

EDUSKUNNAN
PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Helsingissä
4 päivänä maaliskuuta 1994
Lausunto n:o 1

Liikennevaliokunnalle

Eduskunta on lähettäessään 16 päivänä marraskuuta 1993 hallituksen esityksen n:o 281/1993 vp laiksi turvatarkastuksista lentoliikenteessä liikennevaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa liikennevaliokunnalle.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina hallitusneuvos Jaakko Pohjola liikenneministeriöstä, professori Mikael Hidén, professori Ilkka Sara-viita, apulaisprofessori Martin Scheinin ja oikeustieteen lisensiaatti Veli-Pekka Viljanen.

Käsiteltyään asian valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunnioittaen seuraavaa.

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotettu laki turvatarkastuksista lentoliikenteessä sääntelee lentoliikennettä vaarantavien rikollisten tekojen estämiseksi tehtäviä turvatarkastustoimia. Niitä järjestettäisiin lentos asemilla sekä lentoyhtiöiden ja rahtihuolitsijoiden toimitiloissa. Tarkastuksia voisivat suorittaa viranomaisten lisäksi myös muut tehtävään koulutetut, poliisin hyväksymät henkilöt.

Ilmailulaitokselle kuuluisi vastuu turvatarkastustoiminnan yleisestä ohjauksesta, kehittämisestä ja valvonnasta. Turvatarkastusten järjestämisestä lentos asemalla vastaisi ensi sijassa lentos aseman päällikkö. Poliisin toimintavastuu painottuisi erityistilanteisiin.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan ensi tilassa.

Ehdotetut turvatarkastustoimet merkitsevät esityksen säätämisyjärjestysperustelujen mukaan puuttumista hallitusmuodon 6 §:ssä turvattuun kansalaisten henkilökohtaiseen koskemattomuuteen, joskin jonkin verran rajoitetummin

kuin voimassa olevan, perustuslainsäätämisyjärjestyksessä säädetyin lain mukaiset keinot. Koska kuitenkin lakiehdotukseen perustuvat turvatarkastustoimenpiteet ovat pysyväisluonteisia, kun taas nykyisen lain mukaan vastaavanlaiset valtuudet ovat tilapäisiä ja otetaan käyttöön vain tilanteen vaatiessa, katsotaan esityksessä, että lakiehdotus tulisi käsitellä valtioväijärjestyksen 67 §:ssä säädetyssä järjestyksessä.

Valiokunnan kannanotot

Yleistä

Esityksessä ehdotetulla lailla kumottavaksi tarkoitettu laki toimenpiteistä lentoliikenteen turvaamiseksi eräissä tapauksissa (842/71) säädettiin aikanaan perustuslainsäätämisyjärjestyksessä perustuslakivaliokunnan lausunnon perusteella (PeVL 2/1971 vp). Kumottavaksi ehdotettu laki on valtiosääntöoikeudelliselta luonteeltaan poikkeuslaki.

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneessa tulkintakäytännössään (esim. PeVL 37/1992 vp) lähtenyt siitä, että tällaista poikkeuksena perustuslaista säädettyä lakia voidaan muuttaa tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä, jos muuttava laki ei laajenna sitä poikkeusta, joka muutettavalla lailla tehtiin perustuslakiin. Valiokunta on lisäksi katsonut, että tätä periaatetta sovelletaan vastaavasti myös silloin, kun aiemmalla lailla säädetyt perustuslakipoikkeukset siirretään uuteen lakiin kumoamalla alkuperäinen poikkeuslaki (PeVL 1/1988 vp ja 10/1990 vp).

Esityksessä ehdotetun lain käsittelyjärjestystä on tämän tulkintakäytännön mukaisesti arvioitava pitäen lähtökohtana lakiehdotuksen sisältämien perustuslakipoikkeusten suhdetta kumottavaan lakiin sisältyviin vastaavanlaisiin rajoituk-

siin. Valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on kuitenkin otettava huomioon myös vertailujaksojen välillä mahdollisesti tapahtuneet muutokset oikeudellisissa ja muissa asiaan vaikuttavissa olosuhteissa.

Voimassa olevaa lakia säädettäessä annetussa lausunnossaan n:o 2/1971 vp valiokunta katsoi lain suovan viranomaisille niin laajat valtuudet ryhtyä yksityishenkilön henkilökohtaiseen koskemattomuuteen puuttuviin tarkastustoimenpiteisiin, että lakiehdotus tuli käsitellä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Samaan suuntaan vaikuttavina seikkoina valiokunta piti valtuuksien poikkeusluonteisuutta sen sijaan, että ne olisivat sisältyneet lakiin pysyväisluonteisena järjestelynä, ja sitä, että tarkastustehtävissä olisi aseuksen perusteella voitu käyttää myös tulliviranomaisia ja muita valtion palveluksessa olevia.

Toimenpidevaltuudet

Lakiehdotuksen mukaiset keinot puuttua henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ovat, kuten esityksen perusteluissakin todetaan, jonkin verran rajoitetummat kuin voimassa olevassa laissa. Olennaisin ero tässä suhteessa on, että lakiehdotus ei ulotu henkilönkatsastuksen toimittamiseen.

Puuttumisvaltuudet on yleisesti ottaen ilmaistu ehdotuksessa voimassa olevaa lakia yksilöidymmin. Valiokunnan kokonaisarvio on, että lakiehdotus voidaan tältä kannalta yleisesti tarkasteltuna käsitellä tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä. Puuttumisvaltuuksien täsmentyneestä kirjoitustavasta voidaan esimerkiksi todeta, että postilähetysten turvatarkastusten toteuttamista ei saa vaarantaa kirjesalaisuutta ja että henkilöiden ja matkatavaroiden tarkastus on alueellisesti rajoitettu lentoasemalle. Puutteena kuitenkin on, että jälkimmäistä käsitettä ei ole asianmukaisesti määritelty 2 §:ssä. Tästä syystä valiokunta pitää tärkeänä, että lentoaseman käsite määriteltäisiin tarkemmin.

Lakiehdotuksen 3 §:n 3 momentti, joka koskee muun muassa huonetilojen tarkastusvaltuutta, eroaa ainakin sanonnallisesti nykyisen lain vastaavista säännöksistä. Valiokunta on eri yhteyksissä arvioinut huonetiloihin kohdistuvia tarkastusvaltuuksia hallitusmuodon 11 §:n kotirauhan loukkaamattomuutta koskevien säännösten kannalta.

Valiokunnan käytännön mukaan kotirauhan suojasta poikkeamisesta on säädettävä lailla ja pääsääntöisesti vain tärkeän yleisen edun sitä

vaatiessa. Näiden näkökohtien osalta valiokunnalla ei ole huomautettavaa, sillä uudemmissa kannanotoissaan (esim. PeVL 15/1990 vp) valiokunta on pitänyt jälkimmäisen seikan osalta riittävänä tavallisen lainsäädäntöjärjestyksen käytön kannalta jo sitä, että tarkastuksia toimitetaan esimerkiksi joidenkin säännösten tai määräysten noudattamisen valvomiseksi. Tarkastusten tullessa kohdistumaan ensisijaisesti muihin rakennuksiin kuin asuintiloihin ei ole vaadittu konkreettista epäilyä esimerkiksi määräysten noudattamatta jättämisestä. Sen sijaan on pidetty asianmukaisena (ks. PeVL 6/1989 vp), että jonkun kodissa toimitettavan tarkastuksen toimittamisen edellytyksenä olisi erityinen syy.

Tällaisen käytännön valossa 3 §:n 3 momentti ei yleisesti ottaen ole merkityksellinen säätämisyjärjestysarvioinnissa. Ehdotuksen sanamuoto näyttää kuitenkin jättävän sen mahdollisuuden, että tarkastus kohdistuisi lentokenttäalueeseen rajoittuvan rakennuksen asuintiloina pidettäviin osiin. Jos tämän kaltainen valtuus on tarpeellinen, tulisi oikeusturvasyistä sen käyttämisen edellytyksenä olla konkreettinen epäily siitä, että asuintiloissa on lain tarkoittamia vaarallisia esineitä. Valiokunta pitää tärkeänä, että lakia täsmennetään tällä tavoin, etenkin kun lakiehdotuksen mukainen vaarallisen esineen käsite on avoin.

Toimenpidevaltuuksien pysyvyys

Ehdotuksen mukaiset toimenpidevaltuudet olisivat voimassa lain nojalla pysyvästi, kun taas voimassa oleva laki edellyttää, että turvatarkastustoimenpiteitä suoritetaan aina erikseen enintään kuudeksi kuukaudeksi kerrallaan annettavan viranomaismääräyksen perusteella. Esityksen säätämisyjärjestysperustelujen mukaan tämä eroavuus olisi seikka, joka aiheuttaa lakiehdotuksen käsittelyn perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.

Ehdotettujen toimenpidevaltuuksien pysyvyys merkitsee periaatteessa laajempaa puuttumista perusoikeuksiin kuin nykyisen lain mukainen järjestelmä. Lentoliikenteen turvatarkastustoiminta on kuitenkin jo muodostunut pysyväiskäytännöksi. Kansainvälinen lentoliikenne ja itse asiassa Suomen kansainvälisoikeudelliset sitoumukset vaativat tehokasta, pysyväksi järjestettyä lentoliikenteen turvatarkastustoimintaa. Kun lisäksi otetaan huomioon, miten ehdotuksen mukaiset puuttumisvaltuudet eroavat nykyisestä laista, ei tämä asiallisesti lähinnä muodollinen

muutos turvatarkastustoiminnan pysyväsluonteisuudessa vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen.

Turvatarkastajat

Lakiehdotuksen 9 §:ssä lavennetaan oleellisesti niiden henkilöiden joukkoa, jotka tulevat kysymykseen turvatarkastustoimien suorittajina. Turvatarkastajina voisivat toimia poliisi-, rajavartio- ja tullimiesten lisäksi Ilmailulaitoksen palveluksessa olevat näihin tehtäviin koulutetut henkilöt samoin kuin muutkin henkilöt, jotka ovat saaneet tietyn koulutuksen ja ovat poliisiin näihin tehtäviin hyväksymiä.

Hallitusmuodon 1, 2 ja 84 §:stä johdetun periaatteen mukaan julkista valtaa Suomessa voivat käyttää vain virkamiehet. Kun vuonna 1989 hallitusmuodon 84 §:stä poistettiin yleinen vaatimus virkamiesten Suomen kansalaisuudesta, perustuslakivaliokunta katsoi (PeVL 4/1989 vp) kyseisen periaatteen muuntuneen niin, että ”julkista valtaa Suomessa voivat käyttää vain Suomen viranomaiset ja julkista valtaa voivat Suomen viranomaisten nimissä käyttää vain ne virkamiehet, jotka on hallitusmuodon 84 §:n kannalta laillisesti nimitetty virkoihinsa”.

Kyseinen periaate on kehitetty ensi sijassa vieraiden valtioiden viranomaisten ja kansainvälisten järjestöjen toimielinten toimintamahdollisuuksien kannalta Suomessa. Periaatteen ei ole katsottu muodostuvan ehdottomaksi esteeksi uskoa julkisen vallan käyttöksi katsottavaa toimivaltaa rajoitetusti myös muille kuin virkamiehille. Niinpä nyt esillä oleviin tarkastusvaltuuksiin rinnastettavien valtuuksien antamista on pidetty mahdollisena tavallisessa laissa myös henkilölle, joka ei ole virkasuhteessa valtioon, kunhan hän on rikosoikeudellisessa mielessä virkavastuussa toiminnastaan (PeVL 3/1987 vp). Tätä kannanottoa vastaavasti valiokunta katsoo, että koska lakiehdotuksen 9 §:ssä tarkoitettut turvatarkastajat kuuluvat kiistatta rikosoikeudellisen virkamieskäsitteen piiriin, ei pykälässä omaksuttu turvatarkastaja-käsitteen laajuus sinänsä estä käsittelemästä lakiehdotusta tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä.

Vastaavanlaisia kysymyksiä koskevassa valiokunnan käytännössä on suhtauduttu tiukasti erityisperustein tarkastusvaltuuksia käyttävien oikeuteen käyttää voimakeinoja. Valiokunta on

lähtenyt siitä, että heillä ei tule olla tähän oikeutta (esim. PeVL 7/1981 vp ja 3/1987 vp).

Lakiehdotuksen perusteella on selvää, että voimakeinojen käyttöön olisivat oikeutettuja myös muut turvatarkastajat kuin poliisi-, rajavartio- ja tullimiehet. Tähänastiseen tulkintakäytäntöönsä viitaten valiokunta katsoo, että lakiehdotus on tästä syystä käsiteltävä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Tavallisen lainsäädäntöjärjestyksen käytön edellytyksenä tältä osin on, että 9 §:n 1 momentin loppuosassa ja 2 momentissa tarkoitettut henkilöt eivät saisi käyttää voimakeinoja.

Säädösvallan delegointi

Lakiehdotuksen 12 §:n mukaan Ilmailulaitos voi antaa tarkempia määräyksiä muun muassa turvatarkastustoimenpiteiden ja niihin liittyvien toimien menettelytavoista sekä turvatarkastusten järjestämisestä. Delegoivana säännöksenä ehdotus on yleisestikin arvioiden kovin avoin ja poikkeuksellisen alhaiselle tasolle säädösvaltaa perustava. Lisäksi on merkityksellistä, että delegoinnin avoimuuden tähden säädösvaltaa olisi mahdollista käyttää kansalaisten perusoikeusturvaan välittömästi vaikuttavien määräysten antamiseen. Tästä syystä kysymyksessä on valiokunnan mielestä niin avoin ja täsmentymätön valtuutus, että siitä on mahdollista säätää vain perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Valiokunnan käsityksen mukaan valtuutus on kuitenkin toteutettavissa tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä, mikäli se tarkoitetuilta osiltaan rajataan esimerkiksi turvatarkastustoimenpiteiden teknisiin menettelytapoihin sekä turvatarkastusten käytännön järjestämiseen ja tekniseen toteuttamiseen.

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

että lakiehdotus on käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädettyssä järjestyksessä, mutta se voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä, jos valiokunnan 9 §:ään liittyen voimakeinojen käytöstä ja 12 §:stä tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Niinistö, varapuheenjohtaja Alho, jäsenet Jansson, Jäätteen-

mäki, Koskinen, M. Laukkanen, Moilanen, Nikula, Näsi, Varpasuo, Vistbacka, Vuoristo, Vähänäkki ja Väistö sekä varajäsen Helle.
