12.2.2024

Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Eduskunnan perustuslakivaliokunta keskiviikko 14.2.2024

Asia: HE 92/2023 vp 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

Esityksen tausta ja tavoitteet

Suomella ei ole poliisiyhteistyötä koskevaa kahdenvälistä valtiosopimusta Ruotsin tai Norjan kanssa. Suomen ja Ruotsin poliisit voivat jo nykyisin ylittää valtioiden välisen rajan ja hoitaa poliisitehtäviä monenvälisten valtiosopimusten ja EU:n säädösten nojalla.

Suomi ja Ruotsi halusivat edelleen tehostaa poliisiyhteistyötä, ja ne aloittivat vuonna 2013 neuvottelut sopimukseksi, jolla tiivistettäisiin poliisiyhteistyötä raja-alueella. Neuvottelujen edetessä sisältö täsmentyi yhteispartioinnin sijasta ihmisten henkeä ja terveyttä uhkaavien vakavien rikosten torjumiseen kiiretilanteissa. Maiden sisäministerit allekirjoittivat sopimuksen 19.10.2021.

Sopimuksen tarkoituksena on tehostaa maiden välistä poliisiyhteistyötä ja siten edelleen yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämistä sekä rikosten ehkäisemistä, paljastamista ja tutkintaa maiden välisellä raja-alueella. Sopimusta sovellettaisiin Suomessa Enontekiön, Kolarin, Muonion, Pellon, Tornion ja Ylitornion kuntien alueilla. Ruotsissa sopimusta sovellettaisiin Haaparannan, Kiirunan, Pajalan ja Ylitornion kuntien alueilla.

Lakiehdotuksen keskeinen sisältö

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi Suomen tasavallan hallituksen ja Ruotsin kuningaskunnan hallituksen välillä raja-alueen poliisiyhteistyöstä tehdyn sopimuksen.

Esitys sisältää myös ehdotuksen sekamuotoiseksi voimaansaattamislaiksi, jossa säädettäisiin sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisen lisäksi sopimuksen toimeenpanosta. Sopimus koskee välitöntä, ei ennalta suunniteltua ja sovittua toimintaa. Kyse on pääsääntöisesti toisen sopijapuolen pyynnöstä ja suoritettavat tehtävät kuuluvat poliisin tavanomaisiin hälytystehtäviin. Ne suoritetaan kuitenkin toisen sopijapuolen alueella. Sopimus sisältää myös poikkeuksellisen kiireisiä tilanteita, jolloin poliisi voi ylittää valtioiden välisen rajan ilman toisen sopijapuolen pyyntöä.

Lakiehdotuksessa säädettäisiin Ruotsin poliisimiehen toimivaltuuksista Suomen alueella, kun kyse on rikosten ennalta estämisestä ja paljastamisesta. Sopimuksen sanamuodon mukaan sopimus koskee myös esitutkintavaihetta (rikoksen tutkinta). Kuitenkin sopimuksesta käy esille, ettei varsinainen tarkoitus ole rikosten tutkinta vaan vakavan henkeen ja terveyteen kohdistuvan rikoksen estäminen ja torjuminen. Koska kuitenkin sopimuksen sanamuodon mukaan sopimusta voidaan soveltaa myös esitutkintaan, laissa on tarpeen selkiyttää, mitä poliisilain mukaisia toimivaltuuksia Ruotsin poliisimiehillä Suomen alueella on ja mitä pakkokeinoja he ovat oikeutettuja Suomessa käyttämään.

Kirkkokatu 12, Helsinki
PL 26, 00023 Valtioneuvosto
Vaihde 0295 480 171 | kirjaamo.sm@gov.fi | www.intermin.fi

Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Lakiehdotuksen mukaan rikoksen ennalta estämistä ja paljastamista varten ruotsalaisen poliisimiehen toimivaltuuksiin sovellettaisiin, mitä poliisilain (872/2011) 2 luvun 1−3, 6 – 11, 12, 13 – 15 sekä 20 §:issä säädetään. Ruotsalaisen poliisimiehen toimivaltuudet olisivat Suomen poliisimiehen valtuuksia suppeammat, koska kaikkia poliisilain 2 luvussa mainittuja poliisivaltuuksia ei tarvita sopimuksen mukaisessa toiminnassa.

Lakiehdotuksessa säädettäisiin myös rikosten selvittämisestä eli esitutkintavaiheesta ja ruotsalaisen poliisimiehen oikeudesta tiettyjen pakkokeinojen käyttöön. Näitä pakkokeinoja ovat kiinniotto-oikeus, henkilöntarkastuksen suorittaminen, paikan etsintä, tutkimuspaikan ja –kohteen eristäminen sekä haltuunotto-oikeus takavarikoimista ja asiakirjan jäljentämistä varten.

Lisäksi esityksessä esitetään säädettäväksi ruotsalaisen poliisimiehen vaitiolovelvollisuudesta ja vaitiolo-oikeudesta hänen työskennellessä Suomen alueella. Koska ruotsalainen poliisimies voi saada ei-julkista tietoa, on vaitiolovelvollisuudesta ja vaitiolo-oikeudesta tarpeen säätää. Esityksen mukaan sovellettavaksi tulisivat poliisilain 7 luvun säännökset.

Esitys sisältää myös ehdotuksen ampuma-aselain (1/1998) 17 §:n muuttamisesta.

Lakiehdotuksen suhde perustuslakiin

Poliisiyhteistyösopimuksen määräykset Ruotsin poliisin toimivaltuuksista Suomessa ovat merkityksellisiä perustuslain 1 §:n 1 momentissa tarkoitetun Suomen täysivaltaisuuden kannalta. Perustuslain täysivaltaisuussäännöksiä tulkittaessa on jo vakiintuneesti otettu huomioon Suomen jäsenyys useissa kansainvälisissä järjestöissä ja erityisesti Euroopan unionissa (HE 1/1998 vp, s. 71—72, PeVL 3/2001 vp, s. 3/II, PeVL 56/2006 vp, s. 2/II ja PeVL 1/2007 vp, s. 2/II, PeVM 9/2010 vp, s. 10/I ja PeVL 23/2017 vp, s. 4).

Edelleen valiokunnan mukaan perustuslain täysivaltaisuussäännösten tulkitseminen siitä lähtökohdasta, että Suomi on Euroopan unionin jäsen, on valiokunnan aiempien kantojen mukaisesti tarkoittanut sen seikan huomioon ottamista, että jäsenyys on merkinnyt nimenomaan täysivaltaisuuden rajoituksia julkisen vallan eri lohkoilla (PeVL 36/2006 vp, s. 5/I ja PeVL 1/2007 vp, s. 2—3).

Sopimuksessa on kyse Euroopan unionin kahden jäsenvaltion välisestä raja-alueen poliisiyhteistyöstä, jolla on kiinteä liityntä Euroopan unioniin. Sopimuksessa on kyse sellaisesta Prüm-päätöksen[1] 35 artiklan 2 kohdassa tarkoitetusta sopimuksesta, joka syventää tai laajentaa päätöksen tavoitteita. Edelleen sopimuksen tavoitteena on parantaa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitoa sekä rikosten ehkäisemistä, paljastamista ja tutkintaa raja-alueella. Sopimuksen mukaisella toiminnalla turvataan sellaisia keskeisiä perus- ja ihmisoikeuksia, kuten oikeus elämään ja oikeus henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen. Kyse on siten perustuslain 1 §:n 3 momentin tarkoittamassa mielessä tavanomaisesta kansainvälisestä yhteistyöstä.

Perustuslakivaliokunta on täysivaltaisuusarviointia koskevassa käytännössään kiinnittänyt huomiota siihen, millä edellytyksillä ulkomaiset virkamiehet voivat tulla Suomeen. Poliisiyhteistyösopimuksessa määrätään sekä pyynnöstä että ilman pyyntöä toteutettavista toimenpiteistä. Poliisiyhteistyösopimuksen mukaan rajanylitys on lisäksi kytketty kiireellisiin tilanteisiin. Kiireellisyyttä on perusteltu sillä, että kyse on oltava riskistä, että ihmisen henkeä, terveyttä tai ruumiillista

[1] Euroopan unionin neuvoston päätös rajat ylittävän yhteistyön tehostamisesta erityisesti terrorismin ja rajat ylittävän rikollisuuden torujumisesta (2008/615/YOS).

Sisäministeriö
Inrikesministeriet

koskemattomuutta välittömästi uhkaava vaara toteutuu ennen kuin isäntäosapuolen virkamiehet saapuvat paikalle ja ryhtyvät toimiin.

Täysivaltaisuuden kannalta merkityksellisiä ovat myös apua antavien ulkomaisten virkamiesten toimivaltuuksia ja johtoa koskevat määräykset.

Sopimuksen nojalla Suomessa Enontekiön, Kolarin, Muonion, Pellon, Tornion ja Ylitornion kuntien alueella olevat ruotsalaiset virkamiehet noudattaisivat Suomen lainsäädäntöä. Ruotsalaisella virkamiehellä olisi lakiehdotuksen mukaan rajoitetummat toimivaltuudet kuin suomalaisella poliisimiehellä. Toimivaltuudet on pyritty rajaamaan vain niihin, joita ruotsalaisen virkamiehen voidaan olettaa tarvitsevan hoitaessaan sopimuksen mukaisia tehtäviään Suomessa. Ruotsalaisella virkamiehellä olisi kansalliseen lainsäädäntöönsä perustuvien toimivaltuuksiensa rajoissa sama oikeus voimakeinojen, myös ampuma-aseiden, käyttöön kuin Suomen virkamiehillä. Ruotsalaiset virkamiehet olisivat myös samanlaisessa rikosoikeudellisessa virkavastuussa kuin suomalaiset virkamiehet.

Ruotsalaisten virkamiesten olisi noudatettava Suomen paikallisen yhteyspisteen tai kulloisellakin paikalla johtovastuussa olevien poliisivirkamiesten ohjeita, jos tällaisia ohjeita on käytettävissä. Valtionrajan ylittävien ruotsalaisten virkamiesten olisi viipymättä ilmoitettava rajanylityksestä isäntäosapuolen paikalliselle yhteyspisteelle.

Poliisiyhteistyösopimuksen 4 artiklan määräyksissä pyytämättä toteutettavista kiireellisistä toimenpiteistä on otettu mallia Prümin sopimuksen[2] 25 artiklasta, joka saatettiin voimaan perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 56/2006 vp).

Toisin kuin Prümin sopimuksen 25 artiklassa, poliisiyhteistyösopimuksessa ruotsalaisen virkamiehen vastaavat voimankäyttöoikeudet eivät rajoittuisi rikoslain 4 luvun 4 §:ssä tarkoitettuun hätävarjeluun. Valiokunta ei ole lausunut käsillä olevassa esityksessä mainitun laajuisten voimankäyttövaltuuksien suhteesta täysivaltaisuussääntelyyn.

Poliisiyhteistyösopimuksen mukaisissa tehtävissä olisi kyse kiireellisistä poliisin hälytystehtävistä, joissa ihmisen henki tai terveys on vaarassa. Kyse olisi tilanteista, jotka voisivat olla vaarallisia paitsi rikoksen kohteeksi joutuneelle myös poliisille. Tällöin olisi tärkeää, että poliisi tarvittaessa pystyisi käyttämään riittäviä voimakeinoja hengen ja terveyden suojaamiseksi. Tilanteessa, jossa Ruotsin viranomainen ylittäisi Suomen valtakunnan rajan ilman Suomen viranomaisen pyyntöä, kyse olisi aina sellaisesta kiireellisestä tilanteesta, jossa tulisi toimia nopeasti hengen ja terveyden suojaamiseksi ja jossa Suomen viranomainen ei olisi paikalla. Käytännössä tällaisissa tilanteissa vieraan valtion viranomainen pyrkisi keskeyttämään henkeä tai terveyttä uhkaavan tilanteen, ja toimenpiteiden keskiössä olisi rikoksen uhri.

Poliisijohtaja Hannele Taavila

[2] Belgian kuningaskunnan, Saksan liittotasavallan, Espanjan kuningaskunnan, Ranskan tasavallan, Luxemburgin suurherttuakunnan, Alankomaiden kuningaskunnan ja Itävallan tasavallan välillä rajat ylittävän yhteistyön tehostamisesta erityisesti terrorismin, rajat ylittävän rikollisuuden ja laittoman muuttoliikkeen torjumiseksi tehty sopimus (SopS 53 ja 54/2007).