

Hallintovaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi järjestyslain 22 §:n väliaikaisesta muuttamisesta ja yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 28 §:n muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi järjestyslain 22 §:n väliaikaisesta muuttamisesta ja yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 28 §:n muuttamisesta (HE 101/2016 vp): Asia on saapunut hallintovaliokuntaan mietinnön antamista varten. Asia on lisäksi lähetetty perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten.

Lausunto

Asiasta on annettu seuraava lausunto:

- perustuslakivaliokunta PeVL 41/2016 vp

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- ylitarkastaja Sini Lahdenperä, sisäministeriö
- vastaanottoyksikön johtaja Pekka Nuutinen, Maahanmuuttovirasto
- poliisiylitarkastaja Marko Rahikainen, Poliisihallitus

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- oikeusministeriö
- Palvelualojen ammattiliitto PAM ry
- Suomen Poliisijärjestöjen Liitto ry
- Suomen Punainen Risti
- Suomen Vartioliikkeitten Liitto ry
- Turvallisuusalan ammattiliitto ry

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi järjestyslain ja vuoden 2017 alussa voimaantulevan uuden yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain järjestyksenvalvoja koskevia säännöksiä. Ehdotetuilla muutoksilla mahdollistettaisiin järjestyksenvalvojen asettaminen hakemuksesta poliisin myöntämällä luvalla vastaanotto- ja järjestelykeskuksiin.

Valiokunnan mietintö HaVM 19/2016 vp

Järjestyslakiin ja yksityisistä turvallisuuspalveluista annettuun lakiin ehdotetut muutokset ovat samansisältöisiä.

Järjestyslakiin ehdotetut muutokset ovat tarkoitettut tulemaan voimaan mahdollisimman pian ja ne olisivat voimassa vuoden loppuun. Yksityisistä turvallisuuspalveluista annettuun lakiin ehdotetut muutokset tulisivat voimaan samaan aikaan kuin laki tulee voimaan eli vuoden 2017 alusta lukien.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Uusi laki yksityisistä turvallisuuspalveluista (1085/2015) tulee voimaan 1.1.2017. Järjestyksenvalvojia koskeva sääntely siirtyy samalla mainittuun lakiin, ja muun muassa järjestyksenvalvojista annettu laki (533/1999) sekä järjestyslakiin (612/2003) sisältyvät järjestyksenvalvojien asettamista koskevat säännökset kumoutuvat. Nyt käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi vuoden 2016 loppuun voimassa olevia järjestyslain ja vuoden 2017 alusta voimaan tulevan yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain järjestyksenvalvojia koskevia säännöksiä siten, että järjestyksenvalvojia voidaan poliisin myöntämällä luvalla asettaa vastaanotto- ja järjestelykeskuksiin. Molempiin lakeihin ehdotetut muutokset ovat asiasisällöltään samanlaisia.

Ehdotettujen muutosten tavoitteena on edistää ja parantaa järjestystä ja turvallisuutta sekä ehkäistä ennalta niihin kohdistuvia häiriöitä vastaanotto- ja järjestelykeskuksissa. Hallintovaliokunta pitää tavoitteita kannatettavina.

Valiokunta korostaa, että viranomaisilla on vastuu yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisestä. Myös perustuslakivaliokunta on hallituksen esityksestä antamassaan lausunnossa (PeVL 41/2016 vp) kiinnittänyt asiaan huomiota ja pitänyt tärkeänä, että yksityisen toiminnan osuus järjestyksestä ja turvallisuudesta huolehtimisessa jää vain täydentäväksi. Yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 28 §:ssä, johon nyt ehdotetaan muutosta, säädetäänkin nimenomaan järjestyksenvalvojan asettamisesta poliisin tai rajavartiolaitoksen avuksi.

Järjestyksenvalvojien asettaminen vastaanotto- ja järjestelykeskuksiin edellyttää ehdotuksen mukaan poliisilaitoksen myöntämää lupaa. Luvan hakijana voi olla Maahanmuuttovirasto tai vastaanotto- tai järjestelykeskuksen haltija. Lupa voidaan myöntää, jos järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen ei muulla tavalla ole tarkoituksenmukaista sekä järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen sitä perustellusta syystä edellyttää. Viranomaisen on siis lupaharkinnassaan kussakin yksittäistapauksessa arvioitava, edellyttääkö järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen perustellusti järjestyksenvalvojia ja onko niiden ylläpitäminen muulla tavalla tarkoituksenmukaisesti järjestettävissä. Arvioinnissa otetaan hallituksen esityksen perustelujen mukaan huomioon esimerkiksi vastaanottokeskuksessa aiemmin esiintyneiden järjestyshäiriöiden ja rikosten määrä ja laatu sekä poliisin tai keskuksen henkilökunnan mahdollisuus turvata järjestyksen ja turvallisuuden säilyminen. Myös esimerkiksi vastaanottokeskuksen syrjäisellä sijainnilla voi olla merkitystä arvioinnissa.

Valiokunnan mietintö HaVM 19/2016 vp

Järjestyksenvalvojan tehtävänä on pitää yllä järjestystä ja turvallisuutta sekä estää rikoksia ja onnettomuuksia toimialueellaan. Järjestyksenvalvojia voidaan asettaa vain laissa yksilöidyille toimialueille. Esimerkiksi ravintoloihin ja yleisötilaisuuksiin järjestyksenvalvojia voidaan asettaa ilman poliisin lupaa, kun taas järjestyksenvalvojan asettaminen muun muassa kauppakeskuksiin ja liikenneasemille edellyttää poliisin lupaa. Valiokunta toteaa tässä yhteydessä, että järjestyksenvalvojia voidaan voimassa olevan lainsäädännön perusteella poliisin luvalla asettaa myös esimerkiksi terveyden- ja sosiaalihuollon toimipisteisiin. Esityksessä ehdotetaan, että jatkossa yksityisiä järjestyksenvalvojia voidaan poliisin luvalla asettaa kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetussa laissa (746/2011) tarkoitettuun vastaanotto- ja järjestelykeskukseen. Näiden järjestyksenvalvojen tulee olla turvallisuusalan elinkeinolon haltijan palveluksessa. Järjestyksenvalvojen toimivaltuuksiin ei esitetä muutoksia.

Nykyisin vastaanotto- ja järjestelykeskuksiin voidaan asettaa vartioimisliikkeiden vartijoita turvallisuustehtäviin. Näin on useissa tapauksissa meneteltykin ja vartijan läsnäololla voidaan arvioida olleen positiivinen vaikutus keskusten turvallisuuteen. Vartijoiden käyttöä mainituissa tiloissa rajoittaa kuitenkin se, että vartijan vartioimistehtävänä voi olla vain omaisuuden vartiointi, henkilön koskemattomuuden suojaaminen sekä vartioimiskohteeseen tai toimeksiantajaan kohdistuneiden rikosten paljastaminen samoin kuin näiden tehtävien valvominen. Vartioimisliikkeitä on laissa erikseen kielletty ottamasta vastaan toimeksiantoa, joka käsittää sitoumuksen ylläpitää yleistä järjestystä ja turvallisuutta. Saadun selvityksen mukaan turvallisuuspalvelujen tarve vastaanottokeskuksissa liittyy usein sellaisiin järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämistä koskeviin tehtäviin, joita vartioimisliikkeet eivät lain mukaan voi vartioimistehtävinä ottaa vastaan. Turvallisuustehtävän hoitaminen järjestyksenvalvojana vastaa valiokunnan käsityksen mukaan nykyistä tilannetta paremmin niitä tarpeita, joita osassa vastaanottokeskuksia turvallisuuden suhteen on.

Valiokunta pitää mahdollisuutta asettaa järjestyksenvalvojia vastaanotto- ja järjestelykeskuksiin tarpeellisenä erityisesti, kun otetaan huomioon viime aikoina toimintaympäristössä tapahtuneet muutokset. Suomeen saapui vuonna 2015 ennätykselliset 32 476 turvapaikanhakijaa. Vuoden 2016 aikana määrä on tasaantunut noin 60—100 hakijaan viikossa. Vaikka myös vastaanottokeskusten määrä on pienentynyt hallituksen esityksen antamisajankohdasta, turvapaikanhakijoiden määrän kasvu on saadun selvityksen mukaan vaikuttanut myös rikosten ja järjestyshäiriöiden määrään vastaanottokeskuksissa. Tavallisimmin on kyse turvapaikanhakijoiden välisestä yhteenotosta. Vastaanottokeskuksissa ja niiden läheisyydessä on myös havaittu ulkopuolisten henkilöiden häiriökäyttäytymistä, ja keskuksia kohtaan on suunnattu eräitä vakavampiakin rikoksia.

Poliisilla on hallituksen esityksen perustelujen mukaan kuukausittain satoja vastaanottokeskuksiin liittyviä hälytystehtäviä. Poliisilla on näissä hälytystehtävissä usein tehtävän alkuvaiheessa puutteellista tietoa tilanteen luonteesta ja häiriön laajuudesta. Tämän vuoksi poliisi lähettää saadun selvityksen mukaan yleensä paikalle vähintään kaksi partiota muun muassa työturvallisuuden takaamiseksi. Yhden hälytystehtävän hoitamiseen vastaanottokeskuksessa kuluukin keskimäärin enemmän aikaa kuin muihin hälytystehtäviin.

Järjestyksenvalvojen asettamisen odotetaan ennalta ehkäisevän järjestyshäiriöitä vastaanottokeskuksissa ja niiden välittömässä läheisyydessä sekä vähentävän rikosten määrää näissä kohteis-

Valiokunnan mietintö HaVM 19/2016 vp

sa. Merkittävä osa vastaanottokeskusten häiriötilanteista voidaan hoitaa ilman poliisin paikalle tuloa, jos tilanteisiin päästään puuttumaan riittävän ajoissa. Järjestyksenvalvoja voi puuttua tilanteeseen ennen kuin konflikti kehittyy vakavammaksi. Nykyinen tilanne, jossa vastaanottokeskuksissa ei ole ollut järjestyksenvalvoja, on lisännyt merkittävästi poliisin tehtäviä ja sitonut poliisin resursseja. Järjestyksenvalvojen asettamisen voidaan arvioida vähentävän poliisin hälytystehtävien määrää vastaanottokeskuksissa. Poliisin kokonaisresurssitarpeeseen esityksellä ei kuitenkaan ole vaikutusta. Myös vastaanottokeskuksissa oleskelevien ja työskentelevien turvallisuuden odotetaan parantuvan, kun järjestyksenvalvojat voivat esimerkiksi poistaa häiriöitä aiheuttavia ulkopuolisia henkilöitä keskuksen tiloista.

Valiokunta toteaa, että huomattava osa vastaanottokeskusten asiakkaista on kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneita, jotka odottavat muutoksenhakutuomioistuimen päätöstä tekemäänsä valitukseen. Vastaanottokeskuksissa on jatkossa myös aiempaa enemmän henkilöitä, jotka odottavat lainvoimaisen maastapoistamispäätöksen täytäntöönpanoa. Myös näistä syistä järjestyshäiriöiden lisääntymiseen on syytä varautua eri tavoin.

Kuten perustuslakivaliokunta on lausunnossaan todennut, järjestyksenvalvontaan vastaanotto- ja järjestelykeskuksissa liittyy erityisiä olosuhteita ja ominaispiirteitä. Mainituissa keskuksissa oleskelee haavoittuvassa asemassa olevia ihmisiä, kuten ilman huoltajaa olevia alaikäisiä, vammaisia sekä kidutuksen tai muun vakavan psyykkisen, fyysisen tai seksuaalisen väkivallan kohteeksi joutuneita henkilöitä. Vastaanotto- ja järjestelykeskusten erityispiirteet onkin hallintovaliokunnan mielestä tärkeää ottaa toimivaltuuksien käyttötilanteiden näkökulmasta asianmukaisesti huomioon järjestyksenvalvoja koulutettaessa, ohjeistettaessa ja asianomaisiin tehtäviin asettaessa.

Poliisin luvalla vastaanottokeskukseen asetettavalla järjestyksenvalvojalla on oltava koulutus sekä vartijaksi että järjestyksenvalvojaksi. Järjestyksenvalvojan tehtävät ovatkin vastaanottokeskuksissa usein erityisen vaativia. Tämän vuoksi myös järjestyksenvalvojen työturvallisuuteen on kiinnitettävä erityistä huomiota.

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella hallintovaliokunta pitää esitystä tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta pitää kuitenkin riittävänä, että ehdotetut muutokset tehdään vain 1.1.2017 voimaan tulevaan yksityisistä turvallisuuspalveluista annettuun lakiin (2. lakiehdotus) ja puoltaa sen hyväksymistä muuttamattomana. Valiokunnan saaman selvityksen perusteella ehdotettuun järjestyslain 22 §:n väliaikaiseen muuttamiseen ei enää tässä vaiheessa ole välttämätöntä tarvetta, koska muutos olisi voimassa vain väliaikaisesti vuoden 2016 loppuun saakka. Tämän vuoksi valiokunta ehdottaa hallituksen esitykseen sisältyvän 1. lakiehdotuksen hylkäämistä.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Hallintovaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy muuttamattomana hallituksen esitykseen HE 101/2016 vp sisältyvän 2. lakiehdotuksen.

Valiokunnan mietintö HaVM 19/2016 vp

Eduskunta hylkää hallituksen esitykseen HE 101/2016 vp sisältyvän 1. lakiehdotuksen.

Valiokunnan muutosehdotukset

Valiokunta ehdottaa, että 1. lakiehdotus hylätään.

2.

Laki

yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 28 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain (1085/2015) 28 §:n 1 momentti seuraavasti:

28 §

Järjestyksenvalvojan asettaminen poliisiin tai rajavartiolaitoksen avuksi

Jos järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen ei muulla tavalla ole tarkoituksenmukaista sekä järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen sitä perustellusta syystä edellyttää, alueen tai paikan tai kulkuneuvon lähtöpaikan poliisilaitos voi lisäksi antaa luvan asettaa järjestyksenvalvojia poliisiin tai rajavartiolaitoksen avuksi:

- 1) terveyden- tai sosiaalihuollon toimipisteeseen koulukoteja tai lastensuojelulaitoksia lukuun ottamatta terveyden- tai sosiaalihuollon toimipisteen haltijan hakemuksesta;
 - 2) Kansaneläkelaitoksen toimipisteeseen Kansaneläkelaitoksen hakemuksesta;
 - 3) työ- ja elinkeinotoimistoon työ- ja elinkeinotoimiston hakemuksesta;
 - 4) kauppakeskukseen kauppakeskuksen haltijan hakemuksesta;
 - 5) liikenneasemalle liikenneaseman haltijan hakemuksesta;
 - 6) satamaan sataman haltijan hakemuksesta;
 - 7) lentopaikkaan lentopaikan haltijan hakemuksesta;
 - 8) joukkoliikenteen kulkuneuvon kulkuneuvon haltijan hakemuksesta; tai
 - 9) kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetussa laissa (746/2011) tarkoitettuun vastaanotto- ja järjestelykeskukseen keskuksen haltijan tai Maahanmuuttoviraston hakemuksesta.
-

Valiokunnan mietintö HaVM 19/2016 vp

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä _____ kuuta 20 ____.

Helsingissä 9.11.2016

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Juho Eerola ps
varapuheenjohtaja Timo V. Korhonen kesk
jäsen Elsi Katainen kesk
jäsen Sirpa Paatero sd
jäsen Juha Pylväs kesk
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Vesa-Matti Saarakkala ps
jäsen Matti Semi vas
jäsen Mari-Leena Talvitie kok
varajäsen Pertti Hakanen kesk
varajäsen Reijo Hongisto ps
varajäsen Toimi Kankaanniemi ps

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

eduskuntasihteeri Henri Helo