

VAASAN YLIOPISTO
HALLINTOTIETEIDEN TIEDEKUNTA

Tarja Hautamäki

**POLIISIN JA JÄRJESTYKSENVALVOJAN TOIMIVALTA JA
VELVOLLISUUDET YLEISÖTILAISUUKSISSA**

Julkisoikeuden
pro gradu -tutkielma

VAASA 2008

SISÄLLYSLUETTELO

LYHENTEET	4
TIIVISTELMÄ	7
1. JOHDANTO	9
1.1. Tutkimustehtävä	11
1.2. Yleisötilaisuuden käsite	12
1.3. Lähtökohtia	14
1.4. Lähteet ja metodi	17
1.5. Tutkimuksen rakenne	20
2. YLEISÖTILAISUUDEN JÄRJESTYSTÄ JA TURVALLISUUTTA KOSKEVA SÄÄNTELY	22
2.1. Kansainväliset sopimusvelvoitteet	24
2.2. Eurooppaoikeus	25
2.3. Kansallinen sääntely	27
2.4. Järjestyksenvalvontaa koskeva sääntely Suomessa	29
3. KESKEISIMMÄT JULKISEN VALLAN KÄYTTÄJÄÄ SITOVAT VELVOITTEET YLEISÖTILAISUUKSISSA	33
3.1. Julkisen hallintotehtävän antaminen yksityiselle ja voimakeinojen käyttö	35
3.2. Oikeus henkilökohtaiseen turvallisuuteen	39
3.3. Hyvän hallinnon periaatteet	43
4. TOIMIVALTA	47
4.1. Poliisin toimivalta ja toimivallan rajoitukset	47
4.2. Järjestyksenvalvojan toimivallan perusta	48
4.2.1. Järjestyksenvalvojien asettaminen	49

4.2.2. Järjestyksenvalvojakoulutus	49
4.2.3. Järjestyksenvalvojaksi hyväksyminen	51
4.3. Järjestyksenvalvojan toimivallan ulottuvuus ja yleiset rajoitukset	55
4.4. Poliisin antamat yleisötilaisuutta koskevat ohjeet ja määräykset	58
4.4.1. Yleisötilaisuuden kieltäminen	59
4.4.2. Vastuuvakuutus	60
4.4.3. Kielletyt esineet ja aineet	60
4.5. Ensisijaisesti järjestyksenvalvojalle kuuluva toimivalta yleisötilaisuuksissa	62
4.5.1. Pääsyn estäminen ja poistaminen	62
4.5.3. Kiinniottaminen ja säilöissäpito	63
4.6. Yleisötilaisuuden estäminen, keskeyttäminen ja päättäminen	65
4.7. Henkilöiden ja tavaroiden tarkastus sekä esineiden ja aineiden poisotto-oikeus	66
4.8. Oikeus voimakeinojen käyttöön	69
5. VELVOLLISUUDET JA VASTUU	75
5.1. Viranomaisen positiiviset velvoitteet yleisötilaisuuden järjestyksen ja turvallisuuden edistämiseksi	75
5.2. Poliisin velvollisuudet	75
5.2.1. Poliisimiehen virkavelvollisuudet	75
5.2.2. Yleisötilaisuuksia koskevat velvollisuudet	77
5.2. Järjestyksenvalvojan velvollisuudet	79
5.4. Virkavastuu	80
5.4.1. Rikosoikeudellinen vastuu	81
5.4.2. Vahingonkorvausvastuu	83
5.4.3. Varoitus ja huomautus	84
6. JOHTOPÄÄTÖKSET	85
6.1. Perustuslain vaatimukset	85
6.2. Viranomaistoiminnan ja järjestyksenvalvontatoiminnan rajaus	87
6.2.1. Ajallinen toimivalta	88

6.2.2. Alueellinen toimivalta	89
6.2.3. Asiallinen toimivalta	90
6.2.4. Asteellinen toimivalta	91
6.2.5. Velvollisuudet	92
6.3. Järjestyksenvalvojan ammattitaitovaatimukset	92
6.4. Rikosoikeudellinen vastuu ja suoja	93
6.5. Tutkimuksessa esiin nousseita muita tutkimusteemoja	95

LÄHDELUETTELO **97**

TAULUKOT

Taulukko 1. Tilanteet, joissa poliisilla ja järjestyksenvalvojalla on oikeus voimakeinojen käyttöön.	70
--	----

LYHENTEET

A	Asetus
AOA	Apulaisoikeusasiamies
AOK	Apulaisoikeuskansleri
EIOS	Euroopan ihmisoikeussopimus
EIT	Euroopan ihmisoikeustuomioistuin
EYVL	Euroopan yhteisöjen virallinen lehti
HaVL	Hallintovaliokunnan lausunto
HaVM	Hallintovaliokunnan mietintö
HE	Hallituksen esitys
HL	Hallintolaki 6.6.2003/434
HuviA	Asetus julkisista huvitilaisuuksista 20.12.1968/687
HuviL	Laki julkisista huvitilaisuuksista 9.8.1968/482
JärjL	Järjestyslaki 27.6.2003/612
JVL	Laki järjestyksenvalvojista 22.4.1999/533
KHO	Korkein hallinto-oikeus
JulKL	Laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta 21.5.1999/621
KokL	Kokoontumislaki 22.4.1999/530
L	Laki
LaVL	Lakivaliokunnan lausunto
MRA	Maankäyttö- ja rakennusasetus 10.9.1999/895
MRL	Maankäyttö- ja rakennuslaki 5.2.1999/132
p	Päätös
PL	Suomen perustuslaki 11.6.1999/731
PeVL	Perustuslakivaliokunnan lausunto
PeVM	Perustuslakivaliokunnan mietintö
PKL	Pakkokeinolaki 30.4.1978/450
OPH	Opetushallitus
PolA	Poliisiasetus 8.9.1995/1112

PolL	Poliisilaki 7.4.1995/493
RL	Rikoslaki 19.12.1889/39
SM	Sisäasiainministeriö
SMA	Sisäasiainministeriön asetus
SopS	Sopimussarja
STM	Sosiaali- ja terveysministeriö
UlkL	Ulkoilulaki 13.7.1973/606
VahKorvL	Vahingonkorvauslaki 31.5.1974/412
VirkamL	Valtion virkamieslaki 19.8.1994/750
VN	Valtioneuvosto
vp	valtiopäivät
YmVL	Ympäristövaliokunnan lausunto

VAASAN YLIOPISTO
Hallintotieteiden tiedekunta

Tekijä:	Tarja Hautamäki	
Pro gradu -tutkielma:	Poliisin ja järjestyksenvalvojan toimivalta ja velvollisuudet yleisötilaisuuksissa.	
Tutkinto:	Hallintotieteiden maisteri	
Oppiaine:	Julkisoikeus	
Valmistumisvuosi:	2008	Sivumäärä: 108

TIIVISTELMÄ:

Yleisötilaisuuksia järjestetään nykyään entistä enemmän ja ammattimaisemmin. Ammattimaisten järjestäjien myötä yleisötilaisuudet ovat muuttuneet suuremmiksi ja tilaisuuden järjestelyt ovat siksi tulleet vaativammiksi. Yleisötilaisuuden onnistumiseksi tarvitaan sekä yksityisen että julkisen sektorin toimijoiden yhteistyötä. Julkista valtaa edustavan poliisin ja järjestyksenvalvojaksi asetetun yksityishenkilön toiminnan tarkoitus yleisötilaisuuksissa on järjestyksen ja turvallisuuden edistäminen ja ylläpitäminen.

Tutkimuksen tarkoituksena on selvittää, miten poliisin ja järjestyksenvalvojan toimivalta ja velvollisuudet määräytyvät yleisötilaisuuksissa ja miten ne eroavat toisistaan. Lisäksi tarkastellaan, miten perustuslailliset näkökohdat näkyvät poliisin ja järjestyksenvalvojan toimivaltaa ja velvollisuuksia yleisötilaisuuksissa koskevassa sääntelyssä.

Tutkimus on lainopillinen eli oikeusdogmaattinen. Soveltavan tutkimuksen tyyppisellä tutkimusintressillä pyritään käytännön intressien palvelemiseen. Taustalla vaikuttavat normatiiviset oikeuslähde teoriat, jotka rakentuvat normiauktoriteetin käsitteelle. Oikeudellista ajattelua leimaa hermeneuttinen ajattelumalli.

Poliisin ja järjestyksenvalvojan työn tosiasiallisesta luonteesta johtuen heiltä on kohtuutonta vaatia työtehtävien suorittamisen aikana perusoikeuksien reuna- ja ydinalueiden syvällistä pohdintaa. Se kuuluisi lainsäätäjän velvollisuuksiin esim. perusoikeusloukkauksen todennäköisyyden riskiarvioinnin avulla.

Voimassa olevan lainsäädännön mukaan poliisin ja järjestyksenvalvojan ensisijaisesti käyttämät toimivalat täydentävät toisiaan ja niiden määräytymisessä voidaan erottaa ajallinen, alueellinen, asiallinen ja asteellinen toimivalta. Myös velvollisuudet määräytyvät toisiaan täydentävästi. Sen sijaan lakia järjestyksenvalvojista ja järjestyslakia olisi tarkennettava, kumpaa lakia tulisi soveltaa kauppakeskuksessa järjestettävään yleisötilaisuuteen.

Lain järjestyksenvalvojista ja järjestyslain nojalla asetettujen järjestyksenvalvojien koulutusvaatimukset ja toimivaltuudet poikkeavat toisistaan. Lainsäätäjän tulisi vielä pohtia toimivaltuuksia koulutuksen antaman ammattitaidon näkökulmasta ja tehtävien vaativuuden systemaattisen arvioinnin avulla. Kokoontumislain nojalla asetetulla järjestyksenvalvojalla on nyt laajempi toimivalta ja suppeampi koulutus kuin järjestyslain nojalla asetetulla järjestyksenvalvojalla.

Järjestyksenvalvojan rikosoikeudellinen suoja on heikompi kuin vastaavia tehtäviä hoitavan poliisimiehen. Järjestyksenvalvojan rikosoikeudellinen suoja tulisi saattaa yhdenvertaisuus-periaatteen mukaisesti samalle tasolle kuin poliisimiehen niiltä osin kuin tehtävät ja toimivaltuudet ovat yhtäläiset.

AVAINSANAT: hallinto, järjestyksenvalvojat, perusoikeudet, poliisi, toimivalta, turvallisuus, vastuu, velvollisuudet, yleinen järjestys, yleisötilaisuudet

1. JOHDANTO

Kandidaatintutkielman Tapahtumanjärjestäjän velvollisuudet erityisesti turvallisuuden kannalta johtopäätöksissä keskeisiksi teemoiksi julkisoikeudellisen tutkimuksen alalta nousivat järjestyksenvalvoja ja perusoikeuskysymykset, järjestyksenvalvoja julkisen vallan käyttäjänä sekä suhde poliisiviranomaiseen¹. Pro gradu -tutkielmassa on tarkoitus syventää kandidaatintutkielmassa esille nousseita teemoja ja keskittyä tarkastelemaan poliisin ja järjestyksenvalvojan toimivaltaa ja velvollisuuksia yleisötilaisuuksissa.

Yleinen kehityssuunta viime vuosina on ollut, että yleisötilaisuuksia järjestetään määrällisesti entistä enemmän ja ammattimaisemmin. Merkille pantavaa on, että monet julkista valtaa edustavat kunnat ovat ottaneet hyvin aktiivisen roolin suurten massatapahtumien saamiseksi paikkakunnalle. Kuntien toiveet tapahtumien sijoittumisesta omalle paikkakunnalle ovat jopa antaneet suurten tapahtumien järjestäjille mahdollisuuden kilpailuttaa kuntia siitä, mikä kunta tarjoaa tapahtumalle järjestäjän kannalta edullisimmat puitteet. Ammatti- maisten järjestäjien myötä yleisötilaisuudet ovat muuttuneet entistä suuremmiksi ja tilaisuuden järjestelyt ovat siksi tulleet vaativammiksi. Jotta yleisötilaisuus onnistuisi, sen järjestämiseksi tarvitaan useiden sekä yksityisen että julkisen sektorin eri toimijoiden yhteistyötä. Julkista valtaa edustavan poliisin ja järjestyksenvalvojaksi asetetun yksityishenkilön toiminnan tarkoitus yleisötilaisuuksissa on järjestyksen ja turvallisuuden edistäminen ja ylläpitäminen.

Perinteisesti julkisen vallan käytöllä on ymmärretty virkasuhteessa olevan henkilön oikeutta päättää yksityisen eduista, oikeuksista tai velvollisuuksista². Julkisen vallan täsmällinen sisältö vaihtelee perusoikeuksittain. Yleensä keskeisimmät julkista valtaa käyttävät tahot ovat valtio, kunnat ja kuntayhtymät virkamiehineen ja päätöksentekuelimineen. Perusoikeuksia koskevien säännösten vaikutus muihin tahoihin edellyttää, että näille on annettu perusoikeuksien kannalta merkityksellisiä tehtäviä ja toimivaltaa. Vapausoikeuksia koske-

¹ Hautamäki 2006: 26.

² Bruun, Mäenpää & Tuori 1995: 211; Koskinen & Kulla 2005: 211.

vat säännökset ulottavat vaikutuksensa kaikkiin niihin tahoihin, joille on annettu vapausoikeuksien kannalta merkityksellistä julkista valtaa.³

Laki järjestyksenvalvojista annetun lain muuttamisesta (2.2.2007/104), laki yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain muuttamisesta (2.2.2007/105) ja laki kokoontumislain 18 §:n muuttamisesta (2.2.2007/106) tulivat voimaan 1.3.2007. Tavoitteena oli ajanmukaistaa järjestyksenvalvontatoiminnan oikeudellinen sääntely järjestyksenvalvojien ammattitaidon ja turvallisuustoimenpiteiden kohteena olevien oikeusturvan varmistamiseksi. Samalla pyrittiin tehostamaan järjestyksenvalvontatoiminnan viranomaisvalvontaa sekä vähentämään järjestyksenvalvonta- ja vartioimisliiketoiminnan osin päällekkäistä sääntelyä ja selkiyttämään viranomais- ja järjestyksenvalvontatoiminnan välistä rajanvetoa. Lisäksi aiemmin pelkästään asetustasolla toteutettu sääntely nostettiin perustuslain edellyttämälle lakitasolle.⁴

Yksityisen turvallisuusalan, johon järjestyksenvalvontakin kuuluu, lainsäädännön kokonaisuudistushanke on parhaillaan asetteilla. Kokonaisuudistuksen tavoitteena on lainsäädännön (laki yksityisistä turvallisuuspalveluista, laki järjestyksenvalvojista ja järjestyslaki) ajanmukaistaminen sekä toimivaltuuksien selkiyttäminen.⁵ Lehtitietojen mukaan sisäministeri Anne Holmlundin on tarkoitus nimetä turva-alan lainsäädäntöä pohtiva työryhmä syksyyn 2008 mennessä⁶.

³ Tuori 2000: 29.

⁴ HE 265/2004 vp s. 1.

⁵ Sisäasiainministeriön lainsäädäntöhakkeet 2008: 8.

⁶ Huuskonen 2008.

1.1. Tutkimustehtävä

Tutkimuksen tarkoituksena on selvittää, miten poliisin⁷ ja järjestyksenvalvojan toimivalta ja velvollisuudet määräytyvät yleisötilaisuuksissa ja miten ne eroavat toisistaan. Tavoitteena on selvittää poliisin ja järjestyksenvalvojan toimivallan ja velvollisuuksien peruselementit. Selvitettäviä asioita ovat mm. poliisin ja järjestyksenvalvojan toimivallan perusta, toimivallan käytön edellytykset, toimivaltaa luovat ja rajoittavat tekijät sekä poliisin ja järjestyksenvalvojan vastuu. Poliisimiehen toimivaltuuksille perustaa luovista peruselementeistä poliisikoulutus on jätetty tässä tutkimuksessa laajemman tarkastelun ulkopuolelle.

Poliisin ja järjestyksenvalvojan toiminnan tavoitteena on järjestyksen ja turvallisuuden edistäminen yleisötilaisuuksissa. Siinä tarkoituksessa heidän toimintansa kohdistuu erityisesti yksityistä itsemääräämistä suojaaviin perusoikeuksiin kuten henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen, jotka on turvattu perustuslain 7.1 §:ssä. Itsemääräämistä suojaavat perusoikeudet voidaan ryhmitellä vapausoikeuksiin, joiden ensisijaiset oikeusvaikutukset ovat julkisen vallan kannalta luonteeltaan negatiivisia eli rajoittavia. Toisin sanoen ne estävät julkista valtaa toimivalla tietyllä tavalla.⁸

Tutkimuksessa tarkastellaan myös, miten perustuslailliset näkökohdat näkyvät poliisin ja järjestyksenvalvojan toimivaltaa ja velvollisuuksia yleisötilaisuuksissa koskevassa sääntelyssä. Tarkasteltavaksi tulevat erityisesti julkisen vallan käyttö, vapausoikeuksien ydinsällön ja reuna-alueen määräytyminen, normien jako periaatteisiin ja sääntöihin ristiriitatilanteissa, julkisen vallan velvollisuus suojella yksilön vapausoikeuksia toisten yksilöiden taholta tulevilta loukkauksilta ja hyvän hallinnon periaatteet.

⁷ Yleisessä kielenkäytössä poliisi-sanalla viitataan toisinaan poliisiorganisaatioon ja toisinaan henkilöön, joka on poliisiorganisaation palveluksessa ja käyttää poliisiorganisaatiolle kuuluvaa julkista valtaa. Sinisalon mukaan käsitettä poliisi on tarkoituksenmukaisinta käyttää merkityksessä, joka tarkoittaa poliisimiesten muodostamaa organisatorista kokonaisuutta (Sinisalo 1971: 23–24). Tässä tutkimuksessa käsitettä poliisi käytetään pääsääntöisesti Sinisalon määritelmän mukaisesti. Kun tarkoitetaan nimenomaan poliisilaisia säädettyjä poliisivaltuuksia käyttäviä virkamiehiä (PoIL 6–7 §), käytetään käsitettä poliisimies.

⁸ Tuori 2000: 31.

Erityisesti suuria joukkoja keräävät yleisötilaisuudet asettavat suuria haasteita yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi. Yksilön oman käyttäytymisen vuoksi hänen perustuslailla turvatut vapausoikeutensa saattavat joutua ristiriitaan yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisen ja toisten yksilöiden vapausoikeuksien kanssa. Poliisin ja järjestyksenvalvojan ratkaistavaksi nopeita käytännön toimenpiteitä vaativissa ristiriitatilanteissa usein jää, kumpi on tärkeämpää: yksilön vapausoikeuksien vai yleisen edun ja toisten yksilöiden vapausoikeuksien turvaaminen sekä löytyykö sellaista perustuslain 7.3 §:n edellyttämää laissa säädettyä perustetta, joka oikeuttaa henkilökohtaiseen koskemattomuuteen puuttumisen tai vapauden riistämisen.

1.2. Yleisötilaisuuden käsite

Yleisötilaisuudella tarkoitetaan yleisellä paikalla järjestettävää avointa tilaisuutta, jota ei ole pidettävä yleisenä kokouksena, julkisyhteisön järjestämänä virallisena tilaisuutena tai uskonnollisen yhdyskunnan julkisena uskonnonharjoittamistilaisuutena sitä tarkoitusta varten varatuissa tiloissa (KokL 2 §). Yleisellä paikalla tarkoitetaan yleisön käytettävissä olevaa tietä, katuja, jalkakäytävää, toria, puistoa, uimarantaa, urheilukenttää, vesialuetta, hautausmaata tai muuta vastaavaa aluetta sekä rakennusta, joukkoliikenteen kulkuneuvoa ja muuta vastaavaa paikkaa, kuten virastoa, toimistoa, liikenneasemaa, kauppakeskusta, liikehuoneistoa tai ravintolaa (JärjL 2 §).

Yleisötilaisuuteen voi osallistua kuka tahansa. Osallistuja ei välttämättä ole järjestävän tahon jäsen tai muuten yhteisöön kiinteästi sidoksissa oleva henkilö tai ryhmä. Tilaisuuteen tullaan joko ilmoittautumatta tai etukäteen ilmoittautumalla. Osallistujamäärälle voidaan asettaa rajoitus tai ottaa mukaan kaikki halukkaat. Varsinaisten toimintaan osallistuvien henkilöiden lisäksi mukana on useimmiten myös yleisöä. Tulijoiden määrää ei yleensä voida etukäteen tarkasti tietää vaan se on arvioitava kokemuksen, markkinoinnin laajuuden,

ennakkokysynnän ja kohderyhmän käyttäytymisennusteiden perusteella.⁹ Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö on määritellyt yleisötilaisuuden suureksi, jos siellä myydään elintarvikkeita ja siihen ennakoitaan osallistuvan yhtä aikaa yli 500 henkilöä¹⁰. Termejä tapahtuma ja (yleisö)tilaisuus käytetään arkipäivän kielenkäytössä usein toistensa synonyymeinä.

Ravintoloiden tilaisuuksia ei pääsääntöisesti pidetä yleisötilaisuuksina, joihin on sovellettava kokoonntumislakia¹¹. Lakia sovelletaan vain sellaisiin ravintoloissa järjestettäviin ravintolan normaalista toiminnasta erillisiin yleisötilaisuuksiin, jotka eivät ole ravintolan tavanomaista toimintaa tai jotka järjestää joku muu kuin ravintolan normaalista toiminnasta vastaava taho. Periaate ilmenee mm. KKO:n ratkaisusta, jossa katsottiin elokuvan tarkastamisesta annetun lain (29.5.1965/299) mukaan tarkastamista edellyttäneen elokuvan esittämisen yleisölle ravintolassa olevan lupaa edellyttävä julkinen huvitilaisuus¹². Yökerhoravintolan järjestysmiehen toimintaa käsittelevässä KKO:n ratkaisussa taas todettiin, että ravintolassa oli vain normaalia yökerhotoimintaan liittyvää ohjelmaa ja tilaisuuden järjestäjä oli ravintolatoiminnasta yleensä vastannut taho¹³. KKO on myös määritellyt yksityistilaisuuden ja yleisötilaisuuksien rajoja. Entisessä ravintolahuoneistossa järjestetyt tarjoilu- ja tanssi-ohjelmaa noin 200 henkilölle sisältäneet häät rinnastettiin julkisista huvitilaisuuksista annetun lain (9.8.1968/492) 2.3 §:ssä kotikutsuina tarkoitettuihin tilaisuuksiin¹⁴. Kotikutsuihin rinnastettiin myös yhdistyksen nuorisoseurantalolla järjestämä pikkujoulujuhla, jonne kutsuttiin ilmoitustaululle laitettulla ilmoituksella¹⁵.

Tapaukset ja niiden ratkaisut perusteluineen ovat melko yksiselitteisiä eivätkä kuvaa rajavedon vaikeutta monimuotoisemmissa yhteyksissä. Esimerkiksi kymmeniä tuhansia kävijöitä eri tapahtumapisteisiin keräävään Vaasan Taiteiden yöhön tuottaa ohjelmaa noin 50–

⁹ Arvonen 2004: 28

¹⁰ STMp 54/02/95

¹¹ HE 145/1998 vp s. 6.

¹² KKO 1984 II 89.

¹³ KKO 1998:159.

¹⁴ KKO 1984 II 2.

¹⁵ KKO 1983 II 64.

60 julkista ja yksityistä toimijaa. Tapahtuman vastuullinen järjestäjä (Vaasan kaupungin kulttuurivirasto) koordinoi ja markkinoi ohjelmakokonaisuutta. Onko ravintoloiden tavanomaisena toimintanaan järjestämää ohjelmaa pidettävä tässä yhteydessä yleisötilaisuutena, koska ravintoloiden ohjelmaa markkinoidaan osana Taiteiden yötä? Onko yhteismarkkinoinnissa mukana oleva eri toimijoiden järjestämästä ohjelmasta muodostuva kokonaisuus tulkittava yhdeksi yleisötilaisuudeksi? Vai onko mahdollista, että Taiteiden yön ohjelmakokonaisuuden muodostavista tilaisuuksista osa on luonteeltaan yksityistilaisuuksia ja osa yleisötilaisuuksia?

1.3. Lähtökohtia

Tutkimusaihe kuuluu sekä yksityis- että julkisoikeuden alaan seuraavista syistä: 1) yleisötilaisuuden järjestäjä voi olla joko yksityinen taho tai julkisyhteisö, 2) yleisötilaisuuden järjestäjän on aina asioitava tilaisuuteen liittyvissä kysymyksissä julkista valtaa edustavien viranomaisten kanssa, 3) poliisi on julkista valtaa käyttävä viranomainen ja 4) järjestyksenvalvoja on yksityinen henkilö, jolle on annettu joitakin erikseen määriteltyjä julkisen vallan käyttöön kuuluvia tehtäviä.

Oikeudenalajaotus ymmärretään tässä työssä perinteisen suomalaisen oikeudenalajaotuksen mukaisesti, jonka välittömät esikuvat ovat 1800-luvun saksalaisessa käsitelainopillisessa doktriinissa ja juuret joiltain osin roomalaisessa oikeudessa. Pääjaotus on yksityisoikeus – julkisoikeus. Ns. subjektiteorian mukaan oikeussuhteen luonne sekä yksityisoikeuden ja julkisoikeuden rajanveto riippuu siitä, ketkä ovat oikeussuhteen subjekteina ja siitä, missä ominaisuudessa nämä ovat oikeussuhteen osapuolina. Yksityisoikeus jakautuu yleiseen yksityisoikeuteen eli siviilioikeuteen ja erityiseen yksityisoikeuteen eli talousoikeuteen, jonka alajaotteluna voidaan pitää myös työoikeutta. Julkisoikeuskäsitettä käytetään suppeassa

merkityksessä, joka käsittää valtio-oikeuden alajaotteluineen. Tarkastelussa ovat erityisesti yleishallinto-oikeuteen ja erityishallinto-oikeuteen kuuluvat kysymykset.¹⁶

Julkisoikeudellisesta näkökulmasta tutkimusaiheessa on elementtejä yleishallinto-oikeuden, erityishallinto-oikeuden, elinkeino-oikeuden ja rikosoikeuden aloilta. Yksityisoikeudellisesta näkökulmasta tutkimusaihe sivuaa erityisen yksityisoikeuden alaan kuuluvia yksityis- ja julkisoikeuden rajapinnassa olevia työ- ja talousoikeutta.¹⁷ Poliisi on julkista valtaa käyttävä valtion viranomainen, jonka toiminnan sääntely kuuluu erityishallinto-oikeuden alaan. Järjestyksenvalvojat käyttävät tietyissä tilanteissa myös julkista valtaa mutta heidän toimintaansa säätelevät yksityis- ja julkisoikeuden rajapinnassa olevat erityiseen yksityisoikeuteen kuuluvat työ- ja talousoikeuden säädökset sekä julkisoikeuteen laskettavat elinkeino-oikeuden ja rikosoikeuden säädökset. Poliisin, järjestyksenvalvojan ja yleisötilaisuuden järjestäjän keskinäisiä suhteita sääntelevät pääasiassa yleishallinto-oikeudelliset säädökset.

Lähestymistapaan voidaan nykykeskustelun perusteella lisätä uusi ulottuvuus. Oikeusjärjestelmän avulla normiaineistoa pyritään systematisoimaan jakamalla se eri oikeudenaloihin¹⁸. Järjestelmäkäsité voidaan ymmärtää paitsi tällaisessa sisällöllisessä (substantiaalisessa) myös vähemmän vaativassa, luokittelevassa (klassifikatorisessa) mielessä, jolloin tavoitteena on luoda normistoja lähinnä niiden sääntelykohteen nojalla. Systematisoinnin kriteeri on silloin oikeusjärjestykselle ulkoinen: oikeusnormien yhteiskunnallinen sääntelykohde. Björnen jaotuksessa oikeudenalat ovat jäsentyneet sisäisesti substantiaalisesti. Sen sijaan eri oikeudenaloja toisiinsa yhdistävät sisällölliset näkökohdat voivat Björnellä olla ohuita. Siksi on perustellumpaa puhua klassifikatorisesta kuin substantiaalisesta järjestelmästä. Koko oikeusjärjestyksen tasolla tavoiteltu yhtenäisyys on luonteeltaan enemmän muodollista konsistenssia (oikeusnormien keskinäistä loogista ristiriidattomuutta) kuin koherenssia (oikeusperiaatteiden sisällöllistä johdonmukaisuutta).¹⁹

¹⁶ Björne 1979: 5–7, 15.

¹⁷ Laakso 1990: 2-3.

¹⁸ Björne 1979: 2.

¹⁹ Tuori 2004: 1200–1201.

Tässä tutkimuksessa tarkastellaan, miten poliisin ja järjestyksenvalvojan toimivaltaa ja velvollisuuksia säännellään yleisötilaisuuksiin liittyen. Sääntelyn kohteena onkin siten ensisijaisesti yleisötilaisuus, joka on tutkimuksen oikeudenaloja toisiinsa yhdistävän systematiisoinnin kriteeri. Klassifikatorisen järjestelmän ohella tutkimuksessa on osin mukana myös substantiaalinen näkökulma, jonka avulla systematisoidaan tutkimuksessa esiintyviä oikeudenaloja sisäisesti.

Useilla oikeudenaloilla on nykyään kiinnostuttu oman oikeudenalan suhteesta oikeusjärjestyksen perustaviin lähtökohtiin, joita perusoikeudet ilmentävät. On siis alettu kiinnostua siitä, mikä oikeusjärjestyksen eri lohkoja yhdistää.²⁰ Vuoden 1995 perusoikeusuudistus on vahvistanut käsitystä, että perusoikeusnormit eivät ole ainoastaan julkisoikeuden vaan koko oikeusjärjestyksen perusnormisto, joka oikeusperiaatteina läpäisee jopa siviilioikeuden²¹ ydinalueen²². Oikeusjärjestys on siten valtiosääntöistynyt ja eri oikeudenalat ovat valtiosääntöoikeudellistuneet. Kärjistäen voidaan sanoa, että enää ei ole olemassa ”perusoikeusvapaata” lainsäädännön osa-alueita. Entistä harvempi oikeudellinen asia ratkeaa mekaanisella säännön soveltamisella. Oikeudellisessa ratkaisutoiminnassa on yhä useammin kyse monimutkaisista punnintaoperaatioista.²³

Perusoikeudet ja niistä erityisesti vapausoikeudet nähdään myös tässä tutkimuksessa poliisin ja järjestyksenvalvojan toimivaltaa ja velvollisuuksia sääntelevien normien taustalla vaikuttavana yhdistävänä tekijänä. Poliisin ja järjestyksenvalvojan on pyrittävä sopeuttamaan kaikki yleisen turvallisuuden ja järjestyksen ylläpitämiseen yleisötilaisuuksissa liitty-

²⁰ Viljanen 2002: 26.

²¹ Analyttinen koulukunta siviilioikeuden alueella on Paaston mukaan jo aiemmin mahdollistanut sen tyyppiset muutokset oikeudellisessa ajattelussa kuin nyt esitetään perusoikeusnäkökulmasta. Paaston mielestä oikeudenalan oma perinne osaa punnitummin suhteuttaa toisiinsa perusoikeusuudistuksen ensisijaisesti lainsäätäjää velvoittavana ja lainsäädännön kautta oikeudenalalle välittyvänä taustana sekä ratkaisutilanteissa painotusten ja harkinnan perustelijana kuin perusoikeuksista suoraan lähtevää systematiikka. Tulkintaa jokaisen ratkaisutilanteen rakentumisesta perusoikeuslähtöisenä punnintana tai kansalaisten keskinäisten suhteiden jäsentymisestä perusoikeudenhaltijoiden suhteina Paasto pitää käytännön elämää ja ratkaisutilanteita suhteettomasti kuormittavana sekä oikeudenalalle ominaista sääntelyjärjestelmää ja sen ymmärtämistä häiritsevänä. (Paasto 2004: 124.)

²² Tuori 1998: 1012–1013.

vä päätöksenteko ja toiminta perusoikeuksista tuleviin vaatimuksiin. Silloin joudutaan tekemisiin oikeuskulttuurin tasolle kuuluvien eri oikeudenalojen yleisten oppien kanssa. Niiden runkona ovat eri oikeudenalojen peruskäsitteet ja niitä määrittävät oikeudenalan yleiset oikeusperiaatteet.²⁴

1.4. Lähteet ja metodi

Perinteisen näkemyksen mukaan oikeuslähteet jaetaan vahvasti ja heikosti velvoittaviin sekä sallittuihin oikeuslähteisiin. Vahvasti velvoittavia ovat laki ja maan tapa, heikosti velvoittavia tuomioistuinratkaisut ja lain esityöt. Sallittuja lähteitä ovat oikeustiede ja yleiset oikeusperiaatteet, moraali ja reaaliset argumentit. Oikeuslähteet on siten jaettu eri sitovuusasteisiin.²⁵ Yksittäisiä säädökset, tuomioistuinratkaisut ja lainoppineiden normi- ja tulkintakannanotot ovat oikeuden näkyvää pintatasoa²⁶.

Vahvasti velvoittavat auktoritatiivisiin oikeuslähteisiin kuuluvat legalisoidut lähteet eli lainsäädäntö sisältää pääasiassa käyttäytymistä ohjaavia lupanormeja, viranomaisen toimivaltaa määritteleviä kompetenssinormeja, hallinnossa noudatettavia menettelynormeja ja viranomaistoimintaa ohjaavia intressipunnintanormeja. Heikosti velvoittavat auktoritatiivisiin oikeuslähteisiin kuuluvat institutionalisoidut lähteet käsittävät em. säädösten valmisteluaineistoa ja niihin liittyviä mahdollisia tuomioistuinratkaisuja.²⁷ Muihin sallittuihin oikeuslähteisiin kuuluvat etenkin hallinnon keskeiset periaatteet (yhdenvertaisuus, suhteellisuus, objektiviteetti, tarkoitussidonnaisuus)²⁸ sekä perus- ja ihmisoikeuskysymykset.

Tutkimuksen kannalta keskeisintä lainsäädäntöä ovat Suomen perustuslaki (11.6.1999/731), poliisilaki (7.4.1995/49), laki järjestyksenvalvojista (22.4.1995/533), ko-

²³ Viljanen 2002: 26, 30, 36.

²⁴ Tuori 1997: 322.

²⁵ Tolonen 1997: 288.

²⁶ Tuori 1997: 319.

²⁷ Laakso 1990: 16–27.

²⁸ Mäenpää 2002: 6.

koontumislaki (22.4.1999/530) ja järjestyslaki (27.6.2003/612). Poliisia ja järjestyksenvalvojaa koskevat lakia alemmanasteiset säädökset ovat sisäasiainministeriön antamia asetuksia. Lakien valmisteluaineistot ovat lakien tulkinnassa tärkeitä ja niitä luonnollisesti on kaikesta lainsäädännöstä saatavilla. Sen sijaan suoraan tutkimuksen aihepiiriin liittyviä KHO:n tai muiden tuomioistuinten ratkaisuja on vähäisesti. Oikeuskirjallisuutta, jossa olisi tarkasteltu nimenomaan poliisin ja järjestyksenvalvojan toimivaltaa ja velvollisuuksia erityisesti yleisötilaisuuksissa, ei myöskään ole juuri saatavilla. Aihetta on kyllä sivuttu yleisemmällä tasolla osana esimerkiksi perusoikeuksien toteutumisen problematiikkaa tai poliisin koko tehtäväkenttää koskevissa pohdinnoissa.

Tutkimus on lainopillinen eli oikeusdogmaattinen, jolloin tehtävänä on oikeussääntöjen sisällön selvittäminen (tulkinta) ja oikeussäännösten systematisointi. Tulkitsevaa lainoppia voidaan kutsua myös käytännölliseksi eli praktiseksi lainopiksi ja systematisoivaa lainoppia teoreettiseksi lainopiksi. Teoreettinen metodi on käsiteanalyttinen. Se pyrkii avaamaan käsitteellisiä mahdollisuuksia sellaisille kysymyksille, joiden eteen käytännöllinen lainoppi joutuu. Niitä ovat oikeustositseikka- ja oikeusseuraamuskyymykset eli tulkinta- ja lainsoveltamiskysymykset. Praktisen lainopin menetelmä on argumentatiivinen.²⁹

Soveltavan tutkimuksen tyyppisellä tutkimusintressillä pyritään tässä tutkimuksessa käytännön intressien palvelemiseen. Oikeusdogmaattista tutkimusta voidaan tehdä myös tiedeallisuuden pyrkivän laintulkinnan (perustutkimuksen tyyppinen tutkimus) intressistä käsin. Tutkimusintressit ovat ideaalityypisiä eivätkä sulje toisiaan pois eivätkä ne myöskään samaistu praktisen ja teoreettisen oikeusdogmatiikan väliseen jaotteluun.³⁰ Työn taustalla vaikuttavat normatiiviset oikeuslähdeteoriat, jotka rakentuvat voimakkaasti normiauktoriteetin käsitteelle. Lainsäätäjää pidetään kaiken oikeuden lähteenä.³¹

²⁹ Aarnio 1997: 36–37, 53.

³⁰ Husa 1995: 280–281.

³¹ Tolonen 2003: 71.

Praktista oikeusdogmatiikkaa, jota tämäkin tutkimus pääosin edustaa, leimaa oikeuspositiivismin teoreettis-metodologiset perusajatukset³². Oikeuden pintatason horisontaalisia ristiriitoja ratkotaan oikeusjärjestyksen loogista konsistenssia takaavilla standardeilla kuten *lex superior*, *lex posterior* ja *lex specialis*. Oikeuskulttuurin tasolla horisontaaliset ristiriidat näkyvät periaatteiden ja vastaperiaatteiden välisissä suhteissa sekä kilpailevina yleisinä oppina. Vertikaalisia ristiriitoja voi löytyä oikeuden tasojen välisissä suhteissa.³³

Systemaattisen tulkinnan (*argumentum a coherentia*) tarkoituksena on tulkita yksittäisiä säännöksiä siten, että niistä muodostuu sisäisesti johdonmukainen (koherentti) kokonaisuus. Derogaatioperiaatteet (*lex superior*, *lex specialis*, *lex posterior*) ymmärretään systemaattisen laintulkinnan elementeiksi. Muita käytettyjä tulkintamuotoja ovat tavoitteellinen, analoginen ja *e contrario* -tulkinta. Tavoitteellinen eli teleologinen (*ratio legis*) laintulkinta korostaa lainsäätäjän päämääriä. Lakia on tulkittava sen tarkoituksen suuntaisesti. Tulkinnanvaraiselle säädöstekstille on annettava lain tavoitteen tai tarkoituksen mukainen tai sitä toteuttava merkitys. Analogisessa tulkinnassa arvioidaan säännöksessä mainitun seikan ja toisaalta laissa mainitsemattoman seikan välistä suhdetta. Lakia sovelletaan myös sellaisiin seikkoihin, joita laissa ei mainita mutta jotka ovat samankaltaisia kuin laissa mainitut. Laissa mainittu listaus on siis esimerkinomainen. Analogian rinnalla toinen mahdollinen ja käyttökelpoinen tulkintavaihtoehto on vastakohtaispäätely (*argumentum e contrario*). Keskeistä silloin on, että seikat, joita säädöksessä ei nimenomaan mainita, jäävät säännöksen soveltamisalan ulkopuolelle.³⁴

Koska tutkimusaineisto koostuu säädöksistä ja muista oikeudellisista teksteistä, oikeudellista ajattelua leimaa hermeneuttinen ajattelumalli. Tekstin tulkinnanvaraiselle ilmaisulle on annettava merkityssisältö, toisin sanoen se on ymmärrettävä ”oikealla” tavalla.³⁵ Avainasemassa on tulkitseminen ja ymmärtäminen, mikä määrittyy tarkemmin esiyymmärryksen ja hermeneuttisen kehän avulla. Tekstihermeneutiikassa ymmärtäminen on kirjoitettujen lau-

³² Husa 1995: 281.

³³ Tuori 1997: 325.

³⁴ Laakso 1990: 135, 138–139, 151–155, 159, 166.

³⁵ Laakso 1990: 179

seiden merkityksen oivaltamista. Ymmärtämisen pohjana on jo aiemmin ymmärretty eli esiymmärrys. Tästä muodostuu ns. hermeneuttinen kehä, joka oikeusdogmatiikassa tarkoittaa, että tekstin osat ymmärretään kokonaisuuden avulla ja kokonaisuus toisaalta osien avulla.³⁶

1.5. Tutkimuksen rakenne

Tutkimus etenee yleisestä yksityiskohtaiseen. Luvussa kaksi käydään yleisellä tasolla läpi yleisötilaisuuden järjestyksen ja turvallisuuden sääntelyyn liittyvää kansainvälistä ja kansallista sääntelyä, joilla on ollut vaikutusta voimassa olevien poliisin ja järjestyksenvalvojan toimivaltaa ja velvollisuuksia säätelevien säännösten syntymiseen ja sisältöön. Luvun viimeisenä alalukuna on lyhyt historiallinen katsaus järjestyksenvalvontaa koskevan lain-säädännön syntymisestä ja kehityksestä Suomessa. Kolmannessa luvussa tarkastellaan perustuslain asettamia vaatimuksia julkisen vallan käytön, vapausoikeuksista erityisesti oikeus henkilökohtaiseen turvallisuuteen -perusoikeuden ja hyvän hallinnon periaatteiden osalta.

Luvussa neljä esitellään poliisin ja järjestyksenvalvojan toimivallan perusta ja peruselementit, joista toimivalta rakentuu, sekä toimivaltaa rajoittavat tekijät. Osittain lähdeaineistosta johtuen luvussa painottuvat järjestyksenvalvojaksi hyväksyminen ja voimakeinojen käytön käsittely. Voimakeinojen käyttö liittyy myös oleellisesti perustuslaillisiin näkököhtiin julkisen vallan käytöstä ja vapausoikeuksiin puuttumisesta, mikä puoltaa voimakeinojen käytön laajaa osuutta toimivaltaa käsittelevässä luvussa. Poliisin ja järjestyksenvalvojan velvollisuuksien ja vastuun muodostumista tarkastellaan luvussa viisi.

Johtopäätöksissä pyritään tekemään yhteenveto luvuissa kolme, neljä ja viisi esitellyistä näkökohdista sekä vertailemaan poliisin ja järjestyksenvalvojan toimivaltaa ja velvelli-

³⁶ Husa 1995: 236–237.

suuksia yleisötilaisuuksissa. Lisäksi luvussa esitetään tutkimusaineiston perusteella tehtyjä johtopäätöksiä voimassa olevan lainsäädännön epäjohtonmukaisuuksista ja tarkemman sääntelyn tarpeista. Viimeisessä alaluvussa on esitetty joitakin tämän tutkimuksen perusteella syntyneitä ajatuksia mahdollisista julkisoikeudellisesti kiinnostavista tutkimusteemoista.

2. YLEISÖTILAISUUDEN JÄRJESTYSTÄ JA TURVALLISUUTTA KOSKEVA SÄÄNTELY

Yleisötilaisuuksissa poliisin ja järjestyksenvalvojan tehtävät liittyvät järjestyksen ja turvallisuuden³⁷ edistämiseen ja ylläpitämiseen. Järjestys ja turvallisuus on erotettava käsiteparista yleinen järjestys ja turvallisuus. Järjestystä ja turvallisuutta voi edistää ja ylläpitää kuka tahansa yksityinen tai julkinen taho. Yleisötilaisuuteen asetetulla järjestyksenvalvojalla on laissa säädetty tehtävä ylläpitää järjestystä ja turvallisuutta toimialueellaan (JVL 2 §). Kyseessä on silloin lähinnä yksityisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen.

Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen sen sijaan on viranomaistehtävä ja kuuluu poliisille (PoL 1 §). Tosiasiassa yksityisen turvallisuusalan toiminta saattaa Helmin mukaan ulottua myös yleisen järjestyksen ja turvallisuuden suojaamiseen. Hänen mukaansa yksityiset palvelut täydentävät poliisin ja muiden turvallisuusviranomaisten turvallisuuspalveluja yksityisluonteisten tilojen ja yleisten paikkojen järjestyksen ja turvallisuuden raja-alueilla. Tätä on Helmisen mielestä pidettävä käytännössä välttämättömänä viranomaisresurssien rajallisuuden vuoksi.³⁸ Järjestyksenvalvojan toiminta yksityisen ja julkisen tilan tai paikan raja-alueella on mahdollista kokoontumislain 18 §:n nojalla. Sen mukaan järjestyksenvalvoja voidaan asettaa myös yleisötilaisuuden järjestämiseksi tarvittaville paikoitusalueille ja niille johtaville sisääntuloväylille sekä muille vastaaville tilaisuuden järjestämiseen liittyville alueille. Järjestyksenvalvojan toimialuetta ei tule kuitenkaan asettaa laajemmaksi kuin on välttämättä tarpeen. Yksityinen toimija kuten esimerkiksi vartiointiliike ei kuitenkaan saa vastaanottaa toimeksiantoja, jossa se sitoutuisi ylläpitämään yleistä järjestystä ja turvallisuutta (L yksityisistä turvallisuuspalveluista 9 §).

³⁷ Tässä yhteydessä turvallisuudella tarkoitetaan sellaista kokonaisvaltaista fyysistä ja psyykkistä turvallisuutta, ettei kenellekään aiheudu loukkaantumista tai vammautumista eikä kenenkään psyykkistä tasapainoa horjuteta tarpeettomasti. Toiminta on turvallista silloin, kun siihen liittyvät riskit (vaarallisen tapahtuman todennäköisyys ja seurausten vakavuus) ovat hyväksyttäviä. (Kuluttajaviraston ohjeet ohjelmanpalvelujen turvallisuuden edistämiseksi 2003: 4.)

³⁸ Helminen 2006: 70.

Yleinen järjestys ja turvallisuus muodostuu kahdesta osatekijästä: 1) yleinen järjestys ja 2) turvallisuus. ”Yleinen” määrittää vain järjestystä. Turvallisuus käsittää sekä yleisen että yksityisen turvallisuuden. Kyseessä on ns. joustava oikeusnormi, jolle on käytännössä annettava käsitesisältö arvottamalla.³⁹ HE:ssä poliisilaiksi todetaan, että yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen on katsottu kuuluvan kaiken sellaisen poliisitoiminnan, jonka tarkoituksena on luoda ja ylläpitää turvallista ja viihtyisää elin- ja toimintaympäristöä yhteiskunnan jäsenille, torjua ja estää ennakolta oikeudenloukkauksia ja häiriöitä sekä poistaa tapahtuneet häiriöt sekä selvittää tapahtuneet oikeudenloukkaukset⁴⁰.

Yleisellä järjestyksellä tarkoitetaan ennen kaikkea normaalin tilan säilymistä yleisillä paikoilla. Normaali, rauhallinen tila mahdollistaa ihmisten välisen tavanomaisen kanssakäymisen. Siihen kuuluu erityisesti se, ettei kukaan häiritse rauhaa rangaistavalla teolla eli rikoksella⁴¹. Normaaliuteen kuuluu myös säädyllisyys ja hyvien tapojen mukaisuus. Turvallisuuden ylläpitäminen tarkoittaa toisaalta valtion ja yhteiskunnan turvallisuutta uhkaavien tekojen estämistä ja toisaalta yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksien suojaamista, jolloin on erityisesti huolehdittava perus- ja ihmisoikeuksien suojelemisesta. Turvallisuuden ylläpitäminen koskee sekä tahallisten rangaistavien tekojen estämistä että tuottamuksellisia ja jopa tuottamuksesta riippumattomia menettelyjä, jotka uhkaavat yhteiskunnan, yksilön tai yhteisöjen suojattavia etuuksia. Menettelyn ei tarvitse silloin olla konkreettisesti tilanteessa rangaistava.⁴²

Yleisötilaisuuksissa toteutuu mm. yksilön perusoikeus kokoontumisvapauteen. Suomeakin velvoittavissa kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa korostuu kokoontumisvapauden rauhanomainen luonne ja oikeus turvallisuuteen. Siksi yleisötilaisuuden järjestyksen ja turvallisuuden sääntelyä tulee tarkastella läheisessä yhteydessä kokoontumisvapauden toteutumiseen ja sen rajoituksiin.

³⁹ Helminen, Kuusimäki & Salminen 1999: 19–20.

⁴⁰ HE 57/1994 vp s. 32.

⁴¹ Rikoksella tarkoitetaan tässä yhteydessä järjestyslaissa rangaistavaksi säädettyjä järjestysrikkomuksia (JärjL 16 §) ja rikoslaissa rangaistavaksi säädettyjä rikoksia yleistä järjestystä vastaan (RL 17:1–6, 13a).

⁴² Helminen, Kuusimäki & Salminen 1999: 20, 22.

2.1. Kansainväliset sopimusvelvoitteet

Yhdistyneiden Kansakuntien yleiskokouksen hyväksymän kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 21 artiklan mukaan sopimusvaltiot tunnustavat oikeuden kokoontua rauhanomaisesti. Kokoontumisvapauden rajoitusten tulee perustua lakiin sekä olla välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa kansallisen tai yleisen turvallisuuden tahi yleisen järjestyksen ("ordre public") takia taikka terveydenhoidon tai moraalien tai muiden oikeuksien ja vapauksien suojelemiseksi. (SopS 8/1976.)

Kokoontumisvapauden käytöllä on yhteyksiä myös diplomaattisia suhteita ja konsulisuh-teita koskeviin Wienin yleissopimukseen (SopS 4/1970 ja SopS 50/1980). Näiden sopimus-ten mukaan vastaanottajavaltion on estettävä toisen sopimusvaltion edustuston rauhan häi-ritseminen tai sen arvovallan vahingoittaminen. Kokoontumisen kannalta keskeisiä sään-nöksiä sisältyy myös kansainvälisiä konferensseja ja erityisedustustoja koskevistä erioike-uksista ja vapauksista annettuun lakiin (SopS 37/1973), jonka 4 §:n mukaan kansainvälisten konferenssien järjestämisalueille pääsyä ilman lupaa sekä liikkumista konferenssitulojen välittömässä läheisyydessä voidaan tarvittaessa rajoittaa.

Lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen (SopS 60/1991) 15 artiklassa tunnustetaan lapsen oikeus rauhanomaiseen kokoontumiseen. Erilaisten urheilutilaisuuksien järjestämistä koskee eurooppalainen yleissopimus katsojien väkivallasta ja epäsopivasta käyttäytymi-sestä urheilutilaisuuksissa ja erityisesti jalkapallo-otteluissa (SopS 9/1987). Sopimuksessa säännellään toimenpiteistä yleisöväkivallan ehkäisemiseksi.

2.2. Eurooppaoikeus

Eurooppaoikeus-termiä käytetään sekä suppeassa että laajassa merkityksessä. Suppea käyttöyhteys koskee EU-oikeutta tai toisinaan vain unionin ensimmäisen pilarin (yhteisöpilari) alaista oikeutta. Euroopan unionin rakenteen valossa termillä EU-oikeus tarkoitetaan laajassa merkityksessä unionin kaikkien kolmen pilarin alaista oikeusnormistoa. Suppeassa merkityksessä termillä viitataan vain unionin yhteisöpilarin alaiseen oikeuteen, josta on käytetty ennen Euroopan unionin perustamista vakiintuneesti nimitystä EY-oikeus, yhteisöoikeus tai yhteisön oikeus. Nykyään termin EU-oikeus käyttö EY-oikeuden sijaan on tullut yhä yleisemmäksi. Suppeimmassa merkityksessä eurooppaoikeus on siis synonyymi termille EY-oikeus. Laajassa merkitysyhteydessä eurooppaoikeudella tarkoitetaan paitsi Euroopan unionin oikeutta myös Euroopan neuvoston piirissä syntyneitä normistoa, joka sisältää pääasiassa ihmisoikeuksia tavalla taikka toisella suojaavia sopimuksia tai muita asiakirjoja. Laajassa merkityksessä eurooppaoikeus muodostuu siis kahdesta perusosasta: EU-oikeudesta ja Euroopan neuvoston alaisesta oikeudesta. Lisäksi eurooppaoikeuden kannalta merkityksellistä normistoa ovat Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestön piirissä eri aikoina syntyneet asiakirjat.⁴³

Tärkein ja tunnetuin Euroopan neuvostossa syntyneistä sopimuksista on Euroopan yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi eli Euroopan ihmisoikeussopimus. Siinä on määritelty eurooppalainen ihmisoikeuksien suojan vähimmäistaso. Suomi liittyi Euroopan neuvostoon vuonna 1989 ja Euroopan ihmisoikeussopimukseen vuonna 1990. Strasbourgissa istuvalla Euroopan ihmisoikeustuomioistuimella on valta antaa tuomioita jäsenvaltioissa tapahtuneista ihmisoikeusloukkauksista.⁴⁴

Jokaisen oikeus vapauteen ja henkilökohtaiseen turvallisuuteen sisältyy Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklaan, johon sisältyvän lausekkeen mukaan keneltäkään ei saa riistää hänen vapauttaan muuten kuin lain määräämässä järjestyksessä. Euroopan ihmisoikeusso-

⁴³ Mäenpää 2001: 8–10; Ojanen 2006: 4, 6.

⁴⁴ Ojanen 2006: 6–7.

pimus turvaa 11 artiklassaan jokaiselle rauhanomaisen kokoontumisvapauden. Kokoontumisvapauden rajoitusten on perustettava lakiin. (SopS 19/1990.) Sopimuksen 11 artiklan tulkintakäytännön mukaan valtiolla on katsottu olevan positiivinen velvoite suojella kokoontumisvapauden käyttöä ulkopuoliselta häirinnältä⁴⁵, mikä ajatus sisältyy myös Suomen perustuslain 22 §:än.

Euroopan unionin perusoikeuskirja allekirjoitettiin Nizzassa Eurooppa-neuvostossa 7.12.2000. Perusoikeuskirjan teksti julkaistiin Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä juhlallisena julistuksena 18.12.2000. Perusoikeuskirjassa on ensimmäistä kertaa unionin historiassa koottu yhteen asiakirjaan Euroopan unionin kansalaisten ja muiden unionin alueella asuvien henkilöiden vapausoikeudet sekä poliittiset, taloudelliset ja sosiaaliset oikeudet. Perusoikeuskirjan tavoitteena on saada perusoikeudet osaksi yhteisön lainsäädäntötyötä ja sitoa toimielimet noudattamaan niitä poliittisena ohjenuorana. Samalla tavalla se sitoo myös jäsenvaltioita niiden soveltaessa unionin oikeutta.⁴⁶ Perusoikeuskirjan 6 artiklassa todetaan, että jokaisella on oikeus vapauteen ja henkilökohtaiseen turvallisuuteen. 12 artikla takaa jokaiselle oikeuden rauhanomaiseen kokoontumisvapauteen ja yhdistymisvapauteen kaikilla tasoilla erityisesti poliittisessa, ammattiyhdistys- ja yhteiskunnallisessa toiminnassa.⁴⁷

Euroopan unionin uudistussopimus eli Lissabonin sopimus allekirjoitettiin 13.12.2007. Tavoitteena on, että sopimus astuu voimaan 1.1.2009. Sopimuksessa esitetään muutettavaksi Euroopan yhteisöstä tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 6 artikla siten, että unioni tunnustaa Euroopan unionin perusoikeuskirjassa mainitut oikeudet, vapaudet ja periaatteet ja että unioni liittyy Euroopan perusoikeuskirjaan.⁴⁸ Perusoikeuskirjasta tulee siten oikeudellisesti sitova.

⁴⁵ EIT tapaus Plattform "Ärzte for das Leben" (21.6.1988 A 139)

⁴⁶ Nieminen 2001: IX–X.

⁴⁷ EYVL N:o C 364, 18.12.2000, s. 1.

⁴⁸ EYVL N:o C 306, 17.12.2007, s. 10, 13.

2.3. Kansallinen sääntely

Oikeus vapautteen ja henkilökohtaiseen turvallisuuteen kuuluu Suomen perustuslaissa säädettyihin perusoikeuksiin (PL 7.1 §). Kokoon-tumislaki velvoittaa yleisötilaisuuden järjestäjän vastaamaan tilaisuuden järjestyksestä ja turvallisuudesta. Poliisin tehtävänä on valvoa, että tapahtuman järjestäjä huolehtii velvollisuuksistaan, ja turvata kokoon-tumisvapauden käyttämistä (KokL 19 §).

Perustuslain perusoikeuksia käsittelevässä luvussa on säädetty jokaisen oikeudesta lupaa hankkimatta järjestää kokouksia ja mielenosoituksia sekä osallistua niihin (PL 13.1 §). Esitysten järjestäminen yleisellä paikalla on kielletty, jos se on lainvastaista taikka siitä aiheutuu vaaraa terveydelle, vahinkoa omaisuudelle tai huomattavaa häiriötä yleiselle järjestykselle. Esitysten järjestäminen järjestyslain säännösten vastaisesti on sakolla rangaistava järjestyksirikkomus. (JärjL 7.3 §, 16 §.) Perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota lausunnossaan, että kiello kohdistuu toimintaan, joka nauttii perustuslain 12.1 §:n mukaista sananvapauden suojaa⁴⁹. Sananvapaus-perusoikeuden kannalta säännöstä on hallintovaliokunnan esityksestä täsmennetty luonnehtimalla esitysten laatua ja rajaamalla kiellon alaa suhteessa muuhun lainsäädäntöön. Näin on haluttu osoittaa, ettei järjestyslain 7.3 §:ä sovelleta sananvapauden kannalta tärkeisiin yleisiin kokouksiin ja yleisötilaisuuksiin vaan esimerkiksi pienimuotoisiin akrobaatti- ja musiikkiesityksiin. Samalla perusteita on yhdenmukaistettu kokoon-tumislain 15 §:n kanssa.⁵⁰

Yleisötilaisuuden järjestäjän on hankittava järjestämispaikan omistajan tai haltijan suostumus paikan käyttämiseen tilaisuutta varten⁵¹. Suostumuksen hankkimistavasta ja muodosta

⁴⁹ PeVL 20/2002 vp s. 6.

⁵⁰ HaVM 28/2002 vp s. 9.

⁵¹ Vaikka tilaisuuden järjestäjä on ensisijaisesti vastuussa, että asianmukaiset luvat on saatu, on ymmärrettävää, että hän ei voi aina tietää kaikista tarvittavista luvista tai rajoituksista. Tällöin korostuu viranomaisen velvollisuus lupien myöntämisen yhteydessä hyvän hallinnon periaatteisiin kuuluvien neuvonta- ja palveluvollisuuksien mukaisesti mahdollisuuksien mukaan ottaa selvää ja tiedottaa, mitä muita edellytyksiä tilaisuuden järjestämiselle saatetaan asettaa. (AOA 1.4.2003.)

ei ole erityisiä säännöksiä, koska sen voidaan katsoa kuuluva sopimusvapauden piiriin⁵². Lisäksi järjestäjän on tehtävä tilaisuudesta järjestämispaikan poliisille kirjallinen ilmoitus⁵³ vähintään viisi vuorokautta ennen tilaisuuden alkamista. Ilmoituksen tulee sisältää tiedot tilaisuuden järjestäjästä, tarkoituksesta, paikasta tai reitistä, alkamis- ja arvioitu päättymisaika, järjestäjän asettamat järjestyksenvalvojat sekä tilaisuudessa käytettävät rakennelmat ja muut erityisvälineet. Poliisi voi tarvittaessa vaatia selvitystä myös muista tilaisuuden järjestämiseen liittyvistä seikoista. Ilmoitusta ei tarvitse kuitenkaan tehdä sellaisesta yleisötilaisuudesta, joka osanottajien vähäisen määrän, tilaisuuden luonteen tai järjestämispaikan vuoksi ei edellytä toimenpiteitä järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi tai sivullisille ja ympäristölle aiheutuvan haitan estämiseksi taikka erityisiä liikennejärjestelyjä. (KokL 8 §, 13–14 §.) Ilmoitusta ei siis tarvitse tehdä sisätiloissa vakituisesti järjestettävistä elokuva-, teatteri- ja oopperanäytöksistä tai näyttelyistä sekä sellaisista konserteista, joissa ei tarvita järjestyksenvalvojia, koska poliisilla ei ole tarvetta ohjata niiden järjestämistä⁵⁴. Samalla kun poliisi antaa asiasta päätöksen ja luvan, järjestyksenvalvojiksi aiottujen henkilöiden taustat tarkistetaan⁵⁵.

Perustuslain 15.1 §:n mukaan jokaisen omaisuus on turvattu. Pelastuslaki velvoittaa varautumaan henkilöiden, omaisuuden ja ympäristön suojaamiseen vaaratilanteissa ja varautumaan sellaisiin pelastustoimenpiteisiin, joihin omatoimisesti kykenee. Lisäksi laissa määrätään, että valtioneuvoston asetuksessa tarkemmin määriteltävään rakennukseen tai muihin kohteeseen, jossa henkilö- ja paloturvallisuudelle tai ympäristölle aiheutuvan vaaran taikka mahdollisen onnettomuuden aiheuttamien vahinkojen voidaan arvioida olevan vakavat, on laadittava pelastussuunnitelma. (PelastusL 8 §, 9.3 §.) Velvollisuudesta laatia pe-

⁵² Järjestyksenvalvojan peruskoulutus: luku 4, s. 2.

⁵³ Hallintovaliokunnan (HaVM 29/1998 vp. s. 5) mukaan poliisi olisi velvoitettava kokoontumislain 14 §:ssä toimittamaan ilmoitus välittömästi kunnan pelastusviranomaiselle, jonka olisi annettava tarvittaessa poliisille lausunto yleisötilaisuuden vaaroista pelastustoimen näkökulmasta. Perustuslakivaliokunnan mietinnön mukaan viranomaisten keskinäisestä ilmoitus- ja lausuntomenettelystä ei kuitenkaan ole tarpeen säätää lain tasolla. (PeVM 13/1998 vp. s. 5.)

⁵⁴ HE 145/1998 vp s. 10.

⁵⁵ Arvonon 2004: 30.

lastussuunnitelma ja pelastussuunnitelman sisällöstä on säädetty tarkemmin valtioneuvoston asetuksella pelastustoimesta (4.9.2003/787).

Muun urheilu- tai kokoontumispaikan kuin ulkoilulaissa tarkoitetun asuntovaunualueen tai vastaavan alueen (UikL 18 §) sekä katsomon, yleisöteltan tai vastaavan perustaminen tai rakentaminen (yleisörakennelma) taikka esiintymislavan rakentaminen edellyttää toimenpideluvan hakemista rakennusvalvontaviranomaiselta, ellei kunta ole omassa rakennusjärjestyksessään päättänyt, että asiassa tehtävä kirjallinen ilmoitus riittää (MRA 62 §). Mikäli kiinteä rakennus tai sen osa halutaan muuttaa aiemmasta käyttötarkoituksesta poiketen kokoontumistilaksi (rakennus tai sen osa, jota käytetään yleisötilaisuuksien järjestämiseen) (PelastusA 9.1, 4 §), siihen on haettava rakennusvalvontaviranomaisen lupa, jossa viranomainen ottaa kantaa rakennuksen tai sen osan soveltuvuuteen kokoontumistilaksi mm. turvallisuuden kannalta (MRL 125 §, MRA 54 §).

2.4. Järjestyksenvalvontaa koskeva sääntely Suomessa

Järjestyksenvalvonnan juuret ulottuvat Suomessa vuoteen 1930, jolloin laissa huvitilaisuuksien järjestysmiehistä (5.5.1930/169) mainittiin sana järjestysmies ensimmäisen kerran. Yleisten kokousten järjestysmiehistä annetun asetuksen (8.6.1933/190) mukaan yleisten kokousten järjestysmiehistä oli vastaavasti voimassa, mitä huvitilaisuuksien järjestysmiehistä sekä heidän asettamisestaan, tehtävistään ja valtuuksistaan säädettiin.

Huvilain (9.8.1968/482) 10 §:n mukaan huvilaissa tarkoitettuihin tilaisuuksiin voitiin asettaa yksi tai useampia järjestysmiehiä. Järjestysmies oli velvollinen laissa ja asetuksessa annettuja säännöksiä sekä poliisin niihin perustuvia ohjeita noudattaen toimimaan järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi sekä rikoksen ehkäisemiseksi julkisessa huvitilaisuudessa ja sen toimeenpanopaikan välittömässä läheisyydessä. Poliisin ja järjestysmiehen toimivaltuuksista henkilön poistamiseen ja kiinniottoon huvitilaisuudessa ja sen toimeenpanopaikan välittömässä läheisyydessä säädettiin yhtäläisesti (HuviL 11.1 §). Järjestysmiehestä säädet-

tiin lisäksi, että hänen oli luovutettava poistettu tai kiinniotettu henkilö välittömästi poliisin haltuun. Jos se ei ollut mahdollista, järjestysmiehellä oli oikeus pitää kiinniotettua tilapäisesti säilössä, kunnes tilaisuus oli päättynyt ja siihen kokoontuneet poistuneet toimeenpanopaikalta, enintään kuitenkin 6 tunnin ajan. (HuviL 11.2 §.) Sekä poliisille että järjestysmiehelle säädettiin esineiden ja päihdyttävien aineiden poisotto-oikeus sillä erotuksella, että järjestysmiehen oli luovutettava poisottamansa esineet ja aineet viipymättä poliisille (HuviL 8 §, 9 §, 11.3 §).

Ensimmäisen kerran järjestysmies-käsitteen sisällöstä säänneltiin huviasetuksessa (20.12.1968/687). Järjestysmiehen iäksi oli määritelty 20 vuotta ja järjestysmiehen hyväksytyi paikallinen poliisipäällikkö joko tilaisuutta varten, määräajaksi tai toistaiseksi. Poikkeustapauksissa järjestysmieheksi voitiin hyväksyä myös 18 vuotta täyttänyt henkilö holhoojan suostumuksella. Järjestysmiehellä tuli olla tehtäväänsä hoitaessaan sisäasiainministeriön vahvistama, julkisen huvitilaisuuden järjestysmiehen tunnusmerkistä annetussa, sisäasiainministeriön päätöksessä (105/1969) säädetty tunnusmerkki ja määräajaksi tai toistaiseksi hyväksytyllä järjestysmiehellä lisäksi sisäasiainministeriön vahvistamalle lomakkeelle kirjoitettu järjestysmieskortti. (HuviA 11.3 §.) Järjestysmiehen velvollisuutena oli viipymättä tai poliisipiirin päällikön määräämässä ajassa ilmoittaa poliisille julkisessa huvitilaisuudessa tapahtuneista henkilöiden poistamisista tai kiinniottamisista sekä sattuneista järjestyshäiriöistä (HuviA 12 §).

2000-luvulle tultaessa säädettiin useita lakeja, joissa määrättiin aiempaa yksityiskohtaisemmin järjestyksenvalvojan oikeuksista ja velvollisuuksista sekä tehtävissä vaadittavasta osaamisesta. Järjestyksenvalvojalta sekä järjestyksenvalvojakouluttajilta edellytetään laissa säädetyn koulutuksen suorittamista. Järjestyksenvalvonnan tiukempi sääntely on yhä enenevässä määrin johtamassa järjestyksenvalvontatyön ammattimaistumiseen yksityisten turvallisuuspalveluja tarjoavien yritysten liiketoiminnaksi.

Laki järjestyksenvalvojista (22.4.1999/533) oli ensimmäinen laki, jossa säädettiin erityisesti järjestyksenvalvontatyötehtävissä toimivien henkilöiden oikeuksista ja velvollisuuksista sekä toiminnassa noudatettavista periaatteista (JVL 2–8 §). Laissa säädettiin myös mm.

järjestyksenvalvojakoulutuksesta ja voimakeinojen käytöstä. Järjestyksenvalvojan kotikunnan paikallispoliisi voi hyväksyä järjestyksenvalvojaksi 18 vuotta täyttäneen tehtävään sopivan henkilön enintään viideksi vuodeksi kerrallaan. (JVL 9–10 §.)

Vuonna 2003 voimaan tullut järjestyslaki antoi mahdollisuuden asettaa järjestyksenvalvoja julkisiin liikennevälineisiin, liikenneasemille sekä kauppakeskuksiin. Tällaisia järjestyksenvalvontatehtäviin liittyviä toimeksiantoja saa vastaanottaa ja suorittaa ainoastaan yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 3.1 §:ssä tarkoitettu vartioimisliike ja sen palveluksessa oleva järjestyksenvalvoja, jolla on voimassa olevan järjestyksenvalvojaksi hyväksymisen lisäksi hyväksyntä myös vartijaksi. (JärjL 22.1 §, 23.1 §.)

Lain joukkoliikenteen tarkastusmaksusta annetun lain muuttamisesta (23.11.2007/1053) 6a §:ssä säädetään, että matkalipun tarkastuksessa voi olla apuna tarkastusmaksun perimisoikeuden saaneen julkisyhteisön tai viranomaisen toimeksiannosta järjestyksenvalvoja, joka on järjestyslain mukaisesti asetettu liikenneasemalle tai joukkoliikenteen kulkuneuvoon ylläpitämään järjestystä ja turvallisuutta. Matkalippujen tarkastajana toimivalla järjestyksenvalvojalla tulee olla soveltuvin osin suoritettuna liikenne- ja viestintäministeriön asetuksella tarkemmin säädetty koulutus.

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi järjestyksenvalvojista annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (265/2004 vp.) johti kolmen 1.3.2007 voimaan tulleen lakimuutoksen säätämiseen. Järjestyksenvalvojista annettuun lakiin sisältyvistä asioista säädettiin yksityiskohtaisemmin ja uusia säännöksiä lisättiin käytännössä ilmenneiden toiminnallisten tarpeiden vuoksi (mm. voimankäyttövälineet, niiden kantaminen ja viranomaisvalvonta). Järjestyksenvalvojan ammattitaidon säilymisestä haluttiin varmistua edellyttämällä sisäasiainministeriön määrittämän järjestyksenvalvojan kertauskurssin suorittamista ja järjestyksenvalvojakouluttajana toimimiselle säädettiin ammattitaitovaatimus. Hallituksen esityksen mukaan järjestyksenvalvoja, joilla ei ole järjestyksenvalvojan peruskoulutusta, voitaisiin asettaa yksittäisen tilaisuuden ohella myös saman järjestäjän samassa paikassa järjestämiin saman luonteisiin tilaisuuksiin enintään kuudeksi kuukaudeksi kalenterivuoden aikana. Tarkoitus oli helpottaa hallinnollista menettelyä, joka aiemmin edellytti tilaisuuden

järjestäjän hakemaan poliisilta hyväksymisen samalle kouluttamattomalle henkilölle jokaiseen tilaisuuteen erikseen.⁵⁶ Sekä perustuslakivaliokunta että hallintovaliokunta pitivät kuitenkin kouluttamattoman henkilön hyväksymistä järjestyksenvalvojaksi kuudeksi kuukaudeksi liian pitkänä aikana⁵⁷. Lakiin määräajaksi tuli enintään neljä kuukautta (JVL 2.2 a §).

Yksityisistä turvallisuuspalveluista annettuun lain muutoksista keskeisin oli vartijan voimankäytösäännöksen muuttaminen siten, että se vastaa pakkokeinolaissa säädettyä jokamiehen kiinniotto-oikeuden⁵⁸ käyttämiseen liittyvää säännöstä. Kokoontumislakiin sisältyvää järjestyksenvalvojien asettamista mahdollistavaa säännöstä muutettiin siten, että järjestyksenvalvoja voidaan asettaa myös yleisötilaisuuden välittömään läheisyyteen ylläpitämään tilaisuuden järjestystä ja turvallisuutta.⁵⁹

⁵⁶ HE 265/2004 vp s. 1.

⁵⁷ PeVL 10/2006 vp s. 2; HaVM 22/2006 vp s. 4.

⁵⁸ Jokainen saa ottaa kiinni verekseltään tai pakenemasta tavatun rikoksentekijän, jos rikkomuksesta saattaa seurata vankeutta tai rikos on lievä pahoinpitely, näpistys, lievä kavallus, lievä luvaton käyttö, lievä vahingonteko tai lievä petos. Kiinni otettu on viipymättä luovutettava poliisimiehelle. Jos kiinniotettava tekee vastarintaa tai pakenee, kiinniottaja saa käyttää sellaisia kiinniottamisen toimittamiseksi tarpeellisia voimakeinoja, joita voidaan pitää kokonaisuutena arvioiden puolustettavina. (PKL 1:1, RL 4:5.)

⁵⁹ HE 265/2004 vp s. 1.

3. KESKEISIMMÄT JULKISEN VALLAN KÄYTTÄJÄÄ SITOVAT VELVOITTEET YLEISÖTILAISUUKSISSA

Perustuslain 22 §:ssä on määrätty julkiselle vallalle velvollisuus turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Perusoikeuksien toteutumisen kannalta ei ole riittävää, että julkinen valta pidättäytyy puuttumasta perusoikeuksiin. Julkisen vallan on suojattava perusoikeuksia myös toisten yksityisten taholta tulevilta loukkauksilta.⁶⁰

Perusoikeudet eivät ole sillä tavoin ehdottomia, ettei niitä saisi missään laajuudessa eikä millään edellytyksellä rajoittaa tai niistä poiketa. Suomen valtiosääntöoikeudessa erotetaan toisistaan perusoikeuksien rajoittaminen tavallisella lailla, tilapäinen perusoikeuspoikkeus perustuslain 23 §:ssä säännellyissä poikkeusoloissa ja perusoikeuspoikkeus poikkeuslain säätämisyjärjestyksessä.⁶¹ Yleisötilaisuuksiin liittyvät perusoikeuksien rajoitukset on säädetty tavallisilla laeilla, jotka sääntelevät kokoontumista, yleistä järjestystä ja turvallisuutta sekä poliisin ja järjestyksenvalvojan toimivaltaa ja velvollisuuksia. Perusoikeusrajoitukset yleisötilaisuuden aikana kohdistuvat lähinnä yksilön vapausoikeuksiin. Poliisin toimivaltaan kuuluva yleisötilaisuutta edeltävä ohjeiden ja määräysten antaminen saattaa sivuta lisäksi myös kokoontumis- ja sananvapautta.

Perustuslaki ei sisällä yleistä säännöstä edellytyksistä, joita perusoikeuksia rajoitettaessa on noudatettava. Perustuslakivaliokunnan käytännössä ja oikeuskirjallisuudessa yleiset perusoikeuksien rajoitusedellytykset on tiivistetty seitsemäksi vaatimukseksi, joiden kaikkien on täytyttävä: lailla säätämisen vaatimus, täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus⁶², hyväksyttävyyden vaatimus⁶³, ydinalueen koskemattomuuden vaatimus⁶⁴, suhteellisuusvaati-

⁶⁰ Ojanen 2003: 49.

⁶¹ Ojanen 2003: 50–51.

⁶² Rajoituksen olennainen sisältö ilmenee suoraan lain säännöksestä ja säännöksestä ilmenee rajoituksen laajuus ja täsmälliset edellytykset (Ojanen 2003: 53).

⁶³ Hyväksyttävyyden arviointiin liittyy, voidaanko rajoitus kytkeä johonkin toiseen perusoikeuteen, ja yleinen yhteiskunnallinen hyväksyttävyyden vaatimus (PeVL 9/2002 vp s. 2; PeVL 24/2002 vp s.2).

⁶⁴ Perusoikeutta ei saa tehdä tyhjäksi rajoittamisella (Ojanen 2003: 41).

mus⁶⁵, oikeusturvavaatimus ja ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisen vaatimus.⁶⁶ Ihmisoikeussopimukset asettavat vähimmäistason perusoikeuksien rajoitusten hyväksyttävyydelle. Hyväksyttäviä perusoikeuksien rajoitusperusteita voivat olla korkeintaan vain ne, jotka ovat ihmisoikeussopimuksen asianomaisesta oikeudesta määräävän artiklan mukaan hyväksyttäviä rajoitusperusteita.⁶⁷

Perustuslakiin ei sisälly säännöstä perusoikeuksien keskinäisestä hierarkiasta tai etusijajärjestyksestä ristiriitatilanteissa. Suomalaisessa perusoikeusajattelussa perusoikeuksien välisiä ristiriitatilanteita ja jännitteitä ratkotaan kahdella tavalla, joita voidaan soveltaa myöskin yhtä aikaa. Ensiksi kullakin perusoikeudella ajatellaan olevan tietty ydinsisältö ja sen lisäksi jokin tietty reuna-alue, jossa perusoikeuteen voidaan puuttua enemmän ja syvemmin kuin ydinalueella⁶⁸. Toisessa ratkaisumallissa oikeusnormit jaetaan periaatteisiin ja sääntöihin. Periaatteita yritetään toteuttaa niin pitkälle kuin se on oikeudellisesti ja tosiasiallisesti mahdollista. Säännöille on tunnusomaista joko-tai-luonteisuus. Sääntöjen jännitetilanteissa on olennaista sääntöjen soveltamisalojen tarkka määrittely, jonka lopputuloksena on usein, että vain toinen sääntö todetaan soveltamiskelpoiseksi.⁶⁹ Yleisötilaisuuksissa jako periaatteisiin ja sääntöihin liittyy erityisesti vapausoikeuksien välisiin ristiriitatilanteisiin. Oikeus henkilökohtaiseen turvallisuuteen näyttää saaneen periaatteen aseman ja muita vapausoikeuksia sovelletaan sääntöinä (ks. tarkemmin luku 3.2.).

Perusoikeudet vaikuttavat erityisesti yksityisen ja julkisen vallan välisessä suhteessa eli ns. vertikaalisuhteessa, mutta perusoikeuksien horisontaalivaikutus eli yksityisten oikeussubjektien välisessä oikeussuhteessa ilmenevä oikeusvaikutus ei ole poissuljettu. Perusoikeuksien horisontaalivaikutus voi olla joko välitöntä tai välillistä. Kun perusoikeussäännöksessä säädetään, että asiasta säädetään tarkemmin lailla, perusoikeussäännöksen vaikutus on vä-

⁶⁵ Rajoitus ei saa mennä pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon rajoituksen taustalla oleva yhteiskunnallisen intressin painavuus suhteessa oikeushyvään (PeVM 25/1994 vp s. 5.).

⁶⁶ PeVM 25/1994 vp s. 5.

⁶⁷ Ojanen 2001: 43.

⁶⁸ Toimivaltuuksia, jotka puuttuvat perusoikeuden ydinalueeseen olennaisesti ja syvällisesti, on oikeudellisesti yhteyksissä luonnehdittu perusoikeusheriksi (Keravuori–Rusanen 2008: 434).

⁶⁹ Ojanen 2003: 65–67.

lillinen eikä siihen voi suoraan vedota⁷⁰. Välillisessä horisontaalivaikutuksessa perusoikeuksien vaikutus yksityisten keskinäissuhteisiin välittyy perustuslakia alemmanasteisten normien kautta. Kun vaikutus on välitön, yksityinen voi vedota suoraan perusoikeussäännökseen toista yksityistä vastaan esitettävälle oikeusvaateelle.⁷¹

Koska poliisi ja järjestyksenvalvoja edustavat yleisötilaisuuksissa julkista valtaa, heidän ja yleisötilaisuuteen osallistujien välisessä suhteessa perusoikeudet vaikuttavat vertikaalisesti. Yksilö voi vedota suoraan perustuslaissa säädettyihin oikeuksiinsa mutta perusoikeudet vaikuttavat myös poliisin ja järjestyksenvalvojan tosiasiallista toimintaa yleisötilaisuuksissa sääntelevien poliisilain, järjestyksenvalvojista annetun lain ja hallintolain sekä yleisötilaisuuksia sääntelevien kokoontumislain ja järjestyslain säännösten kautta. Horisontaalisissa yksityisten välisissä suhteissa perusoikeuksien vaikutus voi yleisötilaisuuksissa olla sekä välillistä että välitöntä. Vapausoikeuksiin luettaviin oikeuksiin henkilökohtaisesta koskemattomuudesta ja vapaudesta sekä liikkumisvapaudesta sisältyvät perustuslain säännökset, jotka edellyttävät laintasoista säädöstä perusoikeuden rajoittamiseksi. Mainitut perusoikeudet vaikuttavat siten välillisesti yksityisten välisissä suhteissa.

3.1. Julkisen hallintotehtävän antaminen yksityiselle ja voimakeinojen käyttö

Perustuslakivaliokunnassa otettiin 1980-luvun puolivälissä tulkinnalliseksi lähtökohdaksi ns. valtiosääntöoikeudellinen virkamieshallintoperiaate. Sen tarkoituksena oli turvata julkisen vallan käyttöön liittyvä lainmukaisuus, puolueettomuus ja menettelyllinen johdonmukaisuus tietyin viranomaisasemaa ja virkasuhdetta koskevin muodollisin vaatimuksin. Vuonna 2000 voimaan tulleen perustuslain 124 §:ssä tulkintakannanotot vahvistettiin lainsäätäjää sitovina oikeussääntöinä. Virkamieshallintoperiaatetta ei kuitenkaan ole pidetty ehdottomana esteenä julkisen vallan käyttämistä sisältävien tehtävien antamiselle muille kuin virkamiehille. Edellytyksenä silloin perustuslakivaliokunnan mukaan on, että tehtävien

⁷⁰ Tuori 1999a: 667.

⁷¹ Ojanen 2003: 48–49.

hoitamisesta ja siinä noudatettavasta menettelystä on riittävän yksityiskohtaiset säännökset, oikeusturvanäkökohdat huomioidaan ja julkisen vallan käyttöön liittyviä tehtäviä hoitavat henkilöt kuuluvat rikosoikeudellisen virkavastuun piiriin.⁷²

Perustuslain 2.4 §:n mukaan kaiken julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Julkinen hallintotehtävä voidaan 124 §:n nojalla antaa muulle kuin viranomaiselle, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä⁷³ ei kuitenkaan voi antaa muulle kuin viranomaiselle⁷⁴. Kiellon pyrkimyksenä on pitää merkittävimmät viranomaistehtävät ja yksilön perustuslaillisen aseman kannalta olennaiset toimivaltuudet viranomaisorganisaatiolla. ”Merkittävä julkisen vallan käyttö” kuvaa vallankäytön intensiteettiä eli sen voimakkuutta ja välittömyyttä. Intensiteettiä arvioidaan erityisesti vallankäytön kohteen näkökulmasta. Määre omaksuttiin lainsäädäntöön perustuslakiuudistuksen yhteydessä.⁷⁵

Ennen perustuslakiuudistusta perustuslakivaliokunta oli omaksunut rajoituksista julkisen hallintotehtävän siirtämiseksi muulle kuin viranomaiselle suhteellisen vakiintuneen tulkintalinjan. Tehtäviä voitiin siirtää vain lailla tai lain nojalla. Toinen rajoitus koski voimakeinojen käyttöä, johon voitiin antaa yksityiselle oikeus vain poliisin tai muun viranomaisen tilapäisluonteiseksi avustamiseksi konkreettisen virkatehtävän hoitamisessa. Lisäksi edellytettiin, että voimakeinoja käytetään viranomaisen ohjauksessa.⁷⁶

⁷² Keravuori–Rusanen 2008: 12, 14, 90.

⁷³ Merkittävänä julkisen vallan käyttönä on pidettävä esimerkiksi itsenäiseen harkintaan perustuvaa oikeutta käyttää voimakeinoja tai muuten puuttua merkittäväällä tavalla yksilön perusoikeuksiin (HE 1/1998 vp s. 179).

⁷⁴ Antamalla välittömästi noudatettavan käskyn tai kiellon tai palauttamalla lainmukaisen tilan tarvittaessa puuttumalla voimakeinoin asianosaisen vapauteen tai omaisuuteen, viranomaisen käyttää välitöntä julkista valtaa, jota sanotaan myös tosiasialliseksi julkisen vallan käytöksi. Toimivalta tällaisen välittömän julkisen vallan käyttöön on yleensä määrätty poliisille mutta välitöntä julkisen vallan käyttöä voi sisältyä myös hallinnolliseen turvaamistoimenpiteeseen kuten esim. turvatarkastukseen. (Mäenpää 2003: 40.)

⁷⁵ Keravuori–Rusanen 2008: 413–414, 416.

⁷⁶ Tuori 1999c: 926.

Kun perustuslakivaliokunta hyväksyi järjestyksenvalvojen valtuuden tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä säädetyn lain nojalla puuttua perustuslain suojaa nauttiviin vapausoikeuksiin ja oikeuden itsenäiseen voimakeinojen käyttöön, valiokunta päätyi tietoisesti aikaisemmasta tulkintakäytännöstään poikkeavaan ratkaisuun⁷⁷. Asiasisällöllisesti järjestyksenvalvojan voimankäyttöoikeudet vastaavat poliisilain 27 §:ssä säädettyjä poliisimiehen voimankäyttöoikeuksia. Järjestyksenvalvojista annetun lain muista säännöksistä aiheutuu kuitenkin joitain rajoituksia valtuuksien tapauskohtaiselle käyttämiselle.⁷⁸

Julkisen vallan käytön systematiikan kannalta merkittävää on, millä edellytyksillä voimankäyttöoikeuksia voidaan antaa yksityiselle ja miten asiaa on oikeudellisesti argumentoitu lainsäädännössä. Perustuslakivaliokunnan käytännössä on seuraavia tulkintaa ohjaavia näkökohtia. Yksityisen oikeus voimankäyttöön on poikkeuksellinen järjestely ja yksityisellä on voimankäyttöön kuuluvissa tehtävissä vain viranomaistoimintaa avustava luonne. Järjestelyn on oltava välttämätön tehtävään liittyvän voimakkaan julkisen intressin turvaamiseksi tausta-ajatuksena useimmiten jonkin perusoikeuden suojaaminen voimankäyttöä sisältävällä toimenpiteellä. Lisäksi yksityisille voidaan antaa voimankäyttöoikeuksia rajoitetummin kuin virkamiehille. Esimerkiksi poliisivaltuuksiin rinnastettavien toimivaltuuksien antamista yksityiselle ei ole pidetty mahdollisena. Perustuslakivaliokunta on edellyttänyt myös, että toimivaltuudet ovat rajattavissa ajallisesti ja paikallisesti ja että voimankäyttöön oikeudet saaneilla on niiden käyttämiseen riittävä ja asianmukainen koulutus.⁷⁹

Itsenäiseen harkintaan perustuvaa voimakeinojen käyttöä vaikeampaa on erottaa muu julkisen vallan käytön piiriin kuuluva merkittävä puuttuminen yksilön perusoikeuksiin. Mitä lähemmäksi perusoikeuden ydintä toimivaltuudet ulottuvat sitä suuremmalla syyllä valtuutta on pidettävä merkittävänä julkisen vallan käyttönä. Julkisen vallan käytön näkökul-

⁷⁷ Tuori on kyseenalaistanut ratkaisun kärkevästi: ”Lausunto uhkaa romuttaa sen uuden perustuslain säätämisen yhteydessä viimeksi vahvistetun tulkintalinjan, joka on asettanut pidäkkeitä viranomaisorganisaation väkivaltamonopolin hajauttamiselle.” Hänen mukaansa vastaavia yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen sekä lainsäätäjän turvaamisvelvollisuuteen viittaavia perusteluja tarjotaan aina, kun harkitaan oikeuksien antamista voimakeinojen käyttöön muille kuin viranomaisille. (Tuori 1999c: 928.)

⁷⁸ Keravuori–Rusanen 2008: 425–426.

⁷⁹ PeVL 20/2002 vp. s. 3; Keravuori–Rusanen 2008: 428–432.

masta yleisötilaisuuksiin liittyen on tarkasteltava erityisesti yksilön fyysiseen toimintavauteen, koskemattomuuteen ja itsemääräämisoikeuteen puuttuvia toimivaltuuksia.⁸⁰

Perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt järjestyksenvalvojalle annettua oikeutta henkilöiden ja tavaroiden tarkastukseen merkittävänä julkisen vallan käyttönä, koska yksilön koskemattomuuteen puututaan silloin vain vähäisesti. Säilöissäpitoa sen sijaan on pidetty ”pitkälle menevänä valtuutena”. Kun järjestyksenvalvoijille annettiin valtuudet säilöissäpitoon, kiinnitettiin erityistä huomiota toimivaltuuksien tarpeeseen virkatehtäviin rinnastettavan syyn perusteella. Järjestyksenvalvojalla on oikeus säilöissäpitoon vain ajallisesti rajoitettuna ja poliisin suostumuksella. Lisäksi järjestyksenvalvojalla on säilöissäpitovaltuudet vain tilaisuuksissa, joissa ei toteuteta kokoontumisvapautta. Kokoontumisvapautta käytettäessä säilöissäpitovaltuudet kuuluvat vain poliisille. Henkilön poistamisoikeudessa ja kiinniotto-oikeudessa ei ole katsottu olevan kyse merkittävästä julkisen vallan käytöstä. Tosin myös järjestyksenvalvojan kiinniotto-oikeus rajoittuu tilaisuuksiin, joihin häntä ei ole asetettu pitämään järjestystä kokoontumisvapautta käytettäessä. Turvaamistoimen luonteisia toimivaltuuksia esineiden ja aineiden haltuunottoon ja pois ottamiseen on pidetty perusoikeusulottuvuuksiltaan vähäisimpinä.⁸¹

Yleisötilaisuuksiin liittyvässä merkittävän julkisen vallan käytön tarkastelussa perusoikeusulottuvuutta täydentää kriteeristö vallan käytön intensiteetistä. Intensiivisimmillään vallan käyttö on välitöntä ja konkreettista puuttumista yksipuolisesti yksilön perusoikeuksien suojattuun oikeuspiiriin siten, että yleensä tosiasiallisin toimenpitein muutettua oikeustilaa ei ole mahdollista palauttaa jälkikäteen. Merkityksellistä myös on, miten voimakkaasti ja ankarasti toimivaltuudet antavat oikeuden yksityisen oikeusasemaan puuttumisen, ovatko oikeusvaikutukset lopullisia vai väliaikaisia ja onko vallan haltijalla itsenäinen vai viranomaisesta riippuva asema.⁸² Järjestyksenvalvojan asema on riippuvainen poliisiviranomaisesta ja hänen toimivaltuuksiensa vaikutukset yleisötilaisuuksissa ovat luonteeltaan väliaikaisia.

⁸⁰ PeVM 25/1994 vp. s. 5; Keravuori–Rusanen 2008: 433–435.

⁸¹ PeVL 44/1998 vp s. 2–3; PeVL 2/1999 vp. s. 3; Keravuori–Rusanen 2008: 438–440, 446.

⁸² Keravuori–Rusanen 2008: 446–448.

Päätttäminen yleisötilaisuuksissa sellaisista toimenpiteistä, joiden seuraukset ovat lopullisia tai peruuttamattomia, kuuluu poliisille.

Merkittävää julkisen vallan käyttöä arvioitaessa myös toimivaltuuksien laajuudella suhteessa yksityishenkilöiden oikeuksiin ja valtuuksien antamisen perusteena olevaan tehtävään nähden on merkitystä. Tosiasiallisen julkisen vallan käytön yhteyksissä vertailukohdaksi on asetettava jokamiehen oikeudet⁸³. Lisäksi merkitystä voidaan antaa toimivaltuuksien käyttöön liitetyille ajallisille ja paikallisille rajoituksille. Järjestyksenvalvojan toimivaltuudet ovat Keravuori–Rusasen mielestä järjestyksenvalvojistakin annetun lain perusteella jokamiehen oikeuksia huomattavasti laajempia ja poikkeavat siten periaatteesta, että yksityishenkilön oikeudet tulisi olla mahdollisimman lähellä jokaiselle kuuluvia oikeuksia. Julkiselle vallan käytölle on lisäksi ominaista, että sitä voidaan käyttää sekä julkisen intressin että yksityisten oikeuksien ja etujen suojaamiseksi. Perusoikeuksien konfliktitilanteissa, merkittävä julkisen vallan käyttö alistuu perusoikeuden positiiviselle ja välttämättömälle suojaamisfunktiolle esim. muiden henkilöiden perusoikeuksien suojaamiselle tai painavan yhteiskunnallisen intressin turvaamiselle.⁸⁴

3.2. Oikeus henkilökohtaiseen turvallisuuteen

Poliisin ja järjestyksenvalvojan keskeisin laissa säädetty tehtävä on järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen (PoL 1 §, JVL 2 §), minkä vuoksi yksilön perusoikeuden henkilökohtaiseen turvallisuuteen huomioiminen korostuu suoritettaessa työtehtäviä yleisötilaisuuksissa. Oikeus henkilökohtaiseen turvallisuuteen voidaan ryhmitellä vapausoikeuksiin, joihin luetaan lisäksi oikeudet henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen, liikkumisvapaus sekä omaisuudensuoja. Henkilökohtainen koskemattomuus on samalla läheises-

⁸³ Jokamiehen oikeudet ovat oikeuksia, jotka kuuluvat kaikille ja joiden käyttäminen on maksutonta. Jokamiehen oikeuksia ei ole kirjattu kattavasti lakiin vaan ne ovat ajan myötä kehittyneet maan tavaksi. (Jokamiehen oikeus; YmVL 8/1992 vp s. 3)

⁸⁴ PeVL 44/1998 vp s. 3; PeVL 28/2001 vp s. 4; Keravuori–Rusanen 2008: 455–458, 462.

sä yhteydessä yksityiselämän suojaan, jonka piiriin kuuluu oikeus määrätä itsestään ja kehostaan.⁸⁵

Perusoikeusuudistuksen yhteydessä haluttiin turvallisuuden mainitsemisella korostaa julkisen vallan toimintavelvoitteita suojata yhteiskunnan jäseniä rikoksilta ja muilta heihin kohdistuvilta oikeudenvastaisilta teoilta⁸⁶. Perusoikeusjärjestelmän rakenteessa tulee esiin pyrkimys kansalaisten turvallisuuden toteutumiseen julkisyhteisön aktiivisin toimin⁸⁷. Kansalaisten turvallisuuden toteutumiseksi julkisen vallan aktiivisia toimintavelvoitteita on lainsäädäntökäytännössä pyritty tulkitsemaan kansalaisten toimintavapautta rajoittavalla tavalla⁸⁸.

Viranomaisen toimintavelvoitteet ymmärretään yleensä perusteiksi toteuttaa positiivisia vapauksia eli lisätä kansalaisten toimintamahdollisuuksia. Kuitenkin turvallisuus-perusoikeuden edistämiseksi valtiolla katsotaan olevan perusoikeuksiin nojautuva velvollisuus rajoittaa kansalaisten vapautta. Ajatellaan, että kyse ei olekaan kansalaisten oikeuksiin puuttumisesta, vaan heille perustuslain nojalla kuuluvan turvallisuuden takaamisesta. Käsitys positiivisten vapauksien toteuttamisesta on liukunut kansalaisten vapauden rajoittamisen suuntaan.⁸⁹ Yhden perusoikeuden rajoittamista voidaan yleensä helposti perustella toisen perusoikeuden turvaamisella⁹⁰. Suuntauksena on ollut nähdä oikeus turvallisuuteen itsenäisenä oikeutena, jolloin turvallisuus ymmärretään yhteiskunnan kollektiiviseksi oikeudeksi tai ”tilaksi”, ja sen on tulkittu tarkoittavan turvallisuutta yleisen järjestyksen ja turvallisuuden merkityksessä. Perusoikeussuojan pääpaino nähdään samalla yhteiskunnan jäsenten välisissä suhteissa eikä julkisen vallan ja yksityisen välisissä suhteissa.⁹¹ Tällainen perusoike-

⁸⁵ Ojanen 2001: 47, Pohjolainen & Majuri 2000: 199.

⁸⁶ HE 309/1993 vp s. 47.

⁸⁷ Tuori 1999c: 925–929; Esitys järjestyslaiksi 2000: 63–66.

⁸⁸ Aer 2000: 76.

⁸⁹ Aer 2000: 76–77.

⁹⁰ KM 1992:3 s. 382–384.

⁹¹ Tuori 1999c: 923–924, 930.

usjärjestelmän sisäinen moniaineksisuus johtaa käytännössä siihen, että jotkut perusoikeudet saavat suuremman painoarvon kuin toiset⁹².

Yleisötilaisuuksia koskevassa lainsäädännössä turvallisuus-perusoikeus erityisesti tilaisuuteen osallistuvien yksilöiden välisissä horisontaalisissa suhteissa on osoittautunut painavammaksi kuin muut vapausoikeudet. Sen turvaamisesta on helppo johtaa kaikki poliisin ja järjestyksenvalvojan oikeudet ja velvollisuudet puuttua yksilön muihin vapausoikeuksiin tai rajoittaa niitä yleisötilaisuuksissa. Esimerkiksi järjestyksenvalvojista annetun lain HE:n perustelujen mukaan järjestyksenvalvojan oikeus voimakeinojen käyttöön ylittää vain niukasti vastaavissa tilanteissa voimassa olevat jokamiehen oikeudet ja on tällöinkin hyvin lähellä laillista itseapua⁹³ oikeudelliselta luonteeltaan⁹⁴. Perustuslakivaliokunnan tulkinnan mukaan voimakeinojen käyttö esitettyssä laajuudessa on perustuslain mukaista, koska valtuudet aina liittyvät varta vasten järjestettyyn tilaisuuteen ja ovat siksi tapauskohtaisia ja myös ajallisesti rajallisia. Järjestyksenvalvonnassa yleensä ja voimakeinojen käytössä on kyse toisen perusoikeuden eli henkilökohtaisen turvallisuuden takaamisesta.⁹⁵

Pohjolaisen pelko siitä, että henkilökohtaisen turvallisuuden perusoikeussäännöksestä ollaan johtamassa yleistä turvallisuuslauseketta, josta puolestaan muodostetaan superoikeus, johon viitaten melkein kaikkiin muihin perusoikeuksiin puuttuminen tulisi mahdolliseksi⁹⁶, ei siis ole aiheeton. Näyttäisikin siltä, että vapausoikeuksista on yleisötilaisuuksia koskevassa lainsäädännössä muodostumassa sääntelemätön hierarkia, jossa turvallisuus-perusoikeus on periaatteena muiden yläpuolella. Muita vapausoikeuksia sovelletaan lähinnä sääntöinä, joiden toteutumatta jäämisen oikeutus perustellaan ensisijaisesti turvallisuus-periaat-

⁹² Aer 2000: 225.

⁹³ Pakkokeinolaissa säädetään rikoksen kautta menetetyin tai muutoin kadotetun omaisuuden takaisin ottamisesta itseapuna laissa säännellyissä tilanteissa. Omaisuuden takaisin hankkimiseksi saa käyttää sellaisia tarpeellisia voimakeinoja, joita voidaan pitää kokonaisuutta arvioiden puolustettavina, kun otetaan huomioon tapahtuneen oikeudenloukkauksen ilmeisyys sekä uhkaavan oikeudenmenetyksen suuruus ja todennäköisyys. (PKL 1:2a.)

⁹⁴ HE 148/1998 vp s. 26. Keravuori–Rusasen (2008: 455–458, 462) näkemys poikkeaa hallituksen esityksestä. Hänen mielestään järjestyksenvalvojan toimivaltuudet ovat jokamiehen oikeuksia huomattavasti laajemmat.

⁹⁵ PeVL 44/1998 vp s. 3.

⁹⁶ Pohjolainen 1999: 941.

teen toteuttamisella⁹⁷ ja toissijaisesti jonkin toisen vapausoikeuden turvaamisella. Tuori epäilee, että yksittäisiä toimia, joilla ei ole perustetta toimivaltasäännöksissä tai jotka ovat jopa ristiriidassa niiden kanssa, saatetaan ryhtyä oikeuttamaan perusoikeussäännöksiin palauttavalla turvallisuuden ylläpitämistehtävällä⁹⁸.

Tuori ja Lavapuro ovat yksimielisiä siitä, että yksilön oikeudet ja kollektiiviset hyvät kuten yleinen järjestys ja turvallisuus tulisi lainsäädännössä erottaa toisistaan⁹⁹. Lavapuro moittii perustuslakivaliokuntaa kollektiivisen hyvän ja yksilön oikeuksien rajanvedon laiminlyönnistä, erityisesti suhteellisuusperiaatteen kannalta merkittävän perusoikeusloukkauksen todennäköisyyden riskiarvioinnin tekemättä jättämisestä. Hänen mukaansa perustuslakivaliokunnan tulisi ottaa aina selkeästi kantaa siihen, kuinka konkreettisenä yhden perusoikeuden rajoittamisen perusteena käytettyä uhkaa toiselle perusoikeudelle pidetään. Esimerkiksi milloin yleisötilaisuuteen osallistuvat saattavat vaarantaa muiden osallistujien oikeuden henkilökohtaiseen turvallisuuteen niin, että sillä perusteella kaikkien osallistujien oikeutta henkilökohtaiseen koskemattomuuteen voidaan rajoittaa antamalla järjestysmiehille koontumislain 23 §:n perusteella henkilöiden tarkastusoikeus.¹⁰⁰

Lainsäädäntö ei siis anna vastausta, milloin yleisötilaisuuksissa jonkin perusoikeusloukkauksen riski on niin suuri, että sen estämiseksi on välttämätöntä puuttua yksilön muihin perusoikeuksiin. Vastuu perusoikeuksien loukkaamattoman ydinalueen määrittelystä jää siten käytännössä järjestyksenvalvojalle ja poliisimiehelle heidän suorittaessaan tosiasiallisia tehtäviään yleisötilaisuudessa. Kun yksilön oikeus turvallisuuteen on lainsäädännön tulkintakäytännössä lähes samastettu yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen, käsitteet perusoikeuksien ydin- ja reuna-alueiden sisällöstä ja rajoista saattavat hämärtyä

⁹⁷ Vrt. esim. kantelu eduskunnan oikeusasiamiehelle, jossa poliisin on kerrottu tehneen etukäteen apulaisoikeusasiamiehen lainvastaiseksi toteaman ”linjapäätöksen”, että kaikki kansainväliseen jalkapallo-otteluun saapuvat, jotka yrittävät tuoda kiellettyjä aineita ja esineitä tilaisuuteen, on otettava säilöön, koska kokemuksen mukaan moni ei poistu paikalta, vaikka pääsy tilaisuuteen on evätty (AOA 9.6.2005).

⁹⁸ Tuori 1999c: 931.

⁹⁹ Keravuori–Rusasen (2008: 458) mukaan yksilölle kuuluvien perusoikeuksien ja julkisen edun välisissä konfliktitilanteissa huomio on siirtynyt intensiteettivertailusta eräänlaiseen intressivertailuun, mikä on muodostunut ongelmakohtaksi julkisen vallan käytön valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa.

¹⁰⁰ Lavapuro 2000: 417–418.

sekä tulkinnat eri henkilöiden tekeminä erota toisistaan. Määrittely ja rajanveto saattaa olla nopeita toimenpiteitä vaativissa olosuhteissa järjestyksenvalvojalle ja poliisimiehelle vaikea tai jopa liian vaativa tehtävä.

3.3. Hyvän hallinnon periaatteet

Hyvä hallinto -käsitteellä voidaan laajasti ymmärrettynä viitata sekä yksilön oikeusturvaa korostaviin oikeusvaltiollisiin takeisiin että hallintotoiminnalle asetettuihin laadullisiin vaatimuksiin. Hyvää hallintoa ei voi määritellä tyhjentävästi. Käsitteen merkitys ja hyvän hallinnon vaatimukset ovat paljolti arvosidonnaisia ja asiayhteyksittäin vaihtelevia.¹⁰¹ Heurun mukaan hallinnon tulee olla hyvää suhteessa sekä valtion tarkoitusten toteutumiseen että suhteessa yksilöihin ja muihin henkilöihin¹⁰².

Perustuslain 21 §:n mukaan hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Minimivaatimus hyvälle hallinnolle on käsittelyn julkisuus, oikeus tulla kuulluksi, oikeus saada perusteltu päätös ja muutoksenhakuoikeus. Hyvään hallintoon sisältyvät hallintomenettelyyn ja lainkäyttöön sisältyvät oikeussuojatakeet¹⁰³. Hyvän hallinnon tärkeimmille osille taataan institutionaalinen suoja eli niitä voidaan olennaisesti rajoittaa vain perustuslain säätämisyjärjestyksessä. Lisäksi kysymyksessä on myös menettelyiden kehittämisvelvoite, jolloin menettely on sopeutettava yhteiskunnan muutoksiin.¹⁰⁴

Hyvän hallinnon takeet turvaavista yleislaeista tärkeimmät ovat hallintolaki ja laki viranomaistoiminnan julkisuudesta. Hallintolakia sovelletaan valtion ja kuntien viranomaisissa sekä yksityisissä toimijoissa niiden hoitaessa julkista hallintotehtävää. Toimijat vastaavat siitä, että hallintolakia noudatetaan käytännössä. Julkisuusvaatimus voidaan johtaa perustuslain 12.2 §:ssä, jonka mukaan jokaisella on oikeus saada tieto viranomaisen asiakirjasta

¹⁰¹ Keravuori-Rusanen 2008: 94.

¹⁰² Heuru 2003: 150.

¹⁰³ Voutilainen 2006: 22.

¹⁰⁴ Kulla 1998: 61.

tai tallenteesta, ellei sen julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaiselle kuuluva tiedonsaantioikeus puolestaan velvoittaa viranomaisen toteuttamaan hallinnossa julkisuusperiaatetta. Tiedonsaantitavoista säädetään erikseen julkisuuslaissa.¹⁰⁵

Hallintolain mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti ja järjestettävä hallinnon kanssa asiointi asiakaskeskeiseksi sekä mahdollisimman joustavaksi ja palvelumyönteiseksi. Viranomaisella on velvollisuus antaa hallintoasian hoitamiseen liittyvää maksutonta neuvontaa sekä vastata asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Neuvontavelvollisuus koskee ensi sijassa menettelyä hallintoasiassa. Viranomaisen käyttämän kielen on oltava asiallista, selkeää ja ymmärrettävää. Laki velvoittaa viranomaisen toimivaltansa rajoissa ja asian vaatimassa laajuudessa myös avustamaan toista viranomaista tämän pyynnöstä ja muutoinkin edistämään viranomaisten välistä yhteistyötä. (HL 6–10 §.) Hallintolain 6 §:ssä on määritelty vastaavat oikeusperiaatteet, jotka kuuluivat ennen hallintolain säätämistä hyvän hallinnon vaatimuksiin oikeuskäytännön tukemana. Yleiset hallinto-oikeudelliset periaatteet ovat yhdenvertaisuusperiaate¹⁰⁶, tarkoitussidonnaisuuden periaate¹⁰⁷, objektiviteettiperiaate¹⁰⁸, suhteellisuusperiaate¹⁰⁹ ja luottamuksensuojaperiaate

¹⁰⁵ Mäenpää 2003: 33, 277.

¹⁰⁶ Yhdenvertaisuusperiaatteessa keskeistä on yksilöiden tasapuolisen kohtelun vaatimus asiaan vaikuttavien olosuhteiden ollessa samanlaiset. Säädosperusteinen lähtökohta on perustuslain 6 §, jonka mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Hallintoa ohjaavista oikeusperiaateista yhdenvertaisuusperiaate on teoreettisesti kaikkein vaikein säännösten näennäisestä helppoudesta huolimatta. (Heuru 2003: 224.)

¹⁰⁷ Tarkoitussidonnaisuuden periaateella viitataan viranomaisen harkintavallan käyttöön. Oikeuskirjallisuudessa periaatteen loukkauksilla tarkoitetaan näennäisesti lainmukaisia hallinnollisia toimia, joiden motiivi on tilanteeseen nähden oikeusjärjestyksen vastainen. (Heuru 2003: 311.)

¹⁰⁸ Objektiviteettiperiaatteen voidaan sisällyttää yhdenvertaisuus- ja tarkoitussidonnaisuuden periaatteet, mutta lisäksi objektiviteettiperiaatteessa on kyse myös hallinnon asiallisuudesta sekä sen julkisesta luotettavuudesta ja puolueettomuudesta laajemmassa merkityksessä. Kyseessä on hallinnon asiallisuusvaatimus, jonka tarkoitus on estää asiaan kuulumattomien argumenttien vaikutus. Objektiviteettiperiaate kohdistuu hallinnon yksittäisiin toimijoihin eli luonnollisiin henkilöihin, joilta edellytetään yleisen asiallisuusvaatimuksen lisäksi puolueettomuutta. (Heuru 2003: 197.)

¹⁰⁹ Suhteellisuusperiaatetta koskeva yleinen ohje on annettu hallintolain 6 §:ssä, jonka mukaan viranomaisen toimen on oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden (Heuru 2003: 316).

te¹¹⁰. Hyvä hallinto on kokoava käsite, johon sisältyy hallinnon yleiset oikeudelliset periaatteet.¹¹¹

Hallintolaki kattaa hallinnon kaikki toimintamuodot. Keskeisin osa hallintolakia koskee hallintoasian käsittelyssä noudatettavaa menettelyä, mutta lakia on sovellettava yhtä lailla myös tosiasialliseen¹¹² hallintotoimintaan. Poliisin välitön julkisen vallan käyttö on tosiasiallista hallintotoimintaa¹¹³ eli tosiasiallista julkisen vallan käyttöä. Välittömän julkisen vallan käyttöä ei pidetä varsinaisen hallintoasian käsittelynä¹¹⁴ mutta välittömän julkisen vallan käytössä kuten tosiasiallisessa hallintotoiminnassakin on kuitenkin noudatettava hyvän hallinnon perusteiden ohella soveltuvin osin myös hallintoasian käsittelyä koskevia säännöksiä. Asianosaisen kuulemisessa (HL 34.2 §), päätöksen kirjallisessa muodossa (HL 43.2 §) ja perustelemisessa (HL 45.2 §) voidaan kiireellisissä tapauksissa väliaikaisesti joustaa välittömän julkisen vallan käytön erityisvaatimuksista johtuen. Välitöntä julkisen vallan käyttöä kun ei voi sitoa menettelyllisiin määrämuotoihin niin, ettei viranomaisen lainmukainen toiminta estyisi tai sille asetettaisi suhteettomia esteitä. Tällöin on kyseessä lähinnä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden välitön turvaaminen. Julkista hallintotehtävää¹¹⁵ hoitava yksityinen on yhtä lailla velvollinen noudattamaan hyvän hallinnon perusteita ja muita hyvään hallintoon kuuluvia vaatimuksia.¹¹⁶

Järjestyksenvalvojan toiminta on käytännössä kokonaan tosiasiallista hallintotoimintaa. Sen sijaan poliisin hallintotoiminta voi olla myös perinteistä hallintoasian käsittelyä poliisin

¹¹⁰ Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen toimien on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja toimia. Yksityisen tulee siis voida luottaa viranomaisen toiminnan oikeellisuuteen ja virheettömyyteen sekä viranomaisen tekemien hallintopäätösten pysyvyyteen. (Heuru 2003: 320.)

¹¹¹ Mäenpää 2003: 83–84; Hurskainen 2003: 42–43.

¹¹² Hallintotoimintaa, jossa ei tehdä kirjallisia hallintopäätöksiä, kutsutaan yleensä tosiasialliseksi. Siinä ei suoranaisesti ratkaista yksilön oikeuksia tai velvollisuuksia. (Mäenpää 2003: 41.)

¹¹³ Sinisalo (1971: 25) kutsuu poliisin tosiasiallista hallintotoimintaa poliisitoiminnaksi eli poliisin välittömäksi toiminnaksi yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi. Muutkin virkamiehet voivat edistää yleistä järjestystä ja turvallisuutta, mutta heidän toimintaansa ei tule nimittää poliisitoiminnaksi.

¹¹⁴ Hallituksen esityksenkin lähtökohtana on, että välittömään julkisen vallan käyttöön sovelletaan vain hyvän hallinnon perusteita (HE 72/2002 vp s. 49).

¹¹⁵ Julkisen hallintotehtävän ydinalue muodostuu julkisen vallan käytöstä, mikä liittyy yksityiset järjestyksenvalvojat hallintolain soveltamisalaan (Mäenpää 2003: 66–67).

¹¹⁶ Mäenpää 2003: 40–42.

antaessa esimerkiksi yleisötilaisuutta koskevia ohjeita ja määräyksiä. Esimerkiksi yleisötilaisuuden kieltämisestä on annettava perusteltu päätös kirjallisesti, jotta tilaisuuden järjestäjällä on mahdollisuus käyttää muutoksenhakuoikeuttaan. Hyvän hallinnon vaatimuksista neuvontavelvollisuuden toteutuminen on kuitenkin ehkä korostunein poliisin paitsi yleisötilaisuutta edeltävässä toiminnassa myös tosiasiallisessa julkisen vallan käytössä tilaisuuden aikana.

Julkisuuslain tarkoittama julkisuusperiaate (JulkL 1.1 §, 3 §, 9.1 §, 9.2 §, 17.1 §) takaa mahdollisuuden saada tietoja viranomaisen toiminnasta. Viranomaisen on huolehdittava ajan tasalla olevan ja oikean tiedon tarjoamisesta. Viranomaisen on edistettävä toimintansa avoimuutta ja siinä tarkoituksessa laadittava oppaita, tilastoja ja muita julkaisuja sekä tietoa-aineistoja palveluistaan, ratkaisukäytännöistään sekä yhteiskuntaoloista ja niiden kehityksestä toimialallaan. Laatimisvelvollisuuden tarvetta arvioitaessa on huomioitava, missä määrin viranomaisen toiminnasta on saatavissa tietoja asiakirjojen julkisuuden avulla tai yleisen tilastotuotannon perusteella. Viranomaisen on tiedotettava toiminnastaan ja palveluistaan sekä yksilöiden ja yhteisöjen oikeuksista ja velvollisuuksista toimialaansa liittyvissä asioissa. (JulkL 20 §.) Viranomaisen velvollisuus tuottaa ja jakaa tietoa toiminnastaan on laajempi silloin, kun sen asiakirjat ovat pääasiassa salassa pidettäviä¹¹⁷. Poliisin oikeudesta saada tietoja on säädetty erikseen poliisilain 35 §:ssä.

¹¹⁷ Ahvenainen & Rätty 1999: 120.

4. TOIMIVALTA

4.1. Poliisin toimivalta ja toimivallan rajoitukset

Poliisin toimivalta ja yksittäisen poliisimiehen toimivaltuudet¹¹⁸ perustuvat pääasiassa perustuslain, poliisilain, esitutkintalain, pakkokeinolain ja rikoslain säännöksiin¹¹⁹, jotka toisaalta luovat ja toisaalta rajoittavat valtaa. Poliisimiehenä toimiminen edellyttää vähintään poliisin perustutkinnon suorittamista, joka on laajuudeltaan vähintään 165 op¹²⁰. Vallankäytön rajat määräytyvät siis useiden eri säännösten yhteisvaikutuksena. Rajoitukset saattavat ilmetä jo valtaa luovasta säännöksestä, mutta usein on tunnettava vallankäytön yleiset rajoitukset. Mitä avoimempi toimivaltaa luova säännös on sitä keskeisempiä ovat samanaikaisesti muiden säännösten valtaa rajoittavat tekijät.¹²¹ Poliisin toimivalta voidaan määrittellä lain normeihin perustuvaksi mahdollisuudeksi a) puuttua kansalaisen asemaan oikeudellisesti vaikuttavalla tavalla siitä riippumatta, merkitseekö ilman valtuutta puuttuminen rangaistavaa tekoa tai ei, b) suorittaa muita toimenpiteitä, jotka ilman valtuutta olisivat rangaistavia ja c) ratkaista hallintolupa-asioita¹²².

Poliisin kohdalla voidaan myös puhua asiallisesta, asteellisesta ja alueellisesta toimivallasta. Asiallista sääntelyä koskeva normisto osoittaa, mitä poliisi voi laillisesti tehdä. Asteellisen toimivallan normit osoittavat, kuka voi toimia ja alueelliset säännökset määräävät, missä toiminta on laillista.¹²³ Tämän tutkimuksen kannalta keskeisiä säännöksiä ovat

¹¹⁸ Toimivaltuudet ovat oikeusjärjestyksen sallimia keinoja, joita poliisimies voi käyttää toimivaltapiiriinsä kuuluvan tehtävän toteuttamiseksi. Valtuussäännös voi antaa oikeuden yhteen tai useampaan perusoikeuteen puuttumisen ja säännökset voidaan ryhmitellä perusoikeuksien perusteella. (HE 57/1994 vp. s. 5.)

¹¹⁹ Ennen poliisilakiuudistusta antamassaan mietinnössä hallintovaliokunta totesi, että poliisin toiminta on paljolti perustunut tavanomaiseen oikeuteen ja vakiintuneeseen käytäntöön. Uuden poliisilain tavoitteena oli määrittellä valtuudet tarkemmin. (HaVM 20/1994 vp. s. 2.) Siinä ei ilmeisesti ole täysin onnistuttu, sillä Wallenius (2001: 14–15, 97–101) on poliisilain säätämisen jälkeen tekemissään tutkimuksissa tullut siihen tulokseen, että joissakin tilanteissa poliisin on perustettava toimivaltansa tavanomaiseen oikeuteen, vaikka oikeuskirjallisuudessa ja poliisikoulutuksessa korostetaan viranomaisen toimivallan käytön lakisidonnaisuutta. Samaan ovat päätyneet myös Helminen, Kuusimäki & Salminen (1999: 55).

¹²⁰ VN:n asetus poliisikoulutuksesta 7 §.

¹²¹ Sinisalo 1973: 74; Helminen, Kuusimäki & Salminen 1999: 47.

¹²² Helminen, Kuusimäki & Salminen 1999: 43.

¹²³ Helminen, Kuusimäki & Salminen 1999: 47.

poliisilain 7 §, jonka mukaan poliisimiehellä on tehtävänsä suorittaessaan koko maassa poliisilaissa tai muussa laissa säädetyt valtuudet, ja 9 §, jossa säädetään poliisimiehen toimialueesta ja toimimisvelvollisuudesta. Säännöksen mukaan poliisimies on velvollinen toimimaan sen poliisiyksikön alueella, johon hänet on sijoitettu, mutta hänet voidaan määrätä toimimaan myös sijoitusyksikkönsä toimialueen ulkopuolella. Lisäksi poliisimies on ilman eri määräystä velvollinen ryhtymään kiireellisiin toimiin koko maassa myös toimialueensa ulkopuolella ja vapaa-aikanaan, jos se on välttämätöntä esimerkiksi yleistä järjestystä ja turvallisuutta uhkaavan vakavan vaaran torjumiseksi.

Poliisin toimivallan yleisiä rajoituksia ovat objektiviteetti-, tarkoitussidonnaisuus- ja suhteellisuusperiaatteet (HL 6 §), joiden tärkeys korostuu voimakeinojen käytön yhteydessä ja puuttuttaessa poliisitoimenpiteiden yhteydessä kansalaisten perusoikeuksiin. Periaatteena on myös, ettei sivullisen oikeusasemaan saa puuttua eikä kansalaisten perusoikeuksia loukata. Toisten viranomaisten toimivalta voi sulkea pois poliisin toimivallan.¹²⁴

4.2. Järjestyksenvalvojan toimivallan perusta

Järjestyksenvalvojan toimivalta syntyy kolmen seikan yhteisvaikutuksesta: yleisötilaisuuden järjestäjä on asettanut järjestyksenvalvoja, järjestyksenvalvoja on suorittanut järjestyksenvalvojakoulutuksen ja järjestyksenvalvoja on hyväksytty kotikuntansa poliisilaitoksella järjestyksenvalvojaksi. Kaikkien kolmen ehdon on täytyttävä järjestyksenvalvojan toimivallan syntymiseksi. Poikkeustapauksissa järjestyksenvalvojalla saattaa olla rajoitettu toimivalta puuttuvasta koulutuksesta huolimatta.

¹²⁴ Sinisalo 1973: 80–81; Helminen, Kuusimäki & Salminen 1999: 72–78.

4.2.1. Järjestyksenvalvojien asettaminen

Tilaisuuden järjestäjän on nimettävä turvallisuusvastaava ja hänen varahenkilönsä, joiden nimet, yhteystiedot ja tehtävät on merkittävä turvallisuusasiakirjaan ja niiden on oltava kaikkien henkilökuntaan kuuluvien tiedossa¹²⁵. Yleisötilaisuuden turvallisuushenkilöstö ja sen kouluttaminen on selvitettävä pelastussuunnitelmassa (PelastusA 10.1, 4 §). Turvallisuushenkilöstöä ovat myös järjestyksenvalvojat, joita tilaisuuden järjestäjä voi asettaa poliisin hyväksymistä tehtävään suostuvista henkilöistä (KokL 18 §, JVL 2a.1 §, JärjL 22 §). Järjestyksenvalvojien asettaminen yleisötilaisuuteen on lähtökohtaisesti vapaaehtoista, mutta poliisi voi kokoontumislain 20 §:n nojalla antaa tilaisuuden järjestäjää sitovia määräyksiä järjestyksenvalvojista. Järjestyksenvalvojien asettaminen ei kuitenkaan siirrä järjestäjältä vastuuta tilaisuuden järjestyksenpidosta ja turvallisuudesta vaan kukin taho vastaa omien velvollisuuksiensa täyttämistä lainsäädännön mukaisesti¹²⁶. Jos tilaisuuden järjestäjä asettaa järjestyksenvalvojaksi henkilön, jolla ei ole voimassa olevaa hyväksymistä järjestyksenvalvojaksi, hänet on tuomittava järjestyksenvalvontarikkomuksesta sakkoon (JVL 26.2, 1 §).

4.2.2. Järjestyksenvalvojakoulutus

Erityisesti kun on kyse järjestyksenvalvonnasta kokoontumisvapauden toteutumisen yhteydessä, järjestyksenvalvojien kouluttamiselle on asetettava suuret vaatimukset, koska järjestyksenvalvontaan on liitetty voimakeinojen käyttämisen mahdollisuus¹²⁷. Laissa järjestyksenvalvojista annetun lain muuttamisesta annettiin uusia säännöksiä mm. järjestyksenvalvojakoulutuksesta, sen järjestämisestä ja kouluttajista. Järjestyksenvalvojan on suoritettava sisäasiainministeriön määrittämät vaatimukset täyttävä järjestyksenvalvojan peruskoulutus ja sen lisäksi kertauskoulutus aina viiden vuoden välein (JVL 12.1 §). Järjestyk-

¹²⁵ Kuluttajaviraston ohjeet ohjelmapalveluiden turvallisuuden edistämiseksi 2003: 11.

¹²⁶ Pohjolainen & Majuri 2000: 191–192.

¹²⁷ Pohjolainen 1999: 935–936.

senvalvojan peruskoulutus on pituudeltaan vähintään 32 oppituntia, järjestyksenvalvojan kertauskoulutus vähintään 8 oppituntia ja järjestyksenvalvojan voimankäytön lisäkoulutus (JVL 2a.3 §) vähintään 12 oppituntia. (SMA järjestyksenvalvojaksi hyväksymisestä sekä järjestyksenvalvojakoulutuksesta 3 §.)

Järjestyksenvalvojan voimankäytön lisäkoulutuksen suorittamista vastaa yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 24 §:ssä tarkoitetun vartijan peruskurssin sekä 29.2 §:ssä tarkoitetun vartijan erityiseen voimankäyttökoulutukseen sisältyvän yleisen osan ja kaasusumutinkoulutuksen hyväksytyt suorittaminen 1.10.2002 tai sen jälkeen. Vastaava koulutus on myös järjestyksenvalvojista annetun lain soveltamista koskevan sisäasiainministeriön määräyksen (SM-1999-611/Tu-53) mukaisen järjestyksenvalvojan voimankäyttökoulutuksen hyväksytyt suorittaminen 1.9.1999 tai sen jälkeen. (SMA järjestyksenvalvojaksi hyväksymisestä sekä järjestyksenvalvojakoulutuksesta 7 §).

Jos järjestyksenvalvoja toimii järjestyslain nojalla, häneltä edellytetään sekä vartijan että järjestyksenvalvojan koulutusta (JärjL 23.1 §). Vartijan koulutus on vähintään 100 h, josta väliaikaisen vartijan koulutus muodostaa 40 h (SMA vartioimisliikkeen vastaavan hoitajan ja vartijan koulutuksesta 3 §). Koulutuksen sisällöstä määrätään vartijan ammattitutkinnon perusteissa (OPH:n määräys vartijan ammattitutkinnon perusteista 1.11.2006 D:44/011/2006). Toimiessaan järjestyslain nojalla järjestyksenvalvojalta siis edellytetään laajempaa koulutusta kuin kokoontumislain nojalla asetettuna. Laajemmasta koulutuksesta huolimatta järjestyslain nojalla toimivan järjestyksenvalvojan toimivaltuudet ovat rajatummat kuin kokoontumislain nojalla toimivan järjestyksenvalvojan.

4.2.3. Järjestyksenvalvojaksi hyväksyminen

Hakijan kotikunnan poliisilaitos hyväksyy järjestyksenvalvojaksi enintään viideksi vuodeksi kerrallaan rehelliseksi ja luotettavaksi tunnetun sekä henkilökohtaisilta ominaisuuksiltaan tehtävään sopivan 18 vuotta täyttäneen henkilön, joka on suorittanut sisäasiainministeriön vaatimukset täyttävän koulutuksen. Järjestyksenvalvojaksi hyväksymiseen voidaan erityisistä syistä liittää koulutuksesta, henkilökohtaisista ominaisuuksista ja muista vastaavista seikoista johtuvia ajallisia ja alueellisia sekä järjestyksenvalvontatehtäviä koskevia ehtoja ja rajoituksia. Hyväksymiseen liitettyjen ehtojen ja rajoitusten muutoksista päättää järjestyksenvalvojan kotikunnan poliisilaitos, (JVL 12 §, 13 §.) Jos järjestyksenvalvojan tehtävä tai työturvallisuus sitä vaatii, toimialueen poliisilaitos voi edellyttää, että järjestyksenvalvojana saa toimia vain JVL 12.1, 3 §:ssä tarkoitettun koulutuksen lisäksi sisäasiainministeriön määrittämät vaatimukset täyttävän voimankäytön lisäkoulutuksen (järjestyksenvalvojan voimankäytön lisäkoulutus) hyväksytysti suorittanut (JVL 2a.3 §).

Poliisimies, rajavartiomies taikka tullivalvontaa tai tullirikostorjuntaa suorittava tullimies ei saa toimia järjestyksenvalvojana (JVL 2a.4 §). Säännöksen vastainen toiminta on järjestyksenvalvontarikkomus, josta on tuomittava sakkoon (JVL 26.2, 3 §). Ennen säännöksen säätämistä KHO on ottanut asiaan kantaa seuraavasti:

Kihlakunnan poliisilaitos on voinut hylätä poliisilaitoksen vanhemman konstaapeli X:n, joka oli esittänyt todistuksen Sisäasiainministeriön vahvistaman järjestyksenvalvojakoulutuksen suorittamisesta, hakemuksen järjestyksenvalvojaksi hyväksymisestä, koska X:ää ei voitu pitää hoitamaansa virkaan perustuvien järjestyksenvalvojan tehtäviä laajempien toimivaltuuksiensa vuoksi järjestyksenvalvojan tehtävään sopivana henkilönä.¹²⁸

Perusteluissaan KHO on viitannut perustuslain 6.2 §:än, poliisilain 7.1 §:än ja 9.3 §:än sekä järjestyksenvalvojista annetun lain 2 §:än ja 10.1 §:än. Asian käsittelyssä Oulun hallinto-oikeus kiinnitti huomiota järjestyksenvalvojan ja poliisin osittain päällekkäisiin ja ristiriitaisista velvoitteisiin, joiden seurauksena voi syntyä valtion virkamieslain 18 §:n tarkoittamia jääviystilanteita. Poliisilla on velvollisuus valvoa järjestyksenvalvojen toimintaa ja järjes-

¹²⁸ KHO 7.5.2004/1010 (FINLEX).

tyksenvalvojat ovat velvollisia mm. noudattamaan poliisin antamia käskyjä ja ohjeita. Poliisimies saattaa siten joutua tilanteeseen, jossa hänen poliisimiehen velvollisuuksiinsa kuuluisi valvoa omaa toimintaansa järjestyksenvalvojana. Koska KHO:lla on useita ratkaisuja¹²⁹, joissa se on evännyt poliisimieheltä sivutoimiluvan sillä perusteella, että poliisimies voi tulla esteelliseksi virkatehtäviinsä kuuluvissa asioissa, hänen puolueettomuutensa saattaa vaarantua tai yleinen luottamus poliisimiehen tasapuolisuuteen virkatehtävien hoidossa saattaa vaarantua, olisi ollut johdonmukaista rinnastaa poliisin toimiminen järjestyksenvalvojana sivutoimeen. Lisäksi esteellisyydestä sivutoimen hoitamiseen säädetään poliisilain 9d §:ssä, jonka mukaan poliisimies ei saa hoitaa tehtävää, johon liittyvät oikeudet ja velvollisuudet saattavat joutua ristiriitaan poliisilain mukaisten tehtävien kanssa.

KHO:n perustelut poikkesivat myös sen aikaisemmin antamasta samankaltaisesta rajavartijan sivutoimilupaa koskevan tapauksen ratkaisusta:

Rajavartija oli hakenut sivutoimilupaa toimiakseen järjestyksenvalvojan tehtävissä kahdessa ravintolassa. Rajavartiolaitoksen esikunta oli kieltänyt rajavartijan sivutoimen harjoittamisen, koska sitä harjoitettaisiin sen rajavartioston valvonta-alueella, johon rajavartijan palveluspaikka kuului, ja koska rajavartiolaitos suorittaa muun ohella rajavartiolaitoksesta annetun lain 9 §:ssä tarkoitettuja yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen kuuluvia tehtäviä. Kun otettiin huomioon rajavartiolaitokselle kuuluvat tehtävät, rajavartiolaitoksen esikunnan päätös, jolla valtion virkamieslain 18 §:n 2 momentin nojalla oli kielletty sivutoimen harjoittaminen, ei ollut lainvastainen.¹³⁰

Rajavartijan sivutoimilupaa koskevassa kielteisessä päätöksessä merkittävänä on pidetty velvollisuutta suorittaa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen kuuluvia tehtäviä. KHO:n olisi siten mielestäni tullut ensisijaisesti perustella myös poliisimiehen sopimattomuutta järjestyksenvalvojaksi hänen virkaansa kuuluvilla velvollisuuksilla turvata yleistä järjestystä ja turvallisuutta ja viitata Oulun hallinto-oikeuden tavoin valtion virkamieslain 18.2 §:än, jossa esteellisyyden lisäksi säädetään myös luottamuksen vaarantamisesta tasapuoliseen ja asianmukaiseen viran hoitoon.

¹²⁹ Ks. esim. KHO 30.9.1986/3772 (FINLEX); KHO 9.1.1990/29 (FINLEX); KHO 6.11.2007/ 2824 (FINLEX); KHO 18.3.2008/569 (FINLEX).

¹³⁰ KHO 19.9.2000/2311 (FINLEX).

Tilaisuuden laajuus ja luonne huomioon ottaen sekä muusta erityisestä syystä tilaisuuden toimeenpanopaikan poliisilaitos voi hyväksyä järjestyksenvalvojaksi kokoontumislain mukaiseen yksittäiseen tilaisuuteen tai saman järjestäjän samassa paikassa järjestämiin saman luonteisiin tilaisuuksiin enintään neljäksi kuukaudeksi yhden vuoden aikana myös 18 vuotta täyttäneen henkilön, joka on tunnettu rehelliseksi ja luotettavaksi sekä henkilökohtaisilta ominaisuuksiltaan tehtävään sopivaksi mutta ei ole suorittanut järjestyksenvalvojalta edellytettyä koulutusta. Tällaisella järjestyksenvalvojalla ei ole JVL:n 7.2 §:ssä ja 7.3 §:ssä säädettyjä kiinniotto- ja säilöissäpitotoimivaltuuksia. Tilaisuudessa tulee silti aina olla myös riittävä määrä koulutuksen suorittaneita järjestyksenvalvojia. (JVL 2a.2 §.) Hallituksen esityksen perustelujen mukaan tilapäisten järjestyksenvalvojen käyttö saattaa olla perusteltua tilaisuuksissa, joissa järjestyksenvalvojia tarvitaan niin monta, ettei sinne voida saada riittävästi koulutettuja järjestyksenvalvojia.¹³¹

Hallintolainkäyttölain 6.1 §:n mukaan päätöksestä saa valittaa se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa¹³². Henkilöllä, jota poliisilaitos ei ole hyväksynyt järjestyksenvalvojaksi, ei ole valitusoikeutta asiassa. Poliisilaitoksen päätös olla hyväksymättä henkilöä järjestyksenvalvojaksi ei vaikuta KHO:n tulkinnan mukaan hallintolainkäyttölain 6.1 §:ssä tarkoitettulla tavalla välittömästi henkilön oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun.¹³³

Tulkintaa ei voi etenkin nykyisen lainsäädännön valossa pitää lainmukaisena. Perustuslain 18.1 §:n mukaan jokaisella on oikeus hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Maaliskuun 2007 alusta voimaan tulleet järjestyksenvalvontaa koskevat lakimuutokset asettavat aikaisempaa suuremmat vaatimukset erityisesti järjestyksenvalvojan ammattitaidolle, minkä vuoksi järjestyksenvalvonnasta on muodostumassa yhä

¹³¹ HE 148/1998 vp. s. 21.

¹³² Hallintolainkäyttölakiin haluttiin säätää hallintolakia edeltäneen hallintomenettelylain 1 §:n asianosaismäärityksen kaltainen yleinen säännös, joka vastaa kuntalain 92 §:ssä olevaa asianosaisten määritystä. Säännös kirjoitettiin väljän yleislausekkeen muotoon, jotta oikeuskäytännön kehittäminen olisi mahdollista. (HE 217/1995 vp s. 39.)

¹³³ KHO 20.3.2001/502 (FINLEX).

useammalle toimeentulon hankkimismielessä perustuslain tarkoittama ammatti tai elinkeino. Valituskielto kohdistuu siten välittömästi 18.1 §:ssä säädettyyn perusoikeuteen ja on samalla vastoin perustuslain 21.1 §:n oikeusturvasäännöstä, jonka mukaan jokaiselle on oikeus saada oikeuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Järjestyksenvalvojaksi hyväksytty henkilö saa kotikuntansa poliisilaitokselta järjestyksenvalvontakortin, joka hänellä on oltava mukana tehtävää suorittaessa ja joka on pyydettyessä esitettävä (JVL 15.1 §). Säännöksen laiminlyönti on järjestyksenvalvontarikkomus, josta on tuomittava sakkoon (JVL 26.1, 3 §). Järjestyksenvalvojalla tulee myös olla tehtävää suorittaessaan järjestyksenvalvojan asemaa osoittava selkeä tunnus, jota saa käyttää vain järjestyksenvalvoja järjestyksenvalvontatehtävissä. Järjestyksenvalvojan tunnusta erehdyttävästi muistuttavan merkin, tunnuksen tai asun käyttäminen on kiellettyä. Erehdyttävän merkin, tunnuksen tai asun käyttäminen on myös sakolla rangaistava järjestyksenvalvontarikkomus. (JVL 16 §, 26 §.) Järjestyksenvalvojan asussa ei saa olla näkyvillä muita merkkejä tai tekstejä kuin sisäasiainministeriö on asetuksessa maininnut (SMA järjestyksenvalvojan tunnuksista 4 §).

Järjestyksenvalvojan kotikunnan poliisilaitoksen on peruutettava järjestyksenvalvojaksi hyväksyminen asianomaisen pyynnöstä. Hyväksyminen voidaan myös perua kokonaan, määräaikaisesti tai väliaikaisesti laissa määritellyistä erityisistä syistä, joiden vuoksi järjestyksenvalvoja menettää tai saattaa menettää soveltuvuutensa järjestyksenvalvojaksi. (JVL 20 §, 21 §.) Hyväksymisen voi peruuttaa myös edellytysten puutteen todennut poliisiviranomainen, ei ainoastaan henkilön kotipaikan paikallispoliisi. Edellytys hyväksymisen peruuttamiselle voi syntyä esimerkiksi silloin, kun henkilö on syyllistynyt rikoksiin järjestyksenvalvojana tai näiden tehtävien ulkopuolella¹³⁴.

¹³⁴ Pohjolainen & Majuri 2000: 194–195.

4.3. Järjestyksenvalvojan toimivallan ulottuvuus ja yleiset rajoitukset

Järjestyksenvalvojan tehtävä voi riippua siitä, millainen on tilaisuuden tarkoitus ja millaisia vaatimuksia lainsäädäntö asettaa tilaisuuden järjestäjälle. Lisäksi se, onko järjestyksenvalvoja asetettu kokoontumislain vai järjestykselain nojalla, vaikuttaa toimivaltaan. Järjestyksenvalvonnan sivutessa kokoontumisvapautta on perusteltua, että järjestyksenvalvojan tehtävät ja toiminnassa noudatettavat periaatteet ovat rajatummalla kuin muissa yleisötilaisuuksissa.¹³⁵ Laki järjestyksenvalvojista sisältää säännökset toimivallasta henkilön pääsyn estämiseksi, poistamiseksi, kiinniottamiseksi, säilöissäpitämiseksi, tarkastamiseksi sekä esineiden ja aineiden poisottamiseksi ja oikeudesta voimakeinojen käyttöön (JVL 6–9 §). Toimivallasta peruuttaa, keskeyttää tai päättää yleisötilaisuus säädetään kokoontumislain 22 §:ssä. Järjestyksenvalvojalla on pääsääntöisesti itsenäinen harkintavalta suhteessa tilaisuuden järjestäjään ja järjestyksenvalvoja vastaa itse toiminnastaan. Järjestäjä vastaa vain järjestyksenvalvojalle antamista määräyksistä.¹³⁶

Järjestykselain nojalla asetettujen järjestyksenvalvojen toimivaltuudet määräytyvät järjestyksenvalvojista annetun lain nojalla. Järjestykselaki supistaa kuitenkin valtuuksia kieltämällä oikeudet pääsyn estämiseen, säilöissäpitoon, kiellettyjen esineiden ja aineiden tarkastukseen ja poisottamiseen sekä henkilön poistamiseen toimialueelta, jos henkilö jättää noudattamatta järjestyksen tai turvallisuuden ylläpitämiseksi annetun tarpeellisen käskyn. Kiinniotto-oikeutta käyttäessään järjestykselain nojalla asetetulla järjestyksenvalvojalla on kuitenkin oikeus tarkastaa kiinni otettu ja hänen hallussaan olevat tavarat sen varmistamiseksi, ettei kiinni otetulla ole hallussaan esineitä tai aineita, joilla hän voi aiheuttaa vaaraa itselleen ja muille. Järjestyksenvalvojalla on myös oikeus ottaa pois tarkastuksessa tavatut vaaralliset esineet ja aineet, jotka on luovutettava viipymättä poliisille. (JärjL 23 §, JVL 6–8 §.)

Järjestykselaki rajaa paikoiksi, jonne sen nojalla voidaan asettaa järjestyksenvalvoja, kaupakeskukset, liikenneasemat ja joukkoliikenteen kulkuneuvot (JärjL 23 §). Niissä järjestyks-

¹³⁵ Pohjolainen 1999: 935–936.

¹³⁶ Pohjolainen & Majuri 2000: 200.

senvalvontatehtäviä saa suorittaa vain vartioimisliikkeen palveluksessa oleva järjestyksenvalvoja, koska viranomaisvalvonnan ja kansalaisten oikeusturvan varmistamiseksi haluttiin, että järjestyksenvalvontatehtävien suorittamiseen sovelletaan tiettyjä vartioimisliiketoiminnan harjoittamiseen liittyviä säännöksiä¹³⁷.

Järjestylain 23 §:ssä mainituissa paikoissa voi toimia toimeksiantosopimuksen perusteella myös vartioimisliikkeiden palveluksessa olevia vartijoita. Heidän oikeutensa ovat vielä suppeammat kuin järjestylain nojalla asetettujen järjestyksenvalvojen. Ne rajoittuvat henkilön poistamiseen vartioimisalueelta¹³⁸, jos poistettava ei noudata vartioimisalueen omistajan tai haltijan taikka tämän edustajan antamaa poistumiskehotusta taikka jos on ilmeistä, ettei poistettavalla ole oikeutta oleskella vartioimisalueella ja vartija on kehottanut häntä poistumaan, sekä tietyin laissa säädetyin perustein rikoksentekijän kiinniottamiseen ja kiinniottamisen yhteydessä henkilön ja tavaroiden tarkastukseen (L yksityisistä turvallisuuspalveluista 28 §).

Vartijan ja järjestylain nojalla asetetun järjestyksenvalvojan toimivaltuudet eivät ole riittävät yleisötilaisuuden järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi. Vartijan vartiointitehtävät määritellään kirjallisella toimeksiantosopimuksella (L yksityisistä turvallisuuspalveluista 8 §). Vartija voi käyttää laissa säädetyjä toimivaltuuksiaan vartiointialueellaan vain niissä tehtävissä, joista on palvelun tilaajan kanssa sopimuksella sovittu. Vartijalla ei siten ole samanlaista itsenäistä toimivaltaa suhteessa vartiointipalvelun tilaajaan kuin kokoontumislain nojalla asetetulla järjestyksenvalvojalla tilaisuuden järjestäjään. Järjestylain nojalla asetetulla järjestyksenvalvojalla taas ei ole oikeutta mm. henkilön pääsyn estämiseen, mikä voi olla tarpeen tilaisuuden järjestäjän tilaisuuteen osallistumiselle asettaman ikärajan vuoksi.

¹³⁷ HE 20/2002 vp. s. 2, 27–28.

¹³⁸ Vartioimisalue tarkoittaa toimeksiantosopimuksessa yksilöityä kiinteistöä, rakennusta, huonetta, rakennelmaa sekä muuta yleistä tai yksityistä paikkaa ja aluetta samoin kuin sen osaa (L yksityisistä turvallisuuspalveluista 2 §).

Jos kauppakeskus järjestää yleisötilaisuuden, järjestyksenvalvonnasta on sovittava keskuk-
sessa jo toimivan yksityisiä turvallisuuspalveluja tarjoavan yrityksen kanssa (JärjL 23.1 §)
ja järjestyksenvalvojina toimivat silloin todennäköisesti samat henkilöt, jotka jo muutenkin
toimivat kauppakeskuksessa vartijoina. Yleisön voi olla vaikea havaita henkilöiden roolin
vaihtumista sen ulkoisista merkeistä kuten esimerkiksi työasusta huolimatta. Myöskään vä-
lillä vartijan ja välillä järjestyksenvalvojan tehtävissä toimivan ei välttämättä ole helppo
aina muistaa oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan kulloisessakin roolissaan varsinkaan, jos teh-
tävien suorituspaikka on sama. Roolijakoa hämärtää osaltaan se, että hallituksen esityksen
mukaan vartijat voisivat toimia tietyissä toimialueella sijaitsevilla liiketiloissa ja järjestyk-
senvalvojien vastuulla olisi koko alueen järjestys ja turvallisuus¹³⁹.

Käytännössä hallituksen esittämä roolijako voi johtaa samantyyppisiin jääviyskysymyksiin
kuin poliisimiehen toimiessa järjestyksenvalvojana. Samoin kuin poliisimies saattaisi jou-
tua valvomaan omaa toimintaansa järjestyksenvalvojana, myös järjestyksenvalvoja saattaisi
joutua valvomaan omaa toimintaansa vartijana. Olisikin aiheellista pohtia, tulisiko lainsää-
täjän kieltää henkilön toiminta samalla toimialueella sekä vartijana että järjestyksenvalvoja-
na samoista syistä kuin poliisimiehen toimiminen järjestyksenvalvojana on säädetty kielle-
tyksi.

Kauppakeskuksessa järjestää yleisötilaisuuksia usein jokin muukin toimija kuin kauppakes-
kus tai jokin siellä toimivista liikkeistä. Esimerkiksi Vaasan kuorofestivaali järjestää kaup-
pakeskuksessa ja kauppakeskuksessa toimivissa ravintoloissa ilmaiskonsertteja osana festi-
vaaliohjelmakokonaisuutta. Lainsäädäntö ja lain esityöt eivät anna vastausta, onko järjes-
tyksenvalvojat asetettava kokoontumislain vai järjestyslain nojalla ja onko järjestyksen-
valvojat hankittava kauppakeskuksessa jo mahdollisesti toimivalta yksityisiä turvallisuus-
palveluja tarjoavalta yritykseltä vai voidaanko käyttää myös muita järjestyksenvalvontapal-
veluja. Järjestyksenvalvontaa kauppakeskuksissa koskevaa lainsäädäntöä tulisi tarkentaa
myös tästä näkökulmasta.

¹³⁹ HE 20/2002 vp. s. 50.

Järjestyksenvalvojan toimivaltaa rajoittavat samat yleiset hallinto-oikeudelliset periaatteet kuin poliisin toimivaltaa eli objektiviteetti-, tarkoitussidonnaisuus- ja suhteellisuusperiaate. Valtuuksia voidaan käyttää vain siihen tarkoitukseen, mihin ne säädetty ja toimenpiteiden on oltava oikeassa suhteessa niiden avulla torjuttavaan häiriöön, haittaan tai vaaraan. (HL 6 §.) Eri toimivaltuuksien käyttöä harkitessaan järjestyksenvalvojan on noudatettava lievimmän keinon periaatetta¹⁴⁰. Lisäksi järjestyksenvalvojan toimivalta on alueellisesti rajattu sille toimialueelle, jolle hänet on asetettu (JVL 2 §) ja se on käytännössä myös ajallisesti rajattu kestämään vain jonkin tietyn yleisötilaisuuden ajan.

4.4. Poliisin antamat yleisötilaisuutta koskevat ohjeet ja määräykset

Poliisi voi ennakolta tai tilaisuuden aikana antaa ohjeita ja määräyksiä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi, terveyden, omaisuuden tai ympäristön vahingoittumisen estämiseksi taikka ympäristölle aiheutuvan haitan rajoittamiseksi, sivullisten oikeuksien ja liikenteen sujuvuuden turvaamiseksi (KokL 20 §). Poliisin yleisötilaisuutta koskevat ohjeet ja määräykset annetaan pääsääntöisesti ennen yleisötilaisuuden alkamista. Kehotuksen, käskyn, määräyksen tai kiellon saaneen tulee voida luottaa siihen, että asiantila on lainvastainen ja että saadun kehotuksen, käskyn, määräyksen tai kiellon noudattaminen poistaa sen. Lisäksi on voitava luottaa myös siihen, ettei toinen viranomainen puutu sen jälkeen samaan asiaan.¹⁴¹

Kokoontumislain erityisenä tavoitteena on selkeyttää yleisten kokousten ja julkisten huvitilaisuuksien järjestäjien ja osanottajien sekä vastaavasti poliisin oikeuksia ja velvollisuuksia. Toisaalta kokoontumislaille pyritään purkamaan tarpeetonta valvontaa ja sääntelyä. Lähtökohtana on, ettei yleisten kokousten ja julkisten huvitilaisuuksien järjestämistä rajoitettaisi turhilla järjestykseluontoisilla säännöksillä ja luvilla. Rajoitusten tulee perustua siihen, että ne

¹⁴⁰ Pohjolainen & Majuri 2000: 200.

¹⁴¹ Heuru 2003: 322.

ovat välttämättömiä järjestyksen ja turvallisuuden, osanottajien ja sivullisten oikeuksien tai ympäristön kannalta.¹⁴²

4.4.1. Yleisötilaisuuden kieltäminen

Poliisilla on oikeus kieltää yleisötilaisuuden järjestäminen, jos on ilmeistä, että tilaisuuden järjestäminen on lainvastaista tai sen järjestämisessä rikotaan olennaisesti kokoontumislakia tai sen nojalla annettuja määräyksiä, järjestystä ja turvallisuutta ei voida ylläpitää, tilaisuuden järjestäminen aiheuttaa vaaraa terveydelle tai vahinkoa omaisuudelle taikka tilaisuuden järjestäminen aiheuttaa huomattavaa haittaa sivullisille tai ympäristölle (KokL 15 §). Kyse on poikkeuksellisesta menettelystä. Poliisin tulee ensisijaisesti ohjata yleisötilaisuuksien järjestämistä antamalla järjestäjälle ohjeita ja määräyksiä (KokL 20 §). Vasta viimekätisenä keinona on tilaisuuden järjestämisen kieltäminen.¹⁴³

Yleisötilaisuuden kieltomahdollisuutta on pidetty tarpeellisena, koska kokoontumislaisa on luovuttu aikaisemmasta lupajärjestelmästä¹⁴⁴. Yleisötilaisuuden järjestäminen on joko ilmoituksenvaraista tai vapaata (ks. tarkemmin luku 2.3.). Yleisötilaisuuksien järjestämistä ei voida kaikilta osin pitää jollekin yksilölle tai yhteisölle kuuluvana rajoittamattomana oikeutena kuten oikeutta järjestää yleisiä kokouksia¹⁴⁵. Poliisin tulee tehdä kieltopäätös kirjallisesti. Siitä voidaan valittaa hallintolainkäyttölain mukaisesti. Kieltopäätöstä on kuitenkin noudatettava muutoksenhausta huolimatta. (KokL 28 §.) Järjestäjän oikeuksien toteutumisen kannalta muutoksenhaku saattaa olla turhaa, koska valitus todennäköisesti käsitellään vasta tilaisuuden aiotun järjestämisajankohdan jälkeen. Tällaisissakin tapauksissa

¹⁴² HE 145/2002 vp. s. 9.

¹⁴³ HE 145/1998 vp s. 61–62.

¹⁴⁴ Lupien myöntäminen liittyy poliisin tehtävään ylläpitää yleistä järjestystä ja turvallisuutta. Niihin liittyy yleensä keskeisesti valvontafunktio ja ne voidaan jaotella henkilöiden liikkumiseen ja identifiointiin liittyviin, liikennettä koskeviin, huvitilaisuuksia ja ajanvietettä säänteleviin, eräitä vaarallisia esineitä ja aineita koskeviin sekä tiettyihin elinkeinoihin liittyviin lupiin. Joissain tapauksissa kuten esim. yleisötilaisuuden järjestämisessä on käytössä valvonnan mahdollistava kevyempi ilmoitusmenettely (Helminen, Kuusimäki & Salminen 1999: 222–223.)

¹⁴⁵ Pohjolainen & Majuri 2000: 179–180.

tulee kuitenkin tilaisuuden järjestäjällä olla oikeus saattaa poliisin toiminta jälkikäteen tuomioistuimen arvioitavaksi.¹⁴⁶

4.4.2. Vastuuvakuutus

Poliisi voi määrätä yleisötilaisuuden järjestämisen edellytykseksi, että järjestäjällä on riittävä vastuuvakuutus mahdollisen korvausvelvollisuutensa varalta, jos tilaisuuden järjestämisestä voi aiheutua vahinkoa henkilölle tai omaisuudelle (KokL 16 §). Vastuuvakuutusta edellyttävät tilaisuudet kuuluvat kokoontumislain 14.1 §:ssä säädettyihin ilmoituksenvaraisiin tilaisuuksiin¹⁴⁷. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan vastuuvakuutusta edellyttävien tilaisuuksien määrittelyssä ei ole tarkoitus muuttaa aiemmassa huviasetuksen 6 §:ssä säädettyä käytäntöä¹⁴⁸. Sisäasiainministeriö voi antaa tarkempia ohjeita vastuuvakuutuksen vähimmäisehdoista ja kokoontumislain 20 §:n nojalla annetuista yleisötilaisuuksien järjestämisestä koskevista poliisin määräyksistä ja ohjeista (KokL 29 §). Sisäasiainministeriö on täydentänyt ehdottomasti vastuuvakuutusta edellyttävien tilaisuuksien listaa yleisölle vaaraa sisältävien tapahtumien kuten Benji-hyppyjen tai huvipuistolaitteiden käytön tarjoamisella (SM:n ohje kokoontumislain soveltamisesta 17.8.1999).

4.4.3. Kielletyt esineet ja aineet

Tilaisuuden järjestäjällä ja poliisilla on oikeus kieltää päihdyttävien aineiden hallussapito yleisötilaisuudessa. Järjestäjä ja poliisi voi järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi määrätä järjestyksenvalvojan tarkastamaan tilaisuuden osanottajat ja näiden mukana olevat tavarat, jos tämä on tarpeen tilaisuuden erityisluonteen vuoksi tai on perusteltua aihetta epäillä, että tilaisuuteen osallistuvilla on hallussaan kiellettyjä esineitä tai aineita. (KokL 23

¹⁴⁶ AOA 4.7.2007.

¹⁴⁷ Pohjolainen & Majuri 2000: 176.

¹⁴⁸ HE 145/1998 vp s. 63.

§.) Viittauksella tilaisuuden luonteeseen tarkoitetaan sellaisia tilaisuuksia, joissa on voi olla odotettavissa järjestyshäiriöitä kuten joukkueurheilutilaisuuksia tai suuria konsertteja¹⁴⁹.

Alkoholilain mukaan alkoholin nauttiminen on kielletty huoneistossa tai muussa paikassa, johon on järjestetty julkinen tilaisuus (AlkoholiL 58.1 §). Kielto kohdistuu vain osanottajien mukanaan tuomiin alkoholijuomiin, ei tilaisuuksissa anniskeltaviin juomiin. Hallituksen esityksessä säännöstä on pidetty riittävänä yleisötilaisuuksien järjestyksenpidon kannalta.¹⁵⁰ Järjestyslain kielto päihdyttävän aineen nauttimisesta yleisellä paikalla ei koske erityisen luvan tai ilmoituksen mukaista anniskelualueetta eikä alkoholijuoman nauttimista puistossa tai muulla siihen verrattavalla yleisellä paikalla siten, että nauttiminen sekä siihen liittyvä oleskelu ja käyttäytyminen ei estä tai kohtuuttomasti vaikeuta muiden oikeutta käyttää paikkaa varsinaiseen tarkoitukseensa (JärjL 4 §). Poliisi voi kuitenkin kieltää alkoholin nauttimisen julkisella paikalla, milloin yleisen järjestyksen ylläpitäminen niin vaatii (AlkoholiL 58.2 §).

Yleisötilaisuudessa tai sen välittömässä läheisyydessä ei saa pitää hallussa ampuma-asetta, räjähdysainetta, teräasetta tai muuta sellaista esinettä tai ainetta, joita on perusteltua aihetta epäillä voitavan käyttää henkeen tai terveyteen kohdistuvan rikoksen tekemiseen (KokL 23.1 §). Kielto koskee myös asejäljitelmiä, joita voidaan käyttää tehokkaaseen uhkailuun. Kielto ei kuitenkaan koske viran tai tehtävän vuoksi tarpeellista tai virkapukuun kuuluvaa aseistusta eikä tilaisuuden ohjelmassa tai urheilukilpailussa tarvittavia esineitä tai aineita (KokL 23.2 §). Kokoonmislain poikkeus on tarpeen mm. poliisin aseistuksen vuoksi.¹⁵¹ Ampuma-aselain mukaan ampuma-asetta saa yleisellä paikalla sekä tiloissa, joihin yleisöllä on pääsy, kantaa ja kuljettaa vain, kun siihen on hyväksyttävä syy (Ampuma-aseL 106.2 §). Sellainen syy on mm. työtehtävän hoitaminen. Työtehtävässä on sallittua kantaa vain sellaista tai sitä vastaavaa asetta, jonka hallussapitoon lupaviranomainen on antanut luvan

¹⁴⁹ HE 145/1998 vp s. 70–71.

¹⁵⁰ Pohjolainen & Majuri 2000: 187.

¹⁵¹ HE 145/1998 vp s. 70.

(Ampuma-aseL 56 §). Lisäksi kantamisen hyväksyttävyyttä arvioitaessa on otettava huomioon muut mahdolliset asiaa koskevat säännökset¹⁵².

4.5. Ensisijaisesti järjestyksenvalvojalle kuuluva toimivalta yleisötilaisuuksissa

Pääsyn estäminen, poistaminen, kiinniottaminen¹⁵³ ja säilöissäpito ovat tietyin laissa säädettyin perustein ensisijaisesti järjestyksenvalvojan tehtäviä yleisötilaisuuksissa. Henkilön vapautteen kohdistuvat kiinniottaminen ja säilöissäpito ovat kuitenkin toimenpiteitä, jotka edellyttävät yhteydenottoa poliisiin ja poliisin päätöstä mahdollisista jatkotoimista. Kiinniottaminen ja säilöissäpito puuttuvat apulaisoikeusasimiehen mukaan perusoikeuksien henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen ydinalueelle. Siksi puuttumisen edellytyksiä on tulkittava ahtaasti.¹⁵⁴

4.5.1. Pääsyn estäminen ja poistaminen

Järjestyksenvalvojan valtuus pääsyn estämiseen voi olla joko velvollisuus tai harkinnanvarainen oikeus. Ehdoton velvollisuus järjestyksenvalvojalla on estää pääsy toimialueelleen henkilöltä, jonka päihtymyksensä, käyttäytymisensä tai varustautumisensa vuoksi on perusteltua syytä epäillä vaarantavan siellä järjestystä tai turvallisuutta taikka joka ei ole täyttänyt sinne pääsyn edellytykseksi asetettua ikää (JVL 6.1 §). Henkilön päihtymys ei sinänsä ole peruste sisäänpääsyn estämiselle, vaan se on huomioitava muiden seikkojen ohella (esim. aggressiivinen käyttäytyminen) arvioitaessa henkilön mahdollisesti aiheuttamaan

¹⁵² HE 183/1997 vp s. 137.

¹⁵³ Suppeassa merkityksessä termillä kiinniottaminen tarkoitetaan itsenäistä, lyhytkestoista vapaudenriistoa sisältävää pakkokeinoa. Laajemmassa merkityksessä sillä tarkoitetaan lisäksi henkilön tosiasiallista valtaanottamista kuten pidättämistä, vangitsemista, noutoa tms. vapaudenriistotoimenpidettä varten. (Majanen 1979: 139.)

¹⁵⁴ AOA 9.6.2005.

vaaraan. Ikäraajat voivat perustua esim. tilaisuudessa esitettyyn ohjelmaan tai alkoholin an-
niskeluun.¹⁵⁵

Harkinnanvarainen oikeus pääsyn estämiseen toimialueelleen järjestyksenvalvojalla on, kun henkilön 1) on syytä aikaisemman käyttäytymisensä perusteella epäillä vaarantavan siellä järjestystä ja turvallisuutta, 2) henkilö ei täytä ehtoja, jotka tilaisuuden järjestäjä tai alueen haltija on asettanut sinne pääsemiselle, ottaen kuitenkin huomioon, mitä rikoslaisissa säädetään syrjinnästä tai 3) henkilön on syytä epäillä pitävän hallussaan esineitä tai aineita, joiden hallussapito siellä on lain taikka tilaisuuden järjestäjän tai poliisin asettamien ehtojen mukaan kielletty (JVL 6.2 §). Ensimmäistä kohtaa tulee tulkita järjestyksenvalvojan valtuutta rajaavasti. Pääsyn estämisen tulee edellyttää toistuvaa käyttäytymistä. Yhden aikaisemman tapauksen perusteella ei tulisi yleensä kieltää sisäänpääsyä.¹⁵⁶

Järjestyksenvalvojan toiminnassa noudatettavat yleiset periaatteet edellyttävät, että järjestyksenvalvojan oikeus henkilön poistamiseen toimialueeltaan on toissijainen muihin toimenpiteisiin nähden (JVL 3 §). Oikeus poistamiseen on, jos henkilö 1) päihtyneenä häiritsee siellä järjestystä tai muita henkilöitä, 2) uhkaavasti esiintyen, meluamalla tai väkivaltaisuu-
della häiritsee järjestystä tai vaarantaa turvallisuutta siellä tai 3) huomautuksesta huolimatta jättää noudattamatta järjestyksen tai turvallisuuden ylläpitämiseksi tarpeellisen käs-
kyn (JVL 7.1 §).

4.5.2. Kiinniottaminen ja säilöissäpito

Järjestyksenvalvojalla on oikeus ottaa henkilö kiinni¹⁵⁷, jos paikalta poistaminen on ilmei-
sesti riittämätön toimenpide eikä häiriötä tai vaaraa voida muutoin poistaa, ja jos kiinni-
ottaminen on välttämätön toimenpide muille henkilöille tai omaisuudelle aiheutuvan vakavan

¹⁵⁵ Pohjolainen & Majuri 2000: 199–200.

¹⁵⁶ HE 148/1998 vp s. 15.

¹⁵⁷ Järjestyksenvalvojan kiinniotto-oikeus on sisällöllisesti laajempi kuin vartijan. Vartijoiden rikosperustei-
nen kiinniotto-oikeus rinnastuu jokamiehenoikeuksiin. (Keravuori–Rusanen 2008: 441.)

vaaran torjumiseksi. Kiinni otettu on luovutettava viipymättä poliisin haltuun. (JVL 7.2 §.) Kiinniottaminen on siis poistamiseen nähden aina toissijainen toimenpide. Perustuslakivaliokunta ja hallintovaliokunta viittasivat hallinto-oikeudelliseen suhteellisuusperiaatteeseen, kun lakiin lisättiin eduskuntakäsittelyssä kiinniottamisen edellytykseksi välttämättömyys vakavan vaaran torjumiseksi¹⁵⁸. Järjestyksenvalvojan toimivaltuuksiin ei sisälly lähtökohdaisesti oikeus itsenäisesti päättää henkilön vapauteen kohdistuvista toimenpiteistä. Kiinnioton tarkoituksena on välttämättömäksi arvioitu henkilön poistumisen estäminen, kunnes poliisi on paikalla ja päättää poliisilain nojalla tehtävistä toimista.¹⁵⁹

Järjestyksenvalvojalla on oikeus, jos kiinni otettua ei voida viipymättä luovuttaa poliisille, poliisin suostumuksella ja sisäasiainministeriön ohjeita noudattaen pitää henkilöä säilössä enintään neljä tuntia kiinniottamisesta, kuitenkin enintään siihen asti, kun tilaisuus on päätynyt ja yleisö poistunut tai kun kiinniottamisen peruste on muutoin lakannut (JVL 7.3 §). Säilöissäpito edellyttää poliisin tapauskohtaista suostumusta, jonka voi antaa kuka tahansa alueella toimiva poliisimies. Poliisin suullisesti antama suostumus on riittävä. Säilöissäpidon enimmäisajan päätyttyä henkilö on päästettävä vapaaksi, ellei poliisi ole noutanut häntä siihen mennessä.¹⁶⁰ Säilöissäpito-oikeutta ei ole pelkästään järjestyksenvalvojan peruskursin suorittaneella (SM:n määräys järjestyksenvalvojalain soveltamisesta 27.8.1999. SM-1999-611/Tu-53) ja järjestyksenvalvojalain 2a.2 §:n perusteella järjestyksenvalvojaksi hyväksytyllä.

Säilöön otetulle on pyrittävä järjestämään keskeytyksetön valvonta. Hänen vointinsa on joka tapauksessa ainakin sopivin aikavälein tarkistettava. Ennen säilöönottoa on pyrittävä toteamaan, ettei henkilöllä ole vammaa tai sairautta, joka voi vaarantaa hänen terveyttään säilöissäpidon aikana. Säilöissäpidosta ja siihen saadusta poliisin suostuksesta on tehtävä asianmukaiset merkinnät säilöissäpitoa koskevaan asiakirjaan, joka on toimitettava poliisin tarkastettavaksi yleisötilaisuuden päätyttyä. (SM:n määräys järjestyksenvalvojalain sovel-

¹⁵⁸ PeVL 44/1998 vp s. 3; HaVM 33/1998 vp s. 3.

¹⁵⁹ Pohjolainen & Majuri 2000: 205.

¹⁶⁰ Pohjolainen & Majuri 2000: 206.

tamisesta 27.8.1999. SM–1999–611/Tu–53.) Apulaisoikeusasiamies on korostanut myös säilöön otetun velvollisuutta ilmoittaa tärkeistä terveydentilaansa koskevista asioista kiinniottajalle¹⁶¹. Kiinni tai säilöön otettua päihtynyttä henkilöä, joka ei kykene huolehtimaan itsestään, ei saa poistaa paikalta kiinnioton tai säilöissäpidon päätyttyä. Järjestyksenvalvojan on tällöin ilmoitettava asiasta poliisille, joka huolehtii henkilöstä hänen selviämiseensä saakka.¹⁶²

Apulaisoikeuskanslerin mukaan kiinniottamis- ja säilöissäpitoperusteita tulee tulkita mieluummin suppeasti kuin väljästi, koska siinä puututaan perustuslailla turvattuun vapausoikeuteen. Kiinni otetun kytkemistä käsirautoihin tulisi välttää ja käyttää vain, kun se on vastarinnan ja pakenemisen estämiseksi puolustettavaa. Kiinni otetun kannalta käsirautojen käyttöön liittyy nöyryyttäviä piirteitä, jos kiinni otettua kuljetetaan esimerkiksi yleisötilaisuudessa käsirautoihin kytkettynä.¹⁶³

4.6. Yleisötilaisuuden estäminen, keskeyttäminen ja päättäminen

Yleisötilaisuuden järjestäjällä on aina oikeus peruuttaa, keskeyttää tai päättää yleisötilaisuus. Kokoon-tumislain 22 §:ssä säädetään siten vain järjestäjän velvollisuudesta siihen. Järjestäjällä on velvollisuus peruuttaa, keskeyttää tai päättää tilaisuus, jos muut toimenpiteet eivät ole riittäviä ja jos on ilmeistä, että 1) tilaisuuden järjestäminen on lainvastaista tai sen järjestämisessä rikotaan olennaisesti kokoon-tumislakia tai sen nojalla annettuja määräyksiä, 2) järjestystä ja turvallisuutta ei voida ylläpitää, 3) tilaisuuden järjestäminen aiheuttaa vaaraa terveydelle tai vahinkoa omaisuudelle tai 4) tilaisuuden järjestäminen aiheuttaa huomattavaa haittaa sivullisille tai ympäristölle. Säännökset koskevat vastaavasti myös yleisötilaisuuteen kuuluvaa ohjelmanumeroa tai muuta tapahtumaa. (KokL 15 §, 22 §.)

¹⁶¹ AOA 1.1.2005.

¹⁶² Pohjolainen & Majuri 2000: 207.

¹⁶³ AOK 23.7.1992.

Poliisilain 19.3 §:ssä ja lain järjestyksenvalvojista 1.3 §:ssä on vain yleisötilaisuuden estämisestä, keskeyttämisestä ja päättämisestä koskeva viittaus kokoontumislakiin, koska siitä on säädetty tyhjentävästi kokoontumislain 22 §:ssä. Poliisilla ja yleisötilaisuuden järjestyksenvalvojalla on oikeus estää, keskeyttää tai päättää yleisötilaisuus samoilla perusteilla kuin järjestäjällä on siihen velvollisuus. Edellytyksenä on, etteivät muut toimenpiteet ole osoittautuneet riittäviksi. (KokL 15 §.) Kyse on toissijaisesta ja poikkeuksellisesta toimenpiteestä. Ensisijaisesti poliisin ja järjestyksenvalvojan tulee ohjata tilaisuutta ohjein ja määräyksiin. Järjestyksenvalvoja käyttää valtuuksiaan tältä osin itsenäisesti suhteessa tilaisuuden järjestäjään, mikä saattaa joskus johtaa järjestäjän ja järjestyksenvalvojan väliseen intressiristiriitaan. Järjestäjän intressissä saattaa olla tilaisuuden jatkaminen esim. taloudellisen voiton tavoittelun vuoksi, vaikka järjestyksenvalvojan mielestä tilaisuus olisi turvallisuusriskien vuoksi päätettävä.¹⁶⁴

4.7. Henkilön ja tavaroiden tarkastus sekä esineiden ja aineiden poisotto-oikeus

Poliisimiehellä on oikeus erityistä suojelua edellyttävään yleisötilaisuuteen osallistuvien turvallisuuden varmistamiseksi tarkastaa tilaisuuteen saapuva tai sen välittömässä läheisyydessä oleskeleva henkilö ja hänen mukanaan olevat tavarat sen varmistamiseksi, ettei hänellä ole hallussaan sellaisia esineitä tai aineita, joilla voidaan aiheuttaa vaaraa tilaisuuteen osallistuvien turvallisuudelle. Vaaralliset esineet ja aineet on tarvittaessa otettava tarkastetavalta pois. (PoIL 22–23 §.) Perustuslakivaliokunta halusi kohdistaa yleisötilaisuuksiin kriteerin ”erityistä suojelua edellyttävä”, jotta poliisille ei annettaisi kaikkiin yleisötilaisuuksiin ulottuvaa tarkastusoikeutta. Tarkastusvaltuuksia käytettäessä tulee kiinnittää huomiota kokoontumisvapauteen. Valiokunnan mukaan tarkastusoikeus tuli tarkistaa koskemaan myös henkilön mukana olevia tavaroita samoin kuin kokoontumislain 23 §:ssä.¹⁶⁵ Apulaisoikeuskanslerin mukaan tarkastuksen edellytyksiin on suhtauduttava korostetun vakavasti. Pelkästään se, että poliisimies pitää henkilöä vaarallisena tai työturvallisuuskysy-

¹⁶⁴ Pohjolainen & Majuri 2000: 229.

¹⁶⁵ PeVL 5/1999 vp s. 3–4.

mykset eivät ole lainmukainen peruste turvallisuustarkastuksen tekemiseen, kun tarkastuksella puututaan yksilön keskeisiin perusoikeuksiin eli henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen.¹⁶⁶

Järjestyksen säilyttämiseksi tai palauttamiseksi julkisella paikalla poliisi voi tietyin edellytyksin ottaa henkilön hallussa olevan alkoholiuoman pois (AlkoholiL 60 §). Säännös on lisätty alkoholilakiin, koska käytännössä todettiin, ettei pelkkä poliisin määräämä nauttimiskielto riitä, jos poliisilla ei ole oikeutta ottaa kiellon rikkojilta juomia pois¹⁶⁷.

Yleisötilaisuuden järjestäjä ja poliisi voi järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi määrätä järjestyksenvalvojan tarkastamaan tilaisuuden osanottajat ja näiden mukana olevat tavarat, jos tämä on tarpeen tilaisuuden erityisluonteen vuoksi tai on perusteltua aihetta epäillä, että tilaisuuteen osallistuvilla on hallussaan kiellettyjä esineitä tai aineita. (KokL 23 §.) Tarkastuksen tekemisestä säädetään erikseen laissa järjestyksenvalvojista.

Tilaisuuden järjestäjällä ei siis ole henkilön tarkastusoikeutta, joten järjestäjän on asetettava järjestyksenvalvoja, jos tarkastuksen tekemistä pidetään välttämättömänä. Kokoontumislain 23 § oikeuttaa tekemään tilaisuuskohtaisesti kaikille osanottajilla pakkokeinolain 9 §:n tarkoittamaan henkilötarkastukseen rinnastettavan tarkastuksen, jossa henkilö tarkastetaan sen tutkimiseksi, mitä hänellä on vaatteissaan tai muutoin yllään. Käytännössä tarkastus toteutetaan sisäänpääsyn yhteydessä tunnustelemalla osanottajat käsin sekä tutkimalla näiden mukana olevat tavarat ja laukujen sisältö.¹⁶⁸ Järjestyksenvalvojalla on oikeus käyttää henkilön tarkastuksessa metallinilmaisinta tms. teknistä laitetta (JVL 8.1 §).

Oikeus henkilötarkastukseen lisättiin lakiin eduskuntakäsittelyssä. Hallituksen esityksessä kokoontumislainsiksi ehdotettiin vain oikeutta tarkastaa tilaisuuden osanottajien tavarat¹⁶⁹. Ehdotuksessa järjestyksenvalvojista annettavaksi laiksi esitettiin oikeutta tarkastaa

¹⁶⁶ AOK 22.9.2003.

¹⁶⁷ Pohjolainen & Majuri 2000: 187.

¹⁶⁸ Pohjolainen & Majuri 2000: 188–189.

¹⁶⁹ HE 145/1998 vp s. 70–71.

osanottajat metallinilmaisimella tai muulla vastaavalla teknisellä laitteella¹⁷⁰. Perustuslakivaliokunta totesi, että mm. eräissä konserteissa ja urheilutapahtumissa tavarantarkastuksen lisäksi tilaisuuden osanottajat tarkastetaan vaatteiden päältä tunnustelemalla¹⁷¹. Myös kansainväliset urheilujärjestöt tai tilaisuuksissa esiintyvät taiteilijat saattavat edellyttää järjestäjältä tällaisen tarkastuksen tekemistä¹⁷². Hallintovaliokunta ei pitänyt tarkastusoikeutta asianmukaisesti toteutettuna kenenkään oikeuksien epäasianmukaisena loukkauksena. Kyse on tilaisuuteen osallistuvien perustavaa laatua olevasta oikeudesta turvalliseen yleisötilaisuuteen, jota yhteiskunnan on voitava suojata.¹⁷³

Perustuslakivaliokunnan mukaan tarkastusoikeudesta on säädettävä lailla, koska perustuslain 7.3 §:n mukaan henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ei saa puuttua mielivaltaisesti eikä ilman laissa säädettyä perustetta. Tässä yhteydessä oleellista on, että tilaisuuksiin osallistutaan vapaaehtoisesti ja että tarkastuksesta tiedetään etukäteen. Perustuslakivaliokunnan mukaan tilaisuuskohtaisen tarkastusoikeuden taustalla on perustuslain 7.1 §:ssä turvattuun henkilökohtaiseen turvallisuuteen perustuva painava yhteiskunnallinen tarve. Tilaisuuden järjestäjien ja viranomaisten on pyrittävä takaamaan henkilökohtainen turvallisuus myös tilaisuuden osanottajille.¹⁷⁴

Järjestyksenvalvojalla on oikeus ottaa pois tarkastuksessa tavatut kielletyt esineet ja aineet. Järjestyksenvalvojalla on myös oikeus ottaa pois hänen toimialueellaan olevalta henkilöltä tarkastuksessa tai muuten löydetty esine tai aine, jota voidaan käyttää henkeen tai terveyteen kohdistuvan rikoksen tekemiseen tai sellaisella rikoksella uhkaamiseen taikka jonka tuominen alueelle on muuten lain tai sen nojalla annetun määräyksen mukaan kielletty. Kiinnioton yhteydessä järjestyksenvalvojalla on oikeus tarkastaa kiinni otettu sen varmistamiseksi, ettei tällä ole hallussaan esineitä tai aineita, joilla tämä voi vaarantaa säilöäsi-

¹⁷⁰ HE 148/1998 vp s. 17.

¹⁷¹ PeVM 13/1998 vp s. 5.

¹⁷² Pohjolainen & Majuri 2000: 189.

¹⁷³ HaVL 29/1998 vp. s. 6.

¹⁷⁴ Pohjolainen & Majuri 2000: 189.

don taikka aiheuttaa vaaraa itselleen tai muille. Pois otetut esineet ja aineet on viipymättä luovutettava poliisille taikka, jollei siihen ole lain mukaan estettä, palautettava omistajalleen tai haltijalleen hänen poistuessaan paikalta. (JVL 8 §.)

4.8. Oikeus voimakeinojen käyttöön

Oikeudesta käyttää voimakeinoja virkatehtävän hoitamiseksi tai muun siihen rinnastettavan syyn vuoksi säädetään erikseen lailla (RL 4:6). Voimakeinot ovat poliisin tai muun turvallisuutta ylläpitävän virkamiehen käyttämiä fyysisiä keinoja, joiden tarkoituksena on vastarinnan¹⁷⁵ murtaminen. Voimakeinoja ei saa käyttää ennen kuin vastarintaa ilmenee. Tietyissä tilanteissa myös pakeneminen oikeuttaa voimakeinojen käyttöön.¹⁷⁶ Sisäasiainministeriön asetuksessa voimakeinojen käytöllä tarkoitetaan voimankäyttövälineen tai fyysisen voiman käyttämistä siten, että sillä pyritään vaikuttamaan tehtävän kohteena olevan henkilön käyttäytymiseen joko suoraan tai välillisesti¹⁷⁷. Fyysisen voiman tai erilaisten välineiden käyttäminen voi oikeudellisesti arvioiden olla joko hätävarjelua¹⁷⁸ tai voimakeinojen käyttöä¹⁷⁹.

Seuraavassa taulukossa on esitelty tilanteet, joissa poliisilla ja järjestyksenvalvojalla on oikeus toimivaltaansa kuuluvia tehtäviään suorittaessaan sellaisten tarpeellisten voimakeinojen käyttöön, joita voidaan pitää puolustettavina. Lain tasoista säädöstä, jossa olisi tyhjentävästi esitetty voimankäyttötavat eri tilanteissa, on mahdotonta laatia¹⁸⁰.

¹⁷⁵ Hallituksen esityksessä poliisilaiksi vastarinta on määritelty jonkun henkilön fyysiseksi, aktiiviseksi tai passiiviseksi käyttäytymiseksi poliisimiehen lailliseen päämäärään tähtäävän toiminnan estämiseksi (HE 57/1994 vp s. 53). Tyypillisiä vastarinnan muotoja ovat esim. kiinniotetun henkilön heittäytyminen maahan tai kieltäytyminen seuraamasta, rimpuileminen tai lyöminen. Yleinen vastahakoisuus, vastaan väittäminen tms. jää sen sijaan vastarinta-käsitteen ulkopuolelle. (Sinisalo 1973: 114.)

¹⁷⁶ Sinisalo 1973: 114, 116; Helminen, Kuusimäki & Salminen 1999: 277.

¹⁷⁷ SMA poliisin voimakeinojen käyttämisestä 2 §.

¹⁷⁸ Hätävarjelulla tarkoitetaan aloitetun tai välittömästi uhkaavan oikeudettoman hyökkäyksen torjumiseksi tarpeellista puolustustekoa (RL 4:4.1). Hätävarjelulla puolustettavia oikeushyviä ovat henki, ruumiillinen koskemattomuus, vapaus, omaisuus ja kotirauha (Helminen, Kuusimäki & Salminen 1999: 309).

¹⁷⁹ Helminen, Kuusimäki & Salminen 1999: 277.

¹⁸⁰ HE 148/1998 vp s. 19.

Poliisi (PoL 27 §)	Järjestyksenvalvoja (JVL 9 §, PoL 27 §)
Vastarinnan murtaminen	Henkilön pääsyn estäminen
Henkilön paikalta poistaminen	Henkilön paikalta poistaminen
Kiinniottamisen toimittaminen	Kiinniottamisen toimittaminen
Vapautensa menettäneen pakenemisen estäminen	Kiinniotetun tarkastaminen Kiinniotetun pakenemisen estäminen
Esteen poistaminen	Esineen tai aineen poisottaminen
Välittömästi uhkaavan rikoksen estäminen	Esteen poistaminen
Muun vaarallisen teon tai tapahtuman estäminen	Poliisimiehen ohjaama ja valtuuttama siviilisen voimakeinoapu erittäin tärkeän ja kiireellisen poliisin virkatehtävän suorittamisessa

Taulukko 1. Tilanteet, joissa poliisilla ja järjestyksenvalvojalla on oikeus voimakeinojen käyttöön.

Kun laissa säädettyjä voimakeinojen käyttöön oikeuttavia tilanteita tarkastellaan yhdessä toimivaltasäännösten kanssa, huomataan, että poliisilain 27 § ei käytännössä määrittele tosiasiallisia tilanteita, joissa poliisilla on oikeus virkatehtävässään voimakeinojen käyttöön. Koska poliisin toimivaltuudet on rajattu sekä ajallisesti että alueellisesti hyvin väljästi, poliisin valtuudet voimakeinojen käyttöön poliisilain 27 §:ssä mainituissa tilanteissa on löydettävä muista säännöksistä. Järjestyksenvalvojan oikeus voimakeinojen käyttöön sen sijaan rajautuu selkeästi niihin tilanteisiin, jotka tapahtuvat hänelle erikseen määrätyllä toimialueella ja tietyssä tilaisuudessa (JVL 2 §, 9§). Tueksi ei tarvita muita säännöksiä kuin järjestyksenvalvojista annetun lain nojalla annettu tehtävä huolehtia yleisötilaisuuden järjestyksestä ja turvallisuudesta. Poliisilain 27.3 §:ssä tarkoitettu siviilisen voimakeinoapu poliisin virkatehtävän suorittamisessa voi koskea yhtä hyvin järjestyksenvalvojaa kuin ketä

tahansa muuta yksityishenkilöä ja myös muualla kuin järjestyksenvalvojan toimialueella ja yleisötilaisuuksissa.

Järjestyksenvalvojan ja poliisin voimankäyttötilanteet ovat toimivaltuuksista riippumatta hyvin samantyyppisiä. Silti järjestyksenvalvojen rikosoikeudellinen suoja on heikompi kuin vastaavia tehtäviä hoitavien poliisimiesten. Virkamiehen väkivaltaisesta vastustamisesta voidaan tuomita vankeuteen vähintään neljäksi kuukaudeksi ja enintään neljäksi vuodeksi (RL 16:1.1). Sen sijaan järjestyksenvalvojan väkivaltaisesta vastustamisesta voidaan rangaista sakolla tai enintään kuuden kuukauden vankeudella (RL 17:1).

Voimakeinojen puolustettavuutta arvioitaessa on huomioitava tehtävän tärkeys ja kiireellisyys, vastarinnan vaarallisuus, käytettävissä olevat voimavarat sekä muut tilanteen kokonaisarvosteluun vaikuttavat seikat (PoL 27.2 §, JVL 9.2 §). Keskeistä on, että kohdatessaan vastarintaa poliisimies on suorittamassa virkatehtävää ja järjestyksenvalvoja järjestyksenvalvontatehtävää, ja että tehtävä kuuluu poliisimiehen ja järjestyksenvalvojan toimivaltaan. Poliisilain 27 § ja järjestyksenvalvoista annetun lain 9 § ei yksin oikeuta voimakeinojen käyttöön. Ensin täytyy olla jokin primääri toimivaltasäännös, jonka nojalla toiminta voidaan aloittaa. Kyseessä on toisen asteen toimivaltasäännös, jota voidaan soveltaa vain muiden toimivaltanormien täydennyksenä. Toisaalta poliisilain 27 § on voimakeinojen käyttöön oikeuttava yleisklausuuli. Niiden virkatehtävien laatua, joiden läpivieminen on voimakeinoin sallittu, ei ole mitenkään rajoitettu. Ollessaan oikeutettu toteuttamaan jonkin päämäärän poliisi saa periaatteessa aina toteuttaa sen myös voimakeinoin. Voimankäyttöoikeus on jokaisella poliisimiehellä virka-asemasta ja tehtäväkuvasta riippumatta. Voimakeinoja käytettäessä, kohdehenkilön tulee olla tietoinen siitä, että kyseessä on poliisimies tai vastaava voimankäyttöön oikeutettu virkamies.¹⁸¹ Voimankäyttöoikeus on myös jokaisella järjestyksenvalvojalla (JVL 9 §).

¹⁸¹ Sinisalo 1973: 115–116; Helminen, Kuusimäki & Salminen 1999: 277, 286.

Poliisimiehellä ja järjestyksenvalvojalla on jokaisen henkilön tavoin hätävarjelu-oikeus itseensä tai toiseen henkilöön kohdistuvan oikeudettoman hyökkäyksen torjumiseksi (RL 4:4.1). Silloin ei kuitenkaan ole kysymys virkatehtävien suorittamisesta¹⁸². Käytännössä poliisimiehen ja järjestyksenvalvojan toiminnassa voimakeinojen käyttö ja hätävarjelu loimittuvat. Voimankäyttö on ”hyökkävää” kun taas hätävarjelu on puolustustoimenpide, vaikkakin vastahyökkäyksen kaltainen. Esimerkiksi kiinniottotilanteessa kiinniottaja voi käyttää hätävarjelua suojellakseen itseään, mutta käyttää samalla jotain voimakeinoja saadakseen kiinniotetun mukaansa. Silloin kun sekä voimankäytön että hätävarjelun perusteet ovat rinnakkaisia, sovelletaan ensisijaisesti hätävarjelusäännöksiä.¹⁸³

Voimankäyttötilanteissa poliisin ja järjestyksenvalvojan on noudatettava toimintansa yleisiä periaatteita: asiallista, puolueetonta ja tasapuolista sekä sovinnollisuutta edistävää toimintaa. Lisäksi poliisin ja järjestyksenvalvojan tulee ensisijaisesti neuvoin, kehotuksen ja käskyn pyrkiä täyttämään tehtävänsä. Vähimmän haitan periaatteen mukaan kenenkään oikeuksiin ei saa puuttua enempää kuin on tarpeen. (Poll 2 §, JVL 3 §.) Tarpeellisuus-kriteerin (Poll 27 §) mukaan voimakeinoja saa käyttää vasta sitten, kun muut keinot eivät tehoa. Suhteellisuusperiaatteen mukaan poliisin ja järjestyksenvalvojan toimenpiteiden on oltava perusteltuja suhteessa tehtävän tärkeyteen ja kiireellisyyteen sekä tilanteen kokonaisarviointiin vaikuttaviin seikkoihin. Suhteellisuusvaatimus (kohtuuden vaatimus) samastuu voimankäyttötilanteessa puolustettavuus-kriteeriin. Myös poliisin oikeus joissakin tapauksissa luopua toimenpiteestä (Poll 5.1 §) liittyy suhteellisuusperiaatteeseen. Viime kädessä jokainen poliisimies ja järjestyksenvalvoja joutuu itse harkitsemaan, ovatko voimakeinot puolustettavia, ja vastaamaan toimintansa seurauksista.¹⁸⁴

Poliisilla saa olla seuraavia voimankäyttövälineitä: henkilökohtaisena virka-aseena pistooli tai revolveri ja tukiasena virka-asetta vastaavia ampuma-aseita. Poliisitoimintaa tukevana erityisaseena saa käyttää haulikkoja, virka-asetta vastaavaa konepistoolia, kivääriä tai muuta

¹⁸² Sinisalo 1973: 120.

¹⁸³ Helminen, Kuusimäki & Salminen 1999: 278.

¹⁸⁴ Helminen, Kuusimäki & Salminen 1999: 292, 307; Pohjolainen & Majuri 2000: 197, 200.

ampuma-asetta ja kaasun tai muun lamaanuttavan aineen levittämiseen tarkoitettua ampuma-asetta. Lisäksi poliisilla saa olla käytössään muita ominaisuuksiltaan ja asianmukaisesti käytettyinä vaikutuksiltaan ampuma-asetta lievempiä voimankäyttövälineitä. Poliisimies saa käyttää vain niitä voimankäyttövälineitä, joiden käyttöön hän on saanut koulutuksen. (PolA 18 §.) Sisäasiainministeriö on antanut asetuksella tarkentavia määräyksiä varautumisesta voimakeinojen käyttöön ja siitä varoittamisesta, voimakeinojen valinnasta ja käytöstä, voimankäyttökoulutuksesta, harjoittelusta ja seurannasta, oikeudesta kantaa ja käyttää voimankäyttövälineitä, voimankäyttövälineiden säilyttämisestä ja voimakeinojen käytön valvonnasta¹⁸⁵.

Järjestyksenvalvojan sallitut voimankäyttövälineet ovat ampuma-aselain 11 §:ssä tarkoitettu kaasusumutin sekä käsiraudat, muoviset siteet ja enintään 70 senttimetriä pitkä patukka. Järjestyksenvalvoja ei saa kantaa järjestyksenvalvontatehtävässä voimankäyttövälinettä tarpeettomasti. Kaasusumutinta saa kantaa ainoastaan järjestyksenvalvoja, joka on suorittanut yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 29.2 §:ssä tarkoitetun vartiointitehtävissä tapahtuvan kaasusumuttimen kantamisen mahdollistavan koulutuksen. Voimankäyttövälineitä eivät saa tehtävässään kantaa pelkästään järjestyksenvalvojan peruskurssin suorittaneet¹⁸⁶ ja järjestyksenvalvojalain 2a.2 §:n perusteella järjestyksenvalvojaksi hyväksytyt, joilla ei ole järjestyksenvalvojakoulutusta. (JVL 10 §.)

Ampuma-aseiden hallussapito säädetään ampuma-aselain 18 §:ssä luvanvaraiseksi, jos luvan antamiselle on hyväksyttävä peruste eikä ole syytä epäillä, että lupaa tai sen nojalla hankittuja tai hallussapidettyjä esineitä käytetään väärin. Lain 17 §:n nojalla poliisimies saa kuitenkin pitää hallussaan valtion omistamaa asetta ilman ampuma-aselainsäädännön mukaista lupaa¹⁸⁷. Oikeus ei rajoitu ainoastaan työaikaan, koska poliisimiehellä on velvollisuus vapaa-ajallaankin ryhtyä kiireellisiin toimiin vakavan rikoksen estämiseksi sekä vuo-

¹⁸⁵ SMA poliisin voimakeinojen käyttämisestä 4–8 §.

¹⁸⁶ SM:n määräys järjestyksenvalvojalain soveltamisesta 27.8.1999. SM-1999-611/Tu-53

¹⁸⁷ HE 183/1997 vp s. 69.

silomallaan tai virkavapaalla saapua palvelukseen tai olla hälytysvalmiudessa (PoL 9.3 §, PoLA 10-11 §).

5. VELVOLLISUUDET JA VASTUU

5.1. Viranomaisen positiiviset velvoitteet yleisötilaisuuden järjestyksen ja turvallisuuden edistämiseksi

Viranomaisen velvollisuudet voidaan johtaa Suomen perustuslaista, jossa määrätään hyvän hallinnon takeet turvattavaksi lailla. Lisäksi julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. (PL 21–22 §.) Viranomaisen yleisötilaisuuden turvallisuutta edistävät positiiviset velvollisuudet näkyvät erityisesti tilaisuutta edeltävässä toiminnassa, jossa viranomaisen täsmällinen rooli ja tehtävät määräytyvät tilaisuuden luonteen ja laajuuden mukaan. Tavoitteena on yhteistyössä tilaisuuden järjestäjän ja muiden viranomaisten kanssa varmistua jo etukäteen tilaisuuden suunnitteluvaiheessa siitä, että tilaisuuden tarkoitus voi toteutua, sen kulku on lainmukainen ja että yleinen järjestys ja turvallisuus säilyvät¹⁸⁸. Tällöin viranomaista velvoittavat mm. hallinnon oikeusperiaatteet, palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuus, neuvontavelvollisuus, hyvän kielenkäytön vaatimus ja velvollisuus viranomaisyhteistyöhön (HL 6–10 §) sekä velvollisuus edistää tiedonsaantia ja hyvää tiedonhallintatapaa (JulkL 17–21 §). Keskeisimmät yleisötilaisuuden turvallisuuden toteutumisesta huolehtivat viranomaiset ovat poliisi ja pelastusviranomainen, joilla on virkatehtävässään vapaa pääsy yleisötilaisuuteen (KokL 19 §).

5.2. Poliisin velvollisuudet

5.2.1. Poliisimiehen virkavelvollisuudet

Virkavelvollisuudella tarkoitetaan velvollisuutta, joka perustuu virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin tai määräyksiin¹⁸⁹. Valtion virkamiehen yleisistä virkavelvollisuuksista säädetään valtion virkamieslain (19.8.1994/750) 4 luvussa. Tärkein niistä on virkatehtävien

¹⁸⁸ Nuotio 2003: 57; Laaksonen 2003: 69–71.

¹⁸⁹ Koskinen & Kulla 2005: 217.

suorittamisvelvollisuus. Lisäksi laissa säädetään mm. lahjomanottamiskiellosta, salassapitovelvollisuudesta, sivutoimen ottamisesta, terveystarkastuksista ja asumisvelvollisuudesta.¹⁹⁰ Salassapitovelvoitteista sekä salassapidosta poikkeamisesta ja sen lakkaamisesta säädetään myös lain viranomaisen toiminnan julkisuudesta luvuissa 6 ja 7.

Poliisia koskevista erityisistä virkavelvollisuuksista säädetään poliisilaissa ja –asetuksessa. Poliisilaissa on säädetty poliisin toiminnan yleisistä periaatteista, tehtävien hoidosta ja tärkeysjärjestyksestä sekä velvollisuudesta ilmoittaa toimenpiteen peruste kohteena olevalle tai hänen edustajalleen (PoL 2–4 §). Lisäksi poliisimiehen on noudatettava niitä käskyjä, määräyksiä ja ohjeita, joita hänen esimiehensä toimivaltansa rajoissa antaa (PoA 7 §). Poliisimiehen on virassa ja yksityiselämässä käyttäydyttävä siten, ettei poliisin arvo siitä kärsi (PoA 13.2 §). Asianmukaista käytöstä virkamieheltä edellytetään jo virkamieslain perusteella mutta poliisiasetus ulottaa vaatimuksen yksityiselämäänkin. Poliisimies velvoitetaan myös ylläpitämään työtehtävien edellyttämää kuntoa ja ammattitaitoa (PoA 13.3 §).

Poliisiasetus sisältää säännöksiä poliisimiehen velvollisuuksista tietyissä erityistilanteissa. Poliisimiehen on viipymättä ilmoitauduttava palvelukseen vakavan yleistä järjestystä ja turvallisuutta vaarantavan teon tai tapahtuman sitä välttämättä vaatiessa (PoA 9.2 §). Muulloin kuin virkavapaana tai vuosilomalla ollessaan poliisimies on velvollinen määräyksestä olemaan tilapäisesti hälytysvalmiudessa ja saapumaan palvelukseen, milloin se poliisin toimintaa liittyvästä erityisestä syystä on tarpeen (PoA 11 §). Poliisimies on velvollinen saapumaan palvelukseen myös vuosilomalla ollessaan, milloin se yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi on välttämätöntä (PoA 10 §).

¹⁹⁰ HE 291/1993 vp. s. 7.

5.2.2. Yleisötilaisuuksia koskevat velvollisuudet

Poliisin tehtävistä yleisötilaisuuksissa on yleissäännös kokoontumislain 19 §:ssä, jonka mukaan poliisin tehtävänä on turvata kokoontumisvapauden käyttämistä. Poliisin velvollisuus turvata kokoontumisvapauden käyttämistä yleisötilaisuuksissa on osittain tulkinnanvarainen, koska perustuslakivaliokunta on painottanut kokoontumisvapauden käyttämistä myös taiteellisena ja muuna itseilmaisuna¹⁹¹. Poliisin ei kuitenkaan voida edellyttää huolehtivan esimerkiksi urheilukilpailun järjestämismahdollisuuksista ja siellä tarvittavista järjestykseen ja turvallisuuteen liittyvistä järjestelyistä tilaisuuden järjestäjän puolesta¹⁹². Poliisin velvollisuus turvata kokoontumisvapauden käyttämistä yleisötilaisuuksissa toteutuu erityisesti tilaisuutta edeltävissä toimenpiteissä. Poliisi antamien yleisötilaisuutta koskevia ohjeiden ja määräysten tavoitteena on, että tilaisuus voi sujua lainmukaisesti ja rauhanomaisesti ilman, että poliisin on puututtava tilaisuuden kulkuun.

Poliisin yleisötilaisuuksia koskevat velvollisuudet ovat tietyin osin seurausta järjestyksenvalvojan tosiasiallisesta toiminnasta, koska järjestyksenvalvojan on mm. luovutettava kiinni ottamansa henkilö viipymättä poliisin haltuun (JVL 7.2 §). Järjestyksenvalvojista annetussa laissa on määrätty henkilön säilöissäpidolle enimmäisaika. Määräaika velvoittaa poliisin toimenpiteisiin, jos poliisi pitää henkilön vapaudenmenetyksen jatkamista tarpeellisena. Poliisin on kuitenkin vähimmän haitan periaatteen mukaisesti aina ensisijaisesti harkittava säilöönottoa lievempiä toimintavaihtoehtoja (PolL 2 §). Jos kiinni tai säilöön otettu päihtynyt henkilö ei kykene huolehtimaan itsestään kiinni tai säilöön oton päätyttyä, järjestyksenvalvojan on ilmoitettava asiasta poliisille, jonka velvollisuus on huolehtia henkilöstä hänen selviämiseensä saakka.¹⁹³

Hallituksen esityksen mukaan lakia päihtyneiden käsittelystä sovelletaan, kun kiinni ottamisen syynä on ollut se, ettei päihtynyt ole kyennyt pitämään huolta itsestään¹⁹⁴. Lain mu-

¹⁹¹ PeVM 13/1998 vp s. 2.

¹⁹² Pohjolainen & Majuri 2000: 216–217.

¹⁹³ Pohjolainen & Majuri 2000: 206–207.

¹⁹⁴ HE 57/1994 vp s. 94.

kaan poliisin on toimitettava päihtynyt henkilö, joka ei käyttäytymisellään aiheuta vaaraa muille, päihtyneiden selviämisasemalle tai muuhun hoitopaikkaan, jollei hänestä voida muuten huolehtia. Väkivaltaisesti käyttäytyvä tai väkivaltaiseksi tiedetty päihtynyt sekä päihtynyt, jota ei muusta syystä voida toimittaa selviämisasemalle tai hoitopaikkaan, on otettava poliisin säilytystilaan. Jos päihtyneen terveydentila sitä edellyttää, hänet on toimitettava sairaalahoitoon tai ryhdyttävä muuhun hänen tilansa vaatimaan toimenpiteeseen. (L päihtyneiden käsittelystä 2 §.)

Päihtynyt voidaan ottaa säilöön, jos hänen pitämisensä säilössä on hänen päihtymysasteensa ja terveydentilansa sekä järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisen huomioon ottaen tarpeen. Säilöönottamisesta selviämisasemalle ja muuhun hoitopaikkaan päättää sen toiminnasta vastaava ja ottamisesta poliisin säilytystilaan poliisimies. (L päihtyneiden käsittelystä 3 §.) Kiinni otetulle on varattava tilaisuus ilmoittaa lähiomaiselleen tai muulle läheiselle ottamisesta säilytystilaan. Tilaisuutta ilmoittamiseen ei kuitenkaan tarvitse varata, jos hänet vapautetaan 12 tunnin kuluessa eikä tilaisuuden varaamiseen ole erityisiä syitä. (L poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta 2:2.1.)

Apulaisoikeusasiamiehen mukaan poliisilain perusteella suoritettavista kiinniotoista on kuitenkin pääsääntöisesti ilmoitettava lähiomaiselle tai kotiväelle, jos kiinni otettu sitä pyytää. Sisäasiainministeriön 11.2.1985 antamat pidätettyjen käsittelyohjeet (217/601/85) on kumottu ministeriön määräyksellä 21.12.1990, mutta ne on jätetty voimaan suosituksina, jonka 7 §:n mukaan muusta syystä kuin rikoksen johdosta tapahtuvasta säilöönotosta on mahdollisuuksien mukaan ilmoitettava lähiomaiselle sekä kiinni otetun pyynnöstä myös muulle henkilölle.¹⁹⁵

¹⁹⁵ AOA 11.3.2002.

5.3. Järjestyksenvalvojan velvollisuudet

Järjestyksenvalvojan velvollisuudet kohdistuvat järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen tilaisuudessa sekä sivullisten oikeuksien ja ympäristön turvaamiseen. Lain järjestyksenvalvojista 2 §:n yleissäännöksen mukaan järjestyksenvalvojan tehtävänä on ylläpitää järjestystä ja turvallisuutta sekä estää rikoksia ja onnettomuuksia siinä tilaisuudessa, jonne hänet on asetettu eli toimialueellaan. Lisäksi järjestyksenvalvojan on toimittava laissa ja asetuksessa annettujen säännösten mukaisesti ja noudatettava poliisin sekä pelastus- ja muiden viranomaisten etukäteen tai tilaisuuden aikana antamia käskyjä ja määräyksiä. Lainsäädännön ja viranomaisten määräysten noudattamatta jättämisestä on asetettu rangaistusuhka (JVL 12.1, 1 §).

Yleisinä periaatteina toiminnassa on asetettava etusijalle toimenpiteet, jotka edistävät yleisön turvallisuutta, ja toimittava tasapuolisesti ja sovinnollisesti sekä vältettävä voimakeinojen käyttämistä ylläpitämällä järjestystä ja turvallisuutta ensisijaisesti neuvoin, kehotuksin ja käskyin. Toimenpiteet on suoritettava vähimmän haitan periaatetta noudattaen. (JVL 3 §.) Järjestyksenvalvojan on erityisesti valvottava, ettei hänen toimialueellaan vaaranneta kenenkään turvallisuutta ja ettei tilaisuudesta aiheudu vaaraa eikä kohtuutonta häiriötä sivullisille, liikenteelle taikka kotirauhalle eikä toisten omaisuutta ja ympäristöä vahingoiteta. Järjestyksenvalvojan on viipymättä ilmoitettava tietoonsa tulleista turvallisuutta ilmeisesti vaarantavista, vaaraa, vahinkoa tai häiriötä aiheuttavista seikoista tilaisuuden järjestäjälle tai alueen haltijalle ja ryhdyttävä heti turvallisuuden säilyttämiseksi tarvittaviin kiireellisiin toimenpiteisiin. Jos tilaisuuden järjestäjän tai alueen haltijan ja järjestyksenvalvojan toimenpiteet vaaran estämiseksi eivät ole olleet riittäviä, järjestyksenvalvojan on ilmoitettava turvallisuutta vaarantavista, vaaraa, vahinkoa tai häiriötä aiheuttavista seikoista poliisille ja tarpeen vaatiessa pelastusviranomaiselle. (JVL 4–5 §.) Lain 4 ja 5 §:n säännöksiin liittyy rangaistusuhka (JVL 12.1, 1 §).

5.4. Virkavastuu

Virkamieshallintoperiaatteeseen kuuluu virkanimitykseen perustuva palvelussuhdeturva¹⁹⁶. Muut virkamiehen toiminnallista motivaatiota turvaavat järjestelyt ovat menettäneet vähitellen merkitystään. Niitä korvaamaan on luotu lakiin perustuva virkavastuu sanktioluonteisine seuraamuksineen. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä virkamieshallintoperiaatteen edellytyksenä 1990-luvulla on ollut, että julkisen vallan käyttöön liittyviä tehtäviä hoitavat vain virkoihin nimetyt henkilöt, joita koskee erityinen virkavastuu.¹⁹⁷

Virkavastuu voidaan johtaa perustuslain 118.1 §:stä, jonka mukaan virkamies vastaa virkatoimiensa lainmukaisuudesta. Virkavastuu on virkamiesten erityinen, kansalaisten yleistä oikeudellista vastuuta tiukempi vastuu. Sen tarpeellisuutta perustellaan sillä, että virkamiehet käyttävät julkista valtaa eli päättävät yksityisen eduista, oikeuksista ja velvollisuuksista. Sen ohella virkamiehiltä edellytetään puolueettomuutta sekä asemansa ja tehtäviensä mukaista käytöstä.¹⁹⁸

Virkavastuuta on yleisesti luonnehdittu tehostetuksi ja laajennetuksi oikeudellisen vastuun muodoksi, joka liittyy virkamiehen tehtäviin ja virka-asemaan. Virkavastuu koskee samalla tavalla kaikkea virkatehtävien tekemistä hallintokoneiston sisäisestä toiminnasta aina kansalaisiin vaikuttaviin virkatoimiin. Käytännössä virkavastuun perusteet ovat muodostuneet hieman erilaisiksi virkatoiminnan eri vaiheissa ja erilaisissa virkatehtävissä. Perinteistä virkavastuun soveltamisalaa on varsinaisen hallintopäätöksen tekeminen ja siihen välittömästi johtava toiminta. Varsinaisia hallintopäätöksiä ei tehdä tosiasiallisessa hallintotoiminnassa, esimerkiksi järjestyspoliisin partiointitehtävissä tai järjestyksenvalvontatehtävissä. Virkatehtävien tekemistä ei käytännössä ole edes mahdollista säännellä täsmällisesti. Virkavastuu tulee silloin kysymykseen virkamiehen toiminnan ollessa laadullisesti huonoa, tehtävien edellyttämän ammattitaidon vastaista tai muuten virheellistä taikka jos velvollisuuksia

¹⁹⁶ Ks. valtion virkamieslaki (19.8.1994/750) ja laki kunnallisesta viranhaltijasta (11.4.2003/304).

¹⁹⁷ Keravuori–Rusanen 2008: 88, 90.

¹⁹⁸ Koskinen & Kulla 2005: 211.

laiminlyödään. Tosiasiallisessa toiminnassa korostuu riittävän huolellisuuden ja hyvän ammattitaidon merkitys.¹⁹⁹

Poliisimies on valtion virkamiehenä virkavastuussa virkavelvollisuuksistaan ja virkatehtävistään. Yleisötilaisuuksiin liittyvä poliisin toiminta voi olla sekä varsinaisten hallintopäätösten tekemistä että tosiasiallista hallintotoimintaa. Järjestyksenvalvojan tehtävät rajoittuvat tosiasialliseen hallintotoimintaan. Koska järjestyksenvalvojalle on annettu tehtävässään toimiessaan julkisen vallan käyttöön kuuluvia oikeuksia, järjestyksenvalvojaan sovelletaan rikoslain virkamiestä koskevia säännöksiä (RL 40:12.1). Järjestyksenvalvoja määritellään virkamieheksi, joka lain, asetuksen tai niiden nojalla annetun määräyksen perusteella käyttää julkista valtaa muussa yhteisössä kuin julkisyhteisössä tai joka muuten kuin yhteisössä käyttää julkista valtaa (RL 40:11). Järjestyksenvalvoja on siten rikoslain nojalla myös virkavastuussa velvollisuuksistaan ja tehtävistään. Virkavelvollisuuksien vastaisesta menettelystä virkamiehelle saattaa aiheutua rikosoikeudellinen vastuu ja vahingonkorvausvastuu. Rikosoikeudellinen virkavastuu toteutetaan asettamalla virkamies syytteeseen yleisessä tuomioistuimessa. Lievissä tapauksissa virkamiehelle voidaan antaa varoitus tai huomautus.²⁰⁰

5.4.1. Rikosoikeudellinen vastuu

Rikosoikeudellinen virkavastuu perustuu siihen, että virkavelvollisuuksien vastaisesta teosta tai laiminlyönnistä on laissa säädetty rangaistusuhka²⁰¹. Rikosoikeudellinen virkavastuu määräytyy rikosoikeudellisen virkamieskäsitteen perusteella. Rikosoikeudellinen virkamieskäsite ja samalla virkavastuun henkilöulottuvuus muodostuu seuraavasti: hallinto-oikeudelliset virkamiehet (valtion virkamiehet, kunnan viranhaltijat, muuhun julkisyhteisöön virkasuhteessa olevat, valtion tai kunnan laitokseen virkasuhteessa olevat), luottamushenkilöt ja muut julkista valtaa käyttävät henkilöt kuten esimerkiksi järjestyksenvalvojat.

¹⁹⁹ Bruun, Mäenpää & Tuori 1995: 211, 213, 215.

²⁰⁰ Helminen, Kuusimäki & Salminen 1999: 334; Koskinen & Kulla 2005: 218.

²⁰¹ Koskinen & Kulla 2005: 214.

Rikosoikeudellinen virkavastuu määräytyy siis osittain palvelussuhteen mukaan, osittain organisatorisin perustein ja osaksi tehtävien luonteen mukaan.²⁰²

Poliisimiestä ja järjestyksenvalvojaa koskevia rangaistussäännöksiä on annettu rikoslaissa ja järjestyksenvalvojista annetussa laissa. Rikoslain virkarikoksia koskevassa 40 luvussa on annettu lahjusrikoksista (1–3 §), salassapitorikoksista (5 §), virka-aseman väärinkäyttämisestä (7–8 §) sekä virkavelvollisuuksien yleisestä rikkomisesta (9–10 §). Useimmiten sovellettaviksi tulevat säännökset tahallisesta ja tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta. Vähäiset teot on rajattu pois rangaistavuuden piiristä. Oikeuskäytännössä rangaistavuuden perustaksi on kuitenkin katsottu jo se, että virkamies rikkoo valtion virkamieslain 14.1 §:n yleisluonteista velvollisuutta suorittaa tehtävänsä asianmukaisesti ja viivytyksettä.²⁰³

Järjestyksenvalvoja on tuomittava järjestyksenvalvontarikkomuksesta sakkoon, ellei muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta, jos hän laiminlyö laissa säädetyt velvollisuutensa, rikkoo säännöksiä voimankäyttövälineiden kantamisesta tai kantamistavasta tai koiran mukana pitämisestä, laiminlyö järjestyksenvalvojakortin tai todistuksen mukana pitämistä, esittämistä tai poliisille luovuttamista koskevan velvollisuuden taikka ei käytä järjestyksenvalvontatehtävissä järjestyksenvalvojan tunnusta tai käyttää järjestyksenvalvojan tunnusta säännösten vastaisesti. Järjestyksenvalvontarikkomuksesta on tuomittava sakkoon myös järjestyksenvalvojan tehtävässä toimiva poliisimies. (JVL 26 §.)

Järjestyksenvalvojan toimintavelvollisuuden laiminlyöntiä on pidettävä virkavelvollisuuden rikkomisena ja siten virkarikoksena, koska järjestyksenvalvoja rinnastetaan rikosoikeudellisessa mielessä virkamiehiin²⁰⁴. Rikoslain mukaan virkavelvollisuuden rikkomisesta voidaan tuomita varoitukseen, sakkoon, vankeuteen enintään yhdeksi vuodeksi tai viralta panoon (RL 40:9–10). Viralta pano voidaan nähdä järjestyksenvalvojan kohdalla järjestyksen-

²⁰² Bruun, Mäenpää & Tuori 1995: 216.

²⁰³ Helminen, Kuusimäki & Salminen 1999: 335.

²⁰⁴ Järjestyksenvalvojan peruskoulutus: luku 5, s. 66–67.

valvojaksi hyväksymisen peruuttamisena (JVL 20–21 §). Velvollisuuksiensa laiminlyönnin seurauksena poliisimies ja järjestyksenvalvoja saattavat joutua myös vahingonkorvausvastuuseen.

5.4.2. Vahingonkorvausvastuu

Rikosoikeudellisessa menettelyssä virkavastuun toteuttaminen johtaa rangaistuksen tuomitsemiseen. Virkamiehen vahingonkorvausvastuu toteutuu korvausvelvollisuutena. Vastuun peruste on virkavelvollisuuksien vastainen menettely tai laiminlyönti. Lisäedellytyksenä on, että virkavirheestä on aiheutunut vahinkoa. Vahingonkorvausvastuun toteuttaminen ei välttämättä edellytä, että virkamiestä myös rangaistaan virkavirheestä tai että virkavirhe edes on rangaistava.²⁰⁵

Vahingonkorvausvastuu voidaan johtaa perustuslain 118.3 §:stä. Sen mukaan jokaisella, joka on kärsinyt oikeudenloukkauksen tai vahinkoa virkamiehen tai muun julkista tehtävää hoitavan henkilön lainvastaisen toimenpiteen tai laiminlyönnin vuoksi, on oikeus vaatia vahingonkorvausta. Tarkemmin asiasta säädetään vahingonkorvauslaissa.

Yleisenä sääntönä on, että se, joka tahallisesti tai tuottamuksellisesti aiheuttaa toiselle vahingon, on velvollinen korvaamaan sen. Korvausta voidaan sovitella, jos korvausvelvollisuus harkitaan kohtuuttoman raskaaksi. (VahKorvL 2: 1.) Virkamiehen virheellään tai laiminlyönnillään sivulliselle aiheuttamasta vahingosta on valtiolla on yleensä ensisijainen korvausvastuu (VahKorvL 3: 1). Virkamiehen henkilökohtaisen korvausvastuun suuruus riippuu hänen syyllisyytensä asteesta. Tahallisesti aiheutetusta vahingosta on pääsääntöisesti täysi korvausvastuu. Tuottamuksellisesti aiheutetusta vahingosta valtiolla on ensisijainen korvausvastuu sivulliselle ja virkamiehen vastuuta voidaan kohtuullistaa. Lievän tuottamuksen tapauksessa korvausvastuu on vain valtiolla.²⁰⁶

²⁰⁵ Bruun, Mäenpää & Tuori 1995: 225.

²⁰⁶ Bruun, Mäenpää & Tuori 1995: 227; Helminen, Kuusimäki & Salminen 1999: 338.

Poliisilain 49 §:ssä on erityissäännös henkilö- ja omaisuusvahingoista. Poliisimiehen on viivytystä tehtävä esimiehelleen ilmoitus tehtävän suorittamisen yhteydessä syntyneestä muusta kuin vähäiseksi katsottavasta henkilö- tai omaisuusvahingosta. Tapahtumasta tulee tarvittaessa taikka vahinkoa kärsineen pyynnöstä toimittaa tutkinta, josta on säädetty poliisilain 4 luvussa. Yksityiskohtaisempia säännöksiä tutkinnasta on annettu poliisiasetuksen 14.3 §:ssä.

5.4.3. Varoitus ja huomautus

Virkamiehelle, joka toimii vastoin virkavelvollisuuksiaan tai laiminlyö niitä, voidaan antaa kirjallinen varoitus (VirkamL 24 §). Kirjallinen varoitus on keino puuttua moitittavaan menettelyyn, joka ei ole virkamiehen irtisanomisperuste. Kirjallinen varoitus ei kuitenkaan ole varsinainen rangaistusseuraamus kuten tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta tuomittava varoitus (RL 40:10). Lievissä tapauksissa virkamiehen moitittavaan menettelyyn voidaan kiinnittää huomiota esimiehen antamalla suullisella tai kirjallisella huomautuksella. Se on rinnastettavissa työnjohto- ja valvontamääräykseen.²⁰⁷ Huomautuksen antamisesta ei ole säännöstä virkamieslaissa, mutta lakia säädettäessä huomautusmenettelyä pidettiin mahdollisena ilman säännöstäkin²⁰⁸.

²⁰⁷ Bruun, Mäenpää & Tuori 1995: 232–233.

²⁰⁸ HE 291/1993 vp s. 35.

6. JOHTOPÄÄTÖKSET

Tämä tutkimus palvelee erityisesti yleisötilaisuuksien järjestäjien käytännön intressejä tilaisuuksien suunnittelussa. Tutkimuksessa on pyritty systematisoimaan ja tulkitsemaan yleisötilaisuuksiin liittyviä oikeussäännöksiä, jotka säätelevät poliisin ja järjestyksenvalvojan toimivaltaa ja velvollisuuksia yleisötilaisuuksissa. Systematisoinnin ja tulkinnan taustalla yhdistävinä tekijöinä vaikuttavat erityisesti perustuslain määräykset julkisen vallan käytöstä, vapausoikeuksista ja hyvän hallinnon periaatteista. Tutkimus sisältää myös jonkin verran tieteellisyyteen pyrkivää kriittistä laintulkintaa. Lisäksi tutkimus saattaa tarjota myös joitain näkökulmia asetteilla olevan yksityisen turvallisuusalan lainsäädännön kokonaisuudistuksen valmisteluun.

6.1. Perustuslain vaatimukset

Perustuslain asettamat vaatimukset näkyvät julkisen vallan käyttöä, vapausoikeuksia ja hyvän hallinnon periaatteita säätelevissä säännöksissä. Tärkeimmät julkisen vallan käyttöä yleisötilaisuuksissa säätelevät erityislait ovat poliisilaki, laki järjestyksenvalvojista, järjestykselaki ja kokoontumislaki. Lakeihin sisältyy myös säännöksiä vapausoikeuksien rajoittamisesta. Hyvän hallinnon periaatteita turvaavia yleislakeja ovat hallintolaki ja laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta.

Poliisi on valtion viranomaisena automaattisesti julkisen vallan käyttäjä. Järjestyksenvalvojalle on annettu joitakin julkisen vallan käytön piiriin kuuluvia tehtäviä, jotka ovat ajallisesti, alueellisesti ja sisällöllisesti rajatut. Perustuslain 124 §:n mukaan merkittävää julkisen vallan käyttöä ei voi antaa muulle kuin viranomaiselle. Säännöksen taustalla on ajatus, että yksityishenkilön oikeudet tulisi olla mahdollisimman lähellä jokamiehen oikeuksia. Kokoontumislain nojalla asetetun järjestyksenvalvojan oikeudet ovat kuitenkin jokamiehen oikeuksia merkittävästi laajemmat.

Järjestyksenvalvojan voimankäyttöoikeudet vastaavat asiasisällöllisesti poliisilain 27 §:ssä säädettyjä poliisimiehen voimankäyttöoikeuksia. Voimankäyttö- ja säilöissäpito-oikeuksien osalta järjestyksenvalvojan oikeudet puuttuvat vapausoikeuksien ydinalueeseen ja ovat siis merkittävää julkisen vallan käyttöä, jota on siten perustuslain vastaisesti mutta kuitenkin tietoisesti lain nojalla annettu yksityiselle. Perustuslakivaliokunta on tulkinnut voimakeinojen käytön olevan perustuslain mukaista, koska valtuudet ovat tapauskohtaisia ja ajallisesti rajallisia. Säännökset sekä poliisin että järjestyksenvalvojan oikeuksista voimankäyttöön ja säilöissäpitoon ovat sinänsä ristiriidassa myös perusoikeuksien rajoitusedellytyksenä pidetyn ydinalueen koskemattomuuden vaatimuksen kanssa.

Perusoikeusjärjestelmän rakenteessa ja yleisötilaisuuksia koskevassa lainsäädännössä vapausoikeuksista turvallisuus-perusoikeus näyttää saaneen korostuneen aseman. Muiden perusoikeuksien rajoittamista perustellaan turvallisuuden takaamisella. Julkisen vallan aktiivista toimintavelvoitetta turvallisuuden toteutumiseksi tulkitaan lainsäädännössä kansalaisten toimintavapautta rajoittavasti. Vapausoikeuksia koskevassa lainsäädännössä perusoikeuksista näyttää muodostuneen sääntelemätön hierarkia, jossa turvallisuus-perusoikeus on periaatteena muiden yläpuolella. Muita vapausoikeuksia sovelletaan lähinnä sääntöinä. Asian tekee ongelmalliseksi se, että lainsäädännön tulkintakäytännössä yksilön oikeus turvallisuuteen ja yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen on lähestulkoon samastettu.

Poliisin on toteutettava yleisötilaisuuksiin liittyen hyvän hallinnon periaatteita sekä hallintoasian käsittelyssä että tosiasiallisessa hallintotoiminnassa. Hyvän hallinnon periaatteista kummassakin poliisin hallintotoiminnan muodossa korostuu neuvontavelvollisuuden toteutuminen. Välittömän julkisen vallan käyttöä eli tosiasiallista hallintotoimintaa ei voi sitoa menettelyllisiin määrämuotoihin, vaan niistä on kiireellisissä tapauksissa joustettava välittömän julkisen vallan käytön erityisvaatimuksien vuoksi. Järjestyksenvalvojaa velvoittavat samat hyvän hallinnon periaatteet kuin poliisiakin. Vaikka järjestyksenvalvojan tehtävä ovat luonteeltaan pelkästään tosiasiallista hallintotoimintaa, neuvontavelvollisuus

korostuu myös siinä, koska järjestyksenvalvojan on ensisijaisesti neuvoin, kehotuksin ja käskyin ylläpidettävä järjestystä ja turvallisuutta.

Perustuslakivaliokunnan järjestyksenvalvojan voimankäyttöoikeuksia koskevan tulkinnan johdosta on aihetta epäillä, että perusoikeuksiin puuttuminen turvallisuus-perusoikeuden takaamiseksi on muuttumassa aina sallituksi, jos lain siihen antamat valtuudet ovat tapauskohtaisia ja rajallisia. Järjestyksenvalvojan ja poliisin koulutuksen riittävyys perusoikeuksien ydin- ja reuna-alueiden sisällön määrittelyyn on mielestäni perusteltua kyseenalaistaa eikä poliisilta ja järjestyksenvalvojalta ole edes kohtuullista edellyttää em. arviointia, sillä tosiasiallinen toiminta yleisötilaisuuksissa edellyttää usein nopeita toimenpiteitä, jolloin asian syvälliseen pohdiskeluun ei ole aikaa.

Lainsäätäjä olisi mielestäni velvollinen pohtimaan ja säätelemään perusoikeuksien ydin- ja reuna-alueiden rajoja tarkemmin esim. Lavapuron mainitseman perusoikeusloukkauksen todennäköisyyden riskiarvioinnin avulla. Tosiasiallisen hallintotoiminnan toteuttaminen yhdenmukaistuisi, jos jonkin perusoikeusloukkauksen riskien suuruudestaan säänneltäisiin, milloin yleisötilaisuudessa on välttämätöntä sen estämiseksi puuttua yksilön muihin perusoikeuksiin. Vapausoikeuksien rajoitusten täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen toteutuminen yleisötilaisuuksissa onkin nykytilanteessa kyseenalainen, sillä tulkinnat ovat eri henkilöiden tapauskohtaisesti tekemiä. Poliisimiehen ja järjestyksenvalvojan oikeusturvakysymyksiin olisi tässä yhteydessä syytä myös kiinnittää huomiota, koska perusoikeusrajoituksen määrittely ei ole selkeää.

6.2. Viranomaistoiminnan ja järjestyksenvalvontatoiminnan rajaus

Lakimuutoksilla, jotka tulivat voimaan 1.3.2007, tavoiteltiin mm. viranomais- ja järjestyksenvalvontatoiminnan rajanvedon selkiyttämistä. Siinä on onnistuttu melko hyvin. Voimassa olevan lainsäädännön perusteella poliisin ja järjestyksenvalvojan ensisijaisesti käyttämät toimivallat täydentävät toisiaan ja niiden määräytymisessä voidaan erottaa ajallinen, alueel-

linen, asiallinen ja asteellinen toimivalta. Myös velvollisuudet määräytyvät toisiaan täydentävästi. Sen sijaan laki järjestyksenvalvojista ja järjestyslaki eivät anna selkeää vastausta, kumman lain nojalla järjestyksenvalvojat tulisi kauppakeskuksessa järjestettävään yleisötilaisuuteen asettaa. Lisäksi saman henkilön toimiessa järjestyslain nojalla kauppakeskuksessa sekä vartijana että järjestyksenvalvojana seurauksena saattaa olla samankaltaisia jääviyskysymyksiä kuin poliisimiehen toimiessa järjestyksenvalvojana. Näiltä osin järjestyksenvalvontaa koskevaa sääntelyä tulisi vielä tarkentaa.

6.2.1. Ajallinen toimivalta

Järjestyksenvalvojan toimivalta on sidottu aikaan koskemaan vain sitä yleisötilaisuutta, jonne hänet on asetettu järjestyksenvalvojaksi. Järjestyksenvalvojan toimivaltuudet kestävät yleensä enintään muutamia vuorokausia kerrallaan. Poliisimiehen toimivaltaa ei sen sijaan ole ajallisesti mitenkään rajoitettu. Hän on velvollinen ryhtymään toimiin myös vapaa-aikanaan ja lomalla sekä ilmoittautumaan palvelukseen, jos se on välttämätöntä uhkaavan vaaran torjumiseksi.

Yleisötilaisuuksia koskevat poliisin toimivaltaan kuuluvat tehtävät voidaan ajallisesti jakaa kolmeen jaksoon. Yleisötilaisuutta edeltävät poliisin antamat ohjeet ja määräykset, jotka voivat olla luonteeltaan viranomaisen neuvonta- ja palveluvelvollisuuden piiriin kuuluvia tai hallintoasian käsittelyä. Viranomaisyhteistyö yleisötilaisuuden järjestyksen ja turvallisuuden sekä lainmukaisen toteutumisen varmistamiseksi esim. viranomaisten keskinäisen ilmoitus- ja lausuntomenettelyn muodossa edeltää myös yleisötilaisuuden toteuttamista. Lisäksi poliisi valvoo etukäteen tilaisuuden järjestyksenvalvontatoimintaa antamalla tarvittaessa määräyksiä järjestyksenvalvojien asettamisesta ja heiltä vaadittavasta koulutuksesta.

Yleisötilaisuuden aikana poliisin on turvattava yleisen järjestyksen ja turvallisuuden säilyminen sekä perusoikeuksien, erityisesti kokoontumisvapauden, toteutuminen. Poliisi antaa järjestyksenvalvojalle tarvittaessa luvan henkilön säilöissäpitoon yleisötilaisuuden aikana.

Poliisin tosiasiallinen toiminta saattaa tulla kyseeseen järjestyksenvalvojan suorittaman kiinnioton ja säilöissäpidon seurauksena sekä muista yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen liittyvistä syistä. Yleisötilaisuuden ja järjestyksenvalvojan aikaan rajatun toimivallan päätyttyä, poliisin on huolehdittava yleisötilaisuuteen liittyvistä mahdollisesti tarpeellisista jatkotoimenpiteistä, esimerkiksi itsestään huolehtimaan kykenemättömästi päihtyneestä hänen selviämiseensä saakka.

6.2.2. Alueellinen toimivalta

Järjestyksenvalvojaa asetettaessa hänen toimivaltansa rajataan alueellisesti tietylle toimialueelle koskemaan jonkin tietyn yleisötilaisuuden toteuttamispaikkaa ja sen välitöntä lähiympäristöä. Poliisimiehellä on poliisilain nojalla toimivaltuudet koko Suomen valtakunnan alueella ja hän on tarvittaessa velvollinen toimimaan myös sijoitusyksikkönsä toimialueen ulkopuolella. Yleisötilaisuuksien on katsottu olevan sellaista yksityisluonteista toimintaa, että niiden järjestyksestä ja turvallisuudesta huolehtiminen ei ensisijaisesti kuulu poliisille vaan sitä tarkoitusta varten asetetuille järjestyksenvalvojille. Koska viranomaisresurssit ovat rajalliset eivätkä ne myöskään riittäisi kaikkien yleisötilaisuuksien järjestyksestä ja turvallisuudesta huolehtimiseen, yksityiset järjestyksenvalvontapalvelut täydentävät poliisin toimintaa yksityisluonteisten alueiden ja yleisten paikkojen raja-alueilla. Yleisestäkin paikasta kuten esimerkiksi puistosta tulee yksityisluonteinen silloin, kun maanomistaja antaa sen yleisötilaisuuden järjestäjän käyttöön.

Yleisötilaisuuden toteuttamiseen varattu alue on siis ensisijaisesti järjestyksenvalvojan vastuulla. Sen sijaan poliisin ja järjestyksenvalvojan ensisijaisen toimivallan alueelliset rajat eivät ole selkeitä yleisötilaisuuden välittömässä läheisyydessä kuten esimerkiksi pysäköintialueilla ja tilaisuuteen johtavilla teillä. Laissa ja lainvalmisteluaineistossa ei ole tarkemmin määritelty yleisötilaisuuden lähialueen rajautumista. Järjestyksenvalvojan toiminnalla onkin käytännössä jossain määrin ulottuvuus myös yleisen järjestyksen ja turvallisuuden suojaamiseen.

6.2.3. Asiallinen toimivalta

Poliisin asiallinen toimivalta eli mitä poliisi voi laillisesti tehdä määritellään poliisilaissa ja järjestyksenvalvojan asiallista toimivaltaa säännellään järjestyksenvalvojista annetussa laissa. Poliisin asialliseen toimivaltaan kuuluvat yleisötilaisuutta koskevat ohjeet ja määräykset, jotka voivat koskea yleisötilaisuuden kieltämistä, vastuuvakuutusta sekä kiellettyjä esineitä ja aineita. Poliisin asialliseen toimivaltaan sisältyy myös järjestyksenvalvojan asiallinen toimivalta, mutta yleisötilaisuuden järjestämiseen varatulla alueella toimivaltaa pääsyn estämiseen, poistamiseen, kiinniottamiseen ja säilöissäpitoon käyttää ensisijaisesti järjestyksenvalvoja. Kiinniotto- ja säilöissäpitovaltuuksien käyttäminen edellyttää kuitenkin yhteydenottoa poliisiin.

Kokoontumislain 22 §:n säännös antaa poliisille ja järjestyksenvalvojalle yhtäläiset valtuudet yleisötilaisuuden estämiseen, keskeyttämiseen ja päättämiseen. Henkilön ja tavaroiden tarkastus sekä esineiden ja aineiden poisotto-oikeus kuuluu lain nojalla poliisin toimivaltuuksiin. Järjestyksenvalvojan kohdalla vastaavat toimivaltuudet edellyttävät yleisötilaisuuden järjestäjän tai poliisin määräystä. Lisäksi järjestyksenvalvojan valtuudet on rajattu koskemaan vain tilaisuuden osanottajia. Poliisin valtuudet kohdistuvat yleisötilaisuuteen saapuvaan tai sen välittömässä läheisyydessä oleskelemaan.

Voimakeinojen käyttö on oikeus, jolla poliisi ja järjestyksenvalvoja voi tehostaa asiallista toimivaltaansa. Poliisin ja järjestyksenvalvojan voimakeinojen käyttötilanteet ovat hyvin samantyyppisiä toimivaltuuksista riippumatta. Sallitut voimankäyttövälineet sen sijaan eroavat siten, että järjestyksenvalvojalle sallituilla välineillä ei voi aiheuttaa välitöntä uhkaa ihmishengelle. Järjestyksenvalvojan oikeus voimankäyttövälineiden kantamiseen on myös rajoitettu.

6.2.4. Asteellinen toimivalta

Asteellinen toimivalta määrittelee, kenellä ja millä organisaatiotasolla on valta toimia. Poliisimiesten virat on poliisiasetuksessa järjestetty hierarkkisiin toiminnallisiin johtosuhteisiin. Sen seurauksena tiettyjen virkojen haltijoilla on laajemmat toimivaltuudet kuin toisilla sekä esimiesasemaan kuuluva oikeus antaa käskyjä alaisilleen poliisimiehille. Järjestyksenvalvoja koskevassa lainsäädännössä ei ole määrätty vastaavia johtosuhteita. Vaikka järjestyksenvalvojat ovat hierarkkisesti kaikki ”samalla tasolla”, asteelliseksi verrattava toimivalta kuitenkin syntyy turvallisuusvastaavan nimeämisen ja järjestyksenvalvojakoulutuksen perusteella.

Järjestyksenvalvojakoulutuksen kokonaan tai jonkin osa-alueen puuttuminen evää järjestyksenvalvojalta oikeudet henkilön säilössäpitoon ja voimankäyttövälineiden kantamiseen. Yleisötilaisuuden turvallisuusvastaavan voidaan katsoa käyttävän esimiesasemaa vastaavia valtuuksia. Säännöksiä siitä, kuka voidaan nimetä turvallisuusvastaavaksi, ei ole annettu. Suurissa yleisötilaisuuksissa turvallisuusvastaava on usein joku muu kuin järjestyksenvalvoja, koska turvallisuusvastaavan tehtävänä on huolehtia tilaisuuden turvallisuuteen liittyvistä asioista kokonaisvaltaisesti. Tällöin käytännössä joku järjestyksenvalvojista toimii järjestyksenvalvojen ”esimiehenä”, joka huolehtii yhteyksistä turvallisuusvastaavan ja järjestyksenvalvojen välillä.

Asteellisesta toimivallasta huolimatta kukin poliisimies ja järjestyksenvalvoja käyttää tehtävässään itsenäistä harkintavaltaa ja on vastuussa toimiensa lainmukaisuudesta. Järjestyksenvalvojalla on myös itsenäinen harkinta- ja toimivalta suhteessa hänet asettaneeseen tilaisuuden järjestäjään. Tästä syystä järjestyksenvalvojan ja tilaisuuden järjestäjän välille saattaa joskus syntyä intressiristiriita.

6.2.5. Velvollisuudet

Järjestyksenvalvojan velvollisuus on huolehtia toimialueellaan järjestyksestä ja turvallisuudesta sekä turvata sivullisia ja ympäristöä. Poliisin ensisijainen velvollisuus yleisötilaisuuksissa on turvata kokoontumisvapauden käyttämistä. Poliisin muut yleisötilaisuuksia koskevat velvollisuudet ovat usein seurausta järjestyksenvalvojan tosiasiallisesta toiminnasta. Henkilön kiinni ottaminen ja säilöissäpitäminen ovat järjestyksenvalvojan aloittamia toimenpiteitä, jotka velvoittavat poliisia päättämään muista toimenpiteistä tai toimenpiteen jatkamisesta. Poliisin velvollisuuksiin kuuluvat jatkotoimenpiteet tapahtuvat useimmiten muualla kuin järjestyksenvalvojan toimialueella, ja ne saattavat jatkua vielä yleisötilaisuuden päättymisen jälkeen. Poliisin velvollisuudet siis ikään kuin jatkuvat siitä, mihin järjestyksenvalvojan velvollisuudet yleisötilaisuuksissa päättyvät.

6.3. Järjestyksenvalvojan ammattitaitovaatimukset

Maaliskuun 2007 lakimuutoksilla haluttiin varmistua myös järjestyksenvalvojien ammattitaidosta. Siinä tarkoituksessa järjestyksenvalvojista annettuun lakiin sisällytettiin uusia säännöksiä järjestyksenvalvojakoulutuksesta, sen järjestämisestä ja kouluttajista. Kokoon-tumislain nojalla asetettu järjestyksenvalvoja, jolla on oikeus käyttää kaikkia järjestyksenvalvojista annetussa laissa säädettyjä toimivaltuuksia, on saanut yhteensä vähintään 44 tunnin mittaisen koulutuksen tehtävänsä. Järjestyslain nojalla asetetulta järjestyksenvalvojalta edellytetään järjestyksenvalvojakoulutuksen lisäksi vartijan koulutusta, jonka pituus on vähintään 100 tuntia. Järjestyslain nojalla asetetun järjestyksenvalvojan koulutus on siis vähintään 100 tuntia laajempi kuin kokoontumislain nojalla asetetun järjestyksenvalvojan koulutus.

Se, että järjestyslain nojalla asetetun järjestyksenvalvojan toimivaltuudet ovat rajatummat kuin kokoontumislain nojalla toimivan järjestyksenvalvojan, vaikka järjestyslain nojalla asetetulta järjestyksenvalvojalta edellytetään laajempaa koulutusta, ei tunnu johdonmukai-

selta. Järjestyksenvalvojan tehtävien vaativuutta tulisi arvioida systemaattisesti jollakin menetelmällä ja tarkastella ammattitaitovaatimuksia ja toimivaltuuksia arviointitulosten valossa riippumatta siitä, minkä lain nojalla järjestyksenvalvoja on asetettu. Luonnollista olisi, että tehtävien vaativuustason ollessa korkea myös ammattitaitovaatimukset olisivat suuremmat ja toimivaltuudet laajemmat, ja että toimivaltuuksien laajuus olisi suhteessa myös koulutuksella saavutettiin ammattitaitoon. Lainsäätäjän tulisikin mielestäni pohtia tarkemmin eri lakien nojalla asetettujen järjestyksenvalvojen toimivaltuuksia vielä koulutuksen antaman ammattitaidon näkökulmasta ja tehtävien vaativuuden systemaattisen arvioinnin avulla. Nykytilassa herää väistämättä kysymys, eikö kokoontumislain nojalla asetetuilta järjestyksenvalvoilta tulisi laajempien toimivaltuuksien vuoksi edellyttää vähintään saman tasoista koulutusta kuin järjestyslain nojalla asetetuilta järjestyksenvalvoilta.

6.4. Rikosoikeudellinen vastuu ja suoja

Järjestyksenvalvojat rinnastetaan rikosoikeudellisessa mielessä poliisimiesten kaltaisiin virkamiehiin, koska järjestyksenvalvojat käyttävät lain nojalla julkista valtaa. Järjestyksenvalvojan rikosoikeudellinen virkavastuu määräytyy siis tehtävän luonteen mukaan. Poliisimiehen rikosoikeudellinen vastuu sen sijaan määräytyy palvelussuhteen mukaan, jonka taustalla vaikuttaa virkamieshallintoperiaate perustuslaista johdettuine virkavastuineen.

Poliisimiehen virkavastuuseen kuuluvien ja järjestyksenvalvojalle laissa määrättyjen velvollisuuksien ja tehtävien vastaisesta menettelystä voi olla seurauksena rikosoikeudellinen vastuu ja vahingonkorvausvastuu. Rikosoikeudellinen vastuu toteutetaan asettamalla järjestyksenvalvoja ja poliisi syytteeseen yleisessä tuomioistuimessa. Rangaistuksista määrätään rikoslaisissa, vahingonkorvauslaissa ja järjestyksenvalvojista annetussa laissa. Lievissä tapauksissa virkasuhteessa olevalle poliisimiehelle voidaan antaa varoitus tai huomautus. Ne eivät kuitenkaan ole varsinaisia rangaistusseuraamuksia vaan työnjohtoon ja -valvontaan rinnastettavia toimenpiteitä. Samantyyppisissä asioissa yksityisen järjestyksenvalvojan voisi epäillä joutuvan helpommin rikosoikeudelliseen vastuuseen kuin poliisimiehen, jonka

uskotaan lähtökohtaisesti olevan lojaali virkamieshallintoperiaatteelle ja toimivan tasapuolisesti ja puolueettomasti. Näytön esittäminen edellä mainitun väitteen tueksi ei kuulunut tämän tutkimuksen piiriin.

Poliisimiehen rikosoikeudellinen suoja toteutuu palvelussuhteessa valtioon ja rikoslain säännösten nojalla. Esimerkiksi vahingonkorvauslain mukaan valtiolla on ensisijaisesti korvausvastuu virkamiehen sivulliselle aiheuttamasta vahingosta. Taustalla on tällöin virkamieshallintoperiaatteeseen kuuluva ajatus, että virkamies on virkasuhteessa valtion viranomaiseen. Valtion viranomaisen puolestaan on työnantajana vastuussa työntekijästään ja hänen työstään. Järjestyksenvalvojan työsuhdeturva tuskin yltää samalle tasolle kuin valtion virkamiehillä, koska yleisötilaisuuksien järjestyksenvalvontatehtäviä hoidetaan useimmiten sivutoimisesti. Silloin kun järjestyksenvalvoja toimii ns. talkooperiaatteella ilman palkkaa, työsuhdetta järjestyksenvalvontapalvelusta vastaavaan toimijaan eikä siten työsuhdeturvaa edes synny.

Järjestyksenvalvojan rikosoikeudellinen suoja on heikompi kuin vastaavia tehtäviä hoitavien poliisimiesten. Rikoslain virkamiestä koskevia säännöksiä sovelletaan samoin sekä järjestyksenvalvojaan että poliisimieheen, mutta voimankäyttöä koskevat säännökset eroavat toisistaan. Rangaistus poliisimiehen väkivaltaisesta vastustamisesta on vankeutta neljästä kuukaudesta neljään vuoteen. Järjestyksenvalvojan väkivaltaisesta vastustamisesta rangaistaan sakolla tai enintään kuuden kuukauden vankeudella.

Yhdenvertaisuusperiaatteen toteutumiseksi järjestyksenvalvojan rikosoikeudellinen suoja tulisi saattaa samalle tasolle kuin poliisimiehen niiltä osin kuin tehtävät ja toimivaltuudet ovat yhtäläiset. Ei ole perusteltua, että poliisimiehen ollessa kyseessä rangaistus väkivaltaisesta vastustamisesta on ankarampi kuin silloin, kun vastustamisen kohteena on järjestyksenvalvoja. Lisäksi tulisi varmistua siitä, etteivät talkooperiaatteella toimivan järjestyksenvalvojan rikosoikeudellinen suoja ja oikeusturva ole heikommat kuin palvelussuhteessa toimivan järjestyksenvalvojan ja poliisimiehen.

6.5. Tutkimuksessa esiin nousseita muita tutkimusteemoja

Tutkimusta voisi jatkaa edelleen tarkastelemalla viranomaistoiminnan ja yksityisen turvallisuusalan välisen toimivallan ja velvollisuuksien rajanvetoa sekä suhdetta yleensä. Tutkimus sijoittuisi siten sekä julkis- että yksityisoikeuden alalle. Kiintoisaa on, tuleeko aseteilla olevan yksityisen turvallisuusalan lainsäädännön kokonaisuudistus vaikuttamaan nykytilannetta yksityisellä turvallisuusalalla selkiyttävästi ja tuleeko yksityisen turvallisuusalan erityispiirteet, mm. vapaaehtoistoiminta, sääntelyssä kokonaisvaltaisesti huomioiduksi. Jatkotutkimuksessa tarkasteltaviksi viranomaisiksi tulisivat poliisin lisäksi myös pelastus-, tulli- ja rajavartiolaitosviranomaiset. Yksityisen turvallisuusalan toimijoista tutkimus kohdistuisi järjestyksenvallvojen lisäksi vartijoihin, vartioimisliiketoimintaan, vapaaehtoiseen palokuntatoimintaan sekä Suomen Punaisen Ristin pelastuspalvelu- ja ensiaputoimintaan. Tässä tutkimuksessa esille otettujen teemojen syventämisen lisäksi mielenkiintoisia tutkimuskysymyksiä olisivat:

- miten tosiasiallisessa hallintotoiminnassa huomioidaan perusoikeudet ja tehdään rajanvetoa perusoikeuksien ydin- ja reuna-alueiden välillä
- kuinka tosiasiallisen hallintotoiminnan kohteena olevien oikeusturvakysymyksistä huolehditaan
- kuinka viranomaisen ja yksityisen rikosoikeudellinen vastuu ja suoja määräytyvät julkista valtaa käytettäessä
- miten vapaaehtoistyöntekijän oikeudellinen asema määräytyy erityisesti silloin, kun vapaaehtoistyöhön liittyy julkisen vallan käyttöä.

Lisäksi tutkimuksen kuluessa heräsi julkisoikeudellisesti kiinnostaviksi kysymyksiksi

- miten määräytyvät yleiset kokoukset ja yleisötilaisuudet, joihin on sovellettava kokoontumislakia, ja miten määräytyvät tilaisuudet, joihin ei ole sovellettava kokoontumislakia

- miten turvallisuutta edistävä viranomaisyhteistyö järjestetään virallisissa tilaisuuksissa, joihin ei ole sovellettava kokoontumislakia
- millaiset oikeudet, velvollisuudet ja edut muodostavat asianosaisuuden.

LÄHDELUETTELO

- Aarnio, Aulis (1997). Oikeussäännösten systematisointi ja tulkinta. Teoksessa: Minun metodini, 35–56. Toim. Juha Häyhä. Porvoo: WSOY.
- Aer, Janne (2000). Oikeussuojan ulottuvuus hallinnossa: hallintolainkäytön antaman oikeussuojan merkitys viranomaistoiminnan auktoriteetin kannalta. Helsinki: Kauppa-kaari. Lakimiesliiton kustannus.
- Ahvenainen, Taisto & Tapio Rätty (1999). Julkisuuslainsäädäntö. Julkisuus ja salassapito kunnassa. Helsinki: Suomen Kuntaliitto
- Arvonen, Sirpa (2004). Yhdistyksen turvallisuusopas. Turvallisia liikuntapalveluita ja yleisötapahtumia. SLU:n julkaisusarja 6. Helsinki: Suomen liikunta ja Urheilu. Suomen Latu.
- Björne, Lars (1979). Oikeusjärjestelmän kehityksestä. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja n:o 143. Vammala: Suomalainen lakimiesyhdistys.
- Bruun, Niklas, Olli Mäenpää & Kaarlo Tuori (1995). Virkamiesten oikeusasema. Keuruu: Otava.
- Esitys järjestyslaiksi. Järjestyslakityöryhmän mietintö. Sisäasiainministeriön poliisiosaston julkaisu 1/2000. Helsinki: Sisäasiainministeriö.
- Hautamäki, Tarja (2006). Tapahtumanjärjestäjän velvollisuudet erityisesti turvallisuuden kannalta. Julkaisematon kandidaatintutkielma. Vaasan yliopiston hallintotieteiden tiedekunta.

- Helminen, Klaus (2006). Turvallisuusviranomaisten toimivaltuussäännösten uudistamistarpeet. Sisäasiainministeriön julkaisuja 32/2006. Helsinki: Sisäasiainministeriö.
- Helminen, Klaus, Matti Kuusimäki & Markku Salminen (1999). Poliisioikeus. Jyväskylä: Kauppakaari. Lakimiesliiton kustannus.
- Heuru, Kauko (2003). Hyvä hallinto. Helsinki: Edita Prima Oy.
- Hurskainen, Aimo (2003). Hallintopäätöksen perustelemisesta. Joensuun yliopiston yhteiskuntatieteellisiä julkaisuja nro 63. Joensuu: Joensuun yliopisto.
- Husa, Jaakko (1995). Julkisoikeudellinen tutkimus. Tutkimus julkisoikeudessa harjoitettavan oikeusdogmatiikan metodologiasta. Jyväskylä: Finnpublishers Oy.
- Huuskonen, Janne (2008). Sisäasiainministeriö toppuuttelee keskustelua vartijoiden poliisivaltuuksista. Pohjalainen 8.7.2008.
- Jokamiehen oikeus: Jokamiehenoikeudet. Julkaisematon. Saatavissa 27.4.2008: <http://www.laki24.fi/yms-naapurit-jokamiehenoikeudet.html>
- Järjestyksenvalvojan peruskoulutus. Koulutusaineisto. Sisäasiainministeriön 1.3.2007 vahvistama järjestyksenvalvojan peruskoulutuksen koulutusaineisto. Julkaisematon. Saatavissa 20.8.2008: [http://www.intermin.fi/intermin/hankkeet/yksityinenturva/home.nsf/files/Jv-koulutusmateriaali01032007/\\$file/Jv-koulutusmateriaali01032007.pdf](http://www.intermin.fi/intermin/hankkeet/yksityinenturva/home.nsf/files/Jv-koulutusmateriaali01032007/$file/Jv-koulutusmateriaali01032007.pdf)
- Keravuori–Rusanen, Marietta (2008). Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä. Valtiosääntöoikeudellinen tutkimus julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Helsinki: Edita Prima Oy.

- Koskinen, Seppo & Heikki Kulla (2005). Virkamiesoikeuden perusteet. Helsinki: Talentum.
- Kulla, Heikki (1998). Hallintomenettely ja perusoikeudet. Teoksessa: Perusoikeuspuheen-
voroja, 51–64. Toim. Länsineva, Pekka & Veli-Pekka Viljanen. Turun yliopiston
oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja. Julkisoikeuden sarja A. Turku: Turun yli-
opisto.
- Laakso, Seppo (1990). Oikeudellisesta sääntelystä ja päätöksenteosta. Erityisesti julkisoi-
keuden alalla. Helsinki: Valtion painatuskeskus.
- Laaksonen, Kalervo (2003). Palo- ja pelastusturvallisuus. Teoksessa: Turvallinen yleisöti-
laisuus, 68–73. Toim. Tapio Välikylä. Pori: Ympäristö- ja terveystieteiden lehti.
- Lavapuro, Juha (2000). Yleinen järjestys ja turvallisuus: kollektiivinen hyvä. Lakimies 3:
412–422.
- Majanen, Martti (1979). Yksityishenkilön oikeudesta voimakeinojen käyttöön. Rikosoikeu-
dellinen tutkimus. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja. A-sarja n:o 140.
Vammala: Suomalainen lakimiesyhdistys.
- Mäenpää, Olli (2001). Eurooppalainen hallinto-oikeus. Helsinki: Kauppakaari. Lakimies-
liiton kustannus.
- Mäenpää, Olli (2003). Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. Helsinki: Edita Prima Oy.
- Mäenpää, Olli (2002). Hyvän hallinnon perusteet. Helsinki: Helsingin yliopiston oikeus-
tieteellinen tiedekunta.

- Nieminen, Liisa (2001). Alkusanat. Teoksessa *Perusoikeudet EU:ssa, IX–XII*. Toim. Liisa Nieminen. Helsinki: Kauppakaari. Lakimiesliiton kustannus.
- Nuotio, Aapo (2003). Yleinen turvallisuus. Teoksessa: *Turvallinen yleisötilaisuus*, 54–57. Toim. Tapio Välikylä. Pori: Ympäristö- ja terveystieteiden lehti.
- Ojanen, Tuomas (2001). Suomen valtiosäännön perusteita. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja. Helsinki: Helsingin yliopisto.
- Ojanen, Tuomas (2006). EU-oikeuden perusteita. Helsinki: Edita Publishing Oy.
- Ojanen, Tuomas (2003). *Perusoikeudet ja ihmisoikeudet Suomessa*. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja. Helsinki: Helsingin yliopisto.
- Paasto, Päivi (2004). Analyttinen vai perusoikeusrakenteinen varallisuus oikeus? Teoksessa *Omistus, sopimus, vaihdanta*. Juhlakirja Leena Kartiolle. Toim. Eva Tammi-Salminen. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja. A. Juhlajulkaisut N:o 13. Turku: Turun yliopisto.
- Pohjolainen, Teuvo (1999). Perusoikeudet ja järjestyksenvalvonta. *Lakimies* 97: 6–7, 932–942, 1142.
- Pohjolainen, Teuvo & Tuula Majuri (2000). *Kokoontumisvapaus*. Pieksämäki: Kauppakaari. Lakimiesliiton kustannus.
- Sinisalo, Kari (1971): Poliisin toimivallan määräytyminen. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja n:o 94. Vammala: Suomalainen lakimiesyhdistys.
- Sinisalo, Kari (1973). *Poliisi. Poliisioikeuden perusteet*. Helsinki: Tammi.

Sisäasiainministeriön lainsäädäntöhankkeet, heinäkuu 2008. Sisäasiainministeriön julkaisu- ja 24/2008. Saatavissa 20.8.2008: [http://www.intermin.fi/intermin/biblio.nsf/477978CE0293978BC225747C0023640B/\\$file/lainsaadantohankkeet%20heinakuu08.pdf](http://www.intermin.fi/intermin/biblio.nsf/477978CE0293978BC225747C0023640B/$file/lainsaadantohankkeet%20heinakuu08.pdf)

Tolonen, Hannu (1997). Oikeus ja sen tulkinnat. Teoksessa: Minun metodini, 278–297. Toim. Juha Häyhä. Porvoo: WSOY.

Tolonen, Hannu (2003). Oikeuslähdeoppi. Helsinki: WSOY.

Tuori, Kaarlo (1997). Ideologiakritiikistä kriittiseen positivismiin. Teoksessa: Minun metodini, 311–329. Toim. Juha Häyhä. Porvoo: WSOY.

Tuori, Kaarlo (1998). Oikeustiede 2000. Lakimies 6–7: 1002–1013.

Tuori, Kaarlo (1999a). Perusoikeudet hallinnossa. Teoksessa: Perusoikeudet, 721–730. Toim. Pekka Hallberg. Helsinki: WSLT.

Tuori, Kaarlo (1999b). Perustuslakiuudistus ja hallinto-oikeus. Lakimies 4: 530–540.

Tuori, Kaarlo (1999c). Yleinen järjestys ja turvallisuus – perusoikeusko? Lakimies 6–7: 920–931.

Tuori, Kaarlo (2000). Julkisoikeuden perusteet. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja. Vammala: Helsingin yliopisto.

Tuori, Kaarlo (2004). Oikeudenalajaotus – strategista valtapeliä ja normatiivista argumentaatiota. Lakimies 7–8: 1196–1224.

Wallenius, Jaakko (2001). Tavanomainen oikeus poliisin toimivallan lähteenä. Turku: Turun yliopisto.

Viljanen, Veli-Pekka (2002). Perusoikeudet eri oikeudenaloja yhdistävinä tekijöinä. Teok-
sesssa: Oikeudenalojen rajat ja rajattomuus. Kokoomateosten sarja B:10, 25–37.
Toim. Veli-Pekka Viljanen. Uusikaupunki: Turun yliopisto. Oikeustieteellinen tie-
dekuunta.

Voutilainen, Tomi (2006). Hyvä sähköinen hallinto. Helsinki: Edita Prima Oy.

Virallislähteet

Euroopan yhteisöjen virallinen lehti N:o C 364. 18.12.2000.

Euroopan yhteisöjen virallinen lehti N:o C 306. 17.12.2007.

HaVL 29/1998 vp. Hallintovaliokunnan lausunto perustuslakivaliokunnalle. Hallituksen
esitys kokoontumislainsiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HaVM 33/1998 vp. Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laiksi järjestyk-
senvalvojista.

HaVM 20/1994 vp. Hallintovaliokunnan mietintö n:o 20 hallituksen esityksestä poliisilainsiksi
ja eriksi siihen liittyviksi laeiksi.

HaVM 28/2002 vp. Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laiksi turvallisuu-
den edistämistä yleisillä paikoilla koskevien säännösten uudistamiseksi.

HaVM 30/2002 vp. Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä pelastuslainsiksi ja
eräiden muiden lakien muuttamiseksi.

HaVM 22/2006 vp. Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laiksi järjestyksenvalvojista annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 291/1993 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle valtion virkamieslaiksi ja laiksi valtion virkaehtosopimuksen muuttamisesta.

HE 309/1993 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

HE 57/1994 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle poliisilaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 217/1995 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi hallintolainkäytöstä ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi.

HE 183/1997 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle ampuma-aselaiksi.

HE 1/1998 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle Suomen Hallitusmuodoksi.

HE 145/1998 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle kokoontumislaki ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 148/1998 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi järjestyksenvalvojista sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 20/2002 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi turvallisuuden edistämistä yleisillä paikoilla koskevien säännösten uudistamiseksi.

HE 72/2002 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta.

HE 265/2004 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi järjestyksenvallvoijista annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

Komiteanmietintö 1992:3. Perusoikeusjärjestelmän merkityksestä kokonaisuutena perusoikeusrajoitusten kannalta.

Kuluttajaviraston ohjeet ohjelmapalveluiden turvallisuuden edistämiseksi. Kuluttajaviraston ohjeita Dnro 2003/52/1025. Kuluttajaviraston julkaisusarja 9/2003.

LaVL 10/1994 vp. Lakivaliokunnan lausunto hallintovaliokunnalle.

Opetushallituksen määräys vartijan ammattitutkinnon perusteista. 1.11.2006
D:44/011/2006.

PeVL 15/1994 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallintovaliokunnalle.

PeVL 15a/1994 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallintovaliokunnalle.

PeVL 44/1998 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallintovaliokunnalle. Hallituksen esitys laiksi järjestyksenvallvoijista ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 2/1999 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto lakivaliokunnalle. Hallituksen esitys laiksi turvatarkastuksista tuomioistuimissa.

PeVL 5/1999 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallintovaliokunnalle. Hallituksen esitys laiksi poliisilain muuttamisesta.

PeVL 28/2001 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallintovaliokunnalle. Hallituksen esitys yksityisiksi turvallisuuspalveluiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 9/2002 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto työ- ja tasa-arvoasiainvaliokunnalle. Hallituksen esitys laeiksi lasten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittämisestä ja rikosrekisterilain 6 ja 7 §:n muuttamisesta.

PeVL 20/2002 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallintovaliokunnalle. Hallituksen esitys laiksi turvallisuuden edistämistä yleisillä paikoilla koskevien säännösten uudistamiseksi.

PeVL 24/2002 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto talousvaliokunnalle. Hallituksen esitys laeiksi luottolaitostoinnasta annetun lain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

PeVL 10/2006 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallintovaliokunnalle. Hallituksen esitys laiksi järjestyksenvalvojista annetun lain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVM 25/1994 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 25 hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

PeVM 13/1998 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö. Hallituksen esitys kokoontumislaiaksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

Sisäasiainministeriön asetus järjestyksenvalvojaksi hyväksymisestä sekä järjestyksenvalvojakoulutuksesta 28.2.2007/209.

Sisäasiainministeriön asetus järjestyksenvalvojan suorittamasta henkilöntarkastuksesta ja säilöissäpidosta 22.3.2007/304.

Sisäasiainministeriön asetus järjestyksenvalvojan tunnuksista. 8.10.2003/848.

Sisäasiainministeriön asetus poliisin voimakeinojen käyttämisestä 18.11.2004/979.

Sisäasiainministeriön asetus vartijan erityisestä voimankäyttökoulutuksesta 6.9.2002/781.

Sisäasiainministeriön asetus vartioimis- ja järjestyksenvalvontatehtävissä mukana pidettävästä koirasta 6.9.2002/782.

Sisäasiainministeriön asetus vartioimisliikkeen vastaavan hoitajan ja vartijan koulutuksesta 6.9.2002/780.

Sisäasiainministeriön määräys järjestyksenvalvojalain soveltamisesta. 27.8.1999. SM-1999-611/Tu-53.

Sisäasiainministeriön ohje kokoontumislain soveltamisesta 27.8.1999. SM-1999-612/Tu-53.

Sosiaali- ja terveysministeriön päätös elintarvikkeiden myynnistä ulkotilassa ja suuressa yleisötilaisuudessa. STMp 54/02/95.

Valtioneuvoston asetus poliisikoulutuksesta. 12.5.2005/283.

Valtioneuvoston asetus yksityisistä turvallisuuspalveluista 19.6.2002/534.

YmVL 8/1992 vp. Ympäristövaliokunnan lausunto lakivaliokunnalle.

Eduskunnan oikeusasiamies

AOA 11.3.2002. Dnro 2151/4/00. Poliisin menettely kiinniottamisessa.

AOA 1.4.2003. Dnro 1280/4/00. Jäärata-ajojen järjestäminen.

AOA 1.2.2005. Dnro 2955/4/04. Kiinniottamisen edellytykset.

AOA 9.6.2005. Dnro 1445/4/03. Poliisilain 20 §:n soveltaminen.

AOA 4.7.2007. Dnro 3417/4/05. Mielenosoituksen siirtäminen ja siitä käyty neuvottelu sekä kirjallinen siirtopäätös.

Valtioneuvoston oikeuskansleri

AOK 23.7.1992. Julkisen huvitilaisuuden järjestysmiesten voimakeinojen ja käsirautojen käyttöoikeuden sekä säilöönotto-oikeuden tulkinnasta.

AOK 22.9.2003. Turvallisuustarkastuksen suorittaminen.

Oikeustapaukset

EIT tapaus Plattform "Ärzte for das Leben" (21.6.1988 A 139)

KKO 1983 II 64

KKO 1984 II 2

KKO 1984 II 89

KKO 1998:159 (FINLEX)

KHO 30.9.1986/3772 (FINLEX)

KHO 9.1.1990/29 (FINLEX)

KHO 19.9.2000/2311 (FINLEX)

KHO 20.3.2001/502 (FINLEX)

KHO 7.5.2004/1010 (FINLEX)

KHO 6.11.2007/2824 (FINLEX)

KHO 18.3.2008/569 (FINLEX)