Valiokunnan lausunto PeVL 30/2017 vp– HE 37/2017 vp

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi poliisilain 2 luvun muuttamisesta

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi poliisilain 2 luvun muuttamisesta (HE 37/2017 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- ylitarkastaja Jarkko Nieminen, sisäministeriö
- apulaisprofessori Sakari Melander
- professori Tuomas Ojanen
- professori Veli-Pekka Viljanen

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.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä marraskuuta 2017.

Esitykseen sisältyvissä säätämisjärjestysperusteluissa lakiehdotusta tarkastellaan muun muassa perustuslain 7 §:ssä suojatun henkilökohtaisen koskemattomuuden ja 10 §:ssä turvattujen yksityiselämän, kunnian ja kotirauhan kannalta. Lakiehdotus voidaan hallituksen käsityksen mukaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Hallitus pitää kuitenkin suotavana, että lakiehdotuksesta hankitaan perustuslakivaliokunnan lausunto.

Valmis
5.0

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi poliisilain 2 luvun sääntelyä turvallisuustarkastuksesta. Luvun 12 §:ään sisältyvä sääntely oikeudenkäyntiin ja eräisiin tilaisuuksiin osallistuviin kohdistuvasta turvallisuustarkastuksesta ehdotetaan otettavaksi uuteen 12 a §:ään, ja sääntelyn soveltamisalaa ehdotetaan osin laajennettavaksi. Turvallisuustarkastuksen tekotavasta ja tarkastuksessa noudatettavista periaatteista säädetään lain 2 luvun 13 §:ssä, jota ei nyt ehdoteta muutettavaksi.

Turvallisuustarkastus merkitsee puuttumista perustuslain 7 §:n 1 momentissa suojattuun henkilökohtaiseen koskemattomuuteen. Tähän oikeuteen ei perustuslain 7 §:n 3 momentin mukaan saa puuttua mielivaltaisesti eikä ilman laissa säädettyä perustetta. Sääntely sivuaa myös perustuslain 15 §:ssä turvattua omaisuuden suojaa siltä osin kuin on kyse vaaraa turvallisuudelle aiheuttavien tai tilaisuudessa kiellettyjen esineiden tai aineiden pois ottamisesta (PeVL 11/2005 vp, s. 7/II, PeVL 5/1999 vp, s. 3/II).

Toimivaltuudelle tehdä turvallisuustarkastus on perustuslakivaliokunnan mukaan osoitettavissa perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät perusteet, koska toimivaltuuden avulla pyritään takaamaan perusoikeutena myös turvatun henkilökohtaisen turvallisuuden toteutuminen samoin kuin oikeudenkäynteihin liittyvänä oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevien perusoikeussäännösten toteutuminen (PeVL 5/1999 vp, s. 3/II, PeVL 2/1999 vp, s. 2/II). Toimivaltuudella on lisäksi yhtymäkohtia kokoontumisvapauden häiriöttömään käyttämiseen (PeVL 5/1999 vp, s. 3/II).

Turvallisuustarkastus voisi ehdotuksen mukaan tulla kyseeseen nykyisestä poiketen paitsi erityistä suojelua myös erityistä valvontaa edellyttävän yleisötilaisuuden yhteydessä. Erityisen valvonnan tarve voi ehdotuksen perustelujen (HE, s. 12) mukaan johtua tilaisuuden erityisluonteesta tai esimerkiksi siitä, että olisi perusteltua aihetta epäillä tilaisuuteen osallistuvilla olevan hallussa säännöksessä mainittuja kiellettyjä esineitä tai aineita. Esimerkkinä erityistä valvontaa edellyttävästä tilaisuudesta mainitaan musiikkifestivaalien kaltaiset massaviihdetapahtumat.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että ehdotetun muutoksen merkitys jää jossakin määrin avoimeksi perusteluissa esitetyistä luonnehdinnoista huolimatta. Säännöksen soveltamisalaan lähtökohtaisesti kuuluvien tilaisuuksien moninaisuus korostaa valiokunnan mielestä suhteellisuusperiaatteen merkitystä arvioitaessa sitä, minkä tilaisuuksien yhteydessä tarkastuksia voidaan tehdä. Valiokunta pitää lisäksi selvänä, ettei erityistä valvontaa edellyttävän yleisötilaisuuden käsitettä voida tulkita niin laajasti, että se kattaisi lähes kaikki sellaiset tilaisuudet, joissa edellytetään poliisin läsnäoloa. Hallintovaliokunnan on syytä kiinnittää asiaan huomiota mietinnössään.

Turvallisuustarkastusta koskevan sääntelyn soveltamisalaa laajennetaan ehdotuksen mukaan myös niin, että poliisi voi tarkastaa paitsi tilaisuuteen saapuvan, sieltä poistuvan ja välittömässä läheisyydessä olevan henkilön myös tilaisuudessa paikalla olevan henkilön. Soveltamisalan tällainen laajennus ei muodostu valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi. Perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 22/2014 vp) säädetyn yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 46 §:ssä järjestyksenvalvojalle on jo aikaisemmin osoitettu oikeus tarkastaa toimialueellaan oleva henkilö. Valiokunta on vakiintuneesti todennut, että yksityisten palveluksessa olevien jär-

jestyksenvalvojien ja vartijoiden osuuden pitää jäädä vain viranomaistoimintaa avustavaksi ja täydentäväksi (PeVL 22/2014 vp, s. 2/II ja siinä mainitut lausunnot). Valiokunta kiinnittää tältä kannalta huomiota järjestyksenvalvojan ja poliisin toimivaltuuksien sääntelyn johdonmukaisuuteen.

Henkilö ja hänen mukanaan olevat tavarat voidaan voimassa olevan poliisilain 2 luvun 12 §:n mukaan tarkastaa sen varmistamiseksi, ettei henkilöllä ole hallussaan sellaisia esineitä tai aineita, joilla voidaan aiheuttaa vaaraa tilaisuuteen osallistuvien tai majoitustiloissa olevien tai muiden henkilöiden turvallisuudelle. Nyt ehdotettavan säännöksen mukaan turvallisuustarkastus voidaan tehdä myös sen varmistamiseksi, ettei henkilöllä ole hallussaan sellaisia aineita tai esineitä, joiden hallussapito tilaisuudessa on muuten laissa tai lain nojalla kielletty. Esimerkkeinä tällaisista esineistä ja aineista perusteluissa (HE, s. 11) mainitaan muun muassa kokoontumislain 23 §:n 3 momentin nojalla tilaisuudessa kielletyt alkoholijuomat ja muut päihdyttävät aineet sekä laittomasti hallussa olevat huumausaineet.

Ehdotetulle sääntelylle on tältäkin osin perusoikeuksien turvaamiseen ja myös rikosten estämiseen liittyviä hyväksyttäviä perusteita. Sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta ei perustuslakivaliokunnan mielestä ole aivan ongelmatonta, ettei tarkastuksen toimittaminen edellyttäisi konkreettista epäilyä laissa tai lain nojalla kiellettyjen esineiden tai aineiden hallussa pitämisestä. Säännöksen soveltamista rajoittavat kuitenkin yhtäältä se, että turvallisuustarkastus tulee kyseeseen vain säännöksessä mainituissa tilaisuuksissa, ja toisaalta se, että turvallisuustarkastus voidaan ehdotuksen mukaan tehdä vain sillä tavoin ja siinä laajuudessa kuin tilanne välttämättä edellyttää. Näin rajattuna säännös ei muodostu oikeasuhtaisuusvaatimuksen vastaiseksi.

Perustuslakivaliokunta pitää muutenkin tarpeellisena korostaa perusoikeuksien huomioon ottamista myös nyt ehdotettuja säännöksiä sovellettaessa, kuten arvioitaessa tarkastusten kohdistamista erilaisten tilaisuuksien osallistujiin ja tarkastuksia käytännössä suoritettaessa. Myös hallintovaliokunnan mietinnössä on perustuslakivaliokunnan mielestä syytä mainita asiasta. Merkityksellisiä ovat tältä kannalta myös poliisilain 1 luvun 2—5 §:n säännökset perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittamisesta, suhteellisuusperiaatteesta, vähimmän haitan periaatteesta ja tarkoitussidonnaisuuden periaatteesta.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Helsingissä 22.9.2017

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Annika Lapintie vas
varapuheenjohtaja Tapani Tölli kesk

jäsen Maria Guzenina sd
jäsen Anna-Maja Henriksson r
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Ilkka Kantola sd
jäsen Antti Kurvinen kesk
jäsen Jaana Laitinen-Pesola kok
jäsen Markus Lohi kesk
jäsen Outi Mäkelä kok
jäsen Juha Rehula kesk
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Ville Skinnari sd
varajäsen Ben Zyskowicz kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Liisa Vanhala