



LAPIN YLIOPISTO
UNIVERSITY OF LAPLAND

**RIKOSOIKEUDELLINEN LAIMINLYÖNTIVASTUU YKSITYISEN
TURVALLISUUSALAN ELINKEINOTOIMINNASSA**

Lapin yliopisto
Oikeustieteiden tiedekunta
Rikosoikeus
Maisteritutkielma
Patrik Palmén
Kevät 2025

Lapin yliopisto

Tiedekunta: Oikeustieteiden tiedekunta

Työn nimi: Rikosoikeudellinen laiminlyöntivastuu yksityisen turvallisuusalan elinkeinotoiminnassa

Tekijä: Patrik Palmén

Koulutusohjelma/oppiaine: Rikosoikeus

Työn laji: Maisteritutkielma

Sivumäärä: XV + 80

Vuosi: 2025

Tiivistelmä:

Tutkielma käsittelee rikosoikeudellisen laiminlyöntivastuun sisältöä yksityisen turvallisuusalan toiminnassa. Perustuslain 124 § asettaa hyvän hallinnon ja oikeusturvan takeiden varmistamiseksi tiukat vaatimukset niille edellytyksille, joiden perusteella julkinen hallintotehtävä voidaan antaa yksityisen hoidettavaksi. Julkisen hallinnon on oltava tehokasta ja sen on turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Perustuslain 118 §:ssä turvattu julkishallinnon erityinen rikosoikeudellinen vastuu kattaa sekä aktiivisin toimin tehdyt teot että laiminlyönnit, ja tätä vastuuta toteutetaan pääsääntöisesti rikoslain (39/1889, RL) 40 luvun virkarikossäännöksillä.

Perustuslakivaliokunta on 1990-luvun lopusta lähtien korostanut vartijan ja järjestyksenvalvojan rikosoikeudellisen virkavastuun välttämättömyyttä. Yksityisen turvallisuusalan toimijoihin kohdistuu sekä sopimusoikeudellisia että lakiin perustuvia velvollisuuksia. Laillisuusperiaatteellisista syistä rikosoikeudellinen virkavastuu on sovellettavissa *julkista valtaa käyttävään henkilöön* (RL 40:11:n 5 kohta) vain julkisen vallankäytön yhteydessä, joten laiminlyöntiin perustuva virkarikosvastuu jää vartijoiden ja järjestyksenvalvojen osalta pääsääntöisesti toteutumatta. Vartijan ja järjestyksenvalvojan laiminlyönnit voisivat kuitenkin tulla sanktioituiksi joko epävarsinaisina laiminlyöntirikoksina (RL 3:3.2) tai yksityisistä turvallisuuspalveluista annetussa laissa (1085/2015) säädettyinä rikkomuksina.

Turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijan johdon osalta virkarikosvastuu on sen sijaan täysin poissuljettua, joten perustuslain 118 §:n vaatimukset julkishallinnon rikosvastuusta jäävät tältä osin toteutumatta. Turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijan johtohenkilön laiminlyönti voisi tietyissä tapauksissa tulla arvioitavaksi epävarsinaisena laiminlyöntirikoksena tehtynä petoksena (RL 36:1–3). Petossäännökseen turvautuminen ei kuitenkaan säännöksen suppean käyttöalan vuoksi korjaa kaikkia laiminlyönnin rangaistavuuteen liittyviä lainsäädännöllisiä puutteita. Perustuslain 124 ja 118 §:n vaatimusten toteuttamiseksi yksityisistä turvallisuuspalveluista annettuun lakiin tulisi vähintään lisätä säännökset vartijan, järjestyksenvalvojan sekä turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijan johtohenkilön virkarikosvastuusta.

Avainsanat: Laiminlyöntirikos, turvallisuusalan elinkeinoluvan haltija, vartija, järjestyksenvalvoja, virkarikos, petos

x Tutkielma ei sisällä muita kuin tekijän/tekijöiden omia henkilötietoja.

SISÄLLYS

LÄHTEET	V
LYHENTEET	XIV
1. JOHDANTO	1
1.1 Aiheen esittely ja tutkimuskysymys	1
1.2 Tutkimusmetodit ja tutkimuksen rakenne	2
2. YKSITYINEN TURVALLISUUSALA OSANA JULKISHALLINTOA	4
2.1 Yksityisen turvallisuusalan kasvu	4
2.2 Yksityisen turvallisuusalan tehtäväkenttä	7
2.2.1 Yksityisen turvallisuusalan lainsäädännön kehitys	7
2.2.2 Yksityisestä turvallisuudesta kohti julkisen intressin turvallisuustehtäviä	9
2.3 Julkisen hallintotehtävän asianmukainen hoitaminen	12
2.3.1 Julkisen hallintotehtävän antaminen yksityiselle	12
2.3.2 Perusoikeuksien turvaaminen ja vaarantamisen kieltö	14
2.3.3 Hyvän hallinnon takeet ja hallinnon rikosvastuu	15
2.4 Turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijan yritys- ja yhteiskuntavastuu	16
3. RIKOSVASTUU YKSITYISELLÄ TURVALLISUUSALALLA	19
3.1 Hallinnon rikosvastuun huomioiminen yksityisen turvallisuusalan lainsäädännössä	19
3.1.1 Rikosoikeudellinen virkavastuu	19
3.1.2 LYTP:n kriminalisoinnit	21
3.2 Laiminlyönti rikoksena	23
3.3 Delicta propria -laiminlyöntirikokset	25
3.3.1 Virkaan sisältyvän velvollisuuden laiminlyönti	25
3.3.2 Varsinaiset laiminlyöntirikokset LYTP:ssä	26
4. VARTIJAN JA JÄRJESTYKSENVALVOJAN LAIMINLYÖNTIVASTUU	27
4.1 Rikosoikeudellinen virkavastuu yksityisellä turvallisuusalalla	27
4.1.1 Yleistä rikosoikeudellisesta virkavastuusta	27
4.1.2 Julkisen vallan käyttö rikosoikeudellisen virkavastuun perustana	30
4.1.3 Virkavelvollisuuden määräytyminen	32
4.2 Rikosoikeudellinen virkavastuu oikeuskäytännössä	39
4.3 Rikosvastuu epävarsinaisista laiminlyöntirikoksista	42
4.3.1 Tehtävään sisältyvä suojelu- ja valvontavastuu	42
4.3.2 Vartijan laiminlyöntivastuu	43
4.3.3 Järjestyksenvalvojan laiminlyöntivastuu	46
4.4 Laiminlyöntirikosten konkurrenssi	48
4.4.1 LYTP:n kriminalisointien lainkonkurrenssikysymyksiä	48
4.4.2 Suojeluintressien punninta laiminlyöntirikosten konkurrenssissa	50

4.4.3 Järjestyksenvalvontarikkomuksen ankaruusvertailua edellyttävä toissijaisuus	52
5. ELINKEINOLUVAN HALTIJAN LAIMINLYÖNTIVASTUU.....	54
5.1 Turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijan velvollisuudet	54
5.2 Tehokkuusvaatimus	56
5.3 Aliresursointi ja puutteellinen koulutus.....	59
5.4 Elinkeinoluvan haltijan johdon virkarikosvastuu	63
5.5 Elinkeinoluvan haltijan laiminlyönti petoksena	68
5.5.1 Erehdyksen hyväksi käyttäminen	68
5.5.2 Vastuuaseman määrittäminen.....	71
5.5.3 Kielletyn ja sallitun menettelyn raja	74
6. KOKOAVIA PÄÄTELMIÄ	78

LÄHTEET

Virallislähteet:

HaVM 33/1998 vp. Hallintovaliokunnan mietintö Hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi järjestyksenvalvojista sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi

HaVM 28/2002 vp. Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi turvallisuuden edistämistä yleisillä paikoilla koskevien säännösten uudistamiseksi

HE 114/1978 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle 1) laeiksi sopimattomasta menettelystä elinkeinotoiminnassa ja 2) markkinatuomioistuimesta annetun lain muuttamisesta.

HE 14/1985 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle Esitutkintaa ja pakkokeinoja rikosasioissa koskevaksi lainsäädännöksi.

HE 148/1987 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kilpailunrajoituksista

HE 58/1988 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle Virkarikoslainsäädännön uudistamisesta

HE 66/1988 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle Rikoslainsäädännön kokonaisuudistuksen ensimmäisen vaiheen käsittäväksi rikoslain ja eräiden muiden lakien muutoksiksi

HE 90/1990 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi vartioimisliikelain muuttamisesta

HE 94/1993 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle rikoslainsäädännön kokonaisuudistuksen toisen vaiheen käsittäviksi rikoslain ja eräiden muiden lakien muutoksiksi

HE 95/1993 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle oikeushenkilön rangaistusvastuuta koskevaksi lainsäädännöksi

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

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

HE 6/1997 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle oikeudenkäyttöä, viranomaisia ja yleistä järjestystä vastaan kohdistuvia rikoksia sekä seksuaalirikoksia koskevien säännösten uudistamiseksi

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

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

HE 254/1998 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle rikoslain täydentämiseksi arvopaperimarkkinarikoksia koskevilla säännöksillä

HE 3/1999 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi turvatarkastuksista tuomioistuimissa

HE 69/2001 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi yksityisistä turvallisuuspalveluista sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi

HE 77/2001 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle lahjontaa koskevan Euroopan neuvoston rikosoikeudellisen yleissopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä sekä eräiden virkarikoksia ja niihin liittyviä rikoksia koskevien säännösten muuttamisesta

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

HE 44/2002 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle rikosoikeuden yleisiä oppeja koskevan lainsäädännön uudistamiseksi

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

HE 79/2002 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle eräiden rekisteröintiasioiden siirtämistä käräjäoikeuksilta maistraateille koskevaksi lainsäädännöksi

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

HE 167/2005 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi joukkoliikenteen tarkastusmaksusta annetun lain, rikoslain 17 luvun 6 §:n ja järjestyksenvalvojista annetun lain 1 §:n muuttamisesta

HE 222/2010 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle esitutkinta- ja pakkokeinolainsäädännön uudistamiseksi

HE 224/2010 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle poliisilaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

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

LaVM 22/1994 vp. Lakivaliokunnan mietintö n:o 22 hallituksen esityksestä rikoslainsäädännön kokonaisuudistuksen toisen vaiheen käsittäviksi rikoslain ja eräiden muiden lakien muuttamiseksi

PeVL 19/1985 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi työturvallisuuslain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta

PeVL 4/1989 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle ulkomaalaisen kelpoisuutta virkaan koskevaksi lainsäädännöksi

PeVL 37/1992 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi valtion vakuusrahastosta annetun lain muuttamisesta

PeVL 1/1994 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto Hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi turvatarkastuksista lentoliikenteessä

PeVL 7/1994 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto Hallituksen esityksestä eduskunnalle tilintarkastuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

PeVL 15/1994 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto (Hallintovaliokunnalle) hallituksen esityksestä eduskunnalle poliisilaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

PeVL 19/1996 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto (Talousvaliokunnalle) hallituksen esityksestä eduskunnalle osuuspankkien yhteenliittymää koskevaksi lainsäädännöksi

PeVL 2/1999 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto (Lakivaliokunnalle) hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi turvatarkastuksista tuomioistuimissa

PeVL 28/2001 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto (Hallintovaliokunnalle) hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi yksityisistä turvallisuuspalveluista sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

PeVL 20/2002 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto (Hallintovaliokunnalle) hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi turvallisuuden edistämistä yleisillä paikoilla koskevien säännösten uudistamiseksi

PeVL 22/2014 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto (Hallintovaliokunnalle) hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi yksityisistä turvallisuuspalveluista sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

PeVL 7/2019 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto (Hallintovaliokunnalle) hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

PeVL 23/2020 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto (Sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnalle) Hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi kliinisestä lääketutkimuksesta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

PeVL 44/1998 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto (Hallintovaliokunnalle) Hallituksen esityksestä laiksi järjestyksenvalvojista sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

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

PeVM 10/1998 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö Hallituksen esityksestä uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi

Ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisut

AOA 30.9.2009 Dnro 1640/4/08: Putkavartioinnin ulkoistaminen yksityiselle vartiointiliikelle on kyseenalaista

EOAK 18.12.2003 Dnro 1634/4/01

EOAK 5.7.2007 Dnro 456/4/06

EOAK 15.4.2020 Dnro. 777/2019

EU-lähteet:

COM(2012)417 final. *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee. Security Industrial Policy. Action Plan for an innovative and competitive Security Industry*

Oikeuskäytäntö:

KHO 2006:64

KHO 2016:108

KKO 1947-II-121

KKO 1948-II-456

KKO 1950-II-175

KKO 1961-II-70

KKO 1972-II-44

KKO 1993:50

KKO 1997:108

KKO 2000:52

KKO 2003:78

KKO 2003:115

KKO 2004:75

KKO 2006:52

KKO 2007:47

KKO 2008:42

KKO 2008:78

KKO 2009:14

KKO 2014:7

KKO 2014:81

KKO 2015:22

KKO 2017:57

KKO 2019:31

KKO 2019:98

KKO 2020:13

KKO 2020:29

KKO 2021:4

KKO 2021:7

Helsingin HO: DNro R 20/1047; Tuomio 21/112663 (26.3.2021)

Helsingin HO: DNro R 21/477; Tuomio 22/104360 (4.2.2022)

Vaasan HO: DNro R 98/527; Tuomio 1441 (11.12.1998)

Itä-Suomen HO: DNro R 19/5; Tuomio 19/129078 (25.6.2019)

Etelä-Karjanan KO: DNro R 731/2024/564; Tuomio 1022 7801 (16.11.2024)

Helsingin KO: DNro R 22/1742; Tuomio 22/113423 (29.3.2022)

Helsingin KO: DNro R 22/8894; Tuomio 22/152562 (22.12.2022)

Itä-Uudenmaan KO: DNro R 19/408; Tuomio 19/108059 (21.2.2019)

Itä-Uudenmaan KO: DNro R 23/4280; Tuomio 24/104764 (1.2.2024) (ei lainvoimainen)

Länsi-Uudenmaan KO: DNro R23/3591; Tuomio 24/125727 (12.6.2024)

Pohjois-Savon KO: DNro R 18/851; Tuomio 19/115284 (15.11.2021)

Kirjallisuus ja tutkimukset:

Annola, Vesa; Karjalainen, Ville; Korhonen, Nora; Mäntylä, Niina; Siikavirta, Kristian; Wenander, Henrik: Virkavastuu julkishallinnon muuttuvassa toimintaympäristössä. Valtio-neuvoston kanslia. Helsinki 2022. ISBN 978-952-383-237-4

Ahokas, Tomi; Färkkilä, Heini; Gerkman, Stefan; Hautamäki, Veli-Pekka; Hämmäläinen, Jani; Joronen, Mikko; Kemppainen, Mikko; Kerttula, Timo; Korhonen, Arttu; Mustonen, Juha; Ranta, Tarja; Saikkonen, Markku; Savolainen, Janne; Silander, Tiina: Yksityisen turvallisuusalan koulutusta, ohjausta ja valvontaa selvittäneen työryhmän loppuraportti. Sisäministeriön julkaisuja. Helsinki 2023. ISBN 978-952-324-968-4 (PDF)

Ahola, Sanna; Hirvi, Maija; Rautio, Sirpa: Perustuslain 106 §:n etusijasäännös ja ilmeisen ristiriidan vaatimus – onko aika kypsä muutokselle? Ihmisoikeuskeskuksen julkaisuja 5/2021. Helsinki 2021. ISBN 978-952-7117-54-5

Boucht, Johan: Poliisin voimakeinojen käyttö – Suomalaisen oikeuden oppikirja. Poliisiammattikorkeakoulun julkaisuja – oppikirjat 31. Tampere 2020. ISBN 978-951-815-378-1 (PDF)

Boucht, Johan; Frände, Dan: Suomen rikosoikeus: Rikosoikeuden yleisten oppien perusteet. Poliisiammattikorkeakoulun julkaisuja. Tampere 2019. ISBN 978-951-815-356-9 (PDF)

Buzan, Barry; Hansen, Lene: The Evolution of International Security Studies. Cambridge University Press. Cambridge 2009. ISBN 978-0-521-69422-3

Frände, Dan; Helenius, Dan; Korkka-Knuts, Heli: Yleinen rikosoikeus. Edita Publishing Oy. Helsinki 2020. ISBN 978-951-37-7853-8 HTML

Frände, Dan; Hyttinen, Tatu; Kallio, Heikki; Korkka-Knuts, Heli; Matikkala, Jussi; Tapani, Jussi; Tolvanen, Matti; Viljanen, Pekka; Wahlberg, Markus: Keskeiset rikokset. Edita. Helsinki 2023. ISBN 978-951-37-8876-6 HTML

Hakalehto, Suvianna; HUUHTANEN, Joonas; Karjalainen, Katja; Kolehmainen, Antti; Laukkanen, Valtteri; Malminen, Toni; Mäki-Petäjä-Leinonen, Anna; Niemi, Matti Ilmari; Suhonen, Onerva-Aulikki; Turtiainen, Matti; Varis, Kaisa; Ylhäinen, Marjo; Tammenlehto, Laura; Weckström, Katja: Yksityisoikeus – käsitteet, periaatteet ja tulkintatraditio. Edita. Helsinki 2024. ISBN 978-951-37-9166-7 HTML

Halijoki, Juha: Kiinniotto-oikeus ja itseapu: Jokamiehen kiinniotto-oikeutta ja itseapua koskevien pakkokeinolain säännösten tarkastelua. Defensor Legis 2/2004, s. 183–215.

Halila, Heikki; Hemmo, Mika: Sopimustyypit. 2. uudistettu painos. Talentum. Helsinki 2008. ISBN 978-952-14-1260-8

Hamari, Antti; Paasonen, Jyri; Raappana, Juho: Yksityisen turvallisuusalan toimijoiden kokema työväkivalta. Edilex-artikkeli 2019/1

- Hautamäki, Tarja*: Yksityisen turvallisuusalan valvonta. Suomen Yliopistopaino Oy. Vaasa 2016. ISBN 978-952-476-703-3
- Helminen, Klaus; Kuusimäki, Matti; Rantaeskola, Satu*: Poliisilaki. Talentum. Helsinki 2012. ISBN 978-952-14-1924-9
- Hirvonen, Ari*: Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan. Yleisen oikeustieteen julkaisuja 17. Helsinki 2011. ISBN 978-952-92-9638-5
- Hulkko, Laura; Piispa, Minna*: Työväkivallan riskiammatit. Työturvallisuuskeskuksen raporttisarja 1/2010. Työturvallisuuskeskus TTK. ISBN 978-951-810-410-3
- Husa, Jaakko; Jyränki, Antero*: Valtiosääntöoikeus. Helsinkin Kamari Oy. Helsinki 2021. ISBN 978-952-246-724-9 HTML
- Husa, Jaakko; Pohjolainen, Teuvo*: Julkisen vallan oikeudelliset perusteet: Johdatus julkisoikeuteen. Talentum. Helsinki 2014. ISBN 978-952-14-2186-0
- Hyttinen, Tatu; Tapani, Jussi*: Rikoksen ja rangaistuksen äärellä. Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta. Helsinki 2018. ISBN 978-951-51-2539-2
- Hyttinen, Tatu; Tapani, Jussi; Tolvanen, Matti*: Rikosoikeuden yleinen osa: Vastuuoppi. Alma Talent Oy. Helsinki 2019. ISBN 978-952-14-3702-1 HTML
- Kallio, Heikki*: Toissijaisuuslausekkeet rikoslaissa. Defensor Legis 1/2018, s. 19–36.
- Kanniainen, Vesa*: Puhtia hyvinvointiyhteiskunnan purjeisiin: Peruspalveluja uudella tavalla. Taloustieto Oy. Vantaa 2002. ISBN 951-628-377-2
- Kekki, Tuula*: SPEK puheenvuoroja 3: Turvallisuuden monet käsitteet – Näkökulmia yhteiskunnan yksilön turvallisuuteen. Suomen Pelastusalan Keskusjärjestö SPEK. Tammerprint Oy, Tampere 2014. ISBN 978-951-797-564-3 (PDF)
- Keravuori-Rusanen, Marietta*: Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä. Edita. Helsinki 2008. ISBN 978-951-37-5205-7
- Kerttula, Timo*: Vartijat ja järjestyksenvalvojat julkisen vallan käyttäjinä. Forum Iuris. Helsinki 2010. ISBN 978-952-10-5547-8 (PDF)
- Korkka, Heli*: Laiminlyönnillä aiheuttamisen hypoteettisuus – kuinka epävarma on tarpeeksi varma? Teoksessa Frände, Dan – Helenius, Dan – Korkka, Heli – Lahti, Raimo – Lappi-Seppälä, Tapio – Melander, Sakari (toim.): Juhlajulkaisu Kimmo Nuotio 1959 – 18/4 – 2019. Helsinki 2019, s. 183–200. ISBN 978-951-51-5004-2 (PDF)
- Korkka-Knuts, Heli*: Yrityskulttuuri ja yhtiön rikosoikeudellinen vastuu. Lakimies 7–8/2021, s. 1165–1186.
- Kulla, Heikki; Salminen, Janne*: Hallintomenettelyn perusteet. Alma Talent. Helsinki 2024. ISBN 978-952-14-5038-9 HTML
- Lahti, Raimo*: Rikoksesta rangaistukseen: Rikosoikeuden ultima ratio -periaatteesta ja hallintosanktioiden asemasta. Juhla Julkaisu Pekka Viljanen, s. 97–115. Turun yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta. Turku 2012. ISBN 978-951-29-5053-9
- Lappi-Seppälä, Tapio; Hakamies, Kaarlo; Helenius, Dan; Melander, Sakari; Nuotio, Kimmo; Ojala, Timo; Rautio, Ilkka; Koskinen, Pekka; Majanen, Martti; Nuutila, Ari-Matti*:

Rikosoikeus. Talentum Media. Alma Talent. Sanoma Pro Helsinki 2004–2022. ISBN 978-952-14-2368-0

Liappis, Hanna; Pentikäinen, Merja; Vanhala, Anne: Menesty yritysvastuulla: Käsikirja kokonaisuuteen. Edita Publishing Oy. Helsinki 2019. ISBN 978-951-37-7510-0 HTML

Lith, Pekka: Turvallisuusalan yritysten suhdanne- ja toimialaraportti 2020. Finnsecurity Ry / Lith Consulting Group: https://www.finnsecurity.fi/application/files/3516/0223/4459/Tietoa_toimialasta.pdf

Lith, Pekka: Turvallisuusalan yritysten suhdanne- ja toimialaraportti 2023. Finnsecurity Ry / Lith Consulting Group. Tiivistelmä raportista: <https://www.finnsecurity.fi/application/files/4617/0845/3602/FSry-Suhdanneraportti-2023-TIIVISTELMAJV-01302024.pdf>

Luoto, Lauri: Avunannon rangaistavuuden edellytykset. Suomalainen Lakimiesyhdistys. Helsinki 2018. ISBN 978-951-855-432-8

Manner, Matti: Yritysten yhteiskunnallinen, oikeudellinen ja eettinen vastuu. Lakimies 6/2002, s 984–986

Markus, Jaakko; Paukku, Eelis: Prosessipetos – Etenkin totuusvelvollisuuden, itsekriminointisuojan ja avustajan vastuun kannalta. Jurisprudentia. 2023 ISBN 978-951-855-715-2 (PDF)

Miettinen, Tarmo: Oikeustieteellinen opinnäyte – Artikkeleita oikeustieteellisten opinnäytteiden vaatimuksista, metodeista ja arvostelusta. Edita Publishing Oy. Helsinki 2016. ISBN: 978-951-37-6896-6

Muukkonen, Matti; Tolvanen, Matti: Esimiehen reagointivelvollisuus kunnassa. Referee-artikkeli. Edilex 2021/36.

Muukkonen, Matti: Virkarikossääntelyn kehittämistarpeista – erityistarkastelussa henkilöpiiri ja blankosääntelytekniikka oikeuskäytännön valossa. Oikeusministeriö. Helsinki 2024. ISBN 978-952-400-883-9 (PDF)

Mäenpää, Olli: Laillisuusvalvonnan haasteet. Lakimies 7–8/2009, s. 1094–1105.

Mäenpää, Olli: Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. Edita. Helsinki 2021. ISBN 978-951-37-8241-2 HTML

Mäenpää, Olli: Hallinto-oikeus. Alma Talent. Helsinki 2023. ISBN 978-952-14-4880-5 HTML

Mäenpää, Olli: Oikeus hyvään hallintoon. Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta. Helsinki 2008. ISBN 978-952-10-3755-9

Määttä, Tapio; Paso, Mirjami: Johdatus oikeudellisen ratkaisun teoriaan. Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta. Helsinki 2019. ISBN 978-951-51-2553-8

Nuotio, Kimmo: Oikeuslähteet ja yleiset opit. Lakimies 7–8/2004, s. 1267–1291

Nuotio, Kimmo: Merkitseekö poliisimiehen oikeus hätävarjeluun oikeusturva-aukkoa? Rikos, Rangaistus ja Prosessi. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja. Turku 2005. ISBN 951-29-2879-5

Ouli, Juuso; Voutilainen, Tomi: Virkavelvollisuuksien ja virkatoimien todennettavuuden vaatimus. Referee-artikkeli. Defensor Legis 1/2023, s. 52–72

Paasonen, Jyri: Yksityisen turvallisuusalan historia. Jyri ja Laura Paasonen Oy. Helsinki 2021. ISBN 978-952-94-5119-7

Pellinen, Jukka: Kustannuslaskenta ja kannattavuusajattelu. Alma Talent. Helsinki 2019. ISBN 978-952-14-3588-1 HTML

Pentikäinen, Merja: Yritysvastuu on vastuuta ihmisistä. Defensor Legis 4/2019, s. 568–578

Piippo, Jenna: Rikossäännösten oikeushyvälottuvuus lainkonkurrenssi-arvioinnissa korkeimman oikeuden ratkaisukäytännön valossa. Lakimies 3–4/2022, s. 645–668.

Ratsula, Niina: Yrityskulttuuri tuo compliance-ohjelman sanoista teoiksi. Defensor Legis N:o 4/2019, s. 553–560.

Rikander, Henri; Sutela, Mika: Miten suomalainen poliisi käyttää voimakeinoja kohdatessaan väkivaltaa virkatehtävässä? Referee-artikkeli. Edilex 2020/42

Ristaniemi, Michael: Yritysvastuu oikeudellistuu. Defensor Legis 3/2022, s. 823–829

Saraviita, Ilkka: Perustuslaki. Talentum. Helsinki 2011. ISBN 978-952-14-1831-0

Siltala, Raimo: Oikeustieteen tieteenteoria. Suomalainen Lakimiesyhdistys. Helsinki 2003. ISBN 978-951-855-543-1

Sinisalo, Kari: Poliisin toimivallan määräytyminen: Tutkimus poliisin vallasta ylläpitää järjestystä ja turvallisuutta. Suomalainen Lakimiesyhdistys. Helsinki 1971.

Sutela, Mika: Rikokseen syyllistyminen mitään tekemättä – epävarsinainen laiminlyöntirikos ja murha. Edilex-artikkeli 2021/10

Shearing, Clifford; Stenning, Philip: Modern Private Security: Its Growth and Implications. Crime and Justice: An Annual Review of Research, Vol. 3, s. 193-245. University of Chicago Press. Chicago 1981. ISBN 0226807967 (10) / 9780226807966 (13)

Sorsa, Kaisa: Itsesääntely ja yhteiskuntavastuu. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 45/2010. ISBN 978-952-227-410-6

Tapani, Jussi: Petos liikesuhteessa: Talousrikosoikeudellinen tutkimus. Suomalainen Lakimiesyhdistys. Helsinki 2004. ISBN 978-951-855-527-1

Telaranta, Kaarlo Armas: Sopimusoikeus. Lakimiesliiton kustannus. Helsinki 1990. ISBN 951-640-464-2

Virtanen, Jussi: Laiminlyöjän petos. Asiantuntija-artikkeli. Jurisprudentia XXXXVIII 2005, s. 521–601.

Virtanen, Jussi: Rikosoikeuden yleiset opit ja oikeuslähdeoppi. Lakimies 6/2004, s.1048–1071.

Internetlähteet ja muut lähteet:

Esitutkintapöytäkirja 5620/R/14434/23 videotallenneliitteinen

National Institute of Justice: Selection and Application Guide to Ballistic-Resistant Body Armor: For Law Enforcement, Corrections and Public Safety: [NIJ Selection and Application

Guide-0101.06. U.S. Department of Justice. Office of Justice Programs. Washington, DC 2014: <https://www.publicsafety.gc.ca/lbrr/archives/cnmcs-plcng/cn32608-eng.pdf>

Salumäki Tiina: Yle: Järjestyksenvalvojen väkivaltavyöhydin päätekijöinä tuomitut valittavat hovioikeuteen – saivat kolme vuotta vankeutta: [<https://yle.fi/a/74-20081951>] (haettu 9.10.2024)

Stolt, Jari: Työturvallisuus yksityisellä turvallisuusalalla: [<https://www.linkedin.com/pulse/ty%C3%B6turvallisuus-yksityisell%C3%A4-turvallisuusalalla-jari-stolt/>] (haettu 6.1.2025)

Suomen Vartioimisliikkeitten Liitto ry: Vartioimisliiketoiminnan hyvä liiketapa 2017: [<https://svll.fi/wp-content/uploads/2017/03/Vartioimisliiketoiminnan-Hyv%C3%A4-liiketapa-2017.pdf>]

Suomen Yrittäjät ry. Yritysvastuu: [<https://www.yrittajat.fi/tietopankki/liiketoiminta/yritysvastuu/>] (haettu 14.9.2024)

Turva-alan yrittäjät ry:n eettiset säännöt: [<https://www.turva-alanyrittajat.fi/doc/eettisetsaannot.pdf>]

Tieteen termipankki: [https://tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:rikostunnusmerkist%C3%B6/laajempi_kuvaus] (haettu 4.11.2024)

UNI Global: Insecurity in Security Work: A Global Survey of Working Conditions in the Security Sector. 2024. [<https://uniglobalunion.org/wp-content/uploads/Insecurity-In-Security-Report-2024-FINAL.pdf>] (haettu 20.11.2024)

LYHENTEET

AOA	Eduskunnan apulaisoikeusasiamies
DC	District of Columbia
DNro	Diaarinumero
EIS	Euroopan ihmisoikeussopimus
EU	Euroopan unioni
EOAK	Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus
HaVM	Hallintovaliokunnan mietintö
HE	Hallituksen esitys
HL	Hallintolaki (434/2003)
HO	Hovioikeus
JLJV	Järjestyslain mukainen järjestyksenvalvoja
JulkL	Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999)
KHO	Korkein hallinto-oikeus
KKO	Korkein oikeus
KO	Käräjäoikeus
LaVM	Lakivaliokunnan mietintö
LJV	Laki järjestyksenvalvojista (533/1999, kumottu)
LYTP	Laki yksityisistä turvallisuuspalveluista (1085/2015)
NIJ	National Institute of Justice
PeVM	Perustuslakivaliokunnan mietintö
PeVL	Perustuslakivaliokunnan lausunto
PolHall	Laki poliisin hallinnosta (110/1992)
PolL	Poliisilaki (872/2011)
PL	Perustuslaki
PRJV	Poliisin tai rajavartiolaitoksen avuksi asetettu järjestyksenvalvoja
PTR-viranomaiset	Poliisi, Tulli ja Rajavartiolaitos
PutkaL	Laki poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta (841/2006)
RL	Rikoslaki (39/1889)
RVL	Rajavartiolaki (578/2005)
ry	Rekisteröity yhdistys

SopMenL	Laki sopimattomasta menettelystä elinkeinotoiminnassa (1061/1978)
TarkastusMaksuL	Laki joukkoliikenteen tarkastusmaksusta (469/1979)
TSL	Työsopimuslaki (55/2001)
TTK	Työturvallisuuskeskus
TTL	Työturvallisuuslaki (738/2002)
ViranhaltijaL	Laki kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijasta (304/2003)
VLYTP	Laki yksityisistä turvallisuuspalveluista (282/2002, kumottu)
VVirkamL	Valtion virkamieslaki (750/1994)
U.S.	United States

1. JOHDANTO

1.1 Aiheen esittely ja tutkimuskysymys

Tämän tutkimuksen tarkoituksena on selvittää rikosoikeudellisen laiminlyöntivastuun sisältöä yksityisen turvallisuusalan toiminnassa. Määritelmällisesti yksityinen turvallisuusala on hajainen ja ei-yksiselitteinen toimiala, mutta tavanomaisesti sen katsotaan muodostuvan niistä toimijoista, jotka sisältyvät Suomen virallisten tilastojen vartiointi- ja turvallisuuspalvelut -toimialaluokitukseen. Turvallisuuteen liittyviä tuotteita, ratkaisuja ja palveluja tarjoavien yritysten kokonaismäärä on toki huomattavasti suurempi.¹ Tässä tutkimuksessa yksityisellä turvallisuusalalla tarkoitetaan yksityisistä turvallisuuspalveluista annetussa laissa (1085/2015, LYTP) säädettyä vartioimisliike- ja järjestyksenvalvojatoimintaa.

Tutkimus perustuu työurallani yksityisellä turvallisuusalalla vuosina 2006–2019 tekemiini havaintoihin alan käytännöistä. Vartijoiden ja järjestyksenvalvojien väkivaltarikokset ovat herättäneet viime vuosina laajaa julkista keskustelua, mutta heihin itseensä kohdistuva erittäin yleinen väkivalta on jäänyt vähemmälle huomiolle. Vartijoihin ja järjestyksenvalvojiin kohdistuva väkivalta on yleistynyt läpi 2000-luvun ja he joutuvat väkivaltarikosten kohteeksi useita virkamiesryhmiä useammin.² Muun muassa kova kilpailu, matalat myyntikatteet ja toimeksiantosopimusten helppo irtisanominen ovat johtaneet turvallisuusalan elinkeinotoiminnassa kulttuuriin, jossa suhtautuminen työturvallisuuskysymyksiin on jossakin vastuuttoman ja piittaamattoman välimaastossa.³ Usein tämä tarkoittaa yksintyöskentelyä, puutteellisia koulutuksia ja tarpeellisten työvälineiden puuttumista. Alalla yleisesti hyväksytty ratkaisu työturvallisuuskysymyksiin on työtehtävistä pidättäytyminen: ”*ei näin pienellä palkalla kannata mennä itseään tapattamaan*”. Samalla toimivaltuudet saatetaan nähdä jonkinlaisina ylimääräisoikeuksina, joihin voi turvautua, jos siltä tuntuu. Vaikka tietyissä tapauksissa toimeksiantaja saattaa edellyttää turvahenkilöstöltä tilanteiden hoitamista itse,⁴ yleisesti turvallisuusalalla vaikuttaisi vallitsevan tendenssi vastuun väistämiseen velvollisuuksien puuttumiseen vetoamalla. Uskon, ettei monellekaan turva-alan työntekijälle ole vieras väite, ettei vartijalla tai järjestyksenvalvojalla ole mitään velvollisuutta itse puuttua rikoksiin tai järjestyshäiriöihin; ”*aina voi kutsua poliisin*”.

Keskeinen tutkimuskysymys muotoutuu kaksiosaiseksi: 1) Onko vartijalla, järjestyksenvalvojalla tai turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijalla velvollisuutta pyrkiä itse estämään *turvalli-*

¹ Hautamäki 2016, s. 4.

² Hamari – Paasonen – Raappana 2019 & Hulkko – Piispa 2010. Kts. myös UNI Global: Insecurity in Security Work 2024.

³ Ratsula 2019, s. 555–558 & Stolt 2019 [<https://www.linkedin.com/pulse/ty%C3%B6turvallisuus-yksityisell%C3%A4-turvallisuusalalla-jari-stolt/>]

⁴ Erityisesti ravintolajärjestyksenvalvonnassa toimeksiantaja saattaa tuoda esiin, ettei poliisin paikalle kutsumisen ole jatkoaikaluopien menettämisen mahdollisuuden vuoksi suotavaa.

suuspalvelusta hyötyvään kohdistuvan rikoksen toteutuminen, ja jos on, 2) onko turvallisuusalan toimija, joka tällaista velvollisuuttaan rikkomalla on jättänyt estämättä rikostunnusmerkistön mukaisen seurauksen syntymisen, rikosoikeudellisessa vastuussa laiminlyönnistään? Turvallisuuspalvelusta hyötyvällä tarkoitan toimeksiantajaa (turvallisuuspalvelun tilaaja ja maksaja) sekä sellaista toimeksiantosuhteen ulkopuolista, joka kuitenkin on turvallisuuspalvelun varsinainen ja lopullinen edunsaaja (esim. kauppakeskuksen asiakas). Lähestyn tutkimusaihetta pääasiassa epävarsinaista laiminlyöntirikosta, virkavelvollisuuden rikkomista ja petosta koskevien rikossäännösten kautta ja peilaan niitä LYTP:n rikkomussäännöksiin. Tutkimuksen ulkopuolelle olen rajannut muun muassa oikeushenkilön rangaistusvastuun tarkastelun sekä petosrikoksen osalta vastuun kohdentumista koskevat kysymykset.

Yksityisiä turvallisuuspalveluita koskeva oikeustieteellinen tutkimus on vielä verrattain vähäistä. Alaa koskevassa rikosoikeudellisessa tutkimuksessa fokus ollut vartijan ja järjestyksenvalvojan tekemissä rikoksissa, mutta turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijan vastuu on jäänyt ilman sen suurempaa huomiota. Yksityisen turva-alan merkityksen kasvaessa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäjänä, tämänkaltaiselle tutkimukselle on yhteiskunnallista tilausta.

1.2 Tutkimusmenetelmät ja tutkimuksen rakenne

Tämän tutkimuksen keskeinen tutkimusmetodi on lainoppi. Oikeustieteen perinteisen ydinalueen muodostavalla lainopilla eli oikeusdogmatiikalla tarkoitetaan voimassa olevan oikeuden tulkintaa ja systematisointia.⁵ Lainopissa tutkimuskohteena ovat oikeusnormit, joista pyritään selvittämään voimassa olevan oikeuden sisältöä esittämällä niistä normi- ja tulkintakannanottoja. Normikannanotot ovat väitteitä siitä, mitkä oikeusnormit kuuluvat voimassa olevaan oikeuteen ja tulkintakannanotoissa väitetään jotakin kyseisten normien sisällöstä.⁶ Käytännöllinen lainoppi (tulkintajuridiikka) tuottaa tulkintasuosituksia; lainopin tutkija kertoo, miten jotakin epäselvää oikeusnormia tulisi hänen mielestään soveltaa.⁷ Vaikka tarkastelen tutkimusaihetta lähtökohtaisesti rikosoikeuden näkökulmasta, yksityisen turvallisuusalan luonteesta johtuu, ettei aihetta voi käsitellä vain yhden oikeudenalan sisäisesti. Tutkimukseni ulottuu rikosoikeuden lisäksi ainakin valtiosääntöoikeuden, hallinto-oikeuden, sopimusoikeuden ja osakeyhtiöoikeuden osa-alueille. Sivuan tutkimuksessani myös taloustieteellisiä näkökulmia. Oikeushistoriallinen tarkastelu on puolestaan välttämätöntä yksityisen turvallisuusalan nykyisen juridisen viitekehyksen ja tekemieni oikeudellisten johtopäätösten ymmärtämiseksi.⁸ Useille

⁵ Hirvonen 2011, s. 22 ja Määttä; Paso 2019, s. 7.

⁶ Hirvonen 2011, s. 22.

⁷ Määttä; Paso 2019, s. 7.

⁸ Siltala 2003 s. 69.

oikeudenaloille ulottuvan tutkimusotteen vuoksi tutkimustani voisi luonnehtia ongelmakeskeiseksi lainopiksi. Tällä tarkoitetaan käytännöllisen lainopin alueelle sijoittuvaa tutkimusasetelmaa, joissa yhteiskunnallisesti määräytynyttä ongelmaa tai instituutiota on tarkasteltava samanaikaisesti useiden oikeudenalojen näkökulmasta. Ongelmakeskeistä tutkimusotetta pidetään hyvin vaativana tapana muotoilla tutkimusasetelma, sillä tutkimusasettelu voi tällöin johdattaa laajaan rajaukseen ja siten tutkimuksen pinnallisuuteen.⁹

Oikeudellisen ratkaisutoiminnan keskeisiä kysymyksiä ovat oikeusnormin löytäminen ja mitä oikeuslähteitä argumentaatioissa käytetään. Oikeuspositivistisessä perinteessä oikeuslähteopilla luodulla yleisellä oppirakennelmalla selvitetään normilähteiden välisiä hierarkkisia tai tärkeysjärjestystä koskevia suhteita sekä otetaan soveltamis- ja tulkintatilanteessa rationaalisesti kantaa eri normilähteiden keskinäisiin suhteisiin. Mikä tahansa ohje tai periaate ei kelpaa argumentaatioperusteeksi. Muun kuin lain hyväksyttävyyys oikeuslähteenä perustuu ensisijaisesti normin käytön perustelujen hyvyteen, jolloin ratkaisevaa on tehtävämääritys. Kukin oikeudellinen toimija määrittelee viime kädessä itse oman oikeuslähteoppinsa ja hänen yleisönsä tuon opin hyväksyttävyyden.¹⁰ Laki, lainvalmistelutyöt ja tuomioistuinratkaisut muodostavat keskeiset auktoriteetti- eli virallislähteet,¹¹ joita käytän yhdessä oikeuskirjallisuuden kanssa tämän tutkimuksen pääasiallisena lähdeaineistona. Tukeudun kannanotoissani myös ylimpien laillisuusvalvojien ratkaisuihin sekä alakohtaisiin tapanormeihin. Alioikeusratkaisuja käytän lähinnä tarkastelemieni oikeudellisten kysymystenasettelujen konkretisointiin

Tutkimuksen toisessa luvussa tarkastelen turvallisuuspalveluita koskevan lainsäädännön kehitystä ja analysoin yksityisen turva-alan asemaa osana suomalaista yhteiskuntaa. Toimialan oikeushistoriallinen tarkastelu on välttämätöntä yksityisen turva-alan nykyisen juridisen viitekehityksen ymmärtämiseksi. Kiinnitän erityisesti huomiota valtiosääntöisessä ajattelussa tapahtuneisiin muutoksiin suhteessa julkishallinnon yksityistämiskehitykseen sekä oikeusvaltiollisia periaatteita turvaavaan hallinnon rikosvastuuseen. Kolmannessa luvussa tarkastelen rikosoikeudellisen vastuun toteuttamistapoja yksityisen turvallisuusalan lainsäädäntökehityksessä sekä laiminlyöntien rangaistavuuden yleisiä edellytyksiä. Neljännessä luvussa syvennyn vartijoiden ja järjestyksenvalvojien rikosoikeudellisen virkavastuun toteutumiseen lainsäädännössä ja oikeuskäytännössä. Viidennessä luvussa keskityn turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijan johdon rikosoikeudelliseen laiminlyöntivastuuseen. Tarkastelen kysymystä virkarikosvastuun petosrikkoksen näkökulmasta. Kuudennessa luvussa käyn läpi tutkimuksen tulokset ja esitän omat ehdotukseni lainsäädännön kehittämiseksi.

⁹ Miettinen 2016, s. 203.

¹⁰ Nuotio 2004, s. 1267–1268 & Virtanen, s. 2004, s. 1053–1054.

¹¹ Nuotio 2004, s. 1272.

2. YKSITYINEN TURVALLISUUSALA OSANA JULKISHALLINTOA

2.1 Yksityisen turvallisuusalan kasvu

Vartioimisliiketoiminnalla tarkoitetaan ansiotarkoituksessa suoritettavaa, toimeksiantosopimukseen perustuvaa vartioimistehtävien hoitamista (LYTP 2 §:n 1 kohta). *Vartioimistehtävällä* puolestaan tarkoitetaan omaisuuden vartioimista, henkilön koskemattomuuden suojaamista sekä vartioimiskohteeseen tai toimeksiantajaan kohdistuneen rikoksen paljastamista (LYTP 2 §:n 2 kohta). Määritelmäkokonaisuus kuvaa vartijoille perinteisesti kuulunutta tehtävää eli yksityisen turvallisuuden suojaamista. Siinä asiakas (toimeksiantaja) maksaa vartioimisliikkeelle (toimeksisaaja) yksityisessä omistuksessa olevan omaisuuden taikka luonnollisen henkilön koskemattomuuden turvaamisesta ulkopuolisia uhkia vastaan. *Järjestyksenvalvontatehtävällä* puolestaan tarkoitetaan järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämistä sekä rikosten ja onnettomuuksien estämistä järjestyksenvalvojan toimialueella (LYTP 2 §:n 11 kohta). Järjestyksenvalvojien asettaminen järjestyksenvalvojan toimialueille ja järjestyksenvalvojien välittäminen on määriteltä 1.1.2017 lähtien *järjestyksenvalvojatoiminnaksi* (LYTP 2 §:n 10 kohta), mutta järjestyksenvalvontatehtävillä ei perinteisesti ole ollut vartioimistehtävien suorittamiseen liittyvää vastaavaa liiketoiminnallista kytköstä. Esimerkiksi LYTP 25 ja 29 §:llä on haluttu korostaa järjestyksenvalvojan tehtävään liittyvää riippumattomuutta toimeksiantajan tai työnantajan määräyksistä ja intresseistä silloin, kun ne ovat ristiriidassa yleisön turvallisuuden taikka viranomaisten määräysten kanssa.¹²

Yksityinen turvallisuusala on kasvanut viimeisten vuosikymmenten aikana sekä Suomessa että muualla maailmassa voimakkaasti. Maailmanlaajuisesti yksityisen turvallisuusalan markkinat kasvoivat 2000-luvun ensimmäisen vuosikymmenen aikana lähes kymmenkertaisesti noin 10 miljardista eurosta ylittäen 100 miljardin euron rajan vuonna 2011. Alan liikevaihto on kasvanut niin Suomessa, EU:ssa kuin maailmanlaajuisestikin keskimääräistä BKT:n kasvuvauhtia nopeammin.¹³ Suomessa Yksityisen turvallisuusalan liikevaihto ylitti poliisin määrärahat vuonna 2000, minkä jälkeen ala on kasvanut noin 5–10 prosentin vuosivauhdilla ja pääsääntöisesti 1–4 prosenttia bruttokansantuotetta nopeammin.¹⁴ Vuonna 2018 yksityisen turvallisuusalan liikevaihto oli Suomessa 2,38 miljardia euroa, joka kattoi 0,54 prosenttia kaikkien yritysten liikevaihdosta. Kokovuosityöllisyydellä mitaten ala työllisti samana vuonna vajaat 18 456 henkilöä, mikä oli 1,13 prosenttia kaikkien yritysten työllisyydestä ja 0,7 prosenttia kansantalouden konnaistyöllisyydestä. Vuoteen 2020 mennessä alan työllisyys kasvoi lähes 3 000 henkilöllä.¹⁵

¹² HE 22/2024 vp, s. 48 ja 52.

¹³ COM(2012) 417 final, s. 2 & *Lith* 2020.

¹⁴ *Hautamäki* 2016, s. 9.

¹⁵ *Lith* 2020.

Vartiointi- ja turvallisuuspalveluiden liikevaihto ja henkilöstö lähes kaksinkertaistuivat vuosina 2007–2019 ja koronaviruspandemiasta johtuneen pienen laskun jälkeen ala on jatkanut jälleen kasvuaan.¹⁶ Vuonna 2023 Suomessa oli noin 940 turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijaa sekä vajaat 17 000 hyväksyntää vartijaksi ja noin 36 000 hyväksyntää järjestyksenvalvojaksi.¹⁷

Yksityisen turvallisuusalan kasvulle ei ole annettavissa yhtä yksittäistä selitystä, vaan ilmiön taustalla on todennäköisesti useita eri syitä. Yhdeksi selittäväksi tekijäksi on ehdotettu yksityisen omistuksen määrän kasvua ja sen vaatiman suojan tarvetta. Puhtaan yksityishyödykkeellisen omaisuuden suojaan kohdistuvan tarpeen lisäksi selitys kytkeytyy niin sanottuun *mass private property* -teoriaan, jonka mukaan yleisessä käytössä olevien alueiden alkaessa olla yhä useammin yksityisen omistuksen piirissä, alueen omistajille muodostuu intressi kontrolloida alueella liikkumista.¹⁸ Teoria on syntynyt angloamerikkalaisessa oikeuskulttuurissa, jossa yksityiseen omistusoikeuteen on perinteisesti katsottu kuuluvan omistajan suuri valta kontrolloida omaisuuttaan omaisuuden luonteesta riippumatta ja esimerkiksi estää pääsy omistamiinsa tiloihin. Mass private property -teoria voidaan tiivistää seuraavasti: kun yksityisen omistuksen määrä kasvaa, tämän omistuksen suojaamiseen kohdistuu aiempaa suurempi tarve ja tämä suojaamistehtävä on tullut nimenomaan yksityiselle sektorille. Hyvänä esimerkkinä tästä kehityksestä ovat kauppakeskukset.¹⁹ Mass private property -teoriaan sisältyy huoli yksilöiden vapausoikeuksien tosiasiallisesta kaventumisesta. Mass private Property -teoria on saanut jonkin verran kritiikkiä osakseen eikä ole sellaisenaan siirrettävissä pohjoismaiseen oikeuskulttuuriin, mutta sama yksityisesti omistettuun, mutta julkisessa käytössä olevaan tilaan liittyvä intressi yksityiseen järjestyksenpitoon sekä siihen liittyvä problematiikka on havaittu Suomessakin. Suomalaisessa oikeustieteessä on alettu puhua niin sanotusta *puolijulkisesta tilasta*, jolla tarkoitetaan yksityisessä omistuksessa olevaa tilaa, joka on kuitenkin luovutettu yleiseen käyttöön.²⁰ Käsitteelle ei ole suoraa lainsäädännöllistä pohjaa, mutta eräänlaisena puolijulkisen tilan määritelmäsäännöksenä voidaan pitää järjestyslain 2 §:n 1b kohtaa,²¹ jonka mukaan yleisenä paikkana pidetään rakennusta, joukkoliikenteen kulkuneuvoa ja muuta vastaavaa paikkaa, kuten virastoa, toimistoa, liikenneasemaa, kauppakeskusta, liikehuoneistoa tai ravintolaa, joka on yleisön käytettävissä joko jonkin tilaisuuden aikana tai muutoin.

¹⁶ Lith 2023.

¹⁷ Ahokas – Färkkilä – Gerkmán – Hautamáki – Hámäláinen – Joronén – Kemppáinen – Kerttula – Korhonen – Mustonen – Ranta – Saikkonen – Savoláinen – Silándér 2023, s. 8.

¹⁸ Shearing; Sténning 1981, s. 228–229.

¹⁹ Paasonen 2021, s. 7.

²⁰ Kerttula 2010, s. 45–47.

²¹ Kerttula 2010, s. 45.

Myös hallinnon yleisen yksityistämiskehityksen voidaan nähdä olevan yhtenä osasyynä yksityisen turvallisuusalan kasvuun. Yksityistäminen ei ole yksiselitteinen käsite ja se voidaan määrittellä monella tavalla. *Keravuori-Rusasen* mukaan yksityistämisessä on ydinfunktioltaan katsottu olevan kysymys julkisen sektorin taloudelliseen ja toiminnalliseen rationalisointiin tähtäävästä uudistamispolitiikasta, jossa julkisen sektorin monopolina ollut toiminta joko avataan vapaalle kilpailulle, luovutetaan yksityisille tai organisoidaan muutoin yksityisoikeudellisten toimijoiden kautta ensisijaisesti markkinaehtoisesti.²² Julkisten tehtävien uudelleenorganisointiin tähtäävissä yksityistämisyjärjestelyissä on kysymys julkisten tehtävien siirtämisestä lähinnä hallinnolliseen tarkoituksenmukaisuuteen ja tehokkuuteen perustuvista syistä viranomaiskooneiston ulkopuolisten hoidettavaksi.²³ Kansalaisten suojeleminen ja yhteiskuntarauhan turvaaminen kuuluu valtion perustehtäviin. Tähän sisältyy yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen, joka jaetaan valtion sisäiseen ja ulkoiseen turvallisuuteen.²⁴ Edellä mainittujen tehtävien on katsottu korostetusti kuuluvan valtion viranomaisille siten, että sisäisen turvallisuuden osalta vastuu on kuulunut ennen kaikkea poliisille sekä osittain rajavartiolaitokselle ja tullille.²⁵ Kyse on tosiasiallisesta hallintotoiminnasta, johon liittyy toimivaltuuksia voima- ja pakkokeinojen käyttämiseen. *Kerttula* katsoo, ettei yksityisen turvallisuusalan hoitamia tehtäviä voida pitää hallinnon yksityistämisenä, sillä yksityinen turvallisuusala ei ole operoinut ensisijaisesti sellaisilla alueilla, jolla turvallisuudesta olisi aiemmin vastannut poliisi.²⁶ Nähdäkseni asia ei kuitenkaan ole aivan näin yksioikoinen. Yksityiselle turvallisuusalalle on tietoisesti säädetty lähtökohtaisesti vain valtion turvallisuusviranomaisille kuuluvia tehtäviä ja toimivaltuuksia, mitä on poikkeuksetta perusteltu PL 22 §:ssä julkisen vallan velvollisuudella turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen, yhteiskunnallisella tarpeella sekä tehtävien viranomaisia avustavalla luonteella.²⁷ Se, että yksityinen turvallisuusala operoi pääsääntöisesti alueilla, jonne poliisi ei tavanomaisesti kohdistaa yleistä valvontaansa, ei tarkoita, etteikö kyse olisi hallintotehtävän yksityistämisestä. Tätä voidaan pitää *funktionaalisenä yksityistämisenä*.²⁸

²² *Keravuori-Rusanen* 2008, s. 54.

²³ *Keravuori-Rusanen* 2008, s. 58.

²⁴ *Keravuori-Rusanen* 2008, s. 225.

²⁵ PTR-viranomaisille on säädetty asianosaisia viranomaisia koskevissa laeissa osittain päällekkäisiä tehtäviä sekä velvollisuus antaa virka-apua muille turvallisuusviranomaisille. Esimerkiksi rajavartiolaitos (578/2005, RVL) 3.2–3 §:n mukaan Rajavartiolaitos suorittaa sille erikseen säädettyjä valvontatehtäviä sekä toimenpiteitä rikosten ennalta estämiseksi, paljastamiseksi, selvittämiseksi ja syyteharkintaan saattamiseksi yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa. Rajavartiolaitos suorittaa poliisi- ja tullitehtäviä, etsintä-, pelastus- ja ensihoitotehtäviä sekä osallistuu sotilaalliseen maanpuolustukseen. Lisäksi PTR-viranomaisten yhteistoiminnasta säädetään laissa poliisiin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen yhteistoiminnasta (687/2009) & *Keravuori-Rusanen* 2008, s. 225–230.

²⁶ *Kerttula* 2010, s. 50–51.

²⁷ Esim. PeVL 37/1992 vp, PeVL 1, 7 & 15/1994 vp, PeVL 44/1998 vp ja PeVL 14/1999 vp.

²⁸ *Husa – Pohjolainen* 2014, s. 70–71: Yksityistäminen voidaan jakaa *materiaaliseen yksityistämiseen* (hallintotehtävä siirretään lainsäädäntötoimella yksityisen hoidettavaksi), *organisatoriseen yksityistämiseen* (yksityisoikeudellisen yhteisön perustaminen hoitamaan aiemmin julkishallinnolle kuulunutta tehtävää) ja *funktionaaliseen yksityistämiseen* (julkishallinnon palveluiden ostaminen suoraan yksityiseltä).

2.2 Yksityisen turvallisuusalan tehtäväkenttä

2.2.1 Yksityisen turvallisuusalan lainsäädännön kehitys

Ensimmäinen vartioimisliiketoimintaa koskeva säädös on vuonna 1944 voimaan tullut asetus vartioimisliikkeistä (145/1944), joka sisälsi kiellon poliisitoiminnan yksityistämisestä. Vuonna 1983 asetuksen kumosi vartioimisliikelaki (237/1983, VLL), jonka 3 §:ssä kiellettiin vartioimisliiketoiminnalla vaikeuttamasta viranomaiselle kuuluvaa tehtävää yleisen järjestyksen ja turvallisuuden voimassapitämiseksi. Vuonna 1991 lain 1 §:ää muutettiin siten, että kun *vartiointikohteella* oli aiemmin tarkoitettu toimeksiantosopimuksessa yksilöityä kiinteistöä tai laitosta taikka sellaista yleistä paikkaa tai aluetta, jossa oleskelua julkinen viranomainen on rajoittanut, jatkossa vartioimisalue saattoi olla myös yleinen paikka tai alue, jolla oleskelua ei ollut rajoitettu. Samalla lain 3 §:ää muutettiin siten, että vartioimisliikettä kiellettiin ottamasta vastaan toimeksiantoa, joka sisälsi sitoumuksen ylläpitää yleistä järjestystä ja turvallisuutta. Kiellon rikkominen kriminalisoitiin *vartioimisliikerikoksena*, josta rangaistus oli sakkoa tai kuusi kuukautta vankeutta. Muutoksiin päädyttiin, koska lain 1 §:n tarkoituksena oli osoittaa, missä vartija sai käyttää oikeuksiaan. Tosiasiassa säännös ilmaisi sen, millainen alue saattoi olla vartiointin kohteena, ja käytännössä säännöksen tulkittiin tarkoittavan sitä, ettei vartioimisliike voi ottaa lainkaan vartioitavakseen esimerkiksi puiston, torin, yleisen uimarannan tai leirintäalueen kaltaista yleistä paikkaa. Muutoksella haluttiin mahdollistaa yleisellä alueella sijaitsevan omaisuuden vartiointi varmistaen samalla, ettei kansalaisten oikeuksiin liikkua yleisillä paikoilla puututtaisi eikä kyse olisi esitöiden sanamuodon mukaan yleisen järjestyksen voimassa pitämisestä.²⁹

Vuonna 1999 voimaan tuli laki järjestyksenvalvojista, jolla yhtenäistettiin aiemmin erillisissä säädöksissä hajallaan ollut sääntely erilaisissa tilaisuuksissa toimivista järjestysmiehistä. Samalla vanhahtava *järjestysmies*-nimike muutettiin muotoon järjestyksenvalvoja. Vaikka järjestysmiehiä oli jo pitkään voitu asettaa tilannekohtaisesti yksittäisiin tilaisuuksiin ja tapahtumiin valvomaan järjestystä poliisin ohella – ja jopa osittain poliisin kanssa yhtenäisin valtuuksin – järjestysmiehille ei kuitenkaan ollut annettu jokaiselle kuuluvia oikeuksia laajempaa oikeutta voimakeinojen käyttöön.³⁰ Järjestyksenvalvojien julkisen vallan käyttö siihen liittyvine voimankäyttöoikeuksineen nousi ensimmäisen kerran perustuslailliseen tarkasteluun juuri järjestyksenvalvojalain säätämisen yhteydessä, kun järjestyksenvalvojille katsottiin mahdolliseksi antaa tarkasti rajattu oikeus julkisen vallan käyttöön voimakeinoin. Toimivaltuuksien yksityiskohtaisen säätämisen lisäksi järjestyksenvalvojatehtävän ajallisen ja alueellisen rajallisuuden

²⁹ HE 90/1990 vp, s. 1–2.

³⁰ Paasonen 2021, s. 24.

katsottiin täyttävän tämän tarkkarajaisuuden vaatimuksen.³¹ Perustuslakivaliokunta viittasi näihin perusteluihin heti seuraavana vuonna lausunnossaan lakiesityksestä, joka johti turvatarkastuksista tuomioistuimissa annetun lain (1121/1999) säätämiseen.³² Vuonna 2000 voimaan tulleella lailla mahdollistettiin virallisesti vartijoiden käyttö tuomioistuinten turvatarkastajina voimankäyttöoikeuksineen.

Vuonna 2002 VLL:n kumosi laki yksityisistä turvallisuuspalveluista (282/2002, VLYTP), joka käsitti vartioimisliiketoiminnan lisäksi turvasuojaustoiminnan sekä määritelmällisesti pitkälti vartioimisliiketoiminnan kanssa päällekkäisen rikosten paljastamiseen tähtäävän yksityisetsivätoiminnan. Myös uuteen lakiin sisällytettiin yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisestä koskevan toimeksiannon kieltö. Lakiuudistuksen yhteydessä kuitenkin todettiin, että edellä mainitusta kiellostä huolimatta vartioimisliikkeet ja niiden palveluksessa olevat vartijat suorittivat esimerkiksi kauppakeskuksissa ja metrossa tehtäviä, joissa oli tosiasiallisesti kysymys omaisuuden vartioinnin tai henkilön koskemattomuuden suojaamisen sijasta yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisestä. Tällaiseen tilanteeseen oli päädytty, koska poliisi ei pystynyt voimavaroillaan hoitamaan vartijoiden suorittamia tehtäviä.³³ Koska lainsäädäntö ei aina mahdollistanut muuttuneessa ympäristössä tehokasta järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämistä,³⁴ päädyttiin laittomaksi käynyt asiointi korjaamaan lisäämällä seuraavana vuonna voimaan tulleeseen järjestyslakiin (612/2003, JL) säännökset kauppakeskuksiin, liikenneasemille ja joukkoliikenteen kulkuneuvoihin asetettavista järjestyksenvalvojista (JL 22–23 §). Toimeksiantosopimus näiden yleisille paikoille asetettavien järjestyksenvalvojien (JLJV) asettamisesta tuli tehdä vartioimisliikeluvan haltijalle, mutta JLJV:ien toimivaltuudet määräytyivät järjestyksenvalvojalain mukaan JL 23 §:ssä säädetyin rajauksin. Lakimuutos johti kiusalliseen ristiriitaan VLYTP 9 §:n kanssa, joka edelleen kielsi vartioimisliikettä ottamasta vastaan toimeksiantoa, joka sisälsi sitoumuksen yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisestä.

Vuonna 2017 voimaan tullut uusi LYTP kumosi sekä VLYTP:n että LJV:n, joiden sisältämä sääntely sisällytettiin uuteen LYTP:iin suhteellisen pienin muutoksin. Nykyään yleisille paikoille asetettavista järjestyksenvalvojista säädetään LYTP 28 §:ssä, joka koskee järjestyksenvalvojien asettamista poliisin tai rajavartiolaitoksen avuksi (PRJV). Kyseisten järjestyksenvalvojien käyttöalaa on vuosien saatossa laajennettu useita kertoja siten, että nykyään säännöksessä tarkoitettuja järjestyksenvalvoja voidaan asettaa myös terveyden- tai sosiaalihuollon toimipisteisiin koulukoteja tai lastensuojelulaitoksia lukuun ottamatta, Kansaneläkelaitoksen

³¹ PeVL 44/1998 vp, s. 3.

³² PeVL 2/1999 vp, s. 3.

³³ HE 69/2001 vp, s. 25–26 ja 38.

³⁴ HE 20/2002 vp, s. 5 & 11.

toimipisteisiin, työ- ja elinkeinotoimistoihin, satamiin ja lentopaikkoihin sekä kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetussa laissa (746/2011) tarkoitettuun vastaanotto- ja järjestelykeskukseen. Lisäksi järjestyksenvalvoja on voitu käyttää syyskuussa 2006 voimaan tulleen lakimuutoksen (448/2006) myötä joukkoliikenteen tarkastusmaksuista annetun lain (469/1979, TarkastusMaksuL) mukaisissa matkalippujen tarkastustehtävissä. Vastaava kehityskulku on myös johtanut turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijan mahdollisuuteen ottaa vastaan toimeksianto poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta annetussa laissa (841/2006, PutkaL) tarkoitettujen vartioimistehtävien suorittamisesta. Lakimuutoksen myötä poliisilaitos on voinut sopia turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijan kanssa PutkaL:ssä tarkoitettujen vartijan tehtävien hoitamisessa avustamisesta tilapäisesti, jos tehtävän hoitaminen muulla tavalla ei ole säilytystilan sijainnin tai säilytettävien suuren määrän vuoksi tarkoituksenmukaista (LYTP 83 § & PutkaL 1:5–7). Käytännössä tällä lakiuudistuksella vain laillistettiin toimintamalli, jota oli aiemmin toteutettu käytännön pakosta, mutta ilman lain siihen suomaan tosiasiallista mahdollisuutta.³⁵

Lakiuudistuksen ehkä merkittävin muutos yksityisen turvallisuusalan laillisuusvalvonnan kannalta koski elinkeinotoimintana harjoitetun järjestyksenvalvojatoiminnan saattamista vartioimisliiketoiminnan tapaan luvanvaraiseksi elinkeinotoiminnaksi. Vaikka järjestyksenvalvojatoimintaa oli harjoitettu varsin laajasti elinkeinotoiminnan muodossa, lainsäädäntö ei ollut tällaista tunnistanut tai vaatinut. Niinpä järjestyksenvalvojatoiminnan kriminalisoinnit ja erityinen laillisuusvalvonta kohdistuivat yksittäisiin järjestyksenvalvojiin samalla kun lupavapaasti harjoitettu elinkeinotoiminta jäi ainoastaan yleisen rikossääntelyn ja laillisuusvalvonnan piiriin. Lakimuutoksella elinkeinotoimintana harjoitettu järjestyksenvalvonta saatettiin vartioimisliiketoimintaa vastaavasti viranomaisvalvonnan ja sisäisen laillisuusvalvonnan piiriin.

2.2.2 Yksityisestä turvallisuudesta kohti julkisen intressin turvallisuustehtäviä

Käsitepari *yleinen järjestys ja turvallisuus* ei ole määreenä täysin yksiselitteinen, vaan sen merkitys vaihtelee ajan ja paikan mukaan.³⁶ Esimerkiksi poliisilain (872/2011, PolL) 1 luvun 1 §:n 1 momentissa käsite ”yleinen” viittaa ainoastaan järjestykseen, turvallisuuden kattaessa sen sijaan sekä yleisen että yksityisen turvallisuuden.³⁷ Poliisilaissa käsitteen on vakiintuneesti katsottu sisältyvän oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaamiseen, joihin on katsottu kuuluvan kaikki sellainen poliisitoiminta, jonka tarkoituksena on luoda ja ylläpitää turvallista ja viihty-

³⁵ AOA 30.9.2009 Dnro 1640/4/08

³⁶ HE 57/1994 vp, s. 32, HE 20/2002 vp, s. 33 ja 61 & HE 224/2010 vp, s. 70.

³⁷ HE 224/2010 vp, s. 71.

sää elin- ja toimintaympäristöä yhteiskunnan jäsenille, torjua ja estää ennakolta oikeudenloukkauksia ja häiriöitä sekä poistaa tapahtuneet häiriöt ja selvittää tapahtuneet oikeudenloukkaukset.³⁸ Koska tietyn perusturvallisuuden toteutuminen, johon kuuluu ainakin katurauhatyyppinen yleinen järjestys ja turvallisuus, ei saa jäädä riippuvaiseksi esimerkiksi henkilön taloudellisesta asemasta, VLYTP 9 §:ssä sana ”yleinen” viittaa sekä järjestykseen että turvallisuuteen. Yksityisen ja yleisen järjestyksen ja turvallisuuden rajanvedossa olisi tällöin huomioitava muun muassa se, onko kyseessä yleinen vai yksityinen paikka, sekä se, kohdistuuko vaara ennalta määräämättömään kohdejoukkoon vai määrättyyn kohteeseen.³⁹

Järjestylain säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä todetaan, ettei JL 22–23 §:ssä olisi kyse poliisin tehtävien yksityistämisestä, vaan jo muutenkin yksityisten tahojen suorittamien turvallisuuspalveluiden uudelleenjärjestelystä yhteiskunnan kehittymisen myötä.⁴⁰ Lausuma vaikuttaa vähintäänkin erikoiselta erityisesti, kun esityksessä todetaan toistuvasti vartijoiden hoitavan järjestyksenpitotehtäviä yleisillä paikoilla juuri siksi, koska poliisin resursseilla kyseisiä tehtäviä ei ole mahdollista hoitaa. Lakiesityksen mukaan esimerkiksi Helsingin metron vartiointi edellytti noin 75 henkilötyövuoden työpanosta, mihin poliisin resurssit eivät riittäneet. Vaihtoehtoiseksi ratkaisuksi mainittujen alueiden järjestyksenpidon hoitamiseksi esitettiin poliisin resurssien lisäämistä, mutta käytännössä ainoaksi todelliseksi vaihtoehdoksi todettiin järjestely, jossa kyseisiä tehtäviä hoitaisivat aiemman tavan mukaisesti vartioimisliikkeet.⁴¹ Vastaavasti myös turvatarkastuslain esitöissä poliisin vastuulla olleiden turvatarkastustehtävien siirtämistä yksityisille vartioille tehtävän edellyttämine toimivaltuuksineen perusteltiin juuri poliisin resurssien vähyydellä.⁴² Järjestylakiehdotuksesta antamassaan lausunnossa perustuslakivaliokunta toteaa järjestelyssä olevan asiallisesti ottaen kyse samaan päämäärään tähtäävästä toiminnasta kuin poliisin tehtäväksi säädettyssä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisessä.⁴³ Vaikka JL 22–23 §:n alkuperäisenä tarkoituksena oli vain mahdollistaa näennäisen pienellä ja teknisluontoisella muutoksella tehokas järjestyksenpito niin sanotussa puolijulkisessa tilassa saattamalla jo yleisesti käytössä ollut käytäntö lainmukaiselle tolalle, tuli lainsäätäjä kuitenkin tehneeksi muutoksen, joka tosiasiallisesti tarkoitti ensimmäistä kertaa poliisi-tehtävien yksityistämistä.⁴⁴

³⁸ HE 57/1994 vp, s. 17 ja 32 & HE 224/2010 vp, s. 16 ja 70–71.

³⁹ HE 69/2001 vp, s. 55–56.

⁴⁰ HE 20/2002 vp, s. 28.

⁴¹ HE 69/2001 vp, s. 38 & HE 20/2002 vp, s. 10 ja 28.

⁴² HE 3/1999 vp, s. 6 & PeVL 2/1999 vp, s. 3.

⁴³ PevL 20/2002 vp, s. 4.

⁴⁴ *Keravuori-Rusanen* 2008, s. 427.

LYTP 28 §:ssä on kyse siitä, että poliisi antaa luvan asettaa järjestyksenvalvojia yleisellä paikalla sijaitsevalle alueelle avustamaan itseään oman lakisääteisen tehtävänsä suorittamisessa. Lupa voidaan myöntää vain, jos järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen sitä perustellusta syystä edellyttää eikä järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen ole muulla tavalla tarkoituksenmukaista. Luvan myöntää alueen, paikan tai kulkuneuvon haltijan hakemuksesta paikallinen poliisilaitos, jolla on poliisiorganisaatiossa paras kyky arvioida järjestyksenvalvojien asettamisen tarpeellisuutta.⁴⁵ Luvan perusteella alueen haltija antaa turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijalle toimeksiannon järjestyksenvalvojien asettamisesta. Turvallisuuspalvelu ei siis kohdistu suoranaisesti palvelun maksajalle.

Yksityisen turvallisuusalan lainsäädännön kehityksessä on havaittavissa kolme toisiinsa kietoutuvaa ulottuvuutta. Ensimmäinen ulottuvuus liittyy yksityisen turvallisuusalan tehtäväkentän laajentamiseen puhtaasti yksityisestä turvallisuudesta kohti yleistä järjestystä ja turvallisuutta palvelevia turvallisuustehtäviä. Toinen ulottuvuus koskee sinänsä tarpeellisen, mutta ainakin osin laittomaksi todetun käytännön säätämistä lakiin perustuvaksi toiminnaksi. Kolmannessa ulottuvuudessa on kyse aiemmin sääntelemättömän toiminnan saattamista erityisen laillisuusvalvonnan piiriin. Yksityisen turvallisuusalan tehtäväkentän laajentuminen kohti yleisen intressin turvallisuustehtäviä ei koske vain turvatarkastus- ja PRJV-toimeksiantojen kaltaisia tehtäviä. Yksityisten ja julkisten turvallisuustehtävien erottelussa voidaan hyödyntää taloustieteen käsitteitä *yksityishyödykkeestä* ja *julkishyödykkeestä*, jotka eroavat toisistaan etenkin poissulkevuuden perusteella. Yksityishyödykkeen kuluttaminen estää muilta kuluttamasta hyödykettä samanaikaisesti, ja hyöty jää pääosin maksajalle. Puhdasta julkishyödykettä taas voi kuluttaa useampi henkilö yhtä aikaa, eikä hyödykkeen tai palvelun tuottaja voi vaatia kuluttajalta maksua hyödykkeestä.⁴⁶ Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämistä on perinteisesti pidetty julkishyödykkeenä, johon jokaisella on oikeus ja jonka tuottamisesta vastaa pääasiassa poliisi.⁴⁷ Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämistä koskevan toimeksiannon vastaanottamisen kieltö alleviivaa nimenomaan vartiointipalvelujen yksityishyödykkeellistä luonnetta. Yksityinen turva-ala vastaa kuitenkin yhä enemmissä määrin myös sellaisista tehtävistä, joiden varsinaisen edunsaajapiiri ei rajoitu vain toimeksiantajaan. Kyse on yhteiskunnan toimivuuden kannalta kriittisestä infrastruktuurista, johon kohdistunut hyökkäys vaarantaisi huomattavasti omistajatahoaan laajemman henkilöpiirin turvallisuuden ja voisi pahimmillaan lamauttaa jopa

⁴⁵ HaVM 28/2002 vp, s. 12: Hallintovaliokunta korosti lakiesityksestä antamassaan mietinnössä olevan tarkoituksenmukaisinta, että luvan järjestyksenvalvojien asettamiseen myöntää nimenomaan paikallispoliisi, jonka tehtäviin yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen kuuluu.

⁴⁶ *Kanniainen* 2002, s. 14–17.

⁴⁷ *Kanniainen* 2002, s. 16 & *Kerttula* 2008, s. 48.

yhteiskunnan toimivuuden.⁴⁸ Kehitys haastaa yksityisen turvallisuuden käsitettä myös perinteisten vartioimistoimeksiantojen osalta. Voidaanko tällaisten vartioimistehtävien kohdalla tosiasiallisesti puhua enää vain yksityisen turvallisuuden ylläpitämisestä?

2.3 Julkisen hallintotehtävän asianmukainen hoitaminen

2.3.1 Julkisen hallintotehtävän antaminen yksityiselle

Perustuslain säännökset hallinnon lainalaisuusperiaatteesta sekä valtion ja virkamiehen vastuusta ilmentävät suomalaisessa hallintokulttuurissa tärkeässä asemassa olevaa virkamieshallinnon periaatetta.⁴⁹ Virkamieshallintoperiaatteen perusajatuksena on, että julkista valtaa voivat käyttää vain erityisessä menettelyssä virkoihinsa nimetyt virkamiehet, jotka hoitavat hallintotehtävänsä viranomaiseksi järjestetyn julkisoikeudellisen orgaanin nimissä.⁵⁰ Periaatteen sisällön määrittely oli ollut pitkälti perustuslakivaliokunnan tulkintakannanottojen varassa eikä siitä ollut ennen vuoden 2000 perustuslakiuudistusta Suomen valtiosäännössä nimenomaista säännöstä.⁵¹ Perustuslakivaliokunta oli johtanut periaatteen hallitusmuodon 1, 2 ja 84 §:stä tukeutumalla hallinnon lainalaisuuden vaatimukseen ja virkavastuuseen liittyviin näkökohtiin. Kun virkamieshallintoperiaatteen oli perinteisesti katsottu tarkoittavan sitä, että julkista valtaa voivat käyttää vain viranomaiset ja viranomaisten nimissä laillisesti virkoihinsa nimitetyt virkamiehet,⁵² 1980-luvun puolivälissä perustuslakivaliokunta otti tulkinnalliseksi lähtökohdaksi niin sanotun valtiosääntöoikeudellisen virkamieshallintoperiaatteen. Sen tarkoituksena oli turvata julkisen vallan käyttöön liittyvä lainmukaisuus, puolueettomuus ja menettelyllinen johdonmukaisuus tietyin viranomaisasemaa ja virkasuhdetta koskevin muodollisin vaatimuksin.⁵³ Virkamieshallintoperiaatetta ei enää pidetty ehdottomana esteenä julkisen vallan käyttämistä sisältävien tehtävien antamiselle muille kuin virkamiehille. Edellytyksenä oli riittävän yksityiskohtainen sääntely tehtävien hoitamisesta ja siinä noudatettavasta menettelystä, oikeusturvanäkökohtien huomioiminen sekä julkisen vallan käyttöön liittyviä tehtäviä hoitavien henkilöiden kuuluminen rikosoikeudellisen virkavastuun piiriin.⁵⁴

⁴⁸ Tällaisia ovat esim. ydinvoimalat, valtakunnallinen sähköverkko, sairaalat sekä valtiollisen turvallisuuden kanalta merkittävä omaisuus.

⁴⁹ PeVL 19/1985 vp, s. 3/II ja PeVL 23/2020 vp, s. 10 & *Keravuori-Rusanen* 2008, s. 87 ja *Mäntylä – Karjalainen – Korhonen – Siikavirta – Wenander – Annola* 2022, s. 62.

⁵⁰ *Mäenpää* 2023, s. 102.

⁵¹ *Keravuori-Rusanen* 2008, s. 88.

⁵² HE 1/1998 vp, s. 178 & PeVL 4/1989 vp, PeVL 37/1992 vp, PeVL 1, 7 ja 15/1994 vp.

⁵³ *Hautamäki* 2016, s. 141 & HE 1/1998 vp, s. 178 & PeVL 4/1989 vp, PeVL 37/1992 vp ja PeVL 1, 7 ja 15/1994 vp.

⁵⁴ PeVM 10/1998 vp, s. 35 & *Keravuori-Rusanen* 2008 s. 12, 14, 90 ja *Hautamäki* 2016, s. 141.

Perustuslakiuudistuksen yhteydessä perustuslakivaliokunnan tulkintakannanotot vahvistettiin säännöksenä täysin uudessa PL 124 §:ssä. Yhteiskunnallisesta muutoksesta johtuneen hallinnon yksityistämiskehityksen vuoksi katsottiin hyvään hallintoon, yksilön oikeusturvaan sekä perustuslain kattavuuteen liittyvistä periaatteellisista syistä perustelluksi sisällyttää perustuslakiin virkamieshallinnon sisältöä yksityiskohtaisesti määrittävä nimenomainen säännös, jolla sekä rajoitetaan muulle kuin viranomaiselle annettavien hallintotehtävien alaa että määritellään ne kriteerit, joiden perusteella tällainen tehtävä voidaan yksityisen hoidettavaksi antaa.⁵⁵ Säännös oli siinäkin mielessä uusi, että sillä ensimmäistä kertaa ylipäätään mahdollistettiin perustuslain tasolla julkisten hallintotehtävien yksityistäminen. Perustuslain 124 §:

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

Perustuslain 124 §:llä on neljänlaisia ulottuvuuksia: Säännös 1) luo normatiivisen pohjan julkisten hallintotehtävien hoitamisen antamiseksi muille kuin viranomaisille; 2) määrittää vaatimuksen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla; 3) asettaa tarpeellisuusedellytyksen sekä laadulliset edellytykset sille, että julkinen hallintotehtävä voidaan antaa viranomaiskoneiston ulkopuolisen hoidettavaksi; ja 4) määrittää viranomaiskoneiston ulkopuolelle annettavien julkisten hallintotehtävien laajuuden rajaamalla merkittävän julkisen vallan käytön vain viranomaisten monopoliksi. Keravuori-Rusanen katsoo virkamieshallintoperiaatteen mahdollisesti muuttuneen perustuslain 124 §:n myötä julkista hallintotehtävää hoitavan organisatorista identifiointia edellyttäväksi *viranomaihallintoperiaatteen*, jolloin olennaista ei niinkään ole palvelussuhteen oikeudellinen luonne, vaan orgaanin järjestämistapa ja sen suhde valtion tai kunnan hallintoon tai yksityisiin.⁵⁶

Perusoikeuksien ja hyvän hallinnon vaatimusten vaarantamisen kieltö luo takeita sille, että annettaessa julkisia hallintotehtäviä muille kuin viranomaisille perusoikeudet, oikeusturvan takeet ja hyvän hallinnon vaatimukset otetaan asianmukaisesti huomioon perusoikeussuojan tosiasiallisen toteutumismahdollisuuden varmistamiseksi. Perusoikeussuojan kannalta vähämerkityksisten hallintotehtävien antamisen yhteydessä erityisiä säännösperusteisia turvaamistoimia ei välttämättä tarvita, mutta säännösperusteisen turvaamisen vaatimus tulee välttämättömäksi silloin, kun julkisen hallintotehtävän antamisen muulle kuin viranomaiselle voidaan katsoa vaarantavan perusoikeussuojaa. Mitä voimakkaampia yksityisen oikeudelliseen asemaan kohdistu-

⁵⁵ HE 1/1998 vp, s. 30, 61 ja 179.

⁵⁶ Keravuori-Rusanen 2008, s. 91.

via valtuuksia hallintotehtävän hoitamiseen liittyä, sitä suurempi painoarvo on annettava perusoikeuksien turvaamiselle sekä oikeusturvajärjestelyjen toimivuudelle ja tehokkuudelle.⁵⁷ Tiivistetysti PL 124 §:n tarkoituksena on varmistaa julkisen hallintotehtävän hoitamisen korkea taso silloinkin, kun tehtävä siirretään viranomaiskoneiston ulkopuolelle. Hallintotehtävän laatu ei siis saa heiketä siitä tasosta, jolla viranomaisinen olisi sen hoitanut.⁵⁸

2.3.2 Perusoikeuksien turvaaminen ja vaarantamisen kieltö

Perustuslain 124 §:n perusoikeuksien vaarantamisen kieltö kytkeytyy PL 22 §:ssä julkiselle vallalle asetettuun yleisvelvoitteeseen perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen turvaamisesta. Tämä julkiselle vallalle asetettu velvoite käsittää sekä positiivisen että negatiivisen toimintavelvoitteen suhteessa kansalaisiin. Positiivinen toimintavelvoite tarkoittaa julkisen vallan velvollisuutta pyrkiä aktiivisin toimin edistämään perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Negatiivinen velvoite tarkoittaa puolestaan julkisen vallan velvollisuutta pidättäytyä perus- ja ihmisoikeuksia loukkaavista toimista. Perusoikeuksien tosiasiallinen toteutuminen edellyttää usein julkisen vallan aktiivisia toimenpiteitä, esimerkiksi yksilön perusoikeuksien suojaamiseksi ulkopuolisilta loukkauksilta tai tosiasiallisten edellytysten luomiseksi perusoikeuksien käyttämiselle.⁵⁹ Turvaamisvelvoite ei siis rajoitu ainoastaan yksilön ja julkisen vallan väliseen vertikaalisuhteeseen, vaan vaikuttaa myös horisontaalisesti yksilöiden välisissä suhteissa. Tämä vertikaalinen turvaamisvelvoite koskee ennen kaikkea lainsäätäjää, jonka on lainsäädännöllisin keinoin pyrittävä suojaamaan oikeuksien toteutumista yksityisten keskinäisissä suhteissa esimerkiksi objektiivista turvallisuutta ja rikoksen uhrin asemaa parantavalla lainsäädännöllä.

Lainsäätäjät on toistuvasti laajentaessaan yksityisen turvallisuusalan tehtäväkenttää julkisen intressin turvallisuustehtäviin, vedonnut julkisen vallan positiiviseen velvoitteeseen yhteiskunnan jäsenten suojaamiseksi rikoksilta ja muilta heihin kohdistuvilta oikeudenvastaisilta teoilta.⁶⁰ Perustuslain 22 §:ssä tarkoitettu julkisen vallan käsite ei rajoitu vain lainsäätäjään, vaan se on tarkoitettu ymmärrettäväksi mahdollisimman laajasti tarkoittaen sekä valtiota että muita hallinnon tasoja kaikessa toiminnassa, niin lainsäädännössä, hallinnossa kuin lainkäytössä.⁶¹ Velvoite koskee siis myös niin sanottua välillistä julkishallintoa, johon yksityinen turvallisuusala sijoittuu. Perusoikeussuojan kohteena on perusoikeusnormisto kokonaisuutena eli se kattaa omaisuuden suojan, oikeuden elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen,

⁵⁷ Keravuori-Rusanen 2008, s. 334.

⁵⁸ Keravuori-Rusanen 2008, s. 332–335.

⁵⁹ HE 309/1993 vp, s. 75.

⁶⁰ Esim. PeVL 44/1998 vp, s. 2–3, HE 3/1999 vp, s. 3–4 ja 6–7, PeVL 2/1999 vp, s. 3, PeVL 28/2001 vp, s. 5.

⁶¹ HE 309/1993 vp, s. 47 & 75 & Husa – Jyränki 2021, kpl 3.2.2.

oikeuden henkilökohtaiseen turvallisuuteen, sananvapauden sekä muut perustuslaissa turvatut perusoikeudet.⁶²

2.3.3 Hyvän hallinnon takeet ja hallinnon rikosvastuu

Oikeus hyvään hallintoon ja hyvän hallinnon takeet turvataan perusoikeutena PL 21 §:ssä. Pykälässä lueteltujen menettelyllisten oikeuksien lisäksi perusoikeutena suojattuihin hyvän hallinnon takeisiin sisältyvät myös muun muassa julkisuusperiaate, perusoikeuksien turvaamisvelvoite sekä virkavastuu. Eduskuntalaintasoisesti säädetyillä oikeusturvakeinoilla, joiden ensisijaisena tarkoituksena on yksilön oikeuksien suojaaminen ja toteuttaminen, pyritään turvaamaan laadultaan ja sisällöltään hyvää hallintoa. Hyvän hallinnon vaatimukset velvoittavat tosiasiallisen julkisen vallan käyttäjää riippumatta siitä, onko kyseessä viranomainen vai yksityinen.⁶³ Hyvän hallinnon takeita toteutetaan ennakollisilla (*preventiivisillä*) ja jälkikäteisillä (*repressiivisillä*) valvontakeinoilla, joista erityisesti ennakollisen valvonnan edellytyksenä pidetään merkittävää julkista intressiä. Mitä suurempi julkinen intressi hallintotehtävän hoitamiseen kohdistuu, sitä tehokkaampaa valvonnan tulisi olla. Yksilön fyysisen vapauden rajoituksiin johtavia pakkovaltuuksia käyttäville tavanomaisesti säädettyä raportointivelvollisuutta toimivaltuuksien käytöstä voidaan pitää tällaisena preventiivisenä valvontakeinona.⁶⁴

Hyvän hallinnon takeiden kannalta merkittävänä repressiivisenä oikeusturvakeinona pidetään hallinnollisen ja rikosoikeudellisen virkavastuun toteuttamista.⁶⁵ Perustuslain 118 §:n mukaan virkamies vastaa virkatoimiensa lainmukaisuudesta. Jokaisella, joka on kärsinyt oikeudenloukkauksen tai vahinkoa virkamiehen tai muun julkista tehtävää hoitavan henkilön lainvastaisen toimenpiteen tai laiminlyönnin vuoksi, on oikeus vaatia tämän tuomitsemista rangaistukseen sekä vahingonkorvausta julkisyhteisöltä taikka virkamieheltä tai muulta julkista tehtävää hoitavalta sen mukaan kuin lailla säädetään. Perustuslakiuudistusta koskeneessa mietinnössään perustuslakivaliokunta korosti PL 124 §:n osalta sitä, että uskottaessa hallintotehtävä suoraan laissa tai lain nojalla muulle kuin viranomaiselle tulee säännösperusteisesti taata oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten noudattaminen tässä toiminnassa. Siltä osin kuin tällainen hallintotehtävä saattaa pykälän rajoissa merkitä julkisen vallan käyttämistä on erityisesti varmistuttava siitä, että valtaa käyttävät ovat virkamiehiä rikoslain mielessä.⁶⁶ Perustuslain 124 §:ää koskevassa perustuslakivaliokunnan käytännössä julkisia hallintotehtäviä hoitavien yksityisten

⁶² Keravuori-Rusanen 2008, s. 337.

⁶³ HE 79/2002 vp, s. 49 & Mäenpää 2021, s. 60–61.

⁶⁴ Keravuori-Rusanen 2008, s. 399–404.

⁶⁵ Mäenpää 2023, s. 90–92 & Hautamäki 2016, s. 127 ja 201–206 ja 221–222.

⁶⁶ PeVM 10/1998 vp, s. 35.

toimijoiden oikeudellisen vastuun painotus on ollut korostetusti rikosoikeudellisessa virkavastuussa ja sen taustalla olevissa julkisen vallankäytön yhteyksissä.⁶⁷

2.4 Turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijan yritys- ja yhteiskuntavastuu

Yksityisten yhtiöiden hyvästä hallinnosta käytetään usein käsitettä *corporate governance*, jolle ei ole vakiintunutta suomennosta ja jota ei voida sellaisenaan liittää oikeustieteen käsitteisiin.⁶⁸ Valtion turvallisuustoimintoja yksityistettäessä hyvän hallinnon vaatimukset lyövät kättä liiketoiminnan eettisyyden kannalta merkityksellisten yritysten yhteiskuntavastuuseen liittyvien vaatimusten kanssa.⁶⁹ Vastuullisuus on sellaista tekemistä, joka pyrkii aktiivisesti vähentämään oman toiminnan haittavaikutuksia ja vastaavasti kasvattamaan siitä aiheutuvia hyötyjä.⁷⁰ Tiivistäen yhteiskuntavastuu tarkoittaa yritysten vastuuta niiden vaikutuksista ympäröivään yhteiskuntaan. Vastuullinen yritys toimii kestävästi, kunnioittaa ympäristöä ja vähintäänkin noudattaa lakeja ja sopimuksia.⁷¹ Kaikki yritykset ovat yhteiskunnallisia toimijoita, mutta julkisia hallintotehtäviä suorittavien yritysten kytkös ympäröivään yhteiskuntaan on erityisen ilmeinen. Kun yrityksille on annettu yhteiskunnallinen vastuu, ne myös hyväksyvät ja kantavat tämän vastuun noudattamalla yritystoimintaa säänteleviä lakeja, asetuksia ja määräyksiä. Noudattamalla normeja yritykset sitoutuvat oikeudellisesti niille annetun yhteiskunnallisen vastuun toteuttamiseen. Tätä nimitetään yritysten oikeudelliseksi vastuuksi. Yritysten eettinen vastuu on kaikkea sitä myönteiseksi ja yleisen hyvän edistämiseksi ymmärrettyä ja tarkoitettua toimintaa, johon yritystä ei pakota mikään säännös tai muu velvoite.⁷² Yritysvastuu jaetaan karkeasti kolmeen osa-alueeseen; taloudelliseen, sosiaaliseen ja ekologiseen yhteiskuntavastuuseen. Ympäristövastuuseen liittyvät kysymykset koskevat muun muassa energiatehokkuutta, ympäristön pilaantumisen ja ilmastonmuutoksen torjuntaa sekä luonnon monimuotoisuuden turvaamista.⁷³ Taloudellinen vastuu koskee toiminnan liiketaloudellisesta kestävydestä huolehtimista, yrityksen sidosryhmiin kohdistuvien taloudellisten vaikutusten huomioon ottamista, velvoitteiden noudattamista ja esimerkiksi verojen asianmukaista maksamista.⁷⁴ Yrityksen sosiaalinen vastuu kohdistuu ennen kaikkea yrityksen tärkeimpiin sidosryhmiin, joita ovat sen asiakkaat ja oma henkilöstö.⁷⁵

⁶⁷ Keravuori-Rusanen 2008, s. 381.

⁶⁸ Hautamäki 2016, s. 131–132.

⁶⁹ Pentikäinen 2019, s. 568 & Sorsa 2010: Vielä vuonna 2010 Suomessa julkisella vallalla ei ollut kattavaa ja yhtenäistä toimintaohjelmaa yhteiskunta- ja yritys vastuun edistämiseksi ja tukemiseksi (Järvinen, Pasi).

⁷⁰ Ristaniemi 2022, s. 823.

⁷¹ [<https://www.yrittajat.fi/tietopankki/liiketoiminta/yritysvastuu/>]

⁷² Manner 2002, s. 985–986.

⁷³ Liappis; Pentikäinen; Vanhala 2019, s. 14–25.

⁷⁴ Sorsa 2010, s. 17.

⁷⁵ Liappis – Pentikäinen – Vanhala 2019, s. 131.

Turvallisuusalan yritysten toimintakentällä voitaneen todeta ennen kaikkea taloudellisen ja sosiaalisen vastuun merkityksen korostuneen. On yrityksen oman edun mukaista toimia niin sisäisissä kuin ulkoisissakin sosiaalisissa suhteissaan eettisesti kestäväällä tavalla,⁷⁶ mutta yrityksen on huolehdittava, että se täyttää vähintään ihmisoikeusvastuunsa, jolloin ollaan perustavanlaatuisten ihmisten kohteluun, kuten henkeen ja terveyteen, liittyvien kysymysten äärellä.⁷⁷ Kun kyse on julkisen hallintotehtävän suorittamisesta, voidaan yrityksen yhteiskuntavastuun todeta kohtaavan perustuslaissa turvattujen hyvän hallinnon vaatimusten sekä perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoitteen kanssa. Yksi perustuslain 124 §:n vaatimuksista on, ettei julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle saa vaarantaa perusoikeuksia. Tämä perusoikeuksien vaarantamiskielto ei rajoitu ainoastaan hallinnon kohteeseen, vaan se suojaa myös hallintotehtävän suorittajan perusoikeuksia. Vastaavasti yritys vastuusta johtuvat vaatimukset velvoittavat turvallisuusalan yrityksiä järjestämään toimintansa siten, että ne pystyvät suoriutumaan niille uskotusta tehtävistä kenenkään perus- ja ihmisoikeuksia vaarantamatta. Järjestäytyneessä ja demokraattisessa yhteiskunnassa onkin lainsäädäntövallan ja viranomaisten vastuulla säätää se normisto ja yhteiskunnallinen käyttäytymismalli, jolla yrityksen pitää täyttää yhteiskunnallinen ja oikeudellinen vastuunsa.⁷⁸

Lainsäätäjä täyttää tätä velvollisuuttaan suhteessa yksityisen turvallisuusalan ulkopuolisiin lupavalvonnalla, koulutusvaatimuksilla sekä rikos- ja vahingonkorvausoikeudellisella vastuulla. Yksityiset turvallisuuspalvelut poikkeavat asiakassuhteissaan monesta muusta liiketoiminnasta muun muassa siten, ettei käsite *asiakas* ole samalla tavalla tarkasti määriteltävissä kuin tavanomaisessa liiketoiminnassa.⁷⁹ Palvelun lopullinen hyödynsaaja ei nimittäin aina ole sama taho kuin palvelun maksaja.⁸⁰ Myös henkilöä, jonka oikeuksia joudutaan rajoittamaan voimakkaastikin, voidaan pitää asiakkaana, vaikkakaan tällöin ei aina ole luontevaa puhua asiakassuhteesta.⁸¹ Silloin kun julkisen vallan käytössä puututaan välittömästi ihmisten perusoikeuksiin, operoidaan väistämättä lähellä rikosoikeudellisen vastuun rajoja.

Sisäisissä suhteissaan turvallisuusalan yritykset ovat yhtäläisessä asemassa muiden yhteiskunnallisten toimijoiden kanssa. Työsuhteiden osalta oikeudellista vastuuta toteutetaan muun muassa työturvallisuuden parantamiseen tähtäävällä lainsäädännöllä. Työturvallisuutta toteutetaan ensisijaisesti työturvallisuuslailla (738/2002, TTL). Työnantajan on huolehdittava työturvallisuudesta työntekijän suojelemiseksi tapaturmilta ja terveydellisiltä vaaroilta sekä otettava huo-

⁷⁶ Pentikäinen 2019, s. 569, 572 ja 573.

⁷⁷ Liappis – Pentikäinen – Vanhala 2019, s. 137–138.

⁷⁸ Manner 2002, s. 984.

⁷⁹ Hautamäki 2016, s. 12, 232–238, 268–269, 281–291 ja 307–308.

⁸⁰ Hautamäki 2016, s. 235 ja 285.

⁸¹ Kulla – Salminen 2024, s. 138.

mioon työhön, työolosuhteisiin ja muuhun työympäristöön liittyvät seikat. Työnantajan on suoritettava tarvittavat toimenpiteet työolosuhteiden parantamiseksi ja pyrittävä estämään, poistamaan sekä minimoimaan työhön liittyvät vaara- ja haittatekijät (TSL 2:3 ja TTL 8 §). Työssä, johon liittyy ilmeinen väkivallan uhka, työnantajan on järjestettävä työ ja työolosuhteet siten, että väkivaltilanteet ehkäistään mahdollisuuksien mukaan ennakolta sekä pyrittävä väkivaltilanteiden vaikutusten torjumiseen ja rajoittamiseen (TTL 27 §). Työnantajan on hankittava työntekijälle erikseen säädetyt vaatimukset täyttävät ja tarkoituksenmukaiset henkilönsuojaimet ja varusteet silloin kun työn luonne, työolosuhteet tai työn tarkoituksenmukainen suorittaminen sitä edellyttävät ja se on välttämätöntä tapaturman tai sairastumisen vaaran välttämiseksi (TTL 15 §). Työnantaja on suojeluvastuussa työntekijän turvallisuudesta ja työturvallisuusvelvoitteensa laiminlyövä työnantaja voi joutua rikosvastuuseen muun muassa syyllistymällä työturvallisuusrikokseen (RL 47:1). Olen kuitenkin rajannut työoikeudellisen rikosvastuun tämän tutkimuksen ulkopuolelle.

3. RIKOSVASTUU YKSITYISELLÄ TURVALLISUUSALALLA

3.1 Hallinnon rikosvastuun huomioiminen yksityisen turvallisuusalan lainsäädännössä

3.1.1 Rikosoikeudellinen virkavastuu

Yksityisen turvallisuusalan lainsäädäntö on ollut vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen ja vuoden 2000 perustuslakiuudistuksen jälkeen lukuisia kertoja muutosten kohteena. Perustuslain uudistamisilla on ollut vaikutusta paitsi siihen, millä perusteilla julkisten hallintotehtävien antamista yksityiselle turvallisuusalalle on pidetty mahdollisena, mutta myös yksityisen turvallisuusalan rikosoikeudelliseen vastuuseen. Yksityisen turvallisuusalan lainsäädännön kehityksessä on nähtävissä muutos kohti valvotumpaa ja organisoituneempaa hallinnonala. Toisin kuin järjestyksenvalvojatoiminta, vartioimisliiketoiminta on ollut ensimmäisestä alan säädöksestä lähtien luvanvaraista liiketoimintaa, jolta on edellytetty erityistä viranomaisvalvontaa, ja vuodesta 1983 alkaen myös sisäistä laillisuusvalvontaa.⁸² Yksityisen turvallisuusalan rikosvastuun systematisoinnissa voidaan erottaa toisistaan elinkeinotoiminnan harjoittamiseen liittyvä rikosvastuu tosiasialliseen hallintotoimintaan kohdistuvasta rikosvastuusta.

Ensimmäinen suuri muutos tapahtui syyskuussa 1999 voimaan tulleen järjestyksenvalvojalain säätämisen yhteydessä. Järjestyksenvalvojalain säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä nimittäin ehdotettiin annettavaksi määrättyissä tilaisuuksissa tai tapahtumissa järjestystä ja turvallisuutta ylläpitäville järjestyksenvalvojille henkilön perusoikeuksiin kajoavia toimivaltuuksia, joiden suorittamiseksi järjestyksenvalvoja sai käyttää itsenäiseen harkintaan perustuvia voimakeinoja. Perustuslakivaliokunta oli ennen järjestyksenvalvojalain säätämistä suhtautunut kategorisen kielteisesti mahdollisuuteen antaa eduskuntalailla muulle kuin viranomaiselle oikeus itsenäiseen harkintaan perustuvaan voimakeinojen käyttöön.⁸³ Perustuslakivaliokunta kuitenkin poikkesi lakiehdotuksesta antamassaan lausunnossaan tietoisesti aiemmasta linjastaan ja totesi pitävänsä valtiosäännön kannalta hyväksyttävänä antaa vastuu järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisestä yleisissä tapahtumissa ja tilaisuuksissa lähtökohtaisesti järjestyksenvalvojille, siis yksityishenkilöille, jotka kuitenkin olisivat rikosoikeudellisessa mielessä virkamiehiä.⁸⁴ Sekä perustuslakivaliokunta että hallintovaliokunta pitivät järjestyksenvalvojille annettavien erityisten toimivaltuuksien sekä itsenäiseen harkintaan perustuvan voimankäyttöoikeuden ehdottomana edellytyksenä sitä, että virkarikossääntely ulotettaisiin koskemaan myös järjestyk-

⁸² Paasonen 2021, s. 23–24. Vartioimisliikeasetuksessa (743/1983) vartioimisliikkeeltä edellytettiin vastaavaa hoitajaa, jonka tehtävänä oli vastata siitä, että liikettä hoidetaan vartioimisliikkeitä koskevien säännösten ja määräysten mukaisesti.

⁸³ PeVL 1/1994 vp & PeVL 15/1994 vp.

⁸⁴ PeVL 44/1998 vp, s. 3.

senvalvojia.⁸⁵ Laki järjestyksenvalvojista tuli voimaan kuusi kuukautta ennen perustuslain voimaan tuloa, ja sitä voidaan nähdäkseni perustellusti pitää käännekohtana julkisen vallan käytön yksityistämiseen liittyvässä valtiosääntöisessä ajattelussa.

Seuraavan kerran yksityiseen turvallisuusalaan liittyvät rikosoikeudelliset kysymykset tulivat lainsäätäjän pohdittavaksi PL 124 §:n säätämisen jälkeen vuonna 2001 VLYTP:n säätämisen yhteydessä. Lain tavoitteena oli yksityisten turvallisuuspalveluiden laadun ja luotettavuuden varmistaminen sekä viranomaisten ja yksityisten turvallisuuspalveluiden välisen yhteistyön edistäminen (VLYTP 1 §). Laadun parantamisella viitattiin sekä turvallisuustoimenpiteiden kohteina olevien henkilöiden oikeusturvan että turvallisuuspalveluja ostavien asiakkaiden ”kuluttajansuojan” parantamiseen kehittämällä muun muassa vartijoiden koulutusta ja sääntelyä kokonaisuutena siten, että säännökset mahdollistaisivat tehokkaan viranomaisvalvonnan sekä puuttumisen mahdollisiin väärinkäytöksiin tai laiminlyönteihin.⁸⁶ Lakiesityksestä antamassaan lausunnossa perustuslakivaliokunta arvioi vartijan rikosoikeudellista asemaa julkisen vallan käyttäjänä ja jatkoi järjestyksenvalvojalain sekä PL 124 §:ää koskevissa mietinnöissään aloittamallaan linjalla; valiokunta totesi vartijan tehtävissä olevan kyse julkisesta hallintotehtävästä ja näin ollen vartijan toimivan tehtävässään rikosoikeudellisella virkavastuulla. Perustuslakivaliokunta jätti kuitenkin harkittavaksi, olisiko asia paikallaan selventää lakiin otettavalla nimenomaisella säännöksellä. Lakiesityksessä vartijan toimivaltuudet ehdotettiin säänneltäväksi viittaussäännöksiin silloisen pakkokeinolain (450/1987) jokamiehen kiinniotto-oikeuteen sekä rikoslain hätävarjelu-, pakkotila- ja voimankäytösäännöksiin, mutta perustuslakivaliokunta piti sääntelyehdotusta perusoikeusrajoitukseen kohdistuvan sääntelyn täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen kannalta liian epämääräisenä. Perustuslakivaliokunta edellytti, että vartijan toimivaltasäännökset laaditaan itsenäisiksi toimivalta- ja voimakeinosäännöksiksi, mitä puolsivat myös vartijan rikosoikeudellisen aseman selkeyden lisäämistä koskevat seikat.⁸⁷

Myös vuonna 2017 voimaan tulleen LYTP:n tavoitteeksi mainitaan lain 1 §:ssä yksityisten turvallisuuspalveluiden laadun ja luotettavuuden varmistaminen sekä viranomaisten ja yksityisten turvallisuuspalveluiden välisen yhteistyön edistäminen. Lakiuudistuksen tosiasiallisena keskeisenä tavoitteena oli kuitenkin turvallisuusalan ongelmallisen hajanaisena pidetyn lainsäädännön selkiyttäminen, mikä käytännössä tarkoitti VLYTP:n ja LJV:n sekä JL 22–23 §:n sääntelyn sisällyttämistä yhteen lakiin.⁸⁸ Uudistuksessa tehtiin pieniä tarkennuksia toimivaltasääntelyyn,

⁸⁵ HaVM 33/1998 vp, s. 4

⁸⁶ HE 69/2001 vp, s. 1–2, 29–33, 35, 40, 48, 60, 64, 101–103. Kuluttajilla tarkoitettiin tässä yhteydessä sekä yksityishenkilöitä että yritysasiakkaita.

⁸⁷ PeVL 28/2001 vp, s. 2–3 ja 8.

⁸⁸ HE 22/2014 vp, s. 14.

erityisesti vartijan ja järjestyksenvalvojan poistamisoikeuden osalta. Rikosoikeudellisesti merkittävin muutos liittyi järjestyksenvalvojan rikosperusteiseen kiinniotto-oikeuteen, joka erotettiin nyt pakkokeinolain yleisestä kiinniotto-oikeudesta ja säädettiin erityiseksi toimivaltuudeksi (LYTP 45 §). Tämä oli järjestyksenvalvojan kiinniotto-oikeuteen liittyvän rikosoikeudellisen problematiikan kannalta kipeästi kaivattu muutos.⁸⁹

Huomionarvoista on se, että lakiuudistuksen yhteydessä ainoastaan putkalain mukaisiin tehtäviin asetettavan vartijan virkarikosoikeudellisesta asemasta säädettiin erikseen (PutkaL 1:7.2). Lakiesityksessä todetaan, että vaikka vartijaa on pidettävä rikosoikeudellisessa mielessä virkamiehenä rikoslain 40 luvun 11 §:n 5 kohdan perusteella ilman erillistä sääntelyäkin, erillinen säännös virkavastuusta olisi informatiivisista ja rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteeseen liittyvistä syistä tarpeen. Lisäksi erillisellä säännöksellä korostettaisiin vartijan tehtäviin liittyvää vastuullisuutta ja tehtävien asianmukaisen hoitamisen merkitystä.⁹⁰ Lakiesityksessä vartijan ja järjestyksenvalvojan rikosoikeudellinen virkamiesasema tuodaan esiin useita kertoja; muun muassa vartijakortin esittämisvelvollisuuden sekä sivullisten ja ympäristön turvaamisvelvollisuuden katsottiin korostavan vartijan ja järjestyksenvalvojan rikosoikeudellista virkavastuuta.⁹¹ Myös tarkastusmaksulaissa on erillinen säännös matkalipuntarkastajan apuna toimivan PRJV:n rikosoikeudellisesta virkavastuusta (TarkastusMaksuL 11.5 §). Viittaussäännös katsottiin selvyiden vuoksi tarpeelliseksi silloin, kun rikosoikeudellinen vastuu perustuu johonkin muuhun kuin virkamiesasemaan.⁹² Voitaneenkin perustellusti kysyä, miksi vartijan tai järjestyksenvalvojan rikosoikeudellisesta virkavastuusta on nähty tärkeäksi säätää – vaikkakin vain selvyiden vuoksi – erillisellä säännöksellä vain erityislaeissa, muttei yksityisistä turvallisuuspalveluista annetussa laissa, jonka mukaan vartijat ja järjestyksenvalvojat pääsääntöisesti toimivat?

3.1.2 LYTP:n kriminalisoinnit

Vuoden 2002 lakiin yksityisistä turvallisuuspalveluista säädettiin rangaistussäännös *vartioimisliikerikkomuksesta* (VLYTP 56 §), jonka tarkoituksena oli taata turvallisuustoimenpiteiden kohteena olevien henkilöiden oikeusturva ja varmistaa valvonnan kannalta tärkeiden säännösten noudattaminen. Säännöksellä kriminalisoitiin vartioimisliikerikosta vähäisemmät, mutta kuitenkin merkittävät vartioimisliiketoimintaan ja vartioimistehtäviin liittyvät teot.⁹³ Vartioimis-

⁸⁹ HE 22/2014 vp, s. 63.

⁹⁰ HE 22/2014 vp, s. 103.

⁹¹ HE 22/2014 vp, s. 6, 19, 38, 54, 63, 103 ja 110.

⁹² HE 167/2005 vp, s. 15.

⁹³ HE 69/2001 vp, s. 106. Vartioimisliikelain 7.2 §:n mukaan se, joka muutoin kuin syyllistymällä vartioimisliikerikokseen rikkoi vartioimisliikelakia tai sen nojalla annettuja säännöksiä tai määräyksiä, oli tuomittava vartioimisliikerikkomuksesta sakkoon, jollei rikoksesta ole muualla laissa säädetty ankarampaa rangaistusta. Säännös poistettiin lakiuudistuksessa laillisuusperiaatteen vastaisena blankokriminalisointina.

liikerikkomus koski myös eräiden virkamiesten kiellon vastaista osallistumista vartioimisliiketoiminnan harjoittamiseen sekä oikeudetonta vartijan asun käyttämistä, johon saattoi syyllistyä kuka tahansa.⁹⁴ *Vartioimisliikerikos* (RL 17:6 a) puolestaan kattoi teot, jotka eivät välittömästi loukanneet tai vaarantaneet yksityisen henkilön oikeuksia tai etuja.⁹⁵ Vartioimisliikerikoksesta tuomittiin vartioimisliiketoiminnan harjoittaja, joka rikkoi kiellon vastaanottaen toimeksiannon yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisestä sekä se, joka harjoitti vartioimisliiketoimintaa ilman vartioimisliikelupaa.

Myös *rangaistukset*-nimisessä LJV 26 §:ssä oli kriminalisoitu toimenpiteiden kohteena olevien henkilöiden oikeusturvan vuoksi keskeisimmät järjestyksenvalvojan tehtäviin, oikeuksiin ja velvollisuuksiin liittyvät lainsäädännön vastaiset teot ja laiminlyönnit *järjestyksenvalvontarikkomuksena*. Lähtökohtaisesti järjestyksenvalvojaan kohdistuneet kriminalisoinnit koskivat pitkälti VLYTP 56 §:ssä luetellun kaltaisia laiminlyönntejä ja rikkomuksia, mutta oikeudellisen sääntelyn laajentumisen vuoksi kriminalisointi ulotettiin myöhemmin koskemaan myös järjestyksenvalvojakoulutuksen järjestäjiä ja järjestyksenvalvojakouluttajia.⁹⁶ Perustuslakivaliokunta ei ole ottanut kantaa järjestyksenvalvonta- tai vartioimisliikerikkomusta taikka vartioimisliikerikosta koskevaan sääntelyyn.⁹⁷

Vuoden 2017 uudistuksessa vanha VLYTP 56 §:n sääntely hajautettiin kahteen rikkomussäännöksen siten, että vartijaa koskeneet säännökset siirrettiin vartioimisliikerikkomus-nimiseen LYTP 102 §:ään, ja turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijaa sekä vastaavaa hoitajaa koskeneet säännökset siirrettiin *turvallisuuspalvelurikkomuksia* käsittäneeseen LYTP 105 §:ään. Järjestyksenvalvojalain 26 §:n rangaistussäännös siirrettiin puolestaan pitkälti samansisältöisenä *järjestyksenvalvontarikkomukseksi* nimettyyn LYTP 103 §:ään. Lakiuudistuksessa säilytettiin järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämistä koskevan toimeksiannon vastaanottamisen kieltö vartioimisliiketoiminnassa, mutta kiellon rikkomisen kriminalisointi poistettiin. Rangaistavaksi jäi enää turvallisuusalan elinkeinotoiminnan harjoittaminen ilman lupaa, joten RL 17:6 a:n rikosnimike muutettiin *luvattomaksi turvallisuusalan elinkeinotoiminnan harjoittamiseksi*.

⁹⁴ Vartioimisliikelaisissa vartioimisliikerikoksena kriminalisoitu poliisimieheen kohdistunut kieltö osallistua vartioimisliiketoimintaan muutettiin lakimuutoksessa vartioimisliikerikkomukseksi. Samalla kieltö laajennettiin koskemaan poliisimiehen lisäksi myös tullimiestä ja rajavartiomiestä.

⁹⁵ HE 69/2001 vp, s. 106.

⁹⁶ HE 265/2004 vp, s. 11.

⁹⁷ PeVL 44/1998 vp, PeVL 28/2001 vp, PeVL 10/2006 vp, PeVL 22/2014 vp.

3.2 Laiminlyönti rikoksena

Rikosoikeudessa rangaistusuhka kohdistuu tekoihin, jotka voivat olla luonteeltaan joko aktiivista tekemistä eli toimintaa tai toiminnan laiminlyöntiä. Rikosoikeudellinen tekokäsite kattaa siis sekä toiminnan (*toimintarikokset*) että laiminlyönnin (*laiminlyöntirikokset*).⁹⁸ Laiminlyöntiin perustuva rikosoikeudellinen vastuu edellyttää kuitenkin erityisten perusteiden käsillä oloa.⁹⁹ Laiminlyönnin rangaistavuudesta säädetään rikoslain 3 luvun 3 §:ssä, joka sisältää määritelmät kahdelle toisistaan poikkeavalle laiminlyöntirikokselle:

Laiminlyönti on rangaistava, jos rikoksen tunnusmerkistössä niin nimenomaan määrätään.

Laiminlyönti on rangaistava myös, jos tekijä on jättänyt estämättä tunnusmerkistön mukaisen seurauksen syntymisen, vaikka hänellä on ollut erityinen oikeudellinen velvollisuus estää seurauksen syntyminen. Tällainen velvollisuus voi perustua:

- 1) virkaan, toimeen tai asemaan;
- 2) tekijän ja uhrin väliseen suhteeseen;
- 3) tehtäväksi ottamiseen tai sopimukseen;
- 4) tekijän vaaraa aiheuttaneeseen toimintaan; tai
- 5) muuhun niihin rinnastettavaan syyhyn.

Säännöksen 1 momentti koskee niin sanottua *varsinaista laiminlyöntirikosta (omissiividelikti)*, jonka mukaan laiminlyönti on rangaistava vain, jos rikoksen tunnusmerkistössä nimenomaisesti niin määrätään. Esimerkkinä voidaan mainita *pelastustoimen laiminlyönti*, josta tuomitaan se, joka tietäen toisen olevan hengenvaarassa tai vakavassa terveyden vaarassa on tälle antamatta tai hankkimatta sellaista apua, jota hänen mahdollisuutensa ja tilanteen luonne huomioon ottaen kohtuudella voidaan häneltä edellyttää (RL 21:15). Varsinaisessa laiminlyöntirikoksessa on kyse tekorikoksesta eli rikoksen tunnusmerkistö ei edellytä teosta erillistä vahingollisen seurauksen toteutumista.¹⁰⁰ Varsinaisissa laiminlyöntirikoksissa laiminlyönnin rangaistavuus perustuu suoraan siihen, ettei tekijä ole ryhtynyt säännöksessä edellytettyyn toimeen. Koska tekijä ei ole tehnyt sitä, mitä laki nimenomaan käskee, rikosvastuu määräytyy seurauksesta riippumatta.¹⁰¹

Rikoslain 3 luvun 3 §:n 2 momentti käsittää niin sanotun *epävarsinaisen laiminlyöntirikoksen (komissiividelikti)*, jolla laiminlyöntivastuu voidaan ulottaa tunnusmerkistöihin, joissa ei nimenomaisesti kriminalisoida laiminlyöntiä.¹⁰² Toisin kuin varsinaisessa laiminlyöntirikokses-

⁹⁸ Frände – Helenius – Korkka-Knuts 2020, s. 102–104 & Korkka 2019, s. 189.

⁹⁹ Frände – Helenius – Korkka-Knuts 2020, s. 107.

¹⁰⁰ Frände – Helenius – Korkka-Knuts 2020, s. 102.

¹⁰¹ Hyttinen – Tapani – Tolvanen 2019, s. 220 ja 245–246 & Sutela 2021, s. 3.

¹⁰² Luoto 2018, s. 93.

sa, epävarsinaisessa laiminlyöntirikoksessa on kyse *seurausrikoksesta*. Rangaistavuuteen ei siis riitä pelkkä velvollisuuden laiminlyönti, vaan rikosvastuun täytyminen edellyttää, että teko aiheuttaa tunnusmerkistön mukaisen seurauksen. Epävarsinaisessa laiminlyöntirikoksessa on kyse seurausvastuusta eli laiminlyönnin on oltava syy-yhteydessä rikostunnusmerkistössä kuvatun seurauksen syntymiseen.¹⁰³ Komissiividelikti on saanut merkitystä lähinnä henkeen ja terveyteen kohdistuneissa rikoksissa, vaikka rikosvastuun soveltamiseen kaikenlaisten rikosten kohdalla ei ole mitään estettä.¹⁰⁴ Epävarsinaisia laiminlyöntirikoksia koskevassa oikeuskäytännössä esiintyy ensi sijassa tuottamuksellisia tekemuotoja, mutta rikos voidaan tehdä myös tahallisesti.¹⁰⁵

Epävarsinaisissa laiminlyöntirikoksissa laiminlyönnin rangaistavuus perustuu oikeuskirjallisuudessa vakiintuneeseen *vastuuasemaoppiin*, jonka mukaan vastuuasemassa olevan on huolehdittava siitä, että tietyn tyyppiset seuraukset jäävät syntymättä. Tällainen passiivisen suhtautumisen ja aktiivisen toiminnan rikosoikeudellinen samanarvoistaminen ei voi perustua mihin tahansa oikeudelliseen velvollisuuteen vaan velvollisuuden perusteista on säädettävä laissa.¹⁰⁶ Nämä vastuuperusteet on lueteltu RL 3:3.2:n viisikohtaisessa luettelossa. Vastuuaseman perustavien velvollisuuksien konkreettista ja kattavaa kirjaamista lakiin on pidetty ilmeisen mahdottomana, joten lainsäädännössä on tyydytty keskeisten tyyppitilanteiden kuvaamiseen. Vastuun perustavat tilanteet on jouduttu kuvaamaan varsin avoimin termein, joiden soveltamisessa on jätetty paljon tuomioistuinten harkinnan varaan. Laillisuusperiaatteen vaatimusten kannalta on pidetty riittävänä, että vastuuasemaoppi ja rangaistavuuden perusta tulevat ankkuroiduksi kirjoitettuun lakiin, vaikkakin tämä tapahtuu käytäntöä verraten heikosti ohjaavan säännöksen kautta.¹⁰⁷ Vastuuasema voidaan jakaa vahinko- tai loukkauriskin luonteen ja suunnan mukaan määräytyvään *suojeluvastuuseen* ja *valvontavastuuseen*. Suojeluvastuussa olevan on lähtökohteisesti torjuttava sellaiset riskit, joiden voidaan sanoa luontaisesti uhkaavan tiettyä henkilöä, toimintaa tai laitosta. Valvontavastuussa olevan vastuulla on puolestaan poistaa tietystä vaaran lähteestä aiheutuvat vaaratilanteet. Jaottelu ei kuitenkaan ole kategorinen eikä kaikkia epävarsinaisen laiminlyöntirikossäännöksen vastuuperusteita voida tyhjentävästi jakaa suojele- ja valvontavastuun tilanteisiin.¹⁰⁸

¹⁰³ *Frände – Helenius – Korkka-Knuts* 2020, s. 116–117, *Hyttinen – Tapani – Tolvanen* 2019, s. 241–244 & *Sutela* 2021, s. 1–5.

¹⁰⁴ *Boucht – Frände* 2019, s. 35 & *Sutela* 2021, s. 3 ja 5.

¹⁰⁵ *Boucht – Frände* 2019, s. 137 & *Sutela* 2021, s. 5.

¹⁰⁶ *Frände – Helenius – Korkka-Knuts* 2020, s. 111.

¹⁰⁷ HE 44/2002 vp, s. 42.

¹⁰⁸ *Frände – Helenius – Korkka-Knuts* 2020, s. 111–112.

3.3 Delicta propria -laiminlyöntirikokset

3.3.1 Virkaan sisältyvän velvollisuuden laiminlyönti

Tavanomaisesti rikoksen tekijää kuvataan rikossäännöksessä avoimella termillä ”joka”, jolloin rikoksen tekijänä voi olla kuka tahansa luonnollinen henkilö.¹⁰⁹ Rangaistusuhka voidaan kohdistaa myös tiettyyn henkilöryhmään, jolla on jokin rikossäännöksessä edellytetty asema tai ominaisuus. Tällöin puhutaan erikoisrikoksista (*delicta propria*), joista esimerkkinä mainittakoon virkarikokset, sotilasrikokset ja työrikokset.¹¹⁰

Varsinaiset laiminlyöntirikokset, joilla on erityinen kytkentä yksityisen turvallisuusalan toimiin, voivat perustua ensinnäkin rikosoikeudelliseen virkavastuuseen. Virkatehtävään sisältyvien velvollisuuksien laiminlyönti on sanktioitu rikoslain 40 luvussa virkavelvollisuuden rikkomisena ja tuottamuksellisena virkavelvollisuuden rikkomisena. Säännökset eivät edellytä mitään erillistä seuraamusta, vaan riittävää on, että jotakin virkaan sisältyvää velvollisuutta ei ole noudatettu. Tunnusmerkistöt eivät edellytä tekijältä hyötymis- tai vahingoittamistarkoitusta, mutta toisaalta vähäistä virkavirhettä ei pidetä virkavelvollisuuden rikkomisena.¹¹¹ RL 40:9:

Jos virkamies virkaansa toimittaessaan tahallaan muulla kuin edellä tässä luvussa tai 11 luvun 9 a §:ssä säädetyllä tavalla rikkoo virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin tai määräyksiin perustuvan virkavelvollisuutensa, eikä teko huomioon ottaen sen haitallisuus ja vahingollisuus ja muut tekoon liittyvät seikat ole kokonaisuutena arvostellen vähäinen, hänet on tuomittava *virkavelvollisuuden rikkomisesta* sakkoon tai vankeuteen enintään yhdeksi vuodeksi.

Virkamies voidaan tuomita myös viralta pantavaksi, jos hän on syyllistynyt 1 momentissa mainittuun rikokseen rikkomalla jatkuvasti tai olennaisesti virkavelvollisuutensa ja rikos osoittaa hänet ilmeisen sopimattomaksi tehtävänsä.

RL 40:10:

Jos virkamies virkaansa toimittaessaan huolimattomuudesta muulla kuin 5 §:n 2 momentissa tarkoitettulla tavalla rikkoo virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin tai määräyksiin perustuvan virkavelvollisuutensa, eikä teko huomioon ottaen sen haitallisuus ja vahingollisuus ja muut tekoon liittyvät seikat ole kokonaisuutena arvostellen vähäinen, hänet on tuomittava *tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta* varoitukseen tai sakkoon.

¹⁰⁹ [https://tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:rikostunnusmerkist%C3%B6/laajempi_kuvaus]

¹¹⁰ *Boucht – Frände* 2019, s. 37 ja 171.

¹¹¹ *Mäenpää* 2023, s. 1355.

3.3.2 Varsinaiset laiminlyöntirikokset LYTP:ssä

Myös LYTP:n rikkomussäännöksissä on sanktioitu tiettyjä tehtäviin liittyvien velvollisuuksien laiminlyöntejä varsinaisina laiminlyöntirikoksina. Vartioimisliikerikkomukseen syyllistyy LYTP 102.1 §:n mukaan vartija, joka tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta laiminlyö LYTP 5.2 §:ssä säädetyn velvollisuutensa ilmoittaa viipymättä poliisille vartioimistehtävässä tietoon saamansa RL 15:10.1:ssä mainitun törkeän rikoksen, taikka LYTP 7.1 §:ssä säädetyn velvollisuutensa ilmoittaa henkilöön kohdistuvan toimenpiteen peruste toimenpiteen kohteena olevalle tai tämän edustajalle (2 kohta). Vartioimisliikerikkomukseen syyllistyy myös vartija, joka tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta laiminlyö LYTP 8.1 §:ssä säädetyn tapahtumailmoituksen laatimista koskevan velvollisuuden (3 kohta) taikka LYTP 14.1 tai 14.3 §:ssä säädetyn vartijakortin mukana pitämistä, esittämistä tai poliisille luovuttamista koskevan velvollisuuden (4 kohta).

Vastaavalla tavalla järjestyksenvalvontarikkomukseen syyllistyy LYTP 103.1 §:n mukaan järjestyksenvalvoja, joka tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta laiminlyö vartijaa vastaavasti LYTP 30.3, 31.1, 33.1, 39.1 ja 39.3 §:ssä säädetyn törkeän rikoksen tai toimenpiteen perusteen ilmoittamista koskevat velvollisuutensa taikka tapahtumailmoituksen laatimista sekä järjestyksenvalvojakortin tai todistuksen mukana pitämistä, esittämistä taikka poliisille luovuttamista koskevat velvollisuutensa (1–3 kohdat). Lisäksi järjestyksenvalvontarikkomukseen syyllistyy järjestyksenvalvoja, joka tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta laiminlyö LYTP 30.1–2 tai 32 §:ssä säädetyn järjestyksenvalvojan toimintavelvollisuuden taikka jättää noudattamatta LYTP 44.2 §:ssä säädetyn säilytystilaan sijoittamista tai säilönönottoilmoitusta koskevan velvollisuutensa (1 kohta).

Turvallisuuspalvelurikkomukseen puolestaan syyllistyy LYTP 105.1 §:n mukaan turvallisuusalan elinkeinolupaa edellyttävän toiminnan harjoittaja, joka tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta laiminlyö LYTP 72, 73, 81, 82 tai 87 §:ssä säädetyn muutosilmoituksen tekemistä, toimeksiantosopimuksen laatimista, henkilöstötiedoston tai työvuorotiedoston pitämistä, toimintaohjeiden laatimista tai nähtävillä pitoa taikka vuosi-ilmoituksen tekemistä koskevan velvollisuuden (3 kohta) taikka laiminlyö LYTP 19.3 tai 80.2 §:ssä säädetyn ampuma-aseen käyttämistä tai tehtävän antamista koskevan ilmoituksen (6 kohta). Turvallisuuspalvelurikkomukseen syyllistyy LYTP 105.2 §:n 1 kohdan mukaan myös se, joka laiminlyö LYTP 8.2 tai 33.2 §:ssä säädetyn tapahtumailmoituksen säilyttämistä koskevan velvoitteen.

4. VARTIJAN JA JÄRJESTYKSENVALVOJAN LAIMINLYÖNTIVASTUU

4.1 Rikosoikeudellinen virkavastuu yksityisellä turvallisuusalalla

4.1.1 Yleistä rikosoikeudellisesta virkavastuusta

Julkishallinnon rikosoikeudellista virkavastuuta toteutetaan virkarikossäännöksillä, jotka on sisällytetty pääosin rikoslain 40 lukuun.¹¹² Virkarikoksia koskeva sääntelykokonaisuus kävi pian vuoden 2000 perustuslakiuudistuksen jälkeen läpi kokonaisuudistuksen (604/2002),¹¹³ jossa huomioitiin julkishallinnon yksityistämiskehitys sekä PL 124 §:n asettamat vaatimukset hallinnon lainmukaisuuden varmistamiseksi. Rikoslain 40 luvun uudistamista koskeneessa hallituksen esityksessä todetaan julkista valtaa käytettävän PL 124 §:n rajoituksista huolimatta yhä useammin viranomaishallinnon ulkopuolella. Lakiuudistuksessa katsottiin tarpeelliseksi saattaa rikosoikeudellinen virkamieskäsite vastaamaan hallinto-oikeudellista virkamieskäsitettä sekä ulottaa rikosoikeudellinen virkavastuu myös viranomaishallinnon ulkopuolella tapahtuvaan julkisen vallan käyttöön.¹¹⁴ Erytisen ongelmallisena pidettiin julkisyhteisössä muussa palvelusuhteessa kuin virkasuhteessa toimivan henkilön jäämistä rikosoikeudellisen virkavastuun osalta ikään kuin sääntelyn katveeseen.¹¹⁵ Edellä mainituista syistä lainsäätäjät päätyi kumoamaan tuolloin rikosoikeudellisen virkamieskäsitteen määritelmän sisältäneen rikoslain 2 luvun 12 §:n ja korvaamaan sen rikoslain 40 lukuun lisätyillä uusilla määritelmä- (11 §) ja soveltamisalasäännöksillä (12 §). Kaikki rikosoikeudellisen virkavastuun piirissä olevat eivät siis ole virkamiehiä hallinto-oikeudellisessa merkityksessä.¹¹⁶

Rikoslain 40 luvun 12 §:n 1 momentin mukaan virkamiestä koskevia säännöksiä sovelletaan muiden muassa julkista valtaa käyttävään henkilöön. Sovellettavia rikosnimikkeitä ovat lahjuksen ottaminen, törkeä lahjuksen ottaminen ja lahjusrikkomus (RL 40:1–3), virkasalaisuuden rikkominen ja tuottamuksellinen virkasalaisuuden rikkominen (RL 40:5), virka-aseman väärinkäyttäminen ja törkeä virka-aseman väärinkäyttäminen (RL 40:7–8) sekä virkavelvollisuuden rikkominen ja tuottamuksellinen virkavelvollisuuden rikkominen (RL 40:9–10). Rikoslain 40 luvun 11 §:n 5 a kohdan mukaan julkista valtaa käyttävällä henkilöllä tarkoitetaan sitä, jonka tehtäviin lain tai asetuksen nojalla kuuluu antaa toista velvoittava määräys tai päättää toisen edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta taikka joka lain tai asetuksen nojalla tehtävässään tosiasiallisesti puuttuu toisen etuun tai oikeuteen. Lainsäädännössä ei ole täysin yksiselitteistä koko

¹¹² Myös muualla rikoslaisissa on yksinomaan virkamiestä koskevia säännöksiä. Tällaisesta voidaan mainita esimerkiksi sotarikokset ja rikokset ihmisyyttä vastaan sisältävän rikoslain 11 luvun 9 a §:ssä sanktioitu *kidutus*. Pykälää sovelletaan myös muun muassa julkista valtaa käyttävään henkilöön.

¹¹³ Lakiuudistus tuli voimaan 1.10.2002.

¹¹⁴ HE 77/2001 vp, s. 12–13 ja 54.

¹¹⁵ HE 77/2001 vp, s. 11–15, 37–38, 53 ja 55.

¹¹⁶ *Muukkonen 2024*, s. 17.

oikeusjärjestyksen kattavaa julkisen vallan käytön määritelmää,¹¹⁷ mutta määrittelyllä on nimenomaisesti tarkoitettu kuvata oikeustieteessä vakiintuneen käsityksen mukainen julkisen vallan käytön ydinalue sisältäen sekä *määrämuotoisen* että *tosiasiallisen* julkisen vallan käytön.¹¹⁸ Määrämuotoisella julkisen vallan käytöllä viitataan oikeudelliseen päätöksentekoon, joka on sidottu tiettyihin muotomääräyksiin ja jonka puitteissa tehdään sitovia päätöksiä yksityisten oikeusaseman osalta tai muutoin yksipuolisesti määrätään heidän oikeudellisesta asemastaan. Kyse on sellaisista lakiin perustuvista hallintopäätöksistä, joilla *asetetaan velvollisuuksia tai rajoitetaan oikeuksia taikka suodaan etuisuuksia tai perustetaan oikeuksia*, ja jotka yksipuolisesti aikaansaavat ulkopuolisiin kohdistuvia välittömiä ja sitovia oikeudellisia vaikutuksia.¹¹⁹ Ominaista määrämuotoiselle julkisen vallan käytölle on etukäteiskuuleminen ja päätösten syntyminen kirjallisessa muodossa sekä niihin liittyvät jälkikäteiset oikeusturvakeinot ja muutoksenhakumahdollisuus.¹²⁰ Tosiasiallisella julkisen vallan käyttämisellä puolestaan tarkoitetaan sitä julkisen hallintotoiminnan osaa, jolla puututaan yksilön lailla suojattuun oikeusasemaan fyysisin tai muutoin tosiasiallisin toimenpitein. Tähän sisältyy toista velvoittavien kehotusten kieltojen, käskyjen ja määräysten antaminen laissa säädetyin toimivaltuuksin samoin kuin näiden toimeenpanemiseksi toisen henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja vapautteen puuttuvan fyysisen pakkovallan käyttäminen.¹²¹

Vartijoille ja järjestyksenvalvojille on säädetty tosiasiallista julkisen vallan käyttöä sisältäviä toimivaltuuksia, kuten oikeus pääsyn estämiseen, paikalta poistamiseen, kiinniottamiseen, turvallisuustarkastuksen suorittamiseen ja esineen tai aineen pois ottamiseen. Lisäksi molemmilla on edellä mainittuihin toimivaltuuksiin liittyvä oikeus itsenäiseen harkintaan perustuvaan voimakeinojen käyttöön. Tarkoitus rikosoikeudellisen virkavastuun ulottamisesta koskemaan vartijoita ja järjestyksenvalvoja rikoslain 17 luvun 6 §:ssä tarkoitettuina järjestystä ylläpitävinä henkilöinä ilmaistiin lakiehdotuksessa nimenomaisesti.¹²² Rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä olisi näin ollen RL 40:12.1:n soveltamisalasäännöksen mukaan sovellettava myös heihin.

Koska julkista valtaa käyttävän henkilön määritelmä nojaa rikoslain 40 luvun 11 §:n 5 a ja b kohdan määritelmäsäännöksissä ainoastaan henkilön tehtävässään suorittamiin julkisen vallan käyttöä sisältäviin toimiin, eikä yksityisen turvallisuusalan lainsäädännössä ole nimenomaisesti säädetty virkarikossäännösten soveltamisesta yksityisen turvallisuusalan toimijaan, virkavas-

¹¹⁷ Mäenpää 2023, s. 202.

¹¹⁸ HE 77/2001 vp, s. 55.

¹¹⁹ Keravuori-Rusanen 2008, s. 120–121.

¹²⁰ Keravuori-Rusanen 2008, s. 130 ja 133.

¹²¹ Keravuori-Rusanen 2008, s. 129–133.

¹²² HE 77/2001 vp, s. 55.

tuun kohdistamista vartijaan ja järjestyksenvalvojaan ei ole oikeuskirjallisuudessa aina pidetty laillisuusperiaatteen vaatimusten vuoksi täysin ongelmattomana.¹²³ Silloin kun julkisia tehtäviä suorittaa yksityinen, sama henkilö voi hoitaa julkisten tehtävien ohella täysin yksityisluonteisia tehtäviä.¹²⁴ Tällöin henkilön on katsottu voivan olla rikosoikeudellisessa virkavastuussa vain siltä osin kuin hänen tehtävänsä voidaan katsoa julkisen vallan käyttämiseksi (virkavastuun suppea tulkinta). Virkarikosuudistusta koskevassa lakiesityksessä todetaan julkisen vallan käytölle virkavastuun perustavana tekijänä olevan ominaista se, että julkisen vallan käyttö ilmentää yhteiskunnan toimintaa, jolla sen elimet toteuttavat oikeusjärjestystä. Virkavastuulla tapahtuvalle julkisen vallan käytölle on siten ominaista, että asianomaisella on paitsi oikeus käyttää julkista valtaa myös velvollisuus ryhtyä johonkin julkisen vallan käyttöä sisältävään toimeen. Jokamiehen kiinniotto-oikeus ei perusta tällaista velvollisuutta.¹²⁵ Rikosoikeudellisen virkavastuun suppeasta tulkinnasta seuraa legaliteettiperiaatteen kannalta ongelmallista epäselvyyttä sen suhteen, mitä toimia ylipäätään voidaan pitää rikosoikeudellisen virkavastuun piiriin kuuluvana julkisen vallan käyttönä. Epäselvyyttä vallitsee myös siitä, mitkä säännökset voivat asettaa vartijalle ja järjestyksenvalvojalle virkavastuun konstruoivan velvollisuuden.¹²⁶

Tässä kohtaa lienee selvyuden vuoksi tarpeellista erottaa julkisen vallan käyttöön sisältyvä *vir-kavelvollisuus* käsitteellisesti *velvollisuudesta julkisen vallan käyttöön*. Vaikka virkarikoslainsäädännön uudistamisen esitöissä todetaan virkavastuulla tapahtuvalle julkisen vallan käytölle olevan ominaista paitsi oikeus, myös velvollisuus ryhtyä johonkin julkisen vallan käyttöä sisältävään toimeen, virkavastuun edellytyksenä ei voida pitää säännöstä, joka sisältäisi suoran velvoitteen määrätyn toimivaltuuden käyttöön. Lähtökohtaisesti tällaista sääntelyä ei edes ole, sillä erityiset toimivaltuudet on kirjoitettu mahdollistavaan muotoon ”*on oikeus*”.¹²⁷ Niin julkisoikeudellisen palvelussuhteen kuin työsuhteenkin fundamentaalisenä tarkoituksena on tehtävään sisältyvien velvollisuuksien suorittaminen. Toimivaltuuden käyttö voi olla ainoastaan tehtävään sisältyvään velvollisuuteen sidottua ja muodostua siten välillisesti velvollisuudeksi.¹²⁸ Virkavelvollisuus tarkoittaa vain niitä säädännöllisiä velvollisuuksia, jotka liittyvät hallintotehtävän suorittamiseen.

¹²³ HE 167/2005 vp, s. 15, HE 22/2014 vp, 103 & Kerttula 2010, s. 210–212, 317.

¹²⁴ HE 77/2001 vp, s. 54.

¹²⁵ HE 77/2001 vp, s. 55: Hallituksen esityksessä viitattiin lain säätämisen aikaan voimassa olleeseen pakkokeinolain (450/1987) 1 luvun 1 §:n säännökseen jokamiehen kiinniotto-oikeudesta. Nykyään vastaavasta oikeudesta säädetään tammikuussa 2014 voimaan tulleen pakkokeinolain (806/2011) 2:2:ssä yleisenä kiinniotto-oikeutena.

¹²⁶ Kerttula 2010, s. 207–212 & Hautamäki 2014, s. 221–223.

¹²⁷ Poikkeuksen tästä muodosti järjestyksenvalvojan pääsyn estämistä koskenut LJV 6.1 §, joka on nykyisessä laissa muutettu oikeudeksi.

¹²⁸ HE 22/2014 vp, s. 59.

4.1.2 Julkisen vallan käyttö rikosoikeudellisen virkavastuun perustana

Mikäli virkavastuulla tapahtuvalle vallan käytölle asetetaan edellytykseksi se, että asianomaisella on velvollisuus ryhtyä johonkin julkisen vallan käyttöä sisältävään toimeen, voidaan ensinnäkin kysyä, miksi toimivaltuuteen, johon sisältyy ainoastaan oikeus, muttei velvollisuutta, tulisi kohdistaa pienempi vastuu kuin toimivaltuuteen, jonka käyttämiseen sen suorittajalla on velvollisuus. Kerttulan mukaan on olemassa seikkoja, jotka puoltaisivat rikosoikeudellisen virkavastuun liittämistä myös kaikille kuuluvien oikeuttamisperusteiden käyttöön.¹²⁹ Lisäksi koska lain esitöissä rikosoikeudellisen virkavastuun ulkopuolelle jäävänä vallankäyttönä mainitaan vain nykyinen yleinen kiinniotto-oikeus, seuraa tästä luonnollisesti kysymys, rajautuvatko rikosoikeudellisen virkavastuun ulkopuolelle vastaavin perustein myös muut jokaiselle kuuluvat oikeudet, kuten itseapu ja hätävarjelu, jotka eivät niin ikään perusta velvollisuutta kyseisten toimivaltuuksien käyttöön?

Kysymykseen on nähdäkseni vastattava myöntävästi. Johtoa tulkinnalle voidaan hakea ennakkoratkaisusta KKO 2004:75, jossa korkein oikeus otti kantaa siihen, toimiko poliisimies virkavastuulla joutuessaan virkatehtävässään turvautumaan yleiseen hätävarjelu-oikeuteen. Korkein oikeus totesi ratkaisussaan, että mikäli virkatehtävää suorittava poliisimies joutuu itseään tai toista oikeudettomalta hyökkäykseltä suojellakseen turvautumaan voimakeinoihin, niiden käyttö ei perustu viranomaisvaltuuksiin ja tapahdu virkatehtävän hoitamiseksi vaan poliisimieskin käyttää tällöin voimakeinoja yleisen oikeuden nojalla ja puolustautumistarkoituksessa. Korkein oikeus viittasi ratkaisussaan tuolloin voimassa olleen poliisilain esitöihin ja päätyi vakiintuneen ratkaisulinjansa mukaisesti siihen, ettei poliisimies toimi yleisiin oikeuttamisperusteisiin lukeutuvaan hätävarjelu-oikeuteen turvautuessaan rikosoikeudellisella virkavastuulla.¹³⁰ Korkeimman oikeuden ratkaisulinjasta johtunutta oikeustilaa on oikeuskirjallisuudessa perustellusti pidetty ongelmallisena, sillä poliisimies saattaisi tällöin joutua toimimaan virkatehtävää suorittaessaan hetken aikaa siviilihenkilönä.¹³¹ Hätävarjelu-oikeuden kaltaisten yleisten toimivaltuuksien sisällyttäminen poliisin keinovalikoimaan on pidetty ns. yleistoimivaltuuden jäänneenä, joka ei kuulu nykyaikaiseen toimivaltuusjärjestelmään.¹³² Hätävarjelutilanteessa poliisimies ei myöskään olisi laillisuusvalvonnan alaisena. Juuri näistä syistä 1.1.2014 voimaan tulleeseen uudistettuun poliisilakiin lisättiin säännös, jonka mukaan virantoimituksessa hätävarje-

¹²⁹ Kerttula 2010, s. 208: Kerttulan mukaan niillä seikoilla, jotka puoltavat kiinniotto-oikeuden jättämistä julkisen vallan rikosoikeudellisen määrittelyn ulkopuolelle, voidaan puoltaa samaa menettelyä myös hätävarjelun, pakko-tilan ja itseavun suhteen. Myöskään viimeksi mainitut oikeuttamisperusteet eivät perusta velvollisuutta niiden käyttöön. Toisaalta on olemassa seikkoja, jotka puoltaisivat myös kaikille kuuluvien oikeuttamisperusteiden katsoamista rikosoikeudellisen virkavastuun konstruoivan julkisen vallan käyttämiseksi.

¹³⁰ KKO 1961-II-70, KKO 1993:50 & HE 57/1994 vp, s. 55–56: vrt. julkisoikeudellinen hätävarjelu.

¹³¹ Nuotio 2005.

¹³² HE 224/2010 vp, s. 24.

luun turvautuessaan poliisimies toimii virkavastuulla (PoL 2:17.2).¹³³ Rikosoikeudellinen legaliteettiperiaate edellyttää sitä, että rikosoikeudellisesta virkavastuusta on erikseen säädettävä, jos se halutaan yleistuimivaltuuden käyttämiseen liittää. Virkavastuuta koskeva lisäys oli aiheellinen, mutta jätti poliisin rikosoikeudelliseen virkavastuun alaan edelleen muun muassa pakkotilan mentävän aukon.

Virkarikossäännösten uudistamiseen johtaneissa esitöissä esitetyn kannan mukaisesti sama virkavastuuseen liittynyt ongelmallisuus koski ennen pakkokeinolain ja yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain uudistuksia myös poliisin ja järjestyksenvalvojien suorittamia rikosperusteisia kiinniottoja. Ennen sanottuja lakiuudistuksia molemmat ammattiryhmät nimittäin suorittivat valtaosan rikosperusteisista kiinnitoistaan kaikille kuuluvan jokamiehen kiinniotto-oikeuden nojalla.¹³⁴ Järjestelyä ei pidetty asianmukaisena, joten poliisille ja järjestyksenvalvojille säädettiin vasta pakkokeinolain ja yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain uudistuksissa rikoksesta epäillyn kiinniottamista koskevat erityiset toimivaltasäännöksensä. Tosiasiallisen julkisen vallan käytön osalta lain ilmeisenä tarkoituksena on ollut liittää rikosoikeudellinen virkavastuu julkista valtaa sisältävien *erityisten toimivaltuuksien* käyttöön ja asettaa nimenomaan erityisten toimivaltuuksien käyttäminen rikosoikeudellisen virkavastuun perustaksi riippumatta siitä, käyttääkö valtaa virkamies, julkisen hallinnon työsuhteinen työntekijä vai viranomaishallinnon ulkopuolinen yksityinen henkilö.¹³⁵ Edellä esitetyn perusteella on käsittääkseni selvää, että vartijoiden ja järjestyksenvalvojien voidaan katsoa käyttävän julkista valtaa, ja täten olevan toimistaan rikosoikeudellisessa virkavastuussa vain silloin, kun he käyttävät tehtävässään yksinomaan kyseessä olevalle toimijalle erikseen säädettyjä erityisiä toimivaltuuksiaan.

Kerttula on esittänyt näkemyksensä, että poliisimies olisi toiminut vanhan pakkokeinolain aikaan virkavastuun alaisena myös jokamiehen kiinniotto-oikeutta käyttäessään virkatehtävän suorittamiseen liittyvän kiinniottovelvollisuutensa perusteella.¹³⁶ Perustelu saattaa äkkiseltään vaikuttaa järkeenkäyvältä, mutta pitää muistaa, ettei pelkkä virka luo velvollisuutta minkään toimivaltuuden (yleis- tai erityis-) käyttöön. Toimivaltuuksien käytön tarkoituksenmukaisuus ja tarpeellisuus arvioidaan erikseen jokaiseen tapaukseen liittyvien yksittäisten seikkojen perusteella. Loogisesti tämä tarkoittaisi myös poliisin virkavastuun ulottumista minkä tahansa yleisen oikeuttamisperusteen käyttöön, mitä ei voida pitää rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen mukaisena. Yleistuimivaltuutta koskevien periaatteiden mukaisesti voitaneen lähteä siitä,

¹³³ HE 224/2010 vp, s. 22–25.

¹³⁴ HE 1985 vp, s. 47–48 & HE 222/2010, s. 74.

¹³⁵ HE 77/2001 vp, s. 13 ja 40 & *Hautamäki* 2016, s. 224–225.

¹³⁶ *Kerttula* 2010, s. 208–209.

että virkamies suorittaa virkatehtävänsä viran hoitamiseen säädetyn lain suomin valtuuksiin.¹³⁷ Tästä huolimatta poliisin virkavastuuta jokamiehen kiinniotto-oikeuden perusteella suoritettujen kiinniottojen yhteydessä ei ollut tietävästi koskaan tuomioistuimissa kyseenalaistettu. Järjestyksenvalvojan virkavastuuta tuomioistuimet eivät ole puolestaan myöntäneet erityistoimivaltuudesta säätämisen jälkeenkään (kts. luku 4.2).

On myös huomattava, että kaikille kuuluvien oikeuttamisperusteiden jättämisestä virkavastuun ulkopuolelle seuraa, että asiallisesti saman teon rikosoikeudellinen arviointi vaihtelee sen mukaan, kuka teossa on tekijänä.¹³⁸ Jos esimerkiksi matkalipuntarkastaja, jonka erityinen kiinniottoimivaltuus käsittää ainoastaan ilman asianmukaista matkalippua olevan matkustajan kiinniotamisen (TarkastusMaksuL 11.1 §), päätyisi ottamaan lipuntarkastajaan kohdistuneeseen pahoinpitelyyn syyllistyneen henkilön kiinni vaikkapa itseensä tai kollegaansa kohdistuneen pahoinpitelyn johdosta, joutuisi tämä suorittamaan kiinnioton yleisen kiinniotto-oikeuden perusteella eikä näin olisi kiinniottamiseen liittyvistä toimistaan rikosoikeudellisessa virkavastuussa. Toisin olisi tarkastuksessa apuna olevan järjestyksenvalvojan kohdalla, joka suorittaisi kiinniottamisen LYTP 45 §:ssä säädetyn erityistoimivaltuutensa nojalla. Tilannetta voidaan pitää ongelmallisena samoin perustein kuin järjestyksenvalvojen rikosperusteisen kiinniotto-oikeuden kohdalla ennen nykyisen LYTP:n voimaantuloa. Vastaavin tavoin kuin yksityisen turvallisuusalan toimijoille aiemmin, myös matkalipuntarkastajille voitaneen katsoa olevan ominaista yleisen kiinniotto-oikeuden ammattimainen käyttäminen.¹³⁹

4.1.3 Virkavelvollisuuden määräytyminen

Yksityisen turvallisuusalan toimijan rikosoikeudelliseen virkavastuuseen liittyvä toinen laillisuusperiaatteeseen kytkeytyvä ongelma koskee, selkeän virkavastuusääntelyn puuttuessa, epäselvyyttä sen suhteen, mitkä säännökset lopulta voivat perustaa vartijalle tai järjestyksenvalvojalle sellaisen velvollisuuden, joiden rikkominen on katsottava virkavelvollisuuden rikkomiseksi. Oikeuskirjallisuudessa on esitetty näkemyksiä, joiden mukaan julkista valtaa käyttävällä henkilöllä ei yleensä olisi yksityiskohtaisesti kuvattuja velvollisuuksia, koska heihin ei sovellettaisi valtion virkamieslakia (750/1994, VVirkamL) tai kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijasta annettua lakia (304/2003, ViranhaltijaL), joissa virkavelvollisuuksista on säädetty

¹³⁷ Kts. esim. EOAK 18.12.2003 Dnro 1634/4/01 (s. 120) & EOAK 5.7.2007 Dnro 456/4/06 (s. 120).

¹³⁸ Kerttula 2010, s. 208: Kerttulan mukaan niillä seikoilla, jotka puoltavat kiinniotto-oikeuden jättämistä julkisen vallan rikosoikeudellisen määrittelyn ulkopuolelle, voidaan puoltaa samaa menettelyä myös hätävarjelun, pakko-tilan ja itseavun suhteen. Myöskään viimeksi mainitut oikeuttamisperusteet eivät perusta velvollisuutta niiden käyttöön. Toisaalta on olemassa seikkoja, jotka puoltaisivat myös kaikille kuuluvien oikeuttamisperusteiden katsomista rikosoikeudellisen virkavastuun konstruoivan julkisen vallan käyttämiseksi.

¹³⁹ Kerttula 2010, s. 378–380.

toisiaan vastaavasti.¹⁴⁰ Kerttula toteaa, että velvollisuuden asettavan yleisen sääntelyn puuttuessa vartijan ja järjestyksenvalvojan virkavelvollisuuden sisältö määräytynee yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain mukaisesti. Tästä huolimatta virkavastuuta ei Kerttulan näkemyksen mukaan voitaisi perustaa VLYTP 12 §:n ja LJV 3–5 §:n periaatemaisiin yleisvelvoitetta koskeviin säännöksiin, jotka sisältyvät nykyään LYTP 6, 29–30 ja 32 §:iin. Poikkeuksen muodostaisivat ainoastaan tilanteet, joissa rikosoikeudelliseen virkavastuuseen on vartijan tai järjestyksenvalvojan osalta lainsäädännössä erikseen viitattu.¹⁴¹ En täysin jaa Kerttulan näkemystä useammastakaan syystä.

Ensiksi on huomautettava, etteivät yksityisistä turvallisuuspalveluista annetussa laissa vartijalle ja järjestyksenvalvojalle velvollisuuksia asettavat säännökset suinkaan rajoitu vain LYTP 6, 29–30 ja 32 §:iin. Kyseisten pykälien lisäksi myös esimerkiksi LYTP 9, 16.2, 25.2, 31, 34, 43.3, 44, 45.2 ja 47.2 § sisältävät selkeitä ja tarkasti määriteltyjä velvollisuuksia, jotka kohdistuvat vartijan ja järjestyksenvalvojan erityisten toimivaltuuksien käyttöön. Kerttulan näkemystä voitaneen pitää erikoisena siitakin syystä, että järjestyksenvalvojalain 6 §:n 1 momentissa oli säädetty nimenomaan järjestyksenvalvojan velvollisuudesta estää pääsy toimialueelleen henkilöltä, jonka päihtymyksensä, käyttäytymisensä tai varustautumisensa vuoksi oli perusteltua syytä epäillä vaarantavan siellä järjestystä tai turvallisuutta taikka joka ei täyttänyt sinne pääsyn edellytykseksi asetettua ikää. Kyse ei siis ollut edes välillisestä, vaan absoluuttisesta velvollisuudesta julkisen vallan käyttöön. Nykyisin voimassa olevassa laissa kyseinen velvollisuus on muutettu oikeudeksi (LYTP 41.1 §).

Toiseksi LYTP 30 ja 32 §:t eivät ole periaatenormeja, vaan yksiselitteisen toimimisvelvollisuuden sisältäviä sääntönormeja. LYTP 30.1–2 §:

Järjestyksenvalvojan on viipymättä ilmoitettava tietoonsa tulleista turvallisuutta ilmeisesti vaarantavista seikoista tilaisuuden järjestäjälle tai alueen haltijalle ja ryhdyttävä heti toimenpiteisiin yleisön varoittamiseksi ja ohjaamiseksi pois vaara-alueelta sekä vaaran aiheuttajan poistamiseksi tai muihin turvallisuuden säilyttämiseksi kiireellisiin toimenpiteisiin.

Jos tilaisuuden järjestäjän tai alueen haltijan ja järjestyksenvalvojan toimenpiteet vaaran estämiseksi eivät ole olleet riittäviä, järjestyksenvalvojan on ilmoitettava turvallisuutta vaarantavista seikoista poliisille ja tarpeen vaatiessa pelastusviranomaiselle.

¹⁴⁰ Rautio 2004–2022: Virkavelvollisuuden rikkominen (RL 40:9) > Julkisen vallan käyttäjä & Kerttula 2010, s. 211–2012.

¹⁴¹ Kerttula 2010, s. 211–212. Esimerkkinä tällaisesta lakiviittauksesta Kerttula mainitsee ilmeisen virheellisesti järjestyksen pitämisestä joukkoliikenteessä annetun lain (472/1977), jossa nimenomaisesti todettaisiin järjestyksenvalvojen toimivan matkalippujen tarkastuksessa avustaessaan rikosoikeudellisella virkavastuulla. Tosiasiassa säännös sijaitsee joukkoliikenteen tarkastusmaksusta annetun lain 11 §:n 5 momentissa (469/1979).

LYTP 32 §:

Järjestyksenvalvojan on valvottava, ettei tilaisuudesta aiheudu vaaraa eikä kohtuutonta häiriötä sivullisille, liikenteelle taikka kotirauhalle. Järjestyksenvalvojan tulee toimialueellaan myös valvoa, ettei toisten omaisuutta vahingoiteta eikä aiheuteta ympäristölle muuta vahinkoa kuin mitä voidaan pitää hyväksyttävänä tilaisuuden tarkoitus ja muut olosuhteet huomioon ottaen.

Järjestyksenvalvojan on viipymättä ilmoitettava tietoonsa tulleista 1 momentissa tarkoitetuista seikoista tilaisuuden järjestäjälle tai alueen haltijalle sekä ryhdyttävä heti toimenpiteisiin vaaran, häiriön tai vahingon estämiseksi.

Jos tilaisuuden järjestäjän tai alueen haltijan ja järjestyksenvalvojan toimenpiteet 1 momentissa tarkoitettua vaaran, häiriön tai vahingon estämiseksi eivät ole olleet riittäviä, järjestyksenvalvojan on ilmoitettava vaarasta, häiriöstä tai vahingosta poliisille ja tarpeen vaatiessa pelastusviranomaiselle.

Säännökset asettavat järjestyksenvalvojalle pelkän yleisen valvontavelvollisuuden lisäksi selkeän velvoitteen ryhtyä tarvittaessa kiireellisesti välittömiin toimenpiteisiin minkä tahansa vaaran, häiriön tai vahingon estämiseksi tai vaaran aiheuttajan poistamiseksi tai turvallisuuden säilyttämiseksi. Tämä toimimisvelvollisuus käsittää myös velvoitteen turvautua tarvittaessa erityisten toimivaltuuksien sekä voimakeinojen käyttöön. Kerttulan näkemys, jonka mukaan järjestyksenvalvojan rikosoikeudellista virkavastuuta ei voitaisi perustaa LYTP 30 ja 32 §:ään asettuu eriskummalliseen valoon jo senkin puolesta, että kyseisten toimintavelvoitteiden laiminlyönti oli jo järjestyksenvalvojalaissa sanktioitu järjestyksenvalvontarikkomuksena (LJV 26.1 §:n 1 kohta). Sama sanktiosäännös on siirretty nykyiseen LYTP:iin, jonka 103.1 §:n 1 kohdan mukaan järjestyksenvalvoja, joka tahallaan tai törkeästi huolimattomuudesta laiminlyö 30 §:ssä, 31 §:n 1 momentissa tai 32 §:ssä säädetyn järjestyksenvalvojan toimintavelvollisuuden, on tuomittava, jollei teosta muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta, järjestyksenvalvontarikkomuksesta sakkoon. Säännöstä muutettiin LYTP:n kokonaisuudistuksen yhteydessä siten, että samalla kun järjestyksenvalvojan pääsynestämisvelvollisuus (LJV 6.1 §) muutettiin pääsynestämisoikeudeksi (LYTP 41.1 §), myös kyseisen toimenpiteen laiminlyönnin rangaistavuudesta luovuttiin.¹⁴²

Kolmanneksi on kysyttävä, miksi vartijan ja järjestyksenvalvojan virkavelvollisuuden tulisi perustua *vain* yksityisistä turvallisuuspalveluista annettuun lakiin? Yksityisen turvallisuusalan elinkeinotoimintaa ei ole mahdollista harjoittaa soveltamalla yksinomaan LYTP:n säännöksiä

¹⁴² Lisäksi lakiuudistuksessa järjestyksenvalvojalle lisättiin velvollisuus ilmoittaa toimenpiteen peruste toimenpiteen kohteena olevalle tai tämän edustajalle (LYTP 31.1 §). Myös tämän velvoitteen laiminlyönti säädettiin LYTP 103.1 §:n 1 kohdassa rangaistavaksi järjestyksenvalvontarikkomuksena.

erillään muusta oikeusjärjestyksestä. Yleislakien kunnioittamisen periaate edellyttää, että erityislakia on sovellettava yleislain rinnalla vain yleislakia täydentävästi.¹⁴³ Siltä osin kuin julkisen hallintotehtävän hoitaminen on uskottu yksityisen hoidettavaksi, tulee toimintaan pääsääntöisesti soveltaa yksityistä koskevan erityislain lisäksi hallinnon yleislakeja, kuten hallintolakia (HL 2.3 §) ja julkisuuslakia (JulkL 4.2 §).¹⁴⁴ Julkisuuslakia tosin sovelletaan julkista tehtävää hoitavaan yhteisöön, laitokseen, säätiöön ja yksityiseen ainoastaan sen käyttäessä julkista valtaa. Hallintolakia, jossa vastaavaa rajoitusta ei ole, on sitä vastoin sovellettava julkisia hallintotehtäviä hoitavissa yksityisissä tehtävien sisällöstä riippumatta.¹⁴⁵ Koska vartioimisliiketoiminnassa ja järjestyksenvalvontatoiminnassa on kyse julkisesta hallintotehtävästä, on nähdäkseni perusteltua lähteä siitä, että vartijan ja järjestyksenvalvojan virkavastuu voi perustua myös muusta lainsäädännöstä kuin LYTP:sta ilmeneviin velvollisuuksiin.

Neljänneksi arvioitaessa ylipäätään rikosoikeudellisesta legaliteettiperiaatteesta johtuvia vaatimuksia virkavelvollisuutta määrittävien säännösten ja määräysten täsmällisyydelle, huomiota on kiinnitettävä siihen, kuinka tarkasti kysymyksessä olevan laatuinen velvollisuus on ylipäätään kuvattavissa. Esimerkiksi virkamiehen käyttäytymisvelvollisuutta ei ole mahdollista kuvata yksityiskohtaisesti kaikkia eri tilanteita ajatellen.¹⁴⁶ Korkein oikeus on ratkaisussaan KKO 2008:42 todennut, että virallisen vastuu- tai käyttäytymisnormin tapauskohtainen sisältö saattaa säännösten tasolla jäädä harkinnanvaraiseksi, mutta tästä sääntelyn avoimuudesta ei vielä seuraa, että normia olisi pidettävä luonteeltaan vain ohjeellisena tai että sen noudattamatta jättämiseen ei voisi liittyä rikosoikeudellista vastuuta. Erityistä täsmällisyyttä on Raution mukaan vaadittu lähinnä silloin, kun kysymys on ollut säännösten tai määräysten vaikutuksesta viranhaltijan velvollisuuksiin työnantajatahoonsa nähden, jolloin tehtävään sisältyvät suoritusvelvoitteet voidaan yleensä osoittaa säännöksin tai määräyksin seikkaperäisesti.¹⁴⁷ Korkein oikeus on antanut useita virkavelvollisuuden rikkomista koskevia ratkaisuja, jotka liittyvät poliisin toimivaltuuksien käyttöön ja joita voidaan verrata yksityisen turvallisuusalan toimijoiden vastaaviin toimivaltuuksiin.

Tapauksessa KKO 2020:13 poliisipartio oli havainnut torialueella tapahtuneen pahoinpitelyn, jolloin poliisimies A oli lähtenyt ottamaan kiinni pahoinpitelystä epäiltyä B:tä. B oli ollut poistumassa paikalta, kun A oli lähtenyt B:n perään ja käskennyt tätä pysähtymään. B oli pysähtynyt A:n käskytyksestä ja kääntynyt A:n suuntaan. A oli useita kertoja käskennyt B:tä menemään maahan, mitä B ei

¹⁴³ KHO 2006:64.

¹⁴⁴ *Määttä; Paso* 2019, s. 49–50 ja 54–58.

¹⁴⁵ *Mäenpää* 7–8/2009, s. 1101.

¹⁴⁶ *Mäenpää* 2023, s. 1355–1356.

¹⁴⁷ *Rautio* 2004–2022: Virkavelvollisuuden rikkominen (RL 40:9) > Täsmällisyysvaatimus. Kts. myös KKO 2007:46.

ollut totellut. A oli ottanut etälamauttimen käteensä ja osoittanut sillä B:tä, joka oli pyytänyt, ettei A käyttäisi etälamautinta. A oli kuitenkin sanallisesti varoittamatta ampunut B:tä etälamauttimella, minkä seurauksena B oli kaatunut. B:lle oli A:n menettelyn seurauksena aiheutunut kipua sekä kaksi erillistä pientä punaista pistettä rintaan ja vatsaan. B ei ollut käyttäytynyt kiinniottotilanteessa aggressiivisesti tai yrittänyt paeta, vaan oli jo pysähtynyt ja kääntynyt kohti A:ta. Korkein oikeus katsoi, ettei kiinniottotilanne ollut sellainen, jossa etälamauttimen käyttämistä olisi voitu pitää tarpeellisena ja puolustettavana. B:n laiminlyönti noudattaa A:n maahanmenokäskyä ei myöskään ole ollut sellaista vastarintaa, jonka välitön murtaminen etälamauttimella olisi ollut tarpeen kiinnioton toteuttamiseksi. Korkein oikeus katsoi A:n toiminnan tahalliseksi ja tuomitsi tämän pahoinpitelystä ja virkavelvollisuuden rikkomisesta.

Tapauksessa KKO 2020:29 poliisimiehet A ja B olivat ottaneet kiinni keskisormea poliisipartiolle näyttäneen C:n, minkä jälkeen A oli puhunut epäasiallisesti C:n seurassa olleille D:lle ja E:lle. A oli muun muassa vastannut D:n ja E:n tiedusteluihin koskien C:n kiinniottamista aggressiivisesti toteamalla, että "painukaa tytöt vittuun", ja että "haluatteko itekin putkaan". Poliisiautossa kuljetuksen aikana C:n kuvaamalta videotallenteelta ilmenee, että C:n kysymykseen siitä, miksi hänelle tehdään näin, on joko A tai B vastannut "oot idiootti" tai "sä oot idiootti". Poliisilaitoksella A ja B olivat turvallisuustarkastuksen yhteydessä kaataneet C:n perusteettomasti maahan. Teknisesti epäonnistuneen maahanviennin seurauksena C:n lonkkanivel oli mennyt sijoiltaan (lonkkaluksaatio), mistä oli aiheutunut C:lle kipua eikä C pystynyt tämän jälkeen enää varaamaan painoa jalalleen. A ja B olivat jättäneet hankkimatta apua C:n lonkkaluksaatioon. Korkein oikeus hylkäsi A:n ja B:n syytteet pahoinpitelystä ja vapaudenriistosta, mutta tuomitsi heidät vammantuottamuksesta ja tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta siltä osin kuin he olivat kaataneet C:n perusteettomasti maahan ja laiminlyöneet järjestää tälle lääkärinapua. Lisäksi korkein oikeus tuomitsi A:n tahallisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta siltä osin kuin hän oli puhunut D:lle ja E:lle epäasiallisesti.

Tämän tutkimuksen kannalta on relevanttia se, mihin säännöksiin korkein oikeus on katsonut virkavelvollisuuden perustuneen. Molemmissa tapauksissa korkein oikeus totesi ylimitoitettun voimankäytön osalta poliisimiesten rikkoneen PolL 1:2–4:stä ja 1:6.1:stä sekä 2:17.1:stä johtuvia velvollisuuksiaan. Tapauksessa KKO 2020:13 poliisimies rikkoi lisäksi PolL 2:18.2:ssä säädetyn velvollisuuden varoittaa voimakeinojen käytöstä. Tapauksessa KKO 2020:29 korkein oikeus totesi A:n rikkoneen epäasiallisella käytöksellään D:tä ja E:tä kohtaan VVirkamL 14.2 §:stä, PolL 1:6.1:stä ja PolHalL 15f §:stä johtuvia velvollisuuksiaan. Siltä osin kuin A ja B eivät olleet hankkineet C:lle lääkärinapua, rikkoivat he PolL 8:6.3:sta johtuvan velvollisuutensa. Voimme verrata poliisimiesten virkavelvollisuuden sisältöä määrittäneitä poliisilain säännöksiä yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain vastaaviin säännöksiin. Säännökset koskevat suhteellisuusperiaatetta, vähimmän haitan periaatetta sekä tehtävien hoitamisen puolueettomuutta ja tärkeysjärjestystä:

POLIISI	JÄRJESTYKSENVALVOJA	VARTIJA
PoIL 1:3: Poliisin toimenpiteiden on oltava puolustettavia suhteessa tehtävän tärkeyteen, vaarallisuuteen ja kiireellisyyteen, tavoiteltavaan päämäärään, toimenpiteen kohteena olevan henkilön käyttäytymiseen, ikään, terveyteen ja muihin vastaaviin häneen liittyviin seikkoihin sekä muihin tilanteen kokonaisarviointiin vaikuttaviin seikkoihin.	LYTP 29.3 § 2. virke: Toimenpiteiden on oltava perusteltuja suhteessa järjestyksenvalvojan tehtävään ja toimenpiteillä tavoiteltavaan etuun.	LYTP 6.2 § 3. virke: Tehtäviin liittyvien toimenpiteiden on oltava perusteltuja suhteessa tehtävien tärkeyteen ja kiireellisyyteen sekä tilanteeseen kokonaisuutena.
PoIL 1:4: Poliisin toimenpiteillä ei kenenkään oikeuksiin saa puuttua enempää eikä kenellekään saa aiheuttaa suurempaa vahinkoa tai haittaa kuin on välttämätöntä tehtävän suorittamiseksi.	LYTP 29.3 § 1. virke: Järjestyksenvalvojan toimenpiteet on suoritettava aiheuttamatta suurempaa vahinkoa tai haittaa kuin on välttämätöntä tehtävän suorittamiseksi.	LYTP 6.2 §: Vartioimistehtävät on suoritettava aiheuttamatta suurempaa vahinkoa tai haittaa kuin on välttämätöntä tehtävien suorittamiseksi. Vartioimistehtävissä ei saa puuttua kenenkään oikeuksiin enempää kuin tehtävien suorittamiseksi on välttämätöntä.
PoIL 1:6.1: Poliisin on toimitettava asiallisesti ja puolueettomasti sekä yhdenvertaista kohtelua ja sovinnollisuutta edistäen. Poliisin tulee ensisijaisesti neuvoin, kehotuksin ja käskyin pyrkiä ylläpitämään yleistä järjestystä ja turvallisuutta.	LYTP 29.2 §: Järjestyksenvalvojan on toimittava asiallisesti ja tasapuolisesti sekä sovinnollisuutta edistäen. Järjestyksenvalvojan tulee ensisijaisesti neuvoin ja kehotuksin ylläpitää järjestystä ja turvallisuutta toimialueellaan.	LYTP 6.1 §: Vartioimistehtävissä on toimittava oikein ja tasapuolisesti sekä sovinnollisuutta edistäen.
PoIL 1:6.2: Poliisin tehtävät on hoidettava tehokkaasti ja tarkoituksenmukaisesti. Olosuhteiden vaatiessa tehtävät on asetettava tärkeysjärjestykseen.	LYTP 29.1 §: Järjestyksenvalvojan on toiminnassaan asetettava etusijalle sellaiset toimenpiteet, jotka edistävät yleisön turvallisuutta.	

Yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 6 ja 29 §:ssä säädetyt vartijan ja järjestyksenvalvojan toimintaa ohjaavat periaatteet on tarkoitettu vastaamaan poliisilain 1 luvun 3,4 ja 6 §:ssä säädettyjä poliisin toimintaperiaatteita.¹⁴⁸ Säännökset ovat pääpiirteissään samansisältöisiä ja täsmällisydeltään yhtä tarkkoja. Samaa täsmällisyyslinjaa edustavat myös esimerkiksi VVirkamL 14.2 § ja PolHall 15f §, joiden korkein oikeus katsoi ratkaisuisaan KKO 2020:13 ja KKO 2020:29 asettaneen poliisimiehille selkeän virkavelvollisuuden. Myös voimankäyttö-säännökset ovat poliisin, vartijan ja järjestyksenvalvojan kohdalla käytännössä samansisältöiset. Rikoslain 4 luvun 6 §:n mukaan oikeudesta käyttää voimakeinoja virkatehtävän hoitamiseksi tai muun siihen rinnastettavan syyn vuoksi säädetään erikseen lailla. Voimakeinoja käytettäessä saa turvautua vain sellaisiin tehtävän suorittamiseksi tarpeellisiin toimenpiteisiin, joita on pidettävä kokonaisuutena arvioiden puolustettavina, kun otetaan huomioon tehtävän

¹⁴⁸ HE 22/2014 vp, s. 33. Huom.: Vartijan velvollisuudet kohdistuvat yksinomaan toimeksiantajaan, joten vartijan osalta tehtävien hoitamisen tärkeysjärjestyksestä ei ole ollut tarpeen säätää.

tärkeys ja kiireellisyys, vastarinnan vaarallisuus sekä tilanne muutenkin. Poliisin, vartijan ja järjestyksenvalvojan oikeudesta voimakeinojen käyttöön on säädetty seuraavalla tavalla:

POLIISI	JÄRJESTYKSENVALVOJA	VARTIJA
<p>PolL 1:17.1.: Poliisimiehellä on virkatehtävää suorittaessaan oikeus vastarinnan murtamiseksi, henkilön paikalta poistamiseksi, kiinniottamisen toimittamiseksi, vapautensa menettäneen pakene- misen estämiseksi, esteen poistamiseksi, miehittämättömän ilma- aluksen kulkuun puuttumiseksi taikka välittömästi uhkaavan rikoksen tai muun vaarallisen teon tai tapahtuman estämiseksi käyttää sellaisia tarpeellisia voimakeinoja, joita voidaan pitää puolustettavina. Voimakeinojen puolustettavuutta arvioitaessa on otettava huomioon tehtävän tärkeys ja kiireellisyys, vastarinnan vaarallisuus, käytettävissä olevat voimavarat sekä muut tilanteen kokonaisarvosteluun vaikuttavat seikat.</p>	<p>LYTP 48.1 §: Jos henkilö koettaa vastarintaa tekemällä välttää pääsyn estämisen, paikalta poistamisen, kiinniottamisen, 46 §:ssä tarkoitetun tarkastuksen tai 47 §:ssä tarkoitetun poisottamisen taikka pakenee kiinniottamista, järjestyksenvalvojalla on oikeus käyttää sellaisia henkilön pääsyn estämiseksi, paikalta poistamiseksi tai kiinniottamiseksi taikka tarkastuksen suorittamiseksi tai esineen ja aineen poisottamiseksi tarpeellisia voimakeinoja, joita voidaan pitää puolustettavina, kun otetaan huomioon henkilön käyttäytymisen, tehtävän tärkeys ja kiireellisyys, vastarinnan vaarallisuus ja muut olosuhteet.</p>	<p>LYTP 17.1 §: Jos henkilö koettaa vastarintaa tekemällä välttää pääsyn estämisen, poistamisen, kiinniottamisen tai turvallisuustarkastuksen suorittamisen taikka pakenee kiinniottamista, vartijalla on oikeus käyttää sellaisia henkilön pääsyn estämiseksi, poistamiseksi tai kiinniottamiseksi taikka turvallisuustarkastuksen suorittamiseksi tarpeellisia voimakeinoja, joita voidaan pitää puolustettavina, kun otetaan huomioon henkilön käyttäytyminen, tehtävän tärkeys ja kiireellisyys, vastarinnan vaarallisuus ja muut olosuhteet.</p>

En näe perusteltua syytä sille, miksi vartijan ja järjestyksenvalvojan virkavelvollisuuden sisältö ei voisi perustua LYTP 6 ja 29 §:n yleisiin käyttäytymissäännöksiin tai LYTP 17 ja 48 §:n voimankäytösäännöksiin, kun poliisimiehen virkavastuun on vakiintuneesti katsottu nimenomaan perustuvan vastaaviin poliisilain säännöksiin. Yksityisistä turvallisuuspalveluista annettusta laista puuttuvat poliisilain 1 luvun säännökset perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittamisesta (PolL 1:2) sekä tarkoitussidonnaisuuden periaatteesta (PolL 1:5), joiden huomioimista korkein oikeus edellytti poliisimiehiltä voimakeinojen käytön voimakkuuden arvioinnissa. Kyseiset periaatteet ovat ilmiselvä ja olennainen osa kaikkea julkisen vallan käyttöä ja ovat nähdäkseni johdettavissa jo hallintolain 6 §:stä sekä perustuslain 2.3 §, 22 § ja 124 §:stä ilman nimenomaista erityislain säännöstäkin. Vastaavasti en näe perustetta sille, miksi esimerkiksi LYTP 29.2 §:n selkeä toimimisohje ”järjestyksenvalvojan on toimittava asiallisesti ja tasapuolisesti sekä sovinnollisuutta edistäen. Järjestyksenvalvojan tulee ensisijaisesti neuvoin ja kehotuksin ylläpitää järjestystä ja turvallisuutta toimialueellaan” ei täyttäisi rikosoikeudellisen legaliteettiperiaatteen edellyttämää täsmällisyysvaatimusta samalla, kun esimerkiksi VVirkamL 14.2 §:n huomattavasti yleisluontoisempi ”virkamiehen on käyttäydyttävä asemansa ja tehtäviensä edellyttämällä tavalla” tämän täsmällisyysvaatimuksen täyttää.

4.2 Rikosoikeudellinen virkavastuu oikeuskäytännössä

Yksityisen turvallisuusalan toimijoihin kohdistuvaa rikosoikeudellista virkavastuuta ei ole tuomioistuinkäytännössä juuri arvioitu.¹⁴⁹ Nykyisen virkarikossääntelyn aikana virkarikosten soveltamista yksityisen turvallisuusalan toimijaan on arvioitu tiettävästi ensimmäisen kerran vasta vuonna 2024 Itä-Uudenmaan käräjäoikeuden ratkaisussa DNro R 23/4280 (ei lainvoimainen). Tapaus on osa laajaa mediajulkisuuttakin saanutta kokonaisuutta, jossa lukuisia Avarn Security Oy:n järjestyksenvalvoja epäiltiin kymmenistä kohdehenkilöihin kohdistuneista väärinkäytöksistä, kuten kiinniotettujen henkilöiden pahoinpitelyistä ja törkeistä pahoinpitelyistä. Tapauksessa oli syytettynä 14 järjestyksenvalvojaa, joille syyttäjät vaativat rangaistuksia lukuisista rikoksista nimikkeillä laiton uhkaus, vapaudenriisto, pahoinpitely, törkeä pahoinpitely, väärä ilmianto, huumausainerikos, vaarallisen esineen hallussapito sekä avunanto pahoinpitelyyn ja törkeään pahoinpitelyyn. Lisäksi syyttäjät vaativat järjestyksenvalvojen rangaistuksia lukuisista virkarikoksista nimikkeillä virka-aseman väärinkäyttäminen ja virkavelvollisuuden rikkominen. Käräjäoikeus tuomitsi seitsemän järjestyksenvalvojaa enimmäkseen väkivaltarikoksista eripituisiin vankeusrangaistuksiin, mutta hylkäsi virkarikossyytteet kaikkien järjestyksenvalvojen osalta. Tämän tutkimuksen kannalta tuomion merkittävin anti liittyy niihin perusteisiin, joilla käräjäoikeus päätyi virkarikossyytteet hylkäämään.

Tuomiossaan käräjäoikeus arvioi erikseen rikoslain 40 luvun virkarikossäännösten soveltamista järjestyksenvalvojaan ja päätyi siihen, ettei virkarikossäännösten soveltaminen ole rikosoikeudellisen täsmällisyysvaatimuksen vuoksi järjestyksenvalvojan kohdalla mahdollista. Käräjäoikeus perusteli ratkaisuaan julkisen vallan käyttöä koskevan RL 40:11:n 5 kohdan määritelmäsäännöksen epätarkkuudella sekä sillä, ettei LYTP sisällä joko selkeää viittausta rikoslain 40 luvun virkarikossäännösten soveltamiseen, taikka erillistä mainintaa järjestyksenvalvojan julkisen vallan käytöstä. Ratkaisussaan käräjäoikeus tukeutuu blankokriminalisointeja koskevista ennakkopäätöksistä KKO 2015:22, KKO 2000:52, KKO 2006:52 ja KKO 2021:4 luettaviin oikeusohjeisiin, joilla se katsoo olevan liittymäkohtia esillä olevaan tapaukseen, vaikka toteakin, ettei kyseisten ennakkopäätösten kysymyksenasettelu vastaa RL 40:11:n 5a kohdan määritelmäsäännöksen ja RL 40:12 soveltamisalasäännöksen täsmällisyyteen liittyvää kysymyksenasettelua. Valitettavasti käräjäoikeuden perustelusta ei ilmene, mitä nämä liittymäkohdat ovat.

¹⁴⁹ Hautamäki 2016, s. 225 & KKO 1972-II-44: Tapauksessa korkein oikeus katsoi, että huvitilaisuuden järjestysmiestä, joka oli anastanut toisen järjestysmiehen asianomistajalta pois ottaman alkoholijuoman, ei ollut pidettävä RL 12:2:ssa tarkoitettuna virkamiehenä. Ennakkopäätöksen perusteluista ei ilmene, millä perusteella korkein oikeus oli tähän ratkaisuun päätenyt. Tapaus koskee joka tapauksessa kaikilta osin vanhentunutta lainsäädäntöä, ja on siten tämän tutkimuksen kannalta epärelevantti.

Käräjäoikeuden ratkaisua sopii kritisoida. Julkista valtaa käyttävä henkilö on määritelty RL 40:11:n 5 kohdassa varsin täsmällisesti eikä kyseisen määritelmäsäännöksen tulkinta ole tietävästi aiemmin tuottanut tuomioistuimille vaikeuksia. Täsmällisyysvaatimuksen täyttymistä arvioidessaan käräjäoikeus viittaa rikosoikeuden yleisiin oppeihin, jotka edellyttävät rikoslainsäännöksiltä sellaista tarkkarajaisuutta ja täsmällisyyttä, että ainakin oikeustieteellisen koulutuksen saaneet henkilöt, mutta mieluiten muutkin, voivat ennakolta tietää, mikä on rangaistavaa.¹⁵⁰ Kannanotto on hämmentävä, sillä oikeustieteessä julkisen vallan käsitettä pidetään muun muassa yhtenä keskeisimmistä perustuslain soveltamista ja tulkintaa ohjaavista käsitteistä.¹⁵¹ Lisäksi korkein oikeus on ottanut kantaa RL 40:11:n 5a kohdan tulkintaan ratkaisuisaan KKO 2008:78, jossa se totesi, että määritelmä sisältää kuvauksen oikeustieteessä vakiintuneen käsityksen mukaisesta julkisen vallan käytön ydinalueesta.¹⁵² Käräjäoikeus toteaa järjestyksenvalvojille annettujen merkittävien oikeuksien tosiasiallisesti puuttua toisen etuun ja oikeuteen, kuten LYTP 42 §:n mukaisen poistamisoikeuden ja LYTP 48 §:n mukaisen voimankäyttöoikeuden, puoltavan sitä tulkintaa, että kyse olisi RL 40:11:n 5 kohdassa tarkoitettusta julkisen vallan käytöstä. Toteamuksesta herää kysymys, mistä muustakaan vallankäytöstä voisi olla kyse? Vallan käsite jaetaan oikeustieteessä yksityisoikeudelliseen ja julkisoikeudelliseen valtaan, joiden keskeisin ero liittyy juuri julkisen vallan heteronomisuuteen. *Yksityisautonomiaan* kytkeytyvä yksityinen valta tarkoittaa yksityisen oikeussubjektin oikeutta määrätä oikeuksistaan ja kelpoisuutta tehdä itseään koskevia oikeustoimia. Julkinen valta liittyy puolestaan *normatiiviseen toimivaltaan* tehdä yksipuolisesti hallinnon ulkopuolisen oikeudelliseen asemaan vaikuttavia ratkaisuja. Julkisen vallan haltijalla on oikeus, ja lain määrittelemissä rajoissa myös velvollisuus, käyttää yleisen intressiin nimissä valtaa oikeussuhteen toisen osapuolen tahdosta riippumatta.¹⁵³ Kyse on yksipuolisesta toisen henkilön oikeuspiiristä määräämisestä tai tosiasiallisen pakon käyttämisestä.¹⁵⁴ Järjestyksenvalvojan vallankäyttö ei perustu toimenpiteen kohteen kanssa tehtyyn sopimukseen, vaan laissa säädettyihin toimivaltuuksiin, joita kohdistetaan toimenpiteen kohteeseen tämän suostumuksesta riippumatta ja tarvittaessa fyysisellä pakolla.

Käräjäoikeuden ratkaisussa on siis kyse siitä, ilmeneekö laista legaliteettiperiaatteen kannalta riittävän selvästi, että järjestyksenvalvojan toimivaltuuksissa olisi kyse juuri julkisen vallan käytöstä. Koska käräjäoikeus pitää RL 40:11:n 5a kohdan julkista valtaa käyttävän henkilön määritelmää rikosvastuun muotoamisen kannalta liian epätasällisenä, asettaa se täsmällisyysvaatimuksen täyttymisen edellytykseksi sen, että LYTP sisältäisi joko eksplisiittisen ilmauksen

¹⁵⁰ HE 44/2002 vp, s. 29.

¹⁵¹ Keravuori-Rusanen 2008, s. 101.

¹⁵² KKO 2008:78.

¹⁵³ Keravuori-Rusanen 2008, s. 101.

¹⁵⁴ Kerttula 2010, s. 210.

järjestyksenvalvojan julkisen vallan käytöstä tai viittaussäännöksen rikoslain 40 lukuun. Vaatimus ei kohtaa sen virkarikosuudistuksessa hyväksytyyn lähtökohdan kanssa, että rikosoikeudellisen virkavastuun kattama henkilöpiiri määritellään rikoslain 40 luvun yleissäännöksissä, mutta koska virkarikosvastuun henkilöllisen ulottuvuuden määrittelemisen tyhjentävästi on haasteellista, rikosoikeudellisesta virkavastuusta *voidaan* säätää myös erikseen.¹⁵⁵ Virkarikosuudistukseen johtaneessa hallituksen esityksessä ja LYTP:n esitöissä on todettu, ettei virkarikossäännösten soveltaminen edellytä sitä, että julkisen hallintotehtävän antamista koskevassa erityislaissa todettaisiin tehtävien hoitamisen tapahtuvan rikosoikeudellisella virkavastuulla.¹⁵⁶ Myöskään perustuslakivaliokunta ei ole edellyttänyt rikosoikeudellisen virkavastuun osoittavaa nimenomaista säännöstä, vaan on pitänyt sitä tarpeellisena lähinnä selkeyttävistä syistä.¹⁵⁷

Mielenkiintoisesti kärjäoikeus arvioi rikoslain julkista valtaa käyttävän henkilön määritelmäsäännöstä myös suhteessa PL 8 §:n täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimukseen ja viittaa ratkaisussaan PL 106 §:ään. Säännöksen mukaan tuomioistuimen on annettava etusija perustuslain säännökselle, jos käsiteltävänä olevassa asiassa lain säännöksen soveltaminen olisi *ilmeisessä ristiriidassa* perustuslain kanssa. Ristiriidan ilmeisyysvaatimus tarkoittaa sitä, että lain säännöksen ristiriita perustuslain kanssa on selvä ja riidaton ja siksi helposti havaittavissa. Tavallisen lain säännöksen soveltamatta jättäminen ei siis ole mahdollista pelkästään tulkinnanvaraisen ristiriitaisuuden perusteella. Suomessa lakien perustuslainmukaisuuden valvonnan painopiste on perustuslakivaliokunnan toteuttamassa ennakkolisessa valvonnassa. Ristiriidan ilmeisyyttä arvioitaessa merkitystä on lain säätämisvaiheessa esitetyillä kannanotoilla, kuten hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluilla, mutta ennen kaikkea sillä, onko perustuslakivaliokunta tutkinut asian valtiosääntöoikeudelliselta kannalta. Normaalissa perusoikeuksien soveltamistilanteessa tuomioistuimessa perusoikeussäännökset vaikuttavat yhdessä tavallisen lain säännösten kanssa ratkaisun perusteena. Havaittu ristiriita tulisi pyrkiä poistamaan perustuslainmukaisella, perusoikeusmyönteisellä tulkinnalla tai erehdysoppeja soveltamalla ja PL 106 §:n soveltaminen tulee kysymykseen vasta, kun tämä ei ole mahdollista.¹⁵⁸ Kynnys säännöksen soveltamatta jättämiselle PL 106 §:n perusteella on siis erittäin korkealla.¹⁵⁹

Pidän kärjäoikeuden ratkaisua myös tältä osin ongelmallisena. Kärjäoikeus ei nimittäin totea RL 40:11:n 5a kohdan olevan ilmeisessä ristiriidassa PL 8 §:n kanssa, mutta perustelee ratkaisuun rikosoikeuden yleisiä oppeja koskevan uudistuksen esitöissä ilmaistulla lausumalla PL

¹⁵⁵ HE 77/2001 vp, s. 1 ja 5–6 & *Annola – Karjalainen – Korhonen – Mäntylä – Siikavirta – Wenander* 2022, s. 70.

¹⁵⁶ HE 77/2001 vp, s. 56 ja HE 22/2014, vp, s. 103 & *Keravuori-Rusanen* 2008, s. 379.

¹⁵⁷ PeVL 28/2001 vp, s. 8.

¹⁵⁸ HE 1/1998 vp, s. 162–164 & PeVM 10/1998 vp, s. 31–32 ja HE 44/2002 vp, s. 30.

¹⁵⁹ *Ahola – Hirvi – Rautio* 2021, s. 3–4, 9–12 ja 23.

106 §:n tuomioistuimille suomasta mahdollisuudella tutkia soveltamiensa lakien perustuslainmukaisuutta (HE 44/2002 vp, s, 30). Kyseisessä kohdassa tarkoitettulla perustuslainmukaisuuden tutkimisella tarkoitetaan kuitenkin ristiriidan ilmeisyyden tutkimista nimenomaan PL 106 §:n soveltamiseksi. Jos ristiriita ei ole ilmeinen, tuomioistuin ei voi jättää säännöstä perustuslain vastaisena soveltamatta, vaan ristiriita on pyrittävä poistamaan tulkinnalla. Ratkaisussaan käräjäoikeus ei kuitenkaan tyydy vain virkarikossäännösten perusoikeusmyönteiseen tulkintaan, vaan jättää ne PL 8 §:n epätäsmällisyyskiellon vastaisina kokonaan soveltamatta, mutta ilman PL 106 §:n edellyttämää ilmeistä ristiriitaa.

Käräjäoikeuden tuomio ei ole lainvoimainen. Tuomituista viisi järjestyksenvalvojaa sekä syyttäjät ovat valittaneet käräjäoikeuden tuomiosta hovioikeuteen ja tapaukselle on myönnetty jatkokäsittelylupa.¹⁶⁰ Syyttäjät pitää tarpeellisena hakea virkarikossyytteiden osalta ylemmän oikeusasteen ratkaisua.¹⁶¹

4.3 Rikosvastuu epävarsinaisista laiminlyöntirikoksista

4.3.1 Tehtävään sisältyvä suojele- ja valvontavastuu

Rikosoikeudellisen virkavastuun välttämättömänä osatekijänä pidetyllä julkisen vallan käytöllä sekä virkavelvollisuuksien sisällöllä voidaan nähdä olevan monenlaisia ulottuvuuksia arvioitaessa yksityisen turvallisuusalan toimijoiden rikosoikeudellista vastuuta liittyen tehtävän suorittamisessa ilmeneviin laiminlyönteihin. Koska vartioimisliiketoimintaa pidetään kokonaisuudessaan julkisena hallintotehtävänä, vartijan voidaan katsoa sinänsä toimivan passiivisuudellaan virkavelvollisuuksiensa vastaisesti.¹⁶² Sama koskee vastaavin perustein myös järjestyksenvalvojatoimintaa. Turvallisuusalan tehtävien suorittamiseen voidaan siis katsoa sisältyvän virkatehtäviin verrattavia velvollisuuksia, vaikkakin rikosoikeudellisen virkavastuun kohdistaminen yksityisen turvallisuusalan toimijaan olisi rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta ongelmallista ilman kytkentää julkisen vallan käyttöön. Virkavelvollisuuden laiminlyöntiin liittyvissä kriminalisoinneissa on joka tapauksessa kyse varsinaisista laiminlyöntirikoksista. Yksityisen turvallisuusalan toimija saattaa kuitenkin virkavelvollisuuksiensa vastaisella toiminnallaan syyllistyä samanaikaisesti myös turvaamisvelvoitteensa laiminlyöntiin. Virkarikossäännösten soveltamattomuus ei estä laiminlyöntivastuun kohdistamista vartijaan tai järjestyksenvalvojaan epävarsinaisen laiminlyöntirikoksen perusteella.

¹⁶⁰ Helsingin hovioikeuden diaarinumero: R 24/994

¹⁶¹ [<https://yle.fi/a/74-20081951>]

¹⁶² *Kerttula* 2010, s. 317.

Erityinen oikeudellinen velvollisuus seurauksen syntymisen estämiseksi voi perustua virkaan, toimeen tai asemaan (RL 3:3.2:n 1 kohta). Pelkkä yleinen virkavelvollisuus ei yleensä riitä epävarsinaisen laiminlyöntirikoksen vastuuperusteeksi. Virkaan, toimeen tai asemaan perustuvan velvollisuuden tulisi olla sillä tavoin tarkennettu, että se koskisi tietyn henkilön tai henkilöjoukon taikka määrätyn omaisuuden suojaamista tai valvomista.¹⁶³ Työhön tai virkaan liittyvien tehtävien laiminlyönti tulee yleensä rangaistavaksi jo varsinaisena laiminlyöntirikoksena tai tuottamuksellisena virkavelvollisuuden rikkomisena.¹⁶⁴ Esimerkiksi PoL 1:1.1:n mukaan poliisin yhtenä tehtävänä on rikosten estäminen, tekeillä olevan varkausrikoksen passiivinen sivusta seuraaminen ei poliisimiehen kohdalla johtaisi rikosvastuuseen anastusrikoksesta, vaan kyseessä saattaisi olla erillinen virkavelvollisuuksien rikkominen.¹⁶⁵ Jotta henkilölle voisi muodostua erityinen oikeudellinen velvollisuus seurauksen estämiseen, juuri hänen on pitänyt olla vastuuasemassa seurauksen torjumiseen nähden. Tällaisessa asemassa ovat esimerkiksi vanhemmat, jotka jättävät pienen lapsensa menehtymään pakkaseen, sekä virkalääkäri, joka jättää potilaan tutkimatta ja aiheuttaa näin potilaan kuoleman. Klassisena esimerkkinä oikeuskirjallisuudessa on myös viitattu hukkuvan uimarin auttamisen laiminlyövään uimavalvojaan.¹⁶⁶

4.3.2 Vartijan laiminlyöntivastuu

Epävarsinaisen laiminlyöntirikossäännöksen vastuuperusteita koskevan luettelon 1 kohdan mukaan vastuu voi perustua virkaan toimeen tai asemaan ja 3 kohdan mukaan tehtäväksi ottamiseen tai sopimukseen. Vartioimistehtävässä on elementtejä molemmista vastuuperusteista, joten kumpaan vartijan vastuuasema lopulta perustuu? Tilanteiden välinen ero on liukuva, mutta 3 kohdan on tarkoitettu koskevan tapauksia, joissa tekijä on vapaaehtoisesti ottanut jonkin oikeushyvän suojattavakseen.¹⁶⁷ Lain esitöissä esitetään 1 kohdan osalta jonkinlaisena rajatapauksena tilanne, jossa rakennusta suojelemaan palkattu vartija sallisi jonkun murtautua hänen vartioi-maansa liikkeeseen puuttumatta tilanteeseen millään tavalla. Sen sijaan 3 kohdan esimerkin mukaan, jos suojelehtävän ottanut henkivartija antaisi toisen surmata päämiehensä, katsottaisiin vartijan syyllistyneen tahalliseen henkirikokseen tai kuolemantuottamukseen.¹⁶⁸ En näe millä perusteella edellä kuvatut tapaukset eroavat toisistaan. Päädynkin olemaan Kerttulan kanssa yhtä mieltä siitä, että molemmissa tapauksissa vartijan vastuu perustuisi RL 3:3.2:n 1 kohdan mukaisesti tämän toimeen tai asemaan.¹⁶⁹ Myös oikeuskäytännöstä löytyy ratkaisuja,

¹⁶³ HE 44/2002 vp, s. 43.

¹⁶⁴ Kts. KKO 1948-II-456 ja KKO 1950-II-175: tuottamuksellinen virkavirhe.

¹⁶⁵ HE 44/2002 vp, s. 43.

¹⁶⁶ *Muukkonen – Tolvanen* 2021, s. 9 ja *Sutela* 2021, s. 4 & HE44/2002 vp, s. 43 & KKO 2019:98.

¹⁶⁷ HE 44/2002 vp, s. 44.

¹⁶⁸ HE 44/2002 vp, s. 43–44.

¹⁶⁹ *Kerttula* 2010, s. 317.

joissa vastuu perustuu vartijan velvollisuuteen suojata vartioitavana olevaa omaisuutta (KKO 1947-II-121).¹⁷⁰ Nähdäkseni on perusteltua ajatella, että vartijan vastuu perustuu virkaan toimeen tai asemaan 1 kohdan mukaisesti ja tarkentuu 3 kohdan mukaisella sopimuksella. Hieman vastaavalla tavalla poliisille voisi muodostua erityinen suojeluvastuu yksittäisen virka-apupyynnön perusteella.

Rikoksen estämisvelvollisuuden laiminlyöntiin liittyvää rikosvastuuta tutkinut *Halijoki* katsoo, ettei poliisimies, joka tyytyisi kiinniottamisen sijasta seuraamaan passiivisesti anastusrikoksen tapahtumista, syyllistyisi epävarsinaisena laiminlyöntirikoksena varkausrikokseen, vaan teko voisi tulla tuomituksi ainoastaan virkavelvollisuuden rikkomisena. Omaisuutta vartioimaan palkatun vartijan osalta *Halijoki* sen sijaan näkee tilanteen epäselvempänä, mutta pitää pienin varauksin mahdollisena, että vartija saattaisi vastaavalla menettelyllä syyllistyä joko varkausrikokseen tai mahdollisesti rikoksentekijän suojelemiseen.¹⁷¹ Rikoksentekijän suojelemisesta on tuomittava se, joka saatuaan tietää rikoksen tehdyksi edistämällä rikoksentekijän pakoa tai hävittämällä todisteita estää tai yrittää estää rikoksentekijän saattamista vastuuseen rikoksesta (RL 15:11.1). Kuten säännöksen sanamuodostakin ilmenee, edellyttää rikoksentekijän suojele pelkän passiivisen sivusta katsomisen sijaan aktiivisia toimia. Kannanotto näyttäytyy merkillisenä, sillä *Halijoen* mukaan RL 15:11 ei voisi tulla sovellettavaksi passiiviseksi jättäytyvään poliisimieheen seuraavalla perusteella: ”säännöksen sanamuoto ’edistämällä’ viittaa nimenomaan aktiiviseen tekemiseen. Oikeuskirjallisuudessa esimerkkeinä paon edistämisestä on mainittu rikoksentekijän kätkeminen, viranomaisten harhauttaminen väärillä tiedoilla sekä pakoon tarvittavan ajoneuvon luovuttaminen rikoksentekijä käyttöön. Pelkkä rikoksentekijän paon passiivinen seuraaminen ei erityisen hyvin sovi sanan ’edistää’ merkityssisältöön”.¹⁷² *Halijoki* ei vaivaluu perustelemaan, miksi passiivisuus voisi vartijan kohdalla tulla tuomituksi rikoksentekijän suojelemisena, mutta poliisimiehen kohdalla ei. Lisäksi on muistettava epävarsinaisten laiminlyöntirikosten erityisluonne; komissiividelikti ulottaa laiminlyönnin rangaistavuuden tunnusmerkistöihin, jotka nimenomaan viittaavat aktiiviseen tekemiseen.¹⁷³ *Kerttula* on *Halijoen* kanssa samoilla linjoilla epävarsinaisen laiminlyöntirikoksen osalta, mutta katsoo, että tilanteessa passiiviseksi jättäytyvän vartijan vastuu voisi olla myös avunantajan vastuuta, sillä avunantokin voidaan katsoa tapahtuvan laiminlyönnin kautta.¹⁷⁴

¹⁷⁰ HE 44/2002 vp, s. 43.

¹⁷¹ *Halijoki* 2002, s. 187–188.

¹⁷² *Halijoki* 2002, s. 188.

¹⁷³ *Luoto* 2010 2018, s. 93 & *Korkka* 2019, s. 189–190.

¹⁷⁴ *Kerttula* 2010, s. 317. Kts. *Luoto* 2018, s. 94: Koska suurin osa aktiiviseen toimintaan viittaavista tekotavoista on toteutettavissa myös laiminlyönnillä ja koska avunannon kausaalisuus on luonteeltaan lähellä aiheuttamista, lienee täysin selvää, että sekä RL 5:6:n termi ”auttaa” että rikosoikeustieteessä sen synonyymiksi vakiintunut termi ”edistää” kattavat myös laiminlyönnin.

Halijoen ja Kerttulan kannanotoissa rikoksen estämiseen liittyvää velvollisuutta arvioidaan yksinomaan kiinniotto-oikeuteen liittyvän velvollisuuden kautta. Molemmat tutkijat pitävät poliisin suorittamaa kiinniottoa poikkeuksetta virkaan perustuvana velvollisuutena, kun taas vartijan kohdalla he pitävät kiinniottoa pikemminkin oikeutena. Kerttula katsoo, että vartija, joka tekijän kiinniottamisen sijasta jää paikalle vartioimaan omaisuutta tyytyen vain seuraamaan rikoksentekijän pakoa, toimisi juuri työnantajansa ja tämän toimeksiantajan intressien mukaisesti, sillä vartijan ensisijaiset velvollisuudet liittyvät omaisuuden vartiointiin eivätkä rikoksentekijän kiinniottamiseen.¹⁷⁵ Näin pitkälle meneviä kategorisia yksinkertaistuksia sen enempää poliisiin kuin vartijankaan velvollisuuksista ei kuitenkaan pitäisi tehdä. Yksityisistä turvallisuuspalveluista annetussa laissa tai sen esitöissä ei ole erikseen määritelty, mitä käsite ”vartiointi” tarkoittaa. Oikeudellisten tekstien tulkinnan lähtökohtana on sanamuodon mukainen tulkinta, joten vartioinnin käsitteelle on annettava sen tavanomaista, arkikielistä merkitystä vastaava sisältö.¹⁷⁶ Tavanomaisesti vartioinnilla tarkoitetaan jonkin (yleensä) fyysisen entiteetin passiivista tarkkailua ja siihen kohdistuvien tai siitä aiheutuvien turvallisuusuhkien estämistä reaktiivisin toimin. Nähdäkseni vartioinnin käsite sisältää itsessään epätoivotun lopputuloksen (rikoksen toteutuminen) estämiseen tähtäävän elementin. Pelkkä vartioimiskohteen tarkkailu ilman konkreettisten uhkien estämiseksi tapahtuvaa reagoitua, ei mielestäni täytä vartioinnin käsitteen semanttista sisältöä.

Rikoksen estämistä koskevan velvollisuuden tarkemman sisällön määrittämisessä huomio tulisi nähdäkseni kiinnittää yksittäisen toimivaltuuden käyttämisen sijaan pikemminkin tapauskohtaisiin olosuhteisiin. Rikoksen estäminen saattaa nimittäin tapauksesta riippuen edellyttää kiinniottamisen sijaan joitakin muita toimia, kuten hätävarjelun kaltaisiin yleisiin oikeuttamisperusteisiin turvautumista. Tärkeintä on lopputulos eli suojatun oikeushyvän loukkaamattomuus. Millaisia toimia vartijalta rikoksen estämiseksi edellytetään, riippuu jokaisen tapauksen yksittäisistä olosuhteista. Jos arvokelloja myyvän liikkeen vartija havaitsee tuntemattoman henkilön anastavan liikkeestä esimerkiksi 150 000 euron arvoisen rannekellon, rikoksen estäminen edellyttäisi vartijalta mitä suurimmalla todennäköisyydellä rikoksesta epäillyn kiinniottamista. Olisi vaikea nähdä, miten vartija tällaisessa tilanteessa toimisi työnantajansa ja toimeksiantajan intressien mukaisesti, jos hän tyytyisi vain seuraamaan rikoksentekijän pakoa ja jäisi paikalle vartioimaan muuta, huomattavasti vähäarvoisempaa omaisuutta. Esimerkin ei luonnollisestikaan tarvitse olla näin äärimmäinen, mutta vartijan on tehtävä intressivertailua ja toimittava suhteellisuusperiaatteen mukaisesti. Todennäköisesti vartijan ei kannattaisi ryhtyä rikoksesta epäillyn kiinniottamiseen, jos anastetun omaisuuden arvo olisi huomattavan vähäinen ja kiinni-

¹⁷⁵ Kerttula 2010, s. 317–318.

¹⁷⁶ Määttä; Paso 2019, s. 31.

ottotoimenpiteellään vartija asettaisi huomattavasti arvokkaamman omaisuuden rikokselle alttiiksi. Jos rikoksesta epäillyn kiinni ottaminen kuitenkin suljetaan kategorisesti vartijan velvollisuuksien ulkopuolelle, menettäisi vartiointi monissa tapauksissa käytännössä merkityksensä.

Yksityisistä turvallisuuspalveluista annetussa laissa ei ole erillistä säännöstä vartijan nimenomaisesta toimimisvelvollisuudesta toimeksiantajaan kohdistuvien rikosten estämiseksi eikä sanktiota tämän velvoitteen laiminlyönnistä. Myöskään virkavelvollisuuden rikkominen ei tule vartijan kohdalla rikosoikeudellisesta laillisuusperiaatteesta johtuvan virkavastuun suppean tulokinnan vuoksi kyseeseen. Niinpä vartijan laiminlyöntivastuu voi toteutua ainoastaan epävarsinaisen laiminlyöntirikoksen kautta. Vartijan velvollisuuksien laiminlyönti voi siis tulla rangaistavaksi ainoastaan silloin, kun laiminlyönti on johtanut täytettyyn rikokseen. Tällöinkin syyttäjällä on näyttötaakka syy-yhteydestä laiminlyönnin ja seurauksen välillä. Epävarsinaisia laiminlyöntirikoksia koskevassa oikeuskäytännössä näyttökynnys on asetettu korkealle: rikosvastuun edellytyksenä on se, että on varsin suuri todennäköisyys siitä, että laiminlyöty toimi tekemällä olisi estetty seurauksen aiheutuminen.¹⁷⁷ Tätä voidaan pitää hyvän hallinnon vaatimusten kannalta ongelmallisena.

4.3.3 Järjestyksenvalvojan laiminlyöntivastuu

Järjestyksenvalvojan laiminlyöntivastuun osalta kysymyksenasettelu ei ole aivan yhtä selvä kuin vartijan kohdalla. Järjestyksenvalvojan tehtävänä ei ole tietyn omaisuuden tai henkilön suojaaminen, joten tehtävään ei sisälly samanlaista suojeluvastuuta kuin vartijalla. Laiminlyöntivastuu on tehtävän yleisluontoisuuden vuoksi vastuuperusteiden osalta lähempänä poliisin kuin vartijan laiminlyöntivastuuta. Toisaalta järjestyksenvalvoja kuitenkin toimii rajatussa tilaisuudessa ja rajatulla alueella, jolloin tehtävään sisältyvä vastuu ei monessakaan tapauksessa juuri poikkea esimerkiksi uimarannalle palkatun uimavalvojan valvontavastuusta. Järjestyksenvalvojan ja uimavalvojan vastuussa on kuitenkin huomattavia eroja. Uimavalvojan valvontavastuu kohdistuu nimenomaan vedestä aiheutuvan vaaran (vaaranlähde) torjumiseen. Järjestyksenvalvojalla ei tällaista tarkasti rajattua oikeudellista velvollisuutta määrätystä vaaranlähteestä aiheutuvan vaaran estämiseen ole (valvontavastuu). Järjestyksenvalvojan tehtävänä on ylläpitää järjestystä ja turvallisuutta sekä estää rikoksia ja onnettomuuksia toimialueellaan. Tehtäväkuvaus vastaa jokseenkin PoL 1:1.1:n mukaan poliisille kuuluvaa tehtävää. Koska poliisilla ei ole epävarsinaisen laiminlyöntirikoksen edellyttämää erityistä velvollisuutta rikoksista johtuvien seurausten estämiseen, ei sitä voi nähdäkseni olla järjestyksenvalvojallakaan.

¹⁷⁷ Muukkonen – Tolvanen 2021, s. 9–10 & KKO 2019:98.

Erityisen suojeluvastuun muodostuminen ei tosin ole järjestyksenvalvojankaan kohdalla pois suljettua tai välttämättä edes kovin tavatonta. Tällainen erityinen suojeluvastuu voi perustua vaikkapa PRJV-tehtävään sisältyvän vartioimistehtävään. Esimerkiksi kauppakeskuksissa toimivat PRJV:t suorittavat tavanomaisesti myös järjestyksenvalvonta-alueella sijaitsevien kaupaliikkeiden vartiointia erillisten toimeksiantosopimusten perusteella, jolloin PRJV:n suojeluvastuuta ei ole perusteltua arvioida vartijasta poikkeavasti. Järjestyksenvalvojan erityinen suojeluvastuu voi myös muodostua esimerkiksi tilanteessa, jossa yksittäinen järjestyksenvalvoja asetetaan festarialueella valvomaan arvokkaan äänentoistolaitteiston turvallisuutta, jolloin kyse on käytännössä vartioimistehtävästä. Vastaavalla tavalla esimerkiksi terveydenhuollon toimipisteeseen asetettu PRJV voi hoitotoimenpiteitä turvatessaan olla erityisessä suojeluvastuussa hoitohenkilökuntaa kohtaan. Erityisesti päivystyspoliklinikoilla on tavallista, että PRJV:t osallistuvat aktiivisesti sekavien ja vaarallisten potilaiden hoitotoimenpiteiden turvaamiseen. Esimerkiksi mielenterveydellisistä ongelmista kärsivien potilaiden hoidon tarpeen arvioinnissa on usein PRJV arviointihuoneessa mukana turvaamassa hoitohenkilökunnan työturvallisuutta. Käytännössä tilanteessa on kyse LYTP 2 §:n 4 kohdassa tarkoitettusta henkivartijatehtävästä, vaikkakin ilman erillistä toimeksiantosopimusta.

Yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 30 ja 32 §:ssä on säädetty järjestyksenvalvojan toimimisvelvollisuudesta sekä velvollisuudesta sivullisten ja ympäristön turvaamiseksi. Virkaan sisältyessä tällaisen velvollisuuden laiminlyönti tulisi rangaistavaksi virkavelvollisuuden rikkomisena tai tuottamuksellisena virkavelvollisuuden rikkomisena. Ilman kytkentää julkisen vallan käyttöön virkarikossäännösten soveltamista voitaneen järjestyksenvalvojan kohdalla kuitenkin pitää poissuljettuna. Laiminlyömällä toimintavelvoitteensa järjestyksenvalvojahan nimenomaan pidättäytyisi julkisen vallan käytöstä. Kuten jo aiemmin todettu, täysin ilman rikosvastuuta edellä mainittuja velvollisuuksiaan laiminlyönyt järjestyksenvalvoja ei kuitenkaan jää, sillä LYTP 103.1 §:n 1 kohdan mukaan järjestyksenvalvoja, joka tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta laiminlyö LYTP 30 tai 32 §:ssä säädetyn toimintavelvollisuutensa, on tuomittava järjestyksenvalvontarikkomuksesta sakkoon, jollei teosta muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta. Järjestyksenvalvojan laiminlyöntivastuu on siis siinä mielessä virkarikosvastuun kaltaista ja siten vartijan laiminlyöntivastuuta ankarampaa, että järjestyksenvalvontarikkomuksessa on RL 40:9–10:n tapaan kyse varsinaisesta laiminlyöntirikoksesta.¹⁷⁸

Siihen yhtäläisyydet virkavelvollisuuden rikkomiseen loppuvatkin. Järjestyksenvalvontarikkomus edellyttää teolta joko tahallisuutta tai törkeää huolimattomuutta, kun taas tuottamukselliseen virkavelvollisuuden rikkomiseen riittää pelkkä tavanomainen huolimattomuus. Eroa tosin

¹⁷⁸ Muukkonen – Tolvanen 2021, s. 9.

lieventää se, että vähäistä huolimattomuutta ei pidetä virkavelvollisuuden rikkomisena.¹⁷⁹ Siinä missä tuottamuksellisen virkavelvollisuuden rikkomisen rangaistusasteikko on huomautuksesta sakkoon ja tahallisen tekemuodon kohdalla sakkoa ja enintään yksi vuosi vankeutta, järjestyksenvalvontarikkomuksesta on säädetty ainoaksi rangaistukseksi sakkoa. Lisäksi virkamies voidaan tuomita viralta pantavaksi, jos hän on syyllistynyt tahalliseen virkavelvollisuuden rikkomiseen rikkomalla jatkuvasti tai olennaisesti virkavelvollisuutensa ja rikos osoittaa hänet ilmeisen sopimattomaksi tehtävänsä (RL 40:9.2).¹⁸⁰ Eroa on siinäkin, että toisin kuin RL 40:9–10:ssä, LYTP 103 §:ssä on kyse toissijaisesta rangaistussäännöksestä. Lähtökohtaisesti järjestyksenvalvontarikkomus tulee siis sovellettavaksi vain, jos tekoon ei sovelleta jotakin ankarampaa rikossäännöstä.

4.4 Laiminlyöntirikosten konkurrenssi

4.4.1 LYTP:n kriminalisointien lainkonkurrenssikysymyksiä

Yksityisen turvallisuusalan toimijoiden rikosoikeudellisessa laiminlyöntivastuussa on huomioitava rikosten yhtymistä eli rikoskonkurrenssia koskevat kysymykset.¹⁸¹ Rikoskonkurrenssioppi jaetaan kahteen alaryhmään; *rikosten yksiköimiseen* ja *lainkonkurrenssiin*. Lainkonkurrenssissa on kyse siitä, sovelletaanko tekoon kaikkia soveltuvia tunnusmerkistöjä vai syrjäyttääkö jokin tunnusmerkistö muut tunnusmerkistöt tilanteessa, jossa sama historiallinen tapahtumainkulku täyttää useamman rikoksen tunnusmerkistön. Kun rikosentekijä rikkoo samanaikaisesti useita tunnusmerkistöjä, hänet tuomitaan lähtökohtaisesti rangaistukseen kaikkien toteutuneiden rikostunnusmerkistöjen mukaan. Lainkonkurrenssisääntöjen avulla voidaan kuitenkin päätyä lopputulemaan, jossa yhden tunnusmerkistön soveltaminen sulkee pois muiden tunnusmerkistöjen soveltamisen.¹⁸² Lainkonkurrenssille on ominaista rikostunnusmerkistöjen syrjäytyminen. Tässä keskeisenä sääntönä on toissijaisuus (*subsidiariteetti*), jolla lainsäätäjä on pyrkinyt ratkaisemaan konkurrenssiongelman rikossäännösten etusijaa osoittavin toissijaisuuslausekkein.¹⁸³

¹⁷⁹ Mäenpää 2023, s. 1355.

¹⁸⁰ Toisaalta poliisilaitos voi LYTP 91.2 §:n 2 ja 3 kohdan nojalla peruuttaa vartijaksi tai järjestyksenvalvojaksi hyväksymisen kokonaan tai määräajaksi, jos vartija tai järjestyksenvalvoja on lainvoimaisella tuomiolla tuomittu sellaisesta rikoksesta, joka osoittaa hänen olevan sopimaton tehtävänsä, tai hän on tahallaan menetellyt vartijana tai järjestyksenvalvojana olennaisesti virheellisesti, taikka jos vartija tai järjestyksenvalvoja on olennaisesti rikkonut vartijaksi tai järjestyksenvalvojaksi hyväksymiseen liitettyjä keskeisiä ehtoja tai rajoituksia. Yksityisen turvallisuusalan lupien perumisella pyritään vastaavaan lopputulokseen viraltapanon kanssa, mutta sen perusteet ovat huomattavasti viraltapanoa lievemmat. Lisäksi lupien peruuttaminen on hallinnollisena seuraamuksena menettelyltään huomattavasti viraltapanoa kevyempi. Edellä mainituista syistä turvallisuusalan lupien perumisessa asianosaisella ei myöskään ole käytettävissään samoja oikeussuojakeinoja kuin viraltapanossa.

¹⁸¹ Frände – Helenius – Korkka-Knuts 2020, s. 405.

¹⁸² Piippo 2022, s. 645.

¹⁸³ Frände – Helenius – Korkka-Knuts 2020, s. 405 & Kallio 2018, s. 20.

Yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 102, 103 ja 105 §:n rikkomussäännökset tulevat sovellettaviksi vain, *jollei teosta muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta*. Kyse on ankaruusvertailua edellyttävästä relatiivisesta toissijaisuuslausekkeesta, joka velvoittaa soveltamaan samaan tekoon mahdollisesti sovellettavissa olevista rikossäännöksistä rangaistusasteikoltaan ankarampaa säännöstä.¹⁸⁴ Konkurensisäännöillä on vaikutusta ensinnäkin siihen, tuleeko LYTP 30 ja 32 §:n toimintavelvollisuuden laiminlyönti tietyissä tilanteissa sanktioituksi järjestyksenvalvontarikkomuksen sijaan virkavelvollisuuden rikkomisena tai tuottamuksellisenä rikkomisena. Toiseksi konkurensisäännöt vaikuttavat siihen, voiko järjestyksenvalvontarikkomus tulla toissijaisuudestaan huolimatta sovellettavaksi samanaikaisesti jonkin ankaramman rikossäännöksen kanssa. Säännösten samanaikaista soveltamista koskeva kysymyksenasettelu liittyy sekä toimintavelvoitteen laiminlyönnillä aiheutettuihin epävarsinaisiin laiminlyöntirikoksiin että siihen, voiko toissijainen rikossäännös tulla sovellettavaksi samanaikaisesti samaa tekoa koskevan ensisijaisen säännöksen kanssa.

Lähtökohtaisesti voitaneen ajatella, ettei LYTP 30 tai 32 §:ssä säädetyn toimintavelvoitteen laiminlyöntiin nimenomaan liity julkisen vallan käyttöä. Ajatusta voidaan konkretisoida tilanteella, jossa kauppakeskuksen valvomossa kameravalvontaa suorittava järjestyksenvalvoja saa tietää alueella tapahtuvasta pahoinpitelystä, mutta jättää reagoimatta tähän mitenkään. Rikosoikeudellisen virkavastuun suppean tulkinnan valossa vaikuttaisi selvältä, että toimintavelvoitteen rikkominen olisi käytännössä aina tuomittava järjestyksenvalvontarikkomuksena. On kuitenkin mahdollista, että laiminlyönti liittyy julkisen vallan käyttöön, tai on jopa seurausta julkisen vallan käytöstä. Tällainen tilanne voisi liittyä tehtävien hoitamisen virheelliseen priorisointiin. LYTP 29 §:n mukaan järjestyksenvalvojan on asetettava etusijalle sellaiset toimenpiteet, jotka edistävät yleisön turvallisuutta. Toimenpiteiden on lisäksi oltava perusteltuja suhteessa järjestyksenvalvojan tehtävään ja toimenpiteillä tavoiteltavaan etuun. Ajatellaan esimerkiksi tilannetta, jossa järjestyksenvalvoja, joka saa tietää toimialueella tapahtuvasta pahoinpitelystä, onkin parhaillaan poistamassa häiritsevästi käyttäytyvää päihtynyttä henkilöä. Jos järjestyksenvalvoja tässä tilanteessa päättäisikin jatkaa poistotoimenpiteen suorittamista ja jättäisi puuttumatta pahoinpitelyyn, asettaisi tämä LYTP 29 §:n vastaisesti häiriököyttyymiseen kohdistuvat toimenpiteet etusijalle ennen väkivaltarikoksen estämiseen tähtääviä toimenpiteitä. Näin toimiessaan järjestyksenvalvoja laiminlöisi niin ikään LYTP 30 ja 32 §:n mukaisen toimintavelvoitteen, vaikkakin sinänsä oikeutettua toimenpidettä suorittaessaan. Tällöin legaliteettiperiaatteesta johtuva este rikosoikeudellisen virkavastuun toteuttamiselle ikään kuin pois-

¹⁸⁴ *Frände – Helenius – Korkka-Knuts* 2020, s. 409 & *Kallio* 2018, s. 23 ja 27–28: Toissijaisuuden näkökulmasta ankarampana pidetään säännöstä, jossa on korkeampi maksimirangaistus. Maksimirangaistusten ollessa samat, ankarampi säännös on se, jossa on ankarampi minimirangaistus.

tuisi, jolloin jouduttaisiin pohtimaan, tulisiko laiminlyöntiin soveltaa LYTP 103 §:ää vai ankaremmin sanktioitua RL 40:9–10:ää?

Yksityisistä turvallisuuspalveluista annetussa laissa on myös muita säännöksiä, jotka asettavat yksityisen turvallisuusalan toimijalle yksiselitteisiä velvollisuuksia, mutta joiden rikkomista ei ole sanktioitu erillisillä rikkomussäännöksillä. Tällaisista voidaan mainita esimerkiksi vartijan ja järjestyksenvalvojan velvollisuus luovuttaa kiinniotettu viipymättä poliisille. Rikosperusteisesti kiinni otettu henkilö voidaan myös vapauttaa poliisimiehen ja kiinniotetun suostumuksella viipymättä, jos rikoksesta voi seurata vain sakkoa ja jos kiinniotetun henkilöllisyys on tunnettu tai kiinniotettu suostuu esittämään henkilöllisyytensä selvittämiseksi tarpeelliset tiedot (LYTP 16.2 ja 45.2 §). Jos esimerkiksi vartija laiminlöisi edellä mainitut velvollisuutensa viivyttelöllä kiinniotosta poliisille ilmoittamista sillä seurauksella, että kiinniotetun vapaudenmenetyksaika pitkittyy, teko täyttäisi vapaudenriiston (RL 25:1) tai tuottamuksellisen vapaudenriiston (RL 25:6) tunnusmerkistön. Virkavelvollisuuden rikkomisena pidetään muun muassa sitä, että virkamies ei vastoin virkamieslaeissa määriteltyä velvollisuuttaan toimi ”asianmukaisesti ja viivytyksettä”.¹⁸⁵ Koska kiinniotossa on kyse julkisen vallan käytöstä, kiinniottoaikaa tarpeettomasti pitkittävä vartija syylistyisi lisäksi myös virkavelvollisuuden rikkomiseen tai tuottamukselliseen virkavelvollisuuden rikkomiseen.

4.4.2 Suojeluintressien punninta laiminlyöntirikosten konkurrenssissa

Perinteisesti lainkonkurrenssissa rikossäännöksiä on tarkasteltu abstraktilla tasolla ja säännösten leikatessa toisensa suojeltavien oikeushyvien osalta, toissijaisuuslausekkeen sisältävä säännös on syrjäytynyt. Oikeuskirjallisuudessa ja -käytännössä 2010-luvulla vakiintuneen kannan mukaan lainkonkurrenssissa huomio tulisi kuitenkin kiinnittää abstraktien rikostunnusmerkistöjen sijaan ensisijaisesti tapauksen tosiseikkoihin.¹⁸⁶ Tällaiset tosiseikat voivat liittyä esimerkiksi asianomistajien lukumäärään tai rikossäännösten suojeluintressiin.¹⁸⁷ Ankaruusvertailua edellyttävän relatiivisen toissijaisuuslausekkeen sisältävä säännös ei siis syrjäydy automaattisesti, jos teko käsittää useamman rikoksen tunnusmerkistön.¹⁸⁸ Korkein oikeus on vahvistanut viimeaikaisessa ratkaisukäytännössään, että teon täyttäessä useamman rikostunnusmerkistön, tapaukseen on lähtökohtaisesti sovellettava useampaa rikossäännöstä, jos tapaukseen soveltuvat

¹⁸⁵ *Mäenpää* 2023, s. 1356.

¹⁸⁶ *Kallio* 2018, s. 30–31 & esim. KKO 2014:7 ja KKO 2017:57.

¹⁸⁷ Esim. KKO 2003:115: Tapauksessa A oli ampunut rappukäytävästä haulikolla oven läpi asuntoon, jossa oli aiotun henkirikoksen kohteen lisäksi myös muita henkilöitä. A tuomittiin tämän vuoksi vaaran aiheuttamista koskevan säännöksen toissijaisuudesta huolimatta sekä tapon yrityksestä että vaaran aiheuttamisesta.

¹⁸⁸ *Kallio* 2018, s. 31.

rikossäännökset suojaavat ainakin osittain eri oikeushyviä.¹⁸⁹ Lainkonkurrenssi-arvioinnissa rikossäännösten oikeushyvälouottuvuutta koskevat tulkintasäännöt voidaan jakaa kolmeen kategoriaan: 1) tilanteisiin, joissa säännöksillä suojattavat edut ovat toisiinsa nähden erilaisia, 2) tilanteisiin, joissa säännösten suojelukohteet ovat osittain keskenään yhtenevät, sekä 3) tilanteisiin, joissa tulee arvioida oikeushyvälouottuvuuden ja tapausten tosiseikkojen välistä suhdetta.¹⁹⁰

Tilanteissa, joissa ensisijainen ja toissijainen rikossäännös suojaavat selvästi eri oikeushyviä, konkurrenssia ei ole ja säännökset tulevat yhtä aikaa sovellettaviksi. Sen sijaan säännösten osittain yhtenevien suojelukohteiden on oikeuskirjallisuudessa usein katsottu lähtökohtaisesti viittaavan lainkonkurrenssiin. Korkein oikeus on kuitenkin ratkaisukäytännössään antanut merkitystä sille, tuleeko teko rikosoikeudellisesti tyhjentävästi arvioiduksi vain toisen tapaukseen soveltuvan tunnusmerkistön nojalla. Rikossäännökset saattavat esimerkiksi yhteisestä ensisijaisesta suojelukohteesta huolimatta poiketa toissijaisen suojelukohteen osalta toisistaan, jolloin konkurrenssia ei lähtökohtaisesti ole.¹⁹¹ Suojeltavien oikeushyvien erilaisuudella on merkitystä lähtökohtaisesti vain, jos toissijaisella säännöksellä on jokin sellainen suojelukohde, jota ensisijaisella säännöksellä ei ole. Jos puolestaan ensisijaisella säännöksellä on jokin sellainen suojelukohde, jota toissijaisella säännöksellä ei ole, molempia säännöksiä ei voida soveltaa.¹⁹² Korkein oikeus on ratkaisusta KKO 2014:7 lähtien antanut konkurrenssi-arvioissaan säännösten suojeluintressin lisäksi merkitystä myös käsiteltävän tapauksen tosiseikoille joko konkurrenssia puoltavana tai vastaan puhuvana seikkana.¹⁹³ Useamman rikossäännöksen soveltamista ovat puoltaneet suojeluintressien ohella muun muassa erilaiset teosta aiheutuneet vahingot ja muut epäsuorat yhteiskunnalliset seuraukset sekä vaara vahingon syntymisestä.¹⁹⁴ Yhtä lailla konkurrenssia vastaan on katsottu voivan puhua rikosten kohdistuminen eri asianomistajiin silloin, kun tunnusmerkistön mukaisella teolla on loukattu yhtä tai useampaa oikeushyvän haltijaa.¹⁹⁵

Toissijaisuuslausekkeissa teolla tarkoitetaan tiettyä tosiallista tapahtumaa, joka voi koskea aktiivista toimintaa tai laiminlyöntiä.¹⁹⁶ Vaikka konkurrenssisäännöt sinänsä mahdollistavat samaa oikeushyvää suojaavan ensisijaisen ja toissijaisen säännöksen samanaikaisen soveltamisen, LYTP 30 ja 32 §:n toimintavelvoitteen laiminlyöntiin liittyvissä tapauksissa teko tuskin voisi tulla tuomituksi sekä järjestyksenvalvontarikkomuksena että virkavelvollisuuden rikkomisena. Tähän on kaksi syytä, joista ensimmäinen liittyy virkarikossäännösten soveltamisen

¹⁸⁹ Kts. esim. KKO 2010:52.

¹⁹⁰ Piippo 2022, s. 647–648.

¹⁹¹ Piippo 2022, s. 648–652 ja 667 & Kts. esim. KKO 1997:108 ja KKO 2010:52.

¹⁹² KKO 2021:7 (kohta 23)

¹⁹³ Kallio 2018, s. 30–31 ja Piippo 2022, s. 655 & KKO 2017:57, KKO 2019:31 ja KKO 2021:7.

¹⁹⁴ Piippo 2022, s. 657–659 & KKO 2014:7.

¹⁹⁵ Piippo 2022, s. 658–660 & KKO 2017:57.

¹⁹⁶ Kallio 2018, s. 26.

edellyttämään julkisen vallan käyttöön. On mahdotonta kuvitella käytännön tilannetta, jossa velvoitteen laiminlyönti samaan aikaan sekä olisi että ei olisi seurausta julkisen vallan käytöstä. Toinen syy liittyy säännösten yhteiseen suojeluintressiin. Järjestyksenvalvonnassa on kyse julkisesta hallintotehtävästä, jonka toiminnallisen velvoitteen ydinsisällön LYTP 30 ja 32 §:t nimenomaan määrittävät. Yleisestikin erilaisten velvollisuuksien rikkominen kuvaa sitä tekotapaa, jossa jollakulla on velvollisuus tehdä jotakin, mutta hän laiminlyö velvollisuuden.¹⁹⁷ Järjestyksenvalvojan toimintavelvoitteella on tärkeä merkitys nimenomaan järjestyksenvalvojan rikosoikeudellisen virkavastuun ulottuvuuden määrittämisessä.¹⁹⁸ Toimintavelvoitteen laiminlyönti vastaa siis sisällöllisesti virkavelvollisuuden rikkomisen normatiivista määritelmää eli virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin tai määräyksiin perustuvan virkavelvollisuuden rikkomista. LYTP 103.1 §:n 1 kohdan rikkomussäännöksen ja RL 40:9–10:n rikossäännösten voitaneen siis sanoa tältä osin koskevan samaa tekoa. Järjestyksenvalvontarikkomussäännöksellä ei voida katsoa myöskään olevan jotakin sellaista toissijaista suojelukohdetta, jota RL 40:9–10:llä ei ole.

4.4.3 Järjestyksenvalvontarikkomuksen ankaruusvertailua edellyttävä toissijaisuus

Järjestyksenvalvojan toimintavelvoitteen laiminlyönti voisi LYTP 103 §:n toissijaisuudesta huolimatta tulla lisäksi tuomituksi jollain toisella rikossäännöksellä, jos teolla rikotaan samalla jotakin sellaista oikeushyvää, jota LYTP 103 § ei kata. Toimintavelvoitteen rikkomiseen sovellettavan rikossäännöksen valikoituminen LYTP 103 §:n ja RL 40:9–10:n väliltä yksinomaan laiminlyöntiin liittyvän julkisen vallan käytön perusteella näyttäisi sen sijaan johtavan nurinkuriseen lopputulokseen. Tällöin nimittäin järjestyksenvalvoja, joka laiminlöisi velvollisuuksiaan esimerkiksi puhdasta viitsimättömyyttään, olisi lievemmän rikosvastuun alainen kuin vaikkapa järjestyksenvalvoja, jonka toimintavelvollisuuksien laiminlyönti olisi seurausta pikemminkin kehnosta tilanneharkinnasta.

Rikosoikeudellisen tutkimuksen piirissä on esitetty, että ankaruusvertailuun perustuvan ensisijaisen rikossäännöksen soveltamisen kilpistyminen esimerkiksi prosessuaaliseen esteeseen, estäisi laillisuusperiaatteesta johtuvista syistä myös toissijaisen säännöksen soveltamisen. *Kallio* pitää laillisuusperiaatteeseen liittyvien vaatimusten vuoksi selvänä, että tilanteessa, jossa sama teko on sanktioitu sekä ensi- että toissijaisella rikossäännöksellä, ankaruusvertailua edellyttävän toissijaisen säännöksen sanamuoto ”*jollei teosta muualla laissa säädetä*” estää lainsoveltamistilanteissa ”palaamisen takaisin” toissijaisen säännöksen soveltamiseen, jos ensisijainen

¹⁹⁷ HE 77/2001, vp. s. 51.

¹⁹⁸ HE 22/2014, vp. s. 54.

säännös törmää esteeseen.¹⁹⁹ Esteellä on usein viitattu esimerkinomaisesti prosessuaaliseen esteeseen, mutta mikään ei varsinaisesti viittaa siihen, että kyse olisi oltava juuri prosessuaalisesta esteestä. Kallio katsookin, että toissijaisuuslausekkeen muotoilu ”*jollei teko ole rangaistava*” korjaisi ”*jollei teosta muualla laissa säädetä*”-muotoilun ongelmallisuuden paitsi prosessuaalisten, mutta myös muunlaisten esteiden osalta.²⁰⁰ Edellä mainitut kannanotot eivät liene saaneen kritiikkiä osakseen. Oikeuskirjallisuudessa on sitä vastoin kritisoitu juuri ankaruusvertailuun perustuvia relatiivisia toissijaisuuslausekkeitä, sillä ei voida pitää tarkoituksenmukaisena, että yksinomaan lakitekninen este ensisijaisen rikossäännöksen soveltamisessa johtaisi rikosvastuun kategoriseen sulkeutumiseen.²⁰¹ *Frände* pitää ongelmaa lähinnä teoreettisena tai vähintään hyvin epätodennäköisenä,²⁰² mutta ongelma näyttäisi konkretisoituvan juuri LYTP 103 §:n ja RL 40:9–10:n välisessä rajanvedossa. On kuitenkin kyseenalaista, voidaanko laillisuusperiaatteesta johtuvaa estettä pitää sellaisena esteenä, joka johtaisi molempien rikossäännösten ulossulkeutumiseen. Onko sama teko sanktioitu laissa useammalla säännöksellä, jos ankarampi säännös ei tule laillisuusperiaatteen mukaisella tulkinnalla sovellettavaksi tapaukseen?

LYTP 103.1 §:n 1 kohdan rikkomus- ja RL 40:9–10:n rikossäännökset koskevat ainakin toimintavelvollisuuden laiminlyönnin osalta saman tunnusmerkistön mukaista tekoa ja kohdistuvat samaan suojeleuintressiin. Mikäli ankaruusvertailua edellyttäviin relatiivisiin toissijaisuuslausekkeisiin liittyvät laillisuusperiaatteelliset ongelmat estävät LYTP 103.1 §:n soveltamisen tilanteessa, jossa LYTP 30 tai 32 §:n rikkomiseen ei liity julkisen vallan käyttöä, olisi lopputuloksena valtaosassa tapauksia toimintavelvoitteen laiminlyöntiin liitetyn rangaistusvastuun kategorinen ulossulkeutuminen. Tällöin laiminlyönti voisi tulla rangaistavaksi omana tekonaan vain julkisen vallan käytön yhteydessä, jolloin teko olisi tuomittava RL 40:9:n tai 40:10:n mukaan. Jos taas laillisuusperiaatteesta johtuva este ankaramman rikossäännöksen soveltamisessa ei johda sekä ensisijaisen että toissijaisen rikossäännöksen ulossulkeutumiseen, päädytään tilanteeseen, jossa toisen toimenpiteen suorittamisesta johtuva toimintavelvoitteen laiminlyönti tulisi rangaistavaksi virkavelvollisuuden rikkomisena tai tuottamuksellisena virkavelvollisuuden rikkomisena, kun taas toimintavelvoitteen laiminlyönti ilman mitään syytä rangaistaisiin huomattavasti lievemmin järjestyksenvalvontarikkomuksena. Vaikka jälkimmäisessä tulkintalinjassa tekijä ei jäisikään täysin ilman rikosvastuuta, lopputulosta voitaneen molemmissa tapauksissa pitää epätyytyttävänä.

¹⁹⁹ Kallio 2018, s. 27–29.

²⁰⁰ Kallio 2018, s. 28.

²⁰¹ Kallio 2018, s. 28.

²⁰² *Frände – Helenius – Korkka-Knuts* 2020, s. 409.

5. ELINKEINOLUVAN HALTIJAN LAIMINLYÖNTIVASTUU

5.1 Turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijan velvollisuudet

Perustuslain 124 §:n säätämisen tarkoituksena oli turvata hallintotehtävien asianmukainen hoitaminen sekä puuttuminen perusoikeussuojan toteutumista koskeviin epäkohtiin. Julkisia tehtäviä hoitavan viranomaisorganisaation ulkopuolisen tahon on huolehdittava kyseisistä tehtävistään yhtä asianmukaisesti kuin jos kysymys olisi viranomaistoiminnasta.²⁰³ Perusoikeuksien turvaaminen edellyttää säännöspерusteisia turvaamistoimia erityisesti silloin, kun julkisen hallintotehtävän antamisen muulle kuin viranomaiselle voidaan katsoa vaarantavan perusoikeussuojaa.²⁰⁴ Annettaessa julkisia tehtäviä yksityisille, PL 124 §:n vaatimusten on tavallisesti katsottu edellyttävän julkista hallintotehtävän hoitamista yhtiömuodossa tai vastaavassa järjestäytyneessä muodossa varsinkin silloin, kun viranomaishallinnosta poikkeaminen on tarkoitettu pysyväisluonteiseksi järjestelyksi. Vaikka lähtökohtana on yksityisoikeudellisen toimijan itsemääräämisoikeus sisäistä hallintoaan koskevista asioista, järjestelyllä lienee pyritty viranomaishallinnolle ominaisten intressien ja arvojen, kuten resurssien käytön tehokkuutta sekä johtamistoimintojen vastuullista organisointia koskevien vaatimusten turvaamiseen.²⁰⁵

Vartiointi- ja järjestyksenvalvontatoimeksiantojen suorittaminen ansiotarkoituksessa edellyttää turvallisuusalan elinkeinolupaa. Turvallisuusalan elinkeinolupa ei edellytä toiminnan harjoittamista esimerkiksi osakeyhtiömuodossa. Koska toiminnassa on kyse PL 124 §:n tarkoittamasta julkisen hallintotehtävän hoitamisesta, joka käsittää oikeuden voimankäyttöön, yhteiskunnalliset vahvat intressit edellyttävät tehostettua ennakkollista valvontaa ja tarkoituksenmukaisuusharkintaa. Lupamenettelyllä pyritään etukäteen varmistumaan elinkeinonharjoittajan luotettavuudesta, ammattitaidosta ja vakavaraisuudesta. Julkisen valvonnan kannalta on tärkeä tietää, kuka hoitaa liikettä ja kuka käytännössä valvoo sekä johtaa sen toimintaa. Lähtökohtaisesti luvan haltijan tulee hoitaa liikettä itse tai ainakin johtaa ja valvoa sen hoitamista. Luvan haltija voi antaa liikkeen hoitamisen myös lain vaatimukset täyttävälle vastaavalle hoitajalle (LYTP 77 §), joka vastaa siitä, että luvan haltijan toimintaa tai liikettä hoidetaan LYTP:n säännösten mukaisesti (LYTP 2 §:n 19 kohta). Vastaavan hoitajan merkitys korostuu luvan haltijan ollessa oikeushenkilö.²⁰⁶ Muun muassa yrityksen koon mukaan elinkeinolupaa edellyttävän toiminnan operatiivinen johto ja liikkeenjohto voivat olla toisistaan erotettuja. Vastaava hoitaja on turvallisuusalan elinkeinolupaa edellyttävän toiminnan operatiivinen johtaja ja valvontaviranomaisiin päin tärkein yhteyshenkilö, jonka rooli liittyy nimenomaan yksityisen turvallisuusalan lain-

²⁰³ Keravuori-Rusanen 2008, s. 261.

²⁰⁴ Keravuori-Rusanen 2008, s. 332–334.

²⁰⁵ Keravuori-Rusanen 2008, s. 409–410.

²⁰⁶ Hautamäki 2016, s. 178.

säädännön noudattamisesta vastaamiseen. Vastaava hoitaja ei tässä roolissaan vastaa elinkeinotoimintaa koskevien muiden säännösten, esimerkiksi verolainsäädännön, noudattamisesta ellei hän ole samalla esimerkiksi turvallisuusalan elinkeinotoimintaa harjoittavan osakeyhtiön toimitusjohtaja. Käytännössä vastaavana hoitajana toimivan henkilön on oltava sellaisessa asemassa turvallisuusalan elinkeinolon haltijan organisaatiossa, että vastaavan hoitajan tehtävien hoitaminen on tosiasiasa mahdollista.²⁰⁷

Yksityinen turvallisuusala sijoittuu monin tavoin julkisen ja yksityisen sektorin välimaastoon, mikä synnyttää väistämättä jännitteitä vastakkaisiin suuntiin vetävien intressien välillä. Toimintaa ohjaavat samanaikaisesti sekä yksityisten toimijoiden voitontavoitteluun liittyvät liikelatoudelliset pyrkimykset että yhteiskunnalliset intressit. Turvallisuusalan elinkeinolon haltijan näkökulmasta kyse on ennen kaikkea liiketoiminnasta, jonka tavoitteena on tuottaa voittoa. Palvelun maksajan näkökulmasta kyse on puolestaan yksityiseen tarpeeseen hankitusta palvelusta, jossa turvallisuus nähdään kulutettavana hyödykkeenä. Vastuullisesti kestävään talousajatteluun kuuluu laskelmoiva ja kalkyloiva hyödyn tavoittelu. Taloustieteessä hyöty on väljä määritelmä monien erilaisten tarpeiden tyydyttämiselle. Laskelmoinnin ja kalkyloinnin mahdollistamiseksi hyöty kvantifioidaan käyttämällä rahaa hyödyn mittana. Hyödyn tavoittelulla on monenlaisia *niukkuudeksi* kutsuttuja rajoitteita. Niukkuus voi koskea esimerkiksi taitavia työntekijöitä, hyviä tuotteita, asiakkaita tai turvallisuutta. Myös voimavaroja, joista on niukkuutta, kvantifioidaan. Niukkuutta on myös rahasta, joka on voimavarojen hankkimisen edellytys. Raha on sekä tavoitteiden että rajoitteiden yhteinen mitta, joka mahdollistaa niiden vertailun. Laskelmoinnin ja kalkyloinnin tavoitteena on rajoitteet huomioiva hyödyn maksimointi.²⁰⁸ Sama hyödyn maksimointi liittyy myös turvallisuuteen ja koskee yhtäläisesti niin turvallisuuspalvelujen ostajaa kuin tarjoajaakin. Samanaikaisesti turvallisuuspalveluja käytetään kuitenkin myös viranomaisten toiminnan tukena. Äärimmäinen esimerkki tästä on PRJV-toiminta: yksityinen maksaa ja tuottaa turvallisuuspalvelun, jonka valtio ”kaappaa” väliintulollaan avukseen ja jakaa siitä koituvan hyödyn yleisölle – tosin palvelun maksajan hallinnoimalla alueella. Yksityisen turvallisuusalan keskeiset ongelmat liittyvätkin toiminnan taloudelliseen luonteeseen. Turvallisuus on myyntiartikkelina abstrakti tuote, jonka kustannushyödyn tai liiketoiminnalle tuottaman lisäarvon määrittely on vaikeaa ja usein jopa mahdotonta. Tällöin hyödykkeelle on mahdotonta asettaa laadullisia standardeja, joten palvelun maksajan on vaikea löytää perusteluita sille, miksi kahdesta sinänsä samaa palvelua tarjoavasta yrityksestä olisi valittava kalliimpi vaihtoehto. Julkishyödykkeelle on ominaista, ettei yksi lisäkuluttaja nosta sen tuotantokustannuksia. Hyödykkeen rajakustannus on siten nolla, joten palvelun hinnoittelu on

²⁰⁷ HE 69/2001 vp, s. 43, HE 22/2014 vp, s. 31 ja HE 22/2014 vp, s. 76.

²⁰⁸ Pellinen 2019, s. 9.

vaikeaa.²⁰⁹ Lisäksi voidaan puhua julkishyödykkeiden vapaamatkustajaongelmasta. Koska jokaisella kuluttajalla on oikeus nauttia hyödykkeestä, kukaan ei halua vapaaehtoisesti osallistua hyödykkeen maksamiseen. Markkinat eivät tavanomaisesti tuotakaan julkishyödykkeitä.²¹⁰ Turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijan voiton tavoittelu näkyikin käytännössä usein pyrkimyksenä minimoida kustannuksia keinolla millä hyvänsä.

Yksityisen turvallisuusalan lainsäädäntöuudistusten tavoitteena on kerta toisensa jälkeen ollut yksityisten turvallisuuspalveluiden laadun ja luotettavuuden parantaminen sekä perusoikeuksien ja oikeusturvan varmistaminen. Esimerkiksi VLYTP:n esitöissä todetaan kansalaisten perusoikeuksien voivan vaarantua tilanteessa, jossa vartijat eivät hoida tehtäviään tai käytä toimivaltuuksiaan riittävän tehokkaasti.²¹¹ Miten siis suhtautua rikosoikeudellisesti tilanteeseen, jossa joku kärsii oikeudenloukkauksen tai vahingon siksi, ettei vartija tai järjestyksenvalvoja kykene suoriutumaan tehtävästään toimeksiannon organisoinnissa tai resurssoinnissa tapahtuneiden laiminlyöntien ja puutteellisuuksien vuoksi? Rikosoikeudellisessa tarkastelussa oleellista nimittäin on, että vastuu kohdentuu siihen tahoon, joka voi tosiasiallisesti päättää toiminnasta ja resurssien käytöstä.²¹²

5.2 Tehokkuusvaatimus

Lainsäätäjä toteuttaa perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisveloitettaan yksityistä turvallisuus-alaa koskevalla lainsäädännöllä.²¹³ Yksityiselle turvallisuusalalle laissa säädettyjen tehtävien toteuttamiseksi säädetyissä toimivaltuuksissa on kyse oikeusvaltiollisista oikeusnormeista, jotka antavat toimivaltuuksia tunkeutua yksilön vapauspiiriin. Kyse on siis niin sanotusta rasi-tavasta hallintotoimesta.²¹⁴ Tehtävänormi (esim. järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen sekä rikosten ja onnettomuuksien estäminen) muodostaa toimintavelvollisuuden oikeusperus-tan.²¹⁵ Turvallisuuden vaaliminen edellyttää valtaoikeuksia ja valtaoikeus merkitsee auktoriteet-tin, kuten esimerkiksi valtion tai vartijan antamien ohjeiden ja käskyjen sitovuutta.²¹⁶ Valtio-vallan yksityiselle turvallisuusalalle uskoma julkisen vallan käyttäminen ja voimankäyttöoi-keus mahdollistavat sen, että toimenpide voidaan tarvittaessa toteuttaa myös voimalla ja kohde-

²⁰⁹ Kerttula 2008, s. 47.

²¹⁰ Kannianen 2002, s. 14–17.

²¹¹ HE 69/2001 vp, s. 35.

²¹² Annola – Karjalainen – Korhonen – Mäntylä – Siikavirta – Wenander 2022, s. 71.

²¹³ Esim. PeVL 44/1998 vp, s. 2–3 ja PeVL 28/2001 vp, s. 4–6 & Hautamäki 2014, s. 30.

²¹⁴ Boucht 2020, s. 24–25.

²¹⁵ Boucht 2020, s. 32.

²¹⁶ Hautamäki 2014, s. 30.

henkilön vastustelusta huolimatta.²¹⁷ Viime kädessä auktoriteetin toimintakyky perustuu fyysiseen voimankäyttöön ja sen uhkaan.²¹⁸

Voimankäyttöoikeudessa on kyse niin sanotusta toisen asteen toimivaltanormista, joka edellyttää primäärisen toimivaltanormin käsillä oloa.²¹⁹ Voimakeinojen käytössä lähtökohtana on pehmeimpien voimakeinojen eli vastarintaa harjoittavan henkilön lannistamiseen ja kontrollointiin tähtäävien ruumiinvoimien sekä hallinta- ja kuljetusotteiden käyttö.²²⁰ Vartijalle ja järjestyksenvalvojalle voimankäytön tehostamiseksi ja osapuolten välisten fyysisten erojen kompensoimiseksi tarkoitettuja voimankäyttövälineitä ovat kaasusumutin, käsiraudat, patukka ja teleskooppipatukka (LYTP 18.1 ja 49.1 §).²²¹ Vartijan voimankäyttövälineisiin kuuluu myös ampuma-ase, jonka kantaminen on rajattu henkivartija- ja arvokuljetustehtäviin sekä huomattavan yleisen edun kannalta merkittävien vartioimisalueiden vartiointiin (LYTP 19.1 §). Vartiointi- ja järjestyksenvalvontatehtävissä voidaan myös pitää lain edellytykset täyttävää koiraa (LYTP 21 ja 51 §). Voimankäyttövälineet eroavat käyttötavaltaan ja vaikutusmekanismiltaan toisistaan eivätkä ole kaikissa tilanteissa vaihtoehtoisesti sovellettavia.²²²

Voimankäytön rikosoikeudellisen luonteen ja sen yleiset edellytykset määrittävän RL 4:6.2:n mukaan voimakeinoja käytettäessä saa turvautua vain sellaisiin tehtävän suorittamiseksi tarpeellisiin toimenpiteisiin, joita on pidettävä kokonaisuutena arvioiden puolustettavina, kun otetaan huomioon tehtävän tärkeys ja kiireellisyys, vastarinnan vaarallisuus sekä tilanne muutenkin. LYTP 17.1 ja 48.1 §:ssä säädetään vastaavan sisältöisesti: Voimakeinojen puolustettavuutta arvioitaessa otetaan huomioon henkilön käyttäytyminen, tehtävän tärkeys ja kiireellisyys, vastarinnan vaarallisuus ja muut olosuhteet. Voimakeinon tarpeellisuus tarkoittaa, että voimankäyttö tulee kyseeseen vain, jollei haluttua asiointilaa voida muuten saavuttaa. Tarpeellisuusarviointi on objektiivista ja kuvastaa yhteiskunnan näkökantaa siihen, mikä on tehtävän suorittamiseksi tarpeellista.²²³ LYTP:ssä ei ole PolL 1:6.2:a tai RVL 5 §:ää vastaavaa eksplisiittistä säännöstä tehtävien hoitamisen tehokkuudesta, mutta tehokkuus vaikuttaa hallinnon yleisenä periaatteena, jota edellä mainitut säännökset ilmentävät.²²⁴ Tehokkuusvaatimus ilmenee myös LYTP:n 30 ja 32 §:stä. Vain sellaiset voimakeinot, jotka ovat tarpeellisia toimenpiteen tehokkaaksi toteuttamiseksi, ovat sallittuja (RL 4:6.2 & LYTP 17.1 ja 48.1 §). Tehokkuusvaatimuksen velvoittava ulottuvuus edellyttää, että voimakeinon valinnassa tulee välttää tilan-

²¹⁷ Helminen – Kuusimäki – Rantaeskola 2012, s. 767.

²¹⁸ HE 6/1997 vp, s. 116 & Boucht 2020, s. 34–35 ja 46.

²¹⁹ Sinisalo 1971, s. 115–116.

²²⁰ Frände – Helenius – Korkka-Knuts 2020, s. 262, Boucht 2020, s. 37 ja Rikander – Sutela 2020, s. 4.

²²¹ Rikander – Sutela 2020, s. 5.

²²² Boucht 2020, s. 36–38 & HE 22/2014 vp, s. 65–66.

²²³ HE 57/1994 vp, s. 54 & Boucht 2020, s. 74.

²²⁴ Mäenpää 2021, s. 51 & HE 72/2002 vp, s. 59–62 ja HE 224/2010 vp, s. 67–68 ja 73.

teen eskaloitumista tehottoman puuttumisen vuoksi siitä johtuvine vahinkoineen ja seurauksi-
neen. Liian heikot voimakeinot voivat yllyttää voimakkaampaan vastarintaan, mikä voi johtaa
toimenpiteen seurausten kasvamiseen kohtuuttomiksi suhteessa tilanteeseen, jossa voimakeinot
on alun perin mitoitettu oikein.²²⁵ Riskinä on myös tilanteen ajautuminen hätävarjelutilanteeksi.
Voimankäytön lähtökohtana on tilannekontrolli, jonka menettämisen seurauksena tilanne
muuttuu usein kontrolloimattomaksi ja paniikinomaiseksi hätävarjelukseksi, jolloin vakavampien
vahinkojen riski kasvaa kaikille osapuolille.²²⁶

Mitä vakavampaa vastarinta on, sitä voimakkaampia voimakeinoja voidaan pitää tarpeellisena.
Pelkän perusvarustuksen varassa toimivan yksittäisen poliisimiehen tai järjestyksenvalvojan
voidaan katsoa olevan välitöntä toimintaa vaativassa tilanteessa oikeutettu – ja jopa pakotettu
– käyttämään jo oman turvallisuutensakin vuoksi ankarampia voimakeinoja kuin asianmukai-
sesti varustautunut poliisiosasto.²²⁷ Toimenpiteen kohteen vaarallinen varustautuminen tai vä-
kivaltainen käyttäytyminen velvoittavat toimenpiteen suorittajaa turvautumaan sivullisten ja
oman turvallisuutensa vuoksi tehokkaaseen voimankäyttöön. Toisaalta työturvallisuuteen liit-
tyvät syyt saattavat tehokkuusvaatimuksen rajoittavan ulottuvuuden vuoksi vaatia myös toi-
menpiteestä luopumista.²²⁸ LYTP:ssä ei ole PolL 1:9.1:ää ja RVL 9 §:ää vastaavaa säännöstä,
joka oikeuttaisi luopumaan toimenpiteestä, jos sen loppuun suorittaminen voisi johtaa tavoitel-
tavaan päämäärään nähden kohtuuttomaan lopputulokseen. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, etteikö
vartijalla tai järjestyksenvalvojalla olisi vastaavaa oikeutta, sillä säännös vain ilmaisee sen, mitä
suhteellisuusperiaatteesta ja työturvallisuusnäkökohdista jo muutenkin johtuu.²²⁹ Myös työtur-
vallisuuslaki oikeuttaa pidättymään työstä, josta aiheutuu vakavaa vaaraa työntekijän omalle tai
muiden työntekijöiden hengelle tai terveydelle (TTL 23 §). Arviointi on suoritettava suhteessa
toimenpiteen suorittajalla käytettävissä oleviin voimavaroihin. Voimankäyttö- ja hätävarjelu-
säännökset limittyvät usein keskenään. Aktiivista vastarintaa kohdatessaan toimenpiteen suo-
rittaja joutuu usein samalla puolustautumaan oikeudetonta hyökkäystä vastaan, eikä aina ole
selvää, kummasta on kyse. Toimenpiteet saattavat vaihdella tehtävän suorittamisen aikana
useita kertoja voimankäytön ja hätävarjelun välillä.²³⁰

Perustuslain 124 §:n tarpeellisuus- ja tarkoituksenmukaisuusvaatimukseen sekä perusoikeuk-
sien vaarantamisen kieltoon sisältyvä tehokkuusvaatimus ilmenevät myös tietyistä, erityisesti
järjestyksenvalvojatoimintaa ohjaavista säännöksistä. Säännöksen edellyttämä julkisen

²²⁵ *Boucht* 2020, s. 74 ja *Rikander – Sutela* 2020, s. 5–6.

²²⁶ *Boucht* 2020, s. 35.

²²⁷ *Boucht* 2020, s. 77 & HE 57/1994 vp, s. 55.

²²⁸ HE 224/2010 vp, s. 72 ja HE 22/2014 vp, s. 43 & *Rikander – Sutela* 2020, s. 9.

²²⁹ HE 224/2010 vp, s. 72.

²³⁰ *Boucht* 2020, s. 115–121.

hallintotehtävän ulkoistamisen tarpeellisuusvaatimuksen tarkastus toteutuu LYTP 28 §:n kohdalla paikallispoliisin suorittamalla lupaharkinnalla.²³¹ Lupaan voidaan myös liittää järjestyksenvalvojien koulutukseen, voimankäyttövälineiden kantamiseen, toimialueeseen sekä sijoitteleen ja lukumäärään liittyviä ehtoja (LYTP 28.3 §). Lisäksi LYTP 27 §:n mukaan toimialueen poliisilaitos voi edellyttää LYTP 26 §:ssä tarkoitetuissa tilaisuuksissa, alueilla tai paikoissa järjestyksenvalvojalta suoritettua *järjestyksenvalvojan voimankäytön lisäkoulutusta*, jos järjestyksenvalvojan tehtävä tai työturvallisuus sitä vaatii. Myös esimerkiksi alkoholilain (1102/2017) 45 §:n mukaan lupaviranomainen voi edellyttää anniskelupaikkaan, johon on kello 1.30:n jälkeen lähtökohtaisesti asetettava yksi järjestyksenvalvoja jokaista alkavaa sataa asiakasta kohti, määrättäväksi useampia järjestyksenvalvoja, jos se on välttämätöntä valvonnan turvaamiseksi anniskelupaikassa ja sen ympäristössä, järjestyshäiriöiden ja meluhaitan ehkäisemiseksi asuin-ympäristössä tai yleisen järjestyksen ja turvallisuuden varmistamiseksi.

Turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijalle julkishallinnollisena organisaationa hallinnon tehokkuusvaatimus ja siihen sisältyvä voimankäytön tehokkuusulottuvuus merkitsevät vaatimusta voimavarojen riittävästä resurssoinnista tehtävään sisältyvien toimenpiteiden tehokkaaksi hoitamiseksi.²³² Tehokkuuden vaatimus ei tyhjenny yksinomaan riittävään voimankäyttövälineistöön, vaan edellyttää myös tehtävän kannalta riittäviä henkilöllisiä resursseja. Lähtökohtana on, etteivät resurssikysymykset saa vaikuttaa voimakeinojen rajoittavaan tarpeellisuusarviointiin konkreettisessa voimankäyttötilanteessa.²³³ Se, kykeneekö esimerkiksi järjestystä ylläpitävän henkilön vastustamiseen syylistyvä henkilö estämään tehtävän suorittamisen, riippuu paljolti vartijan tai järjestyksenvalvojan valmistautumisesta kohtaamaan vastarintaa.²³⁴ Välitöntä julkisen vallan käyttöä sisältävissä tehtävissä asianmukaisella varustuksella on siten välitön vaikutus turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijan ulkopuolisiin suuntautuvien velvollisuuksien toteutumiseen. Konkreettisesti kyse on siis siitä, pystyykö esimerkiksi järjestyksenvalvoja suoriutumaan lain mukaisesta tehtävästään eli pystyykö hän tosiasiallisesti ylläpitämään järjestystä ja turvallisuutta sekä estämään rikoksia ja onnettomuuksia toimialueellaan.

5.3 Aliresursointi ja puutteellinen koulutus

Perustuslain 124 §:n säätämiseen johtaneissa esitöissä hyvän hallinnon takeiden turvaamista koskevan vaatimuksen katsottiin korostavan hallintotehtäviä hoitavien henkilöiden koulutuk-

²³¹ Onkin nurinkurista, että lupa, joka voidaan myöntää ainoastaan, jos se on välttämätöntä yksilöiden perusoikeusturvan toteuttamiseksi, ei ole velvoittava. Järjestyksenvalvojien asettaminen alueelle jää siis lopultakin vain toimeksiantajan ja turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijan välisen sopimusvapauden varaan.

²³² *Boucht* 2020, s. 74–75.

²³³ *Boucht* 2020, s. 74–75.

²³⁴ HE 6/1997 vp, s. 116.

sen merkitystä, sillä kyseisten henkilöiden kelpoisuuden on katsottu sisältyvän perusoikeussuojan vaarantamisen kieltoon.²³⁵ Näistä syistä yksityisen turvallisuusalan koulutusvaatimuksia on lisätty lakiuudistusten yhteydessä vähitellen.²³⁶ Esimerkiksi voimankäyttövälineiden kantaminen vartiointi- ja järjestyksenvalvontatehtävissä edellyttää nykylainsäädännön mukaan paitsi suoritettuja välinekoulutuksia, myös vuosittain suoritettua voimankäytön kertauskoulutusta. Velvollisuus voimankäytön kertauskoulutuksen järjestämisestä tai sen suorittamisen varmistamisesta on nimenomaan turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijalla (LYTP 18.3 § ja 49.3 §).

Asianmukaisilla koulutuksilla sekä toimeksiannon suorittamiseen kohdennetuilla resursseilla voidaan todeta olevan konkreettinen vaikutus tehtävän suorittajan operatiivisen toimintakykyyn ja siten turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijan mahdollisuuksiin suoriutua tehtäväksi otetaan julkisesta hallintotehtävästä. Konkretisoikaamme ajatusta ratkaisusta Pohjois-Savon KO: DNro R 18/851 ilmenevillä seikoilla:

Tapauksessa kauppaliikkeen vartijana toiminut A oli mennyt kieltämään B:tä tupakoimasta liikkeen sisätiloissa, jolloin B oli hyökännyt yllättäen A:n kimppuun ja alkanut lyödä tätä veitsellä raivokkaasti pistolyönneillä ylävartaloon. Viidestä lyönnistä kaksi oli osunut A:n kyynärvarteen ja yksi oli uponnut A:n oikeaan kylkeen. B oli lopettanut A:han kohdistuneen hyökkäyksen, kun vapaalla ollut vartija C oli tullut A:n avuksi ja saanut revittyä B:n pois A:n kimpusta. Tällöin B oli alkanut puukottaa C:tä osuen muun muassa C:n alavatsaan lävistäen tämän vatsaontelon. B oli lopettanut C:hen kohdistuneen hyökkäyksen A:n kaasutettua tätä paprikasumutteella.

Tapauksesta on huomioitavissa ainakin kolme seikkaa: Ensinnäkin A:n ja C:n ylävartaloon osuneet puukoniskut ovat aiheuttaneet molemmille hengenvaarallisen tilan. Se, että A:n oikeaan kylkeen osunut veitsenisku on uponnut kylkivälilihaksiin 5–7 senttimetrin syvyyteen, ja olisi syvemmälle osuessaan voinut vaurioittaa keuhkoa tai rintaontelon elimiä, viittaa siihen, ettei A:lla ole ollut yllään suojaliivejä.²³⁷ Toiseksi B:n A:han kohdistaman hyökkäyksen keskeyttäminen on edellyttänyt C:n väliintuloa. Tapauksessa on mitä ilmeisimmin ollut kyse niin sanotusta yksintyöskentelykohteesta, joten vapaalla olleen C:n paikallaoloa voidaan pitää lähinnä onnellisena sattumana. Kolmanneksi B:n C:hen kohdistaman hyökkäyksen lopettaminen on

²³⁵ Keravuori-Rusanen 2008, s. 392 & HE 1/1998 vp, s. 179.

²³⁶ HE 69/2001 vp, s. 27–28, 59 ja 79.

²³⁷ Suojaliivien on täytettävä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) 2016/425 henkilönsuojaimista ja neuvoston direktiivin 89/686/ETY kumoamisesta asetetut vaatimukset henkilönsuojainten vaatimustenmukaisuudesta (CE-merkintä). Asetuksen liitteessä I on vahvistettu niiden riskien luokat, joilta henkilönsuojainten on määrä suojata käyttäjiä. Liitteen luokkaan III sisältyvät sellaiset riskit, joilla voi olla hyvin vakavia seurauksia, kuten kuolema tai peruuttamaton terveyshaitta, ja jotka liittyvät mm. luotien aiheuttamiin vaurioihin tai veitsenpistoihin (1 kohta). *NIJ: Selection & Application Guide to Ballistic-Resistant Body Armor* 2014, s. 9, 12 ja 92: Ballististen liivien vähimmäissuojauskyvyn määrittämisessä noudatetaan Yhdysvaltain oikeusministeriön alaisen tiede- ja teknologiavirasto National Institute of Justice (NIJ) kehittämää NIJ-standardia. Suojaliivit luokitellaan suojaominaisuuksien mukaan kuuteen luokkaan: NIJ I, IIA, II, IIIA, III ja IV.

edellyttänyt A:n kaasusumuttimen käyttöä. Pohjois-Savon käräjäoikeus tuomitsi B:n A:han ja C:hen kohdistuneista teoista kahdesta tapon yrityksestä. Jos A olisi ollut tilanteessa toimeksiannon henkilöstömitoituksen mukaisesti yksin, tai jos A:lla ei olisi ollut kaasusumutinta käytettävissään, tapauksen lopputulos olisi voinut olla hyvin toisenlainen. Lopputulos olisi ollut toisenlainen myös, jos A:lla olisi ollut yllään suojaliivit.

LYTP kieltää voimankäyttövälineiden tarpeettoman kantamisen (LYTP 18.2 ja 49.2 §). Milloin voimankäyttövälineiden kantaminen sitten on tarpeellista ja miten tätä tarpeellisuutta tulisi arvioida? Ensinnäkin voimankäyttövälineisiin turvautumisen edellytysten määräytyessä voimakeinojen käyttöä koskevien säännösten perusteella,²³⁸ olisi tarpeellisuusarviossa perusteltua nojautua tehtävän edellyttämiin erityisiin toimivaltuuksiin suhteessa luvussa 5.2 kuvattuihin voimankäytön yleisiin edellytyksiin. Toiseksi voimankäyttövälineiden kantamisen tarpeellisuus on LYTP:n esitöissä kytketty jopa korostetusti juuri työturvallisuuskysymyksiin. Esimerkiksi järjestyksenvalvontatehtävissä objektiivisesti kestävä peruste voimankäyttövälineiden kantamiselle voi liittyä järjestyksenvalvojan työturvallisuuteen tai toimialueen luonteeseen.²³⁹ Vartijan työtä pidetään sinällään hyväksyttävänä perusteena voimankäyttövälineiden kantamiselle, pois luettuna sellaiset vartioimistehtävät, jotka sisältävät esimerkiksi kameravalvontaa tai rikospurusteisten hälytysten vastaanottamista ja niihin reagoimista, ja edellyttävät siksi turvallisuusalan elinkeinolupaa, mutta eivät kuitenkaan sisällä erityisten toimivaltuuksien käyttöä.²⁴⁰ Ampuma-aseen kantaminen puolestaan tulee kysymykseen tehtävissä, joihin liittyy vaarallisen hyökkäyksen tai vastarinnan uhka.²⁴¹ Tällaisia tehtäviä ovat ainakin henkivartija- ja arvokuljetustehtävät, joihin sisältyy lakiesityksen mukaan jo tehtävien luonteen vuoksi hengenvaarallisen hyökkäyksen kohteeksi joutumisen riski.²⁴² Huomattavan yleisen edun kannalta merkittävien vartioimisalueiden osalta ampuma-aseen kantaminen on poissuljettua vain sellaisissa vartiointitehtävissä, joissa vaarallisen hyökkäyksen kohteeksi joutuminen olisi erittäin epätodennäköistä.²⁴³ Rajanveto voimankäyttövälineiden tarpeellisen ja tarpeettoman kantamisen välillä näyttäisi siis tässäkin kulkevan julkisen vallan käyttöä sisältävissä tehtävissä. Poikkeuksen tästä muodostaa ampuma-ase, jonka kantamisen sallittavuus on kytketty hätävarjeluperusteisesti potentiaalisesti hengenvaarallisen hyökkäyksen uhkaan.

²³⁸ HE 22/2014 vp, s. 43.

²³⁹ HE 265/2004 vp, s. 16.

²⁴⁰ HE 69/2001 vp, s. 27 ja 41–42 & HE 22/2014 vp, s. 25 ja 44: Esim. vastaanottovirkailijan tehtävät.

²⁴¹ HE 69/2001 vp, s. 78.

²⁴² HE 69/2001 vp, s. 78 ja HE 22/2014 vp, s. 44–45. Perustelulla ei ole kosketuspintaa todellisuuden kanssa; Suomen rikoshistoria ei tunne tiettävästi ainuttakaan tapausta, jossa henkivartija tai ydinvoimalan vartija olisi joutunut hengenvaarallisen hyökkäyksen kohteeksi. Sen sijaan juuri niissä tehtävissä, joissa ampuma-aseen kantaminen ei ole sallittua, vartijoihin ja järjestyksenvalvojiin kohdistuneet hengenvaaralliset hyökkäykset ovat varsin tavanomaisia, esim.: Helsingin HO: DNro R 20/1047, Itä-Suomen HO: DNro R 19/5, Vaasan HO: DNro R 98/527, Helsingin KO: DNro R 22/1742, Helsingin KO: Dnro 22/8894 ja Itä-Uudenmaan KO: DNro R 19/408.

²⁴³ HE 22/2014 vp, s. 44–45.

Käänteisesti voimankäyttövälineiden tarpeettoman kantamisen kieltä tarkoittaa, että välineiden kantaminen on sallittua vain silloin, kun se on tarpeellista. Voimankäytön tarpeellisuusvaatimus sisältää yleisen vaatimuksen toimenpiteiden turvallisen toteutuksen ja vahinkojen minimoinnin varmistamiseksi,²⁴⁴ ja voimankäyttövälineiden tarpeellisuutta on arvioitava suhteessa tehtävään liitettyihin tehokkuus- ja työturvallisuusvaatimuksiin. Näin käsitettynä tarpeellisuusvaatimus alkaa näyttäytyä pikemminkin välttämättömyysvaatimuksena: kun voimankäyttövälineen kantaminen on tarpeellista, se on tehtävän tehokkaan ja turvallisen suorittamisen varmistamiseksi välttämätöntä. Turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijalta edellytetään hallintotehtävän asianmukaiseksi hoitamiseksi, että se huolehtii tehtävän kannalta tarpeellisten voimankäyttövälineiden ja asianmukaisten henkilönsuojainten varaamisesta vartijoiden tai järjestyksenvalvojen käyttöön ja että se varmistuu riittävästä henkilöstömitoituksesta sekä henkilöstön asianmukaisesta koulutuksesta.

Kokemuksesta voidaan kuitenkin todeta yksityisellä turvallisuusalalla olevan hyvin tavallista, ettei elinkeinoluvan haltija järjestä henkilöstölleen toimeksiannossa tai tehtäväkokonaisuudessa tarpeelliseksi todettuja voimankäyttövälineitä. Syitä tähän on useita. Saattaa esimerkiksi olla, ettei elinkeinoluvan haltijan politiikkaan kuulu, että sillä olisi itsellään yhteisölupa kaasusumuttimille tai ampuma-aseille. Tällöin henkilöstön on – niin halutessaan – hankittava tarvittavat välineet sekä niiden hankkimiseen ja hallussapitoon oikeuttavat luvat (ja mahdollisesti myös koulutukset) omalla kustannuksellaan. Toisinaan kohteisiin ei saada järjestetyksi tarpeellisia voimankäyttövälineitä riittävää määrää tai lainkaan, tai vikaantuneiden taikka loppuun kulutettujen tilalle ei saada hankituksi uusia. Ei ole myöskään lainkaan tavatonta, ettei tehtävän suorittajalla ole toimeksiannossa tai tehtäväkokonaisuudessa tarpeellisen voimankäyttövälineen kantamiseen oikeuttavaa koulutusta suoritettuna, tai että turvallisuusalan elinkeinoluvan haltija on laiminlyönyt velvollisuutensa järjestää tälle voimankäyttövälineiden kertauskoulutuksen. Tarpeellisten voimankäyttövälineiden kantaminen mielletäänkin yksityisellä turvallisuusalalla pikemminkin vain ”sallituksi” ja siten ei-välttämättömäksi.²⁴⁵ Niin ikään kokemuksesta voidaan todeta, että turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijat järjestävät henkilöstölleen suojaliivejä tai muita tehtävän kannalta välttämättömiä henkilönsuojaimia vain äärimmäisen harvoin. Joissakin tapauksissa yksittäiseen vartiointi- tai järjestyksenvalvontakohteeseen on

²⁴⁴ *Boucht* 2020, s. 74–75.

²⁴⁵ Tämä lienee osaltaan seurausta voimankäyttövälineiden kantamista ja koiran mukana pitämistä koskevan sääntelyn rajoittavasta ja negatiivisesta muotoilusta. Esim. LYTP 20 ja 50 §:n mukaan voimankäyttövälineitä on kannettava asun alla tai suljettavissa taskuissa taikka umpikoteloissa siten, että ne eivät ole muiden havaittavissa. Tätä on perusteltu erityisesti sillä, että tällä tavalla voitaisiin välttää yleisön turhaa provosoitumista (HE 69/2001 vp, s. 80 ja 110). Perustelu edustaa huonoa lainvalmistelua; argumentti on spekulatiivinen eikä sen tueksi ole tieteellistä tutkimusnäyttöä. Esimerkiksi poliisin taktiikka perustuu juuri päinvastaisesti näkyvään varustautumiseen, minkä on todettu voimankäytöstä varoittamisen tapaan vähentävän tarvetta voimankäytölle.

saatettu hankkia esimerkiksi toimeksiantosopimukseen sisältyvän sopimusehdon vuoksi yhteiskäyttöiset suojaliivit. Tällaiset eivät tosin ole kokonsa, rajallisten säätömahdollisuuksiensa eivätkä hygieniansa puolesta yhteiskäyttöön soveltuvia.²⁴⁶

Vastarinnan vaarallisuus liittyy kiinteästi hätävarjelu-oikeutta koskeviin kysymyksiin.²⁴⁷ Hätävarjelu merkitsee puolustautumisesta "hyökkäystä" vastaan. Voimankäyttövälineet eivät siten ole ainoastaan toiminnan tehokkuutta lisääviä välineitä, vaan keskeinen osa työntekijän fyysistä suojaa vartijan ja järjestyksenvalvojan tehtäviin vaaratilanteissa. Perustuslain 124 § edellyttää, että julkista hallintotehtävää suorittava yksityinen kykenee tosiasiallisesti suoriutumaan vastuullaan olevasta tehtävästä. Näin ollen ei voida pitää hyväksyttävänä, jos yksityisen turvallisuusalan toimija voisi esimerkiksi kaikissa rikostapauksissa kategorisesti jättäytyä työturvallisuussyistä passiiviseksi ja tyytyä vain ilmoittamaan havainnoistaan viranomaisille pyrkimättä edes itse millään tavalla puuttumaan rikokseen. Tällainen menettely johtaisi väistämättä tarpeettomiin oikeudenmenetyksiin niiden kannalta, joiden hyväksi tehtävää suoritetaan.

5.4 Elinkeinoluvan haltijan johdon virkarikosvastuu

Perustuslain 118 §:n 3 momentti takaa, että jokaisella, joka on kärsinyt oikeudenloukkauksen tai vahinkoa virkamiehen tai muun julkista tehtävää hoitavan henkilön lainvastaisen toimenpiteen tai laiminlyönnin vuoksi, on oikeus vaatia tämän tuomitsemista rangaistukseen sekä vahingonkorvausta julkisyhteisöltä taikka virkamieheltä tai muulta julkista tehtävää hoitavalta sen mukaan kuin lailla säädetään. Perusoikeudet velvoittavat lähtökohtaisesti myös välillisen julkisen hallinnon toimijoita näiden hoitaessa julkisia tehtäviä, eikä yksilön perusoikeuksien kannalta tulisi olla merkitystä sillä, miten julkisten tehtävien hoitaminen on järjestetty.²⁴⁸ Virkavastuun ulottuvuus ja yhdenmukaisuus on ollut keskeinen huolenaihe, johon on otettu laajasti kantaa palvelujen yksityistämisen ja erilaisten organisaatioratkaisujen yhteydessä.²⁴⁹

Turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijan ottaessa vastaan toimeksiannon vartiointi- tai järjestyksenvalvontatehtävän hoitamisesta, edellyttää tämä luvanhaltijalta toimeksiannon asianmukaisen suorittamisen kannalta tarpeellisia päätöksiä ja valmistelutoimia, jotka vaikuttavat lu-

²⁴⁶ Valtioneuvoston asetus henkilönsuojainten valinnasta ja käytöstä työssä (427/2021): Työnantajan on lähtökohdaisesti annettava henkilönsuojain työntekijän henkilökohtaiseen käyttöön. Jos henkilönsuojainta käyttää useampi kuin yksi henkilö, on työnantajan varmistettava, jotta henkilönsuojain on eri henkilöiden käytössä turvallinen, terveellinen ja hygieeninen (3.2 §). Työssä saadaan käyttää vain sellaisia henkilönsuojaimia, jotka täyttävät niitä koskevat erikseen säädetyt vaatimukset. Lisäksi työnantajan on huolehdittava muun muassa, että henkilönsuojaimet: 1) suojaavat niiltä vaaroilta, johon suojain on tarkoitettu, ilman, että suojaimen käyttö itsessään aiheuttaa muuta vaaraa; 2) ovat työolosuhteisiin sopivat; 3) ovat ergonomian vaatimusten mukaisia ja työntekijän terveydentilan huomioon ottavia; ja 4) sopivat työntekijälle, kun tarvittavat säädöt on tehty (4 §).

²⁴⁷ HE 22/2014 vp, s. 43.

²⁴⁸ Keravuori-Rusanen 2008, s. 337.

²⁴⁹ Annola – Karjalainen – Korhonen – Mäntylä – Siikavirta – Wenander 2022, s. 36 ja 68.

vanhaltijan operatiiviseen toimintakykyyn. Huolimattomuus ja laiminlyönnit edellä mainitussa valmistelussa voivat vaikuttaa heikentävästi yksilöiden ja yhteisöjen oikeuksien toteutumiseen. Esimerkiksi ratkaisussa Pohjois-Savon KO: R 18/851 käsitellyssä tapauksessa B:n toiminnan pysäyttämiseksi välttämättömän kaasusumuttimen käyttö on edellyttänyt vastaavan hoitajan päätöstä kaasusumuttimen tarpeellisuudesta kyseisessä toimeksiannossa. Lisäksi A:lla oli täytynyt olla kaasusumuttimen käyttäjäkoulutus sekä voimankäytön kertauskoulutus suoritettuna. Luonnollisesti A:lla on pitänyt olla myös fyysinen kaasusumutin käytettävissään. Turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijan laiminlyönnit asianmukaisten väline- tai kertauskoulutuksen järjestämisessä olisivat johtaneet tilanteeseen, jossa A:lla ei olisi ollut B:n hyökkäyksen pysäyttämiseen vaadittua voimankäyttövälinettä käytössään. Elinkeinoluvan haltijalta puuttuva yhteisölupa, samoin kuin turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijan laiminlyönti hankkia luvan mukainen kaasusumutin, olisivat saattaneet niin ikään johtaa vastaavaan lopputulokseen.

Rikosoikeudellisen virkavastuun kohdentaminen turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijan toiminnassa muihin kuin tosiasiallisiin julkista valtaa käyttävään vartijaan tai järjestyksenvalvojaan riippuu siitä, onko toiminnassa kyse myös muilta osin julkisen vallan käytöstä. Rikoslain 40 luvun 5 a §:n sisältämän määrämuotoisen ja tosiasiallisen julkisen vallan käytön välisessä erotte- lussa on tarkemmin jaoteltuna kyse siitä, tehdäänkö hallinnollisessa toiminnassa yksityisen oi- keuksia, etuja ja velvollisuuksia koskevia kirjallisia hallintopäätöksiä vai onko kyse yksityisen asemaan tosiasiallisesti vaikuttavista hallintotoimista. Jaottelu ei ole täydellinen. Se jättää väli- maastoonsa toimintoja, joita on vaikea sijoittaa kumpaankaan kategoriaan, mutta joita saatetaan perustellusti joutua arvioimaan julkisen vallan käyttönä. Määrämuotoiseen julkisen vallan käy- tön on katsottu jakautuvan: 1) *oikeusnormien asettamiseen*, 2) *lainkäyttöratkaisujen antami- seen* ja 3) *yksityisen asemaa koskevien hallintopäätösten tekemiseen*.²⁵⁰ Yhtenä virkarikosuu- distuksen tarkoituksena oli puuttua siihen epäkohtaan, että joissakin tapauksissa rikosoikeudel- lisen vastuun ulkopuolelle oli jäänyt toimia, joista tekijä yleisen oikeuskäsityksen mukaan an- saitsisi rangaistuksen, mutta joita ei kuitenkaan voitu pitää varsinaisena virkavastuun perustava- na julkisen vallan käyttönä.²⁵¹ Tämän vuoksi RL 40:11:n 5 kohtaan lisättiin b alakohta, jonka mukaan julkista valtaa käyttävällä henkilöllä tarkoitetaan myös sitä, jonka lain tai asetuksen no- jalla taikka viranomaiselta lain tai asetuksen nojalla saadun toimeksiannon perusteella kuuluu osallistua RL 40:11:n 5a kohdassa tarkoitettujen päätösten valmisteluun tekemällä päätösesitys tai -ehdotus, laatimalla selvitys tai suunnitelma, ottamalla näyte tai suorittamalla tarkastus taik- ka muulla vastaavalla tavalla. Säännöksen tarkoituksena oli saattaa virkavastuun piiriin sellai- nen julkisen vallan käytön valmistelu, jossa tosiasiallisesti määrätään julkisen vallan käyttöä si-

²⁵⁰ Keravuori-Rusanen 2008, s. 118–122.

²⁵¹ HE 77/2001 vp, s. 55.

sältävän päätöksen tai toimen sisällöstä tai ainakin keskeisesti vaikutetaan sen muotoutumiseen. Virkavastuuta ei kuitenkaan ulotettu sellaisiin julkisen vallan käytön valmistelutehtäviin, joiden hoitaminen ei perustu lakiin, asetukseen tai lain perusteella saatuun toimeksiantoon.²⁵²

Rikosoikeudellisen virkavastuun edellytyksiä arvioitaessa keskeiseksi kysymykseksi nousee, voidaanko turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijan sisäisestä hallinnosta osoittaa henkilö, jonka tehtävänä on lain tai asetuksen nojalla antaa toiselle velvoittavia määräyksiä, päättää toisen eduista, oikeuksista tai velvollisuuksista tai osallistua tällaisen päätöksen valmisteluun. Lisäksi on selvitettävä, mitkä säännökset voisivat luoda sellaisen velvollisuuden, joiden laiminlyönti olisi katsottava virkavelvollisuuden rikkomiseksi. Toimeksiannon suorittamisen kannalta merkittävät päätökset kuuluvat vastaavalle hoitajalle, joka päättää turvallisuusalan elinkeinotoiminnassa voimankäyttövälineiden kantamisesta ja vartioimistehtävissä koiran mukana pitämisestä (LYTP 76 §).²⁵³ Alun perin vartijalle ja järjestyksenvalvojalle itselleen kuuluneen päätösvallan siirtämistä vastaavalle hoitajalle on perusteltu muun muassa sillä, että tällä olisi koulutuksensa perusteella parhaat edellytykset arvioida voimankäyttövälineiden kantamisen tarvetta.²⁵⁴ LYTP 76 §:n muotoilu ”vastaavan hoitajan tehtävänä on päättää voimankäyttövälineiden kantamisesta (kohdat 1 ja 5) / koiran mukana pitämisestä (kohta 2)” viittaa nähdäkseni paitsi päätöksen tekemistä koskevaan velvoittavuuteen, mutta ennen kaikkea *itse päätöksen* velvoittavaan luonteeseen pelkän sallivan luonteen sijaan. Mutta onko päätös julkisen vallan käyttöä, ja jos on, millaisia velvollisuuksia päätöksentekoon tai sen valmisteluun sisältyy?

Vallitsevan oikeuskäsityksen mukaan oikeuksia ja etuja perustavan päätösvallan on katsottu kuuluvan julkisen vallankäytön piiriin.²⁵⁵ Voimankäyttövälineen kantamista tai koiran mukana pitämistä koskevaa päätöstä voidaan pitää oikeuksia tai etuja suovana julkisen vallan käyttönä silloin, kun päätöksen tekee LYTP 27, 28.3 tai 51 §:n nojalla poliisi, mutta vastaavan hoitajan tekemänä vastaava päätös ei koske hallinnon ulkopuoliseen kohdistuvia oikeuksia ja etuja. Määrämuotoinen julkisen vallan käyttö ei kuitenkaan aina näyttäydy lopulliseen asiaratkaisuun rinnastuvan hallintopäätöksen muodossa eivätkä toimivaltanormien vastinpareina ole kaikissa tapauksissa yksityisten edut ja oikeudet. Oikeusvaltioperiaatteen vahvistuminen on korostanut vaatimusta julkisen vallankäytön käsitteen laaja-alaisesta tulkinnasta ja oikeusturvanäkökoh- tien huomioon ottamisesta yksityisten oikeusaseman kannalta merkityksellisessä hallintotoi- minnassa. Oikeudellisessa doktriinissa on pyritty tunnistamaan myös sellaiset osin perinteiselle

²⁵² HE 77/2001 vp, s. 55–56.

²⁵³ LYTP 51: Järjestyksenvalvontatehtävissä luvan koiran mukana pitämiselle antaa tilaisuuden toimeenpanopai- kan poliisilaitos. Lupa voidaan myöntää, jos tilaisuuden laajuus, laatu tai järjestämispaikka perustellusta syystä sitä edellyttää. Koiralla on oltava kuonokoppa, joka voidaan poliisin määräyksestä poistaa.

²⁵⁴ HE 22/2014, s. 66–67 ja 77.

²⁵⁵ Keravuori-Rusanen 2008, s. 122.

hallintopäätöksenteolle vieraat julkisen vallankäytön muodot, joissa hallinnon ulkopuolisiin kohdistuvat oikeusvaikutukset saattavat jäädä ainoastaan välillisiksi. Julkisen vallankäytön perustavanlaatuisena edellytyksenä on siis pidetty sitä, että toiminnalla on ainakin jonkinasteisia vaikutuksia yksityisten henkilöiden tai yhteisöjen oikeudelliseen asemaan.²⁵⁶

Yksinomaan hallinnon sisäisesti vaikuttava hallinnon toiminta, voidaan lähtökohtaisesti rajata julkisten hallintotehtävien ulkopuolelle. Hallinnon sisällä valmistellaan runsaasti myös ulkopuolisten asemaan vaikuttavia päätöksiä, joita voi olla vaikea määrittää joko hallinnon sisäiseksi tai julkiseksi hallintotehtäväksi luonnehdittavaksi toiminnaksi.²⁵⁷ Hallinnon ulkopuolisiin vaikuttavien päätösten tekemistä koskeva toimivaltuus lähentelee perustuslaissa säädettyä norminantovaltaa: Viranomaisen voidaan lailla valtuuttaa antamaan täsmällisesti rajatusti oikeussääntöjä määrätyistä asioista, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä eikä sääntelyn asiallinen merkitys edellytä, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella (PL 80.2 §). Lähtökohtaisesti lainsäädäntövaltaa ei tule delegoida ministeriötä alemmalle viranomaistasolle eikä yleensäkään muille kuin viranomaisille, mutta käytännössä voi olla poikkeuksellisesti tarpeen valtuuttaa ministeriötä alempi viranomaisen antamaan joistakin sääntelyn kokonaisuuden kannalta vähäisistä yksityiskohdista sitoviksi oikeussäännöiksi luonnehdittavia yleisiä määräyksiä.²⁵⁸ Oikeussäännön erottaminen yksittäistapauksia koskevasta määräysvallasta liittyy lainsäädäntövallan delegoinnin problematiikkaan. PL 80 § koskee norminantovaltaa, mutta myös viranomaisen käskyjen on pääsääntöisesti perustuttava lakiin. Normin- ja määräystenantovaltan raja havainnollistuu karkeasti siten, että oikeusnormi on alaltaan yleinen, ihmisten käyttäytymistä sääntelevä, määrämuotoisesti annettu ja sanktioitu oikeussääntö. Delegoidun lainsäädännön tunnusmerkkinä on ihmisten oikeusasemaan yltävä oikeusvaikutus, kun taas viranomaisen määräysvalta vaikuttaa vain hallinnon sisällä.²⁵⁹ Turvallisuusalan elinkeinoluvan haltija ei ole viranomaisen, mutta vastaavan hoitajan LYTP 76 §:n nojalla tekemät päätökset vaikuttavat sen ulkopuolisiin eivätkä jää vaikutuksiltaan vain luvanhaltijan sisäisiksi. Päätöksellä on myös rikosoikeudellista merkitystä; vartija tai järjestyksenvalvoja, joka kantaa tehtävässään voimankäyttövälinettä tai pitää mukanaan koiraa vastaavan hoitajan päätöksen vastaisesti, on tuomittava vartioimisliike- tai järjestyksenvalvontarikkomuksesta sakkoon (LYTP 102.1 §:n 5 kohta & 103.1 §:n 4 kohta).

Mikäli vastaavan hoitajan päätöksenteossa on kyse julkisen vallan käytöstä, edellyttäisi rikosoikeudellisen virkavastuun kohdentaminen päätöksenteossa tapahtuneisiin laiminlyönteihin le-

²⁵⁶ Keravuori-Rusanen 2008, s. 122–123.

²⁵⁷ Keravuori-Rusanen 2008, s. 259–260.

²⁵⁸ HE 1/1998 vp, s. 133.

²⁵⁹ Saraviita 2011, s. 677–678.

galiteettiperiaatteen mukaisesti päätöksentekoa ohjaavaa velvoittavaa lainsäädäntöä. Vastaava hoitaja käyttää LYTP 76 §:ssä säädettyistä asioista päättäessään merkittävää päätäntävaltaa, sillä päätöksillä on varsinkin toimenpiteiden kohteiden oikeusturvan kannalta suuri merkitys. Lainsäätäjällä onkin pitänyt tärkeänä, että päätökset tehdään ehdottomasti lain mukaisesti laissa säädettyin edellytyksin. Asian tärkeyden vuoksi säännösten vastainen päätöksenteko on katsottu aiheelliseksi säätää rangaistavaksi.²⁶⁰ LYTP 105.2 §:n 2 kohdan mukaan vastaava hoitaja, joka päättää voimankäyttövälineiden kantamisesta tai koiran mukana pitämisestä vastoin LYTP 18, 21, 19.1 tai 49 §:n säännöksiä, tuomitaan turvallisuuspalvelurikkomuksesta sakkoon. Vastaavan hoitajan päätäntävällän alaan kuuluvilta osin kyseiset säännökset sisältävät kuitenkin vain sen kaavamaisen toteamuksen, että ollakseen sallittua, voimankäyttövälineen kantamisen ja koiran mukana pitämisen on oltava tarpeellista.²⁶¹

Kriminalisoinnissa on kaksi merkittävää ongelmaa. Ensinnäkin vastaava hoitaja on LYTP 105 §:n perusteella rikosvastuussa vain päättäessään voimankäyttövälineiden kantamisesta tai koiran mukana pitämisestä tarpeettomasti. Tämä ei siis ole rikosvastuussa *kieltäessään* voimankäyttövälineen kantamisen tarpeettomana silloin, kun se tosiasiallisesti on tarpeellista. Tällaisen virheellisen päätöksen vaikutukset voivat olla niin tehtävässä suojaavien oikeushyvien kuin tehtävän suorittajan itsensä kannalta kohtalokkaat. Toinen ongelma on se, että vaikka lainsäätäjällä on pitänyt ehdottoman tärkeänä, että LYTP 76 §:ssä tarkoitetut päätökset tehdään – jopa rikosvastuun uhall²⁶² – laissa säädettyin edellytyksin, laissa ei lopulta ole säädetty niistä edellytyksistä, joiden puitteissa kyseiset päätökset tulisi tehdä. On ilmeistä, ettei voimankäyttövälineiden kantamista tai koiran mukana pitämistä koskeva päätöksenteko saa olla mielivaltaista tai perustua esimerkiksi taloudellisiin intresseihin. Tarpeellisuusarvion tulisi nähdäkseni perustua yksinomaan luvussa 5.3 käsitellyllä tavalla tehokkuusvaatimukseen ja työturvallisuuskäytäntöön. Minkäänlaista rikosoikeudellisen virkavastuun edellyttämää, tarpeellisuusarviota ohjaavaa velvoittavaa sääntelyä, laissa ei kuitenkaan ole.

Vaikka lain näkökulmasta vastuu merkittävistä operatiivista päätöksistä kuuluu vastaavalle hoitajalle, tosiasiallisesti tämän päätäntävalta on varsin rajallista, sillä valtaosa elinkeinoluvan haltijan operatiiviseen toimintakykyyn vaikuttavista päätöksistä sijoittuu vastaavan hoitajan lakisääteisen toimivallan ulkopuolelle. Tällaisia asioita ovat esimerkiksi päätökset toimeksiantoon kohdennettavista materiaali- ja henkilöstöresursseista sekä koulutukseen liittyvistä kysymyksistä,

²⁶⁰ HE 22/2014 vp, s. 96–97.

²⁶¹ Vastaavan hoitajan päätäntävalta koskee LYTP 76 §:n mukaan voimankäyttövälineiden kantamista ja koiran mukana pitämistä *toimeksiannoittain tai tehtäväkokonaisuuksittain* – ei siis esimerkiksi henkilöstöryhmittäin. Myös LYTP:n esitöissä (HE 22/2014 vp, s. 77–78) LYTP 76 §:ssä tarkoitettu päätöksenteko on kytketty yksinomaan toimeksianto- tai tehtäväkokonaisuuskohtaiseen tarvearvioon.

²⁶² *Ultima ratio* -periaate eli rikosoikeuden viimekätisyyden periaate (esim. Lahti 2012, s. 97).

jotka kuuluvat työnantajan tavanomaisen työn- ja liikkeenjohtovallan piiriin. Hyvän esimerkin tästä antaa voimankäyttövälineiden kertauskoulutus. Vaikka velvollisuus koulutuksen järjestämisestä on nimenomaan turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijan vastuulla,²⁶³ laki ei mainitse laiminlyönnistä vastuullista henkilöä eikä kohdista elinkeinonharjoittajalle minkäänlaista seuraamusta kyseisen velvollisuuden rikkomisesta.

Vaikka rikosoikeudellinen virkavastuu turvataan perustuslaissa repressiivisenä oikeusturvakeinona kaikessa julkisten tehtävien hoidossa,²⁶⁴ yksityisen yhtiön toteuttamissa hallintotehtävissä virkarikosvastuu on kohdennettavissa vain julkista valtaa käyttäviin.²⁶⁵ Vastaavan hoitajan LYTP 76 §:ssä tarkoitetussa päätöksenteossa saattaa olla kyse julkisen vallan käytöstä, mutta laissa ei ole säädetty sellaisesta päätöksentekoa ohjaavasta velvollisuudesta, jonka rikkominen olisi katsottava virkavelvollisuuden rikkomiseksi. Turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijan toimitusjohtajan tai toimeksiannosta vastuussa olevan toimihenkilön päätösten ja laiminlyöntien tosiasiallinen vaikutus operatiiviseen toimintakykyyn voi olla huomattavasti vastaavan hoitajan päätöstä merkittävämpää, mutta virkavastuu ei ulotu lakiin perustumattomaan päätöksentekoon tai julkisen vallan valmistelutehtäviin. Näin ollen rikosoikeudellisen virkavastuun kohdentaminen yksityisen turvallisuusalan toiminnassa muihin kuin tosiasiallista julkista valtaa käyttävään vartijaan tai järjestyksenvalvojaan ei olisi rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteeseen liittyvistä syistä mahdollista. Tätä voidaan nähdäkseni pitää ongelmana erityisesti julkisen intressin kannalta merkittävissä vartioimistehtävissä sekä sellaisissa tehtävissä, jotka koskevat viranomaishallinnon omaan toimialaan kuuluvan tehtävän luovuttamista turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijalle toimeksiannolla (esim. putkalain mukaiset vartijan tehtävät tai turvatarkastuslain mukaiset turvatarkastajan tehtävät) tai myöntämällä siihen luvan (esim. PRJV-tehtävät).

5.5 Elinkeinoluvan haltijan laiminlyönti petoksena

5.5.1 Erehdyksen hyväksi käyttäminen

Koska virkarikosvastuu ei ole kohdennettavissa turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijan johon, pohdittavaksi tulee, voisiko laiminlyöntivastuu sitten toteutua jollakin muulla perusteella. Yksinkertaisimmillaan turvallisuusalan elinkeinotoiminnassa on kyse elinkeinoluvan haltijan sitoumuksesta turvata toimeksiantajan omaisuutta tai henkeä maksua vastaan. Toimeksianto voi

²⁶³ HE 22/2014 vp, s. 44 ja 66.

²⁶⁴ *Mäenpää* 2023, s. 90–92 & *Hautamäki* 2016, s. 127 ja 201–206 ja 221–222.

²⁶⁵ KHO 2016:108: Rajatun poikkeuksen tähän saattavat muodostaa EU-sääntelystä johtuvista syistä valtion kokonaan omistamat, voittoa tavoittelemattomat osakeyhtiöt, joiden voidaan katsoa olevan esimerkiksi julkisiin hankintoihin liittyvissä tilanteissa julkisoikeudellisia laitoksia. Tällöin työntekijä olisi RL 40:11:n 3 kohdassa tarkoitettuna julkisyhteisön työntekijänä rikosoikeudellisessa virkavastuussa myös ilman julkisen vallan käyttöä.

koskea myös kolmannen osapuolen oikeushyvien suojaamista, kuten myymälätarkkailussa, jossa vartiointi käsittää yleensä myös liikkeen henkilökunnan turvaamisen. Järjestyksenvalvonnassa turvallisuus koituu puolestaan aina toimeksiantajaa laajemman henkilöjoukon hyväksi. Yhtä kaikki, sopimukseen sitoutumalla sopimusosapuoli viestittää tahtovansa täyttää ja pystyvänsä täyttämään oman velvoitteensa.²⁶⁶ Lupaus ei toteudu, jos vartija tai järjestyksenvalvoja ei suoriudu toimeksiantosopimuksen mukaisesta tehtävästään esimerkiksi, jos vartijan on turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijan laiminlyönnistä johtuvan puutteellisen varustuksen tai koulutuksen vuoksi jätettävä puuttumatta toimeksiantajaan kohdistuvaan rikokseen. Rikosoikeudellisesti asiaa voidaan lähestyä petosrikosta koskevien kysymysten kautta. RL 36:1.1:

Joka hankkiakseen itselleen tai toiselle oikeudetonta taloudellista hyötyä, erehdyttämällä tai erehdystä hyväksi käyttämällä saa toisen tekemään tai jättämään tekemättä jotakin ja siten aiheuttaa taloudellista vahinkoa erehtyneelle, on tuomittava *petoksesta* sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi.

Oikeudeton hyötymistarkoitus täyttyy muun muassa silloin, jos tekijällä ei ollut alun perinkään aikomusta täyttää sopimusvelvoitteitaan pyrkimyksenään vain hyötyä vastapuolen suorituksista tämän kustannuksella.²⁶⁷ Petoksen rangaistavuus edellyttää erehdyksen vallassa suoritettua määräämistöimestä aiheutunutta taloudellista vahinkoa, joka varsin laajana käsitteenä tarkoittaa yksinkertaistaen sitä, ettei sopimuksen perusteella syntyvä saamisoikeus ole taloudellisesti yhtä arvokas kuin sopimuksen täyttämisen velvoite.²⁶⁸ Petosrikos edellyttää tahallista erehdyttämistä tai erehdyksen hyväksi käyttämistä. *Aktiivisessa erehdyttämisessä* toiselle osapuolelle annetaan virheellistä tai harhaanjohtavaa informaatiota. *Konkludenttisessa erehdyttämisessä* tekijä ei nimenomaisesti anna vastapuolelle väärää tietoa, vaan luo käyttäytymisellään uhrille perusteltuja odotuksia, joiden perusteella tämä tekee ratkaisun, jota ei oikean tiedon valossa tekisi. *Erehdyttä hyväksi käyttäessään* tekijä laiminlyö korjata havaitsemansa toisen osapuolen virheellisen käsityksen, jolloin tekijä on vastuussa taloudellisen vahingon estämättä jättämisestä, joka on seurausta toisen osapuolen erehdyksestä.²⁶⁹ Erehdysten hyväksi käyttämistä on oikeuskirjallisuudessa tarkasteltu epävarsinaisen laiminlyöntirikoksen näkökulmasta.

Epävarsinaisena laiminlyöntirikoksena petoksen tunnusmerkistö voi täytyä sopimusta tehtäessä tai epätyypillisesti sopimussuhteen aikana olosuhteiden muuttumisen myötä laiminlyömällä ilmoittaa toiselle osapuolelle muutoksesta.²⁷⁰ Pelkkä ilmoitusvelvollisuuden laimin-

²⁶⁶ Hyttinen – Tapani 2023, s. 635.

²⁶⁷ HE 66/1988 vp, s. 131.

²⁶⁸ Hyttinen – Tapani 2023, s. 645–646.

²⁶⁹ Hyttinen – Tapani 2023, s. 634–635 ja 640.

²⁷⁰ KKO 2014:81: Ennen kaikkea syytesidonnaisuutta koskenut ratkaisu konkretisoi niitä tulkintakysymyksiä, jotka liittyvät erehdyttämiskäsitteen tulkintaan sopimusta solmittaessa ja sopimussuhteen aikana.

lyönti, ilman rikollista myötävaikutusta, ei saa aikaan rikosoikeudellista vastuuta. Laiminlyöntivastuun voi perustaa vain sellaisille vastavuoroisille odotuksille, joita oikeusjärjestys suojelee ja tukee. Rikosvastuu edellyttää lisäksi syy-yhteyttä ja että tekijällä on oikeusjärjestykseen perustuva velvollisuus ilmoittaa muutoksista. Taloudellisen vahingon on siis pitänyt aiheutua uhrin erehdyksestä, jonka tekijä olisi voinut RL 3:3.2:n mukaiseen oikeudelliseen velvollisuuteensa perustuvalla tiedonannollaan estää.²⁷¹ Ollakseen kiellettyä, erehdyksen hyväksi käyttämisen on ylitettävä tavanomaisuuden raja, mikä tarkoittaa kaupankäynnin hengen ja sitä koskevien sääntöjen törkeää rikkomista toisen osapuolen tahdonvapautta loukkaamalla. Sääntöjen rikkomisen törkeyttä arvioitaessa tulee huomioida objektiivisia ja subjektiivisia seikkoja, joista vahinkoseurauksen suuruus on keskeisimpiä. Rikosoikeudellisen rangaistuksen perusteet kasvavat tekijän objektiivisen hyödyn tai uhrin subjektiivisesti kokeman vahingon myötä. Toinen ratkaiseva peruste liittyy tekijän tahdonmuodostukseen. Mitä suunnitelmallisempaa ja järjestelmällisempää tekijän toiminta on, sitä lähempänä rangaistavan petoksen rajaa liikutaan.²⁷²

Turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijalla on intressi voiton tavoitteluun minimoimalla palvelun tuottamisesta aiheutuvia kustannuksia esimerkiksi koulutus-, henkilöstö- ja materiaalikulusta karsimalla. Taloudellisen hyödyn käsite kattaa paitsi voiton saamisen myös taloudellisen tappion välttämisen tai pienentymisen.²⁷³ Jos tällaista hyötyä saavutetaan rikkomalla pakottavasta lainsäädännöstä johtuvia velvollisuuksia, kyse on RL 36:1:ssä tarkoitetusta oikeudettomasta taloudellisesta hyödystä. Petossäännöksessä tarkoitettu taloudellinen vahinko ei ole sama asia kuin siviilioikeudellinen korvattava vahinko. Vahinko voi ilmetä varallisuuden vähentymisenä tai taloudellisen edun saamatta jäämisenä.²⁷⁴ Toimeksiantajalle aiheutettuna taloudellisenä vahinkona voidaan pitää osittain toimintakykyisen vartiointipalvelun laskuttamista täysin toimintakykyisen hinnalla. Lisäksi jo rahan tai tavaran tappion syntymisen välitön vaarakin saattaa merkitä sellaista taloudellisen aseman heikentymistä, jota voidaan pitää tunnusmerkistössä tarkoitettuna taloudellisenä vahinkona, vaikka tappiota ei olisikaan vielä syntynyt.²⁷⁵ Käytännössä alentunut toimintakyky konkretisoituu kuitenkin vasta rikoksen tapahtuessa, jolloin toimeksiantajalle aiheutuu taloudellista vahinkoa myös toteutuneen rikoksen seurauksena. Tästä saamme esimerkin tapauksesta Etelä-Karjalan KO: R 731/2024/564:

Tapauksessa elintarvikeliikkeen vartija (A) oli saanut myyjältä (B) tiedon miehestä (C), joka yritti poistua liikkeestä maksamatta tuotteita. A oli pysäyttänyt C:n liikkeen ulko-ovilla, jossa tilanne oli

²⁷¹ HE 66/1988, s. 132 & *Virtanen* 2005, s. 559.

²⁷² *Virtanen* 2005, s. 561–562.

²⁷³ *Markus – Paukku* 2023, s. 153.

²⁷⁴ *Hakamies* 2021, s. 1202.

²⁷⁵ HE 66/1988 vp, s. 133: Jo rahan tai tavaran tappion syntymisen välitön vaarakin saattaa usein merkitä sellaista taloudellisen aseman todellista heikentymistä, että sitä voidaan pitää tunnusmerkistössä tarkoitettuna taloudellisenä vahinkona, vaikka lopullinen tappio ei vielä olisikaan syntynyt. Kts. myös esim. KKO 2003:78.

edennyt ensin pystypainiksi, minkä jälkeen A ja C olivat kaatuneet liikkeen tuulikaapissa maahan. Tällöin C oli alkanut hakata A:n päätä nyrkeillä sillä seurauksella, että A oli menettänyt tajuntansa. Noustuaan ylös C oli jatkanut vielä hetken tajuttoman A:n potkimista, minkä jälkeen C oli hakenut anastamansa omaisuuden. Liikkeestä ulos kävellessään C oli ensin uhannut hakata B:n ja lähestynyt hyökkäävällä eleellä B:tä kohti, jolloin B oli joutunut perääntymään. Tuulikaapissa C oli vielä kerran potkaissut maassa tajuttomana makaavaa A:ta ja poistui liikkeestä anastetut tuotteet mukanaan. Teko tapahtui yöaikaan ympärivuorokautisesti auki olevassa liikkeessä, jossa oli tapahtumahetkellä A:n lisäksi vain B. A oli tapahtuma-aikaan 62-vuotias ja C 19-vuotias. Yksin työskennelleellä A:lla ei ollut voimankäyttövälineitä.²⁷⁶

Kuvitellaan, että turvallisuusalan elinkeinoluvan haltija laiminlyö LYTP 18:3 §:ssä säädetyn velvollisuutensa järjestää vartijalle voimankäytön kertauskoulutuksen. Tämän seurauksena vartija ei voi kantaa eikä käyttää tehtävässä tarpeellisia voimankäyttövälineitä ja on seuraavassa työvuorossaan pakotettu pidättäytymään toimeksiantajan omaisuuteen kohdistuvan rikoksen tapahtuessa toimenpiteistä. Mikä merkitys on rikosoikeudellisesti annettava sille, ettei turvallisuusalan elinkeinoluvan haltija ole informoinut toimeksiantajaa vartijalta puuttuvasta koulutuksesta ja sen vaikutuksesta vartijan toimintakykyyn? Oikein informoituna toimeksiantaja olisi voinut vaatia turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijaa täyttämään koulutusvelvoitteensa tai järjestämään työvuoroon vartijan, jolla on koulutus suoritettuna. Toimeksiantaja olisi voinut reagoida tilanteeseen myös tilaamalla asianmukaisen vartioinnin toiselta palveluntarjoajalta ja vaatia alkuperäiseltä palveluntarjoajalta vahingonkorvausta sopimusrikkomuksen perusteella. Teon arvioiminen epävarsinaisena laiminlyöntirikoksena toteutettuna petoksena edellyttää, että turvallisuusalan elinkeinoluvan haltija on toimeksiantajaan nähden RL 3:3.2:ssa tarkoitetussa vastuuasemassa, ja että tällä on oikeusjärjestykseen perustuva velvollisuus informointivelvollisuus vartijan alentuneesta suorituskyvystä.

5.5.2 Vastuuaseman määrittäminen

Eriyinen oikeudellinen tiedonantovelvollisuus voi RL 3:3.2 huomioiden perustua joko laissa säädettyyn tiedonantovelvollisuuteen, sopimusehtoon, asemaan, erehdystä edeltäneeseen toimintaan tai vastuuseen vaaran lähteestä.²⁷⁷ Laissa on tiettyjä tilanteita, joissa toiselle osapuolelle on asetettu aktiivinen tiedonantovelvollisuus. Tällaisilla säännöksillä suojataan usein kuluttajaa tai muuten sopimussuhteessa heikompaa osapuolta tavarantoiminnan virheen salaamiselta, mutta myös tasavertaisten kumppaneiden kauppaa koskevissa yleislaeissa on säännöksiä myyjän

²⁷⁶ Esitutkinta 5620/R/14434/23

²⁷⁷ Virtanen 2005, s. 569.

tiedonantovelvollisuudesta.²⁷⁸ Jos informointivelvollisuus perustuu nimenomaiseen sopimusehtoon, laiminlyönnin rangaistavuus ei tuota ongelmia.²⁷⁹ Mikäli toimeksiantosopimus ei sisällä mainintaa nimenomaisesta tiedonantovelvoitteesta, velvollisuus voidaan johtaa asemasta sopimussuhteen osapuolena, jos toinen osapuoli on sopimussuhteen kannalta tiedollisesti tai auktoritatiivisesti toista heikommassa asemassa. Virtasen mukaan vastuun liittäminen vahvemman sopimusosapuolen asemaan puoltaa sekin, että yksi petoksen kvalifiointiperusteista on rikoksen tekeminen käyttämällä hyväksi vastuulliseen asemaan perustuvaa erityistä luottamusta.²⁸⁰ Vastuulliseen asemaan perustuvan erityisen luottamuksen hyväksikäyttöä voisi esiintyä esimerkiksi silloin, kun kyse on tavalla tai toisella julkisen valvonnan alaisesta toiminnasta.²⁸¹ Tiedonantovelvollisuus koskee ainakin sellaisia seikkoja, joilla on merkitystä sopimuskumppanin päätöksenteossa, mutta joista kyseinen sopimuskumppani ei voi saada tietoa ilman vastapuolen myötävaikutusta.²⁸² Turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijan henkilöstölleen järjestämässä lakisääteisissä koulutuksissa on kyse juuri tällaisesta tiedosta.

Toisen erehdyksen oikaisemiseen velvoittava vastuuasema voitaneen perustaa lain säännöksen lisäksi myös edellä käyneeseen toimintaan. Tässä on kyse siitä, että sopimusosapuoli (A) välittää tietoa toiselle sopimuspuolelle (B) paitsi sanallisesti myös käyttäytymisellään ja B voi luottaa siihen, että toimiessaan loogisesti ja ristiriidattomasti myös A toimii loogisesti, jolloin B voi vuorostaan tehdä omat johdonmukaiset määräämistönsä.²⁸³ Myös vaikeneminen merkitsee sosiaalisessa vuorovaikutuksessa informaation välittämistä.²⁸⁴ Sosiaaliset käytännöt määrittävät sen, mitä pidetään missäkin yhteydessä loogisena seurauksena, joten B voi olettaa A:n toimivan näiden mukaisesti ilman erityistä selonottovelvollisuutta tai aihetta kyseenalaistaa menettelyn asianmukaisuutta. B:n luottamuksensuoja kattaa A:n kontrollipiirissä olevat sopimuksen olennaiset seikat, joiden tietäminen olisi vaikuttanut B:n päätöksiin ja joiden merkitys A:n olisi pitänyt ymmärtää.²⁸⁵ Ajatuksena on tällöin, että se osapuoli, joka on omalla toiminnallaan aiheuttanut tai luonut edellytykset vaaratilanteelle, vastaa myös vaaratilanteen aktualisoiduttua syntyneistä seurauksista.²⁸⁶

On olemassa hyviä perusteita sille, miksi turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijan voidaan katsoa olevan informointivelvollisessa asemassa toimeksiantajaan nähden tehtävän suorittajan

²⁷⁸ *Hakamies*, s. 2021, s. 1200. Esim. kauppalaissa (355/1987), asuntokauppalaissa (843/1994) ja maakaareissa (540/1995) on myyjän tiedonantovelvollisuutta koskevia säännöksiä.

²⁷⁹ *Tapani* 2004, s. 160.

²⁸⁰ *Virtanen* 2005, s. 570–571.

²⁸¹ HE 66/1988 vp, s. 135.

²⁸² *Telaranta* 1990, s. 327.

²⁸³ *Hakamies* 2004–2022: Petos (RL 36:1) > Erehdyksen hyväksikäyttäminen.

²⁸⁴ *Hyttinen – Tapani* 2023, s. 641.

²⁸⁵ *Hakamies* 2004–2022: Petos (RL 36:1) > Oikeudettomuus.

²⁸⁶ *Virtanen* 2005, s. 571.

suorituskykyyn liittyvissä asioissa. Ensinnäkin pitkäaikaiset sopimukset luovat sopimuskumppaneiden välille sellaisen luottamussuhteen, jonka kulmakivenä on perusteltu vastavuoroinen odotus siitä, että toinen osapuoli informoi odotettavissa olevista muutoksista, kuten esimerkiksi myydyn tuotteen laadun heikkenemisestä.²⁸⁷ Tiedonantovelvollisuus ilmentää lojaliteettiperiaatetta,²⁸⁸ jonka merkitys on erityisesti pitkäkestoisissa sopimussuhteissa ja toimeksiantosuhteissa erityisen korostunut. Turvallisuusalan elinkeinotoiminnan harjoittajan on nähdäkseni perusteltua katsoa olevan informointivelvollinen myös valvontavastuun perusteella, jolloin tiedonantovelvollisuus kytketään vastuuseen vaaran lähteestä. Pidän perusteltuna soveltaa tilanteeseen kaupallisessa vaihdannassa yleisesti noudatettavaa kaupan kohteen virheellisyyttä koskevaa tiedonantovelvollisuutta. Erityinen oikeudellinen tiedonantovelvollisuus perustuu tällöin siihen, että oikeustoimen kohteen tulee olla olennaisilta osiltaan sellainen, kuin ostaja käsittää sen olevan. Myyjällä on velvollisuus huolehtia, etteivät virheelliset tiedot kaupan kohteesta saa sopimuskumppania erehtymään. Vaaran lähteenä on omaisuutta koskeva tieto, jos myyjä ei kerro tiedossaan olevasta virheestä ostajalle tai kertoo siitä liian ruusuisia seikkoja. Myyjä vastaa tällöin rangaistuksen uhalla siitä, että annetut tiedot eivät aiheuta ostajalle vahinkoa.²⁸⁹

Vastuuaseman määrittelyssä olisi merkittävää huomioida, millaisesta sopimuksesta turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijan ja tämän asiakkaan välisessä oikeussuhteessa loppujen lopuksi onkaan kyse: toimeksiantosopimuksesta, jolla turvallisuusalan elinkeinoluvan haltija on nimenomaisesti velvoittautunut turvaamaan asiakkaan perusoikeuksina suojattuja oikeushyviä. Suojeluvastuussa olevan on lähtökohtaisesti torjuttava sellaiset riskit, joiden voidaan sanoa luontaisesti uhkaavan tiettyä henkilöä, toimintaa tai laitosta. Määritelmä ei käsittäkseni sulje mitään riskejä suojeluvastuun ulkopuolelle. Koska vartija on suojeluvastuussa vartioitavasta omaisuudesta tai henkilöstä, olisi järjenvastaista olla kohdistamatta suojeluvastuuta myös turvaamistehtävän toimeksiantosopimuksella kontolleen ottaneeseen turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijaan. Elinkeinoluvan haltijan kohdalla vastuuperusteesta ei edes vallitse vastaavaa epäselvyyttä kuin vartijan kohdalla (kts. luku 4.3.2), sillä vastuu perustuu yksiselitteisesti RL 3:3.2:n 3 kohdan mukaisesti tehtäväksi ottamiseen tai sopimukseen.

Edellä sanottu koskee ennen kaikkea vartioimistehtäviä. Turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijan vastuuasema toimeksiantajaa kohtaan poikkeaisi siis hieman riippuen siitä, koskeeko toimeksiantosopimus vartiointi- vai järjestyksenvalvontatehtävää. Kuten aiemmin todettu, suojeluvastuu voidaan liittää ainoastaan vartioimistehtävään, kun taas järjestyksenvalvoja ei tällaisessa asemassaan lähtökohtaisesti ole. Järjestyksenvalvonnalla toki suojataan toimeksiantajan

²⁸⁷ *Virtanen* 2005, s. 571.

²⁸⁸ *Virtanen* 2005, s. 569.

²⁸⁹ *Virtanen* 2005, s. 572.

intressejä, mutta vain yhtenä edunsaajana muiden joukossa. Toimeksiantajalle järjestyksenvalvonnasta koitua hyöty onkin ennen kaikkea välillistä: turvallinen ja viihtyisä ympäristö edistää toimeksiantajan liiketoimintaa. Suojeluvastuun puuttuminen ei kuitenkaan johda informointivelvollisuuden sulkeutumiseen. Toimeksiantaja on joka tapauksessa järjestyksenvalvontapalvelun ostaja ja maksaja ja siten yksityisoikeudellisen sopimussuhteen osapuoli, jolla on oikeus järjestyksessä suojattuja perusteltuja odotuksia sen suhteen, että hänen ostamansa hyödyke on sopimuksen mukainen. Järjestyksenvalvontaa koskevassa toimeksiantosopimuksessa turvallisuusalan elinkeinonharjoittajan erityinen tiedonantovelvollinen vastuuasema perustuisi siis vastuuseen vaaran lähteestä.

5.5.3 Kielletyn ja sallitun menettelyn raja

Petosten kohdalla voidaan puhua *kielletystä psyykkisestä vaikuttamisesta* eli, onko tekijä vaikuttanut kielletyllä tavalla vastapuolen tahtoon.²⁹⁰ Erehdystä hyväksi käyttämällä toteutetussa petoksessa kielletyn ja sallitun menettelyn välinen raja vedetään määrittämällä informaatiovelvollisuuden piiriin sisältyvät asiat. Ensinnäkin tämä raja voidaan vetää lainsäädännöllä.²⁹¹ Turvallisuusalan elinkeinotoiminnassa tiedonantovelvollisuus voitaneen johtaa esimerkiksi sopimattomasta menettelystä elinkeinotoiminnassa annetun lain (1061/1978, SopMenL) 2 §:stä, joka kieltää käyttämästä omasta elinkeinotoiminnasta harhaanjohtavaa ilmaisua, joka on ominaan vahingoittamaan toisen elinkeinotoimintaa. Vahingoittamisen merkitys on tässä yhteydessä laaja tarkoittaen kaikenlaisia haitallisia seurauksia.²⁹² Säännös ei sisällä suoranaista tiedonantovelvollisuutta, mutta sen tavoitteena on estää vilpillinen ja vahingollinen menettely elinkeinotoiminnassa.²⁹³ Menettely on kriminalisoitu markkinointirikoksena (RL 30:1), kilpailumenettelyrikoksena (SopMenL 9 §) ja kilpailumenettelyrikoksena (RL 30:2), jotka saattavat ilmetä myös petosrikokselle ominaisena erehdyttämisenä. SopMenL 9 §:n ja RL 30:2:n näkökulmasta totuudenmukainenkin ilmaisu voi olla harhaanjohtava, jos viestin vastaanottaja johdetaan olennaisista seikoista vaikenemalla tai muulla tavalla väärin johtopäätöksiin. RL 30:1:n tunnusmerkistön täyttävät harhaanjohtavat tiedot voivat koskea hyödykkeen tuottajan kykyä vastata sitoumuksistaan. Sama teko saattaisi täyttää markkinointi-, kilpailumenettely- ja petosrikoksen tunnusmerkistön, jolloin sovellettaisiin rikoskonkurrenssia koskevia sääntöjä.²⁹⁴

²⁹⁰ Tapani 2004, s. 119–120 ja 131–136.

²⁹¹ Virtanen 2005, s. 563.

²⁹² HE 114/1978 vp, s. 12.

²⁹³ HE 114/1978 vp, s. 1–4, HE 148/1987 vp, s. 3–10 & HE 66/1988 vp, s. 22 ja 75–76.

²⁹⁴ HE 66/1988 vp, s. 80–82.

Myös erilaiset epäviralliset normistot, kuten vakiintuneisiin ja hyviksi koettuihin tapoihin ja rutiineihin perustuvat alakohtaiset tekniset normistot, muodostavat ja pitävät yllä toimintaan liittyvien riskien minimointiin tähtääviä perusteltuja odotuksia.²⁹⁵ Ollakseen pätevä, tavan on oltava 1) *vallitseva ja hyväksytty*, 2) *hyväksyttävä* ja 3) *velvoittava*.²⁹⁶ Turva-alan yrittäjät ry ja Suomen vartioliikkeitten liitto ry ovat laatineet jäsenyrityksilleen suhteellisen suppeat eettiset normistot,²⁹⁷ mutta kokonaisuutena yksityisen turvallisuusalan itsesääntely on vähäistä ja varsin kehittymätöntä.²⁹⁸ Vartioimisliikkeitten Liitto ry:n vartioimisliiketoiminnan hyvää liiketapaa koskevissa säännöissä on joitakin määräyksiä henkilöstön kouluttamisesta, tehtävien suorittamisesta ja toimeksiantajan tiedottamisesta:

Jäsenyrityksen on huolehdittava siitä, että sen henkilöstö osallistuu lain edellyttämään alaa koskevaan koulutukseen (2.2). Jäsenen on tehtäviään suorittaessaan perustettava päätöksensä toimeksiantajan edun mukaiseen harkintaan ja oltava huolellinen tehtävien suunnittelussa ja päätösten täytäntöönpanossa. Jos työtä ei voida ylivoimaisen esteen vuoksi suorittaa sovitulla tavalla, asiasta on ilmoitettava ensi tilassa toimeksiantajalle (3.1). Jäsenen on hoidettava tehtävänsä aiheuttamatta toimeksiantajalleen tarpeettomia kustannuksia sekä huolehdittava siitä, että sillä on tehtävien laajuus ja laatu huomioiden käytettävissään tehokkaat ja ajanmukaiset menetelmät ja laitteet toimeksiantosopimuksen mukaisen palvelun hoitamiseksi (3.2). Jäsenen tulee tiedottaa toimeksiantajaa omista tai toimeksiantoon liittyvistä toiminnallisesti tai taloudellisesti merkittävistä asioista (3.3).

Ohjeet asettavat hyvin yksiselitteisen tiedottamisvelvoitteen vartijan ja järjestyksenvalvojan toimintakykyä alentavista muutoksista. Se, ettei ilmoitusvelvoitetta käytännössä noudateta, ei tarkoita, että velvollisuus lakkaisi olemasta tapana vallitseva. Vallitsevuus merkitsee, että kaikki tai lähes kaikki alan toimijat joko noudattavat *tai heidän ainakin pitäisi noudattaa* kyseistä tapaa.²⁹⁹ Vain yhdistyksen jäsenyritykset ovat nimenomaisesti sitoutuneet noudattamaan edellä mainittuja eettisiä ohjeita, mutta tosiasiasa ne luovat normatiivisen pohjan toiminnassa noudatettaville eettisille vaatimuksille koko toimialan kattavasti. Tästä syystä velvoitteen systemaattinen laiminlyönti ei voi muodostaa myöskään yhdistykseen kuulumattomissa yrityksissä sellaista vakiintunutta tapaa, joka tarkoittaisi tiedottamisvelvoitteen puuttumista, ja siten vapauttaisi tiedottamisen laiminlyöneen turvallisuusalan elinkeinolon haltijan rikosvastuusta. Tavan tulee nimittäin olla myös objektiivisesti hyväksyttävä. Huonoille rutiineille perustuva tapanormi ei ole hyväksyttävä eikä nauti oikeusjärjestyksen suojaa. Kukaan ei voi tehokkaasti vedota ei-hyväksyttävään tapaan pyrkiessään näyttämään toimineensa huolellisesti. Huonoista

²⁹⁵ *Tapani* 2004, s. 112.

²⁹⁶ *Virtanen* 2005, s. 563–566.

²⁹⁷ Turva-alan yrittäjät ry:n eettiset säännöt & Suomen Vartioimisliikkeitten Liitto ry: Vartioimisliiketoiminnan hyvä liiketapa 2017

²⁹⁸ *Hautamäki* 2016, s. 262 ja 268.

²⁹⁹ *Virtanen* 2005, s. 564.

rutiineista tietoisena riskialttiiseen toimintaan suostunut kantaa itse vastuun mahdollisesta vahingosta.³⁰⁰ Pätevän tapanormiston olemassaolo johtaa lisäksi perustellun vilpittömän mielen suojaan. Vilpitöntä mieltä suojataan vain, jos henkilö ei tiennyt eikä hänen olisi pitänytkään tietää jostakin seikasta. Tapanormit määrittävät, saako sopimuskumppani luottaa vastapuolen välittämän informaation asianmukaisuuteen. Tapanormista epätietoinen ei voi myöskään kumota huolimattomuuttaan vetoamalla tietämättömyyteensä. Kaikkien alalla toimivien oletetaan ja edellytetään tuntevan alan vallitsevat tavat.³⁰¹ Toimeksiantaja siis saa 1) olettaa, että turvallisuusalan elinkeinoluvan haltija tuntee tiedottamisvelvollisuutta koskevan tapanormin, ja 2) luottaa siihen, että tämä toimii normin mukaisesti, ja antaa toimeksiantajalle kaiken sopimuksen kannalta tarpeellisen informaation siitä mitään salaamatta tai siihen mitään lisäämättä taikka sitä muuttamatta. Vastaavasti turvallisuusalan elinkeinoluvan haltija ei voi rikosvastuun välttämiseksi vedota tietämättömyyteensä tiedottamisvelvollisuutta koskeneesta tapanormista.

Turvallisuusalan elinkeinoluvan haltija olisi näkemykseni mukaan informointivelvollinen toimeksiantajaa kohtaan ilman nimenomaista eettistä normistoakin tapauskohtaisen kokonaisarvostelun perusteella. Velvoite voitaisiin perustaa turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijan ja toimeksiantajan väliseen luottamussuhteeseen sekä osapuolten tosiasiallisiin mahdollisuuksiin ennakoida vahinkoseurauksen mahdollisuus.³⁰² Erityisesti tiedonantovelvollisuuden laiminlyöntitapauksissa merkittäväksi nousevat sopimussuhteen luonteesta ja pitkäaikaisuudesta osapuolten välille syntyvä luottamussuhde sekä tekijän tosiasiallinen kyky ja mahdollisuus korjata virheellinen asiantila.³⁰³ Tällaisessa tilanteessa toiminnan moitittavuuden astetta arvioidaan sen mukaan, sisältyikö tekijän toimintaan kiellettyä riskinottoa?³⁰⁴ Vaikka riskinoton käsite liittyy ennen kaikkea teon huolimattomuuden arviointiin, *teon huolimattomuus -opin* on katsottu soveltuvan myös sellaisiin tahallisiin rikoksiin, jotka sisältävät jonkinlaisen syy-yhteyden.³⁰⁵ Riskinotto on kiellettyä, jos tietty teko sisältää riskin rikosoikeudellisesti haitalliseksi arvetun seurauksen syntymisestä ja tämä riski on sellainen, että tekijällä on hyviä syitä välttää tekoa. Lisäksi teolla aiheutetun vaaran on konkretisoiduttava tunnusmerkistön tarkoittamalla tavalla eli aiheutetun seurauksen on kuuluttava niiden seurausten joukkoon, johon riskiarviointi perustuu. Tilanteessa, jossa kielletyn ja sallitun toiminnan välisessä rajanvedossa ei voida tukeutua mihinkään oikeudelliseen tai kvasioikeudelliseen huolellisuusnormistoon, joudutaan turvautumaan hyöty–haitta–punnintaan. Tällöin arvioinnissa huomioidaan mahdollisen vahinkoseu-

³⁰⁰ Virtanen 2005, s. 564–565.

³⁰¹ Virtanen 2005, s. 565–566.

³⁰² Virtanen 2005, s. 566–568.

³⁰³ Virtanen 2005, s. 556–557, 566 ja 567–568.

³⁰⁴ Virtanen 2005, s. 562.

³⁰⁵ Tapani 2004, s. 109–110 & Virtanen 2005, s. 562.

rauksen vakavuus ja todennäköisyys, tekijän tosiasialliset mahdollisuudet laajempiin varoitoimenpiteisiin sekä toiminnan sosiaalinen hyödyllisyys.³⁰⁶ Teon huolimattomuus -opilla on tahallissa rikoksissa vain vastuun poistava vaikutus eli kyse on positiivisesta vastuuehdosta.³⁰⁷ Tekijällä ei ole ollut mahdollisuutta varoitoimenpiteisiin, ja on siis rikosvastuusta vapaa vain, jos tämä ei tiennyt eikä objektiivisesti arvioiden voida kohtuudella edellyttää tienneenkään vahinkoseurauksen riskistä.³⁰⁸ Tahallisuusvaatimus edellyttää, että tekijä voi pitää vähintäänkin varsin todennäköisenä, että erehdys on merkityksellinen toisen osapuolen päätöksenteon kannalta ja että erehtyminen aiheuttaa tälle vähintäänkin varsin todennäköisesti taloudellista vahinkoa.³⁰⁹ Korkein oikeus on kuvannut osuvasti teon tahallisuusvaatimusta erehdyksen, toiminnan ja vahingon syy-yhteyttä koskevassa ratkaisussaan KKO 2009:14: teko on tahallinen, jos tekijän on täytynyt käsittää virheellisen tiedon ja vahingon välinen syy-yhteys.

Ei liene tarpeellista erityisemmin perustella, miksi on vaikea nähdä, että kuvittelemassamme tapauksessa tiedottamisveloitteensa laiminlyönyt turvallisuusalan elinkeinotoiminnan harjoittaja vapautuisi rikosvastuustaan vetoamalla tietämättömyyteensä. Ajatus turvallisuusalan elinkeinolon haltijasta, joka ei voinut tietää vartiointikohteeseen kohdistuvan rikoksen mahdollisuudesta, tai joka ei pystynyt käsittämään, miten voimankäyttövälineiden puute vaikuttaa vartijan kykyyn suoriutua tehtävästään, on absurdi.

³⁰⁶ *Tapani* 2004, s. 111 ja 113.

³⁰⁷ *Virtanen* 2005, s. 567 ja *Tapani* 2004, s. 113 & HE 44/2002, s. 9: Rikosoikeudelliset vastuusäännöt jaetaan positiivisiin eli vastuun asettaviin sääntöihin ja negatiivisiin eli vastuusta vapauttaviin sääntöihin.

³⁰⁸ *Virtanen* 2005, s. 567.

³⁰⁹ *Hakamies* 2004–2022: Petos (RL36:1) > Erehdyksen, toiminnan ja vahingon syy-yhteys.

6. KOKOAVIA PÄÄTELMIÄ

Perustuslain 124 § asettaa varsin tiukat vaatimukset niille edellytyksille, joiden perusteella julkinen hallintotehtävä voidaan antaa yksityisen hoidettavaksi. Nämä vaatimukset liittyvät perusoikeuksien vaarantamisen kieltoon sekä hyvän hallinnon ja oikeusturvan takeiden varmistamiseen. Yksi keskeisimmistä hyvää hallintoa ja oikeusturvan takeita turvaavista elementeistä on PL 118 §:ssä turvattu julkista tehtävää hoitavan rikosvastuu lainvastaisella toimenpiteellä tai laiminlyönnillä aiheutetusta oikeudenloukkauksesta. Pääsääntöisesti tätä vastuuta toteutetaan virkarikossäännöksillä. Samalla kun yksityisestä turvallisuusalasta on tullut markkinan kasvun myötä merkittävä yhteiskunnallinen toimija, sen tehtäväkenttää on lainsäädännöllä laajennettu yhä enemmän puhtaan yksityishyödykkeellisestä toiminnasta kohti julkista intressiä palvelevia hallintotehtäviä. Yksityisen turva-alan lakiuudistusten yhteydessä on 1990-luvun loppupuolelta lähtien korostettu alan koulutusvaatimusten, valvonnan ja rikosoikeudellisen virkavastuun tärkeyttä. Virkavastuuseen kohdistuvat vaatimukset eivät ole jääneet perustuslakivaliokunnan kannanotoissa vain periaatteellisiksi sivuhuomautuksiksi, vaan ne ovat olleet edellytys paitsi vartijoiden ja järjestyksenvalvojen nykyisille toimivaltuuksille, myös yksityisten turvallisuuspalveluiden nykyään tuottamille hallintotehtäville.

Ensimmäisenä huomio kiinnittyy siihen, ettei rikosoikeudellinen virkavastuu yksityisten turvallisuuspalveluiden kohdalla tosiasiaassa toteudu. Oikeuskirjallisuudessa selitykseksi on esitetty selkeiden virkavelvollisuuksien puutetta, mutta tutkimukseni perusteella lainsäädäntö asettaa vartijoille ja järjestyksenvalvoille yhtä lailla velvollisuuksia kuin virkamiehillekin. Järjestyksenvalvojan virkarikosvastuu on ollut tuomioistuimen arvioitavana ratkaisussa Itä-Uudenmaan KO: DNro R 23/4280. Käräjäoikeus katsoi, ettei laista ilmennyt riittävän selvästi järjestyksenvalvojan olevan RL 40:12.1:ssä tarkoitettu julkista valtaa käyttävä henkilö, ja hylkäsi virkarikossyytteet laillisuusperiaatteellisista syistä. Ratkaisu on nähdäkseni monelta osin virheellinen. Ratkaisu onkin merkittävä ennen kaikkea siksi, että se ilmentää sitä, miten epätäydellisesti yksityisen turvallisuusalan sulautuminen osaksi julkista hallintoa on siirtynyt valtiosääntöoikeudesta rikosoikeudelliseen ajatteluun.³¹⁰ Oikeuskäytännön perusteella vaikuttaisi siltä, että vartijoiden ja järjestyksenvalvojen toimivaltuuksiin voimankäyttöoikeuksineen suhtaudutaan kuin ne perustuisivat yhä jokamiehen oikeuden ja hätävarjelu-oikeuden kaltaiseen oikeusperustaan.³¹¹ LYTP 30 ja 32 §:n toimintavelvoitteen rikkomisen kriminalisointi erillisellä rikkomussäännöksellä ei ole ainakaan omiaan hälventämään tätä vanhentunutta käsitystä. Vartijat ja jär-

³¹⁰ Vrt. esim. neljä kuukautta myöhemmin annettu ratkaisu Länsi-Uudenmaan KO: R23/3591 (Ison Omenan tapaus), jossa vartijoiden ja järjestyksenvalvojen syyllisyyttä ei arvioitu syytteessä tai tuomiossa virkarikoksina.

³¹¹ HE 69/2001 vp, s. 2 ja 26. VLL 4 §:n poistamisoikeus rajoittui yksityisinä paikkoina pidettäviin alueisiin sekä alueisiin, joilla oleskelua oli viranomais määräyksin rajoitettu, sekä näiden välittömään läheisyyteen.

jestyksenvalvojat ovat RL 40:12.1:ssä tarkoitettuja julkista valtaa käyttäviä henkilöitä, mutta virkarikosvastuu on kohdennettavissa heihin vain julkisen vallankäytön yhteydessä. Tämä ei vastaa PL 118 §:n vaatimuksia, jotka edellyttävät rikosvastuun liittämistä julkisessa hallinto-toiminnassa myös laiminlyönteihin. Mainitsemani epäkohdat olisivat suhteellisen helposti korjattavissa LYTP:iin lisättävällä säännöksellä, jonka mukaan vartijat ja järjestyksenvalvojat toimivat tehtävässään rikosoikeudellisella virkavastuulla.

Lakiin perustuvien velvollisuuksien lisäksi yksityisen turvallisuusalan toimijoihin kohdistuu myös rikosoikeudellisen laiminlyöntivastuun perustavia sopimusoikeudellisia velvoitteita. Jokaisen LYTP:n uudistuksen uloslausuttuna tavoitteena on ollut yksityisten turvallisuuspalveluiden laadun ja luotettavuuden parantaminen sekä perusoikeussuojan varmistaminen. Monet toimet tämän tavoitteen saavuttamiseksi ovat olleet paljolti näennäisiä³¹² ja jääneet käytännön vaikutuksiltaan korkeintaan vähäisiksi. Pahimmillaan lainsäädännölliset ratkaisut ovat johdaneet perusoikeussuojan kannalta jopa aiempaa huonompaan lopputulemaan. Esimerkkinä mainittakoon voimankäytön kertauskoulutusta koskeva sääntelyratkaisu, jolla on pyritty pienentämään voimankäyttövälineiden käyttöön liittyvää riskiä.³¹³ Vaikka velvollisuus voimankäytön kertauskoulutuksen järjestämisestä on turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijalla, seurausvelvoitteen laiminlyönnistä kohdistuu tehtävän suorittajaan, jonka tulee jatkossa työskennellä ilman voimankäyttövälineitä, vaikka itse välineiden tarve ei ole tehtävässä kadonnut mihinkään. Kun alan toiminta perustuu liiketaloudellisiin periaatteisiin ja toimeksiantosopimukseen, työntekijä joutuu monesti työskentelemään turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijan, toimeksiantajan ja lain määräysten ristipaineessa.³¹⁴ Toimenpiteen suorittamisesta kieltäytyminen ei ole aina mahdollista ja voimankäyttövälineen tarve ilmenee usein vasta toimenpiteen suorittamisen yhteydessä. Tarpeellisten välineiden puuttuminen madaltaa kynnystä toimenpiteestä luopumiselle ja vaarantaa voimankäyttötilanteessa kaikkien osapuolten turvallisuutta.

Edellä kuvattu sääntelyratkaisu kuvastaa mielestäni oivallisesti sitä systeemitason ongelmaa, joka yksityisen turvallisuusalan lainsäädäntöön rikosvastuun osalta sisältyy. Ongelma on moniulotteinen. Ensinnäkin julkisen vallan perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoite käsittää sekä positiivisen että negatiivisen turvaamisvelvoitteen, mutta LYTP:n uudistuksissa on huomioitu vain negatiivisen turvaamisvelvoitteen toteutuminen. Toimintaan liitettyjä rikosoikeudellisia kysymyksiä on tarkasteltu lähinnä toimivallan ylitysten näkökulmasta, joten tehokkuutta ja positiivista turvaamisvelvoitetta toteuttavat toimet on jätetty lainsäädännössä huomiotta. Toiseksi erityinen vastuu kohdistuu yksinomaan suorittavaan portaaseen; turvallisuus-

³¹² Esim. raportointivelvollisuuden lisääminen ja vastaavan hoitajan päätäntävällän kasvattaminen

³¹³ HE 22/2014 vp, s. 44 ja 66.

³¹⁴ Hautamäki 2016, s. 37.

alan elinkeinoluvan haltijan vastuuta sen sijaan lainsäädännössä ei ole huomioitu. Tämä on riskitilassa sen peruseriaatteen kanssa, että julkisessa hallinnossa ankarimman vastuun tulisi kohdentua tahoon, jolla on tosiasialliset mahdollisuudet päättää ja määrätä tarvittavista toimenpiteistä ja resurssien käytöstä.

Turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijan rikosoikeudellinen laiminlyöntivastuu jakautuu osakysymyksiin vastuusta toimeksiantajaa kohtaan sekä vastuusta toimeksiantosuhteen ulkopuolista edunsaajaa kohtaan (esim. yleisö tai henkilöstö). Jättämällä asioita sopimusvapauden piiriin, lainsäätaja ikään kuin luottaa siihen, että elinkeinoluvan haltija ja toimeksiantaja päätyvät yksityisoikeudellisen sopimussuhteen kautta palvelun tarkoituksen kannalta parhaaseen lopputulokseen. Silloin kun kyse on yksityishyödykkeellisestä vartiointipalvelusta näin saattaa olla, mutta julkisen intressin turvallisuustehtävissä toimeksiantajan etu ei läheskään aina ole sama kuin yleinen. Niin kauan kuin yksityiset turvallisuuspalvelut toimivat markkinaehtoisesti sekä toimeksiantajan että toimeksisaajan intressissä on pyrkiä itse hyötymään sopimussuhteesta maksimaalisella tavalla. Turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijan edun mukaista on karsia palvelun tuottamisesta kaikki ei-pakolliset kulut, joita ovat kaikki sellaiset toimet, joita laki tai toimeksiantaja eivät nimenomaisesti vaadi. Ilman pakottavaa lainsäädäntöä ja siihen liitettyä sanktiouhkaa turvallisuuspalvelulta haettu julkinen etu saattaa helposti jäädä toteutumatta.

Rikosoikeudellisen virkavastuun puuttuessa turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijan johdon laiminlyöntivastuu voisi toteutua petosrikoksen kautta. Asianomistajana olisi tällöin toimeksiantaja. Petossäännöksiin turvautuminen vaikuttaa kuitenkin monissa tapauksissa epätarkoituksenmukaiselta ratkaisulta eikä se korjaa tehokkaasti lainsäädännössä olevia rangaistavuuden aukkoja. Rikoslain perusteella julkisia hallintotehtäviä ulkoistettaessa vastuu on kohdennettavissa vain julkista valtaa käyttäviin, joten turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijaa koskeva erityissääntely on tarpeen PL 118 §:n velvoitteiden täyttämiseksi.³¹⁵ Siinä missä turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijan rikosoikeudellinen laiminlyöntivastuu toimeksiantajaa kohtaan voisi toteutua petosrikoksen kautta, toimeksiantosuhteen ulkopuolisella edunsaajalla ei tällaista rikosoikeudellista suojaa ole. Tätä voidaan pitää erityisesti julkiseen intressin turvallisuustehtävissä merkittävänä epäkohtana.

Yksityisen turvallisuusalan rikosoikeudelliseen laiminlyöntivastuuseen liittyy lukuisia kysymyksiä, joita ei ole ollut mahdollista tässä käsitellä, joten pidän jatkotutkimuksen tarvetta ilmeisenä. Tutkimusta olisi mielekästä jatkaa etenkin petosrikosvastuun kohdentumisen sekä työriikosoikeudellisten ja oikeushenkilön rangaistusvastuuseen liittyvien kysymysten osalta.

³¹⁵ *Annola; Karjalainen; Korhonen; Mäntylä; Siikavirta; Wenander 2022, s. 69.*