

Hallintovaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi poliisilain 2 luvun muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi poliisilain 2 luvun muuttamisesta (HE 37/2017 vp): Asia on saapunut hallintovaliokuntaan mietinnön antamista varten. Asia on lisäksi lähetetty perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten.

Lausunto

Asiasta on annettu seuraava lausunto:

- perustuslakivaliokunta PeVL 30/2017 vp

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- erityisasiantuntija Jarkko Nieminen, sisäministeriö
- esittelijäneuvos Mikko Eteläpää, Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- ylikomisario Vesa Pihajoki, Poliisihallitus

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- oikeusministeriö
- Maahanmuuttovirasto

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi poliisilain turvallisuustarkastussääntelyä siten, että poliisilla olisi mahdollisuus nykyistä kattavampien turvallisuustarkastusten tekemiseen erityistä suojelua tai erityistä valvontaa edellyttävissä tilaisuuksissa ja tapahtumissa. Poliisimiehellä olisi tilanteen välttämättä edellyttäessä oikeus tarkastaa henkilö paitsi vaaraa aiheuttavien esineiden ja aineiden varalta, myös sen varmistamiseksi, ettei henkilöllä ole hallussaan sellaisia esineitä tai aineita, joiden hallussapito tilaisuudessa on muuten laissa tai lain nojalla kielletty. Lisäksi poliisimiehen oikeutta tarkastuksen tekemiseen tilaisuus- tai tapahtumapaikoilla täydennettäisiin nykyisestä siten, että poliisimies voisi tilanteen edellyttäessä kohdistaa turvallisuustarkastuksen myös tilaisuuden järjestämisalueella olevaan henkilöön.

Valiokunnan mietintö HaVM 17/2017 vp

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä marraskuuta 2017.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Poliisin tehtäviin kuuluu poliisilain (872/2011) ja kokoontumislain (530/1999) yleisten tehtäväsäännösten perusteella järjestyksen ja turvallisuuden ylläpito erilaisissa tilaisuuksissa, tapahtumissa ja kokouksissa. Poliisilla on oikeus muun muassa turvallisuustarkastusten toimittamiseen tietyin laissa säädetyin edellytyksin.

Poliisilain 2 luvun turvallisuustarkastussäätelyä ehdotetaan täsmennettäväksi ja täydennettäväksi niin, että poliisi voi jatkossa tehdä nykyistä kattavampia turvallisuustarkastuksia erityistä suojelua tai erityistä valvontaa edellyttävissä tilaisuuksissa ja tapahtumissa. Poliisimies voi ehdotuksen mukaan tilanteen niin edellyttäessä kohdistaa turvallisuustarkastuksen myös tilaisuuden järjestämisalueella olevaan henkilöön eikä vain tilaisuuteen saapuvaan, sieltä poistuvaan tai tilaisuuden järjestämispaikan välittömässä läheisyydessä olevaan henkilöön, kuten nykyisin. Poliisilla on ehdotuksen mukaan oikeus tarkastaa henkilö paitsi vaaraa aiheuttavien esineiden ja aineiden varalta myös sen varmistamiseksi, ettei henkilöllä ole hallussaan sellaisia esineitä tai aineita, joiden hallussapito tilaisuudessa on muuten laissa tai lain nojalla kielletty.

Esityksen tavoitteena on tilaisuuksien järjestyksen ja turvallisuuden parantaminen. Tavoitteena on myös estää vaaraa aiheuttavien ja muuten laittomien esineiden ja aineiden kulkeutumista yleisötilaisuuksiin ja mahdollistaa niiden hallussapitoon puuttuminen nykyistä tehokkaammin. Valiokunta pitää näitä tavoitteita kannatettavina etenkin nykyisessä turvallisuustilanteessa. Tehokkaan poliisitoiminnan yhtenä keskeisenä elementtinä muuttuneessa toimintaympäristössä ovat tehokkaat ja oikeasuhteiset toimivaltuudet. Valiokunta toteaa, että poliisin toimivaltasäännösten tulee luoda edellytykset erilaisten yleisötapahtumien turvallisuudelle, joissa turvallisuustilanne saattaa muuttua nopeastikin. Ehdotetut muutokset varmistavat osaltaan sen, että poliisimiehellä on alueellisesti riittävän kattava oikeus erilaisten tilaisuuksien järjestyksen ja turvallisuuden välttämättä edellyttämän tarkastuksen suorittamiseen.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan (PeVL 30/2017 vp) pitänyt tarpeellisena korostaa perusoikeuksien huomioon ottamista myös nyt ehdotettuja säännöksiä sovellettaessa, kuten arvioitaessa tarkastusten kohdistamista erilaisten tilaisuuksien osallistujiin ja tarkastuksia käytännössä suoritettaessa. Hallintovaliokunta toteaa, että poliisilain 1 luvun 2—5 §:n säännökset perusoikeuksien kunnioittamisesta, suhteellisuusperiaatteesta, vähimmän haitan periaatteesta ja tarkoitussidonnaisuuden periaatteesta ovat asian kannalta merkityksellisiä. Valiokunta pitääkin perusteltuna, että ehdotetuissa säännöksissä korostetaan voimassa olevaa säätelyä selkeämmin suhteellisuusperiaatteeseen sisältyvää vaatimusta turvallisuustarkastuksen tekemisestä vain sillä tavoin ja siinä laajuudessa kuin tilanne välttämättä edellyttää.

Valiokunnan mietintö HaVM 17/2017 vp

Turvallisuustarkastuksen tarkoitus

Poliisimiehellä on nykyisin oikeus turvallisuustarkastuksen tekemiseen sellaisten esineiden tai aineiden varalta, joilla voidaan aiheuttaa vaaraa tilaisuuteen osallistuvien tai majoitustiloissa olevien tai muiden henkilöiden turvallisuudelle. Uutta ehdotetuissa säännöksissä voimassa olevaan sääntelyyn nähden on se, että turvallisuustarkastus voidaan vaaraa aiheuttavien esineiden ja aineiden lisäksi suorittaa myös sellaisten esineiden tai aineiden varalta, joiden hallussapito tilaisuudessa on muuten laissa tai lain nojalla kielletty. Näitä ovat esimerkiksi kokoontumislain 23 §:n 3 momentin nojalla kielletyt alkoholijuomat ja muut päihdyttävät aineet sekä laittomasti hallussa olevat huumausaineet.

Esineiden ja aineiden hallussapidon kieltäminen tilaisuudessa perustuu hallituksen esityksen perustelujen mukaan säännönmukaisesti siihen, että niiden hallussapito vaarantaa tilaisuuden järjestystä ja turvallisuutta. Poliisilla on kokoontumislain 23 §:n 3 momentin mukaan oikeus kieltää päihdyttävien aineiden hallussapito yleisessä kokouksessa tai yleisötilaisuudessa.

Poliisilla on oikeus määrätä järjestyksenvalvoja tarkastamaan tilaisuuden osanottajat ja näiden mukana olevat tavarat, jos on perusteltua aiheuttaa epäillä, että tilaisuuteen osallistuvilla on hallussaan tilaisuudessa kiellettyjä esineitä tai aineita (kokoontumislaki, 23 § 4 mom.). Järjestyksenvalvojalla on yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain (1085/2015) 46 §:n 1 momentin mukaan oikeus tarkastaa toimialueelleen pyrkivä tai siellä oleva henkilö myös sen varmistamiseksi, ettei hänellä ole yllään tai mukanaan sellaisia esineitä tai aineita, joiden hallussapito toimialueella on kielletty lain tai sen nojalla annetun määräyksen mukaan. Poliisilaissa poliisimiehelle säädetty oikeus turvallisuustarkastusten toimittamiseen poikkeaa siis järjestyksenvalvojalle säädetystä oikeudesta muun muassa tarkastuksen piiriin kuuluvien esineiden ja aineiden osalta. Järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisen edellytysten näkökulmasta turvallisuustarkastuksen alaan kuuluvien esineiden ja aineiden piiriä on valiokunnan mielestä tarpeettomasti rajoitettu. Järjestyksenvalvojan lisäksi myös poliisimiehen tulee voida tarkastuksin valvoa esineiden ja aineiden hallussapidon kiellon noudattamista. Valiokunta pitääkin ehdotettua sääntelyä tarkoituksenmukaisena myös järjestyksenvalvojan ja poliisin toimivaltuuksien sääntelyn johdonmukaisuuden kannalta.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan todennut, että ehdotetulle sääntelylle on tältäkin osin perusoikeuksien turvaamiseen ja myös rikosten estämiseen liittyviä hyväksyttäviä perusteita. Turvallisuustarkastuksen toimittaminen ei edellytä konkreettista epäilyä laissa tai sen nojalla kiellettyjen esineiden tai aineiden hallussa pitämisestä. Säännös ei kuitenkaan muodostu perustuslakivaliokunnan näkemyksen mukaan oikeasuhtaisuusvaatimuksen vastaiseksi, koska säännöksen soveltamista rajoittavat se, että turvallisuustarkastus tulee kyseeseen vain säännöksessä mainituissa tilaisuuksissa, sekä se, että tarkastus voidaan tehdä vain sillä tavoin ja siinä laajuudessa kuin tilanne välttämättä edellyttää.

Turvallisuustarkastusten alueellinen ulottuvuus

Ehdotettujen säännösten yhtenä tarkoituksena on varmistaa, että poliisimiehellä on riittävä alueellinen oikeus tilaisuuksien turvallisuuden ylläpidon edellyttämien tarkastusten suorittamiseen vaarallisten aineiden varalta. Turvallisuustarkastus voidaan ehdotuksen mukaan tehdä paitsi eri-

Valiokunnan mietintö HaVM 17/2017 vp

tyistä suojelua myös erityistä valvontaa edellyttävän yleisötilaisuuden yhteydessä. Erityistä suojelua edellyttävillä tilaisuuksilla tarkoitetaan esimerkiksi valtiovierailuihin liittyviä tilaisuuksia ja kansainvälisiä kokouksia. Erityisen valvonnan tarve voi puolestaan johtua tilaisuuden erityisluonteesta tai esimerkiksi siitä, että on aihetta epäillä, että tilaisuuteen osallistuvilla on hallussa säännöksessä mainittuja kiellettyjä esineitä tai aineita. Tilaisuuden erityisluonteesta esimerkkinä hallituksen esityksen perusteluissa mainitaan musiikkifestivaalien kaltaiset massaviihdetapahtumat. Poliisin tekemillä turvallisuustarkastuksilla voidaan estää esimerkiksi huumausaineiden viemistä tilaisuuksiin tai niiden välittömään läheisyyteen.

Voimassa olevan poliisilain 2 luvun 12 §:n 3 momentin sanamuodon mukaan tarkastus voidaan kohdistaa paikalle saapuvaan, tilaisuuden järjestämispaikan tai majoitustilojen välittömässä läheisyydessä olevaan sekä erityisestä syystä myös poistuvaan henkilöön. Säännöstä ehdotetaan selkeytettäväksi siten, että tarkastus voidaan kohdistaa myös tilaisuudessa tai tilaisuuden osallistujien majoitustiloissa jo paikalla olevaan henkilöön. Tarkastusoikeus ei ulotu kotirauhan suojaamiin paikkoihin, kuten hotellihuoneisiin ja telttoihin.

Tilaisuuteen saapuvalla tai sen välittömässä läheisyydessä olevalla tarkoitetaan hallituksen esityksen perustelujen mukaan henkilöitä, jotka fyysisen sijaintinsa perusteella voivat vaarantaa tilaisuutta. Poistuvaksi taas katsotaan poistumassa oleva, mutta vielä tilaisuuden tai tapahtuman alueella tai välittömässä läheisyydessä oleva henkilö. Välitön läheisyys ei ole tilaisuuksien erilaisista luonteista, järjestämispaikoista ja uhka-arvioista johtuen täsmällisesti määriteltävissä. Valiokunta korostaa tässäkin yhteydessä, että tarkastuksen toimittamisessa tulee aina ottaa huomioon tarkastuksen välttämättömyysedellytys. Esimerkiksi se, että henkilö ohittaa tilaisuuden järjestämispaikan, ei oikeuta tarkastuksen tekemiseen, elleivät tilaisuuden turvallisuuden tai järjestyksen ylläpitämiseen liittyvät syyt sitä välttämättä edellytä.

Esillä olevien säännösten soveltamisalaan kuuluu hyvin monenlaisia tilaisuuksia. Poliisi arvioi turvallisuustarkastuksen välttämättömyyttä etukäteen muun muassa tilaisuuteen liittyvän riskikartoituksen perusteella. Hallintovaliokunta toteaa, että säännöksen soveltamisalaan lähtökohtaisesti kuuluvien tilaisuuksien moninaisuus korostaa suhteellisuusperiaatteen merkitystä arvioitaessa sitä, minkä tilaisuuksien yhteydessä tarkastuksia voidaan tehdä. Valiokunta pitää lisäksi perustuslakivaliokunnan tavoin selvänä, ettei erityistä valvontaa edellyttävän yleisötilaisuuden käsitettä voida tulkita niin laajasti, että se kattaa lähes kaikki sellaiset tilaisuudet, joissa edellytetään poliisin läsnäoloa.

Turvallisuustarkastuksen toimittaminen

Turvallisuustarkastus toimitetaan käsin tunnustelemalla, koulutettua koiraa käyttäen, metallinilmaisinta tai muuta vastaavaa teknistä laitetta käyttäen taikka muulla niihin rinnastettavalla tavalla. Tarkastuksella ei saa puuttua tarkastettavan henkilökohtaiseen koskemattomuuteen enempää kuin tehtävän suorittamiseksi on välttämätöntä. Tarkastuksessa on noudatettava olosuhteiden edellyttämää hienotunteisuutta. Hallituksen esityksessä ei ehdoteta muutoksia poliisilain 2 luvun 13 §:n turvallisuustarkastusten toimittamista koskeviin säännöksiin.

Edellä kuvattu turvallisuustarkastuksen ulottaminen sellaisiin esineisiin, joiden hallussapito tilaisuudessa on laissa kielletty, tarkoittaa käytännössä tarkastusten tekemistä esimerkiksi huumekoi-

Valiokunnan mietintö HaVM 17/2017 vp

raa apuna käyttäen. Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa on noussut esiin eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu, joka liittyy poliisikoiran käyttöön huumausainerikosten paljastamisessa yleisellä paikalla. Asiaa on saadun selvityksen mukaan ratkaisussa arvioitu lähinnä suhteessa pakkokeinolain henkilöntarkastusta koskevaan sääntelyyn. Valiokunta tähdentää, että nyt muutettavaksi ehdotetuissa säännöksissä on kyse poliisin erillisestä ja itsenäisestä toimivaltuudesta esimerkiksi suhteessa pakkokeinolaissa (806/2011) säädettyyn henkilöntarkastukseen.

Turvallisuustarkastukseen liittyvien toimivaltuuksien täydentämistä on perusteltu muun muassa sillä, että suurissa yleisötaphtumissa on tarvetta erityisesti ennalta ehkäisevässä tarkoituksessa tehtäviin tarkastuksiin, joiden toimittaminen ei edellytä konkreettisen rikosepäilyn olemassaoloa. Jos turvallisuustarkastus on mahdollista kohdistaa riittävässä laajuudessa tilaisuuteen saapuviin henkilöihin, tarkastuksia ei lähtökohtaisesti tule kohdistaa tilaisuudessa jo paikalla oleviin henkilöihin. Tilaisuuden järjestämisympäristö ja turvallisuus- tai järjestyshäiriöriski saattavat kuitenkin edellyttää, että turvallisuustarkastus suoritetaan myös tilaisuuden järjestämisalueella.

Muuta

Hallituksen esityksessä ei ehdoteta sisällöllisiä muutoksia poliisilain 2 luvun 12 §:n 1 momenttiin, jonka mukaan poliisimiehellä on oikeus kiinniottamisen, pidättämisen, vangitsemisen, säilöön ottamisen ja muun henkilökohtaiseen vapauteen kohdistuvan toimenpiteen yhteydessä tarkastaa, mitä henkilöllä on vaatteissaan tai muuten yllään taikka mukanaan olevissa tavaroissa. Tarkastus voidaan tehdä sen varmistamiseksi, ettei hallussa ole esineitä tai aineita, joilla voidaan vaarantaa mainittujen toimenpiteiden kohteena olevan henkilön säilyttäminen tai aiheuttaa vaaraa tälle henkilölle tai muille. Poliisimies voi virkatehtävän suorittamisen yhteydessä tehdä henkilölle tarkastuksen tällaisten esineiden tai aineiden löytämiseksi muussakin tapauksessa, jos se perustellusta syystä on tarpeen poliisimiehen työturvallisuuden ja virkatehtävän suorittamisen varmistamiseksi. Edellä tarkoitetut vaaralliset esineet tai aineet on tarvittaessa otettava pois tarkastettavalta.

Saadun selvityksen mukaan esimerkiksi matkapuhelin voi tietyissä tilanteissa olla esine, jolla poliisin toimenpiteiden kohteeksi joutunut henkilö voi vaarantaa säilyttämisensä tai aiheuttaa vaaraa itselleen tai muille. Matkapuhelin voidaan tällöin ottaa pois tarkastettavalta. Valiokunta pitää tärkeänä, että poliisin työturvallisuus ja virkatehtävän häiriötön suorittaminen taataan kaikissa tilanteissa.

Valiokunnan tietoon on asiantuntijakuulemisessa saatettu, että sisäministeriössä valmistellaan säännöksiä siitä, että Maahanmuuttoviraston puhutteluun saapuvalle henkilölle voitaisiin suorittaa turvatarkastus. Esimerkiksi tuomioistuinten osalta asiasta on säädetty turvatarkastuksista tuomioistuimissa annetussa laissa (1121/1999). Turvatarkastuksesta poliisin toimitiloissa säädetään poliisilain 3 luvussa. Valiokunta pitää Maahanmuuttoviraston työntekijöiden työturvallisuuden kannalta myönteisenä, että myös Maahanmuuttoviraston tiloihin saapuvalle voidaan jatkossa tehdä turvatarkastus.

Valiokunnan mietintö HaVM 17/2017 vp

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Hallintovaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy muuttamattomana hallituksen esitykseen HE 37/2017 vp sisältyvän lakiehdotuksen.

Helsingissä 19.10.2017

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Juho Eerola ps
jäsen Anders Adlercreutz r
jäsen Mika Kari sd
jäsen Elsi Katainen kesk
jäsen Kari Kulmala si
jäsen Antti Kurvinen kesk
jäsen Olli-Poika Parviainen vihr
jäsen Veera Ruoho kok
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Joona Räsänen sd
jäsen Matti Semi vas
jäsen Mari-Leena Talvitie kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

istuntoasiainneuvos Henri Helo