

LAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO 22/2002 vp

Hallituksen esitys laiksi turvallisuuden edistämistä yleisillä paikoilla koskevien säännösten uudistamiseksi

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 19 päivänä maaliskuuta 2002 lähettäessään hallituksen esityksen laiksi turvallisuuden edistämistä yleisillä paikoilla koskevien säännösten uudistamiseksi (HE 20/2002 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi hallintovaliokuntaan samalla määrännyt, että lakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- sisäasiainministeri Ville Itälä, lainsäädäntöneuvos Janne Kerkelä ja poliisiylitarkastaja Pertti Luntiala, sisäasiainministeriö
- eduskunnan pääsihteeri Seppo Tiitinen
- lainsäädäntöneuvos Ilari Hannula, oikeusministeriö
- pääsihteeri Hannu Takala, Rikoksenteorjunta-neuvosto
- laamanni Teuri Brunila, Turun käräjäoikeus
- valtiosyyttäjä Päivi Hirvelä, Valtakunnan-syyttäjänvirasto

- johtava kihlakunnansyyttäjä Matti Tolvanen, Joensuun kihlakunnan syyttäjänvirasto
- ylikomisario Teuvo Saikkonen, Helsingin kihlakunnan poliisilaitos
- kaupunginsihteeri Ari Rautanen, Helsingin kaupunki
- asianajaja Markku Fredman, Suomen Asianajajaliitto
- toiminnanjohtaja Jaana Kauppinen, Pro-tukipiste ry
- professori Mikael Hidén
- professori Pekka Koskinen
- professori Raimo Lahti
- professori Ari-Matti Nuutila
- tutkija Seppo Soine-Rajanummi
- professori Veli-Pekka Viljanen.

Viitetieto

Lakivaliokunnalla on lausuntoa antaessaan ollut käytettävissään perustuslakivaliokunnan esityksestä antama lausunto hallintovaliokunnalle (PeVL 20/2002 vp).

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan, että turvallisuuden edistämiseksi yleisillä paikoilla säädetään erillinen laki, johon kootaan muusta lainsäädännöstä ja nykyisistä kuntien järjestyssäännöistä asiaa kos-

kevia säännöksiä. Kuntalain 7 §, jonka nojalla kunnat voivat antaa järjestyssääntömääräyksiä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden edistämiseksi, kumottaisiin. Lisäksi kumottaisiin järjes-

tyslain voimaantulolla asetus, joka sisältää maaseudun yleisen järjestyssäännön.

Lisäksi ehdotetaan, että teräselaki kumottaisiin ja sen yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen liittyvät säännökset otettaisiin järjestyksellisiin eräiltä osin täsmennettyinä ja täydennettyinä.

Rangaistusseuraamukseksi muiden kuin kiellettyjä esineitä koskevien säännösten rikkomisesta

ehdotetaan sakkoa. Samalla ehdotetaan rikoslain 2 a lukuun muutoksia, jotka mahdollistaisivat mainittujen säännösten rikkomisesta seuraamukseksi rikesakon.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan noin puolen vuoden kuluttua siitä, kun ne on hyväksytty ja vahvistettu.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Yleisperustelut

Lähtökohdat

Järjestyslain tarkoituksena on 1 §:n mukaan edistää yleistä järjestystä ja turvallisuutta. Lakiin ehdotetaan koottavaksi muussa lainsäädännössä ja kuntien järjestyssäännöissä olevat yleistä järjestystä ja turvallisuutta suojaavat säännökset. Mainittuja oikeushyviä koskevia säännöksiä on myös rikoslaisissa. Niistä osa on 17 luvussa rikoksista yleistä järjestystä vastaan ja 44 luvussa terveyttä ja turvallisuutta vaarantavista rikoksista. Molemmat luvut ovat hyvin ajan tasalla, sillä ensin mainittu luku on uusittu vuonna 1998 ja jälkimmäinen tänä vuonna. Lisäksi osalla ehdotetuista säännöksistä on läheisiä liittymäkohtia vuonna 2000 säädettyihin rikoslain 24 luvun kotirauhan rikkomista ja julkisrauhan rikkomista koskeviin säännöksiin sekä 25 luvun 7 §:n laitomaan uhkaamiseen. Ehdotetut säännökset ovat eräiltä osin päällekkäisiä muun lainsäädännön kanssa. Päällekkäisyys on selvä epäkohta lainsäädännön selkeyden ja yhtenäisen soveltamiskäytännön kannalta.

Ehdotetut säännökset sääntelisivät hyvin pitkälle menevästi ja yksityiskohtaisesti kansalaisten käyttäytymistä yleisellä paikalla. Tämä asettaa korkeat laatuvaatimukset lainsäädännölle, jotta säännöksistä ilmenisi selkeästi minkälainen käyttäytyminen on kielletty, mitkä ovat rikkomusten seuraamukset ja mitkä viranomaisten toimivaltuudet. Säännösehdotukset ja perustelut jättävät tältä osin paljon toivomisen varaa. Valiokunta ei ole katsonut tarkoituksenmukaiseksi

eikä mahdolliseksi selvittää kaikkia niitä epäselvyyksiä ja kysymyksiä, jotka ovat tulleet esille käsittelyn aikana.

Ehdotettuja säännöksiä on syytä arvioida sen kannalta, ovatko näin pitkälle menevät rangaistussäännökset kriminaalipoliittisesti perusteltuja. Valiokunnan käsityksen mukaan rikoslainsäädäntö ei saa olla ensisijainen keino yleisen järjestyksen ja turvallisuuden takaamiseksi. On sangen epäselvää, missä määrin poliisilla on voimavaroja lain noudattamisen valvontaan. Tavoiteltu yhdenvertaisuus ei toteudu, jos lain noudattamista valvotaan eri tavoin eri kunnissa ja rikkomuksista määrätään erilaisia seuraamuksia. Ilman erillistä rangaistussäännöstäkin säännökset ohjaisivat kansalaisten käyttäytymistä. Poliisi valvoo niiden noudattamista ja voi puuttua rikkomuksiin ohjein ja kehotuksin, jolloin poliisin antamien määräysten rikkominen voi tulla rangaistavaksi niskoitteluna poliisia vastaan.

Valiokunta pitää välttämättömänä, että ehdotettujen rangaistussäännösten suhde voimassa oleviin rikoslain säännöksiin selkeytetään. Valmistelussa on seurattu puutteellisesti viime vuosina toteutettuja rikoslain uudistuksia. Päällekkäisyydet on poistettava ja on harkittava, onko vasta hiljattain säädetyt rikoslain säännöksiä syytä ehdotetussa laajuudessa muuttaa. Esityksen perusteluissa ei tuoda esille seikkoja, jotka kaikilta osin puoltaisivat muutoksia.

Kunnalliset järjestyssäännöt

Hallituksen esityksen tarkoituksena on korvata kunnalliset järjestyssäännöt koko maassa nouda-

tettavalla järjestyslailla. Kunnat ovat antaneet kuntalain 7 §:n nojalla järjestyssääntöjä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden edistämiseksi. Järjestyssääntöjen korvaaminen järjestyslailla on tarpeellista perustuslaissa säädetyn rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen ja kansalaisten yhdenvertaisuuden vuoksi. Koska järjestyssäännöt poikkeavat kunnasta toiseen, kansalaisten ja viranomaisten ei ole tällä hetkellä helppo tietää, minkälainen käyttäytyminen on kunkin kunnan alueella kielletty.

Ehdotetut uudistukset ovat tältä osin perustelutuja, eikä lähtökohtia ole kyseenalaistettu. Kunnilla on kuitenkin esimerkiksi paikallisista olosuhteista johtuen erilaisia tarpeita sääntöjen antamiseen, vaikka niiden rikkomisesta ei voitaisikaan rangaista. Tämän vuoksi on vielä syytä selvittää, onko mahdollista säilyttää kuntien toimivalta tämän tyyppisten (esim. tori- ja satama-säännökset) säännösten antamiseen.

Keskittämisperiaate rikoslain kokonaisuudistuksessa

Esityksessä ehdotetaan, että teräaselaki kumotaan ja siinä olevat säännökset siirretään järjestyslakiin. Lakiehdotukseen sisältyy yksityiskohtaiset luettelot vaarallisista ja toisen vahingoittamiseen soveltuvista esineistä ja aineista sekä säännösten rikkomista koskevat vankeusuhkaiset rangaistussäännökset. Esityksen perusteluissa todetaan, että nämä rangaistussäännökset on tarkoitus myöhemmin siirtää rikoslakiin.

Rikoslain kokonaisuudistuksessa noudatetun keskittämisperiaatteen mukaisesti kaikki erityislainsäädännössä olevat vankeusuhkaiset rangaistussäännökset siirretään rikoslakiin. Käsitellessään rikoslain uudistamista koskevia hallituksen esityksiä valiokunta on useaan kertaan ilmoittanut puoltavansa periaatteen noudattamista (LaVM 6/1990 vp, LaVM 22/1994 vp ja LaVM 5/2002 vp). Eduskunta on rikoslain kokonaisuudistuksen toisen vaiheen (HE 94/1993 vp) käsittelyn yhteydessä hyväksynyt lausuman, jossa edellytetään mm. varmistautumaan siitä, että ehdotetut vankeusuhkaiset rangaistussäännökset ovat sopusoinnussa rikoslain kokonaisuudistuksessa noudatettavien periaatteiden kanssa.

Esityksessä ei tuoda esille sellaisia seikkoja, joiden vuoksi keskittämisperiaatteesta tulisi poiketa. Teräselain kumoaminen ja rangaistussäännösten väliaikainen sijoittaminen järjestyslakiin ei ole järjestyslain tavoitteiden toteuttamisen kannalta välttämätöntä.

Seuraamukset

Yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen kohdistuvilla järjestyserikkomuksilla ei ole perinteisesti katsottu olevan asianomistajaa. Tämä on ilmeisesti ollut lähtökohtana myös esityksen valmistelussa, vaikka seikkaa ei tuodakaan esille. Lähtökohtaa ilmentää se, että pääsääntöinen seuraamus olisi rikesakko ja vain vakavammista rikkomuksista päiväsakko. Rikkomuksella voi kuitenkin olla asianomistaja, ja tekoon voidaan soveltaa sekä rikoslain että järjestyslain säännöksiä. Rikesakkoa ei voida tällöin rikoslain 2 a luvun 10 §:n mukaan määrätä, jos asianomistaja tulee todennäköisesti esittämään syyttämispyyntön tai vahingonkorvausvaatimuksen.

Poliisilain 2 §:n 3 momentin mukaan poliisin on ensisijaisesti neuvoin, kehotuksin ja käskyin pyrittävä ylläpitämään yleistä järjestystä ja turvallisuutta. Poliisimies voi esitutkintalain 2 §:n 2 momentin perusteella jättää esitutkinnan suorittamatta rikoksen vähäisyyden perusteella ja antaa huomautuksen. Rangaistavaksi ehdotetut rikkomukset lienevät useimmiten niin lieviä, että poliisin antama huomautus onärkevin keino puuttua niihin. Seuraamusikäntönnön ohjaukseksi järjestyslakiin olisi syytä sisällyttää toimenpiteistä luopumista koskeva säännös tielii- kennelain 104 §:n tavoin.

Esityksen perusteluissa ei käsitellä neuvojen, kehotusten ja käskyjen suhdetta rangaistusmääräys- tai rikesakkomenettelyyn. Valiokunnan käsityksen mukaan esityksellä ei ole tarkoitus muuttaa lievempien toimenpiteiden ensisijaista asemaa. Sama koskee myös päiväsakon ja rikesakon välistä suhdetta. Rikesakon tulee olla päiväsakkoon nähden ensisijainen, kuten perusteluissa todetaan (s. 45/II). Rikesakko on euro- määrältään kiinteä, sakkoa lievempi varallisuus- rangaistus. Rikesakon suuruudesta säädetään asetuksella. Rikesakkomenettelyn käyttäminen

ei saa johtaa sakkoa ankarampaan rangaistukseen. Tämän vuoksi rikesakon suuruus on syytä säätää suhteellisen alhaiseksi.

Lakivaliokunta on kolmessa EU-asioita koskevassa lausunnossaan, joista viimeinen on annettu vuonna 2000 (LaVL 14/2000 vp), esittänyt selvitettäväksi rankaisullisia piirteitä sisältävien hallinnollisten seuraamusten käyttöönottoa. Eräissä maissa yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen kohdistuvat teot on säädetty rangaistavaksi hallinto-oikeudellisina järjestyksrikkomuksina. Järjestyslakia valmisteltaessa olisi-kin tullut selvittää, onko tällainen järjestelmä Suomessa käyttökelpoinen.

Rikesakkosäännösten uudistaminen

Rikesakosta säädetään rikoslain 2 a luvussa. Esitykseen sisältyy ehdotus luvun 9 §:n muuttamisesta siten, että rikesakko voidaan säätää seuraamukseksi järjestyslaissa säädetystä järjestyksrikkomuksesta sekä toisen vahingoittamiseen soveltuvia esineitä tai aineita koskevien säännösten vähäisestä rikkomisesta.

Perustuslakivaliokunta on antanut esityksestä lausunnon (PeVL 20/2002 vp). Siinä todetaan, että valiokunta on ennen uuden perustuslain säätämistä pitänyt 9 §:n 1 momentin asetuksenantovaltuutta valtiosääntöoikeudellisesti ongelmattomana, koska se ei koske rangaistavuuden sääntelemistä. Perustuslakivaliokunta kiinnittää nyt rikosoikeudellisen laillisuusvaatimuksen näkökulmasta huomiota siihen, että periaatteen mukaan rikoksesta seuraavat rangaistukset on määriteltävä laissa. Tämän vaatimuksen kanssa on paremmin sopusoinnussa, että laista käy suoraan ilmi mahdollisuus määrätä rikesakko rangaistukseksi siinä tarkoitetuista rikkomuksista kuin että rikesakko säädettäisiin konkreettisesti rangaistukseksi vasta asetuksella. Tällaista sääntelyä puoltaa myös perustuslain 80 §. Rikoslain pykälää on perustuslakivaliokunnan mielestä syytä muuttaa tällä tavoin.

Lisäksi valtuussäännöksen sanontaa on perustuslakivaliokunnan mukaan vastaavasti täsmennettävä esimerkiksi niin, että asetuksenantovaltuus koskee tarkempien säännösten antamista rikesakon käytöstä seuraamuksena 2—4 mo-

mentissa mainituista rikkomuksista. Valtuudessa on tarpeen mainita myös sen ulottuvan rikesakkojen suuruudesta säätämiseen.

Perustuslakivaliokunta on myös antanut lausunnon (PeVL 31/2002 vp) lakivaliokunnassa käsiteltävänä olevasta hallituksen esityksestä rikosoikeuden yleisiä oppeja koskevan lainsäädännön uudistamiseksi (HE 44/2002 vp). Lausunnossaan valiokunta on viittannut ensin mainittuun lausuntoonsa ja todennut, että rikoslain 2 a luvun 9 §:ää on muutettava.

Lakivaliokunta pitää perustuslakivaliokunnan kannanottoa perusteltuna, mutta vaikeana toteuttaa asian käsittelyn tässä vaiheessa. Rikesakkosäännösten muuttaminen perustuslakivaliokunnan esittämällä tavalla edellyttää laajaa selvittämistä ja valmistelua. Rikoslain mainitun valtuutussäännöksen perusteella säädetyssä asetuksessa rikesakkorikkomuksista (610/1999) säädetään tyhjentävästi niistä rikoksista, joista rikesakko voidaan määrätä. Asetuksessa säädetään yksityiskohtaisesti myös esimerkiksi siitä, miten suuri rikesakko määrätään ylinopeuden mukaan nopeusrajoituksen rikkomisesta moottorikäyttöisellä ajoneuvolla. Tämän vuoksi lakivaliokunta ilmoittaa ehdottavansa HE 44/2002 vp:tä koskevassa mietinnössä lausumaa, jossa edellytetään hallituksen ryhtyvän toimenpiteisiin rikesakkolainsäädännön uudistamiseksi perustuslakivaliokunnan esittämällä tavalla. Valiokunta suosittelee, että hallintovaliokunta viittaa mietinnössään lakivaliokunnan tulevaan lausumaan.

Prostituutioon liittyvät rangaistussäännökset

Esityksessä ehdotetaan kiellettäväksi seksuaalipalvelujen ostaminen ja maksullinen tarjoaminen yleisellä paikalla siten, että siitä aiheutuu häiriötä ympäristölle. Kiellon rikkominen olisi rangaistavaa järjestyksrikkomuksena.

Prostituutioon liittyviä rangaistussäännöksiä harkittiin eduskunnassa viimeksi vuonna 1998, jolloin uudistettiin rikoslain yleistä järjestystä vastaan tehtyjä rikoksia ja seksuaalirikoksia koskevat säännökset. Tuolloin säädettiin, jo aikaisemmin kriminalisoidun parituksen lisäksi, rangaistavaksi seksuaalipalvelujen ostaminen

alle 18-vuotiaalta. Eduskunta ei sen sijaan hyväksynyt lakialoitetta (LA 31/1996 vp), jossa ehdotettiin kriminalisoitavaksi seksuaalipalveluiden ostaminen ja myyminen julkisella paikalla (HE 6/1997 vp ja HE 117/1997 vp — LaVM 3/1998 vp).

Lakivaliokunta esitti tuolloin selvitettäväksi, mitkä ovat soveliaimmat keinot puuttua erityisesti kaupunkien yleistä järjestystä häiritsevään prostituutioon. Yhtenä vaihtoehtona valiokunta piti seksuaalipalveluiden kaupankäynnin kieltämistä kunnallisin järjestyssäännöin. Selvityksen tekeminen on edelleen ajankohtaista, koska prostituutio ja paritus ovat edelleen lisääntyneet ja muuttuneet aikaisempaa järjestäytyneemmiksi ja törkeämmiksi. Epäkohtana on pidetty myös seksuaalipalveluiden markkinointia esimerkiksi lehdissä ja Internetissä. Rikoslainsäädännön uudistaminen on todennäköisesti tarpeen myös Suomen allekirjoittaman YK:n piirissä valmistellun järjestäytyneen rikollisuuden vastustamista koskevan yleissopimuksen ja Euroopan unionissa valmisteltavan ihmiskaupan torjumista koskevan puitepäätöksen johdosta. Järjestyslain prostituutioon liittyvä säännös on riittämätön näiden ilmiöiden torjumiseksi ja velvoitteiden täyttämiseksi. Valiokunnan mielestä olisi tarkoituksenmukaisinta arvioida lainsäädännön uudistustarpeet kokonaisuutena.

Yksityiskohtaiset perustelut

Järjestyslaki

2 §. *Määritelmät.* Taajama määritellään 2 kohdassa taajaan rakennetuksi alueeksi, joka on osoitettu taajama-liikennemerkillä. Määritelmällä on merkitystä esimerkiksi päihdyttävän aineen nautintakiellon ja koirakurin kannalta. Taajamamerkkien rajoittamalla alueella on noudatettava taajamassa voimassa olevia liikennesääntöjä ja merkit asetetaan ajoneuvoliikenteen sääntelemiseksi. Niiden avulla on kuitenkin vaikea rajata järjestyslain säännösten soveltamisala riittävän selkeästi.

3 §. *Yleisen järjestyksen häiritseminen ja turvallisuuden vaarantaminen.* Pykälässä kielletään yleisen järjestyksen häiritseminen ja turvallisuuden vaarantaminen metelöimällä ja muulla vastaavalla tavalla, uhkaavin ja hyökkäävin elein sekä ampumalla ja esineitä heittämällä. Pykälän 1 momentin 1 ja 3 kohta ovat pitkälti saman sisältöisiä kuin rikoslain 17 luvun 13 §:n ilkivaltasäännöksen 1 ja 3 kohdat, jotka ehdotetaan kumottavaksi.

Tarkoituksena on siirtää rikoslain ilkivaltapykälästä järjestyslakiin säännökset, jotka kieltävät yleisellä paikalla tehdyt yleistä järjestystä häiritsevät ja turvallisuutta vaarantavat teot. Ilkivaltasäännökseen ehdotetaan jätettäväksi lähinnä sisätiloissa tapahtuvat tai sisätiloihin vaikutuksensa ulottavat teot.

Ilkivaltasäännöksessä mainitaan nykyisin erikseen metelöiminen ym. virantoimituksen yhteydessä. Perusteluiden mukaan mainintaa ei ehdoteta sisällytettäväksi järjestyslakiin tai säilytettäväksi ilkivaltasäännöksessä, koska virantoimitus viraston ulkopuolella tapahtuu useimmiten julkisella paikalla ja viranomaisilla on mahdollisuus turvautua poliisin antamaan virkapuun (s. 17/I). Valiokunta huomauttaa, etteivät virantoimitukset aina tapahdu virastossa tai julkisella paikalla. Esimerkkeinä voidaan mainita tuomioistuimen suorittama katselmus maastossa sekä lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevan päätöksen täytäntöönpano lapsen kotona.

Ehdotetussa 1 momentin 2 kohdassa kielletään yleisen järjestyksen ja turvallisuuden vaarantaminen mm. toistuvilla uhkaavilla eleillä, hyökkäävillä liikkeillä ja suullisilla uhkailuilla. Säännöksen mukaiset teot ovat usein rangaistavia rikoslain 25 luvun 7 §:n laittomana uhkauksena tai 8 §:n pakottamisena taikka ilkivaltana.

Koska pykälän mukaiset teot ovat jo nyt pääsääntöisesti rangaistavia ja koska tekojen jaottelu rikoslain ja järjestyslain säännösten välillä ei vaikuta ongelmattomalta, valiokunta

ei pidä tarkoituksenmukaisena siirtää ehdotetulla tavalla osaa ilkivaltasäännöksestä järjestyslakiin.

4 §. *Päihdyttävän aineen nauttiminen.* Juopumus yleisellä paikalla dekriminalisoitiin vuonna 1968. Vuoden 1994 loppuun asti alkoholijuoman nauttiminen oli kielletty kadulla, torilla, tiellä, puistossa tai muulla yleisellä paikalla. Kiellon kumoamisen jälkeen osa kunnista on kieltänyt järjestyssäännöillään alkoholijuoman nauttimisen yleisellä paikalla.

Pykälän 1 momentissa kielletään päihdyttävän aineen nauttiminen yleisellä paikalla taajamassa ja julkisessa liikenteessä olevassa kulkuneuvossa. Säännöksessä ei edellytetä nauttimisella aiheutettavan häiriötä yleiselle järjestykselle. Ehdotonta kieltoa perustellaan (s. 34/II) sillä, että poliisin olisi vaikea arvioida, mikä on häiritsevää nauttimista. Perustelu vaikuttaa ristiriitaiselta, kun ehdotuksen 3 ja 7 § kuitenkin edellyttävät poliisin kykenevän tämän tyyppiin arviointiin.

Esityksessä ei selvitetä pykälän suhdetta muuhun lainsäädäntöön. Perusteluiden mukaan järjestykseläin nauttimiskielto koskee kaikkia päihdyttäviä aineita (s. 53/II). Perustelulausuma ei voi kuitenkaan huumausaineiden osalta pitää paikkaansa. Huumausaineiden käyttö on aina rangaistavaa rikoslain 50 luvun 2 a §:n huumausaineen käyttörikoksena, jonka rangaistusasteikko on ankarampi kuin ehdotetun järjestyksirikkomuksen.

Pykälällä on tarkoitus myös korvata kumottavaksi ehdotettu alkoholilain (1143/1994) 58 §:n 1 momentin 4 kohta. Siinä kielletään alkoholijuoman nauttiminen joukkoliikenteen kulkuneuvoissa. Tällaisen kulkuneuvon päälliköllä, kuljettajalla ja junailijalla on nykyisin 4 kohdan ja 60 §:n 2 momentin nojalla oikeus ottaa alkoholijuoma pois kieltoa rikkoneelta. Ehdotettujen säännösten perusteella heillä ei näyttäisi enää olevan poisotto-oikeutta.

Pykälän suhde ns. vanhan alkoholilain (459/1968) 86 §:ään on epäselvä. Pykälässä säädetään rangaistavaksi alkoholijuomien hallussapito alaikäisiltä ja väkevien alkoholijuomien hallussapito alle 20-vuotiailta. Valiokunnan käsityksen mukaan pykälän suhdetta voimassa oleviin säännöksiin on selvennettävä.

Pykälän 1 momentin ehdotonta kieltoa lieventää 2 momentti. Siinä rajataan päihdyttävien aineiden nautintakieltoa niin, että alkoholin nauttiminen olisi sallittu puistossa ja muulla siihen verrattavalla paikalla, edellyttäen ettei estetä tai kohtuuttomasti vaikeuteta muiden oikeutta käyttää paikkaa varsinaiseen tarkoitukseen.

Perusteluissa (s. 35/I) puistoon verrattavista paikoista mainitaan tori ja muu aukio. Ottaen huomioon 2 momentin sanamuoto ja sen perustelut jää epäselväksi, mitä yleisiä paikkoja 1 momentin kielto oikeastaan koskee. Esityksessä ei myöskään perustella, miksi alkoholijuoman nauttiminen torilla ja jalkakäytävällä pitäisi arvioida eri tavoin.

Poliisin voimavarat eivät ole riittäneet kunnallisten järjestyssääntöjen alkoholin nauttimiskieltojen tai alkoholilain hallussapitokieltojen tehokkaaseen valvontaan. Tampereella kokeiltiin vuoden ajan tehostettua järjestyksenvalvontaa. Poliisin toiminnan ansiosta järjestys kaupungin keskustassa parani, mutta nuoret siirtyivät juomaan alkoholia tehokkaasti valvotusta kaupungin keskustasta lähiöihin. Ilman voimavarojen lisäystä tehostetun valvonnan ylläpitäminen arvioitiin mahdottomaksi. Täyskiellon tarpeellisuuden kannalta on huomion arvoista, että lähes kaikki tutkimukseen osallistuneet poliisimiehet katsoivat, että heillä on riittävä ammattitaito arvioida, aiheuttaako juominen häiriötä.

Lakivaliokunta on tarkastellut ehdotettuja rangaistussäännöksiä rikosoikeudellisista ja kriminaalipoliittisista lähtökohdista. Nämä lähtökohdat sekä kokemukset, joita on saatu järjestyssääntöjen alkoholin nauttimista koskevien kieltojen ja niiden valvonnan vaikutuksista, puoltavat yleisiä paikkoja koskevan alkoholin nauttimiskiellon sitomista häiriön aiheuttamiseen.

Lakivaliokunta on myös tarkastellut ehdotettuja rangaistussäännöksiä siitä näkökohdasta, että alkoholin nauttiminen yleisellä paikalla aiheuttaa pahennusta ja häiritsee yleistä järjestystä siinä määrin, että hallituksen esityksen mukainen täyskielto on perusteltu. Erityisesti silloin kun alkoholia nautitaan suljetussa tilassa, kuten julkisessa kulkuneuvossa tai kauppakeskukses-

sa, se on omiaan aiheuttamaan häiriötä. Täyskielto on myös selkeä, jolloin ihmisten on helppo tietää kiellon sisältö ja noudattaa sitä. Selkeän säännöksen perusteella poliisi voi tehokkaasti puuttua kiellon rikkomiseen.

Perusoikeussäännökset asettavat rajoituksia rangaistussäännösten säätämiseksi ja velvoittavat julkista valtaa turvaamaan perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista. Nykyikäisen perusoikeusajattelun mukaan lainsäätäjään kohdistuu vaatimus pyrkiä muotoilemaan lain säännökset siten, että ne mahdollisimman hyvin turvaavat perusoikeuksien toteutumisen myös käytännössä.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan arvioinut rangaistussäännöksiä mm. perusoikeussäännösten kannalta. Yksittäisiä perusoikeuksia rajoittavien kriminalisointien sallittavuutta on perustuslakivaliokunnan mukaan arvioitava samalla tavoin kuin perusoikeuksien rajoituksia yleensäkin.

Pykälän 1 momentin osalta perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota täyskieltoon siltä osin kuin se kohdistuu sinänsä sallittuihin nautintoaineisiin. Perustuslakivaliokunta toteaa, että niiden nauttimiskielto yleisellä paikalla tulee sitoa häiriön syntymiseen. Perustuslakivaliokunta ei ole, perusteluiden velvoittavasta sanamuodosta huolimatta, sisällyttänyt kannanottoaan sääätmissjärjestyksestä koskevaan ponteen.

Perustuslain 106 §:ssä säädetään perustuslain etusijasta. Tuomioistuimen on annettava etusija perustuslain säännökselle, jos sen käsiteltävänä olevassa asiassa lain säännöksen soveltaminen olisi ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa. Mikäli sinänsä sallittujen nautintoaineiden nauttiminen kielletään yleisellä paikalla ilman, että edellytetään häiriön syntymistä, voi perustuslain 106 §:n soveltaminen nousta esille tuomioistuimessa. Tämän johdosta lakivaliokunta esittää, että hallintovaliokunta varmistuu siitä, että tällaiselle ei luoda edellytyksiä.

5 §. *Vaaran estäminen.* Pykälän 2 momentti velvoittaa rakennuksen taikka kadun, tien tai muun vastaavan paikan rakennustöistä ym. vastaavan henkilön huolehtimaan tarvittavista varo-

toimenpiteistä. Ehdotettu säännös on päällekkäinen tänä vuonna säädetyin rikoslain 44 luvun 14 §:n vaaranmerkintärikkomuksen kanssa. Ehdotetun säännöksen tarpeellisuus vaikuttaa kyseenalaiselta ja valiokunta esittää,

että se poistetaan lakiehdotuksesta.

6 §. *Mainostaminen ja kuulutukset.* Pykälän 1 ja 2 momenteissa säädettäisiin varsin erilaisista asioista, eikä momenttien sijoittaminen samaan pykälään vaikuta onnistuneelta.

Pykälän 2 momentissa kielletään viranomaisen yleisesti nähtäville asettaman, yleistä järjestystä ja turvallisuutta koskevan julkisen kuulutuksen tai tiedonannon luvaton poistaminen tai turmeleminen. Nykyisin rikoslain 17 luvun ilki-valtaa koskevan 13 §:n 4 kohdassa säädetään rangaistavaksi viranomaisen yleisesti nähtäville asettaman julkisen kuulutuksen tai tiedonannon luvaton poistaminen tai turmeleminen. Kohta ehdotetaan kumottavaksi. Koska esityksestä puuttuu kokonaan ilki-valtaa koskevien säännöshedotusten yksityiskohtaiset perustelut, ei ole tiedossa, miksi lakiehdotuksen säännös koskee vain yleistä järjestystä ja turvallisuutta koskevia julkisia kuulutuksia ja tiedonantoja. Säännöksen siirtäminen muutetussa muodossaan rikoslaista yleistä järjestystä ja turvallisuutta edistävään järjestyslakiin ei ole perusteltua. Valiokunta esittää,

että 2 momentti poistetaan esityksestä.

7 §. *Muu häiriötä aiheuttava toiminta.* Pykälän momenteissa säädettäisiin varsin erilaisista asioista, eikä momenttien sijoittaminen samaan pykälään ole asianmukaista.

Pykälän 1 momentissa kielletään ympäristöä häiritsevä seksuaalipalvelujen ostaminen ja maksullinen tarjoaminen yleisellä paikalla. Koska järjestyslain tarkoituksena on edistää yleistä järjestystä ja turvallisuutta, häiriötä koskevaa edellytystä voidaan pitää perusteltuna. Säännöksestä tai sen perusteluista ei kuitenkaan selviä, miksi edellytys ilmaistaan muista säännöksistä poikkeavalla tavalla.

Lakiehdotus ei sisällä seksuaalipalvelujen määritelmää. Perusteluissa viitataan (s. 37/I) ul-

komaalaislakia koskevan hallituksen esityksen perusteluihin. Niissä oleva määritelmä perustuu rikoslain seksuaalirikoksia koskevan 20 luvun 10 §:ään. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että rikoslakiin perustuva seksuaalipalvelujen määritelmä on hyvin laaja. Se kattaa esimerkkien mukaan mm. striptease-esitykset (HE 6/1997 vp, s. 189/I). Tällä seikalla on merkitystä harkittaessa järjestyslaissa olevan kiellon sisältöä ja sitä, onko kielto ehdoton vai edellyttääkö toiminnan aiheuttavan häiriötä esimerkiksi ravintoloissa, jotka kuuluvat järjestyslain soveltamisalaan.

Pykälän 2 momentissa kielletään yleisellä paikalla virtsaaminen ja ulostaminen siten, että siitä aiheutuu häiriötä yleiselle järjestykselle tai vaaraa terveydelle. Jätelaissa kielletään roskaaminen, ja kiellon rikkominen on rangaistavaa jäterikkomuksena.

Valiokunta ei sen vuoksi pidä 2 momenttia tarpeellisena ja esittää sen poistamista.

Pykälän 3 momentissa kielletään esitysten järjestäminen yleisellä paikalla siten, että siitä aiheutuu vaaraa tai huomattavaa häiriötä yleiselle järjestykselle tai liikenteelle.

Säännös on liikennettä koskevin osin päällekkäinen tieliikennelain ja rikoslain säännösten kanssa. Tieliikenteen ja raitiovaunuliikenteen häirinnästä säädetään tieliikennelaissa. Perusteluissa (s. 37/II) viitataan ainoastaan tieliikennelain 24 §:ään. Lisäksi tieliikennelain 3 §:n 2 momentissa kielletään tienkäyttäjää tarpeettomasti estämästä tai häiritsemästä liikennettä. Kiellon rikkominen on rangaistavaa tieliikennelain 103 §:n mukaisena liikenneriikkomuksena. Rikoslain 23 lukuun on lisätty tämän vuoden syyskuussa voimaan tulleella lailla uusi 11 a § liikenteen häirinnästä. Pykälässä säädetään rangaistavaksi huomattavan haitan aiheuttaminen yleisen ilma-, raide- tai vesiliikenteen kululle. Valiokunta esittää,

että momenttia muutetaan siten, ettei se ole päällekkäinen nykyisten säännösten kanssa.

9 §. *Vaaralliset esineet ja 10 §. Toisen vahingoittamiseen soveltuvien esineiden ja aineiden hallussapito.* Edellä yleisperusteluissa valiokunta on todennut, ettei teräaselakia pidä kumota eikä järjestyslakiin pidä sisällyttää vankeusuhkaisia rangaistusäännöksiä. Mikäli hallintovaliokunta päätyy toisenlaiseen ratkaisuun, on sen kiinnitettävä huomiota seuraaviin seikkoihin.

Pykälät sisältävät yksityiskohtaiset luettelot esineistä ja aineista, joiden valmistus, maahan tuonti, kauppa ja hallussapito yleisellä paikalla on kielletty. Kieltoja perustellaan turvallisuusriskin pienentämisellä. Hallussapitokielto koskee myös sellaisia esineitä, joita tavanomaisesti ja hyväksyttävästä syystä pidetään hallussa yleisellä paikalla. Esityksen perusteluissa todetaan, että teräselain vastaavien kieltojen soveltamisessa ei ole ollut tässä suhteessa ongelmia. Ongelmattomuus ei ole kuitenkaan yhtä selvää, kun kiellot koskevat erilaisten esineiden laajaa joukkoa.

Kiellettyjen esineiden ja aineiden luettelot ovat kasuistisia. Ne perustuvat osittain nykyisiin asetuksen tasoihin säännöksiin, joita ei sellaisenaan ole asianmukaista siirtää lakiin. Yksityiskohtaiset luettelot eivät ole tyhjentäviä, vaan kiellot koskevat myös muita rinnastettavia esineitä. Joidenkin esineiden joukko on laaja ja vaikeasti hahmotettavissa, koska rinnastettavina esineinä mainitaan esimerkiksi vaijeri ja pesäpallomaila. Yksityiskohtaiset luettelot jättävät kiistatta vaarallisia esineitä kiellon ulkopuolelle ja johtavat helposti lain muutostarpeisiin.

13 §. *Töhrimiseen soveltuvien aineiden hallussapito.* Pykälässä kielletään spraymaalien ja muiden omaisuuden töhrimiseen hyvin soveltuvien maalien tai muiden aineiden hallussapito yleisellä paikalla ilman hyväksyttävää syytä.

Hallussapito on säädetty vain poikkeuksellisesti rangaistavaksi. Säännöksen väljä sanamuoto kattaa erilaisia aineita, joita kuljetetaan mukana täysin hyväksyttävästä syystä. Tämän vuoksi valiokunta esittää,

että säännöstä täsmennetään edellyttämällä, että ainetta pidetään hallussa to-

dennäköisesti vahingontekotarkoituksessa.

14 §. Koirakuri. Pykälässä säädetään koiraa ja muita lemmikkieläimiä koskevista kielloista ja käskyistä. Valiokunta suhtautuu sinänsä myönteisesti tavoitteisiin. Säännösten yksityiskoh-taisuutta ja kieltojen ulottuvuutta on syytä harkita lainsäädännön tehokkuuden kannalta. Edellä mainitut jätelain säännökset koskevat myös eläinten jätöksiä, joten niistä säätäminen on tässä laissa tarpeetonta.

Koira on 1 momentin 1 kohdan mukaan pidettävä taajamassa kytkettynä. Suljetulla pihalla, harjoituspaikalla ja aidatulla jaloittelualueella koiraa saa kuitenkin pitää vapaana. Metsästyslain säännöksiin verrattuna ehdotetut säännökset ovat varsin ehdottomia. Valiokunta esittääkin harkittavaksi,

että niitä väljennettäisiin mm. alle viiden kuukauden ikäisten koirien sekä koulutettavana olevien koirien osalta.

16 §. Järjestyserikkomus. Järjestyserikkomus olisi rangaistava vain tahallisenä. Perusteluissa todetaan virheellisesti (s. 45/I), että tekijän täytyy olla tietoinen tekonsa rangaistavuudesta. Tästä ns. kielloerehdyksestä ei ole säännöksiä, mutta vallitsevan oikeustilan mukaan tekijä voi olla rangaistusvastuusta vapaa vain varsin tiukoin edellytyksin.

17 §. Vaarallisia esineitä koskevien säännösten rikkominen ja 18 §. Toisen vahingoittamiseen soveltuvia esineitä tai aineita koskevien säännösten rikkominen. Yleisperusteluissa maini-tuin, rikoslain kokonaisuudistuksessa noudatettua keskittämisperiaatetta koskevin perustein valiokunta esittää,

että 17 ja 18 § poistetaan lakiehdotuksesta. Siltä varalta, ettei 17 §:ää poisteta, valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että 3 momentista puuttuu, toisin kuin 1 momentista ja 18 §:stä, maininta syyksiluet-tavuudesta.

21 §. Menettämisseuraamus, hävittäminen ja pois ottaminen. Pykälän 1 momentti sisältää säännökset menettämisseuraamuksesta. Esitystä valmisteltaessa ei ole huomioitu uutta lainsäädäntöä. Säännökset menettämisseuraamuksista on uudistettu ja keskitetty rikoslain 10 lukuun. Uudistuksen yhtenä tavoitteena oli yhtenäistää konfiskaatiosäännökset ja kumota tarpeettomat erityislainsäädännössä olevat säännökset. Laki-valiokunta korosti tuolloin, että lainsäädännön selkeyden vuoksi omaksuttua sääntelytekniikkaa on vastaisuudessa noudatettava johdonmu-kaisesti (LaVM 14/2001 vp).

Rikoslain säännökset menettämisseuraamuk-sista tulevat sovellettaviksi niin rikoslain kuin sen ulkopuolistenkin rangaistussäännösten yhteydessä. Säännöksiä menettämisseuraamuksista ei siten tarvita erityislainsäädännössä, ellei ole syytä poiketa rikoslain säännöksistä. Koska ehdotetuista säännöksistä tai niiden perusteluista ei ilmene tällaista tarvetta, valiokunta pitää 1 momenttia tarpeettomana. Koska pykälässä on säännöksiä poisottamisesta ja hävittämisestä, siihen voi selkeyden vuoksi lisätä menettämisseuraamuksia koskevan viittaussäännöksen rikoslain 10 lukuun.

2. Laki rikoslain muuttamisesta

Lailla ehdotetaan mm. kumottavaksi rikoslain 44 luvun 10—13 ja 21 §. Mainittu luku on uudis-tettu kokonaisuudessaan lailla 400/2002. Nykyiset säännökset eivät lainkaan vastaa aikaisem-min voimassa olleita, kumottavaksi ehdotettuja säännöksiä, jonka vuoksi lakiehdotuksen johtolauseetta on tarkistettava.

2 a luku. Sakosta, muuntorangaistuksesta ja rikesakosta

9 §. Rikesakkorikkomukset. Koska pykälän 3 momenttia on esityksen antamisen jälkeen muutettu lailla 515/2002, on säännösehdotusta ja lakiehdotuksen johtolauseetta tarkistettava.

17 luku. Rikoksista yleistä järjestystä vastaan

13 §. Ilkivalta. Edellä 1. lakiehdotuksen 3 ja 6 §:n yhteydessä esitetyin perustein valiokunta on todennut,

että rikoslain pykälää ei pidä muuttaa, ja esittää sen vuoksi pykälän poistamista lakiehdotuksesta.

3. Laki rangaistusmääräysmenettelystä annetun lain 1 §:n muuttamisesta

Koska 1 §:n 1 momenttia on muutettu lailla 973/2001, on lakiehdotuksen johtolausetta tarkistettava.

Helsingissä 15 päivänä marraskuuta 2002

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Henrik Lax /r	Kari Myllyniemi /kesk
vpj.	Matti Vähänäkki /sd	Kirsi Ojansuu /vihr
jäs.	Sulo Aittoniemi /alk	Veijo Puhjo /vas
	Leena-Kaisa Harkimo /kok	Tero Rönni /sd
	Erkki Kanerva /sd	Petri Salo /kok
	Toimi Kankaanniemi /kd	Timo Seppälä /kok
	Seppo Lahtela /kesk	Marja Tiura /kok
	Annika Lapintie /vas	Harry Wallin /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Timo Tuovinen.

6. Laki teräselain kumoamisesta

Edellä esitetyin perustein valiokunta esittää,
että 6. lakiehdotus poistetaan esityksestä.

Lausunto

Lausuntonaan lakivaliokunta kunnioittavasti esittää,

että hallintovaliokunta ottaa huomioon, mitä edellä on esitetty.

ERIÄVÄ MIELIPIDE 1

Perustelut

Alkoholilaki kielsi vuoden 1994 loppuun saakka alkoholijuoman nauttimisen yleisillä paikoilla. Kiellon kumoamisen jälkeen kunnat ovat pyrkineet saamaan kiellon jälleen voimaan. Toiset kunnat ovat edellyttäneet, että rangaistavuuden edellytyksenä olisi häiritsevä käyttäytyminen, mutta sanamuoto on aiheuttanut tulkintaongelmia, koska tavalliset kansalaiset ovat ymmärtäneet häiriön aiheuttamisen eri tavalla kuin poliisi. Tästä johtuen juttuja on puitu eri oikeusasteissa.

Rangaistavuuden perustana pitäisi olla ehdoton kieltä yleisillä paikoilla, ilman mitään lievennyksiä. Siksi 1. lakiehdotuksen 4 §:n 2 momentin loppuosa tulee poistaa.

Kun alkoholilain ehdoton nauttimiskielto oli aikanaan voimassa, ei poliisi kuitenkaan sakottanut jokaista nauttijaa, vaan harkitsi asiaa tilanteen mukaan. Näin tulisi nytkin tapahtumaan, varsinkin, kun seuraamuspykälään sisällytettäi-

siin mahdollisuutta toimenpiteistä luopumiseen koskeva säännös.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

että hallintovaliokunta hyväksyy 1. lakiehdotuksen 4 §:n muutettuna seuraavasti:

4 §

Päihdyttävän aineen nauttiminen

(1 mom. kuten HE)

Mitä 1 momentissa säädetään, ei koske erityisen luvan tai ilmoituksen mukaista anniskelu- aluetta taikka yksityisessä käytössä olevan kuluneuvon sisätilaa. (*Poist.*)

Helsingissä 15 päivänä marraskuuta 2002

Kari Myllyniemi /kesk
Seppo Lahtela /kesk
Sulo Aittoniemi /alk

ERIÄVÄ MIELIPIDE 2

Perustelut

Hallituksen esitys laiksi turvallisuuden edistämistä yleisillä paikoilla koskevien säännösten uudistamiseksi sisältää ehdotuksen uudeksi järjestyslaiksi. Järjestyslailla yhtenäistetään säännökset siten, että ne ovat samansisältöiset koko maassa.

Koko maan kattavien yhtenäisten säännösten luominen on tarpeen erityisesti päihdyttävien aineiden nauttimisen ja ns. seksuaalipalvelujen kaupan osalta.

Suomen maine sivistysvaltiona on kärsinyt sen johdosta, että alkoholin nauttiminen yleisillä paikoilla on sallittua ja yleistä. Tämä epäkohta on syytä poistaa selkeällä lailla. Hallituksen esitys ei epäkohtaa poista, koska se merkitsisi esimerkiksi Helsingissä paluuta taaksepäin, koska kaupungin voimassa olevan, kaupunginvaltuuston vahvistaman järjestyssäännön 4 §:n mukaan päihdyttävän aineen nauttiminen yleisellä paikalla on kielletty ilman poikkeamia. Espoossa säännös on sisällöltään vastaava.

Selkeintä ja perusteltua onkin uudessa järjestyslaissa kieltää päihdyttävien aineiden nauttiminen kaikilla yleisillä paikoilla taajamissa ja julkisessa liikenteessä olevissa kulkuneuvoissa lukuun ottamatta erityisen luvan tai ilmoituksen mukaista anniskelualueetta taikka yksityisessä käytössä olevan kulkuneuvon sisätilaa. Lain tulee olla mahdollisimman yksiselitteinen ja selkeä ja sama koko maassa. Valvovalla viranomaisella on näin oikeus puuttua aina taajamissa yleisillä paikoilla alkoholin nauttimiseen. Puutumis-oikeus ei kuitenkaan merkitse sitä, että se kaikissa tapauksissa johtaisi rangaistukseen.

Järjestyslakiesityksen 7 §:n 1 momentin mukaan seksuaalipalvelujen ostaminen ja maksullinen tarjoaminen yleisellä paikalla kiellettäisiin vain, jos siitä aiheutuu häiriötä ympäristölle. Tältäkin osin hallituksen esitys merkitsisi selvää lievennystä verrattuna mm. Helsingin kaupunginvaltuuston vahvistaman järjestyssäännön

5 §:ään, jossa prostituution harjoittaminen yleisellä paikalla on yksiselitteisesti kielletty. Selkeintä on, että lakiin ei aseteta häiriön aiheuttamisen edellytystä, vaan kieltö säädetään yksiselitteisesti kaikkialle yleisille paikoille. Perustuslakivaliokunta on todennut antamassaan lausunnossa, että tältä osin täyskiellosta on mahdollista säätää tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, koska toiminta aina aiheuttaa häiriötä.

Lakivaliokunnan enemmistö hyväksyi lausunnossaan em. pykälät muodossa, joka ei poista niitä ilmeisiä ongelmia, jotka nykyinen tilanne on synnyttänyt. Päinvastoin pykälät heikentäisivät monilla paikkakunnilla kunnanvaltuutosten perustelluksi katsomaa menettelyä.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitän,

että hallintovaliokunta hyväksyy 1. lakiehdotuksen 4 ja 7 §:n muutettuna seuraavasti:

4 §

Päihdyttävän aineen nauttiminen

(1 mom. kuten HE)

Mitä 1 momentissa säädetään, ei koske erityisen luvan tai ilmoituksen mukaista anniskelu-alueetta taikka yksityisessä käytössä olevan kulkuneuvon sisätilaa. (*Poist.*)

7 §

Muu häiriötä aiheuttava toiminta

Seksuaalipalvelujen ostaminen ja maksullinen tarjoaminen yleisellä paikalla (*poist.*) on kielletty.

(2 ja 3 mom. kuten HE)

Helsingissä 15 päivänä marraskuuta 2002

Toimi Kankaanniemi /kd