VALTIONEUVOSTON OIKEUSKANSLERI

Valtioneuvoston kanslia

Viite:
Valtioneuvoston kanslian lausuntopyyntö 25.6.2026, VN/35971/2025

Asia:

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi turvatoimista valtioneuvostossa

Valtioneuvoston kanslia on pyytänyt oikeuskanslerilta lausuntoa yllä mainitun esityksen luonnoksesta.

Ehdotettavan sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta

Esitysluonnokseen sisältyvät säännösehdotukset merkitsevät rajoituksia useisiin perusoikeuksiin, mistä syystä ehdotusten tulee olla mahdollisimman täsmällisiä, selkeitä ja hyvin perusteluja sekä rajattuja niin, että niillä mahdollisimman vähän puututaan perusoikeuksiin. Tältä osin esitysluonnoksessa on vielä paljon jatkotyöstämistarvetta, jota käyn seuraavassa yksityiskohtaisesti läpi.

Toimivaltainen poliisilaitos voisi lakiehdotuksen 5 §:n 3 momentin nojalla päättää tilapäisestä turvatoimialueesta. Päätös tulisi säännösehdotuksen mukaan tehdä enintään kahdeksi kuukaudeksi kerrallaan, kun se voimassa olevan lain mukaan voidaan tehdä enintään kahden viikon määräajaksi. Ottaen huomioon, että tilapäisellä turvatoimialueella sovellettaisiin lukuisia poikkeuksia perusoikeuksista, mielestäni jatkovalmistelussa olisi harkittava, että säännökseen otettaisiin kriteerit sille, milloin tilapäinen turvatoimialue voisi olla kahta viikkoa pidempi. Lisäksi pykälän 3 momenttiin ehdotettavaa säännöstä tilapäisen turvatoimialueen lakkauttamisesta

PL 20, 00023 Valtioneuvosto Puhelin 0295 162501 kirjaamo.okv@gov.fi

www.oikeuskansleri.fi

aikaisemmin kuin sen perustamispäätöksessä on määritelty olisi samasta syystä aiheellista muokata niin, että siitä ilmenisi velvoite lakkauttaa turvatoimialue, jos sille ei enää olisi perusteita. Nyt tämä on todettu ainoastaan säännösehdotuksen perusteluissa (s. 29).

Lakiehdotuksen 8 §:n 3 momenttiin sisältyisi sääntelyä, jonka nojalla toimivaltainen ministeriö tai oikeuskanslerinvirasto voisi määrätä valtioneuvoston virkamiehen lakiehdotuksessa tarkoitetuksi turvatarkastajaksi. Ensinnäkin momentin säännöskohtaiset perustelut (s. 30) eivät vastaa ehdotettavaa säännöstekstiä. Perusteluissa mainitaan turvatarkastajaksi määräävänä tahona valtioneuvosto ja sen ministeriö, vaan ei oikeuskanslerinvirastoa. Lisäksi perustelujen mukaan turvatarkastajaksi voitaisiin paitsi määrätä myös nimittää virkamies. Säännöstekstissä ei mainita nimittämistä. Ristiriidat säännöstekstin ja perustelujen välillä tulee poistaa. Toiseksi esitysluonnoksessa olisi tehtävä selkoa siitä, olisiko turvatarkastajaksi määräämisessä virkamiesoikeudellisesti kyse tehtävään määräämisestä, johon ministeriön toimiessa tehtävään määräävänä tahona soveltuisi valtioneuvostosta annetun lain 29 c §:n uudehko sääntely muun muassa tehtävään määrättäessä noudatettavista menettelytavoista sekä tehtävämääräyspäätöstä koskevasta valitusoikeudesta. Kolmanneksi ei liene tarkoitus, että oikeuskanslerinvirasto voisi määrätä ministeriön virkamiehen tai ministeriö oikeuskanslerinviraston virkamiehen turvatarkastajaksi. Lakiehdotuksen 8 §:n 3 momentti nykymuodossaan nähdäkseni kuitenkin mahdollistaa myös tällaisen tulkinnan, ja momentin sanamuotoa olisikin syytä täsmentää.

Edelleen lakiehdotuksen 8 §:n 2 ja 3 momenteista ei mielestäni käy säännöstasolla riittävän selvästi esille pykälän säännöskohtaisissa perusteluissa kerrottu tarkoitus, jonka mukaan poliisilaitoksen hyväksyntää ei tarvittaisi tilanteessa, jossa toimivaltainen ministeriö tai oikeuskanslerinvirasto olisi määrännyt valtioneuvoston virkamiehen turvatarkastajaksi (lisäksi 2 momentin perusteluissa oleva viittaus 5 momenttiin vaikuttaa virheelliseltä, p.o. 3 momentti) eikä toisaalta se, että poliisilaitos voisi 5 momentin nojalla kuitenkin peruuttaa virkasuhteessa olevan turvatarkastajan määräyksen. Lisäksi jos poliisilaitoksen hyväksyntää ei tarvittaisi virkamiestaustaisille turvatarkastajille, herää kysymys, mitä lakiehdotuksen 19 §:n 1 momentissa tarkoitettaisiin 8 §:n nojalla turvatarkastajaksi hyväksytyllä virkamiehellä. Minkä tahon hyväksynnästä olisi tällöin kyse?

Olisi myös aiheellista tehdä säännöstasolla selväksi, että 8 §:n 4 momentin sääntelyn ei olisi tarkoitus koskea virkasuhteisia turvatarkastajia. Nyt tämä mainitaan ainoastaan säännöksen perusteluissa.

Lakiehdotuksen 10 §:ään sisältyisi uusi säännös siitä, että turvatarkastajan lisäksi valtioneuvoston virkamiehellä olisi oikeus saada turvatoimialueelle tai tilapäiselle turvatoimialueelle saapuvalta tai siellä olevalta tiedot tämän nimestä, henkilötunnuksesta tai syntymäajasta. Säännös vaikuttaa varsin avoimelta antaessaan kenelle tahansa

valtioneuvoston virkamiehelle oikeuden henkilöllisyyden selvittämiseen. Pykälän säännöskohtaisissa perusteluissa (s. 31) oikeutta pyritään tosin rajaamaan toteamalla, että oikeus olisi vain ”soveltuvalla virkamiehellä”, jonka olisi saatava ”riittävä perehdytys” tehtävään. Säännös ja sen perustelut jättävät epäselväksi, mitä tarkoitetaan soveltuvalla virkamiehellä ja myös riittävällä perehdytyksellä. Myös esitysluonnoksen säätämisjärjestysperusteluissa mainitaan (s. 48), että henkilöllisyyden saisi tarkastaa virkamies, jolla on siihen ”riittävä osaaminen”. Kun kyse olisi valtuudesta henkilötietojen saamiseen, valtuutta olisi nähdäkseni aiheellista pyrkiä myös säännöstekstin tasolla rajaamaan.

Lakiehdotuksen 11 §:n 1 momenttiin sisältyisi uusi kielletyn valmisteen määritelmää nykyisestä laajentava säännös (4 kohta) siitä, että turvatarkastaja saisi suorittaa pykälässä tarkoitetun turvatarkastuksen myös sen selvittämiseksi, onko henkilöllä hallussaan aine tai esine (eli kielletty valmiste), jota ei turvallisuusmääräysten tai ohjeiden mukaan saisi viedä turvatoimialueelle tai tilapäiselle turvatoimialueelle. Myös tämä säännös vaikuttaa ongelmallisen väljältä erityisesti siltä osin kuin siinä viitataan turvallisuusohjeisiin. Säännöksessä olisi mielestäni aiheellista täsmentää vähintäänkin, minkä tahon ja missä muodossa (suullinen/kirjallinen) antamia ohjeita siinä tarkoitettaisiin eritoten, kun kielletyn valmisteen määritelmä kytkeytyisi lakiehdotuksen 12–16 §:ssä säädettäviksi ehdotettuihin, perusoikeuksia rajoittaviin säännöksiin erilaisista tarkastuksista, posti- ja muiden lähetysten pysäyttämisestä, kielletyn valmisteen pois ottamisesta, pääsyn epäämisestä ja henkilön poistamisesta.

Lakiehdotuksen 16 §:n 3 ja 4 momentissa sallittaisiin henkilön pääsyn estäminen turvatoimialueen ja tilapäisen turvatoimialueen lisäksi niiden välittömään läheisyyteen sekä henkilön määrääminen poistumaan niiden välittömästä läheisyydestä. Esitysluonnoksen perusteella on epäselvää, miksi säännösehdotuksissa mainitaan turvatoimialueen tai tilapäisen turvatoimialueen ”välitön läheisyys” erikseen, kun lakiehdotuksen 3 §:n määritelmäsäännöksen mukaan turvatoimialue ja tilapäinen turvatoimialue määritelminä kattavat niiden ”välittömän lähialueen”.

Lakiehdotuksen 18 §:n 1 momentissa säädettäisiin kenen tahansa virkamiehen ”asettamisesta” henkilösuojaustehtävään ja 19 §:n 1 momentissa turvatarkastajaksi hyväksytyn ja erityisen koulutuksen saaneen virkamiehen ”määräämisestä” henkilösuojaustehtävään. Säännösten keskinäinen suhde ei nähdäkseni esitysluonnoksen perusteella vaivatta avaudu. Lisäksi 18 §:ssä 2 momentissa käytetään ilmaisua turvamies, vaikka ilmeisesti tarkoitetaan henkilösuojaajaa, joka on määritelty 19 §:n 1 momentissa. Sääntelyehdotusta on tarpeen selkeyttää.

Lisäksi 18 ja 19 §:n sääntelyä tulee tarkentaa niin, että sen perusteella on selvää, ettei valtioneuvoston kanslia voi määrätä oikeuskanslerinviraston virkamiestä henkilösuojaustehtävään. Esitysluonnoksessa on tarpeen lisäksi tehdä selkoa siitä, mikä olisi

henkilösuojaajaksi määräämistä ja määräyksen peruuttamista koskevan sääntelyn suhde valtioneuvostosta annetun lain 26 c §:ään.

Huomioni kiinnittyy vielä siihen, että toisin kuin lausunnon kohteena oleva lakiehdotus, poliisilaki (2 luvun 19 §), rajavartiolaki (35 c §) ja laki eduskunnan turvatoimista (20 §) sisältävät säännöksen siitä, kenellä on oikeus päättää ampuma-aseella uhkaamisesta ja laukauksen ampumisesta. Ampuma-aseen käytön vakavuus huomioon ottaen puoltaisin sitä, että lakiehdotukseen lisättäisiin edellä mainittuja säännöksiä vastaava säännös ampuma-aseen käytöstä päättämisestä.

Lisäksi lakiehdotuksen siirtymäsäännöksessä mainitaan ”turvahenkilölle” laissa säädetyt toimivaltuudet. Tarkoitettaneen turvatarkastajalle säädettyjä toimivaltuuksia. Turvahenkilöä ei ole lakiehdotuksessa määritelty, minkä vuoksi sääntelyehdotusta on tarpeen tarkentaa.

Edellä kerrotun perusteella esitysluonnokseen sisältyvä lakiehdotus ja sen säännöskohtaiset perustelut on jatkovalmistelussa syytä käydä huolellisesti läpi tehden niihin tarvittavat täsmennykset, täydennykset ja rajaukset sekä poistaen säännösten keskinäiset ja säännösten ja niiden perustelujen väliset ristiriitaisuudet.

Asetuksenantovaltuudet

Lakiesitys sisältää asetuksenantovaltuuksia. Valtioneuvoston asetuksella olisi tarkoitus säätää tarkemmin muun muassa erilaisista koulutusvaatimuksista ja koulutuksen järjestämisestä (8 §:n 6 mom. ja 19 §:n 3 mom.), turvatarkastajakortin ja henkilösuojaajan aseman ilmaisevan kortin tietosisällöstä ja ulkoasusta sekä turvatarkastajan ja henkilösuojaajan asusta (9 §:n 3 mom. ja 20 §:n 3 mom.

Jatkovalmistelussa on syytä huomioida, että valtuuttavan lain tulee täyttää eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä asetetut täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset. Olennaista on, että säänneltävästä asiasta on riittävät perussäännökset laissa (ks. Lainkirjoittajan opas, jakso 13.5). Havaintojeni mukaan näin ei lakiehdotuksessa kaikilta osin ole. Lakiehdotuksessa ei näyttäisi olevan perussäännöksiä valtuussäännöksissä tarkoitetuista koulutusvaatimuksista taikka koulutuksen järjestämisestä, niissä tarkoitettujen korttien tietosisällöstä tai ulkoasusta eikä liioin henkilösuojaajan asusta. Sääntelyä on siten tarpeen täydentää.

Lisäksi esitysluonnoksen säätämisjärjestysperusteluissa tulee arvioida ehdotettavat asetuksenantovaltuudet perustuslain 80 §:n näkökulmasta.

Myös esitysluonnoksen jaksoa 8 (Lakia alemman asteinen sääntely) on tarpeen täydentää hallituksen esitysten laatimisohjeiden (ks. jakso IV.8) mukaisesti mainitsemalla jaksossa ne lainkohdat, joissa valtuudet alemman asteiseen norminantoon ovat.

En lausunnossani ota enemmälti kantaa esitysluonnoksen liitteenä oleviin asetusluonnoksiin: Tyydyn niiden osalta toteamaan, että jatkovalmistelussa on syytä huolehtia siitä, että asetus pysyy lakiin sisältyvän asetuksenantovaltuuden rajoissa. Esimerkiksi liitteenä 2 olevassa asetusluonnoksessa ehdotetaan nyt säädettäväksi oikeudesta kantaa ja käyttää voimankäyttövälineitä sekä henkilösuojaajaksi hyväksymisen peruuttamisesta ja voimakeinojen käytön valvonnasta. Näitä seikkoja koskevat asetuksentasoiset säännösehdotukset eivät vaikeuksitta kytkeydy lakiehdotukseen sisältyviin valtuussäännöksiin. Asetuksentasoisia säännösehdotuksia on jatkovalmistelussa myös syytä vielä arvioida siitä näkökulmasta, että lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista

Tietojenvaihtosäännökset

Lakiehdotuksen 34 §:n 1 momenttiin sisältyy säännös valtioneuvoston kanslian oikeudesta luovuttaa kyseisen lain nojalla käsittelemiään tietoja salassapitosäännösten estämättä eräille viranomaisille. Lisäksi 35 §:ään sisältyy säännös valtioneuvoston kanslian oikeudesta saada muilta viranomaisilta tietoja salassapitosäännösten estämättä. Mainituista säännöksistä tai niiden säännöskohtaisista perusteluista ei ole luettavissa, minkälaisia tietoja tietojenvaihdon kohteena olisi. Lienee sääntelyn kokonaisuus huomioon ottaen kuitenkin selvää, että tietojenvaihdon kohteena voisi olla myös henkilötietoja. Erikseen olisi vielä analysoitava, voisiko kysymys olla peräti erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvista taikka arkaluontoisista tiedoista.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä yleensä perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta ja kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen (ks. esim. PeVL 15/2018 vp, s. 39). Viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojenluovuttamismahdollisuus ovat valiokunnan mukaan voineet liittyä jonkin tarkoituksen kannalta "tarpeellisiin tietoihin", jos tarkoitetut tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisältöjä ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus "tietojen välttämättömyydestä" jonkin tarkoituksen kannalta (ks. esim. PeVL 96/2022 vp, s. 4 ja PeVL 17/2016 vp, s. 5–6). Mikäli ehdotetut säännökset tietojen luovutuksesta ovat kohdistuneet myös arkaluonteisiin tietoihin, on tavallisen lain säätämisjärjestyksen käyttämisen edellytyksenä ollut sääntelyn täsmentäminen selostetun perustuslakivaliokunnan viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä koskevan käytännön mukaiseksi (ks. esim. PeVL 38/2016 vp, s. 3). Valiokunta ei toisaalta ole pitänyt hyvin väljiä ja

yksilöimättömiä tietojensaantioikeuksia perustuslain kannalta mahdollisina edes silloin, kun ne on sidottu välttämättömyyskriteeriin (ks. esim. PeVL 71/2014 vp, s. 3 ja siinä viitatut lausunnot).

Edellä mainitut lakiehdotukseen sisältyvät säännökset oikeudesta saada ja luovuttaa tietoja salassapitosäännösten estämättä on näkemykseni mukaan muotoiltu valtiosääntöisesti ongelmallisen väljiksi. Niissä ei ole luetteloitu vaihdettavien tietojen tietosisältöjä, eikä niitä toisaalta ole sidottu tietojen välttämättömyyteen jonkin tarkoituksen kannalta. Säännöksiä on siten jatkovalmistelussa aihetta täsmentää edellä selostetun perustuslakivaliokunnan viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä koskevan käytännön mukaisiksi huomioiden, että tiedot voivat mahdollisesti sisältää myös erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia/arkaluonteisia tietoja.

Huomioni kiinnittyy myös siihen, että lakiehdotuksen 35 §:ssä säädetty valtioneuvoston kanslian tiedonsaantioikeus ulottuisi laajaan joukkoon säännöksessä yksilöimättömiä viranomaisia. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan tiedonsaantioikeuksien ulottuminen lähtökohtaisesti kaikkiin viranomaisiin ja muihin julkisoikeudellisiin yhteisöihin laajentaa tiedonsaantioikeuden välttämättömyyskriteeristä huolimatta ongelmallisen laajaksi. Perustuslakivaliokunta on tällaisessa tilanteessa edellyttänyt sääntelyn täsmentämistä olennaisesti (PeVL 96/2022 vp, s. 4).

Mainitut tietojenvaihtosäännökset edellyttävät siis vielä täsmentämistä ja niiden säännöskohtaisia perusteluja tulee täydentää. Esitysluonnoksessa on myös tarpeen tehdä selkoa tietojenvaihtosäännösten suhteesta EU:n yleiseen tietosuoja-asetuksen. Lisäksi tietojenvaihtosäännökset tulee myös asianmukaisesti arvioida esityksen säätämisjärjestysperusteluissa henkilötietojen suojan näkökulmasta.

Oikeuskansleria ja oikeuskanslerinvirastoa koskevat säännösehdotukset

Esitysluonnoksessa ja myös perusteluissa korostetaan moneen otteeseen sitä, kuinka oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin toimen sekä myös oikeuskanslerinviraston toiminnan häiriötön turvaaminen on kyseisen lain alalla. Selvyyden vuoksi tämän olisi syytä näkyä myös säännösehdotuksissa. Esimerkiksi lakiehdotuksen 3 §:n määritelmät olisi aiheellista muotoilla niin, että valtioneuvoston turvallisuuspalvelut ulotettaisiin koskemaan myös oikeuskansleria ja apulaisoikeuskansleria sekä oikeuskanslerinvirastoa.

Ennen kuin hallituksen esitys esitellään valtioneuvoston yleisistunnossa eduskunnalle annettavaksi, valtioneuvoston kanslian ja oikeuskanslerinviraston kesken on syytä vielä käydä keskustelu oikeuskanslerin, apulaisoikeuskanslerin ja oikeuskanslerinviraston toiminnan häiriöttömään turvaamiseen liittyvistä mahdollisista muista sääntelytarpeista.

Säätämisjärjestysperustelut

Esitysluonnokseen sisältyvä sääntely vaikuttaisi vastaavan monelta osin voimassa olevan, perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädetyn (PeVL 10/2013 vp ja PeVL 23/2014 vp) turvatoimista valtioneuvostossa annetun lain sääntelyä sekä niin ikään perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädetyn (PeVL 54/2025 vp) eduskunnan turvatoimista annetun lain sääntelyä. Tämä voisi olla aiheellista selvyyden vuoksi todeta esityksen säätämisjärjestysperustelujen alkupuolella sekä tehdä tässä yhteydessä myös selkoa siitä, miltä osin ehdotettava sääntely kuitenkin poikkeaa voimassa olevasta sääntelystä. Jakson alkupuolella olisi lisäksi syytä mainita myös liikkumisvapaus perusoikeutena, jonka kannalta esitettävä sääntely on merkityksellistä.

Säätämisjärjestysperustelujen jaksossa, jossa ehdotettavaa sääntelyä tarkastellaan perustuslain 124 §:n valossa todetaan (s. 50), että ”[m]ikäli laissa turvatoimista valtioneuvostossa säädettäisiin henkilösuojaustehtävistä laajemmalla alueella, tulisi arvioinnissa ottaa huomioon perustuslakivaliokunnan aiempi lausuntokäytäntö.” Kun esitysluonnoksessa ei ehdoteta, että henkilösuojaustehtäviä voitaisiin antaa muille kuin viranomaisille, jää epäselväksi, miksi perustelujen tässä yhteydessä mainitaan henkilösuojaustehtävät.

Säätämisjärjestysperustelujen jaksossa, jossa käsitellään oikeutta elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen olisi paikallaan mainita myös muun muassa henkilöntarkastus ja henkilön kiinniottaminen sekä voimankäyttövaltuudet toimenpiteinä, joilla puututaan tähän perusoikeuteen.

Lisäksi kuten edellä olen jo todennut, säätämisjärjestysperusteluissa tulee arvioida henkilötietojen suojan näkökulmasta myös muut esitysluonnokseen sisältyvät tietojenvaihtosäännökset kuin lakiehdotuksen 34 §:n 2 momenttiin sisältyvä sekä perustuslain 80 §:n näkökulmasta esitysluonnokseen sisältyvät asetuksenantovaltuudet. Myös valtioneuvoston jäsenen vakituiseen asumiseen käytettävään tilaan tai vapaa-ajan asuntoon kohdistuvaa teknistä valvontaa (mm. kameravalvonta) koskeva lakiehdotuksen 32 § on aiheellista arvioida säätämisjärjestysperusteluissa henkilötietojen suojan näkökulmasta ottaen huomioon, että valvonnan yhteydessä käsiteltäisiin myös muiden henkilöiden kuin valtioneuvoston jäsenten henkilötietoja.

Yleisenä säätämisjärjestysperustelujaksoa koskevana huomiona totean lopuksi, että jakson luettavuudelle olisi eduksi, jos siitä jatkovalmistelussa karsittaisiin toistoa ja päällekkäisyyksiä sekä, jos sen kirjoittamisessa pyrittäisiin tämänhetkistä versiota johdonmukaisempaan asioiden esittämistapaan.

Joitakin teknisempiä huomioita

- Lakiehdotuksen 4 §:n 1 momentin muotoilua voisi olla syytä vielä täsmentää, sillä turvatarkastajana voi olla myös valtioneuvoston virkamies.

- Lakiehdotuksen 16 §:n 1 momentin 1) kohdassa viitataan 5 §:n nojalla asetettuihin ehtoihin. Tarkoitettaneen viitata 6 §:ään. Lisäksi pykälän 3 momentin säännöskohtaiset perustelut vaikuttavat jäävän kesken.

- Lakiehdotuksen 23 §:n 3 momentti ja 24 §:n 3 momentti ovat identtisiä. Tämä ei liene tarkoitus.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Oikeuskansleri Janne Salminen

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri Taru Kuosmanen