

RP 37/2017 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till ändring av 2 kap. i polislagen

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås det att bestämmelserna om säkerhetsvisitation i polislagen ändras så att polisen har möjlighet att utföra mera omfattande säkerhetsvisitationer än för närvarande vid tillställningar och evenemang som kräver särskilt skydd eller särskild övervakning. En polisman har vid behov rätt att när situationen nödvändigt kräver det kroppsvisitera personer förutom med tanke på föremål och ämnen som innebär fara, också för att säkerställa att en person inte innehar sådana föremål eller ämnen som det annars enligt lag eller bestämmelser som utfärdats med stöd av lag är förbjudet att inneha vid en tillställning. Jämfört med nuläget kompletteras dessutom rätten för en polisman att utföra visitation på den plats där en tillställning eller ett evenemang äger rum så att en polisman när situationen kräver det kan vidta säkerhetsvisitation också av personer som befinner sig inom det område där en tillställning anordnas.

Lagen avses träda i kraft den 1 november 2017.

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL.....	1
INNEHÅLL	2
ALLMÅN MOTIVERING	3
1 NULÄGE	3
1.1 Lagstiftning och praxis.....	3
Polislagens bestämmelser om säkerhetsvisitation i anknytning till tillställningar	3
Säkerhetsvisitationens geografiska räckvidd.....	3
Syftet med säkerhetsvisitationer.....	4
Verkställande av säkerhetsvisitationer	4
Säkerhetsvisitationer i samband med tjänsteuppdrag som gäller en person.....	5
Bestämmelserna i lagen om sammankomster	6
2 MÅLSÄTTNING OCH DE VIKTIGASTE FÖRSLAGEN.....	7
3 PROPOSITIONENS KONSEKVENSER	8
3.1 Ekonomiska konsekvenser.....	8
3.2 Konsekvenser för myndigheter	8
3.3 Samhälleliga konsekvenser	9
4 BEREDNINGEN AV PROPOSITIONEN	9
DETALJMOTIVERING	10
1 LAGFÖRSLAG	10
2 kap. Allmänna befogenheter	10
2 IKRAFTTRÄDANDE	14
3 FÖRHÅLLANDE TILL GRUNDLAGEN SAMT LAGSTIFTNINGSORDNING	14
LAGFÖRSLAG	18
Lag om ändring av 2 kap. i polislagen	18
BILAGA	20
PARALLELLEXT	20
Lag om ändring av 2 kap. i polislagen	20

ALLMÄN MOTIVERING

1 Nuläge

1.1 Lagstiftning och praxis

Upprätthållande av ordning och säkerhet vid olika tillställningar, evenemang och sammankomster hör med stöd av bestämmelserna om allmänna uppgifter både i polislagen (872/2011) och i lagen om sammankomster (530/1999) till polisens uppgifter. En bestämmelse om polisens behörighet som anknyter till dessa uppgifter är den rätt för en polisman att utföra säkerhetsvisitationer vid tillställningar som förutsätter särskilt skydd som föreskrivs i 2 kap. 12 § i polislagen. När det gäller bestämmelserna om säkerhetsvisitation har kompletterings- och preciseringsbehov konstaterats i fråga om den geografiska räckvidden för rätten att utföra visitation och kretsen av föremål och ämnen som omfattas av visitationen. För tydlighetens skull ska det dessutom föreskrivas i en separat paragraf om säkerhetsvisitation i anknytning till tillställningar.

Polislagens bestämmelser om säkerhetsvisitation i anknytning till tillställningar

Bestämmelser om en polismanns rätt att utföra säkerhetsvisitationer i vissa lokaler och vid vissa tillställningar finns i 2 kap. 12 § 3 mom. i polislagen. Enligt momentet har en polisman på det sätt och i den omfattning som situationen kräver rätt att kroppsvisitera personer som anländer till eller avlägsnar sig från en rättegång eller en sammankomst, offentlig tillställning eller annan motsvarande tillställning som förutsätter särskilt skydd och personer som anländer till eller avlägsnar sig från deltagarnas inkvarteringslokaler samt personer som uppehåller sig i omedelbar närhet av den plats där tillställningen ordnas eller inkvarteringslokalerna och granska de saker som de för med sig, för att förvissa sig om att de inte innehar föremål eller ämnen som kan äventyra säkerheten för deltagarna, de personer som uppehåller sig i inkvarteringslokaler eller andra personer. För att en person som avlägsnar sig ska få visiteras förutsätts att ordningsstörningar har inträffat under tillställningen eller i inkvarteringslokalerna eller att det annars har framkommit något särskilt skäl. Enligt paragrafens 4 mom. ska farliga föremål och ämnen som avses i 1 och 3 mom. vid behov fräntas den visiterade. Också sådana föremål och ämnen ska fräntas den visiterade som det annars enligt lag eller bestämmelser eller föreskrifter som utfärdats med stöd av lag är förbjudet att inneha.

Enligt 2 kap. 13 § i polislagen verkställs säkerhetsvisitation manuellt, med tränad hund, med metalldetektor eller någon annan motsvarande teknisk anordning eller på något annat jämförbart sätt. Visitationen får inte kränka den visiterades personliga integritet mer än vad som är nödvändigt för utförande av uppdraget. Vid visitationen ska iaktas den diskretion som förhållandena kräver.

Säkerhetsvisitationens geografiska räckvidd

I 2 kap. 12 § 3 mom. i polislagen nämns särskilt rättegång som en tillställning där säkerhetsvisitation kan bli aktuell. Enligt motiveringen till momentet är sådana sammankomster som förutsätter särskilt skydd och andra motsvarande tillställningar som avses i momentet t.ex. statsbesök och betydande internationella konferenser samt anknyttande inkvarteringslokaler, t.ex. hotell (RP 224/2010 rd, s. 83–84). Det skydd som avses i bestämmelsen kan också förutsättas av allmänna sammankomster och andra offentliga tillställningar, om de är förknippade med hot mot säkerheten. Det kan t.ex. vara fråga om en fotbollsmatch där det kan finnas risk för läktarvåld eller risk för sammandrabbningar mellan olika anhängargrupper i närheten av stadion (RP 34/1999 rd, s. 25).

Enligt 2 kap. 12 § 3 mom. i polislagen kan säkerhetsvisitationen riktas mot personer som anländer till platsen, personer som uppehåller sig i omedelbar närhet av den plats där tillställningen ordnas eller inkvarteringslokalerna och av särskilda skäl även mot personer som avlägsnar sig. I enlighet med ordalydelsen i momentet kan en polisman därmed inte utföra en säkerhetsvisitation i en situation där personen redan befinner sig på platsen för tillställningen eller i inkvarteringslokalerna. Både i polisverksamheten i praktiken och i den juridiska litteraturen har det framförts åsikter enligt vilka den geografiska räckvidden för befogenheten att utföra säkerhetsvisitation med tanke på upprätthållande av säkerheten vid tillställningar är onödigt begränsad. Det har ansetts att utförande av en säkerhetsvisitation i ljuset av bestämmelserna kan vara ifrågasatt t.ex. i en situation där polisen under tiden tillställningen pågår får ett trovärdigt tips att någon som befinner sig på platsen för tillställningen innehar ett farligt föremål eller ämne. Det bör påpekas att t.ex. en ordningsvakt i enlighet med 46 § i lagen om privata säkerhetstjänster (1085/2015) har rätt att säkerhetsvisitera förutom en person som söker tillträde till också den som befinner sig inom tjänstgöringsområdet.

I propositionen föreslås också att kretsen av föremål och ämnen som en säkerhetsvisitation omfattar utvidgas till att utöver föremål som innebär fara också omfatta övriga föremål som är olagliga att inneha vid en tillställning. Med tanke på t.ex. narkotikabrott i anknytning till offentliga tillställningar är det typiskt att den verksamhet som anknyter till olaglig spridning av narkotika sker både på områdena för offentliga tillställningar och evenemang och i områdenas omedelbara närhet, t.ex. i närheten av portarna till festivalområden.

Syftet med säkerhetsvisitationer

Den säkerhetsvisitation som avses i 2 kap. 12 § 3 mom. i polislagen kan utföras för att trygga rättegångar samt tillställningar och evenemang som kräver skydd. Säkerhetsvisitationen kan enligt momentet utföras för att förvissa sig om att en person inte innehar föremål eller ämnen som kan äventyra säkerheten för deltagarna, de personer som uppehåller sig i inkvarteringslokaler eller andra personer. Enligt ordalydelsen i lagen kan en säkerhetsvisitation därmed utföras endast för att påträffa föremål eller ämnen som är av betydelse med tanke på människors säkerhet. Enligt motiveringen till bestämmelsen är det fråga om vapen eller andra farliga föremål (RP 34/1999 rd, s. 26). I motiveringen till paragrafen konstateras bl.a. att det vid säkerhetsvisitationer kan påträffas föremål och ämnen som det är straffbart att inneha men som inte nödvändigtvis är sådana farliga föremål eller ämnen som avses i 3 mom. Som exempel på sådana föremål eller ämnen nämns narkotika (RP 224/2010 rd, s. 84). I motiveringen tas inte ställning till t.ex. om sådan narkotika vars bruk medför livsfara vid felaktig dosering eller på grund av att den är oren eller fara för allvarlig hälsoskada även vid ett enda användningstillfälle kan vara sådana farliga föremål eller ämnen som avses i momentet. Snabbverkande narkotiska ämnen som medför minnesförlust kan användas också i syfte att skada, t.ex. att försätta offret i ett sådant tillstånd att ett annat brott kan begås. Definitionen i paragrafen av föremål och ämnen som orsakar fara kan därmed anses delvis vara problematisk.

Verkställande av säkerhetsvisitationer

Enligt motiveringen till bestämmelsen i 2 kap. 12 § 3 mom. i polislagen bör utgångspunkten inte vara att alla personer som anländer till en tillställning eller till inkvarteringslokaler visiteras. Dessutom är det skäl att utföra visitationen på ett sätt som i så liten utsträckning som möjligt ingriper i den personliga integriteten och egendomsskyddet (RP 224/2010 rd, s. 83). Bestämmelser om de förfaranden som ska iakttas vid verkställandet av en säkerhetsvisitation finns i 2 kap. 13 § i polislagen. Verkställandet av en säkerhetsvisitation kan för det första göras manuellt vilket enligt motiveringen till bestämmelsen innebär en ytlig genomsökning av de tillhörigheter som personen för med sig. En manuell säkerhetsvisitation gör det möjligt att i viss mån granska en persons kläder och tillhörigheter också innehållsmässigt med tanke på de

föremål och ämnen som avses i bestämmelsen. I paragrafen nämns som ett uttryckligt tillvägagångssätt också användning av en metalldetektor eller någon annan motsvarande teknisk anordning. Det är ändamålsenligt att använda en teknisk anordning närmast vid sådana tillställningar med mycket folk som nämns i 12 § 3 mom. Med någon annan motsvarande teknisk anordning avses i bestämmelsen t.ex. genomlysningsapparater. I fråga om uttrycket på något annat jämförbart sätt har man i motiveringen strävat efter att betona polismannens prövningsrätt i enskilda fall om situationen är sådan att det inte är möjligt att använda någon av de metoder som nämns i bestämmelsen (RP 224/2010 rd, s. 85). När det gäller det tekniska utförandet av visitationen har bestämmelsen lämnats öppen så att det vid behov i och med den tekniska utvecklingen gör det möjligt att ta i användning identifieringsverktyg för nya ämnen utan att ändra lagen.

I bestämmelsen nämns separat också användning av en tränad hund. Med en tränad hund avses en polishund eller någon annan hund som är avsedd att användas av en annan myndighet. Hundar är på grund av sitt skarpa luktsinne till mycket stor nytta t.ex. i situationer när den som ska säkerhetsvisiteras innehar dolda sprängämnen eller motsvarande ämnen på ett sådant sätt att de annars inte kan upptäckas. I motiveringen konstateras att det är ändamålsenligt att använda polishundar t.ex. vid sådana välbesökta tillställningar som avses i 12 § 3 mom. (RP 224/2010 rd, s. 85). Också t.ex. narkotikahundar är tack vare sitt skarpa luktsinne ett synnerligen effektivt hjälpmedel för att söka efter de vanligaste narkotikaklassificerade ämnena och inrikta säkerhetsvisitationerna vid offentliga tillställningar och publikevenemang. I 8 kap. i tvångsmedelslagen (806/2011) föreskrivs om genomsökning av personer. För att företa en sådan kroppsvisitation som avses i 31 § i det kapitlet krävs bl.a. en konkret brottsmisstanke. Det har konstaterats behov av att polisen vid offentliga tillställningar med många deltagare också kan utföra sådana visitationer i synnerhet i förebyggande syfte som inte kräver någon konkret brottsmisstanke. Vid tillställningar med mycket folk är det svårt att observera enskilda personer. Upprätthållandet av ordning och säkerhet vid en tillställning kan dock kräva att man ingriper så att inte föremål eller ämnen som orsakar fara eller som annars är olagliga kommer in på en offentlig tillställning. Det kan dessutom finnas behov av att ingripa i innehav av sådana föremål och ämnen på det område där en tillställning ordnas.

I 2 kap. 13 § 2 mom. i polislagen föreskrivs om de principer som ska iakttas i samband med säkerhetsvisitationer som utförs av polisen. Enligt motiveringen ska visitationen utföras på ett sätt som i så liten utsträckning som möjligt ingriper i den personliga integriteten och egendomsskyddet, vilket innebär en betoning av principen om minsta olägenhet vid förfarandet. Det har ansetts vara motiverat att på grund av polisens mångsidiga uppgifter i denna paragraf särskilt nämna principen om minsta olägenhet. Syftet med principen är att understryka vikten av att i samband med utförandet av säkerhetsvisitationer alltid göra en helhetsbedömning, trots att det är fråga om rutinmässiga polisåtgärder. I bestämmelsen hänvisas också till diskretionsprincipen. Denna innebär att den visiterade ska behandlas sakenligt. Omständigheter som måste beaktas kan gälla t.ex. en persons ålder och hälsotillstånd samt anständighetssynpunkter (RP 224/2010 rd, s. 85).

Säkerhetsvisitationer i samband med tjänsteuppdrag som gäller en person

I 2 kap. 12 § 1 och 2 mom. i polislagen föreskrivs om en polismanns rätt att säkerhetsvisitera en person i samband med ett tjänsteuppdrag som riktar sig eller anknyter till personen. Enligt 1 mom. har en polisman i samband med gripande, anhållande, häktning, tagande i förvar och andra åtgärder som riktar sig mot den personliga friheten rätt att kontrollera vad en person har i sina kläder eller annars på sig eller i medhavda saker, för att förvissa sig om att personen inte innehar föremål eller ämnen med vilka denne kan äventyra sin förvaring eller utsätta sig själv eller andra för fara. En polisman får i samband med tjänsteuppdrag kroppsvisitera en person för att hitta sådana föremål eller ämnen också i andra fall, om det av grundad anledning be-

hövs för att trygga polismannens säkerhet i arbetet och fullgörandet av tjänsteuppdraget. Enligt 2 mom. kan i samband med frihetsbegränsande åtgärder en person kroppsvisiteras eller saker som personen för med sig kontrolleras också för att hitta dokument som behövs för identifiering av denne. Enligt motiveringen till 1 mom. gäller bestämmelsen alla polisiära åtgärder mot den personliga friheten, oberoende av om det är fråga om handräckning till en annan myndighet. Behovet av säkerhetsvisitation kan sammanhänga både med den situation när åtgärden utförs och personer i anknytning till den och med den person som är föremål för en åtgärd. I motiveringen konstateras att bestämmelsen inte berättigar polisen att göra säkerhetsvisitationer av razziatyp utan det måste alltid finnas en motiverad anledning till en visitation, t.ex. personens tidigare uppträdande (RP 224/2010 rd, s. 80). En säkerhetsvisitation i enlighet med 1 och 2 mom. skiljer sig med tanke på syftet därmed väsentligt från rätten till visitation vid sådana tillställningar och evenemang som avses i 3 mom. För tydlighetens skull finns det skäl att föreskriva om detta i separata paragrafer.

Bestämmelserna i lagen om sammankomster

Enligt 19 § i lagen om sammankomster är det polisens uppgift att trygga utövandet av mötesfriheten. Polisen ska också övervaka att arrangören och ordföranden uppfyller sina skyldigheter enligt lagen om sammankomster samt vid behov vidta åtgärder för att upprätthålla ordning och säkerhet vid allmänna sammankomster och offentliga tillställningar.

I 23 § i lagen om sammankomster föreskrivs att det i syfte att upprätthålla ordning och säkerhet vid allmänna sammankomster eller offentliga tillställningar inte får innehas de förbjudna föremål och ämnen som nämns i 1 mom. Enligt momentet är det vid allmänna sammankomster eller offentliga tillställningar eller i omedelbar närhet av dem förbjudet att inneha skjutvapen, sprängämnen, eggvapen eller andra motsvarande föremål eller ämnen, om det finns grundad anledning att misstänka att de kan användas för att begå brott mot liv eller hälsa. Enligt 3 mom. har arrangören och polisen rätt att förbjuda innehav av berusningsmedel vid allmänna sammankomster eller offentliga tillställningar. Enligt 4 mom. har för att ordning och säkerhet ska kunna upprätthållas arrangören och polisen också rätt att ge en ordningsvakt order om att visitera deltagare i en tillställning och kontrollera de saker de för med sig, om detta behövs på grund av tillställningens speciella karaktär eller om det finns grundad anledning att misstänka att personer som deltar i tillställningen medför föremål och ämnen som är förbjudna enligt 1 mom. eller med stöd av 3 mom. Bestämmelser om den visitation som en ordningsvakt företar finns i lagen om privata säkerhetstjänster. I fråga om visitation fanns tidigare bestämmelser med samma sakinnehåll i lagen om ordningsvakter (533/1999).

I 46 § i lagen om privata säkerhetstjänster finns bestämmelser om säkerhetsvisitation som utförs av ordningsvakter. Enligt 1 mom. har en ordningsvakt rätt att med hjälp av metalldetektor eller någon annan sådan teknisk anordning visitera en person som söker tillträde till eller befinner sig inom ordningsvaktens tjänstgöringsområde, för att förvissa sig om att personen inte bär på sig eller medför föremål eller ämnen som kan äventyra ordningen eller säkerheten eller som det enligt lag eller enligt vad som bestämts med stöd av lag är förbjudet att inneha på tjänstgöringsområdet. Till denna del är rätten att verkställa visitation i hög grad likadan som rätten till säkerhetskontroll i enlighet med 3 kap. i polislagen.

Enligt 46 § 1 mom. i lagen om privata säkerhetstjänster får med stöd av order från arrangören eller polisen enligt 23 § 4 mom. i lagen om sammankomster eller om det annars finns grundad anledning att misstänka att personen innehar sådana föremål eller ämnen, personen och de saker som han eller hon medför granskas även på något annat lämpligt sätt. Det är då fråga om en sådan säkerhetsvisitation av karaktären kroppsvisitation som det föreskrivs om i 2 kap. 12 och 13 § i polislagen. I den juridiska litteraturen har det framförts tolkningar enligt vilka också en polisman vid behov kan verkställa en sådan visitation som avses i 23 § i lagen om sam-

mankomster, trots att det i paragrafen endast nämns ordningsvakter som förrättare av visitationen. Det har ansetts att polisens rätt att bestämma att en ordningsvakt ska utföra visitationen innebär att en polisman också själv kan utföra motsvarande visitation. I motiveringen till 23 § i lagen om sammankomster (RP 145/1998 rd, s. 37) konstateras att ”Den som arrangerar tillställningen skall inte ha någon rätt att utföra kontroller varför arrangören bör tillsätta ordningsvakter för att utföra kontrollen. I den föreslagna bestämmelsen hänvisas till den kontroll som regleras i den lag om ordningsvakter som kommer att stiftas.” I motiveringen tas inte ställning till polismäns rätt att utföra visitation. I enlighet med det som konstaterats ovan avviker bestämmelserna om polismäns rätt att verkställa säkerhetsvisitation vid tillställningar i enlighet med polislagen från bestämmelserna om ordningsvaktens rätt att verkställa säkerhetsvisitation bl.a. i fråga om kretsen av föremål och ämnen som omfattas av visitationen. Med tanke på förutsättningarna för upprätthållande av ordning och säkerhet är den krets av föremål och ämnen som säkerhetsvisitationen omfattar och som avses i 2 kap. 12 § 3 mom. i polislagen onödigt begränsad.

Utöver ordningsvakter ska också polismän genom visitationer kunna övervaka att förbudet mot innehav av föremål och ämnen iakttas vid tillställningar, om situationen nödvändigt kräver det. Både med tanke på den princip om lagenlighet inom förvaltningen som föreskrivs i 2 § 3 mom. i grundlagen och kravet på exakthet och tydlig avgränsning som ingår i de allmänna förutsättningarna för begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna (se RP 1/1998 rd, s. 75, GrUU 21/2006 rd s. 3, GrUU 20/2005 rd, s. 3, GrUU 12/1998 rd, s. 3 och 6, GrUU 8/1995 rd) är det behövligt att det tydligt föreskrivs i polislagen om rätten för en polisman att verkställa säkerhetsvisitation vid olika tillställningar och de förfaringsätt som ska iakttas vid visitationen.

2 Målsättning och de viktigaste förslagen

Syftet med propositionen är att förbättra ordningen och säkerheten vid tillställningar genom att göra det möjligt för polisen att utföra mer heltäckande säkerhetsvisitationer på områden för tillställningar och i områdenas närhet. Syftet är att förhindra att föremål och ämnen som orsakar fara och andra olagliga sådana förs in till offentliga tillställningar och att göra det möjligt att på ett mer effektivt sätt än i dagsläget ingripa i innehavet av dem vid offentliga tillställningar och evenemang. Målet är bl.a. att förhindra olagligt innehav och spridning av narkotika vid publikevenemang.

Bestämmelserna ska skapa förutsättningar för upprätthållande av säkerheten vid olika publik-evenemang också i säkerhetssituationer som eventuellt förändras snabbt. Genom de föreslagna ändringarna i polislagen säkerställs att en polismans rätt att utföra en visitation som är nödvändig för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet vid tillställningar är tillräckligt omfattande i geografiskt hänseende. Utgångspunkten är att en polismans rätt att utföra säkerhetsvisitation ska omfatta personer som befinner sig på samtliga områden för tillställningen, tillställningens evenemang och inkvartering samt personer som befinner sig i områdenas omedelbara närhet, dock inte personer som befinner sig på hemfridsskyddade platser. En polismans rätt att utföra säkerhetsvisitation begränsas inte längre endast till personer som anländer till eller avlägsnar sig från en tillställning och personer som befinner sig i den omedelbara närheten av platsen för tillställningen och inkvarteringslokalerna.

I propositionen föreslås också att bestämmelserna om i vilket syfte en polisman får utföra säkerhetsvisitationer vid en tillställning ska ändras. Enligt gällande bestämmelser har en polisman rätt att visitera en person endast för att förvissa sig om att personen inte innehar sådana föremål som kan äventyra säkerheten för människor. Enligt propositionen får en polisman när situationen nödvändigt kräver det visitera personer förutom med tanke på föremål och ämnen som innebär fara, också för att säkerställa att inte en person innehar sådana föremål eller äm-

nen som det annars enligt lag eller med stöd av lag är förbjudet att inneha vid en tillställning. Exempelvis effektiviteten vid hindrande av olaglig spridning av narkotika och den heltäckande övervakningen vid tillställningar kan kräva att säkerhetsvisitation får utföras både på området för tillställningen och i dess omedelbara närhet.

Det föreslås att den geografiska befogenheten för en polisman att verkställa säkerhetsvisitation samt med avseende på föremål och ämnen utvidgas på det sätt som har framförts tidigare i texten. Av denna orsak betonas proportionalitetsprincipen tydligare i bestämmelserna än för närvarande genom kravet på att säkerhetsvisitation kan verkställas endast på det sätt och i den omfattning som situationen nödvändigt kräver.

Den rätt för en polisman att utföra säkerhetsvisitation vid offentliga tillställningar och motsvarande evenemang som föreskrivs i 2 kap. 12 § 3 mom. i polislagen avviker med tanke på syfte och genomförande från den rätt att utföra säkerhetsvisitation som föreskrivs i 2 kap. 12 § 1 mom. redan enligt de nu gällande bestämmelserna. För tydlighetens skull ska det föreskrivas separat om en polismanns rätt att verkställa säkerhetsvisitation vid olika tillställningar i 2 kap. 12 a § i polislagen. I hänvisningsbestämmelserna i 2 kap. 15 och 22 § i polislagen görs dessutom de uppdateringar som de nämnda ändringarna kräver.

3 Propositionens konsekvenser

3.1 Ekonomiska konsekvenser

Ändringen har som sådan inga direkta ekonomiska konsekvenser. Upprätthållande av ordning och säkerhet samt allmän övervakning vid offentliga tillställningar och allmänna sammankomster hör till polisens uppgifter redan med stöd av bestämmelserna om allmänna uppgifter i polislagen och lagen om sammankomster. Trots att det i propositionen föreslås att polisens befogenheter utvidgas när det gäller i vilket syfte och vilka situationer den säkerhetsvisitation som avses i polislagen får göras vid offentliga tillställningar föreslås dock inte några nya metoder för utförandet av säkerhetsvisitationer. En säkerhetsvisitation skiljer sig också i fortsättningen från den säkerhetskontroll som föreskrivs i 3 kap. i polislagen till den del att en säkerhetsvisitation inte rutinmässigt utförs i fråga om varje person som kommer till en tillställning som ska tryggas eller övervakas, utan säkerhetsvisitationer kan göras selektivt t.ex. med tanke på tidpunkten eller platsen där visitationen utförs. Därmed är propositionens ekonomiska konsekvenser beroende av hur de redan befintliga visitationsmetoderna används vid olika tillställningar.

3.2 Konsekvenser för myndigheter

Kompletteringen och preciseringen av bestämmelserna om säkerhetsvisitation har en klagörande och förenhetligande effekt för polisens verksamhet i fråga om övervakning och visitation vid tillställningar. En komplettering av bestämmelserna när det gäller den situationsmässiga och geografiska räckvidden för rätten att utföra säkerhetsvisitationer avlägsnar oklarheter om i vilka situationer en polisman har rätt att utföra säkerhetsvisitationer vid tillställningar och evenemang. Utvidgningen av kretsen av föremål och ämnen som omfattas av visitationen tydliggör att en polisman genom visitation får ingripa i innehav av ämnen som äventyrar ordningen och säkerheten vid tillställningar och evenemang. Enligt de gällande bestämmelserna får säkerhetsvisitation utföras med hjälp av en tränad hund. När det gäller t.ex. olagligt innehav av narkotika kan användningen av hund på ett anmärkningsvärt sätt effektivisera inriktningen av säkerhetsvisitationerna vid tillställningar med många deltagare.

3.3 Samhälleliga konsekvenser

Genom kompletteringen av bestämmelserna om säkerhetsvisitation i polislagen strävas efter att skapa bättre förutsättningar för att kunna garantera ordning och säkerhet vid tillställningar och evenemang av många olika slag. Genom visitationerna kan man utöver farliga föremål förhindra att sådana föremål och ämnen förs in till tillställningar som det med stöd av lag är förbjudet att inneha vid en tillställning. Ett förbud med stöd av lag mot att inneha ett föremål eller ämne bygger i regel på att innehavet äventyrar ordning eller säkerhet. Visitationer gör det också möjligt att effektivare än för närvarande ingripa i innehav av förbjudna föremål på områden där tillställningar och evenemang ordnas. Propositionen stöder i synnerhet bekämpningen av narkotikabrott vid offentliga tillställningar och publikevenemang. Propositionen främjar för sin del att åtgärderna för förebyggande arbete och tidigt ingripande i enlighet med statsrådets principbeslut om narkotikapolitiken 2016–2019 (social- och hälsovårdsministeriets publikation 2016:7) genomförs. Genom att visitation i den omfattning som föreslås görs möjlig bedöms detta också ha en brottsförebyggande effekt på områden för offentliga tillställningar och i deras närhet.

4 Beredningen av propositionen

Propositionen har beretts vid inrikesministeriet i samarbete med Polisstyrelsen. Det ordnades en remissbehandling om utkastet till proposition och yttranden begärdes av justitieministeriet, finansministeriet, riksdagens justitieombudsmans kansli, justitiekanslersämbetet, Polisstyrelsen och skyddspolisens. Polisstyrelsen ombads sända begäran om yttrande till polisensheterna i behövlig omfattning. Alla aktörer svarade på begäran om yttrande. Polisstyrelsen hade i enlighet med sitt yttrande begärt yttrande av samtliga polisinsrättningar. Dessutom lämnade Humana Päähdepolitiikkaa HPP ry sitt yttrande över utkastet till proposition till inrikesministeriet.

Inom polisförvaltningen förhöll sig remissinstanserna i huvudsak positivt till de ändringar som föreslogs i utkastet till propositionen. I Polisstyrelsens yttrande ansågs att propositionen bör preciseras med information om i vilka situationer och under vilka förutsättningar en polisman har rätt att verkställa säkerhetsvisitation vid en tillställning. På grund av detta gjordes ändringar och preciseringar i bestämmelserna och motiveringen till dem.

Justitiekanslersämbetet och finansministeriet hade inget att anmärka på i fråga om utkastet.

I yttrandet från riksdagens justitieombudsman ansågs bl.a. att det är problematiskt om befogenheten att verkställa säkerhetsvisitation utvidgas primärt av den orsaken att man vill utvidga området för brottsbekämpningen när det gäller narkotika. Rätten att visitera personer som avlägsnar sig ansågs också som problematisk. På grund av yttrandet preciserades de föreslagna bestämmelserna i fråga om det geografiska tillämpningsområdet och propositionens motivering preciserades.

I justitieministeriets yttrande ansågs att de föreslagna bestämmelserna är problematiska bl.a. när det gäller det geografiska tillämpningsområdet och definitionen av syftet och att det i bestämmelserna på ett tydligare sätt borde framgå det krav som ingår i proportionalitetsprincipen på att visitationer får göras endast i den omfattning som situationen nödvändigt kräver. På grund av yttrandena preciserades de föreslagna bestämmelserna så att förutsättningen för att verkställa visitation är beroende av nödvändigheten med tanke på situationen samt att syftet med visitationen framgår på ett tydligare sätt både i lagtexten och i motiveringen. Också det geografiska tillämpningsområdet för de föreslagna bestämmelserna preciserades.

DETALJMOTIVERING

1 Lagförslag

2 kap. Allmänna befogenheter

12 §. Säkerhetsvisitation. I paragrafens 1 mom. föreskrivs på motsvarande sätt som i den gällande lagen att en polisman i samband med gripande, anhållande, häktning, tagande i förvar och andra åtgärder som riktar sig mot den personliga friheten har rätt att kontrollera vad en person har i sina kläder eller annars på sig eller i medhavda saker, för att förvissa sig om att personen inte innehar föremål eller ämnen med vilka denne kan äventyra sin förvaring eller utsätta sig själv eller andra för fara. En polisman får i samband med tjänsteuppdrag kroppsvisitera en person för att hitta sådana föremål eller ämnen också i andra fall, om det av grundad anledning behövs för att trygga polismannens säkerhet i arbetet och fullgörandet av tjänsteuppdraget. Av de skäl som anges i den allmänna motiveringen ska det alltid finnas en grundad anledning till visitationen och bestämmelsen berättigar inte till att göra säkerhetsvisitationer av razziatyp riktade mot vem som helst. Momentet motsvarar den gällande lagen också till denna del.

I 2 mom. föreskrivs på motsvarande sätt som i den gällande lagen att i samband med frihetsbegränsande åtgärder kan en person kroppsvisiteras eller saker som personen för med sig kontrolleras också för att hitta dokument som behövs för identifiering av denne.

Paragrafens 3 mom. ändras så att där inte längre föreskrivs om en polismanns rätt att utföra säkerhetsvisitation vid vissa tillställningar och i vissa lokaler. I fortsättningen ska det föreskrivas om saken i kapitlets 12 a §. Däremot motsvarar paragrafens 3 mom. till sitt innehåll det gällande 4 mom. Enligt momentet ska sådana farliga föremål och ämnen som avses i 1 mom. vid behov fräntas den visiterade. Också sådana föremål och ämnen ska fräntas den visiterade som det annars enligt lag eller med stöd av lag är förbjudet att inneha. Med uttrycket ”med stöd av lag” avses föremål och ämnen som är förbjudna enligt bestämmelser eller föreskrifter som har meddelats med stöd av lag. I motiveringen till 4 mom. i den gällande lagen konstateras att man ibland i samband med säkerhetsvisitation påträffar föremål och ämnen som det är straffbart att inneha men som inte nödvändigtvis är sådana farliga föremål eller ämnen som avses i 1 eller 3 mom. I motiveringen nämns narkotika som exempel på detta. Straffbart innehav betyder att det är fråga om ett brottmål och bestämmelserna om beslag i 7 kap. i tvångsmedelslagen blir då tillämpliga. Om det är fråga om ett föremål eller ämne som anses vara farligt men som det inte är straffbart att inneha ska 2 kap. 15 § i polislagen tillämpas på behandlingen av föremålet (RP 224/2010 rd, s. 84).

12 a §. Säkerhetsvisitation vid vissa tillställningar. I den nya paragrafens 1 mom. föreskrivs om sådana säkerhetsvisitationer i anknytning till vissa lokaler och tillställningar som det föreskrivs om i 2 kap. 12 § 3 mom. i den gällande polislagen. En polisman har på det sätt och i den omfattning som situationen nödvändigt kräver rätt att kroppsvisitera personer som anländer till, befinner sig vid eller avlägsnar sig från en rättegång eller en sammankomst som förutsätter särskilt skydd eller en offentlig tillställning eller annan motsvarande tillställning som förutsätter särskilt skydd eller särskild övervakning och personer som anländer till, befinner sig i eller avlägsnar sig från inkvarteringslokaler för deltagarna samt personer som befinner sig i omedelbar närhet av den plats där tillställningen ordnas eller inkvarteringslokalerna finns och granska de saker som de för med sig, för att förvissa sig om att de inte innehar föremål eller ämnen som kan äventyra säkerheten för deltagarna, de personer som befinner sig i inkvarteringslokalerna eller andra personer, eller som det annars enligt lag eller med stöd av lag är förbjudet att inneha vid tillställningen.

Utgångspunkten är att kretsen av tillställningar som omfattas av paragrafens tillämpningsområde kan vara av många olika slag. Av denna orsak betonas det krav som ingår i proportionalitetsprincipen på att visitationer ska göras endast på det sätt och i den omfattning som är nödvändigt med tanke på situationen tydligare i 1 mom. än vad det görs för närvarande. Enligt momentet har en polisman rätt att utföra säkerhetsvisitation på det sätt och i den omfattning som situationen nödvändigt kräver.

Hur nödvändig säkerhetsvisitationen är ska bedömas utifrån risken för säkerhets- och ordningsstörningar, situationen för visitationen och det förfarande som iakttas där samt den krets av föremål som visitationen omfattar. Syftet med offentliga tillställningar och publikevenemang, deltagarna, den omgivande miljön och t.ex. tidigare erfarenheter eller förhandsinformation inverkar i hög grad på hurdana risker för säkerhets- och ordningsstörningar man kan anta att är förknippade med tillställningen samt på hurdana visitationsåtgärder som är motiverade för kontrollera riskerna och kan utföras med beaktande av proportionalitetsprincipen. I förhandsplaneringen ingår också bedömning av till vilken del ordningsvakter kan användas vid visitationer i enlighet med 23 § i lagen om sammankomster och till vilken del det dessutom behövs visitationer verkställda av polisen. Utgångspunkten är att kartläggning av risker i anknytning till tillställningar och evenemang och det behov av särskilt skydd eller särskild övervakning som avses i momentet, de resurser som kan användas för åtgärderna samt det visitationsförfarande som iakttas vid en tillställning ska bedömas på nivån för allmän ledning och fältledning eller t.ex. i ett förfarande som anknyter till ledningen av en ad hoc-organisation i anknytning till en särskild händelse. I praktiken ska beslutanderätten i fråga om visitationsåtgärder dock också ligga hos enskilda polismän, eftersom behovet av visitationsåtgärder kan grunda sig på t.ex. en enskild polismans observation i en situation där åtgärder omedelbart måste vidtas.

Också själva visitationstillfället och platsen där visitationen utförs inverkar på bedömningen av nödvändigheten av verkställandet av visitation samt på de förfaringsätt som i enlighet med den princip om minsta olägenhet som uttrycks i 2 kap. 13 § i polislagen iakttas vid visitationen. Om det t.ex. är möjligt att i tillräcklig omfattning säkerhetsvisitera personer som kommer till en tillställning så är utgångspunkten att personer som redan anlant till tillställningen och befinner sig där inte ska visiteras. Den miljö där evenemanget ordnas och riskerna för säkerhets- eller ordningsstörningar samt situationsfaktorerna kan kräva att säkerhetsvisitation utförs också på evenemangsområdet. På grund av den miljö där evenemangen ordnas kan sådana farliga eller annars förbjudna föremål eller ämnen som avses i paragrafen komma in på evenemangsområdet också via andra vägar än de egentliga tillfarterna. Exempelvis observationer i anknytning till en situation eller en ordningsstörning kan kräva ingrepp genom visitationer i innehavet av de nämnda föremålen och ämnena också i fråga om dem som befinner sig på evenemangsområdet eller är avlägsnar sig därifrån. Ett sådant behov kan anknyta såväl till en officiell tillställning ordnad av ett offentligt samfund som till ett evenemang som är öppet för allmänheten.

Nytt jämfört med den gällande bestämmelsen är dessutom att säkerhetsvisitation kan utföras förutom med tanke på föremål som innebär fara också för att säkerställa att en person inte innehar föremål eller ämnen som det annars med stöd av lag är förbjudet att inneha vid en tillställning. Sådana föremål och ämnen som det kan utföras säkerhetsvisitation för att påträffa när situationen kräver det är därmed t.ex. alkoholdrycker och andra berusningsmedel som förbjudits vid en tillställning i enlighet med 23 § 3 mom. i lagen om sammankomster samt föremål och ämnen som förbjudits genom en sådan föreskrift av polisen som avses i 20 § i lagen om sammankomster. Säkerhetsvisitation omfattar också olagligt innehav av sådan narkotika som avses i 50 kap. i strafflagen. Allmänna förbud i fråga om innehav, handel och användning av narkotika finns i 5 § i narkotikalagen (373/2008).

Den föreslagna bestämmelsen avviker från den gällande också i det att säkerhetsvisitationer får utföras förutom vid tillställningar som kräver särskilt skydd också vid tillställningar som kräver särskild övervakning. Sammankomster som kräver särskilt skydd och andra motsvarande tillställningar är i enlighet med motiveringen till den gällande bestämmelsen t.ex. tillställningar i anknytning till statsbesök och betydande internationella konferenser. Också allmänna sammankomster och andra former av offentliga tillställningar kan förutsätta särskilt skydd om de är förknippade med hot mot säkerheten. Det kan t.ex. vara fråga om en fotbollsmatch där det kan finnas risk för läktarvåld eller risk för sammandrabbningar mellan olika anhängargrupper i närheten av stadion. Behovet av särskilt skydd kan också bero på ett framfört hot mot tillställningen eller annan förhandsinformation om ett hot (RP 34/1999 rd, s. 25). Situationer i anknytning till allmänna sammankomster måste särskilt bedömas utifrån de grundläggande fri- och rättigheterna och polisens uppgift i fråga om tryggnad av utövandet av mötesfriheten. Utgångspunkten är att vid dessa tillställningar ska man vid ingripande i individens friheter förhålla sig mycket återhållsamt och vid nödvändiga visitationer ska betoningen ligga på ingripande i innehav av föremål som äventyrar människors säkerhet, vilket för sin del också tryggar utövandet av mötesfriheten. För att betona betydelsen av mötesfriheten föreslås att det i 1 mom. nämns endast sammankomster som kräver särskilt skydd som sådana som omfattas av regleringen. Definitionen av olika tillställningar försvåras av att en tillställning samtidigt kan ha t.ex. kommersiella, underhållande, konstnärliga och politiska drag. I programmet för en allmän sammankomst kan ingå för publikevenemang typiska till sin karaktär underhållande inslag, trots att huvudsyftet för tillställningen anknyter till utövandet av mötesfriheten. Definitionen av tillställningar av blandad karaktär ska på motsvarande sätt som i tolkningsanvisningarna för lagen om sammankomster (RP 145/1998 rd) avgöras i enlighet med tillställningens huvudsakliga ändamål.

Det behovet av särskild övervakning som avses i 1 mom. kan bero på tillställningens särskilda karaktär eller t.ex. på att det finns grundad anledning att anta att deltagarna i tillställningen innehåller sådana förbjudna föremål eller ämnen som nämns i momentet. Detta kan förändras t.ex. av observationer gjorda av en polisman eller annars vid övervakning, andra observationer som bedöms som tillförlitliga, eller sådan information, eller på grund av tidigare händelser vid tillställningen eller vid tidigare tillställningar. På grund av tillställningens speciella karaktär kan övervakning krävas vid t.ex. nöjeställningar med stora folkmassor, såsom musikfestivaler. För upprätthållande av ordning och säkerhet vid en tillställning kan det vara nödvändigt att man genom polisens säkerhetsvisitationer förhindrar att t.ex. narkotika förs in på områdena för tillställningar eller till deras omedelbara närhet. Behovet kan i synnerhet gälla tillställningar med många unga deltagare och där det t.ex. på grund av tidigare erfarenheter finns behov av att ingripa i olaglig spridning av narkotika. Enligt 19 § i lagen om sammankomster är det polisens uppgift att trygga utövandet av mötesfriheten. Polisen ska också övervaka att arrangören och ordföranden uppfyller sina skyldigheter enligt lagen om sammankomster samt vid behov vidta åtgärder för att upprätthålla ordning och säkerhet vid allmänna sammankomster och offentliga tillställningar. Offentliga tillställningar och publikevenemang som kräver särskilt skydd eller särskild övervakning kan inte definieras uttömmande i polislagen, utan behovet av skydd och övervakning samt de förfaringsätt som med tanke på omständigheterna är lämpliga för utförandet av säkerhetsvisitationerna ska bedömas från fall till fall. På motsvarande sätt som i 2 § 3 mom. i lagen om sammankomster omfattar regleringen inte sådana tillställningar som på basis av antalet deltagare, tillställningens natur eller andra särskilda skäl kan anses vara enskilda. Utgångspunkten är att som en tillställning som kräver sådan särskild övervakning som avses i 2 kap. 12 a § 1 mom. i polislagen kan endast stora tillställningar med många besökare och som dessutom är förknippade med ett särskilt behov av att polisen verkställer säkerhetsvisitation.

I 1 mom. föreskrivs om en polismanns rätt att visitera ”på det sätt och i den omfattning som situationen nödvändigt kräver”. I bestämmelsen betonas kravet på nödvändigheten av visitat-

ionen tydligare än i det gällande 2 kap. 12 § 3 mom. Utgångspunkten är fortfarande att inte visitera alla som kommer till en tillställning eller inkvarteringslokaler. Visitationen kan utifrån riskbedömning utföras t.ex. selektivt med tanke på tidpunkten eller platsen där visitationen görs. Visitationen ska också göras på ett sätt som i så liten utsträckning som möjligt ingriper i den personliga integriteten och egendomsskyddet. När behovet av visitation bedöms och visitationen utförs i praktiken ska det säkerhetshot eller hot om ordningsstörning som de som kommer till tillställningen och som de som befinner sig där medför. Visitationernas proportionalitet ska bedömas också i förhållande till själva tillställningen eller evenemanget och med tanke på tillställningens eller evenemangets karaktär och i övrigt också med tanke på situationen. Bestämmelser om verkställande av säkerhetsvisitation finns i den gällande 2 kap. 13 §, där det som tillvägagångssätt nämns bl.a. användning av tränad hund. Vid säkerhetsvisitation som utförs med tanke på sprängämnen eller narkotika ingriper det mindre i målpersonens personliga integritet att utföra visitationen med hjälp av hund än att utföra den manuellt. I motiveringen till den gällande paragrafen konstateras att behovet av grundlig säkerhetsvisitation understryks i sådana fall där polisen på grund av information som den fått eller på grund av andra omständigheter (t.ex. hotbilder) har särskild anledning att vara på sin vakt (RP 224/2010 rd, s. 83).

En polisman har rätt att utföra visitation på området för en tillställning eller tillställningens evenemang och i inkvarteringslokaler samt i deras omedelbara närhet. När visitationen utförs ska dock alltid beaktas principen om minsta olägenhet som krävs enligt 13 § och iaktas den diskretion som förhållandena kräver. Enligt 2 kap. 12 a § 1 mom. i polislagen omfattar rätten att utföra visitation också personer som befinner sig i inkvarteringslokalerna för dem som deltar i tillställningen, t.ex. den som befinner sig på ett hotell eller på en campingplats. Med dessa lokaler avses allmänna utrymmen, t.ex. hotellets vestibul och motsvarande utrymmen. Rätten att utföra visitation omfattar fortfarande inte sådana i egentlig mening hemfridskyddade platser som avses i 24 kap. 11 § i strafflagen, t.ex. personer som befinner sig i hotellrum, tält eller övriga lokaler eller utrymmen avsedda för boende. Personer som befinner sig på sådana platser står utanför tillämpningsområdet för bestämmelserna i 2 mom. Avgränsningen inverkar inte på en polismanns rätt att med stöd av 2 kap. 12 § utföra en säkerhetsvisitation. Bestämmelser om platsgenomsökning, där föremålet för genomsökningen bl.a. är ett fordon, finns i 8 kap. i tvångsmedelslagen.

Ändringen av den gällande bestämmelsen innebär också att utöver den som kommer till en tillställning kan också den visiteras som befinner sig vid en tillställning eller i inkvarteringslokalerna för tillställningens deltagare. Med uttrycket ”personer som är närvarande” avses en person som redan har anlänt till och befinner sig på området för tillställningen eller i inkvarteringslokalerna för tillställningens deltagare. Med personer som anländer till eller befinner sig i den omedelbara närheten av en tillställning avses personer som kan äventyra tillställningen på basis av var de befinner sig. Som det konstateras i motiveringen (RP 34/1999 rd, s. 25) till den gällande bestämmelsen kan omedelbar närhet inte på förhand preciseras i lagen, eftersom denna påverkas av t.ex. byggnadernas placering, terrängformationen, trafikstråk, arten av en misstänkt eller känd hotande faktor eller bevakningsobjektets karaktär. När visitation verkställs ska alltid kravet på visitationens nödvändighet beaktas och t.ex. det att en person enbart passerar platsen där tillställningen ordnas berättigar inte till visitation, om inte orsaker i anknytning till upprätthållande av ordning eller säkerhet nödvändigtvis kräver att visitation verkställs.

Enligt 1 mom. kan också en person som avlägsnar sig från en tillställning visiteras om situationen kräver det. Med en person som avlägsnar sig avses en person som håller på att avlägsna sig, men som ännu befinner sig på området för tillställningen eller evenemanget eller anknytande inkvarteringslokaler eller i omedelbar närhet till någon av dessa platser.

Paragrafens 3 mom. motsvarar till sitt innehåll 2 kap. 12 § 3 mom. som föreslås i propositionen. Också sådana föremål och ämnen som avses i 12 a § 1 mom. ska vid behov fräntas den visiterade. Om innehav av föremålet eller ämnet i fråga är straffbart blir bestämmelserna om beslag i 7 kap. i tvångsmedelslagen tillämpliga. I fråga om ett föremål vars innehav är förbjudet, men inte straffbart, tillämpas bestämmelserna i 2 kap. 15 § på hanteringen av föremålet.

15 §. Hantering av omhändertagen egendom. På grund av de ändringar som nämns ovan ändras i 1 mom. hänvisningen till 12 § 4 mom. till en hänvisning till 12 § 3 mom. och 12 a § 3 mom.

22 §. Befogenheter för främmande staters tjänstemän. På grund av de ändringar som nämns ovan ändras i 1 mom. hänvisningen till 12 § 4 mom. till en hänvisning till 12 § 3 mom. I hänvisningsbestämmelsen stryks dessutom omnämmandet om farligheten för föremål och ämnen, i och med detta gäller hänvisningen 12 § 3 mom. i sin helhet.

2 Ikraftträdande

Lagen föreslås träda i kraft den 1 november 2017.

3 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

Säkerhetsvisitation innebär ingripande i den personliga integriteten som skyddas genom 7 § 1 mom. i grundlagen och som det enligt 7 § 3 mom. i grundlagen inte får ingripas i godtyckligt eller utan laglig grund. Enligt 10 § 1 mom. i grundlagen är vars och ens privatliv, heder och hemfrid tryggade. De föreslagna bestämmelserna har betydelse också i förhållande till egendomsskyddet som tryggas i 15 § i grundlagen, eftersom farliga och olagliga föremål i enlighet med 2 § kap. 12 § 3 mom. och 12 a § 3 mom. i polislagen vid behov ska tas ifrån den visiterade. Enligt 22 § i grundlagen ska det allmänna se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses.

I de allmänna begränsningsförutsättningarna för de grundläggande fri- och rättigheterna ingår att begränsningarna ska grunda sig på en lag som stiftats av riksdagen. Begränsningarna ska uppfylla kraven på exakthet och noggrann avgränsning. Begränsningarna ska vara godtagbara och de får inte ingripa i kärnan i de grundläggande fri- och rättigheterna. Begränsningarna ska också uppfylla kraven på proportionalitet och rättssäkerhet samt förpliktelse i de internationella människorättsfördrag som är bindande för Finland.

Grundlagsutskottet ansåg det lagförslag som problematiskt med tanke på exakthet och noggrann avgränsning där det föreslogs att en polisman för att trygga säkerheten för deltagarna i en rättegång eller en allmän sammankomst, en offentlig tillställning eller någon annan motsvarande tillställning som förutsätter särskilt skydd ska ha rätt att kroppsvisitera en person som anländer till eller vistas i omedelbar närhet av en sådan tillställning och granska de saker han eller hon medför, i syfte att förvissa sig om att personen inte innehar sådana föremål eller ämnen med vilka deltagarnas säkerhet kan äventyras eller som kan göra det svårare att upprätthålla ordningen och säkerheten under tillställningen. Grundlagsutskottet ansåg att den föreslagna bestämmelsen är mycket allmänt formulerad och gör att många olika föremål som personer kan inneha omfattas av regleringen, också den typen av föremål som inte spelar någon roll för tryggad säkerhet för de som deltar i en sammankomst (GrUU 11/2005 rd).

Syftet med de bestämmelser som nu föreslås är att bl.a. säkerställa att en polisman har tillräcklig rätt i geografisk utsträckning för att med tanke på föremål som innebär fara utföra de visitationer som krävs för upprätthållande av säkerheten vid tillställningar. Syftet med regleringen stöder därmed polisens verksamhetsförutsättningar bl.a. vid tryggandet av utövandet av mötes-

friheten i enlighet med 13 § i grundlagen. En polisman ska ha rätt att utföra säkerhetsvisitation med tanke på sådana föremål eller ämnen som kan äventyra säkerheten för deltagarna, dem som befinner sig i inkvarteringslokalerna eller andra personer eller som det annars enligt lag eller med stöd av lag är förbjudet att inneha vid tillställningen. Utöver föremål som innebär fara omfattar bestämmelserna dessutom andra föremål och ämnen som det är förbjudet att inneha vid en tillställning. Ett förbud med stöd av lag mot att inneha ett föremål eller ämne bygger i regel på att innehavet äventyrar ordningen och säkerheten vid tillställningen. Exempelvis i 23 § 3 mom. i lagen om sammankomster föreskrivs om polisens rätt att förbjuda innehav av berusningsmedel vid allmänna sammankomster eller offentliga tillställningar. Utöver ordningsvakter ska också polismän genom visitationer kunna övervaka att förbudet iakttas, om situationen nödvändigt kräver det.

Ett av målen med de föreslagna bestämmelserna är att förhindra att olaglig narkotika förs in på områden för offentliga tillställningar. Detta mål innefattar fler syften som ska anses vara godtagbara, mest centralt är strävan att förhindra olaglig spridning av narkotika vid offentliga tillställningar. Om olaglig narkotika kommer in på områden för offentliga tillställningar har det betydelse både för ordningen vid tillställningarna och för människors säkerhet. Det kan anses vara synnerligen viktigt att ingripa i tillgången på narkotika när det gäller tillställningar med många unga deltagare. Lätt tillgänglighet till rusmedel har normalt ansetts som en central faktor i fråga om risker som ökar ungas rusmedelsanvändning. I statsrådets principbeslut om narkotikapolitiken 2016–2019 betonas tidigt ingripande i de ungas situationer för att förebygga narkotikaberoende, kriminalitet och utslagning.

Det är också fråga om en säkerhetsrisk t.ex. om det kommer in sådan narkotika till en tillställning och den olagligen sprids där och vars bruk medför livsfara vid felaktig dosering eller på grund av att den är oren eller fara för allvarlig hälsoskada även vid ett enda användningstillfälle. På det sätt som konstateras i fråga om beskrivningen av nuläget kan narkotika av denna typ också användas i syfte att skada någon och begå brott. Exempelvis finns bestämmelserna om straff för brott mot förbudet mot för konsumentmarknaden förbjudna psykoaktiva ämnen numera i 5 a § i 44 kap. om brott som äventyrar andras hälsa och säkerhet i strafflagen. Förbudet mot dessa ämnen och kriminaliseringen av bl.a. olaglig försäljning och annan överlåtelse av dem är motiverat i synnerhet då det ökade utbudet av hälsofarliga designdroger kräver att barn och unga skyddas från skadliga verkningar av bruk av och risksituationer till följd av experimenterande med dessa ämnen (RP 327/2014 s. 4). Upprätthållande av ordning, brottsbekämpning och upprätthållande av säkerheten vid tillställningar är intressen som stöder varandra i enlighet med syftet för den säkerhetsvisitation som föreslås. Av dessa orsaker kan omhändertagandet av förbjudna föremål och ämnen som också föreslås i bestämmelserna anses vara godtagbart med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna.

Den föreslagna rätten till visitation utsträcker sig inte till sådana hemfridsskyddade platser som avses i 24 kap. 11 § i strafflagen, såsom hotellrum, tält och övriga lokaler och utrymmen avsedda för boende. I fråga om kretsen av föremål och ämnen som omfattas av visitationen påminner den föreslagna rätten för en polisman att utföra säkerhetsvisitation om en ordningsvaks rätt till säkerhetsvisitation inom sitt tjänstgöringsområde i 46 § i lagen om privata säkerhetstjänster. Den befogenheten föreskrivits med grundlagsutskottets medverkan (GrUU 22/2014 rd).

Vid bedömningen av proportionaliteten när det gäller begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna bör beaktas att det i propositionen inte föreslås några nya förfaringsätt för säkerhetsvisitation. I 2 kap. 13 § i polislagen nämns som förfaringsätt bl.a. användning av tränad hund. Utvidgningen av syftet med visitation till att omfatta sådana föremål som det med stöd av lag är förbjudet att inneha vid en tillställning innebär i praktiken att säkerhetsvisitation kan utföras också med tanke på olaglig narkotika, t.ex. med hjälp av en narkotikahund. I

vissa av laglighetsövervakarnas och grundlagsutskottets ställningstaganden anses att användning av narkotikahund vid övervakning och visitationer innebär ett mycket litet ingrepp i målpersonens friheter (se t.ex. biträdande justitiekanslerns avgörande AOK 29.12.2005, Dnro 907/1/04, på finska). Många ämnen som klassificeras som narkotika också har en laglig marknad i medicinskt syfte, varför regleringen också på grund av detta har betydelse med tanke på det personliga integritetsskyddet. Exempelvis i fängelselagen (767/2005) föreskrivs om en tjänstemans geografiskt avgränsade rätt att granska en person (i fråga om fångar i 16 kap. 3 § och i fråga om andra i 17 kap. 2 §) för att säkerställa att personen inte har med sig föremål eller ämnen med vilka någons säkerhet eller ordningen i fängelset kan äventyras eller vars innehav har förbjudits i lag eller bestämmelser som utfärdats med stöd av lag. Granskningen kan därmed göras för att söka efter bl.a. sprängämnen och berusningsmedel. Utförandet av granskningen förutsätter inte någon konkret misstanke om att de föremål och ämnen som nämns i bestämmelsen finns och granskningen kan utföras t.ex. genom ytlig undersökning av kläderna, med metalldetektor, någon annan teknisk anordning eller en tränad hund. Grundlagsutskottet tog ställning till lagstiftningsordningen när den till sitt innehåll motsvarande bestämmelsen om verkställighet av straff i 2 kap. 9 e § som gällde tidigare stiftades. Grundlagsutskottet ansåg att möjligheten att utföra en granskning ska anses vara ett relativt lindrigt ingrepp i de grundläggande fri- och rättigheterna för dem som kommer till fängelset. Dessutom ansåg grundlagsutskottet att ”Av väsentlig betydelse i sammanhanget är dessutom att förekomsten av en lag i frågan gör att möjligheten att låta utföra en sådan granskning står klar redan på förhand.” (GrUU 12/1998 rd).

Riksdagens biträdande justitieombudsman påminde i sitt ställningstagande (EOAK 1870/2013, på finska) om Europeiska människorättsdomstolens praxis, enligt vilken ingripande i integritetsskyddet trots lagstiftning kan vara problematisk med tanke på artikel 8 i Europakonventionen om den verkställande maktens prövningsrätt inte har begränsats i lag (se Gillan och Quinton mot Förenade kungariket, 12.1.2010). De bestämmelser som föreslås i denna proposition innefattar den väsentliga begränsningen redan i och med att det i bestämmelserna är fråga om en geografiskt och i praktiken också tidsmässigt avgränsad befogenhet. I och med lagstiftning i saken kan man förutsätta att den som deltar i en tillställning bereder sig på att säkerhetsvisitation i den omfattning som föreslås också kan utföras av polisen. Enligt bestämmelserna blir visitation aktuell endast på det sätt och i den omfattning som situationen nödvändigt kräver. Detta kräver bedömning av riskerna i anknytning till en tillställning och prövning av proportionaliteten i fråga om visitationsförfarandet både vid ledningen av polisverksamheten i anknytning till tillställningen och vid utförandet av en enskild visitationsåtgärd. Enligt det föreslagna 2 kap. 12 § 1 mom. i polislagen är utgångspunkten fortfarande inte att alla som deltar i en tillställning ska visiteras och i enlighet med 2 kap. 13 § 2 mom. får visitationen inte kränka den visiterades personliga integritet mer än vad som är nödvändigt för utförande av uppdraget. Visitationen ska, som det konstateras i detaljmotiveringen, utföras på ett sätt som i så liten utsträckning som möjligt ingriper i den personliga integriteten och egendomsskyddet, vilket innebär en betoning av principen om minsta olägenhet vid förfarandet. Vid visitationen ska iakttas den diskretion som förhållandena kräver, vilket innebär att bl.a. den visiterades ålder, hälsotillstånd och anständighetssynpunkter ska beaktas. Med det sistnämnda avses bl.a. att säkerhetsvisitationen när det är möjligt ska verkställas av en person av samma kön som den visiterade (se RP 224/2010 rd, s. 85). Proportionalitetsfrågorna har därmed beaktats i den gällande lagstiftningen om verkställande av säkerhetsvisitation och även när det gäller dessa frågor har lagen stiftats med grundlagsutskottets medverkan (GrUU 67/2010 rd). Lagstiftningen ska därmed med tanke på metoderna anses uppfylla proportionalitetskraven.

Enligt 2 § 3 mom. i grundlagen ska all utövning av offentlig makt bygga på lag. Lagstiftning om den geografiska utsträckningen för säkerhetsvisitation och de föremål och ämnen som säkerhetsvisitationen omfattar klargör möjligheten för att en sådan visitation utförs och därmed

RP 37/2017 rd

kan individen bereda sig på visitationer när han eller hon deltar i olika tillställningar. Av de orsaker som konstateras ovan kan det anses att bestämmelserna uppfyller kraven på exakthet, noggrann avgränsning och godtagbarhet.

Enligt regeringens uppfattning kan lagförslaget behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Regeringen anser det dock vara önskvärt att grundlagsutskottets utlåtande om propositionen inhämtas.

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs riksdagen följande lagförslag:

Lag

om ändring av 2 kap. i polislagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i polislagen (872/2011) 2 kap. 12 §, 15 § 1 mom. och 22 § 1 mom. samt
fogas till 2 kap. en ny 12 a § som följer:

2 kap.

Allmänna befogenheter

12 §

Säkerhetsvisitation

En polisman har i samband med gripande, anhållande, häktning, tagande i förvar och andra åtgärder som riktar sig mot den personliga friheten rätt att kontrollera vad en person har i sina kläder eller annars på sig eller i medhavda saker, för att förvissa sig om att personen inte innehar föremål eller ämnen med vilka denne kan äventyra sin förvaring eller utsätta sig själv eller andra för fara. En polisman får i samband med tjänsteuppdrag kroppsvisitera en person för att hitta sådana föremål eller ämnen också i andra fall, om det av grundad anledning behövs för att trygga polismannens säkerhet i arbetet och fullgörande av tjänsteuppdraget.

I samband med frihetsbegränsande åtgärder kan en person kroppsvisiteras eller saker som personen för med sig kontrolleras också för att dokument som behövs för identifiering av denne ska kunna hittas.

Farliga föremål och ämnen som avses i 1 mom. ska vid behov fråntas den visiterade. Också sådana föremål och ämnen ska fråntas den visiterade som det annars enligt lag eller bestämmelser som utfärdats med stöd av lag är förbjudet att inneha.

12 a §

Säkerhetsvisitation vid vissa tillställningar

En polisman har på det sätt och i den omfattning som situationen nödvändigt kräver rätt att kroppsvisitera personer som anländer till, är närvarande vid eller avlägsnar sig från en rättegång eller från en sådan sammankomst som förutsätter särskilt skydd eller en offentlig tillställning eller annan motsvarande tillställning som förutsätter särskilt skydd eller särskild övervakning samt att kroppsvisitera personer som anländer till, är närvarande i eller avlägsnar sig från deltagarnas inkvarteringslokal samt personer som befinner sig i omedelbar närhet av den plats där en tillställning anordnas eller inkvarteringslokalerna och att granska de saker som de för med sig, för att förvissa sig om att de inte innehar föremål eller ämnen som kan äventyra säkerheten för deltagarna, de personer som befinner sig i inkvarteringslokaler eller andra personer, eller som det annars enligt lag eller bestämmelser som utfärdats med stöd av lag är förbjudet att inneha vid tillställningen.

Den säkerhetsvisitation som avses i 1 mom. får inte riktas mot en person som befinner sig på en sådan hemfridskyddad plats som avses i 24 kap. 11 § i strafflagen.

Föremål och ämnen som avses i 1 mom. ska vid behov fråntas den visiterade.

15 §

Hantering av omhändertagen egendom

Farliga föremål och ämnen som polisen tagit om hand med stöd av 12 § 3 mom., 12 a § 3 mom. eller 14 § 1 mom. ska återlämnas till innehavaren utan dröjsmål och senast inom 14 dygn, om det inte redan före det inleds ett förfarande för återkallande av tillståndet att inneha föremålen eller ämnena eller vidtas åtgärder enligt 2 eller 3 mom. eller enligt 7 kap. i tvångsmedelslagen. En del av eller ett tillhör till ett föremål som tagits om hand av polisen med stöd av 14 § 2 mom. i detta kapitel ska alltid återlämnas, om polisen inte redan tidigare tagit om hand hela föremålet med stöd av 14 § 1 mom.

22 §

Befogenheter för främmande staters tjänstemän

En i artikel 41 i tillämpningskonventionen till avtalet om gradvis avskaffande av kontroller vid de gemensamma gränserna (*Schengenkonventionen*) avsedd behörig tjänsteman i en stat som tillämpar Schengenregelverket har rätt att på finskt territorium förfölja en gärningsman som på tjänstemannens eget lands territorium ertappats på bar gärning eller flyende fot, samt att gripa personen i fråga och utföra en säkerhetsvisitation på finskt territorium enligt vad som föreskrivs i Schengenregelverket som är bindande för Finland. På stoppande av fordon och säkerhetsvisitation tillämpas dessutom vad som i 11 § 1 mom. föreskrivs om stoppande av fordon, i 12 § 1 mom. om visitation i samband med åtgärder som riktar sig mot någons personliga frihet och i 12 § 3 mom. om fråntagande av föremål och ämnen.

Denna lag träder i kraft den 20 . _____

Helsingfors den 20 april 2017

Statsminister

Juha Sipilä

Inrikesminister Paula Risikko

Lag

om ändring av 2 kap. i polislagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i polislagen (872/2011) 2 kap. 12 §, 15 § 1 mom. och 22 § 1 mom. samt
fogas till 2 kap. en ny 12 a § som följer:

Gällande lydelse

2 kap.
Allmänna befogenheter

12 §

Säkerhetsvisitation

En polisman har i samband med gripande, anhållande, häktning, tagande i förvar och andra åtgärder som riktar sig mot den personliga friheten rätt att kontrollera vad en person har i sina kläder eller annars på sig eller i medhavda saker, för att förvissa sig om att personen inte innehar föremål eller ämnen varmed denne kan äventyra sin förvaring eller utsätta sig själv eller andra för fara. En polisman får i samband med tjänsteuppdrag kroppsvisitera en person för att hitta sådana föremål eller ämnen också i andra fall, om det av grundad anledning behövs för att trygga polismannens säkerhet i arbetet och fullgörandet av tjänsteuppdraget.

I samband med frihetsbegränsande åtgärder kan en person kroppsvisiteras eller saker som personen för med sig kontrolleras också för att hitta dokument som behövs för identifiering av denne.

En polisman har på det sätt och i den omfattning som situationen kräver rätt att kroppsvisitera personer som anländer till eller avlägsnar sig från en rättegång eller en sammankomst, offentlig tillställning eller annan motsvarande tillställning som förutsätter särskilt skydd och personer som anländer till eller avlägsnar sig från deltagarnas inkvarteringslokaler samt personer som uppehåller sig i omedelbar närhet av den plats där tillställningen ordnas eller inkvarteringslokalerna och granska de saker som de för med

Föreslagen lydelse

2 kap.
Allmänna befogenheter

12 §

Säkerhetsvisitation

En polisman har i samband med gripande, anhållande, häktning, tagande i förvar och andra åtgärder som riktar sig mot den personliga friheten rätt att kontrollera vad en person har i sina kläder eller annars på sig eller i medhavda saker, för att förvissa sig om att personen inte innehar föremål eller ämnen med vilka denne kan äventyra sin förvaring eller utsätta sig själv eller andra för fara. En polisman får i samband med tjänsteuppdrag kroppsvisitera en person för att hitta sådana föremål eller ämnen också i andra fall, om det av grundad anledning behövs för att trygga polismannens säkerhet i arbetet och fullgörande av tjänsteuppdraget.

I samband med frihetsbegränsande åtgärder kan en person kroppsvisiteras eller saker som personen för med sig kontrolleras också för att dokument som behövs för identifiering av denne ska kunna hittas.

Gällande lydelse

sig, för att förvissa sig om att de inte innehar föremål eller ämnen som kan äventyra säkerheten för deltagarna, de personer som uppehåller sig i inkvarteringslokaler eller andra personer. För att en person som avlägsnar sig ska få visiteras förutsätts det att ordningsstörningar har inträffat under tillställningen eller i inkvarteringslokalerna eller att det annars har framkommit något särskilt skäl.

Farliga föremål och ämnen som avses i 1 och 3 mom. ska vid behov fräntas den visiterade. Också sådana föremål och ämnen ska fräntas den visiterade som det annars enligt lag eller bestämmelser eller föreskrifter som utfärdats med stöd av lag är förbjudet att inneha.

Föreslagen lydelse

Farliga föremål och ämnen som avses i 1 mom. ska vid behov fräntas den visiterade. Också sådana föremål och ämnen ska fräntas den visiterade som det annars enligt lag eller bestämmelser som utfärdats med stöd av lag är förbjudet att inneha.

12 a §

Säkerhetsvisitation vid vissa tillställningar

En polisman har på det sätt och i den omfattning som situationen nödvändigt kräver rätt att kroppsvisitera personer som anländer till, är närvarande vid eller avlägsnar sig från en rättegång eller från en sådan sammankomst som förutsätter särskilt skydd eller en offentlig tillställning eller annan motsvarande tillställning som förutsätter särskilt skydd eller särskild övervakning samt att kroppsvisitera personer som anländer till, är närvarande i eller avlägsnar sig från deltagarnas inkvarteringslokal samt personer som befinner sig i omedelbar närhet av den plats där en tillställning anordnas eller inkvarteringslokalerna och att granska de saker som de för med sig, för att förvissa sig om att de inte innehar föremål eller ämnen som kan äventyra säkerheten för deltagarna, de personer som befinner sig i inkvarteringslokaler eller andra personer, eller som det annars enligt lag eller bestämmelser som utfärdats med stöd av lag är förbjudet att inneha vid tillställningen.

Den säkerhetsvisitation som avses i 1 mom. får inte riktas mot en person som befinner sig på en sådan hemfridsskyddad plats som avses i 24 kap. 11 § i strafflagen.

Föremål och ämnen som avses i 1 mom. ska vid behov fräntas den visiterade

Gällande lydelse

15 §

Hantering av omhändertagen egendom

Farliga föremål och ämnen som polisen tagit om hand med stöd av 12 § 4 mom. eller 14 § 1 mom. ska återlämnas till innehavaren utan dröjsmål och senast inom 14 dygn, om det inte redan före det inleds ett förfarande för återkallande av tillståndet att inneha föremålen eller ämnena eller vidtas åtgärder enligt 2 eller 3 mom. eller enligt 7 kap. i tvångsmedelslagen. En del av eller ett tillbehör till ett föremål som tagits om hand av polisen med stöd av 14 § 2 mom. i detta kapitel ska alltid återlämnas, om polisen inte redan tidigare tagit om hand hela föremålet med stöd av 14 § 1 mom.

22 §

Befogenheter för främmande staters tjänstemän

En i artikel 41 i tillämpningskonventionen till avtalet om gradvis avskaffande av kontroller vid de gemensamma gränserna (*Schengenkonventionen*) avsedd behörig tjänsteman i en stat som tillämpar Schengenregelverket har rätt att på finskt territorium förfölja en gärningsman som på tjänstemannens eget lands territorium ertappats på bar gärning eller flyende fot, samt att gripa personen i fråga och utföra en säkerhetsvisitation på finskt territorium enligt vad som föreskrivs i Schengenregelverket som är bindande för Finland. På stoppande av fordon och säkerhetsvisitation tillämpas dessutom vad som i 11 § 1 mom. föreskrivs om stoppande av fordon, i 12 § 1 mom. om visitation i samband med åtgärder som riktar sig mot någons personliga frihet och i 12 § 4 mom. om fråntagande av *farliga* föremål och ämnen.

Föreslagen lydelse

15 §

Hantering av omhändertagen egendom

Farliga föremål och ämnen som polisen tagit om hand med stöd av 12 § 3 mom., 12 a § 3 mom. eller 14 § 1 mom. ska återlämnas till innehavaren utan dröjsmål och senast inom 14 dygn, om det inte redan före det inleds ett förfarande för återkallande av tillståndet att inneha föremålen eller ämnena eller vidtas åtgärder enligt 2 eller 3 mom. eller enligt 7 kap. i tvångsmedelslagen. En del av eller ett tillbehör till ett föremål som tagits om hand av polisen med stöd av 14 § 2 mom. i detta kapitel ska alltid återlämnas, om polisen inte redan tidigare tagit om hand hela föremålet med stöd av 14 § 1 mom.

22 §

Befogenheter för främmande staters tjänstemän

En i artikel 41 i tillämpningskonventionen till avtalet om gradvis avskaffande av kontroller vid de gemensamma gränserna (*Schengenkonventionen*) avsedd behörig tjänsteman i en stat som tillämpar Schengenregelverket har rätt att på finskt territorium förfölja en gärningsman som på tjänstemannens eget lands territorium ertappats på bar gärning eller flyende fot, samt att gripa personen i fråga och utföra en säkerhetsvisitation på finskt territorium enligt vad som föreskrivs i Schengenregelverket som är bindande för Finland. På stoppande av fordon och säkerhetsvisitation tillämpas dessutom vad som i 11 § 1 mom. föreskrivs om stoppande av fordon, i 12 § 1 mom. om visitation i samband med åtgärder som riktar sig mot någons personliga frihet och i 12 § 3 mom. om fråntagande av föremål och ämnen.