

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 10/2013 vp**

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi turvatoimista valtioneuvostossa

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 19 päivänä helmikuuta 2013 lähettäessään hallituksen esityksen eduskunnalle laiksi turvatoimista valtioneuvostossa (HE 7/2013 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi hallintovaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- neuvotteleva virkamies Heikki Hovi, valtioneuvoston kanslia
- professori Mikael Hidén
- professori (emeritus) Teuvo Pohjolainen
- professori Veli-Pekka Viljanen.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki turvatoimista valtioneuvostossa. Lailla selkiytetään valtioneuvostossa, sen ministeriöissä ja Oikeuskanslerinvirastossa suoritettavien turvatoimien oikeudellista perustaa. Lailla on tarkoitus suojata valtioneuvoston jäseniä, oikeuskansleria, apulaisoikeuskansleria sekä ministeriöissä ja Oikeuskanslerinvirastossa työskenteleviä henkilöitä erilaisilta vaaratekijöiltä, turvata työskentelyolosuhteita sekä suojata valtion omaisuutta. Laissa säädettäisiin valtioneuvostossa, sen ministeriöissä ja Oikeuskanslerinvirastossa turvatehtävissä työskentelevien turvatarkastajien toimivaltuuksista. Toimivaltuudet liittyvät henkilöllisyyden selvittämiseen, turvatarkastukseen, henkilöntarkastukseen, esineiden haltuunottoon, pääsyn estämiseen, henkilön poistamiseen ja henkilön kiinniottamiseen.

Laki on tarkoitettu tulevaksi voimaan vuoden 2013 aikana.

Esityksen säätämisperusteluissa ehdotettua sääntelyä arvioidaan perustuslain useiden perusoikeuksien näkökulmasta. Useat ehdotetut säännökset ovat merkityksellisiä perustuslain 7 §:ssä turvattujen henkilökohtaisen vapauden, koskemattomuuden ja turvallisuuden, 9 §:n 1 momentissa turvattun liikkumisvapauden samoin kuin 10 §:n 2 momentissa turvattun luottamuksellisen viestin salaisuuden kannalta. Lisäksi sääntelyä arvioidaan perustuslain hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle koskevan 124 §:n valossa. Lakiehdotus voidaan hallituksen käsityksen mukaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisperusteluissa. Hallitus pitää kuitenkin perustuslakivaliokunnan lausunnon hankkimista esityksestä suotavana.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Lähtökohdat

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki turvatoimista valtioneuvostossa. Laissa säädetään turvallisuustehtävissä toimivien toimivaltuuksista, joilla voidaan puuttua perustuslaissa suojattuun henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen, liikkumisvapauteen, yksityiselämään ja omaisuuteen. Lisäksi oikeus lähetyksen tarkastamiseen on merkityksellinen luottamuksellisen viestin suojan ja yksityiselämän suojan kannalta.

Lain tarkoituksena on suojata valtioneuvoston toimintaa ja varmistaa turvallisuuden ja järjestyksen säilyminen valtioneuvoston, sen ministeriöiden ja oikeuskanslerin käytössä olevissa tiloissa. Valtioneuvoston perustuslain 3 §:n 2 momentin mukainen asema tasavallan presidentin ohella hallitusvallan käyttäjänä korostaa valtioneuvoston toimintaan liittyvien turvallisuusnäkökohtien merkitystä ja sen häiriöttömän toiminnan turvaamista. Ehdotetuilla säännöksillä on epäilyksettä perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät perusteet. Ehdotettu toimivaltuuksien sääntely vastaa pitkälti perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädetyn turvatoimista eduskunnassa annetun lain valtuuksia (PeVM 3/2008 vp).

Tehtävien antaminen muulle kuin viranomaiselle

Turvatarkastajan toimivaltuuksista säädetään lain 7—15 §:ssä. Toimivaltuuksiin kuuluvat henkilöllisyyden selvittäminen, turvatarkastuksen tekeminen, henkilöntarkastus, ajoneuvon ja lähetyksen tarkastaminen, kielletyn valmisteen haltuun ottaminen ja säilyttäminen, pääsyn estäminen ja henkilön poistaminen, henkilön kiinnottaminen ja voimakeinojen käyttö.

Koska turvatarkastajaksi voidaan määrätä myös muu kuin virkamies, on ehdotettua sääntelyä tarkastettava perustuslain 124 §:n kannalta. Julkinen hallintotehtävä voidaan kyseisen perustuslain säännöksen mukaan 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 viranomaisille.

Tehtävien siirtämisen tarkoituksenmukaisuutta muulle kuin viranomaiselle perustellaan esityksessä niukasti. Esityksen mukaan valtioneuvoston toiminnan suojaamiseksi sekä turvallisuuden ja järjestyksen säilymisen varmistamiseksi on tarkoituksenmukaista, että valtioneuvoston, sen ministeriöiden tai Oikeuskanslerin viraston käytössä olevissa tiloissa voidaan turvallisuustehtävissä käyttää virkamiesten lisäksi muitakin henkilöitä. Lisäksi yksityisen palveluksessa olevat turvatarkastajat voivat esityksen mukaan keskittyä nimenomaan turvallisuustehtäviin (s. 20/I). Valiokunta on aikaisemmin pitänyt mahdollisena vastaavien tarkastustoimivaltuuksien antamista muulle kuin virkamiehille muun muassa tuomioistuinten turvatarkastusten osalta (PeVL 2/1999 vp). Valiokunta katsoo, että perustuslain asettama vaatimus tehtävien siirtämisen tarkoituksenmukaisuudesta täyttyy.

Turvatarkastajien toimivalta on rajattu laissa määritellylle suppealle alueelle. Lisäksi voimakeinoja saavat 15 §:n 4 momentin nojalla käyttää ainoastaan virkasuhteessa olevat turvatarkastajat. Lakiehdotuksen säännökset turvatarkastajan hyväksymisen edellytyksistä, hyväksymismenettelystä sekä virkavastuusta ovat asianmukaisia, eikä ehdotettu sääntely ole ongelmallinen perustuslain 124 §:n kannalta. Valiokunta huomauttaa, että hallinnon yleislakeja sovelletaan niiden sisältämien soveltamisalaa, viranomaisten määritelmää tai yksityisen kielellistä palveluvollisuutta koskevien säännösten nojalla myös yksityisiin niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä.

Muuta

Ministeriöissä työskentelee vartiointiliikkeiden vartijoita, joiden toimivaltuudet määräytyvät

yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain mukaisesti. Lakiehdotus mahdollistaa myös jatkossa turvallisuuspalveluiden ostamisen yrityksiltä. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan tarkoituksena on, että valtioneuvoston tiloissa työskentelevän virkasuhteessa tai yksityisen palveluksessa olevan turvatarkastajan toimivaltuudet määräytyvät ehdotetun lain mukaan. Lakiehdotusta on asianmukaista selventää tämän mukaisesti.

Lakiehdotuksen 6 §:ssä säädetään turvatarkastajasta. Lain mukaisia toimivaltuuksia saa käyttää vain henkilö, jonka paikallispoliisi on hyväksynyt turvatarkastajaksi ja jonka valtioneuvosto, sen asianomainen ministeriö tai Oikeuskanslerinvirasto on määrännyt tehtävään (s. 10/II, 14/I). Pykälä sisältää säännökset turvatarkastajan hyväksymisestä, mutta ei tehtävään

määräämisestä. Hallintovaliokunnan on syytä harkita pykälän täydentämistä tältä osin.

Puolustusministeriössä turvatarkastustehtävissä on muiden ohella myös puolustusvoimien virkamiehiä, joiden toimivaltuuksista säädetään puolustusvoimista annetussa laissa. Esityksen perusteluiden mukaan jatkossa näillä virkamiehillä on puolustusministeriön tiloissa lakiehdotuksen mukaisissa tehtävissä toimiessaan lakiehdotuksen mukaiset toimivaltuudet ja voimankäyttövälineet (s. 7/II). Myös tältä osin sääntelyä on syytä tarkentaa.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Helsingissä 4 päivänä huhtikuuta 2013

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Johannes Koskinen /sd	Elisabeth Nauclér /r
jäs.	Sauli Ahvenjärvi /kd	Tom Packalén /ps
	Tuija Brax /vihr	Raimo Piirainen /sd
	Eeva-Johanna Eloranta /sd	Vesa-Matti Saarakkala /ps
	Ilkka Kantola /sd	Tapani Tölli /kesk
	Pia Kauma /kok	Anu Urpalainen /kok
	Kimmo Kivelä /ps	vjäs. Kimmo Sasi /kok.
	Jukka Kopra /kok	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Timo Tuovinen.