EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIES

Eduskunta
Perustuslakivaliokunta

LAUSUNTO

12.2.2024

Viite: **Perustuslakivaliokunnan kokous ke 14.2.2024 klo 9.00 (HE 92/2023)**

EOAK/8024/2023: Lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle Suomen tasavallan hallituksen ja Ruotsin kuningaskunnan hallituksen välillä raja-alueen poliisiyhteistyöstä tehdyn sopimuksen hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi sekä laiksi ampuma-aselain 17 §:n muuttamisesta

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian asiantuntijaa kuultavaksi sekä kirjallista asiantuntijalausuntoa yllä mainitusta hallituksen esityksestä.

1. Yleistä

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 voimaansaattamislaiksi, jossa säädettäisiin sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisen lisäksi sopimuksen toimeenpanosta Suomessa (1. lakiehdotus).

Esityksen mukaan sopimuksen tarkoituksena on tehostaa maiden välistä poliisiyhteistyötä ja siten edelleen parantaa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämistä sekä rikosten ehkäisemistä, paljastamista ja tutkintaa maiden välisellä raja-alueella (tietyt Suomen ja Ruotsin rajakunnat läntisellä maarajallamme).

Nämä tavoitteet ovat perusteltuja ja hyväksyttäviä. Kun myös otetaan huomioon jo voimassa oleva sääntely (Schengen-säännöstö, Prümin sopimus, Prüm-päätös, Atlas-päätös), ja sitä koskevat esityksessäkin mainitut perustuslakivaliokunnan kannanotot, en katso sopimuksen perusratkaisujen olevan Suomen täysivaltaisuuden kannalta erityisen ongelmallisia. Esityksen mukaan merkittävin

muutos nykytilaan olisi 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. Esimerkiksi takaa-ajon jatkaminen valtakunnan maarajan yli on jo nyt mahdollista Schengenin säännöstön mukaan. Pidän kuitenkin yllättävänä, että esityksessä ei ole juurikaan arvioitu rajat ylittävän toiminnan lukumääriä – on todettu vain, ettei odoteta poliisin työmäärän lisääntyvän merkittävästi.

Joka tapauksessa puheena olevan sopimuksen tultua hyväksytyksi tulee poliisitoiminnassa aina olla selvää, millä perusteella vieraassa valtiossa toimitaan (esim. Schengen-säännöstö vai nyt ehdotettu poliisiyhteistyö). Esimerkiksi edellytykset voimakeinojen käytölle vaihtelevat jonkin verran sen mukaan, mikä on ulkomailla toiminnan peruste (ks. HE s.9-10).

Näiden yleisten huomioiden jälkeen keskityn lausunnossani oikeusasiamiehen tehtävät huomioon ottaen erityisesti asiassa esiin nouseviin kysymyksiin vastuusta virkatoimista sekä eri perusoikeuksiin puuttumista tarkoittavien toimivaltuussäännösten tarkkarajaisuuteen.

2. Vastuu virkatoimista

Sopimuksen 9 artiklassa käsitellään rikosoikeudellista vastuuta. Sen mukaan toimivaltaisia virkamiehiä, jotka toimivat toisen osapuolen alueella tämän sopimuksen perusteella, kohdellaan heidän tekemiensä tai heihin kohdistettujen rikosten suhteen samalla tavoin kuin isäntäosapuolen virkamiehiä, jollei muussa osapuolia sitovassa sopimuksessa toisin määrätä.

Tästä perusratkaisusta minulla ei ole huomauttamista. Kuitenkin totean, että esityksen perusteluissa ei ole käsitelty perustuslain 124 §:ää. Pelkästään siitä seikasta, että ruotsalaisilla virkamiehillä on sama rikosoikeudellinen vastuu kuin suomalaisilla virkamiehillä, ei seuraa, että ensin mainituille voidaan antaa myös merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä. Lienee niin, että on katsottu perustuslain 124 §:ssä viranomaisella tarkoitettavan myös ulkomaan viranomaista.

Todettakoon, että Nato SOFAa ja Pariisin pöytäkirjaa koskevassa hallituksen esityksessä (HE 90/2023 vp s. 147) on katsottu, että oikeusasiamiehen toimivaltaa koskevassa perustuslain 109 §:ssä viranomaisella tarkoitetaan vain Suomen viranomaista eikä ulkomaan viranomaista. Käsitykseni mukaan ylimpien laillisuusvalvojien toimivaltuussäännöksissä tarkoitettu viranomainen voi kuitenkin olla myös ulkomainen viranomainen tai myös Euroopan Unionin virkamies.

Joka tapauksessa kiinnitän huomiota siihen, että esitys liittyy myös eduskunnan oikeusasiamiehen toimivaltaan laillisuusvalvojana. Pidän selvänä, että **oikeusasiamies voi perustuslain 109 §:n nojalla tutkia ruotsalaisen poliisimiehen toimintaa Suomessa (ks. myös rikoslain 40 luvun 12 §). Samoin oikeusasiamies voi tutkia valvontavaltaansa kuuluvan suomalaisen poliisimiehen menettelyn Ruotsissa** (ks. myös rikoslaki 1 luku 4 § 1). Sinänsä vastaavat toimivaltuudet on myös Ruotsin oikeusasiamiehellä. Tarvittaessa päällekkäiset tutkinnat voidaan välttää virastojen yhteistyöllä ja sopia, kumpi

oikeusasiamies asian tutkii. Nähdäkseni ei lähtökohtaisesti olisi tarkoituksenmukaista pilkkoa mahdollisia laillisuusvalvonnallisia selvityksiä yhdestä operaatiosta eri tahoille.

Sillä, mitä 10 artiklassa säädetään palvelussuhteesta ja kurinpidollisesta vastuusta, ei käsitykseni mukaan ole ylimmän laillisuusvalvonnan toimivallan kannalta merkitystä. Poliisihallinnon **sisäisen laillisuusvalvonnan** (Suomessa poliisilaitokset, Poliisihallitus) toimivaltaan esityksen perusteluissa ei oteta selkeästi kantaa. 10 artiklan mukaan

> Toimivaltaisiin virkamiehiin, jotka toimivat toisen osapuolen alueella tämän sopimuksen perusteella, sovelletaan etenkin kurinpitosääntöjen osalta heidän omassa valtiossaan sovellettavia työlainsäädännön säännöksiä. Yhteistyöhön osallistuvien virkamiesten oman valtion viranomaiset tekevät päätökset näihin virkamiehiin liittyvästä kurinpidollisesta vastuusta.

Jää epäselväksi, onko tarkoitettu sisällyttää hallinnon sisäinen laillisuusvalvonta ”kurinpidolliseen vastuuseen”.

Käytännön näkökulmasta totean virkavastuusta vielä, että **ei voitane liikaa painottaa riittävän koulutuksen järjestämisen ja tietojen ylläpitämisen tärkeyttä**. Esityksen perusteluissa on todettu, että virkamiehen toimivaltuudet toisen osapuolen alueella määräytyvät sen osapuolen lainsäädännön mukaan, jonka lainsäädäntö rajoittaa eniten niiden käyttöä (HE s.18). Tämä kuulostaa ensi lukemalta selkeältä. Virkavelvollisuuden sisältö perustuu kuitenkin käytännössä usein moninaisiin lakia alempiin säännöksiin ja määräyksiin. Käsitykseni mukaan on syytä olettaa, että esimerkiksi voimankäytön sääntely Ruotsissa poikkeaa yksityiskohdissaan Suomen määräyksistä. Voimankäytön mahdollisesti hyvinkin vakavien seurausten vuoksi onkin pidettävä erityistä huolta siitä, että yhteistoimintaan osallistuvat poliisimiehet hallitsevat molempien maiden voimankäytön edellytykset yksityiskohtaisesti.

Voidaan kysyä, onko realistista olettaa, että ruotsalainen poliisimies hallitsee kaikki Suomessa virkavastuun sisältöä määrittävät säännökset ja alemman asteiset määräykset, kuten Poliisihallituksen määräykset, ja pystyy kiireellisessäkin tilanteessa arvioimaan, kumman maan lainsäädäntö rajoittaa eniten toimivaltuuksien käyttöä.

Myös kielitaidon merkitys korostuu sekä poliisin toiminnan kohteina olevien että poliisimiestenkin oikeusturvan näkökulmasta. Sopimuksen tarkoittamat tilanteet ovat lähtökohtaisesti aina vakavia, kiireellisiä tapauksia, joissa harkinta-aikaa on joskus hyvinkin niukasti ja väärinymmärryksillä voi olla hyvinkin kohtalokkaita seurauksia.

3. Toimivaltuuksien täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta

Poliisin toiminnassa puututaan ihmisten perusoikeuksiin usein varsin voimakkaastikin. Tämän vuoksi poliisin toimivaltuuksia koskevan sääntelyn tulee olla perusoikeuksien rajoitusedellytysten mukaisesti tarkkarajaista ja täsmällistä.

Tältä osin näen esityksessä useita ongelmallisia kohtia.

Sopimuksessa, lakiehdotuksessa ja niiden perusteluissa on jossain määrin epäselvyyttä ja ristiriitaisuuksia sen suhteen, **onko kyse vain vakaviin rikoksiin liittyvistä toimista vai myös muun tyyppisten poliisitehtävien hoitamisesta**. Esityksen perustelutkaan eivät kaikilta osin riittävästi selkeytä toimivaltuuksien rajoja.

Kyse on ensinnäkin siitä, missä tarkoituksessa toimenpiteisiin voidaan vieraassa valtiossa ryhtyä. Tästä on säädetty sopimuksessa.

Sopimuksen 3 artiklan mukaan osapuolen toimivaltaiset virkamiehet voivat **pyynnöstä** ylittää valtionrajan ja ryhtyä väliaikaisiin toimenpiteisiin, jotka ovat tarpeen yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi sekä rikosten ehkäisemiseksi, paljastamiseksi ja tutkimiseksi. Pyyntö voidaan esittää, jos tarvitaan kiireellistä apua, jotta raja-alueella voidaan ryhtyä toimiin sellaisen **vakavan rikoksen torjumiseksi, johon liittyy** ihmisen elämää, terveyttä tai ruumiillista koskemattomuutta uhkaava **vaara.**

Pyyntö voidaan siis esittää vain näillä edellytyksillä, ei esimerkiksi pelkästään yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi. Sopimuksessa käytetty keskeinen termi ”vakava rikos” on varsin avoin tulkinnalle. Artiklassa on sinänsä esimerkkiluettelolla täsmennetty, mitä vakavalla rikoksella on tässä yhteydessä tarkoitettu (raiskaus, ryöstö, törkeä pahoinpitely, henkirikokset, terrorismirikokset, virkamieheen kohdistuva vakava uhka). Joka tapauksessa kyse on siis vakavista rikoksista, eikä esimerkiksi tavallinen pahoinpitely täytä edellytyksiä.

Esimerkiksi itsetuhoisen henkilön tavoittaminen tai eläimen aiheuttama vaara eivät ole rikoksiin liittyviä poliisitehtäviä (vaikka vaara ihmisen hengelle voi olla käsillä), eikä niitä koskevia tehtäviä voisi siis sopimuksen mukaan toteuttaa pyynnöstä valtionrajan toisella puolella.

Sopimuksen 4 artiklassa puolestaan säännellään **pyytämättä** toteutettavista toimenpiteistä. Tuon artiklan mukaan valtionraja voidaan ylittää ja ryhtyä raja-alueella toimenpiteisiin, jotka ovat tarpeen ihmisen henkeä, terveyttä tai ruumiillista koskemattomuutta välittömästi uhkaavan **vaaran torjumiseksi**. Tässä ei ole mitään mainintaa vaaran liittymisestä (vakavaan) rikokseen. Sanamuotonsa mukaisesti tulkittuna nämä edellytykset täyttyvät selvästi helpommin kuin 3 artiklassa sovellettavat. Myöskään mitään edellytystä vaaran vakavuudesta ei tässä artiklassa ole. Tältä osin kynnys toisessa valtiossa toimimiseen olisi siis hyvin alhaalla, jos mitään yhteyttä sopimuksessa mainittuun vakavaan rikokseen ei vaadittaisi.

Korostan, että rikoksen torjunta ja pelkän vaaran torjunta ovat eri asioita.

Kiinnitän huomiota siihen, että **esityksen perusteluissa todetaan yksiselitteisesti, että sekä pyynnöstä että pyynnöttä toteutettaviin toimenpiteisiin voidaan ryhtyä vain, jos kyse on sellaisen vakavan rikoksen torjumisesta, johon liittyy ihmisen henkeä, terveyttä tai ruumiillista koskemattomuutta uhkaava tai välittömästi uhkaava vaara** (esim. HE s.1). Tähän viittaa myös esityksessä todettu sopimuksen valmistelusta (HE s.6). Myös 1.lakiehdotuksessa on toimivaltuuksien osalta aina mainittu, että kyse on rikoksen ennalta estämisestä, paljastamisesta tai selvittämisestä eli niitä ei voi käyttää

pelkän vaaran torjumiseen. Kuitenkaan 4 artiklan säännöskohtaisissa perusteluissa tätä ei tuoda esiin.

Jää siten epäselväksi, onko myös 4 artiklan osalta kyse sopimuksen tarkoittamiin vakaviin rikoksiin liittyvästä vaarasta vai ei.

Toiseksi on kysymys, mitä toimivaltuuksia ruotsalaisilla poliisimiehillä on, kun he toimivat Suomessa 3 ja 4 artiklassa säädetyssä tarkoituksessa. Käsitykseni mukaan **Ruotsin poliisi ei voi käyttää Suomessa mitään toimivaltuuksia muussa kuin sopimuksen ja 1. lakiehdotuksen rajaamissa tarkoituksissa.**

Voimankäytön osalta toimivaltuus perustuu sopimuksen 6 artiklaan (HE s.18). Muilta osin toimivaltuudet on säädetty 1. lakiehdotuksessa.

Voimankäyttö kytkeytyy erityisesti oikeuteen henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja ääritapauksissa oikeuteen elämään. Sopimuksessa todetaan, että virkamiehillä on kansalliseen lainsäädäntöönsä perustuvien toimivaltuuksiensa rajoissa sama oikeus voimankäyttöön kuin isäntäosapuolen virkamiehillä. Vaikka tämä on sinänsä teoriassa selkeä lähtökohta, niin viittaan siihen, mitä olen kohdassa 2 todennut voimankäytön sääntelyn hallitsemisen tärkeydestä.

Sopimuksen voimaansaattamista tarkoittavan **1. lakiehdotuksen** toimivaltuussäännöksistä totean seuraavaa.

Lakiehdotuksen 3 §:ssä on säädetty ruotsalaisen poliisimiehen toimivaltuuksista rikoksen ennalta estämistä ja paljastamista varten, ei siis yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämistä varten. Tähän tarkoitukseen sovellettaisiin lukuisia pykäliä poliisilain 2 luvusta. Ne ovat merkityksellisiä erityisesti henkilökohtaisen koskemattomuuden ja vapauden, kotirauhan, liikkumisvapauden ja omaisuuden suojan kannalta.

Nuo poliisilain säännökset ovat ensisijaisesti tarkoitettu muuhun kuin rikostorjuntaan eivätkä kaikki edes voi nähdäkseni soveltua rikostorjuntaan; esimerkkinä poliisilain 2 luvun 2 § (kiinniottaminen henkilön suojaamiseksi) eli käytännössä päihtyneen säilöönotto. Joka tapauksessa kyseisiä poliisilain toimivaltuuksia voitaisiin käsitykseni mukaan soveltaa vain, jos niitä konkreettisessa tilanteessa käytetään sopimuksessa tarkoitetun vakavan rikoksen torjumiseen.

Perusteluissa ei myöskään lainkaan käsitellä sitä, mitä rikoksen paljastamisella tässä yhteydessä tarkoitetaan ja miten kyseisiä poliisilain säännöksiä voitaisiin käyttää rikosten paljastamiseen. Käsitykseni mukaan sopimuksen tarkoittamissa tilanteissa kyse on jo niin niin konkreettiseksi edenneestä toiminnasta, ettei rikosta tarvitse enää ”paljastaa”.

Edelleen totean, että 1. lakiehdotuksen 4, 5, 6 ja 7 §:ssä toimenpiteet on sidottu rikoksen selvittämiseen. Tämä on sinänsä perusteltua, koska kyse on esitutkintaa turvaavista rikosprosessuaalisista pakkokeinoista.

Kiinnitän kuitenkin huomiota seuraaviin seikkoihin.

Henkilöntarkastusta säätelevä 5 § on merkityksellinen henkilökohtaisen

koskemattomuuden ja yksityisyyden suojan kannalta. Tuon säännöksen käyttöedellytykset ovat pakkokeinolain (PKL) 8 luvun 31 §:ssä säädettyä väljemmät, koska ei vaadita PKL 8 luvun 2 §:n 1 momentin 2 kohdan edellytysten täyttymistä (etsinnän oletettu tuloksellisuus). Lisäksi herää kysymys, miksi menettelyn osalta edellytetään sovellettavaksi vain PKL 8 luvun 33 §:n 1 momenttia, mutta ei 2 ja 3 momenttia (erillisen tilan vaatimus, jos tarkastus on perusteellinen, ja sukupuolisäännön noudattaminen).

Pidän kyseenalaisena, voidaanko ruotsalaiselle poliisimiehelle antaa pakkokeinotoimivaltuuksia väljemmin edellytyksin ja menettelyin kuin suomalaiselle poliisimiehelle. Tämä näyttäisi olevan ristiriidassa myös sen periaatteen kanssa, että virkamiehen toimivaltuudet toisen osapuolen alueella määräytyvät sen osapuolen lainsäädännön mukaan, jonka lainsäädäntö rajoittaa eniten niiden käyttöä.

Perusteluista ei myöskään selviä, onko tarkoitettu, että henkilöntarkastusta voisi käyttää vain, jos konkreettisessa tilanteessa olisi kyse sopimuksessa tarkoitetun vakavan rikoksen selvittämisestä vai riittääkö, että kyse on rikoksesta, josta ylipäätään voi seurata yli kuusi kuukautta vankeutta (esim. tavallinen pahoinpitely).

Lakiehdotuksen 6 §:n otsikko on ”Paikanetsintä” ja tätä sen 1. virke käsitteleekin. Kuitenkin pykälän toisen virkkeen mukaan ”paikkaan kohdistuvan [po. kohdistuvaan] etsintään sovelletaan, mitä pakkokeinolain 8 luvun 15 §:ssä säädetään”.

Totean, että paikkaan kohdistuva etsintä on yläkäsite, jonka alle kuuluvat yleinen ja erityinen kotietsintä sekä paikanetsintä. Joten jos kyseisessä pykälässä on tarkoitus säätää myös muusta kuin paikanetsinnästä, pykälän otsikko on harhaanjohtava.

Säännöksen perustelut näyttäisivät viittaavan siihen, että on pyritty antamaan ruotsalaiselle poliisimiehelle toimivalta tietyin edellytyksin päättää kotietsinnästä ilman (suomalaisen) pidättämiseen oikeutetun virkamiehen päätöstä – kyse olisi siis etsinnästä kotirauhan piirissä eikä siis vain paikanetsinnästä päättämisestä. Säännös on epäselvä.

Jos tarkoitus on antaa ruotsalaiselle poliisimiehelle (rajoitettu) oikeus päättää kotietsinnästä, niin jää myös kysymään, miksi ei ole säädetty tämän pakkokeinon käytön edellytyksistä (vrt. lakiehdotuksen 5 § 2, jossa on määritelty henkilönkatsastuksen edellytykset).

Mainittakoon myös, että olen päätöksessäni EOAK/3612/2023 todennut, että perusoikeuksien rajoitusedellytysten kannalta ei ole tyydyttävää, että pakkokeinolain 8 luvun 15 §:ssä säädettyyn päätöstoimivaltaan liittyy oikeudellista tulkinnanvaraisuutta ja esitin oikeusministeriön harkittavaksi sääntelyn täsmentämistä. Oikeusministeriö ilmoitti joulukuussa 2023 yhtyvänsä näkemyksiini.

4. Muita huomioita

Yllättävänä pidän sitä, että toimivaltuuksiin ei ehdoteta mitään esitutkintalain mukaisia toimenpiteitä. Esimerkkinä esitutkintalain 6 luvun 3 §:ssä säädetty

mahdollisuus määrätä rikospaikalta tavattu henkilö jäämään paikalle ja tarvittaessa ottaa hänet kiinni asian selvittämisen turvaamiseksi (siis vaikka hän ei ole epäilty). Tämäntyyppiselle toimivaltuudelle olisi nähdäkseni käyttöä sopimuksen tarkoittamissa tilanteissa, joissa esitutkintaa pyritään turvaamaan ennen kuin isäntävaltion poliisi ehtii paikalle.

Kiinnitän huomiota siihen, että sopimuksessa tai 1. lakiehdotuksessa ei ole lainkaan otettu esille henkilötietojen käsittelyyn tai salassa pidettävien tietojen saamiseen ja luovuttamiseen liittyviä kysymyksiä. Myöskään toimenpiteiden kirjaamista ja muuta dokumentointia ei ole käsitelty.

Totean, että tässä ei ole mahdollista ottaa kantaa siihen, minkälaiset toimivaltuudet suomalaiset poliisimiehet tulevat Ruotsissa saamaan, koska esityksessä on kerrottu Ruotsissa tapahtuvasta valmistelusta varsin yleispiirteisesti (HE s.7). Joka tapauksessa näyttäisi siltä, että toimivaltuudet olisivat laajemmat kuin mitä ruotsalaisilla poliisimiehillä tulisi Suomessa olemaan. Tämä korostaa perinpohjaisen ja jatkuvan koulutuksen tärkeyttä.

5. Lopuksi

Edellä esitetyn perusteella katson, että sopimuksessa ja 1. lakiehdotuksessa on huolestuttavan paljon epäselvää, epäjohdonmukaista ja epätäsmällistä sääntelyä. Pidän tätä hyvin ongelmallisena, kun kysymys on perusoikeuksiin voimakkaastikin puuttuvista toimivaltuuksista.

Oikeusasiamies
Petri Jääskeläinen

Esittelijäneuvos
Juha Haapamäki

Asiakirja on hyväksytty sähköisesti asianhallintajärjestelmässä.