Olli Mäenpää
21.11.2023

Lakivaliokunnalle

Hallituksen esitys laiksi tuomioistuimien turvatarkastuksista annetun lain muuttamisesta (HE 63/2023 vp)

Lakivaliokunta on pyytänyt lausuntoa hallituksen esityksestä. Lisäksi lausunnossa on pyydetty erityisesti ottamaan kantaa siihen, onko käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen osalta käsillä eduskunnan työjärjestyksen 38 §:n 2 momentissa tarkoitettu tilanne, jossa lakivaliokunnan tulee pyytää lausunto perustuslakivaliokunnalta.

Turvatarkastuksesta päättäminen ja turvatarkastuksen kohteet (2 §)

Turvatarkastusta koskevaa sääntelyä ja sen soveltamisalaa on välttämätöntä arvioida turvatarkastuksen perusteiden ja välttämättömyyden kannalta. Tämä johtuu siitä, että tarkastuksella puututtaisiin perusoikeutena perustuslain 7 §:ssä turvattuihin henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen, perustuslain 10 §:n turvaamaan yksityiselämän suojaan sekä luottamuksellisen viestin suojaan. Tällainen puuttuminen on mahdollista edellyttäen muun muassa, että sille on hyväksyttävät syyt, se on oikeasuhtaista ja se on määritelty laintasoisin säännöksin täsmällisesti ja tarkkarajaisesti.

Perusoikeuden rajoittamisen hyväksyttävä peruste voi olla toisen perusoikeuden turvaaminen. Tässä suhteessa perusoikeuspunninnan kannalta on merkitystä myös sillä, että turvatarkastuksella suojattaisiin perusoikeutena turvattua henkilökohtaista turvallisuutta (PL 7.1 §), minkä lisäksi sääntelyllä on merkitystä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin (PL 21 §) toteuttamisedellytysten varmistamisessa. Sääntelyn arviointi näiden perusoikeuksien ja niiden välisten suhteiden kannalta on hyvin niukkaa esityksen perusteluissa.

Pykälään lisättäväksi ehdotetun uuden 3 momentin mukaan turvatarkastuksessa voitaisiin tarkastaa myös muiden oikeushallinnon viranomaisten kuin tuomioistuimien tiloihin saapuvat ja siellä olevat henkilöt sekä heillä mukanaan olevat tavarat silloin, kun oikeushallinnon viranomaisen tiloihin on yhteinen sisäänkäynti tai asiakaspalvelutila tuomioistuimen kanssa. Säännös, joka muuten perustuisi pelkästään hyvin tekniseen seikkaan – samaan sisäänkäyntiin –, laajentaisi turvatarkastuksen soveltamisalaa huomattavasti ja merkittävästi, kun otetaan huomioon oikeushallinnon viranomaisten monilukuisuus ja niiden tehtävien suuret erot.

Säännöksen sanamuodon mukaisesti siinä tarkoitettuina oikeushallinnon viranomaisina voidaan pitää varsin suurta määrää viranomaisia. Oikeusministeriöstä annetun asetuksen (12.6.2003/543) 2 §:n mukaan ministeriön toimialaan kuuluu 33 varsin erilaista virastoa, laitosta ja toimielintä. Ainakin suurinta osaa niistä voitaneen pitää oikeushallinnon viranomaisina. Perustelujen mukaan muilla oikeushallinnon viranomaisilla kuitenkin tarkoitettaisiin tuomioistuimien ohella vain Syyttäjälaitosta, Ulosottolaitosta, valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiirin oikeusapu- ja edunvalvontatoimistoa sekä Rikosseuraamuslaitoksen rikosseuraamuskeskuksen yhdyskuntaseuraamustoimistoa (s. 9). Pelkästään perusteluissa esitetyllä lausumalla ei kuitenkaan ole riittävän yksiselitteisesti mahdollista täsmentää laissa määriteltyjen, perusoikeuksiin vaikuttavien toimivaltuuksien soveltamisalaa, vaan viranomaismääritelmä edellyttäisi laintasoista yksiselitteistä sääntelyä.

On lisäksi ilmeistä, että perusteet turvatarkastusten suorittamiseen oikeushallinnon erilaisten viranomaisten toiminnan turvaamiseksi vaihtelevat merkittävästi painavuudeltaan. Tuomioistuimien toiminnassa turvatarkastukselle voitaneen esittää painavammat ja erilaiset perusteet kuin useimpien muiden oikeushallinnon viranomaisten toiminnassa, johon myös sinänsä voi liittyä turvatarkastuksen tarvetta. Esityksen perusteluissa on tarkasteltu näitä erilaisia näkökohtia melko pintapuolisesti, mikä on ongelmallista säädettävän lain perusteltavuuden kannalta ja etenkin perusoikeusnäkökulmasta.

Lakiehdotuksen 2 §:ää täsmennettäessä olisi aiheellista arvioida myös perusoikeuksien näkökulmasta turvatarkastuksen tarvetta erilaisissa oikeushallinnon viranomaisissa ja perusteluja tällaiselle tarkastukselle. Samalla olisi paikallaan arvioida, olisiko perusteltua rajata turvatarkastuksen ulkopuolelle ainakin tuomarit ja ehkä myös syyttäjät ja asianajajat.

Turvatarkastaja (4 §)

Turvatarkastuksen voi muutettavaksi ehdotetun 4 §:n 2 momentin mukaan suorittaa muukin kuin 1 momentissa tarkoitettu henkilö, joka on saanut koulutuksen turvatarkastajan tehtävään. Säännös mahdollistaisi perustuslain 124 §:ssä tarkoitetun julkisen hallintotehtävän antamisen muulle kuin viranomaisen palveluksessa olevalle virkamiehelle. Koska turvatarkastuslaki on säädetty ennen perustuslain voimaantuloa, perustuslakivaliokunta ei ole arvioinut sääntelyä tältä osin perustuslain 124 §:n kannalta. Valtiosääntöoikeudellista arviota voidaan tässä yhteydessä pitää tarpeellisena kyseisen perustuslain säännöksen soveltamisedellytysten kannalta.

Tarkempaa arviointia ja tarvittaessa sääntelyä olisi perustuslain 124 §:n ja hallinnon lainalaisuusperiaatteeseen (PL 2.3 §) perustuvan sääntelyn täsmällisyysvaatimuksen kannalta ilmeisesti tarpeen kohdistaa myös turvatarkastajan koulutusvaatimuksien määrittelyyn, hyväksymisen perusteisiin, turvatarkastajan tunnistamiseen ja valvontaan sekä hyväksymisen peruuttamisen perusteisiin. Epäselväksi jää

myös, miten käytetään turvatarkastusta koskevaa päätösvaltaa, jos se kohdistuisi tuomioistuimen lisäksi useisiin muihin oikeushallinnon viranomaisiin.

Turvatarkastustoimenpiteet (5 §)

Esityksessä ei ehdoteta muutoksia turvatarkastustoimenpiteitä sääntelevään 5 §:ään. Sääntelyyn tarkentamiseen ja ajantasaistamiseen on myös tältä osin kuitenkin ilmeisiä tarpeita, jotka liittyvät keskeisesti perusoikeuksien turvaamiseen ja niiden rajoittamista koskevien edellytysten noudattamiseen. Ne koskevat muun muassa turvatarkastuksen toteuttamistapoja, tarkempaa kohdetta sekä tarkastuksen yhteydessä pois otettavia esineitä ja aineita sekä niiden jatkokäsittelyä. Ainakin tällaisten toimenpiteiden perusteet, toteuttamismenettely ja -kohde tulisi määritellä laintasoisin säännöksin. Perusoikeuksiin puuttuvat toimenpiteet eivät voi perustua esimerkiksi viranomaisten ohjeisiin.

Turvatarkastustoimenpiteiden toteuttaminen olisi lisäksi aiheellista säännösperustaisesti sitoa suhteellisuusperiaatteen noudattamiseen ottaen myös huomioon perustuslain 21 §:ssä perusoikeutena turvattu oikeus julkiseen oikeudenkäyntiin. Tarkastustoimenpiteillä ei siten saisi rajoittaa yleisön oikeutta oikeudenkäynnin seuraamiseen eikä muutoinkaan oikeudenkäynnin julkisuutta enempää kuin lain tarkoitus välttämättä vaatii. Yksilön perusoikeuksiin, kuten henkilökohtainen vapaus ja koskemattomuus sekä yksityiselämän suoja, saisi lakia sovellettaessa puuttua vain siinä määrin kuin tuomioistuimen tai mahdollisen oikeushallinnon viranomaisen toiminnan ja järjestyksen suojaamiseksi on välttämätöntä.

Henkilön poistaminen tuomioistuimesta (6 §)

Voimakeinoja voisi ehdotuksen mukaan käyttää myös muu kuin virkamies sekä 4 §:n 2 momentissa tarkoitettu turvatarkastaja. Turvatarkastajalle ehdotettu oikeus käyttää voimakeinoja, voisi sisältää merkittävää julkisen vallan käyttöä. Sitä koskevaa toimivaltaa voidaan perustuslain 124 §:n mukaan antaa vain viranomaiselle. Merkittävänä julkisen vallan käyttönä pidetään perustuslain säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen perustelujen mukaan esimerkiksi itsenäiseen harkintaan perustuvaa oikeutta käyttää voimakeinoja tai puuttua muuten merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin (HE 1/1998 vp, 179).

Tältä osin perustuslakivaliokunnan relevanttia käytäntöä on tuotu esiin esityksen perusteluissa. Sen mukaan voimakeinojen käyttöön oikeuttavaa toimivaltaa voidaan tarkoin rajatussa tilassa ja tilapäisesti säätää myös muulle kuin viranomaiselle. Ehdotetun sääntelyn tarkempaa kohdentamista ja tilapäisyyttä koskevien kriteerien arviointia olisi kuitenkin paikallaan arvioida tarkemmin valtiosääntöoikeudelliselta kannalta.

Perustuslakivaliokunnan lausunnon tarpeellisuus

Voimassa oleva turvatarkastuslaki on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Valiokunnan arviossa ei kuitenkaan vielä voitu kaikilta osin ottaa huomioon voimassa olevan perustuslain sisältämää sääntelyä. Valiokunnan lausunnon mukaan valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on oleellista, onko turvatarkastajien toimivaltuudet määritelty lakiehdotuksessa riittävän tarkkarajaisesti ja täsmällisesti ja ovatko ne oikeassa suhteessa niillä tavoiteltavaan päämäärään (PeVL 2/1999 v, s. 2). Hallituksen esitys sisältää tämän arvioinnin kannalta merkityksellisiä uusia sääntelyjä. Lisäksi turvatarkastuksia koskevassa sääntelyssä on otettava huomioon uuden perustuslain määrittelemät valtiosääntöoikeudelliset vaatimukset.

Eduskunnan työjärjestyksen 38 §:n 2 momentin mukaan valiokunnan tulee pyytää asiasta lausunto perustuslakivaliokunnalta, jos valiokunnassa valmistelevasti käsiteltävän lakiehdotuksen perustuslainmukaisuudesta tai suhteesta ihmisoikeussopimuksiin on epäselvyyttä. Edellä esitetyt näkökohdat viittaavat siihen, että käsiteltävän lakiehdotuksen perustuslainmukaisuuteen sisältyy tarvetta perustuslakivaliokunnan valtiosääntöoikeudelliseen arviointiin, joka kohdistuu useisiin keskeisiin perusoikeuksiin (PL 7, 9, 10, 15 ja 21 §) sekä hallinnon lainalaisuusperiaatteeseen (PL 2.3 §) ja julkisen hallintotehtävän ulkoistamisen edellytyksiin (PL 124 §). Perustuslakivaliokunnan lausuntoa lakiehdotuksen käsittelyssä voidaan siten pitää tarpeellisena.