

Förvaltningsutskottet

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

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till ändring av 2 kap. i polislagen (RP 37/2017 rd): Ärendet har remitterats till förvaltningsutskottet för betänkande och till grundlagsutskottet för utlåtande.

Utlåtande

Utlåtande har lämnats av

- grundlagsutskottet GrUU 30/2017 rd

Sakkunniga

Utskottet har hört

- specialsakkunnig Jarkko Nieminen, inrikesministeriet
- referendarieråd Mikko Eteläpää, Riksdagens justitieombudsmans kansli
- överkommissarie Vesa Pihajoki, Polisstyrelsen.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- justitieministeriet
- Migrationsverket.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att bestämmelserna om säkerhetsvisitation i polislagen ändras. Polisen får möjlighet att utföra mer omfattande säkerhetsvisitationer än för närvarande vid tillställningar och evenemang som kräver särskilt skydd eller särskild övervakning. En polisman ska vid behov ha rätt, när situationen med nödvändighet kräver det, att kroppsvisitera personer förutom för föremål och ämnen som innebär fara också för att säkerställa att en person inte innehar föremål eller ämnen som det annars enligt lag eller bestämmelser som utfärdats med stöd av lag är förbjudet att inneha vid en tillställning. Dessutom kompletteras rätten för en polisman att utföra visitation på den plats där en tillställning eller ett evenemang äger rum. När situationen kräver det ska en polisman kunna verkställa säkerhetsvisitation också av personer som befinner sig inom det område där en tillställning anordnas.

Betänkande FvUB 17/2017 rd

Lagen avses träda i kraft den 1 november 2017.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

Enligt de allmänna bestämmelserna om polisens uppgifter i polislagen (872/2011) och lagen om sammankomster (530/1999) ska polisen upprätthålla ordning och säkerhet vid olika tillställningar, evenemang och sammankomster. Polisen har rätt att bland annat utföra säkerhetsvisitation under vissa förutsättningar som anges i polislagen.

Regeringen föreslår preciseringar och kompletteringar i polislagens 2 kap. om säkerhetsvisitation. Polisen får rätt att utföra mer omfattande säkerhetsvisitationer vid de tillställningar och evenemang som kräver särskilt skydd eller särskild övervakning. En polisman ska, när situationen kräver det, också kunna utföra säkerhetsvisitation av personer som befinner sig inom det område där en tillställning anordnas och inte bara av person som anländer dit, lämnar platsen eller befinner sig i omedelbar närhet av platsen, som fallet är i dag. En polisman har rätt att kroppsvisitera personer inte bara för föremål och ämnen som innebär fara, utan också för att säkerställa att en person inte innehar sådana föremål eller ämnen som det i övrigt enligt lag eller bestämmelser som utfärdats med stöd av lag är förbjudet att inneha vid en tillställning.

Propositionen avser att förbättra ordningen och säkerheten på tillställningar. Ett annat syfte är att förhindra att föremål och ämnen som orsakar fara eller som i övrigt är olagliga förs in på offentliga tillställningar och att tillåta effektivare intervention vid innehav av sådana föremål och ämnen. Utskottet instämmer i målen och anser dem vara berättigade, inte minst i det nuvarande säkerhetsläget. I vår förändrade omvärld är ett av de bärande elementen i effektiviserad polisiär verksamhet att polisen har verkningsfulla och proportionerliga befogenheter. Utskottet framhåller därför att bestämmelserna om polisens befogenheter måste skapa förutsättningar för att trygga säkerheten vid olika typer av offentliga tillställningar där säkerhetsläget kan variera mycket snabbt. De föreslagna ändringarna säkerställer att polismän har tillräckligt omfattande rätt i geografiskt hänseende att utföra visitationer som är nödvändiga för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet vid tillställningar.

I sitt utlåtande (GrUU 30/2017 rd) ser grundlagsutskottet det som nödvändigt att betona att de grundläggande fri- och rättigheterna måste tillgodoses också när de föreslagna bestämmelserna tillämpas, till exempel när man väljer ut de deltagare vid tillställningar som ska genomgå säkerhetsvisitation och när säkerhetsvisitationerna utförs rent konkret. Förvaltningsutskottet framhåller att bestämmelserna om respekt för de grundläggande rättigheterna, proportionalitetsprincipen, principen om minsta olägenhet och principen om ändamålsbundenhet i 1 kap. 2—5 § i polislagen är relevanta i sammanhanget. Det är befogat att de nya bestämmelserna tydligare än de gällande bestämmelserna lyfter fram att proportionalitetsprincipen innefattar ett krav som innebär att säkerhetsvisitationer bara får utföras på det sätt och i den omfattning som situationen med nödvändighet kräver.

Betänkande FvUB 17/2017 rd

Syftet med säkerhetsvisitationer

I dagsläget har polismän rätt att utföra säkerhetsvisitationer med tanke på föremål och ämnen som kan utgöra en fara för säkerheten för deltagarna på en tillställning, personer i inkvarteringslokaler eller andra personer. Det nya i förslaget är att polisen också ska kunna utföra säkerhetsvisitationer med avseende på föremål och ämnen som det i övrigt enligt lag eller bestämmelser som utfärdats med stöd av lag är förbjudet att inneha på en tillställning. Som exempel kan här nämnas alkoholdrycker och andra berusningsmedel som är förbjudna vid en tillställning i enlighet med 23 § 3 mom. i lagen om sammankomster samt narkotika som innehas olagligt.

Ett förbud mot att inneha ett föremål eller ämne på en tillställning bygger enligt propositionen som regel på att innehavet äventyrar ordning eller säkerhet. Enligt 23 § 3 mom. i lagen om sammankomster har polisen rätt att förbjuda innehav av berusningsmedel vid allmänna sammankomster eller offentliga tillställningar.

Polisen har rätt att ge en ordningsvakt order om att visitera deltagare i en tillställning och kontrollera de saker de har med sig, om det finns grundad anledning att misstänka att de har med sig föremål och ämnen som är förbjudna (23 § 4 mom. i lagen om sammankomster). Enligt 46 § 1 mom. i lagen om privata säkerhetstjänster (1085/2015) har ordningsvakter rätt att visitera en person som söker tillträde till eller befinner sig inom deras tjänstgöringsområde också när de vill förvissa sig om att personen inte bär på sig eller medför föremål eller ämnen som det enligt lag eller enligt vad som bestämts med stöd av lag är förbjudet att inneha på tjänstgöringsområdet. Bestämmelserna i polislagen om polismäns rätt att verkställa säkerhetsvisitation skiljer sig alltså från bestämmelserna om ordningsvaktors rätt att verkställa säkerhetsvisitation bland annat när det gäller vilka föremål och ämnen som ingår i visitationsbefogenheten. Om man ser till förutsättningarna för att upprätthålla ordning och säkerhet har de föremål och ämnen som säkerhetsvisitationen får gälla i nuläget begränsats onödigt mycket, anser utskottet. Utöver ordningsvakter bör därför också polismän genom visitationer kunna övervaka att förbudet mot innehav av föremål och ämnen följs. Följaktligen anser utskottet att de föreslagna bestämmelserna är relevanta med avseende på konsekventa befogenheter för ordningsvakter och polismän.

Det finns godtagbara skäl för bestämmelserna också till denna del med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna och förhindrande av brott, anser grundlagsutskottet i sitt utlåtande. Det krävs ingen konkret misstanke om innehav av föremål eller ämnen som är förbjudna i lag eller i bestämmelser som utfärdats med stöd av lag för att verkställa säkerhetsvisitation. Bestämmelsen strider emellertid inte mot proportionalitetskravet, menar grundlagsutskottet, dels eftersom säkerhetsvisitation bara kommer på fråga vid de tillställningar som nämns i bestämmelsen, dels eftersom säkerhetsvisitation enligt förslaget ska kunna utföras bara på det sätt och i den omfattning som situationen med nödvändighet kräver.

Säkerhetsvisitationers geografiska räckvidd

Ett av syftena med de föreslagna bestämmelserna är att säkerställa att en polisman har tillräckligt stor rätt i geografiskt hänseende för att utföra de visitationer med avseende på farliga ämnen som är nödvändiga för att upprätthålla säkerheten på tillställningar. Enligt förslaget ska säkerhetsvisitation kunna utföras inte bara vid offentliga tillställningar som kräver särskilt skydd, utan också

Betänkande FvUB 17/2017 rd

vid offentliga tillställningar som kräver särskild övervakning. Med tillställningar som kräver särskilt skydd avses exempelvis tillställningar vid statsbesök och internationella konferenser. Behovet av särskild övervakning kan å sin sida bero på en tillställnings särskilda karaktär eller exempelvis på att det finns grundad anledning att anta att deltagare innehar den typen av förbjudna föremål eller ämnen som nämns i bestämmelsen. Som exempel på tillställningar som förutsätter särskild övervakning nämner regeringen nöjeställningar med stora folkmassor, såsom musikfestivaler. Med säkerhetsvisitationer som utförs av polismän kan man bland annat hindra att droger förs in på tillställningar eller områden i omedelbar närhet av tillställningar.

Enligt det gällande 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. Bestämmelsen föreslås bli förtydligad, vilket innebär att visitationer också ska få utföras på personer som befinner sig på en tillställning eller i inkvarteringslokaler för deltagarna. Däremot utsträcks inte rätten till hemfridsskyddade platser som hotellrum och tält.

Med personer som anländer till eller befinner sig i omedelbar närhet av en tillställning avses enligt propositionsmotiven personer som kan äventyra tillställningen utifrån var de befinner sig. Med en person som avlägsnar sig avses en person som håller på att lämna en tillställning, men som fortfarande befinner sig på området eller i dess omedelbara närhet. Det går inte att ge någon exakt definition på omedelbar närhet eftersom tillställningarna, platserna och hotbedömningarna är så olika. Också här vill utskottet understryka att den som utför en säkerhetsvisitation alltid måste ta hänsyn till kravet på att visitationen ska vara nödvändig. Exempelvis det att någon går förbi en plats där en tillställning ordnas är inte ett godtagbart skäl för att utföra visitation, om det inte är absolut nödvändigt för att upprätthålla säkerhet och ordning på tillställningar.

Tillämpningsområdet för bestämmelserna innefattar tillställningar av många slag. Polisen gör i förväg en bedömning av om säkerhetsvisitation är nödvändig eller inte bland annat utifrån en riskanalys. Den mångfald av tillställningar som bestämmelsens räckvidd i princip omfattar understryker enligt förvaltningsutskottet betydelsen av proportionalitetsprincipen när man ska bedöma vid vilka tillställningar säkerhetsvisiteringar får utföras. Precis som grundlagsutskottet ser förvaltningsutskottet det som självklart att begreppet offentlig tillställning som förutsätter särskild övervakning inte kan tolkas så brett att det innefattar så gott som alla tillställningar där polisen ska vara närvarande.

Verkställande av säkerhetsvisitationer

Säkerhetsvisitationer verkställs manuellt, med tränad hund, med metalldetektor eller någon annan liknande teknisk anordning eller på något annat jämförbart sätt. Visitationen får inte kränka den visiterades personliga integritet mer än vad som är nödvändigt för att utföra uppdraget. Dessutom ska nödvändig diskretion iakttas. Regeringen föreslår inga ändringar i 2 kap. 13 § i polislagen som gäller verkställande av säkerhetsvisitationer.

När rätten att verkställa säkerhetsvisitation utsträcks till föremål som det enligt lag är förbjudet att inneha på tillställningar, betyder det att visitationer kommer att göras exempelvis med knarkhund. Vid utfrågningen av de sakkunniga lyftes ett avgörande av riksdagens biträdande justitie-

Betänkande FvUB 17/2017 rd

ombudsman fram. Det gäller rätten att använda polishund på allmänna platser för att avslöja narkotikabrott. Att döma av den information utskottet har fått har biträdande justitieombudsmannen bedömt frågan främst med avseende på bestämmelserna om kroppsvisitation i tvångsmedelslagen. Utskottet understryker att de aktuella ändringarna gäller en polisbefogenhet som är separat och självständig i relation till exempelvis bestämmelserna om kroppsvisitation i tvångsmedelslagen (806/2011).

Kompletteringen av befogenheterna att verkställa säkerhetsvisitationer har motiverats bland annat med att det vid stora offentliga tillställningar finns ett särskilt behov av förebyggande säkerhetsvisitationer utan att det finns en konkret misstanke om brott. Om det går att i tillräckligt stor omfattning säkerhetsvisitera personer som kommer till en tillställning är utgångspunkten den att personer som redan anlänt till tillställningen och befinner sig där inte ska visiteras. Omgivningen och risken för störningar i säkerhet eller ordning kan kräva att säkerhetsvisitation också utförs på själva området.

Övrigt

Regeringen föreslår inga materiella ändringar i 2 kap. 12 § 1 mom. i polislagen. Momentet beskriver 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 i övrigt har på sig eller i medhavda saker. Visitationen får göras i syfte att förvissa sig om att personen inte innehar föremål eller ämnen som han eller hon kan använda för att äventyra sin förvaring eller utsätta sig själv eller andra för fara. I samband med ett tjänsteuppdrag får en polisman kroppsvisitera en person för att hitta sådana föremål eller ämnen också i andra fall, om det av grundad anledning behövs för att garantera polismannens säkerhet i arbetet och möjligheter att utföra tjänsteuppdraget. Farliga föremål och ämnen som avses i detta fall ska vid behov fräntas den som visiteras.

Enligt information till utskottet kan till exempel en mobiltelefon i vissa fall vara ett föremål som en person kan använda för att äventyra sin förvaring eller utsätta sig själv eller andra för fara. I sådana fall kan polisen alltså ta telefonen av den visiterade. Det är viktigt att under alla omständigheter garantera polisen säkerhet i arbetet och möjligheter att utföra tjänsteuppdrag utan störningar.

Vid utfrågningen av de sakkunniga informerades utskottet om att inrikesministeriet bereder bestämmelser som ska tillåta att säkerhetskontroll utförs på personer som kommer till Migrationsverket för asylsamtal. Vad gäller domstolar finns liknande bestämmelser i lagen om säkerhetskontroller vid domstolar (1121/1999). Bestämmelser om säkerhetskontroller i polisens lokaler ingår i 3 kap. i polislagen. Med tanke på personalens säkerhet i arbetet är det positivt att säkerhetskontroll framöver kommer att kunna utföras på personer som kommer till Migrationsverket för asylsamtal.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Förvaltningsutskottets förslag till beslut:

Betänkande FvUB 17/2017 rd

Riksdagen godkänner lagförslaget i proposition RP 37/2017 rd utan ändringar.

Helsingfors 19.10.2017

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Juho Eerola saf
medlem Anders Adlercreutz sv
medlem Mika Kari sd
medlem Elsi Katainen cent
medlem Kari Kulmala blåa
medlem Antti Kurvinen cent
medlem Olli-Poika Parviainen gröna
medlem Veera Ruoho saml
medlem Wille Rydman saml
medlem Joona Räsänen sd
medlem Matti Semi vänst
medlem Mari-Leena Talvitie saml.

Sekreterare var

plenarråd Henri Helo.