

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tuomioistuimien turvatarkastuksista annetun lain muuttamisesta

Lakivaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tuomioistuimien turvatarkastuksista annetun lain muuttamisesta (HE 63/2023 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava lakivaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- hallitussihteeri Jarkko Mannerhovi, oikeusministeriö
- eduskunnan oikeusasiamies Petri Jääskeläinen, eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- professori Sakari Melander
- dosentti, tenure track -professori Anu Mutanen
- professori Olli Mäenpää

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi turvatarkastuksista tuomioistuimissa annettua lakia.

Ehdotettu laki oli tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2024.

Hallituksen esitykseen sisältyy jakso esityksen suhteesta perustuslakiin ja säätämisyjärjestyksestä. Esityksen mukaan lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

LAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTOPYYNTÖ

Lakivaliokunta on 22.11.2023 päättänyt pyytää perustuslakivaliokunnalta lausunnon hallituksen esityksestä. Lausuntopyynnössä tuodaan esiin useita lakivaliokunnan mielestä perustuslakivaliokunnan arviointia edellyttäviä esitykseen sisältyviä säännöksiä sekä tämän arvioinnin kannalta merkityksellisiä valtiosääntöisiä kysymyksiä.

Valiokunnan lausunto PeVL 6/2024 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Arvioinnin lähtökohtia

(1) Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi turvatarkastuksista tuomioistuimissa annettua lakia siten, että turvatarkastustoimenpiteet voidaan kohdistaa paitsi tuomioistuinten myös oikeushallinnon viranomaisten 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.

(2) Hallituksen esityksen (s. 6) mukaan 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 esityksen mukaan saattaa lainsäädäntö näiltä osin perustuslain ja perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaiseksi.

(3) Ehdotettu sääntely on merkityksellistä ennen kaikkea perustuslain 7 §:ssä turvattun oikeuden henkilökohtaiseen koskemattomuuteen, vapauteen ja turvallisuuteen sekä 21 §:ssä turvattun oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin kannalta. Lakiehdotuksella on lisäksi merkitystä perustuslain 9 §:ssä turvattun liikkumisvapauden, 10 §:n mukaisen yksityiselämän suojan sekä 15 §:ssä turvattun omaisuuden suojan kannalta.

(4) Turvatarkastuksista tuomioistuimissa annettu laki on säädetty perustuslakivaliokunnan myöntävaikutuksella (PeVL 2/1999 vp). Lain 1 §:n tarkoituksäännöksen mukaan tuomioistuimissa voidaan järjestää turvatarkastuksia turvallisuudesta huolehtimiseksi, järjestyksen turvaamiseksi ja omaisuuden suojelemiseksi. Perustuslakivaliokunnan mukaan tuolloin ehdotetut turvatarkastusvaltuudet liittyivät pyrkimykseen taata turvallisuus oikeudenkäynnissä ja siten niillä edistetään paitsi tuomioistuimen tiloissa oleskelevien henkilöiden henkilökohtaisen turvallisuuden, myös nykyisin perustuslain 21 §:ssä säädettyjen oikeusturvaa koskevien perusoikeuksien toteutumista. Tarkastussäännösten taustalla oli valiokunnan mielestä näin ollen erityisen painavana pidettävä hyväksyttävä peruste.

(5) Perusoikeusjärjestelmässä kysymys voi olla ääritapauksissa perustuslain 7 §:n mukaisen oikeuden henkilökohtaiseen turvallisuuteen suojaamisesta (ks. esim. PeVL 99/2022 vp, kappale 2). Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen mukaan lukien oikeus henkilökohtaiseen turvallisuuteen (PeVL 44/2022 vp, kappale 14). 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. Perustuslakivaliokunnalla ei ole huomautettavaa esityksestä tästä näkökulmasta. Valiokunnan mielestä on selvää, että tällaisia painavia turvallisuuteen liittyviä intressejä voi liittyä myös oikeushallinnon viranomaisten toimintaan. Sääntelylle on siten ehdotuksessa esitetty sinänsä hyväksyttävät perusteet, jotka kytkeytyvät turvallisuudesta huolehtimiseen, järjestyk-

Valiokunnan lausunto PeVL 6/2024 vp

sen turvaamiseen ja omaisuuden suojelemiseen paitsi tuomioistuimissa myös oikeushallinnon viranomaisissa. Tällaisen vahvan intressin olemassaolon on perustuslakivaliokunnan mukaan yleensä katsottu muodostavan sellaisen perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävän syyn, joka valtiosääntöoikeudellisessa merkityksessä oikeuttaa perusoikeuden rajoittamisen, jos muutkin yleiset rajoittamisedellytykset ovat käsillä (ks. PeVL 67/2010 vp, s. 2/I, PeVL 5/1999 vp, s. 2/II).

(6) Perustuslakivaliokunnan aikaisemman arvion mukaan turvatarkastusta metallinpaljastinta tai muuta sellaista laitetta käyttäen on pidettävä vain vähäisenä henkilökohtaiseen koskemattomuuteen puuttumisena ja perusoikeussuojan kannalta ongelmattomana järjestelynä (PeVL 2/1999 vp, s. 2, PeVL 16/2004 vp, s. 5 ja PeVM 3/2008 vp, s. 4). Lain mukaista henkilöntarkastusta on pidetty pidemmälle menevänä puuttumisena henkilökohtaiseen koskemattomuuteen. Perustuslakivaliokunnan mukaan valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa oli nyt muutettavaa lakia säädettäessä siten oleellista se, onko turvatarkastajien toimivaltuudet määritelty lakiehdotuksessa riittävän tarkkarajaisesti ja täsmällisesti, ja ovatko ne oikeassa suhteessa niillä tavoiteltavaan päämäärään (PeVL 2/1999 vp, s. 2).

Oikeushallinnon viranomaisten turvatarkastukset

(7) Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi turvatarkastuksista tuomioistuimissa annettua lakia siten, että turvatarkastustoimenpiteet voidaan kohdistaa paitsi voimassa olevan lain tapaan tuomioistuimen myös oikeushallinnon viranomaisten asiakkaisiin silloin, kun näillä viranomaisilla on yhteinen sisäänkäynti tai yhteinen asiakaspalvelualue tuomioistuimen kanssa.

(8) Lain nimeke viittaa edelleen yksin tuomioistuihin. Voimassa olevan lain 1 §:ssä säädetään lain tarkoituksesta ja soveltamisalasta. Pykälän 1 momentin ensimmäisen virkkeen mukaan tuomioistuimissa voidaan järjestää turvatarkastuksia turvallisuudesta huolehtimiseksi, järjestyksen turvaamiseksi ja omaisuuden suojelemiseksi. Kyseistä säännöstä ei ole hallituksen esityksessä ehdotettu muutettavaksi. Perustuslakivaliokunta on arvioinut tarkoituksen hyväksyttäväksi erityisesti oikeudenkäyntien turvaamiseksi (PeVL 2/1999 vp, s. 2/II).

(9) Voimassa olevan lain 2 §:ssä säädetään turvatarkastuksesta päättämisestä ja turvatarkastuksen kohteista. Pykälän 1 momentin mukaan turvatarkastuksen järjestämisestä päättää tuomioistuin neuvoteltuaan asiasta poliisin kanssa; tuomioistuimen puheenjohtaja voi päättää turvatarkastuksen järjestämisestä, jos se on yksittäisen asian käsittelyn vuoksi tarpeen. Tuomioistuin tai puheenjohtaja päättää myös, missä laajuudessa tuomioistuimen tiloihin saapuvat ja siellä olevat henkilöt sekä heillä mukanaan olevat tavarat tarkastetaan.

(10) Mainittuja säännöksiä ei ehdoteta näiltä osin muutettaviksi. Ehdotettu sääntely merkitsee hallituksen esityksen (s. 6) mukaan sitä, että kysymys on edelleen tuomioistuimen järjestämisestä turvatarkastuksesta, jonka järjestämisestä ja laajuudesta päättää tuomioistuin. Perustuslakivaliokunnan mielestä on vaikea hahmottaa, miten ehdotettua sääntelyä turvatarkastusten laajentamisesta oikeushallinnon viranomaisiin on tarkoitus tulkita ja soveltaa perustuslain 3 §:n 3 momentissa mainittuihin riippumattomiin tuomioistuihin kiinnittyvien tarkoituks- ja soveltamisalasäännösten puitteissa.

Valiokunnan lausunto PeVL 6/2024 vp

Täsmällisyys ja tarkkarajaisuus sekä oikeasuhtaisuus

(11) Lakiehdotuksen 2 §:n uuden 3 momentin mukaan turvatarkastuksessa voidaan 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.

(12) 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.

(13) Perustuslakivaliokunta kiinnittää siten huomiota ehdotetun 2 §:n 3 momentin epätäsmällisyyteen. Oikeushallinnon viranomaisiin kuuluvat hallituksen esityksessä mainittujen viranomaisten lisäksi esimerkiksi Tuomioistuinvirasto ja oikeushallinnon erityisviranomaiset -virastosta annetun lain 1 §:ssä viitatu Euroopan kriminaalipolitiikan instituutti (HEUNI), konkurssiasiamiehen toimisto, kuluttajariitalautakunta, lapsiasiavaltuutetun toimisto, oikeudenkäyntiavustajalautakunta, Onnettomuustutkintakeskus, tasa-arvovaltuutetun toimisto, tiedusteluvalvontavaltuutettu, tietosuojavaltuutetun toimisto, vanhusasiavaltuutettu ja yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto.

(14) Perustuslakivaliokunta korostaa, ettei pelkästään perusteluissa esitetyllä luetteloinnilla ole tällaisessa perusoikeuksiin puuttuvaa toimivaltaa koskevassa sääntely-yhteydessä mahdollista täsmentää viranomaismääritelmän alaa. Lain soveltamisalaan kuuluvien viranomaisten joukon tai joukon määräytymisen perusteiden on perustuttava riittävällä täsmällisyydellä lakiin. Lakivaliokunnan on täsmennettävä ehdotettua sääntelyä. Tämä on edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

(15) Voimassaolevan lain 5 §:ssä säädetään turvatarkastustoimenpiteistä ja niiden käytön edellytyksistä. Säännökseen ei ehdoteta muutosta, vaan siinä säädetyt toimenpiteet koskisivat sellaisenaan myös nyt ehdotettujen oikeushallinnon viranomaisten asiakkaita. Hallituksen esityksessä ei ole juurikaan erikseen tarkasteltu tuomioistuimesta poikkeavia oikeushallinnon viranomaisten erityisiä turvallisuustarpeita turvatarkastuksen osalta. Valiokunta korostaa, että turvatarkastustoimenpiteiden oikeasuhtaisuusarvion on perustuttava kunkin yksittäisen viranomaisen perusteltuihin turvallisuustarpeisiin. Valiokunnan mielestä sanottu korostuu esimerkiksi lääkaineiden poisottamisessa. Ottaen huomioon turvallisuustarpeiden mahdollisen erityisen merkittävyyden ja tärkeyden valiokunta pitää tätä puutetta hallituksen esityksen laatimisessa erityisen valitettavana.

(16) Perustuslakivaliokunnan mielestä hallituksen esityksessä ehdotettu turvatarkastusten soveltamisalan ja tarkoituksen laajennus ei ylipäättään ole ongelmitta yhteensovitettavissa voimassa olevan lain 1 §:ssä säädettyyn tarkoitukseen ja soveltamisalaan eikä 2 §:n mukaisiin päätöksentekomenettelyihin. Valiokunta korostaa perustuslain 3 §:ssä säädettyä erottelua tuomiovaltaa

Valiokunnan lausunto PeVL 6/2024 vp

käyttävien tuomioistuinten ja toimeenpanovaltaa käyttävien viranomaisten välillä ja tämän merkitystä sääntelyn kokonaisuuden kannalta.

(17) Perustuslakivaliokunnan mielestä selkeintä olisi, että tuomioistuinten ja nyt ehdotuksessa tarkoitettujen oikeushallinnon viranomaisten turvatarkastuksista säädettäisiin erikseen. Valiokunnan mielestä sääntelyratkaisua yhteisistä turvatarkastuksista ei voi perustella yksin valtion toimitilastrategiasta ja synenergiaeduista johtuvista yhteisistä sisäänkäynneistä tai asiakaspalvelutilasta lähtien. Jos turvatarkastusten toteuttamista laajennetaan turvatarkastuksista tuomioistuimissa annetun lain puitteissa koskemaan myös oikeushallinnon viranomaisissa asioivia, tulee tällä perustuslakivaliokunnan mielestä olla vaikutusta muutettavaksi ehdotetun lain 1 §:ssä säädettyyn lain tarkoitukseen ja soveltamisalaan, lain nimikkeeseen ja vähintään lain 2, 3, 5 ja 6 §:ään, joiden sanamuoto on säädetty nimenomaan tuomioistuimen päättämää ja toteuttamaa turvatarkastusta tuomioistuimessa silmällä pitäen. Perustuslakivaliokunnan mielestä riittävänä ei voi tässä suhteessa pitää 2 §:ään ehdotettua säännöstä, jonka mukaan turvatarkastukseen näissä tiloissa sovelletaan, mitä tässä laissa säädetään turvatarkastuksista tuomioistuimissa. Lakivaliokunnan tulee selvittää mainittua sääntelyä, mikä on edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavalisen lain säätämisyjärjestyksessä.

(18) Voimassa oleva turvatarkastuksista tuomioistuimissa annettu laki on säädetty ennen perustuslain voimaantuloa. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan esitys perusteluineen ei vaikuta kokonaan ongelmattomalta perustuslain 124 §:n kannalta. Valiokunta kiinnittää erityistä huomiota esimerkiksi asianmukaista ja riittävää koulutusta koskevan sääntelyn täsmällisyyteen sekä 7 §:n virkavastuusääntelyn kattavuuteen. Valiokunnan mielestä ei ole mielekästä arvioida sääntelyn kaikkia yksityiskohtia tilanteessa, jossa lakiehdotuksen saattaminen perustuslainmukaiseksi edellyttää sääntelyn perusrakenteiden kannalta varsin olennaisia muutoksia sekä mahdollisesti muutoksia sääntelyn yksityiskohtiin. Esityksen jatkokäsittelyssä sääntelyä ja sille esitettyjä perusteluja on täydennettävä vastaamaan perustuslain 124 §:ssä ja sitä koskevassa valiokunnan käytännössä asetetut vaatimukset.

(19) Perustuslakivaliokunta kiinnittää lisäksi huomiota siihen, ettei esityksessä ole käsitelty myöskään ylimmässä laillisuusvalvonnassa tehtyjä, valiokunnan käsityksen mukaan varsin merkityksellisinä pidettäviä tuomioistuinten turvatarkastuksia koskevia havaintoja, jotka koskevat esimerkiksi voimassa olevan lain 5 §:ssä säädettyä turvatarkastustoimenpiteitä koskevaa sääntelyä (ks. esim. (EOAK/6357/2022, 22.12.2023, s. 14). Esitystä ja sen perusteluja on syytä täydentää.

(20) Perustuslakivaliokunnan mielestä lakiehdotuksiin edellytetyt muutokset koskevat lakiehdotusten perusratkaisuja. Lakivaliokunnan on tarkasti harkittava, ovatko muutokset lakiehdotukseen tältä osin valmisteltavissa eduskuntakäsittelyssä. Perustuslakivaliokunnan mielestä sääntelyn asianmukainen muuttaminen ei ole mahdollista eduskunnassa, vaan muutos olisi toteutettava hallituksen esityksellä. 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 9/2020 vp, s. 3, PeVL 26/2017 vp, s. 76, ks. myös PeVL 75/2014 vp, s. 8/II).

Valiokunnan lausunto PeVL 6/2024 vp

(21) Perustuslakivaliokunta on perusoikeusherkissä sääntelykonteksteissa edellyttänyt perusratkaisuihin olennaisesti vaikuttavien ja merkittävien muutosten saattamista uudestaan perustuslakivaliokunnan arvioitaviksi (ks. esim. PeVL 4/2021 vp, kappale 41). Jos lakivaliokunta päätyy itse valmistelemaan perustuslakivaliokunnan lausunnossa edellytetyt muutokset, on lakivaliokunnan mietintöluonnos saatettava perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi. Tämä on tuolloin edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä vain, jos valiokunnan sen 2 §:n 3 momentista ja sääntelyn selkeyttämisestä sekä tarpeesta saattaa lakivaliokunnan mietintö perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä 13.3.2024

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Heikki Vestman kok
jäsen Maria Guzenina sd
jäsen Petri Honkonen kesk
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Teemu Keskisarja ps
jäsen Anna Kontula vas
jäsen Jarmo Lindberg kok
jäsen Johanna Ojala-Niemelä sd
jäsen Onni Rostila ps
jäsen Ville Skinnari sd
varajäsen Markku Eestilä kok
varajäsen Arja Juvonen ps

Valiokunnan sihteereinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Johannes Heikkonen
valiokuntaneuvos Mikael Koillinen