

HALLINTOVALIOKUNNAN MIETINTÖ 26/2014 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi turvatoimista valtioneuvostossa

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 19 päivänä helmikuuta 2012 lähettänyt hallintovaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen eduskunnalle laiksi turvatoimista valtioneuvostossa (HE 7/2013 vp).

Lausunto

Eduskunnan päätöksen mukaisesti perustuslakivaliokunta on antanut asiasta lausunnon (PeVL 10/2013 vp) ja hallintovaliokunnan pyynnöstä lausunnon (PeVL 23/2014 vp), jotka on otettu tämän mietinnön liitteiksi.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- neuvotteleva virkamies, yksikön päällikkö Heikki Hovi, valtioneuvoston kanslia
- erityisasiantuntija Timo Kerttula, sisäasiainministeriö
- hallitusneuvos Timo Turkki, puolustusministeriö
- poliisijohtaja Seppo Kolehmainen, Poliisihallitus
- professori Kaarlo Tuori.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- valtioneuvoston kanslia
- oikeusministeriö
- valtiovarainministeriö
- Oikeuskanslerinvirasto
- Suomen Vartioliikkeitten Liitto ry.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki turvatoimista valtioneuvostossa. Lailla selkiytettäisiin 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 oikeus-

kanslerinvirastossa turvatehtävissä työskentelevien turvatarkastajien toimivaltuuksista. Toimivaltuudet liittyvät henkilöllisyyden selvittämiseen, turvatarkastukseen, henkilöntarkastukseen, esineiden haltuunottoon, pääsyn estämiseen, henkilön poistamiseen ja henkilön kiinniottamiseen.

Toimivaltuudet olisivat voimassa valtioneuvoston, sen ministeriöiden ja oikeuskanslerinviraston käytössä olevissa tiloissa ja niiden välittömässä läheisyydessä tietyin laissa säädettyin rajoituksin.

Toimivaltuuksien myöntämisen edellytyksenä olisi asianmukaisen turvallisuuskoulutuksen suorittaminen ja tehtävään määrääminen. Turva-

tehtäviin voitaisiin määrätä myös ostopalveluna hankittuja turvatarkastajia.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Sääntelyn tarve ja tavoitteet

Säädettävänä oleva laki turvatoimista valtioneuvostossa sisältää säännökset valtioneuvostossa, sen ministeriöissä ja oikeuskanslerinvirastossa turvallisuustehtävissä toimivien henkilöiden toimivaltuuksista. Esityksen taustalla on viranomaisiin ja julkisiin tiloihin kohdistuvien turvallisuusuhkien lisääntyminen.

Valiokunta toteaa, ettei valtioneuvoston virkasuhteisen turvallisuushenkilöstön toimivaltuuksista ole olemassa nimenomaista sääntelyä. Sen sijaan ministeriöiden toimeksiannosta toimivien vartiointiliikkeiden palveluksessa olevien vartijoiden oikeudet määräytyvät vielä nykyisin uudistettavana olevan (HE 22/2014 vp) yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain (282/2002) nojalla.

Valtioneuvosto on keskeisessä asemassa käytettäessä ylintä hallitusvaltaa. Uuden lain tarkoituksena on suojata valtioneuvoston toimintaa sekä varmistaa turvallisuuden ja järjestyksen säilyminen valtioneuvoston, sen ministeriöiden ja oikeuskanslerinviraston käytössä olevissa tiloissa. Käytännössä lailla on tarkoitus suojata valtioneuvoston jäseniä, oikeuskansleria, apulaisoikeuskansleria sekä ministeriöissä ja oikeuskanslerinvirastossa työskenteleviä henkilöitä erilaisilta vaaratekijöiltä, turvata työskentelyolosuhteita sekä suojata valtion omaisuutta.

Päätös tilapäisestä turvatoimialueesta (4 §)

Lakiehdotuksen 4 §:n 1 momentin mukaan tilapäisestä turvatoimialueesta ja sen rajoista päättää paikallispoliisi. Valiokunta ehdottaa sääntelyn selkeyttämiseksi momentissa säädettävän, että päätöksen tekee tilapäisen turvatoimialueen sijaintipaikan poliisilaitos.

Turvataarkastaja (6 §)

Hallituksen esityksen 6 §:n 1 momentin mukaan turvatoimilain mukaisia toimivaltuuksia saa käyttää vain henkilö, jonka paikallispoliisi on hyväksynyt turvatarkastajaksi. Perustuslakivaliokunta huomauttaa lausunnossaan PeVL 10/2013 vp, että pykälä sisältää säännökset turvatarkastajan hyväksymisestä, mutta ei tehtävään määräämisestä.

Lakiehdotuksen 6 §:n 1, 3 ja 4 momentissa ehdotetaan säädettäväksi paikallispoliisin toimivallasta ja tehtävistä koskien turvatarkastajaksi hyväksymistä, turvatarkastajakortin antamista hyväksytylle turvatarkastajalle ja turvatarkastajaksi hyväksymisen peruuttamista. Valiokunta ehdottaa sääntelyn selkeyttämiseksi ilmaisun "paikallispoliisi" muuttamista muotoon "turvatoimialueen sijaintipaikan poliisilaitos" säädettävän lain 6 §:n 1, 4 ja 5 momentissa. Käytännössä turvatarkastajien hyväksyminen ja muut mainituista momenteista ilmenevät tehtävät keskittyvät Helsingin poliisilaitokselle. Turvatoimialueen sijaintipaikan poliisilaitos hyväksyy myös ne turvatarkastajat, jotka toimivat tilapäisellä turvatoimialueella.

Hallintovaliokunta ehdottaa edellä lausuttuun viitaten, että hallituksen esityksen 6 §:n 1 momentin ensimmäisen virkke hyväksytään näin kuuluvana: "Tämän lain mukaisia toimivaltuuksia saa käyttää vain henkilö, jonka *turvatoimialueen sijaintipaikan poliisilaitos* on valtioneuvoston, sen asianomaisen ministeriön tai oikeuskanslerinviraston esityksestä hyväksynyt turvatarkastajaksi ja jonka valtioneuvosto, sen asianomainen ministeriö tai oikeuskanslerinvirasto on määrännyt turvatarkastajan tehtävään."

Perustuslakivaliokunta kiinnittää lausunnossaan PeVL 10/2013 vp huomiota siihen, että lakiehdotus mahdollistaa myös jatkossa turvalli-

suuspalveluiden ostamisen yksityisiltä. Perustuslakivaliokunnan saaman selvityksen mukaan tarkoituksena on, että valtioneuvoston tiloissa työskentelevän virkasuhteessa tai yksityisen palveluksessa olevan turvatarkastajan toimivaltuudet määräytyvät ehdotetun lain mukaan. Perustuslakivaliokunnan lausuntoon yhtyen hallintovaliokunta pitää asianmukaisena lakiehdotuksen selventämistä tämän mukaisesti.

Hallintovaliokunta ehdottaakin lakiehdotuksen 6 §:ään otettavaksi uuden 2 momentin, jolloin hallituksen esityksen 2—4 momentti siirtyvät lakiehdotuksen 6 §:n 3—5 momentiksi, seuraavasti: *"Turvatarkastaja saa tehtävässään käyttää vain tämän lain mukaisia toimivaltuuksia."*

Hallintovaliokunnan ehdottama muotoilu merkitsee käytännössä, ettei yksityisen turvalan yrityksen palveluksessa oleva turvatarkastaja saa turvatarkastajan tehtävässään käyttää yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain mukaisia vartijan toimivaltuuksia taikka muita mainitun lain toimivaltuuksia. Valiokunnassa samanaikaisesti käsiteltävänä olevaan hallituksen esitykseen HE 22/2014 vp sisältyvään lakiehdotukseen uudeksi laiksi yksityisistä turvallisuuspalveluista sisältyy vastaava periaate (83 §).

Turvatarkastustehtävistä puolustusministeriössä (6 §)

Perustuslakivaliokunta toteaa lausunnossaan PeVL 10/2013 vp, että puolustusministeriössä turvatarkastustehtävissä on muiden ohella myös puolustusvoimien virkamiehiä, joiden toimivaltuuksista säädetään puolustusvoimista annetussa laissa (551/2007). Hallituksen esityksen perusteluiden mukaan jatkossa näillä virkamiehillä on puolustusministeriön tiloissa lakiehdotuksen mukaisissa tehtävissä toimiessaan lakiehdotuksen mukaiset toimivaltuudet ja voimankäyttövälineet. Perustuslakivaliokunta katsoo, että myös tältä osin sääntelyä on syytä tarkentaa.

Hallintovaliokunta toteaa saamansa selvityksen perusteella, että puolustusministeriön tilat sijaitsevat samassa korttelissa kuin pääesikunnan toimitilat. Koko alueen valvonta erityisesti

virastoajan jälkeen hoidetaan pääesikunnasta. Tällöin myös kulku ministeriön tiloihin tapahtuu pääesikunnan portin ja valvonnan kautta, jolloin vartio- tai päivystystehtävistä huolehtivat puolustusvoimista annetun lain 18 §:ssä tarkoitettut vartio- tai päivystystehtävissä toimivat puolustusvoimien virkamiehet. Vartio- tai päivystystehtävää suorittavan oikeudesta voimankäyttöön säädetään mainitun lain 23 §:n 1 momentissa. Saadun selvityksen mukaan virkamiehen aseistuksena on pistooli. Hallintovaliokunta pitää perusteltuna, että vartio- tai päivystystehtävissä olevat puolustusvoimien virkamiehet voivat tällöin kantaa puolustusministeriön tiloissa myös muita voimankäyttövälineitä, joita he saavat säädösperusteisesti kantaa toimiessaan vartio- tai päivystystehtävissä. Tämän vuoksi hallintovaliokunta ehdottaa lakiehdotuksen 6 §:ään otettavaksi uuden 6 momentin seuraavasti: *"Puolustusministeriön tiloissa tämän lain mukaisia toimivaltuuksia ja voimankäyttövälineitä saa käyttää myös puolustusvoimista annetun lain (551/2007) 18 §:ssä tarkoitettussa vartio- tai päivystystehtävässä toimiva puolustusvoimien virkamies. Virkamies saa tällöin kantaa myös muita voimankäyttövälineitä, joita hän saa kantaa toimiessaan vartio- tai päivystystehtävässä."*

Virastoaikana turvallisuustehtävistä huolehtivat puolustusministeriössä saadun tiedon mukaan ministeriön nimetyt virkamiehet, ja lisäksi vieraiden vastaanottopalveluita varten on käytettävissä yksityisen turva-alan palveluja.

Turvatarkastajan toimivaltuudet

Lakiehdotukseen sisältyvät turvatarkastajan toimivaltuudet vastaavat pitkälti turvatoimista eduskunnassa annetun lain (364/2008) säännöksiä (PeVM 3/2008 vp — LA 5/2008 vp). Toimivaltuuksiin kuuluvat henkilöllisyyden selvittäminen, turvatarkastuksen tekeminen, henkilön tarkastus, ajoneuvon ja lähetysten tarkastaminen, kielletyn valmisteen haltuun ottaminen ja säilyttäminen, pääsyn estäminen ja henkilön poistaminen, henkilön kiinni ottaminen ja voimakeinojen käyttö.

Lakiehdotus sisältää useita turvatarkastajan toimivaltuuksia ja voimankäyttöä koskevia säännöksiä, joilla puututaan perustuslaissa suojattuihin oikeuksiin, minkä vuoksi hallituksen esitys on ollut perustuslakivaliokunnan arvioitavana. Koska turvatarkastajaksi voidaan määrätä esityksen mukaan myös muu kuin virkamies, perustuslakivaliokunta on tarkastellut ehdotettua sääntelyä myös perustuslain 124 §:n kannalta. Lausunnossaan perustuslakivaliokunta katsoo, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä (PeVL 10/2013 vp).

Oikeus voimakeinojen käyttämiseen (15 §)

Lakiehdotuksen 15 §:n 1 momentin mukaan turvatarkastajalla on tehtävänsä suorittaessaan oikeus henkilön tarkastukseen toimittamiseksi, kiinni otetun tarkastamiseksi, kielletyn valmisteen pois ottamiseksi, henkilön turvatoimialueelle tai tilapäiselle turvatoimialueelle pääsyn estämiseksi, henkilön sieltä poistamiseksi ja henkilön kiinni ottamiseksi tarvittaessa käyttää sellaisia tarpeellisia voimakeinoja, joita henkilön käyttäytyminen ja muut olosuhteet huomioon ottaen voidaan pitää puolustettavina. Puolustettavuutta arvioitaessa on otettava huomioon tilanteen uhkaavuus, vastarinnan vaarallisuus sekä muut tilanteen kokonaisarvioon vaikuttavat seikat. Voimakeinojen käytön liioittelusta säädetään rikoslain (39/1889) 4 luvun 6 §:n 3 momentissa ja 7 §:ssä. Saman pykälän 4 momentista ilmenee, että voimakeinoja saavat käyttää ainoastaan virkasuhteessa olevat turvatarkastajat.

Hallintovaliokunta on pyytänyt perustuslakivaliokunnalta erikseen lausuntoa siitä, voidaan-ko muulle kuin virkasuhteiselle turvatarkastajalle antaa lakiehdotuksen 15 §:ään sisältyvät voimankäyttövaltuudet tai jotkin muut voimankäyttövaltuudet.

Perustuslakivaliokunnan lausunnosta PeVL 23/2014 vp ilmenee valiokunnan antaneen arvioidessaan yksityisen turvallisuusalan lainsäädäntöä ratkaisevaa painoa sille, että vartiijan ja järjestyksenvalvojan valtuudet ovat pääosin samat kuin kenellä tahansa yksityishenkilöllä. Eräitä tätä laajempia toimivaltuuksia tar-

kastellessaan perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että toimivaltuudet eivät kokonaisarvioinnissa saa muodostua erityisen olennaisiksi vallankäyttötavoiksi, vaan niiden on oltava mahdollisimman lähellä yksityishenkilöllä olevia oikeuksia. Valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on siten ollut ratkaisevaa se, millaisia toimivaltuuksia vartijoilla ja järjestyksenvalvoilla on.

Perustuslakivaliokunnan lausunnosta ilmenee ehdotetun turvatarkastajan voimankäyttö-säännöksen olevan asiallisesti lähes samansisältöinen kuin perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädettyjen yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain sekä järjestyksenvalvojista annetun lain (553/1999), ja valiokunnan edellisessä lausunnossa PeVL 22/2014 vp arvioitujen yksityisiä turvallisuuspalveluita koskevan lakiehdotuksen voimankäyttö-säännökset. Tämän vuoksi perustuslakivaliokunta katsoo, ettei lakiehdotuksen 15 §:n voimankäyttövaltuuksien antaminen myös muulle kuin virkasuhteessa olevalle turvatarkastajalle ole valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallista.

Hallintovaliokunta toteaa, että käsiteltävänä olevan lakiehdotuksen mukaiseen turvatarkastustoimintaan liittyvän toimivaltuuskokonaisuuden ja turvatoimenpiteiden kohteena olevan henkilön oikeusturvan kannalta on asianmukaista, että virkasuhteisten ja valtioneuvoston tiloissa toimivien turvallisuusyritysten palveluksessa olevien turvatarkastajien toimivaltuudet ovat samansisältöisiä. Tämän vuoksi hallintovaliokunta ehdottaa 4 momentin poistamista lakiehdotuksen 15 §:stä.

Voimaantulosäännös (17 §)

Lakiehdotuksen 17 §:ssä lain voimaantulovuodeksi on määritelty vuosi 2013. Tämän vuoksi lakiehdotusta on tarpeen muuttaa.

Yhteenvedo

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa lakiehdotuksen

hyväksymistä tästä mietinnöstä ilmenevin kannanotoin ja muutosehdotuksin.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella hallintovaliokunta ehdottaa,

että lakiehdotus hyväksytään muutettuna (Valiokunnan muutosehdotukset).

Valiokunnan muutosehdotukset

Laki

turvatoimista valtioneuvostossa

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1—3 §
(Kuten HE)

4 §

Päätös tilapäisestä turvatoimialueesta

Tilapäisestä turvatoimialueesta ja sen rajoista päättää tilapäisen turvatoimialueen sijaintipaikan poliisilaitos. Päätös tehdään määräajaksi, enintään kahdeksi viikoksi kerrallaan.

(2 mom. kuten HE)

5 §
(Kuten HE)

6 §

Turvatarkastaja

Tämän lain mukaisia toimivaltuuksia saa käyttää vain henkilö, jonka turvatoimialueen sijaintipaikan poliisilaitos on valtioneuvoston, sen asianomaisen ministeriön tai oikeuskanslerinviraston esityksestä hyväksynyt turvatarkastajaksi ja jonka valtioneuvosto, sen asianomainen ministeriö tai oikeuskanslerinvirasto on määrännyt turvatarkastajan tehtävään. Turvatarkastajaksi voidaan hyväksyä täysi-ikäinen henkilö, joka tunnetaan rehelliseksi ja luotetta-

vaksi, joka on henkilökohtaisilta ominaisuuksiltaan tehtävään sopiva ja joka on suorittanut koulutuksen tämän lain mukaisten toimivaltuuksien käyttöön.

Turvatarkastaja saa tehtävässään käyttää vain tämän lain mukaisia toimivaltuuksia. (Uusi 2 mom.)

(3 mom. kuten HE:n 2 mom.)

Turvatoimialueen sijaintipaikan poliisilaitos antaa turvatarkastajaksi hyväksytylle turvatarkastajakortin, joka on pidettävä näkyvästi esillä turvatarkastajan tehtäviä suoritettaessa.

Turvatoimialueen sijaintipaikan poliisilaitoksen on peruutettava turvatarkastajaksi hyväksyminen, jos turvatarkastaja, valtioneuvosto, sen asianomainen ministeriö tai oikeuskanslerinvirasto sitä pyytää. Turvatarkastajaksi hyväksyminen voidaan peruuttaa kokonaan tai määräajaksi, jos turvatarkastaja ei enää täytä 1 momentissa säädettyjä edellytyksiä. Jos turvatarkastajaksi hyväksyminen on peruutettu, turvatarkastajakortti on heti luovutettava turvatoimialueen sijaintipaikan poliisilaitokselle.

Puolustusministeriön tiloissa tämän lain mukaisia toimivaltuuksia ja voimankäyttövälineitä saa käyttää myös puolustusvoimista annetun lain (551/2007) 18 §:ssä tarkoitettussa vartiotaipäivystystehtävässä toimiva puolustusvoimien virkamies. Virkamies saa tällöin kantaa

HaVM 26/2014 vp — HE 7/2013 vp

myös muita voimankäyttövälineitä, joita hän saa kantaa toimiessaan vartio- tai päivystystehtävässä. (Uusi 6 mom.)

(4 mom. poist.)

7—14 §
(Kuten HE)

16 §
(Kuten HE)

17 §

15 §

Voimaantulo

Voimankäyttö

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta
20 .

(1—3 mom. kuten HE)

Helsingissä 22 päivänä lokakuuta 2014

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Pirkko Mattila /ps	Antti Lindtman /sd
jäs.	Maarit Feldt-Ranta /sd	Markus Lohi /kesk
	Rakel Hiltunen /sd	Tapani Mäkinen /kok
	Risto Kalliorinne /vas	Kari Tolvanen /kok
	Elsi Katainen /kesk	Ulla-Maj Wideroos /r
	Timo V. Korhonen /kesk	vjäs. Lasse Hautala /kesk.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ossi Lantto.