

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle Suomen tasavallan hallituksen ja Ruotsin kuningaskunnan hallituksen välillä raja-alueen poliisiyhteistyöstä tehdyn sopimuksen hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi sekä laiksi ampuma-aselain 17 §:n muuttamisesta

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle Suomen tasavallan hallituksen ja Ruotsin kuningaskunnan hallituksen välillä raja-alueen poliisiyhteistyöstä tehdyn sopimuksen hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi sekä laiksi ampuma-aselain 17 §:n muuttamisesta (HE 92/2023 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöneuvos Veli-Pekka Hautamäki, oikeusministeriö
- erityisasiantuntija Joni Korpinen, oikeusministeriö
- poliisijohtaja Hannele Taavila, sisäministeriö
- esittelijäneuvos Juha Haapamäki, eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- professori Mikael Hidén
- professori Olli Mäenpää

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- dosentti, tenure track -professori Anu Mutanen

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi Suomen tasavallan hallituksen ja Ruotsin kuningaskunnan hallituksen välillä raja-alueen poliisiyhteistyöstä tehdyn sopimuksen. Lisäksi ehdotetaan muutettavaksi ampuma-aselakia. Esitykseen sisältyy ehdotus voimaansaattamislaki, jossa säädettäisiin sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisen lisäksi sopimuksen toimeenpanosta Suomessa.

Valiokunnan lausunto PeVL 4/2024 vp

Sopimuksen osapuolet ilmoittavat toisilleen, kun sopimuksen voimaantulon edellyttämät kansalliset toimenpiteet on toteutettu. Sopimus tulee voimaan toiseksi seuraavan kuukauden ensimmäisenä päivänä sen jälkeen, kun jälkimmäinen ilmoitus on vastaanotettu. Sopimuksen voimaansaatamlaki ja laki ampuma-asetlain 17 §:n muuttamisesta ovat tarkoitettu tulemaan voimaan valtioneuvoston asetuksella säädettävänä ajankohtana samaan aikaan kun sopimus tulee voimaan.

Esityksessä arvioidaan eduskunnan suostumuksen tarpeellisuutta ja käsittelyjärjestystä perustuslain kannalta. Hallituksen käsityksen mukaan sopimus voidaan hyväksyä äänen enemmistöllä ja ehdotus sen voimaansaatamislaki tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Hallitus pitää suotavana, että esitys saatetaan perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Arvioinnin lähtökohtia

(1) Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyy Suomen tasavallan hallituksen ja Ruotsin kuningaskunnan hallituksen välillä raja-alueen poliisiyhteistyöstä tehdyn sopimuksen.

(2) Esitys sisältää myös ehdotuksen sekamuotoiseksi voimaansaatamislaki, jossa säädetään sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaatamisen lisäksi sopimuksen toimeenpanosta Suomessa. Sopimuksessa on kyse uudeltaisesta yhteistyöstä Suomen ja Ruotsin poliisien välillä. Yhteistyö eroaa hallituksen esityksen (s. 8) mukaan Prüm-päätöksen nojalla tehtävästä yhteistyöstä, kuten yhteisistä operaatioista siten, että sopimus koskee välitöntä, ei ennalta suunniteltua ja sovittua toimintaa. Kyse on pääsääntöisesti toiminnasta toisen sopijapuolen pyynnöstä, ja suoritettavat tehtävät kuuluvat poliisin tavanomaisiin hälytystehtäviin. Ne suoritetaan kuitenkin toisen sopijapuolen alueella. Lisäksi sopimus on voimassa vain rajoitetulla maantieteellisellä alueella.

(3) Sopimuksen tavoitteena on hallituksen esityksen (s. 7) mukaan tiivistää Suomen ja Ruotsin yhteistyötä ja siten parantaa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitoa sekä rikosten ehkäisemistä, paljastamista ja tutkintaa Suomen ja Ruotsin rajaseudulla. Näitä tavoitteita varten sopimuksessa määrätään toisen osapuolen poliisin toiminnasta kohdevaltiossa kahdenlaisessa kiiretilanteessa. Hallituksen esityksen (s. 8) mukaan sopimuksen merkittävin muutos nykytilaan on se, että suomalainen tai ruotsalainen poliisimies voi ylittää valtakunnan rajan hoitaakseen kiireellistä poliisitehtävää toisessa valtiossa ilman, että kyseessä on tilanne, joka on alkanut jo poliisimiehen kotivaltiossa.

(4) Poliisin toimivaltuuksien tulee perustuslain 2 §:n 3 momentissa vahvistetun oikeusvaltioperiaatteen vuoksi perustua lakiin (ks. myös PeVL 51/2018 vp, s. 3—4, PeVL 10/2016 vp, s. 3, PeVL 51/2006 vp, s. 2/I). Perustuslakivaliokunta on voimassa olevan poliisilain säätämisen yhteydessä toistanut jo ennen perusoikeusuudistusta esitetyn (PeVL 15/1994 vp, s. 1/II) luonnehdinnan, jonka mukaan "poliisilaki on tyypillisesti sellainen säädös, joka voi herkästi joutua ristiriitaan kansalaisten perusoikeuksien, varsinkin klassisten vapausoikeuksien kanssa" (PeVL 67/2010 vp, s. 2—3). Toimivaltasäätely on valiokunnan käsityksen mukaan yleensä merkityksellistä myös perustuslaissa turvattujen perusoikeuksien näkökulmasta (PeVL 51/2006 vp, s. 2/I).

Valiokunnan lausunto PeVL 4/2024 vp

Nyt ehdotettu sääntely on merkityksellistä ennen kaikkea perustuslain 7 §:ssä turvattun henkilökohtaisen vapauden ja koskemattomuuden ja 10 §:ssä turvattun yksityiselämän suojan kannalta.

(5) Poliisin tehtävänä on poliisilain 1 luvun 1 §:n mukaan oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaaminen, kansallisen turvallisuuden suojaaminen, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen sekä rikosten ennalta estäminen, paljastaminen, selvittäminen ja syyteharkintaan saattaminen. Perusoikeusjärjestelmässä kysymys on ääritapauksissa perustuslain 7 §:n mukaisen oikeuden henkilökohtaiseen turvallisuuteen suojaamisesta (ks. esim. PeVL 99/2022 vp, kappale 2). Poliisitoiminnan tavoitteiden saavuttaminen on yleisen yhteiskunnallisen intressin kannalta tärkeää. Tällaisen vahvan intressin olemassaolon on perustuslakivaliokunnan mukaan yleensä katsottu muodostavan sellaisen perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävän syyn, joka valtiosääntöoikeudellisessa merkityksessä oikeuttaa perusoikeuden rajoittamisen, jos muutkin yleiset rajoittamisedellytykset ovat käsillä (ks. PeVL 67/2010 vp, s. 2/I, PeVL 5/1999 vp, s. 2/II). Perustuslakivaliokunnalla ei ole huomautettavaa esityksestä tältä osin.

(6) Hallituksen esityksen (s. 10) mukaan ruotsalaisilla virkamiehillä olisi rajoitetummat toimivaltuudet kuin suomalaisella poliisimiehellä. Perustuslakivaliokunta on arvioidessaan Prümmin sopimusta ja Suomen ja Yhdysvaltojen välistä sopimusta yhteistyön tehostamisesta rikollisuuden estämiseksi ja torjumiseksi pitänyt valtiosääntöoikeudellisesti olennaisena, etteivät kyseiset sopimukset laajentaneet kansalliseen lainsäädäntöön perustuvia viranomaisten toimivaltuuksia (PeVL 1/2012 vp, s. 3/I, PeVL 56/2006 vp, s.4/I).

(7) Perustuslain 94 §:n 1 momentin mukaan eduskunta hyväksyy sellaiset valtiosopimukset ja muut kansainväliset velvoitteet, jotka sisältävät lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä tai ovat muutoin merkitykseltään huomattavia taikka vaativat perustuslain mukaan muusta syystä eduskunnan hyväksymisen.

(8) Hallituksen esityksen (s. 28) mukaan poliisiyhteistyösopimus sisältää useita lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä, jotka koskevat toimimista toisen valtion alueella ja viranomaisten toimivaltaa (3—7 artikla), rikosoikeudellista vastuuta (9 artikla) ja vahingonkorvausvastuuta (11 artikla). Sopimuksen hyväksyminen edellyttää esityksen mukaan eduskunnan myötävaikutusta. Perustuslakivaliokunnalla ei ole huomautettavaa hallituksen esityksessä esitetyn arvion lopputuloksiin.

(9) Esitykseen ei sisälly nimenomaisia sopimusmääräyksiä tai säännösehdotuksia esimerkiksi ylimpien laillisuusvalvojen toimivallan rajoittamisesta erikseen. Perustuslakivaliokunnan mielestä ei näin ollen ole välttämätöntä käsitellä ylimpien laillisuusvalvojen toimivaltaa ennakolta kategorisin määrittelyin (ks. myös PeVL 1/2024 vp, kappale 20). Laillisuusvalvonnan ala määräytyy perustuslain säännösten tulkinnalla soveltamistilanteessa kunkin tilanteen erityispiirteet huomioiden (ks. myös PeVL 2/2024 vp, kappale 24).

Täsmällisyys ja tarkkarajaisuus

(10) Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Lailla säätämiseen taas kohdistuu yleinen vaatimus lain täsmällisyydestä ja tarkkuudesta. Poliisiyhteistyösopimuksen toisen osapuolen poliisin toiminnasta kohdevaltiossa määrätään sopimuksen 3 ja

Valiokunnan lausunto PeVL 4/2024 vp

4 artiklassa. Sopimuksen 3 artiklan 1 kohdan mukaan osapuolen toimivaltaiset virkamiehet voivat vastaanottavan osapuolen paikallisen yhteyspisteen pyynnöstä ylittää rajan ja toteuttaa tarvittavat väliaikaiset toimenpiteet yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi sekä rikosten ehkäisemiseksi, paljastamiseksi ja tutkimiseksi. Artiklan 2 kohdan mukaan tällainen pyyntö voidaan esittää, jos raja-alueella tarvitaan kiireellistä apua toimiin ryhtymiseksi sellaisten vakavien rikosten torjumiseksi, joihin liittyy ihmisten elämän, terveyden tai ruumiillisen koskemattomuuden vaarantuminen. Kohta sisältää tällaisista rikoksista luettelon, joka ei ole tyhjentävä.

(11) Sopimuksen 4 artiklan 1 kohdan mukaan kiireellisissä tilanteissa osapuolen toimivaltaiset virkamiehet voivat ilman vastaanottavan osapuolen pyyntöä ylittää rajan ja toteuttaa raja-alueella kaikki tarvittavat väliaikaiset toimenpiteet yksilöiden henkeä, terveyttä tai fyysistä koskemattomuutta uhkaavan välittömän vaaran välttämiseksi. Virkamiehet voivat ylittää rajan ja ryhtyä toimenpiteisiin vain, jos on riski, että vaara toteutuu ennen kuin vastaanottavan osapuolen virkamiehet saapuvat ja toimivat.

(12) Säännökset poikkeavat sanamuodoltaan siltä osin, että vastaanottavan osapuolen pyynnöstä tehtyihin toimiin voidaan ryhtyä ainoastaan "vakavien rikosten torjumiseksi, joihin liittyy ihmisten elämän, terveyden tai ruumiillisen koskemattomuuden vaarantuminen" kun taas ilman pyyntöä toimivaltaiset virkamiehet voivat ylittää rajan ja toteuttaa toimenpiteitä "yksilöiden henkeä, terveyttä tai fyysistä koskemattomuutta uhkaavan välittömän vaaran välttämiseksi". Sanamuotonsa osalta sopimuksen 4 artiklan säännös ei kiinnity nimenomaisesti rikosten torjuntaan vaan vaaran välttämiseen.

(13) Hallituksen esityksen pääasiallista sisältöä koskevan jakson mukaan kummassakin tilanteessa toisen valtion viranomainen voi ylittää rajan ja ryhtyä toimiin vain, jos kyse on sellaisen vakavan rikoksen torjumiseksi, johon liittyy ihmisen henkeä, terveyttä tai ruumiillista koskemattomuutta uhkaava tai välittömästi uhkaava vaara. Myös esimerkiksi hallituksen esityksen poliisiyhteistyösopimuksen valmistelua koskevan jakson (s. 6) perusteella vaikuttaa siltä, että tarkoitus on kohdistaa rikoksiin liittyvä edellytys myös 4 artiklan toimivaltuuksiin. Artiklakohtaisissa perusteluissa tästä ei ole kuitenkaan tehty nimenomaisesti selkoa. Perustuslakivaliokunnan mielestä sopimuksen 4 artiklan täsmällinen sisältö jää hallituksen esityksen valossa epäselväksi. Hallintovaliokunnan tulee selvittää 4 artiklassa määrättyjä edellytyksiä.

(14) Poliisiyhteistyösopimuksen johtamista ja toimivaltuuksia koskevan 6 artiklan 1 kohdan mukaan toimivaltaisten virkamiesten, jotka toimivat toisen osapuolen alueella tämän sopimuksen perusteella, on toimittava isäntäosapuolen lainsäädäntöä noudattaen ja kansalliseen lainsäädäntöön perustuvien toimivaltuuksiensa rajoissa. Hallituksen esityksen (s. 18) mukaan kohdassa ei määrätä toimivaltuuksien sisällöstä, joka määräytyy kansallisen lainsäädännön mukaan tai siitä, että toisen osapuolen poliisimies olisi toisen osapuolen lainsäädännössä tarkoitettu poliisimies. Näin ollen toimivaltuuksista tulee säätää kansallisessa lainsäädännössä erikseen. Esityksen (s. 10) mukaan ruotsalaisen virkamiehen toimivaltuuksiin sovelletaan tiettyjä poliisilain säännöksiä sekä pakkokeinolain säännöksiä kiinniotto-oikeudesta, henkilötarkastuksen suorittamisesta, paikanetsinnästä, tutkimuspaikan- tai kohteen eristämisestä ja haltuunotto-oikeudesta takavaroimista ja asiakirjan jäljentämistä varten. Toimivaltuuksista säädetään tarkemmin esitykseen sisältyvässä ehdotuksen sekamuotoiseksi voimaansaattamislainsiksi.

Valiokunnan lausunto PeVL 4/2024 vp

(15) Voimaansaattamislain 5 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi henkilötarkastuksen suorittamisesta. Säännöksen 1 momentin mukaan ruotsalainen poliisimies saa rikoksen selvittämistä varten suorittaa henkilöntarkastuksen sen tutkimiseksi, mitä tarkastettavalla on vaatteissaan tai muuten yllään taikka mukanaan olevissa tavaroissa. Säännöksen 3 momentin mukaan henkilöntarkastuksen toimittamiseen sovelletaan, mitä pakkokeinolain 8 luvun 33 §:n 1 momentissa säädetään. Ruotsalaisella poliisimiehellä ei kuitenkaan ole oikeutta toimittaa henkilönkatsastusta. Henkilöntarkastuksessa tutkitaan, mitä tarkastettavalla on vaatteissaan tai muutoin yllään, kun taas astetta kovempaa pakkokeinona henkilönkatsastus käsittää katsastettavan ruumiin tarkastamisen, verinäytteen ottamisen tai muun ruumiiseen kohdistuvan tutkimuksen (ks. myös esim. HE 52/2002 vp).

(16) Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että säännöksen käyttöedellytykset vaikuttavat olevan pakkokeinolain 8 luvun 31 §:ssä säädettyä väljemmät, koska säännöksessä ei vaadita pakkokeinolain 8 luvun 2 §:n 1 momentin 2 kohdassa säädetyn etsinnän oletettua tuloksellisuutta koskevan edellytyksen täyttymistä. Lisäksi valiokunnan mielestä hallituksen esityksen perusteella jää epäselväksi miksi menettelyn osalta edellytetään sovellettavaksi vain pakkokeinolain 8 luvun 33 §:n 1 momenttia, mutta ei 2 ja 3 momenttia, joihin sisältyy erillisen tilan vaatimus, jos tarkastus on perusteellinen sekä vaatimus sukupuolisäännön noudattamisesta henkilöntarkastuksessa, jossa tarkastettavan kehoa kosketaan käsin tai hänen ruumiilliseen koskemattomuuteensa puututaan muulla vastaavalla tavalla. Perustuslakivaliokunta pitää ehdotettua sääntelyä myös hallituksen esityksessä ruotsalaisten viranomaisten rajatummista toimivaltuuksista todettu huomioiden hyvin epäselvänä. Valiokunnan mielestä pakkokeinotoimivaltuuksien käyttöä koskevan sääntelyn osalta pakkokeinolain ja 1. lakiehdotuksen välisiä eroja ei voida pitää myöskään valtiosääntöisesti ongelmattomina. Hallintovaliokunnan tulee selvittää 1. lakiehdotuksen 5 §:n suhdetta edellä kuvattuun pakkokeinolain sääntelyyn ja täsmentää sääntelyä. Tämä on edellytyksenä 1. lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

(17) Voimaansaattamislain 6 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi paikanetsinnästä. Säännöksen mukaan ruotsalainen poliisimies saa rikoksen selvittämistä varten suorittaa paikanetsinnän pakkokeinolain 8 luvun 4 §:ssä säädettyjen edellytysten mukaisesti. Paikkaan kohdistuvaan etsintään sovelletaan, mitä pakkokeinolain 8 luvun 15 §:ssä säädetään.

(18) Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että paikkaan kohdistuva etsintä on yläkäsite, jonka alle kuuluvat yleinen ja erityinen kotietsintä sekä paikanetsintä. Jos 1. lakiehdotuksen 6 §:ssä on tarkoitus säätää myös muusta kuin paikanetsinnästä, on pykälän otsikko harhaanjohtava. Valiokunnalla ei ole huomautettavaa ehdotettavan sääntelyn sisältöön siltä osin kuin tarkoitus on säätää paikanetsinnästä. Hallintovaliokunnan on syytä tarkastella ehdotettua säännöstä, siinä viitattuja säännöksiä sekä säännösehdotukselle esitettyjä perusteluja ja tarvittaessa selvennettävä säännöstä.

(19) Poliisiyhteistyösopimuksessa voimakkeinojen käyttöä ei ole Prümin-sopimuksen tavoin rajoitettu hätävarjelutilanteeseen. Sopimuksen 7 artiklan 2 kohdan mukaan toimivaltaisilla virkamiehillä on kansallisen lainsäädäntönsä mukaisten valtuuksiensa rajoissa sama oikeus käyttää aseita, ammuksia ja varusteita kuin vastaanottavan osapuolen virkamiehillä. Perustuslain 2 §:n 3 momentissa säädetyn julkisen vallan lakiperustaisuuden vaatimuksen sekä sääntelyn kattavuuden kannalta on kuitenkin perustuslakivaliokunnan mielestä välttämätöntä sisällyttää vähintään

Valiokunnan lausunto PeVL 4/2024 vp

virka-aseen käyttöä koskevan toimivaltasääntelyn perusteet myös säädettävään lakiin. Tämä on edellytyksenä 1. lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Sama koskee myös muuta voimankäyttöä koskevaa toimivaltaa.

Koulutus ja kielitaito

(20) Poliisiyhteistyösopimuksen 8 artiklan 1 kohdan mukaan kummankin osapuolen vastuulla on varmistaa omien toimivaltaisten virkamiestensä osalta, että yhteistyöhön osallistuvilla virkamiehillä on tehtävään tarvittavat taidot, tiedot ja varusteet. Artiklan 2 kohdan mukaan osapuolet toimivat yhteistyössä sovittaakseen yhteen ja järjestääkseen yhteistä koulutusta mahdollisuuksien mukaan. Osapuolet tukevat toisiaan saattamaan käyttöön asianmukaista koulutusaineistoa, joka käsittelee tämän sopimuksen kannalta olennaista kansallista lainsäädäntöä.

(21) Perustuslakivaliokunta pitää tärkeänä, että sopimuksen täytäntöönpanossa kiinnitetään riittävästi huomiota niin poliisiviranomaisten kuin kansalaisten tosiasiallisen oikeusturvan toteutumiseen. Valiokunta korostaa tältä osin erityisesti riittävästä käytännön koulutuksesta ja kielitaidosta huolehtimisen keskeisyyttä sopimuksen täytäntöönpanossa.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että eduskunnan suostumus on tarpeen hallituksen esityksessä tarkoitetun sopimuksen hyväksymiseen,

että hyväksymisestä päätetään äänten enemmistöllä ja

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, 1. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan sen 5 §:stä sekä virka-aseen käyttöä ja muuta voimankäyttöä koskevasta sääntelystä tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.

Valiokunnan lausunto PeVL 4/2024 vp

Helsingissä 29.2.2024

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Heikki Vestman kok
varapuheenjohtaja Vilhelm Junnila ps
jäsen Maria Guzenina sd
jäsen Petri Honkonen kesk
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Teemu Keskisarja ps
jäsen Johannes Koskinen sd
jäsen Jarmo Lindberg kok
jäsen Mats Löfström r
jäsen Mira Nieminen ps
jäsen Johanna Ojala-Niemelä sd
jäsen Karoliina Partanen kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Johannes Heikkonen