SISÄMINISTERIÖ 29.8.2017
Poliisiosasto
Erityisasiantuntija Jarkko Nieminen
p. 0295 488 599

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi poliisilain 2 luvun muuttamisesta (HE 37/2017 vp)

Yleistä

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi poliisilain (872/2011) turvallisuustarkastussääntelyä siten, että poliisilla olisi mahdollisuus nykyistä kattavampien turvallisuustarkastusten tekemiseen erityistä suojelua tai erityistä valvontaa edellyttävissä tilaisuuksissa ja tapahtumissa. Poliisimiehen oikeutta tarkastuksen tekemiseen tilaisuus- tai tapahtumapaikoilla täydennettäisiin nykyisestä siten, että poliisimies voisi tilanteen edellyttäessä kohdistaa turvallisuustarkastuksen myös tilaisuuden järjestämisalueella olevaan henkilöön. Poliisimiehen oikeutta turvallisuustarkastuksen toimittamiseen ei enää rajattaisi ainoastaan tilaisuuteen saapuvaan, sieltä poistuvaan ja tilaisuuden järjestämispaikan tai majoitustilojen välittömässä läheisyydessä olevaan henkilöön. Lisäksi poliisimiehellä olisi tilanteen 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.

Ehdotettu poliisimiehen oikeus turvallisuustarkastukseen vastaisi tarkastuksen alueellisen ulottuvuuden sekä tarkastuksen piiriin kuuluvien esineiden ja aineiden osalta pitkälti järjestyksenvalvojalle säädettyä oikeutta turvallisuustarkastukseen toimialueellaan.

Turvallisuustarkastustoimivaltuuden laajentamisen vastapainoksi säännöksissä korostettaisiin nykysääntelyä selkeämmin suhteellisuusperiaatteeseen sisältyvää vaatimusta siitä, että turvallisuustarkastus voidaan tehdä vain sillä tavoin ja siinä laajuudessa kuin tilanne välttämättä edellyttää.

Sääntelyn selkeyttämiseksi erilaisiin tilaisuuksiin liittyvästä poliisimiehen oikeudesta turvallisuustarkastukseen säädettäisiin jatkossa erikseen poliisilain 2 luvun 12 a §:ssä.

Esityksen tavoitteena on tilaisuuksien järjestyksen ja turvallisuuden lisääminen mahdollistamalla kattavammat poliisin toimittamat turvallisuustarkastukset tilaisuuksien alueilla ja läheisyydessä. Tavoitteena on estää vaaraa aiheuttavien ja muuten laittomien esineiden ja aineiden kulkeutumista yleisötilaisuuksiin ja mahdollistaa niiden hallussapitoon puuttuminen nykyistä tehokkaammin yleisötilaisuuksissa ja tapahtumissa. Tavoitteena on muun muassa estää huumausaineiden laitonta levittämistä yleisötapahtumissa.

Lakiehdotuksen suhde perustuslakiin

Turvallisuustarkastus merkitsee puuttumista perustuslain 7 §:n 1 momentissa suojattuun henkilökohtaiseen koskemattomuuteen, johon ei perustuslain 7 §:n 3 momentin mukaan saa puuttua mielivaltaisesti eikä ilman laissa säädettyä perustetta. Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Ehdotetuilla säännöksillä on merkitystä myös suhteessa perustuslain 15 §:ssä

turvattuun omaisuuden suojaan, sillä vaaralliset ja laittomat esineet olisi poliisilain 2 luvun 12 §:n 3 momentin ja 12 a §:n 3 momentin mukaan otettava tarvittaessa pois tarkastettavalta. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin kuuluu, että rajoitusten on perustuttava eduskunnan säätämään lakiin. Rajoitusten on täytettävä täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset. Rajoitusten on oltava hyväksyttäviä eivätkä ne saa ulottua perusoikeuden ytimeen. Rajoitusten tulee täyttää myös suhteellisuutta ja oikeusturvaa koskevat vaatimukset samoin kuin Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeussopimusten velvoitteet.

Turvallisuustarkastuksen tarkoitus ja sääntelyn täsmällisyys sekä tarkkarajaisuus

Perustuslakivaliokunta on katsonut täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden näkökulmasta ongelmalliseksi lakiesityksen, jossa ehdotettiin, että poliisimiehellä olisi oikeus oikeudenkäyntiin sekä erityistä suojelua edellyttävään kokoukseen, yleisötilaisuuteen tai muuhun vastaavaan tapahtumaan osallistuvien turvallisuuden varmistamiseksi tarkastaa tilaisuuteen saapuva tai sen välittömässä läheisyydessä oleskeleva henkilö ja hänen mukanaan olevat tavarat sen varmistamiseksi, ettei hänellä ole hallussaan esineitä tai aineita, joilla voidaan haitata järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämistä tilaisuudessa. Valiokunta katsoi, että ehdotettu säännös olisi huomattavan väljä ja toisi sellaisena sääntelyn piiriin henkilöiden hallussa pitämiä hyvin monenlaisia esineitä, myös sellaisia, joilla ei ole merkitystä tilaisuuteen osallistuvien turvallisuuden vaarantumisen kannalta (PeVL 11/2005 vp, s. 7—8).

Nyt käsiteltävässä esityksessä ehdotettujen säännösten mukaan poliisimiehellä olisi oikeus turvallisuustarkastukseen sellaisten esineiden tai aineiden varalta, joilla voidaan aiheuttaa vaaraa tilaisuuteen osallistuvien tai majoitustiloissa olevien tai muiden henkilöiden turvallisuudelle tai joiden hallussapito tilaisuudessa on muuten laissa tai lain nojalla kielletty. Sääntelyn piiriin kuuluisivat vaaraa aiheuttavien esineiden lisäksi muut esineet ja aineet, joiden hallussapito tilaisuudessa on laitonta. Lain nojalla tapahtuva esineiden ja aineiden hallussapidon kieltäminen tilaisuudessa perustuu säännönmukaisesti siihen, että niiden hallussapito vaarantaa tilaisuuden järjestystä ja turvallisuutta. Esimerkiksi kokoontumislain (530/1999) 23 §:n 3 momentissa säädetään poliisin oikeudesta kieltää päihdyttävien aineiden hallussapito yleisessä kokouksessa tai yleisötilaisuudessa. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan järjestyksenvalvojan lisäksi myös poliisimiehen tulee voida tarkastuksin valvoa kiellon noudattamista, jos tilanne sitä välttämättä edellyttää (HE 37/2017 vp, s. 14).

Perustelujen mukaan ehdotetun sääntelyn eräänä tarkoituksena on estää laitonta huumausaineiden viemistä yleisötilaisuuksien järjestämisalueille. Tämä tavoite käsittää useita hyväksyttäväksi katsottavia tarkoituksia, keskeisimpänä pyrkimys estää huumausaineiden laitonta levittämistä yleisötilaisuuksissa. Laittomien huumausaineiden kulkeutumisella yleisötilaisuuksien järjestämisalueille on merkitystä sekä tilaisuuksien järjestyksen että henkilöiden turvallisuuden kannalta. Erityisen tärkeänä huumausaineiden saatavuuteen puuttumista voidaan pitää sellaisissa tilaisuuksissa, joissa on paljon nuoria osallistujia. Päihteiden helppoa saatavuutta on vakiintuneesti pidetty keskeisenä nuorten päihteiden käytön riskiä lisäävänä tekijänä (HE 37/2017 vp, s. 15).

Turvallisuusriskistä on esityksen perustelujen mukaan kyse myös esimerkiksi silloin, jos tilaisuuteen kulkeutuu ja siellä laittomaan levitykseen päätyy huumausaineita, joiden käyttöön liittyy virheellisestä annostelusta tai epäpuhtaudesta johtuva hengenvaara taikka lyhytaikaisesta tai kertaluonteisestakin käytöstä johtuva vakavan terveydellisen vaurion vaara. Tämän kaltaisia huumausaineita on mahdollista

käyttää myös vahingoittamis- ja rikoksentekotarkoituksessa. Esimerkiksi rangaistus muuntohuumeisiin kuuluvien kuluttajamarkkinoilta kiellettyjen psykoaktiivisten aineiden kiellon rikkomisesta säädetään nykyisin nimenomaan terveyttä ja turvallisuutta vaarantavia rikoksia koskevan rikoslain 44 luvun 5 a §:ssä. Tällaisten aineiden kieltoa ja muun muassa laittoman myynnin ja muun luovuttamisen kriminalisointia on perusteltu erityisesti sillä, että muuntohuumeiden lisääntynyt tarjonta edellyttää lasten ja nuorten suojelemista aineiden käytön ja kokeilun aiheuttamilta vaaratilanteilta ja haittavaikutuksilta (HE 327/2014 vp, s. 4). Lakiesityksen perusteluissa katsotaan, että järjestyksen ylläpitäminen, rikostorjunta ja tilaisuuksien turvallisuuden ylläpitäminen ovat toisiaan tukevia intressejä ehdotetunlaajuisen turvallisuustarkastuksen toimittamisen tarkoituksena. Edellä mainituista syistä myös ehdotetuissa säännöksissä tarkoitettujen kiellettyjen esineiden ja aineiden haltuunottoa voidaan pitää perusoikeuksien kannalta hyväksyttävänä (HE 37/2017 vp, s. 15).

Turvallisuustarkastuksen alueellinen ulottuvuus

Ehdotettujen säännösten tarkoituksena on muun muassa varmistaa, että poliisimiehellä on riittävä alueellinen oikeus tilaisuuksien turvallisuuden ylläpidon edellyttämien tarkastusten suorittamiseen vaarallisten esineiden varalta. Perusteluissa todetaan, että säännösten tulee luoda edellytykset erilaisten yleisötapahtumien turvallisuuden ylläpidolle mahdollisesti nopeastikin muuttuvassa turvallisuustilanteessa (HE 37/2017 vp, s. 7). Säännösten soveltamisalan piiriin voisi poliisin riskikartoituksen ja tarkastusmenettelyn välttämättömyysarvioinnin perusteella kuulua lähtökohtaisesti hyvin monentyyppisiä tapahtumia. Erityistä suojelua edellyttävillä tilaisuuksilla tarkoitettaisiin voimassa olevaa sääntelyä vastaavasti muun muassa valtiovierailuihin liittyviä tilaisuuksia, kansainvälisiä kokouksia ja yleisiä kokouksia tai muunlaisia yleisötilaisuuksia, joihin liittyy turvallisuusuhkia. Ehdotetuissa säännöksissä tarkoitettu erityisen valvonnan tarve voisi johtua tilaisuuden erityisluonteesta tai esimerkiksi siitä, että olisi perusteltua aihetta epäillä, että tilaisuuteen osallistuvilla on hallussaan momentissa mainittuja kiellettyjä esineitä tai aineita. Perustelujen mukaan poliisilain 2 luvun 12 a §:n 1 momentissa tarkoitettuna erityistä valvontaa edellyttävänä tilaisuutena voitaisiin lähtökohtaisesti pitää vain kävijämäärältään suuria tilaisuuksia, joihin lisäksi liittyisi erityinen tarve poliisin toimittamiin turvallisuustarkastuksiin. Säännökset tukevat poliisin toimintaedellytyksiä muun muassa perustuslain 13 §:n kokoontumisvapauden turvaamisessa. Kokoontumisvapauden merkityksen korostamiseksi ehdotetun pykälän 1 momentissa mainittaisiin sääntelyn piiriin kuuluviksi ainoastaan erityistä suojelua edellyttävät kokoukset (HE 37/2017 vp, s. 11—12).

Ehdotettu tarkastusoikeus ei ulottuisi rikoslain 24 luvun 11 §:ssä tarkoitettuihin kotirauhan suojaamiin paikkoihin kuten hotellihuoneisiin, telttoihin tai muihin asumiseen tarkoitettuihin tiloihin. Poliisimiehen oikeus turvallisuustarkastuksen suorittamiseen vastaisi alueellisen ulottuvuuden sekä tarkastuksen piiriin kuuluvien esineiden ja aineiden osalta pitkälti yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain (1085/2015) 46 §:n mukaista järjestyksenvalvojan oikeutta turvallisuustarkastukseen toimialueellaan. Kyseinen toimivaltuus on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 22/2014 vp).

Turvallisuustarkastus suhteellisuusperiaatteen näkökulmasta

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies on poliisin toteuttamia henkilöön kohdistuvia tarkastusmenettelyjä koskevassa kannanotossa (EOAK 1870/2013) muistuttanut Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännöstä, jonka mukaan yksityisyyden suojaan puuttuminen voi lailla säätämisestäkin huolimatta olla ongelmallista Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan näkökulmasta, jos toimeenpanovallan harkintavaltaa ei ole laissa rajoitettu (Ks. Gillan ja Quinton v. Yhdistynyt kuningaskunta, 12.1.2010). Nyt käsiteltävässä esityksessä ehdotetuissa säännöksissä olennainen rajoitus sisältyy jo lähtökohtaisesti siihen,

että säännöksissä on kyse alueellisesti ja käytännössä myös ajallisesti rajatusta toimivaltuudesta. Lailla säätämisen myötä tilaisuuksiin osallistuvan voidaan edellyttää varautuvan ehdotetun laajuiseen turvallisuustarkastukseen myös poliisin suorittamana. Ehdotettujen säännösten mukaan tarkastus tulee kyseeseen vain sillä tavoin ja siinä laajuudessa kuin tilanne välttämättä edellyttää. Perusteluissa korostetaan, että tämä edellyttää tilaisuuteen liittyvien riskien arviointia ja tarkastusmenettelyn oikeasuhtaisuuden harkintaa sekä tilaisuuteen liittyvän poliisitoiminnan johtamisen että yksittäisen tarkastustoimenpiteen suorittamisen yhteydessä (Ks. HE 37/2017 vp, s. 11–12 ja 16).

Perusoikeuksien rajoituksen suhteellisuuden arvioinnissa on huomioitava, että esityksessä ei ehdoteta uusia menettelytapoja turvallisuustarkastuksen toimittamiseen. Voimassa olevan poliisilain 2 luvun 13 §:n mukaan turvallisuustarkastus toimitetaan käsin tunnustelemalla, koulutettua koiraa käyttäen, metallinilmaisinta tai muuta vastaavaa teknistä laitetta käyttäen taikka muulla niihin rinnastettavalla tavalla. Käytännössä tarkastuksen tarkoituksen ehdotettu ulottaminen sellaisiin esineisiin, joiden hallussapito tilaisuudessa on laissa kielletty, tarkoittaa sitä, että turvallisuustarkastus voidaan tehdä esimerkiksi laittomien huumausaineiden varalta, käyttäen apuna huumekoiraa. Joissakin laillisuusvalvojien ja perustuslakivaliokunnan kannanotoissa on katsottu, että koiran käyttäminen valvonnassa ja tarkastuksissa tarkoittaa varsin vähäistä puuttumista kohdehenkilön vapauspiiriin (Ks. esim. AOK 29.12.2005, Dnro 907/1/04 ja PeVL 12/1998 vp, s. 4).

Ehdotetun poliisilain 2 luvun 12 a §:n 1 momentin mukaan lähtökohtana ei edelleenkään ole kaikkien tilaisuuksiin osallistuvien tarkastaminen. Turvallisuustarkastus voitaisiin tehdä riskiarvion perusteella esimerkiksi ajallisesti tai tarkastuspaikan suhteen valikoiden (HE 37/2017 vp, s. 12). Poliisilain 2 luvun voimassa olevan 13 §:n 2 momentin mukaan tarkastuksella ei saa puuttua tarkastettavan henkilökohtaiseen koskemattomuuteen enempää kuin tehtävän suorittamiseksi on välttämätöntä. Tarkastaminen tulee siten tehdä niin vähän henkilöön ja hänen omaisuuteensa puuttuvalla tavalla kuin on mahdollista, mikä tarkoittaa vähimmän haitan periaatteen korostamista menettelyssä. Tarkastuksessa on noudatettava olosuhteiden edellyttämää hienotunteisuutta, jolla tarkoitetaan muun muassa sitä, että menettelyssä tulisi huomioida henkilön ikä, terveydentila ja häveliäisyysnäkökohdat. Viimeksi mainitulla tarkoitetaan muun muassa, että mahdollisuuksien mukaan turvallisuustarkastuksen suorittajan tulisi olla kohdehenkilön kanssa samaa sukupuolta oleva (Ks. HE 224/2010 vp, s. 82). Suhteellisuusnäkökohdat on siten huomioitu voimassa olevassa turvallisuustarkastuksen toimittamista koskevassa sääntelyssä ja myös näistä kysymyksistä on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 67/2010 vp).

Turvallisuustarkastuksen alueellisesta ulottuvuudesta ja sen piiriin kuuluvista esineistä ja aineista säätäminen tekee selväksi tarkastusmahdollisuuden käytettävyyden ja mahdollistaa näin yksilön näkökulmasta tarkastuksiin varautumisen erilaisiin tilaisuuksiin osallistuttaessa. Edellä todetuista syistä sääntelyn voidaan esityksen mukaan katsoa täyttävän täsmällisyyden, tarkkarajaisuuden sekä hyväksyttävyyden vaatimukset. Lakiehdotus voidaan hallituksen käsityksen mukaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.