



Lainvalmisteluosasto

LAUSUNTO

28.11.2016

OM/216/43/2016

Sisäministeriö
kirjaamo@intermin.fi

Lausuntopyyntö 27.10.2016 (SMDno-2015-1740)

LUONNOS HALLITUKSEN ESITYKSEKSI POLIISILAIN 2 LUVUN MUUTTAMISESTA

Sisäministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikossa mainitusta luonnoksesta hallituksen esitykseksi. Oikeusministeriö toteaa lausuntonaan seuraavan.

Ehdotetut muutokset

Voimassa olevan poliisilain 2 luvun 12 §:ssä on säännökset poliisimiehen oikeudesta tehdä turvallisuustarkastus. Pykälän 1 momentissa säädetyn mukaisesti poliisimiehellä on oikeus tehdä turvallisuustarkastus henkilökohtaiseen vapauteen kohdistuvan toimenpiteen yhteydessä sekä muutoinkin, jos se perustellusta syystä on tarpeen poliisimiehen työturvallisuuden ja virkatehtävän suorittamisen varmistamiseksi.

Pykälän 3 momentissa säädetyn mukaisesti poliisimiehellä on tilanteen vaatimin tavoin ja edellyttämässä laajuudessa oikeus tarkastaa oikeudenkäyntiin sekä erityistä suojelua edellyttävään kokoukseen, yleisötilaisuuteen tai muuhun vastaavaan tilaisuuteen tai tilaisuuden osallistujien majoitustiloihin saapuva tai sieltä poistuva taikka tilaisuuden järjestämispaikan tai majoitustilojen välittömässä läheisyydessä oleva henkilö ja hänen mukanaan olevat tavarat sen varmistamiseksi, ettei henkilöllä ole hallussaan sellaisia esineitä tai aineita, joilla voidaan aiheuttaa vaaraa tilaisuuteen osallistuvien tai majoitustiloissa olevien tai muiden henkilöiden turvallisuudelle. Poistuvan henkilön tarkastaminen edellyttää tilaisuudessa tai majoitustiloissa järjestyshäiriönä tai muuten ilmennyttä erityistä syytä.

Valtuudesta tehdä turvallisuustarkastus erilaisissa tilaisuuksissa säädettäisiin ehdotuksen mukaan vastaisuudessa 2 luvun 12 a §:ssä, johon edellä mainittu 12 §:n 3 momentin sääntely siirrettäisiin. Tarkastusoikeuden käyttöalaa laajennettaisiin koskemaan erityistä suojelua edellyttävien tilaisuuksien lisäksi myös ”erityistä valvontaa” edellyttävät tilaisuudet. Poliisimiehellä olisi ehdotuksen mukaan tarvittaessa 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 laissa tai lain nojalla kielletty. Lisäksi poliisimiehen oikeutta tarkastuksen tekemiseen tilaisuus- tai tapahtumapaikalla täydennettäisiin nykyisestä.

Esityksessä ei ehdoteta uusien menetelmien käyttöön ottamista turvallisuustarkastusta tehtäessä. Poliisilain 13 §:ssä säädetyn mukaisesti turvallisuustarkastus toimitetaan käsin tunnustelemalla, koulutettua koiraa käyttäen, metallinilmainta tai muuta vastaavaa teknistä laitetta käyttäen taikka muulla niihin rinnastettavalla tavalla. Tarkastuksella ei pykälän 2 momentissa säädetyn mukaisesti saa puuttua tarkastettavan henkilökohtaiseen koskemattomuuteen enempää kuin tehtävän suorittamiseksi on välttämätöntä. Tarkastuksessa on noudatettava olosuhteiden edellyttämää hienotunteisuutta.

Arvioinnin lähtökohtia

Ehdotettu sääntely mahdollistaa puuttumisen perustuslain 7 §:n 1 momentissa jokaiselle turvattuun henkilökohtaiseen koskemattomuuteen. Tähän perusoikeuteen ei pykälän 3 momentin mukaan saa puuttua mielivaltaisesti eikä ilman laissa säädettyä perustetta. Henkilökohtaista koskemattomuutta rajoittavan lain tulee olla täsmällinen ja tarkkarajainen sekä muutenkin täyttää perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset, kuten vaatimukset rajoitusten hyväksyttävyydestä ja oikeasuhtaisuudesta (PeVL 53/2006 vp, s. 2, PeVL 46/2005 vp, s. 3, PeVL 11/2005 vp, PeVL 26/2004 vp, s. 5, PeVL 5/1999 vp, s. 3, PeVL 2/1999 vp, s. 2, PeVL 12/1998 vp, s. 3, PeVL 6/1998 vp, s. 3).

Turvallisuustarkastus sivuaa myös perustuslain 15 §:ssä turvattua omaisuuden suojaa, sillä vaaraa tai haittaa aiheuttavat esineet ja aineet olisi ehdotetun poliisilain 2 luvun 12 a §:n 3 momentin perusteella otettava tarvittaessa tarkastettavalta pois. Ehdotetulla sääntelyllä on yhteys myös perustuslain 10 §:n turvaamaan yksityiselämän suojaan, sillä tarkastettavalla henkilöllä olevista esineistä voi ilmetä yksityiselämän suojaan kuuluvia tietoja.

Ehdotettu sääntely on merkityksellistä myös esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa turvatun yksityisyydensuojan kannalta. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on pitänyt 8 artiklan vastaisena terrorismin vastaista sääntelyä, mikä jätti henkilöntarkastuksen tekemisen yksit-

täisen poliisimiehen käytännössä rajoittamattomaan harkintavaltaan ilman esimerkiksi vaatimusta menettelyn oikeasuhtaisuudesta tai perustumisesta konkreettiseen rikosepäilyyn (EIT, *Gillan and Quinton v. The United Kingdom*, 12.1.2010).

Arviointia

Voimassa olevan poliisilain 2 luvun 12 §:n 1 momentissa tarkoitettu turvallisuustarkastus muun muassa henkilökohtaiseen vapauteen puuttuvan toimenpiteen yhteydessä eroaa tarkoitukseltaan olennaisesti pykälän 3 momentissa tarkoitettua tilaisuuksiin ja tapahtumiin liittyvästä tarkastusoikeudesta. Näistä asioista voi sinänsä olla perusteltua säätää ehdotetun mukaisesti eri pykälissä sääntelyn selkeyttämiseksi.

Muutosta voimassa olevaan erilaisia tilaisuuksia koskevaan sääntelyyn tarkoittaisi ensinnäkin se, että tarkastaa voitaisiin tilaisuuteen tai tilaisuuteen osallistuvien majoitustiloihin saapuvan lisäksi myös tilaisuudessa tai tilaisuuden osallistujien majoitustiloissa oleva henkilö. Tarkastusoikeus ei ehdotetun 12 a §:n 2 momentin säännöksen mukaan ulottuisi rikoslain 24 luvun 11 §:ssä tarkoitettussa kotirauhan suojaamassa paikassa olevaan henkilöön. Ehdotettuun sääntelyyn ei tältä osin ole huomauttamista, joskin ehdotetun sääntelyn kokonaisarvion kannalta on merkityksellistä, että tarkastuksen kohdentaminen tilaisuudessa tai majoitustiloissa jo oleviin henkilöihin muuttaa jossain määrin tarkastuksen luonnetta verrattuna tilaisuuteen tai majoitustiloihin saapuvien tarkastamiseen.

Ehdotetussa 12 a §:n 1 momentissa ei voimassa olevaan sääntelyyn verrattuna olisi enää mainintaa tilaisuudesta poistuvasta henkilöstä ja tämän tarkastamisesta. Pykälän 2 momentissa todettaisiin, että poistuvan henkilön tarkastaminen edellyttää tilaisuudessa tai majoitustiloissa järjestyshäiriönä tai muuten ilmennyttä erityistä syytä. Tätä oikeasuhtaisuusperiaatteen kannalta sinänsä tärkeää säännöstä koskevissa yksityiskohtaisissa perusteluissa kuitenkin todetaan, että säännös koskisi sellaistaakin henkilöä, joka ei ole enää tilaisuuden tai majoitustilojen välittömässä läheisyydessä (luonnoksen s. 10). Jos perusteluissa mainittu on se oikeustila johon pyritään, tulee poistuva henkilö mainita nimenomaisesti myös ehdotetussa 12 a §:n 1 momentissa.

Valtuus turvallisuustarkastuksen tekemiseen ulotettaisiin ehdotuksen mukaan ”erityistä valvontaa edellyttävään kokoukseen, yleisötilaisuuteen tai muuhun vastaavaan tilaisuuteen”. Esitysluonnoksen perustelujen mukaan erityisen valvonnan tarve voisi johtua tilaisuuden erityisluonteesta tai esimerkiksi siitä, että olisi perusteltua aiheuttaa olettaa tilaisuuteen osallistuvilla olevan hallussaan kiellettyjä esineitä tai aineita. Tarkastusoikeuden alueellista rajaamista koskeva sääntely jää varsin väljäksi, minkä lisäksi esitysluonnoksen perustelutkin ovat tältä osin varsin niukat. Kuvaavaa on, että perusteluissa todetaan ainoana tarkastusvaltuutta alueellisesti rajaa-

vana seikkana, etteivät luonteeltaan yksityiset tilaisuudet kuulu ehdotetun sääntelyn piiriin (s. 9).

Poliisin turvallisuustarkastusvaltuutta laajennettaisiin myös säätämällä, että tarkastus voidaan tehdä sen varmistamiseksi, ettei henkilöllä ole hallussaan sellaisia aineita tai esineitä, joiden hallussapito tilaisuudessa on laissa tai lain nojalla (po. "lain nojalla annetun säännöksen tai määräyksen perusteella") kielletty. Ilmaisulla "lain nojalla" viitataan ilmeisesti lähinnä kokoontumislain 20 §:n 3 momentin säännökseen, jonka mukaan järjestäjällä ja poliisilla on oikeus kieltää päihdyttävien aineiden hallussapito yleisessä kokouksessa tai yleisötilaisuudessa. Järjestyslaissa kielletään muun muassa eräiden vaarallisten tai toisen vahingoittamiseen soveltuvien esineiden ja aineiden samoin kuin spraymaalien ja muiden toisen omaisuuden töhrimiseen hyvin soveltuvien aineiden hallussapito yleisellä paikalla. Huumausainelaisissa on säännökset huumausaineiden hallussapidon kiellosta siitä säädettyine poikkeuksineen. Tupakkalaisissa ja alkoholilaisissa säädetään eräitä henkilön iän perusteella rajattuja hallussapitokieltoja.

Ehdotetun sääntelyn valtiosääntöisen arvioinnin kannalta on olennaista, että tarkastuksen asialliset toimittamisedellytykset on määriteltävä tavalla, joka on sopusoinnussa perustuslaissa säädetyn mielivaltaisen puuttamisen kiellon kanssa (PeVL 12/1998 vp, PeVL 6/1998 vp, s. 3).

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti pitänyt henkilöntarkastuksen – jonka toimittamistavat ovat samanlaiset ehdotetun turvallisuustarkastuksen kanssa – toimittamisen kannalta hyväksyttävänä tarkastusvaltuuden kytkemistä siihen, että on todennäköisiä syitä, tai eräissä tapauksissa perusteltua syytä, epäillä rikosta (mm. PeVL 53/2006 vp, s. 2–3, PeVL 5/2006 vp, PeVL 26/2001 vp, s. 5, PeVL 6/1998 vp, s. 3). Tällöinkään tarkastusvaltuutta ei oikeasuhtaisuusperiaatteesta johtuen ole katsottu yleensä voitavan kytkeä vähäisiin rikoksiin (PeVL 53/2006 vp, s. 2).

Nyt ehdotetussa sääntelyssä tarkastusvaltuus on kytketty asiaedellytysten sijaan pelkästään tarkoituseritykseen, eli sen varmistamiseen, ettei henkilöllä ole hallussaan sellaisia esineitä tai aineita, joiden hallussapito tilaisuudessa on kielletty. Perustuslakivaliokunta on pitänyt tarkoituseritykseen sidottua tarkastusvaltuutta hyväksyttävänä rajatarkastustehtävien yhteydessä, edellyttäen että valtuuden käyttö oli alueellisesti täsmällisestä määriteltä ja että tarkastus tehdään osana rajatarkastusta (PeVL 17/1998 vp). Kaikkiin tietyn rangaistuslaitoksen tietyille osastolle sijoitetuille vangeille tehtävä tietyllä tavalla massaluonteinen henkilöntarkastus luvattomien hallussapitojen selvittämiseksi on katsottu mahdolliseksi, ottaen huomioon vapausrangaistuksen suorittamiseen rangaistuslaitoksessa liittyvä pakottava tarve estää vankeja pitämästä hallussaan luvattomia esineitä ja aineita. Tällöinkin edellytettiin, että tarkastuksen tekeminen sidotaan joihinkin yksilöityihin edellytyksiin, kuten tarpeeseen torjua vankilan järjestystä tai turvallisuutta uhkaava vakava vaara tai syyhyn epäillä

vangeilla olevan luvattomia esineitä tai aineita (PeVL 20/2005 vp, s. 6, PeVL 12/1998 vp, s. 3). Kiinni otetun henkilön tarkastamiselle on säännönmukaisesti katsottu olevan hyväksyttävät perusteet (esim. PeVL 30/2010 vp, PeVL 51/2006 vp, s. 9).

Perustuslakivaliokunta ei pitänyt mahdollisena säätää tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä nyt puheena olevaan poliisilain turvallisuustarkastuspykälään lisäystä, jonka mukaan poliisilla on oikeus tarkastaa tilaisuuteen saapuva tai sen välittömässä läheisyydessä oleskeleva henkilö sen varmistamiseksi, ettei hänellä ole hallussaan sellaisia esineitä tai aineita, joilla voidaan "haitata järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämistä tilaisuudessa". Valiokunta piti ehdotettua sääntelyä ongelmallisena paitsi sen väljyyden vuoksi myös siksi, että sääntelyn piiriin olisi tullut sellaisiakin esineitä, joilla ei ole merkitystä tilaisuuteen osallistuvien turvallisuuden vaarantamisen kannalta (PeVL 11/2005 vp, s. 7–8). Samoin perustuslakivaliokunta piti ongelmallisena erätarkastajalle ehdotettua valtuutta tarkastaa henkilö tai kulkuneuvo sen varmistamiseksi, ettei henkilöllä ole sellaisia aseita, esineitä tai aineita, joilla voidaan vaarantaa erävalvonta. Valiokunta piti ehdotettua sääntelyä liian väljänä ja pitkälle menevänä, koska sillä pyrittiin suojaamaan muita intressejä kuin erätarkastajan turvallisuuden suojaamista tai henkilön kiinni ottamisen turvaamista (PeVL 46/2005 vp, s. 3).

Poliisilain oikeudenkäyntiä ja erityistä suojelua edellyttävää tilaisuutta koskevaa turvallisuustarkastussääntelyä alun perin säädettäessä perustuslakivaliokunta korosti sääntelyn hyväksyttävyyden kannalta valtuuden merkityksellisyyttä oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä, kokoontumisvapautta ja henkilökohtaista turvallisuutta koskevien perusoikeuksien kannalta (PeVL 5/1999 vp, s. 3, ks. myös PeVL 2/1999, s. 2).

Nyt käsillä olevan esitysluonnoksen osalta sääntelyllä suojattavana intressinä näyttäisi olevan tilaisuuteen osallistuvien oikeuksien suojaamisen sijasta poliisin näkökulmasta tarpeellisiksi arvioitavat toimenpiteet järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi sekä rikosten ennalta estämiseksi ja paljastamiseksi (vrt. PeVL 11/2005 vp, PeVL 46/2005 vp, s. 3). Luonnoksen perusteluissa todetaan sääntelyn tavoitteena olevan muun muassa estää huumausaineiden laitonta hallussapitoa ja levittämistä yleisötapahtumissa kuten musiikkifestivaaleilla (luonnoksen s. 6 ja 9). Näin yleinen intressi lisää sääntelyn väljyyttä etenkin, kun tarkastuksen ja poisottamisen kohteina olevien esineiden ja aineiden ei edellytetä estävän järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämistä tai aiheuttavan sille vaaraa.

Tässä yhteydessä voidaan kiinnittää huomiota siihen, että poliisin yleisestä oikeudesta tehdä henkilöntarkastus säädetään pakkokeinolain 31 §:ssä. Pakkokeinolaissa tarkoitettun henkilöntarkastuksen tekeminen edellyttää, että tarkastettavaa henkilöä on syytä epäillä eräistä laissa nimenomaisesti luetelluista rikoksista. Ehdotettun turvallisuustarkastuksen toimittamisedellytykset jäisivät huomattavasti paikkokeinolaissa säädettyjä

alemmaksi ja kiinnittyisivät vain tilaisuuden luonteeseen. Tätä voidaan pitää ongelmallisena, kun otetaan huomioon ehdotetun sääntelyn edellä mainittu kytkeytyminen muun muassa poliisin rikostorjunnallisiin tehtäviin.

Asian arvioimisen kannalta on merkityksellistä myös, että poliisin harkintavaltaa tarkastuksen kohdentamisessa ja sen laajuudesta päättämisessä rajoittaisi pykälässä ainoastaan viittaus siihen, että tarkastus tulee tehdä "tilanteen vaatimin tavoin ja edellyttämässä laajuudessa". Sääntely jää tähtäkin osin varsin väljäksi. Esitysluonnoksen perusteluissa todetaan, ettei tarkoituksena ole edelleenkään kaikkien tilaisuuteen saapuvien tarkastaminen (luonnoksen s. 9). Esitysluonnoksesta ei kuitenkaan selviä, miten tarkastuksia on tarkoitus käytännössä kohdentaa. On toisaalta selvää, että esimerkiksi kiello kohdistaa tarkastuksia syrjivin perustein seuraa jo perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussääntelystä.

Ehdotettu turvallisuustarkastus voisi kohdistua myös sellaiseen henkilöön, joka on tapahtumapaikan läheisyydessä tai tapahtuman osallistujien majoitustiloissa, mutta joka ei ole osallistumassa tapahtumaan. Ei voida pitää johdonmukaisena, että tällaiseen henkilöön kohdistetaan tarkastus sellaisten aineiden tai esineiden löytämiseksi, joiden hallussapito on kielletty kyseisessä tilaisuudessa, mutta ei muutoin. On myös selvää, ettei tällaisia esineitä tai aineita voida tällöin ottaa henkilöltä pois ehdotetun 12 a §:n 3 momentin perusteella.

On myös otettava huomioon, että perustuslakivaliokunnan nimenomaisen kannanoton mukaan hallussapitorikkomuksen moitittavuutta voidaan joissakin tilanteissa pitää oikeudellisesti niin vähäisenä, että tarkastusmahdollisuus menee pidemmälle kuin on perusteltua punnittaessa tarkastusvaltuuden tarpeen painavuutta suhteessa henkilökohtaisen koskemattomuuden painoarvoon perusoikeutena (ks. PeVL 53/2006 vp, s. 3, PeVL 26/2004 vp, s. 5). Alaikäiseen julkisella paikalla kohdistuvan tarkastusvaltuuden osalta perustuslakivaliokunta on katsonut olevan asianmukaisempaa, että valtuus rajataan koskemaan vain rikkomuksesta epäillyn lapsen mukana olevia tavaroita, kuten laukkuja ja kasseja (PeVL 53/2006 vp, s. 3).

Voidaan kuitenkin toisaalta viitata siihen, että perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädetyssä, 1.1.2017 voimaan tulevassa laissa yksityisistä turvallisuuspalveluista on nyt ehdotettua sääntelyä eräiltä osin vastaavaa sääntelyä turvallisuustarkastuksista. Lain 46 §:ssä säädetyin mukaisesti järjestyksenvalvojalla on oikeus metallinilmiasinta tai muuta sellaista teknistä laitetta käyttäen tarkastaa toimialueelleen pyrkivä tai siellä oleva henkilö sen varmistamiseksi, ettei hänellä ole yllään tai mukanaan sellaisia esineitä tai aineita, joilla voitaisiin aiheuttaa vaaraa järjestykselle tai turvallisuudelle taikka joiden hallussapito toimialueella on kielletty lain tai sen nojalla annetun määräyksen mukaan. Tilaisuuden järjestäjän tai poliisin kokoontumislain 23 §:n 4 momentin mukaan antaman määräyksen no-

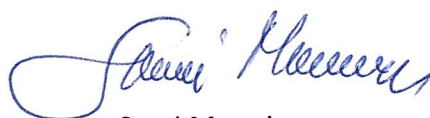
jalla tai jos muutoin on perusteltua aihetta epäillä, että henkilöllä on hallussaan tällaisia esineitä tai aineita, saadaan henkilö ja hänen mukanaan olevat tavarat tarkastaa myös muulla sopivalla tavalla. Edellä tarkoitettu määräys voidaan kokoontumislain 23 §:n 4 momentin mukaan antaa, jos se on tarpeen tilaisuuden erityisluonteen vuoksi tai jos on perusteltua aihetta epäillä, että tilaisuuteen osallistuvilla on hallussaan kokoontumislain 23 §:n 1 momentissa tai 3 momentin nojalla kiellettyjä esineitä tai aineita.

Ehdotetun sääntelyn valtiosääntöisen hyväksyttävyyden arviointiin liittyy siten vaikeita tulkintakysymyksiä edellä mainittu yksityisiä turvallisuuspalveluja koskevan lain sääntelykin huomioon ottaen. Kuitenkin kun otetaan huomioon ehdotetun sääntelyn alueellisen soveltamisalan laajuus ja epätasällinen määrittely, sääntelyn ulottuminen perustuslain 13 §:ssä turvattuun kokoontumisvapauteen liittyviin mielenosoituksiin ja poliittisiin tapahtumiin, tarkastuksen toimittavan poliisimiehen lähes rajoitukseton harkintavalta päättää tarkastusten määrästä ja kohdentamisesta, jokseenkin vähäisten hallussapitorikkomusten tuleminen ehdotetun sääntelyn piiriin sekä ehdotetun sääntelyn kytkeytyminen ennemmin poliisin muihin tehtäviin kuin tilaisuuden osallistujien turvallisuudesta huolehtimiseen, vaikuttaa ehdotettu sääntely varsin ongelmalliselta perustuslain 7 §:n kannalta. Ehdotettu sääntely muuttuisi selvemmin hyväksyttävämmäksi, jos se pystytään määrittelemään alueelliselta soveltamisalaltaan ja tarkoitukseltaan täsmällisemmin ja rajatummin, ja jos siitä kävisi selkeämmin ilmi suhteellisuusperiaatteeseen sisältyvä vaatimus siitä, että tarkastuksia saa tehdä vain tilanteen välttämättä edellyttämässä laajuudessa.

Muuta

Esitysluonnoksessa on eräitä sääntelytekniisiä puutteita, minkä vuoksi on korostetun tärkeää, että esitys – jos se päätetään antaa - saatetaan oikeusministeriön tarkastusyksikön tarkastettavaksi. Esimerkiksi ehdotetun säädöksen nimike ("Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi poliisilain 2 luvun muuttamisesta") ei vastaa lainvalmistelun ohjeita (ks. *Lainkirjoittajan opas*, s. 334–336).

Ylijohtaja



Sami Manninen

Lainsäädäntöneuvos



Timo Makkonen

