

30.9.2009

Dnro 1640/4/08

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Jukka Lindstedt

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Mikko Eteläpää

PUTKAVARTIOINNIN ULKOISTAMINEN YKSITYISELLE VARTIOINTILIIKKEELLE ON KYSEENALAISTA

1 KANTELU

Kantelija pyysi 8.5.2008 eduskunnan oikeusasiamiehelle osoittamassaan kirjeessä oikeusasiamiestä tutkimaan silloisen Lieksan kihlakunnan poliisilaitoksen päihtyneiden säilytystilan olosuhteita. Kirjoituksessa arvosteltiin säilytystilan hygieniavarusteita ja sitä, että vartiointia säilytysuojassa hoitaa ostopalveluna yksityinen vartiointiliike. Kirjoituksesta sai myös sen kuvan, että vartiointiliikkeen henkilöstö ei olisi kaiken aikaa paikalla.

Kantelijan kirjoituksen johdosta pyysin sisäasiainministeriön poliisiosastoa toimittamaan kantelun tutkimiseksi tarvittavan selvityksen ja antamaan lausuntonsa asiassa.

Selvityksessä ja lausunnossa pyysin kiinnittämään huomiota erityisesti

1. arvosteluun, joka kohdistui Lieksan kihlakunnan poliisilaitoksen säilytystilan hygieniavarusteisiin,
2. siihen kirjoituksessa esitettyyn, että Lieksan poliisilaitoksen säilytysuojassa vartija ei olisi kaiken aikaa tavoitettavissa,
3. arvosteluun, joka kohdistuu yksityisen vartiointiliikkeen käyttöön Lieksan kihlakunnan poliisilaitoksessa. Tältä osin
 - pyysin selvitystä niistä tehtävistä, joita yksityisen vartiointiliikkeen vartijalle kuuluu ja hänen tehtäväkseen voi tulla,
 - pyysin arvioimaan näitä tehtäviä erityisesti siltä kannalta, kuuluuko yksityisen vartiointiliikkeen vartijalle sellaisia tehtäviä, joita perustuslain 124 §:ssä tarkoitetaan,
 - pyysin arvioimaan näitä tehtäviä myös poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta annetun lain 15 luvun näkökulmasta; kuka voi käyttää luvussa mainittuja voimakeinoja?
4. Kirjoituksessa esitettiin epäily, että mahdollisesti myös muualla käytettäisiin yksityisiä vartiointiliikkeitä poliisilaitoksen säilytystilan vartioinnissa. Pyysin ministeriöltä selvitystä siitä, kuinka yleistä yksityisten vartiointiliikkeiden käyttö valtakunnallisesti näissä tehtävissä on ja minkälaisia tehtäviä näille on annettu ottaen huomioon edellä kohdassa 3 esille nostamani seikat.

2 SELVITYS

Lieksan kihlakunnan poliisilaitos antoi asiassa selvityksensä, johon sisäasiainministeriön poliisiosasto, sisäasiainministeriön poliisiosaston poliisitoimintayksikkö ja Itä-Suomen lääninhallituksen

poliisiosasto antoivat lausuntonsa.

3 RATKAISU

3.1

Asian arvioinnissa huomioon otettavia oikeusohjeita

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta annetun lain (ns. putkalaki) 3 luvun 3 §:n 1 momentin mukaan vapautensa menettäneiden käytössä tulee olla asianmukaiset majoitus- ja peseytymistilat. Pykälän 3 momentin mukaan vapautensa menettäneen on huolehdittava omasta puhtaudesta ja sellinsä siisteydestä.

Putkalain 9 luvun 1 §:n mukaan vapautensa menettäneitä ja säilytystilaa on valvottava siten kuin vapauteen kohdistuvan toimenpiteen tarkoitus, säilytystilan järjestys, säilytystilassa pitämisen varmuus, karkaamisen tai säilytystilasta luvatta poistumisen estäminen, vapautensa menettäneiden ja muiden henkilöiden turvallisuus ja rikoksen estäminen edellyttävät. Säilytystilassa on oltava turvallisuuden edellyttämät hälytys- ja muut tekniset turvajärjestelmät.

Putkalain 15 luvun 2 §:ssä säädetään voimakeinojen käytöstä. Lainkohta kokonaisuudessaan kuuluu:

"Vartijalla on virkatehtävää suorittaessaan oikeus säilytystilassa, sen alueella ja välittömässä läheisyydessä, vapautensa menettäneen kuljetuksen aikana sekä poliisin valvomassa toiminnassa käyttää voimakeinoja:

- 1) vapautensa menettäneen karkaamisen tai luvatta poistumisen estämiseksi, vastarinnan murtamiseksi ja 9 ja 11 luvussa tarkoitetun valvonta-, tarkastus- ja turvaamistoimenpiteen suorittamiseksi;
- 2) 10 luvussa tarkoitetun säilytystilaan pääsyn estämiseksi, esineiden ja tavaroiden haltuun ottamiseksi sekä säilytystilasta ja sen alueelta poistamiseksi; sekä
- 3) henkeen tai terveyteen kohdistuvan rikoksen taikka muun henkilön terveyttä vaarantavan teon taikka tapahtuman uhatessa luvattoman pääsyn estämiseksi, esteen poistamiseksi tai kulkuneuvon pysäyttämiseksi.

Voimakeinojen on oltava tarpeellisia ja olosuhteisiin nähden puolustettavia. Puolustettavuutta arvioitaessa on otettava huomioon tehtävän tärkeys ja kiireellisyys, vastarinnan vaarallisuus, käytettävissä olevat voimavarat sekä muut tilanteen kokonaisarvosteluun vaikuttavat seikat.

Voimankäyttövälineitä saa käyttää ainoastaan asianmukaisen koulutuksen saanut virkamies. Toimenpiteen syy ja kesto on kirjattava.

Sillä, joka 1 momentissa tarkoitetun virkamiehen pyynnöstä tai suostumuksella tilapäisesti avustaa virkamiestä tilanteessa, jossa on välttämätöntä turvautua sivullisen voimakeinoapuun tämän pykälän mukaisen erittäin tärkeän ja kiireellisen virkatehtävän suorittamisessa, on oikeus mainitun virkamiehen ohjauksessa sellaisten välttämättömien voimakeinojen käyttämiseen, joita voidaan olosuhteisiin nähden pitää puolustettavina."

Rikoslain 4 luvun 6 §:n 1 momentin mukaan oikeudesta käyttää voimakeinoja virkatehtävien hoi-

tamiseksi tai muun siihen rinnastettavan syyn vuoksi sekä oikeudesta avustaa järjestystä ylläpitämään asetettuja henkilöitä säädetään erikseen lailla.

3.2

Saatu selvitys

Poliisilaitoksen selvitys

Lieksan kihlakunnan poliisilaitoksen selvityksen mukaan wc-paperirullat on jouduttu ottamaan pois päihtyneiden säilytystiloista, koska asiakkaat tunkevat rullia viemäriin tukkien sen. Ongelmaa on ollut toistuvasti. Rullien sijasta säilytystiloihin on varattu paperia, jota on aina saatavissa lisää vartijalta tai poliisipartiolta pyydettyäessä.

Selvityksen mukaan Lieksan kihlakunnan poliisilaitos on tehnyt vartiointisopimuksen 13.5.1997 yksityisen vartiointiliikkeen kanssa. Sopimus kattaa klo 19–07 välisen ajan lukuun ottamatta perjantain ja lauantain välistä yötä, jolloin vartiointin hoitaa poliisiasemalle sijoitettu poliisimies. Sopimuksen ulkopuolisena aikana vartiointi hoidetaan poliisilaitoksen oman henkilöstön toimesta. Sopimuksen mukaan vartijalla on mahdollisuus poistua asemalta kahdesti enintään tunniksi, jolloin paikalla on ohjeiden mukaan poliisipartio. Mikäli vartijan poistumisen aikana poliisipartiolle tulee kiireellinen hälytystehtävä tai jos kyseessä on ns. yhteistoimintayö (jolloin Lieksassa ei ole poliisipartiota), on mahdollista, että poliisiasemalla ei ole tuntiin henkilökuntaa, vaikka säilössä olisi joku säilytettävänä. Selvityksen mukaan asiakkaan turvallisuus on tällöin varmistettu siten, että säilytystilan oven vieressä on hälytysnappi, joka hälyttää poliisin kenttäjohtajan puhelimeen, jolloin kenttäjohtaja järjestää vartijan tai poliisipartion tarkistamaan tilanteen. Lisäksi jokaisessa säilytyshuoneessa on automaattinen palohälytysjärjestelmä, joka hälyttää kenttäjohtajan puhelimeen. Myös eräissä muissa tilanteissa on mahdollista, että poliisiasemalla ei ole paikalla ketään henkilökuntaan kuuluvaa. Ohjeiden mukaan tehtävän kestäessä yli tunnin paikalle hankitaan vartija.

Mitä tulee yksityisen vartiointiliikkeen käyttämiseen perustuslain 124 §:n näkökulmasta, poliisilaitoksen selvityksen mukaan merkittävää on se, että vartija ei tee minkäänlaisia asiakasta koskevia päätöksiä. Vartijan rooli on poliisia avustava. Poliisi tekee aina päätökset asiakkaan säilöönottamisesta, vapauttamisesta, ruoka- ja lääkehuollosta, tapaamisista, ulkoiluttamisesta ja suihkussa käymisestä. Mikäli vartija havaitsee säilytettävän terveydentilassa poikkeavia muutoksia, hän ilmoittaa niistä kenttäjohtajalle, joka arvioi ja ratkaisee tilanteen edellyttämät toimenpiteet. Vartijalla on itsenäinen toimimisoikeus ja -velvollisuus vain pakkotilaa lähenevissä tilanteissa, jolloin silloinkin toimitaan asiakkaan edun mukaisesti hänen turvallisuutensa takaamiseksi. Tällaisia tilanteita on selvityksen mukaan esimerkiksi sairauton hälyttäminen sairauskohtauksen yhteydessä tai tulipalotilanne, jolloin vartija on velvollinen siirtämään asiakkaan turvaan, taikka säilöön otettujen keskinäinen väkivaltatilanne.

Voimakeinojen käyttämisestä päättää ja vastaa käytännössä aina poliisimies ja vartija voi joutua käyttämään voimakeinoja poliisimiehen kanssa, mutta poliisimiehen vastuulla ja valvonnassa. Selvityksen mukaan eräissä tilanteissa voi tosin tulla kysymykseen myös vartijan itsenäinen voimakeinojen käyttäminen, muun muassa edellisessä kappaleessa mainituissa tilanteissa ja mahdollisissa pakenemistilanteissa.

Lieksan kihlakunnan poliisilaitoksen selvityksen liitteenä on poliisilaitoksen ja yksityisen vartiointiliikkeen välinen, 15.2.2008 tarkistettu sopimus. Sopimuksen mukaan vartijan tehtäviin kuuluu muun muassa:

"2. Ottaa pois säilöissäpidon ajaksi kaikki esineet, joilla säilössä pidettävä voi vahingoittaa itseään tai joiden poisotto muutoin katsotaan tarpeelliseksi." ja
"3. Estää vartioitavan pakeneminen."

Vartijan valtuuksista ja vastuista todetaan:

"Vartijan tulee ensikädessä neuvoin, kehotuksin ja käskyin pyrkiä hoitamaan tehtäväänsä. Vartioitavan oikeuksiin ei saa puuttua enempää kuin tehtävän suorittamiseksi on tarpeen. Kohdatessaan vastarintaa tai estäessään pakenemisen, vartijalla on oikeus käyttää sellaisia voimakeinoja, joita olosuhteisiin nähden voidaan pitää puolustettavina. Rikoslaisissa määrätyistä käytettävissä olevista keinoista on valittava lievin mahdollinen."

Itä-Suomen lääninhallituksen poliisiosasto

Lääninhallituksen poliisiosaston lausunnosta ilmenee, että läänissä on vapautensa menettäneiden vartiointia toteutettu ostopalveluna 1.6.1995 alkaen muutamissa poliisilaitoksissa. Vartioinnin ostopalveluita on käsitelty vuosittain poliisin ylijohdon ja lääninjohdon välisissä tuloskeskusteluissa ja yhteisesti on katsottu, että ostopalvelujen käyttämiselle ei ainakaan selkeästi ole lainsäädännöllisiä esteitä ja että ostopalvelukäytäntöä on toistaiseksi voitu jatkaa. Vartiointisopimuksiin on kirjattu ostopalveluvartijoiden tehtävät, valtuudet, vastuut ja muut tehtävän hoitamiseksi tarpeelliset seikat. Oleellista sopimuksissa on se, että vartioinnin johto- ja valvontavastuu on aina poliisilaitoksella ja poliisimiehellä, ja poliisimies tekee aina asiakasta koskevat asiakkaan oikeusturvan kannalta tärkeimmät päätökset.

Vartioinnin järjestelyt ostopalveluina ovat olleet sekä taloudellisesti että toiminnallisesti onnistunut ratkaisu. Ostopalveluista luopuminen vaatisi lausunnon mukaan (lausunto annettu 8.8.2008) ainakin 15 vartijan viran perustamista.

Itä-Suomen poliisin lääninjohto on hakemuksesta myöntänyt erityiset poliisivaltuudet Outokummussa ja Nurmeksessa toimiville ostopalveluvartijoille. Lausunnon mukaan se, vaatiiko ostopalveluvartija erityiset poliisivaltuudet, on jossain määrin epäselvä ja vaatisi yksiselitteisen ratkaisun.

Sisäasiainministeriön poliisiosaston poliisitoimintayksikkö

Poliisitoimintayksikkö ei näe estettä vartioimisliikkeen kanssa tehtäville vartioimissopimuksille edellyttäen, että vartiointi on ainoastaan säilöön otettujen henkilöiden turvallisuuden varmistamista eikä sisällä minkäänlaista julkisen vallan käyttöä. Poliisitoimintayksikkö pitää yksityisen vartioimisliikkeen vartijan läsnäoloa säilytystiloissa tietyissä tapauksissa parempana kuin erilaisia etävalvontavaihtoehtoja.

Sisäasiainministeriön poliisiosasto

Sisäasiainministeriön poliisiosasto toteaa lausunnossaan, että poliisi ei voi ulkoistaa kokonaisvastuutaan säilyttämiensä henkilöiden kohtelusta ja putkalain 1 luvun 3 §:ssä tarkoitetusta säilytysvarmuudesta, säilytystilan järjestyksen säilymisestä sekä vapautensa menettäneiden ja muiden henkilöiden turvallisuudesta. Viranomaisten säilyttämien henkilöiden kohtelu kattaa laajan skaalan tarkastus- ja turvaamistoimenpiteiden kaltaisesta julkisen vallan käytöstä perus- ja terveydenhuollon käytännön toteuttamiseen liittyvään tosiasialliseen toimintaan. Julkisen vallan käytön ja tosiasiallisen toiminnan välinen tarkka rajanveto on tulkinnanvaraista.

Perustuslain 124 §:stä johtuen poliisi voi lähtökohtaisesti ulkoistaa muita kuin julkisia hallintotehtäviään. Esimerkiksi poliisilain 22 b §:n 4 momentista seuraa, että poliisin toimitilojen turvatarkastuk-

set voidaan toteuttaa ostopalveluin; sen sijaan valtuudet voimakeinojen käyttöön turvatarkastuksessa on vain virkamiehellä. Muiden (kuin poliisin) omaisuuden tai muiden henkilöiden turvaaminen kuuluu poliisin lakisääteisiin yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisen sekä rikostorjuntatehtäviin, joita poliisi voi ulkoistaa vain perustuslain 124 §:n asettamissa rajoissa.

Jos poliisin säilyttämien henkilöiden kohteluun sisältyvään tosiasialliseen toimintaan liittyviä tehtäviä on ulkoistettu, on lausunnon mukaan näitä tehtäviä hoitavalla henkilöllä käytössään jokamiehen valtuudet, muun muassa hätävarjelu- ja jokamiehen kiinniotto-oikeus. Yksittäistapauksessa tällainen henkilö voi avustaa poliisimiestä poliisilain 27 §:n 3 momentissa ja 46 §:ssä tarkoitetulla tavalla.

Poliisiosaston mukaan lähtökohtaisesti ei liene estettä sille, että julkisen vallan käytöstä erikseen säätäminen perustetaan poliisilain 8 §:ssä tarkoitettujen poliisivaltuuksien varaan. Tarvittavien toimivaltuuksien tulisi kuitenkin pääsääntöisesti perustua nimenomaiseen sääntelyyn, koska voimakeinojen käyttämisen lisäksi joitakin muitakin vapautensa menettäneeseen henkilöön kohdistettavia toimenpiteitä voidaan pitää niin merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältävinä, että niiden itsenäistä toteuttamista ei voida perustaa muun kuin virkamiehen erityisiin poliisivaltuuksiin.

Lausunnossa korostetaan, että poliisin säilyttämien henkilöiden kohteluun liittyviä tehtäviä ulkoistettaessa tulee toiminta joka tapauksessa järjestää siten, että merkittävää julkista valtaa käyttävät vain virkamiehet ja muiltakin osin toiminta tapahtuu virkamiesten jatkuvan valvonnan alaisuudessa.

3.3

Ratkaisu

3.3.1

Muun kuin poliisin henkilöstöön kuuluvan vartijan käyttö

Julkinen hallintotehtävä

Perustuslain 124 §:ssä säädetään julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Säännöksen mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Julkisen hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle rajoittaa myös pykälän viimeinen virke, jonka mukaan merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Hallituksen esityksessä Suomen uudeksi perustuslaiksi (HE 1/1998 vp s. 179) todetaan 124 §:stä, että ehdotettu säännös olisi perustuslaissa uusi. Sen tarkoituksena on rajoittaa julkisten hallintotehtävien osoittamista varsinaisen virkakoneiston ulkopuolelle. Perustuslakivaliokunta oli jo 1.3.2000 asti voimassa olleen hallitusmuodon 1, 2 ja 84 §:ään sekä hallinnon lainalaisuuden vaatimukseen ja virkavastuuseen liittyviin näkökohtiin tukeutumalla johtanut niin sanotun valtiosääntöoikeudellisen virkamieshallintoperiaatteen, jonka mukaan julkista valtaa voivat Suomessa käyttää vain viranomaiset ja viranomaisten nimissä laillisesti virkoihinsa nimitetyt virkamiehet (PeVL 4/1989 vp, 37/1992 vp, 1, 7 ja 15/1994 vp). Toisaalta valiokunta on lähtenyt siitä, ettei virkamieshallintoperiaate merkitse ehdotonta estettä antaa julkista valtaa ja julkista tehtävää rajoitetusti muille kuin viranomaisille kuten valtion liikelaitoksille ja yksityisoikeudellisille yhteisöille. Tällöin valiokunta on kuitenkin edellyttänyt, että tehtävien hoitamisesta ja siinä noudatettavasta menettelystä annetaan riittävän yksityiskohtaiset säännökset, että oikeusturvanäkökohdat otetaan huomioon ja että julkisia tehtäviä hoitavat kuuluvat rikosoikeudellisen virkavastuun piiriin.

Hallituksen esityksen mukaan julkisella hallintotehtävällä viitataan tässä yhteydessä verraten laajaan hallinnollisten tehtävien kokonaisuuteen, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä. Lainsäädäntö- tai tuomiovallan käyttöä sen sijaan ei voitaisi pitää säännöksessä tarkoitettuna hallintotehtävänä. Ehdotettu pykälä kattaisi sekä viranomaisille nykyisin kuuluvien tehtävien siirtämisen että hallintoon luettavien uusien tehtävien antamisen muille kuin viranomaisille. Esityksen perusteluista ilmenee edelleen, että säännös ei koske vain yksilön tai yhteisön oikeuksia koskevaa päätöksentekoa, vaan myös julkisten palvelutehtävien hoitamista sekä palveluiden tuottamiseen liittyviä tehtäviä. Hallintotehtävän luonteella on merkitystä siinä, voidaanko tehtävä antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla vai voidaanko siitä säätää tai päättää myös lain nojalla. Vastaavasti tarkoituksenmukaisuusvaatimus sekä oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimukset täytyvät palveluiden tuottamiseen liittyvien tehtävien kohdalla helpommin kuin päätöksenteon kohdalla.

"Julkinen hallintotehtävä" on em. perusteella osin täsmentymätön käsite, mutta hallituksen esityksessä todettu viittaa siihen, että käsite on tarkoitettu tulkittavaksi laajasti. Julkinen hallintotehtävä -käsitteen ydinalueen voi katsoa koostuvan perinteisistä hallinnolliseen sääntelyyn ja toimeenpanovallan käyttöön liittyvistä viranomaistehtävistä, kuten hallintopäätösten tekemisestä sekä yksityisten asemaan kohdistuvan määräys- ja käskyvallan käyttämisestä (Marietta Keravuori-Rusanen: Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä, s. 160–163). Jotta esimerkiksi vartiointiin liittyvissä tehtävissä ei olisi kyse julkisesta hallintotehtävästä, vartioimistehtävään osallistuvalla henkilöllä ei voi olla oikeutta jokamiehen oikeuksia laajempien toimivaltuuksien käyttämiseen, vaan tilanteen niin vaatiessa paikalle on kutsuttava poliisi (Keravuori-Rusanen: m.t., s. 260).

Toisaalla on katsottu, että julkisilla hallintotehtävillä tarkoitetaan suunnilleen samaa kuin viranomaistehtävillä (Kulla: Hallintomenettelyn perusteet, s. 42).

"Julkinen hallintotehtävä" eräissä tapauksissa

Eduskunnan perustuslakivaliokunta katsoi järjestyslakia koskevaan hallituksen esitykseen (HE 20/2002 vp) antamassaan lausunnossa (PeVL 20/2002 vp), että järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen on selvästi perustuslain 124 §:ssä tarkoitettu julkinen hallintotehtävä. Edelleen valiokunta totesi, että vastuun yleisestä järjestyksestä ja turvallisuudesta tulee kuulua poliisille ja muille viranomaisille, minkä vuoksi vartioimisliikkeiden palveluksessa olevien järjestyksenvälvojen osuuden tässä toiminnassa (tarkoittaa järjestyksenvälvontaa) pitää jäädä vain avustavaksi ja täydentäväksi. Hallituksen esityksessä ehdotettu paikalta poistamisvalta olisi perustuslakivaliokunnan mukaan tarkoittanut poliisin toimivaltuuksille hyvin ominaisen, yksittäistapauksessa jokaista velvoittavan käskyvallan perustamista järjestyksenvälvojalta, mitä ei voida säätää tavallisessa laissa.

Yksityisiä turvallisuuspalveluita koskevaan lakiesitykseen (HE 69/2001 vp) antamassaan lausunnossa (PeVL 28/2001 vp) perustuslakivaliokunta piti kiistattomana, että kun otetaan huomioon vartijoiden toimivaltuudet, erityisesti niiden ulottuminen julkisrauhan suojaamiin vartioimisalueisiin, vartioimisliiketoimintaa on sitä kokonaisuutena arvioiden pidettävä perustuslaissa tarkoitettuna julkisena hallintotehtävänä.

Putkalakia koskevaan hallituksen esitykseen (HE 90/2005 vp) antamassaan lausunnossa (PeVL 21/2006 vp) perustuslakivaliokunta korosti "hyvän hallinnon takeiden näkökulmasta yleisemminkin sitä, että hallintolakia sovelletaan myös vapautensa menettäneitä ehdotetun lain nojalla säilyttävien viranomaisten muihin toimenpiteisiin kuin esitutkintaan ja poliisitutkintaan, jollei laissa ole siitä poikkeavia säännöksiä". Edelleen perustuslakivaliokunta totesi lakiehdotuksesta käyvän yksityis-

kohtaisella tarkkuudella ilmi sen virkamiehen tai virkamiestason, joka voi käyttää perusoikeuksien kannalta merkityksellistä toimivaltaa.

Perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuna julkisen hallintotehtävän siirtämisenä on pidetty muun muassa muuttoilmoitusten vastaanottamista muualla kuin maistraatissa. Hallintovaliokunta totesi kotikuntalakiä koskevaan hallituksen esitykseen (HE 67/2004 vp) antamassaan mietinnössä (HaVM 12/2004 vp), että siirrettäessä muuttoilmoitusten vastaanottamiseen liittyviä tehtäviä muille kuin viranomaisille ei siirretä yksilön perusoikeuksien toteutumisen kannalta merkityksellistä päätösvaltaa. Valiokunta korosti kuitenkin, että hyvän hallinnon takeet on aina turvattava hallintotehtäviä hoidettaessa. Esityksessä ehdotettiin, että ilmoitusten vastaanottotehtäviä muualla kuin viranomaisissa hoitavat toimivat tässä tehtävässä virkavastuulla. Lisäksi lakiehdotuksessa ehdotettiin säädettäväksi, että mainittuja tehtäviä hoidettaessa on noudatettava yleishallinto-oikeudellisia säädöksiä.

Apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläinen on Ajoneuvohallintokeskuksen ajoneuvoverotusta koskevan puhelinneuvonnan ulkoistamista koskevassa päätöksessään (3.11.2005, 1806/2/05) todennut:

"Ajoneuvohallintokeskus on ajoneuvoverolaisissa säädetty viranomainen, jolle kuuluu veronkanto ja muu verotukseen liittyvistä toimenpiteistä huolehtiminen. Hallintolain 8 § velvoittaa Ajoneuvohallintokeskusta antamaan asiakkaan laissa säädetyn ajoneuvoverovelvollisuuden täyttämiseen liittyvää neuvontaa, jota täydentää velvollisuus vastata asiointia koskeviin kysymyksiin. Tämä Ajoneuvohallintokeskukselle veroviranomaisena kuuluva neuvontavelvollisuus on perustuslain 124 §:ssä tarkoitettu julkinen hallintotehtävä. Ajoneuvohallintokeskuksella ei ole ollut lakiin perustuvaa toimivaltaa siirtää sille lain mukaan kuuluvia neuvontatehtäviä yksityisen yrityksen hoidettavaksi. Menettely on siten ollut perustuslain 124 §:n vastainen."

Olen todennut Metsälän vastaanottokeskuksen vartiointipalvelua koskevassa päätöksessäni (10.2.2009, 1450/2/07) muun muassa seuraavaa:

"Pidän...ongelmallisena ja jopa lain vastaisena tilanteena sitä, että Metsälän vastaanottokeskuksen säilöönottoyksikön tosiasiallisia valvontatehtäviä, jotka liittyvät esimerkiksi säilöönottoyksiköstä karkaamiseen, on siirretty vartiointisopimuksella vartiointiliike (---):lle. Käytännössä yksikön valvontaa esimerkiksi öiseen aikaan hoitaa tällä hetkellä yksityinen vartiointiliike, vaikka valvontatehtäviä hoitavien henkilöiden tulee säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta annetun lain 36 §:n nojalla olla virkasuhteisia. Tätä vaatimusta ei voi sivuuttaa siten, että vartiointiin todetaan olevan esimerkiksi 'ohjaajavetoista' tai että vartijoiden käyttö olisi vain 'tukitoimintaa'.

Jos turvapaikanhakija pyrkisi luvattomasti poistumaan säilöönottoyksiköstä esimerkiksi yöllä, voi helposti syntyä tilanne, jossa poistumisen estäminen ei ole enää luonteeltaan ennaltaehkäisevää tai yleistä turvallisuutta ylläpitävää toimintaa, vaan nimenomaan edellyttäisi lain sallimien voimakeinojen käyttämistä. Vartioliikkeen vartijoilla ei nähdäkseni olisi käytännössä tällaisessa tilanteessa säilöönottolain nojalla oikeutta voimakeinoja käyttäen estää turvapaikanhakijoita poistumasta yksiköstä.

Ei voine myöskään ajatella, että tällainen merkittävä julkisen vallan käyttö perustuisi jokamiehen kiinniotto-oikeuteen, varsinkin kun näyttäisi olevan tulkinnanvaraista, voidaanko rikoslain vangin karkaamista koskevaa pykälää soveltaa säilöönottoyksikköön. Siten esiin nousee myös kysymys säilöönottoyksikössä pidettävien henkilöiden aseman epäselvyydestä suhteessa rikoslaisissa oleviin vankeja koskeviin rangaistussäännöksiin."

Kuten edellä olevasta ilmenee, on vastaanottokeskuksessa valvontatehtäviä hoitavan henkilökun-

nan oltava lain mukaan virkasuhteisia. Hallituksen esityksessä eduskunnalle laiksi säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä sekä laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta (HE 192/2001 vp) korostetaan, että säilöön otettujen kohtelun ja säilöönottoyksikössä pitämisen voidaan katsoa sisältävän merkittävää julkisen vallan käyttöä ja että tämän johdosta ohjaus- ja valvontatehtävissä toimivien henkilöiden tulisi vastuukysymysten vuoksi olla virkasuhteisia.

Onko poliisin säilytysuojan vartiointi julkinen hallintotehtävä, jonka antamisesta yksityiselle tulisi säätää lailla?

Ottaen huomioon edellisessä jaksossa selostamistani perustuslakivaliokunnan lausumista ilmenevät periaatteet, oikeuskirjallisuuden kannanotot sekä laillisuusvalvontakäytäntö, pidän ilmeisenä, että käsillä olevassa yksityisen vartiointiliikkeen poliisilaitoksen säilytys- ja vastaanottotiloissa suorittamassa vartioinnissa on ainakin osin kysymys perustuslain 124 §:ssä tarkoitettusta julkisesta hallintotehtävästä, joka voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla.

Perustelen näkemystäni seuraavasti.

Sopimuksen perusteella yksityisen vartiointiliikkeen vartija vastaa osaltaan järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisestä poliisilaitoksen säilytys- ja valvontatiloissa, jotka ovat julkisrauhan suojaamia alueita (vrt. PeVL 28/2001 vp ja PeVL 20/2002 vp edellä).

Sopimuksen perusteella vartijan yhtenä tehtävänä on ottaa pois säilöissä ajaksi vaaralliset esineet. Tämän velvollisuuden toimeenpano on sopimuksessa jätetty tarkemmin kuvaamatta. Esineiden poisottaminen voi käsitykseni mukaan lähentyä esimerkiksi pakkokeinolaissa kuvattua henkilöntarkastusta (sen tutkiminen, mitä tarkastettavalla on vaatteissaan tai muutoin yllään) tai esimerkiksi yksityisille vartijoille lailla rajoitetusti uskottua toimivaltaa turvallisuustarkastuksen suorittamiseen (laki yksityisistä turvallisuuspalveluista 28 §). Säilytettävään kohdistuvat toimet voivat sopimuksen perusteella kohdistua perusoikeutena turvattuihin henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja omaisuudensuojaan.

Perustuslakivaliokunta on putkalakiehdotusta koskevassa lausunnossaan (PeVL 21/2006 vp) korostanut hyvän hallinnon takeita ja sitä, että hallintolakia sovelletaan vapautensa menettäneitä säilyttävien viranomaisten toimenpiteisiin, jollei laissa ole muuta säädetty. Tämän johdosta ja kun perustuslain 124 §:n soveltamisen kannalta merkityksellistä ovat edellä kerrotuin tavoin myös julkisten palvelutehtävien hoitaminen sekä palveluiden tuottamiseen liittyvät tehtävät, pidän mahdollisena, että tässä tarkoitettu yksityisen vartijan käyttö on tästäkin näkökulmasta "julkinen hallintotehtävä", koska kysymyksessä olevan sopimuksen mukaan vartijan tehtäviin kuuluu muun muassa vartioitavan ruoka- ja lääkehuollon järjestäminen sekä henkilökohtaisen hygienian hoitaminen poliisin ohjeiden mukaan taikka vuodevaatteiden luovutus.

Vaikka putkalaista puuttuu selkeä säännös, jolla määrättäisiin, että poliisin säilyttämien henkilöiden valvontatehtävissä toimivien henkilöiden tulisi olla virkasuhteisia, on asian arvioinnin kannalta merkityksellistä seuraava putkalakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 90/2005 vp, s. 42) lausuttu:

"Poliisin palveluksessa olevien vartijoiden asemaa ja toimivaltuuksia ei ole säännelty lain tasolla. Vartijoiden ja vapautensa menettäneiden oikeusturvan kannalta ei voida pitää hyväksyttävänä nykyistä tilannetta, jossa kunkin vartijan toimivaltuudet määräytyvät sisäasiainministeriön ohjeen tasoisena normin tai yksittäistä vartijaa koskevan sisäasiainministeriön tekemän päätöksen perusteella. Koska poliisin säilytystiloissa toimivat vartijan muodostavat ammattiryhmän, jonka tehtävät ja asema ovat olennaisilta osiltaan samanlaisia siitä riippumatta, minkä poliisiyksikön palveluksessa vartija on, tulisi kaikkien vartijoiden toimivaltuuksien mää-

räytyä lain tasolla. Erityinen tarve lain tasolla tapahtuvaan sääntelyyn on voimakeinojen käytön osalta, sillä voimakeinojen käyttö puuttuu voimakkaasti vapautensa menettäneiden oikeuksiin."

Näyttää siltä, että hallituksen esityksessä on lähdetty siitä, että vartija on "poliisiyksikön palveluksessa" ja että kaikki vartijan toimivaltuudet määräytyisivät lain tasolla.

Putkakuolemien tutkintaa ja vapautensa menettäneiden valvontaa koskeneessa päätöksessään (18.12.2003, 2865/2/00) apulaisoikeusasiamies Ilkka Rautio lausui:

"Tässä yhteydessä totean myös, että saadun selvityksen mukaan neljässä Itä-Suomen läänin kihlakunnassa vapautensa menettäneiden valvontaa hoitaa osan aikaa yksityinen vartiointiliike. Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle. Käsitykseni mukaan on tulkinnanvaraista, onko puheena olevan kaltainen, selvityksen mukaan paikallisen poliisilaitoksen ja vartiointiliikkeen sopimukseen perustuva järjestely sopusoinnussa perustuslain kanssa. Tämäkin kysymys tulisi viimeistään putkalain käsittelyn yhteydessä selvittää."

Nyt käsillä oleva, 1.3.2000 voimaan tullut perustuslain 124 §:n ilmentämä virkamieshallintoperiaatteen ja vartiointitehtävän yksityistämisen välinen mahdollinen ristiriita oli siten jo tuossa vaiheessa tiedossa, mutta asiaan toivottiin lainsäätäjän kannanottoa, koska tiedossa oli, että poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta oli valmisteilla uusi laki. Valitettavasti lakia säädettäessä tämä kysymys ei näytä tulleen esille muulla tavoin kuin lakiehdotuksen II käsittelyssä, jossa kansanedustaja Lauri Kähkönen totesi:

"Mutta, arvoisa puhemies, tällä hetkellähän toimitaan tavallaan tässä putkavalvonnassa harmaalla alueella, käyttäisin tätä sanaa, eli yleistä on tällainen sopimusperusteinen, yksityinen vartiointipalvelu, ja nyt tähän asiaan pitäisi saada selkeys. Eli puheenvuoron ennen kaikkea pyysin sen takia, että haluan kiirehtiä sisäasiainministeriötä, että sieltä tuotaisiin aivan oma esitys tästä, miten niin sanottu putkavalvonta hoidetaan. Tällä hetkellä poliisien resurssit eivät riitä siihen, että he todella sen hoitaisivat, vaan hyvin monessa kihlakunnassa tämän hoitaa yksityinen vartiointipalvelu."

Voimakeinojen käytöstä

Sopimuksen mukaan vartijan on estettävä vartioitavan pakeneminen. Kohdatessaan vastarintaa tai estäessään pakenemisen vartijalla on oikeus käyttää sellaisia voimakeinoja, joita olosuhteisiin nähden voidaan pitää puolustettavina. Putkalain 15 luvun 2 §:n perusteella laissa tarkoitettuja voimakeinoja saa käyttää vain virkasuhteessa oleva vartija. Rikoslain 4 luvun 6 §:n 1 momentin mukaan oikeudesta käyttää voimakeinoja virkatehtävän hoitamiseksi tai muun siihen rinnastettavan syyn vuoksi säädetään erikseen lailla.

Rikoslain yleisiä oppeja koskevassa hallituksen esityksessä (HE 44/2002 vp) 4 luvun 6 §:n 1 momentista todettiin muun muassa seuraavaa:

"Voimassa olevan lain mukaisen niin sanotun jokamiehen voimankäyttöoikeuden rajat ovat jossain määrin epäselvät. Uudistuksella selkeytetään tilannetta siten, että viranomaista tai vastaavaa avustavan sivullisen oikeus voimakeinojen käyttöön edellyttäisi aina eri säännöksiä."

Virkatehtävällä tarkoitetaan virkasuhteeseen liittyvää tehtävää. Voimakeinojen käyttötarve saattaa olla myös henkilöillä, jotka eivät ole valtioon virkasuhteessa. Näissä tilanteissa ei kyse myöskään ole varsinaisista virkatehtävistä (esimerkkinä huvitilaisuuksien järjestysmiehet, ilma-alusten ja laivojen kapteenit, vartijat sekä jokamiehen kiinniotto-oikeutta käyttävät sivulliset). Näiden tilanteiden varalta säädetään, että oikeus voimakeinojen käyttöön voidaan myöntää myös virkatehtäviin rinnastettavan syyn nojalla. Tyypillinen virkatehtävään rinnastettava tehtävä on järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen ja turvaaminen, tehtävä joka luonteensa puolesta kuuluu valtiolle, mutta jonka hoitaminen aika ajoin on annettu myös muiden kuin viranomaisten huolehdittavaksi. Voimakeinojen käyttöoikeus edellyttää kuitenkin aina lain suomaa tarkempaa valtuutusta."

Se, mitä käsillä olevaan sopimukseen on kirjattu vartijan toimivaltuuksista ja vastuista, viittaa käsitykseni mukaan rikoslain 4 luvussa säädettyihin oikeuttamisperusteisiin ja pakkokeinolain jokamiehen kiinniotto-oikeutta ja itseapua koskevaan sääntelyyn. Vaikka viittauksella onkin tarkoitettu viitattavan vain samanlaisiin oikeuksiin kuin periaatteessa kenellä tahansa on, on tilanne kokonaisuudessaan käsitykseni mukaan ongelmallinen. Lausunnossaan (PeVL 28/2001 vp) yksityisistä turvallisuuspalveluista annettuun hallituksen esitykseen (HE 69/2001 vp) perustuslakivaliokunta lausui vartijan toimivaltaa koskevasta 28 §:stä seuraavaa:

"Vartijan työtehtävänä vartioimisliikkeen palveluksessa voi olla esimerkiksi omaisuuden vartioiminen ja henkilön koskemattomuuden suojaaminen. Näissä tehtävissä saattaa milloin tahansa tulla esiin tilanteita, joissa vartijan toiminta kohdistuu toiseen yksilöön tämän perusoikeuksien kannalta merkittävällä tavalla. Perusoikeusherkkien tapahtumien esiintyminen on jatkuvasti olemassa ikään kuin piilevänä mahdollisuutena vartijan työssä. Asetelma on tästä syystä täysin erilainen kuin yksityishenkilöille yleensä kuuluvan hätävarjelu- ja kiinniotto-oikeuden sääntelyssä."

Mielestäni poliisin säilytysuojassa toimivan vartijan tehtävässä on samalla tavalla perusoikeusherkkien tapahtumien esiintyminen vähintäänkin piilevänä mahdollisuutena (jo ihmisten vastentahaton säilyttäminen poliisin säilytysuojissa sinällään on perusoikeusherkkä tilanne), vaikka esimerkiksi päätökset kiinni ottamisesta ja vapauttamisesta tekevätkin poliisimiehet.

Edellä olevan perusteella on mielestäni kysymyksenalaista, voiko poliisin säilytettävänä olevaan henkilöön kohdistuva julkisen vallan käyttö perustua jokamiehen kiinniotto-oikeuteen. Rikoslain 4 luvun 6 §:n 1 momentin mukaan virkatehtävän hoitamiseen rinnastettavan syyn vuoksi käytettävien voimakeinojen tulisi perustua lain suomaan valtuutukseen. Putkalain 15 luvun 2 § säättää voimakeinojen käytön oikeuden vain virkasuhteessa olevalle ja pykälän 4 momentissa mainitut sivullisen voimakeinot on tarkoitettu vain tietyn konkreettisen virkatehtävän tilapäisluonteiseen avustamiseen.

Poliisilain 8 §:ssä säädettyt erityiset poliisivaltuudet, joita selvityksen mukaan on myönnetty joillekin yksityisten vartiointiliikkeiden poliisin säilytysuojissa työskenteleville vartijoille, eivät ratkaise voimakeinojen käyttöön liittyviä mahdollisia ongelmia, sillä pykälän 2 momentin mukaan valtuudet poliisilain mukaisten voimakeinojen käyttämiseen voidaan antaa vain nimetyille virkamiehelle.

"Lailla tai lain nojalla"

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla. Lakisääteisyysvaatimus voidaan toteuttaa kolmella tavalla: 1) julkinen hallintotehtävä annetaan suoraan lailla muulle kuin viranomaiselle; 2) lakiin sisällytetään säännös, jonka nojalla toimivaltainen viranomainen voi päättää tai sopia hallintotehtävän antamisesta viran-

omaiskoneiston ulkopuoliselle; tai 3) lakiin sisällytetään valtuutus, jonka nojalla hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle säädetään asetuksella (Keravuori-Rusanen: m.t.,s. 299).

Putkalakia koskevan hallituksen esityksen mukaan (HE 90/2005 vp, s. 1) putkalaissa säädettäisiin muun muassa "niistä toimenpiteistä, joihin *poliisin henkilökunnalla* on oikeus ryhtyä henkilön vapauden rajoittamiseksi..." ja "laissa säädettäisiin myös *poliisin palveluksessa* olevien vartijoiden asemasta, tehtävistä ja toimivaltuuksista" (kursivoinnit tässä). Näin ollen putkalaki ja siinä säädetty vartijoiden velvollisuudet ja oikeudet koskevat vain poliisin palveluksessa olevia vartijoita eli virkamiehiä.

Jotta vartijoille kuuluvia tehtäviä (joita olen edellä kerrotuin tavoin pitänyt ainakin osin "julkisena hallintotehtävänä") voitaisiin antaa poliisin henkilöstöön kuulumattomille yksityisen vartiointiliikkeen vartijoille, tulisi putkalaissa tai jossain muussa lainsäädännössä olla säännös, joka täyttäisi jonkin edellisessä kappaleessa kerrotuista kolmesta edellytyksestä. Näin ei kuitenkaan näytä olevan.

Sisäasiainministeriön poliisiosaston lausunnossa on todettu, että "poliisi voi lähtökohtaisesti ulkoistaa muita kuin julkisia hallintotehtäviään esimerkiksi hankkimalla yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 2 §:n 3 kohdassa tarkoitettuja poliisin oman omaisuuden vartioimista ja poliisin oman henkilöstön koskemattomuuden suojaamista koskevia turvallisuuspalveluja. Poliisilain 22 b §:n 4 momentista seuraa, että myös poliisin toimitilojen turvatarkastukset voidaan toteuttaa ostopalveluin." Tältä osin on todettava, että ero nyt käsillä olevaan poliisin säilytysuojan vartioimiseen on siinä, että poliisilain 22 b §:ssä on nimenomainen laissa säädetty mahdollisuus turvatarkastustehtävän antamisesta muulle kuin virkamiehelle. Samoin tuomioistuimissa suoritettavista turvatarkastuksista annetun lain 4 §:n perusteella on mahdollista antaa tehtävä muulle kuin virkamiehelle.

Putkalain 8 luvun 3 §:n mukaan säilytystilan järjestyssäännön vahvistaa ja tilojen valvonnasta ja lukittuna pitämisestä päättää kihlakunnan poliisilaitoksen poliisipäällikkö. Hallituksen esityksen mukaan kysymys olisi säilytystilan toimintojen johtamisesta, jota koskevat päätökset tekisi säilytystilaa hallinnoivan poliisilaitoksen poliisipäällikkö. Käsitakseni mukaan putkalain 8 luvun 3 § ei ole perustuslain 124 §:ssä tarkoitettu valtuutussäännös, jonka perusteella poliisipäällikkö voisi antaa julkisen hallintotehtävän yksityiselle. Putkalaissa ei ole muutakaan säännöstä, joka antaisi toimivallan siirtää julkista hallintotehtävää yksityisen hoidettavaksi.

3.3.2

Vartijan läsnäolo

Saatujen selvitysten mukaan on mahdollista, että poliisiasema on enimmillään tunnin ajan vailla henkilökuntaa, vaikka säilössä olisi joku säilytettävänä.

Putkalakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 90/2005 vp) perusteltiin ehdotettua etävalvontaa muun muassa seuraavasti (s. 20):

"Harvaan asutetuilla alueilla joudutaan poliisin kiinni ottamat vapautensa menettäneet joko kuljettamaan pitkiä matkoja ympärivuorokautisesti miehitettyjen poliisiasemien säilytystiloihin tai sijoittamaan kiinniottopaikan säilytystilaan, jolloin vapautensa menettäneen valvonnan suorittaa usein alueen ainoa poliisipartio. Jos vapautensa menettänyttä valvova partio tällöin saa välittömästi suoritettavan poliisitehtävän, joudutaan vapautensa menettänyt jättämään poliisin säilytystilaan valvonnatta ja usein ilman mahdollisuutta saada yhteyttä häntä valvoaan virkamieheen. Vapautensa menettänyt voi näissä olosuhteissa joutua olemaan valvonnatta useita tunteja. Tilanne ei ole hyväksyttävä vapautensa menettäneen perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien eikä poliisin henkilökunnan oikeusturvan kannalta. Joillakin harvaan asute-

tuilla alueilla sijaitsevilla poliisilaitoksilla on myös vartijan virka, mutta vartija tekee työnsä ennalta laaditun työvuorolistan mukaisesti. Tämän vuoksi tilanne muodostuu usein sellaiseksi, että vartija ei ole työvuorossa silloin, kun hänen valvottavanaan olevassa säilytystilassa on vapautensa menettänyt henkilö."

Perustuslakivaliokunta lausui (PeVL 21/2006 vp) etävalvontaa koskevasta ehdotuksesta muun muassa seuraavaa:

"Henkilön sulkeminen vain teknisillä laitteilla valvottuun tilaan on valiokunnan mielestä varsin ongelmallista vapautensa menettäneen henkilökohtaisen turvallisuuden kannalta. Henkilön terveydentilan tai toimintakyvyn muutokset, säilytystilassa tai sen läheisyydessä mahdollisesti sattuvat onnettomuudet ja muut vaaratilanteet samoin kuin esimerkiksi teknisten valvontalaitteiden toimivuuteen kohdistuvat epävarmuustekijät voivat ääritilanteessa vaarantaa myös lukitussa tilassa olevan oikeuden elämään. Etäällä säilytystilasta olevien viranomaisten hälyttämällä ei kaikissa tilanteissa ole mahdollista huolehtia lukitussa tilassa olevien henkilökohtaisesta turvallisuudesta.

Turvallisuusriskien merkittävyyden takia vapautensa menettänyttä henkilöä ei valiokunnan mielestä tule voida sulkea pelkästään teknisillä välineillä ehdotetulla tavalla valvottuun säilytystilaan. Tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen käyttämisen edellytyksenä näin ollen on, että 1. lakiehdotuksen 12 luvusta poistetaan säännökset etävalvonnasta."

Käsitykseni mukaan hallituksen esityksessä lähdettiin siitä, että ei ole hyväksyttävää, jos vapautensa menettänyt joutuu olemaan valvonnasta useita tunteja. Tähän nähden hallituksen esityksessä katsottiin, että etävalvontana suoritettu tekninen valvonta parantaisi tilannetta. Perustuslakivaliokunnan lausuman johdosta laissa ei kuitenkaan säädetty etävalvonnasta ja tietojeni mukaan tuossa vaiheessa käytössä olleista, vain etävalvontaan perustuvista säilytyspaikoista luovuttiin.

Jos verrataan etävalvonnasta edellä todettua siihen, että säilytettävän valvonta voi olla käytännössä tunnin sen varassa, että säilytettävä itse hälyttää paikalle poliisin (joka ilmeisesti voi olla varsin kaukanakin säilytyspaikasta poliisitehtävällä), ovat turvallisuusriskit käsitykseni mukaan vähintäänkin samantasoiset. Ei voida pitää poissuljettuna, että säilytettävä saa esimerkiksi sairauskohtauksen, minkä vuoksi hän on itse kykenemätön suorittamaan hälytystä eikä saadun selviytyksen valossa tällaisessa tilanteessa tapahtumaa havaitse kukaan.

Saamani selvityksen valossa katson, että menettely, jossa säilytystilassa ei ole säilytettävän lisäksi ketään, ei täytä putkalain 9 luvun 1 §:ssä tarkoitettua valvontaa. Huomioon ottaen se, mitä hallituksen esityksessä ja perustuslakivaliokunnan lausunnossa todettiin, olosuhteet valvonnan kannalta ovat tässä jopa huonommat kuin hylätyssä ehdotuksessa etävalvonnasta; säilytystilassa ei ole tunnin ajan minkäänlaista valvontaa.

3.3.3

Hygieniatarvikkeet

Saadussa selvityksessä on todettu hygieniatarkoituksiin käytettävän paperin saamisen sen loppuessa olevan sen varassa, että säilytettävänä oleva henkilö pyytää paperia paikalla olevalta henkilökunnalta.

Minulla ei ole asiaan huomautettavaa muutoin kuin että mikäli edellä kohdassa 3.3.2 kerrotun mukaisesti säilytystila voi olla tunninkin ilman henkilökunnan läsnäoloa, joutuu säilytettävänä oleva henkilö olemaan enimmillään tunnin ilman WC -paperia tai muuta vastaavaa tarpeestaan huolimatta, eikä pysty putkalain 3 luvun 3 §:n 3 momentissa tarkoitettuun tavoin huolehtimaan omasta

puhtaudesta, mitä ei mielestäni voi pitää hyväksyttävänä. Menettely ei tältä osin täytä lain vaatimuksia. Olen edellä jo todennut, ettei säilytystilan valvonnasta jättäminen, kun tilassa on vapautensa menettänyt säilytettävänä, täytä lain vaatimuksia suoritettavasta valvonnasta.

4

LOPPUTULOS JA TOIMENPITEET

Johtopäätökset

1. Edellä olevan perusteella katson, että tässä käsillä olevassa tapauksessa antamalla sopimuksen perusteella poliisin säilytettävänä olevien henkilöiden vartiointi yksityiselle vartiointiliikkeelle, perustuslain 124 §:ssä tarkoitettu julkinen hallintotehtävä on annettu muulle kuin viranomaiselle ilman laista johtuvaa perustetta.

Sitä, että kysymyksessä on "julkinen hallintotehtävä", tukevat mielestäni ainakin seuraavat seikat:

- vartijan tehtävänä on osaltaan vastata säilytystilan järjestyksestä ja turvallisuudesta,
- vartijan on osaltaan toimittava viime kädessä perustuslain 21 §:stä johdettavissa olevien hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti,
- vartija voi joutua puuttumaan perustuslaissa suojattuun henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja omaisuuden suojaan sopimuksen mukaisesti vaarallisia esineitä pois ottaessaan ja
- vartija voi joutua käyttämään jokaiselle kuuluvat ns. jokamiehen oikeudet ylittäviä voimakeinoja.

Se, että vartijan tehtävät ja valtuudet määrittellään poliisilaitoksen ja vartiointiliikkeen välisellä sopimuksella, ei ole myöskään hyväksyttävää siitä hallituksen esityksessä HE 90/2005 vp esitetystä näkökulmasta, johon voin yhtyä ja jonka mukaan poliisin säilytystiloissa toimivien kaikkien vartijoiden toimivaltuuksien tulisi määräytyä lain tasolla.

Rikoslain 4 luvun 6 §:n 1 momentin mukaan voimakeinojen käytöstä tällaisessa tilanteessa tulisi säätää lailla.

Pidän mahdollisena, että joiltain osin poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelussa voi olla kysymys sellaisesta merkittävästä julkisen vallan käytöstä, että tehtävää ei perustuslain 124 §:n perusteella voi antaa muulle kuin viranomaiselle. Viittaan tältä osin esimerkkinä edellä mainitsemaani säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelua koskevaan hallituksen esitykseen, jossa korostetaan, että säilöön otettujen kohtelun ja säilöönottoyksikössä pitämisen voidaan katsoa sisältävän merkittävää julkisen vallan käyttöä ja että tämän johdosta ohjaus- ja valvontatehtävissä toimivien henkilöiden tulisi vastuukysymysten vuoksi olla virkasuhteisia.

Itä-Suomen lääninhallituksen poliisiosasto toteaa lausunnossaan vartiointin ostopalvelujärjestelyiden olleen sekä taloudellisesti että toiminnallisesti onnistunut ratkaisu. En sinänsä epäile järjestelyn taloudellisuutta. En ole tässä päätöksessäni kuitenkaan arvioinut sitä, onko vartiointin siirtäminen perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuun tavoin tarkoituksenmukaista, koska kysymys siitä, onko poliisin säilyttämien henkilöiden vartiointi siirrettävissä joltain osin yksityiselle vartiointiliikkeelle, kuuluu mielestäni lainsäätäjän, käytännössä lähinnä eduskunnan perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi.

2. Se, että säilytystila voi olla tunnin ajan ilman henkilökuntaa, vaikka joku vapautensa menettänyt on säilytettävänä, ei täytä putkalain 9 luvun 1 §:n edellyttämää valvonnan tasoa.

3. WC-paperin poistaminen selleistä voi henkilökunnan pois ollessa johtaa siihen, että vapautensa menettänyt ei voi lain edellyttämin tavoin huolehtia omasta puhtaudesta.

Toimenpiteet

Saatan edellä esittämäni käsitykseni yksityisen vartiointiliikkeen käyttämisestä ja vartiointiliikkeen vartijan voimakeinojen käyttämisestä, säilytystilan valvonnasta jättämisestä ja WC-paperin poistamisesta sellistä sisäasiainministeriön poliisiosaston, Itä-Suomen lääninhallituksen poliisiosaston ja nykyisen Pohjois-Karjalan poliisilaitoksen tietoon. Lähetän tässä tarkoituksessa jäljennöksen päätöksestäni niille.

Pyydän sisäasiainministeriön poliisiosastoa, Itä-Suomen lääninhallitusta ja Pohjois-Karjalan poliisilaitosta ilmoittamaan 31.12.2009 mennessä, mihin toimenpiteisiin tämä päätökseni on antanut aiheutta.