

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 16/2004 vp**

Hallituksen esitys ihmishengen turvallisuudesta merellä vuonna 1974 tehdyn kansainvälisen yleissopimuksen liitteen muutosten sekä alusten ja satamarakenteiden kansainvälisen turvasäännösten hyväksymisestä sekä laeiksi yleissopimuksen liitteen muutosten lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta, eräiden alusten ja niitä palvelevien satamarakenteiden turvatoimista ja turvatoimien valvonnasta, alusrekisterilain muuttamisesta ja rajavartiolaitoksesta annetun lain muuttamisesta

Liikenne- ja viestintävaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 27 päivänä huhtikuuta 2004 lähettäessään hallituksen esityksen ihmishengen turvallisuudesta merellä vuonna 1974 tehdyn kansainvälisen yleissopimuksen liitteen muutosten sekä alusten ja satamarakenteiden kansainvälisen turvasäännösten hyväksymisestä sekä laeiksi yleissopimuksen liitteen muutosten lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta, eräiden alusten ja niitä palvelevien satamarakenteiden turvatoimista ja turvatoimien valvonnasta, alusrekisterilain muuttamisesta ja rajavartiolaitoksesta annetun lain muuttamisesta (HE 59/2004 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi liikenne- ja viestintävaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan

on annettava asiasta lausunto liikenne- ja viestintävaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- merenkulkuneuvos Raimo Kurki ja hallituskoneuvos Aila Salminen, liikenne- ja viestintäministeriö
- professori Mikael Hidén
- professori Ilkka Saraviita
- professori Kaarlo Tuori.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- lainsäädäntöneuvos Sten Palmgren, oikeusministeriö
- professori Tuomas Ojanen.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi ihmishengen turvallisuudesta merellä vuonna 1974 Lontoossa tehdyn kansainvälisen yleissopimuksen liitteeseen 12.12.2002 tehdyt muutokset sekä alusten ja satamarakenteiden kansainvälisen turvasäännösten pakollisen A-osan. Esitys sisältää ehdotuksen laiksi mainittujen muutosten ja säännösten lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta. Lisäksi esityksessä ovat ehdotukset laeiksi eräiden alusten ja niitä palvelevien satamarakenteiden turvatoimista ja turvatoimien valvonnasta samoin kuin alusrekisterilain sekä rajavartiolaitoksesta annetun lain muuttamisesta.

Yleissopimuksen liitteen muutokset tulevat kansainvälisesti voimaan 1.7.2004 muiden paitsi niiden sopimusvaltioiden osalta, jotka ovat vastustaneet muutoksia eivätkä ole peruuttaneet vastustustaan. Suomi on vastustanut muutoksia, koska muutosten ja niihin liittyvän säännösten on katsottu sisältävän lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä. Tarkoitus kuitenkin on, että

Suomi voisi peruuttaa vastustuksensa ennen muutosten kansainvälistä voimaantuloa.

Lakiehdotukset ovat tarkoitettut tulemaan voimaan tasavallan presidentin ja valtioneuvoston asetuksella säädettävänä ajankohtana. Tarkoitus on, että lait tulisivat voimaan 1.7.2004.

Esityksen käsittelyjärjestysperusteluissa sääntelyä arvioidaan perustuslain 7 §:ssä turvattu henkilökohtaisen vapauden ja koskemattomuuden, 9 §:ssä vahvistetun liikkumisvapauden ja 10 §:ssä turvattu yksityiselämän suojan samoin kuin 15 §:ssä suojatun omaisuuden sekä 18 §:ssä turvattu elinkeinovapauden kannalta. Perusteluissa katsotaan, että yleissopimuksen muutokset voidaan hyväksyä äänten enemmistöllä ja lakiehdotukset käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Hallitus on kuitenkin pitänyt perustuslain 94 §:n 1 momentin tulkintaan liittyvien kysymysten vuoksi suotavana, että esityksestä hankitaan perustuslakivaliokunnan lausunto.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Sopimusmääräykset

Eduskunnan suostumuksen tarpeellisuus. Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi ihmishengen turvallisuudesta merellä vuonna 1974 tehdyn kansainvälisen yleissopimuksen (SOLAS-yleissopimus) liitteeseen 12.12.2002 tehdyt muutokset sekä alusten ja satamarakenteiden kansainvälisen turvasäännösten (ISPS-säännöstö) A-osan.

Eduskunta hyväksyy perustuslain 94 §:n 1 momentin mukaan muun ohella sellaiset valtiosopimukset ja muut kansainväliset velvoitteet, jotka sisältävät lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä.

Euroopan unionin jäsenvaltioiden on alusten ja satamarakenteiden turvatoimien parantamisesta 31.3.2004 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (turvatoimiasetus) 3 artiklan 1 kohdan mukaan sovellettava 1.7.2004 mennessä kaikilta osin SOLAS-yleissopimuksen liitteen uuden XI-2 luvun määräyksiä sekä ISPS-säännösten A-osaa niissä määräytyin edellytyksin ja niissä tarkoitettujen alusten, yhtiöiden ja satamarakenteiden osalta. Näiltä osin SOLAS-yleissopimuksen liite ja ISPS-säännöstö kuuluvat valiokunnan käsityksen mukaan *Euroopan yhteisön yksinomaiseen toimivaltaan*. Jäsenvaltioilla ei siten näiltä osin ole toimivaltaa (PeVL 6/2001 vp, s. 2—3), eikä eduskunnan hyväksyminen siksi koske SOLAS-yleissopimuksen liitteen uuden XI-2 luvun ja ISPS-sään-

nöstön A-osan määräyksiä.¹ Tämä tulee ottaa huomioon eduskunnan päätöksen muotoilussa.

Yleissopimuksen liitteen V luvun ja uudelleen numeroidun XI-1 luvun muutokset kuuluvat *Suomen toimivaltaan*. Liitteen V luvun 19 säännön muutoksissa on kysymys voimassa olevan sääntelyn teknisluonteisista täydennyksistä, eivätkä ne siksi kuulu lainsäädännön alaan.

Esityksen perustelujen mukaan liitteen V luvun ja eräät XI-1 luvun määräykset eivät kuulu lainsäädännön alaan sen vuoksi, että niissä tarkoitetuista asioista säädetään merilain 1 luvun 8 §:n nojalla asetuksella. Valiokunta muistuttaa aikaisemmasta huomautuksestaan, jonka mukaan mainittu merilain asetuksenantovaltuus ei ole tämän seikan arvioinnin kannalta merkityksellinen, koska valtuus on ajalta ennen uutta perustuslakia. Se taas on merkittävästi muuttanut käsityksiä lailla säänneltävistä asioista (80 §:n 1 mom.) ja sopimusmääräysten kuulumisesta lainsäädännön alaan (PeVL 18/2002 vp, s. 3/II).

Liitteen XI-1 luvun 5 sääntö sisältää pääasiallisen sopimusvaltioon kohdistuvia määräyksiä jatkuvasti ylläpidettävän alushistorian laatimisesta ja antamisesta aluksille. Tämän kaltaisista seikoista on Suomessa säädetty lailla (alusrekisterilaki), joten määräysten on katsottava kuuluvan lainsäädännön alaan. Säännön 10 kappale alushistorian säilyttämisvelvollisuudesta ja 7 kappale yhtiön ilmoitusvelvollisuudesta kohdistuvat myös yksityisiin toimijoihin. Näiltä osin säännön määräykset kuuluvat perustuslain 80 §:n 1 momentin takia lainsäädännön alaan.

SOLAS-yleissopimuksen liitteen muutokset muodostavat edellä esitetyn perusteella ns. *sekasopimuksen*. Eduskunnan hyväksymispäätös on siksi muotoiltava niin, että eduskunta hyväksyy liitteen muutokset vain siltä osin kuin ne kuuluvat Suomen toimivaltaan (PeVL 31/2001 vp, s. 3).

¹ Tämän johtopäätöksen kannalta merkitystä ei ole sillä, että vain valtio voi olla SOLAS-yleissopimuksen osapuolena ja että Suomi yhdessä unionin muiden jäsenvaltioiden kanssa toimii sitoutumisasiakirjoja jätettäessä paitsi omasta myös EU:n puolesta.

Suhde perustuslakiin. Suomen toimivaltaan kuuluvat yleissopimuksen liitteen määräykset eivät koske perustuslakia perustuslain 94 §:n mielessä. Niiden hyväksymisestä voidaan siten päättää äänen enemmistöllä.

Lakiehdotukset

Yleistä

Esityksen 2. lakiehdotuksen 2 luku viranomaisen tehtävistä muodostaa vaikeaselkoisen kokonaisuuden. Luvun säännöksissä on viranomaisen tehtävien asemesta kysymys pikemminkin viranomaisten toimivaltuuksista, ja sääntelyn keskeinen sisältö määräytyy säännöksissä mainittujen turvatoimiasetuksen ja SOLAS-yleissopimuksen säännösten ja määräysten perusteella. Sääntelyn perusoikeuskytkentöjen vuoksi tällainen lakitekniikka ei ole asianmukainen.

Valiokunta on aiemmin huomauttanut, että esimerkiksi yleiset vaatimukset perusoikeuksia koskevan sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta samoin kuin hyvästä lainkirjoittamistavasta ulottuvat myös EU:n oikeuden kansallista täytäntöönpanoa tarkoitaviin säädöksiin (PeVL 9/2004 vp, s. 2—3). Näitä vaatimuksia ei saa jättää huomiotta silloinkaan, kun lailla on tarkoitus antaa säännöksiä jäsenvaltioita kaikilta osiltaan velvoittavien ja sellaisenaan sovellettavien EU:n asetusten täytäntöönpanosta. Tällöin on valiokunnan mielestä lisäksi tärkeää, että esityksen perusteluissa tehdään selkoa asetuksen sisällöstä sekä selvitetään eritellysti tarpeita ja mahdollisuuksia antaa kansallista lainsäädäntöä sen täytäntöönpanemiseksi.

Viranomaisen sopimuksentekovalta

Merenkululaitoksen tehtävänä on 4 §:n 4 kohdan mukaan hyväksyä turvatoimiasetuksen 5 artiklan 2 kohdassa ja SOLAS-yleissopimuksen liitteen XI-2 luvun 11 säännössä tarkoitettut vaihtoehtoiset turvajärjestelyt ja ryhtyä toimiin niiden vahvistamiseksi.

Turvatoimiasetuksen ja SOLAS-yleissopimuksen liitteen näissä kohdissa on kysymys jäsenvaltioiden (sopimushallitusten) oikeudesta tehdä kirjallisia kahden- tai monenvälisiä sopi-

muksia muiden jäsenvaltioiden (sopimushallitusten) kanssa vaihtoehtoisista turvajärjestelyistä, jotka kattavat reittiliikenteessä lyhyet kansainväliset merimatkat kyseisten jäsenvaltioiden (sopimushallitusten) aluevesillä olevien satamarakenteiden välillä. Sopimuksia voidaan tehdä jäsenvaltioiden (sopimushallitusten) toimeenpannessa SOLAS-yleissopimuksen liitteen XI-2 luvun ja ISPS-säännösten A-osan määräyksiä.

Vaihtoehtoiset turvajärjestelysopimukset ovat Euroopan unionin yksinomaiseen toimivaltaan kuuluviin sopimusmääräyksiin liittyviä Suomen toimenpiteitä. Niistä päättää perustuslain 93 §:n 2 momentin mukaan valtioneuvosto, jolle päätös vaadi eduskunnan hyväksymistä.

Perustuslaissa ei ole säädetty mahdollisuudesta siirtää valtioneuvostolle 93 §:n 2 momentin perusteella kuuluvaa toimivaltaa muulle viranomaiselle. Käytännössä valtioneuvoston toimivaltaa (esimerkiksi valtaa antaa oikeussääntöjä) on kuitenkin siirretty ainakin ministeriöille ja keskushallinnon viranomaisille. Käsiteltävänä oleva esitys koskee aikaisemmasta käytännöstä poiketen sopimuksen tekemistä Euroopan unionin jäsenvaltioiden tai SOLAS-yleissopimuksen osapuolina olevien sopimushallitusten välillä.

Tasavallan presidentin sopimuskentekovaltuuksista on perustuslain esitöissä katsottu, että niitä voidaan vain rajoitetusti siirtää lailla muille viranomaisille (HE 1/1998 vp, s. 145/II). Sopimuskentekovallan perustaminen viranomaiselle on poikkeuksellista. Tällaisen sopimuskentekovallan perustamiselle on perustuslain 94 §:ään pohjautuvassa perustuslakivaliokunnan käytännössä asetettu eräitä edellytyksiä: Valtuutus ei saa olla rajoittamaton valtuutuksen saajaan ja sisältöön nähden, minkä ohella valtuutuksessa on ilmaistava ne viranomais- tai muut tahot, joiden kanssa sopimuksia voidaan tehdä (PeVL 40/2000 vp, s. 2/I, PeVL 15/1994 vp, s. 3—4). Perustuslain 93 §:n 2 momentista ja 94 §:n 1 momentista johtuu, ettei viranomaiselle voida tavallisella lailla perustaa sopimuskentekovaltaa asioissa, joista päättäminen vaatii eduskunnan hyväksymisen.

Ehdotettu säännös valtioneuvostolle lähtökohtaisesti kuuluvan toimivallan siirtämisestä ministeriön alaiselle viranomaiselle on valtiokunnan edellä esitetyn käytännön valossa ongelmallisen avoin. Valtuutuksen asiallinen sisältö ei käy säännöksestä täsmällisesti ilmi, vaan se seuraa turvatoimiasetuksen ja SOLAS-yleissopimuksen liitteen määräyksistä. Ne koskevat jäsenvaltioiden (sopimushallitusten) oikeutta tehdä sopimuksia "vaihtoehtoisista turvajärjestelyistä". Asetuksen mukaan jäsenvaltiot voivat erityisesti harkita sopimuksia yhteisön sisäisen lähimerenkulun edistämiseksi. Viranomaistojen tasoon viittaa etäisesti vain liitteen se määräys, jonka mukaan jäsenvaltiot (sopimushallitukset) voivat tehdä puheena olevia sopimuksia niiden "toimeenpannessa" SOLAS-yleissopimuksen liitteen XI-2 luvun ja ISPS-säännösten A-osan määräyksiä. Ne ovat luonteeltaan lainsäädännön alaan kuuluvia ja vaatisivat eduskunnan hyväksymisen, jos ne eivät kuuluisi Euroopan unionin yksinomaiseen toimivaltaan. Sääntelyn väljyyden takia ei kuitenkaan ole selvää, ettei turvajärjestelysopimus voisi sisältää perustuslain mukaan eduskunnan hyväksymistä vaativia määräyksiä. Ehdotetussa säännöksessä ei myöskään ole ilmaistu niitä viranomais- tai muita tahoja, joiden kanssa Merenkululaitos voisi tehdä sopimuksia.

Lakiehdotuksen 4 §:n 4 kohta sopimuskentekovallan antamisesta Merenkululaitokselle on ehdotetussa muodossaan liian väljä ja täsmennyttömä. Säännöstä on sen vuoksi täsmennettävä olennaisesti edellä esitetyt näkökohdat huomioon ottaen tai se on poistettava pykälästä, jotta lakiehdotus voidaan tältä osin käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Henkilökohtainen vapaus ja koskemattomuus

Turvatarjauksen toimittaminen matkustajalle tai muulle 8 §:n 2 momentissa tarkoitettulle henkilölle merkitsee puuttumista perustuslain 7 §:ssä turvattuun henkilökohtaiseen koskemattomuuteen. Ehdotuksen 12 §:n mahdollistamat pääsyn epääminen alukseen tai satamarakenteeseen ja henkilön poistaminen sieltä ovat merkityksellisiä samassa perustuslain kohdassa turva-

tun henkilökohtaisen vapauden kannalta. Voimakeinojen käyttö näiden toimenpiteiden suorittamiseksi merkitsee niin ikään kajoamista henkilökohtaiseen koskemattomuuteen. Henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ei perustuslain 7 §:n 3 momentin mukaan saa puuttua eikä vapautta riistää mielivaltaisesti eikä ilman laissa säädettyä perustetta.

Henkilön ja hänen mukanaan olevien tavaroiden tarkastaminen metallinilmaisin tai muuta sellaista laitetta käyttäen on perustuslakivaliokunnan aiemman kannan mukaan "toimenpiteen vain vähäisesti henkilökohtaiseen koskemattomuuteen puuttuvan luonteen takia perusoikeus-suojan kannalta ongelmaton järjestely" (PeVL 2/1999 vp, s. 2). Tarkastus voidaan 8 §:n 1 momentin perusteella toimittaa aluksia tai satamarakenteita taikka niissä olevia henkilöitä vahingoittavien laittomien tekojen estämiseksi. Sääntelystä ei ole huomautettavaa perustuslaissa tarkoitettua mielivallan kiellon kannalta. Ehdotus täyttää myös lailla säätämisen ja — kun otetaan huomioon 11 §:n säännökset vähimmän haitan periaatteesta — myös suhteellisuuden vaatimukset. Sääntely ei vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen.

Lakiehdotuksen 12 §:n 1 momentin säännökset pääsyn epäämisestä alukseen tai satamarakenteeseen sekä henkilön poistamisesta aluksesta tai satamarakenteesta ovat lähtökohdiltaan ongelmattomia perusoikeuksien yleisten rajoitus-edellytysten kannalta (PeVL 2/1999 vp, s. 2/II, PeVL 31/2002 vp, s. 3—4). Lakiin on kuitenkin sääntelyn täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden kannalta välttämätöntä lisätä maininnat niistä viranomaisista, jotka viime kädessä voimakeinoin voivat käyttää momentin mukaisia valtuuksia. Tämä on edellytys lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Kotirauhan suoja

Turvataarkastusta ei 8 §:n 1 momentin mukaan saa tehdä yksinomaan² asuintiloina käytettävissä rakennusten tai alusten osissa. Tarkastus kui-

² Säännöksessä oleva määre "yksinomaan" tulee siirtää ehdotuksen tarkoitusta vastaavaan kohtaan virkettä.

tenkin tulee perustelujen mukaan voida toimittaa sellaisissa asuintiloissa, joita käytetään selvästi myös liikepaikkana tai liiketoimintaan. Perustuslain 10 §:ssä tarkoitettu kotirauhan piiri kattaa lähtökohtaisesti kaikenlaiset pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyt tilat (PeVL 46/2001 vp, s. 3/II). Sääntelyä on siksi arvioitava perustuslaissa turvatun kotirauhan suojan kannalta.

Aluksissa ja muissa kulkuneuvoissa olevien asuintilojen on valiokunnan käytännössä katsottu jäävän kotirauhan eräänlaiselle reuna-alueelle (PeVL 8/1994 vp, s. 3—4). Aluksia käytetään sekä liikkumiseen että asumiseen, ja valiokunta on todennut tällaisen kaksinaiskäytön voivan olla valtiosääntöoikeudelliselta kannalta huomionarvoinen seikka. Niinpä valiokunta on mm. matka-autojen ja asuntovaunujen erikoiseen asemaan viitaten katsonut, että niitä tulee rajavalvonnan ja rajatarkastusten tarkoitusten saavuttamiseksi voida esimerkiksi rajanylityspaikoilla kohdella samoin kuin muita kulkuneuvoja (PeVL 17/1998 vp, s. 4/II). Nämä lähtökohdat soveltuvat valiokunnan mielestä myös alusten turvatarkastuksiin. Ehdotus aluksissa olevien, yksinomaan asuintiloina käytettävien osien rajaamisesta tarkastustoimivallan ulkopuolelle ei edellä esitetyn perusteella muodostu perustuslain näkökulmasta ongelmalliseksi.

Erikseen on arvioitava turvatarkastuksen toimittamista pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyissä satamarakenteiden tiloissa. Lailla voidaan perustuslain 10 §:n 3 momentin nojalla säätää perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä. Turvatarkastus voidaan ehdotuksen perusteella tehdä aluksia tai satamarakenteita taikka niissä olevia henkilöitä vahingoittavien laittomien tekojen estämiseksi. Tarkastuksille on siten perusoikeuksien turvaamiseen liittyvät perusteet. Tarkastuksilla pyritään suojaamaan ainakin omaisuuden turvaa samoin kuin oikeutta elämään ja henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Perustuslain 10 §:n 3 momentin johdosta 8 §:n 1 momenttiin on kuitenkin kirjattava, että tarkastus asumiseen käytetyissä tilois-

sa voidaan toimittaa vain, jos se on perustellusta syystä välttämätöntä momentissa tarkoitettujen tekojen estämiseksi. Tämä on edellytys lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyksityksessä.

Luottamuksellisen viestin suoja

Postilähetyksen turvatarkastus on 8 §:n 1 momentin viimeisen virkkeen mukaan toimitettava siten, että kirjesalaisuus ei vaarannu.

Luottamuksellisen viestin salaisuutta koskevan perustuslakisääntelyn ensisijaisena tarkoituksena on esitöiden mukaan (HE 309/1993 vp, s. 53/II) suojata luottamukselliseksi tarkoitettujen viestien sisältö ulkopuolisilta. Tämä merkitsee suojaa esimerkiksi kirjeiden tai muiden suljettujen viestien avaamista ja hävittämistä vastaan. Perustuslakisääntely antaa suojaa myös luottamuksellisen viestin osapuolten tunnistamistiedoille ja muille vastaaville tiedoille, joilla voi olla merkitystä viestin säilymiselle luottamuksellisena (PeVL 10/2004 vp, s. 4).

Ehdotus on tavoitteiltaan sopusoinnussa perustuslain säännösten kanssa luottamuksellisen viestin suojasta. Sääntelyn tarkkuuden näkökulmasta on valiokunnan mielestä kuitenkin asianmukaisempaa säätää laissa kirjesalaisuuden yleistä vaarantamiskieltoa täsmällisemmästä kiellostavasta ja hävittää postilähetyksiä. Lisäksi on syytä vielä varmistaa, että 23 §:n säännökset vaitiolovelvollisuudesta kattavat myös tarkastajan postilähetyksen tarkastamisen yhteydessä mahdollisesti saamat tiedot esimerkiksi luottamuksellisten viestien tunnistamistiedoista.

Yksityiselämän suoja

Lakiehdotuksen 18 §:n säännökset teknisestä valvonnasta ovat merkityksellisiä perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvattujen yksityiselämän suojan ja henkilötietojen suojan kannalta.

Viranomaisilla on 18 §:n 1 momentin perusteella oikeus suorittaa teknistä valvontaa merenkulun turvallisuuden toteuttamiseksi suomalaisen satamarakenteen alueella sellaisissa paikoissa, joihin yleisöllä on pääsy. Edellytyksenä on, että teknisestä valvonnasta ilmoitetaan etukäteen.

Tekninen valvonta on ehdotuksen perusteella mahdollista perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävän tarkoituksen toteuttamiseksi. Valvonta-alue on riittävän täsmällisesti määritelty. Valvontamahdollisuuden ulkopuolelle on asianmukaisesti rajattu kotirauhan piiriin kuluvien tilojen lisäksi käymälät, pukeutumistilat ja muut vastaavat paikat samoin kuin henkilöstötilat ja työntekijöiden henkilökohtaiseen käyttöön osoitetut työhuoneet. Valiokunnalla ei ole huomautettavaa myöskään sääntelyn oikeasuhtaisuudesta (vrt. PeVL 10/2004 vp, s. 4/I).

Velvollisuus ilmoittaa teknisestä valvonnasta on sääntelyn tarkkarajaisuuden näkökulmasta muotoiltu jossain määrin väljästi ("siitä ennalta ilmoitettuaan"). Valiokunnan mielestä ilmoittamisvelvollisuuden ja -tavan on asianmukaista käydä laista ilmi ehdotettua tarkemmin.

Lakiehdotuksen 18 §:n 1 momentti mahdollistaa äänen ja kuvan automaattisen tallentamisen teknisellä laitteella. Siksi on tärkeää, että valvontalaitteiden avulla saatuihin tietoihin sovelletaan 18 §:n 3 momentin nojalla henkilötietolakea ja henkilötietojen suojasta muutoin annettua lainsäädäntöä. Muulla lainsäädännöllä tarkoitetaan esityksen perustelujen mukaan kunkin toimivaltaisen viranomaisen (poliisi, tulli ja rajavartiolaitos) omalla hallinnonalalla voimassa olevaa erityislainsäädäntöä. Ehdotusta on tarpeen täsmentää esityksen tätä tarkoitusta vastavaksi. Jatkokäsittelyssä on tärkeää varmistua vielä siitä, että lainsäädäntöön sisältyvät tarpeelliset säännökset tallennettujen tietojen hävittämisestä.

Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle

Turvatarvituksen suorittamiseen voidaan 10 §:n 2 momentin nojalla käyttää muutakin henkilöä kuin toimivaltaisen viranomaisen virkamiestä. Edellytyksenä on, että hän täyttää järjestyksenvalvojista annetun lain 10 §:ssä järjestyksenvalvojaksi hyväksymiselle säädetyt edellytykset ja poliisi on hyväksynyt hänet tehtävään. Näillä tarkastajilla ei 10 §:n 3 momentin perusteella ole oikeutta käyttää voimakeinoja, ellei muusta lainsäädännöstä muuta johdu.

Julkinen hallintotehtävä voidaan perustuslain 124 §:n mukaan antaa muulle kuin viranomaiselle lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittäviä julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Turvataarkastusten ripeän toimittamisen näkökulmasta on valiokunnan mielestä tarkoituksenmukaista, että toimivaltaisilla viranomaisilla on tarvittaessa mahdollisuus käyttää tarkastuksissa virkamiesten lisäksi muitakin henkilöitä. Lakiehdotuksen säännökset turvatarkastajaksi hyväksymisen edellytyksistä ja poliisin hyväksymismenettelystä ovat perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten huomioon ottamiseksi asianmukaiset (PeVL 28/2001 vp, s. 5, PeVL 20/2002 vp, s. 3/I). Turvatarkastajat ovat tarkastusta toimittaessaan rikoslain 40 luvun 11 §:n 5 kohdan perusteella rikosoikeudellisessa virkavastuussa.

Poliisin hyväksymä turvatarkastaja voi ehdotettujen säännösten nojalla suorittaa itsenäisesti tarkastuksen myös kotirauhan piiriin kuuluvissa tiloissa. Tällaisen tarkastusvaltuuden on valiokunnan käytännössä katsottu merkitsevän oikeutta puuttua merkittävällä tavalla perustuslaissa jokaiselle turvattuun kotirauhan suojaan eikä valtuudesta näin ollen voida perustuslain 124 §:n takia säätää tavallisella lailla (PeVL 40/2002 vp, s. 3/II, PeVL 19/2002 vp, s. 4/I, PeVL 48/2001 vp, s. 3/II). Siksi kotirauhan piiriin kuuluvat tilat on lakiin lisättävällä säännöksellä rajattava turvatarkastajien toimivaltuuksien ulkopuolelle, jotta lakiehdotus voidaan näiltä osin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Poliisin hyväksymillä tarkastajilla ei 10 §:n 3 momentin mukaan ole oikeutta käyttää voimakeinoja, ellei muusta lainsäädännöstä muuta johdu. Ehdotus on momenttiin sisältyvän sivulauseen takia ongelmallinen sääntelyn täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen näkökulmasta. Jos tarkoitus on, että tarkastajat eivät saa ehdotetussa laissa tarkoitettua tarkastusta toimittaessaan käyttää voimakeinoja, tulee sivulau-

se tarpeetonta tulkinnanvaraisuutta aiheuttavana poistaa momentista. Muussa tapauksessa säännökset tarkastajan voimankäyttövaltuuksista on yksilöitävä ehdotetussa laissa (PeVL 20/2002 vp, s. 5/II).

Muita seikkoja

Muutoksenhaku. Toimivaltaisen viranomaisen turvatoimiasetuksen perusteella tekemään, "ehdotetun lain mukaiseen päätökseen" voi 2. lakiehdotuksen 26 §:n 1 momentin mukaan hakea muutosta niin kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Momentin erikoisen sanamuodon perusteella on hankala päätellä, mitä viranomaisen päätöksiä säännöksessä tarkoitetaan. Sanamuotoa on tarpeen tarkistaa esimerkiksi niin, että muutoksenhakumahdollisuus koskee ehdotetun lain ja turvatoimiasetuksen nojalla tehtäviä viranomaisen päätöksiä.

Muutoksenhaku ei pykälän 2 momentin mukaan estä momentissa tarkoitettuja toimia koskevien päätösten täytäntöönpanoa, ellei valitusviranomainen toisin määrää. Säännöksessä on aluksen tai satamarakenteen toiminnan rajoittamista ehkä lukuun ottamatta kysymys sellaisista ns. tosiasiallisista hallintotoimista, joiden suorittamisesta ei yleensä ole mahdollista hakea muutosta. Momentin tarvetta on syytä vielä harvita.

2. lakiehdotuksen 13 §. Pykälä sisältää tarpeettomia säännöksiä henkilöiden velvollisuudesta sallia lakiin perustuvien turvatarkastustoimenpiteiden suorittaminen. Pykälä on syytä poistaa lakiehdotuksesta.

2. lakiehdotuksen 17 §. Pykälässä säädetään toimivaltaisen viranomaisen oikeudesta saada salassapitosäännösten estämättä nähtäväkseen muun ohella sellaisia matkustajaluetteloita, joita satamanpitäjän, laivanisännän tai aluksen päällikön on pidettävä ja säilytettävä. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että säännökset matkustajaluetteloiden pitämisestä on annettu lakia alemmalla säädöstatasolla. Tämä on ongelmallista perustuslain 80 §:n 1 momentin näkökulmasta samoin kuin perustuslain 10 §:n 1 mo-

mentin sen säännöksen kannalta, jonka mukaan henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Valtioneuvoston piirissä on syytä ryhtyä pikaisesti toimiin sääntelyn saattamiseksi vastaamaan perustuslain vaatimuksia.

3. *lakiehdotuksen voimaantulosäännös.* Säännöksen mukaan lain voimaantulosta säädetään tasavallan presidentin asetuksella. Lakiehdotus sisältää eräitä sopimuksen voimaansaattamiseen liittyviä kansallisia asiasisältöisiä säännöksiä (PeVL 9/2003 vp, s. 5/I). Valtuutus on siksi perustuslain 79 §:n 3 momentin näkökulmasta ongelmaton. Koska kysymyksessä ei kuitenkaan ole ehdotus kansainvälisen velvoitteen voimaansaattamiseksi, on valiokunnan mielestä perustuslain 80 §:n 1 momentista ilmenevien periaatteiden kannalta asianmukaisempaa, että lain voimaantuloajankohdasta säädetään valtioneuvoston asetuksella (vrt. PeVL 1/2004 vp, s. 4/II).

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että eduskunnan suostumus on tarpeen SOLAS-yleissopimuksen liitteen muutoksiin siltä osin kuin ne kuuluvat Suomen toimivaltaan,

että tästä päätetään äänten enemmistöllä ja

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, 2. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan sen 4 §:n 4 kohdasta, 8 §:n 1 momentista ja 12 §:n 1 momentista sekä 10 §:n 2 momentin johdosta julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä 26 päivänä toukokuuta 2004

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

vpj. Arja Alho /sd
jäsen. Leena Harkimo /kok
Hannu Hoskonen /kesk
Roger Jansson /r
Irina Krohn /vihr
Miapetra Kumpula /sd
Annika Lapintie /vas
Henrik Lax /r
Markus Mustajärvi /vas

Reino Ojala /sd
Klaus Pentti /kesk
Markku Rossi /kesk
Simo Rundgren /kesk
Arto Satonen /kok
Seppo Särkiniemi /kesk
Ilkka Taipale /sd
vjäs. Toimi Kankaanniemi /kd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Sami Manninen.