Olli Mäenpää
8.2.2024

Perustuslakivaliokunnalle

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

Turvatarkastus perustuslain näkökulmasta

Turvatarkastuksessa voidaan puututtua muun muassa perusoikeutena perustuslain 7 §:ssä turvattuihin henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen sekä perustuslain 10 §:n turvaamaan yksityiselämän suojaan ja luottamuksellisen viestin suojaan. Perusoikeuksien yleisten rajoittamisedellytysten mukaisesti tällaisen rajoittamisen hyväksyttävä peruste voi olla toisen perusoikeuden turvaaminen. Tässä suhteessa perusoikeuspunninnan kannalta on merkitystä etenkin sillä, että turvatarkastuksella suojattaisiin perusoikeutena turvattua henkilökohtaista turvallisuutta (PL 7.1 §), minkä lisäksi sääntelyllä on merkitystä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin (PL 21 §) toteuttamisedellytysten varmistamisessa. Nämä näkökohdat perustelevat turvatarkastusten toteuttamista.

Ehdotetun sääntelyn arviointi näiden perusoikeuksien ja niiden välisten suhteiden kannalta on melko yleisluonteista esityksen perusteluissa. Lisäksi turvatarkastusta koskevassa sääntelyssä on sen merkittävien perusoikeusvaikutusten vuoksi myös asianmukaisesti otettava huomioon muut perusoikeuksien yleiset rajoittamisedellytykset, kuten etenkin perusteltavuuden, täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden sekä oikeasuhtaisuuden vaatimukset. Myös näiltä osin esityksen perustelut ovat niukat, mikä heijastuu myös ehdotetussa sääntelyssä.

Perustuslakivaliokunta on useassa yhteydessä arvioinut perustuslain ja erityisesti perusoikeuksien välisten suhteiden kannalta erilaisia turvatarkastuksia koskevia lakiehdotuksia, jotka koskevat esimerkiksi turvatoimia rajavartiolaitoksen toimitiloissa (PeVL 19/2005 vp), eduskunnassa (PeVM 3/2008 vp), valtioneuvostossa (PeVL 10/2013 vp, PeVL 23/2014 vp) ja lentoasemilla (PeVL 27/2014 vp). Metallinpaljastimien tai muun sellaisen laitteen käyttämistä turvatarkastuksissa on niin ikään erikseen arvioitu (PeVL 2/1999 vp s. 2, PeVL 16/2004 vp s. 5 ja PeVM 3/2008 vp s. 4). Näiden arviointien tarkempi hyödyntäminen olisi niin ikään ollut perusteltua esityksen valmistelussa.

Tuomioistuinten turvatarkastuslain mukaan myös muu kuin viranomaisen palveluksessa oleva henkilö voisi toteuttaa turvatarkastuksen. Tämä merkitsee julkisen hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle, ja sääntelyä on siksi arvi-

oitava perustuslain 124 §:n kannalta. Tuomioistuinten turvatarkastuslaki on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 2/1999 vp; ks. myös PeVL 43/2021), mutta ennen perustuslain voimaantuloa, joten sitä ei ole arvioitu perustuslain 124 §:n näkökulmasta. Täsmennettäessä säädettyä lakia olisi perusteltua myös tältä osin ottaa ehdotettua tarkemmin huomioon turvatarkastuksia koskeva perustuslakivaliokunnan käytäntö ja yleisessä laillisuusvalvonnassa tehdyt havainnot lain soveltamisesta.

Lakiehdotukseen sisältyy useita täsmentämistä ja myös laajempaa valtiosääntöoikeudellista arviointia edellyttäviä sääntelyjä. Lisäksi siitä puuttuu perusoikeusrajoitusten edellyttämää sisällöllistä sääntelyä. Mietintövaliokunnassa voidaan toteuttaa ainakin teknisluonteiset muutokset lakiehdotukseen. Hallituksen esityksen täydentäminen mahdollistaisi kuitenkin lakiehdotuksen säännösten täsmentämisen ja perustelujen täydentämisen edellyttämän monipuolisen valmistelun ja asianmukaisen kuulemismenettelyn toteuttamisen valtioneuvoston piirissä.

Turvatarkastuksesta päättäminen ja turvatarkastuksen kohteet (2 §)

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 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. Viranomaisen määritelmä vaikuttaa näin ollen välittömästi perusoikeuksiin puuttumiseen oikeuttavien toimien soveltamisalaan. Pelkästään perusteluissa (s. 9) esitetyllä lausumalla ei tällaisessa sääntely-yhteydessä ole riittävän yksiselitteisesti mahdollista täsmentää viranomaismääritelmän alaa. Tämä edellyttäisi laintasoista, riittävän täsmällistä sääntelyä, jossa määritellään lain soveltamisalaan kuuluvat viranomaiset tai tällaisten viranomaisten määrittelyn kriteerit ja toimivalta niiden soveltamiseen.

Lisäksi turvatarkastusten soveltamisalan määrittely perustuisi säännöstekstin mukaan – sinänsä ymmärrettävästi – lähinnä tekniseen seikkaan, samaan sisäänkäyntiin tai asiakastilaan. Myös tältä kannalta on kuitenkin aiheellista arvioida myös turvatarkastuksen perusteita ja välttämättömyyttä.

On todennäköistä, että perusteet turvatarkastusten suorittamiseen oikeushallinnon erilaisten viranomaisten toiminnan turvaamiseksi saattavat vaihdella painavuudeltaan. Tuomioistuimien toiminnassa ja etenkin rikosoikeudenkäynneissä turvatarkastukselle voitaneen esittää painavammat ja erilaiset perusteet kuin useimpien muiden oikeushallinnon viranomaisten toiminnassa, joissa asiakkaisen käynti viranomaisessa on vain satunnaista. Silti myös yksittäisten muiden oikeushallinnon

viranomaisten toiminnassa voi epäilemättä olla turvatarkastuksen tarvetta. Esityksen perusteluissa on tarkasteltu näitä erilaisia näkökohtia melko pintapuolisesti, mikä on ongelmallista säädettävän lain perusteltavuuden, täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden kannalta. Koska sääntelyllä on olennaisia perusoikeusvaikutuksia, näihin seikkoihin tulisi kiinnittää erityistä huomiota, mikä voi edellyttää myös soveltamisalan säännösperustaista täsmentämistä.

Lakia täsmennettäessä olisikin aiheellista tarkastella eritellysti turvatarkastuksen tarvetta ja sisältöä erilaisissa oikeushallinnon viranomaisissa sekä perusteluja tällaiselle tarkastukselle erityisesti perusoikeuksien näkökulmasta. Samalla olisi myös paikallaan arvioida, olisiko perusteltua rajata turvatarkastuksen henkilöllisen soveltamisalan ulkopuolelle ainakin tuomarit ja ehkä myös syyttäjät ja asianajajat.

Turvatarkastaja (4 §)

Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle

Turvatarkastuksen voisi 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 lakiin sisältyvää sääntelyä tältä osin perustuslain 124 §:n kannalta.

Valtiosääntöoikeudellista arviota voidaan tässä yhteydessä pitää tarpeellisena kyseisen perustuslain säännöksen soveltamisedellytysten kannalta. Perusteita tällaiselle arviolle ei käy ilmi esityksen perusteluissa. Ottaen kuitenkin myös huomioon perustuslakivaliokunnan turvatarkastuksia koskeva käytäntö, sääntelyn voitaneen lähtökohdiltaan katsoa täyttävän 124 §:n vaatimukset. Esityksen jatkokäsittelyssä on aiheellista selvittää ehdotuksen perusteet ja perusteltavuus tältä osin.

Turvatarkastajien koulutus, hyväksyminen ja valvonta

Perutuslain 124 §:n säännös korostaa sen perustelujen mukaan myös julkisia hallintotehtäviä hoitavien henkilöiden koulutuksen ja asiantuntemuksen merkitystä sekä sitä, että näiden henkilöiden julkisen valvonnan on oltava asianmukaista (HE 1/1998 vp, s. 179, PeVL 27/2014 vp, s. 4). Perustuslakivaliokunta on turvatarkastajia koskevaa sääntelyä arvioidessaan yleensä kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, että turvatarkastajat ovat viranomaisen nimenomaisesti hyväksymiä (ks. esim. PeVL 10/2013 vp, s. 2-3; PeVL 16/2004 vp, s. 6-7) ja täyttävät hyväksymiselle asetetut erityisesti koulutukseen liittyvät edellytykset (ks. esim. PeVL 2/1999 vp, s. 3).

Perustuslakivaliokunta on yleisemminkin tämänkaltaisen sääntelyn yhteydessä pitänyt perustuslain 124 §:n sisältämien perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten samoin kuin asian perusoikeusmerkityksen vuoksi tärkeänä,

että hyväksymisen edellytyksenä on tehtävän vaativuuden kannalta asianmukainen ja riittävä koulutus (ks. esim. PeVL 10/2006 vp, s. 2). Ehdotettu sääntely on näissä suhteissa verraten väljää.

Tarkempaa arviointia ja tarvittaessa yksityiskohtaisempaa sääntelyä olisi myös hallinnon lainalaisuusperiaatteeseen (PL 2.3 §) perustuvan sääntelyn täsmällisyysvaatimuksen kannalta ilmeisesti tarpeen kohdistaa turvatarkastajan koulutusvaatimuksien määrittelyyn, hyväksymisen perusteisiin, turvatarkastajan tunnistamiseen ja valvontaan sekä hyväksymisen peruuttamisen perusteisiin. Säännösehdotuksen perusteella epäselväksi jää myös, miten käytetään turvatarkastusta koskevaa päätösvaltaa, jos se kohdistuisi tuomioistuimen lisäksi useisiin muihin oikeushallinnon viranomaisiin. Tältäkin osin sääntelyä olisi aiheellista tarkentaa.

Turvatarkastustoimenpiteet (5 §)

Esityksessä ei ehdoteta muutoksia turvatarkastustoimenpiteitä säätelevään 5 §:ään. Sääntelyyn tarkentamiseen ja ajantasaistamiseen on myös tältä osin kuitenkin 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. Näin perusoikeusherkässä toimenpiteessä toimenpiteet eivät voi perustua esimerkiksi viranomaisten ohjeisiin.

Myös eduskunnan oikeusasiamies on kiinnittänyt huomiota 5 §:n tulkinnanvaraisuuteen ja siitä aiheutuviin käytännön ongelmiin (EOA 22.12.2023, ks. myös EOA 11.5.2011). Oikeusasiamies arvioi uusimmassa päätöksessään muutettavaksi ehdotettua lakia todeten, että ”[t]urvatarkastuslakia 1990-luvun lopussa säädettäessä ei mitä ilmeisemmin ole osattu arvioida, millaisiksi turvatarkastuskäytännöt saattavat kehittyä alkoholin, lääkkeiden ja dopingaineiden osalta. Lainvalmisteluasiakirjojen perusteella näyttäisi siltä, että alkoholijuomiin ja huumausaineisiin liittyvät turvallisuusnäkökohdat eivät ainakaan nimenomaisesti ole nousseet lainvalmistelussa tai lain eduskuntakäsittelyssä esille”.

Turvatarkastustoimenpiteiden toteuttaminen voisi lisäksi olla 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. Säännösperusteisesti voisi olla aiheellista myös selventää, että yksilön perusoikeuksiin, kuten yksityiselämän suojaan ja henkilökohtaiseen koskemattomuuteen, saisi lakia sovellettaessa puuttua vain siinä määrin kuin tuomioistuimen tai mahdollisen muun oikeushallinnon viranomaisen toiminnan turvaamiseksi ja järjestyksen ylläpitämiseksi on välttämätöntä.

Oikeus merkittävän julkisen vallan käyttöön (6 §)

Erikseen on aiheellista tarkastella turvatarkastajalle 6 §:ssä ehdotettua oikeutta käyttää voimakeinoja. Niihin voi sisältyä merkittävää julkisen vallan käyttöä, jota 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).

Perustuslakivaliokunta on tähän lähtökohtaan perustuen katsonut, että vain virkamiehellä on oikeus käyttää voimakeinoja tarkastuksesta kieltäytyvän henkilön poistamiseksi poliisin toimitiloista (PeVL 19/2005 vp, PeVL 11/2005 vp, PeVL 28/2001 vp, s. 5-6). Voimakeinojen käytön osalta valiokunta on uudemmassa lausuntokäytännössään arvioinut, että itsenäiseen harkintaan perustuva oikeus käyttää voimakeinoja tai puuttua muuten merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin on lisäksi mahdollista antaa muulle kuin viranomaiselle tapauskohtaisesti ja ajallisesti rajattuna, jos voimakeinojen käyttö tapahtuu tarkasti rajatussa tilassa tai tilanteessa.

Tällaiset toimivaltuudet eivät kokonaisarvioinnissa saa muodostua erityisen olennaisiksi vallankäyttötavoiksi, vaan niiden on oltava mahdollisimman lähellä yksityishenkilöllä olevia oikeuksia (PeVL 22/2020 vp, PeVL 22/2014 vp, PeVL 23/2014 vp). Näissä puitteissa toteutettuna myös turvatarkastajalle ehdotettua oikeutta käyttää voimakeinoja voidaan pitää perustuslain 124 §:n kannalta mahdollisena.

Rikosoikeudellinen virkavastuu (7 §)

Perustuslain 124 §:n edellyttämällä tavalla turvatarkastajan rikosoikeudellisesta virkavastuusta ehdotetaan säädettäväksi erikseen 7 §:ssä hänen suorittaessaan julkista hallintotehtävää. Säännös rajoittuisi kuitenkin koskemaan vain turvatarkastajaa hänen suorittaessaan 5 ja 6 §:ssä tarkoitettuja tehtäviä. Koska turvatarkastukseen toteuttamiseen sisältyvistä tehtävistä säädetään myös ainakin 2 §:ssä ja tehtävien toteuttamiseen kohdistuvia vaatimuksia määritellään eri säännöksissä, rikosoikeudellinen virkavastuu olisi vastaavasti perusteltua kohdentaa turvatarkastajaan hänen suorittaessaan tässä laissa tarkoitettuja tehtäviä.