

LAUSUNTO EDUSKUNNAN PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE 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 (HE 92/2023 VP)

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan pyytämänä lausuntona otsikossa mainitusta hallituksen esityksestä esitän kunnioittavasti seuraavan.

Yleistä

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

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. Sopimusta sovellettaisiin Suomessa Enontekiön, Kolarin, Muonion, Pellon, Tornion ja Ylitornion kuntien alueilla. Ruotsissa sopimusta sovellettaisiin Haaparannan, Kiirunan, Pajalan ja Ylitornion kuntien alueilla.

Sopimus sisältää määräykset pyynnöstä ja ilman pyyntöä toteutettavista kiireellisistä toimenpiteistä. Tällaisissa tilanteissa toisen valtion viranomainen voisi 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. Ehdotuksen mukaan ampuma-aselakiin tehtäisiin lisäksi sopimuksen mukaisen yhteistyön edellyttämät muutokset.

Sopimuksen voimaansaattamislaki ja laki ampuma-aselain 17 §:n muuttamisesta ovat tarkoitettu tulemaan voimaan valtioneuvoston asetuksella säädettävänä ajankohtana samaan aikaan kun sopimus tulee voimaan.

Eduskunnan suostumuksen tarpeellisuus

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi poliisiyhteistyösopimuksen, jolla tehostettaisiin Suomen ja Ruotsin välistä poliisiyhteistyötä ja parannettaisiin yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämistä sekä rikosten ehkäisemistä, paljastamista ja tutkintaa maiden välisellä raja-alueella. Sopimus sisältää määräykset pyynnöstä ja ilman pyyntöä toteutettavista kiireellisistä toimenpiteistä. Tällaisissa tilanteissa toisen valtion viranomainen voisi 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. Esitys sisältää myös ehdotuksen sekamuotoiseksi voimaansaattamislaki, jossa säädettäisiin sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisen lisäksi sopimuksen toimeenpanosta Suomessa. Sopimuksessa on kyse uudenlaisesta yhteistyöstä Suomen ja Ruotsin poliisien välillä. Sopimus koskee sekä ei ennalta suunniteltua että sovittua toimintaa. Kyse on pääsääntöisesti toiminnasta toisen sopijapuolen pyynnöstä, ja suoritettavat tehtävät kuuluvat poliisin tavanomaisiin hälytystehtäviin. Ne suoritetaan kuitenkin toisen sopijapuolen alueella. Sopimus on voimassa vain rajoitetulla maantieteellisellä alueella. Lisäksi esitys sisältää ehdotuksen ampuma-aselain (1/1998) 17 §:n muuttamisesta.

Esitykseen sisältyy sopimusmääräysten suhdetta Suomen lainsäädäntöön koskeva jakso (6) sekä eduskunnan suostumuksen tarpeellisuutta ja käsittelyjärjestystä käsittelevä jakso (10). Viimeksi mainitussa jaksossa on tuotu esille perustuslain 94 §:n 1 momentti kansainvälisten velvoitteiden hyväksymisestä ja 95 §:n 1 momentti kansainvälisen velvoitteen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta lailla sekä muutama tähän liittyvä perustuslakivaliokunnan lausunto. Jakson 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). Tämän vuoksi sopimuksen hyväksymisen katsotaan esityksen mukaan edellyttävän eduskunnan myötävaikutusta.

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. Perustuslain esitöissä todetaan, että sopimusmääräyksen kuuluu lainsäädännön alaan, jos määräyksen tarkoittamasta asiasta on jonkin perusoikeussäännöksen tai perustuslain jonkin muun nimenomaisen säännöksen mukaan säädettävä lailla, tai jos kysymyksessä on sellainen yksilön oikeusasemaan vaikuttava sääntely, joka Suomessa vallitsevan käsityksen mukaan on toteutettava lain tasolla, taikka jos määräys on sisälöltään ristiriidassa voimassa olevan kansallisen lain kanssa (HE 1/1998 vp, s. 148).

Perustuslakivaliokunnan tulkinnan mukaan perustuslaissa tarkoitettu eduskunnan hyväksymistoimivalta kattaa kaikki aineelliselta luonteeltaan lain alaan kuuluvat kansainvälisen velvoitteen määräykset. Sopimuksen määräykset on luettava lainsäädännön alaan, jos 1) määräys koskee jonkin perustuslaissa turvatu oikeuden käyttämistä tai rajoittamista, 2) määräys muutoin koskee yksilön oikeuksien tai velvollisuuksien perusteita, 3) määräyksen tarkoittamasta asiasta on perustuslain mukaan säädettävä lailla, 4) määräyksen tarkoittamasta asiasta on voimassa lain säännöksiä tai 5) siitä on Suomessa vallitsevan käsityksen mukaan säädettävä lailla. Kysymykseen ei vaikuta se, onko jokin määräys ristiriidassa vai sopusoinnussa Suomen lailla annetun säännöksen kanssa. (PeVL 45/2000 vp, PeVL 11/2000 vp, PeVL 11/2000 vp.)

Esityksessä hyväksyttäväksi ja voimaansaattettavaksi ehdotetun poliisiyhteistyösopimuksen tavoitteet kytkeytyvät olennaisesti yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen ja sellaisina osaltaan turvaavat useiden perusoikeuksien toteutumista, etenkin perustuslain 7 §:n mukaista oikeutta elämään ja henkilökohtaiseen koskemattomuuteen, vapauteen ja turvallisuuteen. Tavoitteeseen liittyä sopimukseen ei siten ole tältä osin valtiosääntöoikeudellista huomauttamista.

Esityksessä tehty eduskunnan suostumuksen tarpeellisuutta koskeva arviointi pohjautuu asianmukaisesti perustuslain 94 §:n 1 momenttiin. Esitykseen sisältyvää määräyskohtaista selostusta niiden suhteesta Suomen lainsäädäntöön voi pitää riittävänä perustana sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten yksilöimiseksi. Sopimus sisältää useita lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä, joista on siis tehty myös selkoa esityksen perusteluissa. Näihin sopimusmääräyksiin sisältyy lisäksi perustuslain 1 §:n 1 ja 3 momentin mukaista täysivaltaisuutta ja yksilön perusoikeuksia (ainakin perustuslain 7 §:n mukainen oikeus elämään ja henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen, 9 §:ssä todettu liikkumisvapaus sekä 10 § yksityiselämän suojasta) koskevia seikkoja. Näin ollen on selvää, että sopimuksen hyväksyminen edellyttää eduskunnan suostumusta.

Velvoite valtiosäännön kansanvaltaisten perusteiden turvaamisesta

Perustuslain 94 §:n 3 momentin mukaan kansainvälinen velvoite ei saa vaarantaa valtiosäännön kansanvaltaisia perusteita. Perustuslain esitöissä on lausuttu, että säännös velvoittaisi kaikkia kansainvälisessä yhteistyössä Suomea edustavia viranomaisia ja täsmentäisi 1 §:n 3 momentissa omaksuttua lähtökohtaa, jonka mukaan Suomi osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi sekä yhteiskunnan kehittämiseksi. Viime kädessä säännös rajoittaisi myös eduskunnan valtaa hyväksyä demokraattiselle yhteiskunnalle ominaisen valtiosäännön perusteita vaarantavia velvoitteita. (HE 1/1998 vp, s. 150.)

Perustuslakivaliokunta on arvioinut perustuslain 94 §:n 3 momenttia esimerkiksi Euroopan perustuslakisopimusta koskevassa lausunnossa, jolloin valiokunta ei pitänyt ehdotusta ongelmallisena perustuslain 94 §:n 3 momentin kannalta (PeVL 36/2006 vp, s. 12). Perustuslakivaliokunta totesi Pohjois-Atlantin sopimukseen liittymistä koskevassa lausunnossaan, että sopimuksen hyväksyminen ei vaaranna valtiosäännön kansanvaltaisia perusteita perustuslain 94 §:n 3 momentissa tarkoitetulla tavalla (PeVL 80/2022 vp, kohta 44).

Poliisiyhteistyösopimus ei vaikuttaisi esimerkiksi ylimpien valtioelinten toimintaan eikä eduskunnan asemaan. Jäljempänä käsittelyjärjestysjaksossa on myös arvioitu, että sopimusta voi pitää perustuslain 1 §:n 3 momentin kannalta ongelmattomana. Näin ollen kyse ei ole sellaisesta velvoitteesta, jonka voisi katsoa vaarantavan valtiosäännön kansanvaltaisia perusteita perustuslain 94 §:n 3 momentissa tarkoitetulla tavalla, eikä tältä osin ole nähtävissä esteitä eduskunnan vallalle hyväksyä käsillä olevaa sopimusta.

Käsittelyjärjestys

Käsittelyjärjestyksen arvioinnin lähtökohdat

Perustuslain 94 §:n 2 momentin mukaan kansainvälisen velvoitteen tai sen irtisanomisen hyväksymisestä päätetään äänen enemmistöllä. Jos ehdotus velvoitteen hyväksymisestä koskee perustuslakia tai valtakunnan alueen muuttamista taikka Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävää toimivallan siirtoa Euroopan unionille, kansainväliselle järjestölle tai kansainväliselle toimielimelle, se on kuitenkin hyväksyttävä päätöksellä, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä. Perustuslain 95 §:n 2 momentin mukaan lakiehdotus kansainvälisen velvoitteen voimaansaattamisesta käsitellään tavallisen lain

säättämisyjärjestyksessä. Jos ehdotus kuitenkin koskee perustuslakia tai valtakunnan alueen muuttamista taikka Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävää toimivallan siirtoa Euroopan unionille, kansainväliselle järjestölle tai kansainväliselle toimielimelle, eduskunnan on se hyväksyttävä sitä lepäämään jättämättä päätöksellä, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä. Käsittelyjärjestyksen oikeudellisena pääsääntönä siten on, että kansainvälisen velvoitteen hyväksymisestä tai sen irtisanomisesta päätetään eduskunnassa tavallisella äänten enemmistöllä ja velvoitteen valtiosisäisestä voimaansaattamisesta tavallisella lailla myös tavallisella enemmistöllä (ks. HE 60/2010 vp, s. 44. Ks. myös esim. PeVL 80/2022 vp, kohta 27).

Hallituksen esityksessä kysymystä käsittelyjärjestyksestä on tarkasteltu perustuslain 1 §:n 1 momentissa valtion täysivaltaisuudesta ja 1 §:n 3 momentissa kansainväliseen yhteistyöhön osallistumisesta säädettyyn nähden. Esityksessä otetaan huomioon näihin säännöksiin liittyvää perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöä. Esityksessä todetaan, että sopimus ei sisällä määräyksiä, jotka koskisivat perustuslakia sen 94 §:n 2 momentissa tai 95 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla. Sopimus voidaan siten hallituksen käsityksen mukaan hyväksyä äänten enemmistöllä ja ehdotus sen voimaansaattamislainsäädännön tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Käsittelyjärjestyksen arvioinnin kannalta keskeisimpiä säännöksiä ovat perustuslain 1 §:n mukainen täysivaltaisuus ja kansainväliseen yhteistyöhön osallistuminen, 94 §:n mukainen kansainvälisen velvoitteen hyväksyminen ja perustuslain 95 §:n mukainen kansainvälisen velvoitteen voimaansaattaminen. Esityksessä on otettu huomioon eräitä tähän arviointipohjaan kytkeytyviä seikkoja, ja esityksen lopputulemaan käsittelyjärjestyksestä voi sinänsä yhtyä. Katson kuitenkin tarpeelliseksi kiinnittää huomiota eräisiin valtiosääntöoikeudellisiin seikkoihin, joiden kohdalla esitys on nähdäkseni puutteellinen. Nostan seuraavassa tällaisina seikkoina esille täysivaltaisuuteen kytkeytyvän arviointipohjan ja havaintoja ehdotuksen merkityksestä perusoikeuksien kannalta. Molemmat mainitut kokonaisuudet liittyvät käsittelyjärjestysarvioinnissa perustuslain 94 §:n 2 momentissa ja 95 §:n 2 momentissa todettuun määräenemmistön käytövaatimukseen, jos kansainvälisen velvoitteen hyväksyminen koskee perustuslakia.

Täysivaltaisuus

Ehdotetut toimivaltuudet

Sopimuksen 4 artiklan (pyytämättä toteutettavat kiireelliset toimenpiteet) mukaan kiireellisissä tilanteissa osapuolen toimivaltaiset virkamiehet voivat ilman isäntäpuolen esittämää pyyntöä ylittää valtionrajan ja ryhtyä raja-alueella sellaisiin väliaikaisiin toimenpiteisiin, jotka ovat tarpeen ihmisen henkeä, terveyttä tai ruumiillista koskemattomuutta välittömästi uhkaavan vaaran torjumiseksi. Artiklan mukaan tätä sovellettaisiin vain, jos on olemassa riski, että vaara toteutuu ennen kuin isäntäpuolen virkamiehet saapuvat paikalle ja ryhtyvät toimiin. Valtionrajat ylittävät toimivaltaiset virkamiehet voivat toimia itsenäisesti, kunnes isäntäosapuolen virkamiehet saapuvat paikalle. Esityksen mukaan ruotsalaisen poliisimiehen toimivaltuuksiin sovellettaisiin tiettyjä poliisilain (872/2011) säännöksiä sekä pakkokeinolain (806/2011) säännöksiä kiinniotto-oikeudesta, henkilötarkastuksen suorittamisesta, paikanetsinnästä, tutkimuspaikan- tai kohteen eristämisestä ja haltuunotto-oikeudesta takavarikoimista ja asiakirjan jäljentämistä varten.

Sopimuksen 6 artiklan (johtaminen ja toimivaltuudet) 2 kohdan mukaan toimivaltaisilla virkamiehillä on kansalliseen lainsäädäntöönsä perustuvien toimivaltuuksien rajoissa sama oikeus voimankäyttöön kuin isäntäpuolen virkamiehillä. Poliisilain 2 luvun 17 §:ssä säädetään voimakeinojen käytöstä ja esityksen mukaan Suomessa toimiva ruotsalainen poliisimies on oikeutettu käyttämään voimakeinoja korkeintaan sen mukaisesti.

Sopimuksen 7 artiklan (aseet, ammukset ja muut varusteet) 2 kohdan mukaan toimivaltaisilla virkamiehillä on kansalliseen lainsäädäntöönsä perustuvien toimivaltuuksien rajoissa sama oikeus käyttää aseita, ammuksia ja muita varusteita kuin isäntäpuolen virkamiehillä. Esityksen mukaan poliisiyhteistyösopimuksessa voimakeinojen käyttöä ei ole rajoitettu hätävarjelutilanteeseen. Sopimuksen soveltamisalaan kuuluvat kiireelliset tilanteet ovat tyypillisesti sellaisia, joissa voimakeinojen käyttöön voidaan joutua turvautumaan. Kyse on kiireellisistä tilanteista, joissa tavoite on sellaisen vakavan rikoksen torjuminen, johon liittyy ihmisen henkeä, terveyttä tai ruumiillista koskemattomuutta uhkaava vaara. Edelleen esityksen mukaan vieraan valtion virkamiehellä tulee tällöin olla oikeus voimakeinojen, mukaan lukien aseiden käyttöön.

Esityksen käsittelyjärjestystä koskevassa jaksossa (10.2, s. 28–31) käsitellään poliisiyhteistyösopimuksen määräyksiä Ruotsin poliisin toimivaltuuksista Suomessa perustuslain 1 §:n 1 momentissa tarkoitetun Suomen täysivaltaisuuden kannalta. Lisäksi todetaan, että täysivaltaisuuden kannalta merkityksellisiä ovat myös apua antavien ulkomaisten virkamiesten toimivaltuuksia ja johtoa koskevat määräykset.

Täysivaltaisuusarvioinnin perusteet

Täysivaltaisuussäännökset

Perustuslain 1 §:n 1 momentin mukaan Suomi on täysivaltainen tasavalta. Perustuslain esitöissä korostetaan, että valtion täysivaltaisuus ei nykyisen vilkkaan kansainvälisen kanssakäymisen aikana voi olla rajoittamaton, vaan kansainvälinen oikeus ja Suomen kansainväliset velvoitteet asettavat merkittäviä rajoituksia Suomen toimintavapaudelle eri aloilla. Samoin Suomen jäsenyys useissa kansainvälisissä järjestöissä on otettava huomioon tulkittaessa säännöstä Suomen täysivaltaisuudesta. Valtion tosiasialliset mahdollisuudet vaikuttaa itseään koskeviin päätöksiin riippuvat olennaisesti osallistumisesta kansainväliseen yhteistyöhön. (HE 1/1998 vp, s. 71–72.)

Perustuslakivaliokunta on jo ennen perustuslakiuudistusta viitannut siihen, että esimerkiksi Euroopan unionin (EU) jäsenenä Suomi käyttää osaa suvereniteetistaan yhdessä muiden täysivaltaisten jäsenvaltioiden kanssa eurooppalaisen yhteistoiminnan hyväksi (PeVL 14/1994 vp, s. 3). Valiokunnan mukaan perustuslakiuudistuksessa sanouduttiin yleisesti irti sellaisesta muodollisesta tulkinnasta, jonka mukaan valtion jäsenyys kansainvälisissä järjestöissä aina merkitsisi valtion täysivaltaisuuden rajoitusta (PeVL 13/2008 vp, s. 4).

Perustuslakiuudistuksen esitöiden mukaan valtion täysivaltaisuudella viitataan valtion sisäiseen ja ulkoiseen suvereenisuuteen. Sisäisellä suvereenisuudella tarkoitetaan sitä, että valtion sisällä valtiovalta on korkein oikeudellinen muiden yläpuolella oleva valta. Sisäisen suvereenisuuden keskeisenä sisältönä on kyky säätää kaikkien valtion alueella julkista valtaa käyttävien viranomaisten ja muiden toimielinten toimivallasta. Siihen kuuluu myös valta päättää

oikeusjärjestyksen sisällöstä, määrätä valtioelinten toiminnasta ja oikeus käyttää eri tavoin julkista valtaa valtion alueella oleviin ihmisiin ja esineisiin nähden. Ulkoisella suvereenisuudella tarkoitetaan valtion vapautta päättää itsenäisesti suhteistaan toisiin valtioihin ja kansainvälisiin järjestöihin. (HE 1/1998 vp, s. 71.)

Täysivaltaisuuden kannalta merkityksellinen on myös perustuslain 1 §:n 3 momentti, jonka mukaan Suomi osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi sekä yhteiskunnan kehittämiseksi. Perustuslakiuudistuksen esitöiden mukaan tällä säännöksellä on tulkinnallista merkitystä arvioitaessa sitä, milloin kansainvälinen velvoite on ristiriidassa perustuslain täysivaltaisuutta koskevien säännösten kanssa (HE 1/1998 vp, s. 71). Lähtökohtana on, että sellaiset kansainväliset velvoitteet, jotka ovat tavanomaisia nykyaikaisessa yhteiskunnassa ja jotka vain vähäisessä määrin vaikuttavat valtion täysivaltaisuuteen, eivät sellaisinaan ole ristiriidassa täysivaltaisuussäätelyn kanssa (HE 1/1998 vp, s. 73, ks. esim. PeVL 7/2013 vp, s. 2–3, PeVM 12/2012 vp, s. 3, PeVL 19/2010 vp, s. 4).

Suomen osallistuminen kansainväliseen yhteistyöhön on perustuslaissa kiinnitetty tiettyihin, tosin varsin väljiksi muotoiltuihin tarkoituksiin. Perustuslain 1 §:n 3 momentin viittaus yhteiskunnan kehittämiseen on tarkoitettu kattamaan kansainvälisen yhteistoiminnan moninaiset kansalliset päämäärät. Säännöksessä esitettyjä perusteita – rauhan ja ihmisoikeuksien turvaaminen sekä yhteiskunnan kehittäminen – ei ole tarkoitettu tulkittaviksi sillä tavoin tyhjentyviksi, että ne muodostaisivat ehdottoman rajan sille, minkälaiseen kansainväliseen yhteistoimintaan Suomi voi osallistua. Säännöstä on tulkittava yhteydessä valtiosäännön kokonaisuuteen. Siten Suomen kansainvälisen yhteistyön tavoitteisiin voidaan lukea esimerkiksi sellaisten valtiosäännön perusarvojen, kuten perustuslain 2 §:ssä säädettyjen kansanvaltaisuuden ja oikeusvaltion periaatteiden, lujittaminen. Rajoituksia kansainväliselle yhteistoiminnalle johtuu sen sijaan perustuslain 94 §:n 3 momentin säännöksestä, jonka mukaan kansainvälinen velvoite ei saa vaarantaa valtiosäännön kansanvaltaisia perusteita.

Lisäksi perustuslain 1 §:n 3 momentissa todetaan, että Suomi on EU:n jäsen. Maininta jäsenyydestä lisättiin perustuslain 1 §:n 3 momenttiin lailla 1112/2011. Perustuslakivaliokunnan käytännössä Suomen jäsenyyttä EU:ssa on kuitenkin uuden perustuslain koko voimassaoloajan pidetty tärkeänä ja jo vakiintuneena perustuslaissa tarkoitettuna kansainväliseen yhteistyöhön osallistumisen muotona. (PeVL 13/2008 vp, s. 5, PeVL 36/2006 vp, s. 5, PeVL 9/2006 vp, s. 5, PeVL 38/2001 vp, s. 5.)

Täysivaltaisuuden nykytulkinta

Keskeistä valtion täysivaltaisuuden tulkinnassa on, ettei se nykyisen kansainvälisen kanssakäymisen aikana voi olla rajoittamaton, vaan kansainvälinen oikeus ja Suomen kansainväliset velvoitteet rajoittavat merkittävästi Suomen toimintavapautta eri aloilla. Täysivaltaisuussäätelyä perustuslaissa on tarkasteltava Suomen kansainvälisten velvoitteiden valossa ja erityisesti Suomen jäsenyys useissa kansainvälisissä järjestöissä huomioon ottaen. Perustuslakivaliokunta on luonnehtinut esimerkiksi Suomen EU-jäsenyyden merkitystä täysivaltaisuuden kannalta siten, että EU:n jäsenenä Suomi käyttää osaa suvereniteetistaan yhdessä muiden täysivaltaisten jäsenvaltioiden kanssa eurooppalaisen yhteistoiminnan hyväksi. (HE 1/1998 vp, s. 71–72, PeVL 14/1994 vp.)

Valtion täysivaltaisuutta koskevat kysymykset nousevat yleensä esille valmisteltaessa hallituksen esityksiä valtiosopimusten ja muiden kansainvälisten velvoitteiden hyväksymisestä ja voimaansaattamisesta, joista säädetään perustuslain 94 ja 95 §:ssä. Perustuslain 94 §:n 2 momenttiin ja 95 §:n 2 momenttiin lisättiin täysivaltaisuuden kannalta merkittävän toimivallan siirron edellytys määränemistöpäätöksenteolle vuonna 2012. Perustuslain säännöksen esitöissä viitataan EU-jäsenyyden erityisen perustuslain 1 §:n 3 momenttiinkin kirjatun merkityksen lisäksi siihen, että kulloinkin arvioitavana olevan toimivallan siirron osalta merkitystä on sen suhteella Suomen aikaisempiin kansainvälisiin velvoitteisiin ja jäsenyyksiin sekä kansainvälisen velvoitteen liitynnällä perustuslain kokonaisuuteen ja erityisesti 1 §:n 3 momentin säännökseen Suomen kansainväliseen yhteistyöhön osallistumisen tarkoitukseltaan (HE 60/2010 vp, s. 45, ks. PeVL 11/2000 vp).

Muutoksella kirjattiin perustuslakiin vuoden 2000 perustuslain aikainen tulkintakäytäntö perustuslain 1 §:n tarkoittamasta täysivaltaisuudesta, jossa tehdään ero täysivaltaisuuden kannalta merkittävän ja muun toimivallan siirron välillä, ja laajennettiin erottelun merkitys kosemaan myös eduskunnan toimivallan siirtämistä (HE 60/2010 vp, s. 45). Toimivallan siirron merkittävyyttä täysivaltaisuuden kannalta arvioitaessa kiinnitetään siten huomiota toimivallan siirron asialliseen rajattaisuuteen ja soveltamisalaan (ks. esim. PeVL 51/2001 vp, PeVL 38/2001 vp, s. 7, PeVL 51/2001 vp) sekä esimerkiksi sopimusmääräysten luonteeseen, tarkoitukseen ja aineelliseen merkitykseen yleisemminkin (ks. esim. PeVL 19/2010 vp, PeVL 6/2004 vp, PeVL 7/2003 vp, PeVL 61/2002 vp).

Perustuslain 94 §:n 2 momentin ja 95 §:n 2 momentin perusteluiden mukaan kansainväliset velvoitteet, jotka ovat tavanomaisia nykyaikaisessa valtioiden kansainvälisessä yhteistoiminnassa ja jotka vain vähän vaikuttavat valtion täysivaltaisuuteen, eivät ole sellaisinaan merkittäviä perustuslain 1 §:n 1 momentin kannalta (HE 60/2010 vp, s. 45). Myös kysymyksessä olevan toimivallan siirron suhteella Suomen aikaisempiin kansainvälisiin velvoitteisiin ja jäsenyyksiin on merkitystä samoin kuin kansainvälisen velvoitteen liitynnällä perustuslain kokonaisuuteen ja erityisesti 1 §:n 3 momentin säännökseen Suomen kansainväliseen yhteistyöhön osallistumisen tarkoitukseltaan (PeVL 11/2000 vp). Käytännössä täysivaltaisuuden rajoituksen tulee nykyisin olla periaatteelliselta tai käytännölliseltä merkitykseltään varsin huomattavaa ja ylittää kansainvälisen yhteistyön tavanomaiset vaatimukset ennen kuin se voi joutua ristiriitaan perustuslain kanssa (PeVL 39/2000 vp, s. 2).

Perustuslakiin vuonna 2012 otettu toimivallansiirtosäätely kavensi poikkeuslakien käyttöalaa ja vastasi siten perustuslakiuudistuksen yhteydessä omaksuttua poikkeuslakien välttämisen periaatetta. Muutos ei kuitenkaan kokonaan poistanut poikkeuslakien tarvetta kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamisen yhteydessä. Toimivallan siirron ohella kansainväliseen velvoitteeseen saattaa sisältyä esimerkiksi perusoikeussäännösten kannalta erikseen arvioitavia näkökohtia. (HE 60/2010 vp, s. 46.) Perustuslain esitöissä on todettu perustuslain 95 §:n 2 momentin lähtökohdista, että lakiehdotus valtiosopimuksen ja muun kansainvälisen velvoitteen voimaansaattamisesta käsitellään niin sanotussa supistetussa perustuslain säätämisjärjestyksessä, jos ehdotus koskee perustuslakia. Valiokunta pitää selvänä, että tässä järjestyksessä säädetyt voimaansaattamislait ovat valtiosääntöoikeudelliselta luonteeltaan poikkeuslakeja. Siksi niihin kohdistuu 73 §:ssä säädetty rajatun poikkeuksen vaatimus. (PeVM 10/1998 vp, s. 28.)

Nykyisen perustuslain aikana perustuslakivaliokunta on todennut muutaman kerran kansainvälisen velvoitteen hyväksymisen edellyttävän perustuslain 94 §:n 2 momentin mukaisella 2/3-enemmistöllä tehtävää päätöstä tai 95 §:n 2 momentin mukaista supistettua perustuslain säätämisyjärjestystä. Nämä tapaukset ovat pääosin liittyneet täysivaltaisuuden kannalta merkittävään toimivallan siirto -kriteerin arviointiin (ks. esim. PeVL 14/2021 vp, PeVL 13/2008 vp ja PeVL 36/2006 vp). Perustuslakivaliokunta on katsonut nykyisen perustuslain aikana vain muutamassa tapauksessa ehdotuksen koskevan perustuslakia ja edellyttänyt sen vuoksi käsittelemistä perustuslain 94 §:n 2 ja 95 §:n 2 momentissa tarkoitetulla enemmistöllä. Näissä tilanteissa on ollut kyse siitä, että kansainvälinen velvoite on ollut ristiriidassa jonkin perustuslain säännöksen kanssa. (Ks. PeVL 18/2003 vp, PeVL 45/2000 vp.)

Lisäksi lausunnossa PeVL 18/2003 vp arvioitiin perustuslain 95 §:n 2 momentin suhdetta perustuslain 73 §:n mukaiseen säätämisyjärjestykseen. Lausunnossa PeVL 22/2009 vp perustuslakivaliokunta toisaalta katsoi, että sopimus voitiin hyväksyä yksinkertaisella äänten enemmistöllä, vaikka hallituksen esityksessä katsottiin, että sopimus olisi tullut hyväksyä supistetussa perustuslain säätämisyjärjestyksessä.

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että perustuslain 95 §:n 2 momentin mukaisen supistetun perustuslainsäätämisyjärjestyksen käyttämisen edellytyksenä on, että arvioitavana olevassa asiassa on kyse suoraan sopimusvelvoitteen täytäntöönpanosta. Mikäli perustuslain kannalta ongelmallinen säännös ei liity sopimusvelvoitteeseen, tulee asiaa arvioida perustuslain 73 §:n näkökulmasta. (PeVL 45/2000 vp, s. 6, PeVL 18/2003 vp, s. 5.)

Erityistä merkitystä toimivallansiirron valtiosääntöisessä arvioinnissa on annettu Suomen jäsenyydellä EU:ssa. Perustuslakivaliokunta on arvioinut toimivallan siirron merkittävyyttä myös EU-säännösehdotuksen tosiasiallisten vaikutusten kannalta (PeVL 14/2021 vp). Perusteluiden mukaan kansainvälinen velvoite koskee Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävää toimivallan siirtoa esimerkiksi, jos kyse on liittymisestä Euroopan unionin kaltaiseen, tiivistetään, laajuudeltaan ja syvyydeltään siihen rinnastettavaan kansainväliseen järjestöön ja velvoitteeseen samalla liittyisi toimivallan siirtoa perustuslaissa säädetyillä aloilla (HE 60/2010 vp, s. 46).

Nato-liittymissopimusta arvioidessaan perustuslakivaliokunta katsoi, ettei Nato-jäsenyys merkitse EU-jäsenyyteen rinnastuvaa toimivallan siirtämistä kansainväliselle järjestölle. Lausunnossa kiinnitettiin huomiota myös muun ohella siihen, että Naton ja sen muiden jäsenvaltioiden joukkojen saapuminen Suomen alueelle perustuisi aina Suomen nimenomaiseen pyyntöön tai suostumukseen. Valiokunta korosti, että perustuslain 1 §:ssä tarkoitetun Suomen täysivaltaisuuden keskeisenä ulottuvuutena on mahdollisuus päättää vapaasti Suomen suhteista muihin valtioihin ja kansainvälisiin järjestöihin. Perustuslakivaliokunnan mielestä Nato-sopimuksen hyväksyminen tai voimaansaattaminen ei merkitse sellaista täysivaltaisuuden kannalta merkittävää toimivallan siirtoa kansainväliselle järjestölle, joka perustuslain 94 §:n 2 momentin ja 95 §:n 2 momentin perusteella edellyttäisi kahden kolmasosan määräenemmistöä eduskunnassa. Sopimus voitiin hyväksyä äänten enemmistöllä ja voimaansaattamislait käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. (PeVL 80/2022 vp.)

Tulkintakäytäntö vieraan valtion viranomaisten toimivallasta Suomessa

Suomen täysivaltaisuuden rajoittamisesta on perustuslakivaliokunnan käytännössä ollut kysymys, kun kansainvälinen velvoite on sisältänyt määräyksiä vieraan valtion viranomaisen tai kansainvälisen toimielimen toimivallasta Suomen alueella. Myös suomalaisten valtioelinten ja viranomaisten toiminnan sitominen kansainvälisin sopimuksin saattaa olla täysivaltaisuuden kannalta ongelmallista. Tästä on voinut olla kysymys, kun kansallista lainsäädäntö- tai sopimuskentekovaltaa on rajoitettu tai kun kansainväliselle toimielimelle on annettu Suomen oikeudenkäyttöpiiriin kohdistuvaa julkista valtaa. (HE 1/1998 vp, s. 72, PeVL 39/2000 vp, s. 2.)

Sitä, että valta ratkaista valtioiden väliset riidat uskotaan riippumattomalle kansainväliselle lainkäyttöelimelle, pidetään nykyisin lähtökohtaisesti kansainväliseen yhteistoimintaan osallistumiseen luonnostaan kuuluvana seikkana (PeVL 21/2003 vp, s. 4, PeVL 10/1998 vp, s. 5). Vieraan valtion tai kansainvälisen toimielimen oikeuden käyttää tuomiovaltaa Suomen alueella on sitä vastoin katsottu edellyttävän käsittelyä vaikeutetussa järjestyksessä (PeVL 16/2005 vp, s. 4–5).

Tulkintakäytännössä on kiinnitetty huomiota toimivallan laatuun ja mahdollisuuteen käyttää valtuuksia itsenäisesti (HE 1/1998 vp, s. 72, PeVL 9/2009 vp, s. 2, PeVL 3/2001 vp, s. 3, PeVL 39/2000 vp, s. 2). Valiokunta on kiinnittänyt huomiota myös siihen, missä määrin järjestelyyn liittyy riskejä perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaarantumisesta (PeVL 3/2001 vp, s. 3, PeVL 25/2000 vp, s. 2–3).

Perustuslakivaliokunta on pitänyt perustuslain mukaisina EU:n muille jäsenvaltioille annettavia, pitkällekin meneviä toimivaltuuksia silloin, kun niiden käyttö on kohdistunut suomalaiseen alukseen aavalla merellä (PeVL 44/2002 vp, s. 3). Toisaalta valiokunta ei ole pitänyt täysivaltaisuutta koskevien perustuslain säännösten kannalta ongelmallisina sellaisiakaan alaltaan rajattuja sopimusmääräyksiä, joilla EU:n toisen jäsenvaltion viranomaiselle on annettu valta toimia myös Suomen alueella ja osin samalla tavalla kuin kansalliset viranomaiset sekä käyttää tällöin Suomen oikeudenkäyttöpiiriin ja siellä oleskeleviin kohdistuvaa julkista valtaa. (PeVL 28/2008 vp, s. 4, PeVL 1/2007 vp, s. 2–3, PeVL 56/2006 vp, s. 2–4, PeVL 21/2003 vp, s. 2–4, PeVL 9/2003 vp, s. 3, PeVL 67/2002 vp, s. 5.)

Ennen perustuslain voimaantuloa perustuslakivaliokunta edellytti Schengenin säännöstöstä ja sen voimaansaattamisesta antamassaan lausunnossa sopimuksen voimaansaattamista supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä johtuen muun muassa sopimuksen määräyksistä, jotka koskevat sopimuspuolen virkamiesten oikeutta jatkaa tarkkailua (40 artikla) ja takaa-ajoa (41 artikla) toisen sopimuspuolen alueella. Perustuslakivaliokunta katsoi sopimuksen määräysten toisen valtion viranomaisen oikeudesta tulla Suomen alueelle ja käyttää täällä viranomaisvaltuuksia merkitsevän poikkeamista valtion täysivaltaisuutta koskevista hallitusmuodon 1 ja 2 §:n säännöksistä. Valiokunnan arvioon vaikutti lisäksi, että valtuudet kohdistuivat perusoikeussäännösten turvaamiin seikkoihin, kuten yksityiselämän suojaan, ja että toisen valtion viranomainen sai käyttää toimivaltuuksia itsenäisesti. (PeVL 13/1998 vp).

Myöhemmin valiokunta arvioi Schengenin sopimuksen 40 artikla soveltamisalan laajentamista. Valiokunta suhtautui varauksellisesti Schengenin sopimuksen 40 artiklan 1 kappaleessa

tarkoitettun henkilöpiirin laajentamiseen etenkin siksi, että ehdotus poikkesi Suomessa voimassa olevasta lainsäädännöstä, jonka periaatteiden mukaisesti tarkkailun edellytyksenä tulee olla tarkkailtavan jonkinasteinen myötävaikuttaminen rangaistavaan tekoon. Sopimuksen 40 artikla pitää sisällään lisäksi luettelon vakavista rikoksista, joihin syylliseksi epäillyn tarkkailua voidaan kiiretilanteessa jatkaa toisen sopimusvaltion alueella myös ilman sen lupaa. Luetteloon ehdotettiin lisättäväksi rikoslakiin nähden osin uusia rikosnimikkeitä. Perustuslakivaliokunta ei katsonut ehdotuksen näiltä osin olevan perustuslain kannalta ongelmallinen. Valiokunta totesi lisäksi, että tarkkailu merkitsee puuttumista tarkkailtavan yksityiselämään (perustuslain 10 §:n 1 momentti). Asiaa valmisteltaessa tuli valiokunnan mukaan kiinnittää erityistä huomiota vaatimuksiin henkilön yksityiselämään puuttuvan sääntelyn hyväksyttävistä päämääristä, tarkkarajaisuudesta ja oikeasuhtaisuudesta. Valiokunta totesi, että Schengenin sopimuksen 40 artiklan 1 kappaleen soveltamisalan merkittävällä laajentamisella voi olla Suomen täysivaltaisuuteen ulottuvia vaikutuksia. Myös sen vuoksi perusoikeuksien suojalle oli annettava riittävästi painoa asian valmistelussa. (PeVL 3/2001 vp, s. 2–3.)

Perustuslakivaliokunta on lisäksi arvioinut esimerkiksi Nato SOFA-sopimuksen määräystä poliisivaltuuksista ryhtyä kaikkiin asianmukaisiin toimenpiteisiin taatakseen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisen paikoilla, jotka ovat joukkojen hallussa vastaanottajavaltion kanssa tehdyn sopimuksen johdosta. Valiokunta piti näitä toimivaltuuksia ongelmattomana perustuslain täysivaltaisuussäännösten kannalta erityisesti siksi, että ne olivat rajattuja. Arvioidussa määräyksessä toiminta on sidottu vastaanottajavaltion viranomaisen myötävaikutukseen ja rajattu siihen, mikä on tarpeen kurin ja järjestyksen ylläpitämiseksi lähettäjävaltion yksiköiden henkilöstön keskuudessa. (PeVL 16/2005 vp, s. 5–6.)

Perustuslakivaliokunnalla ei ollut perustuslain kannalta huomautettavaa myöskään Prümin sopimuksen voimaansaattamislain säännökseen, jonka mukaan suomalainen poliisimies voi toimivaltansa rajoissa ja ohjeidensa mukaan osoittaa toisen valtion toimivaltaiselle virkamiehelle poliisimiehelle kuuluvia valtuuksia ja valtuuttaa tämän voimakeinojen käyttämiseen. Valiokunnan lausunnossa todetaan, että toisen valtion viranomaisen oikeus käyttää toimivaltuuksia on mahdollista ainoastaan suomalaisten virkamiesten johdolla ja pääsääntöisesti ainoastaan näiden läsnäollessa. Lisäksi valiokunta ei pitänyt ongelmallisena toisen sopimusvaltion virkamiehen rajan ylittämistä ilman Suomen viranomaisten ennakkosuostumusta suorittaakseen rajan läheisyydessä väliaikaisia toimia kiiretilanteissa. Valiokunta katsoi myös, että voimankäyttövälineen käyttöoikeus rajattiin asianmukaisesti rikoslain mukaiseen hätävarjelutilanteeseen ja tilanteeseen, jossa poliisimies toimivaltansa nojalla yksittäistapauksessa valtuuttaa toisen valtion virkamiehen aseensa käyttämiseen. (PeVL 56/2006 vp, s. 3.)

Arvio täysivaltaisuuden kannalta

Poliisiyhteistyösopimuksessa on Suomen ja Ruotsin välisestä yhteistyösopimuksesta, jolla on kytkentä myös EU:iin. Sopimuksessa on kyse Prüm-päätökseen (2008/615/YOS) kytkeytyvästä sopimuksesta, jonka tavoitteena on parantaa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitoa sekä rikosten ehkäisemistä, paljastamista ja tutkintaa raja-alueella. Sopimuksen mukaisella toiminnalla turvataan osaltaan perus- ja ihmisoikeuksia, kuten perustuslain 7 §:n mukaista oikeutta elämään ja henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Kyse on näin ollen perustuslain 1 §:n 3 momentissa tarkoitetusta osallistumisesta kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi sekä yhteiskunnan kehittämiseksi.

Tällä seikalla on myös tulkinnallista merkitystä arvioitaessa sitä, onko sopimus ristiriidassa perustuslain täysivaltaisuutta koskevien säännösten kanssa.

Poliisiyhteistyösopimuksen 4 artiklan (pyytämättä toteutettavat kiireelliset toimenpiteet), 6 artiklan (johtaminen ja toimivaltuudet) ja 7 artiklan (aseet, ammuksiset ja muut varusteet) mukaisesti kyse olisi vieraan valtion (Ruotsi) virkamiesten oikeudesta käyttää viranomaisvaltuuksia Suomen alueella, mikä on merkityksellistä perustuslain 1 §:n 5 momentin mukaisen täysivaltaisuuden kannalta. Valtiosääntöoikeudellisesti on siten arvioitava, koskeeko sopimusmääräysten hyväksyminen 94 §:n 2 momentin ja 95 §:n 2 momentin mukaisesti perustuslakia tai valtakunnan alueen muuttamista taikka Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävää toimivallan siirtoa Euroopan unionille, kansainväliselle järjestölle tai kansainväliselle toimielimelle.

Poliisiyhteistyösopimuksessa ei ole kyse valtakunnan alueen muuttamisesta eikä merkittävästä toimivallan siirrosta EU:lle, kansainväliselle järjestölle tai kansainväliselle toimielimelle. Sopimuksessa on kyse kahden EU-jäsenvaltion, Suomen ja Ruotsin, välisestä kansainvälisestä sopimuksesta. Perustuslain 94 §:n 2 momentti ja 95 §:n 2 momentti eivät suoraan mainitse tällaista tilannetta. Mainittujen säännösten esitöissä ei ole käsitelty kysymystä siitä, onko edellytystä merkittävästä toimivallan siirrosta tarkoitettu sovellettavaksi myös sellaisissa tilanteissa, joissa olisi oikeudellisesti kyse toimivallan siirtämisestä toiselle valtiolle (HE 60/2010 vp, s. 44–46). Poliisiyhteistyösopimuksen kattamassa toiminnassa on kyse toimivallasta valtioiden välillä, eikä esimerkiksi toimivallan siirrosta EU:lle. Poliisiyhteistyösopimusta on siten nähdäkseni arvioitava sen kannalta, koskeeko sen jokin sopimusmääräys perustuslakia sen 94 §:n 2 momentin ja 95 §:n 2 momentin tarkoittamalla tavalla eli onko jokin sopimusmääräys ristiriidassa perustuslain kanssa siten, että sopimusten hyväksyminen edellyttäisi 2/3-enemmistöllä tehtävää päätöstä. Mainittua perustuslainmukaisuuden arvioinnin lähtökohtaa ei ole havaintojeni mukaan esityksessä otettu huomioon ja käsittelyjärjestystä koskevia perusteluja on tältä osin pidettävä puutteellisina.

Kysymys on valtiosääntöoikeudellisesti siitä, onko toisen valtion oikeus harjoittaa sille valtiosopimuksen nojalla kuuluvaa toimivaltaa Suomen alueella ristiriidassa perustuslain 1 §:n 1 momentissa säädetyn Suomen täysivaltaisuuden kanssa. Täysivaltaisuutta koskevaan aiempaan tulkintakäytäntöön nähden poliisiyhteistyösopimuksen valtiosääntöisessä arvioinnissa on syytä kiinnittää erityistä huomiota siihen, kuinka itsenäistä toimivaltaa toisen valtion viranomaisen voi käyttää Suomen alueella ja onko tätä viranomaisen toimivallankäyttöä sopimusperusteisesti aineellisesti ja maantieteellisesti rajattu.

Poliisiyhteistyösopimus rinnastuu pitkälti etenkin Schengen säännösten ja Prüm-päätöksen nojalla tehtävään yhteistyöhön. Kyse voisi siten olla sellaisista itsenäisistä ilman suomalaisen viranomaisen myötävaikutusta käytettävissä olevista toimivaltuuksista, joita perustuslakivaliokunta on arvioinut esimerkiksi Schengenin sopimuksen (PeVL 3/2001 vp) ja Prüm-sopimuksen yhteydessä (PeVL 56/2006 vp). Poliisiyhteistyösopimus kuitenkin menee eräissä suhteissa mainittuja kansainvälisiä velvoitteita pidemmälle eivätkä toimivaltuudet olisi kaikilta osin niin rajattuja kuin näissä muissa sopimusvelvoitteissa. Esimerkiksi pakkokeinojen käyttöoikeus olisi laajempi kuin Schengen sopimuksessa ja voimakeinojen käyttöä ei olisi rajattu hätävarjelutilanteeseen toisin kuin Prüm-sopimuksessa. Itsenäisissä toimivaltuuksissa olisi kuitenkin kyse sellaisista kiiretilanteista ja väliaikaisista toimista, jotka ovat tarpeen ihmisen henkeä,

*terveyttä tai ruumiillista koskemattomuutta välittömästi uhkaavan vaaran torjumiseksi ja joissa myös voimakeinojen käyttöä voi pitää perusteltuna. Kun lisäksi ottaa huomioon mää-
rysten EU-kytkennän ja perustuslain 1 §:n 1 ja 3 momentin mukaisen täysivaltaisuussään-
nöksen nykytulkinnan, jossa kynnystä kansainvälisen yhteistyön toteamiseen perustuslain
kannalta ongelmalliseksi on pidettävä varsin korkeana, katson, että poliisiyhteistyösopimuk-
sen merkitsemät vieraan valtion toimivaltuudet Suomessa eivät ole ongelmallisia perustus-
laissa säädetyn täysivaltaisuuden kannalta. Ehdotus ei siten tältä osin koske perustuslain 94
§:n 2 momentissa tai perustuslain 95 §:n 2 momentissa tarkoitettulla tavalla perustuslakia.*

Arvio perusoikeusulottuvuuksista

*Esityksessä esitetyn perusteella Ruotsin viranomaisilla olisi Suomessa toimiessaan samat tai rajatunmat toimivaltuudet kuin suomalaisilla viranomaisilla. Ne myös noudattaisivat lainsää-
däntöämme ja olisivat samanlaisessa rikosoikeudellisessa vastuussa kuin kansalliset viran-
omaisemme. Tältä osin esityksessä ei kuitenkaan tehdä perustuslainmukaisuuden arvioinnin
kannalta riittävän tarkkaa selkoa. Ehdotettujen toimivaltuuksien suhdetta perus- ja ihmisoi-
keuksiin ei esityksessä arvioida lainkaan osana käsittelyjärjestyksen tarkastelua. Jää siten vai-
keaksi arvioida, voisivatko sopimusmääräykset koskea perustuslain perusoikeussäännöksiä
perustuslain 94 §:n 2 momentissa tai perustuslain 95 §:n 2 momentissa tarkoitettulla tavalla.
Vaikutusarvioinneissa sääntelylle (s. 9–10) on havaittu perusoikeuskytkentöjä perustuslain 7
§:ssä turvattuun henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen sekä 10 §:ssä turvat-
tuun yksityiselämän suojaan. Tämän ohella merkitystä voi olla ainakin myös perustuslain 9 §:n
mukaisella liikkumisvapaudella. Esityksestä puuttuvat perustelut esimerkiksi siitä, rajoittu-
vatko ehdotetut toimet perusoikeusrajoitusten kannalta välttämättömään. Lisäksi huomio
kiinnittyy voimaansaattamislain säännösten täsmällisyyteen ja tarkkarajaisuuteen. Esimer-
kiksi ehdotetussa 5 §:ssä ei ole todettu mitään henkilöntarkastuksessa käytettävissä olevista
välineistä.*

Helsingissä 13.2.2024

Anu Mutanen, OTT, tenure track -professori