

## Grundlagsutskottet

### Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om säkerhetskontroller vid domstolar

#### Till lagutskottet

#### INLEDNING

##### *Remiss*

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om säkerhetskontroller vid domstolar (RP 63/2023 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till lagutskottet.

##### *Sakkunniga*

Utskottet har hört

- regeringssekreterare Jarkko Mannerhovi, justitieministeriet
- riksdagens justitieombudsman Petri Jääskeläinen, riksdagens justitieombudsmans kansli
- professor Sakari Melander
- docent, tenure track-professor Anu Mutanen
- professor Olli Mäenpää.

#### PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att lagen om säkerhetskontroller vid domstolar ändras.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft den 1 januari 2024.

I propositionen ingår ett avsnitt om lagstiftningsordningen och propositionens förhållande till grundlagen. Regeringen anser att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

#### ***LAGUTSKOTTETS BEGÄRAN OM UTLÅTANDE***

Ekonomiutskottet beslutade den 22 november 2023 begära utlåtande om propositionen av grundlagsutskottet. I begäran om utlåtande lyfter lagutskottet fram flera bestämmelser i propositionen som kräver grundlagsutskottets bedömning samt konstitutionella frågor som är av betydelse för denna bedömning.

## Utlåtande GrUU 6/2024 rd

### UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

#### *Utgångspunkter för bedömningen*

(1) I propositionen föreslås det att lagen om säkerhetskontroller vid domstolar ändras så att säkerhetskontrollåtgärder kan riktas mot kunder hos domstolar men också till kunder hos en justitieförvaltningsmyndighet, när myndigheten och domstolen har en gemensam ingång eller ett gemensamt kundserviceområde. Dessutom föreslås preciseringar gällande säkerhetskontrollörens behörighet, godkännande som säkerhetskontrollör och återkallande av godkännande samt gällande tjänsteansvaret och befogenheterna för den som är säkerhetskontrollör. Det föreslås också att det till lagen fogas bestämmelser om säkerhetskontrollörernas klädsel och säkerhetskontrollörskort.

(2) Enligt propositionen (s. 6) är syftet med propositionen att förtydliga lagstiftningen och möjliggöra säkerhetskontroller av kunder hos alla justitieförvaltningsmyndigheter i situationer där myndigheterna och domstolen har en gemensam ingång eller ett gemensamt kundserviceområde. Syftet med preciseringen av bestämmelserna om säkerhetskontrollörer är enligt propositionen att lagstiftningen till dessa delar ska överensstämma med grundlagen och grundlagsutskottets utlåtandep Praxis.

(3) De föreslagna bestämmelserna är av betydelse framför allt med avseende på rätten till personlig integritet, frihet och säkerhet enligt 7 § i grundlagen och en rättvis rättegång enligt 21 § i grundlagen. Lagförslaget har dessutom betydelse med avseende på rörelsefriheten enligt 9 §, skyddet för privatlivet enligt 10 § och egendomsskyddet enligt 15 § i grundlagen.

(4) Lagen om säkerhetskontroller vid domstolar har stiftats med grundlagsutskottets medverkan (GrUU 2/1999 rd). Enligt lagens 1 § om dess syfte kan säkerhetskontroller ordnas vid domstol för att sörja för säkerheten, trygga ordningen och skydda egendom. De befogenheter att utföra säkerhetskontroll som då föreslogs hänförde sig enligt grundlagsutskottet till ambitionen att garantera säkerheten vid rättegångar och bidrar därmed till en större säkerhet för dem som befinner sig vid domstolen men också till att de grundläggande rättigheterna tillgodoses för rättssäkerhetens vidkommande, om vilket det numera föreskrivs i 21 § i grundlagen. Bestämmelserna om kontroll hade alltså enligt utskottet en godtagbar grund som bör anses vara särskilt vägande.

(5) I systemet med grundläggande fri- och rättigheter kan det i extrema fall vara fråga om skydd av rätten till personlig trygghet enligt 7 § i grundlagen (se t.ex. GrUU 99/2022 rd, stycke 2). Enligt 22 § i grundlagen ska det allmänna se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses, inklusive rätten till personlig säkerhet (GrUU 44/2022 rd, stycke 14). Regleringen handlar alltså inte enbart om inskränkningar i de grundläggande fri- och rättigheterna, utan också om att trygga den personliga integriteten, friheten och säkerheten enligt 7 § i grundlagen. Dessutom genomför lagförslaget för sin del det uppdrag som avses i 7 § 3 mom. i grundlagen att genom lag föreskriva om grunderna för ingripande i den personliga integriteten. Grundlagsutskottet har ingenting att anmärka på propositionen ur detta perspektiv. Utskottet anser det vara klart att sådana vägande säkerhetsintressen också kan hänföra sig till justitieförvaltningsmyndigheternas verksamhet. Det har alltså i propositionen framförts i och för sig godtagbara grunder som anknyter till säkerheten, upprätthållandet av ordningen samt egendomsskyddet

## Utlåtande GrUU 6/2024 rd

inte bara i domstolarna utan också hos justitieförvaltningsmyndigheterna. Ett starkt intresse av detta slag har enligt grundlagsutskottet i allmänhet ansetts utgöra en med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna acceptabel grund som i konstitutionellt hänseende ger rätt att begränsa en grundläggande fri- eller rättighet, förutsatt att även de övriga generella villkoren för inskränkningar uppfylls (se GrUU 67/2010 rd, s. 2, GrUU 5/1999 rd, s. 2).

(6) Grundlagsutskottet har tidigare bedömt att säkerhetskontroll med hjälp av en metalldetektor eller någon annan sådan anordning endast är ett ringa ingripande i den personliga integriteten och ett problemfritt arrangemang med tanke på skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna (GrUU 2/1999 rd s. 2, GrUU 16/2004 rd s. 5 och GrUB 3/2008 rd s. 4). Sådan kroppsvisitation som avses i lagen har ansetts vara ett långtgående ingrepp i den personliga integriteten. Enligt grundlagsutskottet var det därför väsentligt vid den konstitutionella bedömningen när den lag som nu ändras stiftades huruvida säkerhetskontrollörernas befogenheter är tillräckligt noga avgränsade och exakta i lagförslaget och om de står i rätt proportion till det eftersträlvade syftet (GrUU 2/1999 rd, s. 2).

### *Säkerhetskontroller vid justitieförvaltningsmyndigheter*

(7) I propositionen föreslås det att lagen om säkerhetskontroller vid domstolar ändras så att säkerhetskontrollåtgärder kan riktas inte bara mot kunder hos domstolar som i den gällande lagen utan också till kunder hos en justitieförvaltningsmyndighet, när myndigheten och domstolen har en gemensam ingång eller ett gemensamt kundserviceområde.

(8) Lagrubriken hänvisar fortfarande enbart till domstolarna. I 1 § i den gällande lagen föreskrivs det om lagens syfte och tillämpningsområde. Enligt paragrafens 1 mom. kan säkerhetskontroller ordnas vid domstol för att sörja för säkerheten, trygga ordningen och skydda egendom. I propositionen föreslås ingen ändring av denna bestämmelse. Grundlagsutskottet har bedömt att syftet kan godkännas särskilt för att trygga rättegångar (GrUU 2/1999 rd, s. 2/II).

(9) I 2 § i den gällande lagen föreskrivs det om beslut om säkerhetskontroll och om kontrollobjekten. Enligt 1 mom. beslutar domstolen om ordnande av säkerhetskontroll efter samråd med polisen. Domstolens ordförande kan besluta om ordnande av säkerhetskontroll, om det är nödvändigt på grund av behandlingen av ett enskilt mål. Domstolen eller ordföranden beslutar också i vilken omfattning personer som önskar tillträde till och befinner sig i domstolslokalerna samt saker som de medför kontrolleras.

(10) Dessa bestämmelser föreslås inte bli ändrade. Den föreslagna regleringen innebär enligt propositionen (s. 6) att det fortfarande är fråga om säkerhetskontroll vid en domstol och att beslut om ordnandet och omfattningen av säkerhetskontrollen fattas av domstolen. Grundlagsutskottet anser att det är svårt att få grepp om hur den föreslagna utvidgningen av säkerhetskontrollerna till justitieförvaltningsmyndigheterna ska tolkas och tillämpas inom ramen för de bestämmelser om syfte och tillämpningsområde som anknyter till grundlagens 3 § 3 mom. om domstolarnas oberoende.

## Utlåtande GrUU 6/2024 rd

### *Exakthet och noggrann avgränsning samt proportionalitet*

(11) Enligt det nya 3 mom. 2 § i lagförslaget kan vid en säkerhetskontroll även personer som önskar tillträde till och personer som befinner sig i andra justitieförvaltningsmyndigheters lokaler än domstolslokaler samt saker som de medför kontrolleras, när det finns en gemensam ingång till justitieförvaltningsmyndighetens och domstolens lokaler eller när dessa har ett gemensamt kundserviceutrymme.

(12) Enligt propositionsmotiven (s. 7) avses med andra justitieförvaltningsmyndigheter i det föreslagna 2 § 3 mom. Åklagarmyndigheten, Utsökningsverket, rättshjälps- och intressebevakningsbyråer vid statens rättshjälps- och intressebevakningsdistrikt och byråer för samhällspåföljder vid Brottspåföljdsmyndighetens brottspåföljdscentral. Enligt propositionen (s. 7) är det i huvudsak Utsökningsverkets och Åklagarmyndighetens verksamhetsställen som har gemensamma ingångar och kundserviceområden med domstolarna. I propositionen konstateras dessutom att antalet kunder vid Åklagarmyndighetens kundtjänstställen är rätt så litet. I propositionen bedöms det därför att säkerhetskontrollåtgärderna enligt förslaget till största delen hänför sig till Utsökningsverkets kunder.

(13) Grundlagsutskottet påpekar därför att det föreslagna 2 § 3 mom. är inexakt. Till justitieförvaltningsmyndigheterna hör utöver de myndigheter som nämns i propositionen t.ex. Domstolsverket och, enligt med 1 § i lagen om ämbetsverket Specialmyndigheterna inom justitieförvaltningen även Europeiska institutet för kriminalpolitik (HEUNI), konkursombudsmannens byrå, konsumenttvistenämnden, barnombudsmannen, rättegångsbiträdesnämnden, Olycksutredningscentralen, jämställdhetsombudsmannen, underrättelsetillsynsombudsmannen, dataombudsmannen, äldreombudsmannen och diskrimineringsombudsmannen.

(14) Grundlagsutskottet betonar att i ett regleringssammanhang som gäller behörighet som ingriper i de grundläggande fri- och rättigheterna kan tillämpningsområdet för myndighetsdefinitionen inte preciseras enbart genom en förteckning i motiveringen. Den grupp av myndigheter som omfattas av eller grunderna för bestämmandet av den grupp som ska omfattas av lagens tillämpningsområde måste med tillräcklig exakthet grunda sig på lag. Lagutskottet måste precisera den föreslagna bestämmelsen. Det är ett villkor för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

(15) I 5 § i den gällande lagen föreskrivs det om säkerhetskontrollåtgärder och förutsättningarna för användning av dem. Det föreslås inga ändringar i bestämmelsen, utan de åtgärder som föreskrivs i bestämmelsen ska oförändrade gälla också kunderna hos de nu föreslagna justitieförvaltningsmyndigheterna. Propositionen granskar inte i någon nämnvärd utsträckning hur justitieförvaltningsmyndigheternas säkerhetsbehov avviker från domstolarnas behov i fråga om säkerhetskontroller. Utskottet betonar att bedömningen av säkerhetskontrollåtgärdernas proportionalitet ska grunda sig på varje enskild myndighets motiverade säkerhetsbehov. Utskottet anser att detta accentueras till exempel när en person fråntas läkemedelssubstanser. Med beaktande av att säkerhetsbehoven kan vara synnerligen betydande och viktiga anser utskottet att denna brist vid beredningen av propositionen är särskilt beklaglig.

## Utlåtande GrUU 6/2024 rd

(16) Grundlagsutskottet anser att den föreslagna utvidgningen av tillämpningsområdet för och syftet med säkerhetskontrollerna över huvud taget inte utan problem kan samordnas med syftet och tillämpningsområdet enligt 1 § eller med beslutsförfarandena enligt 2 § i den gällande lagen. Utskottet betonar den åtskillnad mellan domstolar som utövar dömande makt och myndigheter som utövar verkställande makt som föreskrivs i 3 § i grundlagen och dess betydelse med tanke på regleringen som helhet.

(17) Grundlagsutskottet anser att det tydligaste vore att föreskriva separat om säkerhetskontroller vid domstolar respektive vid de justitieförvaltningsmyndigheter som avses i förslaget. Utskottet anser att en regleringslösning som bygger på gemensamma säkerhetskontroller inte kan motiveras enbart utifrån de gemensamma ingångar eller kundservicelokaler som är en följd av statens lokalstrategi och synenergifördelar. Om genomförandet av säkerhetskontrollerna inom ramen för lagen om säkerhetskontroller vid domstolar utvidgas till att gälla också dem som uträttar ärenden hos justitieförvaltningsmyndigheterna, bör detta enligt grundlagsutskottet inverka på lagens syfte och tillämpningsområde enligt 1 § i den lag som föreslås bli ändrad, på lagens rubrik och åtminstone på lagens 2, 3, 5 och 6 §, i vilka ordalydelsen uttryckligen utformats med tanke på säkerhetskontroller som domstolen beslutar om och ordnar vid domstolen. Grundlagsutskottet anser att den föreslagna bestämmelsen i 2 §, enligt vilken det på säkerhetskontroller i dessa lokaler och utrymmen tillämpas vad som i denna lag föreskrivs om säkerhetskontroller vid domstolar. Lagutskottet måste förtydliga denna reglering. Det är en förutsättning för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

(18) Den gällande lagen om säkerhetskontroller vid domstolar stiftades innan grundlagen trädde i kraft. Enligt grundlagsutskottets uppfattning verkar propositionen och dess motivering inte helt problemfri med avseende på 124 § i grundlagen. Utskottet fäster särskild uppmärksamhet exempelvis vid exakthetsgraden i bestämmelserna om lämplig och tillräcklig utbildning och vid omfattningen av bestämmelserna om tjänsteansvar i 7 §. Utskottet ser ingen mening i att bedöma alla detaljer i regleringen i ett läge där det krävs väsentliga ändringar i den grundläggande strukturen och möjligen även ändringar på detaljnivå för att lagförslaget ska vara förenligt med grundlagen. Vid den fortsatta behandlingen av propositionen måste regleringen och motiveringen kompletteras så att de motsvarar kraven i 124 § i grundlagen och i utskottets praxis i anknytning till den paragrafen.

(19) Grundlagsutskottet noterar dessutom att propositionen inte heller behandlar iakttagelser om säkerhetskontroller vid domstolar som gjorts vid den högsta laglighetskontrollen och som enligt utskottets uppfattning kan anses vara av synnerligen stor betydelse, exempelvis gällande bestämmelserna om säkerhetskontrollåtgärder i 5 § i den gällande lagen (se t.ex. (EOAK/6357/2022, 22.12.2023, s. 14, på finska). Propositionen och dess motivering bör kompletteras.

(20) Grundlagsutskottet anser att de ändringar som måste göras i lagförslagen gäller grundläggande lösningar. Lagutskottet måste noggrant överväga om de behövliga ändringarna kan beredas vid riksdagsbehandlingen. Grundlagsutskottet anser att det inte är möjligt att ändra regleringen på behörigt sätt i riksdagen, utan det bör göras genom en regeringsproposition. Utskottet har ansett att det är nödvändigt och hör till god lagstiftningssed att beredningen av ett ärende åläggs statsrådet, i synnerhet om det i en regeringsproposition föreslås mycket avgörande ändringar som

## Utlåtande GrUU 6/2024 rd

i väsentlig grad påverkar de grundläggande lösningarna i propositionen (GrUU 9/2020 rd, s. 3, GrUU 26/2017 rd, s. 76, se även GrUU 75/2014 rd, s. 8/II).

(21) Grundlagsutskottet har i fråga om bestämmelser som är känsliga med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna förutsatt att avgörande ändringar som i väsentlig grad påverkar de grundläggande lösningarna ska föreläggas grundlagsutskottet för en ny bedömning (se t.ex. GrUU 4/2021 rd, stycke 41). Om lagutskottet beslutar att själv bereda de ändringar som förutsätts i grundlagsutskottets utlåtande, ska lagutskottets utkast till betänkande föras till grundlagsutskottet för behandling. Det är ett villkor för att lagförslaget då ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

### FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

*att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men bara om utskottets konstitutionella anmärkningar om dess 2 § 3 mom. och om förtydligande av regleringen samt om behovet att föra lagutskottets betänkande till grundlagsutskottet för behandling beaktas på behörigt sätt.*

Helsingfors 13.3.2024

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Heikki Vestman saml  
medlem Maria Guzenina sd  
medlem Petri Honkonen kesk  
medlem Hannu Hoskonen cent  
medlem Teemu Keskisarja saf  
medlem Anna Kontula vänst  
medlem Jarmo Lindberg saml  
medlem Johanna Ojala-Niemelä sd  
medlem Onni Rostila saf  
medlem Ville Skinnari sd  
ersättare Markku Eestilä saml  
ersättare Arja Juvonen saf.

Sekreterare var

utskottsråd Johannes Heikkonen  
utskottsråd Mikael Koillinen.