

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 20/2002 vp**

**Hallituksen esitys laiksi turvallisuuden edistä-
mistä 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) valmistelevalle hallintovaliokunnalle käsiteltäväksi samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- poliisiylitarkastaja Pertti Luntiala ja ylitarkastaja Janne Kerkelä, sisäasiainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Tuula Majuri, oikeusministeriö
- apulaisoikeusasiamies Ilkka Rautio
- valtiosyyttäjä Päivi Hirvelä, Valtakunnan-syyttäjänvirasto
- professori Mikael Hidén
- professori Heikki Kulla
- professori Olli Mäenpää
- oikeustieteen lisensiaatti Kirsi Neiglick
- professori Ari-Matti Nuutila
- professori Kaarlo Tuori
- professori Veli-Pekka Viljanen.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan, että turvallisuuden edistämiseksi yleisillä paikoilla säädetään erillinen laki, johon kootaan asiaa koskevia säännöksiä muusta lainsäädännöstä ja nykyisistä kuntien järjestyssäännöistä. Uuden järjestyslain rikkomisesta on pääosin rangaistusseuraamuksena sakko. Lakiehdotuksen mukaan poliisi voi paikan tai kulkuneuvon haltijan hakemuksesta antaa luvan asettaa vartioimisliikkeen palveluksessa olevia järjestyksenvalvoja liikenneasemalle, kauppakeskukseen tai joukkoliikenteen kulkuneuvoon. Heidän tehtävänä on järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen.

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

Esityksen säätämisperusteluissa ehdotuksia tarkastellaan perustuslain 7—10 sekä 15, 18, 22 ja 124 §:n kannalta. Esitys ei perustelujen mukaan sisällä säännöksiä, jotka edellyttäisivät perustuslain säätämisperustelusta. Koska esitys sisältää useita perusoikeuksien toteutumisen kannalta merkityksellisiä kohtia, hallitus on pitänyt tarkoituksenmukaisena, että esityksestä hankitaan perustuslakivaliokunnan lausunto.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Järjestyksenvalvojat

Asettaminen ja kelpoisuus

Järjestyslakiehdotuksen 22 ja 23 § koskevat järjestyksenvalvojia. Heitä voidaan asettaa kauppa-keskukseen, liikenneasemalle ja joukkoliikenteen kulkuneuvon. Luvan tähän myöntää paikan tai kulkuneuvon haltijalle asianomainen poliisilaitos, jos järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen muulla tavalla ei ole tarkoituksenmukaista ja jos järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen sitä perustellusta syystä edellyttää. Valiokunnan mielestä ei ole kyseisten tehtävien luonne huomioon ottaen asianmukaista, että tarkoitettua lupaa myöntää poliisi. Tästä syystä tulee harkita lupatoimivallan antamista esimerkiksi lääninhallitukselle ja asianomaisen poliisilaitoksen kytkemistä lupamenettelyyn lausunnonantajana.

Lupa on voimassa enintään viisi vuotta. Lupa voidaan liittää ehtoja järjestyksenvalvojien koulutuksesta, voimankäyttövälineiden kantamisesta, toimialueesta sekä sijoittelusta ja lukumäärästä. Lupa on mahdollista peruuttaa sekä sen ehtoja ja voimassaoloaika muuttaa sellaisten muutosten vuoksi, joilla on olennaisia vaikutuksia toimialueen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen.

Järjestyksenvalvontatehtäviä merkitseviä toimeksiantoja saa suorittaa vain sellainen vartioimisliike, jota tarkoitetaan 1.10.2002 voimaan tulevan yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 3 §:n 1 momentissa. Järjestyksenvalvontatehtäviä suorittavan järjestyksenvalvojan tulee lakiehdotuksen 23 §:n 1 momentin mukaan olla tällaisen vartioimisliikkeen palveluksessa. Hänen hyväksymisensä järjestyksenvalvojaksi ja vartijaksi on oltava voimassa. Järjestyksenvalvojaksi hyväksymisestä säädetään järjestyksenvalvojista annetun lain 10 §:ssä ja vartijaksi hyväksymisestä yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 24 §:ssä.

Järjestyksenvalvontatehtävät

Järjestyksenvalvojia voivat nykyisin asettaa esimerkiksi yleisen kokouksen ja yleisötilaisuuden järjestäjä (kokootumislain 18 §), leirintäalueen pitäjä (ulkoilulain 22 §) sekä matkustaja-aluksen päällikkö (merimieslain 74,3 §). Näitä järjestyksenvalvojatehtäviä voi 1.10.2002 alkaen suorittaa myös yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 9 §:n 2 momentin mukaisen vartioimisliikkeen vastaanottaman toimeksiannon perusteella järjestyksenvalvojan tehtävään asetettu henkilö.

Järjestyslakiehdotuksen tarkoituksena on, että järjestyksenvalvojia voidaan asettaa laissa mainittuihin paikkoihin ja kulkuneuvoihin ylläpitämään järjestystä ja turvallisuutta. Valiokunta huomauttaa, ettei tämä tehtävä käy välittömästi ilmi itse säännösehdoista. Sääntelyä onkin välttämätöntä selkeyttää.

Järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen on selvästi perustuslain 124 §:ssä tarkoitettu julkinen hallintotehtävä (vrt. vartioimistehtävästä PeVL 28/2001 vp, s. 5/I). Perustuslain 124 §:n mukaan tällainen tehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia.

Perustuslaissa julkisen hallintotehtävän siirtämiselle säädettyjen edellytysten kannalta valiokunta katsoo, että ehdotettunlaisia järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen tähtäviä palveluita sinänsä saatetaan tarvita täydentämään poliisin ja muiden viranomaisten toimintaa ja että tehtävän tarkoituksenmukaiseen hoitamistapaan kohdistuva tarpeellisuusedellytys siten täyttyy yleisellä tasolla. Vastuun yleisestä järjestyksestä ja turvallisuudesta tulee kuulua poliisille ja muille viranomaisille, minkä vuoksi vartioimisliikkeiden palveluksessa olevien järjestyksenvalvojien osuuden tässä toiminnassa pitää jäädä vain avustavaksi ja täydentäväksi (vrt. vartioimistehtävästä PeVL 28/2001 vp, s. 5/I). Valiokunta pitää tärkeänä, että järjestyk-

senvalvojen roolin poikkeuksellisuus näkyy jollakin tavalla myös säädöstekstistä.

Järjestyksenvalvojen toiminnassa järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi on perustuslain kannalta merkittävien osin kysymys tosiasiallisesta toiminnasta. Perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten turvaamisesta voidaan tällaisessa toiminnassa huolehtia — sen lisäksi, että järjestyksenvalvojan toimivaltuuksien sääntelyn tulee olla täsmällistä — yleensä sääntelyn yleisen tarkkuuden ja muun asianmukaisuuden sekä asianomaisten henkilöiden sopivuuden ja pätevyyden avulla (PeVL 28/2001 vp, s. 5 ja PeVL 24/2001 vp, s. 4/II). Valiokunta on aiemmin käsitellyt viimeksi mainittuja seikkoja sekä järjestyksenvalvojen (PeVL 44/1998 vp, s. 3/II) että vartijoiden osalta (PeVL 28/2001 vp, s. 4 ja s. 5/II). Tässä yhteydessä valiokunta kiinnittää myös huomiota lakiehdotuksen 23 §:n 3 momentin säännöksiin ja katsoo, ettei ehdotuksesta ole huomauttamista suhteessa perustuslain 124 §:ään oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten näkökulmasta.

Järjestyksenvalvojen hoitaessa järjestyksenvalvontatehtäviä on oikeusturvasyistä merkittävää, millä tavoin tehtävien hoitamista koskevat vastuukysymykset jäsenyivät luvansaajan sekä vartioimisliikkeen ja sen palveluksessa olevan järjestyksenvalvojan samoin kuin poliisin kesken. Asiaan on syytä kiinnittää huomiota esityksen jatkokäsittelyssä.

Merkittävä julkisen vallan käyttö

Perustuslain 124 §. Perustuslain 124 §:ssä kielletään merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältävien tehtävien antaminen muulle kuin viranomaiselle. Perustuslakiuudistuksen esitöiden mukaan merkittävänä julkisen vallan käyttämisenä on pidettävä esimerkiksi itsenäiseen harkintaan perustuvaa oikeutta käyttää voimakeinoja tai puuttua muuten merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin (HE 1/1998 vp, s. 179/II). Tämä käsitys vastasi perustuslakivaliokunnan siihenastista tulkintakäytäntöä, jonka mukaan voimakeinojen käyttöoikeuden uskominen muulle kuin viranomaiselle oli lähtökohtaisesti

perustuslain säätämisyjärjestystä vaativa asia (PeVL 1/1994 vp, s. 3/II). Muulle kuin viranomaiselle oli voitu tavallisella lailla antaa oikeus voimakeinojen käyttöön vain silloin, kun kysymys oli ollut konkreettisen virkatehtävän yhteydessä esille tulevasta ja siten viranomaisen tilapäisluonteisesta tarpeesta saada ulkopuolista apua (HE 1/1998 vp, s. 178—179).

Perustuslakivaliokunta ei käsitellyt kysymystä merkittävän julkisen vallan käytöstä erikseen perustuslakiesityksestä antamassaan mietinnössä (PeVM 10/1998 vp). Valiokunta on sittemmin kuitenkin pitänyt selvänä, että perustuslaki estää varsinaisen poliisitoiminnan yksityistämisen (PeVL 28/2001 vp, s. 6/I).

Laki järjestyksenvalvojista. Pian perustuslakiesityksestä antamansa mietinnön jälkeen ja siis ennen uuden perustuslain voimaantuloa ja siksi myös perustuslain 124 §:n säännöksistä erillään valiokunta tietoisesti päätyi aiemmasta tulkintakäytännöstään eroavaan ratkaisuun. Valiokunta nimittäin piti mahdollisena säätää järjestyksenvalvojille eli oikeudellisessa mielessä yksityishenkilöille kuuluvista toimivaltuuksista ja myös voimankäyttöoikeudesta tavallisella lailla ennen muuta siksi, "että järjestyksenvalvojan valtuudet, voimankäyttö mukaan luettuna, aina liittyvät varta vasten järjestettyyn tilaisuuteen ja ovat siksi tapauskohtaisia ja myös ajallisesti rajallisia" (PeVL 44/1998 vp, s. 3/I; ks. myös PeVL 2/1999 vp).

Laki yksityisistä turvallisuuspalveluista. Säädettyäessä lakia yksityisistä turvallisuuspalveluista valiokunta kiinnitti huomiota siihen, että vartijoiden toimivaltuuksien ja voimankäytön osalta lakiehdotukseen ei sisällynyt vastaavanlaisia tapauskohtaisuutta osoittavia tai ajallisia rajauksia kuin järjestyksenvalvoja koskevissa säännöksissä on. Esityksen tarkoituksena päinvastoin oli, että vartijat toimivat ehdotetuin valtuuksin jatkuvasti vartioimistehtävissä (PeVL 28/2001 vp, s. 6/I). Samalla tavoin on luonnehdittava järjestyslakiehdotuksen mukaista järjestyksenvalvojen toimintaa.

Valiokunta antoi yksityisiä turvallisuuspalveluja koskevan lain valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa ratkaisevan painon sille, että vartijan valtuudet olivat esityksen mukaan pääosin samat kuin periaatteessa kenellä tahansa yksityishenkilöllä. Vartijan tätä laajemmat toimivaltuudet tarkoittivat oikeutta poistaa henkilö vartioimisalueelta ja oikeutta tehdä turvallisuustarkastus jokamiehen kiinniotto-oikeuden käyttämisen yhteydessä. Nämä laajennukset eivät valiokunnan mielestä olleet erityisen olennaisia vallankäyttötapoja eivätkä muuttaneet sitä kokonaiskuvaa, että toimivaltuuksien sääntelyä leimasi ehdotuksessa pyrkimys saattaa vartijoiden toimivalta mahdollisimman lähelle yksityishenkilöllä olevia oikeuksia. Valiokunta ei siksi pitänyt vartijoiden toimivaltuuksia ja voimankäyttöoikeuksia kokonaisuudessaan sellaisina, että niiden johdosta vartioimisliiketoiminta olisi ollut katsottava merkittäväksi julkisen vallan käytöksi perustuslain 124 §:n merkityksessä (PeVL 28/2001 vp, s. 6).

Järjestyksenvalvontatehtäviä koskeva kysymyksenasettelu. Valiokunta on yksityisten turvallisuuspalvelujen yhteydessä katsonut, että omaisuuden vartioimista sekä henkilön koskemattomuuden suojaamista ja määrätyin osin myös rikosten paljastamista tarkoittavat vartioimistehtävät, joissa vartijoiden toimivaltuudet ovat lähtökohtaisesti samanlaiset kuin yksityishenkilöillä yleensä mutta eräin osin tätä laajemmatkin, eivät ole perustuslain 124 §:ssä tarkoitettua merkittävää julkisen vallan käyttämistä. Tämän kannanoton pohjalta järjestyslakiehdotuksessa oleelliseksi valtiosääntöoikeudelliseksi kysymykseksi muodostuu, tarkoittavatko käytännössä näille samat kelpoisuusvaatimukset täyttävillä henkilöillä järjestyksenvalvojina kauppa- ja liikenneasemilla ja joukkoliikenteen kulkuneuvoissa kuuluvat järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämistehtävät kuitenkin merkittävää julkisen vallan käyttämistä.

Valiokunta pitää kiistattomana, että esityksen mukaisessa järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisessä on asiallisesti ottaen yleensä kysymys samaan päämäärään tähtäävästä toiminnasta

kuin poliisin tehtäväksi poliisilain 1 §:ssä säädettyssä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisessä. Siksi ainakin käsitetasolla voi helposti syntyä mielikuva siitä, että tällaisen tehtävän antaminen vartioimisliikkeen palveluksessa oleville järjestyksenvalvojille merkitsee poliisitoiminnan osittaista yksityistämistä. Valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa ratkaisevaa kuitenkin valiokunnan mielestä on se, millaiset toimivaltuudet järjestyksenvalvojilla on.

Järjestyksenvalvojan toimivaltuudet. Järjestyksenvalvojan toimivaltuudet lakiehdotuksen mukaisissa järjestyksenvalvontatehtävissä määräytyvät järjestyksenvalvojista annetun lain nojalla. Järjestyksenvalvojalla ei kuitenkaan ole tuon lain 6 §:ssä eikä 8 §:n 1 momentissa tarkoitettuja toimivaltuuksia. Näin poissuljetut toimivaltuudet koskevat valtaa estää henkilön pääsy toimialueelle ja oikeutta metallinilmaisinta tai muuta sellaista teknistä laitetta käyttäen tarkastaa toimialueella henkilöitä kiellettyjen esineiden ja aineiden varalta.

Järjestyksenvalvojan toimivaltuudet ulottuvat lakiehdotuksen 23 §:n 2 momentin perusteella henkilön poistamiseen, kiinniottamiseen ja säilöissäpitoon mainitun lain 7 §:n mukaisesti. Sen 1 momentin nojalla paikalta saadaan poistaa henkilö, joka päihtyneenä häiritsee toimialueella järjestystä tai muita henkilöitä (1 kohta) tai joka uhkaavasti esiintyen, meluamalla tai väkivaltaisuudella häiritsee järjestystä tai vaarantaa turvallisuutta siellä (2 kohta) taikka joka huomautuksesta huolimatta jättää noudattamatta järjestyksen tai turvallisuuden ylläpitämiseksi annetun tarpeellisen käskyn (3 kohta). Kiinniottamisen yleisenä edellytyksenä on, että paikalta poistaminen on ilmeisesti riittämätön toimenpide (2 momentti). Kiinnioton yhteydessä järjestyksenvalvojalla on oikeus tarkastaa (8,2 §) kiinni otettu vaarallisten esineiden ja aineiden löytämiseksi sekä ottaa ne pois (8,3 §). Saman lain 9 §:n perusteella järjestyksenvalvojalla on näitä toimivaltuuksia käyttäessään oikeus käyttää sellaisia tarpeellisia voimakeinoja, joita voidaan pitää puolustettavina.

Järjestyksenvalvojan toimivaltuudet eroavat lakiehdotuksessa vartijan valtuuksista ensiksi siinä, että järjestyksenvalvojan mahdollisuudet poistaa henkilö toimialueelta ovat ainakin näennäisesti väljemmät kuin vartijalla. Järjestyksenvalvojan oikeus henkilön paikalta poistamiseen liittyy keskeisesti järjestyslakiehdotuksen 3 ja 4 §:ssä säänneltyjen tapaisiin tilanteisiin silloin, kun henkilö häiritsee järjestystä tai vaarantaa turvallisuutta. Järjestyksenvalvojan kiinniotto-oikeus liittyy kiinteästi tähän toimivaltuuteen, kun taas vartijan kiinniottovaltaa voidaan luonnehtia samanlaiseksi kuin yksityishenkilöllä yleensäkin on. Lakiehdotuksessa ulotetaan järjestyksenvalvojan toimivalta myös pääsääntöisesti enintään neljä tuntia kestävään säilöössä pitämiseen. Sekä järjestyksenvalvojan että vartijan mahdollisuus tehdä henkilölle turvallisuustarkastus kytkeytyy kiinniotto-oikeuteen, joten erot kiinniotto-oikeudessa vaikuttavat toimivaltuuksiin vielä tältäkin osin.

Perustuslain 124 §:n ja sitä koskevan tulkintakäytäntönsä perusteella valiokunta ei pidä mahdollisena, että järjestyksenvalvojalla olisi järjestyksenvalvontatehtävissä merkittävästi toisenlaiset toimivaltuudet kuin vartijalla on yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain mukaan vartioimistehtävissä. Tätä merkittävästi laajemmat järjestyksenvalvojan toimivaltuudet tarkoittaisivat perustuslain vastaista poliisitoiminnan osittaista yksityistämistä, mikä ei valiokunnan mielestä ole myöskään asiallisesti toivottavaa oikeusvaltiossa.

Järjestyksenvalvojan oikeuksien järjestyksenvalvontatehtävissä tulee edellä esitetyn mukaisesti rajautua henkilön paikalta poistamiseen, kiinni ottamiseen ja turvallisuustarkastuksen toimittamiseen kiinnioton yhteydessä. Tämä merkitsee ensiksikin sitä, että lakiehdotuksen 23 §:n 2 momentin viittaussäännöksen tarkoittaman, järjestyksenvalvojista annetun lain 7 §:n 3 ja 4 momenttiin perustuvan säilöönottomahdollisuuden poistaminen on edellytys lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämistarpeiden järjestyksessä. Paikalta poistaminen puolestaan voi tulla kysymykseen ainoastaan sen kaltaisilla edellytyksillä kuin kyseisen lain 7 §:n 1 momen-

tin 1 ja 2 kohdassa säädetään. Tämän momentin 3 kohdan mukainen paikalta poistamisvalta sen sijaan tarkoittaisi poliisin toimivaltuuksille hyvin ominaisen, yksittäistapauksessa jokaista velvoittavan käskyvällän (vrt. poliisilain 26 §) perustamista järjestyksenvalvojalle, mitä ei perustuslain 124 §:n takia voida säätää tavallisessa laissa. Kiinniottamisvaltuuksien ja kiinni otetun tarkastuksen osalta valiokunta ei pidä mahdollisena, että järjestyksenvalvojan oikeudet olisivat niissä toisenlaiset kuin vartijan vastaavat toimivaltuudet vartioimistehtävissä.

Lakisystemaattinen näkökohta. Valiokunnan edellä ilmaistun kannan mukaisesti järjestyksenvalvojan kiinniottamisvaltuuksien ja turvallisuustarkastuksen toimittamisvaltuuksien tulee järjestyksenvalvontatehtävissä olla samanlaiset kuin vartijan vastaavat valtuudet ovat vartioimistehtävissä. Tämä kannanotto puoltaa vahvasti sitä lakisystemaattista ratkaisua, että esityksessä tarkoitettujen järjestyksenvalvontatehtävien säännellään kokonaisuudessaan yksityisistä turvallisuuspalveluista annetussa laissa. Mainitut toimivaltuudet määräytyvät tällöin tuossa laissa jo nykyisin olevien säännösten perusteella. Valiokunnan tarkoittamat säännökset paikalta poistamisesta ovat kirjoitettavissa samaan lakiin. Perusoikeusrajoituksen kohdistuvan sääntelyn täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen johdosta (PeVL 28/2001 vp, s. 3/1) nämä säännökset tulee laatia itsenäisiksi eivätkä ne voi ehdotettuun tapaan jäädä pelkiksi viittauksiksi järjestyksenvalvojista annettuun lakiin. Tässä sääntelymallissa on luonnollista, että myös voimakeinot määräytyvät yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain mukaisina.

Muut seikat

Järjestyslakiehdotuksen yksittäiset käskyt ja kiellot

Hallituksen esityksen tarkoituksena on korvata kunnalliset järjestyssäännöt koko maassa noudatettavana olevalla järjestyslailla. Tämä on valtiosääntöoikeudellisesti välttämätöntä perustuslain 8 §:ssä säädetyn rikosoikeudellisen lailli-

suusvaatimuksen kannalta, koska kunnallisissa järjestyssäännöissä on lakia alemmalla säädösta-solla kriminalisoitu tekoja, joista ei ole ollut mi-tään asiallista luonnehdintaa laissa.

Perusoikeussäännöksistä johtuu rajoituksia rangaistussäännösten säätämiseksi (PeVL 23/1997 vp, s. 2—3). Yksittäisten perusoikeuk-sien käyttämiseen liittyvien kriminalisointien sallittavuutta on arvioitava samalla tavoin kuin perusoikeuksien rajoituksia yleensäkin. Tällais-ten rangaistussäännösten tulee täyttää perus- oikeuden rajoittamiselle asetettavat yleiset edel- lytykset ja kulloisestakin perusoikeussäännök- sestä mahdollisesti johtuvat erityisedellytykset. Perusoikeusrajoituksen hyväksyttävyystvaati- muksen takia kriminalisoinnin taustalla tulee olla painava yhteiskunnallinen tarve ja perus- oikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä perus- te. Tässä tapauksessa hyväksyttävyystvaatimus täyttyy esityksen yleisen järjestyksen ja turvalli- suuden edistämistä tarkoittavasta tavoitteesta. Järjestysrikkomusten kaltaisten rangaistussään- nösten kannalta erityisen tärkeä on suhteelli- suusvaatimus, jonka johdosta on arvioitava kri- minalisoinnin välttämättömyyttä sen taustalla olevan oikeushyvän suojaamiseksi. Tältä osin tulee arvioida, onko vastaava tavoite saavutetta- vissa muulla perusoikeuteen vähemmän puuttu- valla tavalla kuin kriminalisoinnilla. Myös ran- gaistusseuraamuksen ankaruus on yhteydessä suhteellisuusvaatimukseen.

Järjestyslain 1 §:ssä ilmaistuna tavoitteena on edistää yleistä järjestystä ja turvallisuutta. Tästä tavoitteesta käsin arvioituna sääntelyn lähtökoh- tana yksittäisissä säännöksissä tulee olla, että lain sisältämät kiellot kohdistuvat tekoihin, jot- ka aiheuttavat häiriötä yleiselle järjestykselle tai vaarantavat turvallisuutta. Tämä tuo soveltami- seen tarpeellista joustavuutta, koska häiriön aiheuttaminen on jossain määrin tilannekohtais- ta ja siis sidoksissa muun muassa aikaan ja paik- kaan. Esimerkiksi lain 3 § rakentuu selkeästi tä- män mukaisesti.

Näiden näkökohtien perusteella valiokunta kiinnittää huomiota lakiehdotuksen 4 §:n 1 mo- menttiin siltä osin kuin sen sisältämä täyskielto kohdistuu myös sinänsä sallittuihin nautinto-

aineisiin. Tästä syystä niiden nauttimiskielto yleisellä paikalla tulee sitoa häiriön syntymi- seen.¹ Esityksen mukainen täyskielto julkisessa kulkuneuvossa on kuitenkin valiokunnan mie- lestä perusteltu, koska tällaisessa suljetussa ti- lassa nauttiminen on jo sinänsä omiaan aiheutta- maan häiriötä muille matkustajille.

Järjestyslakiehdotuksen 7 §:n 1 momentissa on seksuaalipalvelujen ostamisen ja maksullisen tarjoamisen kieltö kytketty edellytykseen häiriön aiheutumisesta ympäristölle. Valiokun- nan käsityksen mukaan kyseinen toiminta on jo sellaisenaan omiaan aiheuttamaan häiriötä, min- kä vuoksi sääntelyn on asianmukaista pohjautua täyskieltoon.

Samana pykälän 3 momenttiin sisältyy yleinen esitysten järjestämiskielto, joka on sidottu vaa- ran tai huomattavan häiriön aiheutumiseen ylei- selle järjestykselle tai liikenteelle. Kielto koh- distuu toimintaan, joka nauttii perustuslain 12 §:n 1 momentin mukaista sananvapauden suojaa. Ehdotus on sanontansa epämääräisyy- destä johtuvan väljyyden takia ristiriidassa pe- rusoikeusrajoitukselta edellytettävän sääntelyn täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen sekä suhteellisuusvaatimuksen kanssa. Momen- tin poistaminen on siksi edellytys lakiehdotuk- sen käsittelemiselle tavallisessa lainsäätämisen jär- jestyksessä. Vaihtoehtoisesti säännöstä tulee san- nanvapaus-perusoikeuden kannalta hyväksyttä- vällä tavalla täsmentää olennaisesti esimerkiksi kyseisten esitysten laatua luonnehtimalla ja raja- ta kiellon alaa suhteessa muuhun lainsäädän- töön (vrt. kokoontumislain 15 ja 22 §).

Lakiehdotuksen 10 ja 13 §:ssä kielletään pe- säpallomailojen, spraymaalien ja eräiden mui- den täysin laillisten esineiden hallussapito. Pel- kien hallussapidon kriminalisointia on pidettävä poikkeuksellisena (PeVL 23/1997 vp, s. 4/I). Tästä syystä ja suhteellisuusvaatimuksen perus- teella ehdotuksia tulee muuttaa sitomalla kiellot

¹ Vrt. valtioneuvoston oikeuskanslerin päätös (22.1.2001 Dnro 572/1/00), jonka mukaan häiriön syntymiseen sidottu päihdyttävän aineen nauttimis- kieltö yleisillä paikoilla on perusoikeuksien rajoitta- misen kannalta ongelmattomampi kuin ehdoton täyskielto.

asianomaisen käyttäytymiseen pohjautuvaan arvioon hänen muodostamastaan uhasta.

Seuraamukset

Järjestyslakiehdotuksen 16 §:n mukaan järjestyksirikkomuksesta tuomitaan sakkoon, jota ei saa muuntaa vankeusrangaistukseksi. Lakiehdotuksen 19 § mahdollistaa kuitenkin sen, että poliisi määrää järjestyksirikkomuksesta sekä toisen vahingoittamiseen soveltuvia esineitä tai aineita koskevien säännösten vähäisestä rikkomisesta rikesakon. Seuraamusvalinta jäisi käytännössä tehtäväksi rikoslain 2 a luvun 10 §:n yleissäännöksen ja poliisin ohjeistuksen nojalla, kuten nykyisinkin rikesakkoseuraamuksen osalta.

Valiokunta yhtyy esityksen perustelumainintaan (s. 45/II), jonka mukaan rikesakon tulisi olla pääsääntö, ja vain vakavimmista rikkomuksista tuomittaisiin päiväsakko. Rikesakkojärjestelmää käytettäessä seurauksena ei saa olla, että rangaistus muodostuu kokonaisuutena ankarampaksi kuin päiväsakkojärjestelmässä. Tämän välttämiseksi ja suhteellisuusvaatimuksen noudattamiseksi on tärkeää, että järjestyksirikkomuksista määrättävän rikesakon suuruus säädetään verraten alhaiseksi, kuten perusteluissa mainitaankin.

Järjestyslakiehdotuksessa ei ole erityisesti pyritty välttämään uusien säännösten päällekkäisyyttä jo voimassa olevien säännösten kanssa. Lainsäädännön päällekkäisyys heikentää sääntelyn selkeyttä, minkä lisäksi se voi olla ongelma sääntelyn täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden näkökulmasta.

Asiaa havainnollistava esimerkki voidaan esittää järjestykseläin tavoitteesta käsin, joka on yleisen järjestyksen ja turvallisuuden edistäminen. Yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen kohdistuvilla rikoksilla ei yleensä ole asianomistajaa. Siksi rikesakon käyttö vaikuttaa luontevalta, koska rikesakkoa ei rikoslain 2 a luvun 10 §:n perusteella voida määrätä, jos on ilmeistä, että asianomistaja tulee rikkomuksen johdosta esittämään vahingonkorvausvaatimuksen. Vahingonkorvausvaatimuksia voidaan kuitenkin hyvin ajatella esitettävän järjestykseläin ehdotuksen 3 §:ssä tarkoitetuissa meluamis-, uhkaamis-

ja ampumatapauksissa, 7 §:n 2 momentissa tarkoitetuissa virtsaamis- ja ulostamistapauksissa sekä 14 §:ssä tarkoitetuissa koirakuritapauksissa. Rikoslaisissa onkin näihin tilanteisiin soveltuvia säännöksiä, joita sovellettaessa asianomistajan varallisuusosoikeudet on turvattu.

Mainitut seikat puoltavat vakavasti sen vaihtoehdon harkitsemista, että järjestykseläin seuraamussääntelyä sovelletaan ensi sijassa vain silloin, kun järjestykseläin rikkomuksella ei oletettavasti ole asianomistajaa. Jos rikkomuksella selvästi on asianomistaja, on ensin selvitettävä, merkitseekö teko yleisen rikoslain alaan kuuluvaa rikosta ja tuleeko asiassa siksi selvittää asianomistajan vaatimukset.

Toisena esimerkkinä voidaan mainita järjestykseläin 3 §. Kaikki siinä tarkoitettut teot ovat rangaistavia jo nykyisin. Siksi 3 §:n rikkomiseen kytkeytyvä järjestykseläin rangaistussääntely vaikuttaa tarpeettomalta.

Lakiehdotuksen jatkokäsittelyssä on syytä arvioida kokonaisuudessaan, mihin säännöksiin rangaistusuhka liitetään. Tällaisiin säännöksiin on harkittava erilaisten, ennen muuta rikoslakiin viittaavien säännösten sisällyttämistä. Sanktioimattomatkin säännökset jäisivät velvoittaviksi, sillä poliisi valvoo niiden noudattamista ohjein ja kehotuksin, jolloin selkeimmät poliisin antamien määräysten rikkomiset saattaisivat tulla rangaistaviksi niskurointina poliisia vastaan.

Rikesakkoseuraamusta koskevaan 2. lakiehdotuksen 2 a luvun 9 §:ään sisältyy asetuksenantovaltuus. Valiokunta on ennen uuden perustuslain säätämistä pitänyt sitä valtiosääntöoikeudellisesti ongelmattomana, koska se ei koske rangaistavuuden sääntelemistä (PeVL 30/1998 vp, s. 3/I). Rikosoikeudellisen laillisuusvaatimuksen näkökulmasta on kuitenkin aihetta kiinnittää huomiota siihen, että tämän periaatteen mukaan rikoksesta seuraavat rangaistukset on määriteltävä laissa (HE 309/1993 vp, s. 50/I). Tämän vaatimuksen kanssa on paremmin sopusoinnussa, että laista käy suoraan ilmi mahdollisuus määrätä rikesakko rangaistukseksi siinä tarkoitetuista rikkomuksista kuin että rikesakko säädettäisiin konkreettisesti rangaistukseksi vas-

ta asetuksella. Tällaista sääntelyä puoltaa myös perustuslain 80 §. Pykälää on syytä muuttaa tällä tavoin.

Valtuussäännöksen sanontaa on vastaavasti täsmennettävä esimerkiksi niin, että asetuksenantovaltuus koskee tarkempien säännösten antamista rikesakon käytöstä seuraamuksena 2—4 momentissa mainituista rikkomuksista. Valtuudessa on tarpeen mainita myös sen ulottuvan rikesakkojen suuruudesta säätämiseen.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta kunnioittavasti esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, 1. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan sen 7 §:n 3 momentista ja 23 §:n 2 momentista tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä 22 päivänä toukokuuta 2002

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Paula Kokkonen /kok
jäsen. Tuija Brax /vihr
Klaus Hellberg /sd
Esko Helle /vas
Gunnar Jansson /r
Jouko Jääskeläinen /kd
Saara Karhu /sd
Jouni Lehtimäki /kok

Johannes Leppänen /kesk
Pekka Nousiainen /kesk
Heli Paasio /sd
Osmo Puhakka /kesk
Pekka Ravi /kok
Markku Rossi /kesk
Petri Salo /kok
vjäs. Veijo Puhjo /vas.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Jarmo Vuorinen.