Prof. Sakari Melander
8.2.2024

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Asia: **Hallituksen esitys (HE) 63/2023 vp** eduskunnalle laiksi tuomioistuimien turvatarkastuksista annetun lain muuttamisesta

Yleistä

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi turvatarkastuksista tuomioistuimissa annettua lakia (1121/1999). Lakia muutettaisiin 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 esityksessä ehdotetaan täsmennyksiä turvatarkastajan kelpoisuuteen, turvatarkastajaksi hyväksymiseen ja hyväksymisen peruuttamiseen sekä turvatarkastajana toimivan henkilön virkavastuuseen ja toimivaltaan.

Lausuntonani esitän kunnioittavasti seuraavan.

Esityksessä ehdotetun sääntelyn valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohdat

Voimassa oleva turvatarkastuksista tuomioistuimissa annettu laki on säädetty eduskunnan perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Tuolloin eduskunnan perustuslakivaliokunta katsoi, että turvatarkastuksen suorittaminen merkitsee puuttumista perustuslain (731/1999) 7 §:n 1 momentissa turvattuun henkilökohtaiseen koskemattomuuteen. Tarkastuksesta kieltäytyvän henkilön poistaminen (turvatarkastuksista tuomioistuimissa annetun lain 6 §) taas valiokunnan tuolloin omaksuman kannan mukaan merkitsee puuttumista perustuslain 7 §:n 1 momentissa turvattuun henkilökohtaiseen vapauteen. Valiokunta piti lain valtiosääntöisen arvioinnin kannalta oleellisena turvatarkastajien toimivaltuuksien määrittämistä laissa tarkkarajaisesti ja täsmällisesti samoin kuin sitä, että toimivaltuudet ovat oikeassa suhteessa niillä tavoiteltavaan päämäärään (PeVL 2/1999 vp, s. 2/I).

Nimenomaan turvatarkastusten toteuttamistapaan eli turvatarkastuksista tuomioistuimissa annetun lain 5 §:n 1 momentissa tarkoitetun metallinilmaisinta tai muuta sellaista teknistä laitetta käyttäen toteutetun tarkastuksen suhteen valiokunta katsoi, että kysymys on vain vähäisesti perustuslain 7 §:n 1 momentissa tarkoitettuun henkilökohtaiseen koskemattomuuteen puuttuva toimenpide, joka on sen vuoksi perusoikeussuojan kannalta ongelmaton järjestely (PeVL 2/1999 vp, s. 2). Myöhemmässä käytännössään valiokunta on toistanut sanotun kantansa (PeVL 16/2004 vp, s. 5/II ja PeVM 3/2008 vp, s. 4/I). Lisäksi valiokunta on korostanut turvallisuustarkastusten (terminologiasta ks. PeVL 2/1999 vp, s. 3–4) arvioinnin yhteydessä, että henkilökohtaiseen vapauteen ei perustuslain 7 §:n 3 momentin mukaan saa puuttua mielivaltaisesti eikä ilman laissa säädettyä perustetta. Turvallisuustarkastuksia koskevan sääntelyn on katsottu sivuavan myös perustuslain 15 §:ssä turvattua omaisuuden suojaa siltä osin kuin kysymys on vaaraa tai haittaa aiheuttavien esineiden tai aineiden poistamisesta (PeVL 5/2005 vp, s. 7/II ja PeVL 30/2017 vp, s. 2). Turvallisuustarkastuksella voi tietyissä sääntely-yhteyksissä olla yhteys myös perustuslain 13 §:ssä turvatun kokoontumisvapauden häiriöttömään käyttämiseen (PeVL 5/1999 vp, s. 3/II ja PeVL 30/2017 vp, s. 2).

Valiokunta on arvioinut lisäksi turvatarkastuksista tuomioistuimissa annetun lain 5 §:n 1 momentissa tarkoitettua henkilötarkastusta. Sanotun lainkohdan mukaan henkilö voidaan tarkastaa esineen tai aineen löytämiseksi, jos on perusteltua aihetta epäillä, että hänellä on mukanaan esine tai ainetta, jolla voidaan aiheuttaa vaaraa turvallisuudelle tai järjestykselle tai jota voidaan käyttää omaisuuden vahingoittamiseen. Valiokunta piti henkilötarkastukseen liittyvää toimivaltuutta hyväksyttävänä ottaen huomioon sääntelyn tavoite, pyrkimys taata turvallisuus oikeudenkäynnissä sekä edistää paitsi tuomioistuimen tiloissa oleskelevien turvallisuutta myös perustuslain 21 §:ssä säädettyjen oikeusturvaa koskevien perusoikeuksien toteutumista (PeVL 2/1999 vp, s. 2/II). Lisäksi eduskunnan perustuslakivaliokunta kiinnitti tuolloin ehdotettua sääntelyä arvioidessaan huomiota turvatarkastuksen toteuttavan henkilön voimakeinojen käyttöä koskevaan oikeuteen ja sitä koskevaan sääntelyyn (PeVL 2/1999 vp, s. 3). Yleisesti valiokunta on lausuntokäytännössään katsonut, että henkilökohtaista koskemattomuutta rajoittavan lain tulee olla täsmällinen ja tarkkarajainen sekä muutenkin täyttää perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset, kuten vaatimukset rajoitusten hyväksyttävyydestä ja oikeasuhtaisuudesta (esim. PeVL 53/2006 vp, s. 2/II ja PeVL 48/2017 vp, s. 6).

Lisäksi on huomattava, että turvatarkastuksella voi olla merkitystä myös perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvatun yksityiselämän suojan kannalta. Eduskunnan oikeusasiamies on ratkaisukäytännössään katsonut, että turvatarkastus voi merkitä puuttumista yksityiselämän suojaan, jos turvatarkastuksessa esimerkiksi otetaan lääkeaineita pois tavalla, joka paljastaa hänen yksityiselämänsä piiriin kuuluvia terveystietoja (EOAK/6357/2022, 22.12.2023; ks. myös oikeusasiamies Jääskeläisen ratkaisu 11.5.2011 asiassa dnro 4250/4/09). Eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä ei tietääkseni toistaiseksi ole otettu nimenomaisesti kantaa turvatarkastuksen suhteeseen perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvattuun yksityiselämän suojaan. Eduskunnan oikeusasiamiehen edellä mainitut ratkaisut huomioon ottaen valiokunnan käytännössä saattaisi olla syytä arvioida turvatarkastuksia myös yksityiselämän suojan kannalta.

Turvatarkastuksen kohdistaminen muiden oikeushallinnon viranomaisten asiakkaisiin

Esityksessä ehdotetaan, että turvatarkastuksista tuomioistuimissa annetun lain 2 §:ään lisättäisiin 3 momentti, jonka mukaan turvatarkastuksessa voitaisiin tarkastaa myös muiden

oikeushallinnon viranomaisten kuin tuomioistumien tiloihin saapuvat ja siellä olevat henkilöt sekä heillä mukanaan olevat tavarat silloin, kun oikeushallinnon viranomaisen tiloihin on yhteinen sisäänkäynti tai asiakaspalvelutila tuomioistuimen kanssa. Turvatarkastukseen näissä tiloissa sovellettaisiin, mitä turvatarkastuksissa tuomioistuimissa annetussa laissa säädetään turvatarkastuksista tuomioistuimissa.

Ehdotettu sääntely merkitsisi sitä, että turvatarkastus voitaisiin kohdistaa tuomioistuimen kanssa samassa rakennuksessa toimivan oikeushallinnon viranomaisen asiakkaaseen. Esityksen perustelujen (s. 7) mukaan ehdotetussa lain 2 §:n 3 momentissa tarkoitetulla muulla oikeushallinnon viranomaisella tarkoitettaisiin Syyttäjälaitosta, Ulosottolaitosta, valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiirin oikeusapu- ja edunvalvontatoimistoa sekä Rikosseuraamuslaitoksen rikosseuraamuskeskuksen yhdyskuntaseuraamustoimistoa. Esityksen (s. 7) mukaan yhteisiä sisäänkäyntejä ja asiakaspalvelualueita tuomioistuimen kanssa on pääasiassa Ulosottolaitoksen ja Syyttäjälaitoksen toimipisteillä. Esityksessä todetaan lisäksi, että Syyttäjälaitoksen asiakaspalvelupisteiden asiakasmäärät ovat varsin vähäisiä. Esityksessä tämän vuoksi arvioidaan, että ehdotetun mukaiset turvatarkastustoimenpiteet kohdistuisivat suurimmalta osin Ulosottolaitoksen asiakkaisiin.

Ehdotettu sääntely ei merkitsisi muille oikeushallinnon viranomaisille annettua itsenäistä päätäntävaltaa turvatarkastusten järjestämisestä omissa tiloissaan (HE, s. 7). Kysymys olisi edelleen tuomioistuimen järjestämästä turvatarkastuksesta, jonka järjestämisestä ja laajuudesta päättäisi tuomioistuin (HE, s. 11). Tämä käy ilmi myös siitä, että voimassa olevan turvatarkastuksista tuomioistuimissa annetun lain 2 §:ää ei ehdoteta muutettavaksi. Sanotun säännöksen 1 momentin mukaan turvatarkastuksen järjestämisestä päättää tuomioistuin neuvoteltuaan poliisin kanssa. Myöskään lain 1 §:ää ei ehdoteta muutettavaksi. Sanotun lainkohdan mukaan tuomioistuimessa voidaan järjestää turvatarkastuksia turvallisuudesta huolehtimiseksi, järjestyksen turvaamiseksi ja omaisuuden suojelemiseksi.

Turvatarkastuksessa on edellä esitetyn mukaisesti kysymys perustuslain 7 §:n 1 momentissa turvattuun henkilökohtaiseen koskemattomuuden suojaan puuttuvasta toimenpiteestä. Lisäksi sääntely on merkityksellistä perustuslain 15 §:ssä tarkoitetun omaisuuden suojan kannalta sekä perustuslain 10 §:n 1 momentissa tarkoitetun yksityiselämän suojan kannalta. Perusoikeuksiin puuttuvaa sääntelyä on arvioitava perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten ja mahdollisten perusoikeussäännöksiin sisältyvien erityisten rajoitusedellytysten kannalta.

Esityksen perustelujen (s. 11) mukaan turvatarkastuksia järjestettäisiin edelleen lain 1 §:ssä säädetyn tarkoituksen mukaisesti, eli turvallisuudesta huolehtimiseksi, järjestyksen turvaamiseksi ja omaisuuden suojelemiseksi. Perustelujen mukaan velvollisuus huolehtia perustuslain 7 §:n 1 momentissa perusoikeutena suojatun henkilökohtaisen turvallisuuden toteutumisesta ei sido vain tuomioistuimia vaan kaikkia viranomaisia. Esityksen perusteluissa ei kuitenkaan nimenomaisesti perustella, minkä vuoksi turvatarkastuksen järjestäminen on perusteltua ja välttämätöntä muiden oikeushallinnon viranomaisten kuin tuomioistuimen kannalta. Esityksen perusteluissa (s. 11) viitataan tältä osin vain väljästi siihen, että ehdotus lisäisi muiden oikeushallinnon viranomaisten asiakkaiden ja henkilökunnan turvallisuutta. Tältä osin on kuitenkin huomattava, että turvatarkastuksista tuomioistuimissa annetun lain 1 §:n mukaan lain tarkoitus ja soveltamisala määritellään nimenomaisesti vain tuomioistuimia koskevaksi.

Perusoikeuksiin puuttuvalle sääntelylle on esitettävä painava yhteiskunnallinen tarve (PeVM 25/1994 vp, s. 5/I). Edellä todetun mukaisesti turvatarkastuksista tuomioistuimissa annetun lain

sääntelyä on pidetty hyväksyttävänä, koska sillä pyritään takaamaan turvallisuus oikeudenkäynnissä sekä edistämään paitsi tuomioistuimen tiloissa oleskelevien turvallisuutta myös perustuslain 21 §:ssä säädettyjen oikeusturvaa koskevien perusoikeuksien toteutumista (PeVL 2/1999 vp, s. 2/II). Esityksen perustelujen (s. 11) mukaan ehdotus lisäisi muiden oikeushallinnon viranomaisten asiakkaiden ja henkilökunnan turvallisuutta. Esityksen perusteella jää kuitenkin epäselväksi, miten turvatarkastuksen kohdistaminen muiden oikeushallinnon viranomaisten asiakkaisiin liittyisi lain tarkoitukseen, eli turvallisuuden takaamiseen oikeudenkäynnissä sekä tuomioistuimen tiloissa oleskelevien turvallisuuden edistämiseen. Lisäksi on huomattava, että turvatarkastuksen hyväksyttävyyttä, jos ehdotetun muutoksen tarkoituksena on lisätä muiden oikeushallinnon viranomaisten asiakkaiden ja henkilökunnan turvallisuutta, tulisi arvioida ennen muuta muiden oikeushallinnon viranomaisten toimintaan liittyvistä perusteista käsin ja katsoa, että turvatarkastuksen kohdistaminen näiden virastojen asiakkaisiin on välttämätöntä esimerkiksi näiden viranomaisten henkilökunnan ja muiden asiakkaiden turvallisuuden takaamiseksi. Sinänsä voidaan katsoa, että muiden oikeushallinnon virastojen asiakkaiden käyttäessä samaa sisäänkäyntiä ja samaa asiakaspalvelutilaa tuomioistuimen asiakkaiden ja henkilökunnan kanssa muiden virastojen asiakkaisiin kohdistetuilla turvatarkastuksilla on vähintään välillinen ja osin myös välitön yhteys tuomioistuimen tiloissa oleskelevien turvallisuuden takaamiseen. Tästä huolimatta ehdotettua sääntelyä olisi syytä perustella ensisijaisesti nimenomaan muissa oikeushallinnon viranomaisissa asioinnin turvallisuuden ja näiden viranomaisten toiminnan asianmukaisen toiminnan järjestämiseen liittyvillä näkökohdilla. On myös huomattava, että muiden oikeushallinnon viranomaisten asiakkaisiin kohdistetulla turvatarkastuksella ei ole samanlaisia perustuslain 21 §:ään kytkeytyviä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin turvaamiseen liittyviä näkökohtia mitä tuomioistuimen turvatarkastukseen on katsottu liittyvän.

Ongelmatonta ei nähdäkseni ole sekään, että kysymys olisi edelleen tuomioistuimen järjestämästä turvatarkastuksesta ja tuomioistuimen päättämästä toimenpiteestä. Jos ehdotetun muutoksen tavoitteet liittyvät ainakin osin turvallisuuden lisäämiseen muissa oikeushallinnon viranomaisissa, turvatarkastuksen järjestäminen ei voine olla tuomioistuimen päättämä asia vain sillä perusteella, että muut oikeushallinnon viranomaiset toimivat samassa rakennuksessa.

Lisäksi on huomattava, että eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä on katsottu, että mahdollisuus päästä seuraamaan julkista oikeudenkäyntiä ei saa edellyttää altistumista yksityiselämän suojan piiriin kuuluvien lääkkeitä koskevien tietojen joutumiselle ulkopuolisten tietoon (EOAK/6357/2022, 22.12.2023, s. 14). Näin voi käydä, jos turvatarkastuksessa henkilöltä esimerkiksi otetaan pois hänellä mukanaan olevat lääkkeet tai niiden laatua ja sallittuisuutta turvatarkastuksessa tarkastellaan. Saattaa olla mahdollista, että tämänkaltainen yksityiselämän suojan kannalta merkityksellinen turvatarkastuksessa toteutettava toiminta muodostuu entistä ongelmallisemmaksi, jos turvatarkastuksia kohdistetaan muiden oikeushallinnon viranomaisten asiakkaisiin, esimerkiksi valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiirin oikeusapu- ja edunvalvontatoimiston asiakkaisiin.

Kokonaisuutena arvioiden ehdotettu sääntely on sinänsä oikeushallinnon viranomaisten yhteiset rakennukset ja niissä olevat yhteiset sisäänkäynnit huomioon otaen ymmärrettävää, mutta sääntelyn toteuttamistapa, jossa nimenomaan tuomioistuimissa tapahtuvaa ja tuomioistuimen päättämää turvatarkastusta laajennettaisiin koskemaan muita samoissa tiloissa toimivien oikeushallinnon viranomaisten asiakkaita, ei ole muutettavaksi ehdotetun lain tarkoituksen ja soveltamisalan kannalta perusteltu. Asiallisesti ehdotettu muutos merkitsee turvatarkastuksista tuomioistuimissa annetun lain soveltamisalan ja tarkoituksen laajentamista ilman, että muutokselle olisi

esitetty muiden oikeushallinnon viranomaisten toimintaan liittyviä hyväksyttäviä perusteita tai laajempia perusteita siitä, minkä vuoksi nimenomaan tuomioistuimen toimintaan liittyen myös muiden oikeushallinnon viranomaisten asiakkaiden turvatarkastus tuomioistuimen päättämänä toimenpiteenä on hyväksyttävää ja välttämätöntä.

Voimakeinojen käyttö

Turvatarkastuksista tuomioistuimissa annetun lain 6 §:ssä säädetään henkilön poistamisesta tuomioistuimesta. Säännöksen 1 momentin mukaan turvatarkastaja voi tarvittaessa käyttää sellaisia henkilön poistamiseksi tuomioistuimesta tarpeellisia voimakeinoja, joita voidaan pitää puolustettavina, kun otetaan huomioon henkilön käyttäytyminen ja muut olosuhteet. Säännöksestä poistettaisiin maininta siitä, että tuomioistuimen palveluksessa oleva muu kuin virkamies ja lain 4 §:n 2 momentissa tarkoitettu turvatarkastaja ei kuitenkaan saa käyttää voimakeinoja henkilön poistamiseksi tuomioistuimesta, ellei muusta lainsäädännöstä muuta johdu. Muutoksen tarkoituksena on yhdenmukaistaa erityyppisten turvatarkastajien oikeudet voimakeinojen käyttöön (HE, s. 10).

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä itsenäiseen harkintaan perustuvaa oikeutta voimakeinojen käyttöön tai muuten merkittävällä tavalla puuttua yksilön perusoikeuksiin on pidetty merkittävänä julkisen vallan käyttönä (ks. esim. PeVL 20/2002 vp, s. 3/I, PeVL 23/2014 vp, s. 2/I ja PeVL 48/2021 vp, 20 kohta; ks. myös HE 1/1998 vp, s. 179/II). Perustuslain 124 §:n mukaan merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan antaa vain viranomaiselle. Valiokunnan yksityistä turvallisuusalaa koskevassa käytännössä on kuitenkin katsottu, että toimivaltuudet, esimerkiksi voimankäyttövaltuudet, eivät kokonaisuutena saa muodostua erityisen olennaisiksi vallankäyttötavoiksi vaan niiden on oltava mahdollisimman lähellä yksityishenkilöllä olevia oikeuksia. Ratkaisevaa on ollut, millaisia toimivaltuuksia vartijoilla ja järjestyksenvalvojilla on (PeVL 22/2014 vp, s. 2 ja PeVL 23/2014 vp, s. 2 ja niissä mainitut lausunnot). Turvatarkastusten järjestämisen suhteen perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt muulle kuin virkasuhteessa olevalle turvatarkastajalle annettuja voimankäyttövaltuuksia valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisina (PeVL 23/2014 vp, s. 2/II).

Tämänkaltaiseen sääntelyyn kohdistuu yleinen vaatimus sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkuudesta (esim. PeVL 75/2022 vp, 9 kohta). Esityksen sisältämän lakiehdotuksen 4 §:n 4 momentin mukaan turvatarkastaja saisi tehtävässään käyttää vain tämän lain mukaisia toimivaltuuksia. Lakiehdotuksen 6 §:ssä säädettäisiin voimakeinojen käytöstä kaikkia 4 §:ssä tarkoitettuja turvatarkastajia koskien. Esityksen perusteluissa (s. 4 ja 10) kuitenkin todetaan, että turvatarkastajina tuomioistuimissa toimivat pääsääntöisesti yksityisistä turvallisuuspalveluista annetussa laissa (1085/2015) tarkoitetut vartijat, joiden oikeudet voimakeinojen käyttöön määräytyvät mainitun lain nojalla. Yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 83 §:n 1 momentin mukaan sen sijaan turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijan ja sen henkilöstön asemaan ja tehtäviin sekä toimivaltuuksiin sovelletaan turvatarkastuksista tuomioistuimissa annettua lakia, jos turvallisuusalan elinkeinoluvan haltija ottaa vastaan toimeksiannon turvallisuustarkastuksista tuomioistuimissa annetussa laissa tarkoitetun turvahenkilön tehtävän suorittamisesta. Säännöksen 2 momentin mukaan sen estämättä, mitä 1 momentissa säädetään, turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijan palveluksessa oleva henkilö voi samanaikaisesti toimia tässä laissa tarkoitettuna vartijana ja turvatarkastuksista tuomioistuimissa annetun lain mukaisissa turvatarkastustehtävissä.

Vaikka sääntelykokonaisuus ei ole välttämättä kaikkein selkein, ehdotettu sääntely vastaa esimerkiksi turvatoimista valtioneuvostossa annetun lain (987/2014) vastaavaa sääntelyä. Sanotun lain 6 §:n 2 momenttiin lisättiin eduskunnan hallintovaliokunnan toimesta eduskunnan perustuslakivaliokunnan omaksuman kannan mukaisesti säännös, jonka mukaan valtioneuvoston tiloissa työskentelevän turvatarkastajan toimivaltuudet määräytyvät sanotun lain mukaan siitä riippumatta, onko turvatarkastaja virkasuhteessa vai yksityisen palveluksessa (PeVL 10/2013 vp, s. 2–3 ja HaVM 26/2014 vp, s. 3/I). Edellä todettu huomioon ottaen vaikuttaa siltä, että esityksen perustelut (s. 4 ja 10) ovat ristiriidassa ehdotetun sääntelyn kanssa. Esityksen perusteluissa tältä osin tarkoitettaneen, että tuomioistuimen turvatarkastajana toimivan vartijan toimivaltuudet muissa kuin tuomioistuimen turvatarkastajan tehtävässä määräytyvät yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain mukaisesti.

Turvatarkastuksista tuomioistuimissa annetun lain 6 §:n mukaan voimakeinoja voidaan käyttää vain henkilön poistamiseksi tuomioistuimesta. On huomattava, että lain 5 §:n 1 momentin viimeisessä virkkeessä säädetään henkilöntarkastuksesta. Lain 6 § ei sanamuotonsa mukaan oikeuta voimakeinojen käyttöön henkilöntarkastuksen toteuttamiseksi, toisin kuin esimerkiksi turvatoimista valtioneuvostossa annetun lain 15 § ja turvatoimista Maahanmuuttovirastossa annetun lain (717/2018) 14 §.

Lakiehdotukseen tehtävät välttämättömät muutokset ja niiden toteuttamistapa

Edellä on todettu, että turvatarkastuksista tuomioistuimissa annetun lain ehdotetulle 2 §:n 3 momentille ei ole esitetty muiden oikeushallinnon viranomaisten toiminnan turvalliseen järjestämiseen tai tuomioistuimen toiminnan turvallisuuden takaamiseen liittyvää hyväksyttävää perustetta ja että ehdotettu muutos ei ongelmitta ole yhteensovitettavissa lain 1 §:ssä säädettyyn tarkoitukseen ja soveltamisalaan. Ehdotettu sääntely on näin perusratkaisultaan ongelmallinen. Jotta ehdotettu muutos olisi hyväksyttävä, muutokselle tulisi esittää kattavat muiden oikeushallinnon viranomaisten toimintaan kytkeytyvät hyväksyttävät perusteet sekä tuomioistuimen toiminnan turvallisuuden takaamiseen liittyvät perusteet. Lisäksi tulisi arvioida, voiko tällöin kysymys olla enää ainakaan kaikissa tapauksissa tuomioistuimen päättämästä ja järjestämästä toimenpiteestä. Tällaisilla uudelleenarvioinneilla on vaikutusta myös esityksen sisältämiin suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä koskeviin perusteluihin. Edelleen on huomattava, että jos turvatarkastusten toteuttamista laajennetaan koskemaan myös muissa oikeushallinnon virastoissa asioivia, tällä tulisi olla vaikutusta muutettavaksi ehdotetun lain 1 §:ssä säädettyyn lain tarkoitukseen ja soveltamisalaan. Kysymys ei enää olisi yksinomaan tuomioistuimessa järjestettävästä turvatarkastuksesta vaan oikeushallinnon rakennuksessa järjestettävästä eri oikeushallinnon viranomaisten turvatarkastuksesta, jolla on sinänsä paikkaan liittyvä yhteys myös tuomioistuimen toimintaan. Tällä tulisi olla vaikutuksensa myös lain nimikkeeseen ja muun muassa lain 2 ja 4 §:ään, jotka on säädetty nimenomaan tuomioistuimen päättämää ja toteuttamaa turvatarkastusta silmällä pitäen. Lisäksi tulisi arvioida, tuleeko turvatarkastuksen perusteiden ja henkilötarkastusta koskevan toimivaltuuden olla tuomioistuimissa ja muissa oikeushallinnon viranomaisissa samansisältöiset vai perustelisiko suhteellisuusvaatimus toimivaltuuksien erilaisuutta perusoikeuksiin puuttumisen syvyyttä koskevin osin.

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on kiinnitetty huomiota siihen, milloin hallituksen esitykseen sisältyviä lakiehdotuksia on mahdollista korjata eduskuntakäsittelyn aikana ja milloin olisi syytä antaa asiassa täydentävä hallituksen esitys. Perustuslain (731/1999)

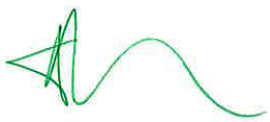
71 §:n mukaan hallituksen esitystä voidaan täydentää antamalla uusi täydentävä esitys, tai se voidaan peruuttaa. Täydentävää esitystä ei voida antaa sen jälkeen, kun asiaa valmistellut valiokunta on antanut mietintönsä. Perustuslaissa ei määritellä täydentävän esityksen sisältöä tai muotoa.

Perustuslain 71 §:ssä tarkoitetun täydentävän hallituksen esityksen antaminen on tarkoitettu poikkeukselliseksi menettelyksi ja lähinnä vaihtoehdoksi esityksen peruuttamiselle ja kokonaan uuden esityksen antamiselle tilanteessa, jossa on ilmennyt tarvetta korjata tai täydentää alkuperäistä hallituksen esitystä joiltakin osin ja korjaukset ja täydennykset on mahdollista toteuttaa alkuperäisen esityksen rajoitetuilla muutoksilla (HE 1/1998 vp, s. 121/II). Täydentävä esitys kuitenkin valiokunnan mukaan turvaa sen, että asian käsittely eduskunnassa perustuu riittävän kattaviin perusteluihin ja vaikutusarviointeihin sekä julkiseen ja kaikkien saatavilla olevaan ehdotukseen. Perustuslakivaliokunta on lisäksi katsonut, että täydentävän esityksen antamisen mahdollisuutta on syytä käyttää erityisesti silloin, kun muutosehdotukset edellyttävät hallituksen alkuperäiseen esitykseen verrattuna olennaisesti uusien säätämisjärjestysarvioiden tekemistä (esim. PeVL 9/2020 vp, s. 3, PeVL 7/2019 vp, s. 12, PeVL 12/2016 vp, s. 3–4).

Perustuslakivaliokunta on pitänyt varsin ongelmallisena ja epätyydyttävänä sitä, että hallituksenesitykseen sisältyviä lakiehdotuksia joudutaan laajasti täydentämään ja korjaamaan eduskuntakäsittelyssä. Tällaisessa menettelyssä sivuutetaan valiokunnan mukaan hallituksen esityksen antamiseen perustuslain mukaan osallistuvat toimielimet ja eduskunnan täysistunto. Valiokunta on pitänyt välttämättömänä ja hyvään lainsäädäntötapaan kuuluvana, että etenkin silloin, kun laajakantoiseen hallituksen esitykseen esitetään tehtäviksi hyvin merkittäviä ja esityksen perusratkaisuihin olennaisesti vaikuttavia muutoksia, asian valmistelu osoitetaan valtioneuvoston tehtäväksi (PeVL 26/2017 vp, s. 76, ks. myös PeVL 75/2014 vp, s. 8/II). Kyse on valiokunnan mukaan myös siitä, että lainvalmistelun eteneminen normaalissa järjestyksessä turvaa lainsäädännön teknisen laadun (PeVL 26/2017 vp, s. 76). Valtioneuvoston tulee valiokunnan mukaan turvautua täydentävän esityksen antamiseen, jos se eduskuntakäsittelyn aikana katsoo sen antamisen edellytysten täyttyvän (PeVL 65/2018 vp, s. 67–68, PeVL 75/2014 vp, s. 8). (PeVL 9/2020 vp, s. 3.)

Edellä esitetyn perusteella käsiteltävänä olevaan esitykseen ja sen sisältämään lakiehdotukseen sisältyy nähdäkseni merkittäviä puutteita, joita ei ole perusteltua korjata käsiteltävänä olevan esityksen eduskuntakäsittelyn aikana. Esitykseen ja sen sisältämään lakiehdotukseen tehtävät muutokset ovat luonteeltaan sellaisia, että ne edellyttävät uusia vaikutusarviointeja ja suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä koskevien perustelujen uudelleenarviointia. Valtioneuvoston olisi nähdäkseni perusteltua antaa asiassa täydentävä hallituksen esitys.

Helsingissä 8.2.2024



Sakari Melander
rikosoikeuden professori