Olli Mäenpää
14.2.2024

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys 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)

Täysivaltaisuus

Kiireelliset toimenpiteet ilman pyyntöä

Poliisiyhteistyösopimuksen 4 artiklan 1 kohdan mukaan kiireellisissä tilanteissa osapuolen toimivaltaiset virkamiehet voisivat 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 voisivat ylittää rajan ja ryhtyä toimenpiteisiin vain, jos on riski, että vaara toteutuu ennen kuin vastaanottavan osapuolen virkamiehet saapuvat ja toimivat.

Sääntelyä on paikallaan arvioida perustuslain täysivaltaisuussäännösten näkökulmasta. Koska poliisiyhteistyösopimuksen 4 artiklan muotoilussa on esityksen perustelujen mukaan otettu mallia Prümin sopimuksen 25 artiklasta, arvioinnissa on relevantti etenkin tuota sopimusta koskeva perustuslakivaliokunnan lausunto 56/2006 vp. Valiokunta ei pitänyt ongelmallisena kyseistä artiklaa, jonka perusteella toisen sopimusvaltion virkamiehet voivat ylittää valtion rajan ilman Suomen viranomaisten ennakkosuostumusta suorittaakseen rajan läheisyydessä väliaikaisia toimenpiteitä, joita tarvitaan torjumaan välitön vaara hengelle tai terveydelle. Vastaava arvio voidaan esittää poliisiyhteistyösopimuksen 4 artiklan 1 kohdan määräyksestä.

Ruotsalaisen poliisimiehen tällaisten väliaikaisten toimenpiteiden toteuttamiseksi käytettävää toimivaltaa ei määriteltäisi säädettäväksi ehdotetussa laissa, vaikka kyse voisi olla voimakeinojen ja muutenkin merkittävän julkisen vallan käytöstä. Tämä on epäjohdonmukaista siltä kannalta, että lakiehdotuksen 3-7 § sisältäisi muuten erikseen säännökset ruotsalaisen poliisimiehen toimivallasta pääasiassa lievemmän toimivallan käyttöä sisältävissä tilanteissa.

Täysivaltaisuuden kannalta tämä lakiin sisältyvän toimivaltasääntelyn puuttuminen ei kuitenkaan muodostu ongelmaksi, sillä väliaikaisten toimenpiteiden toteuttamiseksi käytettävän toimivallan rajat määräytyisivät poliisiyhteistyösopimuksen

6 artiklan 1 kohdan mukaan. Sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset olisivat lakina voimassa sellaisina kuin Suomi on niihin poliisiyhteistyösopimuksessa sitoutunut. Kyseisen kohdan mukaan sopimuksen nojalla toisen osapuolen alueella toimivien toimivaltaisten virkamiesten on toimittava vastaanottavan osapuolen lainsäädännön mukaisesti ja kansallisen lainsäädäntönsä mukaisten valtuuksiensa rajoissa. Tätä, myös 4 artiklan soveltamiseen kohdistuvan toimivallan perustan ja puitteiden sääntelyä voidaan pitää riittävänä.

Johdonmukaisuuden, informatiivisuuden ja sääntelyn kattavuuden kannalta olisi kuitenkin perusteltavissa tämän sopimusperustaisen toimivaltasääntelyn perusteiden sisällyttäminen myös säädettävään lakiin. Tätä puoltaisi myös perustuslain 2 §:n 3 momentin vaatimus, jonka mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Tältä osin sääntelyn lainmukainen soveltaminen ja oikeusturvan toteuttaminen edellyttävät myös huolehtimista siitä, että ”vastaanottavan osapuolen lainsäädännön” keskeiset perusvaatimukset ovat riittävän yksiselitteisesti toisen osapuolen alueella toimivien toimivaltaisten virkamiesten tiedossa. Sopimusosapuolten tulisi huolehtia toimivaltaisten virkamiesten riittävästä informoinnista ainakin siltä osin kuin merkittävän julkisen vallan käyttöä koskevassa sopimusosapuolten lainsäädännössä on relevantteja eroavuuksia.

Oikeus käyttää virka-asetta

Poliisiyhteistyösopimukseen ei sisälly Prümin sopimuksen 28 artiklan 2 kappaleen mukaista nimenomaista määräystä, joka rajoittaisi toisen sopimusvaltion virkamiehen oikeutta käyttää virka-asetta, ammuksia ja muita tarvittavia varusteita vain rikoslain 4 luvun 4 §:ssä tarkoitettuihin hätävarjelutilanteisiin. Kun otetaan huomioon, että myös aseiden käyttöoikeuden osalta ruotsalaisten toimivaltaisten poliisivirkamiesten olisi poliisiyhteistyösopimuksen 6 artiklan 1 kohdan mukaan Suomen alueella toimiessaan toimittava Suomen lainsäädännön mukaisesti, sääntelyn ei voida katsoa muodostuvan täysivaltaisuuden kannalta ongelmalliseksi.

Myös tältä osin toimivaltasääntelyn johdonmukaisuus, kattavuus ja informatiivisuus sekä hallinnon lainalaisuusperiaate kuitenkin puoltaisivat toimivallan perusteiden nimenomaista sääntelyä säädettäväksi ehdotetussa laissa. Myös tältä osin virka-aseen käyttöä määrittelevän toimivallan rajoja koskeva riittävä informaatio on välttämätön.

Hyväksymisestä päättäminen

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. Poliisiyhteistyösopimus sisältää useita lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä, joten se edellyttää eduskunnan hyväksymistä.

Sopimus ei sisällä määräyksiä, jotka koskisivat perustuslakia sen 94 §:n 2 momentissa tai 95 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla. Sopimuksen hyväksymisestä voidaan siksi päättää äänten enemmistöllä.