

Yksityiseen turvallisuusalaan kohdistuva viranomaisvalvonta

- Estääkö resurssipula valvonnan suorittamisen lainsäätäjän tarkoittamalla tavalla?

Rikollisuus, kontrolli ja valta
Pro gradu -tutkielma

Laatija:
Sara Kortesoja

Toukokuu 2021

Turun yliopiston laatujärjestelmän mukaisesti tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu
Turnitin OriginalityCheck -järjestelmällä.

Pro gradu -tutkielma

Oppiaine: Oikeussosiologia

Tekijä: Sara Kortesoja

Otsikko: Yksityiseen turvallisuusalaan kohdistuva viranomaisvalvonta - Estääkö resurssipula valvonnan suorittamisen lainsäätäjän tarkoittamalla tavalla?

Ohjaajat: Elsa Saarikkomäki ja Anne Alvesalo-Kuusi

Sivumäärä: 69 + IX

Päivämäärä: 12.5.2021

Tutkielman tarkoituksena oli paikantaa yksityisen turvallisuusalan viranomaisvalvontaan liittyviä kehityskohtia, joihin tämänhetkessä viranomaisvalvonnassa tai myöhemässä lainvalmistelussa tulisi kiinnittää huomiota. Tutkimusaineistona käytettiin yksityisen turvallisuusalan sääntelyä koskeneeseen lainsäädäntöhankkeeseen SM066:00/2011 liittyviä lainvalmisteluasiakirjoja. Lainsäädäntöhankkeen yhteydessä sidosryhmille tehtiin kolme lausuntopyyntöä, joista ensimmäinen koski luonnosta hallituksen esitykseksi laiksi yksityisistä turvallisuuspalveluista ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Kyseiseen lausuntopyyntöön saatiin vastauksena 44 sidosryhmien antamaa kirjallista lausuntoa. Tutkielmassa on keskitytty analysoimaan näitä sidosryhmien antamia kirjallisia lausuntoja siltä osin, kun ne liittyvät yksityisen turvallisuusalan viranomaisvalvontaan.

Tutkimusmenetelminä tutkielmassa hyödynnetään teemoittelua ja argumentaatioanalyysia. Tutkielman tavoitteena oli selvittää, millaisiin yksityisen turvallisuusalan viranomaisvalvontaan liittyviin seikkoihin sidosryhmät ovat antamissaan kirjallisissa lausunnoissa kiinnittäneet huomiota. Lisäksi lausuntopalautteen vaikutuksia pyrittiin arvioimaan vertailemalla luonnosta hallituksen esitykseksi laiksi yksityisistä turvallisuuspalveluista ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi sekä lopullista hallituksen esitystä (HE 22/2014 vp) keskenään. Tutkielmassa myös nostettiin esiin lainvalmistelussa huomioimatta jääneet sidosryhmien viranomaisvalvonnasta esittämät kannanotot ja kehitysehdotukset.

Tutkielmassa havaittiin, että sidosryhmien antaman lausuntopalautteen perusteella yksityisen turvallisuusalan viranomaisvalvonnan järjestämiseen liittyy huomattavasti yksittäisiä kehitysideoita perustavanlaatuisempi ongelma. Huoli valvontaviranomaisen resurssien riittävydestä nousi vahvasti esiin sidosryhmien antamassa lausuntopalautteessa. Hallituksen esityksessä valvontaviranomaisten resurssien riittävyyteen kiinnitettiin kuitenkin vain vähän huomiota. Tutkielman perusteella on siten epävarmaa, pystytäänkö viranomaisvalvonnan kehittämiseksi tehdyt lainsäädäntömuutokset käytännössä toteuttamaan tämänhetkisillä valvontaviranomaisten resursseilla. Jatkossa tulisikin tarkemmin tutkia, millaisia vaikutuksia yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain (1085/2015) säätämällä on ollut yksityisen turvallisuusalan viranomaisvalvontaan ja estääkö viranomaisten resurssipula valvonnan suorittamisen lainsäätäjän tarkoittamalla tavalla.

Avainsanat: turva-ala, yksityistäminen, viranomaisvalvonta, säädösvalmistelu, sidosryhmä

SISÄLLYS

Sisällys	III
Lähteet.....	V
Lyhenteet.....	IX
1 JOHDANTO	1
1.1 Tutkimuksen lähtökohdat ja tutkimusaiheen rajaus	1
1.2 Tutkimuksen sijoittuminen osaksi oikeustieteellistä tutkimuskenttää	4
1.3 Tutkimuksen merkityksellisyys ja ajankohtaisuus.....	5
1.4 Tutkimusongelma ja tutkimuskysymykset.....	9
1.5 Tutkimuksen rakenne	11
2 TEOREETTINEN VIITEKEHYS	11
2.1 Tutkimuksen ajatuspohja ja keskeiset käsitteet	11
2.2 Aiempi tutkimus	15
2.3 Yksityiseen turvallisuusalaan kohdistuvan viranomaisvalvonnan sääntely	20
2.3.1 Ennakollinen viranomaisvalvonta	25
2.3.2 Ajantasainen viranomaisvalvonta	27
2.3.3 Jälkikäteinen viranomaisvalvonta	28
2.4 Suomea velvoittavat kansainväliset ja Euroopan laajuiset sopimukset	30
3 TUTKIMUKSEN EMPIIRINEN OSUUS.....	31
3.1 Tutkimusaineisto	31
3.2 Tutkimusetiikka.....	33
3.3 Tutkimusmenetelmä	34
3.4 Tutkimuskysymykset.....	36
4 AINEISTON ANALYYSI.....	37
4.1 Teemoittelu.....	37
4.2 Turvasuojaustoiminnan luvanvaraistaminen.....	39
4.2.1 Argumentaatioanalyysi	39
4.2.2 Lausuntopalautteen vaikutusten arviointi	41
4.3 Järjestyksenvalvontatoiminnan luvanvaraistaminen.....	43

4.3.1	Argumentaatioanalyysi	43
4.3.2	Lausuntopalautteen vaikutusten arviointi	45
4.4	Valvontaviranomaisten harkintavalta	47
4.4.1	Argumentaatioanalyysi	47
4.4.2	Lausuntopalautteen vaikutusten arviointi	48
4.5	Poliisin säilyttämien henkilöiden vartiointi ja etävalvonnan käyttö	49
4.5.1	Argumentaatioanalyysi	49
4.5.2	Lausuntopalautteen vaikutusten arviointi	51
4.6	Valvontaviranomaisten resurssit.....	52
4.6.1	Argumentaatioanalyysi	52
4.6.2	Lausuntopalautteen vaikutusten arviointi	53
5	TUTKIMUKSEN TULOSTEN ARVIOINTI.....	55
5.1	Tiivistetyt vastaukset tutkimuskysymyksiin	55
5.2	Lausuntopalautteen vaikutuksista	58
5.3	Valvontaviranomaisten resurssipulasta.....	62
6	YHTEENVETO	66
6.1	Johtopäätökset	66
6.2	Jatkotutkimustarpeet.....	68

LÄHTEET

Kirjallisuus

Aho, Pekka, Yksityinen turvallisuusala – poliisin kilpailija vai yhteistyökumppani? Pro gradu -tutkielma 2006. Tampereen yliopisto.

Alvesalo, Anne – Ervasti, Kaijus, Oikeus yhteiskunnassa: näkökulmia oikeussosiologiaan. Edita Publishing Oy 2006.

Button, Mark – Stiernstedt, Peter, Comparing private security regulation in the European Union. *Policing and Society* 2018, Vol. 28, No. 4, s. 398–414.

Braun, Virginia – Clarke, Victoria, Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology* 2006, Vol. 3, No. 2, s. 77-101.

Diphoom, Tessa, “Surveillance of the Surveillers”: Regulation of the Private Security Industry in South Africa and Kenya. *African Studies Review* 2016, Vol. 59, No. 2, s. 161-182.

Ellonen, Vesa – Paasonen, Jyri, Kyselytutkimus yksityisen turvallisuusalan viranomaisvalvonnasta. Edita Publishing Oy 2019.

Hautamäki, Tarja, Yksityisen turvallisuusalan valvonta kaipaa täsmentämistä. *Lakimies* 2/2017, s. 230-235.

Hautamäki, Tarja, Yksityisen turvallisuusalan valvonta. *Acta Wasaensia*, 360. Väitöskirja 2016. Vaasan yliopisto.

Hautamäki, Tarja, Yksityisen turvallisuusalan valvonta. *Julkisoikeuden lisensiaatintutkimus* 2011.

Heinämäki, Anna-Kaisa, Poliisi ja yksityinen turvallisuusala julkisen vallan käyttäjänä. Pro gradu -tutkielma 2013. Tampereen yliopisto.

Hietalahti, Erkki, Yrityskauppa- ja toimialakatsaus – Turva-alan suuriin muutoksiin valmistaudutaan yrityskaupoilla. *Nordic Growth Oy* 2017. <https://comset.fi/fi/yrityskauppa-ja-toimialakatsaus-turva-alan-suuriin-muutoksiin-valmistaudutaan-yrityskaupoilla/> (luettu 23.2.2021).

Hietanen, Janne, Poliisin ja yksityisen turvallisuusalan yhteistyö – Laadullinen tutkimus. *Opinnäytetyö* 2019. Poliisiammattikorkeakoulu.

Ikkala, Juho, Kuka valvoo poliisia? Poliisin salaisen tiedonhankinnan laillisuusvalvonta Poliisihallituksen kertomusten valossa vuosina 2014-2016. Pro gradu -tutkielma 2018. Turun yliopisto.

Jones, Trevor – Newburn, Tim, *Private security and public policing*. Oxford University Press 1998.

- Kaasinen, Sanni, Lainsäädäntötutkimus lapsiin kohdistuvien seksuaalirikossäännösten uudistuksen valmistelusta ja sidosryhmien kannanotoista uudistukseen. Pro gradu - tutkielma 2020. Turun yliopisto.
- Keinänen, Anssi - Paasonen, Jyri, Arvio säädösehdotuksesta yksityisistä turvallisuuspalveluista lainvalmistelun laadun ja keskeisten ehdotusten kannalta. Edita Publishing Oy 2013.
- Keinänen, Anssi – Paasonen, Jyri. Kuullaanko kuultavaa? Empiirinen analyysi lausuntojen vaikutuksesta hallituksen esitykseen laiksi yksityisistä turvallisuuspalveluista. Edita Publishing Oy 2015.
- Kerttula, Timo, Vartijat ja järjestyksenvalvojat julkisen vallan käyttäjinä. Väitöskirja 2010. Helsingin yliopisto.
- Keskinen, Vesa, Turvallisuustutkimus: Luottamus Helsingin poliisiin ei ole järkkynyt. Kvartti 2019. <https://www.kvartti.fi/fi/artikkelit/turvallisuustutkimus-luottamus-helsingin-poliisiin-ei-ole-jarkkynyt> (luettu 11.4.2021).
- Koskela, Hille, Pelkokierre: Pelon politiikka, turvamarkkinat ja kamppailu kaupunkitilasta. Gaudeamus 2009.
- Metsäranta, Tuomas, Poliisin salaiset tiedonhankintakeinot ja yksityiselämän suoja. Painosalama Oy 2015.
- Paasonen, Jyri – Paasonen, Laura, Tutkimus yksityisen turvallisuusalan koulutusjärjestelmästä. Edita Prima Oy 2012.
- Pehkonen, Aini – Jokinen, Eeva, Tutkimusetiikkaa ei voi ohittaa. Janus 2017. Vol. 25, No. 3, s. 189-190.
- Penttinen, Jenna, Yksityisen turvallisuusalan lakiuudistus. Opinnäytetyö 2018. Karelia-ammattikorkeakoulu.
- Rantala, Kati, Argumentointi hallituksen esityksissä: keskeiset ehdotukset ja vaikutusten arviointi. Oikeus 2/2016, s. 159–183.
- Sanastokeskus TSK, Kokonaisturvallisuuden sanasto. Sanastokeskus TSK ry 2017.
- Santonen, Teemu, Yksityiseen turvallisuusalaan vaikuttavat muutostekijät: Kansainvälisten tutkijoiden näkemyksiä yksityisen turvallisuusalan tulevaisuudesta. Tulevaisuuden tutkimuskeskus ja Turun yliopisto 2014.
- Santonen, Teemu – Paasonen, Jyri, Ennakointitutkimus yksityisen turvallisuusalan sääntelyn tulevaisuudesta. Edita Publishing Oy 2014.
- Shearing, Clifford D. – Stenning, Philip C., Modern Private Security: Its Growth and Implications. Crime and Justice 1981, Vol. 3, s. 193–245.
- Tuomi, Jouni – Sarajärvi, Anneli, Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Tammi 2018.

Tuori, Taina, Ihmisoikeuksista ja niiden historiasta. Poliitikasta lehti 2019.

Tutkimuseettinen neuvottelukunta, Ihmiseen kohdistuvan tutkimuksen eettiset periaatteet ja ihmistieteiden eettinen ennakoarviointi Suomessa: Tutkimuseettisen neuvottelukunnan ohje 2019. Tutkimuseettinen neuvottelukunta 3/2019.

Van Steden, Ronald – Sarre, Rick, The Growth of Private Security: Trends in the European Union. Security Journal 2007, Vol. 20, No. 4, s. 222 – 235.

Vuorensyrjä, Matti – Rauta, Jenita, Poliisibarometri 2020: Kansalaisten arviot poliisin toiminnasta ja Suomen sisäisen turvallisuuden tilasta. Sisäministeriön julkaisuja 12/2020.

Vuori, Jaana, Laadullisen tutkimuksen verkkokäsikirja. Tampere: Yhteiskuntatieteellinen tietoaarkisto. <https://www.fsd.tuni.fi/fi/palvelut/menetelmaopetus/kvali/> (luettu 29.4.2021).

White, Adam – Gill, Martin, The Transformation of Policing: From Ratios to Rationalities. British Journal of Criminology 2013, Vol. 53, s. 74–93.

Virallislähteet

HE 239/2009 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi järjestyslain 22 §:n, järjestyksenvalvojista annetun lain ja yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain muuttamisesta.

HE 22/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi yksityisistä turvallisuuspalveluista sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

EOAK 12.12.2012. Dnro 4402/2/10. Poliisin tulee panostaa yksityisen turvallisuusalan valvontaan.

Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma 22.6.2011.

Verkkolähteet

Argumentaatioanalyysi. Marja Majuri 2017. <https://peda.net/p/Marja%20Majuri/ts/a> (luettu 11.2.2021).

Hallituksen esitysten laatimisohteet. Finlex. <http://helo.finlex.fi/> (luettu 29.4.2021).

Johdatus argumentaatioanalyysiin. Minja Penttinen 2020. https://docs.google.com/presentation/d/e/2PACX-1vRZ-47KLmgB3Nt3KFaQldQ6FY6NX4DBhQZaDAY5ZH0gFDrs9Yaf6_P289gWZcnwJr-8FVyRURReOrAw/pub?start=false&loop=false&delayms=3000&slide=id.p (luettu 11.4.2021)

Kuulemisopas. Finlex. <http://kuulemisopas.finlex.fi/ohje/kuulemisohje/#jakso-1-7-kirjalliset-lausunnot> (luettu 6.4.2021).

Lainvalmistelun prosessiopas. Finlex. <http://lainvalmistelu.finlex.fi/3-lausuntomenettely/#esittely> (luettu 6.4.2021).

Lausuntoja ja kannanottoja. Ihmisoikeuskeskus.
<https://www.ihmisoikeuskeskus.fi/julkaisut2/lausuntoja-ja-kannanottoja/> (luettu 2.3.2021).

Paasonen, Jyri, Kuinka yksityistä turvallisuusalaa valvotaan? Blogi 2018.
<https://jyripaasonen.fi/kuinka-yksityista-turvallisuusalaa-valvotaan/> (luettu 23.2.2021).

Helsingin sanomat 2019. Poliisi ei aina peru järjestyksenvalvojan lupaa rikoksista huolimatta – edes murhan yritys ei vienyt lupaa. <https://www.hs.fi/kotimaa/art-2000006312105.html> (luettu 2.5.2021).

Sisäisen turvallisuuden strategia. Sisäministeriö. <https://intermin.fi/sisaisen-turvallisuuden-strategia> (luettu 9.3.2021).

Tietoa toimialasta. Finnsecurity ry 2020. <https://www.finnsecurity.fi/ajankohtaista/tietoa-toimialasta> (luettu 25.2.2021).

Valtioneuvosto ja ministeriöt. <https://valtioneuvosto.fi/hankkeet> (luettu 2.5.2021).

Yksityisen turvallisuusalan luvat. Poliisi. <https://poliisi.fi/yksityisen-turvallisuusalan-luvat> (luettu 25.2.2021).

Yle uutiset 2021. Kuka valvoo valvojia? <https://yle.fi/uutiset/3-11687561> (luettu 2.5.2021).

Kirjalliset lausunnot

Hallituksen esitysluonnoksesta laiksi yksityisistä turvallisuuspalveluista ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi 3.1.2013 tehtyyn sisäasiainministeriön lausuntopyyntöön annetut kirjalliset lausunnot:

- 25.6.2013 Poliisihallitus
- 3.4.2013 Oikeusministeriö
- 27.3.2013 Sosiaali- ja terveysministeriö
- 12.3.2013 Turvallisuusalan neuvottelukunta
- 11.3.2013 Kaupan liitto
- 8.3.2013 Tulli
- 7.3.2013 Opetus- ja kulttuuriministeriö
- 1.3.2013 Finanssialan Keskusliitto
- 1.3.2013 Matkailu- ravintolapalvelut MaRa ry
- 28.2.2013 Hakala Jorma
- 28.2.2013 Lukitusalan tutkintotoimikunta
- 28.2.2013 Suomen Satamaliitto
- 28.2.2013 Turvallisuusalan koulutustoimikunta
- 28.2.2013 Elinkeinoelämän keskusliitto EK
- 28.2.2013 KHT-yhdistys
- 28.2.2013 JHL - Julkisten ja hyvinvointialojen liitto
- 28.2.2013 Työ- ja elinkeinoministeriö
- 28.2.2013 Liikenne- ja viestintäministeriö
- 28.2.2013 Länsi-Uudenmaan poliisilaitos
- 28.2.2013 Suomen Poliisijärjestöjen Liitto SPJL

28.2.2013 Suomen Pelastusalan Keskusjärjestö SPEK
28.2.2013 Poliisihallitus
27.2.2013 Itä-Suomen AVI
27.2.2013 Turvallisuusalan ammattiliitto
27.2.2013 Suomen turvaurakoitsijaliitto
27.2.2013 Valo, Valtakunnallinen liikunta- ja urheiluorganisaatio ry
27.2.2013 Liikenteen turvallisuusvirasto Trafi
27.2.2013 Finavia Oyj
27.2.2013 Suomen Yksitysietsivä- ja lakitoimistoliitto ry
27.2.2013 Sähkö- ja teleurakoitsijaliitto STUL ry
27.2.2013 Turvallisuusalan tutkintotoimikunta
26.2.2013 Laurea-ammattikorkeakoulu
25.2.2013 Poliisiasian neuvottelukunta
25.2.2013 Itä-Suomen yliopisto
25.2.2013 Palvelualojen ammattiliitto PAM
25.2.2013 Eduskunnan apulaisoikeusasiamies
22.2.2013 Suomen Vartioliikkeitten Liitto ry
20.2.2013 SM/Rajavartio-osasto
20.2.2013 Turva-alan yrittäjät ry
18.2.2013 Kilpailu- ja kuluttajavirasto
14.2.2013 Opetushallitus
13.2.2013 Puolustusministeriö
4.2.2013 SM/Pelastusosasto
9.1.2013 Tietosuojavaltuutetun toimisto

LYHENTEET

EU: Euroopan unioni

EK: Elinkeinoelämän keskusliitto

HE: hallituksen esitys

PAM: Palvelualojen ammattiliitto

PL: perustuslaki (731/1999)

PSIRA: Private Security Industry Regulatory Authority

SLU: Suomen Liikunta ja Urheilu ry

SPJL: Suomen Poliisijärjestöjen Liitto Ry

STUL: Sähkö- Ja teleurakoitsijaliitto ry

vp: valtiopäivät

YK: Yhdistyneet kansakunnat

1 JOHDANTO

1.1 Tutkimuksen lähtökohdat ja tutkimusaiheen rajaus

Tämän tutkielman tarkoituksena on paikantaa yksityisen turvallisuusalan viranomaisvalvontaan liittyviä kehityskohtia, joihin tämänhetkisessä viranomaisvalvonnassa tai myöhemmässä lainvalmistelussa tulisi kiinnittää huomiota. Kiinnostuin aiheesta alun perin luettuani Ylen uutisen ”Kuka valvoo valvojia?”¹. Uutinen sai minut pohtimaan, onko yksityisen turvallisuusalan valvonta riittävää ja kuka valvonnasta oikeastaan vastaa. Luettuani aiheesta lisää, havaitsin, että yksityiseen turvallisuusalaan kohdistuva valvonta voidaan jaotella valvonnasta vastaavan tahon perusteella yksityisen turvallisuusalan toimijoiden itsensä suorittamaan *omavalvontaan* sekä poliisihallituksen ja poliisilaitosten suorittamaan *viranomaisvalvontaan*.² Yksityisen turvallisuusalan valvontaa säännellään yksityisistä turvallisuuspalveluista annetussa laissa (1085/2015, jäljempänä turvapalvelulaki). Tutustuttuani valvontaa koskeviin säännöksiin, kiinnostuin erityisesti viranomaisvalvontaa koskevasta sääntelystä, joka näytti mahdollistavan tehokkaat keinot yksityisen turvallisuusalan viranomaisvalvonnan suorittamiseen.

Lähtöolettamuksieni esiin tuomisella pyrin lisäämään tutkimuksen teon avoimuutta sekä helpottamaan tutkimukseni luotettavuuden arviointia. Ennen tutkimuksen tekoa ajattelin, että valvontaviranomaisten eli tässä tapauksessa poliisihallituksen sekä poliisilaitosten resurssit ovat hyvin rajalliset johtuen niihin kohdistuvasta työtaakasta. Lisäksi oletin, että viranomaisvalvonta painottuu todennäköisesti erityisesti niin kutsuttuun ennakkoliseen valvontaan, kuten turvallisuusalan lupa-asioiden ja henkilökohtaisten hyväksymisten käsittelyyn. Turvapalvelulaki kuitenkin mahdollistaa viranomaisille myös oma-aloitteisen valvonnan, johon kuuluu esimerkiksi tarkastusten tekeminen yksityisen turvallisuusalan toimijoiden toimipisteisiin. Ajattelin, ettei tällaista oma-aloitteista viranomaisvalvontaa todennäköisesti käytännössä pystytä juurikaan toteuttamaan tämänhetkisillä viranomaisresursseilla. Pohdin myös, olisiko viranomaisvalvonnalle olemassa muita, vaihtoehtoisia valvontakeinoja. Joka tapauksessa kuitenkin ajattelin, että yksityisen turvallisuusalan viranomaisvalvonnassa saattaisi olla jotain kehitettävää, ja siksi halusin alkaa aihetta tutkimaan.

¹ Yle uutiset 2021 (<https://yle.fi/uutiset/3-11687561>, luettu 2.5.2021).

² Paasonen 2018 (<https://jyripaasonen.fi/kuinka-yksityista-turvallisuusalaa-valvotaan/>, luettu 23.2.2021).

Halusin myös tutkimuksessani keskittyä jollain tapaa lainvalmistelun tutkimiseen. Lainvalmistelun osalta olin kiinnostunut lainvalmistelun laadusta ja erityisesti siitä, miten eri sidosryhmien antama lausuntopalaute on otettu huomioon lainsäädäntöprosessissa. Lainvalmisteluun keskittyvästä tutkimusasetelmasta olin kiinnostunut luetuani *Kaasisen* aiheeseen liittyvän tutkimuksen, jossa hän oli tehnyt havaintoja liittyen lainvalmisteluprosessin laadullisiin puutteisiin.³

Havaitsin, että yksityisen turvallisuusalan lainsäädännön kokonaisuudistus on toteutettu melko hiljattain ja sen myötä on myös säädetty muun muassa viranomaisvalvontaa sääntelevä turvapalvelulaki, joka astui voimaan 1.1.2017. Kyseinen laki säädettiin osana kokonaisuudistuksen toista vaihetta⁴, jonka tavoitteena oli yksityistä turvallisuusalaa koskevan lainsäädännön ajantasaistaminen sekä toimivaltuuksien selkeyttäminen ja yhdenmukaistaminen, yksityisen turvallisuusalan ja poliisin välisen yhteistyön kehittäminen ja tiedonkulun parantaminen sekä alan koulutuksen ja *valvonnan kehittäminen*.⁵ Lainsäädäntöhankkeen yhteydessä sidosryhmille tehtiin yhteensä kolme lausuntopyyntöä, joista ensimmäinen koski luonnosta hallituksen esitykseksi laiksi yksityisistä turvallisuuspalveluista ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Hallituksen esitysluonnokseen liittyen sidosryhmiltä saatiin yhteensä 44 kirjallista lausuntoa. Tutkimuksessani päätin keskittyä tarkastelemaan kyseisiä lausuntoja sekä lausuntokierroksen jälkeen annettuun hallituksen esitykseen⁶ tehtyjä muutoksia.

Lausuntokierroksen jälkeen annettiin Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi yksityisistä turvallisuuspalveluista sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 22/2014 vp). Tämän hallituksen esityksen pääasiallisena tavoitteena oli yksityisiä turvallisuuspalveluita koskevan sääntelyn selkiyttäminen. Tutkimukseni kannalta keskeiset hallituksen esitykseen sisältyneet ehdotukset koskivat turvapalvelulain osalta yhteisen turvallisuusalan elinkeinoluvan säätämistä, järjestyksenvalvojatoiminnan säätämistä aiempaa laajemmin luvanvaraiseksi sekä turvasuojaustoiminnan osittaista luvanvaraistamista. Poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta

³ Kaasinen 2020.

⁴ Hanke SM066:00/2011.

⁵ Valtioneuvosto ja ministeriöt > Hankkeet ja lainvalmistelu > Hankesivu > Yksityistä turvallisuusalaa koskevan lainsäädännön kokonaisuudistus, hallituksen esityksen valmistelu.

⁶ HE 22/2014 vp.

annetun lain (841/2006, jäljempänä putkalaki) osalta keskeinen muutos koski yksityisten vartijoiden käyttöä poliisiin säilyttämien henkilöiden vartioinnissa.

Tässä tutkimuksessa tavoitteenani on ollut selvittää, millaisiin yksityisen turvallisuusalan viranomaisvalvontaan liittyviin seikkoihin sidosryhmät ovat antamissaan kirjallisissa lausunnoissa kiinnittäneet huomiota. Lisäksi pyrin lopullista hallituksen esitystä⁷ ja esitysluonnosta vertailemalla arvioimaan lausuntopalautteen vaikutuksia ja lainvalmistelun laatua sen osalta, miten avoimesti lausuntopalautteen perusteella tehdyt sekä toteutumatta jääneet muutokset on perusteltu. Lisäksi, mikäli joitain sidosryhmien viranomaisvalvontaan liittyviä kannanottoja ja kehitysehdotuksia on lainvalmisteluvaiheessa jätetty huomioimatta tai toteuttamatta, pyrin nostamaan ne tutkimuksessani esiin. Tätä kautta myös toivon löytäväni sellaisia yksityisen turvallisuusalan viranomaisvalvontaan liittyviä kehityskohtia, joihin tämänhetkisessä viranomaisvalvonnassa tai myöhemmässä lainvalmistelussa tulisi kiinnittää huomiota.

Tutkielmassani pyrin edellä esitettyyn tapaan paikkaamaan tutkimusaukkoa, joka muodostuu yksityisen turvallisuusalan valvontaan liittyvien kehityskohtien tunnistamisesta. Lisäksi pyrin tutkielmassani aiempaa tutkimusta yksityiskohtaisemmin selvittämään, millaisia muutoksia hallituksen esitysluonnokseen lopulta tehtiin viranomaisvalvonnasta saadun lausuntopalautteen jälkeen ja millä tavoin lainsäätäjät toi hallituksen esityksessä esiin lausuntopalautteen perusteella tehdyt muutokset. Tällä tavoin tutkimukseni myös osaltaan lisää tietoa siitä, miten avoimesti lainsäätäjät viestii sidosryhmien kanssa ja millainen vaikutus sidosryhmien antamalla lausuntopalautteella on lopullisen hallituksen esityksen muotoutumiseen.

Tutkimukseni keskeisenä rajauksena on siis se, että keskityn sidosryhmien antamassa lausuntopalautteessa ainoastaan niiden kohtien analysointiin, jotka liittyvät yksityisen turvallisuusalan viranomaisvalvontaan. Lisäksi keskityn tarkastelemaan luonnosta hallituksen esityksestä laiksi yksityisistä turvallisuuspalveluista ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi sekä lopullista hallituksen esitystä (HE 22/2014 vp) ainoastaan niiden aihealueiden osalta, joihin sidosryhmät ovat viranomaisvalvontaan liittyvässä lausuntopalautteessaan kiinnittäneet huomiota. Rajaus on tehty tutkimusekonomisista syistä ja se on näkemykseni mukaan perusteltu, koska turvapalvelulaki vaikuttaa mahdollistavan kattavat keinot erityisesti yksityiseen turvallisuusalaan kohdistuvalle

⁷ HE 22/2014 vp

viranomaisvalvonnalle. Tutkielmassani olen siten halunnut paikantaa niitä viranomaisvalvonnan kehityskohtia, joihin sidosryhmät ovat antamassaan lausuntopalautteessa kiinnittäneet huomiota. Tällä tavoin olen halunnut selvittää, miten toimivaksi kokonaisuudeksi sidosryhmät ovat kokeneet nimenomaan yksityiseen turvallisuusalaan kohdistuvan viranomaisvalvonnan sääntelyn ja onko sidosryhmien aiheita koskevat kehitysehdotukset huomioitu vai onko viranomaisvalvontaa koskevaa sääntelyä muutettu siten, että jotain olennaista on jätetty huomioimatta. Rajauksen taustalla on siis epäilykseni siitä, ettei yksityisen turvallisuusalan viranomaisvalvontaa todennäköisesti pystytä suorittamaan niin kattavasti, kuin mihin nykyinen turvapalvelulaki näyttäisi antavan mahdollisuuden.

1.2 Tutkimuksen sijoittuminen osaksi oikeustieteellistä tutkimuskenttää

Kyseessä on empiirinen oikeustutkimus, joka paikantuu osaksi oikeussosiologiaa. Perinteiseen lainoppiin verrattuna oikeussosiologinen tutkimus mahdollistaa laajemman tulokulman aiheen tarkastelussa. Tutkimuksen tekemiseen ei myöskään oikeussosiologiassa sisälly yhtä selkeitä sääntöjä, joita lainoppia harjoittavan tulee tutkimuksessaan noudattaa. Lainoppia harjoittavalla on usein myös yksiselitteisempi tavoite, koska lainopissa pyritään systematisoimaan jo olemassa olevaa normistoa, ja tarkoitus on esittää normisto mahdollisimman johdonmukaisena ja koherenttina kokonaisuutena. Oikeussosiologi sen sijaan pystyy vapaammin kyseenalaistamaan olemassa olevat normistot ja pohtimaan, miksi tiettyä ilmiötä on säädelty juuri jollain tietyillä normeilla ja mitä tästä todellisuudessa seuraa.⁸

Oikeussosiologisen tutkimusotteen etuna tässä tutkimuksessa on näkemykseni mukaan se, että pystyn tarkastelemaan sidosryhmien ja lainsäätäjän välistä keskustelua vapaammin, ilman ennalta määrättyä tavoitetta. Tästä näkökulmasta pystyn avoimesti nostamaan esiin sidosryhmien lausuntopalautteessa esiintyvät huolenaiheet, kannanotot, sekä näkemykset ja arvioimaan niiden vaikutusta lainvalmisteluun. Kun huomio ei kiinnity pelkästään lainsäädäntötekniisiin yksityiskohtiin, vaan laajemmin aiheesta käytyyn keskusteluun, saattaa tutkimuksessani nousta esiin sellaisia viranomaisvalvontaan liittyviä kehityskohtia, joita ei ole lausuntopalautteessa esitetty konkreettisina lainsäädännön muutosehdotuksina, mutta jotka tosiasiallisesti tulisi ottaa lainvalmistelussa huomioon.

⁸ Alvesalo – Ervasti 2006, s. 7-8.

1.3 Tutkimuksen merkityksellisyys ja ajankohtaisuus

Yksityinen turvallisuusala on viimeisen kahden vuosikymmenen aikana kasvanut voimakkaasti sekä Suomessa että muualla maailmassa. Vartijoiden ja järjestyksenvalvojen kokonaismäärän on todettu kasvaneen huomattavasti nopeammin kuin poliisien määrän.⁹ Yksityisen turvallisuusalan kasvu on tunnustettu yleisesti tutkijoiden keskuudessa, mutta kasvun taustalla olevista tekijöistä on esitetty erilaisia näkemyksiä.¹⁰

Kesällä 2020 toteutetun tutkimuksen mukaan turvallisuusalalla toimi Suomessa noin tuhat yritystä. Ala on tutkimuksen perusteella melko keskittynyttä ja merkittävä osuus alan liikevaihdosta kuuluu kansainvälisessä omistuksessa oleville yrityksille. Tutkimuksen perusteella vartiointi- ja turvallisuusalan liikevaihto on kolminkertaistunut ja työllisyys kaksinkertaistunut vuosina 2000-2019. Turvallisuuspalveluiden kysyntä on viime vuosina ollut suurta, mistä kertoo Suomen Yrittäjien, Helsingin seudun kauppakamarin ja Finnsecurity ry:n vuonna 2020 tuottama kysely, johon vastanneista yrityksistä ja julkisyhteisöistä yli 80% oli hankkinut tietoturvaluustuotteita tai muita turva-alan palveluja tai järjestelmiä viime vuosina. Kysynnän myös arveltiin kasvavan erityisesti tietoturvaluuden puolella, minkä kerrottiin olevan ainakin osittain seurausta koronapandemian vauhdittamasta yhteiskunnan digitalisoitumisesta.¹¹

Yksityisen turvallisuusalan kasvuun ovat vaikuttaneet monet eri tekijät. Osaltaan turvallisuuspalveluiden kysyntään on vaikuttanut kansallisen ja kansainvälisen kulttuurin muutos. Elämme aikaa, jossa turvallisuudelle ja sitä tarjoaville toimijoille on yhä enenevässä määrin kysyntää. *Koskela* puhuu tässä yhteydessä esimerkiksi *pelon kulttuurista ja turvallisamisesta*.¹² Aiemmin turvallisuus on liittynyt etenkin valtion puolustamiseen ulkopuolelta tulevia uhkia vastaan. Nykyisin pelko turvallisuuden vaarantumisesta liittyy kuitenkin yhä moninaisempiin tekijöihin. Esimerkiksi erilaiset sosiaaliset ja taloudelliset haasteet saatetaan kokea uhkana turvallisuudelle.¹³ Turvallisuutta

⁹ Kerttula 2010, s. 2.

¹⁰ Jones – Newburn 1998, s. 95-97.

¹¹ Tietoa toimialasta (<https://www.finnsecurity.fi/ajankohtaista/tietoa-toimialasta>, luettu 25.2.2021).

¹² Koskela 2009.

¹³ Koskela 2009, s. 60.

uhkaaviin tekijöihin myös pyritään varautumaan entistä tehokkaammin. Tämä pelon kulttuurin kasvu näkyy konkreettisesti esimerkiksi erilaisten turvallisuuspalveluiden kysynnän kasvuna.¹⁴

Turvallistaminen nähdään toisinaan myös itsestään selvänä valintana, johon useilla eri elämänaueilla tulisi pyrkiä.¹⁵ Tämä näkyy osaltaan myös aikamme poliittisessa päätöksenteossa. Turvallisuudella argumentoidaan yhä useampien yhteiskunnallisten muutosten puolesta. Turvallisuuden tavoittelu vaikuttaa olevan kaikille päättäjille yhteinen päämäärä. *Koskela* puhuu *turvakonsensuksesta*, jolla hän viittaa siihen, että turvallisuutta parantavat strategiat kohtaavat poliittisessa päätöksenteossa vain vähän kritiikkiä. Turvallistamiseen tähtäävät toimet vaikuttavat myös turvallisuusalan sääntelyyn. Sääntelyn lisääminen ja tiukentaminen ovat pyrkimyksiä kontrolloida koettua pelkoa ja turvattomuutta. *Koskelan* mukaan kyse on *pelon juridisoitumisesta*¹⁶, jolla hän näkemykseni mukaan viittaa siihen, että pelkoa pyritään kontrolloimaan kehittämällä sääntelyä, jolla luodaan ja ylläpidetään turvallisuutta. Tällaisten sääntelystä aiheutuvien velvoitteiden täyttämiseksi tarvitaan myös yhä enemmän turvallisuusalan toimijoita. Siten turvallisuuden luomiseen ja sen ylläpitämiseen tähtäävän sääntelyn lisääntyminen on mielestäni myös osaltaan yhteydessä turvallisuusalan toimijoiden kysynnän kasvuun.

Yksityisen turvallisuusalan kasvua on pyritty aiemmassa tutkimuksessa selittämään myös eri teorioilla. *Fiskaalinen teoria* korostaa turvallisuudesta vastaavien viranomaisten heikkenevien resurssien vaikutusta yksityisen turvallisuusalan kasvun taustalla.¹⁷ Viranomaisten rajallisia resursseja korostavalla teoriolla viitataan siihen, ettei yksityinen turvallisuusala olisi kasvanut näin voimakkaasti, mikäli julkinen valta olisi pystynyt tarjoamaan turvallisuuteen liittyviä palveluja ilman taloudellisia rajoitteita.¹⁸ Toisaalta yksityisen turvallisuusalan kasvua on pyritty selittämään yksityisen omaisuuden voimakkaalla kasvulla ja puolijulkisten tilojen syntymisellä. Puolijulkisilla tiloilla tässä yhteydessä viitataan tiloihin, jotka ovat yksityisessä omistuksessa, mutta niissä

¹⁴ Aiheesta lisää esim. *Hietalahti* 2017.

¹⁵ *Koskela* 2009, s. 68.

¹⁶ *Koskela* 2009, s. 45-46.

¹⁷ *Jones – Newburn* 1998, s. 98.

¹⁸ *Shearing – Stenning* 1981, s. 226.

liikkumista ei lähtökohtaisesti ole rajoitettu.¹⁹ Tällaisia tiloja valvomaan myös palkataan yksityisen turvallisuusalan toimijoita. Yksityisen omaisuuden kasvusta ja sen myötä lisääntyvästä yksityisen turvallisuusalan palvelujen tarpeesta on käytetty nimitystä *mass private property -teoria*.²⁰

Myös Suomessa käydyssä yhteiskunnallisessa keskustelussa on herännyt huoli poliisin resurssien riittävydestä.²¹ Poliisin resurssipulasta käyty keskustelu on myös osaltaan herättänyt keskustelua turvallisuuspalvelujen yksityistämisen tarpeesta. Aiemmin tehdyissä empiirisissä tutkimuksissa on haastateltu poliiseja sekä yksityisen turvallisuusalan toimijoita liittyen poliisille kuuluvien tehtävien yksityistämiseen. Argumentteja on esitetty sekä yksityistämisen puolesta että sitä vastaan.²²

Turvallisuuteen liittyvien tehtävien yksityistämiseen liittyy mielestäni läheisesti kysymys yksityisen turvallisuusalan valvonnasta, joka on myös itsessään herättänyt yhteiskunnallista keskustelua. Esimerkiksi Ylen uutisessa ”Kuka valvoo valvojia?” esiteltiin tapauksia, joissa yksityisen turvallisuusalan toimijat olivat syyllistyneet liialliseen voimankäyttöön. Uutisessa pohdittiin kriittisesti, miksi juttua varten luetut pahoinpitelytuomiot eivät olleet johtaneet yksityisen turvallisuusalan toimijoiden henkilökohtaisten hyväksymisten peruuttamiseen, vaikka poliisilla on lain mukaan oikeus peruuttaa hyväksyminen tiettyjen edellytysten täytyessä. Uutisen mukaan:

”Herää kysymys, millainen käytös johtaa luvan perumiseen, jos ehdollinen vankeusrangaistus ja sakkotuomio kahdesta viikon sisällä töissä tehdystä pahoinpitelystä eivät siihen johda.”

Toisaalta uutisessa myös kerrotaan Poliisin lupapalveluissa työskennelleen henkilön hämmästyneen kuullessaan, etteivät edellä mainitut seikat olleet johtaneet hyväksymisen peruuttamiseen.²³ Osaltaan tämä, sekä muut edellä mainitut tekijät ovat siten vaikuttaneet siihen, miksi koen tutkimukseni olevan ajankohtainen. Yksityisen turvallisuusalan kasvu lisää sen toimijoihin kohdistuvan valvonnan tarvetta. Toisaalta valvonnan laadusta ja määrästä näyttäisi edellä mainittujen seikkojen valossa olevan epäselvyyttä. Toivon tutkimukseni osaltaan selkiyttävän yksityiseen turvallisuusalaan

¹⁹ Esimerkkinä puolijulkisesta tilasta toimivat yksityisomistuksessa olevat ostoskeskukset.

²⁰ Shearing – Stenning 1981, s. 229.

²¹ Yle uutiset 2021 (<https://yle.fi/uutiset/3-11687561>, luettu 2.5.2021).

²² Ks. esim. Aho 2006, s. 69-73 ja Hietanen 2019, s. 26-27, s. 33 ja s. 39-40.

²³ Yle uutiset 2021 (<https://yle.fi/uutiset/3-11687561>, luettu 2.5.2021).

kohdistuvan viranomaisvalvonnan nykytilaa ja siten tutkimukseni voidaan nähdä myös osana aiheesta käytyä yhteiskunnallista keskustelua.

Turvallisuuspalvelujen tarjoamiseen liittyy tavoite kansallisen turvallisuuden kehittamisestä ja ylläpitämisestä. Toisaalta turvallisuuden tarjoamiseen liittyy myös sosiaalisia ja taloudellisia näkökulmia, joista jälkimmäiset ovat korostuneesti esillä, kun puhutaan yksityisestä turvallisuusalasta turvallisuuden tuottajana. Yksityisellä turvallisuusalalla kyse on yksityisten yritysten harjoittamasta liiketoiminnasta. Tämä herättää väistämättä kysymyksiä myös sen suhteen, miten yksityisen turvallisuusalan toimijat voivat tarjota turvallisuuspalveluja eettisesti kestäväällä tavalla. Toisaalta aiemmassa tutkimuskirjallisuudessa on myös kyseenalaistettu sitä, toimivatko yksityisen turvallisuusalan toimijat markkinalähtöisesti ja julkisen puolen toimijat edistääkseen yhteiskunnallista hyvää. Markkinalähtöisen ja julkiseen hyvään pyrkivän toiminnan raja voi tosiasiaa olla häilyvä ja sekä yksityisten, että julkisten turvallisuusalan toimijoiden toiminnassa voi olla piirteitä molemmista.²⁴ Omassa tutkimuksessani tämä näkyy esimerkiksi siinä, että viranomaisvalvontaan liittyviä sääntelymuutoksia tarkastellaan niiden taloudellisten vaikutusten kautta. Tätä ilmentää esimerkiksi lainsäädäntövaiheessa käyty keskustelu poliisin resurssipulasta ja sen vaikutuksista yksityisen turvallisuusalan sääntelyyn.

Yksityisen turvallisuusalan toimijoiden pyrkimys kannattavan liiketoiminnan harjoittamiseen näkyy erityisesti turvallisuuspalvelujen markkinoinnissa. Yksityisten turvallisuuspalvelujen tuottajat luovat markkinoinnillaan kuvaa myös kansallisesta turvallisuudesta. Tämä mielikuva ei kuitenkaan yleensä perustu tutkittuun tietoon, vaan sillä pyritään ensisijaisesti lisäämään turvallisuuspalvelujen kysyntää. Näkemykseni mukaan on kuitenkin selvää, että mainonnalla on vaikutusta kansalaisten käsitykseen turvallisuudesta. Näkemykseni mukaan ei myöskään ole uskottavaa, että sama taho pystyisi objektiivisesti huolehtimaan sekä liiketoimintansa kannattavuuden lisäämisestä että palvelujensa mainonnan sekä muun toimintansa eettisyydestä. Toiminnan eettisyydestä huolehtiminen on kuitenkin välttämätöntä, sillä turvallisuudessa on kyse perustuslaissa kansalaisille turvatusta oikeudesta. Siten kansalaisten turvallisuudesta huolehtiminen, sekä kansalaisiin kohdistuvista uhista tiedottaminen ei näkemykseni mukaan voi olla yksityisten toimijoiden vapaassa harkinnassa. Tämä on siten yksi syy, miksi yksityistä turvallisuusalaa on perusteltua valvoa myös viranomaisten taholta.

²⁴ White 2013, s. 77-79.

Edellä mainittuun tapaan turvallisuus on vahvasti yhteydessä Suomen perustuslaissa (731/1999, jäljempänä PL) turvattuihin perusoikeuksiimme. PL:n 7 §:n mukaan jokaisella on oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Toisaalta PL:n 10 §:ssä säädetään puhelun ja muun luottamuksellisen viestin salaisuuden loukkaamattomuudesta. Esimerkiksi näiden perusoikeuksien toteutumiseen liittyy turvallisuuspalvelujen tarjoajaan kohdistuvia odotuksia. Omat haasteensa johtuvat myös turvallisuusteknologiaan kuuluvista valvontalaitteista ja niiden asianmukaisen käytön varmistamisesta. Toisaalta PL:n 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Siten on myös tästä näkökulmasta perusteltua, että viranomaiset valvovat yksityisen turvallisuusalan toimijoita.

Turvapalvelulain 1.1 §:n mukaan lain tavoitteena on yksityisten turvallisuuspalveluiden laadun ja luotettavuuden varmistaminen sekä viranomaisten ja yksityisten turvallisuuspalveluiden välisen yhteistyön edistäminen. Tämä tarkoittaa osaltaan myös sitä, että säädöksellä pyritään varmistamaan yksityisen turvallisuusalan tehokas valvonta turvallisuuteen liittyvien palveluiden laadun ja luotettavuuden takaamiseksi. Turvapalvelulaissa myös säädetään yksityisen turvallisuusalan toimijoiden suhteesta viranomaistoimintaan ja siten myös rajataan merkittäväällä tavalla yksityisen turvallisuusalan toimivaltuuksia. Esimerkiksi vartioimisliiketoiminnassa ei saa ottaa vastaan toimeksiantoa, joka sisältää sitoumuksen ylläpitää yleistä järjestystä ja turvallisuutta (5.1 §). Mainitun kaltaisilla rajauksilla pyritään varmistamaan, että julkinen valta kykenee huolehtimaan sille PL:ssa asetetuista velvoitteista. Edellä mainitun sääntelyn lisäksi yksityistämiskehitystä rajoittaa erityisesti PL:n 124 §, jossa säädetään hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. PL: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.

Edellä mainittujen seikkojen valossa yksityiseen turvallisuusalaan kohdistuva viranomaisvalvonta näyttäytyy merkittävänä tekijänä kansalaisten perusoikeuksien toteutumisen kannalta. Tästä näkökulmasta myös aiheeseen kohdistuva tutkimus on näkemykseni mukaan merkityksellistä.

1.4 Tutkimusongelma ja tutkimuskysymykset

Tutkimukseni empiirisessä osiossa tulen analysoimaan lainvalmisteluun liittyviä asiakirjoja. Niiden perusteella pyrin selvittämään, millaista keskustelua yksityisen turvallisuusalan viranomaisvalvonnasta on lainvalmisteluvaiheessa käyty sidosryhmien ja lainsäätäjän välillä. Tätä

kautta toivon löytäväni erilaisia näkökulmia liittyen esimerkiksi siihen, kuinka toimivaksi kokonaisuudeksi eri sidosryhmät kokevat yksityisen turvallisuusalan viranomaisvalvonnan. Sidosryhmien antamaa lausuntopalautetta analysoimalla pyrin antamaan lukijalle selkeän käsityksen siitä, millaisiin näkökohtiin yksityisen turvallisuusalan viranomaisvalvonnassa tai mahdollisessa myöhemmässä, samaan aiheeseen liittyvässä lainvalmistelussa tulisi sidosryhmien mukaan kiinnittää huomiota. Yksityisen turvallisuusalan viranomaisvalvontaan liittyvien kehityskohtien paikantaminen on siten tutkimusaukko, jota tutkielmassani pyrin paikkaamaan.

Tutkimusaineistoksi halusin valita nimenomaan sidosryhmien antaman lausuntopalautteen, koska ajattelin, että lausuntopalautteesta saan kattavamman käsityksen siitä, millaisia vaihtoehtoja tai kehitysehdotuksia valitulle viranomaisvalvonnan sääntelylle on lainvalmisteluvaiheessa esitetty. Lausuntopalautteessa kehityskohdat ovat selkeämmin esillä, koska sidosryhmistä poiketen lainsäätäjät pyrkii tekemään lainsäädännöstä koherentin kokonaisuuden, jolloin valitun sääntelytavan kanssa ristiriidassa olevat ehdotukset saatetaan lainvalmistelussa jättää vähemmälle huomiolle, vaikka niihin sisältyisi tärkeitä huomautuksia tai toimivia ehdotuksia viranomaisvalvonnan kehittämiseksi.

Tutkimukseni toimii myös taustoittavana materiaalina myöhemmälle, lainsäädännön vaikutuksiin keskittyvälle tutkimukselle. Turvapalvelulain säätämisen jälkeen toteutuneita vaikutuksia voidaan myöhemmässä tutkimuksessa verrata lainvalmisteluvaiheessa esitettyihin argumentteihin ja sitä kautta myös pystytään paremmin arvioimaan, onko sääntelyyn tehdyillä muutoksilla ollut toivottuja tai jotain ennakoimattomia vaikutuksia, joihin tulevassa lainvalmistelussa tulisi kiinnittää enemmän huomiota. Yhdessä lausuntopalautteen, sekä hallituksen esitysluonnoksen ja lopullisen hallituksen esityksen (HE 22/2014 vp) avulla pyrin löytämään vastauksen seuraaviin tutkimuskysymyksiin:

- Millaisiin yksityisen turvallisuusalan viranomaisvalvontaan liittyviin asioihin sidosryhmät kiinnittivät antamassaan lausuntopalautteessa huomiota?
- Miten sidosryhmien viranomaisvalvontaan liittyvä lausuntopalaute huomioitiin hallituksen esityksessä?
- Sivutettiinko hallituksen esityksessä jotain sidosryhmien esittämiä, yksityisen turvallisuusalan viranomaisvalvontaan liittyviä kehitysehdotuksia tai huolenaiheita?

1.5 Tutkimuksen rakenne

Tutkimukseni koostuu kuudesta pääluvusta. Luku 1 sisältää johdannon, jossa lukijalle esitellään tutkimuksen aihe ja havainnollistetaan tutkimuksen ajankohtaisuutta ja merkityksellisyyttä. Lisäksi johdannossa esitellään tutkimuksen kannalta keskeiset rajaukset sekä tutkielman tavoite. Luvussa 2 kirjoitetaan auki tutkimuksen teoreettinen viitekehys, joka koostuu tutkimuksen kannalta keskeisten käsitteiden avaamisesta, aiemman aiheeseen liittyvän tutkimuksen esittelystä sekä tutkimuksen kannalta olennaisen yksityisen turvallisuusalan viranomaisvalvontaa koskevan sääntelyn esittelystä.

Luku 3 sisältää tutkimuksen empiirisen osion esittelyn. Kerron luvussa esimerkiksi tutkimusaineistosta, valitsemastani tutkimusmenetelmästä ja tutkimusetiikkaan liittyvistä seikoista. Aineiston teemoittelu sekä lausuntopalautteesta esiin nostamieni argumenttien analyysi toteutetaan tutkimuksen luvussa 4. Samaisessa luvussa pyrin myös arvioimaan lausuntopalautteen vaikutuksia vertailemalla hallituksen esitysluonnosta ja lopullista hallituksen esitystä²⁵ toisiinsa.

Luvussa 5 kerrotaan tiivistetysti vastaukset tutkimuskysymyksiin sekä verrataan tutkimuksessa saatuja tuloksia aiempaan aiheesta tehtyyn tutkimukseen. Luku 6 sisältää tutkimuksen yhteenvedon. Lukuun on koottu tutkielman johtopäätökset sekä ehdotukset jatkotutkimuksen tarpeesta.

2 TEOREETTINEN VIITEKEHYS

2.1 Tutkimuksen ajatuspohja ja keskeiset käsitteet

Tutkimukseni teoreettisena viitekehysenä toimii yksityiseen turvallisuusalaan kohdistuvan viranomaisvalvonnan sääntely sekä yksityisen turvallisuusalan valvonnasta ja hallituksen esityksistä tehdyt aikaisemmat tutkimukset, joita hyödynnän erityisesti tutkimukseni tulosten arvioinnissa. Tässä alaluvussa myös avaan lukijalle tutkimukseni kannalta keskeisimmät käsitteet.

Tutkimuksessani *yksityinen turvallisuusala* käsittää ne tahot, jotka vastaavat kansalliseen turvallisuuteen liittyvien tehtävien hoidosta, eivätkä toimi tehtäviä tehdessään valtiovallan alaisuudessa. Yksityisen turvallisuusalan toimijat voivat olla kansallisia tai multikansallisia yrityksiä, joiden toimialaan kuuluu erilaisten turvallisuuteen liittyvien tehtävien hoitaminen. Lisäksi varsinaisten turvallisuuteen liittyvien tehtävien ohella yksityisen turvallisuusalan toimijat vastaavat

²⁵ HE 22/2014 vp.

usein myös erilaisten oheispalvelujen, kuten kiinteistönhoitotehtävien tarjoamisesta. Yksityisen turvallisuusalan toimijat ovat myös yhdistäneet tarjoamiaan palveluja eri toimialoihin. Esimerkkinä toimialojen yhdistämisestä mainittakoon myyjän ja vartijan toimenkuvien yhdistämisestä syntyneet turvamyyjät.²⁶

Koska tutkimukseni keskittyy turvapalvelulain valmisteluun, on tässä yhteydessä syytä tuoda esiin myös kyseiseen lakiin sisältyvät määritelmät. Turvapalvelulakia sovelletaan 1.2 §:n mukaan vartioimisliiketoimintaan, järjestyksenvalvojatoimintaan ja turvasuojaustoimintaan (yksityiset turvallisuuspalvelut). Turvapalvelulain 2.1 §: mukaan vartioimisliiketoiminnalla tarkoitetaan ansiotarkoituksessa suoritettavaa, toimeksiantosopimukseen perustuvaa vartioimistehtävien hoitamista. Järjestyksenvalvojatoiminnalla puolestaan tarkoitetaan järjestyksenvalvojien asettamista järjestyksenvalvojan toimialueille ja järjestyksenvalvojien välittämistä. Turvasuojaustoiminnalla viitataan ansiotarkoituksessa suoritettavaan, toimeksiantosopimukseen perustuvaan turvasuojaustehtävien hoitamiseen.

Muita yksityisen turvallisuusalan toimijoita ovat esimerkiksi vartijat, järjestyksenvalvojat ja turvatarkastajat. Lisäksi turvallisuusalaan kuuluvat laajasti erilaiset turvallisuusteknologian ja -järjestelmien tuottajat, sekä erilaiset asiantuntija- ja koulutuspalvelujen tarjoajat.²⁷ Tutkielmani empiirisessä analyysissä tuon esiin sidosryhmien näkemyksiä siitä, kuinka kattavasti nämä edellä mainitut yksityisen turvallisuusalan toiminnot on sääntelyllä saatettu viranomaisvalvonnan piiriin.

Lopuksi mainittakoon vielä, että rajanveto yksityisten ja julkisten turvallisuusalan toimijoiden välillä on ajan saatossa hämärtynyt. Aiemmin yksityisen turvallisuusalan toimijat keskittyivät pääasiassa yksityisten tilojen valvontaan, mutta nykyisin toimijat ovat siirtyneet yhä enemmän vastaamaan myös julkisten tilojen valvonnasta. Muutokseen on vaikuttanut esimerkiksi julkiseen turvallisuuteen liittyvien tehtävien yksityistäminen²⁸, jonka taustalla on nähty olevan esimerkiksi poliisin resurssien

²⁶ Hautamäki 2016, s. 1.

²⁷ Poliisi > Passit, henkilökortit, luvat > Yksityisen turvallisuusalan luvat.

²⁸ Paasonen – Paasonen 2012, s. 7.

puute²⁹ sekä yksityisomistuksessa olevien yleisten tilojen lisääntyminen (*mass private property -teoria*).³⁰

Yksityisen turvallisuusalan valvonta puolestaan voidaan jakaa valvonnasta vastaavan tahon perusteella yksityisen turvallisuusalan toimijoiden itsensä suoritettavaksi kuuluvaan omavalvontaan sekä viranomaisvalvontaan.³¹ Yksityisen turvallisuusalan toimijoiden omavalvontaan voidaan katsoa kuuluvan tietyt elinkeinoluvan haltijalle säädetyt vastuut, vastaavalle hoitajalle nimenomaisesti säädetyt tehtävät ja toimivaltuudet, sekä työntekijöille ja kouluttajille kuuluva henkilökohtainen vastuu omasta toiminnastaan.³² Tässä tutkielmassa omavalvonta on kuitenkin tutkimusekonomisista syistä rajattu tarkemman analyysin ulkopuolelle.

Suomessa yksityisen turvallisuusalan valvontaa säännellään yksityisistä turvallisuuspalveluista annetussa laissa. Kyse on erityislainsäädännöstä, joka tulee sovellettavaksi kyseisessä laissa erikseen määritellyissä tilanteissa. Edellä mainitun lain soveltamisalan ulkopuolelle jää joitain yksityiseen turvallisuusalaan liittyviä oheistehtäviä³³, joihin kohdistuvaan valvontaan sovelletaan muuta voimassa olevaa lainsäädäntöä.³⁴

Turvapalvelulain 84 §:ssä säädetään valvontaviranomaisista. Yksityisten turvallisuuspalveluiden, voimankäyttökouluttajien, asekouluttajien, järjestyksenvalvojakoulutuksen järjestäjien ja järjestyksenvalvojakouluttajien yleisestä ohjauksesta ja valvonnasta vastaa Poliisihallitus. Poliisilaitokset puolestaan vastaavat yksityisten turvallisuuspalveluiden sekä vartijoiden, voimankäyttökouluttajien, asekouluttajien, järjestyksenvalvojen, järjestyksenvalvojakoulutuksen

²⁹ Hautamäki 2016, s. 48-49.

³⁰ Shearing – Stenning 1981, s. 229.

³¹ Paasonen 2018 (<https://jyripaasonen.fi/kuinka-yksityista-turvallisuusalaa-valvotaan/>, luettu 23.2.2021).

³² Paasonen 2018 (<https://jyripaasonen.fi/kuinka-yksityista-turvallisuusalaa-valvotaan/>, luettu 23.2.2021).

³³ Yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 83.1 §:n mukaan ”jos turvallisuusalan elinkeinoluvan haltija ottaa vastaan toimeksiannon ilmailulaissa (864/2014), turvatarkastuksista tuomioistuimissa annetussa laissa (1121/1999), eräiden alusten ja niitä palvelevien satamien turvatoimista ja turvatoimien valvonnasta annetussa laissa (485/2004), poliisilaissa (872/2011), rajavartiolaissa (578/2005), turvatoimista valtioneuvostossa annetussa laissa (987/2014) tai turvatoimista Maahanmuuttovirastossa annetussa laissa (717/2018) tarkoitettujen turvatarkastustehtävien suorittamisesta, ydinenergiolaissa (990/1987) tarkoitettujen turvahenkilön tehtävien suorittamisesta, taikka poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta annetussa laissa tarkoitettujen vartioimistehtävien suorittamisesta, turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijan ja sen henkilöstön asemaan ja tehtäviin sekä toimivaltuuksiin sovelletaan mainittuja lakeja. (10.8.2018/718)”

³⁴ Paasonen 2018 (<https://jyripaasonen.fi/kuinka-yksityista-turvallisuusalaa-valvotaan/>, luettu 23.2.2021).

järjestäjien, järjestyksenvalvojakouluttajien ja turvasuojaajien ja vastaavien hoitajien toiminnan valvonnasta toimialueellaan.

Hyödynnän tutkimuksessani vastaavaa aikaperspektiiviin perustuvaa jaottelua, jota myös *Ellonen* ja *Paasonen* ovat aiemmissa tutkimuksissaan käyttäneet. Tällä perusteella yksityiseen turvallisuusalaan kohdistuva viranomaisvalvonta voidaan jakaa ennakkolliseen, ajantasaiseen ja jälkikäteiseen valvontaan.³⁵ Vastaavanlaista valvonnan jaottelua ovat omissa tutkimuksissaan käyttäneet myös esimerkiksi *Ikkala* ja *Metsäranta*³⁶. Myös *Hautamäki* hyödyntää väitöskirjassaan vastaavaa jakoa, mutta hän ei kuitenkaan erikseen määrittele, mitä kaikkea ennakkollinen, ajantasainen tai jälkikäteinen valvonta kokonaisuudessaan sisältävät.³⁷

Ennakkolliseen viranomaisvalvontaan katson kuuluvaksi yksityisen turvallisuusalan toimijoiden henkilökohtaiset hyväksymiset sekä turvallisuusalan elinkeinoluvan myöntämisen. Ajantasaiseen viranomaisvalvontaan puolestaan katson kuuluvaksi valvontaviranomaisille turvapalvelulaissa säädettyt tietojensaantioikeudet ja oikeuden tarkastaa yksityisen turvallisuusalan toimijoiden toimipaikkoja, sekä henkilökohtaisten hyväksymisten uusimisen tietyin väliajoin. Jälkikäteinen viranomaisvalvonta puolestaan koostuu näkemykseni mukaan turvallisuusalan elinkeinoluvan tai yksityisen turvallisuusalan toimijoiden henkilökohtaisten hyväksymisten peruuttamisesta. Aikaperspektiiviin perustuvaa jaottelua hyödyntämällä pyrin selkiyttämään lukijalle, mitä asioita olen tutkielmassani katsonut kuuluvaksi yksityisen turvallisuusalan viranomaisvalvontaan.

Kolmas tutkimukseni kannalta merkityksellinen käsite on *turvallisuus*. Pyrkimys turvallisuuteen määritellään Turvallisuuskomitean kokonaisturvallisuuden sanastossa toiminnaksi, joka tähtää erilaisten uhkien ja riskien hallintaan.³⁸ Suomessa käsitys turvallisuuden kehittämisestä vaikuttaa perustuvan ennen kaikkea varautumiseen ja ennaltaehkäisyyn. Suomen lainsäädännössä varaudutaan sekä sisäistä että ulkoista turvallisuutta vaarantaviin tekijöihin.³⁹ Ulkoiseen turvallisuuteen liittyvät ulko- ja puolustuspoliittiset kysymykset on rajattu tämän tutkimuksen ulkopuolelle. Tutkielmassa

³⁵ Ellonen – Paasonen 2019 s. 5.

³⁶ Ikkala 2018, s. 30 ja Metsäranta 2015, s. 290.

³⁷ Hautamäki 2016, s. 199, 238, 242, 272-273 ja 305.

³⁸ Sanastokeskus TSK 2017, s. 16.

³⁹ Hautamäki 2016, s. 4-5.

keskitytään valtion sisäiseen turvallisuuteen, jonka ylläpitämisestä ja kehittämisestä vastaavat osaltaan sekä julkisen että yksityisen puolen toimijat. Sisäministeriön mukaan:

”Sisäinen turvallisuus tarkoittaa sitä, että Suomessa ihmiset voivat nauttia yhteiskunnan tarjoamista oikeuksista ja vapauksista ilman rikollisuudesta, häiriöistä, onnettomuuksista ja muista ikävistä kansallisista tai kansainvälisistä ilmiöistä johtuvaa pelkoa tai turvattomuutta.”⁴⁰

Mainittakoon myös, että käsitykseen turvallisuudesta liittyy useimmiten tietty paradoksaalisuus; suojehtaessa tietyn tahon turvallisuutta, joku toinen taho tullaan määritelleeksi turvallisuutta vaarantavaksi. Turvallisuuskysymyksiin liittyy siis yleensä valinta sen suhteen, kenen turvallisuutta pyritään suojelemaan ja kuka tai mikä puolestaan määritellään turvallisuutta vaarantavaksi tekijäksi. Näihin valintoihin vaikuttavat muun muassa vallitseva sosiaalinen kulttuuri sekä yhteiskunnalliset arvot.⁴¹ Tässä tutkimuksessa keskitytään erityisesti suomalaiseen turvallisuuskäsitykseen yksityiseen turvallisuusalaan kohdistuvan viranomaisvalvonnan kontekstissa.

2.2 Aiempi tutkimus

Yksityiseen turvallisuusalaan kohdistuvaa valvontaa on tutkittu kansallisella tasolla vain vähän. Aiemmin aihetta on tutkinut esimerkiksi *Hautamäki*, joka on kirjoittanut aiheesta sekä opinnäytteen⁴², että väitöskirjan.⁴³ *Hautamäen* tekemä tutkimus liittyy läheisesti tutkimaani aiheeseen, mutta on nähdäkseni yleisluontoisempi katsaus yksityisen turvallisuusalan valvontaan. Oma tutkimukseni on rajattu koskemaan ainoastaan yksityiseen turvallisuusalaan kohdistuvaa viranomaisvalvontaa ja keskeisten sidosryhmien siitä esittämiä näkemyksiä. *Hautamäki* on myös kirjoittanut artikkelin, jossa hän käsittelee yksityiseen turvallisuusalaan kohdistuvaa valvontaa ja pohtii millä tavoin sitä voitaisiin tulevaisuudessa tehostaa.⁴⁴ Edellä mainituissa teoksissa on myös tuotu perustellusti esiin, että aihetta käsittelevälle tutkimukselle on tarvetta myös tulevaisuudessa.

⁴⁰ Sisäministeriö > Sisäisen turvallisuuden strategia.

⁴¹ Koskela 2009, luku 1 Turvallisuuden paradoksit.

⁴² Hautamäki 2011.

⁴³ Hautamäki 2016.

⁴⁴ Hautamäki 2017.

Tästä kertoo jo *Hautamäen* artikkelin kantaa ottava otsikko: ”Yksityisen turvallisuusalan valvonta kaipaa täsmentämistä”.

Myös *Ellonen* ja *Paasonen* ovat tehneet aiheeseen liittyvän kyselytutkimuksen, jonka tarkoituksena on ollut selvittää yksityisen turvallisuusalan toimijoiden käsityksiä viranomaisvalvonnasta. Tutkimuksella pyrittiin muun muassa kartoittamaan yksityisen turvallisuusalan toimijoiden käsityksiä viranomaisvalvonnan riittävydestä.⁴⁵ Näihin kyselytutkimuksen tuloksiin palaan tutkielmani myöhemmässä vaiheessa, kun vertaan niitä oman tutkimukseni tuloksiin.

Keinänen ja *Paasonen* ovat myös aiemmin tutkineet samoja sidosryhmien antamia kirjallisia lausuntoja⁴⁶, joita itse tutkimuksessani tarkastelen. Tutkimuksessaan *Keinänen* ja *Paasonen* tutkivat millä tavoin sidosryhmien antama lausuntopalaute on kokonaisuudessaan huomioitu hallituksen esityksessä laiksi yksityisistä turvallisuuspalveluista ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.⁴⁷ Tutkimuksessa keskityttiin muun muassa siihen, minkälaisiin asioihin lausunnonantajat ottivat kantaa ja miten eri sidosryhmät suhtautuivat säädösehdotukseen. Pääpaino tutkimuksessa oli kuitenkin säädösvalmistelun laadun arvioimisessa erityisesti kuulemisvaiheen toteutumisen näkökulmasta. Tutkimuksessa ei kuitenkaan käsitelty yksityiskohtaisesti sidosryhmien eri asioista esittämiä kannanottoja ja ehdotuksia. Rajaamalla tutkimukseni ainoastaan yksityisen turvallisuusalan viranomaisvalvontaan liittyvään lausuntopalautteen osaan, olen näkemykseni mukaan pystynyt arvioimaan aiheesta lainvalmisteluvaiheessa käytyä keskustelua kattavasti. Tekemäni rajauksen myötä olen myös pystynyt aiempaa tutkimusta tarkemmin pohtimaan, millaisiin asioihin sidosryhmien antaman lausuntopalautteen perusteella juuri yksityiseen turvallisuusalaan kohdistuvassa viranomaisvalvonnassa tulisi kiinnittää huomiota. Tässä tutkimuksessa pääpaino on siten ollut sidosryhmien viranomaisvalvonnasta esittämillä kannanotoilla ja tavoitteena on ollut arvioida, onko kannanotot huomioitu lainvalmistelussa vai onko jotain kehitysehdotuksia sivuutettu täysin.

⁴⁵ Ellonen – Paasonen 2019, s. 17.

⁴⁶ Hallituksen esitysluonnoksesta laiksi yksityisistä turvallisuuspalveluista ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi 3.1.2013 tehtyyn sisäasiainministeriön lausuntopyyntöön annetut kirjalliset lausunnot.

⁴⁷ Keinänen – Paasonen 2015.

Aiheeseen liittyvää aiempaa tutkimusta on myös *Keinäsen* ja *Paasonen* artikkeli, jossa he arvioivat turvapalvelulaista annettua säädösehdotusta lainvalmistelun laadun ja keskeisten ehdotusten kannalta.⁴⁸ Artikkelissa nostettiin esiin hallituksen esitysluonnokseen sisältyneitä ongelmia. Yksityiseen turvallisuusalaan kohdistuvan viranomaisvalvonnan näkökulmasta olennaisia huomioita olivat ainakin seuraavat; 1) ehdotetun sääntelyn ulkopuolelle on jätetty yksityisen turvallisuusalan toimijoita, kuten turvatarkastustoiminta, 2) lakiehdotus ei ole kilpailuneutraali erilaisten yritysten välillä, koska esimerkiksi turvallisuusalan elinkeinolupaan liittyy poikkeuksia järjestyksenvalvontatoiminnassa ja 3) turvasuojaustoiminta tulisi säätää turvallisuusalan elinkeinoluvan alaiseksi, jotta voitaisiin siirtyä yksilöiden valvonnasta tehokkaampaan elinkeinovalvontaan ja yhdenmukaistaa sääntelyä muun yksityisen turvallisuusalan sääntelyn kanssa.⁴⁹

Lisäksi aiheeseen liittyy *Santos*en ja *Paasonen* tekemä ennakoititutkimus yksityisen turvallisuusalan sääntelyn tulevaisuudesta.⁵⁰ Tässä tutkimuksessa tavoitteena oli tunnistaa kansainvälisten tutkijoiden näkemyksiä turvallisuusalan sääntelyyn vaikuttavista muutostekijöistä. Keskeisinä näkökulmina tutkimuksessa nousi esiin esimerkiksi haasteellisuus löytää tasapaino sääntelyn tuomien vaatimusten sekä kustannustehokkuuden välillä. Sääntelyn kasvattaminen saattaa tutkimuksen mukaan lisätä riskiä toimialan keskittymisestä suurille kansainvälisille yrityksille. Toinen näkökulma liittyi siihen, että toimialalla tapahtuvat muutokset liittyen esimerkiksi turvallisuusteknologian kehittymiseen, tapahtuvat nopeasti, mutta sääntelyn muuttaminen on puolestaan hidasta. Muun muassa näiden seikkojen arveltiin aiheuttavan haasteita yksityisen turvallisuusalan sääntelyn kehittämiseksi.⁵¹

Lausuntopalautteen vaikutusten arvioinnissa hyödynnän myös Rantalan aikaisempaa tutkimusta, jossa hän on tarkastellut hallituksen esitysten argumentointia. Tutkimuksessaan Rantala kannustaa avoimuuteen lainvalmistelussa ja korostaa, että sidosryhmien esittämiin vasta-argumentteihin vastaaminen hallituksen esityksessä on vahvuus. Ratkaisua selittävien seikkojen häivyttäminen

⁴⁸ Keinänen – Paasonen 2013.

⁴⁹ Keinänen – Paasonen 2013, s. 17-18.

⁵⁰ Santonen – Paasonen 2014.

⁵¹ Santonen – Paasonen 2014, s. 15-16.

puolestaan herättää lukijassa kysymyksiä ja herättää epävarmuutta lainvalmisteluun vaikuttaneista seikoista.⁵²

Kansainvälistä tutkimusta liittyen yksityisen turvallisuusalan sääntelyyn ja valvontaan on tehnyt esimerkiksi *Diphoorn*, joka teki aiheesta laadullisen tutkimuksen vertailemalla yksityiseen turvallisuusalaan kohdistuvaa sääntelyä Etelä-Afrikassa ja Keniassa.⁵³ *Diphoorn* jakaa sääntelyn yritysten tasolta tulevaan valvontaan (Agency-Level Regulation), yksityisen turvallisuusalan työnantajajärjestöjen suorittamaan omavalvontaan (Self-Regulation), sekä valtion koneiston suorittamaan valvontaan (State Regulation).⁵⁴ Merkittävintä kyseisessä tutkimuksessa oli näkemykseni mukaan se, että *Diphoorn* katsoi sääntelyn olevan nimenomaan yksi valvonnan muodoista, riippumatta siitä onko kyseessä virallinen vai epävirallinen sääntely.⁵⁵

Haastatellessaan yksityisen turvallisuusalan toimijoita *Diphoorn* havaitsi, että toisinaan epävirallisella, yritysten itse omiin työntekijöihinsä kohdistamalla valvonnalla oli jopa enemmän vaikutusta, kuin valtion tasolta tulevalla virallisella sääntelyllä.⁵⁶ Toisaalta tähän vaikutti tehtyjen haastattelujen perusteella osaltaan se, että Keniassa yksityisellä turvallisuusalalla toimivien yritysten omistajat kertoivat epäluottamuksestaan Kenian poliisia kohtaan. Yritysten omistajien mukaan esimerkiksi Kenian poliisin suorittama tarkistus turvallisuusalalle pyrkivän työntekijän rikostaustasta ei ole kovin luotettava, koska poliisi on heidän mukaansa Keniassa korruptoitunut ja antaa ”puhtaita” rikosrekistereitä hakijoille rahallista korvausta vastaan.⁵⁷ Toisaalta Etelä-Afrikan ensisijainen, valtion koneistoon kuuluva yksityisen turvallisuusalan sääntelyviranomaisen (Private Security Industry Regulatory Authority [PSIRA]) sai myös *Diphoornin* tekemän tutkimuksen mukaan osakseen runsaasti kritiikkiä. Yksityisen turvallisuusalan toimijat, poliisit ja jopa sääntelyviranomaisen omat työntekijät kritisoivat sääntelyviranomaisen puutteellisia resursseja ja tehotonta toimintaa, sekä toivat esiin epäilyksensä tiettyjen tahojen suosinnasta sekä sääntelyviranomaisen korruptoituneisuudesta.

⁵² Rantala 2016, s. 181.

⁵³ *Diphoorn* 2016.

⁵⁴ *Diphoorn* 2016, s. 163.

⁵⁵ *Diphoorn* 2016, s. 163-164 ja 177.

⁵⁶ *Diphoorn* 2016, s. 164 ja 176.

⁵⁷ *Diphoorn* 2016, s. 174.

Sääntelyviranomaisen myös koettiin ajavan vain valtion etuja, eivätkä turvallisuusalan toimijat kokeneet tulleen edustetuksi päätöksenteossa.⁵⁸

Edellä esitettyjen argumenttien valossa *Diphoornin* tekemää tutkimusta on haasteellista suoraan verrata Suomalaiseen yksityisen turvallisuusalan sääntelyyn ja valvontaan. Suomessa esimerkiksi luottamus poliisiin toimintaan on tutkimusten mukaan vahva.⁵⁹ Toisaalta myös Suomessa voisi olla hyödyllistä tutkia enemmän yksityiseen turvallisuusalaan kohdistuvaa epävirallista valvontaa, johon tutkimuksen aiemmassa vaiheessa olen viitannut omavalvontana. Tältä valvonnan osa-alueelta saattaisi löytyä tehokkaita keinoja yksityisen turvallisuusalan valvonnan kehittämiseksi. *Diphoornin* tekemän tutkimuksen perusteella esimerkiksi Keniassa yksityistä turvallisuusalaa ei säännelty ollenkaan valtion tasolta, eikä tämä ainakaan suoraan tehnyt valvonnasta tehotonta.⁶⁰ Tässä yhteydessä omavalvonnan mahdollisuuksien tarkempi analyysi on kuitenkin tutkimusekonomisista syistä jouduttu rajaamaan tutkimuksen ulkopuolelle.

Tunnistan *Diphoornin* osoittaman yhteyden valvonnan ja sääntelyn välillä. Tästä yhteydestä kertoo Suomessa ainakin se, että viranomaisten suorittama valvonta tapahtuu nimenomaan lainsäädännön asettamissa rajoissa. Tästä näkökulmasta tutkimukseni aihetta sivuaa siten myös muu aiempi tutkimus, jossa on keskitytty tarkastelemaan yksityisen turvallisuusalan sääntelyä. Esimerkkinä tällaisesta tutkimuksesta mainittakoon *Buttonin* ja *Stiernstedtin* artikkeli “Comparing private security regulation in the European Union”⁶¹, jossa vertailtiin yksityisen turvallisuusalan sääntelyjärjestelmiä eri EU-maissa. Tutkimus suoritettiin määrittämällä tietty numeerinen arvo yksityisen turvallisuusalan sääntelyyn liittyville seikoille. Korkea numeerinen arvo tarkoitti, että asiaa on säädelty kattavasti. Sääntelyjärjestelmän laadusta oli mahdollista saada maksimissaan 100 pistettä. Eniten pisteitä saivat Belgia (94 pistettä), Espanja (88 pistettä) ja Slovenia (82 pistettä). Vähiten pisteitä saivat Liettua (42 pistettä), Itävalta (40 pistettä) ja Tšekki (22 pistettä). Keskimääräinen pistemäärä oli tutkimukseen otettujen 26 EU-maan kesken 64 pistettä. Euroopan unioniin kuuluvien pohjoismaiden (Tanska, Suomi ja Ruotsi) keskimääräinen pistemäärä oli puolestaan 67. Suomi sai yksityisen turvallisuusalan

⁵⁸ Diphoorn 2016, s. 169.

⁵⁹ Ks. esim. Vuorensyrjä – Rauta 2020, s. 10 ja Keskinen 2019.

⁶⁰ Diphoorn 2016, s. 169.

⁶¹ Button – Stiernstedt 2018.

sääntelyjärjestelmän laadusta 69 pistettä. Suomen sääntelyjärjestelmän laatu oli siten tutkimuksen perusteella lähellä sekä kaikkien tutkimukseen otettujen EU-maiden että pohjoismaiden keskiarvoa.⁶²

Jäljempänä pohdin myös lyhyesti millaisia viranomaisvalvonnalle vaihtoehtoisia valvonnan keinoja tulisi myöhemmässä tutkimuksessa tarkastella. Tässä yhteydessä viitataan myös *Van Stedenin* ja *Sarren* tutkimukseen, jossa esitetyn näkemyksen mukaan vastuu toimivien yhteistyö- ja sääntelymallien luomisesta sekä kaupallisten ja julkisten etujen tasapainottamisesta on aina oltava valtiolla.⁶³

2.3 Yksityiseen turvallisuusalaan kohdistuvan viranomaisvalvonnan sääntely

Jäljempänä esittelen tutkielmani kannalta relevanttia yksityisen turvallisuusalan sääntelyä. Ensin kerron sääntelyn viimeaikaisista uudistuksista ja jäljempänä esittelen viranomaisvalvontaan liittyvää tämänhetkistä sääntelyä. Edellä mainittuun tapaan hyödynnän sääntelyn esittelyssä viranomaisvalvonnan jakoa aikaperspektiivin perusteella ennakkolliseen, ajantasaiseen ja jälkikäteiseen valvontaan.

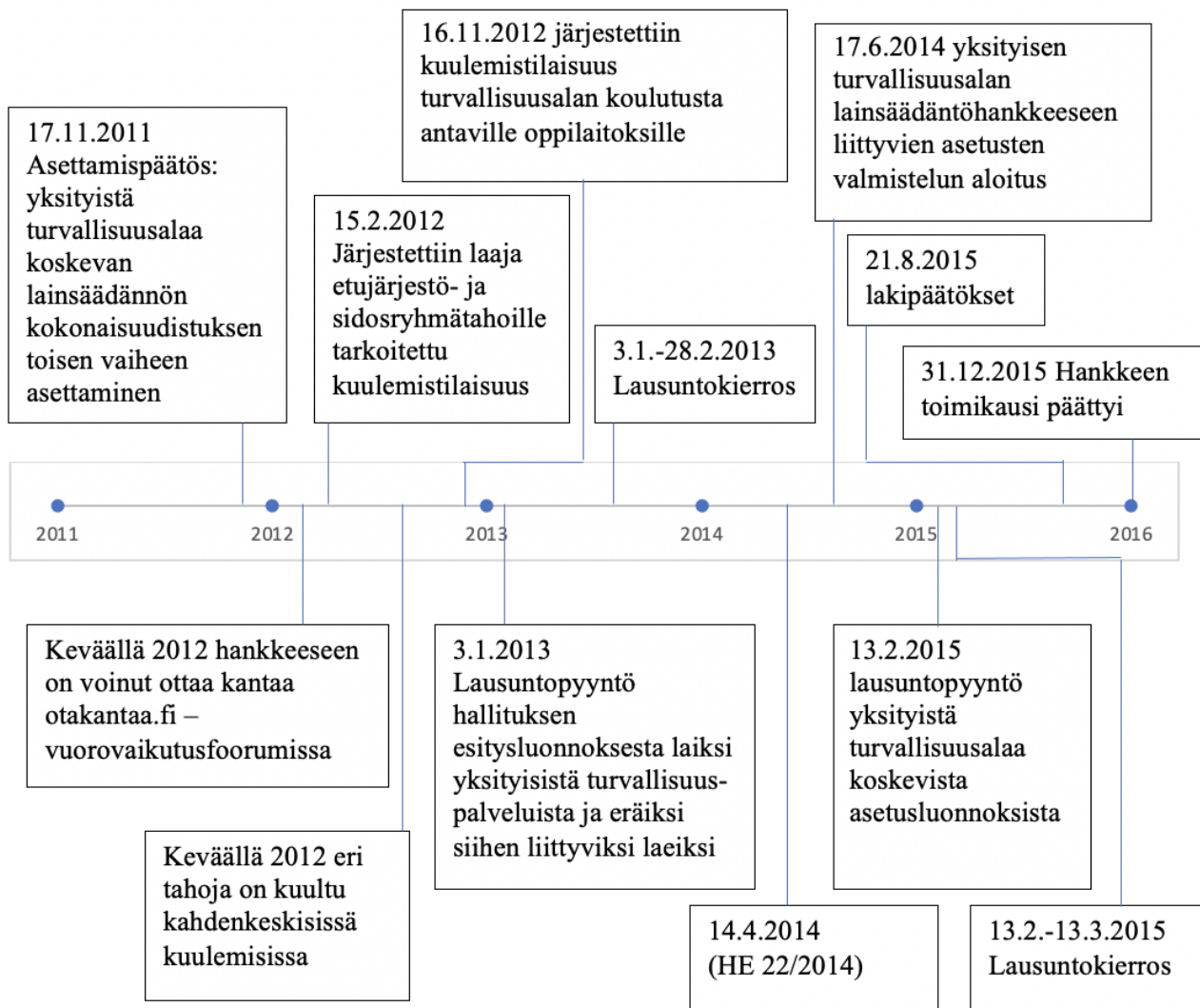
Suomessa yksityistä turvallisuusalaa säännellään lailla ja asetuksilla. Viimeisin yksityisen turvallisuusalan sääntelyä koskeva kokonaisuudistus toteutettiin kahdessa vaiheessa, joista ensimmäisessä tehdyt muutokset tulivat voimaan 1.12.2010. Kokonaisuudistuksen ensimmäisessä vaiheessa valtioneuvosto antoi asetukset yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun valtioneuvoston asetuksen (534/2002) muuttamisesta (975/2010) ja turvallisuusalan neuvottelukunnasta annetun asetuksen 1 §:n muuttamisesta (1125/2009). Sisäasiainministeriö puolestaan antoi asetuksen vartijan voimankäyttökoulutuksesta ja voimankäyttökouluttajan koulutuksesta (1121/2010).⁶⁴ Ensimmäisessä vaiheessa käsiteltiin myös hallituksen esitystä HE 239/2009 järjestyslain 22 §:n, järjestyksenvalvojista annetun lain ja yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain muuttamisesta. Esityksessä järjestyslakia ehdotettiin muutettavaksi siten, että järjestyksenvalvoja voitaisiin asettaa joukkoliikenteen kulkuneuvojen ja liikenneasemien sekä kauppakeskusten lisäksi myös terveyden- ja

⁶² Button – Stiernstedt 2018, s. 402-407.

⁶³ Van Steden – Sarre 2007.

⁶⁴ Eduskunta > Näin eduskunta toimii > Eduskunnan kirjasto > Aineistot ja aihealueet > Kotimainen oikeus > Lakihankkeiden tietopaketit - LATI > Yksityinen turvallisuusala.

sosiaalihuollon toimipisteisiin, lentokentille ja satamiin. Lisäksi lainvalmistelulla pyrittiin parantamaan yksityisen turvallisuusalan toimijoiden ammattitaitoa ja koulutuksen laatua lisäämällä voimankäyttökoulutusta koskevia vaatimuksia sekä kehittämällä koulutuksen valvontaa.⁶⁵ Alla olevalla kuvalla olen pyrkinyt havainnollistamaan kokonaisuudistuksen toisen vaiheen eli lainsäädäntöhankkeen SM066:00/2011 etenemistä:



Kuva 1 lainsäädäntöhankkeen SM066:00/2011 eteneminen.

⁶⁵ HE 239/2009.

Kuten yllä olevasta kuvasta käy ilmi, kokonaisuudistuksen toinen vaihe asetettiin 17.11.2011 ja sen toimikausi päättyi 31.12.2015. Lainsäädäntöhankkeen aikana järjestettiin kaksi laajaa kuulemistilaisuutta, joista ensimmäinen oli suunnattu etujärjestö- ja sidosryhmätahoille 15.2.2012 ja toinen turvallisuusalan koulutusta antaville oppilaitoksille 16.11.2012. Lausuntopyyntö hallituksen esitysluonnoksesta laiksi yksityisistä turvallisuuspalveluista ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi tehtiin 3.1.2013. Lausuntokierros kesti 28.2.2013 saakka. Lopullinen hallituksen esitys (HE 22/2014 vp) annettiin eduskunnalle keväällä 2014. Hankkeeseen liittyvät lakipäätökset tehtiin 21.8.2015 ja hankkeen toimikausi päättyi 31.12.2015.

Pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelmassa 22.6.2011 todettiin kohdassa Sisäinen turvallisuus, että yksityisen turva-alan lainsäädäntöä tullaan hallituskauden kuluessa selkiyttämään. Hallitusohjelman mukaan hyvä turvallisuustilanne ja vahva turvallisuuden tunne ovat tärkeä osa ihmisten hyvinvointia ja kansallisesti tärkeä kilpailutekijä. Tämän näkemyksen voi myös osaltaan katsoa olevan yksityistä turvallisuusalaa koskevan sääntelyn kokonaisuudistuksen taustalla. Lisäksi hallitusohjelmassa todettiin, että järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaa tullaan tehostamaan. Harmaan talouden torjunta puolestaan oli hallituksen kärkihankkeita hallitusohjelman perusteella ja nämä tavoitteet vaikuttivat näkemykseni mukaan myös Kokonaisuudistuksen toisen vaiheen eli lakihankkeen SM066:00/2011 taustalla.⁶⁶

Yksityisen turvallisuusalan lainsäädäntöhankkeen ohjausryhmän 28.11.2011 pidetystä kokouksesta tehdyn pöytäkirjan perusteella hankkeessa tuli myös kiinnittää huomiota yhteiskunnassa ja sen turvallisuusympäristössä tapahtuneisiin muutoksiin. Yhteiskunnallisen kehityksen arvioitiin menneen sellaiseen suuntaan, jossa kansalaisten turvallisuusvaje kasvaa samanaikaisesti, kun viranomaisten resurssit turvallisuuden ylläpitämiseksi pienenevät.

Hankkeen SM066:00/2011 aikana yksityisen turvallisuusalan valvonnan kehittämistarpeen nosti esiin myös eduskunnan apulaisoikeusasiamies 12.12.2012 tekemässään päätöksessä, jossa hän totesi muun muassa, että yksityisen turvallisuusalan toimijoiden valvonnan terävöittäminen on välttämätöntä.

⁶⁶ Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma 22.6.2011 (<https://valtioneuvosto.fi/documents/10184/147449/Kataisen+hallituksen+ohjelma/81f1c20f-e353-47a8-8b8f-52ead83e5f1a/Kataisen+hallituksen+ohjelma.pdf>, luettu 27.4.2021).

Apulaisoikeusasiamies myös esitti päätöksessään näkemyksensä, jonka mukaan viime vuosina kasvaneen yksityisen turvallisuusalan valvontaan panostaminen on hyvin tärkeää.⁶⁷

Hankkeen SM066:00/2011 taustalla vaikuttivat myös erilaiset yhteiskunnalliset muutokset, joihin aiemmalla sääntelyllä ei pystytty tehokkaasti vaikuttamaan. Lopullisessa hallituksen esityksessä esimerkiksi katsottiin, ettei aiempi turvasuojaustoimintaan ja järjestyksenvalvontaan kohdistuva sääntely mahdollistanut viranomaisvalvonnan ulottamista yritysten tausta- ja johtohenkilöihin. Tämä nähtiin ongelmallisena, koska poliisilta saatujen havaintojen mukaan oli olemassa tiettyjä merkkejä turvasuojaustoiminnan rikollisyhteyksistä eräissä tapauksissa. Hallituksen esityksessä myös arvioitiin olevan mahdollista, että järjestyksenvalvontaa harjoittavien yritysten tausta- ja johtohenkilöillä olisi kytkentöjä järjestäytyneeseen rikollisuuteen. Järjestyksenvalvontatoimintaa koskevan sääntelyn osalta lainsäädännön suurimmaksi puutteeksi mainittiin myös lainsäädännön tietynasteinen sekavuus, kun järjestyksenvalvoja koskevaa sääntelyä sisältyi useisiin eri lakeihin. Aiempi sääntely myös koettiin tietyllä tapaa epäloogiseksi sen suhteen, että tiettyjä toimintoja oli säädetty luvanvaraiseksi ja toisia, vastaavanlaisia toimintoja puolestaan ei.⁶⁸

Uudistusten taustalla on tunnistettavissa myös kansainvälisiä muutostekijöitä. Monessa maassa yksityiseen turvallisuusalaan liittyvän sääntelyn taustalla on ollut pelko terrorismista. Valtion sisäistä turvallisuutta on haluttu suojella ulkoa päin tulevilta uhilta. Toisaalta tässä yhteydessä on myös ymmärretty, ettei poliisi pysty yksin tarjoamaan kaikkia turvallisuuspalveluja, vaan turvallisuuteen liittyviä tehtäviä ottaa vastatakseen myös yksityisen turvallisuusalan toimijat. Tästä on syntynyt myös tarve säännellä yksityisen turvallisuusalan toimintaa.⁶⁹ Lainsäädännöllä on toisaalta täytynyt pystyä vastaamaan siihen, miten estetään turvallisuuspalveluista vastaavien tahojen yhteydet rikollisuuteen ja rikollisjärjestöihin. Tämä järjestäytyneen rikollisuuden kasvu ja sen siirtyminen uusille aloille on ollut myös kansainvälinen muutostekijä, joka on vaikuttanut kansallisen sääntelyn tarpeeseen.⁷⁰ Yksityisen turvallisuusalan toimijoiden yhteyksiä rikolliseen toimintaan pyritään poistamaan ja ehkäisemään erityisesti huolehtimalla yksityisen turvallisuusalan tehokkaasta valvonnasta.

⁶⁷ EOAK 12.12.2012. Dnro 4402/2/10. Poliisiin tulee panostaa yksityisen turvallisuusalan valvontaan.

⁶⁸ HE 22/2014 vp.

⁶⁹ Santonen 2014, s. 20-21.

⁷⁰ Santonen 2014, s. 35-36.

Kokonaisuudistuksen päätavoitteena oli yksityistä turvallisuusalaa koskevan lainsäädännön selkiyttäminen. Hankkeen SM066:00/2011 asettamispäätöksen mukaan hankkeen tarkoituksena oli tehdä perustellut ehdotukset 1) poliisin ja yksityisen turvallisuusalan välisestä työnjaosta, 2) vartijoiden ja järjestyksenvalvojien tehtävistä, toimivaltuuksista, toimialueesta, koulutuksesta ja valvonnasta, 3) järjestyksenvalvojatehtävien siirtämisestä osaksi vartioimisliiketoimintaa/vartijan tehtäviä, 4) turvasuojaustoimintaa koskevasta sääntelystä, 5) turvallisuuskonsultoinnista ja sitä koskevasta sääntelystä, sekä 6) mahdollisista tarvittavista muutoksista poliisin suoriteperusteisiin lupamaksuihin.

Kokonaisuudistuksen toisen vaiheen myötä säädettiin uusi laki yksityisistä turvallisuuspalveluista (1085/2015, turvapalvelulaki), joka korvasi aiemman samannimisen lain. Aiempi hajanainen sääntely pyrittiin uudistuksen myötä keskittämään tähän yhteen lakiin, joka nykyisellään sisältää sekä vartijoita, järjestyksenvalvoja että turvasuojaajia koskevat säännökset. Uudistuksen myötä myös kumottiin laki järjestyksenvalvojista, sekä muut hajanaiset, eri lakeihin sisältyneet järjestyksenvalvojan asettamista koskeneet säännökset. Myös lupa-asioita uudistettiin ja aiempi vartioimisliikelupa korvattiin yhteisellä turvallisuusalan elinkeinoluvalle. Yksityisen turvallisuusalan valvontaa puolestaan pyrittiin kehittämään yksityisen turvallisuusalan toimintojen aiempaa laajemman luvanvaraistamisen myötä. Lisäksi vartijan ja järjestyksenvalvojan koulutusta ja toimivaltuuksia muutettiin.⁷¹

Olellaisena puutteena lakiuudistuksessa on sekä lainvalmisteluvaiheessa annetun lausuntopalautteen että oikeuskirjallisuuden perusteella katsottu olleen se, ettei lakiin ole sisällytetty kaikkia yksityisen turvallisuusalan toimijoita ja tehtäviä koskevaa sääntelyä. *Buttonin* ja *Stiernstedtin* tekemän tutkimuksen mukaan tämä on tilanne lähes kaikissa EU:n jäsenvaltioissa; sääntelyn ulkopuolelle jätetään usein sellaisia tärkeitä yksityisen turvallisuusalan toimintoja, joiden voisi olettaa olevan säänneltyjä.⁷² Suomessa sääntelyn ulkopuolelle jätettiin kokonaisuudistuksessa esimerkiksi turvatarkastustoiminta, sekä kameravalvontajärjestelmät.

⁷¹ Paasonen - Ellonen 2019, s. 5-6.

⁷² Button – Stiernstedt 2018, s. 407.

2.3.1 Ennakollinen viranomaisvalvonta

Ennakolliseen viranomaisvalvontaan katsotaan kuuluvaksi yksityisen turvallisuusalan toimijoiden henkilökohtaiset hyväksymiset sekä turvallisuusalan elinkeinoluvan myöntämisen. Jäljempänä esittelen tutkielmani kannalta relevanttia ennakollisen viranomaisvalvonnan sääntelyä, joka koskee 1) turvallisuusalan elinkeinoluvan myöntämistä, 2) turvasuojaustoiminnan luvanvaraisuutta ja turvasuojaajaksi hyväksymistä, sekä 3) järjestyksenvalvojatoiminnan luvanvaraisuutta ja järjestyksenvalvojaksi hyväksymistä.

Hankkeen SM066:00/2011 myötä aiempi vartioimisliikelupa korvattiin yksityisen turvallisuusalan toimijoille yhteisellä turvallisuusalan elinkeinoluvalla. Turvapalvelulain 68 §:n mukaan turvallisuusalan elinkeinolupa oikeuttaa lupaa edellyttävän toiminnan harjoittamiseen kaikkialla maassa. Lupa on voimassa toistaiseksi ja luvan myöntää Poliisihallitus. Turvapalvelulain 69 §:n mukaan lupaan voidaan liittää toiminnan laadusta, laajuudesta, luvan haltijan toimipaikkojen lukumäärästä ja sijainnista sekä muista vastaavista seikoista johtuvia ajallisia ja alueellisia sekä vartioimis- ja järjestyksenvalvontatehtäviä koskevia ehtoja ja rajoituksia. Lisäksi Poliisihallitus voi muuttaa turvallisuusalan elinkeinolupaan liitettyjä ehtoja ja rajoituksia turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijan toiminnan laajuudessa, luvan haltijan toimipaikkojen lukumäärässä tai sijainnissa taikka muissa vastaavissa seikoissa tapahtuneiden muutosten vuoksi. Luvan myöntämiseen ja sitä koskevien ehtojen tai rajoitusten määräämiseen liittyy siten tietty valvontaviranomaiselle myönnetty vapaa harkintavalta.

Turvallisuusalan elinkeinolupa voidaan turvapalvelulain 71 §:n 1 momentin mukaan myöntää luonnolliselle henkilölle, joka: 1) on täyttänyt 18 vuotta; 2) tunnetaan rehelliseksi ja luotettavaksi ja on henkilökohtaisilta ominaisuuksiltaan tehtävään sopiva; 3) ei ole konkurssissa ja jonka toimintakelpoisuutta ei ole rajoitettu; sekä 4) varallisuutensa puolesta kykenee huolehtimaan toiminnasta hyvin. Lisäksi turvallisuusalan elinkeinolupa voidaan 71 §:n 2 momentin mukaan myöntää oikeushenkilölle, jos: 1) se varallisuutensa puolesta kykenee huolehtimaan toiminnasta hyvin; sekä 2) sen hallintoelimiin kuuluvat henkilöt ja toimitusjohtaja sekä avoimessa yhtiössä yhtiömiehet ja kommandiittiyhtiössä vastuunalaiset yhtiömiehet täyttävät 1 momentin 1—3 kohdassa säädetyt vaatimukset. Myös turvallisuusalan elinkeinoluvan myöntämisessä valvontaviranomaisella on siten vapaata harkintavaltaa, lukuun ottamatta turvasuojaustoimintaa koskevaa poikkeusta. Turvapalvelulain 71 §:n 3 momentin mukaan hyväksymistä edellyttäviä turvasuojaustehtäviä käsittävää turvasuojaustoimintaa harjoittavalle on myönnettävä turvallisuusalan elinkeinolupa,

mikäli tämä täyttää 1 momentissa luonnolliselle henkilölle säädetyt tai 2 momentissa oikeushenkilölle säädetyt vaatimukset. Hyväksymistä edellyttävän turvasuojaustoiminnan harjoittamiseen tarvittavan luvan osalta valvontaviranomaisen harkintavalta on siten sidottua.

Turvapalvelulain 60 §:n mukaan hyväksymistä edellyttäviä turvasuojaustehtäviä käsittävää turvasuojaustoimintaa saa harjoittaa elinkeinon harjoittamisesta annetun lain (122/1919, jäljempänä elinkeinolaki) 1 §:n 1 tai 2 momentissa tarkoitettu luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö, joka on saanut siihen turvallisuusalan elinkeinoluvan. Turvapalvelulain 2 §:n 15) kohdan mukaan hyväksymistä edellyttävällä turvasuojaustehtävällä tarkoitetaan sähköisten ja mekaanisten lukitusjärjestelmien, murtohälytysjärjestelmien ja kulunvalvontajärjestelmien asentamista, korjaamista tai muuttamista niihin kuuluvaa kaapelointityötä lukuun ottamatta.

Turvapalvelulain 2 §:n 17) kohdan mukaan turvasuojaajalla tarkoitetaan turvasuojausliikkeen palveluksessa olevaa, hyväksymistä edellyttäviä turvasuojaustehtäviä suorittavaa henkilöä. Turvapalvelulain 61 §:n mukaan turvasuojaajaksi voidaan hyväksyä se, joka: 1) on täyttänyt 18 vuotta; 2) tunnetaan rehelliseksi ja luotettavaksi ja on henkilökohtaisilta ominaisuuksiltaan sopiva turvasuojaajaksi; sekä 3) hoitaa turvasuojaustehtäviä. Turvasuojaajaksi hyväksyy hakijan kotikunnan poliisilaitos ja hyväksyminen on voimassa enintään viisi vuotta.

Myös turvasuojaajaksi hyväksymisen osalta valvontaviranomaiselle on annettu vapaata harkintavaltaa. Turvapalvelulain 62 §:n mukaan hakijan kotikunnan poliisilaitos voi erityisistä syistä liittää turvasuojaajaksi hyväksymiseen henkilökohtaisista ominaisuuksista ja muista vastaavista seikoista johtuvia ajallisia ja alueellisia sekä turvasuojaustehtäviä koskevia ehtoja ja rajoituksia. Turvasuojaajan kotikunnan poliisilaitos voi myös muuttaa turvasuojaajaksi hyväksymiseen liitettyjä ehtoja ja rajoituksia turvasuojaajan henkilökohtaisissa ominaisuuksissa ja muissa vastaavissa seikoissa tapahtuneiden muutosten vuoksi.

Turvapalvelulain 24 §:n mukaan Ansiotarkoituksessa tapahtuvaa, toimeksiantosopimukseen perustuvaa järjestyksenvalvojatoimintaa saa harjoittaa elinkeinolain 1 §:n 1 tai 2 momentissa tarkoitettu luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö, joka on saanut siihen turvallisuusalan elinkeinoluvan. Turvapalvelulain 35 §:n mukaan Järjestyksenvalvojaksi voidaan hyväksyä se, joka: 1) on täyttänyt 18 vuotta; 2) tunnetaan rehelliseksi ja luotettavaksi ja on henkilökohtaisilta ominaisuuksiltaan tehtävään sopiva; 3) on hyväksytysti suorittanut sisäministeriön asetuksella säädetyt vaatimukset täyttävän koulutuksen, joka sisältää ainakin järjestyksenvalvojatoimintaan,

järjestyksenvalvojan tehtäviin sekä järjestyksenvalvojan oikeuksiin ja velvollisuuksiin liittyvät opetusaiheet (järjestyksenvalvojan peruskoulutus); sekä 4) on hyväksytysti suorittanut aikaisintaan kuusi kuukautta ennen uuden hyväksymisen hakemista Poliisihallituksen määrittämät vaatimukset täyttävän kertauskoulutuksen (järjestyksenvalvojan kertauskoulutus), jos järjestyksenvalvojaksi hyväksymistä hakeva on jo aikaisemmin hyväksytty järjestyksenvalvojaksi 3 kohdan perusteella. Järjestyksenvalvojaksi hyväksyy hakijan kotikunnan poliisilaitos ja hyväksyminen on voimassa enintään viisi vuotta.

Turvapalvelulain 36 §:n mukaan hakijan kotikunnan poliisilaitos voi erityisestä syystä liittää järjestyksenvalvojaksi hyväksymiseen koulutuksesta, henkilökohtaisista ominaisuuksista ja muista vastaavista seikoista johtuvia ajallisia ja alueellisia sekä järjestyksenvalvontatehtäviä koskevia ehtoja ja rajoituksia. Järjestyksenvalvojan kotikunnan poliisilaitos voi muuttaa hyväksymiseen liitettyjä ehtoja ja rajoituksia järjestyksenvalvojan koulutuksessa, henkilökohtaisissa ominaisuuksissa tai muissa vastaavissa seikoissa tapahtuneiden muutosten vuoksi.

2.3.2 Ajantasainen viranomaisvalvonta

Ajantasaiseen viranomaisvalvontaan katsotaan kuuluvaksi valvontaviranomaisille turvapalvelulaissa säädetyt tietojensaantioikeudet ja oikeuden tarkastaa yksityisen turvallisuusalan toimijoiden toimipaikkoja, sekä henkilökohtaisten hyväksymisten uusimisen tietyin väliajoin. Uusimista edellyttävät turvapalvelulain mukaan vartijaksi, järjestyksenvalvojaksi, turvasuojaajaksi, voimankäyttökouluttajaksi, asekouluttajaksi ja järjestyksenvalvojakouluttajaksi hyväksymiset, jotka ovat lain mukaan voimassa enintään viisi vuotta (10.4 §, 35.4 §, 54.2 §, 56.2 §, 58.2 §, 61.3 §).

Turvapalvelulain 86 §:n mukaan poliisi myös pitää tietoja vartijoista, voimankäyttökouluttajista, asekouluttajista, järjestyksenvalvojista, turvasuojaajista, järjestyksenvalvojakouluttajista, turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijoista sekä niiden vastaavista hoitajista ja laissa erikseen määritellyistä oikeushenkilön vastuuhenkilöistä (turvallisuusalan valvontatiedot). Ajantasaisten valvontatietojen ylläpitämiseen liittyy myös turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijan velvollisuus tehdä Poliisihallitukselle kirjallisesti vuosi-ilmoitus, jossa kerrotaan 1) toimeksiantojen lukumäärä; 2) toimipaikkojen lukumäärä ja osoitteet sekä henkilöstön lukumäärä; 3) tiedot kalenterivuoden aikana vastaavina hoitajina, vartijoina ja väliaikaisina vartijoina, järjestyksenvalvojina sekä turvasuojaajina toimineista toimipaikoittain eriteltyinä; 4) tiedot turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijan ja vartijoiden ampuma-aseen sekä vartijoiden kaasusumuttimen hallussapitoluvista,

toimeksiannoista, joihin liittyvissä vartioimistehtävissä vartija on pitänyt mukanaan ampuma-asetta tai koiraa taikka käyttänyt muuta kuin vartijan asua, ja tilanteista, joissa vartija on käyttänyt ampuma-asetta, kaasusumutinta tai koiraa voimankäyttövälineenä; 5) tiedot järjestyksenvalvojien kaasusumuttimien hallussapitoluvista, toimeksiannoista, joihin liittyvissä järjestyksenvalvontatehtävissä järjestyksenvalvoja on pitänyt mukanaan koiraa, ja tilanteista, joissa järjestyksenvalvoja on käyttänyt kaasusumutinta tai koiraa voimankäyttövälineenä.

Ajantasaisen valvonnan mahdollistaa osaltaan myös turvapalvelulaissa säännelty poliisihallitukselle ja poliisilaitoksille kuuluvaa tarkastus- ja tietojensaantioikeus. Turvapalvelulain 85 §:n 1 momentin mukaan Poliisilaitos voi tarkastaa toimialueellaan sijaitsevia turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijoiden toimipaikkoja. Lisäksi 85 §:n 2 momentin mukaan Poliisihallituksella ja poliisilaitoksella on oikeus saada turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijalta valvonnassa tarvittavia tietoja turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijan toiminnasta, henkilöstöstä, taloudellisesta asemasta ja muista vastaavista seikoista yhteisön jäsentä, tilintarkastajaa, toimitusjohtajaa, hallituksen jäsentä tai työntekijää velvoittavan yrityssalaisuuden estämättä. 85 §:n 3 momentin mukaan poliisihallituksella ja poliisilaitoksilla on myös oikeus saada vartijalta, järjestyksenvalvojalta, järjestyksenvalvojaksi asettajalta, järjestyksenvalvojakoulutuksen järjestäjältä ja järjestyksenvalvojakouluttajaksi, voimankäyttökouluttajaksi ja ase-kouluttajaksi sekä turvasuojaajaksi hyväksytyiltä valvonnassa tarvittavia tietoja vartioimis-, järjestyksenvalvonta- ja turvasuojaustehtävien suorittamisesta ja vartija- ja järjestyksenvalvojakoulutuksen järjestämisestä sekä muista vastaavista seikoista yhteisön jäsentä, tilintarkastajaa, toimitusjohtajaa, hallituksen jäsentä tai työntekijää velvoittavan yrityssalaisuuden estämättä.

2.3.3 Jälkikäteinen viranomaisvalvonta

Jälkikäteinen viranomaisvalvonta koostuu näkemykseni mukaan turvallisuusalan elinkeinoluvan tai yksityisen turvallisuusalan toimijoiden henkilökohtaisten hyväksymisten peruuttamisesta. Turvapalvelulain 88 §:n mukaan Poliisihallituksen on peruutettava turvallisuusalan elinkeinolupa, jos: 1) luvanhaltija sitä pyytää; 2) turvallisuusalan elinkeinolupaa edellyttävä toiminta on lopetettu; taikka 3) luvanhaltija ei enää täytä elinkeinon harjoittamisen oikeudesta annetun lain 1 §:n 1 tai 2 momentissa säädettyjä edellytyksiä. Lisäksi Poliisihallitus voi peruuttaa turvallisuusalan elinkeinoluvan kokonaan tai määräajaksi, jos: 1) turvallisuusalan elinkeinolupaa edellyttävä toiminta on keskeytetty kolmea kuukautta pitemmäksi ajaksi; 2) luvanhaltija ei enää täytä 71 §:n 1 momentin 2—4 kohdassa taikka 71 §:n 2 momentin 1 tai 3 kohdassa säädettyjä edellytyksiä eikä ole

mahdollisesti asetetussa määräajassa korjannut puutetta; 3) turvallisuusalan elinkeinolupaa edellyttävän toiminnan harjoittaja tai turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijan 71 §:n 2 momentin 2 kohdassa tarkoitettu vastuuhenkilö on lainvoimaisella tuomiolla tuomittu sellaisesta rikoksesta, joka osoittaa hänen olevan sopimaton tehtäväänsä, taikka hän on tahallaan menetellyt turvallisuusalan elinkeinolupaa edellyttävässä toiminnassa olennaisesti virheellisesti; 4) luvanhaltija on olennaisesti rikkonut turvallisuusalan elinkeinolupaan liitettyjä keskeisiä ehtoja tai rajoituksia; taikka 5) luvanhaltija jättää määräajassa toimittamatta 87 §:ssä tarkoitettun vuosi-ilmoituksen eikä tämän jälkeen kehotuksesta huolimatta toimita vuosi-ilmoitusta Poliisihallituksen asettamassa kohtuullisessa määräajassa. Edellä mainittujen seikkojen valossa valvontaviranomaisella on siten vapaata harkintavaltaa myös elinkeinoluvan peruuttamisen yhteydessä.

Turvapalvelulain 91 §:n mukaan sen poliisilaitoksen, jonka toimialueeseen vartijan, järjestyksenalvojan tai turvasuojaajan kotikunta kuuluu, on peruutettava vartijaksi, järjestyksenalvojaksi tai turvasuojaajaksi hyväksyminen, jos vartija, järjestyksenalvoja tai turvasuojaaja sitä pyytää. Turvasuojaajaksi hyväksyminen on peruutettava myös, jos turvasuojaajan työsuhde on päättynyt tai jos turvasuojaaja ei enää hoida itsenäisenä ammatinharjoittajana hyväksymistä edellyttäviä turvasuojaustehtäviä. Lisäksi poliisilaitos voi peruuttaa vartijaksi, järjestyksenalvojaksi tai turvasuojaajaksi hyväksymisen kokonaan tai määräajaksi, jos: 1) vartija ei enää täytä 10 §:n 1 momentin 3 kohdassa, järjestyksenalvoja 35 §:n 1 momentin 2 kohdassa tai turvasuojaaja 61 §:n 1 momentin 2 kohdassa säädettyjä edellytyksiä; 2) vartija, järjestyksenalvoja tai turvasuojaaja on lainvoimaisella tuomiolla tuomittu sellaisesta rikoksesta, joka osoittaa hänen olevan sopimaton tehtäväänsä, tai hän on tahallaan menetellyt vartijana, järjestyksenalvojana tai turvasuojaajana olennaisesti virheellisesti; taikka 3) vartija, järjestyksenalvoja tai turvasuojaaja on olennaisesti rikkonut vartijaksi, järjestyksenalvojaksi tai turvasuojaajaksi hyväksymiseen liitettyjä keskeisiä ehtoja tai rajoituksia.

Turvapalvelulain 91 §:n 3 momentin mukaan poliisilaitos voi myös henkilökohtaisen hyväksymisen peruuttamisen sijasta antaa vartijalle, järjestyksenalvojalle tai turvasuojaajalle varoituksen, jos hyväksymisen peruuttaminen olisi olosuhteisiin nähden kohtuutonta. Lisäksi turvapalvelulain 95 §:ssä säädetään henkilökohtaisen hyväksymisen *väliaikaisesta* peruuttamisesta. Turvapalvelulain 97 §:n mukaan Poliisihallituksen tai poliisilaitoksen on ilmoitettava henkilökohtaisen hyväksymisen peruuttamisesta, väliaikaisesta peruuttamisesta ja varoituksen antamisesta sille turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijalle, jonka palveluksessa toimenpiteen kohteeksi joutunut henkilö toimii.

2.4 Suomea velvoittavat kansainväliset ja Euroopan laajuiset sopimukset

Myös kansainväliset ja Euroopan laajuiset instituutiot ovat tehneet sopimuksia ja luoneet sääntelyä, jolla yksilöiden ja kansakuntien turvallisuutta pyritään ylläpitämään. Suomessa kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet ovat vaikuttaneet PL:n mukaisten perusoikeuksien muotoutumiseen.⁷³

YK:n ihmisoikeuksien yleismaailmallisen julistuksen 3 artiklan mukaan ”Kullakin yksilöllä on oikeus elämään, vapauteen ja henkilökohtaiseen turvallisuuteen”. Lisäksi Kansalaisyhteiskunta- ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (KP-sopimus, SopS 7-8/1976) 9 artiklan 1. kohdan mukaan ”Jokaisella on oikeus vapauteen ja henkilökohtaiseen turvallisuuteen”.

Ihmisoikeudet saavat sisältönsä kansainvälisistä sopimuksista. Lisäksi niiden soveltamiseen vaikuttavat kansainvälisten elinten sekä kansallisten tuomioistuinten tekemät tulkinnat.⁷⁴ Kansainvälisten ihmisoikeuksien toteutumista valvovat esimerkiksi Euroopan unionin perusoikeusvirasto, Euroopan neuvosto sekä YK.⁷⁵ Ihmisoikeuksista säädetään myös Euroopan ihmisoikeussopimuksessa (yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi, SopS 85-86/1998), jonka 5 artikla velvoittaa turvaamaan jokaiselle oikeuden vapauteen ja henkilökohtaiseen turvallisuuteen. Vapauden riistäminen on sallittua vain artiklassa erikseen määritellyissä tapauksissa ja se tulee tehdä lain määräämässä järjestyksessä. Euroopan ihmisoikeussopimuksessa myös säädetään esimerkiksi jokaisen oikeudesta nauttia yksityis- ja perhe-elämän kunnioitusta (8 artikla) sekä kokoontumis- ja yhdistymisvapaudesta (11 artikla).

Myös Euroopan unionin (jäljempänä EU) perusoikeuskirjassa (2000/C 364/01) säädetään yksityisen turvallisuusalan kannalta merkityksellisistä oikeuksista ja vapauksista. Perusoikeuskirjassa säädetään esimerkiksi ihmisarvon loukkaamattomuudesta (1 artikla), oikeudesta henkilökohtaiseen koskemattomuuteen (3 artikla), oikeudesta vapauteen ja turvallisuuteen sekä yksityis- ja perhe-elämän kunnioittamisesta ja henkilötietojen suojasta (6-8 artiklat). Lisäksi perusoikeuskirjassa säädetään muun muassa kokoontumis- ja yhdistymisvapaudesta (12 artikla) ja omaisuudensuojasta (17 artikla).

⁷³ Tuori 2019.

⁷⁴ Tuori 2019.

⁷⁵ Ihmisoikeuskeskus > Julkaisut > Lausunnot ja kannanotot.

Yksityisen turvallisuusalan ja siihen kohdistuvan valvonnan näkökulmasta perus- ja ihmisoikeusvelvoitteilla on merkitystä erityisesti ihmisille kuuluvien vapausoikeuksien näkökulmasta. Lisäksi erilaiset turvallisuuspalvelut liittyvät läheisesti esimerkiksi omaisuudensuojan edistämiseen. Tästä esimerkkinä mainittakoon myymälöissä toimivat vartijat sekä turvallisuusteknologiaan kuuluvat kodinturvajärjestelmät.

Näitä edellä mainittuja perus- ja ihmisoikeuksia myös yksityinen turvallisuusala pyrkii suojelemaan. Toisaalta mainittuja oikeuksia ja vapauksia suojeltaessa saatetaan myös joutua puuttumaan toisten ihmisten vastaaviin oikeuksiin ja vapauksiin. Järjestystä ja turvallisuutta ylläpitäessä saatetaan joutua puuttumaan esimerkiksi ihmisten henkilökohtaiseen koskemattomuuteen tai vapauteen ja tällöin on varmistuttava siitä, että puuttuminen on perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden asettamissa rajoissa hyväksyttävää. Lisäksi puuttumisen tulee olla yhdenvertaista ja syrjimätöntä⁷⁶.

Yksityiseen turvallisuusalaan kohdistuvan viranomaisvalvonnan kannalta perus- ja ihmisoikeuksia koskevat kansainväliset sekä Euroopan-laajuiset velvoitteet ovat merkityksellisiä, koska ne velvoittavat Suomen valtiota huolehtimaan näiden oikeuksien ja vapauksien toteuttamisesta. Siten yksityisen turvallisuusalan toimijoihin kohdistuva viranomaisvalvonta on myös näiden velvoitteiden nojalla perusteltua.

3 TUTKIMUKSEN EMPIIRINEN OSUUS

3.1 Tutkimusaineisto

Halusin valita aineiston, jonka kautta pääsen tarkastelemaan lainsäädäntövaiheessa käytyä keskustelua. Minua kiinnosti, millaisia argumentteja eri sidosryhmät ovat lainsäädäntövaiheessa esittäneet liittyen yksityisen turvallisuusalan viranomaisvalvontaan. Lisäksi halusin selvittää, onko sidosryhmien lausuntopalautteessa esiin tuomat seikat huomioitu lainvalmistelussa, vai onko jotain olennaista jätetty huomioimatta.

Tutkimukseni empiirinen aineisto koostuu sisäasiainministeriön 3.1.2013 lausuntokierrokselle lähettämään lausuntopyyntöön vastanneiden *sidosryhmien antamista kirjallisista lausunnoista*. Lausuntopyyntö koski hallituksen esitysluonnosta laiksi yksityisistä turvallisuuspalveluista ja eräksi

⁷⁶ Esim. Euroopan ihmisoikeussopimus, 14 artikla ja Euroopan unionin perusoikeuskirja, 21 artikla.

siihen liittyviksi laeiksi. Sidosryhmiltä saatiin esitysluonnokseen liittyen yhteensä 44 kirjallista lausuntoa. Lausunnon antoivat liikenne- ja viestintäministeriö, oikeusministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, puolustusministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, sisäasiainministeriön pelastusosasto, Kilpailu- ja kuluttajavirasto, Liikenteen turvallisuusvirasto TraFi, Opetushallitus, Poliisihallitus, Puolustusvoimat, Rajavartiolaitos, Tietosuojavaltuutetun toimisto, Tulli, Eduskunnan oikeusasiamies, Laurea-ammattikorkeakoulu, Poliisiasiain neuvottelukunta, Turvallisuusalan koulutustoimikunta, Turvallisuusalan neuvottelukunta, Turvallisuusalan tutkintotoimikunta, Finavia Oyj, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry, Finanssialan keskusliitto ry, Julkisten ja hyvinvointialojen liitto ry, Kaupan liitto ry, KHT-yhdistys ry, Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry, Palvelualojen ammattiliitto PAM ry, Suomen Liikunta ja Urheilu SLU ry (nykyisin Valtakunnallinen liikunta ja urheiluorganisaatio Valo), Suomen Satamaliitto ry, Suomen Pelastusalan keskusjärjestö ry, Suomen Poliisijärjestöjen Liitto ry, Suomen Turvaakoitsijaliitto ry, Suomen Vartioliikkeitten Liitto ry, Suomen Yksityisetsivä- ja Lakitoimistoliitto ry, Sähkö- ja teleurakoitsijaliitto STUL ry, Turva-alan yrittäjät ry, Turvallisuusalan ammattiliitto ry, Itä-Suomen aluehallintovirasto, Länsi-Uudenmaan poliisilaitos, Lukitusalan tutkintotoimikunta, sekä Jorma Hakala. Lisäksi poliisihallitus täydensi aiempaa lausuntoaan 25.6.2013 päivätyllä uudella lausunnolla. Kyseiset lausunnot ovat lähes kaikki julkisesti saatavilla valtioneuvoston Hankeikkunan kautta.⁷⁷ Ainoastaan oikeusministeriön 3.4.2013 antamasta lausunnosta olen erikseen tehnyt aineistopyynnön oikeusministeriölle ja saanut sen sitä kautta luettavakseni.

Sidosryhmien antamasta lausuntopalautteesta olen erotellut tarkemman analyysin kohteeksi ne sidosryhmien esittämät argumentit, joissa on otettu kantaa yksityisen turvallisuusalan viranomaisvalvontaan. Tarkoitukseni on ollut nostaa esiin sidosryhmien näkemykset, huolenaiheet ja kehitysehdotukset liittyen yksityisen turvallisuusalan viranomaisvalvonnan järjestämiseen. Osana tutkimukseni empiiristä osuutta olen myös arvioinut, millä tavoin sidosryhmien antama, viranomaisvalvontaan liittyvä lausuntopalaute on otettu lainvalmistelussa huomioon.

⁷⁷ Sisäministeriö > Hankkeet ja lainvalmistelu > Yksityistä turvallisuusalaa koskevan lainsäädännön kokonaisuudistus, hallituksen esityksen valmistelu > Asiakirjat > Lausuntokierrokset ja kuuleminen.

Lausuntopalautteen vaikutusten arvioinnin olen suorittanut vertailemalla lausuntokierrokselle lähetettyä *hallituksen esitysluonnosta* lopulliseen *hallituksen esitykseen*.⁷⁸

3.2 Tutkimusetiikka

Koska käyttämäni aineisto on julkisesti kaikkien saatavilla, ei aineiston käsittelyyn liity mitään erityistä huomioitavaa tutkittavien yksityisyyden suojaan liittyen. Sen sijaan tutkimusetiikkaan kuuluu ylipäättään hyvien tieteellisten tapojen noudattaminen. Tämä tarkoittaa esimerkiksi rehellisyyttä, huolellisuutta, avoimuutta ja tarkkuutta tutkimuksen teossa.⁷⁹ Tässä tutkimuksessa pyrin avoimuuteen esimerkiksi kirjoittamalla auki omat ennako-olettamukseni aiheesta. Huolellisuus ja tarkkuus näkyvät osaltaan tutkimuksessani siinä, että pyrin tukemaan kaikki johtopäätökseni suoraan empiirisestä aineistosta löytyviin seikkoihin. Arvioin myös kriittisesti omia, aineiston pohjalta tekemiäni tulkintoja ja pyrin karsimaan johtopäätöksistä liian pitkälle menevät yleistyksset. Omat tulkintani ja valintani pyrin puolestaan erottelemaan tekstistä selkeästi ja siten tutkimuksen tekeminen näyttäytyy avoimena myös lukijalle.

Tutkimusetiikkaan liittyy myös pyrkimys luotettavan tiedon tuottamiseen. Tutkimukseen ei saa sisällyttää valheellista informaatiota käsittelemästään aiheesta, eikä muiden esittämiä ajatuksia tule kertoa ominaan.⁸⁰ Tutkijana minun on myös varmistuttava siitä, ettei tutkimuksestani aiheudu tutkimuksen kohteena oleville tahoille merkittäviä riskejä, vahinkoja tai haittoja.⁸¹ Tämä tarkoittaa esimerkiksi sitä, että kaikille tulkinnoilleni tulee löytyä selkeät perustelut valitsemastani aineistosta. Muiden ajatusten erottaminen tekstistä puolestaan toteutuu huolellisen lähteiden käytön myötä. Tutkimuksen luotettavuuden ja objektiivisuuden lisäämiseksi pyrin myös kattavasti keskustelemaan empiirisen analyysini tuloksista aiemman tutkimuksen kanssa.

⁷⁸ HE 22/2014 vp.

⁷⁹ Pehkonen – Jokinen 2017, s. 189.

⁸⁰ Pehkonen – Jokinen 2017, s. 189.

⁸¹ Tutkimuseettisen neuvottelukunnan ohje 2019.

3.3 Tutkimusmenetelmä

Tutkimukseni empiirinen osuus on laadullista tutkimusta. Jäljempänä esittämieni seikkojen perusteella kyse on näkemykseni mukaan aineistolähtöisestä analyysistä.⁸² Tutkimusmenetelminäni hyödynnän *teemoittelua* ja *argumentaatioanalyysia*. Kyse on siten triangulaatiosta eli eri analyysimenetelmien yhdistelmästä.⁸³

Koodamisella tarkoitetaan aineiston analyysiin sisältyvää työvaihetta, jossa tutkija pyrkii erottelemaan ja yhdistelemään aineiston samankaltaiset osiot tutkimuksen aiheen kannalta tarkoituksenmukaisiksi kokonaisuuksiksi.⁸⁴ Tässä tutkimuksessa olen suorittanut aineiston koodaamisen tutustuessani sidosryhmien antamaan lausuntopalautteeseen. Etsin lausuntopalautteesta ainoastaan viranomaisvalvontaan liittyviä kohtia.⁸⁵ Omavalvontaan liittyvät sidosryhmien argumentit rajasin tarkemman analyysin ulkopuolelle. Koodaaminen oli näkemykseni mukaan aineistolähtöistä, koska luettuani sidosryhmien antamat kirjalliset lausunnot, erottelin niistä kaikki kohdat, jotka jollain tapaa liittyivät viranomaisvalvontaan ja aloin vasta niiden pohjalta miettiä, millaisiin eri seikkoihin sidosryhmät ovat näissä kohdissa kiinnittäneet huomiota. Kokosin lausunnoista kaikki viranomaisvalvontaan liittyvät kommentit erilliseen tiedostoon ja tein samalla havainnon, että niissä kiinnitettiin usein samoihin asioihin huomiota. Tämän huomattuani aloin koodata lausunnoista erottelemaani aineistoa merkitsemällä siihen sisältyvien kommenttien eteen käsitteitä, joka kuvastivat mielestäni kyseistä kommenttia.⁸⁶ Tämän jälkeen aloin pohtimaan, mitkä muodostamistani käsitteistä liittyvät yhteen. Kokosin mielestäni yhteen kuuluvat käsitteet samaan luokkaan ja karsin samalla aineistosta sellaisia kommentteja, joilla ei tuntunut olevan merkitystä tutkimusongelmani kannalta.

⁸² Aineistolähtöisestä analyysistä tarkemmin Esim. Tuomi – Sarajärvi 2018, Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi > 4 Laadullisen aineiston analyysi: sisällönanalyysi > 4.4 Sisällönanalyysi.

⁸³ Nieminen – Lähteenmäki 2021, Empiirinen oikeustutkimus > 1 Johdatus oikeuden empiiriseen tutkimiseen > 1.1 Empiirinen lähestymistapa oikeuteen.

⁸⁴ Ks. Esim. Juhila, Laadullisen tutkimuksen verkkokäsikirja > Analyysitavan valinta ja yleiset analyysitavat > Koodaaminen <https://www.fsd.tuni.fi/fi/palvelut/menetelmaopetus/kvali/analyysitavan-valinta-ja-yleiset-analyysitavat/koodaaminen/>, luettu 29.4.2021) ja Nieminen – Lähteenmäki 2021, Empiirinen oikeustutkimus > 1 Johdatus oikeuden empiiriseen tutkimiseen > 1.6 Aineiston analyysi ja tulkinta > 1.6.1 Aineistona teksti.

⁸⁵ Aiemmassa tutkimuksessa esitetty jako omavalvontaan ja viranomaisvalvontaan. Ks. esim. Paasonen – Ellonen 2019, s. 3-8.

⁸⁶ Koodatessa käyttämiäni käsitteitä olivat esim. turvasuojaaja, etävalvonta, resurssit, jne.

Muodostamistani luokista yhdistelin vielä yläluokkia, jotka nimesin siten, että ne kuvastavat jollain tapaa kaikkia niihin liittyviä alaluokkia ja niiden sisältämiä käsitteitä.⁸⁷

Edellä kuvaamiani yläluokkia kutsun tässä yhteydessä teemoiksi. Yläluokkien muodostamisessa on siten käsitteellisesti ollut kyse aineiston teemoittelusta. Teemoittelua voidaan pitää yhtenä sisällönanalyysin muotona.⁸⁸ Teema käsitteenä eroaa hieman aiheesta, sillä teeman muodostumiseen vaikuttaa tutkijan oma tulkinta ja valinta sen suhteen, mikä on tutkimusongelman kannalta olennaista.⁸⁹ Tässä tutkimuksessa kyse on nimenomaan teemoittelusta, koska olen itse muodostanut teemat analysoimalla sidosryhmien antamaa lausuntopalautetta. Samaan teemaan kuuluvat lausuntopalautteen osat eivät siten löydy hallituksen esityksestä tai kirjallisista lausunnoista samannimisten otsikoiden alta, vaan olen koonnut mielestäni samaan teemaan kuuluvat asiat eri puolilta käyttämäni aineistoa. Teemoitteluun sisältyy siten oma tulkintani sen suhteen, mitkä lausunnonantajien argumentit tai hallituksen esitykseen sisältyneet perustelut liittyvät lopulta samaan teemaan.

Teemoiteltuani aineiston tutkimukseni kannalta tarkoituksenmukaisiin asiakokonaisuuksiin, siirryin tutkimukseni seuraavaan vaiheeseen. Jokaisen muodostamani teeman sisällä tein sidosryhmien viranomaisvalvontaan liittyvistä kommenteista argumentaatioanalyysin sekä arvioin, millä tavoin analysoimani, viranomaisvalvontaan liittyvä lausuntopalaute on vaikuttanut lopullisen hallituksen esityksen muotoutumiseen.

Argumentaatioanalyysissa kommentista voidaan erotella pääteesi ja sitä tukevat perustelut, kuten olen itse omassa tutkimuksessani tehnyt. Lisäksi argumentaatioanalyysi voi sisältää argumentin retoriikan tutkimista, jolloin kommentissa käytettyjen kielellisten valintojen kautta tulkitaan, mitä kommentin kirjoittanut on halunnut kommentillaan viestittää. Argumentaatioanalyysin kautta pyrin hahmottamaan sidosryhmien esittämien argumenttien pääteesit, sekä niitä tukevat perustelut.

⁸⁷ Aineiston koodaamisesta ja teemoittelusta ks. myös Braun – Clarke 2006, s. 87-93.

⁸⁸ Ks. Esim. Günther – Hasanen – Juhila, Laadullisen tutkimuksen verkkokäsikirja > Analyysitavan valinta ja yleiset analyysitavat > Johdanto: Analyysi ja tulkinta (<https://www.fsd.tuni.fi/fi/palvelut/menetelmaopetus/kvali/analyysitavan-valinta-ja-yleiset-analyysitavat/analyysi-ja-tulkinta/>, luettu 29.4.2021) ja Tuomi – Sarajärvi 2018, Luku 4.1 Yleinen kuvaus analyysin toteuttamisesta.

⁸⁹ Vuori, Laadullisen tutkimuksen verkkokäsikirja > Analyysitavan valinta ja yleiset analyysitavat > Yleiset analyysitavat (<https://www.fsd.tuni.fi/fi/palvelut/menetelmaopetus/kvali/analyysitavan-valinta-ja-yleiset-analyysitavat/yleiset-analyysitavat/>, luettu 29.4.2021).

Pääteesien hahmottamisella pyrin selvittämään, mikä on se konkreettinen ehdotus tai näkemys, joka argumentilla on haluttu lainsäätäjälle viestittää. Mikäli argumenttiin ei ole sisältynyt selkeää ehdotusta, olen argumentin retoriikkaa analysoimalla pyrkinyt nostamaan esiin sen kehitysehdotuksen, joka argumentista on mielestäni pääteltävissä.⁹⁰

Havainnollistaakseni lukijalle, mihin sidosryhmien viranomaisvalvonnasta esittämät kommentit liittyvät, olen tässä yhteydessä tarkastellut myös hallituksen esitysluonnosta laiksi yksityisistä turvallisuuspalveluista ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi sekä lopullista hallituksen esitystä (HE 22/2014 vp). Esitysluonnoksesta ja lopullisesta hallituksen esityksestä olen etsinyt ne kohdat, jotka liittyvät muodostamiini teemoihin. Vertailemalla näitä esitysluonnoksen ja lopullisen hallituksen esityksen samaan teemaan liittyviä kohtia, olen tutkimuksessani pyrkinyt arvioimaan, miten näiden kahden asiakirjan välissä annettu lausuntopalaute on lopullisen hallituksen esityksen muotoutumiseen vaikuttanut.

3.4 Tutkimuskysymykset

Olen pyrkinyt valitsemaan tutkimuskysymykseni niin, että voin vastata niihin mahdollisimman kattavasti valitsemani aineiston perusteella. Lisäksi tutkimuskysymysten valinnassa on huomioitu tutkimukseni tarkoitus. Edellä mainittuun tapaan tavoitteenani on ollut selvittää, millaisia viranomaisvalvontaan liittyviä seikkoja sidosryhmät ovat lausuntopalautteessaan nostaneet esille. Lisäksi olen halunnut arvioida, miten sidosryhmien esittämät kehitysideat, ehdotukset, näkemykset ja huolenaiheet on lausuntokierroksen jälkeen huomioitu lopullisessa hallituksen esityksessä. Keskeisenä tavoitteena tähän liittyen on ollut tutkia lainvalmistelun laatua sekä nostaa esiin sellaiset sidosryhmien esittämät viranomaisvalvontaan liittyvät kehitysideat, jotka on lainvalmisteluvaiheessa sivuutettu, ja joihin tulisi jatkossa joko valvontaviranomaisten toiminnassa tai myöhemmässä lainvalmistelussa kiinnittää enemmän huomiota. Näiden tavoitteiden pohjalta olen muodostanut seuraavat tutkimuskysymykset:

⁹⁰ Argumentaatioanalyysistä esim. Penttinen, Äidinkielen oppimateriaaleja > Johdatus argumentaatioanalyysiin (https://docs.google.com/presentation/d/e/2PACX-1vRZ-47KLmgB3Nt3KFaQldQ6FY6NX4DBhQZaDAY5ZH0gFDrS9Yaf6_P289gWZcnwJr-8FVyRURoOrAw/pub?start=false&loop=false&delayms=3000&slide=id.p, luettu 30.4.2021) ja Majuri > Äi8: Tekstitaitojen syventäminen > Argumentaatioanalyysi (<https://peda.net/p/Marja%20Majuri/ts/a>, luettu 30.4.2021).

- Millaisiin yksityisen turvallisuusalan viranomaisvalvontaan liittyviin asioihin sidosryhmät kiinnittivät antamassaan lausuntopalautteessa huomiota?
- Miten sidosryhmien viranomaisvalvontaan liittyvä lausuntopalaute huomioitiin hallituksen esityksessä?
- Sivutettiin hallituksen esityksessä jotain sidosryhmien esittämiä, yksityisen turvallisuusalan viranomaisvalvontaan liittyviä kehitysehdotuksia tai huolenaiheita?

Ensimmäiseen tutkimuskysymykseeni pyrin vastaamaan teemoittelun ja argumentaatioanalyysin avulla. Toiseen ja kolmanteen tutkimuskysymykseen vastatessani puolestaan hyödynnän ensimmäiseen kysymykseen aineiston perusteella muodostamiani vastauksia ja vertailen niitä lopulliseen hallituksen esitykseen⁹¹ lausuntokierroksen jälkeen tehtyihin muutoksiin.

4 AINEISTON ANALYYSI

4.1 Teemoittelu

Viranomaisvalvontaan liittyvät seikat nousivat esiin sidosryhmien antamassa lausuntopalautteessa useissa eri asiayhteyksissä. Tässä yhteydessä olen katsonut tarkoituksenmukaiseksi keskittyä nimenomaan valvontaviranomaisten toimintaan ja toiminnan järjestämiseen liittyviin argumentteihin, jotta pystyn lausuntopalautteen perusteella arvioimaan, mihin seikkoihin nimenomaan viranomaisten suorittamassa yksityisen turvallisuusalan valvonnassa tulisi sidosryhmien mukaan kiinnittää huomiota. Analyysissa ei siten ole kiinnitetty tarkemmin huomiota siihen lausuntopalautteen osaan, jossa sidosryhmät ovat keskustelleet esimerkiksi henkilökohtaisten hyväksymisten tai turvallisuusalan lupien edellytyksistä, koska nämä edellytykset eivät suoraan vaikuta valvontaviranomaisten toimintaan, vaikka nämä edellytysten täyttymistä valvovatkin.

Olen teemoitellut sidosryhmien viranomaisvalvontaan liittyvät kommentit niiden aihealueiden mukaisesti, joiden yhteydessä sidosryhmät keskustelivat lainsäätäjän kanssa valvontaviranomaisten

⁹¹ HE 22/2014 vp.

toiminnasta tai toiminnan järjestämisestä. Viranomaisten suorittamasta valvonnasta keskusteltiin seuraavien teemojen yhteydessä:

- Turvasuojaustoiminnan luvanvaraistaminen
- Järjestyksenvalvontatoiminnan luvanvaraistaminen
- Valvontaviranomaisten harkintavalta
- Poliisin säilyttämien henkilöiden vartiointi ja etävalvonnan käyttö
- Valvontaviranomaisten resurssit

Jäljempänä olen tehnyt jokaiseen teemaan liittyvistä sidosryhmien argumenteista sekä argumentaatioanalyysin että lausuntopalautteen vaikutusten arvioinnin. Argumentaatioanalyysissä olen pyrkinyt erottelemaan sidosryhmien esittämien argumenttien pääteesit sekä niitä tukevat perustelut. Mikäli sidosryhmien viranomaisvalvontaan liittyvästä argumentaatiosta ei ole ollut selkeästi eroteltavissa pääteesiä ja perusteluja, olen argumentaation retoriikkaa analysoimalla pyrkinyt tarkentamaan, mitä sidosryhmä on lausunnollaan pyrkinyt lainsäätäjälle viestittämään. Argumentaatioanalyysin yhteydessä vastaan siis myös ensimmäiseen tutkimuskysymykseeni: Millaisiin yksityisen turvallisuusalan viranomaisvalvontaan liittyviin asioihin sidosryhmät kiinnostivat antamassaan lausuntopalautteessa huomiota?

Lausuntopalautteen vaikutusten arvioinnissa tarkastelen, millä tavoin sidosryhmien esittämät argumentit on otettu lainvalmistelussa huomioon. Tässä osiossa siis kerron millaisia muutoksia hallituksen esitysluonnokseen tehtiin lausuntokierroksen jälkeen näiden kehittämieni teemojen osalta. Lausuntopalautteen vaikutusten arvioinnin yhteydessä vastaan siis kahteen muuhun tutkimuskysymykseeni: Miten sidosryhmien viranomaisvalvontaan liittyvä lausuntopalaute huomioitiin hallituksen esityksessä? Ja sivuutettiinko hallituksen esityksessä jotain sidosryhmien esittämiä, yksityisen turvallisuusalan viranomaisvalvontaan liittyviä kehitysehdotuksia tai huolenaiheita?

Mainittakoon vielä tässä yhteydessä, että vertailua tehdään ainoastaan edellä esitettyihin teemoihin liittyen ja ainoastaan yksityisen turvallisuusalan viranomaisvalvontaan liittyvien argumenttien osalta.

Tämä tutkimus ei siten anna kokonaiskuvaa sidosryhmien antaman lausuntopalautteen vaikutuksista.⁹²

4.2 Turvasuojaustoiminnan luvanvaraistaminen

4.2.1 Argumentaatioanalyysi

Hallituksen esitysluonnoksessa turvasuojaustoimintaa ei esitetty luvanvaraiseksi elinkeinoksi. Esitysluonnokseen sisältyneessä nykytilan arvioinnissa todettiin, että yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain turvasuojaustoimintaa koskevia säännöksiä on pidettävä pääosin onnistuneina. Lisäksi esitysluonnoksessa arvioitiin, että yhteiskunnan intressit liittyvät turvasuojauksen osalta nimenomaan alalla työskentelevien henkilöiden valvontaan. Ymmärtääkseni tällä viitattiin siis siihen, ettei valvonnan laajentaminen yksityisellä turvallisuusalalla toimiviin yrityksiin olisi tarpeen. Esitysluonnoksessa myös arvioitiin, että sääntelyn tavoitteissa on onnistuttu ja turvasuojauksen parissa työskentelevät henkilöt on saatu tarkoituksenmukaisella tavalla poliisin valvonnan piiriin.⁹³ Sidosryhmien esitysluonnoksesta antamassa lausuntopalautteessa kuitenkin kyseenalaistettiin lainsäätäjän näkemys ja kiinnitettiin huomiota turvasuojaustoimintaan kohdistuvaan viranomaisvalvontaan.

Useat sidosryhmät olivat lausuntopalautteen perusteella sitä mieltä, että ehdotettu turvasuojaustoimintaa koskeva sääntely on puutteellinen ja **turvasuojaustoiminta tulisi saattaa luvanvaraiseksi elinkeinoksi**. Sidosryhmät perustelivat turvasuojaustoiminnan luvanvaraistamista esimerkiksi vetoamalla ehdotetun sääntelyn heikkoihin perusteluihin, joiden mukaan merkittävää uhkaa järjestäytyneen rikollisuuden soluttautumisesta turvasuojaustoimintaa harjoittaviin liikkeisiin ei ole. Sidosryhmien mukaan esitysluonnoksessa ei ole onnistuttu todentamaan tätä väitettä. Toisaalta sidosryhmät epäilivät, että puutteellisen sääntelyn taustalla on tosiasiasa valvontaviranomaisten riittämättömät resurssit. Turvasuojaustoiminnan luvanvaraisuutta puoltavat sidosryhmät vetosivat toisaalta myös ehdotetun sääntelyn epä johdonmukaisuuteen. Tiettyjen yksityisen turvallisuusalan

⁹² Sidosryhmien antaman lausuntopalautteen vaikutuksia on arvioitu aiemmin kokonaisuutena Paasosen ja Keinäsen tekemässä tutkimuksessa ”Kuullaanko kuultavaa? Empiirinen analyysi lausuntojen vaikutuksesta hallituksen esitykseen laiksi yksityisistä turvallisuuspalveluista.”.

⁹³ Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi yksityisistä turvallisuuspalveluista ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi, s. 11-12.

toimijoiden jättämistä luvanvaraisuuden ulkopuolelle ei sidosryhmien mukaan perusteltu riittävästi. Tästä esimerkkinä Suomen turvaurakoitsijaliiton lausunnosta poimittu argumentti:

”Lakiehdotuksessa on selvä ristiriita; järjestyksenvalvonta ja vartioliiketoiminta on esitetty luvanvaraisiksi kun taas turvasuojaustoimintaa harjoittaville yrityksille eikä niiden avainhenkilöille ole asetettu mitään vaatimuksia. Kuitenkin jo pelkästään turvasuojausliikkeiden ja niiden avainhenkilöiden hallinnassa on niin suuri määrä yksilöityä tietoa asiakkaidensa turvallisuusratkaisuista, että jo se pelkästään riittäisi perusteeksi luvanvaraisuudelle.”

Edellä näkyvästä argumentista käy ilmi myös se, että sidosryhmät perustelivat turvasuojaustoiminnan luvanvaraistamista myös sillä, että toiminnan harjoittajien hallussa on asiakkaistaan yksilöityjä tietoja, joiden asianmukainen käsittely edellyttää toimijoiden luotettavuuden selvittämistä. Sidoryhmät kiinnittivät lausuntopalautteessaan huomiota myös turvasuojaustoimintaa harjoittavien yritysten mahdollisiin rikollisyhteyksiin. Ongelman myös arveltiin ilman uudistusta johtavan helposti kilpailutilanteen vääristymiseen, sekä harmaan talouden kasvuun ja turvattomuuden lisääntymiseen. Turvasuojaustoiminnan luvanvaraistamista perusteltiin siis myös sillä, että sen kautta turvasuojaustoiminnan harjoittajat saataisiin ennakollisen viranomaisvalvonnan piiriin ja sitä kautta pystyttäisiin ehkäisemään toimijoiden yhteyksiä järjestäytyneeseen rikollisuuteen. Lausuntopalautteen perusteella turvasuojaustoiminnan luvanvaraistamisella luotaisiin poliisille tosiasialliset mahdollisuudet valvoa toimintaa. Luvanvaraisuutta puoltaneesta lausuntopalautteesta esimerkkinä Sähkö- ja teleurakoitsijaliitto (STUL) ry:n argumentti:

”turvasuojauspalvelun luotettavuus ja yhteiskunnallinen hyväksyttävyys voidaan varmistaa vain ulottamalla luotettavuuden selvittäminen myös turvasuojausliikkeiden johto-, vastuu- ja taustahenkilöihin sekä säätämällä turvasuojaustoiminta luvanvaraiseksi elinkeinoksi.”

Osa sidoryhmistä kuitenkin piti esitysluonnosta onnistuneena ja katsoi, että **turvasuojaustoiminnan rajaaminen luvanvaraisuuden ulkopuolelle on perusteltua**, koska alalla ei ole tullut ilmi merkittäviä haittoja. Tässä yhteydessä lausuntopalautteessa myös todettiin, että turvasuojaustoiminnan luvanvaraistaminen edellyttäisi laajan erillisen säännösten luomista ja valvonnan resurssien järjestämistä. Näkemykseni mukaan lausuntopalautteessa siis viestitettiin lainsäätäjälle, että turvasuojaustoiminnan luvanvaraistaminen tulisi olemaan työlästä ja kallista, eikä sitä siksi tulisi ehdottaa. Lausuntopalautteessa myös arvioitiin, että turvasuojaustoiminnan luvanvaraistaminen toisi valvottavia elinkeinonharjoittajia/yrityksiä satoja lisää, jolloin valvontaviranomaisten lisäresurssien tarpeen arvioitiin muodostuvan ainakin kaksinkertaiseksi tai jopa suuremmaksi.

Turvasuojaustoiminnan luvanvaraistamisesta annetussa lausuntopalautteessa kiinnitettiin mielestäni huomattavan paljon huomiota siitä aiheutuvaan valvontaviranomaisten lisäresurssien tarpeeseen. Lausuntopalautteen perusteella minulle jäi käsitys, että turvasuojaustoiminnan jättäminen luvanvaraisuuden ulkopuolelle olisi perusteltua vain siitä syystä, että valvontaviranomaisten resurssit eivät tulisi riittämään ennakollisen valvonnan suorittamiseen, mikäli turvasuojaustoiminta säädettäisiin luvanvaraiseksi elinkeinoksi. Tämä sai minut myös pohtimaan, onko toiminnan jättäminen luvanvaraisuuden ulkopuolelle hyväksyttävää, jos siihen päädytään nimenomaan puutteellisten resurssien vuoksi?

4.2.2 Lausuntopalautteen vaikutusten arviointi

Turvasuojaustoiminnan säätämistä luvanvaraiseksi puollettiin näkemykseni mukaan melko painavilla argumenteilla liittyen muun muassa toimintaan kohdistuvan viranomaisvalvonnan tehostamiseen, elinkeinotoimintaa koskevan sääntelyn yhdenmukaistamiseen, yhteiskunnallisen turvallisuuden edistämiseen, sekä järjestäytyneen rikollisuuden ja harmaan talouden ehkäisyyn. Turvasuojaustoiminnan jättämistä luvanvaraisuuden ulkopuolelle puolestaan perusteltiin lausuntopalautteessa sillä, ettei alalla ei ole tullut ilmi merkittäviä haittoja ja toiminnan luvanvaraistamisella arvioitiin olevan merkittäviä vaikutuksia valvontaviranomaisten resurssien tarpeeseen.

Turvasuojaustoiminnan luvanvaraistamiseen liittyen hallituksen esitysluonnokseen tehtiinkin lausuntopalautteen perusteella muutoksia. Lopullisessa hallituksen esityksessä muutettiin arviota turvasuojaustoiminnan nykytilan arvioinnista toteamalla, ettei valvonta ole kohdistunut turvasuojausyrityksiin, eikä valvontaviranomaisilla ole siten ollut keinoja selvittää esimerkiksi turvasuojausyritysten vastuuhenkilöiden rehellisyyttä ja luotettavuutta. Lisäksi hallituksen esityksessä tunnustettiin turvasuojaustoiminnan muuttunut luonne, jonka arvioitiin johtavan siihen, että alan toimijoiden luotettavuuden varmistamisella on entistä korostuneempi merkitys. Esityksessä tuotiin myös nimenomaisesti esiin, että poliisin arvioiden mukaan on olemassa riski, että turvasuojaustoiminnassa on yhteyksiä rikolliseen toimintaan.⁹⁴

⁹⁴ HE 22/2014 vp, s. 11-12.

Hallituksen esityksen mukaan “esitysluonnoksesta saadun lausuntopalautteen ja muun valmistelussa esiin tulleen tiedon perusteella on päädytty ehdottamaan tiettyjen turvasuojaustoimintojen luvanvaraistamista elinkeinotoimintana.”⁹⁵ Lopullisessa hallituksen esityksessä luvanvaraiseksi ehdotettiin ansiotarkoituksessa tapahtuvaa, toimeksiantosopimukseen perustuvaa turvasuojaustoimintaa, joka käsittäisi hyväksymistä edellyttävien turvasuojaustehtävien suorittamista. Turvasuojaustoiminnan luvanvaraistamisella arvioitiin olevan esimerkiksi rikostorjunnallista merkitystä, koska luvanvaraistaminen mahdollistaisi valvonnan kohdistamisen myös toiminnan taustalla oleviin henkilöihin.

Hallituksen esityksessä myös tuotiin esiin, että turvasuojaustoiminnan luvanvaraisuutta voidaan vastustaa sillä perusteella, että toiminnan luvanvaraiseksi saattaminen lisää luvanvaraisuuden piiriin tulevien yritysten hallinnollista sääntelytaakkaa. Hallituksen esityksen mukaan luvanvaraisuutta puoltavat syyt ovat kuitenkin painavampia.⁹⁶ Sidosryhmien antaman palautteen mukaisesti hallituksen esityksessä kiinnitettiin myös tässä yhteydessä huomiota turvasuojaustoiminnan luvanvaraistamisesta aiheutuviin taloudellisiin vaikutuksiin. Viranomaisten toimintaan kohdistuvien taloudellisten vaikutusten arvioitiin olevan suurimmillaan lain voimaantulon jälkeisenä siirtymäaikana, jolloin Poliisihallituksessa tarvittavien lisäresurssien määräksi arvioitiin 0,5—1 henkilötyövuotta. Myös luvanvaraisuuden piiriin saatettavien turvapalveluyritysten määrää pyrittiin hallituksen esityksessä arvioimaan. Hallituksen esityksessä myös arvioitiin, että lisäkustannukset voitaisiin kattaa elinkeinonharjoittajilta perittävillä lupamaksuilla.⁹⁷ Siten hallituksen esityksessä otettiin näkemykseni mukaan huomioon lausuntopalautteessa esiin noussut kysymys liittyen valvontaviranomaisten lisäresurssien tarpeeseen, mutta muutoksen vaikutuksia kuitenkin arvioitiin vain lyhyesti.

⁹⁵ HE 22/2014 vp, s. 15.

⁹⁶ HE 22/2014 vp, s. 15.

⁹⁷ HE 22/2014 vp, s. 19-20.

4.3 Järjestyksenvalvontatoiminnan luvanvaraistaminen

4.3.1 Argumentaatioanalyysi

Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotettiin järjestyksenvalvontatoiminnan säätämistä luvanvaraiseksi eräin poikkeuksin. Esitysluonnoksessa esitetyssä nykytilan arvioinnissa nähtiin ongelmallisena se, etteivät järjestyksenvalvontatoimintaa harjoittavan yrityksen johto- ja taustahenkilöt olleet valvontaviranomaisten kontrollin ulottuvissa. Valvontaviranomaisten kontrollin puutteen arveltiin mahdollistavan taustahenkilöiden yhteydet järjestäytyneeseen rikollisuuteen, sekä johtavan pahimmillaan kilpailutilanteen vääristymiseen, harmaan talouden kasvuun ja turvattomuuden lisääntymiseen. Lainsäädäntö myös koettiin ristiriitaiseksi sen osalta, että esimerkiksi vartioimisliiketoiminta oli säädetty luvanvaraiseksi, mutta perusoikeusherkkä järjestyksenvalvontatoiminta oli jätetty luvanvaraisuuden ulkopuolelle.⁹⁸ Esitysluonnoksessa luvanvaraiseksi ehdotettiin ansiotarkoituksessa tapahtuva, toimeksiantosopimukseen perustuva järjestyksenvalvojien välittäminen. Järjestyksenvalvontatoiminnan luvanvaraistamiseen säädettyjä poikkeuksia perusteltiin esitysluonnoksessa sillä, ettei esimerkiksi yhdistysten harjoittamaan järjestyksenvalvontaan ole sisältynyt sanottavia ongelmia, joita luvanvaraisuudella voitaisiin poistaa.⁹⁹ Lisäksi sellaisten elinkeinonharjoittajien, jotka toimivat itse järjestyksenvalvojana, eivätkä välitä palvelujen ostajalle muita järjestyksenvalvojia, katsottiin olevan joka tapauksessa järjestyksenvalvojaksi hyväksymisen kautta viranomaiskontrollin piirissä.¹⁰⁰

Sidosryhmät toivat lausuntopalautteessaan esiin, että **järjestyksenvalvojatoiminnan saattaminen aiempaa laajemmin luvanvaraisuuden piiriin on pääosin positiivinen muutos**. Sidosryhmät arvelivat aiempaa laajemman luvanvaraistamisen parantavan järjestyksenvalvontatoimintaan kohdistuvaa viranomaisvalvontaa. Tästä esimerkkinä puolustusministeriön esittämä argumentti:

”Yleisen turvallisuuden kannalta voidaan pitää merkittävänä sitä, että esitetyt järjestyksenvalvontatoimintaa koskevat muutokset toisivat kyseistä toimintaa elinkeinonaan harjoittavat tahot aiempaa selvästi laajemmin viranomaisvalvonnan piiriin.”

⁹⁸ Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi yksityisistä turvallisuuspalveluista ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi, s. 12-13.

⁹⁹ Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi yksityisistä turvallisuuspalveluista ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi, s. 14-15.

¹⁰⁰ Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi yksityisistä turvallisuuspalveluista ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi, s. 43.

Sidosryhmät arvelivat, että järjestyksenvalvojatoiminnan aiempaa laajemmalla luvanvaraistamisella parannetaan valvontaviranomaisten mahdollisuuksia puuttua mahdollisiin järjestyksenvalvonnan ja rikollisen toiminnan yhteyksiin. Lisäksi luvanvaraisuuden arveltiin ehkäisevän kilpailutilanteen vääristymistä, harmaan talouden kasvua ja turvattomuuden lisääntymistä. Lainsäätäjän tavoin myös sidosryhmät pitivät ongelmallisena, etteivät järjestyksenvalvontaa harjoittavien yritysten johto- ja taustahenkilöt olleet valvontaviranomaisten kontrollin ulottuvissa.

Sen sijaan järjestyksenvalvojatoiminnan luvanvaraisuuteen ehdotettuja poikkeuksia kritisoitiin useissa lausunnoissa. Useat sidosryhmät pitivät ongelmallisena erityisesti poikkeusta, jonka mukaan yhden henkilön järjestyksenvalvontayritykset jätettäisiin luvanvaraisuuden ulkopuolelle. Lausuntopalautteen perusteella poikkeuksen arveltiin johtavan ammattimaisen järjestyksenvalvonnan hoitamiseen toiminimillä, jolloin järjestyksenvalvojatoimintaa harjoittaviin yrityksiin kohdistuva sääntely ja toiminnan valvonta eivät olisi yhdenmukaisia. Lisäksi poikkeuksella nähtiin olevan merkittävä vaikutus kansalaisille tarjottavien turvallisuuspalvelujen laatuun. Siten useat sidosryhmät pyrkivät viestittämään lainsäätäjälle, että **yhden henkilön järjestyksenvalvontayrityksiä ei tulisi jättää luvanvaraisuuden ulkopuolelle**. Poikkeuksen myös arveltiin olevan ongelmallinen toimintaan kohdistuvan viranomaisvalvonnan kannalta. Tästä esimerkkinä Poliisihallituksen lausunto:

”Valvonta kohdistuisi vain järjestyksenvalvojiksi hyväksytyihin, mutta ei yrityksiin, joilla olisi mahdollisuus erilaisiin, yhteiskunnan kannalta ei toivottuihin järjestelyihin.”

Myös yhden henkilön järjestyksenvalvontayrityksiä koskevan poikkeuksen yhteydessä lausuntopalautteessa otettiin kantaa poikkeuksen resurssivaikutuksiin. Yhden henkilön järjestyksenvalvojayrityksiä arvioitiin olevan vain vähän, jolloin niiden luvanvaraistamisella tulisi olemaan ainoastaan vähäiset resurssivaikutukset. Myös tämä argumentti osoittaa mielestäni sen, kuinka paljon sidosryhmät kiinnittivät antamassaan lausuntopalautteessa huomiota tiettyjen muutosten resurssivaikutuksiin. Näkemykseni mukaan muutokset koettiin hyväksyttävämmiksi, mikäli niistä muodostuva lisäresurssien tarve arvioitiin pieneksi. Jälleen tämä herättää kysymyksen, onko valvontaviranomaisten resursseilla tosiaan näin suuri merkitys yksityisen turvallisuusalan viranomaivalvontaa koskevan sääntelyn luomisessa? Ja mikäli valvontaviranomaisten resurssit vaikuttavat näin paljon sääntelyyn liittyviin valintoihin, olisi hallituksen esitysluonnoksessa tai lopullisessa hallituksen esityksessä mielestäni tullut kattavammin pohtia vaihtoehtoisia, vähemmän valvontaviranomaisten resursseja sitovia valvonnan keinoja ja niitä koskevaa sääntelyä.

Järjestyksenvalvojatoiminnan luvanvaraisuuteen ehdotettuja poikkeuksia vastustettiin lausuntopalautteessa myös yleisesti. Luvanvaraisuuteen ehdotettujen poikkeuksien arveltiin sekavoittavan sääntelyä ja hankaloittavan järjestyksenvalvojatoimintaan kohdistuvan viranomaisvalvonnan suorittamista. Viranomaisvalvontaa pidettiin tärkeänä erityisesti järjestäytyneen rikollisuuden ja harmaan talouden ehkäisemiseksi. Alempana esimerkkejä sidosryhmien esittämistä argumenteista:

Turvallisuusalan tutkintotoimikunnan mukaan “elinkeinoluovallisen toiminnan laajentaminen mutta samalla poikkeussääntöjen luominen hankaloittaa, ellei jopa estä, tosiasiallista elinkeinovalvontaa”.

Laurea-ammattikorkeakoulun mukaan “elinkeinolupa liittyvät poikkeukset järjestyksenvalvontatoiminnassa ovat omiaan vain lisäämään sääntelyn sekavuutta.”

Toisaalta **osa sidosryhmistä piti järjestyksenvalvojatoiminnan luvanvaraisuuteen ehdotettuja poikkeuksia perusteltuna** esimerkiksi kahdenkertaisen lupakontrollin välttämiseksi. Yhdistyksiä koskevaa poikkeusta luvanvaraisuudesta pidettiin lausuntopalautteen perusteella jopa välttämättömänä, jotta yleisötapahtumia pystytään järjestämään myös jatkossa. Poikkeusta puoltaneet sidosryhmät arvioivat luvanvaraisuuden aiheuttavan yhdistyksille velvoitteita, jotka tosiasiasa johtaisivat siihen, etteivät yhdistykset enää välittäisi järjestyksenvalvojia. Havainnollistavana esimerkkinä toimii Matkailu- ja ravintolapalvelut MaRa ry:n esittämä argumentti:

”Jos rajausta ei olisi, niin tapahtumanjärjestäjät eivät enää saisi tapahtumiinsa järjestyksenvalvojia yhdistysten kautta, koska luvalla toimimiseen liittyvien velvoitteiden takia yhdistykset eivät tulisi turvallisuusalan elinkeinolupaa hakemaan.”

Järjestyksenvalvontatoiminnan luvanvaraisuuteen liittyen lausuntopalautteessa huomautettiin myös, että lakiesityksen vakavana puutteena voidaan pitää sitä, ettei siinä varsinaisesti analysoida vaihtoehtoisia tapoja säännellä järjestyksenvalvontatoimintaa. Lausuntopalautteen perusteella hallituksen esityksessä olisi tullut pohtia esimerkiksi jälkikäteistä viranomaisvalvontaa koskevan sääntelyn muuttamista. Toiminnan aiempaa laajemmalle luvanvaraistamiselle ehdotettiin vaihtoehtona esimerkiksi väärinkäytöksistä tuomittavien seuraamusten koventamista, jolloin sääntelystä aiheutuvat velvoitteet olisi kohdistettu vain epärehellisiin toimijoihin.

4.3.2 Lausuntopalautteen vaikutusten arviointi

Lopullisessa hallituksen esityksessä mainittiin, että ”Ehdotettu järjestyksenvalvojatoiminnan aiempaa laajempi luvanvaraistaminen sai annetuissa lausunnoissa runsaasti kannatusta. Sen laajuutta

pidettiin kuitenkin eräissä lausunnoissa riittämättömänä.” Hallituksen esityksessä myös nostettiin esiin lausuntopalaute, jonka mukaan luvanvaraisuutta tulisi laajentaa myös yhden hengen yrityksiin.¹⁰¹

Lopullisessa hallituksen esityksessä järjestyksenvalvontatoiminnan luvanvaraistamisen määritelmää muutettiin siten, että yhden henkilön järjestyksenvalvojayrityksiä koskeva poikkeus poistettiin. Lopullisen hallituksen esityksen mukaan ”Luvanvaraista olisi ansiotarkoituksessa tapahtuva, toimeksiantosopimukseen perustuva järjestyksenvalvojatoiminta.” Ansiotarkoituksen ja toimeksiantosopimuksen edellyttäminen rajasivat kuitenkin edelleen luvanvaraisuuden ulkopuolelle järjestyksenvalvontatoimintaa harjoittavia yrityksiä. Lisäksi luvanvaraisuuden ulkopuolelle ehdotettiin jätettäväksi yleisötilaisuuksissa ja yleisissä kokouksissa sekä kokoontumislaissa tarkoitetuissa tilaisuuksissa suoritettava järjestyksenvalvonta. Hallituksen esityksessä poikkeuksia perusteltiin sillä, ettei yleisissä kokouksissa ja yleisötilaisuuksissa ole ilmennyt sellaisia merkittäviä epäkohtia, jotka edellyttäisivät toiminnan luvanvaraistamista. Luvanvaraisuuden myös arveltiin vaikeuttavan tapahtumien järjestämistä tavalla, joka ei olisi oikeassa suhteessa mainittujen tilaisuuksien järjestyksenvalvonnassa ilmenneisiin vähäisiin ongelmiin.¹⁰²

Näkemykseni mukaan lausuntopalaute otettiin lopullisessa hallituksen esityksessä ainakin osittain huomioon ja järjestyksenvalvontatoiminnan luvanvaraisuutta laajennettiin saadun lausuntopalautteen mukaisesti koskemaan myös yhden henkilön yrityksiä. Lisäksi järjestyksenvalvontatoiminnan luvanvaraisuuteen säädettiin edelleen tiettyjä poikkeuksia, joita osa lausunnonantajista kannatti. Poikkeuksien säätämistä kuitenkin perusteltiin näkemykseni mukaan melko vähäisesti verrattuna siihen, että niitä myös vastustettiin lausuntopalautteessa ja niillä arvioitiin olevan viranomaisvalvontaa hankaloittava vaikutus. Hallituksen esityksessä poikkeusten vaikutusta viranomaisvalvonnan suorittamiseen ei tarkasteltu.

¹⁰¹ HE 22/2014 vp, s. 21-22.

¹⁰² HE 22/2014 vp, s. 48.

4.4 Valvontaviranomaisten harkintavalta

4.4.1 Argumentaatioanalyysi

Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotettiin tietyissä tapauksissa säädettäväksi valvontaviranomaiselle kuuluvasta vapaasta harkintavallasta. Valvontaviranomaiselle kuuluvasta vapaasta harkintavallasta ehdotettiin säädettäväksi esimerkiksi henkilökohtaisten hyväksymisten, sekä yksityisen turvallisuusalan toiminnan harjoittamiseen liittyvien lupa-asioiden yhteydessä.¹⁰³ Esitysluonnoksen mukaan esimerkiksi hakijan kotikunnan poliisilaitos voi erityisistä syistä liittää turvasuojaajaksi hyväksymiseen koulutuksesta, henkilökohtaisista ominaisuuksista ja muista vastaavista seikoista johtuvia ajallisia ja alueellisia sekä turvasuojaustehtäviä koskevia ehtoja ja rajoituksia.¹⁰⁴

Osa sidosryhmistä piti valvontaviranomaiselle ehdotettua vapaata harkintavaltaa ongelmallisena. Esimerkiksi turvasuojaajaksi hyväksymistä koskevan ehdotuksen osalta lausuntopalautteessa todettiin, että sääntelyä tulisi tarkistaa ennakkolisesta valvonnasta vastaavalle viranomaiselle annetun harkintavallan osalta, jotta hyväksymistä hakevat henkilöt voisivat luottaa siihen, etteivät hyväksymiset ole mielivaltaisia. Tässä yhteydessä huomiota kiinnitettiin erityisesti siihen, että valvontaviranomaiselle ehdotettiin mahdollisuutta asettaa turvasuojaajaksi hyväksymiselle koulutusvaatimuksia, vaikka lain mukaan turvasuojaajilta ei edellytetä koulutusta.

Myös valvontaviranomaiselle lupaprosessissa annettuun vapaaseen harkintavaltaan otettiin lausuntopalautteessa kantaa. Valvontaviranomaiselle annettuun harkintavaltaan kuuluisi esitysluonnoksen mukaan muodollisten lupaedellytysten huomioimisen lisäksi sen arvioiminen, soveltuuko toiminnan harjoittaja turvallisuusalalle. **Osa sidosryhmistä piti ehdotettua vapaata harkintavaltaa perusteltuna,** kun taas osa arveli vapaan harkintavallan muodostavan tosiasiallisesti markkinoille tulon esteen ja vääristävän siten kilpailua yksityisellä turvallisuusalalla. Siten **lausuntopalautteessa katsottiin, että valvontaviranomaisten harkintavallan tulisi olla sidottua** eli turvallisuusalan elinkeinolupa tai henkilökohtainen hyväksyminen tulisi myöntää aina laissa säädettyjen edellytysten täytyessä ilman, että valvontaviranomaisella olisi mahdollisuus vielä

¹⁰³ Ks. Esim. Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi yksityisistä turvallisuuspalveluista ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi, s. 66-68.

¹⁰⁴ Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi yksityisistä turvallisuuspalveluista ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi, s. 63

erikseen harkita henkilön soveltuvuutta alalle. Jäljempänä esimerkkejä sidosryhmien esittämistä argumenteista:

Oikeusministeriön mukaan ”harkintamarginaalin jättäminen turvallisuusalan elinkeinolupaa myönnettäessä ja luvan peruuttamisen tavanomaista väljemmät edellytykset ovat toiminnan ominaispiirteet huomioon ottaen perusteltuja.”

Kilpailu- ja kuluttajaviraston mukaan ”vapaaseen harkintaan perustuva luvanvaraisuus on merkittävä markkinoille tulon este, joka osaltaan pienentää kilpailupainetta markkinoilla ja nostaa keinotekoisesti hintoja kilpailullista hintatasoa korkeammaksi.”

Lausuntopalautteessa myös kritisoitiin sitä, ettei esitysluonnoksessa ole arvioitu valvontaviranomaisten vapaata ja sidottua harkintavaltaa toistensa vaihtoehtoina, vaan siinä on lähinnä vain tyydytty toteamaan, ettei valvontaviranomaisten vapaaseen harkintaan perustuvalla elinkeinoluvalle ole oikeudellisia esteitä. Tässä yhteydessä lausuntopalautteessa ei kiinnitetty huomiota valvontaviranomaisten resursseihin.

4.4.2 Lausuntopalautteen vaikutusten arviointi

Lopullisessa hallituksen esityksessä turvasuojaajaksi hyväksymiselle asetettavia ehtoja ja rajoituksia koskevaa pykälää muutettiin hieman. Saadun lausuntopalautteen mukaisesti lopullisessa hallituksen esityksessä valvontaviranomaiselle annettuun harkintavaltaan ei sisällytetty mahdollisuutta asettaa turvasuojaajaksi hyväksymiselle *koulutuksesta* johtuvia ehtoja ja rajoituksia. Valvontaviranomaiselle kuitenkin jätettiin vapaata harkintavaltaa hakijan henkilökohtaisten ominaisuuksien ja muiden vastaavien seikkojen suhteen.¹⁰⁵

Turvallisuusalan elinkeinoluvan myöntämisen ehtoja muutettiin lausuntokierroksen jälkeen valvontaviranomaiselle kuuluvan harkintavallan osalta osittain. Hallituksen esityksen mukaan lupaharkinta olisi luonteeltaan sidottua vain silloin, kun elinkeinolupaa haetaan lupaa edellyttävän turvasuojaustoiminnan harjoittamista varten. Sidottu lupaharkinta tarkoittaisi, että kaikille turvapalvelulaisissa säädetyt edellytykset täyttävälle turvasuojaustoimintaa harjoittaville myönnettäisiin lupa ilman, että lupaviranomaisella olisi edellytysten täytyessä vapaata harkintavaltaa luvan myöntämisen suhteen.¹⁰⁶ Sen sijaan muiden turvallisuusalan elinkeinolupaa hakevien kohdalla

¹⁰⁵ HE 22/2014 vp, s. 70.

¹⁰⁶ HE 22/2014 vp, s. 73-75.

valvontaviranomaisella olisi edelleen vapaata harkintavaltaa luvan myöntämisen suhteen, vaikka laissa määritellyt edellytykset luvan myöntämiselle täytyisivätkin. Hallituksen esityksen mukaan “Turvasuojastoiminnassa ei ole vastaavia perusteita vapaalle lupaharkinnalle kuin vartioimis- ja järjestyksenvalvojatoiminnassa”.¹⁰⁷

Valvontaviranomaiselle ennakkollisen valvonnan yhteydessä kuuluvan harkintavallan luonteen osalta hallituksen esityksessä myös mainittiin, että ehdotettua turvallisuusalan elinkeinolupaa koskeva sääntely vastaisi asiasisällöltään lähes täysin aikaisempaa vartioimisliikelupaa koskevaa sääntelyä. Hallituksen esityksen mukaan vartioimisliikelupaa koskevaa sääntelyä on perustuslakivaliokunnan lausunnossa (PeVL 28/2001 vp) arvioitu ja siinä on pidetty hyväksyttävänä, että luvan myöntämiseen jää vapaata harkintavaltaa. Tällä perusteella hallituksen esityksessä katsottiin, ettei harkintavallan luonnetta ole tässä yhteydessä tarpeen tarkemmin erikseen arvioida.¹⁰⁸ Näkemykseni mukaan harkintavallan luonteen arvioinnille olisi kuitenkin voitu tässä yhteydessä katsoa olevan perusteita jo siitä syystä, että sidosryhmät olivat lausuntopalautteessaan kiinnittäneet asiaan huomiota. Harkintavallan luonteen arviointi kuitenkin sivuutettiin lopullisessa hallituksen esityksessä vähäisin perustein. Tältä osin annetulla lausuntopalautteella ei siis arvioni mukaan ollut juurikaan vaikutusta lainvalmisteluun.

4.5 Poliisin säilyttämien henkilöiden vartiointi ja etävalvonnan käyttö

4.5.1 Argumentaatioanalyysi

Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotettiin yksityisten vartijoiden käyttöä virkasuhteisen henkilöstön lisäksi poliisin säilytystiloissa. Lisäksi esitysluonnoksessa ehdotettiin, että poliisilaitos valvoisi säilytystilaa etävalvonnalla, mikäli poliisin säilytystilassa ei olisi fyysisesti paikalla poliisimiehiä tai virkasuhteisia vartijoita (eli paikalla olisi ainoastaan yksityisiä vartijoita). Esitysluonnoksen perusteella etävalvonnalla pyrittäisiin siihen, että yksityinen vartija olisi aina virkamiesohjauksessa, vaikka virkamiehiä ei fyysisesti olisi lähettyvillä.¹⁰⁹

¹⁰⁷ HE 22/2014 vp, s. 115.

¹⁰⁸ HE 22/2014 vp, s. 113.

¹⁰⁹ Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi yksityisistä turvallisuuspalveluista ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi, s. 95-97.

Lausuntopalautteen perusteella **yksityisten vartijoiden suorittamaa poliisin säilyttämien henkilöiden vartiointia ei tulisi mahdollistaa etävalvonnan tai välittömän valvonnan välityksellä.** Lausuntopalautteessa vedottiin esimerkiksi siihen, etteivät poliisin resurssit mahdollista esitetyn kaltaista toimintamallia. Argumentti on sinänsä mielestäni kiinnostava, koska hallituksen esitysluonnoksen ja lausuntopalautteen perusteella yksityisten vartijoiden käytön arveltiin nimenomaan vapauttavan poliisin resursseja muuhun toimintaan. Siten on kiinnostavaa, että tässä yhteydessä samaa resursseihin liittyvää argumenttia käytettiin myös ehdotettua sääntelyä vastaan toteamalla, että myös yksityisten vartijoiden valvonta sitoo poliisin resursseja.

Lausuntopalautteessa ehdotettua muutosta pidettiin myös hyvänä, koska sen arveltiin vapauttavan poliisiresursseja muihin tehtäviin. Lausuntopalautteessa vedottiin esimerkiksi siihen, että vartiointitehtävissä on jouduttu toistuvasti käyttämään hälytys- ja valvontatoimen poliisimiehiä vartijoiden sairaus- ja muiden poissaolojen vuoksi. Joka tapauksessa lausuntopalautteessa kuitenkin nousi vahvasti esiin se, että sidosryhmät arvelivat ehdotetun sääntelyn taustalla olevan nimenomaan viranomaisten resurssipula.

Suomen Poliisijärjestöjen Liitto (SPJL) Ry:n mukaan “Muutosehdotuksen taustalla on epäilemättä valtion kiristytvä budjetti ja sitä kautta viranomaisten resurssipula.”

Ehdotetun sääntelyn taloudellisista vaikutuksista sidosryhmät kuitenkin esittivät eriäviä mielipiteitä. Lausuntopalautteessa esimerkiksi korostettiin, että tässä yhteydessä on otettava huomioon, että yksityinen turvallisuusala tuottaa palveluja liiketoimintana, jolloin ostetun palvelun hinta saattaisi muodostua haasteeksi poliisille. Siten lausuntopalautteella viestitettiin näkemykseni mukaan lainsäätäjälle, että muutoksen taloudellisia vaikutuksia tulisi arvioida kokonaisuutena, sillä vaikka yksityisten vartijoiden käytöllä voitaisiin vähentää virkasuhteisten vartijoiden määrää, saattaa yksityisten vartijoiden käyttö muodostua kalliiksi.

Lisäksi tämän teeman yhteydessä lausuntopalautteessa ihmeteltiin, miten etävalvonnalla on tarkoitus toteuttaa laissa edellytetty *välitön* valvonta ja ohjaus.¹¹⁰ Lausuntopalautteessa myös kehoitettiin lainsäätäjää sisällyttämään lakiin yksityiskohtaisempi etävalvonnan määritelmä, koska esitysluonnoksen perusteella jäi epäselväksi esimerkiksi se, valvotaanko etävalvonnalla vartijaa vai

¹¹⁰ Poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta annetun lain (841/2006) 7.1 §:n mukaan “Turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijan palveluksessa oleva henkilö toimii tässä laissa tarkoitettuja vartijan tehtäviä suorittaessaan poliisin apuna ja välittömässä valvonnassa ja ohjauksessa”

säilytettäviä. Lausuntopalautteessa myös korostettiin, ettei etävalvonta saa muodostua säilytystilan ainoaksi valvontakeinoksi.

4.5.2 Lausuntopalautteen vaikutusten arviointi

Poliisin säilyttämien henkilöiden vartiointi ja etävalvonnan käyttö -teemaan liittyen hallituksen esitysluonnokseen tehtiin joitain pieniä muutoksia, joihin edellä esitetty lausuntopalaute on saattanut vaikuttaa. Etävalvontaa koskien hallituksen esitysluonnokseen ei tehty muutoksia verrattuna lopulliseen hallituksen esitykseen. Lopulliseen hallituksen esitykseen kuitenkin sisältyi ehdotus etävalvonnan määritelmän lisäämisestä turvapalvelulakiin.¹¹¹ Lisäksi hallituksen esityksessä säädettiin, ettei etävalvonta saisi muodostua säilytystilan ainoaksi valvontakeinoksi.¹¹² Tältä osin lausuntopalautteen voidaan arvioida vaikuttaneen lopulliseen hallituksen esitykseen. Toisaalta edellä mainitut kohdat sisältyivät samansisältöisinä jo hallituksen esitysluonnokseen, joten argumenttien painoarvoa on näiden seikkojen osalta haasteellista arvioida. Etävalvonnan avulla suoritettavan välittömän ohjauksen ja valvonnan perustelut olivat esitysluonnoksessa ja lopullisessa hallituksen esityksessä samat, joten lausuntopalautteessa kaivattua tarkentavaa määritelmää ei lopulliseen hallituksen esitykseen otettu.

Lopulliseen hallituksen esitykseen lisättiin maininta, jonka mukaan yksityisiä vartijoita voitaisiin hallituksen esityksen perusteella käyttää esimerkiksi silloin, kun säilytettävän henkilön kuljettaminen lähimpään poliisin miehitettyyn säilytystilaan veisi kohtuuttoman paljon aikaa. Perusteluiden mukaan tällaisessa tilanteessa esimerkiksi kuljetuksesta vastaava poliisipartio vapautuisi nopeammin muihin tehtäviin.¹¹³ Tämän hallituksen esitykseen lisätyn argumentin taustalla on saattanut olla tarkoitus kiinnittää huomiota viranomaisten resursseihin sidosryhmien antaman lausuntopalautteen mukaisesti.

Lausuntopalautteen mukaisesti hallituksen esityksessä kiinnitettiin huomiota myös yksityisten vartijoiden käytöstä viranomaiselle aiheutuviin taloudellisiin kustannuksiin. Yksityisen säilytystilojen vartijan käyttämisestä aiheutuvien kustannuksien ei kuitenkaan arvioitu poikkeavan

¹¹¹ HE 22/2014 vp, s. 100.

¹¹² HE 22/2014 vp, s. 102.

¹¹³ HE 22/2014 vp, s. 101-102.

merkittävästi virkasuhteisen vartijan käyttämisen kustannuksista.¹¹⁴ Putkalakiin ehdotettujen muutosten myös arvioitiin yleisesti mahdollistavan poliisin voimavarojen joustavamman käytön.¹¹⁵

4.6 Valvontaviranomaisten resurssit

4.6.1 Argumentaatioanalyysi

Kuten aiemmista alaluvuista on jo käynyt ilmi, huoli valvontaviranomaisten resurssien riittävydestä nousi vahvasti esiin sidosryhmien antamassa lausuntopalautteessa. Edellä esitettyjen teemojen yhteydessä sidosryhmien resursseista käymä keskustelu on liittynyt jonkin tietyn viranomaisvalvontaan liittyvän osa-alueen järjestämiseen. Tähän alalukuun on puolestaan koottu argumentteja, joissa sidosryhmät ovat yleisesti esittäneet näkemyksenä valvontaviranomaisten resursseista.

Lausuntopalautteen perusteella valvontaviranomaisten resurssit koettiin riittämättömiksi ja siten sidosryhmät viestittivät lainsäätäjälle, että valvontaviranomaisten resurssipula on epäkohta, johon viranomaisvalvonnan järjestämisessä tulisi kiinnittää huomiota. Lausuntopalautteessa myös varoitettiin lainsäätäjää siitä, että mikäli valvontaviranomaisten resurssien riittävydestä ei huolehdita niin esitysluonnoksessa mainittu tavoite valvonnan kehittämisestä sekä ehdotetut uudistukset jäävät tosiasiassa saavuttamatta. Jäljempänä esimerkkejä sidosryhmien esittämistä argumenteista:

Poliisihallituksen mukaan ”Turvallisuusalan valvonnan tämän hetken resurssi vartioimisliikkeiden aktiivisessa ja suunnitellussa valvonnassa on tiukin mahdollinen. Lupa-asioiden viemän ajan lisäksi valvonta on enemmän adhoc tyyppistä jo nyt. Asioita havaitaan, mutta vie välillä kuukausia, ennen kuin ne saadaan hoidettua loppuun saakka.”

Suomen Poliisijärjestöjen Liitto (SPJL) Ry:n mukaan ”on myös varmistettava, että valvovilla viranomaisilla eli käytännössä poliisilla olisi myös riittävät resurssit toteuttaa yksityisen turvallisuusalan valvontaa. Muutoin mainitut tavoitteet ja uudistukset jäävät saavuttamatta.”

Poliisin resurssipulaan viitattiin lausuntopalautteessa myös toimijoiden välisen yhteistyön kehittämiseen liittyvän tavoitteen osalta. Lausuntopalautteen perusteella yhteistyön kehittämisen ei tulisi tapahtua siten, että poliisin tehtäviä siirretään asteittain muille toimijoille poliisin resurssipulasta

¹¹⁴ HE 22/2014 vp, s. 20.

¹¹⁵ HE 22/2014 vp, s. 21.

johtuen. Lausuntopalautteessa myös viitattiin tässä yhteydessä PL:n 124 §:ään, joka rajoittaa julkisen tehtävän antamista muun kuin viranomaisen hoidettavaksi. Lausuntopalautteen perusteella olisi tärkeää turvata poliisin riittävät resurssit niihin tehtäviin, joiden hoitamiseen yksityisen turvallisuusalan toimijat eivät sovellu. Toisaalta lausuntopalautteessa perusteltiin yksityiseen turvallisuusalaan kohdistuvaa valvontaa vetoamalla PL:n 124 §:ään. Tässä yhteydessä lausuntopalautteessa korostettiin myös, että viranomaisella tulee olla riittävät keinot puuttua toiminnassa mahdollisesti ilmeneviin epäkohtiin. Näkemykseni mukaan riittäviin keinoihin kuuluu ainakin valvontaviranomaisten resurssien riittävydestä huolehtiminen.

Valvontaviranomaisten resurssipulaan liittyen lausuntopalautteessa myös korostettiin, että hallituksen esitysten laatimisohjeiden mukaan olisi tehtävä avoimesti selkoa paitsi ehdotetun lainsäädännön myös sille vaihtoehtoisten ohjaus- tai sääntelykeinojen mahdollisista hyöty- ja haittavaikutuksista sekä kustannuksista. Sidosryhmien mukaan tämä edellyttäisi, että nykyisiä toimintakäytäntöjä kyseenalaistetaan ja mietitään vaihtoehtoisia ratkaisuehdotuksia toimintoihin, jotka sitovat viranomaisten resursseja huomattavissa määrin. Tämän kannanoton voi näkemykseni mukaan tulkita liittyvän myös yksityistä turvallisuusalaa koskevan sääntelyn järjestämiseen kokonaisuudessaan.

4.6.2 Lausuntopalautteen vaikutusten arviointi

Analysoimani lausuntopalautteen perusteella valvontaviranomaisten resurssit huolettivat sidosryhmiä. Hallituksen esitysluonnoksesta annetussa lausuntopalautteessa painotettiin monessa eri yhteydessä, että yksityisen turvallisuusalan valvonnan kehittäminen edellyttää, että valvontaviranomaisten resurssien riittävydestä huolehditaan ja mahdollisia, viranomaisen resursseja vähemmän sitovia toimintamalleja pohditaan avoimesti lainvalmistelun yhteydessä.

Lopullisessa hallituksen esityksessä ennakkollista viranomaisvalvontaa ehdotettiin lisättäväksi säättämällä järjestyksenvalvontatoiminta ja turvasuojaustoiminta aiempaa laajemmin luvanvaraisiksi. Ennakollisen valvonnan lisäämisen vaikutuksia valvontaviranomaisten toimintaan pohdittiin kuitenkin lopullisessa hallituksen esityksessä hyvin vähän. Hallituksen esityksessä arvioitiin lyhyesti, kuinka paljon sääntelyn muuttaminen toisi uusia toimijoita luvanvaraisuuden piiriin.¹¹⁶ Kattavaa

¹¹⁶ HE 22/2014 vp, s. 19-20.

selvitystä asiasta ei kuitenkaan tässä yhteydessä tehty, vaan arviot olivat ainoastaan suuntaa antavia. Hallituksen esityksessä myös ehdotettiin luovuttavaksi eräistä valvontaviranomaisille asetetuista keskinäisistä ilmoitusvelvollisuuksista. Ilmoitusvelvollisuutta koskevan säännöksen poistamisen avioitiin hallituksen esityksessä vapauttavan valvontaviranomaisten resursseja muuhun toimintaan.¹¹⁷ Tähän liittyen poliisihallitus kuitenkin oli jo esitysluonnoksesta antamassaan lausunnossa todennut, että viranomaisten keskinäiset ilmoitusvelvollisuudet tuleekin jättää pois erityislaista, mutta käytännössä ilmoitusvelvollisuudesta ei kuitenkaan ole tehokkaan valvonnan näkökulmasta mahdollista luopua.

Hallituksen esityksessä ehdotettiin myös, että valvontaviranomaisen velvollisuudesta tarkastaa turvapalvelulaissa tarkoitettujen luvanhaltijoiden toimipaikat joka toinen vuosi luovuttaisiin. Muutoksen arveltiin johtavan siihen, että turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijoiden toimipaikkoihin kohdistettaisiin tarkastuksia enää satunnaisesti ja silloin, kun siihen olisi erityinen syy. Tämän myös arvioitiin vapauttavan valvontaviranomaisten resursseja muuhun toimintaan.¹¹⁸ Näkemykseni mukaan on mahdollista, että muutos vapauttaa resursseja muuhun toimintaan, mutta mielestäni tässä yhteydessä olisi tullut myös tarkemmin arvioida, millainen vaikutus ajantasaiseen valvontaan kuuluvasta tarkastusvelvollisuudesta luopumisella on kokonaisuudessaan yksityiseen turvallisuusalaan kohdistuvaan valvontaan. Jos velvollisuutta tarkastusten tekemiseen ei enää ole, miten varmistetaan, että tarkastuksia eli ajantasaista valvontaa tosiasiasa suoritetaan? Ja mikäli tarkastuksia velvollisuudesta luopumisen myötä yhä tehdään, miten varmistetaan, että valvontaviranomaisten resurssit yhä riittävät tarkastusten suorittamiseen? Hallituksen esityksen mukaan esitetty tarkastusoikeus nimenomaisen velvollisuuden sijasta mahdollistaisi valvonnan voimavarojen kohdentamisen sen kulloistenkin painopisteiden kannalta optimaalisella tavalla.¹¹⁹ Näkemykseni mukaan nimenomaisen velvollisuuden puuttuminen saattaa kuitenkin tosiasiasa johtaa siihen, ettei tarkastuksia enää tehdä, vaan resurssit kohdennetaan muihin, laissa velvollisuuden muotoon kirjoitettujen valvonnan muotojen suorittamiseen.

¹¹⁷ HE 22/2014 vp, s. 20.

¹¹⁸ HE 22/2014 vp, s. 20-21.

¹¹⁹ HE 22/2014 vp, s. 82.

Yksityisen turvallisuusalan valvonnan kehittämiseksi tehtyjen muutosten tosiasialliset toteuttamismahdollisuudet jäivät näkemykseni mukaan edelleen epävarmoiksi lopullisen hallituksen esityksen antamisen jälkeen. Tavoitteen toteutumisen varmistaminen olisi näkemykseni mukaan edellyttänyt valvontaviranomaisten resurssipulan tarkempaa huomioimista lainvalmistelussa.

5 TUTKIMUKSEN TULOSTEN ARVIOINTI

5.1 Tiivistetysti vastaukset tutkimuskysymyksiin

Sidosryhmät kiinnittivät huomiota yksityisen turvallisuusalan viranomaisvalvontaan erityisesti yksityisen turvallisuusalan toimintojen luvanvaraistamiseen ja poliisin säilyttämien henkilöiden vartiointiin liittyvien ehdotusten yhteydessä. Lisäksi lausuntopalautteessa kiinnitettiin huomiota valvontaviranomaiselle lain nojalla annettuun harkintavaltaan henkilökohtaisten hyväksymisten sekä lupa-asioiden yhteydessä. Valvontaviranomaisten resursseista puolestaan keskusteltiin useissa eri asiayhteyksissä.

Turvasuojaustoiminnan ja järjestyksenvalvontatoiminnan luvanvaraistamisen yhteydessä sidosryhmät kiinnittivät huomiota hyvin samantapaisiin asioihin. Toimintojen luvanvaraistamista puollettiin lausuntopalautteessa, koska se tuo toiminnot viranomaisvalvonnan piiriin. Tätä pidettiin tärkeänä erityisesti siksi, että valvonta voidaan ulottaa myös yritysten tausta- ja johtohenkilöihin, joilla on eräissä tapauksissa epäilty olevan yhteyksiä esimerkiksi järjestäytyneeseen rikollisuuteen. Valvonnan tehostumisen arvioitiin parantavan turvallisuuspalvelujen laatua. Lisäksi osa lausunnonantajista kannatti toimintojen yhtenäistä luvanvaraistamista, jotta toiminnanharjoittajilla olisi yhtäläiset mahdollisuudet markkinoilla toimimiseen. Toisaalta toimintojen luvanvaraisuutta myös vastustettiin esimerkiksi vetoamalla kahdenkertaiseen lupakontrolliin sekä sen toimijoille aiheuttamaan hallinnolliseen taakkaan ja kustannuksiin. Osa sidosryhmistä ei myöskään kokenut turvasuojaustoiminnan tai tietyn tyyppisen järjestyksenvalvontatoiminnan edellyttävän lupaa, koska niiden harjoittamisessa ei ole tullut ilmi merkittäviä haittoja, joita luvanvaraisuudella voitaisiin ehkäistä. Tässä yhteydessä lausuntopalautteessa myös nostettiin esiin valvontaviranomaisten resurssipula ja osa lausunnonantajista epäilikin resurssipulan olleen perimmäinen syy, miksi tietyn tyyppisiä toimintoja ehdotettiin jätettäväksi luvanvaraisuuden ulkopuolelle. Lausuntopalautteessa myös kritisoitiin esitysluonnosta siitä, ettei siinä arvioitu kattavasti vaihtoehtoisia sääntelykeinoja.

Sidosryhmien lausuntopalautteessa kiinnitettiin huomiota myös siihen, pitäisikö valvontaviranomaisen harkintavallan olla vapaata vai sidottua lupa-asioiden sekä henkilökohtaisten hyväksymisten yhteydessä. Vapaata harkintavaltaa puollettiin, jotta valvontaviranomainen pystyisi joustavasti tarkistamaan yksityisen turvallisuusalan toimijoiden luotettavuuden. Toisaalta vapaata harkintavaltaa vastustettiin, koska sen pelättiin tekevän päätöksistä mielivaltaisia. Vapaan harkintavallan arveltiin myös muodostavan markkinoillepääsyn esteen ja rajoittavan siten kilpailua.

Yksityisen turvallisuusalan viranomaisvalonnasta keskusteltiin myös putkalakiin ehdotettujen muutosten yhteydessä. Yksityisten vartijoiden käyttämistä poliisin säilyttämien henkilöiden vartioinnissa perusteltiin muun muassa sillä, että se vapauttaisi poliisin resursseja muuhun toimintaan. Toisaalta lausuntopalautteessa kyseenalaistettiin etävalvonnan käyttäminen säilytystilassa toimivien vartijoiden välittömän valvonnan ja ohjauksen toteuttamiseen.

Huoli valvontaviranomaisten resurssien riittävydestä nousi puolestaan esiin useissa eri asiayhteyksissä. Sidosryhmät painottivat lausuntopalautteessaan, että viranomaisten resurssien riittävydestä tulisi huolehtia asianmukaisesti.

Yksityisen turvallisuusalan viranomaisvalvontaan liittyvä sidosryhmien antama lausuntopalaute huomioitiin lopullisessa hallituksen esityksessä, sillä annettuun palautteeseen viitattiin useampaan kertaan. Lausuntopalautteen vaikutukset kuitenkin vaihtelivat suuresti. Lausuntokierroksen jälkeen tietyn tyyppistä turvasuojaustoimintaa päädyttiin ehdottamaan luvanvaraiseksi, vaikka esitysluonnoksessa turvasuojaustoiminta oli ollut tarkoitus jättää kokonaan luvanvaraisuuden ulkopuolelle. Muutosten vaikutuksia kuitenkin arvioitiin hallituksen esityksessä hyvin lyhyesti, vaikka lausuntopalautteessa nostettiin esiin toiminnan vaikutukset valvontaviranomaisten lisäresurssien tarpeeseen. Myös järjestyksenvalvontatoimintaan esitysluonnoksessa kaavailtuihin poikkeuksiin tehtiin muutoksia. Lausuntopalautteessa eniten vastustusta saanut yhden henkilön järjestyksenvalvojayrityksiä koskeva poikkeus poistettiin, mutta muut ehdotetut poikkeukset säilytettiin. Osa lausunnonantajista kannatti säädettyjä poikkeuksia ja siten lausuntopalautteella voidaan arvioida olleen vaikutusta poikkeusten säilyttämiseen. Lausuntopalautteessa kuitenkin myös vastustettiin kokonaisuudessaan poikkeusten säätämistä muun muassa siksi, että sen arvioitiin hankaloittavan viranomaisvalvontaa. Tähän lausuntopalautteeseen hallituksen esityksessä ei näkemykseni mukaan kiinnitetty juurikaan huomiota, eikä sillä siten ollut merkittävää vaikutusta lopullisen hallituksen esityksen muotoutumiseen.

Hallituksen esityksessä ainoastaan turvasuojaustoimintaan myönnettävä elinkeinolupa säädettiin sidotun harkinnan perusteella myönnettäväksi eli elinkeinolupa tulee myöntää aina laissa säädettyjen edellytysten täytyessä ilman, että valvontaviranomaisella olisi mahdollisuus vielä erikseen harkita luvan hakijan soveltuvuutta alalle. Muiden turva-alan lupien sekä henkilökohtaisten hyväksymisten myöntämisen ja peruuttamisen yhteydessä valvontaviranomaiselle ehdotettiin edelleen jäävän vapaata harkintavaltaa. Turvasuojaustoimintaan myönnettävää lupaa koskevaa poikkeusta ei näkemykseni mukaan juurikaan perusteltu. Hallituksen esityksessä lausuntopalaute sivuutettiin tältä osin lähes kokonaan toteamalla, ettei vapaan ja sidotun harkintavallan eroa ole tässä yhteydessä ole tarpeen tarkemmin arvioida, kun sitä on jo aiemmin voimassa ollut vartioimisliikelupaa säädettyä arvioitu vuonna 2001 ja silloin on päädytty siihen, että vapaata harkintavaltaa voidaan pitää hyväksyttävänä.

Etävalvontaa ja yksityisten vartijoiden käyttöä poliisin säilyttämien henkilöiden vartioinnissa koskeva lausuntopalaute huomioitiin lopullisessa hallituksen esityksessä ainakin osittain. Sidosryhmät nostivat lausuntopalautteessa esiin muutoksen vaikutukset viranomaisten resursseihin ja näitä vaikutuksia arvioitiin lyhyesti myös hallituksen esityksessä. Toisaalta lausuntopalautteessa kaivattiin tarkennusta siihen, kehen etävalvonta kohdistuu ja miten lain edellyttämä välitön valvonta toteutetaan etävalvonnan kautta. Lausuntopalautteessa kaivattua tarkennusta hallituksen esitykseen ei kuitenkaan sisällytetty.

Valvontaviranomaisten resurssipulaan ja resurssien riittävyyden varmistamiseen kiinnitettiin hallituksen esityksessä näkemykseni mukaan huomattavan vähän huomiota. Hallituksen esitykseen sisältyi joitain arvioita muutosten vaikutuksista valvontaviranomaisten resursseihin, mutta vaikutuksia olisi mielestäni tullut arvioida kattavammin. Mielestäni hallituksen esityksessä ehdotetut muutokset ja niiden vaikutusten arviointi jättivät edelleen epäselvyyttä sen suhteen, pystytäänkö viranomaisvalvonta tosiasiallisesti järjestämään lainsäätäjän tarkoittamalla tavalla.

Kokonaisuudessaan yksityisen turvallisuusalan viranomaisvalvontaan liittyvä lausuntopalaute huomioitiin ainakin jossain määrin lainvalmistelussa. Kuitenkin erityisesti valvontaviranomaisten resurssipulaan kiinnitettiin hallituksen esityksessä vähän huomiota verrattuna siihen, kuinka selvästi huoli viranomaisen resurssien riittävyydestä nousi lausuntopalautteessa esiin.

Toimintojen luvanvaraisuuden yhteydessä olisi mielestäni myös tullut tarkemmin arvioida, millainen vaikutus luvanvaraisuuteen säädetyillä poikkeuksilla on viranomaisvalvonnan toteuttamisen

kannalta. Lausuntopalautteessa poikkeusten arvioitiin hankaloittavan tai jopa estävän valvonnan suorittamisen, mutta hallituksen esityksessä näihin huolenaiheisiin ei otettu kantaa.

Myös valvontaviranomaiselle kuuluvan harkintavallan laatua ja laajuutta pohdittiin lopullisessa hallituksen esityksessä vähän, vaikka sidosryhmät kiinnittivät asiaan antamassaan lausuntopalautteessa huomiota. Lisäksi etävalvonnalla suoritettavaan valvontaan ja ohjaukseen liittyvään lausuntopalautteeseen ei juurikaan kiinnitetty hallituksen esityksessä huomiota.

Tässä yhteydessä on kuitenkin asianmukaista muistuttaa, että tutkimani aineistot eli luonnos hallituksen esityksestä laiksi yksityisistä turvallisuuspalveluista sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi ja lopullinen hallituksen esitys (HE 22/2014 vp) on toteutettu osana yksityisen turvallisuusalan lainsäädännön kokonaisuudistusta. Uudistus on siten koskenut hyvin laajasti yksityisen turvallisuusalan sääntelyä ja hallituksen esityksessä on siten käsitelty useita sellaisia teemoja, joita en tässä tutkimuksessa ole tarkemmin analysoinut. Lisäksi Hallituksen esitysten laatimisoheissa mainitaan, että hallituksen esitykset tulee laatia tiiviiksi asiakirjoiksi.¹²⁰ Siten on mielestäni myös ymmärrettävää, että osa ehdotuksista on lainvalmisteluvaiheessa jätetty hieman vähemmälle huomiolle. Tässä tutkimuksessa halusin kuitenkin nostaa vähemmälle huomiolle jääneet ehdotukset esiin, jotta niiden merkitystä voitaisiin vielä käytännön viranomaisvalvonnassa tai mahdollisessa myöhemmässä lainvalmistelussa arvioida.

5.2 Lausuntopalautteen vaikutuksista

Säädösvalmistelun kuulemisoppaan mukaan sidosryhmille ja kansalaisille tulisi viestiä avoimesti siitä, millainen vaikutus lausuntopalautteella on ollut hallituksen esityksen valmisteluun. Hallituksen esitykseen tulisi myös kirjata millä perusteella esitysluonnokseen on tehty tai jätetty tekemättä lausuntopalautteessa ehdotettuja muutoksia.¹²¹ Hallituksen esityksessä tulisi myös kertoa, miksi ja miltä osin tiettyjä keskeisiä ehdotuksia ei ole voitu toteuttaa.¹²² Tähän liittyen *Keinänen* ja *Paasonen*

¹²⁰ Hallituksen esitysten laatimisoheet (<http://helo.finlex.fi/ii-hallituksen-esitysten-laatimisoheet/hallituksen-esitysten-laatimisoheet/>, luettu 29.4.2021).

¹²¹ Säädösvalmistelun kuulemisopas > Säädösvalmistelun kuulemisohje > 1.10 Palautteen käsittely (<http://kuulemisopas.finlex.fi/ohje/kuulemisohje/#jakso-1-10-palautteen-kasittely>, luettu 29.4.2021).

¹²² Säädösvalmistelun kuulemisopas > Säädösvalmistelun kuulemisohje > 1.11 Kuulemisen ja palautteen kirjaaminen säädösehdotuksen perusteluihin (<http://kuulemisopas.finlex.fi/ohje/kuulemisohje/#jakso-1-11-kuulemisen-ja-palautteen-kirjaaminen-saadosehdotuksen-perusteluihin>, luettu 29.4.2021).

ovat tutkineet sidosryhmien vaikuttamismahdollisuuksia tässä samaisessa hankkeessa SM066:00/2011. Heidän arvionsa mukaan vaikuttaa kaiken kaikkiaan siltä, että lainvalmistelija on tuonut esiin lausunnonantajien kannanottoja ja esittänyt, kuinka niihin on reagoitu. Siten *Keinänen* ja *Paasonen* katsovat, että lainvalmisteluprosessi vaikuttaa toteuttavan reagoivan kuulemisen ihannetta. He kuitenkin huomauttavat, että vasta lausuntojen systemaattinen analyysi paljastaa, onko jotain sidosryhmien kannanottoja jätetty huomioimatta.¹²³ Näkemykseni mukaan hallituksen esityksessä (HE 22/2014 vp) kerrottiin hyvin lyhyesti, miten yksityisen turvallisuusalan viranomaisvalvontaan liittyvä lausuntopalaute on tehtyihin muutoksiin vaikuttanut. Mielestäni lausuntopalautteen vaikutuksista olisi hallituksen esityksen perusteluissa voinut viestiä vieläkin avoimemmin. Hallituksen esityksessä ei mielestäni myöskään aina perusteltu tai edes nostettu esiin, miksi jotain lausuntopalautteeseen sisältyntä ehdotusta ei toteutettu. Siten reagoivassa kuulemisessa oli tämän lainsäädäntöhankkeen yhteydessä mielestäni havaittavissa puutteita.

Esimerkkinä edellä mainitusta mainittakoon järjestyksenvalvojatoiminnan luvanvaraistamista koskenut keskustelu sidosryhmien ja lainsäätäjän välillä. Hallituksen esityksessä todettiin, että “Ehdotettu järjestyksenvalvojatoiminnan aiempaa laajempi luvanvaraistaminen sai annetuissa lausunnoissa runsaasti kannatusta. Sen laajuutta pidettiin kuitenkin eräissä lausunnoissa riittämättömänä”.¹²⁴ Toisessa yhteydessä taas kerrottiin, että lausuntopalautteessa joitain järjestyksenvalvonta toimintoja oli ehdotettu jätettäväksi luvanvaraisuuden ulkopuolelle ja toisia taas ehdotettu luvanvaraisiksi.¹²⁵ Tässä yhteydessä lainsäätäjä ei kuitenkaan tuonut esiin, että järjestyksenvalvontatoimintaa oli lausuntopalautteessa ehdotettu myös kokonaan luvanvaraiseksi ilman poikkeuksia. Osa lausunnonantajista katsoi, että yhteinen turvallisuusalan elinkeinolupa ilman poikkeuksia antaisi kaikille toimijoille samat mahdollisuudet toimia markkinoilla ja se olisi myös selkeintä yksityisen turvallisuusalan valvonnan kannalta. Lainsäätäjä siis toi tämän teeman yhteydessä esiin, että lausuntopalautteen johdosta hallituksen esitykseen on tehty joitain muutoksia, mutta ei kuitenkaan perustellut, miksi esimerkiksi tämä edellä esitetty, näkemykseni mukaan keskeinen muutosehdotus päädyttiin sivuuttamaan. Mainittakoon myös tässä yhteydessä, että järjestyksenvalvojatoiminnan saattamista kokonaisuudessaan luvanvaraiseksi elinkeinotoiminnaksi

¹²³ Keinänen – Paasonen 2015, s. 9-10.

¹²⁴ HE 22/2014 vp, s. 21.

¹²⁵ HE 22/2014 vp, s. 22.

on ehdotettu jo aiemmassa tutkimuksessa vuonna 2010.¹²⁶ Sitäkin suuremmalla syyllä luvanvaraisuuteen säädetty poikkeukset olisivat vaatineet näkemykseni mukaan tuekseen painavammat perustelut.

Hallituksen esityksen perustelujen puutteellisuus on mielestäni ongelmallista, koska se jättää asioita arvailujen varaan. Esimerkiksi toimintojen luvanvaraisuudesta käydyn keskustelun yhteydessä lausuntopalautteesta nousi esiin epäily, että tiettyjä toimintoja jätetään luvanvaraisuuden ulkopuolelle valvontaviranomaisten resurssipulan vuoksi. Kun hallituksen esityksessä kyseisiin väitteisiin ei otettu kantaa, jäi resurssipulan vaikutus säädettyihin poikkeuksiin mielestäni epäselväksi, mutta mahdolliseksi syyksi valittuun ehdotukseen. Tämä taas herättää jatkokysymyksiä sen suhteen, onko tiettyjen toimintojen jättäminen luvanvaraisuuden ulkopuolelle valvontaviranomaisten resurssipulan vuoksi hyväksyttävää? Ja mikäli resurssipula ei ole vaikuttanut ehdotuksen muotoutumiseen, olisivat asiaa koskevat perustelut antaneet myös lukijalle mahdollisuuden paremmin arvioida ehdotuksen hyväksyttävyyttä ilman, että sen taustalla olleita syitä tulisi itse yrittää arvailla.

Lainvalmistelu olisi myös voinut olla mielestäni avoimempaa. Mielenkiintoista oli esimerkiksi se, että lausuntopalautteessa erityisesti turvasuojaustoimintaa koskevaa esitysluonnokseen sisältynyttä nykytilan arviointia kritisoiin voimakkaasti. Saman havainnon ovat aiemmassa tutkimuksessaan tehneet myös *Keinänen* ja *Paasonen*, joiden mukaan lausunnonantajien kriittistä suhtautumista nykytilan arviointiin ei tuotu hallituksen esityksessä esille.¹²⁷ *Keinäsen* ja *Paasonen* mukaan hallituksen esitystä ei myöskään muutettu nykytilan arvioinnin osalta.¹²⁸ Tutkimukseni perusteella lopulliseen hallituksen esitykseen sisältyneeseen nykytilan arviointiin tehtiin kuitenkin muutoksia, johon lausuntopalaute näyttäisi analyysini perusteella vaikuttaneen. Hallituksen esityksessä ei kuitenkaan nimenomaisesti mainittu, että muutoksia olisi tehty nimenomaan saadun lausuntopalautteen perusteella. Nykytilan arviointia turvasuojaustoiminnan osalta kuitenkin

¹²⁶ Kerttula 2010, s. 447.

¹²⁷ Keinänen – Paasonen 2015, s. 12.

¹²⁸ Keinänen – Paasonen 2015, s. 12-13 ja s. 17.

muutettiin esitysluonnokseen nähden, vaikka perusteluja muutokselle ei suoraan hallituksen esitykseen kirjattukaan.¹²⁹

Diphoornin tekemässä tutkimuksessa Etelä-Afrikan yksityisen turvallisuusalan sääntelyviranomaisen PSIRA sai osakseen kritiikkiä, koska sen koettiin ajavan vain valtion etuja, eivätkä turvallisuusalan toimijat kokeneet tullessa edustetuksi päätöksenteossa.¹³⁰ Suomessa toimijoiden kokemaan edustettavuuteen vaikuttaa näkemykseni mukaan nimenomaan esimerkiksi se, millaisiksi toimijat kokevat omat vaikuttamismahdollisuutensa lainvalmisteluvaiheessa. Valtion ja yksityisen turvallisuusalan toimijoiden tavoitteet saattavat myös olla keskenään ristiriitaisia. Julkisen vallan huolehtiessa tehtävistään saattaa yksityiseen turvallisuusalaan kohdistuvan valvonnan lisääminen näyttäytyä toimivana ratkaisuna, kun taas valvonnasta yksityisen turvallisuusalan toimijoille aiheutuva hallinnollinen taakka saattaa jopa häiritä yritysten toimintaa, sekä lisätä toiminnan kustannuksia muun muassa erilaisten koulutuksesta ja lupamaksuista aiheutuvien maksujen myötä. Tästä näkökulmasta on siten tärkeää, että eri intressitahot osallistetaan lainvalmisteluun ja vaihtoehtoisten sääntelytapojen toteuttamismahdollisuuksia arvioidaan asianmukaisesti.

Sidosryhmien antamassa lausuntopalautteessa myös kiinnitettiin huomiota järjestyksenvalvojatoiminnan luvanvaraisuuteen säädettyihin poikkeuksiin. Tällaisia poikkeuksia säädettyä tulisi huolellisesti arvioida, millainen vaikutus niillä on yksityisen turvallisuusalan toimijoiden harjoittaman toiminnan sääntelyyn sekä toimintaan kohdistuvan viranomaisvalvonnan järjestämiseen. Myös hallituksen esityksessä todettiin järjestyksenvalvojatoimintaa koskevan uudistuksen yhteydessä, että järjestyksenvalvojatoiminnalle on leimallista poikkeuksellinen perusoikeusherkkyyys.¹³¹ Siten myös toimijoiden jättäminen sääntelyn ulkopuolelle saattaa tosiasiasa kasvattaa perusoikeuksiin kohdistuvien loukkausten riskiä. Tähän on kiinnittänyt huomiota myös *Hautamäki*, jonka mukaan sääntelyn ulkopuolelle jäävien toimijoiden hoitaessa julkisen vallan tehtäviä, toimintaan sisältyy riski perus- ja ihmisoikeuksien loukkaamisesta.¹³² Samaan asiaan

¹²⁹ Vertaa luonnosta hallituksen esitykseksi laiksi yksityisistä turvallisuuspalveluista ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi, s. 11-12 ja HE 22/2014 vp, s. 11-12.

¹³⁰ Diphoorn 2016.

¹³¹ HE 22/2014 vp, s. 52.

¹³² Hautamäki 2016, s. 90.

kiinnittivät tutkimuksessaan huomiota myös *Button* ja *Stiernstedt*, joiden mukaan lähes kaikissa EU:n jäsenvaltioissa yksityisen turvallisuusalan sääntelyn ulkopuolelle jätetään sellaisia toimintoja, joiden voisi olettaa olevan säänneltyjä.¹³³ Tämä on asia, johon myös Suomessa yksityisen turvallisuusalan lainsäädännön kehittämisessä tulisi kiinnittää huomiota. Yksityiseen turvallisuusalaan kohdistuva viranomaisvalvonta on mahdollista sääntelyn asettamissa rajoissa. Siten lainsäätäjän tulee huolehtia siitä, että yksityisen turvallisuusalan toimijat ovat kattavasti sääntelyn ja sitä kautta myös viranomaisvalvonnan piirissä.

Hautamäen mukaan kokonaisuudistuksen toinen vaihe SM066:00/2011 ei tuottanut kattavaa sääntelyä, vaan sen myötä lähinnä vain koottiin vanhojen lakien säännökset pienin tarkennuksin ja muutoksin yhteen lakiin. Ainakin yksityisen turvallisuusalan viranomaisvalvontaan liittyvän sääntelyn osalta uskallan tutkimukseni perusteella olla asiasta eri mieltä. Mielestäni toisessa vaiheessa ainakin lainsäädännön tasolla kehitettiin merkittävästi yksityisen turvallisuusalan valvontaa saattamalla yksityisen turvallisuusalan toimijoita laajemmin luvanvaraisuuden piiriin. Käytännössä muutosten toteuttamismahdollisuuksista ja niiden konkreettisesta vaikutuksesta viranomaisvalvontaan en kuitenkaan ole vakuuttunut, sillä lausuntopalautteessa esiin nousseeseen keskusteluun resurssipulasta kiinnitettiin mielestäni hallituksen esityksessä liian vähän huomiota. Siten edellä mainittuun hallituksen esityksen jälkeen jäi vielä epävarmuutta sen suhteen, pystytäänkö viranomaisvalvonnan kehittämiseksi tehdyt muutokset käytännössä toteuttamaan lainsäätäjän tarkoittamalla tavalla.

5.3 Valvontaviranomaisten resurssipulasta

Aiemmin esiin nostamassani *Diphoornin* tekemässä tutkimuksessa sääntelyviranomaisen (PSIRA) sai osakseen runsaasti kritiikkiä. Yksityisen turvallisuusalan toimijat, poliisit ja jopa sääntelyviranomaisen omat työntekijät kritisoivat muun muassa sääntelyviranomaisen puutteellisia resursseja ja tehotonta toimintaa.¹³⁴ Tämä on mielestäni syytä huomioida varoittavana esimerkkinä myös Suomessa. Mikäli valvontaviranomaisten resurssit koetaan puutteellisiksi esimerkiksi lupa-asioiden viemän pitkän ajan vuoksi tai siksi, ettei ajantasaiseen valvontaan kuuluvia tarkastuksia ole tosiasiallisesti mahdollista tämänhetkisinä henkilöstöresursseilla suorittaa, on tämä omiaan lisäämään

¹³³ Button – Stiernstedt 2018, s. 407.

¹³⁴ Diphoorn 2016.

valvontaviranomaista kohtaan koettua epäluottamusta. Resurssien puute myös luonnollisesti tekee valvonnasta tehottomampaa, jonka seurauksena tyytymättömyys valvontaviranomaisten toimintaan kasvaa.

Hallituksen esityksen (HE 22/2014 vp) valmistelun yhteydessä sidosryhmät nostivat esiin myös sen, että yksityisten vartijoiden käyttöä poliisin säilytystilojen vartioinnissa koskevan ehdotuksen taustalla olisi tosiasiallisesti poliisin resurssipula. Tästä ei kuitenkaan näkemystäni mukaan täysin avoimesti hallituksen esityksessä kirjoitettu. Samanlaisia epäilyjä resurssipulan vaikutuksista yksityisen turvallisuusalan toimijoiden käyttöön on esitetty myös aiemmassa tutkimuksessa.¹³⁵ Tämä on mielestäni osoitus siitä, että resurssipula tulisi avoimemmin nostaa keskustelun aiheeksi lainvalmistelussa ja hallituksen esityksen perusteluihin tulisi kirjoittaa, miksi sääntelyyn resurssipulan vuoksi tehdyt ehdotukset ovat hyväksytyjä. Tämä helpottaisi myös sääntelyn hyväksyttävyyden myöhempää arviointia. Mikäli resurssipulan aiheuttamia muutoksia ei koettaisi hyväksyttäviksi, olisi epäkohtiin myös helpompi mielestäni puuttua, kun niistä on avoimesti lainvalmistelun yhteydessä keskusteltu. Avoimempaan lainvalmisteluun kannustaa myös Rantala, joka on aiemmassa tutkimuksessaan todennut, että hallituksen esitys on sitä ymmärrettävämpi, mitä avoimemmin ratkaisuihin vaikuttaneet tekijät on esitelty. Rantala myös korostaa tässä yhteydessä, että sidosryhmien esittämiin vasta-argumentteihin vastaaminen hallituksen esityksessä on vahvuus. Ratkaisua selittävien seikkojen häivyttäminen puolestaan herättää lukijassa kysymyksiä ja herättää epävarmuutta lainvalmisteluun vaikuttaneista seikoista.¹³⁶

Resurssipulasta aiheutuvaksi epäkohdaksi on aiemmassa tutkimuksessa tunnistettu muun muassa se, että yksityisen turvallisuusalan toimijat ottavat hoitaakseen tehtäviä, joita poliisi ei pysty nykyisillä henkilöstöresursseillaan hoitamaan.¹³⁷ Toisaalta yksityisen turvallisuusalan toimijoiden valvominen näiden tehtävien hoitamisessa vaatii sekin viranomaisilta resursseja, joten mielestäni ei voida olettaa, että valvontaviranomaisten resurssit mahdollistaisivat yksityisen turvallisuusalan suorittamien tehtävien valvonnan, jos tehtävät ovat alun perinkin siirtyneet yksityisen turvallisuusalan hoidettavaksi nimenomaan resurssipulasta johtuen.

¹³⁵ Heinämäki 2013, s. 38.

¹³⁶ Rantala 2016, s. 181.

¹³⁷ Kerttula 2010, s. 448-449.

Turvallisuuteen liittyvien tehtävien yksityistämisen taustalla on siis aiemmassa tutkimuskirjallisuudessa nähty olevan esimerkiksi poliisin resurssipula. Toisaalta muutokset toimintaympäristössä, kuten järjestäytyneen rikollisuuden kasvu ovat edellyttäneet poliisin resurssien kohdentamista vaativampiin tehtäviin ja siten vähemmän vaativia tehtäviä on tullut siirtää yksityisen turvallisuusalan toimijoille.¹³⁸ Edellä mainittuun tapaan, tehtävien siirtäminen yksityisen turvallisuusalan toimijoille ei kuitenkaan ole yksiselitteisesti ratkaisu resurssipulaan, koska yksityisen turvallisuusalan toimijoiden lisääntyneet tehtävät lisäävät myös yksityiseen turvallisuusalaan kohdistuvan valvonnan tarvetta.¹³⁹

Turvapalvelulain 85 §:ssä säädetään valvontaviranomaisille kuuluvasta tarkastus- ja tietojensaantioikeudesta. Tähän liittyen hallituksen esityksessä ehdotettiin luovuttavaksi poliisin velvollisuudesta tarkastaa yksityisistä turvallisuuspalveluista annetussa laissa tarkoitettujen luvanhaltijoiden toimipaikat joka toinen vuosi. Tämän ehdotuksen myötä poliisille kuulunut velvollisuus tarkastaa toimipaikat, muutettiin *oikeudeksi* tarkastaa yksityisen turvallisuusalan toimijoiden toimipaikkoja. Muutoksen myötä valvontaviranomaisten resursseja arveltiin vapautuvan muuhun toimintaan.¹⁴⁰ Mielestäni tähän uudistukseen sisältyy tosiasiasa vaara, ettei ajantasaisista valvontaa ja erityisesti siis yksityisen turvallisuusalan toimijoiden toimipaikkoihin kohdistuvia tarkastuksia enää tosiasiasa tulla tekemään. Ajantasaiselle valvonnalle kuitenkin olisi aiemman tutkimuksen perusteella edelleen tarvetta. Esimerkiksi *Hautamäen* mukaan perusoikeuksien loukkaamattomuuden valvominen edellyttäisi ajantasaisista valvontaa. *Hautamäki* kuitenkin esitti myös epäilyksensä sen suhteen, että ajantasaisen valvonnan toteuttamiseen tuskin on osoitettavissa valvonnan resursseja.¹⁴¹

Kirjoittamassaan väitöskirjassa *Hautamäki* toteaa, etteivät lakisääteiset vaatimukset viranomaisten valvonnan ja resurssien lisäämisestä ole realistisia ja siksi olisi syytä kartoittaa myös muita keinoja tehostaa valvontaa lisäämättä viranomaisten velvollisuuksia ja reusrssitarpeita.¹⁴² Saman havainnon

¹³⁸ Heinämäki 2013, s. 3. Järjestäytyneen rikollisuuden kasvusta ks. myös Santonen 2014, s. 35-36.

¹³⁹ Ks. myös Penttinen 2018, s. 98.

¹⁴⁰ HE 22/2014 vp, s. 20-21.

¹⁴¹ Hautamäki 2016, s. 33.

¹⁴² Hautamäki 2016, s. 278.

olen tehnyt myös itse tämän tutkimuksen yhteydessä. Valvontaviranomaisten lakisääteiset tehtävät vaikuttavat näkemykseni mukaan epärealistisilta verrattuna resurssipulasta käytyyn keskusteluun.

Aiemmassa tutkimuksessa viranomaisvalvonnan tehtäväksi on määritelty sen varmistaminen, että yksityisten turvallisuuspalvelujen hoitama järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen on oikeusvaltiollisen kansalaisten suojelu -tavoitteen mukaista.¹⁴³ Resurssipulan herättämän keskustelun myötä herää kuitenkin kysymys, miten tällainen tavoite pystytään tällä hetkellä käytettävissä olevilla viranomaisresursseilla toteuttamaan? Esimerkiksi poliisihallituksen antaman lausunnon¹⁴⁴ perusteella saa käsityksen, että tosiasiaassa yksityiseen turvallisuusalaan kohdistuvan valvonnan resurssit käytetään jo lupa-asioiden ja henkilökohtaisten hyväksymisten käsittelyssä, sen sijaan, että pystyttäisiin aktiivisesti valvomaan yksityisen turvallisuusalan toimijoita niiden vastatessa turvallisuuteen liittyvien tehtävien hoitamisesta.

Ellosen ja *Paasosen* tekemässä, yksityisen turvallisuusalan toimijoille suunnatussa kyselytutkimuksessa 41 prosenttia vastaajista piti viranomaisvalvontaa ainakin jokseenkin riittävänä. Sen sijaan 26 prosenttia vastaajista oli sitä mieltä, ettei epäasialliseen toimintaan puuttuminen ole riittävällä tasolla. Lisäksi kyselyyn vastanneet toivat vastauksissaan esiin, että turvallisuusalan elinkeinolupaa koskevat poikkeukset saavat aikaan epärehellistä ja sekavaa toimintaa. Tutkimuksen perusteella merkittävä osa yksityisen turvallisuusalan toimijoista oli myös sitä mieltä, että toimialaan kohdistuvaa valvontaa tulisi lisätä vielä kokonaisuudistuksessa tehtyjen muutosten jälkeenkin. Tutkimuksessa myös tuotiin esiin, että valvontaviranomaisten resurssit eivät ole lisääntyneet siinä määrin kuin elinkeinolupien määrä on kasvanut ja siten valvontaviranomaiset tarvitsisivat lisää resursseja yksityisen turvallisuusalan valvontaan. Lisäksi tutkimuksessa todettiin, että puutteellisten resurssien ohella myös valvontaviranomaisten heikko yksityisen turvallisuusalan ja sääntelyn tuntemus vaikuttaa valvonnan vähäisyyteen.¹⁴⁵

¹⁴³ Hautamäki 2017, s. 234.

¹⁴⁴ Poliisihallitus antoi luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi yksityisistä turvallisuuspalveluista sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi kirjallisen lausunnon, jonka mukaan ”Turvallisuusalan valvonnan tämän hetken resurssi vartiointiliikkeiden aktiivisessa ja suunnitellussa valvonnassa on tiukin mahdollinen. Lupa-asioiden viemän ajan lisäksi valvonta on enemmän adhoc tyyppistä jo nyt. Asioita havaitaan, mutta vie välillä kuukausia, ennen kuin ne saadaan hoidettua loppuun saakka.”

¹⁴⁵ Paasonen – Ellonen, s. 13-17.

Yksityisen turvallisuusalan valvonnan kehittämiseksi on aiemmassa tutkimuksessa ehdotettu muun muassa valvontakeinojen monipuolistamista esimerkiksi liittämällä yksityinen turvallisuusala laajemmin kuluttajansuojan soveltamisalaan. Lisäksi on ehdotettu edellytysten luomista yksityisen turvallisuusalan itsesääntelyn eli omaavalvonnan kehittymiselle.¹⁴⁶ Jäljempänä esitän myös oman näkemykseni siitä, mihin yksityisen turvallisuusalan viranomaisvalvontaan liittyvässä tutkimuksessa tulisi jatkossa keskittyä.

6 YHTEENVETO

6.1 Johtopäätökset

Tutkimusaineistoni koostui kolmesta osasta: 1) luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi yksityisistä turvallisuuspalveluista sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi, 2) sidosryhmien esitysluonnoksesta antamista kirjallisista lausunnoista (44 kappaletta) sekä 3) hallituksen esityksestä laiksi yksityisistä turvallisuuspalveluista sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Analysoin tutkimusaineistoa siltä osin, kun siinä keskityttiin yksityisen turvallisuusalan viranomaisvalvontaan. Tutkimusmenetelminäni hyödynsin teemoittelua ja argumentaatioanalyysia. Tavoitteenani oli selvittää, millaisiin yksityisen turvallisuusalan viranomaisvalvontaan liittyviin seikkoihin sidosryhmät ovat antamissaan kirjallisissa lausunnoissa kiinnittäneet huomiota. Lisäksi pyrin lopullista hallituksen esitystä ja esitysluonnosta vertailemalla arvioimaan lausuntopalautteen vaikutuksia ja lainvalmistelun laatua sen osalta, miten avoimesti lausuntopalautteen perusteella tehdyt sekä toteutumatta jääneet muutokset on perusteltu. Lisäksi halusin tutkimuksessani nostaa esiin lainvalmistelussa sivuutetut sidosryhmien viranomaisvalvonnasta esittämät kannanotot ja kehitysehdotukset. Tätä kautta myös toivoin löytäväni sellaisia yksityisen turvallisuusalan viranomaisvalvontaan liittyviä kehityskohtia, joihin tämänhetkisessä viranomaisvalvonnassa tai myöhemmässä lainvalmistelussa tulisi kiinnittää huomiota.

Tutkielmassani olen edellä esitettyyn tapaan pyrkinyt paikkaamaan tutkimusaukkoa, joka muodostuu yksityisen turvallisuusalan valvontaan liittyvien kehityskohtien tunnistamisesta. Lisäksi olen tutkielmassani pyrkinyt aiempaa tutkimusta yksityiskohtaisemmin selvittämään, millaisia muutoksia hallituksen esitysluonnokseen lopulta tehtiin viranomaisvalvonnasta saadun lausuntopalautteen

¹⁴⁶ Hautamäki 2017, s. 235.

perusteella ja jätettiinkö jotain olennaista huomioimatta. Tällä tavoin tutkimukseni myös osaltaan lisää tietoa siitä, miten avoimesti lainsäätäjät viestii sidosryhmien kanssa ja millainen vaikutus sidosryhmien antamalla lausuntopalautteella on lopullisen hallituksen esityksen muotoutumiseen.

Tutkimusta aloittaessani ajattelin, että lausuntopalautteeseen tutustumalla saattaisin löytää jotain sidosryhmien yksityisen turvallisuusalan viranomaisvalvonnan kehittämiseksi esittämiä ideoita, jotka on lainvalmisteluprosessissa sivuutettu tai jätetty vähäisen arvioinnin varaan. Tavoitteenani oli siten tutkimukseni teoreettisen viitekehyksen avulla arvioida, voitaisiinko sidosryhmien antamasta lausuntopalautteesta esiin nousseilla ideoilla ja ehdotuksilla kehittää yksityisen turvallisuusalan valvontaa tulevaisuudessa. Sidosryhmien esittämät kehitysehdotukset liittyen valvontaviranomaisten toimintaan olivat kuitenkin lausuntopalautteen perusteella vähäiset. Tutkimukseni edetessä kuitenkin havaitsin, että sidosryhmien antaman lausuntopalautteen perusteella yksityisen turvallisuusalan viranomaisvalvonnan järjestämiseen liittyy huomattavasti yksittäisiä ideoita perustavanlaatuisempi ongelma. Huoli valvontaviranomaisten resurssien riittävydestä nousi näkemykseni mukaan vahvasti esiin sidosryhmien antamassa lausuntopalautteessa.

Hallituksen esityksessä valvontaviranomaisten resurssien riittävyteen ei kuitenkaan kiinnitetty mielestäni riittävästi huomiota. Tämä on näkemykseni mukaan huolestuttava havainto, sillä yksityiskohtaiset muutokset viranomaisvalvontaa koskevaan sääntelyyn eivät tuo valvontaviranomaisten toimintaan toivottavia muutoksia, mikäli viranomaisten resurssien riittävydestä ei ole huolehdittu asianmukaisella tavalla. Edellä mainitusta johtuen ajattelen, että valvontaviranomaisten resursseista pitäisi tulevaisuudessa käydä avointa keskustelua lainsäätäjän, valvonnasta vastaavien viranomaisten, sekä keskeisten sidosryhmien kesken. Näiden toimijoiden tulisi huolellisesti yhdessä arvioida, riittävätkö valvontaviranomaisten resurssit yksityiseen turvallisuusalaan kohdistuvan valvonnan suorittamiseen lainsäätäjän tarkoittamalla tavalla.

Mikäli valvontaviranomaisten resurssit havaitaan puutteellisiksi lainsäätäjän tarkoittaman valvonnan suorittamiseksi, tulisi yksityisen turvallisuusalan valvonnalle miettiä vaihtoehtoisia toteuttamistapoja. Vaihtoehtoisia valvonnan keinoja saattaisi löytyä esimerkiksi huolellisen kansainvälisen vertailun avulla. Tällä hetkellä Suomessa ei näkemykseni mukaan ole esimerkiksi hyödynnetty kovin laajasti yksityisen turvallisuusalan toimijoiden itsensä suorittamaa omavalvontaa valvonnan keinona. Tässä yhteydessä on kuitenkin syytä huomauttaa, että aiemmassa tutkimuksessa on epäilty, ettei omavalvonta ainoana valvonnan keinona toimi, vaan se tarvitsee rinnalleen myös viranomaisvalvontaa. Mikäli valvonta jäisi kokonaan yksityisen turvallisuusalan yrityksille, ne eivät

kykenisi poistamaan epäeettisesti toimivia yrityksiä markkinoilta, vaan kiristynvä kilpailu saattaisi jopa pakottaa muut yritykset vähentämään kustannuksiaan esimerkiksi maksamalla alipalkkoja tai heikentämällä tarjoamiensa palvelujen tasoa. Viime kädessä vastuu toimivien yhteistyö- ja sääntelymallien luomisesta sekä kaupallisten ja julkisten etujen tasapainottamisesta on siten aiemman tutkimustiedon valossa oltava valtiolla.¹⁴⁷

Joka tapauksessa yksityisen turvallisuusalan viranomaisvalvonta on perusteltua monestakin erisyystä. Ennen kaikkea se on kuitenkin perusteltua, koska julkisen vallan tehtäviin kuuluu huolehtia perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta¹⁴⁸. Siten, kun perusoikeusherkkiä tehtäviä annetaan yksityisen turvallisuusalan toimijoille, on toiminnan asianmukaisesta järjestämisestä varmistuttava toimintaan kohdistuvalla valvonnalla.¹⁴⁹ Siten myös ajattelen, että yksityisen turvallisuusalan valvonnassa on kyse yhteiskunnallisesti merkityksellisestä asiasta, jonka toteuttaminen tarkoituksenmukaisella tavalla edellyttää eri vaihtoehtojen kartoittamista ja valvonnasta vastaavien viranomaisten resurssien riittävyden varmistamista.

Lopuksi haluan vielä huomauttaa, että olen tutkielmassani keskittynyt analysoimaan ainoastaan sitä lausuntopalautteen osaa, jossa sidosryhmät ovat jollain tapaa ottaneet kantaa yksityiseen turvallisuusalaan kohdistuvaan viranomaisvalvontaan. Siten yksityisen turvallisuusalan toimijoiden suorittaman omavalvonnan tarkastelu on rajattu tämän tutkielman ulkopuolelle. Lisäksi olen arvioinut lausuntopalautteen vaikutuksia vertailemalla hallituksen esitysluonnosta ja hallituksen esitystä ainoastaan siltä osin, kuin niihin on tehty yksityisen turvallisuusalan viranomaisvalvontaan liittyviä muutoksia. Tutkimukseni ei siten anna kokonaiskuvaa siitä, miten sidosryhmien antama lausuntopalaute on vaikuttanut lopullisen hallituksen esityksen muotoutumiseen.

6.2 Jatkotutkimustarpeet

Vastaus valvontaviranomaisten resurssipulaan saattaisi löytyä kartoittamalla yksityisen turvallisuusalan omavalvonnan keinoja. Omavalvontaan kohdistuva tutkimus olisi siis

¹⁴⁷ Van Steden – Sarre 2007, s. 232.

¹⁴⁸ PL:n 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

¹⁴⁹ Ks. myös Heinämäki 2013, s. 75 ”Mielestäni on selvää, että tästä valvonnasta ei voi tinkiä. Toimiva valvontajärjestelmä nopeasti kasvavalla turvallisuusalalla on edellytys toiminnalle, jossa oikeusvaltiolliset periaatteet ja laatuvaatimukset ovat korostuneita”.

tulevaisuudessa mielestäni tärkeää. Uusia, mahdollisia omavalvonnan keinoja voisi jatkotutkimuksessa pyrkiä selvittämään esimerkiksi tekemällä aiheesta kansainvälistä vertailua. Vertailun voisi aloittaa esimerkiksi pohtimalla, voisivatko Diphornin artikkelissa esitellyt omavalvonnan keinot olla toimivia keinoja yksityisen turvallisuusalan valvontaan myös Suomessa.¹⁵⁰

Myös hallituksen esitykseen sisältyvää argumentaatiota voisi olla tulevaisuudessa mielenkiintoista tutkia.¹⁵¹ Tämän tutkimuksen yhteydessä hallituksen esitykseen sisältyvää argumentaatiota ei tutkimusekonomisista syistä ole pystytty ottamaan tarkemman analyysin kohteeksi, mutta tulevaisuudessa hallituksen esityksen argumentaatioon keskittyvän tutkimuksen kautta voitaisiin saada tarkempaa tietoa siitä, kuinka hyväksyttävällä tavalla hallituksen esityksessä on lopulta päädytty toteuttamaan tai jätetty toteuttamatta joitain sidosryhmien ehdottamia muutoksia. Argumentaatioon keskittyvä tutkimus voisi myös kertoa siitä, miten avoimesti sidosryhmille ja kansalaisille viestitään lausuntopalautteen vaikutuksista.¹⁵²

Lisäksi jälkikäteistä valvontaa, kuten turvallisuusalan elinkeinolupien ja henkilökohtaisten hyväksymisten peruuttamista olisi mielestäni hyvä tulevaisuudessa tutkia. Erityisesti henkilökohtaisten hyväksymisten peruuttaminen tai enemminkin niiden peruuttamatta jättäminen on herättänyt yhteiskunnallista keskustelua. Tästä keskustelusta esimerkkinä Helsingin sanomien selvitys ”Poliisi ei aina peru järjestyksenvalvojan lupaa rikoksista huolimatta – edes murhan yritys ei vienyt lupaa”¹⁵³ sekä jo tutkimukseni alussa mainitsemani Ylen uutinen ”Kuka valvoo valvojia?”¹⁵⁴.

Kaikista tärkeintä olisi kuitenkin mielestäni jatkossa tutkia millaisia vaikutuksia turvapalvelulain säätämällä on ollut yksityisen turvallisuusalan viranomaisvalvontaan. Tähän liittyen tulisi selvittää, millaista viranomaisvalvontaa pystytään tosiasiallisesti suorittamaan ja kokevatko valvonnasta vastaavat viranomaiset resurssinsa riittäviksi tehokkaan valvonnan järjestämiseksi.

¹⁵⁰ Diphorn 2016.

¹⁵¹ Esimerkkinä hallituksen esitysten argumentointiin keskittyvästä tutkimuksesta ks. Rantala 2016.

¹⁵² Säädösvalmistelun kuulemisohjeen mukaan sidosryhmille ja kansalaisille tulisi viestiä avoimesti siitä, miten palaute on vaikuttanut säädösehdotuksen jatkovalmisteluun ja millä perusteilla muutoksia on tehty tai esitettyjä ehdotuksia ei voida toteuttaa. Ks. Säädösvalmistelun kuulemisohje > Säädösvalmistelun kuulemisohje > 1.10 Palautteen käsittely (<http://kuulemisopas.finlex.fi/ohje/kuulemisohje/#jakso-1-10-palautteen-kasittely>, luettu 30.4.2021).

¹⁵³ Helsingin sanomat 2019 (<https://www.hs.fi/kotimaa/art-2000006312105.html>, luettu 2.5.2021).

¹⁵⁴ Yle uutiset 2021 (<https://yle.fi/uutiset/3-11687561>, luettu 2.5.2021).