmalliseksi.⁹⁰¹ Enemmistö viranomaisista on suhtautunut ajatukseen oikeusasiamiehestä sovittelijana kriittisesti, koska oikeusasiamiehen uskottavuuden ja objektiivisuuden on pelätty kärsivän. Oikeusasiamiehen huolellisia ja tarkkoja päätösperusteluja on pidetty tärkeämpänä kuin sovittelijan roolia. Lisäksi oikeusasiamiehen resurssien riittävyys sovittelutoimintaan on kyseenalaistettu.⁹⁰²

Kehitystä konkreettisempien keinojen käyttämiseen on kuitenkin jonkin verran jo esiintynyt. Joissain tapauksissa oikeusasiamies on esittänyt virheellisenä pidettyjen päätösten muuttamista, asioiden uudelleen käsittelyä tai vahingonkorvausmenettelyä. Hyvitys on useimmissa tapauksissa ollut taloudellinen, mutta joskus kyseessä on voinut olla myös immateriaalinen hyvitys, vaikkapa anteeksi-pyyntö. Hyvitykset ja korvaukset muodostavat asiaryhmän, jota voi luonnehtia viranomaispäätösten oikaisemiseksi. Myös esitys päätösten muuttamisesta ja

⁸⁹⁸ Ks. esim. KVAL 1204/39/05 ja KVAL 1285/39/05.

⁸⁹⁹ Keskustelu sovittelumahdollisuuksien käyttöön otosta liittyy laajempaan ajatukseen julkisen vallan luonteen muuttumisesta. Julkisen vallan käytön ydinsisällöstä sopiminen ei ole mahdollista mutta pelkästään julkisiksi tehtäviksi määritellyissä tehtävissä on paljon sellaisia piirteitä, joihin soveltuvat paremmin kuluttajansuojan kaltaiset näkökohdat kuin perinteiset julkisen vallan käyttöön liittyvät näkökohdat. (Kuusikko 2011: 584–585.)

⁹⁰⁰ Näkökulmia oikeusasiamiesinstituution vaikuttavuuteen 2007: 175–177.

⁹⁰¹ Kuusikko 2011: 587–588.

⁹⁰² Näkökulmia oikeusasiamiesinstituution vaikuttavuuteen 2007: 175–177.

asioiden uudelleen käsittelystä, joka johtaa asian uudelleen tutkimiseen viranomaisessa, voi lopulta johtaa päätöksen oikaisemiseen.⁹⁰³

Kuusikko on esittänyt ajatuksen uudesta alueellisesta oikeusasiamiesjärjestelmästä. Kun alueellinen oikeusasiamies vastaisi pääasiassa kanteluihin, vähennettäisiin eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian ruuhkautumista, ja valtakunnallinen oikeusasiamies voisi paremmin keskittyä perus- ja ihmisoikeuksien sekä keskushallinnon valvontaan.⁹⁰⁴ Yksityisen turvallisuusalan kannalta alueellinen oikeusasiamiesjärjestelmä saattaisi johtaa tilanteeseen, jonka alan toimijat koki-
vat epätoivottavana 2000-luvun vaihteessa. Silloin vartioimisliikelupien myöntäminen ja vastaavien hoitajien hyväksyminen kuului lääninhallituksille ja käytännöt olivat muodostuneet epäyhtenäisiksi.⁹⁰⁵ Näin saattaisi käydä myöskin alueellisen oikeusasiamiehen käytännöissä. Kuusikko näkee myönteisenä sen, että alueellinen oikeusasiamiesjärjestelmä mahdollistaa harkintavaltaa käytettäessä paikallisiin olosuhteisiin liittyvien näkökohtien huomioimisen, vaikka lain ja lain soveltamisen tuleekin valtakunnallisesti olla samanlaista⁹⁰⁶. Juuri tämä piirre voi luoda hyvät edellytykset epäyhtenäisiin lain tulkintakäytäntöihin johtavalle kehitykselle. Siksi suurta harkintavaltaa sisältävien asioiden käsittelyn antamista kokonaan alueellisille oikeusasiamiehille tulisi erityisen tarkasti harkita. Asian valmistelu voitaisiin kyllä hoitaa alueellisesti, mutta varsinainen ratkaisu olisi yhteisten käytäntöjen ylläpitämiseksi syytä tehdä keskitetysti.

1.3.5 Virkavastuun toteuttaminen ja vahingonkorvausvastuu

Julkishallinnossa sovellettava virkavastuu on johdettavissa perustuslain 118 §:stä, jonka nojalla virkamies on vastuussa virkatoimiensa lainmukaisuudesta ja jokaisella on oikeus vaatia rangaistusta virkamiehelle ja vahingonkorvausta julkisyhteisöltä, virkamieheltä tai muulta julkista tehtävää hoitavalta, jos tämän lainvastainen toimenpide tai laiminlyönti on aiheuttanut oikeudenloukkauksen tai vahinkoa⁹⁰⁷. Virkavastuuta voi tarkastella yksityisen ihmisen, virkamiehen ja julkisyhteisön näkökulmasta. Yksilöllä on oikeus vaatia rangaistusta ja vahingonkorvausta. Virkamiehelle on tärkeää vastuun kohtuullisuus ja oikeussuojan turvaaminen. Julkisyhteisöjen näkökulmasta on merkittävää virkavastuun törkeitä väärinkäytöksiä ennalta ehkäisevä vaikutus. Virkavastuun muotoja ovat rikosoi-

⁹⁰³ Lindström 2010: 73–83; Näkökulmia oikeusasiamiesinstituution vaikuttavuuteen 2007: 99–100, 176.

⁹⁰⁴ Kuusikko 2011: 589, 591–593.

⁹⁰⁵ HE 69/2001 vp s. 52, 126–127.

⁹⁰⁶ Kuusikko 2011: 591.

⁹⁰⁷ Jyränki & Husa 2012: 342.

keudellinen virkavastuu, joka on seuraamuksiltaan ankarin, vahingonkorvausvastuu sekä virkamiehiä ja viranhaltijoita koskeva kurinpidollinen vastuu.⁹⁰⁸

Perinteistä virkavastuun soveltamisalaa on hallintopäätöksen tekeminen ja siihen välittömästi johtava toiminta. Myös passiivisuus ja toimimattomuus kuuluvat virkavastuun piiriin. Tosiasialliseen toimintaan virkavastuuta sovelletaan, jos toiminta on laadullisesti huonoa, tehtävien edellyttämän ammattitaidon vastaisista, muuten virheellistä tai jos velvollisuuksia laiminlyödään.⁹⁰⁹ Tällöin voidaan oikeudellisen virkavastuun ohella puhua tosiasiallisesta vastuusta, jonka arviointiperusteet liittyvät toiminnan laatuvaatimukseen, virkamiesetiikkaan, hallinto-oikeuden yleisiin periaatteisiin sekä toiminnan tarkoituksenmukaisuuteen. Tosiasiallista vastuuta ei toteuteta varsinaisin oikeudellisen pakottein vaan tavallisin seuraamus on ylimpien laillisuusvalvojen tai esimiehen antama huomautus.⁹¹⁰

Rikosoikeudellisen virkavastuun perusteista säädetään rikoslain 40 luvussa. Vastuu perustuu virkavelvollisuuden vastaisesta teosta tai laiminlyönnistä laissa säädettyyn rangaistusuhkaan. Se määräytyy rikosoikeudellisen virkamieskäsitteen perusteella, joka käsittää valtioon, kuntaan tai muuhun julkisyhteisöön virkasuhteessa tai siihen rinnastuvassa palvelussuhteessa olevat hallinto-oikeudelliset virkamiehet, luottamushenkilöt ja muut julkista valtaa käyttävät henkilöt. Rikosoikeudellinen virkavastuu määräytyy siis osittain palvelussuhteen ja tehtävien luonteen mukaan ja organisatorisin perustein.⁹¹¹ Rikoslain 40:11 määrää julkista valtaa käyttävät henkilöt rikosoikeudellisen virkavastuun piiriin, vaikka he eivät olisi julkisyhteisön palveluksessa.

Koska yksityisistä vartijoista ja järjestyksenvalvojista on rikoslain 17:6:ssä säädetty, että he ovat lain nojalla järjestystä ylläpitävät henkilöitä, heihin on sovellettava rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä⁹¹². Rikosoikeudellisen virkavastuun ei kuitenkaan ole tarkoitus ulottua sellaiseen lakiin perustuvaan vallan käyttöön, johon jokainen on oikeutettu pakkokeinolain 2:2:ssä säädetyn yleisen kiinniotto-oikeuden perusteella. Virkavastuun perustavana tekijänä julkisen vallan käytölle on lain perustelujen mukaan ominaista, että julkisen vallan käyttö ilmentää oikeusjärjestystä toteuttavaa yhteiskunnallista toimintaa, ja että asianomaisella on paitsi oikeus myös velvollisuus ryhtyä johonkin julkisen vallan käyttöä sisältävään toimeen. Yleisen kiinniotto-oikeuden ei katsota perustavan

⁹⁰⁸ Koskinen & Kulla 2013: 256.

⁹⁰⁹ Bruun, Mäenpää & Tuori 1995: 211, 213, 215; Mäenpää 2011b: 246–247.

⁹¹⁰ Koskinen & Kulla 2013: 257–258.

⁹¹¹ Bruun, Mäenpää & Tuori 1995: 216; Koskinen & Kulla 2013: 259–261; Mäenpää 2011b: 247.

⁹¹² HE 77/2001 vp s. 53.

tällaista velvollisuutta.⁹¹³ Virkavastuu liittyy siis tilanteisiin, joissa julkista valtaa käytetään toimivaltuuksien yhteydessä. Virkavastuuta ei sovelleta käytettäessä kaikille kuuluvia oikeuttamisperusteita, mitä Kerttula pitää vaikeasti perusteltavana. Hän kysyy, miksi toimintaan, johon on oikeus mutta ei velvollisuutta, liittyy pienempi vastuu kuin velvollisuuden sisältävään toimintaan.⁹¹⁴

Kaikille kuuluvien oikeuttamisperusteiden jättämisestä virkavastuun ulkopuolelle seuraa myös, että saman teon rikosoikeudellinen arviointi vaihtelee teon tekijän mukaan. Yksityisellä turvallisuusalalla tulee pohdittavaksi, löytyykö tekoon oikeuttavaa erityissäännöstä vai onko teon oikeuttamisperusteena kaikille kuuluvat oikeudet. Vastaavaa rajanveto-ongelmaa hallinto-oikeudellisessa virkasuhteessa olevilla virkamiehillä ei ole, sillä heitä velvoittavat valtion virkamieslain luvussa 4 säädetyt yleiset virkavelvollisuutta määrittävät säännökset.⁹¹⁵

Virkavastuun ulottuvuudesta hätävarjelutilanteeseen korkein oikeus on katsonut, että poliisimies ei toimi hätävarjelutilanteessa virkavastuulla⁹¹⁶. Oikeuskirjallisuudessa ratkaisua on arvosteltu ja todettu, että poliisimmiehen tulee toimia tehtäviään suorittaessaan virkavastuulla eikä hätävarjelutilanne saa muodostaa siitä poikkeusta⁹¹⁷. Vuoden 2014 alussa voimaan tullessa poliisilaisissa säädetäänkin, että poliisimiehellä on virantoimituksessa lisäksi oikeus hätävarjeluun siten kuin rikoslain 4 luvun 4 §:ssä säädetään, ja että tällaisessa hätävarjelutilanteessa poliisimies toimii virkavastuulla (PolL 2:17.2). Koska yksityisellä turvallisuusalalla voidaan joutua turvautumaan hätävarjelusäännöksiin soveltuvien toimivaltuuksien puuttuessa⁹¹⁸, virkavastuun ulottuvuutta hätävarjelutilanteessa tulisi erikseen tarkastella myös yksityisistä turvallisuusalaa koskevassa lainsäädännössä.

Korkein oikeus on ottanut kantaa yksityisen turvallisuusalan ja virkavastuun suhteeseen vuonna 1972. Ratkaisu koski tapausta, jossa huvitilaisuuden järjestysmies oli anastanut ja nauttinut alkoholijuomaa, jonka toinen järjestysmies oli ottanut pois asianomistajalta. Kihlakunnanoikeus tuomitsi järjestysmiehen virkamiehenä tehdystä kavalluksesta vankeuteen, minkä lisäksi hänelle oli viraltapanon sijaan määrätty sakkorangaistus. Hovioikeuden mukaan järjestysmiestä ei ollut pidettävä rikoslain 2:12:n tarkoittamana virkamiehenä ja tuomitsi tämän

⁹¹³ HE 77/2001 vp s. 53. Kerttula (2010: 208) on kysynyt, miksi julkisen vallan käytön ulkopuolelle on lain perusteluissa jätetty vain yleinen kiinniotto-oikeus. Hänen mukaansa samaa menettelyä voitaisiin puoltaa samoilla seikoilla myös hätävarjelun, pakkotilan ja itseavun suhteen. Toisaalta taas on seikkoja, jotka puoltavat kaikille kuuluvien oikeuttamisperusteiden katsomista rikosoikeudellisen virkavastuun perustavan julkisen vallan käyttämiseksi.

⁹¹⁴ Kerttula 2010: 208.

⁹¹⁵ Kerttula 2010: 208, 210–211.

⁹¹⁶ KKO 2004: 75 (FINLEX).

⁹¹⁷ Nuotio 2005: 219–238.

⁹¹⁸ Paasonen 2014: 85.

vankeusrangaistukseen kavalluksesta. Päätöstä ei muutettu korkeimmassa oikeudessa.⁹¹⁹ Kerttula on huomauttanut, että korkeimman oikeuden ratkaisun perusteluista ei ilmene, miksi järjestysmiehen ei katsottu olevan virkavastuussa eikä mihin syyttäjää perusti rangaistusvaatimuksensa. Mutta koska järjestysmies oli rikosoikeudellisen suojan suhteen tapahtuma-aikana rinnastettu virkamieheen, taustalla on saattanut olla myös ajatus vastaavasta virkavastuusta.⁹²⁰

Rikoslain 17:6:n mukaan yksityisen turvallisuusalan tehtävissä nautitaan rikosoikeudellista suojaa. Lain perusteluissa todetaan säännöksessä tarkoitettua järjestystä ylläpitävän henkilön käyttävän tehtävässään rikoslain 40:11, 5a:n mukaisesti julkista valtaa ja häneen on siten yleensä sovellettava rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä. Siitä huolimatta häntä ei rinnasteta rikoslain 16:1–3:n tarkoittamaan virkamieheen, koska hänen vastustamiseensa sovelletaan rikoslain 17:6:n säännöstä.⁹²¹ Virkavastuu ja rikoslain 16 luvun erityinen rikosoikeudellinen suoja eivät siten kata kaikilta osin samaa henkilöpiiriä⁹²².

Kerttulan mielestä rikoslain 16:20:n soveltamisalasäännös perusteluineen on ristiriidassa sen kanssa, että yksityisen turvallisuusalan henkilöstön rikosoikeudellinen suoja määräytyy rikoslain 17:6:n perusteella. Koska yksityisen turvallisuusalan tehtäviä hoitavat henkilöt ovat julkisen vallan käyttäjinä rikosoikeudellisessa virkavastuussa, sääntelyn sisäinen ristiriita tulisi Kerttulan mukaan korjata siten, että myös heillä olisi rikoslain 16:1:n mukainen suoja rikoslain 16:20.1:n rinnastussäännöksen perusteella.⁹²³ Käsittääkseni tässä ei kuitenkaan voida puhua varsinaisesta sääntelyn sisäisestä ristiriidasta. Yksityisen turvallisuusalan henkilöstö eittämättä käyttää työssään julkista valtaa ja heidän tulee siltä osin olla rikosoikeudellisessa virkavastuussa. Mutta kuten lain perusteluissakin on todettu, sama henkilö voi julkisten tehtävien ohella hoitaa täysin yksityisluonteisia tehtäviä⁹²⁴. Tällöin häntä ei voi rinnastaa rikoslain 16:1–3:issä tarkoitettuun virkamieheen. Kun yksityistämiskehityksen myötä yhä enemmän julkisia tehtäviä on siirretty yksityisen hoidettavaksi, lain tarkoituksena on ollut osoittaa julkisen vallan käyttö rikosoikeudellisen virkavastuun perustavana tekijänä huolimatta siitä, käyttääkö sitä virkamies, julkisen hallinnon palveluksessa oleva työsopimussuhteinen työntekijä vai yksityinen henkilö. Oleellista on, että julkisen vallan käyttö ilmentää yhteiskunnan toimintaa, jolla sen elimet toteuttavat oikeusjärjestystä, ja että asianomaisella on paitsi oikeus myös velvollisuus julki-

⁹¹⁹ KKO 1972 II 44.

⁹²⁰ Kerttula 2010: 209–210.

⁹²¹ HE 77/2001 vp s. 53.

⁹²² Viljanen 2006: 82–83.

⁹²³ Kerttula 2010: 224–225.

⁹²⁴ HE 77/2001 vp s. 52.

sen vallan käyttöön⁹²⁵. Säännösten sanamuoto ja määräysten hajautuminen useaan eri säännökseen ei valitettavasti tuo tätä sääntelyn taustalla olevaa ydinajatusta riittävän selkeästi esille.

Virkavastuun merkitys yksityisellä turvallisuusalalla on jäänyt vähäiseksi. Virkarikossäännösten soveltamismahdollisuus lähinnä vain korostaa toimivaltuuksien käyttämiseen liittyvää vastuuta. Kun yksityisen turvallisuusalan työntekijän johonkin yksittäiseen työtilanteeseen ei liity julkisen vallan käyttöä, on kuitenkin aiheellista pohtia, tulisiko häneen siitä huolimatta soveltaa virkavastuuta. Kerttulan ja korkeimman oikeuden mukaan virkavastuun ulottuvuutta on tulkittava suppeasti ja lain tarkoituksesta käsin. Lainsäätäjä on mitä ilmeisimmin tarkoittanut kytkeä virkavastuun ensisijaisesti julkisen vallan käyttöä sisältäviin tilanteisiin.⁹²⁶

Koska julkisia tehtäviä yksityistetään ja ulkoistetaan yhä enemmän, sääntelyssä tulisi ottaa täsmällisesti kantaa virkavastuun ulottuvuuksiin niissä toimivaltuuksissa, joiden nojalla yksityiset käyttävät julkista valtaa. Lentoliikenteen ja satamien turvatarkastajat kokevat itsekkin rikosoikeudellista virkavastuuta ja suojaa koskevan sääntelyn nykytilan epäselvänä muun muassa siksi, että ilmailulaista puuttuvat turvatarkastajan toimivaltuuksia koskevat säännökset⁹²⁷. Nykysääntelyn valossa ei myöskään ole selvää, tulisiko virkavastuuta soveltaa kiinniotto- ja säilöissäpitotilanteissa poliisiin vai vartijaan ja järjestyksenvalvojaan vaiko kaikkiin heistä lain edellyttäessä poliisin kannanottoa asiaan. Voidaanko vartijan ja järjestyksenvalvojan katsoa olevan rikosoikeudellisessa vastuussa kiinniottamista ja säilöissäpitoa koskevissa tilanteissa, vaikka he ovat näiden toimivaltuuksiensa käytössä kokonaan riippuvaisia poliisin suostumuksesta?

Epätarkat säännökset tai niiden jopa kokonaan puuttuminen aiheuttavat käytännössä vaikeita tulkintatilanteita. Yksityistämiseen ja ulkoistamiseen voi sisältyä tilanteita, joissa yksityinen henkilö joutuu tehtävässään käyttämään julkista valtaa ilman lainsäädännön antamaa oikeutusta⁹²⁸. Pakkotilaa ja hätävarjelua koskeviin säännöksiin tukeutumista ei voi pitää yksilön oikeusturvan kannalta riittävänä pysyväisluonteiseksi järjestelyksi katsottavassa toiminnassa, jossa tehtäviin

⁹²⁵ HE 77/2001 vp s. 53.

⁹²⁶ HE 240/2001 vp s. 55; HE 167/2005 vp s. 15; KKO 2004:75 (FINLEX); Kerttula 2005: 124–127.

⁹²⁷ Paasonen & Paasonen 2013: 16.

⁹²⁸ Ks. julkisen vallan käytöstä lääkäripäivystyksessä Parikka 2010: 22–23 ja keikkalääkärien toiminnassa EOAK 4.3.2010 Dnro 711/2/09 ja EOA 31.1.2008 Dnro 1147/2/04.

saattaa sisältyä julkisen vallan käyttöä. Epätasällinen velvollisuuksien määrittely saattaa myös johtaa virkarikossyytteen hylkäämiseen⁹²⁹.

Kun eduskunnan oikeusasiamies selvitti yksityisten vartijoiden käyttöä valtion mielisairaaloissa Niuvanniemen sairaalaan tekemänsä tarkastuksen perusteella, hän päätyi esittämään sosiaali- ja terveysministeriölle sekä sisäministeriölle, että yksityisten vartioimisliikkeiden vartijoiden tehtävät ja toimivaltuudet mielisairaaloissa tulisi selvittää ja tarvittaessa säätää tarkoituksenmukaisella tavalla. Yksi huomioon otettavista seikoista oli vartijan virkavastuu. Samalla tulisi selvittää vartijoiden mahdollinen lisäkoulutuksen tarve, koska vartijat ovat osa potilaiden kohtaamaa hoitoympäristöä ja siksi vartijoiden tietoihin psyykkisistä sairauksista ja heidän valmiuksiinsa kohdata sairas ihminen tulisi kiinnittää huomiota. Oikeusasiamies totesi yhteenvedossaan seuraavasti:

Perustuslain 7 §:n mukaan henkilökohtaiseen koskemattomuuteen saa puuttua vain lain nojalla ja vapautensa menettäneen oikeudet on turvattava lailla. Perusoikeuksia koskevan lainsäädännön on oltava täsmällistä ja tarkkarajaista.

Niuvanniemen sairaalan tekemä vartiointisopimus sisältää tehtäviä, joiden suorittamiseen vartijoiden toimivalta ei näytä riittävän tai se on ainakin hyvin tulkinnanvaraista. Tarkoitin tällä hoidossa avustamista ja kuljetusten turvaamista.

Pidän hyvin ongelmallisena sitä, että mielisairaaloissa on hoitoon liittyviä tehtäviä, joissa voimakeinojen käyttö voi olla perusteltua, mutta joita hoitohenkilökunta ei pysty suorittamaan vaarantamatta turvallisuuttaan ja joihin vartijoilla taas ei ole toimivaltaa.

Mielestäni potilaiden, henkilökunnan ja vartijoiden turvallisuuden ja oikeusturvan kannalta on välttämätöntä, että nämä tilanteet selvitetään ja tarvittaessa säädellään asianmukaisella tavalla. Kiinnitän huomiota erityisesti seuraaviin seikkoihin: vartijoiden toimivallan avoin sääntely, potilaan hoitoon liittyvät voimakeinoja edellyttävät tehtävät, potilaan kuljetuksesta huolehtiminen, sukupuolisääntöjen noudattaminen hoitoon liittyvissä tilanteissa, vartijan virkavastuu ja vartijan koulutus.⁹³⁰

Oikeusasiamies painotti kannanotossaan sekä potilaiden, henkilökunnan että vartijoiden turvallisuutta ja oikeusturvaa. Samalla hän tuli ottaneeksi kantaa myös sairaalan ja vartioimisliikkeen välisen sopimuksen sisältöön.

⁹²⁹ Ks. tapaus KKO 1996:46 (FINLEX), jonka mukaan yliopiston professori A oli sopinut tutkimuksen suorittamisesta johtamallaan laitoksella. Koska ulkopuolisen tilaamaa tutkimusta koskevat säännökset olivat sopimuksen solmimisen aikaan tulkinnanvaraiset eikä A:n virkavelvollisuuden sisältö ilmennyt niistä riittävän selvästi, syyte hylättiin.

⁹³⁰ EOAE 19.6.2013 Dnro 1222/2/11. Vrt. keikkalääkäreiden oikeudellisesta asemasta EOAK 4.3.2010 Dnro 711/2/09.

Oikeusasiamiehen esille nostamat asiat ovat edelleen sääntelemättä. Esitys niin sanotuksi itsemääräämisoikeuslaiksi sisälsi säännökset järjestyksenvalvojen ja vartijoiden oikeuksista ja velvollisuuksista heidän avustaessaan hoitoa toteuttavia henkilöitä sekä toimeksiantajana toimivan palvelun tuottajan velvollisuudesta perehdyttää ja kouluttaa järjestyksenvalvoja ja vartijoita, minkä katsottiin vahvistavan sekä asiakkaiden ja potilaiden että järjestyksenvalvojen ja vartijoiden oikeusturvaa⁹³¹. Lakiesitys kuitenkin raukesi valiokuntakäsittelyssä 21.4.2015.

Matkustajasatamissa turvatarkastukset ostetaan yleensä yksityisen turvallisuusalan yrityksiltä⁹³². Apulaisoikeusmies on pohtiessaan ostopalveluina hankittuja turvatarkastuspalveluja sivunnut myös virkavastuun toteuttamisen edellytyksiä ratkaisussa kanteluun, joka koski AirPro Oy:n työntekijän ja hänen kanssaan turvatarkastuksia suorittaneen Silja Line Oyj:n työntekijän suorittamaa turvatarkastusta ja siinä noudatettua menettelyä. Palvelun oli ostanut yksityisen italialaisen varustamon omistama ja Italian lipun alla purjehtiva alus, jonka aikarahaajana toimi Silja Line Oyj. Apulaisoikeusasiamies totesi valvonnasta pääasiassa vastaavan Merenkulkulaitoksen mahdollisuudet puuttua satamassa ja satamarakenteessa suoritettavien turvatarkastusten suorittamistapaan vähäisiksi sekä kysymyksen siitä,

*.. miten alusten, joiden lippuvaltio on muu kuin Suomi, turvallisuussuunnitelmien yhteensopivuus turvatoimilain kanssa varmistetaan silloin, kun Suomen satamassa suoritetaan aluksen oman turvasuunnitelman mukaisia turvatarkastuksia. Näidenkin turvatarkastusten tulisi olla Suomen lainsäädännön mukaisia ja taata tarkastuksen kohteen perusoikeuksien toteutuminen.*⁹³³

Virkavastuu toteutetaan yleensä rangaistusseuraamuksena rikosoikeudellisessa menettelyssä tai toteuttamalla vahingonkorvausvastuu⁹³⁴. Virheellistä päätöstä tai toimintaa ei kuitenkaan voida kumota, muuttaa tai korjata virkavastuun toteuttamisella⁹³⁵. Rikoslain 40 luvussa virkarikoksista säädettyjä yleisiä seuraamuksia voivat olla vankeus tai sakko taikka lievemmissä rikoksissa varoitus ja lain 6:1:n mukaisia erityisrangaistuksia varoitus ja viraltapano. Rangaistusvastuu ei ulotu vähäisinä pidettyihin rikkomuksiin, joilla ei ole yleisen edun tai yksityisen suojan kannalta suurta merkitystä.⁹³⁶

⁹³¹ HE 108/2014 vp s. 123–125.

⁹³² Heinämäki 2009: 74.

⁹³³ EOAK 13.9.2006 Dnro 3492/4/04.

⁹³⁴ Mäenpää 2011 a: 103; Mäenpää 2011b: 247; Koskinen & Kulla 2013: 263.

⁹³⁵ Mäenpää 2007: 10; Mäenpää 2011b: 208.

⁹³⁶ Koskinen & Kulla 2013: 261–261.

Virkavastuun toteuttamisen kannalta on tärkeää, että virkatoimen tehneen toimivalta⁹³⁷ ja henkilöllisyys⁹³⁸ on helposti todettavissa esimerkiksi virka-asuun kiinnitetystä nimikilvestä tai että henkilöllisyys muuten ilmoitetaan. Virkatoimen tehneen henkilöllisyyden salaaminen ei oikeusasiamiehen mukaan ole perusteltua hyvän hallinnon sekä viranomaistoiminnan luotettavuuden ja uskottavuuden kannalta.⁹³⁹ Vartijan omaan ja perheen turvallisuuteen liittyvät perusteetkaan eivät ole hyväksyttäviä syitä kieltäytyä nimensä ilmoittamisesta, vaikka ne sinänsä voivat olla ymmärrettäviä⁹⁴⁰. Oikeusasiamiehen mukaan henkilöllisyyden avoin näkyminen korostaa sitä, että virkamies ottaa henkilökohtaisen vastuun toimenpiteestä tai ratkaisusta⁹⁴¹.

Virkavastuuseen perustuva vahingonkorvausvastuu on johdettavissa perustuslain 118 §:stä. Tarkemmat säännökset on annettu vahingonkorvauslain 3 ja 4 luvuissa. Tarkoituksena on estää vahingon syntymistä ja hyvittää vahingoittunutta osapuolta⁹⁴². Vahingonkorvausvastuuta osana hallinnon oikeussuojaa olisi Hakalehto-Wainion mielestä korostettava, sillä vahingonkorvaus on todellisuudessa usein ainoa tehokas keino turvata vahinkoa kärsineen oikeudet. Vahingonkorvausvastuusta saattaa Hakalehto-Wainion mukaan muodostua luonteva ja tehokas osa korkeatasoisen julkishallinnon turvaamista, sillä viranomaiskeskeisen näkökulman rinnalle on kehittynyt kansalais- ja asiakasnäkökulma ja hallintotoiminnan laatuun kohdistuu yhä enemmän odotuksia ja vaatimuksia.⁹⁴³

Kun vahinko korvataan vahingon aiheutumisen jälkeen, vahingonkorvauksen tehtävänä on vahingonkärsijän hyvittäminen, jota voidaan pitää vahingonkorvauksen tärkeimpänä tehtävänä, vahinkokustannusten kohdistaminen tai menetysten pulverisoiminen. Kustannusten kohdistamisella tarkoitetaan, että vahingon kustannuksia siirretään vahingonkärsijältä korvausvelvolliselle. Menetysten pulverisoinnissa vahingonkorvauksen voidaan katsoa vastaavan vakuutuksen funktiota: vahinko siirretään sellaisen tahon kannettavaksi, joka on voinut ottaa vahingon kattavan vastuuvakuutuksen tai jonka on mahdollista vyöryttää vahingosta aiheutuneet kustannukset useammalle taholle kuten esimerkiksi veronmaksajille tai hinnoittelun myötä asiakkaille.⁹⁴⁴

⁹³⁷ Paasonen & Paasonen (2013: 13) kyselytutkimuksessa 86 % vastaajista oli sitä mieltä, että lentoliikenteen ja satamien turvatarkastajien toimivaltuudet eivät ole asiakkaiden tiedossa.

⁹³⁸ Vaikka virheen tehnyttä henkilöä ei voitaisi yksilöidä, vahingonkärsijällä on silti vahingonkorvauslain 3:2.1:n nojalla oikeus korvaukseen (Koskinen & Kulla 2013: 270).

⁹³⁹ EOAK 13.9.2006 Dnro 3492/4/04; EOAK 31.12.2009 Dnro 1777/4/08; EOA 12.10.2010 Dnro 1441/4/09.

⁹⁴⁰ EOAK 11.5.2011 Dnro 4250/4/09.

⁹⁴¹ EOAE 12.10.2010 Dnro 1441/4/09.

⁹⁴² Koskinen & Kulla 2013: 269.

⁹⁴³ Hakalehto-Wainio 2008: 380, 410–411.

⁹⁴⁴ Hoffrén 2009: 71.

Osa julkishallinnon turvallisuuspalveluista hankitaan ostopalveluina yksityisiltä turvallisuusalan toimijoilta. Hoffrén pitää julkisyhteisöjen hankkimia ostopalveluja vahingosta aiheutuneiden kustannusten kohdistamisen kannalta mielenkiintoisena kysymyksenä. Hän katsoo, että voimassaolevan oikeuden mukaan ostopalvelun laadusta suhteessa palvelua käyttävään asiakkaaseen vastaa vain palvelun ostaja. Vaikka julkisyhteisö olisikin yksin vastuussa asiakkaalle, korvausvastuu voi silti viime kädessä jäädä palvelun tuottajan kärsittäväksi, koska esimerkiksi kunta voi takautumisoikeutensa perusteella vaatia palvelua käyttäneelle asiakkaalle maksamiaan korvauksia takaisin vahingon aiheuttaneelta palvelun tuottajalta. Asiakkaan oikeus vaatia korvausta suoraan ostopalvelun tuottajalta edistäisi Hoffrénin mielestä vastuun kohdistumista heti vahingon aiheuttajaan.⁹⁴⁵ Näin epäilemättä olisikin ja ostopalveluna järjestetyn julkisen palvelun asiakkaalle annettu oikeus vaatia vahingonkorvausta suoraan palvelun tuottajalta kannustaisi palvelun tuottajaa sisäisen valvonnan ja itsesääntelyn kehittämiseen palvelun laadun varmistamiseksi. Lisäksi se keventäisi vahingonkorvausvaatimuksesta aiheutuvaa menettelyä siirtämällä asian käsittelyn palvelua käyttäneen asiakkaan ja sen tuottajan väliseksi.

1.3.6 Yhteenveto: hallinnon oikeussuojajärjestelmä lomittuu hallintovalvontaan

Hallinnon oikeussuoja- ja valvontajärjestelmät sekä turvaavat yksilön ja oikeushenkilöiden oikeuksia että valvovat näiden toimintaa. Sama keino voi kuulua sekä oikeussuoja- että valvontajärjestelmään ja saada asiayhteydestä riippuen joko oikeussuoja- tai valvontafunktion. Oikeussuojan ja valvonnan sekä niitä toteuttavien keinojen eron voi kiteyttää seuraavasti: oikeussuojassa on kyse ensisijaisesti yksilön lakiin perustuvan edun ja oikeuden turvaamisesta. Kun seurataan, huolehditaanko velvollisuuksista ja noudatetaanko sääntöjä, päätöksiä ja ohjeita, on kyse valvonnasta, joka voi kohdistua sekä yksilöön että oikeushenkilöön. Yksilöistä muodostuvat ryhmät jäävät käytännössä oikeussuoja- ja valvontajärjestelmien ulkopuolelle, koska suomalainen perusoikeusajattelu pohjautuu nimenomaan yksilön oikeuksiin.

Lupamenettelyä ohjaavat säännökset toteuttavat preventiivistä oikeussuojaa silloin, kun lupamenettelyllä turvataan yksilön perustuslain 18 §:ssä turvattua oikeutta harjoittaa valitsemaansa ammattia ja elinkeinoa. Kun lupamenettelyllä valvotaan, toteutuuko ammatin- ja elinkeinonharjoittajan toiminta lupaehtojen mukaisesti, lupamenettelyä ohjaavat säännökset perustavat viranomaiselle oikeuden ja myös velvollisuuden repressiiviseen hallintovalvontaan. Kaikki yksityistä tur-

⁹⁴⁵ Hoffrén 2009: 72.

vallisuusalaa koskevat luvat ovatkin funktioltaan sekä valvonnallisia että oikeuksia perustavia ja muotoavia.

Oikeussuoja- ja valvontafunktiot lomittuvat myös kunnallisvalituksessa, jonka voi tehdä lainvastaisesta päätöksestä (KuntaL 135 §). Esimerkiksi kunnan hankkiessa vartiointi- tai järjestyksenvalvontapalveluja yksityiseltä turvallisuusalan yritykseltä, tarjouksen antaneilla yrityksillä on kuntalain 137.1 §:n nojalla asianosaisen oikeus valittaa päätöksestä, mikäli palvelun hankinta-arvo on alle 30 000 euroa (L julkisista hankinnoista 15.1, 1 §). Myös kuka tahansa kunnan jäsen voi valittaa tällaisesta hankintapäätöksestä (KuntaL 137.1 §)⁹⁴⁶. Jos hankinnan kansallinen kynnsarvo ylittyy, asia kuuluu markkinaoikeuden toimivaltaan eikä siitä saa hakea muutosta kuntalain tai hallintolainkäyttölain nojalla (L julkisista hankinnoista 15 §, 102 §). Jos sellaisen hankintamenettelyssä tehdyn ratkaisun korjaamiseen, johon ei muutoin sovelleta lakia julkisista hankinnoista, on sovellettu hankinta-oikeuslakia, sen johdosta tehtävään päätökseen ei saa hakea valittamalla muutosta markkinaoikeudelta (L julkisista hankinnoista 83.1 §).

Jos asianosainen tekee kunnallisvalituksen tai hakee muutosta markkinaoikeudessa, muutoksenhaulla on repressiivisen oikeussuojan funktio. Kunnan jäsenen kunnallisvalituksessa korostuu muutoksenhaun valvonnallinen funktio. Ylimpien laillisuusvalvojien hallintokantelujen tutkintatoimintakin voi saada yhtä aikaa sekä oikeussuoja- että valvontafunktion.⁹⁴⁷ Hallinnon oikeussuoja- ja valvontajärjestelmät sekä oikeussuoja- ja valvontakeinot lomittuvat osittain toisiinsa erityisesti hallinnon lainalaisuusperiaatteen toteutumiseen liittyvää kantelua käsiteltäessä.⁹⁴⁸ Yleinen laillisuusvalvonta sekä virkavastuun ja vahingonkorvausvastuun toteuttaminen turvaavat ja valvovat sekä yksityisen turvallisuusalan ammatin- ja elinkeinonharjoittajan että tosiasiallisessa toiminnassa toimenpiteiden kohteina olleiden yksilöiden oikeuksia.

Yksityistä turvallisuusalaa koskevien oikeustapausten vähäisyys kertoo, ettei muutoksenhakua, virkavastuun ja vahingonkorvausvastuun toteuttamista ole oikeussuojakeinoina kovin paljon käytetty. Joko preventiiviset oikeussuoja- ja valvontakeinot ovat olleet niin tehokkaita, ettei repressiivisiä keinoja ole tarvittu, tietoa käytettävissä olevista keinoista ei ole ollut riittävästi saatavilla tai keinoja ei ole koettu oikeussuojan kannalta merkityksellisiksi. Oikeusasiamiehen ratkaisujakin löytyy enimmäkseen vasta viime vuosikymmenen lopulta lähtien, mikä

⁹⁴⁶ Kuntalain 137 §:ä sovelletaan vasta 1.6.2017 jälkeen (KuntaL 147 §). Säännös vastaa kuitenkin täysin aiempaa vielä voimassa olevaa kuntalain 92 §:ä.

⁹⁴⁷ Laakso, Suviranta & Tarukannel 2006: 409.

⁹⁴⁸ Husa & Pohjolainen 2002: 250–251; Kulla 2012: 335–337; Laillisuusvalvonta sisäasiainministeriössä 2009: 4–5, 9–10; Lindström 2010: 70; Mäenpää 2011a: 70–71, 312; Pölönen 2010: 46; Stoor 2010: 59–60.

taas saattaa olla ainakin osittain seurausta julkisten palvelujen järjestämistapojen murroksesta, ja siitä seuranneista muutoksista lainsäädännössä ja oikeusturvaan liittyvissä ajattelu- ja toimintatavoissa.

Hallinnon oikeussuoja- ja valvontajärjestelmien kannalta yksityisen turvallisuusalan toiminnassa voi nähdä pienen aukon, koska tosiasiallisessa toiminnassa ei tehdä kirjallisia hallintopäätöksiä, vaikka toiminta muistuttaakin kirjallista hallintopäätöstä. Lentoasemalla turvatarkastajan poistettua toimivaltansa puitteissa ruumaan menevistä matkatavaroista kiellettyjä esineitä ja aineita matkalaukkuun laitetaan asiasta kirjallinen ilmoitus. Tällöin puututaan perustuslaissa turvattuun omaisuudensuojaan (15 §) tavalla, jossa omaisuuden haltijalla ei ole mahdollisuutta vaikuttaa siihen, mitä hänen omaisuudelleen matkatavaroista poistamisen jälkeen tapahtuu, toisin kuin esimerkiksi henkilön turvatarkastuksen yhteydessä tehdyssä käsimatkatavaroiden tarkastuksessa, jossa omaisuuden haltija on läsnä ja voi tarvittaessa toimittaa omaisuutensa haluamallaan tavalla säilytettäväksi. Turva-asetuksessa ja ilmailulaissa ei ole säännöksiä, mitä poisotetulle omaisuudelle tehdään turvatarkastuksen jälkeen.⁹⁴⁹

Koska esineisiin ja aineisiin liittyy yleensä perustuslailla turvattu omistussuhde johonkin yksilöön, niihin kohdistuvat toimenpiteet koskevat välillisesti niiden omistajaa. Lentomatkatavaroissa kiellettyjen esineiden ja aineiden määrä on niin suuri, että matkustaja ei välttämättä ole kaikista rajoituksista tietoinen ja saattaa epähuomiossa ottaa mukaansa jotain kiellettyä. Ruumaan menevistä matkatavaroista poisotettu omaisuus voi olla omistajalleen muussa kuin taloudellisessa mielessä arvokasta ja korvaamatonta, ja saattaa olla mahdollista, ettei omaisuus enää palaudu omistajalleen. Jos matkatavaroihin laitettava ilmoitus poisotetusta omaisuudesta olisi hallintopäätös, josta voisi valittaa, päätös voitaisiin saattaa tutkittavaksi tuomioistuimessa. Käytännössä tämä ei juuri lisäisi oikeusturvaa, sillä hallinto-oikeus voisi vain todeta, että menettely on ollut säännösten vastainen ja kumota päätöksen. Virheellisesti toimineen mahdollisuudet oikaista menettelynsä ovat rajalliset, sillä lentomatka, johon tosiasiallisessa toiminnassa syntynyt tilanne on liittynyt, on jo todennäköisesti tehty. Siten oikaisukeinoiksi jää käytännössä omaisuuden palauttaminen tai korvaaminen, jolloin lähestytään vahingonkorvausmenettelyä.

Yleinen vahingonkorvausvelvollisuus on säädetty virheen tai laiminlyönnin johdosta aiheutuneesta vahingosta (VahKorvL 3:2, 4:1). Kun turvatarkastus on suoritettu laillisesti toimivaltuuksien rajoissa ja voimassa olevien säännösten nojalla eikä poisotetulle omaisuudelle ole aiheutunut vahinkoa, ainoaksi käytettävissä olevaksi hallinnon oikeussuoja- ja valvontakeinoksi jää kantelu yleisille lailli-

⁹⁴⁹ EOAK 30.9.2009 Dnro 1640/4/08.

suusvalvojille. Rikkoutuneen omaisuuden korjauskustannukset ja muut vahingosta aiheutuneet kulut, arvon aleneminen, tuhoutuneen tai hukatun omaisuuden arvo sekä tulojen ja elatuksen vähentyminen voivat sen sijaan tulla esinevahinkona korvattavaksi vahingonkorvauslain 5:5:n nojalla.

1.4 Kuluttajansuojan ulottuvuus turvallisuusalalla

Kuluttajansuojalakia (20.1.1978/38) sovelletaan lain 1:1:n mukaan kulutushyödykkeiden⁹⁵⁰ tarjontaan, myyntiin ja muuhun markkinointiin sekä hyödykkeiden välittämiseen kuluttajille. Lain soveltaminen edellyttää kolmen elementin – kulutushyödykkeen, elinkeinonharjoittajan ja kuluttajan – yhtäaikaista olemassaoloa⁹⁵¹. Kuluttajansuojalain kuluttajamarkkinointia koskevat ja yritysten välisiä kilpailukeinoja sääntelevän lain sopimattomasta menettelystä elinkeinotoiminnassa (22.12.1978/1061) säännökset ovat hyvin lähellä toisiaan, koska sopimatonta menettely toista elinkeinonharjoittajaa kohtaan on todennäköisesti sopimatonta myös kuluttajaa kohtaan⁹⁵².

Kulutushyödykkeellä tarkoitetaan tavaroita, palveluksia sekä muita hyödykkeitä ja etuuksia, joita tarjotaan luonnollisille henkilöille tai joita tällaiset henkilöt olennaisessa määrässä hankkivat yksityistä talouttaan varten (KSL 1:3). Kulutushyödykkeen lähikäsitteitä ovat tuotteesta aiheutuneen vahingon korvaamisesta säädettyssä tuotevastuulaissa⁹⁵³ (17.8.1990/694) tarkoitettut tuotteet sekä kuluttajaturvallisuuslaissa (22.7.2011/920) tarkoitettut kulutustavarat ja kuluttajapalvelut. Tuote on irtain esine, joka voi olla myös liitettynä toiseen irtaimeen esineeseen tai kiinteistöön (TVastuuL 1.2 §; KauppaL 2 §). Tuotteena ei pidetä kulutta-

⁹⁵⁰ Oikeustaloustieteessä kulutushyödykkeet on jaettu kolmeen ryhmään. Etsintähyödykkeen laadun kuluttaja pystyy helposti havaitsemaan jo ennen hankintapäätöstä ja hyödykkeen käyttöä. Kokemushyödykkeen laatu selviää vasta hyödykkeen hankinnan ja kuluttamisen jälkeen. Luottamushyödykkeet sisältävät erikoistunutta asiantuntijaosaamista, minkä vuoksi kuluttajan voi olla vaikea etukäteen selvittää palveluksen laatua ja jälkikäteen arvioida sen asianmukaisuutta. (Määttä 2009: 33; Tala, Pakarinen & Kyttä 2009: 81, 107.) Tämän jaottelun mukaisesti turvasuojauspalvelut voitaisiin jakaa etsintähyödykkeisiin ja järjestyksenvalvonta-, vartioimis- ja turvatarkastuspalvelut kokemushyödykkeisiin.

⁹⁵¹ Herler 2007: 2.

⁹⁵² Yritysoikeus 1998: 285.

⁹⁵³ Lain ennaltaehkäisevänä tavoitteena on saada tuotteita valmistavat ja maahantuovat yritykset tehostamaan markkinoimiensa tuotteiden valvontaa. Korjaavana tavoitteena on parantaa vahinkoa kärsineen mahdollisuuksia vahingonkorvaukseen. (Wilhelmsen & Rudanko 2004: 49; Ämmälä 2006: 329.) Tuotevastuulaki perustuu pääosin tuotevastuudirektiiviin (Neuvoston direktiivi (ETY) 85/374), joka on varsinaiselta nimeltään neuvoston direktiivi tuotevastuuta koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämisestä (EYVL N:o L 210, 7.8.1985 s. 29–33).

jansuojalain tarkoittamia palveluksia.⁹⁵⁴ Tuotteena voidaan pitää kuluttajansuojalain tarkoittamaa kulutushyödykettä sekä kuluttajaturvallisuuksissa tarkoitettua kulutustavaraa, jotka on tarkoitettu tai joita olennaisessa määrin käytetään yksityiseen kulutukseen (KuluttajaturvallisuusL 3.1 §).

Jos hyödykkeen tai muun etuuden käyttötarkoituksen perusteella ei voida ratkaista, onko sitä pidettävä kuluttajansuojalain tarkoittamana kulutushyödykkeenä, arvioitavaksi tulee, kohdistuuko hyödykkeen tai etuuden markkinointi yksityishenkilöihin. Jos markkinointi ei kohdistu yksityishenkilöihin vaan pelkästään muihin kohderyhmiin, mutta yksityishenkilöt tosiasiallisesti kuitenkin hankkivat kyseistä hyödykettä olennaisessa määrässä yksityistä talouttaan varten, hyödyke katsotaan kulutushyödykkeeksi. Joskus kulutushyödyke voidaan katsoa kuluttajan hankkimaksi, vaikka se olisikin hankittu oikeushenkilön nimissä. Esimerkiksi silloin, kun yhdistys toimii jäsentensä välikätenä tekemällä sopimuksen yhteisestä matkasta, jonka kustannukset jokainen jäsen kuitenkin omalta osaltaan maksaa itse, ei ole katsottu olevan perusteltua antaa ratkaisevaa merkitystä sille, että sopimus matkasta on muodollisesti tehty yhdistyksen nimissä.⁹⁵⁵

Kuluttajansuojalain 1:4:n mukaan elinkeinotoiminta on sellaista liike- tai ammattitoimintaa, johon liittyy kirjanpitovelvollisuus, tai ammattimaista maatilatalouden harjoittamista. Lain 1:5:ssä määritellään elinkeinonharjoittajaksi luonnollinen henkilö taikka yksityinen tai julkinen oikeushenkilö, joka tuloa tai muuta taloudellista hyötyä saadakseen ammattimaisesti pitää kaupan, myy tai muutoin tarjoaa kulutushyödykkeitä vastiketta vastaan hankittaviksi. Turvallisuusalan elinkeinoluvan haltija voi toiminnassaan täyttää kuluttajansuojalaissa esitetyt elinkeinotoiminnan ja elinkeinonharjoittajan kriteerit.

Kuluttajalla tarkoitetaan kuluttajansuojalaissa luonnollista henkilöä, joka hankkii kulutushyödykkeen pääasiassa muuhun tarkoitukseen kuin harjoittamaansa elinkeinotoimintaa varten (KSL 1:4)⁹⁵⁶. Luonnollisen henkilön käsite on yleiskielen ilmaisu yksityishenkilö laajempi ja se kattaa esimerkiksi ammatinharjoittajat. Heille elinkeinoaan varten markkinoitavat hyödykkeet jäävät kuitenkin lain 1:1.1:n perusteella sääntelyn ulkopuolelle, sillä säännöksen mukaan laki koskee vain kulutushyödykkeiden markkinointia elinkeinonharjoittajilta kuluttajille. Kuluttaja-käsitteen ulkopuolelle on rajattu tapaukset, joissa hyödyke hankitaan pääasiassa liiketoiminnan luonteiseen tarkoitukseen. Näin on haluttu välttää ra-

⁹⁵⁴ Wilhelmsson & Rudanko 2004: 65–66.

⁹⁵⁵ HE 360/1992 vp s. 45–46.

⁹⁵⁶ Vrt. korkolaki (20.8.1982/633), jonka 2.2 §:ssä kuluttajan määrittely velalliseksi on kuluttajansuojalain kuluttajan määritelmää suppeampi, mutta se ulottuu toisaalta myös huoneenvuokraussuhteisiin, mikä taas ei sisälly kuluttajansuojalain tarkoittamaan kulutushyödykkeen käsitteeseen.

janveto-ongelmia siitä, milloin henkilö voi vedota kuluttajansuojalain säännöksiin.⁹⁵⁷

Kuluttajansuojalain kuluttaja-käsitteen piiristä on siten rajattu pois osa siitä, mitä katsotaan sisältyvän asiakas-käsitteeseen⁹⁵⁸. Asiakkaalla ymmärretään liikkeessä, virastossa tai vastaavassa paikassa asioivaa, jollakin ammatinharjoittajalla jotakin teettävää tai tältä jotakin ostavaa henkilöä tai organisaatiota⁹⁵⁹. Suora asiakas asioi välittömästi tuotteen tai palvelun tuottajan kanssa. Epäsuora asiakas asioi yhden tai useamman välikäden kautta, eikä asiakas välttämättä ole tuottajan kanssa lainkaan tekemisissä. Yksityisen turvallisuusalan yritysten asiakkaat ovat luonnollisia taikka yksityisiä tai julkisia oikeushenkilöitä, jotka voivat olla joko suoria tai epäsuoria eli välillisiä asiakkaita.

Kuka on asiakas ja milloin asiakassuhde yksityisen turvallisuusalan yrityksen kanssa syntyy, vaatii pohtimista. Esimerkiksi kauppakeskuksessa oleskeleva henkilö ei välttämättä ole vartioimisliikkeen asiakas. Jos hän viettää aikaansa kauppakeskuksessa ilman tarkoitusta hankkia jotakin, hänen oleskeluaan ei voine edes pitää asiakkaan määritelmään kuuluvana asiointina. Vaikka henkilö olisikin kauppakeskuksessa asiointitarkoituksessa, hän ei silti ole kuluttajansuojalain tarkoittama kuluttaja, sillä hän ei osta eli tee sopimusta vartioimisliikkeen kanssa. Myöskään kauppakeskuksessa elinkeinotoimintaa harjoittavien yrittäjien kanssa ei voi katsoa syntyvän sopimussuhdetta pelkästään siksi, että henkilö astuu kauppakeskukseen. Näin ei näyttäisi syntyvän myöskään epäsuoraa asiakassuhdetta.

Vartioimisliikkeen tehtävänä on huolehtia toimeksiantosopimuksessa sovitusta vartioimis-, järjestyksenvalvonta- ja muista tehtävistä sopimuksessa määritellyissä kiinteistöissä ja alueilla. Sopimussuhde on kiinteistön tai alueen omistajaan taikka haltijaan, jotka ovat vartioimisliikkeen suoria asiakkaita. Sen sijaan muun kuin sopimuksessa määritellyllä alueella oleskelevan vartioimisliikkeen sopimus-kumppania edustavan henkilön kanssa syntyvä suora kontakti ei ole kuluttajan-

⁹⁵⁷ HE 360/1992 vp s. 45–46.

⁹⁵⁸ Vaikka kuluttajansuojalaki ei tunne asiakkaan käsitettä, lain 2:1:ssä säädetään kuitenkin asiakassuhteesta elinkeinonharjoittajan ja kuluttajan välisenä suhteena, jolla ei tarkoiteta pelkästään voimassa olevaa sopimussuhdetta, vaan myös elinkeinonharjoittajan ja kuluttajan välisiä yhteydenottoja sopimussuorituksen jälkeen. Asiakassuhde kattaa tiedon antamisen kuluttajalle tämän oikeuksista kulutushyödykkeen ollessa virheellinen, asiakasvalitusten käsittelyn ja velkojen perinnässä käytettävät menettelytavat. (HE 28/2008 vp s. 19.) Koska kuluttajansuojalain kuluttaja ei kata kokonaan asiakkaan käsitettä, laissa olisi johdonmukaisempaa ja selkeämpää puhua kuluttaja-asiakassuhteesta ja pelkästään kuluttajasuhteesta.

⁹⁵⁹ <http://www.suomisanakirja.fi/asiakas>. Finlex-tietokannasta haettaessa asiakkaaseen ja asiakkuuteen liittyviä säännöksiä löytyy 194 säädöksestä. Asiakkaalla laeissa tarkoitetaan sekä luonnollista henkilöä että yksityistä ja julkista oikeushenkilöä.

suojalain tarkoittama oikeussuhde, vaikka kauppakeskuksessa oleskeva tai asioiva henkilö voi kääntyä yhtä lailla vartioimisliikkeen työntekijän kuin kauppakeskuksessa työskentelevän myyjän puoleen. Tällaisessa suhteessa tulee sovellettavaksi hallintolain 8 §:ssä säädetty neuvontavelvollisuus ja muut hyvän hallinnon takeet.

Yksityiselle turvallisuusalalle ominainen erityispiirre on, että ostopalveluja tarjoavan turvallisuusalan yrityksen sopimuskumppani on usein eri kuin palvelun varsinainen käyttäjä, kohde tai hyödynsaaja. Esimerkiksi lentotasemien turvatarkastuksen kohde on lentomatrustaja, mutta palvelun on hankkinut lentotaseaman pitäjä. Turvatarkastuksen seurauksena parantuneen matrustusturvallisuuden hyödynsaajia ovat sekä lentomatrustaja että lentoyhtiö. Jalkapallo-ottelun järjestäjän hankkimasta järjestyksenvalvontapalvelusta hyötyy sekä ottelua katsomaan tullut yleisö että palvelun ostanut tilaisuuden järjestäjä. Hyvä yleisöturvallisuuden taso pienentää tilaisuuden järjestäjän vahingonkorvausriskiä tilaisuuden aikana mahdollisesti sattuvista yleisön aiheuttamista vahingoista. Välillisinä asiakkaina palvelujen käyttäjät, kohteet ja hyödynsaajat ovat usein yksityishenkilöitä, kun taas palveluja hankkineet suorat asiakkaat ovat yleensä yksityisiä tai julkisia oikeushenkilöitä. Molemmat ryhmät jäävät kuluttajansuojalain soveltamisalan ulkopuolelle.

Kuluttajansuojalain määritelmä kuluttajasta ei kata yksityisten turvallisuuspalvelujen asiakaskunnasta valtaosan muodostavia yrityksiä, yksityisiä yhteisöjä tai julkisyhteisöjä, jotka hankkivat turvallisuuspalveluja toimeksiantosopimuksella alan yrityksiltä. Silti vuoden 2002 laissa yksityisistä turvallisuuspalveluista, joka kumottiin 1.1.2017 voimaan tulevalla lailla yksityisistä turvallisuuspalveluista (21.8.2015/1085), turvasuojaustoiminnan yhteydessä kuluttajiksi katsottiin sekä yksityishenkilöt että yritysasiakkaat⁹⁶⁰. Vuoden 2015 laissa yksityisistä turvallisuuspalveluista todetaan turvasuojaajakorttia koskevien säännösten (LYTP 64–65 §) perusteluissa, että ”muulla turvasuojaajan työhön liittyvällä henkilöllä tarkoitettaisiin esimerkiksi kuluttajaa, jolle turvasuojaajaksi hyväksytyt markkinoisi kasvojen tuotteita” ja että ”tiedot palvelisivat muutoinkin turvasuojaustoiminnan harjoittajalle toimeksiannon antaneen tahon kuluttajansuojaa”⁹⁶¹. Kun lainsäätäjä vuoden 2002 laissa antoi kuluttajansuojalain säännöksistä poiketen ymmärtää, että yritysasiakaskin on kuluttaja, on outoa, ettei lain perusteluissa tarkemmin paneuduttu kuluttaja-käsitteen sisältöön. Vuoden 2015 lain perustelujenkin olisi odottanut ottavan täsmällisemmin kantaa kuluttajansuojalain soveltamisesta yksityisen turvallisuusalaan. On selvää, että yksityisen turvallisuusalan tuotteiden markkinoinnin kohde ja toimeksiantaja on muu kuin kuluttajan-

⁹⁶⁰ HE 69/2001 vp s. 35.

⁹⁶¹ HE 22/2014 vp s. 70–71.

suojalain kuluttajaksi määrittelemä luonnollinen henkilö etenkin silloin, kun on kyse vartioimis-, järjestyksenvalvonta- ja turvatarkastuspalveluista.

Kuluttajaan rinnastettavissa olevien henkilöiden ja pienyrittäjien asemaa on pyritty turvaamaan lailla elinkeinonharjoittajien välisten sopimusehtojen sääntelystä (3.12.1993/1062). Lain 1.1 §:n mukaan elinkeinonharjoittajien välisissä sopimuksissa ei saa käyttää ehtoa tai soveltaa käytäntöä, joka on sopimuksissa toisena osapuolena olevien elinkeinonharjoittajien kannalta kohtuuton ottaen huomioon toisena osapuolena olevien elinkeinonharjoittajien heikommasta asemasta johtuva suojan tarve ja muut asiaan vaikuttavat seikat. Säännöstä sovelletaan sekä varallisuus oikeudellisten vakiosopimusten yleisiin sopimusehtoihin että yksilöllisesti sovittuihin sopimusehtoihin⁹⁶². Lain 1.3 §:n mukaan elinkeinonharjoittajana pidetään myös julkisyhteisöä silloin, kun se hankkii tavaroita tai palveluja kaupallisin toimin. Tällöin esimerkiksi julkisyhteisön yksityisiltä turvallisuusalan elinkeinonharjoittajilta hankkimat ostopalvelut voivat kuulua lain soveltamisalaan. Julkisyhteisöön nähden yksityinen turvallisuusalan yritys on yleensä sopimuksen heikompi osapuoli. Pienyritys taas on heikompi osapuoli hankkiessaan esimerkiksi vartioimispalveluja suurelta kansainväliseltä turvallisuusalan yritykseltä.

Kuluttajansuojalain 5 luvun kuluttajankauppaa koskevat säännökset koskevat tavaran kauppaa, jossa myyjänä on elinkeinonharjoittaja ja ostajana kuluttaja (KSL 5:1.1). Turvallisuusalan elinkeinolon haltija voi toimia myyjänä, mutta lain tarkoittaman kaupan kohde ei voi olla aineeton hyödyke kuten järjestyksenvalvonta, vartiointi tai turvatarkastus. Kuluttajapalvelussopimuksia koskevan luvun 8 säännökset koskevat vastikkeellisia palveluksia, joita elinkeinonharjoittaja (toimeksisaaja) suorittaa kuluttajalle (tilaaja) ja joiden sisältönä on irtaimeen esineeseen, rakennukseen, muuhun rakennelmaan tai kiinteään omaisuuteen kohdistuva työ tai muu suoritus (KSL 8:1.1). Luvun säännökset eivät myöskään koske palveluksia, joiden sisältönä on kuluttajan omaisuuden säilyttäminen (KSL 8:1.2). Soveltamisalaan ei siten kuulu aineettomien hyödykkeiden kuten vartiointiin sekä järjestykseen ja turvallisuuteen kohdistuva työ tai suoritukset⁹⁶³. Yksityisellä turvallisuusalalla kuluttajansuojalain kuluttajankauppaa ja kuluttajapalvelussopimuksia koskevien säännösten soveltamisalaan jäävät vain kuluttajan yksityiseltä turvasuojausliikkeeltä hankkimat turvasuojausesineet ja -palvelut.

Aina ei ole selvää, onko kyseessä kauppa ja siihen liittyvä palvelus kuten esimerkiksi murtohälytyslaitteiston tilaus asennustöineen vai palvelus ja siihen liittyvä materiaalitoimitus, vaikkapa murtohälytyslaitteiston asennus ja laitteistosta il-

⁹⁶² HE 39/1993 vp s. 8.

⁹⁶³ HE 360/1992 vp s. 80.

moittavien opasteiden toimittaminen kiinteistöön. Epäselvät tapaukset tulisi kauppalain (27.3.1987/355) 2.1 §:n mukaan ratkaista sen mukaan, kuinka keskeinen merkitys sopimuksen edellyttämällä palveluksella on. Kuluttajansuojalaki on laadittu nimenomaan palvelussuoritukseen liittyviä erityisiä oikeussuojatarpeita silmällä pitäen⁹⁶⁴.

Yksittäisiä kuluttajan ja elinkeinonharjoittajan välisiä ristiriitatilanteita ratkaistaan kuluttajaneuvonnalla, jonka järjestäminen kuuluu kilpailu- ja kuluttajaviraston johto-, ohjaus- ja valvontavaltaan kuuluville maistraateille⁹⁶⁵. Kuluttajat voivat myös kääntyä kuluttajariitalautakunnan ja kuluttaja-asiamiehen puoleen. Oikeusministeriön hallinnonalalla toimiva kuluttajariitalautakunta⁹⁶⁶ antaa ratkaisusuosituksia kuluttajien ja elinkeinonharjoittajien välisiin kulutustavaroita ja – palveluita koskeviin yksittäisiin erimielisyyksiin. (L kuluttajariitalautakunnassa 1–2 §.) Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalaan kuuluva kilpailu- ja kuluttajaviraston⁹⁶⁷ ylijohdaja toimii kuluttaja-asiamiehenä päätehtäväänään kuluttajiin kohdistuvan markkinoinnin ja sopimusehtojen lainmukaisuuden valvonta.⁹⁶⁸ Euroopan kuluttajakeskus tarjoaa kansainväliseen kuluttamiseen liittyvää tietoa ja neuvoja sekä auttaa eri EU-maista olevien asianosaisten kuluttajakiistojen selvittämisessä.⁹⁶⁹

⁹⁶⁴ HE 360/1992 vp s. 1, 24–25.

⁹⁶⁵ Kunnat järjestivät asukkailleen kuluttajaneuvontaa vuoden 2008 loppuun saakka. Koska palvelujen saatavuus ja taso vaihtelivat eri puolilla maata, kuluttajien oikeusturvassa ja tasapuolisessa kohtelussa katsottiin olevan puutteita. Myös se, että suurimmissa kaupungeissa palveluista vastasi kokopäiväinen asiantuntija, kun taas pienemmillä paikkakunnilla tehtävää hoidettiin osana jotakin yhdistelmävirkaa, koettiin epäkohtana. Niinpä vuoden 2009 alusta kuluttajaneuvonnan rahoitus- ja järjestämisvastuu siirrettiin kunnilta valtiolle ja kuntien päätoimiset kuluttajaneuvojat siirtyivät maistraattien palvelukseen. Tavoitteena oli tasoittaa alueellisia eroja ja luoda tasapuolisempi palvelujärjestelmä parantamalla palvelujen saatavuutta. Vuodesta 2009 lähtien kuluttajaneuvonta on muodostunut verkkopalvelusta www.kuluttajaneuvonta.fi, valtakunnallisesta neuvontapuhelimesta ja tietyissä maistraateissa sijaitsevista toimipisteistä. (Rosti, Niemi & Lasola 2009: 123.)

⁹⁶⁶ Lailla kuluttajariitalautakunnasta (12.1.2007/8) kumottiin kuluttajavalituslautakunnasta (20.1.1978/42) annettu laki. Voimaantulo- ja siirtymäsäännösten (26–27 §) mukaan kuluttajavalituslautakunnassa vireillä olleiden asioiden käsittelyä jatkettiin 1.3.2007 alkaen kuluttajariitalautakunnassa.

⁹⁶⁷ Kilpailu- ja kuluttajavirasto perustettiin 1.1.2013 yhdistämällä lain kilpailu- ja kuluttajavirastosta (30.11.2012/661) nojalla siihen saakka erillisinä toimineet Kilpailuvirasto ja Kuluttajavirasto. Virastojen lakisäätöiset tehtävät säilyivät yhdistämisen jälkeen ennallaan.

⁹⁶⁸ Yritysoikeus 1998: 283–284. Keskuskauppakamarin itsesääntelyelimet, liiketapalautakunta ja mainonnan eettinen neuvosto, ottavat kantaa yritysten markkinoinnin hyväksyttävyyteen, mutta ne eivät tarkastele markkinoinnin laillisuutta eivätkä sovelta kuluttajansuojalakia (Saine 2008: 123–124).

⁹⁶⁹ Rosti, Niemi & Lasola 2009: 124. Euroopan kuluttajakeskus on osa Euroopan laajuisista kuluttajakeskusten verkostoa (European Consumer Centres Network, ECC-Net). Toimipisteitä on jokaisessa EU-maassa sekä Norjassa ja Islannissa. Suomessa toimintaa rahoittavat Suomen valtio ja Euroopan komissio. Euroopan kuluttajakeskus

Yksityisen turvallisuusalan valvonnan kannalta kuluttajansuojan tarjoamat mahdollisuudet ovat vähäiset. Kuluttajansuojalain soveltamisen edellytyksenä olevat kolme elementtiä – kulutushyödyke, elinkeinonharjoittaja ja kuluttaja – toteutuvat harvoin yhtäaikaaisesti. Sen seurauksena edellä mainitut kuluttajan ja elinkeinonharjoittajan välisiä ristiriitoja ratkaisevat keinotkin ovat harvoin sovellettavissa. Lain tarkoittamia kuluttajia voivat olla vain luonnolliset henkilöt ja kulutushyödykkeitä turvasuojausesineet ja –palvelukset, joista tuotevastuulaki kattaa vain turvasuojausesineet.

2 Valvonnallinen yhteistyö

Yksityisen turvallisuusalan elinkeinonharjoittajat ja työntekijät sekä viranomaiset toimivat valvonnallisessa yhteistyössä silloin, kun valvotaan ennakolta ja ajantasaisesti tosiasiallista toimintaa, ja kun yksityisestä turvallisuusalasta koetaan tietoja repressiivisen hallintovalvonnan tarpeisiin. Yksityisen turvallisuusalan koulutusjärjestelmää koskevassa valvonnallisessa yhteistyössä painottuu lakisääteinen alan työnantajien, henkilöstön ja opettajien osallistaminen. Toteutuakseen valvonnallinen yhteistyö edellyttää sekä julkiselta että yksityiseltä toimijalta, valvojalta ja valvottavalta, aktiivisia toimenpiteitä.

2.1 Tosiasiallinen toiminta sekä sen ennakollinen ja ajantasainen valvonta

Yksityisen turvallisuusalan tosiasiallisen toiminnan määrittelyyn liittyy välittömän julkisen vallan käyttö, yksityisen turvallisuusalan toimijoiden toimivalta sekä yksityisen turvallisuusalan toimijoiden toimivallan ja poliisitoiminnan välinen rajanveto. Tosiasiallinen toiminta⁹⁷⁰ on useimmiten yksilöihin kohdistuvaa valvontaa ja tarkkailua, johon voi liittyä välitöntä julkisen vallan käyttöä ilman sitä koskevaa varsinaista hallinnollista ratkaisua⁹⁷¹, ja jonka tavoitteena on järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen. Sekä tosiasiallisessa toiminnassa että välittömän julkisen vallan käytössä on noudatettava hyvän hallinnon perusteiden ohella soveltuvin osin myös hallintoasian käsittelyä koskevia säännöksiä⁹⁷². Yksi-

on Suomessa osa Kilpailu- ja kuluttajavirastoa (KKV). (www.kkv.fi/Tietoa-KKVsta/euroopan-kuluttajakeskus/; www.ecc.fi/Tietoa-meista/)

⁹⁷⁰ Sinisalo (1971: 25) kutsuu poliisin tosiasiallista hallintotoimintaa poliisitoiminnaksi eli poliisin välittömäksi toiminnaksi yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi. Muutkin voivat edistää yleistä järjestystä ja turvallisuutta, mutta heidän toimintaansa ei tule nimittää poliisitoiminnaksi.

⁹⁷¹ Laakso, Suviranta & Tarukannel 2006: 66–67. Välittömän julkisen vallan käyttöä ei voi sitoa menettelyllisiin määrämuotoihin niin, ettei lainmukainen toiminta estyisi tai sille muodostuisi suhteettomia esteitä (Mäenpää 2002: 40–42).

⁹⁷² Hallituksen esityksessä lähtökohtana tosin on, että välittömään julkisen vallan käyttöön sovelletaan vain hyvän hallinnon perusteita (HE 72/2002 vp s. 49).

löihin kohdistuva tosiasiallinen toiminta kuuluu hallintolain soveltamisalaan⁹⁷³. Mutta kun kirjallisia hallintopäätöksiä ei tehdä, ei suoranaisesti ratkaista yksilön oikeuksia tai velvollisuuksia⁹⁷⁴. Tämänkaltaiseen tosiasialliseen toimintaan kohdistuva valvonta voi olla lainsäädäntöön perustuvaa, poliisin tai muun viranomaisen virallista valvontaa tai epävirallista kansalaisten omatoimisuuteen perustuvaa kansalaisvalvontaa, jota joskus kutsutaan myös vastavalvonnaksi⁹⁷⁵.

Viranomaisen keinot ja resurssit tosiasiallisen toiminnan ajantasaiseen valvontaan ovat varsin rajalliset. Valvonta toteutuu käytännössä vain toimivalta- määräysten seurauksena henkilön kiinniottamisen ja säilöissäpidon yhteydessä, jolloin puututaan perusoikeuksien henkilökohtaisen vapauden ja koskemattomuuden ydinalueeseen⁹⁷⁶. Järjestyksenvalvojalle ja vartijalle on näissä yhteyksissä määrätty yhteydenottovelvollisuus poliisiin (LYTP 16 §, 42–43, 45 §), mikä antaa poliisille mahdollisuuden yksityisen turvallisuusalan tosiasiallisen toiminnan ajantasaiseen valvontaan sekä ryhtymisen toimenpiteisiin havaittujen epäkohtien poistamiseksi esimerkiksi epämällä lupa henkilön säilöissäpitoon. Poliisin ja järjestyksenvalvojan tosiasiallinen toiminta kytkeytyvät tässä kohdin osaksi yksityisen turvallisuusalan valvontajärjestelmää. Laissa määrätyn roolin poliisi ja järjestyksenvalvoja toteuttavat valvontajärjestelmän ytimeen kuuluvaa valvonnan toteuttamisen osaprosessia.

Lain poliisin hallinnosta (14.2.1992/110) 15 a ja 15 c §:ien mukaan poliisimiehellä on toimivalta ja velvollisuus ryhtyä kiireellisiin toimiin koko maassa myös toimialueensa ulkopuolella ja vapaa-aikanaan rikoksen estämiseksi, yleistä järjestystä ja turvallisuutta vaarantavan vakavan vaaran torjumiseksi tai näihin rinnastettavan erityisen syyn vuoksi⁹⁷⁷. Säännökset velvoittavat periaatteessa poliisimiehen jatkuvaan ympäristönsä tarkkailuun. Velvollisuus ei kuitenkaan kohdistu systemaattisesti yksityisen turvallisuusalan tosiasialliseen toimintaan, eikä sitä siten voi pitää viranomaisen suorittamana ajantasaisena valvontana.

Sitä, miten yksityisten turvallisuuspalvelujen tosiasiallinen toiminta on tarkoitus jossakin tietyissä tilaisuudessa järjestää, valvotaan välillisesti turvallisuusjärjestelyjen ennakkolisessä tarkastuksessa, joka kohdistuu ensisijaisesti yleisen kokouk-

⁹⁷³ Laakso, Suviranta & Tarukannel 2006: 99.

⁹⁷⁴ Mäenpää 2002: 41. Tosiasiallinen toiminta, jossa ei ole kyse julkisen vallan käytöstä eikä välittömistä oikeusseuraamuksista, jää Kullan (2012: 26–27) mukaan hallinto-toimen käsitteen ulkopuolelle.

⁹⁷⁵ Koskela 2009: 225.

⁹⁷⁶ EOAK 9.6.2005 Dnro 1445/4/03.

⁹⁷⁷ Aikaisemmin vastaavat säännökset olivat poliisilaissa. Vuonna 2014 voimaan tulleen poliisilain uudistuksessa säännökset haluttiin niiden sisällön ja uuden poliisilain selkeyden ja havainnollisuuden vuoksi siirtää lakiin poliisin hallinnosta (Helminen, Kuusimäki & Rantaeskola 2012: 485). Asiasta säädettiin lailla poliisin hallinnosta annetun lain muuttamisesta (22.7.2011/873).

sen tai yleisötilaisuuden järjestäjän toimintaan. Viranomaisella on velvollisuus tarkastaa yleisten kokousten ja yleisötilaisuuksien turvallisuusjärjestelyt ja tarvittaessa asettaa tilaisuuden järjestäjälle turvallisuutta lisääviä vaatimuksia esimerkiksi järjestyksenvalvojien tai pelastushenkilöstön määrästä. Tilaisuuden järjestäjän vastuulla on valvoa, että tilaisuuden turvallisuusjärjestelyille etukäteen asetetut vaatimukset toteutuvat.

Viranomaisen tarkastusvelvollisuus voidaan johtaa perustuslain 21 ja 22 §:istä, joissa määrätään turvattavaksi hyvän hallinnon takeet sekä perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Valvontatyypiset tarkastukset⁹⁷⁸ on hallintolain perusteluissa rajattu muun lainsäädännön kuin hallintolain 39 §:ssä säädetyn tarkastusmenettelyn varaan⁹⁷⁹. Turvallisuusjärjestelyjen tarkastukseen liittyvän viranomaistoiminnan käynnistää tilaisuuden järjestäjä jättämällä tilaisuudesta ilmoituksen poliisille (KokL 7 §, 14 §), laatimalla pelastuslain (29.4.2011/379) 16 §:n velvoittaman pelastussuunnitelman sekä hankkimalla tarvittavat toimenpide- tai rakennusluvat rakennusvalvontaviranomaiselta (MRA 54 §, 62.1, 2 §; MRL 125–126 §).

Viranomaisen täsmällinen rooli ja tehtävät määräytyvät tilaisuuden luonteen ja laajuuden mukaan. Tavoitteena on yhteistyössä tilaisuuden järjestäjän ja muiden viranomaisten kanssa varmistua jo tilaisuuden suunnitteluvaiheessa siitä, että tilaisuuden tarkoitus voi toteutua, sen kulku on lainmukainen ja että yleinen järjestys ja turvallisuus säilyvät.⁹⁸⁰ Tällöin viranomaista velvoittavat muun muassa hallinnon oikeusperiaatteet, palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuus, neuvontavelvollisuus, hyvän kielenkäytön vaatimus ja velvollisuus viranomaisyhteistyöhön sekä velvollisuus edistää tiedonsaantia ja hyvää tiedonhallintatapaa (HL 6–10 §; JulkL 17–21 §).

Turvallisuusjärjestelyjen tarkastuksen koordinoitivelvollisuus on pelastusviranomaisella (PelastusL 32 §, 35 §). Poliisilain 1:1.1:n velvoittamana poliisin on toimittava turvallisuuden ylläpitämiseksi yhteistyössä muiden viranomaisten sekä alueella olevien yhteisöjen ja alueen asukkaiden kanssa. Saatuaan ilmoituksen yleisen kokouksen tai yleisötilaisuuden järjestämisestä poliisi arvioi tilaisuuden luonteen ja antaa tarvittaessa tilaisuuden järjestämistä koskevia ohjeita ja määräyksiä, joita se voi antaa myös tilaisuuden aikanakin (KokL 20 §).

⁹⁷⁸ Valvontatyypisellä tarkastuksella tarkoitetaan viranomaisten suorittamaa jatkuvaa tai toistuvaa valvontaa, jota viranomaiset suorittavat ilman hallintolain 39.1 §:ssä säädettyä ilmoitusta (Laakso, Suviranta & Tarukannel 2006: 181).

⁹⁷⁹ HE 72/2002 vp s. 93

⁹⁸⁰ Nuotio 2003: 57; Laaksonen 2003: 69–71.

Viranomaisen antaman kehotuksen, käskyn, määräyksen tai kiellon saaneen tulee voida luottaa siihen, että kyseessä oleva asiantila on lainvastainen, ja että saadun kehotuksen, käskyn, määräyksen tai kiellon noudattaminen poistaa sen. Lisäksi on voitava luottaa, ettei toinen viranomainen puutu sen jälkeen samaan asiaan.⁹⁸¹ Tässä yhteydessä korostuu viranomaisyhteistyön tärkeys. Apulaisoikeusasiamies on painottanut jäärata-ajojen järjestämistä koskevassa ratkaisussaan, että hyvään hallintoon kuuluvien neuvonta- ja palveluvelvollisuuksien mukaisesti viranomaisen tulee mahdollisuuksien mukaan ottaa selvää ja tiedottaa, mitä muita edellytyksiä tilaisuuden järjestämiselle saatetaan asettaa.

Kantelussa mainitut jäärata-ajot järjestettiin vastoin voimassa ollutta alueen käyttörajoitusta, josta poikkeamiseen ei ollut saatu asianmukaista lupaa. Viranomaisen toiminnan virheellinen lopputulos johtuu osaksi viranomaisten välisen tietojenvaihdon puutteista ja osaksi siitä, että ajojen järjestäjää ei riittävästi eikä riittävän aikaisin opastettu hakemaan asianmukaisia lupia.

--

Asian käsittelyssä on ilmennyt, että viranomaisten käsitykset jäärata-ajojen ilmoitetusta järjestämispaikasta poikkesivat toisistaan.

--

Asiassa ihmetyttää myös se, että lääninhallituksen asettama kiello ei selvästikään ole ollut Vaasan poliisilaitoksen eikä myöskään Vaasan kaupungin teknisen viraston tiedossa.

--

Jäärata-ajojen jälkeisessä neuvottelussa (5.4.2000) ympäristökeskuksen, ympäristöosaston ja poliisilaitoksen edustajat totesivat käsityksensä, että järjestäjä oli ilmeisen tietämätön alueen rajoitusten olemassa olost. Yhteisenä kantana oli, ettei tapahtuma antanut aihetta jatkotoimiin järjestäjää kohtaan ja että tärkeätä oli tiivistää yhteistyötä jatkossa.⁹⁸²

Pelastusviranomainen suorittaa tarvittaessa ennen tilaisuuden alkamista pelastuslain 16 ja 78 §:ien nojalla tarkastuksen, jonka yhteydessä käydään läpi pelastussuunnitelma⁹⁸³, rakennelmat, laitteet, ympäristö ja muut erityisasiat.⁹⁸⁴ Tar-

⁹⁸¹ Heuru 2003: 322.

⁹⁸² EOAK 1.4.2003 Dnro 1280/4/00.

⁹⁸³ Pelastussuunnitelman laatimiseen velvoittaa pelastuslain 16 §. Pelastussuunnitelma voi valtioneuvoston asetuksen pelastustoimesta (5.5.2011/407) 3 §:n mukaan tietyin edellytyksin olla osa laajempaa turvallisuusasiakirjaa, jolloin erillistä yleisötilaisuuden pelastussuunnitelmaa ei tarvita. Turvallisuusasiakirjalla tarkoitetaan kirjallista

kastuksen tärkein tavoite on varmistaa vahinkojen ehkäisy ja rajoittaminen (KokL 20 §). Tilapäisille kokoontumisalueille⁹⁸⁵ kuten tori, katu ja koulun piha voidaan järjestää katselmus⁹⁸⁶, jossa ovat läsnä tilaisuuden järjestäjä ja tarvittavat viranomaiset⁹⁸⁷. Hallintolain 38.1 §:ssä on katselmustoimivaltaa koskeva yleissäännös, jonka mukaan julkinen katselmus voidaan toimittaa, kun se on tarpeen asian selvittämiseksi. Katselmus voidaan toimittaa ilman erityissäännöksen tukea⁹⁸⁸. Se on toimitettava suhteellisuusperiaatetta noudattaen aiheuttamatta katselmuksen kohteelle kohtuutonta haittaa (HL 38.1 §).

Tosiasiallisen toiminnan valvontaan liittyy keskeisesti myös viime aikoina esiin noussut ilmiantamisen kulttuuri ja yksityinen vastavalvonnaksikin kutsuttu kansalaisvalvonta, jossa tärkeässä roolissa ovat kamerat. Autoritäärisen valvontakäsityksen on korvannut ajattelu, jossa ylhäältä tulevan valvonnan rinnalle on syntynyt valvontaa alhaalta päin, keinoja välttää valvontaa tai kääntää se pääläelleen. Esimerkiksi nettikameroista on Yhdysvalloissa tehty sovelluksia, joilla voi katsella reaaliaikaista valvontakameran kuvaa omalta tietokoneelta ja halutesaan antaa ilmi näkemänsä epäilyttävät teot viranomaisille. Kansalaiset ovat myös itse ottaneet aktiivisen roolin valvonnan kaltaisessa toiminnassa. Esimerkiksi järjestyksenvalvojaa saatetaan kuvata kännykkäkameralla poistamassa asiakasta ravintolasta käyttäen tarpeettomilta näyttäviä voimakeinoja. Osa tällaisesta kansalaisaktiivisuudesta on tietoista vastavalvontaa, jolla pyritään paljastamaan epäkohtia.⁹⁸⁹

Yksityisen turvallisuusalan tosiasiallisen toiminnan ennakollista ja ajantasaista valvontaa suorittavat myös palveluja ostavat asiakkaat. Ennakollinen valvonta liittyy toimeksiantosopimuksen laadintaan ja ajantasainen valvonta siihen, onko tosiasiallinen toiminta sopimuksen mukaista. Vaikka toiminta olisi sopimuksen mukaista, eikä palvelun ostajalla olisi siinä suhteessa huomautettavaa, poliisi voi

asiakirjaa, jossa on selvitetty riskien arviointi, pelastussuunnitelma, hätätilannevalmius, rakennus ja rakenteet, turvallisuushenkilöstö, muu henkilöstö ja henkilöstön koulutus. (TuoteturvallisuusL 3 §; Kuluttajaviraston ohjeet ohjelmanpalveluiden turvallisuuden edistämiseksi 2003: 3.)

⁹⁸⁴ Laaksonen 2003: 71; Ammattina turvallisuus 2008: 80.

⁹⁸⁵ Kokoontumisalueella tarkoitetaan aluetta, jota käytetään julkisen yleisötilaisuuden järjestämiseen ja joka on siihen tarkoitukseen pysyvästi varattu sekä rajoiltaan määrätty esimerkiksi aitauksin. Kokoontumisalueiden katsomoista sekä kokous-, näyttely- tai yleisöteltoista ja muista rakennelmista on soveltuvin osin voimassa kokoontumistilaa koskevat määräykset. (MRA 54 §; Olenius 2003: 59.)

⁹⁸⁶ Katselmuksessa selvitetään paikan päällä aistihavainnoin asian ratkaisemisen kannalta merkittävät tosiseikat. Tarkoitus on hankkia asiaan sellaista lisäselvitystä, jonka saaminen ei ole mahdollista asiakirjaselvitysten perusteella. (Laakso, Suviranta & Tarukannel 2006: 185–186.)

⁹⁸⁷ Olenius 2003: 61.

⁹⁸⁸ Laakso, Suviranta & Tarukannel 2006: 187.

⁹⁸⁹ Koskela 2009: 223–225.

silti puuttua toimintaan, jos se ei ole lainmukaista tai se sisältää riskejä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden kannalta. Poliisi saattaa tällöin käytännössä tulla puuttuneeksi toimeksiantosopimuksen sisältöön.

2.2 Repressiivisen hallintovalvonnan mahdollistavan tiedon kokoaminen

Hallinnon lainalaisuusperiaatteesta johtuen hallintoviranomainen ei voi vaatia yksityiseltä mitään, mille ei löydy välitöntä tai välillistä perustetta lainsäädännöstä. Luonnollisella tai juridisella yksityisellä henkilöllä ei ole yleistä velvollisuutta antaa tietoja viranomaiselle. Luvanvaraisen elinkeinon osalta viranomaisella on vain ne valtuudet vaatia tietoja ja elinkeinonharjoittajalla vain ne tietojenanto-velvollisuudet, jotka ovat johdettavissa laista tai sen nojalla annetuista säädöksistä ja määräyksistä. Lähtökohtaisesti tiedonantovelvollisuus rajoittuu tietoihin, joita tarvitaan voimassa olevien säännösten ja määräysten noudattamisen valvonnassa.⁹⁹⁰

Poliisihallitukselle ja poliisilaitoksille on säädetty yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 85.2 §:n nojalla oikeus saada turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijalta valvonnassa tarvittavia tietoja elinkeinoluvan haltijan toiminnasta, henkilöstöstä, taloudellisesta asemasta ja muista vastaavista seikoista. Lain 85.3 §:n nojalla vartijan, järjestyksenvalvojan, järjestyksenvalvojaksi asettajan⁹⁹¹, järjestyksenvalvojakoulutuksen järjestäjän sekä järjestyksenvalvojakouluttajaksi ja turvasuojaajaksi hyväksytyt on annettava valvonnassa tarvittavia tietoja vartiomis-, järjestyksenvalvonta- ja turvasuojaustehtävien suorittamisesta ja järjestyksenvalvojakoulutuksen järjestämisestä sekä muista vastaavista seikoista. Yhteisön jäsentä, tilintarkastajaa, toimitusjohtajaa, hallituksen jäsentä tai työntekijää velvoittava yrityssalaisuus ei estä Poliisihallituksen ja poliisilaitosten tietojensaantioikeutta⁹⁹².

Tietojen kokoaminen on jo sinänsä valvontaa, jonka funktiona on toiminnan tarkkailu, mutta tietojen perusteella saatetaan myös käynnistää varsinaisia repressiivisiä hallintovalvonnallisia toimenpiteitä. Lakisääteisesti kerättävät tiedot ovat lisäksi merkityksellisiä turvallisuustehtävien toimeksiantajan ja yksityisen turvallisuusalan työntekijöiden suorittamien toimenpiteiden kohteina olleiden

⁹⁹⁰ Uotila 1967: 176–178.

⁹⁹¹ Muukin järjestyksenvalvojan asettanut taho kuin turvallisuusalan elinkeinoluvan haltija on velvollinen antamaan säännöksessä tarkoitettuja tietoja (HE 22/2014 vp s. 83).

⁹⁹² Silloin kun valvonnan kohteena on viranomainen, julkisuuslain 29.1, 4 §:n mukaan viranomaisen on annettava toiselle viranomaiselle tieto salassa pidettävästäkin asiakirjasta, jos tieto on tarpeen viranomaiseen kohdistuvan yksittäisen valvonta- tai tarkastustehtävän suorittamiseksi.

yksilöiden oikeuksien turvaamisessa. Keinoja tietojen saamiseksi ovat laissa säädetty ilmoitusvelvollisuudet, turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijan ja poliisin tietojärjestelmät, joita voidaan käyttää apuna tarkastuksissa sekä ilmoitusten ja legitimaatioiden voimassaolon selvittämisessä, tiedot työntekijöiden ammattitaidosta sekä turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijan toimipaikkojen tarkastus.

2.2.1 Ilmoitukset

Ilmoitusta ja lupajärjestelmää pidetään toisinaan vaihtoehtoisina toiminnan hallinnollisen sääntelyn järjestämistapoina. Lainsäädännössä näiden välinen ero voi kuitenkin olla hyvinkin liukuva. Perinteisen näkemyksin mukaan viranomaisen ei ilmoituksen johdosta voi sisällöllisesti puuttua toimintaan. Ilmoitus on vain menettelyllisesti välttämätön ennakkotiedon antaminen aiotusta toiminnasta. Toisena ääripäänä ovat ilmoitukset, joilla voi olla lähes hallintoluvan kaltainen sääntelytehtävä. Näiden väliin jäävät ilmoitukset, joilla voi olla valvonnallisia, lupajärjestelmään ennakoivasti liittyviä menettelyjä ja jotka ovat lupamenettelyn välttämättömiä esiasteita. Yleensä viranomaisen tekee ilmoituksen johdosta hallintopäätöksen⁹⁹³, jossa toiminnalle voidaan asettaa rajoituksia ja velvoitteita, mutta toimintaa ei kuitenkaan voida kokonaan kieltää. Keskeinen ero lupajärjestelmään on, että ilmoituksiin ei liity yleistä kieltoa. Toiminnan esteenä ei ole ilmoituksen tekemättä jättäminen tai viranomaisen päätöksen viipyminen.⁹⁹⁴

Ilmoitusvelvollisuudet ovat seurausta yksityisen turvallisuusalan elinkeinolupien myöntämisestä ja legitimaatioiden hyväksynnästä. Ilmoitukset ovat luonteeltaan valvonnallisia, ja ne luovat pohjan repressiiviselle hallintovalvonnalle, käytännössä lupien ja hyväksymisten peruuttamiselle. Ilmoitusvelvollisuuksia on säädetty Poliisihallitukselle, poliisilaitoksille, turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijalle, vartijalle ja järjestyksenvalvojalle.

Poliisihallituksen ja poliisilaitoksen ilmoitukset

Vuoden 2015 laissa yksityisistä turvallisuuspalveluista luovuttiin eräistä Poliisihallitukselle ja poliisilaitoksille aiemmin kuuluneista ilmoitusvelvollisuuksista, jotka koskivat tiedon välittämistä viranomaisten kesken. Turvallisuusalan valvontarekisteriä, johon tiedon vastaanottanut viranomaisen on tehnyt siitä mer-

⁹⁹³ Viranomaisen yksipuolisesti tekemä hallintopäätös koskee hallinnon ulkopuolisen oikeussubjektin oikeutta, etua tai velvollisuutta. Tarkoituksena on saada aikaan tietty oikeusvaikutus. (Mäenpää 2013: 496–499; Laakso, Suviranta & Tarukannel 2006: 92.)

⁹⁹⁴ Mäenpää 1992: 7–9.

kinnän, tai muuta viranomaisten sisäistä tiedotusta pidetään riittävinä tietolähteinä. Viranomaisten keskinäisestä tiedottamisesta vapautuvia resursseja ajatellaan siten voitavan kohdistaa muuhun toimintaan.⁹⁹⁵ Aiemman sääntelyn taustalla oli ajatus, että ilman Poliisihallitukselle säädettyä ilmoitusvelvollisuutta poliisilaitoksilta saattaisi joskus jäädä saamatta esimerkiksi tieto toimialueellaan sijaitsevista vartioimisliikkeen muista kuin päätoimipaikoista⁹⁹⁶. Nyt lainsäätävä näyttää odottavan poliisilaitoksilta oma-aloitteisuutta tarvittavien tietojen hankintaan eri viranomaiskanavien kautta entisen passiivisen ilmoituksen vastaanottamisen sijaan.

Laissa on edelleen määräykset poliisiviranomaisten ilmoitusvelvollisuuksista turvallisuusalan elinkeinonharjoittajalle. Poliisihallituksen on ilmoitettava vastavaksi hoitajaksi hyväksymisen peruuttamisesta, väliaikaisesta peruuttamisesta ja varoituksen antamisesta sille turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijalle, jonka palveluksessa vastaava hoitaja toimii. Poliisilaitoksen on puolestaan ilmoitettava vartijaksi, järjestyksenvalvojaksi tai turvasuojaajaksi hyväksymisen peruuttamisesta, väliaikaisesta peruuttamisesta ja varoituksen antamisesta sille turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijalle, jonka palveluksessa vartija, järjestyksenvalvoja tai turvasuojaaja toimii. (LYTP 97 §.) Päälylystään kuuluvan poliisimiehen väliaikaisesti peruuttamasta vartijaksi, turvasuojaajaksi ja järjestyksenvalvojaksi hyväksymisestä on kuitenkin kuten aiemminkin heti ilmoitettava henkilön kotikunnan poliisilaitokselle, joka päättää mahdollisista jatkotoimenpiteistä (LYTP 95.2 §).

Turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijan ilmoitukset

Jotta turvallisuusalan elinkeinotoiminta voidaan harjoittaa, turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijan on ennen toiminnan aloittamista tehtävä perustamisilmoituslomakkeella kaupparekisterilaissa säädetty perusilmoitus, joka sisältää elinkeinonharjoittajaa ja tämän elinkeinotoimintaa koskevat perustiedot (ElinkeinoL 7 §; KaupparekisteriL 2 §, 3 §; Yritys- ja yhteisötietoL 10 §). Turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijan on tehtävä kirjallinen muutosilmoitus Poliisihallitukselle 1) liikkeen nimen tai yhtiömuodon muuttumisesta, liikkeen toimipaikan perustamisesta ja lakkauttamisesta sekä sen osoitteen muuttumisesta, 2) liikkeen hallintoelimiin kuuluvan henkilön ja toimitusjohtajan sekä avoimessa yhtiössä yhtiömiehen ja kommandiittiyhtiössä vastuunalaisen yhtiömiehen vaihtumisesta ja 3) liikkeen harjoittamisen lopettamisesta tai keskeyttämisestä yhtä kuukautta

⁹⁹⁵ HE 22/2014 vp s. 20.

⁹⁹⁶ HE 69/2001 vp s. 53.

pitemmäksi ajaksi. Muutosilmoitus on tehtävä mahdollisuuksien mukaan etukäteen, mutta viimeistään seitsemäntenä päivänä muutoksen jälkeen. (LYTP 72 §.)

Lupaviranomainen tekee muutosilmoituksen johdosta erillisen hallintopäätöksen vain liikkeen hallintoelimiin kuuluvan henkilön ja toimitusjohtajan sekä avoimessa yhtiössä yhtiömiehen ja kommandiittiyhtiössä vastuunalaisen yhtiömiehen vaihtumisesta, koska näissä tehtävissä toimiville henkilöille asetettujen erityisten vaatimusten täytyminen on aina arvioitava tapauskohtaisesti. Muut muutosilmoitukset kirjataan vain saapuneeksi ja niiden johdosta tehdään tarvittavat muutokset turvallisuusalan valvontatietoihin. Tarvittaessa viranomainen voi kuitenkin reagoida muutosilmoituksen johdosta tietoon tulleisiin muutoksiin ehtojen ja rajoitusten liittämistä sekä vartioimisliikeluvan peruuttamista koskevien säännösten nojalla.⁹⁹⁷

Turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijan on annettava Poliisihallitukselle kultaakin kalenterivuodelta seuraavan vuoden maaliskuun loppuun mennessä kirjallinen vuosi-ilmoitus (LYTP 87 §). Sen avulla saadaan tietoa muun muassa vaarallisista voimankäyttötilanteista, ja niissä käytetyistä voimankäyttövälineistä. Ampuma-asetta, kaasusumutinta ja koiraa pidetään sellaisina voimankäyttövälineinä, joilla varustautumista valvontaviranomaisen on erikseen seurattava. Myös toimeksiantoja, joissa vartija on lain yksityisistä turvallisuuspalveluista 22.2 §:n nojalla ollut muussa kuin vartijan asussa, on oikeusturvaan liittyvistä syistä erityisesti seurattava.⁹⁹⁸

Vartijan ja järjestyksenvalvojan tapahtumailmoitukset

Poliisin suorittaman viranomaisvalvonnan, toimenpiteiden kohteena olevien henkilöiden oikeusturvan sekä toimeksiantajan tietojensaantioikeuden turvaamiseksi vartijan ja järjestyksenvalvojan tulee laatia tehtävissään havaituista kiinniottamiseen tai voimakeinojen käyttöön⁹⁹⁹ johtaneista tapahtumista kirjallinen tapahtumailmoitus, josta käy ilmi kyseiseen tapahtumaan liittyvät havainnot ja toimenpiteet. Turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijan, muun järjestyksenvalvoja välittävän, järjestyksenvalvontapalveluja toimittavan sekä järjestyksenvalvo-

⁹⁹⁷ HE 69/2001 vp s. 53–54; HE 22/2014 vp s. 75.

⁹⁹⁸ HE 69/2001 vp s. 94–95; HE 22/2014 vp s. 84–84.

⁹⁹⁹ Aiemmassa lainsäädännössä kaikille järjestyksenvalvojille ei ollut säädetty velvollisuutta tapahtumailmoituksen antamiseen. Vartijan velvollisuus taas oli sisällöllisesti laajempi. Toimeksiantaja ja turvallisuusalan elinkeinoluvan haltija voivat kuitenkin vapaasti sopia myös muiden kuin kiinniottamista ja voimakeinojen käyttöä koskevien tilanteiden raportoinnista toimeksiantajalle. (HE 22/2014 vp s. 34.)

jan työnantajan¹⁰⁰⁰ on säilytettävä tapahtumailmoitukset kahden vuoden ajan niiden laatimispäivän kalenterivuoden päättymisen jälkeen, jonka jälkeen ne voidaan hävittää. Toimeksiantajalla, Poliisihallituksella ja poliisilaitoksella on oikeus saada jäljennös tapahtumailmoituksesta. (LYTP 8 §, 33 §.)

Toimenpiteiden kohteena olleilla henkilöillä ei ole yleistä oikeutta saada tietoa tapahtumailmoitusten sisällöstä. Esimerkiksi oikeudenkäynnin yhteydessä tapahtumailmoitus saattaa kuitenkin tulla osaksi oikeudenkäyntiaineistoa, jolloin on sovellettava julkisuuslakia sekä lakia oikeudenkäynnistä yleisissä tuomioistuimissa (30.3.2007/370). Tapahtumailmoituksista muodostuu yleensä henkilörekisteri, jolloin toimenpiteen kohteeksi joutuneella henkilöllä on myös oikeus käyttää henkilötietolain 26 §:ssä säädettyä tarkastusoikeutta tapahtumailmoitusten muodostaman henkilörekisterin¹⁰⁰¹ osalta.¹⁰⁰²

Oikeusasiamiehen mukaan jälkikäteisen valvonnan mahdollistamiseksi on erityisen tärkeää, että tapahtumien kulku voidaan jälkikäteen selvittää ja tarvittaessa saattaa vastuuseen rikosoikeudellisen virkavastuun alaiset henkilöt. Joskus raportointi on ollut niin puutteellisia, että menettelyn laillisuuden arviointi on ollut mahdotonta. Oikeusasiamies onkin sen johdosta kiinnittänyt huomiota muun muassa ohjeistukseen:

Saadun selvityksen mukaan kanteluasiassa ei turvatarkastaja ole tehnyt merkintää raportointijärjestelmään turvaohjelman edellyttämällä tavalla. Näin ollen asiassa ei ole saatu selvitystä tapahtumista ja siitä, kuka vastasi turvatarkastusmenettelystä.

--

Myös omana aloitteena tutkittavaksi ottamaani asiaan liittyen ei ollut asianmukaisesti tehty merkintää raportointijärjestelmään.

--

Mielestäni tilanne ei kuitenkaan jälkikäteisen oikeusturvan kannalta ole tyydyttävä.

¹⁰⁰⁰ Muulla järjestyksenvalvoja välittävällä tarkoitetaan tahoja, jotka harjoittavat LYTP:n 26.2 §:ssä tarkoitettua järjestyksenvalvontatoimintaa, joka ei edellytä turvallisuusalan elinkeinolupaa. Järjestyksenvalvojan työnantaja on esimerkiksi ravitsemistoinnin harjoittajan kaltainen taho, joka asettaa hallitsemalleen alueelle tai järjestämänsä tilaisuuteen järjestyksenvalvoja ilman, että sitä koskisi vaatimus turvallisuusalan elinkeinoluovasta. (HE 22/2014 vp s. 55.)

¹⁰⁰¹ Henkilörekisterillä tarkoitetaan käyttötarkoituksensa vuoksi yhteenkuuluvista merkinnöistä muodostuvaa henkilötietoja sisältävää tietojoukkoa, jota käsitellään osin tai kokonaan automaattisen tietojenkäsittelyn avulla taikka joka on järjestetty kortistoksi, luetteloksi tai muulla näihin verrattavalla tavalla siten, että tiettyä henkilöä koskevat tiedot voidaan löytää helposti ja kohtuuttomitta kustannuksitta (HetiL 3.1, 3 §).

¹⁰⁰² HE 69/2001 vp s. 63; HE 22/2014 vp s. 35.

--

Kiinnitän Finavia Oyj:n huomiota siihen, että kirjattavat tapaukset tulisi mahdollisimman tarkkaan yksilöidä palveluntuottajan käytännön ohjeistuksessa ja korostaa kirjauksen tärkeyttä oikeusturvan toteutumisen kannalta.¹⁰⁰³

2.2.2 Henkilöstö- ja työvuorotiedostot sekä turvallisuusalan valvontatiedot

Turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijan on pidettävä poliisin suorittaman viranomaisvalvonnan turvaamiseksi henkilöstötiedostoa vastaavista hoitajista, varti-joista, järjestyksenvalvojista ja turvasuojaajista. Muun henkilöstön osalta tiedos-toa ei tarvitse pitää. Tiedoston sisältämät tiedot on hävitettävä viiden vuoden kuluttua henkilön palvelussuhteen päättymisestä. Tiedostoon on tallennettava henkilöstön sukunimet, etunimet ja henkilötunnukset sekä koulutustiedot, legi-timaation myöntänyt viranomainen ja sen voimassaoloaika, voimankäyttöväli-neiden hallussapitoluvat ja palvelussuhteen alkamis- ja päättymisaika sekä palve-lussuhteen päättymisen syy. (LYTP 81.1 §, 81.3 §.) Valvontaviranomaisella on oikeus saada tietoja turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijan henkilöstötiedostos-ta¹⁰⁰⁴.

Viranomaisvalvonnan turvaamiseksi ja rikosten selvittämiseksi työvuorokirjanpi-to on järjestettävä työvuorotiedostoksi niin, että liikkeen asiakirjoista voidaan selvittää kunkin vartijan ja järjestyksenvalvojan työvuorot, vartijan vartioimis-alueet ja vartioimiskohteet sekä järjestyksenvalvojan toimialueet. Työvuorotie-dostoon saadaan tallettaa henkilöiden sukunimi ja etunimet. Tiedot työvuorotie-dostosta on hävitettävä asiakirjan laatimista seuraavan toisen kalenterivuoden lopussa. (LYTP 81.2 §, 81.3 §.) Valvontaviranomaisella on oikeus saada tietoja myös työvuorotiedostosta. Tiedostot turvaavat myös toimenpiteiden kohteiden oikeuksia, koska niiden avulla voidaan tarvittaessa selvittää yksittäisen toimenpi-teen suorittanut vartija tai järjestyksenvalvoja.¹⁰⁰⁵

Poliisi pitää yllä turvallisuusalan valvontatietoja vartijoista, voimankäyttökoulut-tajista, asekouluttajista, järjestyksenvalvojista, turvasuojaajista, järjestyksenval-vojakouluttajista, turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijoista sekä niiden vastaa-vista hoitajista ja vastuuhenkilöistä (LYTP 86 §). Turvallisuusalan valvontatiedot muodostavat osan poliisin hallintoasiain tietojärjestelmästä, joka on poliisin val-takunnalliseen käyttöön tarkoitettu pysyvä automaattisen tietojenkäsittelyn avul-

¹⁰⁰³ EOAK 4.12.2012 Dnrot 2396/2/11 ja 3792/4/11.

¹⁰⁰⁴ HE 69/2001 vp s. 63.

¹⁰⁰⁵ HE 69/2001 vp s. 64.

la ylläpidettävä henkilörekisteri. Järjestelmään saadaan tallentaa tarpeellisia tietoja poliisille säädettyjen tehtävien suorittamiseksi laissa ja sen nojalla annetuissa säännöksissä tarkoitetusta hakemuksesta, päätöksestä, luvasta, kortista, poliisin toimenpiteestä, esteestä, huomautuksesta, ilmoituksesta ja tarkastuksesta (L henkilötietojen käsittelystä poliisitoimissa 3.1 §, 3.3 §; PolL 1:1.2.)

Turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijan henkilöstö- ja työvuorotiedostot sekä poliisin ylläpitämät turvallisuusalan valvontatiedot muodostavat henkilötietolain 3.1, 3 §:ssä tarkoitetun henkilörekisterin, johon on sovellettava henkilötietolain tietojen käsittelyä sekä rekisteröidyn oikeuksia koskevia säännöksiä. Tiedot ovat merkityksellisiä yksityisen turvallisuusalan työntekijöiden toimenpiteiden kohteina olleiden yksilöiden oikeusturvan kannalta, ne täydentävät ilmoitusten sisältämiä tietoja sekä toimivat apuna valvontaviranomaisen suorittamassa ammattitaidon valvonnassa ja turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijan toimipaikan tarkastuksessa.

2.2.3 Tiedot ammattitaidosta

Henkilön saatua yksityisen turvallisuusalan ammatissa toimimista koskevaan hakemukseensa myönteisen päätöksen, hänen toiminnastaan on tallennettava tietoja edellä mainittuihin ilmoituksiin, vartioimisliikkeen henkilöstö- ja työvuorotiedostoihin sekä poliisin ylläpitämiin turvallisuusalan valvontatietoihin. Koska legitimaatioon vaadittava ammattitaito on määritelty laissa ja lähes kaikki alan legitimaatiot ovat lisäksi määräaikaista, ammattitaidon säännöllinen ja järjestelmällinen valvonta mahdollistuu.

Vartijaksi, järjestyksenvalvojaksi, turvasuojaajaksi, järjestyksenvalvojakouluttajaksi¹⁰⁰⁶, voimankäyttökouluttajaksi, asekouluttajaksi ja turvasuojaajaksi hyväksymisen on voimassa enintään viisi vuotta, minkä jälkeen työntekijän on haettava hyväksynnän uusintaa (LYTP 10 §, 35 §, 54 §, 56 §, 61 §). Järjestyksenvalvojan, voimankäyttö- ja asekouluttajan sekä järjestyksenvalvojakouluttajan legitimaatioiden uusinta edellyttää hyväksytysti suoritettua kertakoulutusta (LYTP 35 §, 54 §, 56 §, 58 §). Vartijan, turvasuojaajan ja turvatarkastajan legitimaatioiden uudelleen hyväksymisen edellytyksistä ei ole säännöksiä.

¹⁰⁰⁶ Järjestyksenvalvojakouluttajan legitimaation määräaikaisuuden tarkoituksena on välttää, että henkilöllä olisi voimassa oleva hyväksyntä, vaikka hän ei olisi vuosiin toiminut kouluttajana (HE 265/2004 vp s. 27). Lakiin järjestyksenvalvojista säädettiin 1.12.2010 voimaan tullut täsmällisempi säännös järjestyksenvalvojakouluttajan legitimaation hyväksynnän uusimisen edellytyksistä (HE 239/2009 vp s. 15–16; L järjestyksenvalvojista annetun lain muuttamisesta 18 a §), joka sisällöllisesti vastaa vuoden 2015 lain yksityisistä turvallisuuspalveluista säännöksiä.

Väliaikaiseksi vartijaksi voidaan hyväksyä vain väliaikaisen vartijan koulutuksen suorittanut ja hyväksyntä on voimassa enintään neljä kuukautta. Tilapäiseksi järjestyksenvalvojaksi kokoontumislain mukaiseen yksittäiseen tilaisuuteen tai saman järjestäjän samassa paikassa järjestämiin samanluonteisiin tilaisuuksiin voidaan hyväksyä kouluttamaton työntekijä enintään neljäksi kuukaudeksi yhden vuoden aikana. (LYTP 12 §, 37 §.) Väliaikaiseksi vartijaksi ja tilapäiseksi järjestyksenvalvojaksi hyväksynnän uusimisen edellytyksistä ei ole säännöksiä. Vartioimisliikkeen vastaavan hoitajan hyväksyntä on voimassa toistaiseksi, kuitenkin enintään niin kauan kuin vastaava hoitaja toimii tehtävässään (LYTP 77 §). Tietoja vastaavan hoitajan ammattitaidosta kerätään hyväksynnän jälkeen turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijaa koskevien säännösten nojalla.

Turvataarkastajan ammattitaidosta ei veloiteta keräämään hyväksynnän jälkeen tietoja muulloin kuin vartioimisliikkeen vartijan toimiessa turvatarkastajana, jolloin tietoja kerätään vartijaa ja turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijaa koskevien säännösten nojalla. Vartijan toimiessa turvatarkastajana legitimaation on tulkittava olevan voimassa saman määräajan kuin henkilön hyväksyntä vartijaksi. Ilman voimassa olevaa hyväksyntää henkilö ei voisi toimia turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijan palveluksessa vartijana eikä siten myöskään hoitaa elinkeinoluvan haltijan vastaanottamaa toimeksiantoa turvatarkastustehtävistä.

2.2.4 Turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijan toimipaikkojen tarkastus

Valvontaviranomaisella on pääsääntöisesti vain nimenomaisen säännöksen nojalla valta toimittaa tarkastus elinkeinonharjoittajan liikkeessä¹⁰⁰⁷. Valvontatyypinen tarkastus on viranomaisten suorittamaa jatkuvaa tai toistuvaa valvontaa, jota viranomaiset suorittavat ilman hallintolain 39.1 §:ssä säädettyä ilmoitusta. Säännöksen mukaan viranomaisen on ilmoitettava toimivaltaansa kuuluvan tarkastuksen aloittamisajankohdasta asianosaiselle, jota asia välittömästi koskee, jollei ilmoittaminen vaaranna tarkastuksen toteutumista. Valvonnallisten ja muiden tarkastusten välinen rajanveto saattaa olla vaikeaa, sillä kaikkiin tarkastuksiin liittyy yleensä myös valvonnallinen funktio. Hallintolain säännösten tulkinnan laajentamista myös valvonnallisiin tarkastuksiin voidaan pitää perusteltuna ottaen huomioon hyvän hallinnon vaatimukset ja oikeusturvanäkökohdat, ja jos se kyseessä olevan tarkastuksen luonteen perusteella muuten tulee kyseeseen.¹⁰⁰⁸

¹⁰⁰⁷ Uotila 1967: 179.

¹⁰⁰⁸ Laakso, Suviranta & Tarukannel 2006: 181.

Poliisilaitokselle on säädetty oikeus tarkastaa toimialueellaan sijaitsevia turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijoiden toimipaikkoja (LYTP 85.1 §). Tarkastus voidaan suorittaa esimerkiksi turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijan vuosi-ilmoituksessa olevien mahdollisten puutteiden tai epäselvyyksien vuoksi¹⁰⁰⁹. Tarkastuksesta laadittu pöytäkirja on toimitettava Poliisihallitukselle. Vuoden 2002 lain yksityisistä turvallisuuspalveluista 42 §:ssä poliisilaitokselle oli määrätty velvollisuus tarkastaa toimialueellaan sijaitsevat vartioimisliikkeiden toimipaikat vähintään joka toinen vuosi. Vuoden 2015 laissa tarkastus on säädetty velvollisuuden sijaan oikeudeksi. Tällä on haluttu mahdollistaa valvonnan voimavarojen kohdentaminen parhaimmalla mahdollisella tavalla¹⁰¹⁰.

Tarkastukseen kuuluu ennakollisia, toimipaikassa suoritettavia ja tarkastuksen jälkeisiä toimenpiteitä. Tarkastus perustuu pääsääntöisesti turvallisuusalan elinkeinonharjoittajan antamiin tietoihin, lupatietoihin ja poliisin rekisteritietoihin.¹⁰¹¹ Tarkastuksen kohteina ovat muun muassa toimeksiantosopimusten säännösten mukaisuus, toimintaohjeet ja niiden sisältö, väliaikaisia vartijoita koskevien säännösten noudattaminen ja rekisterit toimenpiteiden kohteeksi joutuneista henkilöistä¹⁰¹². Havaitut puutteellisuudet kirjataan tarkastuspöytäkirjaan ja liikkeelle asetetaan määräaika, johon mennessä puutteellisuuksien korjaamisesta on toimitettava selvitys poliisilaitokselle¹⁰¹³.

Tarkastuksen kohteena olevista turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijalle asetettujen velvollisuuksien laiminlyönneistä suuri osa on kriminalisoitu turvallisuuspalvelurikkomuksena (LYTP 105 §). Myös turvallisuusalan elinkeinolupaa edellyttävän vartioimisliike- ja järjestyksenvalvontatoiminnan harjoittaminen ilman lain yksityisistä turvallisuuspalveluista 68 §:ssä säädettyä lupaa on säädetty rangaistavaksi (RL 17:6 a.)

2.2.5 Yhteenveto: tietojen kokoamisesta vastaava verkosto

Repressiivisen hallintovalvonnan mahdollistavien tietojen kokoamisesta vastaa turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijoiden, yksityisen turvallisuusalan työntekijöiden ja poliisiviranomaisten muodostama verkosto, jossa kaikilta osapuolilta edellytetään aktiivisia toimenpiteitä. Verkoston toiminta tietojen kokoamiseksi käynnistyy lupamenettelyssä annetun myönteisen päätöksen jälkeen.

¹⁰⁰⁹ HE 69/2001 vp s. 94–95.

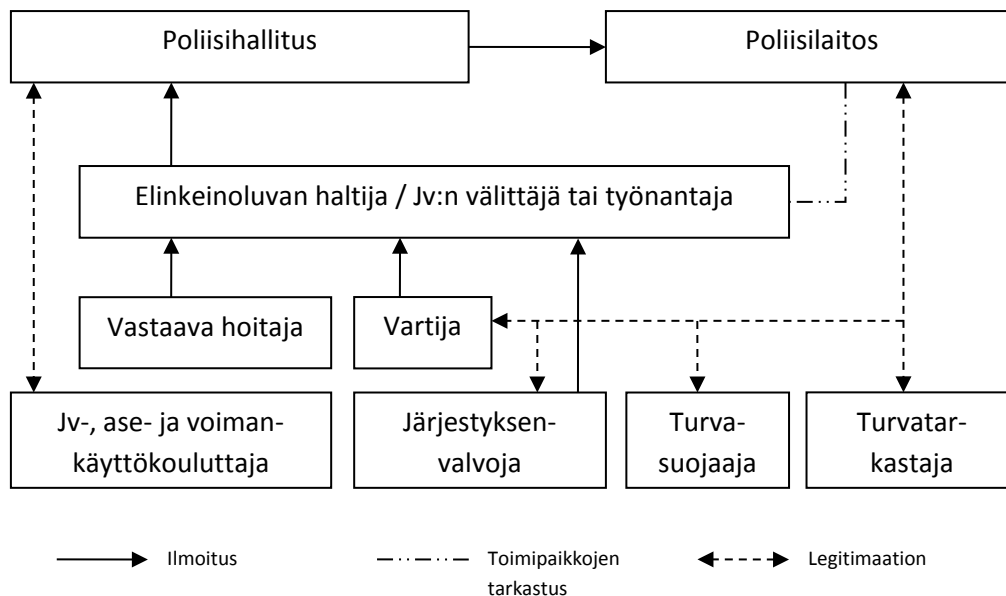
¹⁰¹⁰ HE 22/2014 vp s. 82.

¹⁰¹¹ SM–2003–2003–01264/YR–2.

¹⁰¹² HE 22/2014 vp s. 82.

¹⁰¹³ SM–2003–2003–01264/YR–2.

Kuviossa 11 on esitetty verkoston toimijat ja nuolilla toimenpiteet (ilmoitus, toimipaikkojen tarkastus, legitimaation uusiminen). Yksisuuntainen nuoli lähtee ilmoituksen antajasta osoittaen sen vastaanottajan. Kaksisuuntainen nuoli kuvaa vastavuoroisuutta legitimaatioiden uusimisen yhteydessä, jolloin tietoja ottaa vastaan sekä poliisi että uusintaa hakeva. Poliisi saa hakemuksen yhteydessä tietoja hakijan ammattitaidosta arvioidakseen, voidaanko hakemus hyväksyä, ja hakija vastaanottaa tiedon poliisin tekemästä hallintopäätöksestä. Tarkastuksessa aloitteentekijänä on poliisilaitos, joka myös vastaanottaa tarkastamastaan kohteesta saadut tiedot. Apuna tiedon kokoamisessa ovat elinkeinoluvan haltijan ja poliisin tietojärjestelmät, joihin eri keinoin saadut tiedot tallennetaan.



Kuvio 11. Valvonnan mahdollistavan tiedon kokoamisesta vastaava verkosto.

2.3 Koulutusjärjestelmän valvonta

Yksityisen turvallisuusalan koulutukseen liittyvää tutkimusta ei ole Suomessa muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta tehty¹⁰¹⁴. Paasonen & Paasonen tutkimuksessa selvitettiin empiirisesti yksityisen turvallisuusalan koulutusjärjestelmän nykytilaa ja sen kehittämistarpeita¹⁰¹⁵. Paasonen, Santonen & Paasonen kar-

¹⁰¹⁴ Ks. Paasonen & Paasonen 2012 ja Paasonen, Santonen & Paasonen 2013.

¹⁰¹⁵ Paasonen & Paasonen 2012: 9.

toittivat kyselyillä yksityisen turvallisuusalan toimijoiden näkemyksiä alan koulutusjärjestelmän laadusta. Erityisesti vertailtiin opiskelijoiden ja kokeneiden työelämän toimijoiden näkemyksiä.¹⁰¹⁶ Kummankaan tutkimuksen kysymyksenasetteluun ei erityisesti kuulunut alan koulutuksen valvonnan tarkastelu.

Ennen yksityisen turvallisuusalan voimakasta kasvua ja vuonna 2002 voimaan tullutta laki yksityisistä turvallisuuspalveluista, yksityisen turvallisuusalan elinkeinonharjoittajat kouluttivat tavallisesti itse henkilöstönsä. Koulutuksen systemaattista julkista valvontaa ei siten oltu järjestetty, ja eri toimijoiden samaa tehtävää varten järjestämät koulutukset saattoivat sisällöllisesti ja laadullisesti poiketa toisistaan. Kasvaneiden työmarkkinoiden myötä alalle tarvittiin lisää työvoimaa, ja alan koulutusta varten kehitettiin Opetushallituksen laatimiin näyttötutkinnon perusteisiin pohjautuva koulutusjärjestelmä, jossa opetusta keskitettiin oppilaitoksiin, joilla on näyttötutkintojen järjestämisoikeus.¹⁰¹⁷ Näyttötutkinnoista ja niihin valmistavasta koulutuksesta säädetään laissa ammatillisesta aikuiskoulutuksesta, jonka 3 §:n mukaan tutkinnoissa ja koulutuksessa tulee ottaa erityisesti huomioon työelämän tarpeet ja näyttötutkintoja tulee suunnitella ja järjestää yhteistyössä elinkeino- ja muun työelämän kanssa.

Näyttötutkintojärjestelmä on aikuisille suunnattu joustava tapa osoittaa, uudistaa ja ylläpitää ammatillista osaamistaan tai pätevyitä uuteen ammattiin. Järjestelmän keskeisiä periaatteita ovat 1) kolmikantayhteistyö (työnantajat, henkilöstö, opettajat) tutkintorakenteesta päätettäessä, tutkintojen perusteita laadittaessa, koulutustoimikunnissa, tutkintotoimikunnissa sekä näyttötutkintoja suunniteltaessa, järjestettäessä ja arvioitaessa, 2) tutkintojen riippumattomuus ammatitaidon hankkimistavasta, 3) tutkinnon tai tutkinnon osan suorittaminen osoittamalla ammattitaito tutkintotilaisuudessa ja 4) henkilökohtaistaminen, jolla tarkoitetaan tutkinnon suorittajan lähtökohdista tapahtuvaa tutkinnon suorittamisen suunnittelua ja toteutusta (L ammatillisesta aikuiskoulutuksesta 1.1, 3, 8 §).¹⁰¹⁸

Opetus- ja kulttuuriministeriö tekee päätökset tutkintorakenteesta ja tutkintonimikkeistä¹⁰¹⁹. Opetushallitus laatii rakennepäätöksen perusteella yhteistyössä työelämän asiantuntijoiden kanssa tutkintojen perusteet. Näyttötutkintoina voidaan suorittaa ammatillisia perustutkintoja, ammattitutkintoja ja erikoisammattitutkintoja (L ammatillisesta koulutuksesta 3 §, 12.1 §, 13.1 §). Yksityisen turvallisuusalan tutkinnot ovat turvallisuusalan perustutkinto, vartijan ammatti-

¹⁰¹⁶ Paasonen, Santonen & Paasonen 2013: 70.

¹⁰¹⁷ Paasonen 2014: 74; Paasonen, Santonen & Paasonen 2013: 69.

¹⁰¹⁸ Näyttötutkinto-opas 2012: 15, 31; VN:n p 25.2.1999/213; VN:n A 5.7.2001/616; OPM:n A 1.3.2001/216; OKM:n A 18.9.2013/693.

¹⁰¹⁹ VN:n p 25.2.1999/213; VN:n A 5.7.2001/616; OKM:n A 18.9.2013/693.

tutkinto ja turvallisuusvalvojan erikoisammattitutkinto ¹⁰²⁰. Turvallisuusalan perustutkinnon suorittaneen tutkintonimike on turvallisuusvalvoja, jota ei kuitenkaan yksityisellä turvallisuusalalla käytetä ammattinimikkeenä¹⁰²¹.

Opetushallituksen yhteyteen on jokaiselle näyttötutkinnolle enintään kolmeksi vuodeksi kerrallaan asetettu valtakunnallinen enintään yhdeksänjäseninen tutkintotoimikunta, jossa on toimialan henkilöstön, työnantajien, kouluttajien ja yrittäjien edustus. Toimikunnat valvovat tutkintojen järjestämistä, myöntävät tutkintotodistukset ja selvittävät koulutuksen järjestäjien edellytyksiä tutkintojen järjestämiseen. Toimikunnan jäsenet toimivat tehtävässään virkavastuulla. (L ammatillisesta aikuiskoulutuksesta 7 §). Tarkempia säännöksiä toimikunnan tehtävistä, toimivallasta ja vastuusta annetaan asetuksella ammatillisesta aikuiskoulutuksesta (6.11.1998/812). Ammatillista aikuiskoulutusta koskevan lainsäädännön ohella toimikuntaa velvoittavat säädökset hallintoasioiden käsittelystä ja hallinnon julkisuudesta.¹⁰²² Lisäksi Opetushallituksessa toimii alakohtaisia koulutustoimikuntia, joiden tehtävänä on yhteistyössä opetus- ja kulttuuriministeriön sekä Opetushallituksen kanssa edistää koulutuksen ja työelämän vuorovaikutusta¹⁰²³.

Tutkintotoimikunta keskittyy valvomaan yksityisen turvallisuusalan koulutusjärjestelmän toiminnan laillisuutta eli koulutusta koskevien säännösten ja päätösten noudattamista. Lain Kansallisesta koulutuksen arviointikeskuksesta (30.12.2013/1295) 1 §:ssä keskuksen tehtäväksi määrätään koulutuksen ulkopuolisen arvioinnin riippumattomana asiantuntijaorganisaationa tiedon tuottaminen koulutuspoliittista päätöksentekoa ja koulutuksen kehittämistä varten. Lain 2 §:n kohdan 2 b nojalla tehtävä ulottuu ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 13 §:ssä tarkoitettujen opetussuunnitelman perusteiden ja ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain 13 §:ssä tarkoitettujen tutkinnon perusteiden tavoitteiden saavuttamista koskevien oppimistulosten arviointeihin ja siten myös yksityisen turvallisuusalan koulutukseen. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus valvoo siis koulutuksen laatua¹⁰²⁴. Arvioinnit tehdään keskuksen yhteydessä toimivan arviointineuvoston opetus- ja kulttuuriministeriölle hyväksyttäväksi esittämän arviointisuunnitelman mukaisesti (L Kansallisesta koulutuksen arvi-

¹⁰²⁰ OPM:n A 1.3.2001/216. OKM:n A 18.9.2013/693.

¹⁰²¹ Paasonen 2014: 76.

¹⁰²² Näyttötutkinto-opas 2012: 65.

¹⁰²³ Paasonen 2014: 77.

¹⁰²⁴ Laadun käsite on hyvin moniulotteinen, sitä koskevaa sekä kotimaista että ulkomaista tutkimusta on runsaasti ja siitä on esitetty monia erilaisia määritelmiä. Käsitys laadusta riippuu siitä, kuka sitä määrittelee ja mistä näkökulmasta sitä tarkastellaan. Yhteistä eri käsityksille näyttäisi olevan asiakaslähtöisen näkökulman korostaminen. (Paasonen, Santonen & Paasonen 2013: 70–72.) Kaikkia ne palvelun ominaisuudet, jotka täyttävät asiakkaan odotukset, ovat laatua (Paasonen 2008a: 39).

ointikeskuksesta 4–5 §). Arviointineuvostossa on 13 jäsentä, joiden tulee edustaa eri koulutussektoreita, opettajankoulutusta, tutkimusta, työelämää ja opiskelijoi-
ta¹⁰²⁵.

Edellä esitellyn näyttötutkintojärjestelmän rinnalla yksityisen turvallisuusalan koulutusjärjestelmään kuuluvat järjestyksenvalvonta- ja turvatarkastustoimintaan liittyvät erilliset koulutukset. Järjestyksenvalvojakoulutusta voivat järjestää poliisilaitokset, ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain mukaisesti järjestettyyn vartijan ammattitutkinnon tai turvallisuusalan perustutkinnon tai vastaavien tutkintojen järjestämisestä sopimuksen turvallisuusalan tutkintotoimikunnan kanssa sopimuksen tehneet, ammatillisesta koulutuksesta annetun lain nojalla turvallisuusalan ammatillisiin opintojen ja näyttötutkintojen järjestämiseen luvan saaneet sekä se, jonka lukuun kouluttajana toimivalla on voimassa oleva hyväksyminen järjestyksenvalvojakouluttajaksi. (LYTP 40 §.)

Turvatarkastajien koulutusta koskeva laintasoinen sääntely on vähäistä. Satamien turvatarkastajien koulutuksen tulee vastata joko järjestyksenvalvojan peruskoulutusta tai Liikenteen turvallisuusviraston hyväksymää turvatarkastajakoulutusta (TurvatoimiL 10.2 §). Laintasoiset perusvaatimukset lentoasemien turvatarkastajien koulutuksesta on asetettu eurooppaoikeudessa, mitä Liikenteen turvallisuusvirasto toimivaltaisena viranomaisena on kansallisella tasolla täsmentänyt määräyksellä ja koulutusohjeella¹⁰²⁶. Muiden turvatarkastajien koulutusta koskeva laintasoinen sääntely ja siten myös virallinen valvonta puuttuu.

Koska turvasuojaajaksi hyväksymisen edellyttävistä ammattitaitovaatimuksista ei ole säännöksiä, ei koulutuksen sisältökään ole säännelty. Turvasuojaajien koulutus hankitaan pääsääntöisesti työpaikkakoulutuksena ja työssäoppimalla¹⁰²⁷. Vuonna 2013 Turva-alan yrittäjät ry laati yhteistyössä turvallisuusjärjestelmien asentajakoulutusta järjestävien ja suunnittelevien oppilaitosten kanssa kaksi 10 opintoviikon laajuista tutkinnonosaa ja näille arviointikriteerit sekä suunnitelman ammattitaidon osoittamiseksi. Koulutuksen järjestäjät voivat tarjota näitä tutkinnon osia oman harkintansa ja paikallisten tarpeiden mukaan esimerkiksi osana sähköasentajan, elektroniikka-asentajan tai ICT-asentajan opetussuunnitelmaa.¹⁰²⁸

¹⁰²⁵ VN:n A Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksesta 30.12.2013/1317.

¹⁰²⁶ Liikenteen turvallisuusviraston määräys SEC M1-1 21.12.2012; Liikenteen turvallisuusviraston SEC-koulutusohje 30.1.2013.

¹⁰²⁷ HE 69/2001 vp s. 86, 109; Turva-alan yrittäjät ry järjestää turvasuunnittelun ja –asennusten täydennyskoulutusta sekä pyrkii vaikuttamaan, että turvaurakoitsijat ja yrityksissä turvaurakointitoita johtavat henkilöt osoittaisivat pätevyytensä esimerkiksi TU-sertifikaatilla, jonka myöntää hakemuksesta Henkilö- ja yritysarviointi Seti Oy. (Turva-alan yrittäjät ry 2014.)

¹⁰²⁸ Turvajärjestelmäasentajan opetussuunnitelma 2013: 1.

Yksityisen turvallisuusalan koulutusjärjestelmän valvonnassa on puutteita, jotka johtuvat koulutusta antavien eri tahojen sekä eri tutkintojen ja ammattipätevyyksien erilaisesta sääntelystä tai sääntelyn puuttumisesta¹⁰²⁹. Turvallisuusalan perustutkinnon, vartijan ammattitutkinnon ja turvallisuusalan erikoisammattitutkinnon osalta koulutuksen valvonta on järjestetty valtakunnallisesti kattavasti ja yhdenmukaisin perustein. Järjestyksenvalvontaan liittyvää koulutusta valvotaan samoin perustein silloin, kun koulutusta antaa ammatillisesta aikuiskoulutuksesta tai ammatillisesta koulutuksesta annettujen lakien nojalla turvallisuusalan ammatillisiin opintojen ja näyttötutkintojen järjestämiseen luvan saanut toimija. Jos koulutuksen järjestäjä on muu taho, varsinaisen koulutustoiminnan valvonnasta ei ole säännöksiä. Koska turvasuojaajien ja turvatarkastajien koulutusta ei säännellä lukuun ottamatta viittausta vastaavuuteen järjestyksenvalvojan peruskoulutuksen kanssa ja Liikenteen turvallisuusviraston hyväksyntään, ei ole myöskään laintasaisia säännöksiä turvasuojaaja- ja turvatarkastajakoulutuksen valvonnasta. Liikenteen turvallisuusvirastolla on lakia alemman asteinen määräys lentoasemien turvatarkastajakoulutuksen valvonnasta¹⁰³⁰.

Vastaaviin johtopäätöksiin päädyttiin myös yksityisen turvallisuusalan koulutusjärjestelmää koskevissa tutkimuksissa. Tuloksissa esitettiin muun muassa, että eri tutkintoon johtavien koulutusten keskinäistä suhdetta tulisi tarkastella, jotta koulutusjärjestelmä olisi yhtenäinen. Tärkeänä pidettiin myös, että koulutusten valvontaa lisättäisiin. Turvallisuusalan tutkintotoimikunnan roolia koulutuksen kehittämistä valvovana ja ohjaavana tahona sekä alan toimijoiden ja koulutuksen järjestäjien yhteistyön tiivistämistä korostettiin.¹⁰³¹

Koska yksityisen turvallisuusalan koulutusta valvovat useat tahot, turvallisuusalan tutkintotoimikunnan ohella tulisi tarkastella kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen, turvallisuusalan neuvottelukunnan sekä turvallisuusalan valvontakeskuksen rooleja ja tehtäviä koulutuksen valvojina. Kolmessa ensin mainituksa ovat edustettuina yksityisen turvallisuusalan tärkeimmät yksityiset ja julkiset sidosryhmät. Tutkintotoimikunnan tehtävänä on näyttötutkintojen suorittamiseen liittyvien asioiden valvonta ja koulutuksen arviointikeskuksen tehtävänä oppimistulosten laadun valvonta. Turvallisuusalan neuvottelukunnan koulutukseen liittyvät tehtävät on määritelty koskemaan koulutuksen seurantaan yleisesti. To-

¹⁰²⁹ Perustuslakivaliokunta onkin kiinnittänyt huomiota siihen, että vartijoiden ja järjestyksenvalvojien koulutus vaihtelee huomattavasti. Valiokunnan mielestä vartijoiden ja järjestyksenvalvojien toimivaltuuksia koskevaa lainsäädäntöä kehitettäessä on syytä ottaa huomioon, että entistä laajemmat tehtävät ja toimivaltuudet edellyttävät perusteellista koulutusta tehtäviin. (PeVL 22/2014 vp s. 2–3.)

¹⁰³⁰ Liikenteen turvallisuusviraston määräys SEC M1-1 21.12.2012.

¹⁰³¹ Paasonen & Paasonen 2012: 76–77; Paasonen, Santonen & Paasonen 2013: 82–85.

teuttamistavan neuvottelukunta voi itse päättää.¹⁰³² Neuvottelukunta toimii Poliisihallituksen apuna ja sen rooli on neuvoa-antava (LYTP 99 §). Turvallisuusalan valvontakeskus taas on julkista hallintovalvontaa toteuttava lupaviranomainen, joka ei tällä hetkellä toimi tehtävässään yhteistyössä alan sidosryhmien kanssa.

Kokonaisvastuu yksityisen turvallisuusalan koulutuksen valvonnan koordinoimista, kehittämisestä ja valvonnan eri osa-alueiden yhteensovittamisesta soveltuksi turvallisuusalan neuvottelukunnalle. Tutkintotoimikunta ja Kansallinen koulutuksen valvontakeskus voitaisiin velvoittaa antamaan vuosittain raportit suorittamastaan koulutuksen valvonnasta neuvottelukunnalle. Muiden kuin näyttötutkintoihin johtavien yksityisen turvallisuusalan koulutusten valvontaa varten tulisi kehittää poliisin lupahallintoa siten, että koulutusten laillisuutta ja laatua voitaisiin valvoa samoin kriteerein kuin koulutuksen järjestämisluvan saaneissa oppilaitoksissa annetun koulutuksen osalta. Myös poliisin lupahallinnolla tulisi olla velvollisuus raportoida koulutusten valvonnasta turvallisuusalan neuvottelukunnalle.

3 Julkinen valvonta valtion ohjauksena

Valtion sisäisen turvallisuuden johto- ja valvontavelvollisuus kuuluu sisäministeriölle¹⁰³³. Sisäinen turvallisuus kuuluu ministeriön täydelliseen ohjausvaltaan kuitenkin vain osittain, koska sisäisen turvallisuuden kokonaisuus rakentuu julkisten ja yksityisten toimijoiden verkostosta. Ministeriön täydellinen ohjausvalta ulottuu sen alaisen poliisin toimintaan (L poliisin hallinnosta 1 §). Yksityistä tur-

¹⁰³² HE 22/2014 vp s. 91.

¹⁰³³ Sisäministeriön ohjaus- ja valvontatehtävät erotettiin poliisitoimen operatiivisesta johtamisesta vuoden 2010 alusta voimaan tulleilla muutoksilla lakiin poliisin hallinnosta. Sisäministeriö vastaa poliisin toimialan ohjauksesta ja valvonnasta sekä erikseen ministeriölle säädettävistä poliisin toimialan tehtävistä perustuslain 68.1 §:n, valtioneuvostosta annetun lain (28.2.2003/175) ja valtioneuvoston ohjesäännön (3.4.2003/262) mukaisesti. Sisäasiainministeriön työjärjestyksellä (18.1.2008/37) säädetään tarkemmin ministeriön hallinnonalan ohjauksesta, osastoista, erillisistä yksiköistä ja niiden tehtävistä. Entisestä poliisin lääninjohdosta ja osasta entistä sisäasiainministeriön poliisiosastoa muodostettiin poliisin ylijohdoksi Poliisihallitus, joka johtaa ja ohjaa operatiivista poliisitoimintaa sekä vastaa poliisilaitosten ja poliisin valtakunnallisten yksiköiden tulos- ja resurssiohjauksesta. Poliisihallitukselle kuuluva poliisin laillisuusvalvonta perustuu pakkokeinolain 5 a luvun 15 §:än, poliisilain 5:63:än ja poliisin laillisuusvalvonnasta annettuun määräykseen (SM-2006-01324/Tu-42). Tehtäviin kuuluvat poliisin laillisuusvalvonnan järjestämistä ja kehittämistä koskevat asiat, laillisuusvalvontaan liittyvien tarkastusten toimittaminen, poliisin laillisuusvalvontaan liittyvien lausuntojen antaminen ja poliisin toiminnasta tehtyjen kantelujen käsittely. Niistä Poliisihallituksen tehtävistä, jotka hoidetaan aluehallinnon viranomaisen poliisin vastuualueella, säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella tai Poliisihallituksen työjärjestyksellä (L poliisin hallinnosta 4.2 §). (HE 58/2009 vp s. 16–17; Laillisuusvalvonta sisäasiainministeriössä 2009: 14, 18, 20.)

vallisuusalaa ministeriö ohjaa normein ja valvonnallisin keinoin poliisilaitosten ja Poliisihallituksen turvallisuusalan valvontayksikön kautta. Keskeisessä asemassa on preventiivinen ja repressiivinen hallintovalvonta, erityisesti lupamenettely. Yksityisen turvallisuusalan tosiasialliseen toimintaan oleellisesti vaikuttava yksityisen turvallisuusalan koulutuksen ohjaus kuuluu sen sijaan opetus- ja kulttuuriministeriölle erillisiä järjestyksenvalvoja- ja lentoasemien turvatarkastajakoulutuksia lukuun ottamatta.

Ohjaukseen liittyy aina valvontaa ja valvontaan sisältyy aina ohjauksellisia piirteitä. Ohjauksella pyritään ennakkovalvonnallisesti estämään epäkohtien syntyminen. Niin sanottuna jälkivalvonnallisena seuraamuksena viranomaisen voi antaa hallinnollista ohjausta, jonka tarkoituksena on ohjata valvottavaa toimimaan jatkossa säännösten ja määräysten mukaisesti.¹⁰³⁴ Jos yksityisen turvallisuusalan preventiiviseen valvontaan liittyvästä ohjauksesta huolimatta repressiivinen hallintovalvonta sekä oikeussuoja- ja kuluttajansuojakeinot tulevat tarpeellisiksi, ovat nekin vaikutuksiltaan ohjaavia etenkin silloin, kun seuraamus on yksityisen turvallisuusalan toimijan kannalta kielteinen. Yksittäisen yksityisen turvallisuusalan toimijan saama kielteinen seuraamus ohjaa paitsi tätä myös muita yksityisen turvallisuusalan toimijoita ennakolta välttämään toimintaa, josta voi aiheutua vastaava seuraamus.

Myös viranomaisen suorittamalla tosiasiallisen toiminnan ennakkollisella ja ajantasaisella valvonnalla on tärkeä ohjaava funktio. Antamallaan ohjeilla viranomaisen ohjaa toiminnan toteuttamista lainmukaiseen ja turvalliseen suuntaan. Jo tieto siitä, että yksityisestä turvallisuusalasta kerätään säännöllisesti tiettyjä laissa määrättyjä valvonnan mahdollistavia tietoja, ohjaa toimijoita huolehtimaan velvollisuuksistaan niin, etteivät tiedot ole puutteellisia ja anna aiheutta seuraamuksiin. Koulutusjärjestelmän valvonnan tarkoitus on ohjata alalle soveltuvia ammattitaitovaatimukset täyttäviä työntekijöitä. Viranomaisen yksityiseen turvallisuusalaan kohdistaman ohjauksen (normiohjaus ja valvonta) pääfunktio on epäkohtien syntymisen estäminen.

4 Ongelmakohtia julkisen valvonnan toteuttamisessa

Julkista valtaa yksityisen turvallisuusalan valvontaan velvoittava sääntely on pääsääntöisesti riittävää. Viranomaisvalvonnan käytännön toteuttamisen kannalta voi kuitenkin olla ongelmallista, jos laki velvoittaa valvontaan, mutta sääntely

¹⁰³⁴ Aluehallintovirastojen ja Valviran työnjakoa ja yhteistyötä kehittäneen työryhmän muistio 2014: 10.

on hajautunut useisiin lakeihin, säännökset eivät ole täsmällisiä tai sääntelyä jostakin alaan sisältyvästä osa-alueesta ei ole lainkaan.

Turvataarkastajan legitimaation edellyttämän ammattitaidon perusteet antavaa vähimmäiskoulutusta koskeva sääntely vaihtelee sen mukaan, minkä lain nojalla toimivasta turvatarkastajasta on kyse. Esimerkiksi tuomioistuinten turvatarkastajan koulutusvaatimuksista ei ole lainkaan säännöksiä kun taas valtioneuvoston, ministeriöiden ja oikeuskanslerinviraston turvatarkastajalta edellytetään vartijakoulutuksen lisäksi vartijakoulutuksesta erillinen koulutusjakso¹⁰³⁵. Turvatarkastajan ammattitaitoa ei myöskään veloiteta hyväksynnän jälkeen valvomaan muutoin kuin vartioimisliikkeen vartijan toimiessa turvatarkastajana, jolloin tiedot kerätään vartijaa ja turvallisuusalan elinkeinonharjoittajaa koskevien säännösten nojalla. Turvatarkastajaksi hyväksymiseen liittyvän valvonnan säännöksiä tulisi selvyuden vuoksi täsmentää, mihin apulaisoikeusasiamieskin on kiinnittänyt huomiota¹⁰³⁶.

Elinkeinoluvan peruuttamista koskevien säännösten on katsottu olevan riittävän tarkkarajaisia ja täsmällisiä. Sen sijaan henkilöön liittyvien ominaisuuksien sekä laiminlyöntien ja virheellisen menettelyn tyhjentävä sääntely on vaikeaa. Esimerkiksi huumausaineiden käyttö ei aina johda rikostuomioon eikä hyväksymistä siten voi sillä perusteella peruuttaa. Yksityisen turvallisuusalan elinkeinotoiminnan uskottavuuden kannalta on kuitenkin katsottu, että lupa tai hyväksyntä tulisi voida peruuttaa tämänkaltaisissa tapauksissa henkilökohtaisissa ominaisuuksissa tapahtuneen muutoksen perusteella.¹⁰³⁷ Koska perustuslakivaliokunta on katsonut, että vahvojen yhteiskunnallisten intressien nojalla lupien hyväksymiseen voidaan sisällyttää myös tarkoituksenmukaisuusharkintaa¹⁰³⁸, hyväksymisen peruuttamista edellä mainitun kaltaisissa tapauksissa voidaan tarkoituksenmukaisuuden vuoksi pitää perusteltuna, vaikka oikeuttavat täsmälliset säännökset puuttuvatkin.

Vuoden 2002 lain yksityisistä turvallisuuspalveluista perusteluissa vartijaksi, järjestyksenvalvojaksi ja turvasuojaajaksi hyväksymistä hakevan hakijan kotikunnan poliisilaitosta hyväksyvänä viranomaisena perusteltiin muun muassa sillä, että kotikunnan poliisilaitoksella on usein paikallista ja pienillä paikkakun-

¹⁰³⁵ HE 7/2013 vp s. 14.

¹⁰³⁶ EOAK 13.9.2006. Dnro 3492/4/04.

¹⁰³⁷ HE 69/2001 vp s. 124–125. Vrt. L perintätoiminnan luvanvaraisuudesta 3.2 §: ”Toimiluvan hakijaa ei kuitenkaan pidetä luotettavana, jos 1 momentissa tarkoitettu henkilö on muutoin aikaisemmalla toiminnallaan osoittanut olevansa ilmeisen sopimaton perintätoiminnan harjoittajaksi”. Tätä sääntelytarkkuutta perustuslakivaliokunta on pitänyt perusoikeuksiin kohdistuvan suhteellisuusvaatimuksen kannalta riittävänä (PeVL 35/1998).

¹⁰³⁸ PeVL 35/1997 vp s. 3/I.

nilla myös henkilökohtaiseen tuntemukseen perustuvaa tietoa hakijan elämänta-voista. Lain voimaantulon jälkeen poliisilaitosten määrä on hallintorakennemu-
distuksen myötä vähentynyt 90:stä 11 laitokseen. Poliisilaitokset ovat nykyään
niin suuria, ettei niillä käytännössä enää ole hakijasta henkilökohtaiseen tunte-
mukseen perustuvaa tietoa. Lisäksi hyväksymishakemusten käsittelyajat ovat
vaihdelleet paljon eri poliisilaitoksilla, sillä lupahallinto kuormittaa poliisilaitok-
sia epätasaisesti. Myös oikean hyväksymisviranomaisen määrittely on osoittau-
nut hankalaksi, jos hakijalla ei ole kotikuntaa Suomessa.¹⁰³⁹

Vuoden 2015 lakiin yksityisistä turvallisuuspalveluista on tehty 1.1.2017 voimaan
tuleva muutos, jonka mukaan hyväksynnän yksityisen turvallisuusalan ammat-
teihin voi antaa mikä tahansa poliisilaitos. Tämä on perusteltua poliisilaitosten
määrän ja sen myötä paikallistuntemuksen vähentyessä sekä eurooppaoikeuteen
liittyvän työvoiman vapaan liikkuvuuden näkökulmasta, kun hakijalla ei ole koti-
paikkaa Suomessa. Kotikuntasidonnaisuudesta luopuminen voi myös nopeuttaa
hakemusten käsittelyaikoja mahdollistamalla lupa-asioiden käsittelyn keskittä-
misen poliisiin lupapalvelutoimipaikkoihin, joissa asiamäärät ovat muuten vähäi-
siä.¹⁰⁴⁰

Yksityisen turvallisuusalan legitimaatioiden hyväksymisen antaminen minkä
tahansa poliisilaitoksen tehtäväksi voi kuitenkin repressiivisen valvonnan kan-
nalta olla arveluttavaakin, ellei viranomaisten tietojärjestelmiä kehitetä vastaa-
maan valvonnan tietotarpeita. Yksityisen turvallisuusalan elinkeinon- ja ammat-
tien harjoittamiseen kohdistuvan repressiivisen hallintovalvonnan käytännön
ongelmaksi ovat jo nyt osoittautuneet puutteelliset sähköiset tietojärjestelmät,
säännösten tulkinnanvaraisuus sekä pitävän näytön hankkiminen rikoksista ja
rikkomuksista. Rikosilmoitusta kirjattaessa poliisin rekisterit eivät ilmoita henki-
löllä olevan yksityisen turvallisuusalan hyväksyminen, jonka peruuttamista tulisi
mahdollisesti harkita ilmoitetun teon perusteella. Lisäksi tiedonhankinta peruut-
tamisperusteiden harkinnassa tärkeistä tekojen oikeusseuraamuksista on hanka-
laa helpon käyttöliittymän oikeusministeriön rekistereihin puuttuessa.¹⁰⁴¹

Myös Poliisihallituksen tilastotiedot osoittautuivat lupavalvonnan kannalta puut-
teellisiksi. Tätä tutkimusta varten tietoja koonneen lupahallintosihteerin mukaan
poliisin lupahallinnon Vahti-rekisteriin ei tilastoida ja tallenneta järjestyksenval-
vojia, vartijoita ja turvasuojaajia koskevien hyväksyntöjen peruuttamis- ja varoi-
tusperusteita. Elinkeinolupien, vastaaviksi hoitajiksi ja kouluttajiksi hyväksymis-
ten peruuttamisten ja varoitusten perusteet kirjataan, mutta niiden kokoaminen

¹⁰³⁹ HE 42/2016 vp s. 4.

¹⁰⁴⁰ HE 42/2016 vp s. 7.

¹⁰⁴¹ Heinämäki 2009: 76.

edellyttää aikaa vievää manuaalista tietojen keruuta. Silloin kun viranomainen voi käyttää lupien peruuttamisessa harkintaa, päätökseen saattaisi vaikuttaa tieto, millä perusteella henkilö tai elinkeinoluvan haltija on mahdollisesti aikaisemmin saanut varoituksen tai lupa on määräaikaaisesti peruutettu. Etenkin nyt, kun vuoden 2015 laissa yksityisistä turvallisuuspalveluista luovuttiin eräistä Poliisihallitukselle ja poliisilaitoksille kuuluneista ilmoitusvelvollisuuksista viranomaisten kesken, tulisi kiinnittää erityisesti huomiota tietojärjestelmien kehittämiseen valvonnan tarpeita paremmin palvelevaksi.

Repressiivisen julkisen valvonnan kannalta ongelmallista voi olla myös se, jos yksityisen turvallisuusalan toimijoiden velvollisuuksiin säädetyt ilmoitusvelvollisuudet sekä henkilöstö- ja työvuorotiedostojen laatiminen on hoidettu puutteellisesti. Valvonnan suorittamiseksi tapahtumien kulku ja tapahtumiin osalliset on voitava jälkikäteen selvittää tallennettujen tietojen perusteella.

Vuoden 2015 laissa yksityisistä turvallisuuspalveluista poliisilaitoksille säädettiin oikeus tarkastaa toimialueellaan sijaitsevien turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijoiden toimipaikkoja. Aiemmin se kuului poliisilaitoksen velvollisuuksiin joka toinen vuosi. Ajan kuluessa nähtäväksi jää, väheneekö valvonta tältä osin ja ovatko siitä aiheutuvat seuraukset merkityksellisiä julkisen vallan perusoikeuksien ja oikeusturvan turvaamisvelvollisuuksien kannalta.

Yksityisen turvallisuusalan koulutusjärjestelmän valvontaa tulisi kehittää, sillä siinä on puutteita, jotka johtuvat koulutusta antavien eri tahojen sekä eri tutkintojen ja ammattipätevyyksien erilaisesta sääntelystä tai sääntelyn puuttumisesta. Myös perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota vartijoiden ja järjestyksenvalvojen koulutuksen huomattavaan vaihteluun.¹⁰⁴² Eri tutkintoihin johtavien koulutusten keskinäistä suhdetta tulisi tarkastella, jotta koulutusjärjestelmä olisi yhtenäinen¹⁰⁴³. Siten myös koulutuksen valvontajärjestelmää olisi mahdollista kehittää yhdenmukaisin perustein.

Pääministeri Sipilän hallitusohjelmassa tavoitteeksi asetettu sääntelyn keventäminen muun muassa sujuvoittamalla lupa- ja valitusprosesseja¹⁰⁴⁴ ei näytä poistavan yksityisen turvallisuusalan julkisessa valvonnassa havaittuja ongelmakohtia. Sääntelyn keventäminen saattaa pikemminkin vähentää ja vaikeuttaa valvontaa entisestään. Epäkohtana on myös pidettävä, että lautakuntamuotoisen lain-säädännön vaikutusarviointielimen toiminnan painopisteenä on arvioida erityisesti sääntelyn keventämisestä aiheutuvat taloudelliset vaikutukset ihmisten ja yritysten toimintaan (hallinnollinen taakka) sekä vaikutukset kuntien tehtäviin ja

¹⁰⁴² PeVL 22/2014 vp s. 2–3.

¹⁰⁴³ Paasonen & Paasonen 2012: 76–77; Paasonen, Santonen & Paasonen 2013: 82–85.

¹⁰⁴⁴ Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma 29.5.2015: 27.

velvoitteisiin.¹⁰⁴⁵ Vaikutusarvointielimen olisi tärkeää tarkastella lisäksi sitä, miten sääntelyn keventäminen vaikuttaa julkien vallan mahdollisuuksiin valvoa, että yksityisen hoitaessa julkisia tehtäviä se tapahtuu perustuslain 124 §:n edellyttämällä tavalla ja perusoikeusmyönteisesti.

5 Yksityisen valvonnan keinot

Yksityisten yritysten sisäisestä ohjauksesta vastaa yrityksen johto apunaan sisäinen valvonta ja tarkastus sekä itsesääntely, jotka ovat samalla yksityisen valvonnan keinoja. Yksityiseen turvallisuusalaan kohdistuva yksityinen valvonta on käytännössä melko vähäistä ja satunnaista, eikä se kata järjestelmällisesti koko alaa ja kaikkia yksityisen turvallisuusalan osa-alueita. Osakeyhtiöillä on lakisääteinen sisäisen valvonnan järjestämisvelvollisuus, mutta muille yhtiömuodoille se on vapaaehtoista. Itsesääntely valvontakeinona on yksityisellä turvallisuusalalla jäänyt vielä varsin kehittymättömäksi ja lähinnä vain toiminnan eettiseksi normistoksi. Kansalaisvalvontaa suorittavat asianosaiset sekä muut yksityiset henkilöt ja oikeushenkilöt. Se on luonteeltaan pääasiassa ad hoc –tyyppistä valvontaa, jota ei suunnitella etukäteen.

5.1 Sisäinen valvonta

Yksityisellä turvallisuusalalla toimivan osakeyhtiön velvollisuus huolehtia yhtiön sisäisen valvonnan järjestämisestä voidaan katsoa perustuvan perustuslain 2.3 §:ssä säädettyyn julkisen toiminnan lainalaisuuden periaatteeseen, valtion talousarviosta annetun lain (13.5.1988/423) 24 b §:än ja asetuksen (11.12.1992/1243) 69 §:än sekä osakeyhtiölain 7 luvun säännöksiin ja työsopimuslain (26.1.2001/55) 3:1:ssä säädettyyn työnantajan direktio-oikeuteen (vrt. valtion virkamieslain 14 §).

Yritysten sisäisen valvonnan määrittelemiseksi käytetään yleisimmin COSO-mallia (Committee of Sponsoring Organizations for the Treadway Commission), jonka mukaan sisäinen valvonta on hallituksen, johdon ja muun henkilöstön aikaansaama prosessi ja joka on suunniteltu tuottamaan kohtuullinen varmuus yrityksen toimintojen tarkoituksenmukaisuudesta ja tehokkuudesta, taloudellisen raportoinnin luotettavuudesta sekä lakien ja sääntöjen mukaisesta toiminnasta. COSO-mallissa sisäinen valvonta muodostuu viidestä toisiinsa liittyvästä

¹⁰⁴⁵ Toimintasuunnitelma strategisen hallitusohjelman kärkihankkeiden ja reformien toimeenpanemiseksi 2015: 80.

ja keskinäisessä suhteessa olevasta osatekijästä, joita ovat valvontaympäristö¹⁰⁴⁶, ulkoisten ja sisäisten riskien arviointi, valvontatoiminnot¹⁰⁴⁷, informaatio ja kommunikaatio sekä seuranta¹⁰⁴⁸. Sisäinen valvonta ei ole irrallinen toiminto vaan monisuuntainen prosessi, joka ulottuu läpi koko organisaation osana liiketoimintaprosesseja ja jonka eri osatekijät vaikuttavat toisiinsa organisaation kaikilla tasoilla. Sisäisen valvonnan toteuttamistapa riippuu muun muassa yrityksen koosta, omistussuhteista, rakenteesta, toimialasta ja toimintojen luonteesta.¹⁰⁴⁹

Osakeyhtiölaissa sisäinen valvonta rajataan yhtiön kirjanpitoon ja varainhoitoon. Vastuu valvonnan asianmukaisesta järjestämisestä kuuluu yhtiön hallitukselle ja sen käytännön järjestelyistä vastaa toimitusjohtaja. (OYL 6: 2.1, 6: 17.2, 6: 20.) Suurissa ja pörssiin listautuneissa yrityksissä johto täyttää lakisääteisen velvollisuutensa valvonnan järjestämisestä usein jonkin muodollisen valvontajärjestelmän kuten sisäisen tarkastuksen avulla. Se on järjestetty yleensä joko yrityksen omana sisäisen tarkastuksen yksikkönä tai ulkopuoliselta palveluntuottajalta osittain tai kokonaan ostettuna palveluna. Yhdysvalloissa Sarbanes-Oxley 2002 -lain IV luvun 404 §:ssä vaadittiin, että yrityksen johdon on tilinpäätöksen yhteydessä vuosittain arvioitava ja raportoitava sisäisen valvonnan tehokkuus. SOX:n tavoitteena on parantaa yritysten julkistamien tietojen oikeellisuutta ja luotettavuutta. Suomessakin on käyty keskustelua, tulisiko yrityksiltä lain nojalla vaatia sisäisen valvonnan tehokkuuden kirjallista arviointia.¹⁰⁵⁰ Vastaava sääntely on velvoittanut vuodesta 2005 alkaen valtion taloushallinnon kirjanpitoyksiköitä. Tilinpäätökseen kuuluvassa toimintakertomuksessa on arvioitava sisäisen valvonnan ja siihen sisältyvän riskienhallinnan asianmukaisuutta ja riittävyttä sekä laadittava sen perusteella sisäisen valvonnan arviointi- ja vahvistuslausuma sisäisen valvonnan tilasta ja olennaisimmista kehittämistarpeista (L valtion talousarviosta 12 a §; A valtion talousarviosta 65.1, 7 §).

¹⁰⁴⁶ Valvontaympäristöllä tarkoitetaan organisaation valvontakulttuuria, jonka muodostavat johdon ja henkilöstön asenteet, johdon toimintaperiaatteet ja toiminta sisäistä valvontaa kohtaan (Ahokas 2012: 27).

¹⁰⁴⁷ Valvontatoiminnot ovat politiikkoja ja menettelytapoja, joilla varmistetaan, että organisaatio toimii johdon asettamisen tavoitteiden mukaisesti. Ne voivat olla luonteeltaan ehkäiseviä, paljastavia, manuaalisia, automaattisia tai johtamiskontrolleja. Ne voidaan jakaa myös toimintaperiaatteisiin ja kontrollitoimenpiteisiin. Toimintaperiaatteilla määritellään, mitä pitäisi tehdä, ja kontrollitoimenpiteet ovat käytännön toimenpiteitä, joilla toimintaperiaatteita toteutetaan. (Ahokas 2012: 34–35.)

¹⁰⁴⁸ Seuranta on prosessi, jonka avulla arvioidaan sisäisen valvontajärjestelmän toimivuutta ja laatua. Se voidaan jakaa jatkuvaan valvontaan ja erillisiin arviointeihin. Jatkuva valvonta on osa esimiesten ja johdon päivittäistä toimintaa ja muun henkilöstön arviointia. Erillisiä arviointeja tehdään ennalta valittuihin tärkeisiin kohteisiin. Ne toteutetaan usein ulkoisen tai sisäisen tarkastuksen suorittamana tarkastuksena. (Ahokas 2012: 42–43.)

¹⁰⁴⁹ Ahokas 2012: 12, 14, 24–26; Heikkilä 2011: 20–22.

¹⁰⁵⁰ Jokipii 2006: 11; Jokipii 2007: 9–10; Ahokas 2012: 132–133, 147.

Pörssi-yhtiöiden hallinnointi- ja ohjausjärjestelmien valvonnan sisällöstä ovat NASDAQ OMX Helsinki Oy, Keskuskauppakamari ja Elinkeinoelämän Keskusliitto antaneet suosituksen, joka sisältää kolme kohtaa: sisäisen valvonnan toimintaperiaatteet, riskien hallinnan järjestäminen ja sisäinen tarkastus. Tavoitteena on toiminnan taloudellisuuden, tehokkuuden ja laillisuuden sekä yrityksessä liikkuvan informaation luotettavuuden valvonta. Kun toiminta on taloudellista ja tehokasta, yhtiön resurssit ovat tarkoituksenmukaisessa käytössä. Lakien ja säädösten noudattaminen on yhtiön toiminnan jatkumisen edellytys pitkällä tähtäimellä.¹⁰⁵¹ Informaation luotettavuutta voi verrata hyvän hallinnon periaatteisiin kuuluvaan luottamuksensuojaan siinä mielessä, että sekä yrityksen johdon että ulkoisten sidosryhmien tulee voida luottaa yrityksestä saamansa informaation oikeellisuuteen ja virheettömyyteen.

Kuten viranomaisen virkavalvonnassa myös yksityisten organisaatioiden sisäisessä laillisuusvalvonnassa on tarkoitus valvoa, että julkista tehtävää hoitavat noudattavat lakia ja täyttävät lainmukaiset velvollisuutensa¹⁰⁵². Jos suunnitelmallista sisäistä valvontaa suorittaa muu kuin organisaation esimiestaho, menettelyyn kuuluu havaintojen raportointi ja kannanoton antaminen esimiehille toimipiteitä varten. Yksityisten organisaatioiden sisäisen laillisuusvalvonnan ja viranomaisen virkavalvonnan oikeudellinen funktio on sama. Kyseessä on epäiltyjen väärinkäytösten ja julkisen toiminnan perustuslain 2.3 §:n edellyttämän lainmukaisuuden selvittämisestä.¹⁰⁵³

Yksityisellä turvallisuusalalla toimivia muita yhtiömuotoja kuin osakeyhtiöitä ei lain nojalla velvoiteta sisäisen valvonnan järjestämiseen vaan sisäinen valvonta perustuu vapaaehtoisuuteen. Keskuskauppakamarin mukaan sellaisten pörssiin listaamattomien suurten yhteisöjen, jotka harjoittavat lakisäätteistä tai muuten yleisen edun kannalta merkittävää toimintaa, tulisi mahdollisuuksien mukaan noudattaa pörssi-yhtiöille laadittua suositusta. Listaamattomille yhtiöille, joiden ei ole katsottu voivan suoraan soveltaa pörssi-yhtiöille annettua suositusta, Keskuskauppakamari on antanut oman suosituksen.¹⁰⁵⁴ Koska yksityisen turvallisuusalan yhtiöiden hoitamiin tehtäviin sisältyy julkisen edun kannalta merkittävää yksilön vapausoikeuksiin puuttuvaa julkisen vallan ja voimakeinojen käyttöä, kaikkien yksityisen turvallisuusalan yritysten olisi aiheellista noudattaa suosituksia.

¹⁰⁵¹ Jokipii 2006: 34; Jokipii 2007: 9; Suomen listayhtiöiden hallinnointikoodi 2010: 20; Ahokas 2012: 129–130.

¹⁰⁵² Husa & Pohjolainen 2002: 251; Merikoski 1976: 10.

¹⁰⁵³ Laillisuusvalvonta sisäasiainministeriössä 2009: 44.

¹⁰⁵⁴ Listaamattomien yhtiöiden hallinnoinnin kehittäminen 2006: 2; Keskuskauppakamarin kannanotto 2006: 1; Ahokas 2012: 130–131.

Julkisia tehtäviä hoitavien yksityisten toimijoiden sisäisestä laillisuusvalvonnasta ei ole yksiselitteistä säännöstä, mitä voidaan valvonnan kohteen oikeussuojan kannalta pitää puutteena¹⁰⁵⁵. Perustuslain 68.1 §:n nojalla sisäministeriö on vastuussa sisäisen turvallisuuden hallinnon asianmukaisuudesta. Sisäinen valvonta on järjestettävä asianmukaisesti viraston omassa toiminnassa ja siinä toiminnassa, josta se on vastuussa (L valtion talousarviosta 24 b §, A valtion talousarviosta 69 §). Puutteena voi pitää myös sitä, että sääntelyssä ei oteta kantaa julkisen hallinnon vastuulla olevien yksityistettyjen ja ulkoistettujen julkisten palvelujen sisäisen laillisuusvalvonnan järjestämiseen.

Jotta julkisen vallan käytön laillisuutta valvottaisiin mahdollisimman yhdenmukaisin perustein riippumatta siitä, onko julkisen vallan käyttäjä julkinen vai yksityinen taho, olisi perusteltua säätää jonkinasteinen sisäinen laillisuusvalvonta pakolliseksi kaikissa yksityisen turvallisuusalan yhtiömuodoissa. Lain velvoittamana yhtiön johto joutuisi pohtimaan yhtiön koko toiminnan lainmukaisuutta eikä vain yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 82 §:n edellyttämien toimintaohjeiden yhteydessä. Näin yhtiön johto voisi ennakolta estää sellaisten käytäntöjen hiljaisen muodostumisen, mikä saattaisi lopulta johtaa viranomaisen puuttumiseen yhtiön toimintaan. Lisäksi yksityisen turvallisuusalan yhtiöiden sisäisen valvonnan lakisääteistä järjestämistä puoltaa se, että nykyisellään eri yhtiöiden sisäiset ohjeistukset ja toimintatavat voivat poiketa sekä toisistaan että vastaavasta viranomaistoiminnasta.

5.2 Sisäinen tarkastus

Julkisessa hallinnossa on järjestettävä sisäinen tarkastus, jos siihen sisäisen valvonnan menettelyjen johdosta on perusteltua tarvetta (A valtion talousarviosta 70 §). Heikkilän mukaan perusteltu tarve syntyy silloin, kun jokin riski on realisoitumassa tai viimeistään silloin, kun sisäisen valvonnan riittävyys tulee pohdittavaksi. Sisäisen tarkastuksen tarkoitus on tukea organisaatiota sen tavoitteiden saavuttamisessa riippumattomalla ja objektiivisella arviointi-, varmennus- ja konsultointitoiminnalla.¹⁰⁵⁶ Määräykset sisäisen tarkastuksen menettelyistä ja asemasta viraston tai laitoksen organisaatiossa annetaan sisäisen tarkastuksen ohjesäännössä (A valtion talousarviosta 70 §).

Sisäministeriön sisäisen tarkastuksen ohjesäännön mukaan tarkastuksella edistetään muun muassa tarkoituksenmukaisuutta ja laillisuutta ministeriön koko toimialalla. Ohjesääntö määrää, että kunkin yksikön johdolla on ensisijainen vastuu

¹⁰⁵⁵ Laillisuusvalvonta sisäasiainministeriössä 2009: 8, 43–44.

¹⁰⁵⁶ Heikkilä 2011: 23–26, 52–53; Yhdistyksen hyvä hallinto 2008: 144.

toiminnan ja talouden sisäisen valvonnan riittävydestä. (SM2008/787.) Kun sisäministeriön sisäinen tarkastus kohdistuu poliisilaitoksiin tai turvallisuusalan valvontayksikköön, se voi välillisesti kohdistua myös yksityisen turvallisuusalan toimijoihin.

Yrityksissä sisäisen tarkastuksen pääasiallinen tarkoitus on toimia johdon ja hallituksen alaisuudessa mutta muuhun organisaatioon nähden ulkoisena, riippumattomana ja objektiivisena toimijana. Sisäisen tarkastuksen tehtäviin ei kuulu vastata sisäisestä valvonnasta eikä sen toimivuudesta, vaan arvioida sisäisen valvonnan riittävyttä ja tehokkuutta.¹⁰⁵⁷ Yksityisen turvallisuusalan yrityksen sisäisestä tarkastuksesta ei ole lainsäädäntöä. Listayhtiöiden hallinnointikoodi kuitenkin edellyttää, että yksityisellä turvallisuusalalla toimivien pörssiyritysten sisäinen tarkastus on järjestetty. Suositus muiden yhtiöiden sisäisen tarkastuksen järjestämisestä on kirjattu listaamattomien yhtiöiden hallinnoinnin kehittämiseksi laadittuun asiakirjaan.¹⁰⁵⁸ Jos sisäisen valvonnan järjestäminen säädettäisiin kaikkien yksityisen turvallisuusalan yhtiömuotojen velvollisuudeksi, sen seurauksena olisi perusteltua velvoittaa lain tasolla yksityisen turvallisuusalan yhtiöt tarvittaessa järjestämään myös sisäinen tarkastus.

5.3 Itsesääntely

Laki kuluttajansuojalain 2 luvun muuttamisesta (29.8.2008/561) lähensi itsesääntelyä ja kuluttajansuojaa. Kuluttajansuojalain 2:2:ssä määriteltiin ensimmäisen kerran hyvän tavan vastaisuus markkinoinnissa ja asiakassuhteessa.¹⁰⁵⁹ Hyvän tavan vastaisuudessa on kyse eettisten sääntöjen, joilla tarkoitetaan paitsi viranomaisen ohjeita käytäntöjen ohjaamiseksi myös toimialan sisäisiä ohjeita, rikkomisesta. Sopimattomuus taas tarkoittaa sellaisia epäasianmukaisia menettelytapoja, jotka voivat vaikuttaa kuluttajan taloudelliseen päätöksentekoon. Asiakassuhde kattaa voimassa olevan sopimussuhteen lisäksi myös elinkeinonharjoittajan ja kuluttajan väliset yhteydenotot sopimussuorituksen jälkeen kuten esimerkiksi tiedon antamisen kuluttajalle tämän oikeuksista kulutushyödykkeen ollessa virheellinen sekä asiakasvalitusten käsittelyn ja velkojen perinnässä käytetyt menettelytavat.¹⁰⁶⁰

¹⁰⁵⁷ Ahokas 2012: 52–53; Heikkilä 2011: 23.

¹⁰⁵⁸ Listaamattomien yhtiöiden hallinnoinnin kehittäminen 2006: 7; Suomen listayhtiöiden hallinnointikoodi 2008: 20.

¹⁰⁵⁹ Muutoksella pantiin täytäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2005/29/EY sopimattomista elinkeinonharjoittajien ja kuluttajien välisistä kaupallisista menettelyistä sisämarkkinoilla (EUVL N:o L 149/22, 11.6.2005).

¹⁰⁶⁰ HE 32/2008 vp s. 19; Huovinen 2009: 3.

Kuluttajansuojalain 2:2 asettaa markkinoijalle välillisen veloitteen seurata yhteiskunnallisia arvoja, jotka puolestaan heijastuvat muun muassa elinkeinonharjoittajan käytännön toimintaan, itsesääntelyyn, eettisiin ohjeisiin ja käytännesääntöihin. Oikeusnormit ja itsesääntely joutuvat keskinäiseen vuorovaikutukseen, koska alakohtainen hyvä tapa ja käytännesääntely muodostuvat itsesääntelyssä. Tällöin on huomioitava oikeudelliset, eettiset ja moraaliset näkökohdat.¹⁰⁶¹ Itsesääntelyllä tuotetaan muun muassa laatustandardeja, sertifiointimenetelmiä, menettelytapaohjeita, luottamussertifikaatteja ja vakioehtoja tuotteiden tai prosessien laadun tai kaupallisen suorituskyvyn parantamiseksi. Tällainen sääntely voi edistää sekä kuluttajien intressejä esimerkiksi tuotteiden tai palveluiden hinnassa ja turvallisuudessa että laajempia intressejä.¹⁰⁶² Ennakollisten ohjeiden kannalta ei ole merkitystä perustuuko normitus itsesääntelyyn vai oikeudelliseen sääntelyyn. Sen sijaan jälkikäteisen valvonnan ja sanktioinnin näkökulmasta itsesääntelyn tutkintakeinot ja sanktiot ovat yleensä laintasoista sääntelyä heikommalla, eikä itsesääntely siten sovi sellaisten osapuolten suojaamiseen, jota eivät itse voi osallistua toimialan prosesseihin.¹⁰⁶³

Täysimittaiselle itsesääntelylle on tunnusomaista, että jokin elinkeinoala, ammattiryhmä tai yhteiskunnan muu osa-alue 1) laatii omaa toimintaansa koskevat säännöt, 2) luo niiden noudattamista tukevan valvontajärjestelmän sanktioineen ja 3) mekanismin, jolla erimielisyydet ja riidat voidaan ratkoa. Sisällöllisesti säännöt koskevat yleensä toiminnan laatua, toimijan suhdetta sidosryhmiinsä tai menettelytapoja. Lisäksi itsesääntelyllä pyritään usein myös toiminnan ja laadun jatkuvaan parantamiseen joko ennakoimalla keskeisten sidosryhmien muuttuvia tarpeita tai reagoimalla niihin.¹⁰⁶⁴ Tällaisessa itsesääntelyn mallissa on erehdyttävästi oikeusjärjestyksen piirteitä¹⁰⁶⁵. Itsesääntelyssä erottuu kolme perinteistä ulottuvuutta, yleiseettinen ja ammatillinen ulottuvuus sekä markkinasääntely, jotka kuvaavat, mihin tavoitteisiin, arvoihin ja standardeihin itsesääntely vastaa. Itsesääntelylle on lisäksi ominaista, että säännöt on laadittu koskemaan myös muita toimijoita kuin asianomaista itseään, ja että sääntelyjärjestelmään osallistuminen on vapaaehtoista¹⁰⁶⁶.

Itsesääntelyn toimivuus riippuu käytännössä muidenkin kuin vain alan toimijoiden keskinäisestä vuorovaikutuksesta. Asiakkaiden osallistuminen itsesääntelyyn jo käytännesääntöjä laadittaessa on tärkeää. Onnistuneen itsesääntelyn saavuttamiseksi on kehitettävä vuoropuhelua ei toimijoiden välillä. Itsesääntelyn toimi-

¹⁰⁶¹ Huovinen 2009: 2.

¹⁰⁶² Sorsa 2009: 1.

¹⁰⁶³ Huovinen 2009: 7.

¹⁰⁶⁴ Sorsa 2009: 1–2; Tala 2005: 19; Tala 2009: 325.

¹⁰⁶⁵ Huovinen 2009: 25.

¹⁰⁶⁶ Tala 2009: 325.

vuus ei perustu auktoriteettiin vaan epäsuoraan valtaan, joka saadaan tai ansaitaan eri toimijoiden ja normien välisessä vuorovaikutuksessa.¹⁰⁶⁷

Käytännössä esiintyy usein pelkästään toimintasäännöistä muodostuvaa itsesääntelyä kuten Turva-alan yrittäjät ry:n ja Suomen vartioliikkeitten liitto ry:n laatimat toimialojaan koskevat eettiset normit¹⁰⁶⁸. Yksityisen turvallisuusalan liiketoiminnan itsesääntely on käytännössä vähäistä. Keskuskauppakamarin itsesääntelyelimet, liiketapalautakunta ja mainonnan eettinen neuvosto, voivat ottaa kantaa yritysten markkinoinnin hyväksyttävyyteen, mutta ne eivät tarkastele markkinoinnin laillisuutta eivätkä sovelle kuluttajansuojalakeja. Liiketapalautakunta antaa ratkaisuja yritysten välisissä markkinointiriita-asioissa. Mainonnan eettisestä hyväksyttävyydestä antaa lausuntoja mainonnan eettinen neuvosto. Asioita käsitellään kuluttajilta tulleiden lausuntopyyntöjen perusteella tai neuvosto voi ottaa asian oma-aloitteisesti käsiteltäväksi, jos asia on yleisesti merkittävä.¹⁰⁶⁹ Pörssiin listatut yhtiöt noudattavat elinkeinoelämän organisaatioiden corporate governance –ohjeistoa, jonka sääntöjen noudattamista valvovat muun muassa pörssin toimielimet ja jonka sääntöjen rikkominen on sanktioitu¹⁰⁷⁰.

5.4 Kansalaisvalvonta

Oikeuden kansalaisvalvontaan voi katsoa perustuvan oikeusvaltioperiaatteeseen. Se voidaan johtaa sekä perustuslain 2.2, 12.1 ja 14.4 §:issä taatuista yksilön osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksista että muusta lainsäädännöstä. Sen ilmene-mismuodot voivat olla hyvin moninaiset, eikä sen keinoista ole täsmällistä sääntelyä. Yleensä kansalaisvalvonta on tyypiltään suunnittelematonta ad hoc –valvontaa. Kansalaisvalvonnan eri muotojen arvellaan lisääntyneen viime vuosikymmeninä. Siihen on osaltaan vaikuttanut hallinnon kehittämisessä 1990-luvun alusta vallinneet pyrkimykset muodostaa asiakassuhde hallinnon ja kansalaisten välille. Julkinen valta on muuttunut hallitsijasta palvelujen tarjoajaksi.¹⁰⁷¹ Hallinnon asiakas ja julkisten palvelujen käyttäjä on ottanut roolin oikeutensa tiedostavana ja oikeuksiaan vaativana kuluttajana, joka valvoo palvelujen toteuttamistapoja sekä omien oikeuksiensa ja etujensa tai yleisen edun toteutumista.

Kuluttajan rooli istuu yksityiselle turvallisuusosalalle huonosti. Yksityisen turvallisuusalan palvelujen asiakas on usein eri kuin palvelun varsinainen käyttäjä tai hyödynsaaja. Esimerkiksi lentoasemien turvatarkastuspalveluja käyttää lento-

¹⁰⁶⁷ Huovinen 2009: 25–27.

¹⁰⁶⁸ Tala 2009: 325; Turva-alan yrittäjät ry:n eettiset säännöt; Suomen vartioliikkeitten liitto ry 2014.

¹⁰⁶⁹ Saine 2008: 123–124.

¹⁰⁷⁰ Tala 2009: 326.

¹⁰⁷¹ Halila & Aer 2011: 4.

matkustaja, mutta asiakas on palvelun hankkinut lentoaseman pitäjä. Vastaavasti jalkapallo-ottelun järjestäjän hankkimasta järjestyksenvalvontapalvelusta hyötyy ensisijaisesti ottelun yleisö eikä palvelun turvallisuusalan yritykseltä ostanut asiakas eli ottelun järjestäjä. Sekä yksityisten turvallisuuspalvelujen asiakkaat että käyttäjät ja hyödynsaajat on jätetty kuluttajansuojalain soveltamisalan ulkopuolelle. Kun yksityisen elinkeinonharjoittajan valvontaan tarkoitettut kuluttajansuojakeinot eivät ole käytettävissä, valvontakeinona on monesti epävirallinen kansalaisvalvonta. Parhaimmillaan se täydentää julkista valvontaa. Se voi kiinnittää huomiota viralliselta julkiselta valvonnalta huomaamatta ja huomiotta jääviin laillisuus- ja tarkoituksenmukaisuusseikkoihin. Kansalaisvalvonta saattaa johtaa virallisen valvonnan käynnistävään kanteluun tai viranomaisen oma-aloitteiseen valvontaan esimerkiksi medioissa esiin tuotujen epäkohtien johdosta.

Erilaiset tekniset ratkaisut ja välineet kuten älypuhelimet, internet ja sosiaalinen media ovat helpottaneet viranomaisen valvontatoimenpiteisiin johtavan yksityisen kansalaisvalvonnan harjoittamista, mikä ei aina ole aivan ongelmaton kuten kotietsinnän edellytyksiä koskevan kantelun ratkaisu osoittaa:

Rikoskomisarion mukaan poliisille tuli internetin kautta nimetön vihje mahdollisesta kannabiksen kasvatuksesta. Vihjetietoon oli liitetty kopio kantelijan Facebook-sivustosta, jossa hän kertoi laittaneensa uuden sadon taas kasvamaan ja kertoi kasvatusolosuhteista. Tämän jälkeen kantelijan taustaa selvitettiin, jolloin kävi ilmi, että häntä on aiemmin epäilty "RL 50 luvun mukaisista rikoksista" – kyseinen rikoslain luku käsittelee huumausainerikoksia. Tällöin rikoskomisario päätti, että asiaa käydään selvittämässä kantelijan asunnolla.

--

Kantelija teki 7.8.2010 poliisille internetin kautta rikosilmoituksen, jossa todetaan mm. seuraavaa. "Kotiimme tehtiin laiton kotietsintä 20.3.2010 väärän ilmiannon seurauksena."

--

Tässä tapauksessa asian arviointia vaikeuttaa se, ettei ole tiedossa, minkä sisältöisiä Facebook-merkinnät tarkkaan ottaen olivat ja oliko poliisi mahdollisesti varmistanut, että ne todella olivat kantelijan tekemiä.

Vihjettä seuranneessa kotietsinnässä kantelijan asunnon pesu- ja saunatiloissa löydettiin kasvamassa erilaisia laillisia koristekasveja, minkä perusteella vihje osoittautui perättömäksi.¹⁰⁷² Sosiaalisen median mahdollistama kansalaisvalvon-

¹⁰⁷² EOAK 5.9.2009 Dnro 3644/4/10.

ta saattaa siis lisätä puutteellisiin tietoihin perustuvien perättömien vihjeiden määrää.

Kansalaisvalvonnan yleistä etua valvovat muodot voivat johtaa myös viranomaisen oma-aloitteisiin valvontatoimenpiteisiin kuten eduskunnan oikeusasiamiehen lehtiartikkelin pohjalta käsiteltäväksi ottamassaan asiassa:

Päätin vielä selvittää omana aloitteenani Helsingin Sanomissa olleen artikkelin pohjalta henkilökannerin käyttöönoton lentoasemalla. Olen tässä asiassa ottanut tutkittavaksi kysymyksen siitä, onko kyseisen laitteen käyttö yksityisen Ilmailuhallinnon luvalla toimivien turvatarkastajien suorittamissa turvatarkastuksissa sopuoinnussa perustuslain 124 §:n kanssa.¹⁰⁷³

Sosiaalinen media voi yhdistyä myös muihin kansalaisvalvonnan keinoihin. Vaasassa sai syksyllä 2013 suurta julkisuutta tapaus, jossa tavaratalon vartija oli ottanut lapselta pois ilmapallon lapsen isän näkemyksen mukaan perusteetta. Isä kuvasi tapahtuman ja laittoi tallenteen sosiaaliseen mediaan, missä se levisi laajalti yleiseen tietoisuuteen, ja aiheutti paheksuntaa sosiaalisessa mediassa sekä kirjoittelua maakuntalehdessä.¹⁰⁷⁴ Lopulta tavaratalon edustaja pahoitteli lehtiartikkelissa vartijan käytöstä, mitä tuskin olisi tapahtunut ilman tapauksen saamaa julkisuutta. Tämänkaltainen ”kansalaistuomio” saattaa joissain tapauksissa olla perusteettomaksi koetun toimenpiteen kohteen mielestä riittävä, eikä hän katso tarpeelliseksi kannella asiasta. Tutkittua tietoa ei ole, voisiko sosiaalisessa mediassa kansalaisten epäkohdiksi kokemista asioista käytävällä kantaaottavalla keskustelulla olla kantelujen määrää vähentävä vaikutus.

Sosiaalisen median käytössä vastakkain voivat joutua oikeus yksityisyyden suojaan ja yleinen etu. Helsingin poliisilaitoksen menettelystä julkaista lapsen seksuaalisesta hyväksikäytöstä epäillystä henkilöstä taltioitu valvontakameran kuva Facebook-yhteisöpalvelussa tehtiin kantelu, jossa kantelija katsoi kuvan julkaisemisen loukkaavan epäillyn yksityisyyden suojaa, koska häntä ei vielä oltu oikeudessa todettu syylliseksi ja koska julkaiseminen saattoi altistaa epäillyn internetissä kuvan nähneiden esittämien uhkauskomenttien perusteella vaaraan sekä aiheuttaa muutakin vahinkoa. Apulaisoikeusasiamies totesi ratkaisussaan seuraavaa:

¹⁰⁷³ EOAK 8.6.2009 Dnrot 1242/4/07, 1447/2/07 ja 1223/2/08.

¹⁰⁷⁴ Hautala 2013: 2.

Pidän sinänsä mahdollisena, että tapahtuneesta rikoksesta, sen tekotavasta ja – olosuhteista tiedotetaan muun muassa, jotta saataisiin estää rikosten jatkuminen tai saataisiin ehkä esiin muita saman tekijän uhriksi joutuneita ottamaan yhteyttä poliisiin.

--

Asiassa ovat olleet ainakin osaksi vastakkain yleinen etu ja yksityisyyden suoja. Mitä vakavamman rikoksen tutkinnasta on kysymys, sitä painavammaksi yleisen edun vaatimukset eli tarve rikoksen selvittämiseen tulee. Toisaalta epäillyllä on oikeus yksityisyyden suojaan. Yleinen etu voi kuitenkin vähentää oikeutta yksityisyyden suojaan ja tietyissä tilanteissa syrjäyttää sen.¹⁰⁷⁵

Edellä mainitussa tapauksessa kuvan julkaiseminen liittyi poliisin suorittamaan viralliseen esitutkintaan ja sitä koskevaan tiedottamiseen, mihin on sovellettava muun muassa julkisuuslakia.

Kun sosiaalista mediaa käytetään epävirallisen kansalaisvalvonnan välineenä, siihen liittyy useita oikeudellisia näkökulmia. Koska kansalaisvalvonnan julkisuutta sääntelevä lainsäädäntö puuttuu, sen laillisuutta on arvioitava muun lainsäädännön nojalla. Mahdollisen rikoksen tutkintaoikeus on vain viranomaisella, mutta sosiaalisessa mediassa yleensä puutteellisten tosiasiatietojen pohjalta käytyä keskustelua voisi luonnehtia epäviralliseksi tutkinnaksi. Yhteisöpalvelujen kansalaiskeskusteluissa henkilöä voidaan epäillä esimerkiksi toimivaltuuksien ylittämisestä kuten vaasalaisen tavaratalon vartijaa koskevassa tapauksessa, vaikka keskustelijoilla ei ole asiantuntemusta eikä tosiasiallista tietoa tapahtumien kulkua, vaan keskustelu perustuu pelkästään toimenpiteen kohteen tekemään yhteisöpalvelupäivitykseen. Keskustelijoiden myötätunnon saa helposti puolelleen muiden kuin tosiasia-perusteiden nojalla yhteisöpalvelupäivityksen tekijä eikä perusteettomaksi koetun toimenpiteen suorittaja.

Tutkimustietoa yksityiseen turvallisuusalaan kohdistuvan kansalaisvalvonnasta ei ole, mutta sen voi olettaa kohdistuvan sekä asianosais- että yleisövalvonnan osalta pääasiassa yksityisen turvallisuusalan tosiasiallisessa toiminnassa suoritettuihin toimenpiteisiin, niiden laillisuuteen ja tarkoituksenmukaisuuteen, toimenpiteiden kohteena olevien yksilöiden ja palvelujen käyttäjien oikeuksiin sekä yleiseen etuun. Tällöin valvonta kohdistuu perustuslaissa säädettyihin oikeuteen työhön ja elinkeinovapauteen (PL 18 §), perusoikeuksien turvaamiseen (PL 22 §), vastuuseen virkatoimista (PL 118 §) ja hallintotehtävän antamiseen muulle kuin viranomaiselle (PL 124 §).

¹⁰⁷⁵ EOAK 14.5.2013 Dnro 2543/4/12. Ks. myös EOAM 14.5.2013 Dnro 1656/4/13.

6 Yhteenveto

Luvun aluksi kootaan yhteen yksityisen turvallisuusalan valvontakeinot, niiden funktiot ja oikeudelliset rajat, joita on valvottava. Sen jälkeen tarkastellaan yksityisen turvallisuusalan valvontajärjestelmää, ja miten se eroaa Flamholzin yleisestä valvontajärjestelmän mallista.

6.1 Valvonnan keinot, niiden funktiot ja valvottavat oikeudelliset rajat

Oikeudelliselta kannalta keskeisintä yksityiseen turvallisuusalaan kohdistuvassa valvonnassa on perustuslain 22 §:ssä säädetyn perusoikeuksien turvaamista ja 124 §:ssä säädetyn hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle koskevien määräysten toteutumisen valvonta. Myös muu laillisuusvalvonta, yksityisiä turvallisuuspalveluja hankkineiden asiakkaiden, toimenpiteiden kohteina olevien yksilöiden oikeuksien sekä yleisen edun valvonta on tärkeää (ks. taulukko 13).

Taulukko 13. Valvonnan keinot ja valvottavat oikeudelliset rajat.

	PL 124 §	PL 22 §	Laillisuus	Asiakkaiden oikeudet	Toimenpiteiden kohteiden oikeudet	Yleinen etu
Valvonnallinen yhteistyö						
Tosiasiallisen toiminnan ennakkollinen ja ajantasainen valvonta	x	x	x	x	x	x
Valvonnan mahdollistavan tiedon kokoaminen	x	x	x	x	x	x
Koulutusjärjestelmän valvonta	x	x	x	x	x	x
Julkisen valvonnan keinot						
Hallintovalvonta	x	x	x	x	x	x
Oikaisumenettely ja muutoksenhaku			x			
Yleinen laillisuusvalvonta	x	x	x		x	x
Virkavastuun toteuttaminen	x	x	x		x	x
Kuluttajansuoja			x	x		
Yksityisen valvonnan keinot						
Sisäinen valvonta ja tarkastus			x			
Itsesääntely			x	x		
Kansalaisvalvonta	x	x	x	x	x	x

Yksityisen turvallisuusalan oikeudellisten rajojen valvonta on kattavinta valvonnalliseen yhteistyön ja julkisen valvonnan keinoin, joilla valvotaan elinkeinotoimintaa ja ammatinharjoittamista sekä säännösten ja päätösten noudattamista. Yksityisen valvonnan keinoilla valvottavia rajoja lähestytään varsin kapeasti. Keinoilla palvellaan ensisijaisesti yrityksen sisäisen toiminnanohjauksen tarpeita.

Poikkeuksen tekee epävirallinen kansalaisvalvonta, jolla voidaan paneutua kaikkien oikeudellisten rajojen valvontaan, mutta joka ei vaikuttavuudeltaan ole tehokasta, ellei sen johdosta käynnisty virallisen julkisen valvonnan toimenpiteitä.

Merikosken valvonnan pääfunktioiden mukaan valvonnan mahdollistavan tiedon kokoamisessa käytetyt keinot ovat valvonnanalaisen toiminnan tarkkailua. Tosiasiallisen toiminnan ajantasainen valvonta, koulutusjärjestelmän valvonta ja kansalaisvalvonta ovat sekä valvonnanalaisen toiminnan tarkkailua että epäkohtien syntyminen estämistä. Tosiasiallisen toiminnan ennakkollisen valvonnan, preventiivisen hallintovalvonnan, sisäisen valvonnan ja itsesääntelyn funktiona on estää epäkohtien syntyminen. Havaittuihin epäkohtiin voidaan puuttua repressiivisen hallintovalvonnan, oikaisumenettelyn, muutoksenhaun, virkavastuun toteuttamisen, kuluttajansuojan ja sisäisen tarkastuksen keinoin. Myös yleisen laillisuusvalvonnan tavoitteena on epäkohtien poistaminen osoittamalla ja saattamalla ne toimijan tietoisuuteen, minkä jälkeen toimijan odotetaan omaaloitteisesti ryhtyvän toimenpiteisiin virheen korjaamiseksi.

Yksityiseen turvallisuusalaan kohdistuvat valvontakeinot voidaan edelleen jakaa joko aktiivisiin tai passiivisiin sekä vireillepanotavan mukaan toimintavelvollisuuteen tai oma-aloitteisuuteen pohjautuvaan, ja asiakkaan tai muun yksityisen aloitteesta vireille pantuun valvontaan. Valvonnallinen yhteistyö ja hallintovalvonta ovat aktiivista ja valvonnasta vastaavan toimintavelvollisuuteen tai oma-aloitteisuuteen pohjautuvaa valvontaa. Oikaisumenettely ja muutoksenhaku, yleinen laillisuusvalvonta, virkavastuun toteuttaminen, kuluttajansuoja ja yksityinen valvonta ovat pääosin passiivisia valvontakeinoja, jotka tulevat vireille yleensä muun kuin viranomaisen aloitteesta.

Aikaperspektiivistä tarkastellen valvonnassa painottuvat repressiiviset valvontakeinot. Selkeästi ennakkollisia valvontakeinoja ovat tosiasiallisen toiminnan ennakkollinen valvonta ja preventiivinen hallintovalvonta. Sekä ennakkollisen että jälkikäteisen valvonnan piirteitä on koulutusjärjestelmän valvonnassa ja valvonnan mahdollistavan tiedon kokoamisessa, joka tapahtuu preventiivisen hallintovalvonnan jälkeen ja edeltää repressiivisiin valvontatoimenpiteisiin ryhtymistä. Ajantasaisina valvontakeinoina voidaan pitää epävirallista kansalaisvalvontaa ja tosiasiallisen toiminnan valvontaa, jossa ajantasaisuus toteutuu käytännössä vain henkilön kiinniottamista ja säilöissäpitoa koskevana poliisin kannanottona.

Valvonnan funktiot liittyvät oleellisesti myös yksityisen turvallisuusalan ulkoiseen valtioneuhjaukseen, joka kuuluu koulutuksen ohjausta lukuun ottamatta sisäministeriölle. Ohjauksella pyritään ennakolta estämään epäkohdat, jotka voivat uhata oikeudellisia rajoja. Keskeisin ohjausta palveleva valvontakeino on hallin-

tovalvonta, erityisesti lupamenettely. Myös oikeussuojakeinoilla ja kuluttajansuojalla voidaan toteuttaa valtioneuhjasta.

6.2 Yksityisen turvallisuusalan valvontajärjestelmä

Vastuu yksityisen turvallisuusalan julkisen virallisen valvonnan järjestämisestä on jakautunut viidelle eri ministeriölle. Sisäministeriölle kuuluvat hallintovalvonta, tosiasiallisen toiminnan valvonta ja osa koulutuksen valvonnasta. Tehtävistä vastaavat Poliisihallitus, sen turvallisuusalan valvontayksikkö sekä poliisi- ja pelastuslaitokset. Oikeusministeriön hallinnonalaan kuuluu osa hallinnon oikeussuojajärjestelmään (tuomioistuimet) ja kuluttajansuojaan (kuluttajariitalautakunta) liittyvistä valvontatehtävistä. Liikenne- ja viestintäministeriölle on annettu lentoasemien turvatarkastajien hallintovalvonta, josta käytännössä huolehtii Liikenteen turvallisuusvirasto. Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla toimivat kuluttaja-asioista vastaava Kilpailu ja –kuluttajavirasto sekä sen ohjauksessa kuluttajaneuvontaa hoitavat maistraatit. Opetus- ja kulttuuriministeriölle sekä Opetushallitukselle kuuluu näyttötutkintojärjestelmään perustuvan yksityisen turvallisuusalan koulutuksen valvonta. Yksityinen ulkoinen valvonta toteutuu kansalaisvalvontana, joka muodostuu yksilöiden ja erilaisten yksityisten organisaatioiden verkostoista. Yksityisen turvallisuusalan sisäinen valvonta kytkeytyy valvontajärjestelmään yksityisen turvallisuusalan toimijoiden ja viranomaisten valvonnallisessa yhteistyössä.

Lain poliisiin, tullin ja rajavartiolaitoksen yhteistoiminnasta (11.9.2009/687) 8 §:n mukaan PTR-viranomaiset edistävät tehtäviensä ja toimivaltuuksiansa puitteissa toistensa tehtäviin kuuluvia yleisen järjestyksen ja turvallisuuden, tavaroiden maahantuonnin ja maastaviennin, henkilöiden maahantulon ja maastalähdön sekä ulkomaalaisten maassaolon laillisuuden valvontaa. Poliisia velvoittaa yhteistyöhön myös poliisilain 1:1.1, jonka mukaan poliisin on toimittava turvallisuuden ylläpitämiseksi yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa. Vastaava velvoite on säädetty pelastuslaitokselle pelastuslain 42.1 §:ssä. Poliisi- ja pelastuslakeihin sisältyvät myös säännökset velvollisuudesta antaa ja oikeudesta saada virka-apua¹⁰⁷⁶ (Poll 9:1–2; PelastusL 49–50 §). Tullin oikeudesta saada virka-apua toiselta viranomaiselta tullilaitokselle kuuluvan tehtävän suorittamiseksi säädetään tullilain (29.12.1994/1466) 19 §:ssä. PTR-viranomaisten lisäksi valvontayhteistyöhön on lailla velvoitettu valvonnallisesta yhteistyöstä vastaavan yksityisten

¹⁰⁷⁶ Virka-apu tarkoittaa, että virka-apua antava viranomainen käyttää toimivaltuuksiaan toiselle viranomaiselle, virka-avun pyytäjälle kuuluvan hallintotoimen toteuttamiseksi (Helminen, Kuusimäki & Rantaeskolä 2012: 442.)

ja julkisten toimijoiden verkoston toimijat. Yksityisen turvallisuusalan valvontajärjestelmän muiden toimijoiden välisestä yhteistyöstä ei ole säännöksiä.

PTR-viranomaiset suorittavat valvontayhteistyötä myös ilman, että siitä olisi nimenomaisesti säädetty, hoitamalla koordinoitusti omia virkatehtäviään yhteisen päämäärän saavuttamiseksi tai edistämiseksi¹⁰⁷⁷. Lailla sääntelemättömässä valvontayhteistyössä viranomaisten vastuut ja velvollisuudet eivät aina ole selvät. Esimerkiksi turvatoimilain 3 §:ssä säädetään toimivaltaisen viranomaisen toimeenpanoon ja säännösten noudattamiseen liittyvät tehtävät. Lain 2 §:n nojalla toimivaltaisia viranomaisia ovat Merenkululaitos, rajavartiolaitos, poliisi ja tulli, joilla kaikilla olisi 3 §:n mukaan velvollisuus valvoa turvatoimiasetuksen ja lain noudattamista. Toimivaltaisten viranomaisten omista erityistehtävissä säädetään 4–7 §:issä. Eduskunnan apulaisoikeusasiamies on kiinnittänyt satamien turvatarkastuksia koskevassa ratkaisussaan huomiota siihen, että viranomaisten valvontavelvollisuuden sisällöistä on käytännössä ilmennyt epäselvyyttä ja esittänyt harkittavaksi lain täsmentämistä.

¹⁰⁷⁷ Helminen, Kuusimäki & Rantaeskola 2012: 482.

V VALVONNAN KEHITTÄMISMAHDOLLISUUKSIA

Tässä pääluvussa pohditaan yksityisen turvallisuusalan sääntelyn kehittämistä ja sääntelyn niin sanottuja uusia muotoja täydentämään nykyisiä yksityisen turvallisuusalan valvontakeinoja. Aluksi tarkastellaan lyhyesti meneillään olevia yleisiä sääntelyn kehittämissuuntauksia. Sen jälkeen luodaan katsaus siihen, miten yksityisiä turvallisuuspalveluja koskevaa lainsäädäntöä voitaisiin kehittää perustuslain 22 §:n julkiselle vallalle annettua perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoitetta edistävasti sekä miten lain nojalla yksityisten turvallisuuspalvelujen hoidettavaksi annettujen julkisten tehtävien valvontaa voitaisiin täydentää kuluttajansuojan ja asiakkaansuojan keinoin. Valvonnan edelleen tehostamista pohditaan itsesääntelyn ja sille pohjautuvan yhteissääntelyn tarjoamin keinoin.

1 Sääntelyn kehittämissuuntauksia

Samaan aikaan kun yksityinen turvallisuusala on kasvanut, julkisen hallinnon rakenteet ovat vahvassa murroksessa muun muassa julkisen hallinnon tehokkuusvaatimusten, New Public Management –ajattelun sekä yksityistämis- ja ulkoistamiskehityksen myötä. Säädettyä oikeutta toteutetaan ja valvotaan julkisten organisaatioiden avulla, jolloin organisatoriset muutokset heijastavat myös lainsäädännön muutoksia. Toisaalta taas julkisen hallinnon tehtävä- ja toimintatapamuutokset heijastuvat puolestaan lainsäädäntöön.¹⁰⁷⁸

Kehittyneissä maissa toteutetaan nykyään lainsäädännön ja sääntely-ympäristön laadun kehittämiseksi samansuuntaisia paremman sääntelyn ohjelmia¹⁰⁷⁹. Suomessa Paremman sääntelyn toimintaohjelma valmistui vuonna 2006 yhtenä taustatekijänään OECD:n vuonna 2003 valmistunut Suomen lainsäädäntötoimintaa kriittisesti arvioinut maatutkimus. Oikeusministeriön tutkimusstrategiassa 2007–2012 yhtenä lainsäädäntötutkimuksen kannalta keskeisenä tiedon puutteena mainittiin muun muassa säädösohjaus ja sen uudet vaihtoehdot.¹⁰⁸⁰

Eri maissa onkin viime vuosina kiinnostuttu yhä enenevässä määrin sääntelyn niin sanotuista uusista muodoista, joissa ytimenä on joko kokonaan tai tärkeiltä osin valtiosta ja lainsäätäjistä erillään toteutettava sääntely, normien laadinta ja niiden valvonta ja sanktiointi. Voidaankin puhua perinteisen julkisen, lainsäädännön eri instrumenttien muodostaman sääntelyn rinnalle ja vaihtoehdoksi

¹⁰⁷⁸ Paremman sääntelyn toimintaohjelma 2006: 121.

¹⁰⁷⁹ Paremman sääntelyn toimintaohjelma 2006: 85–90.

¹⁰⁸⁰ Lasola & Tala 2009: 6, 8.

syntyneestä yksityisestä sääntelystä, joka nousee säätelyn kohteiden tarpeista ja intresseistä.¹⁰⁸¹ Sääntelyn uudet muodot jaetaan usein itsesääntelyyn, säädösjärjestelmän puitteissa toteutettaviin, yhteissääntelyyn ja säädösjärjestelmän ulkopuolisiin vaihtoehtoihin. Näitä voi karkeasti kuvata asteikolla, jossa keskeisenä ulottuvuutena on julkisen vallan mukanaolon aste. Ääripäinä ovat julkisesta valasta kokonaan irralleen luotu aito itsesääntely sekä perinteinen lainsäädäntö sanktioineen ja viranomaisvalvontoineen. Näiden välimaastoon asettuu yhteissääntely, jossa julkinen valta lainsäätäjänä tai muuna julkisen vallan käyttäjänä ja yksityinen taho ovat mukana omilla panoksillaan.¹⁰⁸²

Sääntelyn uudet muodot toteuttavat kolmenlaisia funktioita. Ne voivat toimia myöhemmin laadittavan lainsäädännön edeltäjinä tai esikuvana. Niillä saatetaan täydentää ja konkretisoida voimassa olevaa säädettyä oikeutta. Sääntelyn uudet muodot voivat myös toimia itsenäisinä normeina ohjaten kohteenaan olevia toimijoita säädetyistä oikeudesta riippumatta.¹⁰⁸³

Kun lakia yksityisistä turvallisuuspalveluista 2000-luvun vaihteessa valmistettiin, yksityisen turvallisuusalan elinkeinonharjoittajat kiinnittivät huomiota alan viranomaisvalvonnan lisäämistarpeisiin¹⁰⁸⁴. Rungas vuosikymmen myöhemmin yksityisen turvallisuusalan toimijoille tehtyjen kyselytutkimusten valossa yksityisen turvallisuusalan valvontaa ei edelleenkään pidetä riittävänä ja siitä johtuen viranomaisten ajatellaan tarvitsevan valvontaa varten lisää resursseja¹⁰⁸⁵. Myös Poliisihallituksen ja apulaisoikeusasiamiehen näkemysten mukaan yksityisen turvallisuusalan valvonnan ja koulutuksen terävöittäminen on välttämätöntä. Apulaisoikeusasiamies painottaa poliisin valvontavastuuta ja peräänkuuluttaa riittävää panostusta yksityisen turvallisuusalan valvontaan. Lisäksi apulaisoikeusasiamies toteaa:

Erittäin keskeistä on myös, että yksityistä turvallisuusalaa koskevaa lainsäädäntöä selkeytetään. Tämä on tärkeää ensinnäkin kansalaisnäkökulmasta. Toimivaltuuksien tulisi niin selkeästi määriteltä, että kuka tahansa voi helposti saada tietoonsa, mitä yksityisen turva-alan toimijat voivat lain mukaan tehdä. ..Tässä asiassa saamani selvitys viittaa myös vahvasti siihen, että säännökset eivät ole alan toimijoidenkaan näkökulmasta riittävän selkeät. .. Erittäin suuri kysymys on se, mikä on työnjako poliisin ja yksityisen turvallisuusalan välillä.

¹⁰⁸¹ Tala 2009: 323–324.

¹⁰⁸² Paremmen sääntelyn toimintaohjelma 2006: 125; Tala, Pakarinen & Kyttä 2009: 1, 67.

¹⁰⁸³ Tala 2009: 343.

¹⁰⁸⁴ HE 69/2001 vp s. 126–127.

¹⁰⁸⁵ Paasonen 2013: 22; Paasonen, Ellonen & Sutela 2012: 1224.

*Viimeistään sen jälkeen, kun uusi lainsäädäntö tulee voimaan, tulee myös poliisin arvioida omia toimintamallejaan uusien säännösten valossa.*¹⁰⁸⁶

Yksityisen turvallisuusalan valvonnan lisääminen alan elinkeinonharjoittajien toivomalla tavalla lisäisi väistämättä myös sääntelyä, mikä ei ole Suomen lainsäädännön kehittämistavoitteiden mukaista. Tavoitteena on pikemminkin sääntelyn aiheuttaman hallinnollisen taakan keventäminen. Tämä on ollut suuntauksena myös yksityisen turvallisuusalan sääntelyssä. Vuoden 2015 laissa yksityisistä turvallisuuspalveluista on viranomaisen tehtäviä keventäviä säännöksiä, mikä turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijan kannalta tarkoittaa esimerkiksi sitä, ettei sen toimipaikkoja välttämättä enää tarkasteta joka toinen vuosi.¹⁰⁸⁷

Ongelmakohtien ja puutteiden poistaminen sääntelyä lisäämällä tai kehittämällä on toki luonnollinen ajatus ratkaisuksi, koska lainsäädännöllä on suomalaisen yhteiskunnan kehittämisessä perinteisesti ollut keskeinen asema. Lainvalmistelua on ohjannut perinteinen ajattelu vahvasti viranomaisnormistoon perustuvasta lainsäädännöstä ja vaihtoehtoisia sääntelyjärjestelmiä on osittain siitä syystä käytetty suhteellisen vähän.¹⁰⁸⁸ Pääministeri Sipilän hallitusohjelmassa tähän pyritään saamaan muutos. Tavoitteena on säädöksille vaihtoehtoisten ohjauskeinojen käytön lisääminen.¹⁰⁸⁹

Yksityisen turvallisuusalan toimijoiden ja viranomaisten näkemykset valvontatarpeet tyydyttävistä ratkaisuista sekä sääntelyn yleiset kehittämissuunnaukset ovat siis osin vastakkaiset. Kun lisäksi ottaa huomioon koko yhteiskunnassa ja erityisesti julkisessa hallinnossa vireillä olevat tehokkuutta, tuottavuutta ja taloudellisia säästöjä edellyttävät kehitystrendit, vaatimukset viranomaisten lakisääteisen ja nykyisenkaltaisen valvonnan ja resurssien lisäämisestä eivät vaikuta realistisilta. Yksityisen turvallisuusalan valvonnassa havaittujen epäkohtien ja puutteiden poistamiseksi olisi syytä kartoittaa muitakin ratkaisumahdollisuuksia, joilla valvontaa voitaisiin tehostaa lisäämättä kuitenkaan viranomaisten velvollisuuksia ja resurssitarpeita.

¹⁰⁸⁶ EOAK 12.12.2012. Dnro 4402/2/10.

¹⁰⁸⁷ HE 22/2014 vp s. 1, 16, 18–12, 82–83, 137, 146–147; Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma 29.5.2015: 27.

¹⁰⁸⁸ Paremmen sääntelyn toimintaohjelma 2006: 131.

¹⁰⁸⁹ Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma 29.5.2015: 27.

2 Yksityisiä turvallisuuspalveluja koskevan lainsäädännön kehittäminen

Yksityisen turvallisuusalan sääntelystä on puuttunut kokonaisnäkemys. Lainsäädäntöä kehitettäessä on vastattu vain yksittäisiä erityiskysymyksiä koskevan sääntelyn tarpeeseen ottamatta huomioon, millaisen kokonaisuuden osasta on kyse.¹⁰⁹⁰ Yksityisen turvallisuusalan sääntelyn ensimmäisen kokonaisuudistuksen yhteydessä 2000-luvun vaihteessa asiasta ei käyty julkista keskustelua eikä punnintaa eri sääntelykeinojen välillä tehty. Tuolloin lakiesityksestä annetuissa asiantuntijalausunnoissa nousivat esille käytännöllisesti katsoen samat kysymykset, joita pidetään ajankohtaisina epäkohtina nykyäänkin runsaan vuosikymmenen kuluttua.

Vuoden 2015 lain yksityisistä turvallisuuspalveluista pääasiallinen tavoite oli yksityisiä turvallisuuspalveluja koskevan sääntelyn selkiyttäminen keskittämällä sitä koskeva lainsäädäntö yhteen lakiin, joka käsittäisi vartijoita, järjestyksenvalvoja ja turvasuojaajia koskevat säännökset. Viranomaisvalvontaa koskevat säännökset pysyivät esityksessä pääosin ennallaan. Vartioimisliike-, järjestyksenvalvonta- ja turvasuojaustoiminnan sekä voimankäyttökouluttajien, asekouluttajien ja järjestyksenvalvojakouluttajien yleisestä valtakunnallisesta valvonnasta ja ohjauksesta vastaa edelleen Poliisihallitus. Poliisilaitoksille kuuluu omalla toimialueellaan vartioimisliike-, järjestyksenvalvonta- ja turvasuojaustoiminnan sekä vartijoiden, voimankäyttökouluttajien, asekouluttajien, järjestyksenvalvojen, järjestyksenvalvojakoulutuksen järjestäjien, järjestyksenvalvojakouluttajien, turvasuojaajien ja vastaavien hoitajien toiminnan valvonta.¹⁰⁹¹

Vuoden 2015 laissa järjestyksenvalvonta- ja turvasuojaustoimintaa säädettiin alan elinkeinonharjoittajien toiveiden mukaisesti luvanvaraiseksi. Turvallisuusalan elinkeinolupaa koskevat säännökset vastaavat pääosin vuoden 2002 lain vartioimisliikelupaa koskevia säännöksiä. Tapahtumailmoituksen laatimis- ja säilytysvelvollisuus ulotettiin myös järjestyksenvalvojaan ja hänen työnantajaansa silloinkin, kun työnantaja ei ole turvallisuusalan elinkeinoluvan haltija. Toimenpiteen kohteen oikeusturvan kannalta merkityksellistä on, että turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijan palveluksessa olevalle järjestyksenvalvojalle säädettiin vartijan tapaan velvollisuus ilmoittaa toimenpiteen peruste sen kohteelle.¹⁰⁹²

Vuoden 2015 laki keventää viranomaisen tehtäviä kolmella tavalla. Ensinnäkin Poliisihallituksen ja poliisilaitosten ei enää tarvitse ilmoittaa toisilleen esimerkik-

¹⁰⁹⁰ Kerttula 2010: 449.

¹⁰⁹¹ HE 22/2014 vp s.1, 16, 18, 82, 137.

¹⁰⁹² HE 22/2014 vp s.1, 17–18, 54–55, 124, 133; Paasonen 2013: 22; Paasonen, Ellonen & Sutela 2012: 1224.

si laissa tarkoitetun hyväksymisen peruuttamisesta. Tieto on tarvittaessa saatavilla turvallisuusalan valvontarekisteristä. Toiseksi poliisin velvollisuudesta tarkastaa joka toinen vuosi turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijoiden toimipaikat luovuttiin. Poliisille jää edelleen kuitenkin tarkastusoikeus, mutta ei velvollisuutta siihen. Kolmanneksi poliisilaitokset voivat käyttää vartijan tehtävissä myös turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijan palveluksessa olevaa yksityistä vartijaa, mikä edellytti muutoksia lakiin poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta.¹⁰⁹³

Kaikkea turvatarkastustoimintaa ja sen valvontaa ei säännellä vuoden 2015 laissa yksityisistä turvallisuuspalveluista. Siinä viitataan muun lainsäädännön nojalla toimiviin turvatarkastajiin ja näitä koskevan erityislainsäädännön soveltamisen ensisijaisuuteen tarkoituksena selventää turvallisuusalan elinkeinolupaa edellyttävien ja muiden turvallisuusalan tehtävien rajaa ja varmistaa, ettei turvallisuusalan tehtävissä toimiva henkilö voi toimia samanaikaisesti useisiin lakeihin pohjautuvien keskenään erilaisin toimivaltuuksin. Poikkeuksena kuitenkin mainitaan tuomioistuinten turvatarkastustehtävät, joissa henkilö voi toimia sekä vartijana että turvatarkastajana. Lisäksi laissa viitataan joukkoliikenteen tarkastusmaksusta annettuun lakiin, jossa säännellään järjestyksenvalvojan tehtävistä matkalipun tarkastuksessa.¹⁰⁹⁴ Koska turvatarkastustoimintaa koskevat viittaukset muuhun lainsäädäntöön eivät käytännössä selkiytä yksityisten turvallisuuspalvelujen sääntelyä, ja sääntely hajautuu edelleen useisiin lakeihin, on helppo yhtyä Paasonen ja Keinäsen näkemukseen, että myös turvatarkastustoiminta tulisi sisällyttää lakiin yksityisistä turvallisuuspalveluista¹⁰⁹⁵.

Yksityisen turvallisuusalan valvontatehtävien, -keinojen ja -järjestelmän kannalta laki ei käytännössä sisällä mitään merkittäviä periaatteellisia uudistuksia. Entisestä lainsäädännöstä on vain muutamin hyvin perustelluin tarkennuksin jokseenkin mekaanisesti siirretty vartijoita, järjestyksenvalvoja ja turvasuojaajia koskevat säännökset samaan lakiin ja uusi yleinen turvallisuusalan elinkeinolupa on entistä vartioimisliikelupaa laajempi. Hallituksen esityksessä onkin todettu, että säännösten asiasisältö on ollut tarkoituskin pysyttää pitkälti ennallaan¹⁰⁹⁶.

Väistämättä herää kysymys, onko nyt päädytty samankaltaiseen tilanteeseen kuin vuosituhanen vaihteessa. Pyritäänkö lainsäädäntöä uudistamaan vastaamalla yksittäisiin ongelmiksi koettuihin erityiskysymyksiin ja laatimaan jo paljolti käytännöksi muodostuneita toimintatapoja oikeuttavia säännöksiä pohtimatta perusteellisemmin muita mahdollisia vaihtoehtoja. Kyse ei ole pelkästään valinnasta eri sääntelykeinojen välillä vaan laajemmasta yhteiskunnallisen toiminnan

¹⁰⁹³ HE 22/2014 vp s.1, 16, 18–21, 82–83, 137, 146–147.

¹⁰⁹⁴ HE 22/2014 vp s. 82, 136.

¹⁰⁹⁵ Paasonen & Keinänen 2013: 17–18.

¹⁰⁹⁶ HE 22/2014 vp s. 107.

kehittämisestä. Puutteelliset tai riittämättömät lain vaikutusten sekä toimeenpanon vaatimien resurssien arvioinnit lisäävät yleensä yhteiskunnan kustannuksia. Lain implementointikustannukset kasvavat, elinkeinoelämän hallinnollinen taakka lisääntyy ja yksilöiden oikeusturva heikkenee.¹⁰⁹⁷

Yksityisen turvallisuusalan lainsäädännön uudistaminen kokoamalla hajanaista sääntelyä yhteen lakiin ei anna juuri mahdollisuuksia valvonnan kehittämiseksi, ellei säännösten asiasisältöihin puututa. Ellonen on esittänyt, että yksityistä turvallisuusalaa koskeva lainsäädännön kokonaisuudistus tulisi tehdä kokonaan uudenlaisen tehtäväjaon pohjalta, jossa lähtökohtana olisi jako ammattimaisiin elinkeinotoiminnan muodossa harjoitettaviin tehtäviin sekä harrastustoiminnassa ja varainkeruutarkoituksessa suoritettaviin tehtäviin¹⁰⁹⁸. Tämänsuuntaista ajattelua sisältyy kyllä jossain määrin myös vuoden 2015 lakiin. Järjestyksenvalvontatoimintaan, jota harjoitetaan ilmaisena talkootyönä ja työsuhteessa suoraan tilaisuuden järjestäjään tai alueen tai paikan haltijaan, ei vaadita elinkeinolupaa. Lisäksi muutoin luvanvaraista järjestyksenvalvontatoimintaa saavat harjoittaa ilman elinkeinolupaa esimerkiksi yhdistykset kokoontumislaisissa tarkoitettussa yleisessä kokouksessa tai yleisötilaisuudessa.¹⁰⁹⁹

Paasonen mukaan ainoa sallittu poikkeus järjestyksenvalvontatoiminnan elinkeinolupavaatimukseen voisi olla omavartiointipoikkeuksen tavoin omajärjestyksenvalvonta. Hän näkee uhkana, että yhdistyksiä koskeva poikkeus elinkeinolupavaatimukseen voi johtaa yksityisen turvallisuusalan toimijoita perustamaan yhdistyksiä, joiden kautta he hoitavat yleisötilaisuuksien järjestyksenvalvontaa.¹¹⁰⁰ Paasonen uhkakuva ei voi pitää todennäköisenä, sillä yhdistyslain 2.1 §:n mukaan yhdistyksen tarkoitus tai toiminnan laatu ei voi olla pääasiassa taloudellinen, eikä toiminnan tavoitteena voi olla voiton tai muun välittömän taloudellisen edun hankkiminen siihen osallisille. Ammattimaiset yksityisen turvallisuusalan toimijat tuskin perustaisivat yhdistyksiä tarkoituksenaan hoitaa järjestyksenvalvontatehtäviä aatteelliselta pohjalta ilman ansaitsemistarkoitusta.

Ellosen ehdotuksen mukaan tehtävät jaettaisiin kolmeen tasoon sen perusteella, kuinka olennaisesti niissä voidaan puuttua perus- ja ihmisoikeuksiin. Ensimmäisen tason harrastuspohjaisissa järjestyksenvalvontatehtävissä perus- ja ihmisoikeuksiin voidaan puuttua vain tarkoin säädellyin oikeuksin. Toisella tasolla liiketoiminnan muodossa harjoitettavissa ammattitehtävissä kuten turvasuojauksessa, rahanlaskennassa, koulutuksessa ja konsultoinnissa ei olennaisesti puututa perus- tai ihmisoikeuksiin. Kolmannelle tasolle sijoittuisivat fyysisen turvalli-

¹⁰⁹⁷ Paasonen & Keinänen 2013: 17, 19–20;

¹⁰⁹⁸ Ellonen 2012: 152–155.

¹⁰⁹⁹ HE 22/2014 vp s. 48

¹¹⁰⁰ Paasonen 2013: 23.

suuden ammattitehtävät, joissa olisi laissa erityisesti säädetty oikeus puuttua perusoikeuksiin. Kolmas taso jaettaisiin edelleen kolmeen osa-alueeseen: (perus)vartioimistehtävät, erityiset vartioimistehtävät ja viranomaisia avustavat tehtävät.¹¹⁰¹ Mikäli poliisiylijohtaja Paateron kaavailema kyläpoliisitoiminta¹¹⁰² käynnistyisi, kyläpoliisien ”silminä ja korvina” sekä ohjauksessa ja valvonnassa toimivien alueen vapaaehtoisten asukkaiden valvonnasta ei tulisi säätää laissa yksityisistä turvallisuuspalveluissa vaan poliisilaissa, koska kyseessä ei ole turvallisuusalan ammattitehtävä eikä myöskään harrastuspohjainen järjestyksenvalvontatehtävä.

Ellosen ehdotuksen johdosta tulisi myös turvallisuusalalla toimivien henkilöiden tehtävänimikkeitä uudistaa. Paasonen ja Keinäsen mukaan järjestyksenvalvojan, vartijan ja turvatarkastajan tehtävät tulisi yhdistää samaan toimenkuvaan ja elinkeinoluvan alaisuuteen. Harrastuspohjaisessa kokoontumislain mukaisessa järjestyksenvalvontatoiminnassa voitaisiin edelleen käyttää järjestyksenvalvojanimikettä. Näin he näkisivät mahdolliseksi kehittää koulutusjärjestelmää, mihin ei vuoden 2015 laissa ole kiinnitetty huomiota.¹¹⁰³ Ammattimaisen järjestyksenvalvojan, vartijan ja turvatarkastajan toimenkuvat kokoavaksi ammattinimikkeeksi soveltuisi turvallisuusvalvoja, mutta sen käyttöönotto työelämässä edellyttäisi selvyden vuoksi muutoksia turvallisuusalan tutkinnoista annettaviin tutkintonimikkeisiin, ellei tutkintojen sisältöjä muutettaisi siten, että ne vastaavat ammattinimikkeiden tehtäväkokonaisuuksissa vaadittavia pätevyysvaatimuksia.

Yksityistä turvallisuusalaa koskeva sääntely tulisi Ellosen mukaan keskittää kolmeen lakiin. Elinkeinotoiminnasta turvasuojaustoiminta mukaan lukien säädettäisiin lailla yksityisistä turvallisuuspalveluista. Harrastuspohjaisesta järjestyksenvalvontatoiminnasta säädettäisiin järjestyksenvalvojista annetussa laissa ja muista alaa lähellä olevista tehtävistä säädettäisiin turvallisuusselvityslaisissa (19.9.2014/726).¹¹⁰⁴ Harrastuspohjaisen ja yhdistyspohjalta toteutettavan järjestyksenvalvojatoiminnan sääntely sitä koskevassa omassa laissa on perusteltua. Sen sijaan yksityisen turvallisuusalan elinkeinotoiminnan sääntelyn jakaminen kahteen lakiin sillä perusteella, vaaditaanko toiminnan harjoittamiseen turvallisuusalan elinkeinolupa, ei vaikuta alan lainsäädännön selkiyttämistavoitteen kannalta tarkoituksenmukaiselta. Kummassakin tapauksessa on kuitenkin kyse yksityisen turvallisuusalan liiketoiminnasta, jota olisi syytä selkeyden vuoksi tarkastella yhtenä kokonaisuutena myös lainsäädännössä.

¹¹⁰¹ Ellonen 2012: 152–155.

¹¹⁰² Paatero 2014.

¹¹⁰³ Paasonen & Keinänen 2013: 17–18.

¹¹⁰⁴ Ellonen 2012: 152.

Ellosen ehdotus kuitenkin selkiyttäisi yksityisen turvallisuusalan tehtäväkenttää jakamalla tehtävät niiden perusoikeusvaikutusten ja yhteiskunnallisen laajuuden perusteella sekä tekee selkeän eron ammattimaisesti ja vapaaehtoisesti harrastuspohjalta suoritettavien turvallisuusalan tehtävien välillä. Ellonen ei ole tarkemmin ottanut kantaa eri tasoilla olevien tehtävien koulutusvaatimuksiin, mutta niitä tulisi säännellä samoista lähtökohdista. Esimerkiksi Heinämäki on pitänyt ongelmallisena sitä, että sekä harrastuspohjalta että ammattimaisesti hoidetut järjestyksenvalvontatehtävät ovat olleet saman oikeudellisen sääntelyn piirissä. Sama koulutusvaatimus on päteväittänyt toimimaan järjestyksenvalvojana hyvin erilaisissa toimintaympäristöissä samoin toimivaltuuksin.¹¹⁰⁵ Kerttula on sen sijaan sitä mieltä, että kaikilla järjestyksenvalvojilla tulisi olla samanlaiset toimivaltuudet riippumatta siitä, mille alueelle heidät on asetettu¹¹⁰⁶. Jos yksityisen turvallisuusalan sääntely järjestettäisiin Ellosen esityksen pohjalta, järjestyksenvalvojen koulutus- ja pätevyysvaatimukset voisivat varsin hyvin olla erilaiset harrastuspohjalta ja ammattimaisesti suoritettavissa tehtävissä, mikä luonnollisesti vaikuttaisi myös toimivaltuuksiin. Jako näkyisi myös ammattinimikkeissä, kuten edellä on esitetty. Vain harrastuspohjalta suoritettavaa järjestyksenvalvontaa hoitaisi järjestyksenvalvoja. Ammattimaisesti hoidettuna ammattinimike voisi olla turvallisuusvalvoja.

Ellosen mallin toteutuessa yksityisen turvallisuusalan valvontajärjestelmäkin tulisi uudistaa perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon turvaamiseksi laajuudeltaan ja intensiteetiltään kolmitasoiseksi. Harrastuspohjalta hoidettujen tehtävien valvonta olisi laajuudeltaan suppeinta ja intensiteetiltään kevyintä pääasiassa vain legitimaatioiden hyväksymiseen ja peruuttamiseen liittyvää hallintovalvontaa. Ammattimaisesti hoidettujen yksityisen turvallisuusalan tehtävien ja kouluttajatehtävien, joihin ei liity perusoikeusherkkiä toimivaltuuksia, valvontaan riittäisi myös legitimaatioiden hyväksymistä ja peruuttamista koskeva hallintovalvonta. Toimivaltuuksien käyttämisen ehdoksi asetettaisiin palvelussuhde turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijaan tai hyväksytyyn koulutuksenjärjestäjään ja turvallisuusselvityslain mukainen hyväksyttävä henkilöturvallisuusselvitys. Yksityisen turvallisuusalan valvonnan intensiivisin painopiste voitaisiin suunnata perusoikeusherkkiä toimivaltuuksia sisältäviin vartiointi-, järjestyksenvalvonta ja turvatarkastustehtäviin sekä turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijoihin. Legitimaatioiden ja elinkeinolupien haltijoita valvottaisiin hallintovalvonnallisin keinoin lupia hyväksyttäessä ja peruutettaessa. Toimivaltuuksien käyttämisen ehtona olisi palvelussuhde turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijaan ja turvallisuusselvityslain mukainen hyväksyttävä henkilöturvallisuusselvitys. Kaikilta perusoikeusherkkiä tehtäviä sisältäviä toimeksiantoja vastaanottavilta turvalli-

¹¹⁰⁵ Heinämäki 2013: 76.

¹¹⁰⁶ Kerttula 2010: 448.

suusalan elinkeinolon haltijoilta edellytettäisiin sisäisen valvonnan järjestämistä, ja sen tarkoituksenmukaisuutta valvottaisiin viranomaistarkastuksin.

3 Valvonnallisten oikeussuojakeinojen täydentäminen

Julkisia turvallisuuspalveluja annetaan yhä enenevässä määrin yksityisten vartioimisliikkeiden hoidettaviksi, mikä kuvastaa yleistä julkisten palvelujen tuotantotapojen muutosta. Julkisyhteisön itse tuottamien palvelujen ohella palveluja järjestetään usein ostopalveluina. Kansalaisten mahdollisuudet valita julkisten ja yksityisten palvelujen välillä ovat siten lisääntyneet.¹¹⁰⁷ Yhteiskunnan näkökulmasta valvonnan kohteena tulisi silloin olla ennen kaikkea julkisen ja yksityisen sektorin tehtävien yhteensovittaminen¹¹⁰⁸. Myös julkisen ja yksityisen toiminnan valvonnan yhteensovittamiseen tulisi kiinnittää huomiota, sillä yksityistäminen siirtää osan toiminnasta julkisen laillisuusvalvonnan ulottumattomiin. Silloin kun toiminnassa on mahdollisuus julkisen vallan käyttöön, on erityisen tärkeää, että tehokkaita oikeussuojakeinoja on riittävästi. Kuluttajansuojan soveltamisalan ulottaminen laajemmin yksityiseen turvallisuusalaan ja mahdollinen yksityisen turvallisuusalan asiakkaansuojan sääntelyn kehittäminen täydentäisivät lisäkeinoina valvontaa, mutta niillä ei korvattaisi jo käytössä olevia valvontakeinoja.

3.1 Kuluttajansuojan soveltamisalan laajentaminen

Nykyllä sääntelyllä kuluttajansuojan soveltamisalan ulkopuolelle on rajattu valtaosa yksityisen turvallisuusalan asiakaskunnasta ja tapaukset, joissa kulutushyödyke on hankittu liiketoiminnan luonteiseen tarkoitukseen. Yksityisen turvallisuusalan asiakkaista kuluttajansuojalain tarkoittamia kuluttajia voivat olla vain luonnolliset henkilöt ja kulutushyödykkeitä luonnollisten henkilöiden yksityistä talouttaan varten turvasuojausliikkeiltä hankkimat turvasuojauseineet ja –palvelukset (KSL 1:3, 1:4, 8:1.2). Soveltamisalan ulkopuolelle jääviä yksityisen turvallisuusalan elinkeinonharjoittajan asiakkaita ovat elinkeinotoimintaa harjoittavat luonnolliset henkilöt sekä yksityiset ja julkiset oikeushenkilöt.

Kuluttajansuojalakea ei myöskään sovelleta järjestyksenvalvonta-, vartioimis- ja turvatarkastustoimintaan, jotka tuottavat ilman liittymiä fyysisiin esineisiin henkisiä tuotteita¹¹⁰⁹, turvallisuuden tunnetta. Näitä palveluja hankitaan usein yleis-

¹¹⁰⁷ Asiakkaansuojan kehittäminen julkisissa hyvinvointipalveluissa 2011: 9.

¹¹⁰⁸ Paasonen & Keinänen 2013: 16.

¹¹⁰⁹ Ks. tuotteen rajauksesta HE 119/1989 vp s. 30–31, 40; VahKorvL 5:1; Wilhelmsson & Rudanko 2004: 79–80, 152–154.

sen intressin kuten järjestyksen ja turvallisuuden turvaamiseksi esimerkiksi kokoontumislain tarkoittamissa yleisissä kokouksissa, jolloin kyseessä ei ole liiketoiminnan luonteinen toiminta. Yksityisen turvallisuusalan elinkeinonharjoittajan asiakas eli toimeksiantaja voi silloin olla henkilö, yhteisö tai säätiö (KokL 5 §). Kun luonnollinen henkilö hankkii yksityisen turvallisuusalan palveluja yleisen intressin nimissä muuhun kuin elinkeinotoimintansa harjoittamisen tarpeisiin, olisi tarkoituksenmukaista, että hän olisi kuluttajansuojan piirissä. Kuluttajansuojalaki kaipaa täsmentämistä tilanteessa, jossa lain tarkoittama kuluttaja hankkii kulutushyödykkeen turvatakseen yleistä intressiä, mutta kyse ei ole kuluttajan yksityisestä taloudesta.

Yksityisen turvallisuusalan palvelujen ja tuotteiden erityispiirre on, että ne ovat pääosin aineettomin palveluksin tuotettavia henkisiä tuotteita (palveluja), joiden tosiasiallinen hyödynsaaja, käyttäjä tai kohde on useimmiten muu kuin palvelun toimeksiantaja tai tilaaja (yksityisen turvallisuusalan yrityksen asiakas). Esimerkiksi yleisötilaisuuksien järjestyksenvalvonnasta hyötyvät ensisijaisesti tilaisuuden osallistujat. Tosiasiallinen hyödynsaaja ja palvelun käyttäjä myös osallistuu epäsuorana asiakkaana palvelun hankintaan joko taloudellisesti tai muulla tavoin. Maksullisessa tilaisuudessa osallistuja on välillisesti maksanut turvallisuuspalvelusta ostamalla pääsylipun. Maksuttomassa tilaisuudessa turvallisuuspalvelusta tullaan osalliseksi tilaisuuteen osallistumalla. Lento- ja laivaliikenteessä matkustaja maksaa turvallisuuspalveluista osana matkalippujen, tavaroiden kuljetusmaksujen ja lentokenttämaksujen hintaa. Viranomaisten kuten esimerkiksi tuomioistuimen ostopalveluina hankkimien turvallisuuspalvelujen kustannukset tulevat kaikkien verovelvollisten jaettaviksi. Yksityisten ja julkisten tilojen vartiointi- ja järjestyksenvalvontakustannukset katetaan yleensä tiloja käyttäviltä saaduilla vuokratuloilla tai tiloissa oleskelevilta muuten saaduilla tuloilla.

Jotta kuluttajansuojalakia voitaisiin soveltaa tällaisiin yksityisten turvallisuuspalvelujen epäsuoriin asiakkaisiin ja kuluttajiin, jotka hankkivat palvelun turvatakseen yleistä intressiä, kuluttajansuojalain kuluttajaa, kulutushyödykettä ja kuluttajapalvelussopimusten soveltamisalaa koskevia säännöksiä tulisi tarkistaa. Lain 1:4 voisi kuulua seuraavasti (lisäykset kursivoitu): kuluttajalla tarkoitetaan luonnollista henkilöä, joka hankkii kulutushyödykkeen *välittömästi itse tai välillisesti muuhun hankkimaansa kulutushyödykkeeseen liittyvänä* pääasiassa muuhun tarkoitukseen kuin harjoittamaansa elinkeinotoimintaa varten. Määrittely laajentaisi kuluttajan käsitettä mutta rajaisi käsitteen ulkopuolelle edelleen yksityisiä turvallisuuspalveluja hankkivat elinkeinotoiminnan harjoittajat sekä yksityiset ja julkiset yhteisöt. Yksityisoikeuden alaan kuuluvan sopimusoikeudellisen sääntelyn voi katsoa riittävästi turvaavan elinkeinonharjoittajien oikeuksia niiden keskinäisissä ristiriitatilanteissa.

Kuluttajansuojalain 1:3:n tarkoittama kulutushyödyke voitaisiin määritellä seuraavasti (lisäykset kursivoitu): kulutushyödykkeellä tarkoitetaan tavaroita, palveluksia, *henkisiä tuotteita* sekä muita hyödykkeitä ja etuuksia, joita tarjotaan *suoraan tai välillisesti* luonnollisille henkilöille tai joita tällaiset henkilöt olennaisessa määrässä hankkivat *suoraan tai välillisesti* yksityistä talouttaan tai *kulutusta* varten. Muutos edellyttäisi tarkistusta myös soveltamisalaa koskevaan säännökseen 8:1.1 sekä sen seurauksena tarkistuksia myös luvun muihin säännöksiin, joita ei tässä yhteydessä tarkemmin käsitellä. Soveltamisalaa koskeva säännös voisi kuulua seuraavasti (lisäykset lihavoitu):

*Tämän luvun säännökset koskevat vastikkeellisia palveluksia, joita elinkeinonharjoittaja (toimeksisaaja) suorittaa kuluttajalle **joko suoraan, jolloin kuluttaja on palveluksen tilaaja tai toimeksiantaja, tai välillisesti, jolloin kuluttaja on palveluksen hyödynsaaja tai käyttäjä muun hankkimansa kulutushyödykkeen yhteydessä, ja joiden sisältönä on irtaimeen esineeseen, rakennukseen, muuhun rakennelmaan tai kiinteään omaisuuteen taikka järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen** kohdistuva työ tai muu suoritus. Tietyistä urakkasopimuksista säädetään kuitenkin jäljempänä 9 luvussa.*

Kuluttajansuojan soveltamisalan laajentaminen tällä tavoin turvaisi yksityisten turvallisuuspalvelujen epäsuoran eli välillisen asiakkaan ja kuluttajien, jotka hankkivat palvelun turvatakseen yleistä intressiä, oikeuksia. Säännösmuutokset saattaisivat yksityisen turvallisuusalan kuluttaja-asiamiehen toimivaltaan ja kuluttajansuojakeinojen piiriin. Perinteisten hallinnon oikeussuojakeinojen, yleisen laillisuusvalvonnan, virkavastuun ja vahingonkorvauksen toteuttamisen rinnalle tulisi vaikuttavampia keinoja. Kuluttaja-asiamiehellä on tietyin edellytyksin oikeus tarkastaa elinkeinonharjoittajan toimitilat, määrätä kielto lainvastaisen toiminnan harjoittamiseksi ja tarvittaessa tehostaa sitä uhkasakolla, saattaa ryhmävalituksena riita-asia kuluttajariitalautakunnan käsiteltäväksi ja panna vireille ryhmäkanne. Kuluttaja-asiamies voi myös määrätä alaisensa virkamiehen avustamaan kuluttajaa yksittäisessä asiassa, jos se on lain soveltamisen ja kuluttajien yleisen edun kannalta tärkeää tai jos elinkeinonharjoittaja ei noudata kuluttajariitalautakunnan päätöstä. (L kilpailu- ja kuluttajavirastosta 8 §, 10 §, 13–15 §.) Kuluttajansuojakeinoin voitaisiin puuttua asiaan, jos esimerkiksi jalkapallo-ottelun järjestäjä markkinoisi tilaisuutta harhaanjohtavilla tiedoilla erinomaisista turvallisuusjärjestelyistä ja saisi kuluttajan vakuuttuneeksi, ettei ottelussa voi tapahtua yleisöön kohdistuvia vahinkoja, minkä johdosta kuluttaja päättäisi osallistua turvallisena pitämäänsä tilaisuuteen (KSL 2:6).

Erityisesti julkisten tehtävien hoitamista koskevien toimeksiantosopimusten ehtojen laillisuusvalvonnan järjestämiseen tulisi kiinnittää huomiota. Nykysääntelyn puitteissa sopimusehtojen laillisuus tulee tarkasteltavaksi vain satunnaisesti

esimerkiksi kantelun tai tarkastuksen yhteydessä. Oikeusasiamiehen havaintojen mukaan esimerkiksi sairaalan vartiointia koskeviin toimeksiantosopimuksiin on saatettu kirjata tehtäviä, joiden hoitamiseksi vartijan toimivaltuuksien riittävyys on hyvin tulkinnanvaraista. Sen johdosta sekä vartijan, potilaiden ja henkilökunnan oikeusturva saattaa kyseenalaistua¹¹¹⁰.

Yksityisoikeudellisten sopimusten laillisuusvalvonta ei lähtökohtaisesti kuulu oikeusasiamiehen toimialaan. Jos yksityisten turvallisuuspalvelujen välillinen asiakas katsottaisiin kuluttajaksi ja yksityiset turvallisuuspalvelut kulutushyödykkeeksi, kuluttaja-asiamies voisi ottaa tarkasteltavaksi toimeksiantosopimuksen ehtojen laillisuuden. Kuluttaja-asiamiehen keinot lainvastaisen tilan korjaamiseksi kuten kieltä ja sen tehosteena uhkasakko sekä tarvittaessa asian saattaminen tuomioistuimen käsiteltäväksi, ryhmävalitus ja ryhmäkanne olisivat huomattavasti tehokkaampia keinoja epäkohtien poistamiseksi kuin oikeusasiamiehen huomautus tai käsitys asiasta (L Kilpailu- ja Kuluttajavirastosta 9–10 §, 14–15 §, L kuluttajariitalautakunnasta 4 §, RyhmäkanneL 4 §).

Jos toimeksiantosopimuksessa sovitaan julkisten hallintotehtävien antamisesta yksityisen hoidettavaksi, millä voi olla vaikutuksia perusoikeuksien toteutumiseen, se merkitsisi tarvetta kuluttaja-asiamiehen osaamisalan laajentamiseen. Kuluttaja-asiamiehen tulisi sopimusehtojen laillisuutta arvioidessaan kyetä arvioimaan myös sopimusehtojen vaikutukset perustuslain 124 §:n ja perusoikeuksien turvaamisen kannalta. Koska perusoikeuksien toteutumisen valvonta on nimenoamaan määrätty oikeusasiamiehen toimivaltaan (PL 109 §), yhteismenettelyn luominen kuluttaja-asiamiehen ja oikeusasiamiehen välille yksityistä turvallisuusalaa koskevissa laillisuuskysemissä voisi olla hedelmällistä. Tällöin laillisuusarvioinnissa olisi käytettävissä sekä kuluttaja-asiamiehen että oikeusasiamiehen ydinosaaminen.

Koska tulevaisuudessa rajanvetoa yksityistettyjen julkisten tehtävien kohdalla väistämättä ilmenee, Kuusikko on esittänyt ajatuksen oikeudellisten neuvontapalvelujen kehittämiseksi alueellisen oikeusasiamiesjärjestelmän avulla, johon yhdistettäisiin kuluttajaneuvontaa, velkaneuvontaa ja oikeusaputoimintaa. Samassa yhteydessä tulisi hänen mukaansa pohtia myös luopumista kuntakohtaisista sosiaali- ja potilasasiamiesjärjestelmistä¹¹¹¹. Hän ei kuitenkaan tarkemmin erittele, mitä tällainen monialainen palvelu käytännössä tarkoittaisi. Se saattaisi mahdollistaa sisällöllisesti uudenlaisen viranomaisyhteistyön oikeusasiamiehen ja kuluttajaneuvonnan välillä esimerkiksi juuri yksityistä turvallisuusalaa koskevissa asioissa. Asiakas olisi helppo ohjata asian luonteen mukaan tarkoituksen-

¹¹¹⁰ Ks. EOAE 19.6.2013 Dnro 1222/2/11.

¹¹¹¹ Kuusikko 2011: 589, 592.

mukaisimman palvelun pariin, ja ratkaisumenettelyyn saattaisi viranomaisyhteistyön myötä kehittyä uusia asiakaslähtöisempiä muotoja.

3.2 Yksityisten turvallisuuspalvelujen asiakkaansuoja

Yksityistettyjen ja ulkoistettujen julkisten palvelujen asiakkaansuojan kehittämistä on pidetty tärkeänä. Oikeusministeriön 6.10.2010 asettama työryhmä lähestyi asiakkaansuojaa lähtökohtanaan yksityistetyt ja ulkoistetut hyvinvointipalvelut. Työryhmä piti perusteltuna lähentää julkisen palvelun asiakkaan asemaa samankaltaisen palvelun yksityiseltä elinkeinonharjoittajalta hankkivan kuluttajan asemaan huomioiden kuitenkin julkisten palvelujen erityispiirteet. Tämän konkretisoimiseksi työryhmä laati esimerkinomaisen luonnoksen asiakkaansuojasta julkisissa ja eräissä muissa sosiaali-, terveys-, kuntoutus- ja koulutuspalveluissa. Toisena vaihtoehtona työryhmä esitteli hajautetun mallin, jossa yksityisoikeudellista asiakkaansuojaa koskevat säännökset lisättäisiin kutakin palvelua koskevaan erityislainsäädäntöön.¹¹¹² Esitykset eivät sisältäneet kovin perustavaa laatua olevia muutosehdotuksia voimassa olevaan lainsäädäntöön, sillä asiakas nähtiin esityksissä luonnollisena henkilönä ja kuluttajansuojalain tarkoittamana kuluttajana.

Työryhmän esityksen taustalla oli Hoffrénin hyvinvointipalvelujen asiakkaan asemaa koskeva selvitys, jossa osoitetaan julkisen palvelun asiakkaan ja kuluttajan oikeusaseman poikkeavan julkisen palvelun asiakkaan vahingoksi neljällä tavalla. Julkisen palvelun markkinoinnista ja menettelyistä asiakassuhteessa ja sen valvonnasta ei ole sääntelyä. Julkisen palvelun asiakkaan oikeudesta saada rahallista korvausta palvelun viivästyksen tai virheen perusteella ei ole selkeitä sääntöjä. Julkisen palvelun asiakkaalla ei ole käytössään kuluttajaneuvontaa vastaavaa neuvontaa eikä kuluttajariitalautakunnan kaltaista ratkaisusuosituksia antavaa tahoa.¹¹¹³

Hoffrénin toimenpide-ehdotukset epäkohtiin puuttumiseksi liittyivät sääntelyn kehittämiseen. Kuluttajansuojalain markkinointia ja menettelyjä asiakassuhteissa koskevan 2 luvun soveltamisalaa olisi laajennettava koskemaan myös julkisia palveluja. Asiakkaalle kuuluvasta vahingonkorvauksesta ja palvelun puutteellisuuden perusteella tehtävästä asiakasmaksun alentamisesta tai sen poistamisesta olisi säädettävä lailla. Lisäksi julkisen palvelun asiakkaan neuvontaa olisi kehitettävä esimerkiksi kuluttajaneuvonnan toimialaa laajentamalla. Asiakkaan va-

¹¹¹² Asiakkaansuojan kehittäminen julkisissa hyvinvointipalveluissa 2011: 9–10.

¹¹¹³ Hoffrén 2009: 65.

hingonkorvausvaatimuksia koskevien ratkaisusuositusten antaminen tulisi säätää kuluttajariitalautakunnan tai muun viranomaisen tehtäväksi.¹¹¹⁴

Oikeusministeriön työryhmän lakiluonnos sisälsi säännökset palvelun markkinoinnista, asiakkaan oikeuksista palvelun ollessa virheellinen ja virheeseen liittyvien vaatimusten käsittelystä. Jos kyse olisi julkisyhteisön ostopalveluna hankkimasta palvelusta, asiakkaalla olisi oikeus kohdistaa virheen johdosta vaatimuksia suoraan palvelun tuottajalle. Lisäksi työryhmä esitti kuluttajariitalautakunnan toimialaa laajennettavaksi siten, että se voisi käsitellä julkisiin palveluihin liittyviä asiakkaiden hyvitysmaksuja silloinkin, kun on kyse julkisyhteisön itse tuottamista tai ostopalveluina yksityisiltä elinkeinonharjoittajilta tai voittoa tavoittelemattomilta toimijoilta kuten yhdistyksiltä tai säätiöiltä hankkimista palveluista. Työryhmän ehdotuksen mukaan uusia tehtäviä tulisi kuluttajariitalautakunnan lisäksi kuluttajaneuvonnalle, aluehallintovirastolle ja kuluttaja-asiamiehelle, mikä edellyttäisi sekä asiantuntemuksen että resurssien vahvistamista näissä organisaatioissa.¹¹¹⁵

Suomen Kuntaliiton lakimies Pirkka-Petri Lebedeff jätti työryhmän esityksestä eriävän mielipiteen. Hänen mukaansa asiakkaansuojan kehittäminen on toteutettava kutakin julkista palvelua koskevassa erityislaissa, eikä erillistä julkisten palvelujen asiakkaansuojaa koskevaa lakia tule säätää. Vain erityislakeihin pohjautuva hajautettu sääntely turvaisi sääntelyjärjestelmän selkeyden asiakkaan kannalta sekä relevanttiuden kunkin palvelun osalta. Hajautetusta sääntelystä johtuen asiakkaansuojaa koskevien säännösten valvontaa ei myöskään Lebedeffin mukaan tulisi antaa kuluttajaviranomaisille vaan valvonta tulisi pääsääntöisesti hoitaa hallinnollisessa menettelyssä. Muuten asiakkaan oikeuksia käsiteltäisiin rinnakkain hallinnollisessa menettelyssä ja kuluttajansuojamenettelyssä. Lebedeff ei myöskään pitänyt tarkoituksenmukaisena ja mahdollisena kuluttajaviranomaisten asiantuntemuksen saattamista riittävälle tasolle asiakkaansuojaa koskevien asioiden käsittelemiseksi.¹¹¹⁶

Kuluttajavirasto sen sijaan totesi lausunnossaan, että julkisten palvelujen kehittymisen seurauksena on selvästi syntynyt uuden lain tarve ja virasto kannattaa uuden asiakkaansuojalain säätämistä. Tarvetta perusteltiin muun muassa hallintokanteluprosessien raskaudella ja hitaudella sekä julkisen palvelun asiakkaiden piilevällä oikeussuojan tarpeella. Kuluttajavirasto kuitenkin huomautti, että työryhmän loppuraportissa on jäänyt pohtimatta monia valvontaan liittyviä seikkoja. Viraston mukaan valvonnan tulisi ulottua myös julkisia palveluita koskeviin

¹¹¹⁴ Hoffrén 2009: 66–79.

¹¹¹⁵ Asiakkaansuojan kehittäminen julkisissa hyvinvointipalveluissa 2011: 33–46, 50–54.

¹¹¹⁶ Asiakkaansuojan kehittäminen julkisissa hyvinvointipalveluissa 2011: 69–70.

sopimuksiin ja muihin vastaaviin järjestelyihin.¹¹¹⁷ Selvityksestä pyydettiin lausunto 38 taholta. Valtaosa 27:stä lausunnon antajasta toivoi selvityksen johtavan jatkotyöskentelyyn, jossa muun muassa selvitettäisiin tarkemmin ehdotusten taloudellisia vaikutuksia sekä mahdollisuuksia selkeyttää jo olemassa olevia keinoja.¹¹¹⁸

Julkisten ja yksityisten turvallisuuspalvelujen asiakkaiden oikeudelliset asemat eivät poikkea toisen eduksi tai vahingoksi Hoffrénin hyvinvointipalvelujen asiakkaan ja kuluttajan asemaa koskevassa selvityksessä esitetyin tavoin. Syynä on se, että yksityisten turvallisuuspalvelujen suurimpia asiakkaita, erilaisia yksityisiä ja julkisia yhteisöjä, ei lueta kuluttajansuojalain kuluttaja-käsitteen piiriin, ja suurin osa alan toiminnasta kuten vartiointi-, järjestyksenvalvonta- ja turvatarkastuspalvelut jäävät lain soveltamisalan ulkopuolelle. Myös välillinen asiakas, palvelun viimekätinen hyödynsaaja ja loppukäyttäjä, jää vaille kuluttajansuojan tuomaa turvaa. Esimerkiksi yksityisen turvallisuuspalvelun ostanut asiakas on usein julkinen tai yksityinen yhteisö, mutta palvelun varsinainen loppukäyttäjä saattaakin olla palvelun ostaneen toimijan henkilö- tai yhteisöasiakas tai muuten palvelusta välillisesti hyötyä saava.

Hoffrénin ja oikeusministeriön työryhmän esittämät kuluttaja- ja sopimusoikeudellista näkökulmaa korostavat ajatukset sekä niistä annetut lausunnot sisältävät kuitenkin yksityisen turvallisuusalan valvonnan kannalta kiinnostavia näkökohdita. Etenkin Kuluttajaviraston huomio, että valvonnan tulisi ulottua myös julkisia palveluita koskeviin sopimuksiin ja muihin vastaaviin järjestelyihin, on tärkeä. Mitä enemmän oikeuksia julkisen vallan käyttöön ja mahdollisuuksia puuttua perusoikeuksiin on annettu yksityiselle, sitä suurempi on valvonnan intensiteetin tarve. Jos tähän haluttaisiin vaikuttaa kuluttajansuojan soveltamisalaa laajentamalla, tulisi edellisessä luvussa esitetyt kuluttajansuojalain kuluttajaa, kuluttajapalvelusta ja kulutushyödykettä koskevat määrittelyt täsmentää yksityisen turvallisuusalan asiakasta koskevat ja muut erityispiirteet huomioiden.

Kuluttajansuojan soveltamisalan laajentamisen vaihtoehtona voisi olla yksityistettyjen ja ulkoistettujen julkisten palvelujen asiakkaansuojaa koskeva erillinen sääntely, jossa asiakas nähtäisiin kuluttajansuojalain kuluttajaa laajempaan käsitteeseen sisältäen myös julkiset ja yksityiset yhteisöt sekä palvelut erityisesti julkisen vallan käyttöön ja sen järjestämiseen liittyvänä toimintana. Yksityisen turvallisuusalan osalta säännökset voisivat olla laissa yksityisistä turvallisuuspalveluista. Jos sääntelyn haluttaisiin ulottuvan kaikkiin yksityistettyihin ja ulkoistettui-

¹¹¹⁷ Kuluttajaviraston lausunto 21.6.2011.

¹¹¹⁸ Ks. Julkisen hyvinvointipalvelun asiakkaan asema 2010.

hin julkisiin palveluihin, tulisi pohdittavaksi lain säätäminen yksityistettyjen julkisten palvelujen asiakkaansuojasta.

Tällaisten lähinnä kuluttajaoikeudellisten valvontakeinojen funktio on virallisia julkisia sekä virallisia ja epävirallisia yksityisiä valvontakeinoja täydentävä tai niille rinnakkainen. Ne ovat aktiivisen, omia oikeuksiaan valvovan asiakkaan keinoja. Julkisen palvelun asiakkaan asema tulee kuitenkin ensisijaisesti turvata muilla kuin asiakkaan aktiivisuudesta riippuvilla toimenpiteillä, eikä muidenkaan vaihtoehtoisten valvontakeinojen kehittämistä saa unohtaa.¹¹¹⁹

4 Yhteissäätely

Koska yhteissäätelyn käsite on vakiintunut oikeudelliseen keskusteluun vasta 2000-luvulla, sitä koskeva käsitteistö ja teoreettinen tausta ovat melko selkiintymättömiä ja epäyhteneväisiä. Yhteissäätelyssä tavanomainen lainsäädäntö ja yksityinen sääntely, yleensä jonkin muotoinen itsesääntely, yhdistyvät kokonaisuudeksi, jossa julkisia tehtäviä on annettu yksityisoikeudellisen organisaation hoidettavaksi. Kantavana ajatuksena on, että julkinen valta ja yksityinen taho osallistuvat yhteistoiminnassa jonkin tietyn sääntelytehtävän hoitamiseen. Julkisen vallan ja yksityisten toimijoiden toiminnot tavoitteiden saavuttamiseksi voidaan kytkeä toisiinsa jollain lain säännöksellä, julkisen ja yksityisen tahon välisellä sopimuksella tai yhteiselimellä. Lainsäädännössä määritellään yleensä sääntelyn tavoitteita, aikarajoja, valvontaa ja toteutusta. Ratkaisut sääntelyn toteuttamisesta jäävät kuitenkin pääosin toimijoille itselleen.¹¹²⁰

Yhteissäätelyssä yhdistyvät perinteisen lainsäädännön vahvuudet (ennakoitavuus, läpinäkyvyys, oikeusvarmuus, sääntelyn demokraattinen valvonta ja vastuu) niin sanotun yksityisen sääntelyn etuihin kuten yksityisten toimijoiden parempaan asiantuntijuuteen ja vastuunottoon sääntelyjärjestelmästä. Yhteissäätelyä voidaan kutsua myös myötäsääntelyksi, jolloin julkinen valta ei käytä veto-oikeuttaan tai muuta muodollista estettä päästäkseen haluttuun tulokseen tai estääkseen haluttuun tulokseen pääsemisen. Selvän rajan vetäminen yhteissäätelyn ja itsesääntelyn välille on vaikeaa, sillä yhteissäätelyllä voidaan tarkoittaa hyvin monenlaisia toimintamuotoja.¹¹²¹ Julkisen vallan kannalta yhteissäätelylle ominaisia tunnuspiirteitä ovat, että julkinen valta asettaa yhteistoiminnan tavoitteita, luo tietyn säädöskehikon, suuntaa yhteissäätelyyn voimavaroja, antaa tiet-

¹¹¹⁹ Hoffrén 2009: 79.

¹¹²⁰ Parempaan sääntelyn toimintaohjelma 2006: 127; Pakarinen & Tala 2008: 73; Tala, Pakarinen & Kyttä 2009: 1; Sorsa 2009: 2, 87–88; Tala 2009: 321, 327.

¹¹²¹ Parempaan sääntelyn toimintaohjelma 2006: 127; Tala; Pakarinen & Kyttä 2009: 1; Sorsa 2009: 88, Tala 2009: 327.

tyjä tehtäviä tai toimintamahdollisuuksia alan toimijoille sekä kannustaa, tukee ja seuraa toimintaa. Yksityinen taho puolestaan osallistuu sääntelytehtävään, tarjoaa erityisasiantuntemusta, voimavaroja, neuvontaa ja koulutusta ja kiistojen ratkaisumekanismeja.¹¹²²

Itsesääntelyn ja yhteissääntelyn käsitteitä sivuaa nykysääntelyyn mukaan tullut omavalvonnan käsite, jolla on yhtymäkohtia myös sisäiseen valvontaan. Finlex-tietokannasta löytyy 16 omavalvontasäännöksiä sisältävää lakia, jotka tupakkalaki (13.8.1976/693) ja lakia yksityisestä terveydenhuollosta (9.2.1990/152) lukuun ottamatta on säädetty 2000-luvulla. Erityisesti palvelujen järjestämistä koskevissa laeissa omavalvontaan velvoittavissa säännöksissä viitataan palvelun laadun, turvallisuuden ja asianmukaisuuden varmistamiseen omavalvonnalla ja lakisääteisellä omavalvontasuunnitelmalla¹¹²³. Valviran määritelmän mukaan omavalvonta on palvelujen tuottajan omatoimista laadun ja asiakasturvallisuuden varmistamista siten, että toiminnassa toteutuvat lainsäädännön, lupaehtojen ja palvelujen tuottajan itse omalle toiminnalleen asettamat laatuvaatimukset. Omavalvontasuunnitelmalla tarkoitetaan palvelujen laadun ja asiakasturvallisuuden varmistamiseksi ja parantamiseksi suunniteltujen menettelytapojen kuvausta ja siinä käytettäviä asiakirjoja.¹¹²⁴ Omavalvonnan voi nähdä osana siihen veloitettun toimijan sisäistä valvontajärjestelmää ja sisäisen valvonnan keinona¹¹²⁵. Lakisääteisen omavalvonnan merkitystä oikeusturvakeinona pidetään kasvavana¹¹²⁶.

Suomessa oikeuspoliittista tutkimusta on tehty muun muassa mainonnan, lääkemarkkinoinnin, elintarviketeollisuuden, kemianteollisuuden ja asianajajien itsesääntely- ja yhteissääntelyjärjestelmistä¹¹²⁷. Tunnetuimpana ja puhdaspiirteisimpänä yhteissääntelyjärjestelmänä voidaan pitää asianajajien valvontajärjestelmää. Lailla säännellään perusvaatimukset, järjestelmä ja sanktiot, joiden tuella Suomen asianajajaliitto toteuttaa valvontaa. Tästä merkittävästi poikkeavaa yhteissääntelyn muotoa edustaa 28.1.2016 perustetun Suomen urheilun eettisen

¹¹²² Pakarinen & Tala 2008: 73; Tala 2009: 327; Tala, Pakarinen & Kyttä 2009: 67.

¹¹²³ Ks. esim. L ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveystalvuluista (28.12.2012/980) 23 §; L yksityisistä sosiaalipalveluista (22.7.2011/922) 6 §; sosiaalihuoltoL (30.12.2014/1301) 47 §; L sähköisestä lääkemääräyksestä (2.2.2007/61) 22 b; L yksityisestä terveydenhuollosta (9.2.1990/152) 6 §, 8 § ja L kuntien veloitteiden ja ohjauksen vähentämisestä ja monialaisten toimintamallien tukemista koskevista kokeiluista (30.12.2014/1350) 13 §.

¹¹²⁴ Valvira. Määräys 1/25.6.2014. Dnro 3344/05.00.00.01/2014.

¹¹²⁵ Ks. esim. elintarvikeL (13.1.2006/23) 6 §; lannoitevalmisteL (23.6.2006/539) 4 § ja rehuL (8.2.2008/86) 5 §.

¹¹²⁶ HE 164/2014 vp s. 64.

¹¹²⁷ Ks. Kyttä & Tala 2008; Pakarinen & Tala 2008; Sorsa 2009; Tala, Pakarinen & Kyttä 2009; Tala 2009.

keskuksen SUEK ry:n¹¹²⁸ toiminta, jossa julkista ja yksityistä tahoa ei yhdistä säännös vaan yhteisen tavoitteen ohella yhdistävänä tekijänä on kyseinen yhdistys.¹¹²⁹

Yksityisen turvallisuusalan sääntelyn ja valvonnan kehittämiseksi tulisi pohtia myös yhteissääntelyä yhtenä mahdollisena vaihtoehtona. Voimassa oleva lainsäädäntö sisältää jo muutaman velvoittavan säännöksen turvallisuusalan julkisten ja yksityisten toimijoiden välisestä yhteistyöstä ja verkottumisesta. Lain ammatillisesta koulutuksesta 3 §:ssä säädetään, että tutkinnoissa ja koulutuksessa tulee ottaa erityisesti huomioon työelämän tarpeet, ja että näyttötutkintoja tulee suunnitella ja järjestää yhteistyössä elinkeino- ja muun työelämän kanssa. Lain yksityisistä turvallisuuspalveluista 99 §:ssä säädetään Poliisihallituksen apuna toimivasta neuvoo-antavasta turvallisuusalan neuvottelukunnasta, jossa tulee olla edustettuina turvallisuusalan kannalta keskeiset hallinnonalat sekä elinkeinoelämä, työnantajat, työntekijät ja kuluttajat. Lisäksi sekä Turva-alan yrittäjät ry että Suomen vartioliikkeitten liitto ovat hyväksyneet omia toimialojaan koskevat eettiset säännöt, joihin ei kuitenkaan sisälly aidolle itsesääntelylle ominaista sääntöjen valvontajärjestelmää sanktioineen eikä mekanismeja mahdollisten erimielisyyksien ratkaisemiseksi¹¹³⁰.

Sen sijaan kansainväliset yksityisen turvallisuusalan käytäntesäännöt (International Code of Conduct for Private Security Providers), jotka on laadittu sveitsiläisen yleishyödyllisen ICoCA:n (International Code of Conduct for Private Security Providers' Association) aloitteesta, velvoittavat allekirjoittaneet yritykset järjestämään hallintonsa ja muut toimintonsa sääntöjen mukaisiksi ja alistamaan ne riippumattomalle auditoinnille¹¹³¹. Käytäntesääntöjen tarkoitus on turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen yksityisen turvallisuusalan toiminnassa. Asiakirjan allekirjoitti 9.11.2010 aluksi 58 yritystä. Syyskuuhun 2013 mennessä säännöt on allekirjoittanut 708 yritystä.¹¹³² Mukana on muun muassa Suomessa-

¹¹²⁸ Suomen urheilun eettinen keskus SUEK ry vastaa urheilun eettisyyden vahvistamisesta Suomessa kuten antidopingtoiminnasta, urheilukilpailujen tulosten manipuloinnin ja katsomoväkivallan ehkäisystä. Suomen Antidopingtoimikunta ADT ry:n jäsenet (Suomen Olympiakomitea ry, Suomen Paralympiakomitea ry, Suomen Urheilulääkäriryhdistys – Finlands Idrottsläkareförening ry, Valo –Valtakunnallinen liikunta- ja urheiluorganisaatio ry sekä Suomen valtio, jota edustaa opetus- ja kulttuuriministeriö) hyväksyivät ylimääräisessä kokouksessaan 28.1.2016 sääntömuutokset, joiden seurauksena ADT:n toimintaa laajennettiin ja organisaation nimi muuttui. Suomen Antidopingtoimikunta ADT jatkaa uudessa organisaatiossa aputoiminimenä. (<http://www.antidoping.fi/uutiset>)

¹¹²⁹ Tala 2009: 327–328.

¹¹³⁰ Turva-alan yrittäjät ry:n eettiset säännöt; Suomen vartioliikkeitten liitto ry 2014.

¹¹³¹ International Code of Conduct for Private Security Providers 2010: 4.

¹¹³² The International Code of Conduct for Private Security Service Providers 2013: 3.

kin toimiva ruotsalainen Securitas-yhtiö. Julkista luetteloa käytännesäännöt allekirjoittaneista yrityksistä ylläpitää Sveitsin hallitus¹¹³³.

Yksityisen turvallisuusalan kansainväliset käytännesäännöt eivät ole saaneet ihmisoikeuksia edistävien kansalaisjärjestöjen varauksetonta hyväksyntää. Uhkakuvana on, että alan yritykset legitimoivat käytännesäännöillä toimintaansa ja hallitukset välttelevät varsinaista valvontaa. Sitovaa sääntelyä vastustavat hallitukset ja yritykset saattavat pitää vapaaehtoisuuteen perustuvaa sääntelyä riittävänä. ICoCan vapaaehtoisten käytännesääntöjen rinnalle YK:n palkkasotilaiden käytön työryhmä on valmistellut kansainvälisesti sitovaa sopimusta yksityisten sotilas- ja turvallisuuspalvelujen käytöstä YK:n toiminnassa. Kannatusta ehdotus on saanut pääasiassa vain Global South ja G-77 -ryhmien mailta. Vaikuttaa epätodennäköiseltä, että tällainen sitova sopimus lähiaikoina allekirjoitettaisiin, vaikka siitä keskustelua säännöllisesti käydäänkin.¹¹³⁴

Suomessa yksityisen turvallisuusalan yhteissääntelyyn voitaisiin edetä vaiheittain siten, että aluksi kehitettäisiin alan itsesääntelyä niiden ammattimaisesti hoidettujen yksityisen turvallisuusalan tehtävien osalta, joihin ei sisälly perusoikeusherkkiä toimivaltuuksia. Sen jälkeen täydennettäisiin ja konkretisoitaisiin voimassa olevaa lainsäädäntöä niiden ammattimaisesti hoidettujen tehtävien osalta, joihin sisältyy julkisen vallan käyttöä ja perusoikeusherkkiä toimivaltuuksia. Tavoitteena olisi itsesääntelyn kehittäminen aidoksi itsesääntelyjärjestelmäksi, jolle yhteissääntelyä voisi lain nojalla rakentaa. Joiltain osin voitaisiin soveltaa asianajajia koskevan valvonnan yhteissääntelymallia, vaikka asianajajatoiminta ja yksityisen turvallisuusalan toiminta eivät oikeudellisilta lähtökohdiltaan suoraan verrannollisia keskenään olekaan.

Asianajajatoiminnalta edellytetään riippumattomuutta, ja sitä koskevaa lupavalvontaa hoitaa lain asianajajista (12.12.1958/496) nojalla Suomen asianajajaliitto. Yksityisen turvallisuusalan toiminta perustuu pääosin toimeksiantosopimukseen, jolloin toiminta ei voi olla kokonaan riippumatonta. Asianajajalta vaaditaan muun muassa erillinen laissa säädetty tutkinto, jota asianajajatutkinnolla täydennetään (AAL 3 §). Yksityisen turvallisuusalan ammatteihin valmistutaan suorittamalla niihin suoraan valmistava tutkinto. Tiettyjä turvatarkastustehtäviä lukuun ottamatta täydentäviä tutkintoja ei vaadita. Oikeuskanslerille on säädetty asianajajien yleinen valvonta ja oikeus vaatia asianajajayhdistyksen hallitusta ryhtymään toimenpiteisiin asianajajaa kohtaan, jos hän katsoo, ettei tällä ole

¹¹³³ International Code of Conduct for Private Security Providers 2010: 15.

¹¹³⁴ Pingeot 2014: 16–18; <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/WGMilitary/Pages/OEIWGMilitaryIndex.aspx>

oikeutta olla asianajajana (AAL 6.3 §). Yksityisen turvallisuusalan yleinen valvonta ja ohjaus kuuluvat Poliisihallitukselle.

Suomen Asianajajaliitto on laissa asianajajista säädetty julkisoikeudellinen yhdistys, jonka katsotaan kuuluvan välilliseen julkiseen hallintoon. Se ei siten ole rekisteröity yhdistys, ammattiliitto eikä myöskään yrittäjäjärjestö. Vain asianajajaliittoon kuuluva lakimies saa käyttää nimikettä asianajaja. (AAL 1–2 §.) Päätösvaltaa asianajajaliitossa käyttää kaksi kertaa vuodessa kokoontuva valtuuskunta, joka valitsee hallituksen hoitamaan liiton asioita (AAL 2 a §). Hallituksen alaisuudessa toimii 10 pysyvää työryhmää¹¹³⁵ ja se valvoo asianajajia omaaloitteisesti. Hallitus voi määrätä asianajotoimiston tarkastettavaksi sekä saattaa valvonta-asian vireille valvontalautakunnassa (AAL 6.1 §). Asianajotoimistoja valitaan tarkastettavaksi kahdella perusteella. Osa toimistoista arvotaan ja osa tarkastetaan epäiltyjen laiminlyöntien vuoksi. Epäilyn lähteenä voivat esimerkiksi olla yleisövalvonnan piiriin kuuluvat mediassa esitetyt väitteet. Tarkastuksen perusteella hallitus tekee tarvittaessa ilmoituksen asianajajaliiton yhteydessä itsenäisesti toimivalle valvontalautakunnalle.¹¹³⁶

Valtionvalvonnasta riippumattomalle valvontayksikölle ja valvontalautakunnalle kuuluvat asianajajista annetussa laissa, luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista annetussa laissa (17.6.2011/715) ja valtion oikeusaputoimistoissa annetussa laissa (5.4.2002/258) säädetty kurinpidolliset tehtävät (AAL 6.1 a §). Asiat voivat tulla valvontalautakunnassa vireille kenen tahansa tekemän kantelun myötä (AAL 7 c §). Valvontalautakunnan toiminta rinnastuu oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen rooliin muun muassa siinä, että ydintoimintaa on asianajajien toiminta- ja menettelytapojen sekä niiden laadun tutkiminen ja arvioiminen voimassa olevan säännösten ja ohjeiston nojalla¹¹³⁷. Jos asianajajan todetaan toimineen säännösten tai ohjeiden vastaisesti, lautakunnan on määrättävä hänelle kurinpidollinen seuraamus, joita ovat asianajajayhdistyksen jäsenyydestä erottaminen, seuraamusmaksun määrääminen, varoitus ja huomautus (AAL 7.1 §). Valvontalautakunnan päätöksistä laaditaan julkinen päiväkirja ja ratkaisuseloste, joissa listataan annetut seuraamukset ja kuvaus tapauksesta (AAL 7 h – 7 i §). Valvonnan julkisuudella pyritään lisäämään valvonnan uskottavuutta, luotettavuutta sekä kuluttajansuojaa¹¹³⁸.

¹¹³⁵ Työryhmät ovat: ammatillinen valiokunta, eettinen valiokunta, sovintomenettelylautakunta, Defensor Legis –toimituskunta, Advokaatin toimituskunta, asianajajatutkintolautakunta, koulutusvaliokunta, it-valiokunta, nuorten toimikunta sekä oikeuspoliittiset asiantuntijaryhmät (Tala, Pakarinen & Kyttä 2009: 6).

¹¹³⁶ Tala, Pakarinen & Kyttä 2009: 28.

¹¹³⁷ Tala, Pakarinen & Kyttä 2009: 58–59.

¹¹³⁸ HE 54/2002 vp s. 20.

Toisena lailla säädettyinä mallina yksityisen turvallisuusalan yhteissääntelyn kehittämiseksi voisi olla myös terveydensuojelulain (19.8.1994/763) mukainen asumisterveyden valvontaa suorittavan henkilön sertifiointimenettely. Sertifiointitehtävä annetaan määräajaksi tai toistaiseksi yksityiselle toimijalle, joka on hakenut nimeämistä henkilösertifioijana toimimiseen sosiaali- ja terveysministeriöltä. Edellytyksenä on, että toimijalla on riittävä ja asiantunteva henkilöstö sertifiointin toteuttamiseksi, muut käytännön edellytykset sertifiointitoiminnan järjestämiseen ja että toimija on toiminnallisesti ja taloudellisesti riippumaton sertifiointiin nähden. Nimetyksi voi tulla yhteisö tai säätiö¹¹³⁹. Ministeriö valvoo henkilösertifioijan toimintaa ja nimeämispäätös voidaan peruuttaa, jos hyväksymisen edellytykset lakkaavat tai sertifiointissa havaitaan olennaisia puutteellisuksia eikä toimija ole sosiaali- ja terveysministeriön kehotuksesta huolimatta korjannut toimintaansa annetussa määräajassa. (TerveydensuojeluL 49 c §.)

Nimetty henkilösertifioija arvioi henkilön pätevyyden toimia ulkopuolisena asiantuntijana ja tekee merkinnän hyväksytystä pätevyydestä ylläpitämäänsä julkiseen tietojärjestelmään sertifiointin voimassaoloajaksi sekä antaa henkilölle sosiaali- ja terveysministeriön vahvistaman mallin mukaisen todistuksen sertifiointista. Jos henkilö ei täytä enää pätevyysvaatimuksia tai toistuvasti laiminlyö tehtävissä edellytettävää riippumattomuutta tai asiallista raportointia taikka oikeita mittaus- ja tutkimusmenetelmiä, sosiaali- ja terveysministeriö voi päättää merkinnän poistamisesta tietojärjestelmästä, minkä tekee sertifioija. (TerveydensuojeluL 49 d §.) Sertifiointi kuten yksityisen turvallisuusalan legitimaation hyväksyntäkään ei sellaisenaan oikeuta toimimaan tehtävässä, vaan se edellyttää aina toimeksiantoa¹¹⁴⁰.

Yksityistä turvallisuusalaa koskevia yhteissääntelyä muistuttavia järjestelyjä löytyy Yhdysvalloista. Eri osavaltioissa on perustettu niin sanottuja sääntelyelimiä huolehtimaan yhdessä valtion viranomaisten kanssa yksityisen turvallisuusalan laillisuusvalvonnasta. Esimerkiksi Minnesotassa Board of Private Detective and Protective Agent Services –niminen lautakunta valvoo Protective Agent Service Act –lain mukaisia käytäntöjä, lupia ja yksityisen turvallisuusalan koulutusta. Sääntelyelinten kokoonpanot vaihtelevat osavaltioittain. Havaijin Board of Private Detectives and Guards –lautakuntaan kuuluu yksi yksityisetsivä, yksi vartija, kaksi poliisipäällikköä, kaksi yleisön edustajaa sekä Havaijin osavaltion kauppa- ja kuluttaja-asioiden johtaja. Delawaren Board of Examiners of Private Investigators and Security Agencies –lautakunnassa on yhdeksän jäsentä: osavaltion poliisi-

¹¹³⁹ HE 76/2014 vp s. 24.

¹¹⁴⁰ HE 76/2014 vp s. 25.

siosaston tarkastaja, oikeuskansleri sekä kuvernöörin nimittämät kolme osavaltion asukasta, kaksi yksityisetsivää ja kaksi vartijaa.¹¹⁴¹

Yksityisellä turvallisuusalalla ei ole Suomen Asianajajaliiton kaltaista koko alan kattavaa yhdistystä tai muuta yhteisöä, vaikka ala on sisäisesti muuten hyvin verkottunut. Turvallisuusalan liiketoimintaa koskevassa tutkimuksessa listattiin 31 erilaista turvallisuusalan yhdistystä, joista yksikään ei ole työmarkkinajärjestö. Luokittelu turvallisuusalan yhdistykseksi ei ole yksiselitteistä, sillä turvallisuusalan klusteria koskevassa selvityksessä luetteloon pääsi vain 21 yhdistystä.¹¹⁴² Tähän tutkimukseen rajattuihin yksityisen turvallisuusalan toimijoihin liittyy kumpaankin edellä mainittuun luetteloon sisältyvät seuraavat seitsemän yhdistystä: ASIS Finland ry, Finnsecurity ry, SECMAN, Suomen turvaurakoitsijaliitto ry, Suomen Vartioliikkeitten Liitto ry, Suomen Yksityisetsivä- ja Lakitoimistoliitto ry ja Turva-alan yrittäjät ry, joiden kaikkien jäsenyys on alan toimijoille vapaaehtoista.

Edellä mainituista yhdistyksistä ainoastaan Finnsecurity ry:n jäsenyyttä voivat hakea kaikki tähän tutkimukseen rajatut yksityisen turvallisuusalan toimijat¹¹⁴³. Finnsecurity ry on turvallisuusalalla ja turvallisuustehtävissä toimivien henkilöiden ja yhteisöjen yhdistys, jonka tarkoituksena on edistää ja kehittää turvallisuustoiminnan yleisiä edellytyksiä, kehittää jäsentensä ammatillista osaamista ja yhteishenkeä verkostoitumalla sekä kansallisesti että kansainvälisesti ja lisätä yhteistyötä muiden turvallisuusalan järjestöjen, yritysten ja viranomaisten kanssa turvallisuuden edistämiseksi yhteiskunnassa¹¹⁴⁴. Yhdistyksen toimintaa johtaa hallitus, johon kuuluu puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan lisäksi kahdeksan jäsentä, jotka toimivat yhdistyksen jaostojen¹¹⁴⁵ työvaliokuntien puheenjohtajina vastaten jaoston toiminnasta. Yhdistyksellä on toimitusjohtaja, joka toimii myös Suomen Turvallisuuskustannus Oy:n toimitusjohtajana.¹¹⁴⁶ Finnsecurity ry:llä ei ole elintä, jolla olisi Suomen Asianajajaliiton hallituksen tai valvontalautakunnan kaltaista alan toimijoiden valvonnasta vastaavaa roolia. Finnsecurity ry:n puitteissa ei myöskään ole kehitetty alaa koskevaa kansallista itsesääntelyä.

¹¹⁴¹ The Private Security Industry 2010: 6-6-

¹¹⁴² Turvallisuusalan liiketoiminnan kasvualueet ja mahdollisuudet Suomessa 2010: 10, Liite D; Pisto 2010: 40-45.

¹¹⁴³ Finnsecurity ry:n säännöt 3 §.

¹¹⁴⁴ Finnsecurity ry:n säännöt 2 §.

¹¹⁴⁵ Yritysjaosto, opiskelijajaosto, opetus- ja tutkimusjaosto, aluejaostot (Turku, Tampere, Oulu), riskienhallinnan ja yritysturvallisuuden osa-alueiden jaostot (turvallisuusjohtamisjaosto, tietoturvallisuusjaosto, työturvallisuusjaosto, rikosturvallisuusjaosto) ja seniorijaosto (Finnsecurity ry:n toimintasuunnitelma 2014: 3-5).

¹¹⁴⁶ Finnsecurity ry:n säännöt 9 §; Finnsecurity ry:n toimintasuunnitelma 2014: 6.

Taulukko 15. Yksityisen turvallisuusalan valvonta suhteessa EASA:n tarkistuslistan kriteereihin.

EASA:n tarkistuslistan kriteerit	Yksityisen turvallisuusalan valvonta
<p>1. Itsesääntelyjärjestelmän kattavuus</p> <ul style="list-style-type: none"> Järjestelyn on katettava kaikki keskeiset alan toimijat. Edellyttää yhteisymmärrystä itsesääntelyn tarpeesta, kaikkien toimijoiden aktiivista ja käytännöllistä tukea. Järjestelyn on nojaututtava alan suuren enemmistön moraaliseen tukeen, jotta ratkaisut olisivat uskottavia ja ne voitaisiin toteuttaa myös yhteistoimintaan haluttomia alan toimijoita vastaan. 	<ul style="list-style-type: none"> Sääntely ei kata yhtenäisesti kaikkia alan keskeisiä toimijoita. Alan itsesääntelyn kehittäminen ei ole toistaiseksi noussut laajempaan yleiseen keskusteluun.
<p>2. Kestävä ja tehokas rahoitus</p> <ul style="list-style-type: none"> Itsesääntelyn takaamalla toimintavapaudella on hintansa – riittävästä rahoituksesta on huolehdittava. Rahoitus ei saa olla riippuvainen vain yhdestä maksajasta. 	<ul style="list-style-type: none"> Koska virallinen valvonta on säädetty viranomaiselle, nykyinen valvontajärjestelmä rahoitetaan lähes kokonaan valtion talousarviomäärärahoilla, Tämä on luonnollista julkisen valvoessa yksityistä.
<p>3. Tehokas hallinnointi riittävien resurssien</p> <ul style="list-style-type: none"> Ollakseen itsenäistä ja näyttäväksi siltä myös ulospäin itsesääntelyn on oltava itsenäistä suhteessa sitä rahoittavaan yritystoimintaan. Pätevä sihteeristö turvaa itsenäisyyden ja uskottavuuden; vähimmäismäärä pienimuotoisesakin toiminnassa on kaksi päätoimista henkilöä. 	<ul style="list-style-type: none"> Julkinen valvonta rahoitetaan luonnollisesti julkisista varoista eikä itsenäisyys suhteessa rahoittajaan ole olennaista. Lisäksi on huomattava hallinnon sisäiset tiukat toimivaltarajat.
<p>4. Yleispätevät ja tehokkaat ohjeistot</p> <ul style="list-style-type: none"> Tarvitaan laajalti hyväksytyt ja yleispätevät ohjeistot, joita pidetään ajanmukaisina. Ohjeiden on oltava laajalti saatavilla sekä toimijoiden keskuudessa tunnetut. 	<ul style="list-style-type: none"> Lainsäädäntöä ei ole pidetty ajanmukaisena, mistä kertoo yksityisen turvallisuusalan lainsäädännön uudistushankkeet. Ajantasainen lainsäädäntö on kaikkien luettavissa internetissä ja hyvin tunnettu alan toimijoiden keskuudessa.
<p>5. Neuvonta ja tiedotus</p> <ul style="list-style-type: none"> Yksi itsesääntelyn keskeinen vahvuus on etukäteinen neuvonta; alan toimijoita voidaan neuvota yksittäistapauksissa etukäteen ei-sitovasti ja luottamuksellisesti sekä antaa yleistä ohjausta ratkaisukäytännön pohjalta. 	<ul style="list-style-type: none"> Alan yhdistykset järjestävät jäsenilleen koulutusta. Hallintolain 8 §:n neuvontavelvollisuus koskee viranomaisia ja yksityisen turvallisuusalan toimijoita niiden hoitaessa julkisia tehtäviä. Tiedotus on satunnaista, usein yleisövalvonnan piiriin kuuluvaa median toimintaa.
<p>6. Nopea ja tehokas ongelmanratkaisu</p> <ul style="list-style-type: none"> Verrattuna tavanomaiseen oikeudenkäyntiin tehokkuus ja nopeus ovat itsesääntelyjärjestelmien pääetuja. 	<ul style="list-style-type: none"> Ongelmien ratkaisu on hajautunut usealla eri viranomaiselle. Käsittely on yleensä hidasta.
<p>7. Itsenäinen ja puolueeton kiistatilanteiden ratkaiseminen</p> <ul style="list-style-type: none"> Kiistojen ratkaisun peruskriteerit: tehokkuus, ammattitaitoisuus, puolueettomuus ja itsenäisyys eri tahoihin nähden. Ratkaisuelinten jäsenistä enemmistö on oltava ulkopuolisia, samoin puheenjohtajan. Alaa tai kuluttajia edustavat jäsenet eivät saa mieltää toimivansa taustaryhmän edustajina. Mahdollisuus muutoksenhakuun turvattava. 	<ul style="list-style-type: none"> Kiistatilanteita ratkaisevat viranomaiset ovat eri tahoihin nähden itsenäisiä ja puolueettomia. Kiistan ratkaisevan viranomaisen tuntemus alasta voi olla ratkaistavan asian kannalta vähäistä. Hallintopäätöksiin ja tuomioistuinratkaisuihin voi yleensä hakea muutosta. Yleisen laillisuusvalvojan ja kuluttajaviranomaisen ratkaisuihin ei voi hakea muutosta.
<p>8. Tehokkaat sanktiot</p> <ul style="list-style-type: none"> Vaikka lähtökohtana on ohjeiden vapaaehtoinen noudattaminen, niin päätökset on pystyttävä toteuttamaan myös ”pakolla”. Ratkaisujen julkaiseminen (nimellä varustettuna) on osoittautunut tehokkaaksi. Kaikkein tehokkainta on se, että media kieltäytyy julkaisemasta kyseistä sääntöjen vastaista mainosta. 	<ul style="list-style-type: none"> Sanktiot on määrätty lainsäädännössä. Tuomioistuinratkaisut ovat pääsääntöisesti julkisia ja julkaistaan asianosaisten nimiä mainitsematta internetissä. Kuluttajaviranomaisen julkaisemissa ratkaisuissa on mainittu yrityksen nimi.

<p>9. Itsesääntelyn kohteena olevan toiminnan tehokas seuranta ja valvonta</p> <ul style="list-style-type: none"> • Rikkeisiin on pystyttävä puuttumaan myös oma-aloitteisesti. • Arvioidaan myös yleisesti sääntöjen noudattamisen tasoa. • Näiden kautta ala voi itse keskustella ongelmista ja reagoida niihin ennen kuin epäkohdat kärjistyvät liikaa. Tarpeen on siis pysyvä dialogi alan kanssa. 	<ul style="list-style-type: none"> • Rikkeisiin voi virallisesti puuttua vain viranomaisen ja työnantaja direktio-oikeutensa nojalla. • Sääntöjen noudattamisen tasoa ei arvioida yleisesti. • Pörssiin listattujen yhtiöiden corporate governance -ohjeiston noudattamista valvovat pörssin toimielimet ja rikkeet on sanktioitu.
<p>10. Hyvä tietoisuus alalla ja kuluttajien keskuudessa</p> <ul style="list-style-type: none"> • Kuluttajat voivat tietämyksensä perusteella tehdä valituksia. • Alan toimijat voivat informoituina noudattaa sääntöjä ja suorittaa vertaisiensa valvontaa. 	<ul style="list-style-type: none"> • Kuluttajien ja asiakkaiden tietoisuus valitusmahdollisuuksista saattaa olla vähäistä. • Virallista alan toimijoiden vertaisvalvontaa ei ole järjestetty.

Suomalaisten itse- ja yhteissääntelyjärjestelmien toimivuutta arvioitaessa on käytetty Euroopan komissioltakin taustatukea saaneen mainosalan kansainvälisen yhteistyö-jär-jestö EASA:n (European Advertising Standards Alliance) kriteerejä, jotka pohjautuvat neljään pääperiaatteeseen: tehokkuus (pysyväisluonteinen toiminnan tulosten arviointi, riittävät sanktiot), riippumattomuus alasta itsestään, kattavuus ja riittävä rahoituspohja. Toimivan itsesääntelyjärjestelmän luomista ja tunnistamista varten EASA on laatinut 10-kohtaisen tarkistuslistan. Koska Suomessa yksityisellä turvallisuusalalla puuttuu yhteissään-telylle pohjaa luova oma itsesääntelyjärjestelmä, taulukossa 15 on esitetty sen ke-hit-tämiseksi keskeisimpiä tarkempaa tarkastelua vaativia huomioita yk-sityisen turvallisuus-alan nykyisestä valvontajärjestelmästä verrattuna EASA:n tarkistus-listan kriteereihin.

Jostakin yksityisen turvallisuusalan yhteisöstä olisi tietyin edellytyksin kehitettävissä yksityisen turvallisuusalan yhteissääntelyyn osallistuva yksityinen toimija. Ensimmäiseksi yhteisön asemaa alaa kokoavana toimijana tulisi vahvistaa. Jos hyväksytyt legitimaation haltija haluaa käyttää lainsäädännön mukaisia vartijan, järjestyksenvalvojan, turvatarkastajan ja turvasuojaajan ammattinimikkeitä, laissa voitaisiin edellyttää ammattinimikkeen käyttöoikeuden hakemista joltakin tietyltä alan yhteisöltä. Legitimaatioiden hyväksyminen ja peruuttaminen kuuluisivat edelleen viranomaiselle. Yhteisöön kuuluminen olisi perustuslain 13.2 §:n turvaaman yhdistymisvapauden mukaan vapaaehtoista, mutta tietyn legitimaation saaneelle se antaisi oikeuden tietyn ammattinimikkeen käyttämiseen, mutta ei kuitenkaan kieltäisi yhteisöön kuulumattomalta legitimaatiota vastaavien tehtävien hoitamista toisella ammattinimikkeellä. Jos vastaavasti yksityisen turvallisuusalan elinkeinoluvan haltija haluaa markkinoida palvelujaan vartiointi-, järjestyksenvalvonta-, turvatarkastus- ja turvasuojauspalveluina, hänen voisi edellyttää hakevan palvelun markkinointinimikkeen käyttöoikeutta yhteisöltä. Jos hän ei perustuslain 13.2 §:n nojalla halua liittyä yhteisön jäseneksi, hän voisi silti

harjoittaa viranomaisen myöntämän turvallisuusalan elinkeinoluvan mukaista toimintaa käyttämällä palvelusta muuta markkinointinimeä.

Yhteisön jäsenyys ja lupa tietyn ammatti- ja palvelunimekkeen käyttöön toimisi eräänlaisena laadun takeena. Palvelun hankkija voisi luottaa siihen, että yhteisöön kuuluvat toimijat täyttävät lain vaatimat perusedellytykset ja huolehtivat tehtävistään muutenkin laillisesti. Jo yhteisön nimi ohjaisi asiakkaita käyttämään sen jäsenistön tarjoamia palveluja, kannustaisi yhteisöön kuulumattomia yksityisen turvallisuusalan toimijoita liittymään siihen ja yhteisön asema alaa kokoavana toimijana vahvistuisi.

Jotta yhteisön jäsenyydestä syntyisi laatua takaava kriteeri, yhteisön tulisi kehittää yksityistä turvallisuusalaa koskevaa yksityistä sääntelyä ja luoda sääntöjen noudattamista tukeva oma valvontajärjestelmä sanktioineen. Sääntelyä ja valvontajärjestelmää voitaisiin kehittää käyttäen pohjana yksityisen turvallisuusalan kansainvälisiä käytäntösääntöjä. Järjestelmän rakenteellisina esikuvina voisivat olla Suomen Asianajajaliiton toimintamalli, terveydensuojelulaissa säädetty henkilösertifiointia koskeva menettely ja Finnsecurity ry:n alan keskeisiä toimintoja varten asettamat jaostot. Niitä vastaaville elimille kuuluisi alan toimijoiden menettelytapojen seuranta, mutta varsinaisesta valvonnasta voisi alkuvaiheessa vastata yhteisön hallitus. Tavoitteena tulisi kuitenkin olla asianajajaliiton yhteydessä toimivan valvontalautakunnan kaltaisen valvontaelimen perustaminen. Valvonnassa havaittuihin julkisen vallan käyttöön sekä perus- ja ihmisoikeuksiin puuttumiseen liittyvistä epäillyistä epäkohdista yksityisen turvallisuusalan valvontaelimen tulisi ilmoittaa poliisille mahdollisten viranomaistoimenpiteiden käynnistämiseksi. Yksityisen turvallisuusalan valvontaelin voisi keventää viranomaisen työtaakkaa huolehtimalla viranomaisen sijaan esimerkiksi tarkastuksen kaltaisista valvontatehtävistä ja tietojen keräämisestä viranomaisvalvonnan tarpeisiin. Lupavalvonta, perusoikeusherhissä toimivaltuuksissa epäiltyjä epäkohtia koskevat toimenpiteet ja merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältävien sanktioiden määrääminen jäisivät edelleen viranomaisen tehtäviksi perustuslain 22 §:n velvoittamana.

Finnsecurity ry:llä on nykyään edustus Opetushallituksen koulutus- ja tutkinto-toimikunnissa¹¹⁴⁷. Opetushallitus voisi yksityisen turvallisuusalan itsesääntelyn kehittämiseksi yhteissääntelyä edistäväksi antaa koulutus- ja tutkintotoimikuntien tehtävät ja vetovastuun Finnsecurity ry:n opetus- ja tutkimusjaostolle tai jollekin muulle yhteisölle edellyttäen, että tarvittavat julkisten hallintotehtävi-

¹¹⁴⁷ Muita viranomaisten johtamia yhteistyöelimiä, joissa Finnsecurity ry:llä on edustus, ovat sisäministeriön toimialalla turvallisuusalan neuvottelukunta ja sisäisen turvallisuuden ohjelma –hankkeessa ja sen työryhmissä sekä oikeusministeriön toimialalla rikoksentorjunnan neuvottelukunta (www.finsecurity.fi/fi/yhdistys/).

en hoitamista koskevat muutokset tehtäisiin lainsäädäntöön esimerkiksi terveys- ja sosiaalilain henkilösertifiointia koskevan sääntelyn kaltaisesti. Toimija anois Opetushallitukselta nimeämistä tehtävän hoitajaksi. Laissa määrättäisiin hyväksymisen edellytykset: riittävä ja asiantunteva henkilöstö, käytännön edellytykset tehtävän hoitamiseksi sekä toiminnallisesti ja taloudellisesti riippumaton asema suhteessa koulutuksen järjestäjiin ja koulutettaviin. Toimijalle säädettäisiin myös oikeus antaa todistus suoritetusta tutkinnosta. Opetushallitus valvoisi toimintaa ja voisi tarvittaessa peruuttaa nimeämispäätöksen. Erillisten järjestyksenvalvoja-, turvatarkastus- ja turvasuojaajakoulutusten ja –tutkintojen suhdetta näyttötutkintojärjestelmään tulisi samalla tarkastella, jotta alan koulutusjärjestelmän ja sen valvonnan periaatteet olisivat yhtenäiset.

Yhteissäätely edellyttää, että enemmistö alan toimijoista tukee järjestelyä sekä moraalisesti että taloudellisesti. Tällöin keskeiseksi kysymykseksi nousee, saako jokin alalla jo toimiva tai uusi yhteisö riittävästi kannatusta alaa kokoavana toimijana, ja voisiko siitä tulla alaa kokoava yhteisö huolehtimaan yhteissäätelystä.

Itsesääntelyä on sanottu tarvittavan sellaisilla osa-alueilla, joille lainsäätäjän on vaikeinta laatia toimivaa perinteistä oikeudellista sääntelyä ja eettismoraalista näkemystä ilmentävien normien luomisessa asioista, joiden normittamiseen lainsäätäjällä ei ole mahdollisuuksia¹¹⁴⁸. Kun arvioidaan sääntelyn järjestämistä lainsäädännön, itsesääntelyn ja yhteissäätelyn keinoin, keskeistä on, pystytäänkö valitulla vaihtoehdolla ratkaisemaan toimivasti ne ongelmat, joiden ratkaisemiseksi sääntely ja sitä tukeva seurausjärjestelmä on luotu. Toinen tärkeä kysymys on, millaisia ja kenen intressejä sääntely palvelee. Kolmas keskeinen kysymys on, kohdistuuko sääntely elinkeino- tai ammattialan keskeisiin kysymyksiin vai rajoittuuko sääntely erityisesti asiakkaiden ja kuluttajien kannalta toisarvoisiin asioihin.¹¹⁴⁹ Lisäksi on syytä pohtia, onko järjestelyllä palvelujen käyttöä ja liiketoimintamahdollisuuksia sekä oikeusturvaa edistävä vai heikentävä vaikutus. Yhteissäätelyn palvelun laatua parantava vaikutus saattaa heijastua palvelun hintaa nostavasti, mikä voi vähentää vapaaehtoisuuteen perustuvaa palvelujen käyttöä ja alan liikevaihtoa¹¹⁵⁰.

Yksityisen turvallisuusalan liiketoimintaa harjoittavien yrittäjien keskeisenä huolenalena on alan maineen ylläpitäminen rehellisenä liiketoimintana ja rikollisen toiminnan pääsyn estäminen alan liiketoimintaan. Myös valtion intresseihin kuuluu estää rikollinen toiminta ja rikollisten toimijoiden työskentely perusoikeusherkässä sekä järjestystä ja turvallisuutta ylläpitävässä toiminnassa. Nämä yksityis-

¹¹⁴⁸ Huovinen 2007: 335–336; 341–345, 352–356.

¹¹⁴⁹ Pakarinen & Tala 2009: 80; Tala 2009: 345–346.

¹¹⁵⁰ Tala, Pakarinen & Kyttä 2009: 91.

ten turvallisuuspalvelujen laatua ja lainmukaisuutta koskevat tavoitteet edistävät myös yksityisten turvallisuusalan asiakkaiden, hyödynsaajien ja loppukäyttäjien oikeusturvaa. Yksityisen turvallisuusalan itsesääntely- ja yhteissääntelyjärjestelmä antaisi mahdollisuuden täydentää lainsäädäntöä tarkemmilla säännöksillä, jotka määrittävät palvelujen laatuun vaikuttavia käytäntöjä. Laatua uhkaavat tekijät olisivat itse- ja yhteissääntelyn keinoin mahdollista havaita ja estää ennen kuin niistä muodostuisi toimintamalleja, joihin olisi puututtava viranomaisen valvontakeinoin.

5 Yhteenveto

Turvallisuusalan yksityistämistä käsittelevässä luvussa todettiin, että turvallisuusalan yksityistämistä kuvaavassa mallissa yhdistyy piirteitä sekä organisatorisesta että funktionaalisesta yksityistämisestä. Kyseessä on poliisin tehtäväksi määrätyn yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisen osittaisesta hajauttamisesta yksityisoikeudellisille toimijoille. Yksityisiä turvallisuuspalveluja tarjoavilta toimijoilta hankituilla poliisin turvallisuuspalveluja täydentävillä ostopalveluilla on tällöin keskeinen asema.

Koska poliisille on säädetty tehtäviä, joita ei ole niiden sisältämän merkittävän julkisen vallan käytön vuoksi mahdollista yksityistää, yksityistämisen edellytyksistä on säädetävä lainsäädännössä. Tarpeelliset säännökset voitaisiin sisällyttää kahteen lakiin: lakiin yksityisistä turvallisuuspalveluista ja lakiin järjestyksenvalvojista. Laeissa määrättäisiin viranomaisen tehtävästä hyväksyä ja peruuttaa yksityisen turvallisuusalan legitimaatiot ja elinkeinoluvat sekä valvontavelvollisuudesta. Viranomaisen lakisäätteisiä velvollisuuksia ei tulisi enää lisätä vaan valvontaa tulisi kehittää muilla keinoilla.

Yksityisen turvallisuusalan valvonta voitaisiin lainsäädännössä jakaa intensiteetiltään kolmeen tasoon sen perusteella, kuinka olennaisesti yksityisen turvallisuusalan tehtävissä ja toiminnassa voidaan puuttua perus- ja ihmisoikeuksiin. Ensimmäiseen tasoon kuuluisivat harrastuspohjalta hoidetut järjestyksenvalvontatehtävät, joiden valvonta olisi lähinnä legitimaatioiden hyväksymiseen ja peruuttamiseen liittyvää hallintovalvontaa. Toisella tasolla olisivat ammattimaisesti hoidetut yksityisen turvallisuusalan tehtävät ja kouluttajatehtävät, joihin ei sisälly perusoikeusherkkiä toimivaltuuksia. Niitä valvottaisiin legitimaatioiden hyväksymistä ja peruuttamista koskevien hallintovalvonnallisin keinoin. Toimivaltuuksien käytön ehdoksi asetettaisiin palvelussuhde turvallisuusalan elinkeinolluvan haltijaan tai hyväksytyyn koulutuksenjärjestäjään. Lisäksi henkilöiltä vaadittaisiin turvallisuusselvityslain mukainen hyväksyttävä henkilöturvallisuus-

selvitys. Intensiivisin valvonta kohdistuisi kolmannelle tasolle sijoittuviin ammattimaisiin järjestyksenvalvonta-, vartiointi- ja turvatarkastustehtäviin sekä turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijoihin. Ensimmäiselle ja toiselle tasolle määrättyjen toimenpiteiden ja ehtojen lisäksi valvonnan kolmannella tasolla turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijoilta edellytettäisiin yrityksen sisäisen valvonnan järjestämistä. Kaikki turvatarkastustehtävät kuuluisivat valvonnan kolmannelle tasolle ja niitä valvottaisiin samoin perustein riippumatta siitä, minkä lain nojalla turvatarkastustoimintaa harjoitetaan.

Sääntely tai uusi laki yksityistettyjen julkisen palvelujen asiakkaansuojasta voisi täydentää edellä esitettyä yksityisen turvallisuusalan kolmitasoista valvontaa. Se lisäisi perusoikeusherkkiä toimivaltuuksia sisältävien turvallisuustehtävien valvontamahdollisuuksia tuomalla yksityisiä turvallisuuspalveluja hankkineiden asiakkaiden, hyödynsaajien ja loppukäyttäjien oikeussuojaan lisäturvaa.

Puhdas yhteissääntely ei yksityisellä turvallisuusalalla voine perustuslain 22 ja 124 §:t huomioon ottaen tulla kyseeseen tehtäviin sisältyvän julkisen vallan käytön ja perusoikeusherkkien toimivaltuuksien vuoksi. Itse- ja yhteissääntelyn kehittäminen kuitenkin täydentäisi erityisesti yksityisen turvallisuusalan valvontaa sen toisella tasolla, jossa valvottavana olevissa tehtävissä ja toiminnassa ei käytetä julkista valtaa, eikä toimivaltuuksien käyttö voi vaarantaa perusoikeuksia. Itse- ja yhteissääntelyllä valvottaisiin ennen kaikkea yksityisen turvallisuusalan laatua. Sillä voitaisiin myös helpottaa viranomaisen valvontataakkaa antamalla yksityisen turvallisuusalan yhteissääntelyjärjestelmän valvontaelimelle valtuudet huolehtia sellaisista valvontatehtävistä, joissa ei tehdä legitimaatioihin tai toimilupiin liittyviä ratkaisuja. Yksityisen turvallisuusalan valvontaelimen rooli voisi olla valmisteleva viranomaisen valvontatoimenpiteitä edellyttävissä asioissa.

VI JOHTOPÄÄTÖKSET

Tässä tutkimuksessa on systematisoitu security-näkökulmasta säänneltyyn yksityiseen turvallisuusalaan kohdistuva valvonta, valvonnan ulottuvuudet ja keinot. Tavoitteena on ollut selvittää, miten valvonta on säännelty ja mitä aukkoja siinä mahdollisesti voidaan havaita perustuslain 22 ja 124 §:ien toteutumisen kannalta, onko lain muuttamiseen tarvetta, ja millä sitä voidaan perustella sekä onko valvonta ja sitä koskeva sääntely ylipäättään riittävää. Tämän luvun aluksi kuvataan tutkimuksessa havaittu valvonnan verkostomaisuus, valvonnan keinot ja niiden merkitys oikeusturvan kannalta. Sitten tarkastellaan valvonnan kannalta, mitä oikeudellisia haasteita julkisten tehtävien yksityistämisestä on aiheutunut sekä millaisia puutteita ja aukkoja sääntelyssä ja valvonnassa on havaittu. Lopuksi annetaan toimenpide-ehdotukset kolmeen yksityisen turvallisuusalan valvonnan kannalta keskeiseen kysymyskokonaisuuteen.

1 Valvontajärjestelmän verkostomaisuus, valvonnan keinot ja oikeusturva

Yksityisen turvallisuusalan virallisesta julkisesta valvonnasta vastaa viranomaisen verkosto, johon kuuluvat Poliisihallitus, poliisilaitokset, pelastusviranomaiset, Liikenteen turvallisuusvirasto, opetus- ja kulttuuriministeriö, Opetushallitus ja kuluttajaviranomaiset. Myös ylimmät laillisuusvalvojat ja tuomioistuimet ovat osa julkisesta valvonnasta vastaavaa verkostoa. Osa virallisesta valvonnasta on lakisääteisesti viranomaisaloitteista, osa perustuu yksityisiltä henkilöiltä ja oikeushenkilöiltä saatuihin tietoihin tai aloitteisiin. Valvonnallista yhteistyötä viranomaiset tekevät yksityisen turvallisuusalan elinkeinon- ja ammatinharjoittajien kanssa. Yksityistä valvontaa suorittavat jossain määrin yksityisen turvallisuusalan organisaatiot itse sisäisen valvonnan ja tarkastuksen sekä itsesääntelyn keinoin. Epävirallisessa yksityisessä kansalaisvalvonnassa voidaan erottaa asianosaivalvonnan ja yleisövalvonnan ulottuvuudet.

Useiden eri organisaatioiden toimintaan pohjautuvista toisiaan täydentävistä valvontatoimenpiteistä muodostuu verkostomainen valvontajärjestelmä, joka ei ole oikeudellinen ilmiö vaan seuraus valvontaan liittyvien eri hallintotehtävien antamisesta eri organisaatioiden hoidettaviksi. Painopiste on laillisuuden valvonnassa, jossa keskeisenä keinona on hallintovalvonta ja erityisesti lupamenettely. Ennen toiminnan aloittamista poliisiviranomainen varmistuu hyväksymällä turvallisuusalan elinkeinoluvan ja henkilökohtaiset ammatinharjoittamisluvat, jotta toiminnalle on lainmukaiset edellytykset. Kun toiminta on aloitettu, poliisi-

viranomaisen valvoo toimintaa tosiasiallisen toiminnan keinoin ja keräämällä siitä lain nojalla valvonnan mahdollistavia tietoja yhteistyössä valvottavien kanssa. Poliisi on saatujen tietojen perusteella velvollinen tarvittaessa ryhtymään repressiivisen hallintovalvonnan toimenpiteisiin, turvallisuusalan elinkeinoluvan tai ammatinharjoittamisluvan peruuttamiseen. Lupapäätöksiin tyytymätön asianosainen voi hakea muutosta hallintovalituksella. Ajantasaisena valvontana voi pitää kansalaisvalvontaa ja viranomaisen tosiasiallista toimintaa, jossa ei tehdä muutoksenhakukelpoisia kirjallisia hallintopäätöksiä. Ajantasainen valvonta konkretisoituu kiinniottamista ja säilössäpitoa koskevissa tilanteissa, kun poliisin, vartijan ja järjestyksenvalvojan toimivaltuuksien rajapinnat kohtaavat.

Viranomaisen valvontatoimenpiteisiin johtavia tietoja saadaan myös yksityisten turvallisuuspalvelujen asiakkailta, hyödynsääjiltä tai loppukäyttäjiltä taikka yksityisten turvallisuuspalvelujen tosiasiallisen toiminnan kohteilta. Valvonnaksi katsottaviin viranomaisen toimenpiteisiin voivat johtaa kantelu ylimmille laillisuusvalvoijille ja muutoksenhakukeinoista oikaisumenettely, hallintovalitus ja kunnallisvalitus. Ylimmät laillisuusvalvoijat voivat ottaa asioita käsiteltäväkseen myös oma-aloitteisesti. Tähän saattavat antaa aiheutta esimerkiksi kansalaisvalvonnassa esille tulleet epäkohdat.

Yksityistä turvallisuusalaa valvovien poliisi- ja pelastusviranomaisten velvollisuudesta viranomaisyhteistyöhön on erilliset säännökset pelastuslain 42 ja 46 §:issä sekä poliisilain 1:1:ssä. Pelastusviranomaisella on pelastuslain 50 §:n mukaan velvollisuus antaa virka-apua toiselle viranomaiselle. Poliisin antamasta virka-avusta määrätään poliisilain 9:1:ssä. Muita viranomaisia velvoittavat hallintolain 10 § viranomaisten yhteistyöstä yleensä ja julkisuuslain 17 §, jossa säädetään tiedonsaantioikeuksien huomioon ottamisesta päätöksenteossa. Muiden kuin poliisi- ja pelastusviranomaisten yksityiseen turvallisuusalaan kohdistama valvonnallinen yhteistyö on käytännössä ollut vähäistä.

Viranomaisen valvontatoimenpiteet palvelevat viime kädessä yksilöä oikeussuojakeinoina. Preventiivinen hallintovalvonta, valvonnan mahdollistavan tiedon kokoaminen yksityisen turvallisuusalan toiminnasta ja turvallisuusjärjestelyjen ennakkollinen tarkastus voidaan nähdä hallinnon preventiivisinä oikeussuojakeinoina. Repressiivinen hallintovalvonta ja muutoksenhakekeinot taas ovat hallinnon repressiivisiä oikeussuojakeinoja. Eri viranomaiset suorittavat valvontaa eri keinoin ja osittain eri intresseistä. Kuluttajan oikeuksia turvaamaan tarkoitettuja kuluttajansuojakeinoja lukuun ottamatta ydintarkoituksena on kuitenkin yksilön perusoikeuksien turvaaminen, mikä on valvontaverkoston viranomaisten toimintaa merkittävimmin yhdistävä tekijä.

2 Yksityisen turvallisuusalan valvonnan haasteet

Yksityisen turvallisuusalan valvonnan kannalta keskeisimmät oikeudelliset haasteet liittyvät viime kädessä yksityistämiseen ja sitä koskevaan lainsäädäntöön sekä kansallisella että Euroopan unionin tasolla. Turvallisuusalan yksityistäminen saattaa uhata yksilön perusoikeuksien ja oikeusturvan toteutumista, mihin liittyy yksityisen turvallisuusalan työntekijän virkavastuun ulottuvuuksia ja julkisen vallan käyttöä koskevan sääntelyn puutteellisuudet sekä käytettävissä olevien oikeussuojakeinojen määrä ja vaikuttavuus. Yksityistäminen voi myös kaventaa turvallisuusalaan kohdistuvaa laillisuusvalvontaa.

Koska eurooppaoikeudessa ei ole lainkaan yksityistä turvallisuusalaa suoraan säänteleviä direktiivejä ja asetuksia, Euroopan unionilla ei myöskään ole yksiselitteistä näkemystä yksityisen turvallisuusalan sisällöstä. Alaa säännellään perustamissopimuksessa mainittujen henkilöiden, tavaroiden ja palvelusten vapaaseen liikkuvuuteen sekä sijoittautumisen vapautta koskevilla säännöksillä. Confederation of European Security Services – järjestön kartoituksen mukaan alaa koskeva kansallisen sääntelyn taso vaihtelee huomattavasti eri maissa. Koska yksityisen turvallisuusalan merkitys on viime vuosina kasvanut kaikissa Euroopan maissa ja monet alan yrityksistä toimivat ylikansallisesti, alaa suoraan koskevaa sääntelyä valvonta mukaan lukien olisi jäsenmaissa kehitettävä ja kansallinen sääntely olisi harmonisoitava koko yhteisön tasolla.

Turvallisuusalan julkisten hallintotehtävien antamista viranomaisorganisaation ulkopuolelle rajoittaa perustuslain 124 §:n määräykset tehtävien antamisesta lain nojalla ja merkittävän julkisen vallan käytön kuulumisesta vain viranomaiselle. Perustuslakivaliokunnan tulisi ottaa täsmällisesti kantaa, missä laajuudessa julkisia tehtäviä voi siirtää yksityiselle, etteivät perusoikeudet ja oikeusturva joudu uhatuksi. Voidaan esimerkiksi kyseenalaistaa, noudatetaanko ja onko tosiasiallisessa järjestyksenvalvonnassa edes mahdollista noudattaa lain yksityisistä turvallisuuspalveluista 28 §:n säännöstä, jonka nojalla asetetun järjestyksenvalvojan tulisi toimia pelkästään poliisin apuna yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisessä. Kun järjestyksenvalvoja on asetettu järjestyslain 2 §:n tarkoittamaan yleisön käytettävissä olevaan yleiseen paikkaan, mitä muutakaan toiminta voisi silloin olla kuin yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämistä. Jos yksityisen turvallisuusalan työntekijä joutuu tosiasiallisessa toiminnassa ylittämään laissa määrätyt toimivaltuutensa, hänen sekä hänen toimenpiteidensä kohteena olleiden yksilöiden oikeusturva on uhattuna. Näin voi tapahtua esimerkiksi terveydenhuollon yksiköissä, joissa vartija voi ilman toimivaltaa joutua puuttumaan väkivaltaisesti käyttäytyvän potilaan vapauteen, jotta terveydenhuoltohenkilökunta voi turvallisesti hoitaa tehtävänsä. Tällöin arvioitavaksi tulee, onko vartijan

toiminta hyväksyttävää yleistä kiinniotto-oikeutta, hätävarjelua tai pakkotilaa koskevien säännösten nojalla.

Yksityistäminen voi uhata myös laillisuusvalvonnan toteutumista. Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä on erityisesti viimeisen vuosikymmenen aikana yhä useammin käsitelty kanteluja, jotka koskevat julkisen vallan käyttöä yksityisellä turvallisuusalalla. Laillisuusvalvontaan jää kuitenkin katvealueita. Toimeksiantosopimusten ehtojen laillisuus ei kuulu laillisuusvalvojen toimialaan niiden yksityisoikeudellisen luonteen vuoksi. Yksityinen turvallisuusala ei myöskään rakennu hierarkkisesti ylemmistä ja alemmista yksityisen turvallisuusalan toimijoista, joilla olisi toimivaltuuksia suhteessa toisiinsa. Julkiseen hallintoon kuuluvan virkavalvonnan kaltaista valvontaa yksityisellä turvallisuusalalla ei siis ole, vaikka osakeyhtiöt onkin velvoitettu lain nojalla järjestämään yhtiön sisäinen valvonta lähes julkisen hallinnon valvontajärjestelmiä vastaavalla tavalla. Toimeksiantosopimusten ehtojen sekä ammatin- ja elinkeinonharjoittajien toiminnan laillisuuden ja asianmukaisuuden yleinen valvonta toteutuu vain satunnaisesti kantelun tai tarkastuksen yhteydessä. Laillisuusvalvonnan kannalta puutteena on pidettävä myös sitä, että muut yhtiömuodot kuin osakeyhtiöt eivät ole velvollisia sisäisen valvonnan järjestämiseen.

Yksityistämisen seurauksena olisi luonnollista, että yksityiseen turvallisuusalaan sovellettaisiin kuluttajansuojalainsäädäntöä nykyistä laajemmin. Nyt kuluttajansuojalain soveltamisalan ulkopuolelle jää järjestyksenvalvonta-, vartioimis- ja turvatarkastustoiminta sekä kuluttajiksi rinnastettavia toimijoita kuten elinkeinotoimintaa harjoittavat luonnolliset henkilöt sekä yksityiset ja julkiset oikeushenkilöt. Turvasuojaustoiminnan osalta kuluttajansuojalaki kattaa vain kuluttajan yksityisiltä turvasuojausliikkeiltä hankkimat turvasuojausesineet ja -palvelut. Esimerkiksi luonnollisen henkilön omaan käyttöönsä tilaamien turvalaitteiden asentaminen kiinteistöön kuuluu lain soveltamisalaan mutta kauppakeskuksen valvonta vartijan suorittamana ei. Oikeusturvaa parantaisi ja oikeussuojakeinoja sekä niiden avulla tapahtuvaa valvontaa lisäisi, jos sekä palvelun hankkinut suora asiakas että palvelun hyödynsaaja, kohde ja käyttäjä voitaisiin katsoa kuluttajiksi sekä järjestyksenvalvonta-, vartiointi- ja turvasuojauspalvelut kulutushyödykkeiksi, joihin sovellettaisiin kuluttajansuojalakia tai uutta erillistä lakia yksityistettyjen julkisten palvelujen asiakkaansuojasta. Esimerkiksi järjestyksenvalvontapalvelun yleiseen kokoukseen hankkinut luonnollinen henkilö sekä näitä palveluja käyttävä ja palvelujen kohteena oleva välillinen järjestyksenvalvontapalvelun asiakas jäävät molemmat nykyainsäädännön mukaan kuluttajansuojan soveltamisalan ulkopuolelle. Erityisesti siltä osin, kun luonnollinen henkilö hankkii turvallisuuspalveluja turvatakseen yleisen intressin toteutumista ilman siihen liitty-

ää oman liiketoimintansa harjoittamista, kuluttajansuojalain säännöksiä tulisi tarkistaa.

3 Sääntelyn puutteet ja valvonnan aukot

Jos sääntely on puutteellista tai puuttuu kokonaan, seurauksena on aukko valvonnassa. Toimintaa, josta ei ole täsmällisiä säännöksiä tai jonka valvontaa ei säännellä, ei myöskään valvota systemaattisesti. Silloin valvonta saattaa jäädä satunnaiseksi ja epävirallisen kansalaisvalvonnan varaan. Yksityisen turvallisuusalan valvonnassa sääntelyn ongelmakohdat liittyvät toisaalta julkisten hallintotehtävien yksityistämiseen ja toisaalta turvallisuusalan kansainvälisiin velvoitteisiin.

Nykyisellään perustuslain 6 §:ssä taattu yhdenvertaisuus saattaa olla uhattuna, koska menettelyt sekä oikeussuoja- ja valvontakeinot saattavat riippua siitä, huolehtiiko toiminnasta yksityinen vai julkinen toimija. Esimerkiksi virheellisestä pysäköinnistä voi seurauksena olla viranomaisen määräämä pysäköintivirhemaksu tai yksityisen antama pysäköintivalvontamaksu. Pysäköintivirhemaksuun tyytymätön voi hakea oikaisua ja edelleen valittaa siitä saadusta ratkaisusta hallinto-oikeuteen. Valvontamaksun saanut voi kuluttajansuojakeinoin saattaa arvioidtavaksi vain sen, täyttyivätkö yksityiselle alueelle pysäköintiä koskevat sopimusehdot. Varsinaisesta valvontamaksusta ei voi valittaa. Pysäköivän henkilön voi toisinaan olla vaikea erottaa, onko pysäköintialue julkinen vai yksityinen ja siten ensisijaisesti viranomaisen vai yksityisen pysäköinninvalvonnan piiriin kuuluva. Yhdenvertaisuuden toteutumisen kannalta yksilöt eivät saa joutua erilaiseen oikeudelliseen asemaan sillä perusteella, kuka palvelun tuottaa. Sääntelyllä tulee huolehtia, että samankaltaisiin yksityisiin ja julkisiin palveluihin liittyvät oikeussuojakeinot ovat yhdenmukaisia ja yhtä tehokkaita, ja että palveluja valvotaan yhdenmukaisin periaattein.

Nykyilänsäädäntö ei ota tarpeeksi täsmällisesti kantaa virkavastuun ulottuvuuksiin toimivaltuuksissa, joilla yksityiset hoitavat julkisia tehtäviä. Virkavastuu kytkeytyy ensisijaisesti julkisen vallan käyttöä sisältäviin tilanteisiin. Kun julkisen vallan käyttöä sisältävät ja muut työtehtävät lomittuvat yksityisellä turvallisuus-alalla yhden henkilön hoitamassa työtehtäväkokonaisuudessa, voi syntyä ongelmatilanteita. Kun toimeksiantosopimuksen perusteella jossakin yrityksessä toimiva vartija huolehtii yrityksen aulapalvelu- ja vieraiden vastaanottotehtävistä, hän saattaa samassa vartijan työssään ja aulapalvelutehtävissä ottaa kiinni toimeksiantajan omaisuuden anastamisesta epäillyn henkilön. Virkavastuun toteuttaminen nykyisäntelyllä näyttäisi edellyttävän, että vartijan työvuoronsa

aikana hoitamasta tehtäväkokonaisuudesta olisi kyettävä tarkasti erottamaan julkisen vallan käyttö ja muut tehtävät, mikä voi käytännössä olla hankalaa ja mitä ei voi pitää vartijan oikeussuojan turvaamisen kannalta tyydyttävänä.

Vartija saattaa myös joutua tehtävässään käyttämään julkista valtaa ilman lainsäädännön antamaa oikeutusta. Esimerkiksi terveydenhuollon yksiköissä toimivat vartijat saattavat joutua potilaan hoidon ja kuljetuksen yhteydessä tilanteisiin, joissa voimakeinojen käyttö on perusteltua, mutta joiden käyttöön vartijalla ei ole toimivaltaa. Silloin on sovellettava kaikille kuuluvia oikeuttamisperusteita: yleistä kiinniotto-oikeutta, pakkotilaa ja hätävarjelua koskevia säännöksiä. Kun julkisen vallan käyttöön oikeuttavat toimivaltasäännökset puuttuvat, valvonta virkavastuun toteuttamisen muodossa ei ole mahdollista. Kaikille kuuluviin oikeuttamisperusteisiin nojautumista ei voi pitää yksilön oikeusturvan kannalta riittävänä pysyväisluonteisiksi katsottavissa tehtävissä, joihin saattaa sisältyä julkisen vallan käyttöä.

Koska yksityisen turvallisuusalan merkitys valtion sisäisen turvallisuuden verkostossa näyttää vain kasvavan ja alan yrityksille annetaan julkisen tehtävien hoitamista ja voimakeinojen käyttöä sisältäviä toimeksiantoja, sisäistä laillisuuden arviointia ja tarkastusta olisi perusteltua edellyttää lakisääteisesti kaikilta yksityisen turvallisuusalan yhtiömuodoilta, ei vain osakeyhtiöiltä. Esimerkiksi toimeksiantosopimusten sisällön ja tapahtumailmoitusten perusteella tehty toiminnan sisäinen laillisuusvalvonta voisi toimia laillisesti arveluttavien käytäntöjen syntymistä ennalta ehkäisevästi.

Lupavalvonta ja sen sääntely on pääsääntöisesti riittävää, jotta voidaan varmistua turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijan ja ammatinharjoittajien täyttävän lain edellyttämät pätevyys- ja kelpoisuusvaatimukset ja että mahdolliset perusoikeuksia ja oikeusturvaa vaarantavat tekijät tulevat lupavalvonnassa esiin. Edellytyksenä on, että pätevyys- ja kelpoisuusvaatimukset sekä toimivaltuudet on laissa määritelty perusoikeuksien turvaamisen kannalta riittävän tarkkarajaisesti. Turvatarkastajien ja turvatarkastustoiminnan sääntelyä tulisi näiltä osin tarkentaa, jotta lupavalvonnalla pystyttäisiin tehokkaasti puuttumaan epäkohtiin.

Virallinen valvonta ei käytännössä juurikaan kohdistu yksityistä turvallisuusalaa velvoittavien hyvän hallinnon takeiden toteutumiseen. Esimerkiksi yksityistettyjä turvallisuusalan julkisia hallintotehtäviä hoitavalta henkilöstöltä ei lakisääteisesti edellytetä molempien kansalliskielten hallintaa kuten virkamieheltä, vaikka kieliain 25 § velvoittaa julkisen tehtävän hoitamista koskevan toimeksiannon vastaanottajaa kielilain mukaisen palvelun antamiseen. Hyvän hallinnon takeiden valvontaa voitaisiin parantaa kehittämällä yksityisen turvallisuusalan itsesääntelyä ja täsmentämällä siinä takeiden sisältöä. Yksilön oikeusturvan kannalta saat-

taisi kuitenkin olla eduksi, että julkisia hallintotehtäviä hoitavan henkilöstön kielitaitovaatimuksesta säänneltäisiin lailla. Itsesääntelyjärjestelmän kehittäminen mahdollistaisi myös yksityisen turvallisuusalan asiakkaiden ja kuluttajien sekä kansalaisvalvonnan näkökulmien huomioimisen hyvän hallinnon takeissa.

Yksityisen turvallisuusalan toiminnan tuloksena syntyy luonteeltaan pääosin henkisiä ja subjektiivisesti arvon saavia tuotteita, joita tuotetaan aineettomin palveluksin tosiasiallisena toimintana, ja joista tosiasiallisen hyödyn saa useimmiten muu kuin toimeksiantaja. Tällaiset yksityisen turvallisuusalan tuotteet ja muut kuin voimassa olevassa lainsäädännössä kuluttajiksi määritellyt henkilöasiakkaat jäävät kuluttajansuojalainsäädännön soveltamisalan ulkopuolelle. Yksityisen turvallisuusalan liittäminen laajemmin kuluttajansuojalainsäädännön soveltamisalaan edellyttäisi kuluttajansuojalain kuluttajaa, kulutushyödykettä ja kuluttajapalvelussopimuksen soveltamisalaa koskevien määritelmien ja säännösten tarkistamista, mikä ulottaisi virallisen valvonnan nykyistä laajemmin myös yksityisen turvallisuusalan asiakkaiden ja hyödynsaajien oikeuksiin sekä parantaisi kuluttajan oikeudellista asemaa lisäämällä käytettävissä olevien ja vaikuttavuudeltaan tehokkaiden oikeussuojakeinojen määrää.

Yksityistä turvallisuusalaa valvovat useat eri viranomaiset, mutta turvallisuusjärjestelyjen ennakkollista tarkastusta lukuun ottamatta viranomaisia ei erikseen velvoiteta yhteistyöhön nimenomaan yksityisen turvallisuusalan valvonnassa. Yksityistämiskehityksen edelleen jatkuessa olisi aiheellista pohtia, parantaisiko yksityiseen turvallisuusalaan liittyvää valvontaa koskevan viranomaisyhteistyön nykyistä täsmällisempi ja velvoittavampi sääntely perusoikeuksien toteutumista ja yksilön oikeusturvaa. Esimerkiksi Kuusikon ehdottama alueellisten oikeudellisten neuvontapalvelupisteiden järjestelmä, joissa toimisi muun muassa kuluttajaneuvonta ja alueellinen oikeusasiamies, saattaisi avata uusia mahdollisuuksia viranomaisyhteistyöhön ja oikeussuojan tehokkaampaan toteutumiseen.

Alusten, satamien ja lentopaikkojen turvatoimia sitovat kansainväliset säännökset. Kun kansainvälisiä määräyksiä sovelletaan suoraan ilman kansallista ratifiointia, uhkana voi olla jopa perusoikeussäännösten vastainen toiminta. Sääntelyllä tulisi edellyttää, että turvatoimiin liittyvien kansainvälisten määräysten perusoikeusmyönteisyys tulee kansallisen sääntelyn näkökulmasta aina arvioida ennen määräysten toimeenpanoa. Kansainvälinen sääntely on myös aiheuttanut epätietoisuutta, minkä kansallisen viranomaisen tehtäviin turvatoimien valvonta kuuluu. Tästä olisi säädettävä täsmällisesti kansallisella tasolla. Lisäksi työn suorituspaikasta riippumatta kaikkea yksilöihin kohdistuvaa turvatarkastustoimintaa, turvatarkastajien ammattitaitoa ja niiden valvontaa tulisi säännellä nykyistä yhdenmukaisemmin, mieluiten samassa laissa.

4 Toimenpide-ehdotukset

Tutkimuksessa nousi yksityisen turvallisuusalan valvonnan kehittämisen kannalta keskeisiksi kolme kysymyskokonaisuutta, joihin liittyviä toimenpide-ehdotuksia tulisi vielä edelleen pohtia. Tavoitteena on edistää perustuslaissa turvattua yhdenvertaisuutta, parantaa oikeusturvaa sekä ohjata kehitystä kohti viranomaisvalvontaa keventävää yhteissäätelyä. Toimenpide-ehdotusten tarkoitus on kehittää sääntelyä vastaamaan tutkimuksessa havaittuihin valvonnan ongelma-kohtiin.

I Sääntelyn puutteista tai kokonaan puuttumisesta johtuvien valvonnan aukkojen paikkaaminen yhdenvertaisuuden edistämiseksi

- Valvonnasta vastaaville viranomaisille tulee säätää yhteistyövelvoite, jossa säädetään myös valvontaan liittyvästä työnjaosta. Erityisesti turvatarkastustoiminnan valvontaa koskeva sääntely kaipaava täsmentämistä.
- Jotta kaikkea yksilöön kohdistuvaa turvatarkastustoimintaa valvottaisiin yhtä kattavasti ja yhtäläisin perustein, siitä tulee säännellä yhdessä laissa turvatarkastuksen suorituspaikasta riippumattomin säännöksiin, ensisijaisesti laissa yksityisistä turvallisuuspalveluista.
- Yksityisen turvallisuusalan ammatillisen koulutuksen opintosisältöjen laadinta ja koulutusjärjestelmän valvonta tulee keskittää, jotta voidaan varmistua koulutuksen perusoikeusmyönteisestä sisällöstä ja alalla toimivan henkilöstön yhdenmukaisesta osaamisesta.
- Virkavastuun laajuus ja ulottuvuus hoidettaessa yksityistettyjä julkisia tehtäviä tulee lainsäädännössä määrittää täsmällisesti, jotta yksilön oikeusturvan ja virkavastuun toteuttamisen kannalta ei ole merkityksellistä, onko tehtävien hoitaja yksityisen vai viranomaisen palveluksessa.
- Julkisia hallintotehtäviä koskeva sisäisen laillisuusvalvonnan järjestämisvelvollisuus tulee säätää kaikille yksityisen turvallisuusalan yhtiömuodoille, jotta laillisuusvalvonta on yhtä kattavaa kuin viranomaisen hoitaessa vastaavia tehtäviä.

II Oikeusturvan parantaminen monipuolistamalla valvontakeinoja ja laajentamalla niiden käyttömahdollisuuksia

- Koska virallinen valvonta ei nykyisellään systemaattisesti paneudu hyvän hallinnon takeiden toteutumiseen yksityisellä turvallisuusalalla julkista valtaa käyttävien toiminnassa, sitä koskevaa sääntelyä ja valvontaa voitaisiin yksilön oikeusturvan parantamiseksi kehittää yksityisen turvallisuusalan itsesääntelyllä.

- Kuluttajansuojalakea muuttamalla ja liittämällä yksityinen turvallisuusala laajemmin sen soveltamisalaan kuluttajansuojalain mukaiset keinot tulisivat paitsi kuluttajan myös palvelujen välillisten asiakkaiden käytettäviksi, ja laki kattaisi kaikki laissa yksityisestä turvallisuuspalveluista tarkoitettut tuotteet ja palvelut.
- Laki yksityistettyjen julkisten palvelujen asiakkaansuojasta on säädettävä, jos tarkemmat selvitykset osoittavat sille olevan riittävät edellytykset ja tarve.

III Edellytysten luominen yksityisen turvallisuusalan yhteissääntelylle

- Alan itsesääntelyä ja omaa valvontaa kehitetään tavoitteena yksityisen turvallisuusalan valvontaelimen perustaminen.
- Jonkin alalla toimivan yhteisön asemaa vahvistetaan alaa kokoavana toimijana esimerkiksi edellyttämällä lain yksityisistä turvallisuuspalveluista mukaisten ammattinimikkeiden käyttäjiä sekä lain tarkoittamien vartiomis-, järjestyksenvalvonta-, turvatarkastus- ja turvasuojauspalveluja tarjoavien elinkeinoluvan haltijoita hakemaan oikeutta ammatti- ja palvelunimikkeiden käyttöön tietyltä yhteisöltä.
- Yksityisen turvallisuusalan koulutus- ja tutkintotoimikuntien tehtävät sekä vetovastuu siirretään Opetushallitukselta Finnsecurity ry:lle tai vastaavalle muulle toimijalle tekemällä sen edellyttämät muutokset julkisten tehtävien hoitamisesta lainsäädäntöön.

Lähteet

Aaltio-Marjosola, Iris (1992). Organisaatiot kulttuurin tuottajina ja tuotteina. Helsingin kauppakorkeakoulun julkaisuja D 168. Helsinki: Helsingin kauppakorkeakoulun kuvalaitos.

Aarnio, Aulis (1978). Mitä lainoppi on? Forum Oikeustieto. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi. Aarnio, Aulis (1986). Lain ja kohtuuden tähden. Juva: Werner Söderström Osakeyhtiö.

Aarnio, Aulis (1989). Laintulkinnan teoria: Yleisen oikeustieteen oppikirja. Juva: WSOY.

Aarnio, Aulis (1997). Oikeussäännösten systematisointi ja tulkinta. Teoksessa: Minun metodini. 35–36. Toim. Juha Häyhä. Porvoo: WSOY.

Aer, Janne (2000). Oikeussuojan ulottuvuus hallinnossa: hallintolainkäytön antaman oikeussuojan merkitys viranomaistoiminnan auktoriteetin kannalta. Helsinki: Kauppakaari. Lakimiesliiton kustannus.

Ahlbäck, Shirin (1999). Att kontrollera staten. Den statliga revisionens roll i den parlamentariska demokratin. Acta Universitatis Uppsaliensis. Uppsala: Statsvetenskapliga förening i Uppsala.

Aho, Pekka (2006). Yksityinen turvallisuusala – poliisin kilpailija vai yhteistyökumppani? Julkaisematon turvallisuushallinnon pro gradu –tutkielma. Tampereen yliopisto. Saatavissa 26.10.2008: <http://tutkielmat.uta.fi/pdf/gradu1434.pdf>.

Ahonen, Pertti (2009). Rajoittunut rationaalisuus Helsingin kaupungin kouluverkon tarkistamispolitiikassa. Teoksessa: Paras mahdollinen julkishallinto?, 92–110. Toim. Jarmo Vakkuri. Helsinki: Gaudeamus.

Ahokas, Niina (2012). Yrityksen sisäinen valvonta. Jyväskylä: Edita Publishing Oy.

Airaksinen, Timo (1993). Moraalifilosofia. Porvoo: WSOY.

Airaksinen, Timo (2012). Yksilöturvallisuutta etsimässä. Tampere: Suomen Pelastusalan Keskusliitto SPEK.

Allardt, Erik & Yrjö Littunen (1979). Sosiologia. Porvoo: WSOY.

Alvessalo, Anne & Janne Kivivuori (2003). Turvallisuuden paradokseja. Oikeus 3, 231–233.

Alvesson, Mats (2002). *Cultural Change and Conclusions*. Teoksessa: *Organizational Culture: Volume I*, 415–444. Eds. Sierk Ybema, Dvora Yanow & Ida Sabelis (2011). United Kingdom: MPG Books Group.

Aluehallintovirastojen ja Valviran työnjakoa ja yhteistyötä kehittäneen työryhmän muistio (2014). Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2014:24. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.

Ammattina turvallisuus (2008). Helsinki: WSOY Oppimateriaalit Oy.

Anttila, Inkeri & Patrik Törnudd (1983). *Kriminologia ja kriminaalipolitiikka*. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja B-sarja N:o 194. Juva: WSOY.

Anttonen, Anneli & Jorma Sipilä (2000). *Suomalaista sosiaalipolitiikkaa*. Tampere: Vastapaino.

Arjen turvaa: Sisäisen turvallisuuden ohjelma (2004). Sisäasiainministeriön julkaisuja 44/2004. Helsinki: Sisäasiainministeriö.

Arnstein, Sherry R. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners* 35:4, 216–224. Saatavissa 27.11.2014: <http://dx.doi.org/10.1080/01944366908977225>

Asiakkaansuojan kehittäminen julkisissa hyvinvointipalveluissa (2011). Mietintöjä ja lausuntoja 13/2011. Helsinki: Oikeusministeriö.

Avia College (2014). Saatavissa 11.7.2014: <http://www.finavia.fi/fi/tyopaikat-ja-koulutus/avia-college/>

Björne, Lars (1979). Oikeusjärjestelmän kehityksestä. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja n:o 143. Vammala: Suomalainen lakimiesyhdistys.

Blair, Ian (2012). The police: a chance to modernize. *The Guardian* 4.3.2012. Saatavissa 20.5.2015: <http://www.theguardian.com/commentisfree/2012/mar/04/chance-to-modernise-police-force>

Brendan, Martin (1994). *Kenen etu? Yksityistäminen ja julkisen sektorin uudistaminen*. Tampere: Vastapaino

Bruun, Niklas, Olli Mäenpää & Kaarlo Tuori (1995). *Virkamiesten oikeusasema*. Keuruu: Otava.

Confederation of European Security Services (2009). Saatavissa 23.8.2009: <http://www.coess.org>.

Confederation of European Security Services (2007). *The future of the industry. A survey report of CoESS member association opinions on certain*

definitions, harmonisation of private security regulation and standardisation and present general market challenges.

Confederation of European Security Services (2008). Private Security in Europe. CoESS Facts and Figures 2008. Saatavissa 6.9.2009: http://www.coess.org/pdf/CoESS_Facts_Figures_2008.pdf

Confederation of European Security Services (2011). Private Security in Europe. CoESS Facts and Figures 2011. Saatavissa 20.5.2015: [http://www.coess.org/_Uploads/dbsAttachedFiles/Private_Security_Services_in_Europe-CoESS_Facts_and_Figures_2011\(1\).pdf](http://www.coess.org/_Uploads/dbsAttachedFiles/Private_Security_Services_in_Europe-CoESS_Facts_and_Figures_2011(1).pdf)

Confederation of European Security Services (2013). Private Security in Europe. CoESS Facts and Figures 2013. Saatavissa 6.3.2016: <http://www.coess.org/newsroom.php?page=facts-and-figures>

van Dijk, Peter, Fried van Hoof, Arjen van Rijn & Leo Zwaak (2006). Theory and Practice of The European Convention on Human Rights. Antwerpen: Intersentia.

Douglas, M. & A. Wildavsky (1983). Risk and Culture. University of California Press.

Drent, Margriet & Lennart Landman (2012). Why Europe needs a new European Strategy Policy? Clingendael Policy Brief. No, 9 July 2012. The Clingendael Institute. Saatavissa 6.2.2016: http://www.clingendael.nl/sites/default/files/20120706_research_policy_brief9_llandman_mdrent.pdf

Ellonen, Vesa (2010). Yksityisen turvallisuusalan ajankohtaiset asiat. Turvallisuusalan neuvottelupäivät TN26 5.–7.5.2010. Painamaton esitys. Saatavissa 14.2.2013: http://www.huolintaliitto.fi/ytnko8/extranet/tapah-tuma_arkisto/TN26/ELLONEN_esitys_2010.pdf

Ellonen, Vesa (2012). Yksityisen turvallisuusalan lainsäädännön muutostarpeet – pääkohdat. Painamaton turvallisuusosaamisen YAMK-opinnäytetyö. Laurea-ammattikorkeakoulu. Saatavissa 12.1.2014: http://www.theseus.fi/bitstream/handle/10024/39463/Opinnaytetyo_Ellonen_1001934_2011_versio3.pdf?sequence=1

Eräsaari, Leena (2006). New Public Management on julkisen sektorin vääryyksien isä. Teoksessa: Vääryyskirja, 87–102. Toim. Tuula Helne & Markku Laatu. Vammala: Kelan tutkimusosasto.

Esitys järjestyslaiksi. Järjestyslakityöryhmän mietintö. Sisäasiainministeriön poliisiosaston julkaisu 1/2000. Helsinki: Sisäasiainministeriö.

Eteläpää, Mikko (2010). Havaintoja poliisin säilytystiloista. Teoksessa: Eduskunnan oikeusasiamies 90, 202–220. Sastamala: Eduskunnan oikeusasiamies.

Euroopan unioni (2010). Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen konsolidoidut toisinnot. Euroopan unionin perusoikeuskirja. Luxembourg: Euroopan unionin julkaisutoimisto. Saatavissa 31.12.2014: http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/pdf/consolidated_versions_of_the_treaty_on_european_union_2012/consolidated_versions_of_the_treaty_on_european_union_2012_fi.pdf

Euroopan unionin sisäisen turvallisuuden strategia (2010). Kohti eurooppalaista turvallisuusmallia. Luxembourg: Euroopan unionin julkaisutoimisto. Saatavissa 7.2.2016: <http://bookshop.europa.eu/fi/euroopan-unionin-sisäisen-turvallisuuden-strategia-pbQC3010313/>

Finnsecurity ry. Säännöt. Saatavilla 7.8.2014: <https://www.finnsecurity.fi/fi/yhdistys/saannot/>

Finnsecurity ry. Toimintasuunnitelma 2014. Painamaton. Saatavilla 7.8.2014: https://www.finnsecurity.fi/files/4113/8550/1415/FS_toimintasuunnitelma_2014.pdf

Flamholtz, Eric G. (1996). *Effective management control: Theory and practice*. Boston/London/Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.

Furedi, Frank (2002). *Culture of Fear*. Continuum Press. First published April 1997.

Furedi, Frank (2008). *Invitation to Terror: The Expanding Empire of the Unknown*. Continuum Press.

Försäkringstillsyn i Finland (1997). Social- och hälsövärdministeriets publikationer 1997: 9.

G4S ei sovi hoitamaan Helsingin yliopiston vartiointia (2014). Saatavissa 24.5.2015: <http://teivo.net/2014/04/21/g4s/>

Haaparanta, Leila & Ilkka Niiniluoto (1986). *Johdatus tieteelliseen ajatteluun*. Helsingin yliopiston filosofian laitoksen julkaisuja. Helsingin yliopisto.

Haiko, Markku (2003). *Kuntaliiton linjaus liiton ja kuntien turvallisuustyölle: Kannanotto ja perustelumustio*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Hakala, Jorma (2008). *Why regulate manned private security? A report on the reasons and requirements for private security regulation as expressed by representatives of governments, industry associations and academe*

mia. Saatavissa 24.7.2015: http://www.coess.org/_Uploads/dbsAttachedFiles/Why_regulate_manned_private_security.pdf

Hakalehto, Sivianna (1992). Kuluttajavalituslautakunta kuluttajansuojaviranomaisena: Tutkimus kuluttajavalituslautakunnan toiminnasta ja asiakaskunnasta. Kuluttajatutkimuskeskuksen julkaisuja 14. Helsinki: Kuluttajatutkimuskeskus.

Hakalehto–Wainio, Sivianna (2008). Valta ja vahinko: Julkisen vallan käyttäjän vahingonkorvausvastuu vahingonkorvauslaissa. Helsinki: Talentum.

Halila, Leena (2000). Hallintolainkäyttömenettelyn oikeusturvatakeista. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 224. Helsinki: Suomalainen lakimiesyhdistys.

Halila, Leena & Janne Aer (2011). Oikaisumenettely hallinnossa. Helsinki: WSOYpro Oy.

Hallberg, Pekka (1999). Oikeusturva (PL 21 §). Teoksessa: Perusoikeudet, 651–666. Toim. Hallberg, Pekka, Heikki Karapuu, Martin Scheinin, Kaarlo Tuori & Veli-Pekka Viljanen. Helsinki: WSLT.

Hankilanoja, Arto (2014). Poliisin salainen tiedonhankinta. Print Best, Viro: Talentum.

Harisalo, Risto (1986). Privatisointi ja sen ulottuvuudet. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 2, 111–131.

Harjula, Heikki & Riitta Laakso (1993). Kunnan hallintomenettely. Helsinki: Painatuskeskus Oy.

Harjula, Heikki & Kari Prättälä (2001). Kuntalaki: Tausta ja tulkinnat. Helsinki: Kauppakaari.

Harjula, Heikki & Kari Prättälä (2004). Kuntalaki: Tausta ja tulkinnat. Jyväskylä: Talentum Media Oy.

Harris, John (2012). How police privatization was recast as common sense. *The Guardian* 5.3.2012. Saatavissa 20.5.2015: <http://www.theguardian.com/commentisfree/2012/mar/05/police-privatisation-recast-common-sense>

Hautala, Marko (2013). Potkuu suuhu vaa. *Pohjalainen* 16.10.2013, 2.

Hautamäki, Tarja (2011). Yksityisen turvallisuusalan valvonta. Painamaton julkisoikeuden lisensiaatintutkimus. Vaasan yliopisto. Filosofinen tiedekunta.

Hautamäki, Veli-Pekka (2004). Hyvän hallinnon toteuttaminen. Helsinki: Edita Prima OY.

Hautamäki, Veli-Pekka (2007). Turvallisuuspoliisin parlamentaarinen valvonta. Oikeusvertaileva taustaselvitys. Oikeusministeriön lausuntoja ja selvityksiä 2007:16. Saatavissa 20.6.2015: <http://www.edilex.fi/data/uutiset/turvallisuuspoliisi.pdf>

Heikkilä, Eero (2011). Sisäisen tarkastuksen rooli poliisin sisäisessä valvonnassa. Arviointitutkimus. Julkaisematon liseniaatitutkimus. Tampereen yliopisto. Johtamiskorkeakoulu. Finanssihallinto- ja julkisyhteisöjen laskentatoimi.

Heinämäki, Anna-Kaisa (2009). Yksityinen turvallisuusala turvallisuuspalveluiden tuottajana: Selvitystyö yksityisen turvallisuusalan toimijoista, toimivaltuuksista ja toimintaympäristöistä. Poliisin ylijohdon julkaisusarja 8/2009. Helsinki: Sisäasiainministeriö.

Heinämäki, Anna-Kaisa (2013). Poliisi ja yksityinen turvallisuusala julkisen vallan käyttäjänä. Painamaton pro gradu –tutkielma. Tampereen yliopisto. Johtamiskorkeakoulu. Saatavissa 12.1.2014: <http://tampub.uta.fi/bitstream/handle/10024/84799/gradu06891.pdf?sequence=1>

Helander, Voitto (2002). Kolmas sektori: Käsitteistä, ulottuvuuksista ja tulkinnoista. Helsinki: Gaudeamus.

Helminen, Klaus (2006). Turvallisuusviranomaisten toimivaltuussäännösten uudistamistarpeet. Sisäasiainministeriön julkaisuja 32/2006. Helsinki: Sisäasiainministeriö.

Helminen, Klaus, Matti Kuusimäki & Satu Rantaeskola (2012). Poliisilaki. Helsinki: Talentum.

Helminen, Klaus, Matti Kuusimäki & Markku Salminen (1999). Poliisioikeus. Jyväskylän: Kauppakaari. Lakimiesliiton kustannus.

Herler, Brita Kristina (2007). Kuluttajansuoja: Osa 1. Vaasa: Vaasan yliopisto

Heuru, Kauko (2000). Kunnan päätösvallan siirtyminen: Oikeudellinen tutkimus kunnanvaltuuston vallasta kunnallishallinnon demokraattisten arvojen ja tehokkuusarvojen ristipaineessa. Tampereen yliopisto. Kunnallistieteiden laitos. Tampere: Tampereen yliopisto.

Heuru, Kauko (2001). Kuntalaki käytännössä. Helsinki: Edita.

Heuru, Kauko (2003). Hyvä hallinto. Helsinki: Edita Prima Oy.

Heuru, Kauko, Erkki Mennola & Aimo Ryyänen (2008). Kunta: kunnallisen itsehallinnon perusteet. Helsinki: Edita Prima Oy.

Hidén, Mikael (1974). Säädosvalta Suomessa I. Eduskuntalait. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja n:o 108. Vammala: Suomalainen lakimiesyhdistys.

Hidén, Mikael (1996). Perusoikeuksien yleiset opit: muuttuvaa ja muuttamatonta. Lakimies 5–6, 753–769.

Hidén, Mikael & Ilkka Saraviita (1994). Valtiosääntöoikeuden pääpiirteet. Jyväskylä: Lakimiesliiton kustannus.

Hirvelä, Päivi & Satu Heikkilä (2013). Ihmisoikeudet – käsikirja EIT:n oikeuskäytäntöön. Porvoo: Edita Publishing Oy.

Hoffrén, Mia (2009): Julkisen hyvinvointipalvelun asiakkaan asema. Kuluttajaoikeudellinen selvitys. Oikeusministeriön julkaisuja 2009:4. Helsinki: Edita Prima Oy.

Huhtanen, Raija (2005). Sosiaali- ja terveyshuollon yksityiset ostopalvelut ja perustuslain 124 §. Teoksessa: Juhlakirja Teuvo Pohjolainen 1945 – 14/10 – 2005, 125–144. Toim. Matti Myrsky, Perttu Vartiainen & Tarmo Miettinen. Joensuu: Joensuun yliopisto.

Huovinen, Sakari (2007). Luottamus uusien sääntelykeinojen edellytyksenä. Lakimies 3, 335–356.

Huovinen, Sakari (2009). Itsesääntelyn ja hyvän tavan mukaisuuden lähtökohdat kuluttajansuojassa. Teoksessa Oikeutta vai etiikkaa? Viestintäoikeuden vuosikirja 2008, 1–35. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisut. Helsinki: Kansainvälisen talousoikeuden instituutti.

Hurskainen, Aimo (2003). Hallintopäätöksen perustelemisesta. Joensuun yliopiston yhteiskuntatieteellisiä julkaisuja nro 63. Joensuu: Joensuun yliopisto.

Husa, Jaakko (1995). Julkisoikeudellinen tutkimus: Tutkimus julkisoikeudessa harjoitettavan oikeusdogmatiikan metodologiasta. Jyväskylä: Finn-publishers Oy.

Husa, Jaakko (2000). Perustuslaki ja julkishallinto: Uusi perustuslaki ja julkista hallintoa koskeva sekä julkisen vallan käyttämisestä ja julkisen tehtävän hoitamisesta koskevat keskeisperiaatteet. Vaasan yliopiston julkaisuja. Tutkimuksia 236. Oikeustiede 9. Vaasa: Vaasan yliopisto.

Husa, Jaakko & Teuvo Pohjolainen (2002). Julkisen vallan oikeudelliset perusteet. Saarijärvi: Talentum.

International Code of Conduct for Private Security Service Providers (2010). Saatavissa 31.1.2016: http://icoca.ch/sites/all/themes/icoca/assets/icoc_english3.pdf

The International Code of Conduct for Private Security Service Providers (2013). Academy Briefing No 4. Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights. Université de Genève. Saatavissa 20.2.2016: http://www.geneva-academy.ch/docs/publications/briefing4_web_final.pdf

Isaksson, Per-Erik (1997). Den tredje sektorn: En samhällsmodell för framtiden. Esbo: Schildt.

Joh, Elisabeth E. (2004). The Paradox of Private Policing. *The Journal of Criminal Law & Criminology* Vol 95 No 1, 49–132.

Johansson, Jan-Erik (1999). Rakenteelliset aukot: Tutkimus kunnan sosiaali- ja terveystoimen verkostoista. Teoksessa *Verkostoyhteiskunta: Käytännön johdatus verkostanalyysiin*, 201–219. Toim. Mattila, Mikko & Petri Uusikylä. Tampere: Gaudeamus.

Johansson, Jan-Erik, Mikko Mattila & Petri Uusikylä (1995). Johdatus verkostanalyysiin. Kuluttajatutkimuskeskus. Saatavissa 16.9.2014: <https://agoracenter.jyu.fi/projects/soca/jan-erik-johanson-mikko-mattila-petri-uusikyla-johdatus-verkostoanalyysiin>

Jokipii, Annukka (2006). The structure and effectiveness of internal control: A contingency approach. *Acta Wasaensia* No. 166. Business administration 69. Accounting and finance. Saatavissa 6.7.2010: <http://lipas.uwasa.fi/julkaisu/acta/acta166.pdf>

Jokipii, Annukka (2007). Mikä vaikuttaa yrityksen sisäiseen valvontaan ja sen tehokkuuteen. *Tilintarkastus–Revision* 5/2007, 8–15.

Jonkka, Jaakko (2004). Poliisin johtamisjärjestelmä ja sisäinen laillisuusvalvonta. *Sisäasiainministeriön julkaisuja* 48/2004. Helsinki: Sisäasiainministeriö.

Jonkka, Jaakko (2007). Viranomaistoiminnan laillisuusvalvonta. *Oikeus* 3: 317–324.

Julkisen hyvinvointipalvelun asiakkaan asema (2010). Lausuntotiivistelmä 12.10.2010. Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 75/2010. Saatavissa 27.7.2014: http://oikeusministerio.fi/fi/index/julkaisut/julkaisuarkisto/752010julkisenhyvinvointipalvelunasiakkaanasema.lausuntotiivistelma/Files/OMML_75_2010_Lausuntotiivistelma_22_s.pdf

Julkisen sektorin prosessien kuvaukset: Yleinen rakenne, esitysmuoto ja käsitteet (2002). Toim. Erkki Karimaa. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Junkkari, Tuuli (2001). Julkiset palvelut ja koulujen markkinoinnin säännöt. Kauppakaari. Lakimiesliiton kustannus. Jyväskylä: Talentum Media Oy.

Juntti, Pekka (2014). Iinan koti ryöstettiin. *Pohjalainen*, 21–22.

Jyränki, Antero & Jaakko Husa (2012). Valtiosääntöoikeus. Hämeenlinna: Lakimiesliiton kustannus.

Jyränki, Antero, Juhani Perttunen & Eero Vilkkonen (1982). *Valta, valtio ja kansalainen*. Helsinki: Tammi

Kalima, Kai (1980). Pankkien valvonnasta. Hallinto-oikeudellinen tutkimus pankkitarkastusorganien toimivallasta. Suomen lakimiesliiton julkaisuja A 150. Vammala: Suomen lakimiesliitto.

Karapuu, Heikki (1987). Taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet. Teoksessa: *Kansainväliset ihmisoikeudet*, 73–93. Toim. Marjut Helminen & K. J. Lång. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.

Karapuu, Heikki (2011). Perusoikeuksien käsite ja luokittelu. Teoksessa: *Perusoikeudet*, 63–88. Toim. Pekka Hallberg, Heikki Karapuu, Tuomas Ojanen, Martin Scheinin, Kaarlo & Veli-Pekka Viljanen. Helsinki: WSOY-pro.

Karapuu, Heikki & Antero Jyränki (1999). Perusoikeuksien tausta ja yleinen sisältö. Teoksessa: *Perusoikeudet*, 61–110. Toim. Hallberg, Pekka, Heikki Karapuu, Martin Scheinin, Kaarlo Tuori & Veli-Pekka Viljanen. Helsinki: WSLT.

Karimaa, Erkki (2001). Osaaminen on malleissa. *Kunnan järjestelmien ja prosessien mallit*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Kastari, Paavo (1972). Kansalaisvapauksien perustuslainturva. *Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja B-sarja N:o 164*. Helsinki: Suomalainen Lakimiesyhdistys.

Keravuori–Rusanen, Marietta (2008). Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä: Valtiosääntöoikeudellinen tutkimus julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Helsinki: Edita Prima Oy.

Kerttula, Timo (2005). Yksityinen poliisiko? Tutkimus vartioimisliikkeiden toimintaedellytysten muuttumisesta. *Julkaisematon liseniaatintutkimus*. Helsingin yliopisto. Oikeustieteellinen tiedekunta. Rikos- ja prosessi-oikeuden sekä oikeuden yleistieteiden laitos.

Kerttula, Timo (2007). Yksityiset turvallisuuspalvelut ja julkisen vallan käyttö. Julkaisematon alustus Oikeustieteen päivillä 2007. Saatavissa 22.2.2009:

http://www.uta.fi/laitokset/oikeus/otp2007/alustukset/tr_4/Timo_Kerttula.pdf

Kerttula, Timo (2010). Vartijat ja järjestyksenvalvojat julkisen vallan käyttäjinä. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaistu. Helsinki: Helsingin yliopisto.

Kerttula, Timo, Matti Huttunen & Jussi Ojala (2008). Vartijan ja järjestyksenvalvojan oikeusasema. Helsinki: Edita Prima Oy.

Keskuskauppakamarin kannanotto (2006). Keskuskauppakamarin kannanotto koskien listaamattomien yhtiöiden hallinnoinnin kehittämistä. Tammikuu 2006. Saatavissa 14.7.2010: <http://www.keskuskauppakamari.fi/content/download/19573/422253>

Kiikeri, Mika & Petri Ylikoski (2004). Tiede tutkimuskohteena: Filosofinen johdatus tieteentutkimukseen. Tampere: Gaudeamus.

Kiviniemi, Markku (1989). Julkiset palvelut ja organisaatorakenteet. Helsinki: Valtion painatuskeskus.

Klami, Hannu Tapani (2001). Palkaton työ – oikeuden ja etiikan rajamaila. Teoksessa Vapaaehtoistyö auttamisena ja oppimisena, 55–66. Toim. Eskola, Antti & Leena Kurki. Jyväskylä: Vastapaino.

Knuutila, Heidi (2004). Työsopimuslain soveltuminen ja tavanomainen harrastustoiminta kolmannella sektorilla, erityisesti urheiluseuroissa. Edilex asiantuntijakirjoitukset. Saatavissa 30.10.2008: <http://www.edilex.fi.proxy.tritonia.fi/lakikirjasto/2395.pdf>

Koivisto, Ida (2011). Hyvän hallinnon muunnelmat. Helsinki: Suomalainen lakimiesyhdistys.

Koivisto, Ida (2014). Julkisen vallan rajoilla. *Lakimies* 5, 675–694.

Kokonaisturvallisuusstrategia 2012-2015 (2012). Sisä- ja Länsi-Suomen aluehallintovirasto. Saatavissa 12.1.2014: https://www.avi.fi/documents/10191/38152/Kokonaisturvallisuusstrategia_2012-2015.pdf/beaa6217-48bc-4824-86f6-8dc29fab3269

Kolehmainen, Seppo (2005). Järjestyslaki – susi jo syntyessään? Espoo: Poliisiammattikorkeakoulu.

Komulainen, Mikko (2010). Ulkoistaminen kunnissa: Oikeudellinen tutkimus ulkoistamisen ilmenemismuodoista ja vaikutuksista sekä ulkoistami-

sen rajoituksista ja sille asetettavista vaatimuksista yhtenä kunnallisten palvelujen tuottamismuotona. Acta 222. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Konttinen, Esa (2008a). The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project. Saatavissa 11.3.2009: <http://kans.jyu.fi/sanasto/sanat-kansio/the-johns-hopkins-comparative-nonprofit-sector-project>

Konttinen, Esa (2008b). Kansalaisyhteiskunta. Saatavissa 11.3.2009: <http://kans.jyu.fi/sanasto/sanat-kansio/kansalaisyhteiskunta>

Konttinen, Esa (2008c). Kolmas sektori. Saatavissa 10.3.2009: <http://kans.jyu.fi/sanasto/sanat-kansio/kolmas-sektori>

Korander, Timo (1998). Katujen nollatoleranssi, tilastojen kelvottomuus ja ongelmien poliisisointi. *Oikeus* 4, 358–382.

Korander, Timo (2000). Turvallisuus rikollisuuden ja sen pelon vastakohdantana. Teoksessa: *Inhimillinen turvallisuus*, 177–216. Toim. Pauli Niemelä & Anja Riitta Lahikainen. Tallinna: Vastapaino.

Korhonen, Rauno (2005). Poliisin valvontakeinot ja kansalaisen yksityisyyden suoja. Helsinki: Edita Prima Oy.

Koskela, Hille (2003). Pelon politiikka ja vaarojen hurma. *Oikeus* 3, 278 – 285.

Koskela, Hille (2009). *Pelkokierre: Pelon politiikka, turvamarkkinat ja kamppailu kaupunkitalasta*. Tampere: Gaudeamus Helsinki University Press.

Koskela, Hille & Martti Tuominen (2003). ”Kakspiippunen juttu”. Tutkimus helsinkiläisten suhtautumisesta kameravalvontaan. Helsinki: Helsingin kaupungin tietokeskus.

Koskiahho, Briitta (2008). *Hyvinvointipalvelujen tavaratalossa*. Tallinna: Vastapaino.

Koskinen, Seppo & Heikki Kulla (2013). *Virkamiesoikeuden perusteet*. Helsinki: Talentum.

Koskivirta, Paula (2008). G4S:n toimitusjohtaja Petri Peltomaa: Koko yksityinen turvallisuusala yhden lain alle. *Turvallisuus* 4, 16–18.

Kotkas, Toomas (2007). Hyvä järjestys yhteiskuntapoliittisena ideaalina – esimerkki 1500-luvun Ruotsista. *Lakimies* 7–8, 989–1005.

Krogars, Marco (1995). *Verkostolla kriisinhallintaan: Kriisinhallintaprosessit ja niiden kehittäminen kansainvälisiä kriisejä sekä suuronnettomuuksia koskevissa esimerkeissä*. Vaasa: Ankkurikustannus Oy.

Kuikka, Joonas (2010). Yksityinen pysäköinninvalvonta rantautuu Vaaasaan. *Pohjalainen* 16.7.2010, 2.

Kulla, Heikki (1998). Hallintomenettely ja perusoikeudet. Teoksessa: Perusoikeuspuheenvuoroja, 51–64. Toim. Länsineva, Pekka & Veli-Pekka Viljanen. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja. Julkisoikeuden sarja A. Turku: Turun yliopisto.

Kulla, Heikki (2012). Hallintomenettelyn perusteet. Balto Print, Liettua: Talentum Media Oy.

Kulla, Heikki (2015). Hallintomenettelyn perusteet. 9. uudistettu painos. Balto Print, Liettua: Talentum Pro.

Kulla, Heikki & Mikael Koillinen (2014). Julkisuus ja henkilötietojen suoja viranomaistoiminnassa. Turku: Turun yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta.

Kultalahti, Jukka (2003). Vastaväittäjän lausunto väitöskirjasta Länsineva, Pekka: Perusoikeudet ja varallisuussuhteet. *Lakimies* 4, 702–744.

Kuusela, Hanna & Matti Ylönen (2015). Ulkoistajan ja yhtiöittäjän käsikirja. Kalevi Sorsa –säätö. Saatavissa 4.10.2015: <http://kssaatio.webbula.fi/wp-content/uploads/2015/06/Kuusela-ja-Yl%C3%B6nen-Ulkoistajan-ja-yhti%C3%B6itt%C3%A4j%C3%A4n-k%C3%A4sikirja.pdf>

Kuusikko, Kirsi (2000). Neuvonta hallinnossa: Julkisoikeudellinen tutkimus viranomaisen velvollisuudesta ja hallinnon asiakkaan oikeudesta neuvontaan sekä virheellisen neuvon oikeusvaikutuksista. Lakimiesliiton kustannus. Jyväskylä: Kauppakaari oyj.

Kuusikko, Kirsi (2009). Neuvonta hallinnossa: Julkisoikeudellinen tutkimus viranomaisen velvollisuudesta ja hallinnon asiakkaan oikeudesta neuvontaan sekä virheellisen neuvon oikeusvaikutuksista. Lakimiesliiton kustannus. Jyväskylä: Kauppakaari oyj.

Kuusikko, Kirsi (2010). Viranomaisen neuvontavelvoite hallintolaisissa. Teoksessa: Hallinto ja hallintolainkäyttö: Juhlajulkaisu Heikki Kulla 1950–28/8–2010, 57–78. Toim. Anttila, Erno & Mikael Koillinen. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja. A. Juhlajulkaisut N:o 21. Porvoo: Turun yliopisto.

Kuusikko, Kirsi (2011). Oikeusasiamiesinstituutio. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja E-sarja N:o 22. Helsinki: Suomalainen Lakimiesyhdistys.

Kyttä, Kaisa & Jyrki Tala (2008). Selvitys lääkemarkkinoinnin itsesääntelyjärjestelmästä. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja. Helsinki: Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos.

Käsittelyn joutuisuus hallinnossa ja oikeussuojakeinot käsittelyn viivästyessä (2008). Passiivisuustyöryhmän ehdotus. Työryhmämietintö 2008: 5. Helsinki: Oikeusministeriö.

Kääriäinen, Juha (1998). Kohti kaksijakoistuvaa kontrollipolitiikkaa? Teoksessa: Jotain sellaista radikaalia aikoinaan: Suomalaisen kontrollipolitiikan arviointia marraskuun liikkeen täyttäessä 30 vuotta, 51–59. Toim. Soukola, Timo. Vankeinhoidon koulutuskeskuksen julkaisu 10/97. Vantaa: Tietosanoma Oy.

Laakso, Seppo (1990). Oikeudellisesta sääntelystä ja päätöksenteosta: Erietyisesti julkisoikeuden alalla. Helsinki: Valtion painatuskeskus.

Laakso, Seppo (2007). Suomen hallintolain asiallinen soveltaminen. Julkaistu Edilexissä 22.5.2007. Julkaistu aiemmin teoksessa Oikeusvakuustiedettä 2006, 99–126. Toim. Kultalahti, Jukka & Seppo Pietilä. Saatavissa 21.5.2015: <http://www.edilex.fi/lakikirjasto/4507>

Laakso, Seppo, Outi Suviranta & Veijo Tarukannel (2006). Yleishallinto-oikeus. Jyväskylä: Tampereen yliopisto. Oikeustieteiden laitos.

Laaksonen, Kalervo (2003). Palo- ja pelastusturvallisuus. Teoksessa: Turvallinen yleisötilaisuus, 68–73. Toim. Tapio Välikylä. Pori: Ympäristö- ja terveystieteiden lehti.

Laatuparkki valvoo pysäköintiä Pikipruukin kiinteistöissä. Pikipruukkilainen 1/2011, 6.

Lahdenmäki, Ari (2012). Kaupat säästävät palkkaamalla vartijan töitä tekeviä turvamyyjiä. Helsingin sanomat 18.8.2012. Saatavissa 20.5.2015: <http://www.hs.fi/kotimaa/a1345176672958>

Laillisuusvalvonta sisäasiainministeriössä: Nykytilan arvio ja valvonnan haasteet. Sisäasiainministeriön laillisuusvalvonnan kehittämistyöryhmä. Sisäasiainministeriön julkaisut 11/2009. Helsinki: Sisäasiainministeriö.

Laine, Matti (1991). Johdatus kriminologiaan ja poikkeavuuden sosiologiaan. Porvoo: WSOY.

Laitinen, Ahti & Kauko Aromaa (1994). Näkökulmia rikollisuuteen. Helsinki: Hanki ja jää.

Lanne Marinka & Eija Kupi (2007). Miten hahmottaa security-alaa? Teoreettinen malli Suomen security-liiketoiminta-alueista. VTT tiedotteita 2388. Saatavissa 23.7.2014: <http://www.vtt.fi/inf/pdf/tiedotteet/2007/T2388.pdf>

Lasola, Marjukka & Jyrki Tala (2009). Johdanto. Teoksessa: Oikeusolot 2009. Katsaus oikeudellisten instituutioiden toimintaan ja oikeuden saa-

tavuuteen, 1–10. Toim. Marjukka Lasola. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 244. Helsinki: Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos.

Lavapuro, Juha (2000). Yleinen järjestys ja turvallisuus: kollektiivinen hyvä. *Lakimies* 3: 412–422.

Lehtimaja, Lauri (1999). Eduskunnan oikeusasiamies perus- ja ihmisoikeuksien valvojana. *Lakimies* 6–7: 897–907.

Lehtonen, Lasse (2010). Turvallisuusselvitys ja oikeusturva. Teoksessa: Hallinto ja hallintolainkäyttö: Juhlajulkaisu Heikki Kulla 1950–28/8–2010, 383–398. Toim. Anttila, Erno & Mikael Koillinen. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja. A. Juhlajulkaisut N:o 21. Porvoo: Turun yliopisto.

Lindstedt, Jukka (2007). Turvallisuus, kontrollipolitiikka ja laillisuusvalvonta. *Lakimies* 7–8, 1006–1037.

Lindström, Ulla-Maija (2010). Perusoikeusloukkausten hyvittäminen – esimerkkejä ratkaisukäytännöstä. Teoksessa: Eduskunnan oikeusasiamies 90, 45–57. Sastamala: Eduskunnan oikeusasiamies.

Listaamattomien yhtiöiden hallinnoinnin kehittäminen (2006). Corporate Governance. Keskuskaupakamari. Saatavissa 14.7.2010: http://www.cgfinland.fi/images/stories/pdf/asialuettelo_suomi_2006.pdf

Lundgren Sørli, Vanja (2012). Artikulationer av taxikontroll: sociala konsekvenser. Teoksessa: Kontrollens variationer. Red. Pettersson, Lotta & Tove Pettersson, 189–213. Graficas Cems S.L., Spain: Studentlitteratur AB.

Lumijärvi, Ismo & Jussi Jylhäsaari (1999). Laatujohtaminen ja julkinen sektori: Laadun ja tuloksen tasapaino johtamishaasteena. Helsinki: Gaudemus.

Lumme, Hanna (2013). Turvamyyjät yleistyvät pienissä kaupoissa. *Yle Uutiset* 28.2.2013. Saatavissa 20.5.2015: http://yle.fi/uutiset/turvamyyjat_yleistyvat_pienissa_kaupoissa/6516033

Lupahallinnon kehittämishankkeen loppuraportti (2011). Poliisihallituksen julkaisusarja 2/2011. Saatavissa 1.9.2014: [http://www.poliisi.fi/intermin/biblio.nsf/242E0245DE9759CEC22578A2002FB0F2/\\$file/lupahallinnonkehittaminenp.pdf](http://www.poliisi.fi/intermin/biblio.nsf/242E0245DE9759CEC22578A2002FB0F2/$file/lupahallinnonkehittaminenp.pdf)

Lustig, Markus (2012). Turvamyyjä=turhamyyjä. Blogikirjoitus 20.10.2012. Saatavissa 20.5.2015: <http://www.safehouse.fi/blog/turvamyyja-turhamyyja/>

Luukkanen, Reima (2010a). Kyttäävätkö pysäköintifirmat autoilijoita. *Pohjalainen* 1.9.2010, 3.

Luukkanen, Reima (2010b). Vaasan parkkipaikoilla peritään kolmenlaisia valvontamaksuja. *Pohjalainen* 16.11.2010, 5.

Lyon, David (2001). *Surveillance Society: Monitoring Everyday Life*. Open University Press.

Lämsä, Heidi (2014). Vetoamus: Helsingin yliopiston vaihdettava vartiointiyrittäjä. *Helsingin sanomat* 2.6.2014. Saatavissa 24.5.2015: <http://www.hs.fi/kaupunki/a1401679669243>

Länsineva, Pekka (1999): Omaisuudensuoja (PL 15 §). Teoksessa Hallberg, Pekka, Heikki Karapuu, Martin Scheinin, Kaarlo Tuori & Veli-Pekka Viljanen: *Perusoikeudet*, s. 473–509. Helsinki: WSLT.

Länsineva, Pekka (2002). *Perusoikeudet ja varallisuussuhteet*. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 235. Helsinki: Suomalainen Lakimiesyhdistys.

Länsineva, Pekka (2004). *Perusoikeuskeskustelun kriittiset pisteet*. *Lakimies* 2, s. 274 – 285.

Länsineva, Pekka & Mikael Koillinen (2010). Julkinen hallintotehtävä, elinkeinonharjoittamisen vapaus ja luotsaustoiminta. Teoksessa: *Hallinto ja hallintolainkäyttö: Juhlajulkaisu Heikki Kulla 1950–28/8–2010*, 443–476. Toim. Anttila, Erno & Mikael Koillinen. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja. A. Juhlajulkaisut N:o 21. Porvoo: Turun yliopisto.

Löytty, Katri & Eija Mäkinen (2011). Jätteenkuljetusjärjestelmän valintapäätös hyvän hallinnon ja oikeusturvan näkökulmasta. *Lakimies* 2, 299–319.

Maailman paras julkinen sektori? (1993). Julkisen hallinnon kansainvälinen vertailuprojekti. Helsinki: Valtiovarainministeriö.

Majanen, Martti (1979). Yksityishenkilön oikeudesta voimakeinojen käyttöön. Rikosoikeudellinen tutkimus. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja. A-sarja n:o 140. Vammala: Suomalainen lakimiesyhdistys.

Mannermaa, Mika (2008). *Jokuveli: Elämä ja vaikuttaminen ubiikkiyhteiskunnassa*. Helsinki: WSOYpro.

Matthies, Aila-Leena (2007). Toisenlainen kolmas sektori: Pohjoismaiden sosiaali- ja terveysjärjestöt tutkimuksen valossa. *Yhteiskuntapolitiikka* 7, 57–71.

Mattila, Mikko & Petri Uusikylä (1999). Mitä on verkostanalyysi? Teoksessa Verkostoyhteiskunta: Käytännön johdatus verkostanalyysiin, 7–31. Toim. Mattila, Mikko & Petri Uusikylä. Tampere: Gaudeamus.

Merikoski, Veli (1938). Valtionapujärjestelmä hallintovalvonnan kannalta. Suomalaisen Lakimiesten Yhdistyksen julkaisuja n:o 17. Vammala: Suomalainen Lakimiesten Yhdistys.

Merikoski, Veli (1966). Suomen julkisoikeus pääpiirteittäin I. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja B-sarja n:o 80. Porvoo: Werner Söderström Osakeyhtiö.

Merikoski, Veli (1976). Suomen julkisoikeus pääpiirteittäin II. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja B-sarja n:o 112. Porvoo: Werner Söderström Osakeyhtiö.

Merikoski, Veli & Eero Vilkkonen (1982). Suomen julkisoikeus pääpiirteittäin. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja B-sarja N:o 80. Juva: WSOY.

Metsäranta, Tuomas (2015). Poliisin salaiset tiedonhankintakeinot ja yksityiselämän suoja. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja. Julkisoikeuden sarja A 38. Turku: Turun yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta.

Miettinen, Tarmo (2001). Tieteen vapaus: julkisoikeudellinen tutkimus tieteenharjoittajan itsemääräämisoikeudesta, tieteen itsekontrollista ja yliopiston itsehallinnosta. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.

Miettinen, Tarmo & Elisa Kuosmanen (2006). Hallintolaki oikeus- ja laillisuusvalvontakäytännössä: Hallintolain seurantalutkimuksen osaraportti II. Oikeusministeriön julkaisuja 2006: 10. Helsinki: Oikeusministeriö.

Miten voidaan edistää yksityisen palvelutuotannon roolia julkisessa palvelutuotannossa. Työryhmämuistioita 7/2006. Helsinki: Valtiovarainministeriö.

Muukkonen, Martti (1998). Kirkko ja kolmas sektori. Julkaisematon esitelmä Kirkkohallituksen toiminnallisen jaoksen seminaarissa syksyllä 1998. Saatavissa 10.3.2009: <http://cc.joensuu.fi/~muukkone/kko&3sek.rtf>

Muukkonen, Matti (2008). Ylioppilaskunnan automaatio- ja pakkojäsenyyden perustuslainmukaisuus. Referee-artikkeli. Edilex 2008/4. Julkaisu 10.4.2008. Saatavissa 16.8.2009: www.edilex.fi/lakikirjasto/5132

Myhrberg, Pertti (2007). Vangin asema ja valvonta. Juvenes Print: Rikosseuraamusalan koulutuskeskus.

Myllymäki, Arvo (1994). *Julkistalouden valvonta*. Tampere: Lakimiesliiton kustannus.

Mäenpää, Olli (1991). *Julkisen hallinnon muutosvaiheista Suomessa*. Valtionhallinnon kehittämiskeskus. Helsinki: VAPK-kustannus.

Mäenpää, Olli (1992). *Hallintolupa*. Vammala: Lakimiesliiton kustannus.

Mäenpää, Olli (1997a). *Viranomainen*. Teoksessa: *Encyclopaedia Iuridica Fennica V: Julkisoikeus*, 1175–1176. Toim. Mattila, Heikki E. S., Olli Mäenpää & Matti Niemivuo. Helsinki: Suomalainen Lakimiesyhdistys.

Mäenpää, Olli (1997b). *Yksityistäminen*. Teoksessa: *Encyclopaedia Iuridica Fennica V: Julkisoikeus*, 1242–1243. Toim. Mattila, Heikki E. S., Olli Mäenpää & Matti Niemivuo. Helsinki: Suomalainen Lakimiesyhdistys.

Mäenpää, Olli (2000). *Hallinto-oikeus*. Helsinki: WSLT.

Mäenpää, Olli (2002). *Hyvän hallinnon perusteet*. Helsinki: Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta.

Mäenpää, Olli (2005). *Toimeenpanovallan käytöstä ongelmien hallintaan*. *Lakimies* 7–8, 1065–1085.

Mäenpää, Olli (2006). *Hallintoprosessin uudet haasteet*. *Lakimies* 2, 143–165.

Mäenpää, Olli (2007). *Hallintoprosessioikeus*. Juva: WSOYpro.

Mäenpää, Olli (2009). *Laillisuusvalvonnan haasteet*. *Lakimies* 7–9, 1094–1105.

Mäenpää, Olli (2011a). *Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet*. Helsinki: Edita.

Mäenpää, Olli (2011b). *Oikeus hyvään hallintoon*. *Forum Iuris*. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja. Helsinki: Helsingin yliopisto.

Mäenpää, Olli (2013). *Hallinto-oikeus*. Helsinki: Sanoma Pro Oy.

Mäenpää, Olli (2014). *De förvaltningsrättsliga principernas roll när det offentliga uppträder som privat aktör*. *Nordisk Administrativt Tidskrift* 2, 91. årgång, 50–65.

Mäki, Tuomo (1995). *Julkisen sektorin laajuus ja kasvu OECD-maissa*. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. VATT-tutkimuksia 21. Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.

Mäkinen, Eija (2004). Oikeudellinen kontrolli kunnan ympäristöasioissa. Tampere: Finnpublishers Oy.

Mäkinen, Eija (2010). Kunnallisvalitus: Kiusantekoa vai tarpeellista valvontaa ja oikeusturvaa? Helsinki: Edita Publishing Oy.

Mäkinen, Eija (2011). Pysäköinninvalvonta – julkista vai yksityistä? Edilex 2011/27. Referee-artikkeli, versio 1.0. Julkaistu 30.11.2011 www.edilex.fi/lakikirjasto/8356

Mäkinen, Eija & Ilpo Luoto (2012). Miten tässä nyt näin kävi – eikö kuntien ostopalvelusopimuksista syntyneitä riitoja ratkaistakaan hallintoritoina? *Lakimies* 7–8, 1168–1186.

Mäkinen, Esa (2007). Puolijulkisen tilan kontrolli kauppakeskuksessa. *Julkaisematon sosiologian pro gradu –tutkielma*. Helsingin yliopisto. Saatavissa 29.12.2014: <https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/18239/puolijul.pdf?sequence=2>

Mäntysaari, Mikko (1999). Millaista asiantuntijuutta arviointitutkimus antaa? Teoksessa *Arviointi ja asiantuntijuus*, 7–16. Toim. Eräsaari, Risto, Tuija Lindqvist, Mikko Mäntysaari & Marketta Rajavaara. Tampere: Gaudeamus.

Määttä, Kalle (2009). Oikeustaloustieteellinen näkökulma kotimaiseen lainvalmisteluun. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 242. Helsinki: Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos.

Niemelä, Pauli (2000). Turvallisuuden käsite ja tarkastelukehikko. Teoksessa: *Inhimillinen turvallisuus*, 21–37. Toim. Pauli Niemelä & Anja Riitta Lahikainen. Tallinna: Vastapaino.

Niemelä, Pauli & Anja Riitta Lahikainen (2000a). Esipuhe. Teoksessa: *Inhimillinen turvallisuus*, 7. Toim. Pauli Niemelä & Anja Riitta Lahikainen. Tallinna: Vastapaino.

Niemelä, Pauli & Anja Riitta Lahikainen (200b). Johdanto. Teoksessa: *Inhimillinen turvallisuus*, 9–17. Toim. Pauli Niemelä & Anja Riitta Lahikainen. Tallinna: Vastapaino.

Nikkilä, Juhani (1986). Organisaatiokulttuurin omaksuminen ja hallinta: Työhön ja organisaatioon sosiaalistumisen mekanismeista ja merkityksestä erityisesti julkisessa hallinnossa. Valtion koulutuskeskus. Julkaisusarja B nro 42.

Nikkilä, Tuomas (2010). *Palvelun laatu vähittäiskaupan turvallisuuspalveluista. Painamaton opinnäytetyö*. Oulun seudun ammattikorkeakoulu. Liiketalouden koulutusohjelma. Saatavissa 12.1.2014: <http://>

www.theseus.fi/bitstream/handle/10024/23052/Tuomas_Nikkila.pdf?sequence=1

Nuotio, Aapo (2003). Yleinen turvallisuus. Teoksessa: Turvallinen yleisötilaisuus, 54–57. Toim. Tapio Välikylä. Pori: Ympäristö- ja terveystieteiden seuran julkaisu.

Nuotio, Kimmo (2005). Merkitseekö poliisimiehen oikeus hätävarjeluun oikeusturva-aukkoa? Teoksessa: Rikos, rangaistus ja prosessi, 215–244. Toim. Ari-Matti Nuutila & Elina Pirjantanniemi. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja A, juhlaulkaisu n:o 15. Jyväskylä: Gummerus.

Nuotio, Kimmo (2008). Turvallisuudesta käsitteenä ja oikeushyväksi. Teoksessa: Demokraattisen oikeuden ehdot, 257–269. Toim. Samuli Hurri. Helsinki: Tutkijaliitto.

Nurmi, Veli-Pekka (2011). Turvallisuus kunnallisen itsehallinnon haasteena. Teoksessa: Kunnallisen itsehallinnon peruskivet, 384–395. Acta nro 224. Toim. Arto Haveri & Jari Stenvall & Kaija Majoinen. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Nuutila, Ari-Matti & Kimmo Nuotio (2009). RL 11 luku: Sotarikokset ja rikokset ihmisyyttä vastaan. Teoksessa Lappi-Seppälä, Tapio, Kaarlo Hakamies, Pekka Koskinen, Martti Majanen, Sakari Melander, Kimmo Nuotio, Ari-Matti Nuutila, Timo Oja & Ilkka Rautio: Rikosoikeus, s. 247–278. Helsinki: WSOY.

Näkökulmia oikeusasiamiesinstituution vaikuttavuuteen (2007). Helsinki: Eduskunnan oikeusasiamies.

Näyttötutkinto-opas näyttötutkinnon järjestäjien ja tutkintotoimikuntien käyttöön (2012). Oppaat ja käsikirjat 2012: 11. Tampere: Opetushallitus.

Oikeudenkäynti hallintoasioissa: Prosessityöryhmän mietintö. Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 4/2011. Helsinki: Edita.

Ojanen, Tuomas (2001). Suomen valtiosäännön perusteita. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja. Helsinki: Helsingin yliopisto.

Ojanen, Tuomas (2003). Perusoikeudet ja ihmisoikeudet Suomessa. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja. Helsinki: Helsingin yliopisto.

Ojanen, Tuomas & Martin Scheinin (2011). Liikkumisvapaus (PL 9 §). Teoksessa: Perusoikeudet, 317–388. Toim. Pekka Hallberg, Heikki Karapuu, Tuomas Ojanen, Martin Scheinin, Kaarlo & Veli-Pekka Viljanen. Helsinki: WSOYpro.

Oksanen, Antero (2007): Kunnan ja kuntayhtymien hankintojen erityispiirteitä. Teoksessa: Kalima, Kai, Maija Häll & Antero Oksanen: Julkisyhteisöjen hankintojen oikeussäännöt, 282–311. Jyväskylä: Gummerus Oy.

Olenius, Hannu (2003). Rakennusturvallisuus. Teoksessa: Turvallinen yleisötilaisuus, 54–57. Toim. Tapio Välikylä. Pori: Ympäristö- ja terveystieteiden tutkimuskeskus.

Ollila, Riitta (2005). Turvallisuus ja urkinta. *Lakimies* 5, 781–791.

Ollila, Riitta (2006). KKO 2005: 136 – onko rikos yksityiselämää? *Lakimies* 5, 847–858.

Ossa, Jaakko, Ari Saarnilehto & Seppo Villa (2007). Pääsykoekirja 2/2007. Helsinki: Turun yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta.

Omistajien etu – kaikkien etu? (2000). Suomalaiset johtamis- ja valvontajärjestelmät murroksessa. Toim. Mika Huolman, Pia Walden, Matti Pulkkinen, Jyrki Ali-Yrkkö, Risto Tainio & Pekka Ylä-Anttila. Elinkeinoelämän tutkimuslaitos ETLA (B171). LTT-Tutkimus Oy (B 162). Suomen itsenäisyyden juhlarahasto Sitra (Sitra 237). Helsinki: Taloustieto Oy.

Paasonen, Jyri (2008a). Palvelu yksityisellä turvallisuusalalla. Vammala: Opetushallitus.

Paasonen, Jyri (2008b). Yksityisen turvallisuusalan sääntely: Rikosoikeudellinen vastuu ja toimivaltuudet. WS Bookwell Oy, Porvoo: Tietosanoma Oy.

Paasonen, Jyri (2013). Sääntelyn toimivuudesta vartioimisliike-, järjestyksenvalvonta- ja turvatarkastustoiminnassa. Julkaistu 31.1.2013. Edilex 2013/3. Saatavissa 22.7.2014: <http://www.edilex.fi/lakikirjasto/9341>

Paasonen, Jyri (2014). Yksityisen turvallisuusalan sääntelyn toimivuus: Empiirisiä oikeustutkimuksia yksityisestä turvallisuusalasta. Helsinki: Suomen Turvallisuusosaaminen Oy.

Paasonen, Jyri, Vesa Ellonen & Mika Sutela (2012). Yksityisen turvallisuusalan toimijoiden näkemyksiä turvasuojaustoiminnan sääntelystä. *Lakimies* 7–8, 1214–1225.

Paasonen, Jyri & Paavo Hänninen (2011). Vartijan korttikoulutukset. Helsinki: Tietosanoma Oy.

Paasonen, Jyri & Anssi Keinänen (2013). Arvio säädösehdotuksesta yksityisistä turvallisuuspalveluista lainvalmistelun laadun ja keskeisten ehdotusten kannalta. Julkaistu 12.6.2013. Edilex 2013/17. Saatavissa 24.7.2014: www.edilex.fi/lakikirjasto/10500

Paasonen, Jyri & Laura Paasonen (2012). Tutkimus yksityisen turvallisuusalan koulutusjärjestelmästä. Laurea julkaisut. Helsinki: Edita Prima Oy.

Paasonen, Jyri & Laura Paasonen (2013). Turvatarkastustoiminnan sääntelystä lentoliikenteessä ja satamissa. Referee-artikkeli. Liikenne 1, 5–18.

Paasonen, Jyri, Teemu Santonen & Laura Paasonen (2013). Yksityisen turvallisuusalan toimijoiden näkemyksiä alan koulutusjärjestelmän laadusta. Teoksessa: Mahdollisuuksien maa – työssä ja koulussa laadukasta oppimista, 69–96. Toim. Veijo Turpeinen. Jyväskylän ammattikorkeakoulun julkaisuja.

Paasto, Päivi (2004). Analyyttinen vai perusoikeusrakenteinen varallisuus oikeus? Teoksessa: Omistus, sopimus, vaihdanta. Juhlakirja Leena Kartiolle. Toim. Eva Tammi-Salminen. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja. A. Juhlajulkaisut N:o 13. Turku: Turun yliopisto.

Paatero, Mikko (2014). Kyläpoliisit takaisin. Blogikirjoitus 8.8.2014. Saatavissa 18.8.2014: http://www.poliisi.fi/poliisi/blog_mp.nsf

Paikallisen rikosentorjunnan kehittäminen (1997). Kaupunginjohtajatyöryhmä. Rikosentorjuntaneuvosto. Moniste.

Paikallisen turvallisuussuunnittelun tilannekatsaus (2008). Sisäasiainministeriön julkaisuja 26/2008. Helsinki: Sisäasiainministeriö.

Paikallisen turvallisuustyön kehittäminen (2006). Sisäasiainministeriön julkaisuja 19/2006. Helsinki: Sisäasiainministeriö.

Pakarinen, Auri & Jyri Tala (2008). Mainonnan eettisyys itsesääntelyn kohteena. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 91. Helsinki: Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos.

Pantti, Raimo (1993). Yksityisten terveystietopalvelujen tuottamiseen kohdistuvasta lupa- ja valvontamenettelystä. Lapin yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja. Sarja C. Rovaniemi: Lapin yliopisto.

Paremmat sääntelyn toimintaohjelma (2006). Osa 1. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 8/2006. Helsinki: Edita.

Parhaita käytäntöjä paikallistason julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyössä. PATSU loppuraportti. Sisäasiainministeriön julkaisuja 40/2006. Helsinki: Sisäasiainministeriö.

Parikka, Ulla-Riitta (2010). Julkisen vallan käyttäminen edellyttää virkälääkäriä. Kuntatyöntäjä 4, 22–23.

Paunio, Riitta-Leena (2010). Tavoitteita ja haasteita – oikeusasiamiehen laillisuusvalvontaa 90 vuotta. Teoksessa: Eduskunnan oikeusasiamies 90, 7–16. Sastamala: Eduskunnan oikeusasiamies.

Pellonpää, Matti, Monica Gullans, Pasi Pölönen & Antti Tapanila (2012). Euroopan ihmisoikeussopimus. Balto Print, Liettua: Talentum Media Oy.

Peltokangas, Matti (2010). Taloyhtiöiden oma pysäköinninvalvonta leviää. Pohjalainen 19.7.2010, 2.

Peltokangas, Matti (2011). Yksityinen pysäköinti harkintaan. Pohjalainen 4.3.2011, 2.

Pettigrew, Andrew M. (1979). On Studying Organizational Cultures. *Administrative Science Quarterly*, Vol 24: 570–581.

Pettersson, Lotta (2012). Kan kontroll rättfärdiga brott? Teoksessa: Kontrollens variationer. Red. Pettersson, Lotta & Tove Pettersson, 143–162. Graficas Cems S.L., Spain: Studentlitteratur AB.

Pettersson, Lotta & Tove Pettersson (2012). Inledning: Kontrollens variationer och en tunnelbanaresa. Teoksessa: Kontrollens variationer. Red. Pettersson, Lotta & Tove Pettersson, 13–21. Graficas Cems S.L., Spain: Studentlitteratur AB.

Pietiläinen, Matti (2014). Turvallisuusalan jättiyhtiö G4S:ään kohdistuvat syytökset yllättivät suomalaiset asiakkaat. *Keskisuomalainen* 24.4.2014. Saatavissa 24.5.2015: <http://www.ksml.fi/uutiset/kotimaa/turvallisuusalan-jattiyhtio-g4saan-kohdistuvat-syytokset-yllattivat-suomalaiset-asiakkaat/1806140>

Pingeot, Lou (2014). Contracting insecurity: Private military and security companies and the future of the United Nations. Bonn/New York: Global Policy Forum. Saatavissa 6.3.2016: http://psm.du.edu/media/documents/reports_and_stats/ngo_reports/global_policy_forum-contracting_insecurity.pdf

Pisto, Matti Herman (2010). ”Yhdessä olemme enemmän”. Turvallisuusalan järjestöklusterin selvitys. Finnsecurity ry. Painamaton. Saatavissa 7.8.2014: https://www.tekes.fi/Global/Ohjelmat%20ja%20palvelut/Ohjelmat/Turvallisuus/turvallisuusalan_jarjestoklusterin_selvitys.pdf

Pohjolainen, Teuvo & Tuula Majuri (2000). Kokoontumisvapaus. Pieksämäki: Kauppakaari. Lakimiesliiton kustannus.

Poliisiin kohdistuva sisäinen laillisuusvalvonta (2013). Sisäasiainministeriön julkaisuja 19/2013. Helsinki: Sisäasiainministeriö.

Poliisin toiminta- ja taloussuunnitelma 2009–2012 ja tulossuunnitelma 2008. Poliisin ylijohdon julkaisuja 2/2008. Helsinki: Sisäasiainministeriö.

The Private Security Industry (2010). A Review of the Definitions, Available Data Sources, and Paths Moving Forward. Final report federally-granted by the U.S. Department of Justice. Painamaton raportti. Saatavissa 4.3.2016: <https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/bjs/grants/232781.pdf>

Pölönen, Pasi (2010). Perus- ja ihmisoikeuksien valvonta oikeusasiamiehen tehtävänä. Teoksessa: Eduskunnan oikeusasiamies 90, 45–57. Sastamala: Eduskunnan oikeusasiamies.

Raatikainen, Panu (2004). Ihmistieteet ja filosofia. Helsinki: Gaudeamus.

Railas, Lauri & Molla Mäkilaine (2007). Palveludirektiivi ja Suomi. KTM julkaisuja 17/2007. Helsinki: Kauppa- ja teollisuusministeriö.

Raitio, Juha (2013). Eurooppaoikeus ja sisämarkkinat. BaltoPrint, Liettua: Talentum.

Rasilainen, Aki (2008). Onko perusoikeussäännösten soveltaminen lain-säädännössä ja lainkäytössä oikeudellinen ratkaisu? *Lakimies* 5, s 723–746.

Rasinmäki, Jorma (1997). Yksityistäminen kunnallishallinnossa: Hallinto-oikeudellinen tutkimus yksityistämisen oikeudellisista taustoista, edellytyksistä, rajoituksista, muodoista ja vaikeuksista. Helsinki: Kauppakaari Oy.

Rasimin ja syrjinnän vastaisen toiminnan sekä laillisuusvalvonta- ja perusoikeusasioiden työryhmän loppuraportti (2007). Sisäasiainministeriön julkaisuja 56/2007. Helsinki: Sisäasiainministeriö.

Roivainen, Outi & Elina Ruuskanen (2008). Laki ja järjestys. Poliisien ja kaupunkilaisten näkemyksiä järjestyslaista sekä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden valvonnasta. Poliisiammattikorkeakoulun tutkimuksia 32/2008. Tampere: Poliisiammattikorkeakoulu.

Rosti, Henriikka, Johanna Niemi & Marjukka Lasola (2009). Oikeudelliset asiantuntija- ja neuvontapalvelut. Teoksessa: *Oikeusolot 2009: Katsaus oikeudellisten instituutioiden toimintaan ja oikeuden saatavuuteen*, 117–164. Toim. Marjukka Lasola. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 244. Helsinki: Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos.

Saarinen, Juhani (2015). Helsingin yliopisto luopuu ihmisoikeusloukkauksista syytetyn vartiointiyrityksen palveluista. *Helsingin Sanomat*. Saatavissa 24.3.2016: <http://www.hs.fi/kaupunki/a1432175351096>.

Saarinen, Ville (2010). Yksityiselle pysäköinninvalvonnalle on vaihtoehto. Helsingin sanomat 3.10.2010, C13.

Saine, Marianne (2008). Kuluttajamarkkinoinnin opas: Lakipykälät käytännössä. Helsinki: Edita Publishing Oy.

Salminen, Ari (2004). Julkisen toiminnan johtaminen: Hallintotieteen perusteet. Helsinki: Edita.

Salminen, Ari & Rinna Ikola-Norrbacka (2009). Kuullaanko meitä? Eettinen hallinto ja kansalaiset. Vaasan yliopiston julkaisuja. Tutkimuksia 288. Saatavissa 31.8.2014: www.uva.fi/materiaali/pdf/isbn_978-952-476-249-6.pdf.

Salonen–Soulié, Ulla (1992). Sosiaalipalvelut murroksessa: Yksityistäminen Tanskassa. Helsinki: Suomen kaupunkiliitto.

Saraviita, Ilkka (2000). Perustuslaki 2000: Kommentaariteos uudesta valtiosäännöstä Suomelle. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.

Saraviita, Ilkka (2011). Perustuslaki. Hämeenlinna: Talentum.

Sarja, Mikko (2001). Ylimmän laillisuusvalvonnan rajanvetoja. Edilex. Asiantuntijakirjoitukset 13.6.2001. Saatavissa 26.4.2009: <http://www.edilex.fi.proxy.tritonia.fi/lakikirjasto/3.pdf>

Sarja, Mikko (2007). Perusoikeudet edunvalvonnan laillisuusvalvonnassa. Lakimies 3, 374–396.

Sarja, Mikko (2008). Vapaaehtoinen maanpuolustus julkisena hallintotehtävänä ja sen laillisuusvalvonta. Edilex 2008/5. Saatavissa 15.7.2010: <http://www.edilex.fi/lakikirjasto/5140>

Sarja, Mikko (2010). Kuuluuko vai eikö kuulu? Havaintoja oikeusasiamiehen toimivallasta. Teoksessa: Eduskunnan oikeusasiamies 90, 18–44. Sastamala: Eduskunnan oikeusasiamies.

Sarnecki, Jerzy (2012). Den ökande sociala kontrollen och brottsutvecklingen. Teoksessa: Kontrollens variationer. Red. Pettersson, Lotta & Tove Pettersson, 321–344. Graficas Cems S.L., Spain: Studentlitteratur AB.

Schein, Edgar H. (1987). Organisaatiokulttuuri ja johtaminen. Ekonomiasarja. Espoo: Amer-yhtymä Oy.

Scheinin, Martin (1991). Ihmisoikeudet Suomen oikeudessa: Valtiosääntöoikeudellinen tutkimus kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valtiosäisästä voimassaolosta sekä ihmisoikeus- ja perusoikeusnormien sovellettavuudesta Suomen oikeusjärjestyksessä. Suomalaisen lakimiesyhdistyk-

sen julkaisuja. A-sarja 0356-7206 nro 189. Helsinki: Suomalainen lakimiesyhdistys.

Scheinin, Martin (1999). Liikkumisvapaus (PL 9 §). Teoksessa: Hallberg, Pekka, Heikki Karapuu, Martin Scheinin, Kaarlo Tuori & Veli-Pekka Viljanen: Perusoikeudet, s. 231–332. Helsinki: WSLT.

Siltala, Raimo (2003). Oikeustieteen tieteenhistoria. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja. A-sarja n:o 234. Helsinki: Suomalainen lakimiesyhdistys.

Simon, Herbert A. (1976). Päätöksenteko ja hallinto. Espoo: Weilin + Göös.

Sinisalo, Kari (1971). Poliisin toimivallan määräytyminen: Tutkimus poliisin vallasta ylläpitää yleistä järjestystä ja turvallisuutta. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja n:o 94. Vammala: Suomalainen lakimiesyhdistys.

Sinisalo, Kari (1973). Poliisi: Poliisioikeuden perusteet. Helsinki: Tammi.

Silén, Timo (1995). Organisaatiokulttuuri ja johtaminen: Kahden yrityksen kulttuurimuutosprosessin ja TQM-järjestelmän soveltamisen tarkastelu. Helsinki: Helsingin yliopisto.

Sorsa, Kaisa (2009). Itsesääntely ja yhteissääntely arvoketjussa. Toimialakohtaista tarkastelua. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 100. Helsinki: Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos.

Stenvall, Jari & Petri Virtanen (2007). Muutosta johtamassa. Helsinki: Edita Prima Oy.

Stoor, Håkan (2010). Oikeusasiamiehen esittämä arvostelu – rangaistus vai ohjausta? Teoksessa: Eduskunnan oikeusasiamies 90, 45–57. Sastamala: Eduskunnan oikeusasiamies.

Sulkunen, Pekka (1991). Sosiologian avaimet. Porvoo: WSOY.

Suomen listayhtiöiden hallinnointikoodi (Corporate Governance) (2010). Arvopaperimarkkinayhdistys ry. Saatavissa 2.8.2010: http://www.cgfinland.fi/images/stories/pdf/cg_suomen%2olistayhti%F6iden%2ohallinnointikoodi_2008.pdf

Suomen vartioliikkeitten liitto ry (2014). Saatavissa 12.7.2014: <http://www.svll.fi/tiedotteet.php?id=38>

Suviranta, Outi (2002). Oikeuskeinoista viranomaisen passiivisuutta vastaan. Lakimies 6, 914–937.

Tala, Jyrki (2005). *Lakien laadinta ja vaikutukset*. Helsinki: Edita Publishing Oy.

Tala, Jyrki (2007). *Lainsäädäntötoiminnan laadun parantaminen ja hallituksen lainsäädäntösuunnitelma*. Teoksessa: *Kohti laadukasta lainsäädäntöstrategiaa*, 1 – 24. Toim. Jyrki Tala. *Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja* 228. Helsinki: Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos. Saatavissa 14.7.2014: http://www.optula.om.fi/material/attachments/optula/julkaisut/tutkimuksia-sarja/Iv9hRHlj/228_Tala_2007.pdf

Tala, Jyrki (2009). *Itsesääntely ja yhteissääntely lainsäädännön tukena tai korvaajana*. Teoksessa: *Oikeusolot 2009: Katsaus oikeudellisten instituutioiden toimintaan ja oikeuden saatavuuteen*, 321–346. Toim. Marjukka Lasola. *Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia* 244. Helsinki: Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos.

Tala, Jyrki, Auri Pakarinen & Kaisa Kyttä (2009). *Asianajajien valvonta yhteissääntelynä*. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 96. Helsinki: Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos.

Talja, Vesa (2013). *Luottamus tilaaja-tuottajasuhteessa yksityisellä turvallisuusosalalla. Painamaton opinnäytetyö*. Laurea-ammattikorkeakoulu. Turvallisuusosaamisen koulutusohjelma. Saatavissa 12.1.2014: <https://www.these-us.fi/bitstream/handle/10024/57976/ONT%20TALJA.pdf?sequence=1>

Tapanainen, Maippi (2014). *Ihmisen sija: Raha ratkaisee turvapaikkabikneksessä*. *Avun maailma* 3, 22–25.

Temmes, Markku (2006). *Etukäteisarviointi virkamiesjohdon järjestelmän uudistamisesta*. *Tutkimukset ja selvitykset* 2. Helsinki: Valtiovarainministeriö.

Temmes, Markku & Markku Kiviniemi (1997). *Suomen hallinnon muuttuminen 1987–1995*. Helsinki: Valtiovarainministeriö & Helsingin yliopisto.

Tiihonen, Seppo (1980). *Yhteiskuntapoliittisten päätösten toteuttamisen ja valvonnan muodoista Suomen hallintojärjestelmässä*. Erityisesti hallitusohjelman kannalta valtionhallinnon valvonnan kehittämisessä. Jyväskylän yliopiston yhteiskuntapolitiikan laitoksen tutkimuksia n:o 25.

Tikkala, Vesa (2000). *Kohti paikallistason turvallisuusstrategioita. Tasapainotettu turvallisuusstrategia; kuntatason viranomaisten strategian priorisointivaiheen poliisitoimintaan kohdistuvat yhteistyö- ja vaikutusodotukset*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Timonen, Osmo Ilmari (2011). *Laki yksityisistä turvallisuuspalveluista. Lain valmistelu ja yleisen edun käsite*. Julkaisematon pro gradu –tutkielma. Helsingin yliopisto. Valtiotieteellinen tiedekunta. Poliittinen histo-

ria. Saatavissa 12.12.2013: <https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/27861/Laki%20yksityisist%20turvallisuuspalveluista%20%20Lain%20ovalmistelu%20ja%20yleisen%20edun%20oksite.pdf?sequence=2>

Tolonen, Hannu (1997). *Oikeus ja sen tulkinnat*. Teoksessa: *Minun metodini*, 278–297. Toim. Juha Häyhä. Porvoo: WSOY.

Tolonen, Hannu (2003). *Oikeuslähdeoppi*. Helsinki: WSOY.

Travis, Alan (2012). Police privatization must be stopped, says Lord Prescott. *The Guardian* 5.3.2012. Saatavissa 20.5.2015: <http://www.theguardian.com/uk/2012/mar/05/police-privatisation-stopped-lord-prescott>

Travis, Alan & Juliette Jowitt (2012). Police privatization plans defended by senior officers. *The Guardian* 4.3.2012. Saatavissa: 20.5.2015: <http://www.theguardian.com/uk/2012/mar/04/police-privatisation-plans-defend-acpo>

Travis, Alan & Zoe Williams (2012). Revealed: government plans for police privatisation. *The Guardian* 2.3.2012. Saatavissa 24.3.2016: <http://www.theguardian.com/uk/2012/mar/02/police-privatisation-security-firms-crime>

Tuominen, Esa (2015). Tampere ”osti” poliisipalveluja. *Kuntalehti* 8, 37.

Tuori, Kaarlo (1984). Missä oikeus loppuu? *Oikeus* 4, 279–292.

Tuori, Kaarlo (1997). Ideologikritiikistä kriittiseen positivismiin. Teoksessa: *Minun metodini*, 311–329. Toim. Juha Häyhä. Porvoo: WSOY.

Tuori, Kaarlo (1998). Julkisesta yksityiseen: Rajoituksia ja edellytyksiä. *Oikeustiede – jurisprudentia XXXI*, 295–353.

Tuori, Kaarlo (1999a). Perusoikeudet hallinnossa. Teoksessa: *Perusoikeudet*, 721–730. Toim. Hallberg, Pekka, Heikki Karapuu, Martin Scheinin, Kaarlo Tuori & Veli-Pekka Viljanen. Helsinki: WSLT.

Tuori, Kaarlo (1999b). Perustuslakiuudistus ja hallinto-oikeus. *Lakimies* 4, 530–540.

Tuori, Kaarlo (1999c). Yleinen järjestys ja turvallisuus – perusoikeusko? *Lakimies* 6–7, 920–931.

Tuori, Kaarlo (2000a). *Julkisoikeuden perusteet*. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja. Vammala: Helsingin yliopisto.

Tuori, Kaarlo (2000b). *Sosiaalioikeus*. Porvoo: Werner Söderström Lakitieto Oy.

Tuori, Kaarlo (2002). Asiantuntijalausunto perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä HE 20/2002 laiksi turvallisuuden edistämiseksi yleisillä paikoilla koskevien säännösten uudistamiseksi 4.4.2002. Painamaton.

Tuori, Kaarlo (2004). Oikeudenalajaotus – strategista valtapeliä ja normatiivista argumentaatiota. *Lakimies* 7–8, 1196–1224.

Tuori, Kaarlo (2011). Perusoikeudet poikkeusoloissa (PL 23 §). Teoksessa: *Perusoikeudet*, 821–830. Toim. Pekka Hallberg, Heikki Karapuu, Tuomas Ojanen, Martin Scheinin, Kaarlo & Veli-Pekka Viljanen. Helsinki: WSOY-pro.

Turva-alan yrittäjät ry (2014). Saatavissa 12.7.2014: www.turva-alanyrittajat.fi.

Turva-alan yrittäjät ry:n eettiset säännöt. Saatavissa 12.7.2014: <http://www.turva-alanyrittajat.fi/doc/eettisetsaannot.pdf>,

Turvajärjestelmäasentajan opetussuunnitelma (2013). Saatavissa 12.7.2014: http://www.turva-alanyrittajat.fi/doc/oppilaitosyhteistyö/OPS_Turvallisuusjarjestelmat_10__10_OV.pdf

Turvallinen elämä jokaiselle: Sisäisen turvallisuuden ohjelma (2008). Sisäasiainministeriön julkaisuja 16/2008. Helsinki: Sisäasiainministeriö.

Turvallisempi Eurooppa oikeudenmukaisemmassa maailmassa: Euroopan unionin turvallisuusstrategia. Bryssel 12. joulukuuta 2003. Saatavissa 22.12.2008: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIFI.pdf>

Turvallisuusalan liiketoiminnan kasvualueet ja mahdollisuudet Suomessa (2010). VTT Tiedotteita – Research Notes 2534. Helsinki: Edita Prima Oy.

Turvallisuusalan yritysten suhdanne- ja toimialaraportti 2007. Saatavissa 12.4.2010: <http://www.finnsecurity.fi/files/081121Toimialaraportti2008,kalvot.pdf>

Turvallisuusalan yritysten suhdanne- ja toimialaraportti 2009. Saatavissa 12.4.2010: <http://www.finnsecurity.fi/page.php?id=100>

Turvallisuusalan valvontayksikkö. Saatavissa 7.6.2009: <http://www.intermin.fi/intermin/hankkeet/yksityinenturva/home.nsf/pages/indexfin>

Turvallisuustalkoot: Kansallinen rikosentorjuntaohjelma (1999). Oikeusministeriö. Yleisen osaston julkaisuja 2/1999. Helsinki: Oikeusministeriö.

Uotila, Jaakko (1967). *Elinkeinolupa*. Vammala: Suomen lakimiesliiton kustannus Oy.

Uusikylä, Petri (1999). Poliitiikan ja hallinnon arviointi. Teoksessa arviointi ja asiantuntijuus, 17–30. Toim. Eräsaari, Risto, Tuija Lindqvist, Mikko Mäntysaari & Marketta Rajavaara. Tampere: Gaudeamus.

de Waard, Jaap (1997). The Private Security in International Perspective. *European Journal on Criminal Policy and Research* 7, 143–174.

Vaatimustenmukaisuuden arviointiasioita käsittelevä neuvottelukunta (2002). Suomalaista markkinavalvontaa koskeva katsaus. Kauppa- ja teollisuusministeriön neuvottelukuntaraportteja 3/2002. Helsinki: Edita Publishing Oy.

Vainio, Jani (2011). Yksityisen turvallisuusalan voimankäyttökoulutus. Painamaton opinnäytetyö. Laurea-ammattikorkeakoulu. Turvallisuusosaamisen koulutusohjelma. Saatavissa 12.1.2014: http://www.theseus.fi/bitstream/handle/10024/37712/Vainio_Jani.pdf?sequence=1

Vainio, Pasi-Antti (2007). Turvallisuus perusoikeutena: Valtiosääntöoikeudellinen tutkimus perusoikeusnormin oikeusvaikutuksesta Kaarlo Tuorin kritiikin pohjalta. Julkaisematon julkisoikeuden pro gradu – tutkielma. Vaasan yliopisto. Hallintotieteiden tiedekunta.

Valvontanumero 36848 (2010). Lappuliisa saa viisi euroa per sakko. *Pohjalainen* 5.9.2010, 14.

Vanhala, Juhani (2014). Kaupat säästävät palkkaamalla vartijan töitä tekeviä turvamyyjiä. Blogikirjoitus 13.5.2014. Saatavilla 20.5.2015: <https://juhanivanhala.wordpress.com/2014/05/13/kaupat-saastava/>

Weijola, Varpu (1985). Kolmas sektori työn ja työllisyyden näkökulmasta. Työvoimapolittisia tutkimuksia 52. Helsinki: Työvoimaministeriön suunnitteluosasto.

Wilhelmsson, Thomas & Matti Rudanko (2004). Tuotevastuu. Jyväskylä: Talentum Media Oy.

Viljanen, Pekka (2006). Rikokset viranomaisia vastaan. Teoksessa: Keskeiset rikokset, 77–122. Toim. Dan Frände, Jussi Matikkala, Jussi Tapani, Matti Tolvanen, Pekka Viljanen, Markus Wahlberg. Helsinki: Edita Publishing Oy.

Viljanen, Veli-Pekka (1990). Virkarikokset ja julkisyhteisön työntekijän rikokset. Jyväskylä: Lakimiesliiton kustannus.

Viljanen, Veli-Pekka (1991). Perussoikeussäännöksiin sisältyvistä lakivaurauksista. Teoksessa: Turun yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta 30 vuotta, 527–547. Toim. Kartio, Leena. Turku: Turun yliopisto.

Viljanen, Veli-Pekka (1999a). Perusoikeuksien soveltamisala. Teoksessa: Perusoikeudet, 111–156. Toim. Hallberg, Pekka, Heikki Karapuu, Martin Scheinin, Kaarlo Tuori & Veli-Pekka Viljanen. Helsinki: WSLT.

Viljanen, Veli-Pekka (1999b). Yksityiselämän suoja (PL 10 §). Teoksessa: Perusoikeudet, 333–351. Toim. Hallberg, Pekka, Heikki Karapuu, Martin Scheinin, Kaarlo Tuori & Veli-Pekka Viljanen. Helsinki: WSLT.

Viljanen, Veli-Pekka (2001). Perusoikeuksien rajoitusedellytykset. Helsinki: Werner Söderström Lakitieto Oy.

Viljanen, Veli-Pekka (2002). Perusoikeudet eri oikeudenaloja yhdistävinä tekijöinä. Teoksessa: Oikeudenalojen rajat ja rajattomuus. Kokoomateosten sarja B:10, 25–37. Toim. Veli-Pekka Viljanen. Uusikaupunki: Turun yliopisto. Oikeustieteellinen tiedekunta.

Viljanen, Veli-Pekka (2011a). Perusoikeuksien rajoittaminen. Teoksessa: Perusoikeudet, 139–166. Toim. Pekka Hallberg, Heikki Karapuu, Tuomas Ojanen, Martin Scheinin, Kaarlo & Veli-Pekka Viljanen. Helsinki: WSOY-pro.

Viljanen, Veli-Pekka (2011b). Perusoikeuksien soveltamisala. Teoksessa: Perusoikeudet, 89–138. Toim. Pekka Hallberg, Heikki Karapuu, Tuomas Ojanen, Martin Scheinin, Kaarlo & Veli-Pekka Viljanen. Helsinki: WSOY-pro.

Vilkkonen, Eero (1970). Hallintotoiminnan mitättömyydestä. Lakimiesliiton julkaisuja A-sarja Nro 89. Vammala: Lakimiesliiton kustannus.

Virta, Sirpa (1998). Poliisi ja turvayhteiskunta: Lähipoliisi turvallisuusstrategiana. Poliisiammattikorkeakoulun tutkimuksia 1/1998. Helsinki: Edita.

Virta, Sirpa (2001). Poliisi, turvallisuusyhteistyö ja turvallisuusverkostot. Tampereen yliopisto. Hallintotieteen laitos. Turvallisuushallinto. Tampere: Tampereen yliopisto.

Virta, Sirpa (2006). Turvallisuustieto ja poliisin muuttuva rooli. Teoksessa Tieto – mahdollisuus vai turva?, 110–121. Toim. Rantala, Kati & Sirpa Virta. Poliisiammattikorkeakoulun tiedotteita 47. Helsinki: Poliisiammattikorkeakoulu.

Virtanen, Petri & Jari Stenvall (2010). Julkinen johtaminen. Tallinna: Tietosanoma Oy.

Virtanen, Petri & Mikko Wennberg (2007). Prosessijohtaminen julkishallinnossa. Helsinki: Edita Prima Oy.

Voutilainen, Tomi (2006). Hyvä sähköinen hallinto. Helsinki: Edita Prima Oy.

Wuori, Matti (2003). Turmiollista turvallisuutta. *Oikeus* 4, 397–411.

Vuoripuro, Jari (2007). Suurten yleisötilaisuuksien turvallisuusopas. Tampere: Suomen Pelastusalan Keskusjärjestö.

Välimäki, Mikko (2005). Julkisen hallintotehtävän siirtäminen yksityiselle. Esimerkkinä yksityiset turvallisuuspalvelut. Julkaisematon julkisoikeuden pro gradu –tutkielma. Vaasan yliopisto. Hallintotieteiden tiedekunta. Julkisoikeuden ja sosiologian laitos.

Väätänen, Ulla (2011). Oikein ja joutuisasti. Hämeenlinna: Lakimiesliiton kustannus.

Yeung, Anne Birgitta (2002). Vapaaehtoistoiminta osana kansalaisyhteiskuntaa – ihanteita vai todellisuutta? Tutkimus suomalaisten asennoitumisesta ja osallistumisesta vapaaehtoistoimintaa. Helsinki: Sosiaali- ja terveysjärjestöjen yhteistyöyhdistys YTY ry.

Yhdistyksen hyvä hallinto (2008). Toim. Perälä, Johanna, Sirpa Juutinen, Mikko Lilja, Göran Lindgren, Mikko Reinikainen & Maj-Lis Steiner. Juva: WSOYpro.

Yleisötilaisuuksien porttikieltoa pohtineen työryhmän loppuraportti (2014). Sisäinen turvallisuus. Sisäministeriön julkaisu 12 /2014. Helsinki: Sisäministeriö.

Ylösjoki, Pentti (1965). Poliisioikeus I. Poliisitoiminnasta erityisesti virka-aputoimintana sekä siihen liittyvästä vastuusäännöstöstä poliisioikeuden järjestelmässä. Helsinki: Suomen poliisien liitto.

Yritysoikeus (1998). Toim. Ohvo, Sirkku, Pekka Hulkko, Heikki Hyvärinen & Kaija Varjola–Vahvelainen. Porvoo: WSOY.

Ämmälä, Tuula (2006). Suomen kuluttajaoikeus. Jyväskylä: Talentum Media Oy.

Virallislähteet

Euroopan neuvoston suositus No. R (93) 7. Recommendation No. R (93) 7 of the Committee of Ministers to member states on privatization of public undertakings and activities.

Euroopan unionin virallinen lehti N:o L 158. 30.4.2004.

Euroopan unionin virallinen lehti N:o L 229, 29.6.2004.

Euroopan unionin virallinen lehti N:o L 376, 27.12.2006.

Euroopan unionin virallinen lehti N:o L 97, 9.4.2008.

Euroopan unionin virallinen lehti N:o L 141, 27.5.2011.

Euroopan unionin virallinen lehti N:o L 299, 14.11.2015.

Euroopan yhteisöjen virallinen lehti N:o L 10, 19.1.1967.

Euroopan yhteisöjen virallinen lehti N:o L 109, 26.4.1983.

Euroopan yhteisöjen virallinen lehti N:o L 210, 7.8.1985.

Euroopan yhteisöjen virallinen lehti N:o L 204, 22.6.1998.

Euroopan yhteisöjen virallinen lehti N:o L 201, 31.7.1999.

Euroopan yhteisöjen virallinen lehti N:o C 364. 18.12.2000.

Euroopan yhteisöjen virallinen lehti N:o C 17. 19.1.2001.

Euroopan yhteisöjen virallinen lehti N:o C 80, 10.3.2001.

Euroopan yhteisöjen virallinen lehti N:o L 114, 20.4.2002

COM(2012)417 final. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee. Security Industrial Policy. Action Plan for an innovative and competitive Security Industry. Saatavissa 25.3.2016: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0417:FIN:EN:PDF>

HaVL 11/2004 vp. Hallintovaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä ihmishengen turvallisuudesta merellä vuonna 1974 tehdyn kansainvälisen yleissopimuksen liitteen muutosten sekä alusten ja satamarakenteiden kansainvälisen turvasäännöstön hyväksymisestä sekä laeiksi yleissopimuksen liitteen muutosten lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta, eräiden alusten ja niitä palvelevien satamarakenteiden turvatoimista ja turvatoimien valvonnasta, alusrekisterilain muuttamisesta ja rajavartiolaitoksesta annetun lain muuttamisesta.

HaVL 26/2008 vp. Hallintovaliokunnan lausunto talousvaliokunnalle. Hallituksen esitys laeiksi kuluttajaneuvonnasta sekä Kuluttajavirastosta annetun lain 1 §:n ja Ahvenanmaan itsehallintolain 30 §:n muuttamisesta.

HaVM 33/1998 vp. Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laiksi järjestyksenvalvojiksi.

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

HaVM 29/2002 vp. Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta.

HaVM 29/2002 vp. Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta.

HaVM 6/2014 vp. Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi hallintolain muuttamisesta.

HE 71/1929 II vp. Hallituksen esitys n:o 71 (1929IIvp) laiksi huvitilaisuuksien järjestysmiehistä.

HE 109/1932 vp. Hallituksen esitys n:o 109 (1932vp) laiksi järjestyksen ja turvallisuuden tehostamiseksi.

HE 24/1968 vp. Hallituksen esitys n:o 24 laiksi julkisista huvitilaisuuksista.

HE 8/1977 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle kuluttajalainsäädännöksi.

HE 108/1982 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle Vartioimisliikelain laiksi.

HE 46/1989 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi yksityisestä terveydenhuollosta ja laeiksi siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

HE 119/1989 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle tuotevastuulain laiksi.

HE 360/1992 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kuluttajansuojalain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 39/1993 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi elinkeinonharjoittajien välisten sopimusehtojen sääntelystä ja markkinatuomioistuinten annettun lain muuttamisesta.

HE 309/1993 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

HE 129/1997 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle Suomen Hallitusmuodon ja muiden perustuslakien muuttamisesta kahden apulaisoikeusasiamiehen järjestelmään siirtymiseksi.

HE 1/1998 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle Suomen Hallitusmuodoksi.

HE 30/1998 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyviksi laeiksi (Julkisuuslaki).

HE 64/1998 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle yhdistyslaiksi sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

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

HE 69/2001 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi yksityisistä turvallisuuspalveluista sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 77/2001 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle lahjontaa koskevan Euroopan neuvoston rikosoikeudellisen yleissopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä sekä eräiden virkarikoksia ja niihin liittyvä rikoksia koskevien säännösten muuttamisesta.

HE 240/2001 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi rikoslain 28 luvun sekä pakkokeinolain 1 luvun 1 §:n ja 5 luvun 10 §:n muuttamisesta.

HE 20/2002 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi turvallisuuden edistämisestä yleisillä paikoilla koskevien säännösten uudistamiseksi.

HE 59/2002 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle työturvallisuuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 72/2002 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta.

HE 54/2004 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi asianajajista annetun lain ja valtion oikeusaputoimistoista annetun lain 6 §:n muuttamisesta.

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

HE 266/2004 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi poliisilain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 90/2005 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta sekä laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

HE 138/2005 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi Ilmailulaitoksesta, Ilmailuhallinnosta ja lentoliikenteen valvontamaksusta sekä eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta.

HE 139/2005 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle ilmailulaiksi.

HE 167/2005 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi joukkoliikenteen tarkastusmaksusta annetun lain, rikoslain 17 luvun 6 §:n ja järjestyksenvalvojista annetun lain 1 §:n muuttamisesta.

HE 72/2006 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi poliisin hallinnosta annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyvistä laeista.

HE 104/2006 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle Tieteellisten seurain valtuuskunnasta.

HE 224/2006 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi eräiden alusten ja niitä palvelevien satamarakenteiden turvatoimista ja turvatoimien valvonnasta annetun lain muuttamisesta.

HE 28/2008 vp. Ehdotus hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi kuluttajansuojalain 2 luvun muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 32/2008 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kuluttajansuojalain 2 luvun muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 54/2008 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kuluttajaneuvonnasta sekä Kuluttajavirastosta annetun lain 1 §:n ja Ahvenanmaan itsehallintolain 30 §:n muuttamisesta.

HE 58/2009 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi poliisin hallinnosta annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 145/2009 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Ilmailulaitoksen muuttamisesta osakeyhtiöksi.

HE 226/2009 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi hallintolain ja hallintolainkäyttölain muuttamisesta.

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

HE 223/2010 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle pysäköinninvalvontaa koskevan lainsäädännön uudistamiseksi.

HE 224/2010 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle poliisilaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 79/2012. Hallituksen esitys eduskunnalle pysäköinninvalvonnassa avustamista koskevaksi lainsäädännöksi.

HE 7/2013 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi turvatoimista valtioneuvostossa.

HE 50/2013 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle hallintolain muuttamisesta.

HE 199/2013 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi mielenterveyslain muuttamisesta.

HE 22/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi yksityisistä turvallisuuspalveluista sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 76/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi terveydensuojelulain muuttamisesta.

HE 79/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle ilmailulaiksi ja laiksi meripelastuslain 14 §:n muuttamiseksi.

HE 108/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sosiaalihuollon asiakkaan ja potilaan itsemääräämisoikeuden vahvistamisesta ja rajoitustoimenpiteiden käytön edellytyksistä sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 164/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle sosiaalihuoltolaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 230/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle eräiden hallintoasioiden muutoksenhakusäännösten tarkistamisesta.

HE 185/2015 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain ja potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain muuttamisesta sekä eräksi niihin liittyviksi laeiksi.

HE 42/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain muuttamisesta.

HE 101/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi järjestyslain 22 §:n väliaikaisesta muuttamisesta ja yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 28 §:n muuttamisesta

Ilmailulaitoksen päätös turvatarkastuskoulutuksesta 17.12.1999. Ilmailulaitoksen normisarja nro 3/1999 SEC 4.

Journal Officiel N:o L 56, 4.4.1064.

Komiteanmietintö 1981: 9. Järjestyssääntötoimikunnan mietintö.

Komiteanmietintö 1992:3. Perusoikeusjärjestelmän merkityksestä kokonaisuutena perusoikeusrajoitusten kannalta.

Komiteanmietintö 1993:33. Kunnalliskomitean mietintö. Kuntalaki.

Kuluttajaviraston lausunto 21.6.2011. KUV/4178/48/2011.

Kuluttajaviraston ohjeet ohjelmapalveluiden turvallisuuden edistämiseksi. Kuluttajaviraston ohjeita Dnro 2003/52/1025. Kuluttajaviraston julkaisusarja 9/2003.

Lausuntopyyntö hallituksen esitysluonnoksesta laiksi yksityisistä turvallisuuspalveluista ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi 3.1.2013. Sisäasiainministeriö. Poliisiosasto. SM 066:00/2011.

Lausuntopyyntö yksityistä turvallisuusalaa koskevista asetustuonnoksista 13.2.2015. Sisäministeriö SM1522072. SM066:00/2011.

LaVM 28/2002 vp. Lakivaliokunnan mietintö. Hallituksen esitys rikosoi-keuden yleisiä oppeja koskevan lainsäädännön uudistamiseksi.

LaVM 42/2010 vp. Lakivaliokunnan mietintö. Hallituksen esitys pysäköinninvalvontaa koskevan lainsäädännön uudistamiseksi.

LaVM 26/2014 vp. Lakivaliokunnan mietintö. Hallituksen esitys eduskunnalle eräiden hallintoasioiden muutoksenhakusäännösten tarkistamisesta.

Liikenteen turvallisuusviraston SEC-koulutusohje 30.1.2013. Saatavissa 13.7.2014:

http://www.trafi.fi/filebank/a/1361346676/db628a4548c62fb373e73ad8838aaa77/11437-SEC_koulutusohje_fi.pdf

Liikenteen turvallisuusviraston määräys SEC M1-1 21.12.2012. TRA-FI/7065/03.04.00.00/2012. Saatavissa 13.7.2014:

http://www.trafi.fi/filebank/a/1356165273/6c3a27579ff74aaod990259be2297c80/10959-SEC_M1-1_12_2012_fi.pdf

Luonnos 9.4.2009. Hallituksen esitys eduskunnalle järjestyslain 22 ja 23 §:n muuttamiseksi ja eräksi yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain sekä järjestyksenvalvojista annetun lain muutoksiksi.

Luonnos 8.10.2015. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain muuttamisesta.

Luonnos 5.2.2016. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi järjestyslain 22 §:n ja yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 28 §:n muuttamisesta.

Oikeusministeriön päätös yleisen asianajajayhdistyksen sääntöjen vahvistamisesta (Suomen asianajajaliiton säännöt) 2.10.2012/540, muut. 21.8.2013/634.

Opetushallituksen määräys turvallisuusalan perustutkinnosta 12.2.2001 Dnro 4/011/2001.

Opetushallituksen määräys turvallisuusvalvojan erikoisammattitutkinnon perusteista 7.5.2003 Dnro 21/011/2003.

PeVL 1/1994 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto liikennevaliokunnalle. Hallituksen esitys laiksi turvatarkastuksista lentoliikenteessä.

PeVL 15/1994 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallintovaliokunnalle. Hallituksen esitys poliisilaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 40/1996 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto talousvaliokunnalle. Hallituksen esitys 192/1996 vp.

PeVL 47/1996 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto liikennevaliokunnalle. Hallituksen esitys telemarkkinalaiksi ja laiksi telehallinnosta annetun lain muuttamiseksi.

PeVL 35/1997 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto. Hallituksen esitys ampuma-aselaiksi ja laiksi poliisilain 23 §:n sekä laiksi poliisin henkilörekistereistä annetun lain 19 ja 20 §:n muuttamisesta.

PeVL 35/1998 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto talousvaliokunnalle. Hallituksen esitys perintätoiminnan luvanvaraisuudesta.

PeVL 44/1998 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallintovaliokunnalle. Hallituksen esitys laiksi järjestyksenvalvojista ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 2/1999 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto lakivaliokunnalle. Hallituksen esitys laiksi turvatarkastuksista tuomioistuimissa.

PeVL 23/2000 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallintovaliokunnalle. Hallituksen esitys arpajaislaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 24/2001 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallintovaliokunnalle. Hallituksen esitys etsintä- ja pelastuspalvelua merellä koskevan vuoden 1979 kansainvälisen yleissopimuksen muutosten hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta sekä meripelastuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 28/2001 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallintovaliokunnalle. Hallituksen esitys yksityisiksi turvallisuuspalveluiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 2/2002 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto liikennevaliokunnalle. Hallituksen esitys laeiksi sähköisistä allekirjoituksista ja viestintähallinnosta annetun lain 2 §:n muuttamisesta.

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

PeVL 16/2004 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto. Hallituksen esitys ihmishengen turvallisuudesta merellä vuonna 1974 tehdyn kansainvälisen yleissopimuksen liitteen muutosten sekä alusten ja satamarakenteiden kansainvälisen turvasäännösten hyväksymisestä sekä laeiksi yleissopimukseen liitteen muutosten lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta, eräiden alusten ja niitä palvelevien satamarakenteiden turvatoimista ja turvatoimien valvonnasta, alusrekisterilain muuttamisesta ja rajavartiolaitoksesta annetun lain muuttamisesta.

PeVL 38/2004 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto. Hallituksen esitys Metsähallituksesta.

PeVL 39/2004 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto sivistysvaliokunnalle. Hallituksen esitys laiksi ammattikorkeakoululain muuttamisesta.

PeVL 44/2004 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto liikenne- ja viestintävaliokunnalle. Hallituksen esitys laiksi radiolain muuttamisesta.

PeVL 11/2005 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallintovaliokunnalle. Hallituksen esitys laiksi poliisilain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 32/2005 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto ympäristövaliokunnalle. Hallituksen esitys laeiksi aluksista aiheutuvan ympäristön pilaantumisen ehkäisemisestä annetun lain ja sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta.

PeVL 55/2005 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto lakivaliokunnalle. Hallituksen esitys laiksi joukkoliikenteen tarkastusmaksusta annetun lain, rikoslain 17 luvun 6 §:n ja järjestyksenvalvojista annetun lain 1 §:n muuttamisesta.

PeVL 28/2006 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallintovaliokunnalle. Hallituksen esitys laiksi ortodoksisesta kirkosta.

PeVL 45/2006 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto maa- ja metsätalousvaliokunnalle. Hallituksen esitys laeiksi metsäkeskuksista ja metsätalouden kehittämiskeskuksesta annetun lain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

PeVL 18/2007 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle. Hallituksen esitys siviilipalveluslaiksi eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 28/2008 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto talousvaliokunnalle. Hallituksen esitys laiksi Finanssivalvonnasta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 3/2009 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallintovaliokunnalle. Hallituksen esitys laiksi väestötietojärjestelmäksi ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista.

PeVL 16/2009 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto liikenne- ja viestintävaliokunnalle. Hallituksen esitys laiksi vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä allekirjoituksista sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 57/2010 vp. Hallituksen esitys pysäköinninvalvontaa koskevan lainsäädännön uudistamiseksi.

PeVL 43/2010 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle. Hallituksen esitys merityösopimuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 57/2010 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto lakivaliokunnalle. Hallituksen esitys pysäköinninvalvontaa koskevan lainsäädännön uudistamiseksi.

PeVL 67/2010 vp. Hallituksen esitys poliisilaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 10/2013 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallintovaliokunnalle. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi turvatoimista valtioneuvostossa.

PeVL 23/2013 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto lakivaliokunnalle. Hallituksen esitys eduskunnalle pysäköinninvalvonnassa avustamista koskevaksi lainsäädännöksi.

PeVL 5/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi mielenterveyslain muuttamisesta.

PeVL 22/2014 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallintovaliokunnalle. Hallituksen esitys laiksi yksityisistä turvallisuuspalveluista sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 27/2014 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto liikenne- ja viestintävaliokunnalle. Hallituksen esitys eduskunnalle ilmailulaiksi ja laiksi meripelastuslain 14 §:n muuttamisesta.

PeVL 55/2014 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto lakivaliokunnalle. Hallituksen esitys eduskunnalle eräiden hallintoasioiden muutoksenhakusäännösten tarkistamisesta.

PeVM 25/1994 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä 309/1993 vp perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

PeVM 2/1998 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö oikeusasiamiehen kertomuksesta toiminnastaan vuonna 1996.

PeVM 10/1998 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö. Hallituksen esitys uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.

PeVM 13/1998 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö. Hallituksen esitys kokoontumislain ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVM 12/2010 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö. Hallituksen esitys laeiksi eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain ja valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain muuttamisesta.

Poliisihallituksen turvallisuusalan valvonnan tilastot 2003-2013. Dnro POL-2014-11440.

PTK 167/2010 vp. Eduskunnan täysistunnon pöytäkirja 8.3.2011.

PTK 163/2014 vp. Eduskunnan täysistunnon pöytäkirja 3.3.2015.

PTK 172/2014 vp. Eduskunnan täysistunnon pöytäkirja 12.3.2015.

Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma 29.5.2015. Ratkaisujen Suomi. Hallituksen julkaisusarja 10/2015. Edita Prima. Saatavissa 28.6.2015:
http://valtioneuvosto.fi/documents/10184/1427398/Ratkaisujen+Suomi_FI_YHDISTETTY_netti.pdf/801f523e-5dfb-45a4-8b4b-5b5491d6cc82

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma 22.6.2011. Valtioneuvoston kanslia. Saatavissa 15.2.2014:
<http://valtioneuvosto.fi/documents/10184/147449/Kataisen+hallituksen+ohjelma/81f1c20f-e353-47a8-8b8f-52ead83e5f1a>

Selvitys Euroopan unionin turvallisuusstrategian täytäntöönpanosta. Turvallisuudesta huolehtiminen muuttuvassa maailmassa. Bryssel 11. joulukuuta 2008. S407/08. Saatavissa 6.2.2016:
http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/FI/reports/104635.pdf

SMDnro/2011/700. Sisäinen laillisuusvalvonta sisäasiainministeriössä ja sen hallinnonalalla. Ohje. Sisäasiainministeriön määräyskokoelma.

SM 133:00/2008. Yksityistä turvallisuusalaa koskevan lainsäädäntöhankkeen asettaminen.

SM 066:00/2011. Yksityistä turvallisuusalaa koskevan lainsäädäntöhankkeen II vaiheen asettaminen.

SM 018:00/2013. Asettamispäätös. Täydennyspoliisityöryhmä.

SM 035:00/2013. Asettamispäätös. Suojelupoliisin hallinnollista asemaa ja tulosohjausta sekä valvonnan kehittämistä koskevan selvitystyöryhmän asettaminen.

SM 035:00/2015. SM1530667. SMDnro-2015-1087. Päätös. Yksityisen turvallisuusalan lupaprosessien tehostamiseen liittyvän lainsäädäntöhankkeen asettaminen.

SM 068:00/2015. SM154719. SMDnro-2015-2144. Asettamispäätös. Lainsäädäntöhanke järjestyksenvalvojien asettamiseksi vastaanotto- ja järjestelykeskuksiin ja muihin turvapaikka- ja palautusprosessiin liittyviin tiloihin.

SM-2003-01264/YR-2. Vartioimisliikkeen toimipaikan tarkastusohje.

SM-2006-01324-Tu-42. Laillisuusvalvonta poliisissa.

SM-2006-0135-Tu-42. Hallintokanteluiden käsittely poliisissa.

SM2008/787. Sisäisen tarkastuksen ohjesääntö.

SWD(2012) 233 final. Commission staff working paper. Security Industrial Policy. Saatavissa 25.3.2016: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012SC0233&qid=1458567549261&from=FI>

Toimintasuunnitelma strategisen hallitusohjelman kärkihankkeiden ja reformien toimeenpanemiseksi (2015). Hallituksen julkaisusarja 13/2015. Saatavissa 9.4.2016: <http://valtioneuvosto.fi/documents/10184/321857/Toimintasuunnitelma+strategisen+hallitusohjelman+k%C3%A4rkihankkeiden+ja+reformien+toimeenpanemiseksi.pdf/92b90coe-9154-487f-bbf8-543cb6433dd6>

Valtioneuvoston päätös 25.2.1999/213 tutkintojen rakenteesta ja yhteisistä opinnoista ammatillisessa peruskoulutuksessa.

Valvira. Määräys 1/25.6.2014. Dnro 3344/05.00.00.01/2014. Yksityisten sosiaalipalvelujen ja julkisten vanhuspalvelujen omavalvontasuunnitelman sisältöä, laatimista ja seuranta koskeva määräys.

Vartiointialan työehtosopimus 1.3.2008-31.3.2010. Palvelualojen toimialaliitto. Saatavissa 29.5.2010: <http://www.finlex.fi/data/tes/stes1022-TT125varo803.pdf>

YmVL 8/1992 vp. Ympäristövaliokunnan lausunto lakivaliokunnalle.

Eduskunnan oikeusasiamies

Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus 2000.

Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus 2006.

EOAE 12.10.2010. Dnro 1441/4/09. Esitys pysäköintivirhemaksupäätöksen sisältöä koskevan säännöksen täydentämiseksi.

EOAE 15.6.2012. Dnro 1317/4/11. Oikeusasiamies esittää laittoman vapaudenriiston hyvittämistä (seloste).

EOAE 13.5.2013. Dnro 1285/4/12. Esitys muutoksenhakuoikeuden toteutumatta jäämisen hyvittämisestä.

EOAE 19.6.2013. Dnro 1222/2/11. Oikeusasiamiehen mielestä vartijoiden asemaa mielisairaaloissa tulisi selkeyttää.

EOAH 30.3.2007. Dnro 3285/4/04. Päähtyneen ja häiritsevästi käyttäytyneen potilaan eristäminen ja omaisuuden haltuunotto terveyskeskuksessa.

EOAH 31.1.2008. Dnro 1147/2/04. Päähtyneen hoidon tarpeesta päättäminen on lääkärin eikä poliisin tehtävä.

EOAH 18.11.2010. Dnro 4267/4/08. Kaksi ylikomisariota menetteli lainvastaisesti mielenosoittajien kiinniotoissa.

EOAK 14.11.2002. Dnro 1849/4/02. Suhteellisuusperiaatteen merkitys ja välineiden asianmukaisuus voimakeinoja käytettäessä.

EOAK 2.12.2002. Dnro 1505/4/01. Välineiden asianmukaisuus käytettäessä voimakeinoja poliisitoiminnassa.

EOAK 1.4.2003. Dnro 1280/4/00. Jäärata-ajojen järjestäminen.

EOAK 18.12.2003. Dnro 2865/2/00. Päätös putkakuolemien tutkintaa ja vapautensa menettäneiden valvontaa koskevassa asiassa.

EOAK 18.12.2003. Dnro 1634/4/01. Poliisin toimittama rippikoululeirin tarkastus.

EOAK 21.4.2005. Dnro 2685/4/03. Suhteellisuusperiaatteen noudattaminen ja asianosaisen kuuleminen taksilupaa peruutettaessa.

EOAK 26.1.2004. Dnro 253/4/02. Toimeentulotukineuvonnan virkailijan käyttäytyminen.

EOAK 9.6.2005. Dnro 1445/4/03. Poliisilain 20 §:n soveltaminen.

EOAK 13.9.2006. Dnro 3492/4/04. Satamien turvatarkastusten valvonnassa ja sääntelyssä puutteita.

EOAK 5.7.2007. Dnro 456/4/06. Poliisimiehen toimivalta määrätä väliaikaisesta ajokiellosta.

EOAK 27.2.2008. Dnro 4135/4/06. Tullivirkailijan kielenkäyttö asiakaspalvelutilanteessa.

EOAK 8.10.2008. Dnro 786/4/07. Maistraatin asiakaspalvelu.

EOAK 10.2.2009. Dnro 1450/2/07. Säilöönottoyksikön valvonta hoidettu vastoin lakia.

EOAK 3.3.2009. Dnro 3082/2/07. Kunnallista pysäköinninvalvontaa voi hoitaa vain kunnallinen viranhaltija.

EOAK 8.6.2009. Dnrot 1242/4/07, 1447/2/07 ja 1223/2/08. Lentoaseman turvatarkastuksissa otettava huomioon perustuslain vaatimukset yksityisyyden suojasta ja julkisen vallan käytöstä.

EOAK 5.9.2009. Dnro 3644/4/10. Kotietsinnän edellytykset.

EOAK 30.9.2009. Dnro 1497/4/07. Omaisuuden poistaminen lentokoneen ruumaan menevien matkatavaroiden turvatarkastuksessa.

EOAK 30.9.2009. Dnro 1640/4/08. Putkavartioiden ulkoistaminen yksityiselle vartiointiliikkeelle on kyseenalaista.

EOAK 29.10.2009. Dnro 2232/4/07. Vankeinhoitolaitoksen puhelinvälityksen ulkoistaminen.

EOAK 31.12.2009. Dnro 1777/4/08. Henkilötunnuksia ei saa vaatia vain tietojärjestelmän ominaisuuksien takia – virkamiehen henkilöllisyyden tulisi ilmetä maksukehotuksesta.

EOAK 3.3.2010. Dnro 2037/4/08. Tampereen poliisille moitteet aktivisti-tapahtumasta.

EOAK 4.3.2010. Dnro 711/2/09. Keikkalääkäreiden oikeudellinen asema on epäselvä. Päätös julkisen vallan käytöstä kunnallisessa terveydenhuollossa.

EOAK 28.1.2011. Dnro 4181/4/09. Potilaan kohtelu eristyshuoneessa loukkasi ihmisarvoa.

EOAK 29.4.2011. Dnro 4309/2/10. Kielelliset oikeudet joukkoliikenteen lipuntarkastuksessa.

EOAK 11.5.2011. Dnro 4250/4/09. Tuomioistuimen turvatarkastus ei saa vaarantaa yksityisyyden suojaa.

EOAK 11.11.2011. Dnro 460/4/11. Kihlakunnansyyttäjän puhelinkeskustelussa esittämät lausumat eivät olleet asiallisen virkakielen mukaisia.

EOAK 30.4.2012. Dnro 1171/2/10. Lentoasemien turvatarkastuksissa on noudatettava tasapuolisuutta.

EOAK 30.4.2012. Dnro 1634/2/12. Lentoasemien turvatarkastuksissa on noudatettava tasapuolisuutta.

EOAK 29.5.2012. Dnro 2495/4/10. Pidättämisen perusteet puutteelliset.

EOAK 29.5.2012. Dnro 2756/4/10. Tarpeettoman pitkä säilöönotto.

EOAK 19.11.2012. Dnro 2810/4/10. Yksityisen vartioliikkeen vartijan toimivalta.

EOAK 4.12.2012. Dnrot 2396/2/11 ja 3792/4/11. Lentoaseman turvatarkastajien ohjeistuksessa ja koulutuksessa puutteita.

EOAK 12.12.2012. Dnro 4402/2/10. Poliisin tulee panostaa yksityisen turvallisuusalan valvontaan.

EOAK 14.5.2013. Dnro 2543/4/12. Tutkinnanjohtajan tulee päättää tiedottamisesta.

EOAM 27.12.2012. Dnro 4547/4/10. Esitys lastensuojelulaitoksessa lapselle aiheutetun kärsimyksen hyvittämisestä.

EOAM 14.5.2013 Dnro 1656/4/13. Rikoksesta kerrottiin liikaa.

Valtioneuvoston oikeuskansleri

Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2004. Saatavissa 8.2.2015: http://www.okv.fi/media/uploads/kertomukset/arkisto_1997-2011/okv2004.pdf

Eurooppaoikeus

Euroopan yhteisöjen tuomioistuin

Yhdistetyt tapaukset 56 ja 58/64 *Établissements Consten S.à.R.L and Grundig-Verkaufs-GmbH v. Commission of the European Economic Community* (1966) ECR 429

Tapaus 194/94 komissio v. Belgia (1996) ECR I 2201

Tapaus 114/97 komissio v. Espanja (1998) ECR I 6717

Tapaus 355/98 komissio v. Belgia (2000) ECR I 1221

Tapaus 283/99 komissio v. Italia (2001) ECR I 4363

Tapaus 171-02 komissio v. Portugali (2004) ECR I 05645

Tapaus 189/03 komissio v. Alankomaat (2004) ECR I 09289

Tapaus 514/03 komissio v. Espanja ECR (2006) I 00963

Tapaus 476/05 komissio v. Italia (2008) ECR 2007 I 11091

Tapaus 437/05 *Brink's Security Luxembourg SA v. komissio* (2009) ECR II 03233

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin

EIT tapaus *Plattform "Ärzte for das Leben"* (21.6.1988 A 139)

EIT tapaus *Ceyhan Demir and others v. Turkki* (13.1.2005)

EIT tapaus *Öcalan v. Turkki* (12.5.2005 suuri jaosto)

EIT tapaus *Makhmudov v. Russia* (26.7.2007 no. 35082/04)

Kotimainen oikeuskäytäntö

Korkein hallinto-oikeus

KHO 1990 A 6 (FINLEX)

KHO 10.8.2012/2127

Korkein oikeus

KKO 1972 II 44

KKO 1982 II 159 (FINLEX)

KKO 1988:49 (FINLEX)

KKO 1991: 88 (FINLEX)

KKO 1999: 46 (FINLEX)

KKO 2004:75 (FINLEX)

KKO 2005:136 (FINLEX)

KKO 2007:87 (FINLEX)

KKO 2008:78 (FINLEX)

KKO 2008:81 (FINLEX)

KKO 2010:23 (FINLEX)

KKO 2011:43 (FINLEX)

Hallinto-oikeudet

Helsingin HAO 19.9.2007 07/1242/2 (FINLEX)

Helsingin HAO 30.11.2007 07/1721/2 (FINLEX)

Vaasan HAO 2.4.2007 07/175/2

Kuluttajariitalautakunta

KRIL 3137/39/06. 28.2.2008.

Kuluttajavalituslautakunta

KVAL 02/36/3436. 18.6.2004.

KVAL 04/39/1009. 10.7.2007.

KVAL 1204/39/05. 17.4.2007.

KVAL 1285/39/05. 18.4.2007.

KVAL 04/3