Anu Mutanen, OTT, tenure track -professori 7.2.2024

LAUSUNTO EDUSKUNNAN PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ EDUSKUNNALLE LAIKSI TUOMIOISTUIMIEN TURVATARKASTUKSISTA ANNETUN LAIN MUUTTAMISESTA (HE 63/2023 VP)

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan pyytämänä lausuntona otsikossa mainitusta hallituksen esityksestä esitän kunnioittavasti seuraavan.

Yleistä

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi turvatarkastuksista tuomioistuimissa annettua lakia (1121/1999, turvatarkastuslaki) siten, että turvatarkastustoimenpiteet voitaisiin kohdistaa myös muiden oikeushallinnon viranomaisten kuin tuomioistuimien asiakkaisiin silloin, kun näillä viranomaisilla on yhteinen sisäänkäynti tai yhteinen asiakaspalvelualue tuomioistuimen kanssa. Lisäksi ehdotetaan täsmennyksiä turvatarkastajan kelpoisuuteen, turvatarkastajaksi hyväksymiseen ja hyväksymisen peruuttamiseen sekä turvatarkastajana toimivan henkilön virkavastuuseen ja toimivaltaan. Lakiin ehdotetaan lisättäväksi myös säännökset turvatarkastajien pukeutumisesta ja turvatarkastajakortista.

Esityksen tavoitteena on selkeyttää lainsäädäntöä ja mahdollistaa kaikkien oikeushallinnon viranomaisten asiakkaiden turvatarkastukset niissä tilanteissa, joissa viranomaisilla on yhteinen sisäänkäynti tai asiakaspalvelualue tuomioistuimen kanssa. Turvatarkastajaa koskevien säännösten täsmentämisen tavoitteena on saattaa lainsäädäntö näiltä osin perustuslain ja perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaiseksi.

Esitykseen sisältyy ehdotusten suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä koskeva jakso. Siinä on käsitelty ehdotetun sääntelyn suhdetta perustuslain 7 §:n 1 ja 3 momentissa turvattuun oikeuteen henkilökohtaiseen koskemattomuuteen sekä 1 momentissa säädettyyn oikeuteen henkilökohtaiseen turvallisuuteen. Perustuslakijaksossa on tehty arviointia myös suhteessa perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaiseen käsittelyn julkisuuteen oikeudenkäynnissä sekä 124 §:n tarkoittamaan julkisen hallintotehtävän antamiseen muulle kuin viranomaiselle.

Esityksen perustuslainmukaisuuden arvioinnissa on lisäksi syytä kiinnittää huomiota eduskunnan työjärjestyksen 38 §:n 2 momentin mukaisesti lakivaliokunnan 22.11.2023 perustuslakivaliokunnalle esittämään lausuntopyyntöön siitä, miten esitystä on arvioitava Suomea velvoittavien ihmisoikeussopimusten sekä perustuslain säännösten kannalta. Lakivaliokunta kiinnittää lausuntopyynnössään huomiota siihen, että turvatarkastuslaki säädettiin perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 2/1999 vp) ennen nykyisen perustuslain voimaantuloa. Lakivaliokunnan asiantuntijakuulemisessa on tuotu esiin, että hallituksen esitys sisältää turvatarkastajien toimivaltuuksien tarkkarajaisuuden, täsmällisyyden ja oikeasuhtaisuuden kannalta merkityksellistä uutta sääntelyä. Lisäksi esille on noussut, että lakiehdotuksen perustuslainmukaisuuteen sisältyy tarvetta valtiosääntöoikeudelliseen arviointiin, joka kohdistuu useisiin keskeisiin perusoikeuksiin (perustuslain 7, 9, 10, 15 ja 21 §) sekä hallinnon lainalaisuusperiaatteeseen (2 §:n 3 momentti) ja julkisen hallintotehtävän ulkoistamisen edellytyksiin (124

§). Lakivaliokunnan asiantuntijakuulemisessa on tuotu esiin myös perusoikeuksien turvaamiseen ja niiden rajoittamisedellytysten noudattamiseen perustuva tarve tarkentaa ja ajantasaistaa turvatarkastustoimenpiteitä koskevaa 5 §:ää, jota ei esityksessä ehdoteta muutettavaksi.

Yleistä turvatarkastuslain perustuslainmukaisuuden arviointiperustasta

Turvatarkastuslaki tuli voimaan 1.1.2000. Laki säädettiin perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 2/1999 vp). Turvatarkastuslakiin on sen voimassaoloaikana tehty muutamia muutoksia osana laajempia lainsäädäntöuudistuksia. Näistä muutoksista annetuissa perustuslakivaliokunnan lausunnoissa ei ole otettu kantaa turvatarkastussääntelyn perustuslainmukaisuuteen (PeVL 43/2021 vp, PeVL 49/2018 vp, PeVL 67/2010 vp, PeVL 31/2002 vp).

Turvatarkastuslakiehdotuksesta antamassaan lausunnossa perustuslakivaliokunta arvioi tuolloin ehdotetun turvatarkastuslain 5 §:ää turvatarkastustoimenpiteistä suhteessa perustuslaissa (tuolloin hallitusmuodon 6 §:n 1 ja 3 momentissa) turvattuun henkilökohtaiseen koskemattomuuteen. Lisäksi se arvioi ehdotettua 6 §:ää tarkastustoimenpiteestä kieltäytyvän henkilön poistamisesta tuomioistuimesta ja siihen liittyvää oikeutta käyttää voimakeinoja perustuslaissa (tuolloin hallitusmuodon 6 §:n 1 momentissa) turvatun henkilökohtaisen vapauden kannalta. Tuomioistuimesta poistamista arviotiin myös oikeudenkäynnin julkisuuden (hallitusmuodon 16 §:n 2 momentin) näkökulmasta.

Perustuslakivaliokunta totesi, että asian valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on oleellista se, onko turvatarkastajien toimivaltuudet määritelty lakiehdotuksessa riittävän tarkkarajaisesti ja täsmällisesti ja ovatko ne oikeassa suhteessa niillä tavoiteltavaan päämäärään. Toimivaltuuksien sääntely oli valiokunnan mielestä toteutettu lakiehdotuksessa riittävän tarkasti. (PeVL 2/1999 vp, s. 2.)

Lisäksi perustuslakivaliokunta katsoi, että henkilön ja hänen mukanaan olevien tavaroiden tarkastaminen tarkoitetulla tavalla puuttuu vain vähäisesti henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja on perusoikeussuojan kannalta ongelmaton järjestely. Valiokunta totesi, että ehdotetut turvatarkastusvaltuudet liittyivät pyrkimykseen taata turvallisuus oikeudenkäynnissä ja siten niillä edistetään paitsi tuomioistuimen tiloissa oleskelevien henkilöiden henkilökohtaisen turvallisuuden, myös silloisen hallitusmuodon 16 §:ssä säädettyjen oikeusturvaa koskevien perusoikeuksien toteutumista. Henkilöntarkastussäännösten taustalla oli valiokunnan mielestä näin ollen erityisen painavana pidettävä hyväksyttävä peruste. Henkilöntarkastusvaltuuden sääntely lakiehdotuksessa täytti valiokunnan käsityksen mukaan myös perusoikeusrajoitukselta vaadittavan suhteellisuusvaatimuksen. Myöskään henkilön poistamista ja siihen kytkeytyvää voimakeinojen käyttömahdollisuutta koskevista valtuuksista ei ollut huomauttamista perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta. (PeVL 2/1999 vp, s. 2.)

Henkilön poistamisen tuomioistuimen tiloista valiokunta totesi merkitsevän myös oikeudenkäynnin julkisuuden rajoittamista. Valiokunta korosti, että tällainen seuraus aiheutuu vain turvatarkastustoimenpiteestä kieltäytymisestä ja piti tällä tavoin syntyvää rajoitus oikeudenkäynnin julkisuuteen suhteellisen vähäisenä. Rajoituksen taustalla oli lisäksi erityisen painava peruste, eikä rajoitus ollut valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellinen. (PeVL 2/1999 vp, s. 3.)

Lisäksi perustuslakivaliokunta kiinnitti turvatarkastajia koskevan 4 §:n osalta huomiota yksityisen vartioimisliikkeen palveluksessa olevan vartijan oikeuteen käyttää voimakeinoja. Valiokunta viittasi tältä osin tulkintakäytäntöönsä, jossa se on pitänyt tämän kaltaisessa, julkiselle vallalle kuuluvan turvallisuuden ylläpitämisvelvoitteen piiriin jäävässä tilanteessa poikkeuksellisesti yksityishenkilön voimakeino-oikeutta valtiosääntöoikeudellisesti mahdollisena (PeVL 44/1998 vp). Vartijoiden toiminta turvatarkastajina tuomioistuimissa oli valiokunnan käsityksen mukaan sinänsä luontevaa ja myös rationaalista poliisin voimavarojen kohdentamisen kannalta. Lisäksi se viittasi tällaisten voimakeinojen käyttötilanteiden harvinaisuuteen ja siihen, että kyse on sillä tavoin välittömästä ja välttämättömästä jatkeesta turvatarkastustoiminnalle, että valtuuden tulee olla tarkastuksesta huolehtivan vartijan käytettävissä. Valiokunta katsoi tämänkin ehdotuksen olevan sopusoinnussa perustuslain kanssa. Se piti välttämättömänä, että poliisin hyväksyntä turvatarkastusten toimittamiseen ja erityisesti voimakeinojen käyttöön voidaan antaa vain riittävästi koulutetulle ja muilta ominaisuuksiltaan sopivana pidettävälle vartijalle ja että nämä vaatimukset ilmenevät laista. (PeVL 2/1999 vp, s. 3.)

Ehdotetun turvatarkastussääntelyn valtiosääntöoikeudellisen arviointipohjan kannalta on merkityksellistä, että ainoa turvatarkastuslakia suoraan koskeva perustuslakivaliokunnan kannanotto on annettu juuri ennen nykyisen perustuslain voimaantuloa. Tämän ajoituksen vuoksi perustuslakivaliokunnan arviossa ei voitu ottaa kaikilta osin huomioon nyt voimassa olevan perustuslain sääntelyä. Tästä huolimatta lähtökohdiltaan turvatarkastuslakiehdotuksen perustuslainmukaisuuden arviointi lausunnossa PeVL 2/1999 vp vastaa perusteiltaan myös voimassa olevan perustuslain aikana tehtävää valtiosääntöoikeudellista arviointia. Kyse on pitkälti siitä, että perustuslakivaliokunnan lausunnossa otettiin huomioon perusoikeusuudistuksessa muutettu perusoikeussääntely, joka lähes sellaisenaan siirrettiin uuden perustuslain osaksi.

Turvatarkastuslain sääntelyä arvioidaan lausunnossa PeVL 2/1999 vp ja nyt käsillä olevassa esityksessä keskeisesti perustuslain 7 §:ssä turvatun oikeuden henkilökohtaiseen koskemattomuuteen, vapauteen ja turvallisuuteen sekä 21 §:ssä turvatun oikeudenkäynnin julkisuuden kannalta. Lakiehdotuksella on lisäksi merkitystä perustuslain 9 §:ssä turvatun liikkumisvapauden, 10 §:n mukaisen yksityiselämän suojan sekä 15 §:ssä todetun omaisuuden suojan kannalta. Viimeksi mainittujen perusoikeusulottuuksien osalta pidän ongelmallisena lähinnä sitä, ettei niihin viitata lainkaan esityksen perustuslakijaksossa.

Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa ei myöskään nimenomaisesti käsitellä esille kysymystä toimivaltuussääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta. Mainittu vaatimus kytkeytyy perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaiseen laillisuusperiaatteeseen sekä perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin. Ehdotuksen kannalta keskeinen on lisäksi perustuslain 124 § julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Tätä säännöstä ei voitu ottaa huomioon mainitussa perustuslakivaliokunnan lausunnossa turvatarkastuslaiksi, sillä säännös oli Suomen perustuslaissa uusi.

Katson tarpeelliseksi kiinnittää seuraavaksi huomiota erikseen turvatarkastusten henkilöllisen kohdentumisen laajentumiseen ja julkisen hallintotehtävän antamiseen muulle kuin viranomaiselle. Lisäksi nostan esille hallituksen esityksen ulkopuolelta lakivaliokunnan perustuslakivaliokunnalle esittämän lausuntopyynnön tavoin valtiosääntöoikeudellisia havaintoja voimassa olevan turvatarkastuslain turvatarkastustoimenpidesääntelystä. Lakivaliokunnan

lausuntopyynnössä on nähdäkseni yksilöity lakiehdotuksen perustuslainmukaisuuden arvioinnin kannalta keskeiset ongelmakohdat.

Turvatarkastusten henkilöllisen kohdentumisen laajentuminen

Turvatarkastuslakiin ehdotetaan säädettäväksi uusi 2 §:n 3 momentti, jonka mukaan turvatarkastuslaissa säädetyt turvatarkastustoimenpiteet voitaisiin kohdistaa myös muiden oikeushallinnon viranomaisten kuin tuomioistuimien asiakkaisiin silloin, kun näillä viranomaisilla on yhteinen sisäänkäynti tai yhteinen asiakaspalvelualue tuomioistuimen kanssa. Säännöksen perustelujen mukaan muilla oikeushallinnon viranomaisilla tarkoitettaisiin tuomioistuimien ohella Syyttäjälaitosta, Ulosottolaitosta, valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiirin oikeusapu- ja edunvalvontatoimistoa sekä Rikosseuraamuslaitoksen rikosseuraamuskeskuksen yhdyskuntaseuraamustoimistoa. Nämä muut oikeushallinnon viranomaiset eivät saisi erillistä päätäntävaltaa järjestää turvatarkastuksia itsenäisesti muissa omissa tiloissaan. Säätämisjärjestysperustelujen mukaan kysymyksessä ei olisi uusien turvatarkastustoimenpiteiden säätäminen, vaan voimassa olevan lain mukaisten toimenpiteiden kohdistaminen toiseen henkilö- ja asiakasryhmään rajatuissa tilanteissa. Kyse olisi edelleen tuomioistuimen turvatarkastuksesta, jonka järjestämisestä ja laajuudesta päättäisi tuomioistuin. Esityksen mukaan turvatarkastuksia koskevan lainsäädännön selkeyttäminen ja turvatarkastustoimenpiteiden ulottaminen myös muiden oikeushallinnon viranomaisten asiakkaisiin lisäisi niin asiakkaiden kuin viranomaisten henkilökunnankin turvallisuutta.

Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Lisäksi perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Mainittu sääntely on merkityksellistä lakiehdotuksen tarkoittaman turvallisuustarkastajien toimivaltasääntelyn kannalta, jolla on myös perusoikeuksiin puuttuvia vaikutuksia. Perustuslain asettamaan laillisuusperiaatteeseen kuuluu vaatimus toimivaltaa koskevien lainsäännösten täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta. Mainittu vaatimus kytkeytyy myös perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin.

Perustuslain 7 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Lisäksi perustuslain 7 §:n 3 momentti kieltää puuttumasta henkilökohtaiseen koskemattomuuteen mielivaltaisesti ja ilman laissa säädettyä perustetta (ks. esim. PeVL 13/2005 vp, s. 3). Henkilökohtainen vapaus on luonteeltaan yleisperusoikeus, jolla suojataan ihmisen fyysisen vapauden ohella hänen tahdonvapauttaan ja itsemääräämisoikeuttaan (HE 309/1993 vp, s. 46. Ks. esim. PeVL 48/2014 vp, s. 2–3, PeVL 4/2013 vp, s. 3–5, PeVL 10/2012 vp, s. 2–4).

Henkilökohtaiseen koskemattomuuteen suojan piiriin kuuluu puolestaan ruumiillisen koskemattomuuden ohella merkittävä puuttuminen yksilön henkiseen koskemattomuuteen. Henkilökohtainen koskemattomuus antaa suojaa esimerkiksi henkilöön käypiä tarkastuksia ja pakolla toteutettavia toimenpiteitä vastaan. (HE 309/1993 vp, s. 47.) Henkilökohtaiseen koskemattomuuteen puuttuvina toimenpiteinä on perustuslakivaliokunnan käytännössä pidetty henkilöntarkastuksia ja -katsastuksia. Henkilöntarkastukset ovat pintapuolisesti käsin koskettelemalla taikka erilaisten teknisten laitteiden, kuten metallinilmaisimen tai henkilöskannerin, avulla tehtäviä tutkimuksia lähinnä siitä, mitä henkilöllä on hallussaan esimerkiksi vaatteissaan

tai muutoin yllään (ks. esim. PeVL 8/2010 vp, s. 2–3, PeVL 53/2006 vp, s. 2–4, PeVL 51/2006 vp, s. 9, PeVL 2/1999 vp, PeVL 12/1998 vp, s. 2–4). Henkilönkatsastuksia ovat puolestaan esimerkiksi DNA-, veri- tai virtsanäytteiden ottaminen ja muut henkilöön käyvät tutkimukset, kuten geneettiset ja oikeuslääketieteelliset tutkimukset, päihde- ja huumetestit samoin kuin yleisemmät terveystarkastukset (ks. esim. PeVL 38/2013 vp, s. 4, PeVL 4/2013 vp, s. 3, PeVL 16/2010 vp, s. 2–4, PeVL 31/2008 vp, s. 3).

PL 7.1 §:ssä mainitulla oikeudella henkilökohtaiseen turvallisuuteen on esitöiden mukaan haluttu korostaa julkisen vallan positiivisia toimintavelvoitteita ihmisten suojaamiseksi rikoksilta ja muihin heihin kohdistuvilta oikeudenvastaisilta teoilta. Sillä edellytetään toimia myös rikosten uhrien oikeuksien turvaamiseksi ja aseman parantamiseksi. (HE 309/1993 vp, s. 47. Ks. PeVL 44/1998 vp, s. 2–3. Vrt. PeVL 21/2006 vp, s. 3.)

Perustuslain 7 §:ssä säädetyt oikeudet kiinnittyvät myös useisiin muihin perusoikeuksiin, erityisesti 10 §:ään yksityiselämän suojasta (ks. esim. PeVL 23/2020 vp, s. 4, PeVL 48/2014 vp, s. 2). Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan jokaisen yksityiselämä on turvattu. Yksityiselämän suoja lähtee siitä, että yksilöllä on oikeus elää omaa elämäänsä ilman viranomaisten tai muiden ulkopuolisten tahojen mielivaltaista tai aiheetonta puuttumista hänen yksityiselämäänsä. Yksityiselämän piirin tarkka määritteleminen on vaikeaa, mutta siihen kuuluu muun muassa yksilön oikeus määrätä itsestään ja ruumiistaan. (HE 309/1993 vp, s. 52–53.)

Ehdotettu sääntely laajentaisi henkilötarkastuksiksi luonnehdittavien turvatarkastusten henkilöllistä kohdentumista uusiin henkilöryhmiin ja merkitsisi siten puuttumista tällaisten turvatarkastusten kohteeksi joutuvien perustuslain 7 §:n mukaiseen henkilökohtaiseen koskemattomuuteen. Sääntely on samalla merkityksellistä perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän suojan kannalta. Ehdotuksia on näin ollen arvioitava perusoikeuksien rajoitusedellytysten kannalta.

Sääntelylle on ehdotuksessa esitetty nähdäkseni hyväksyttävät perusteet, jotka kytkeytyvät turvallisuudesta huolehtimiseen, järjestyksen turvaamiseen ja omaisuuden suojelemiseen paitsi tuomioistuimissa myös muissa oikeushallinnon viranomaisissa. Sääntelyssä ei siten ole kyse pelkästään perusoikeusrajoituksista, vaan sääntelyn tavoitteet liittyvät osaltaan myös perustuslain 7 §:n mukaisen henkilökohtaisen koskemattomuuden, vapauden ja turvallisuuden takaamiseen. Lisäksi lakiehdotus toteuttaa osaltaan perustuslain 7 §:n 3 momentissa tarkoitettua toimeksiantoa säätää lailla henkilökohtaiseen koskemattomuuteen puuttumisen perusteista.

Kokonaisuutena arvioiden ehdotettua henkilötarkastusoikeuden laajentamista voi pitää melko vähäisenä henkilökohtaiseen koskemattomuuteen puuttuvan sääntelyn laajentamisena. Tätä perustelevat osaltaan hallituksen esityksessäkin esille nostetut perustuslakivaliokunnan aiemmat kannat turvatarkastusten vähäisestä merkityksestä henkilökohtaisen koskemattomuuden kannalta tilanteessa, jossa sääntelylle on olemassa perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät tavoitteet (ks. esim. PeVM 3/2008 vp, s. 4, PeVL 16/2004 vp, s. 5, PeVL 2/1999 vp, s. 2).

Ehdotetun sääntelyn voi lisäksi katsoa olevan oikeassa suhteessa tavoitteisiinsa nähden. Oikeasuhtaisuutta toteuttaa osaltaan myös muun ohella se, ettei lakiehdotukselle muuteta

toimivaltuussääntelyä, vaan henkilöntarkastus olisi edelleen sidottu laissa säädettyihin perusteisiin eikä sitä esimerkiksi kohdistettaisi automaattisesti kaikkiin henkilöihin.

Oikeasuhtaisuuden ja sääntelyn tarkkarajaisuudenkin kannalta on nähdäkseni kuitenkin vielä syytä kiinnittää huomiota siihen, voidaanko kaikkien voimassa olevassa turvatarkastuslaissa säädettyjen turvatarkastustoimenpiteiden katsoa kohdistuvan muiden kuin tuomioistuinasiakkaiden henkilöntarkastuksiin. Erityisesti huomio kiinnittyy äskettäin säädettyyn lain 5 §:n 3 momenttiin (101/2022), jota ei nyt ole ehdotettu muutettavaksi. Mainitun säännöksen mukaan tarkastus voidaan kohdistaa kuvan tallentamiseen soveltuvan välineen löytämiseksi henkilöön, joka haluaa katsoa tuomioistuimessa kuva- ja äänitallennetta. Tältä osin on syytä varmistua, ettei sääntelyn kokonaisuus mahdollista nyt ehdotettujen muutosten jälkeen, etenkin uusi 2 §:n 3 momentin viimeinen virke huomioon ottaen, myös muuta tällaisen laitteen löytämistä tarkoittavaa tarkastusta ja poisottamista. Samalla varmistuttaisiin, ettei ehdotetuilla muiden oikeushallinnon viranomaisten asiakkaisiin kohdistetuilla turvatarkastustoimenpiteillä miltään osin puututtaisi mielivaltaisesti näiden henkilöiden perusoikeuksiin.

Täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimuksen osalta huomio kiinnittyy lisäksi siihen, että ehdotetussa 2 §:n 3 momentissa viitattaisiin käsitteisiin ”oikeushallinnon viranomainen” ja ”yhteinen sisäänkäynti” sekä ”asiakaspalvelutila” ilman näiden tarkempaa määrittelyä tai täsmentämistä. En pidä poissuljettuna, etteikö mainittuihin tilan määrittelyihin voisi sisältyä valtiosääntöisesti ongelmallista avoimuutta ja tulkinnanvaraisuutta. Tällä seikalla on merkitystä, koska kyse on samalla perusoikeuksiin puuttuvien toimivaltuuksien käyttöoikeuden, mukaan lukien voimakeinot, oikeudellisen perustan määrittelystä. Sääntelyn perusteluissa on kiinnitetty huomiota vain oikeushallinnon viranomaisen määritelmään. Sääntely toteuttaisi nyt ehdotettua paremmin täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimuksen, jos mainitut tahot mainittaisiin myös lakitekstissä.

Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle

Esityksessä ehdotetaan lain 4 §:ään lisäyksiä turvatarkastajan kelpoisuudesta, turvatarkastajaksi hyväksymisestä ja hyväksymisen peruuttamisesta sekä toimivallasta. Lakiin ehdotetaan lisättäväksi myös säännökset turvatarkastajien pukeutumisesta ja turvatarkastajakortista. Lisäksi lain 6 §:ää muutettaisiin siten, että turvatarkastajien oikeus voimankäyttöön olisi yhtäläinen riippumatta siitä, onko turvatarkastajana toimiva henkilö tuomioistuimen palveluksessa virka- vai työsuhteessa. Myös ostopalveluna hankittujen 4 §:n 2 momentin tarkoittamien turvatarkastajien oikeus voimankäyttöön olisi sama. Muutoksen myötä turvatarkastajana toimiva tuomioistuimen palveluksessa oleva muu kuin virkamies ja 4 §:n 2 momentissa tarkoitettu turvatarkastaja saisi käyttää 6 §:ssä määriteltyjä voimakeinoja henkilön poistamiseksi tuomioistuimesta. Näiden turvatarkastajien toimivalta ja oikeus voimakeinojen käyttöön olisi määritelty lain 5 ja 6 §:ssä ja erillinen virkavastuusäännös olisi ehdotetussa uudessa 7 §:ssä.

Muutosta perustellaan sillä, että yhdenmukaistaisi erityyppisten turvatarkastajien oikeudet voimankäyttöön. Lisäksi esityksen perusteluissa viitataan siihen, että turvatarkastajina tuomioistuimissa toimivat pääsääntöisesti yksityisistä turvallisuuspalveluista annetussa laissa (1085/2015) tarkoitetut vartijat, joiden oikeudet voimakeinojen käyttöön määräytyvät mainitun lain nojalla. Säätämisjärjestysperustelujen mukaan muutettavaksi ehdotetussa laissa oikeus voimankäyttöön olisi rajattu ainoastaan tilanteisiin, joissa henkilö joudutaan poistamaan

tiloista. Lisäksi todetaan, että käytännössä tällaista tilanteita esiintyy hyvin harvoin. Lisäksi esityksessä tuodaan esille, että ehdotettu voimankäyttösäännös olisi voimassa olevaa säännöstä vastaava ja asiallisesti lähes saman sisältöinen kuin henkilön poistamista koskevat voimankäyttösäännökset perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädetyissä yksityisiä turvallisuuspalveluita koskevassa laissa sekä turvatoimia valtioneuvostossa koskevassa laissa (ks. PeVL 23/2014 vp, PeVL 22/2014 vp).

Ehdotettu sääntely turvatarkastuspalvelujen yksityistämisestä ja ostopalveluina turvatarkastuksia tekevien toimivaltuuksista on merkityksellistä perustuslain 124 §:ssä säädetyn julkisen hallintotehtävän antamisen muulle kuin viranomaiselle kannalta. Säännöksen mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Perustuslain 124 §:n mukaisesti on korostettava, että julkisten hallintotehtävien hoitamisen tulee pääsäännön mukaan kuulua viranomaisille ja että tällaisia tehtäviä voidaan antaa muille kuin viranomaisille vain rajoitetusti. Julkisella hallintotehtävällä perustuslain 124 §:ssä viitataan verraten laajaan hallinnollisten tehtävien joukkoon, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä. Perustuslain 124 § kattaa viranomaisille jo kuuluvien tehtävien siirtämisen lisäksi hallintoon luettavien uusien tehtävien antamisen muille kuin viranomaisille. (HE 1/1998 vp, s. 178–179, ks. esim. PeVL 5/2021 vp, s. 5–6.)

Yksityisten tahojen hoidettavaksi annetut julkiset hallintotehtävät ovat yleensä olleet luonteeltaan viranomaisille kuuluvia tehtäviä täydentäviä, avustavia ja teknisluoteisia tehtäviä tai tehtäväkokonaisuuksia taikka operatiivisia tai viranomaistoiminnalle edellytyksiä luovien palveluja (PeVL 62/2014 vp, PeVL 8/2014 vp, PeVL 6/2013 vp, PeVL 11/2006 vp, PeVL 55/2005 vp, PeVL 47/2004 vp, PeVL 11/2004 vp). Perustuslakivaliokunta on katsonut, että muun henkilön määrääminen virkamiehen avuksi voi joissakin tilanteissa olla tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Valiokunta on tällöin antanut merkitystä erityisesti sille, ettei tehtävä ole itsenäinen. Keskeistä on ollut lisäksi pätevyysvaatimuksista ja kelpoisuusehdoista säätäminen. (Ks. esim. PeVL 21/2005 vp, s. 6, PeVL 34/2004 vp, s. 3.)

Perustuslain 124 §:n mukaisena lähtökohtana on, että julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle säädetään lailla. Hallintotehtävän antamista koskevassa laissa tulee yksilöidä, mitä tehtäviä ulkopuoliselle voidaan siirtää ja millä edellytyksillä. (HE 1/1998 vp, s. 178.)

Lisäksi julkinen hallintotehtävä voidaan perustuslain 124 §:n mukaan antaa viranomaiskoneiston ulkopuolelle vain, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Tarkoituksenmukaisuutta arvioitaessa on kiinnitetty huomiota tehtävässä tarvittavaan erityisosaamiseen, henkilöstöön ja muihin resursseihin, palvelutarpeen lisääntymiseen, palveluiden alueelliseen saatavuuteen ja joustavuuteen sekä toiminnan tehokkuuteen (ks. esim. PeVL 29/2013 vp, PeVL 23/2013 vp, PeVL 6/2013 vp, PeVL 11/2004 vp, PeVL 3/2009 vp). Tarkoituksenmukaisuusarvioinnissa tulee hallinnon tehokkuuden ja muiden hallinnon sisäisiksi luonnehdittavien tarpeiden lisäksi kiinnittää erityistä huomiota yksityisten henkilöiden ja

yhteisöjen tarpeisiin. Myös hallintotehtävän luonne on otettava huomioon. Siten tarkoituksenmukaisuusvaatimus voi palveluiden tuottamiseen liittyvien tehtävien kohdalla täyttyä helpommin kuin esimerkiksi yksilön tai yhteisön keskeisiä oikeuksia koskevan päätöksenteon kohdalla. Tarkoituksenmukaisuusvaatimus on oikeudellinen edellytys, jonka täyttymistä tulee arvioida tapauskohtaisesti. (HE 1/1998 vp, s. 178, ks. PeVL 44/2016 vp, s. 5, PeVL 5/2014 vp, s. 3, PeVL 23/2013 vp, s. 3, PeVL 10/2013 vp, s. 2, PeVL 6/2013 vp, PeVL 53/2010 vp.) Perustuslakivaliokunta on esimerkiksi katsonut, ettei tarkoituksenmukaisuusvaatimuksen voitu suoranaisesti katsoa muodostavan ehdotonta estettä ehdotetulle sääntelylle yhteydessä, jossa kysymys oli teknisluonteisista, palveluiden tuottamiseen liittyvistä tehtävistä (PeVL 8/2014 vp, s. 3–4, ks. PeVL 6/2013 vp, s. 2).

Perustuslain 124 §:ssä asetetut oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimukset koskevat ennen muuta julkiseen hallintotehtävään liittyvää päätöksentekoa, ja niitä on yleisesti tulkittava yhteydessä perustuslain 21 §:ään ja muihin perusoikeussäännöksiin. Perustuslain 124 § korostaa julkisia hallintotehtäviä hoitavien henkilöiden koulutuksen ja asiantuntemuksen merkitystä sekä sitä, että näiden henkilöiden julkisen valvonnan on oltava asianmukaista (ks. esim. PeVL 24/2001 vp). Perustuslakivaliokunnan mukaan uskottaessa hallintotehtävä suoraan laissa tai lain nojalla muulle kuin viranomaiselle tulee säännösperusteisesti taata oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten noudattaminen tässä toiminnassa. Tämä edellyttää pääsääntöisesti, että asian käsittelyssä noudatetaan hallinnon yleislakeja ja että asioita käsittelevät toimivat virkavastuulla. Viittaus hallinnon yleislakeihin ei kuitenkaan ole säädöksissä välttämätön (PeVL 14/2014 vp, PeVL 5/2014 vp, PeVL 42/2005 vp). Viittaukseen säännöksissä ei kuitenkaan ole estettä, jos viitattavien säädösten luettelo on kattava. Joissakin tapauksissa viittaus on myös selvyyden vuoksi tarpeellinen (PeVL 26/2017 vp, s. 55–56).

Siltä osin kuin tällainen hallintotehtävä saattaa merkitä julkisen vallan käyttämistä on erityisesti varmistuttava siitä, että valtaa käyttävät ovat virkamiehiä rikoslain mielessä. (PeVM 10/1998 vp, s. 35, ks. PeVL 53/2014 vp, s. 4–5, PeVL 5/2014 vp, s. 3–4, PeVL 11/2006 vp, PeVL 33/2004 vp, PeVL 46/2002 vp.) Virkavastuusääntelyn täsmälliselle muotoilulle ei perustuslakivaliokunnan käytännössä ole esitetty tarkempia edellytyksiä (ks. PeVL 17/2021 vp, kappale 82). Valiokunta on kuitenkin kiinnittänyt valtioneuvoston huomiota virkavastuusääntelyn johdonmukaisuuteen ja tarpeeseen vastaisuudessa arvioida julkista hallintotehtävää hoitavan virkavastuun laajuutta. Valiokunnan käsityksen mukaan tällaisen arvioinnin on syytä ulottua laajemmalle kuin yksittäiseen lainsäädäntöhankkeeseen ja se on sopivimmin tehtävissä valtioneuvoston piirissä (PeVL 92/2022 vp, kappale 12, PeVL 17/2021 vp, kappale 82, ks. OM 2024:2).

Perustuslain 124 §:n mukaan merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan antaa vain viranomaiselle. Perustuslain esitöiden ja perustuslakivaliokunnan käytännön perusteella merkittävän julkisen vallan käyttämisenä on pidettävä esimerkiksi itsenäiseen harkintaan perustuvaa oikeutta käyttää voimakeinoja tai puuttua muuten merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin (HE 1/1998 vp, s. 179, PeVL 22/2014 vp, s. 3–5, PeVL 55/2005 vp, s. 2, PeVL 19/2005 vp, s. 8). Perustuslakivaliokunta on kuitenkin tapauskohtaisesti pitänyt voimankäyttöoikeuden antamista muulle kuin viranomaiselle mahdollisena, jos voimakeinojen käyttö tapahtuu tarkasti rajatussa tilassa tai tilanteessa ja silloin, kun on kysymys tilapäisluonteisesta tarpeesta saada ulkopuolista apua (PeVL 23/2014 vp, PeVL 22/2014 vp, s. 2, PeVL 48/2005 vp, s. 4, PeVL 49/2004 vp, s. 2–3, PeVL 20/2002 vp, s. 3).

Perustuslakivaliokunta on arvioinut useasti yksityisen turvallisuusalan vartijoiden ja järjestyksenvalvojien toimivaltuus- ja voimankäyttösäännöksiä (ks. esim. PeVL 22/2014 vp, PeVL 13/2010 vp, PeVL 10/2006 vp, PeVL 20/2002 vp, PeVL 28/2001 vp). Valiokunnan vakiintuneessa käytännössä on katsottu, että järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen liittyvät vartijoiden ja järjestyksenvalvojien tehtävät ovat perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuja julkisia hallintotehtäviä. Arvioidessaan yksityisen turvallisuusalan lainsäädäntöä valiokunta on antanut ratkaisevaa painoa sille, että vartijan ja järjestyksenvalvojan valtuudet ovat pääosin samat kuin kenellä tahansa yksityishenkilöllä. Eräitä tätä laajempia toimivaltuuksia tarkastellessaan valiokunta 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 järjestyksenvalvojilla on. (PeVL 23/2014 vp, s. 2, PeVL 22/2014 vp, s. 2, PeVL 20/2002 vp, s. 4–5, PeVL 28/2001 vp, s. 4–6.)

Esityksen perustuslakijaksossa on viitattu perustuslain 124 §:ään ja nostettu esille sen tulkintakäytännössä vakiintuneet keskeiset edellytykset julkisen hallintotehtävän siirtämiselle muulle kuin viranomaiselle. Ehdotuksen varsinainen arviointi suhteessa näihin edellytyksiin on kuitenkin jäänyt osin epäselväksi ja yksilöimättömäksi.

Turvatarkastusten teettämisessä ostopalveluna on kyse hallituksen esityksessäkin todetusti perustuslain 124 §:n tarkoittamasta julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Lakiin ehdotettu sääntely turvatarkastustoimivaltuuksien antamisesta muulle kuin viranomaiselle täyttäisi perustuslain 124 §:n mukaisen lailla säätämisen vaatimuksen.

Ehdotetuilla lain 4 §:n muutoksilla ja uudella 7 §:llä lisäksi täsmennettäisiin sinänsä myös perustuslain 124 §:n asettamien vaatimusten mukaisesti sääntelyä turvatarkastajan virkavastuusta, koulutusvaatimuksesta, kelpoisuusvaatimuksista, hyväksymisestä tehtävään, hyväksymisen peruuttamisesta, turvatarkastajakortista ja pukeutumisesta. Säännöksiä turvatarkastuskortista ja turvatarkastajan pukeutumisesta voidaan pitää asianmukaisina siltä kannalta, että tarkastukseen joutuva voisi tunnistaa ja varmistua, että turvatarkastaja olisi oikeutettu käyttämään tarpeen mukaan jopa perusoikeuksiin puuttuvia toimivaltuuksia. Turvatarkastajakortin tarkemmasta sisällöstä ei tosin ole ehdotettu säännöksiä eikä sitä ole täsmennetty myöskään perusteluissa. Turvatarkastajaksi hyväksymisen peruuttamisesta säätäminen olisi perusteltua paitsi turvatarkastajan oikeuksien vuoksi myös perusoikeuksiin puuttuvien turvatarkastajan toimivaltuuksien näkökulmasta.

Perustuslain 124 §:ään kytkeytyvän tarkoituksenmukaisuuden vaatimuksen osalta esityksessä viitataan havaintojeni mukaan vain tarpeeseen yhdenmukaistaa virkamiehinä työskentelevien turvatarkastajien ja ostopalveluina turvatarkastuksia tekevien toimivaltuudet. Vaikka tarkoituksenmukaisuuden toteutumiselle olisi ollut suotavaa esittää lisäperusteluja, ei tästä muodostu nähdäkseni suoranaista estettä ehdotetulle sääntelylle. Sääntely ei myöskään suoranaisesti vaarantaisi perustuslain 124 §:ssä edellytettyä perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutumista, mutta tähän nähden on vielä otettava huomioon ehdotetun voimakeinojen käyttöä koskevan sääntelyn ongelmallisuus.

Ehdotus merkitsisi oikeuden voimankäyttöön turvatarkastuksissa laajenevan myös ostopalveluna turvatarkastuksia tekevien toimivaltuudeksi. Oikeus voimakeinojen käyttöön merkitsisi merkittävää puuttumista henkilön perusoikeuksiin, etenkin perustuslain 7 §:ssä turvattuun henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja vapauteen. Esityksessä ei ole tehty asianmukaista arviota siitä, ylittääkö ehdotettu muutos perustuslain 124 §:n mukaisen merkittävän julkisen vallan käytön kynnyksen.

Asian valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa merkityksellistä on, että turvatarkastajien toimivalta olisi rajattu laissa määritellylle alueelle ja vain henkilön poistamiseen tiloista. Ottaen huomioon perustuslakivaliokunnan aiemmat voimakeinojen käytön siirron mahdollistaneet kannat (mm. PeVL 22/2014 vp ja PeVL 23/2014 vp) turvatarkastusten voimankäyttövaltuuksien antaminen myös muulle kuin virkasuhteessa olevalle turvatarkastajalle ei olisi lähtökohtaisesti sinänsä valtiosääntöoikeudellisesti mahdotonta. Tässä tapauksessa kuitenkin ehdotettu sääntely muodostuu lailla säätämisen vaatimukseenkin liittyvän täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden kannalta sekä oikeasuhtaisuuden näkökulmasta valtiosääntöisesti ongelmalliseksi.

Sen lisäksi mitä on jo edellä todettu lakiehdotuksen 2 §:n 3 momentin tilamäärittelyjen epämääräisyydestä, ehdotetussa sääntelyssä jää epäselväksi myös se, mitä tarkoitetaan henkilön poistamiseksi tarpeellisilla voimakeinoilla. Myöskään perusteluissa tai turvatarkastuslain esitöissäkään ei ole selvennetty, mitä tällaiset voimakeinot oikeastaan voisivat olla ja voisiko niihin liittyä esimerkiksi mahdollisuutta porrastaa keinojen käyttöä perusoikeuksiin puuttumisen asteen mukaan oikeasuhtaisuuden vaatimusten täyttymiseksi. Toisin kuin esityksessä on väitetty (s. 12) ehdotettu sääntely on huomattavasti avoimempaa kuin esimerkiksi yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain (1085/2015) sääntely, ja epäselväksi myös jää perusteluissa (s. 10) tehty viittaus yksityisistä turvallisuuspalveluista annettuun lakiin ja tämän lain suhde turvatarkastuslakiin. Myös esimerkiksi turvatoimista valtioneuvostosta annetun lain (987/2014) 15 §:n sääntely voimankäytöstä turvatarkastuksessa on nyt ehdotettua sääntelyä seikkaperäisempää. Mainitussa muussa sääntelyssä on muun muassa määritelty, mitä on otettava huomioon puolustettavuutta arvioitaessa, sekä säädetty sallituista voimankäyttövälineistä ja siitä, että turvatarkastaja saa käyttää vain niitä voimankäyttövälineitä, joiden käyttöön hän on saanut soveltuvan välinekohtaisen koulutuksen. Katson, että sääntelyä tulisi tällä tavoin merkittävästi täsmentää, jotta se ei muodostuisi valtiosääntöisesti ongelmalliseksi.

Turvatarkastustoimenpiteet

Lakivaliokunta on nostanut esille perustuslakivaliokunnalle osoittamassaan lausuntopyynnössä turvatarkastuslain 5 §:n turvatarkastustoimenpiteistä, jota ei esityksessä ehdoteta muutettavaksi.

Katson lakivaliokunnan esille nostamalla tavalla, että mainittuun säännökseen sisältyy täsmentämisen ja ajantasaistamisen tarvetta. Etenkin 5 §:n 1 momentin maininta siitä, että turvatarkastajalla on oikeus tarkastaa henkilön mukana olevat tavarat myös muulla tavoin, tekee säännöksen hyvin avoimeksi ja tulkinnanvaraiseksi. Samalla sen voi arvioida olevan ongelmallinen perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin kuuluvan täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimuksen kannalta ja asettavan kyseenalaiseksi mahdollisesti myös sääntelyn oikeasuhtaisuuden toteutumisen. Henkilöntarkastuksen keinoista on perusoikeuksiin, etenkin perustuslain 7

§:n mukaiseen henkilökohtaiseen koskemattomuuteen, puuttuvina säädettävä myös perustuslain 2 §:n 3 momentin ja 80 §:n 1 momentin mukaisesti yksiselitteisesti lailla.

Helsingissä 7.2.2024

Anu Mutanen, OTT, tenure track -professori