

Tämä asiakirja on muunnettu sähköiseen muotoon käyttämällä kuvanlukijalaitetta. Asiakirja on toimitettu vastaamaan asiasisällöltään alkuperäistä asiakirjaa. Teknisistä syistä asiakirjaan on saattanut jäädä satunnaisia puutteita.

ASiantuntijalausunto perustuslakivaliokunnalle

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

esityslista 23/2001 vp

HE 20/01 vp laiksi poliisilain muuttamisesta

Mikael Hidén

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA 15.3.2001 KELLO 9
HE 20/01 vp laiksi poliisilain muuttamisesta

Nyt käsiteltävää lakiehdotusta sisällöltään valtaosin vastaava lakiehdotus oli perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä Schengenin sopimuksia koskevan paketin yhteydessä keväällä 1998 (pevl 13/HE 20/98 vp). Jos olen käsittänyt tilanteen oikein, lainmuutos hyväksyttiin silloin eduskunnassa ja vahvistettiin 10.7.1998. Lakia ei sen valtiosopimusliitynnän vuoksi kuitenkaan saatettu tuossa vaiheessa voimaan eikä sitä nähtävästi ole - erikoista kyllä - julkaistu säädöskokoelmassa. Kun eräät lakitekstiin sisältyvät viittaussäännökset ovat välillä tulleiden muiden muutosten vuoksi vanhentuneet, esitetään nyt tilanteen korjaamista uudella lakiehdotuksella, johon samalla on liitetty pari muutakin muutosta.

Siltä osin kuin on kysymys muutoksista, jotka jo olivat valiokunnan arvioitavina kolme vuotta sitten, voidaan nyt nähdäkseni - ottaen samalla huomioon Amsterdamin sopimuksen voimaantulon ja sopimuksen yhteydessä tapahtuneen Schengenin säännösten sisällyttämisen osaksi Euroopan unionia - nojata valiokunnan tuolloin omaksumiin kantoihin. Niitä laajemmin toistamatta voidaan viitata valiokunnan toteamaan lähtökohtaan:

"Poliisilakiehdotus voidaan näin ollen käsitellä tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä, jos Schengenin yleissopimus on saatettu voimaan supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä annetulla lailla ja jos poliisilaissa vain asiallisesti toistetaan ne yleissopimuksen asianomaiset määräykset, jotka poikkeavat perustuslaista. Lisäksi poliisilaki ei voi tulla voimaan ennen yleissopimuksen voimaantuloa."

Valiokunta tarkasteli tämän jälkeen yksityiskohtaisemmin ehdotettuja poliisilain 22 a §:n ja 30 a §:n säännöksiä. Olen yrittänyt tarkistaa, vastaavatko nyt ehdotetut 22a § ja 30a § niitä vaatimuksia tai toivomuksia, joita valiokunta tuolloin esitti.

Valiokunta kiinnitti kummankin em. säännöksen kohdalla huomiota siihen, että ko. säännökset koskisivat yleisesti vieraan valtion poliisimiehiä, joilla olisi tiettyjä oikeuksia "siten kuin Suomea velvoittavassa kansainvälisessä sopimuksessa määrätään". Valiokunta piti perusoikeusrajoituksen tarkkarajaisuuden kannalta tarkoituksenmukaisimpana sitä, että näiden säännösten sanamuoto kiinnitetään suoraan Schengenin yleissopimukseen sekä Norjan ja Islannin kanssa tehtyyn yhteistyösopimukseen. Kytkeä Schengenin säännöstöön on nyt tehty kummankin säännöksen alussa. Uusissa säännöksissä jää kuitenkin hiukan epäselväksi, mitä tarkoitetaan kummankin säännöksen ensimmäisen virkkeen lopussa säilytetyllä lausumalla, jonka mukaan ko. vieraalla "poliisimiehellä on oikeus... siten kuin Suomea velvoittavassa kansainvälisessä sopimuksessa määrätään". Perusteluissa (s. 2, II palsta) viitataan siihen, että ei voida tietää kaikkia mahdollisesti tulevaisuudessa tehtäviä sopimuksia, joissa annetaan tällaisia valtuuksia, ja tämän vuoksi on asiasta "oltava määräykset asianomaisessa sopimuksessa ja sen velvoittamana säädettävässä lainsäädännössä."

En tiedä, mitä mainituilla säännösten ja perustelujen muotoiluilla on kaikkiaan tarkoitettu. Ne voitaisiin kuitenkin ymmärtää niin, että myös myöhemmin solmittavissa kansainvälisissä sopimuksissa voidaan luoda tässä tarkoitettun kaltaisia valtuuksia ja niitä voidaan tämän lain

mukaisesti käyttää, kunhan vain kyseessä ovat "Schengenin säännöstöä soveltavan valtion" poliisimiehet. Tällaisen vaatimuksen täyttävien uusien sopimusten todennäköisyys ei ehkä ole suuri, mutta eräänlaiseksi ongelmaksi voi kuitenkin jäädä se, että Schengenin säännöstöstä ja Amsterdamin sopimuksesta muodostuva peruste tällaisten valtuuksien säätämiseksi tavallisissa laissa ei välttämättä kata mahdollisia myöhempiä sopimuksia. Ehkä säännösten (ensimmäisten virkkeiden lopun) muotoilua voitaisiin tässä kohden vielä harkita.

Muiden yksityiskohtien osalta näyttää siltä, että valiokunnan tekemät huomautukset on tässä uudessa ehdotuksessa otettu huomioon.

Lakiehdotuksen 52 §:ssä ehdotetaan muutettavaksi sisäasiainministeriön valtaa määrätä tiettyyn kohteeseen liittyviä liikkumis- ja oleskelurajoituksia niin, että ko. määräykset on annettava sisäasiainministeriön asetuksella. Muutosta voidaan myös PL 80 §:n säännöksen huomioon ottaen pitää parannuksena. Ko. säätelyvaltuuden sisältöä voitaneen myös pitää riittävän tarkasti osoitettuna ja itse valtuutta tavoitteiltaan ja merkitykseltään sellaisena, että se soveltuu annettavaksi ministeriölle.

Ehdotuksen 54 §:ssä tarkoitettua virkapukuun liittyvän säätelyvallan jakamista voidaan pitää linjaltaan perusteltuna. Maininta "virkapukuvollisuudesta" voidaan tässä käsittää PL 80 §:ssä tarkoitetuksi valtuutukseksi säätää ko. velvollisuudesta asetuksessa. Näin viitteellinen ja kysymyksen asetuksenantajan harkintaan jättävä muotoilu voidaan tässä ehkä katsoa riittäväksi, vaikka kaikkien ammattikuntien kohdalla vastaava muotoilu tuskin olisi riittävä virkapukupakon toteuttamiseen.

Olli Mäenpää

15.3.2001

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys laiksi poliisilain muuttamisesta (HE 20/2001 vp)

Toisen Schengen-valtion poliisin toimivaltuudet Suomessa

Esityksen tarkoituksena on sisällyttää poliisilakiin Schengenin yleissopimuksen 40 ja 41 artiklan edellyttämät toimivaltasäännökset, joiden mukaisesti vieraan valtion poliisihenkilö voi käyttää julkista valtaa Suomen alueella. Perustuslakivaliokunta totesi näiden artiklojen valtiosääntöisestä merkityksestä lausunnossaan 13/1998 vp seuraavan:

"Kummassakin valtuudessa on kysymys siitä, että toisen valtion viranomainen saa tulla Suomen alueelle ja käyttää täällä viranomaisvaltuuksia. Julkisen vallan uskomista vieraan valtion tai kansainvälisen järjestön toimielimille on vakiintuneessa perustuslain tulkintakäytännössä pidetty hallitusmuodon 1 ja 2 §:n säännösten vastaisena. Tässä tapauksessa vieraan valtion viranomaisen valtuudet kohdistuvat lisäksi perusoikeus-säännösten turvaamiin seikkoihin, kuten yksityiselämän suojaan sekä henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen. Toimivaltuuksien käyttäminen ei ole sidottu esimerkiksi siihen, että toimivaltaa käytettäisiin koko ajan yhteistoiminnassa suomalaisen viranomaisen kanssa. Yleissopimuksen nämä kohdat merkitsevät poikkeamista hallitusmuodon 1 ja 2 §:n säännöksistä, ja tämän vuoksi voimaansaattamislakiehdotus on käsiteltävä supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä."

Eduskunta käsitteli ja hyväksyi muun muassa tämän vuoksi Schengenin yleissopimusta koskevan ehdotuksen supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä (EV 62/1998 vp). Poliisilakiin tuossa yhteydessä tehtyjä muutoksia ei kuitenkaan ole saatettu voimaan asetuksella niin kuin oli tarkoitus.

Myös nyt käsiteltävänä olevat toimivaltasäännökset konkretisoivat Schengenin yleissopimukseen sisältyviä toimivaltanormeja, jotka oikeuttavat toisen Schengen-valtion poliisin käyttämään julkista valtaa Suomessa. Poliisilain uusilla säännöksillä ei perusteta näille poliisi-henkilöille laajempaa toimivaltaa kuin Schengenin yleissopimuksen 40 ja 41 artikla edellyttävät. Tässä suhteessa ehdotettuihin säännöksiin ei siis liity sellaisia perustuslaillisia ongelmia, jotka eivät olisi jo asiallisesti tulleet ratkaistuiksi ja/tai katetuiksi jo yleissopimuksen hyväksymisen yhteydessä käytetyllä supistetulla perustuslainsäätämisyjärjestyksellä.

Schengenin yleissopimuksen käsittely supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä oli välttämätöntä, koska yleissopimus sisälsi poikkeuksen tuolloin voimassaolleen hallitusmuodon suvereniteetti-säännöksistä. Käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen yhteydessä tulee arvioitavaksi, sisältääkö uusi perustuslaki tältä osin yhtä tiukat vai tiukemmat suvereniteettia koskevat vaatimukset kuin hallitusmuotoon sisältyvät vaatimukset.

Uuden perustuslain säätämällä ei ilmeisestikään tarkoitettu omaksua tiukempaa tai laajempaa suvereniteettia - ainakaan suhteessa kansainväliseen yhteistyöhön - kuin hallitusmuodon määrittelemä. Perustuslain 1 §:n 1 momentin mukaan Suomi on täysivaltainen tasavalta, minkä voidaan katsoa asiallisesti vastaavan hallitusmuodon sääntelyä. Lisäksi, toisin kuin hallitusmuodossa, perustuslain 1 §:n 3 momentti sisältää nimenomaisen uuden säännöksen Suomen osallistumisesta

kansainväliseen yhteistyöhön. Näiden säännösten ei voida arvioida tiukentaneen suvereniteettisääntelyä.

Etenkin perustuslain 1 §:n 3 momentin uuden säännöksen lähtökohtana on hallituksen esityksen (HE 1/1998 vp, s. 73/11) mukaan, että kansainväliset velvoitteet, jotka ovat tavanomaisia nykyaikaisessa kansainvälisessä yhteistoiminnassa ja jotka vain vähäisessä määrin vaikuttavat valtion täysivaltaisuuteen, eivät ole sellaisenaan ristiriidassa perustuslain täysivaltaisuutta koskevien säännösten kanssa (ks. myös Pe VL 3/2001 vp).

Nyt käsiteltävänä olevaan hallituksen esitykseen poliisilain muuttamiseksi sisältyvät toimivaltasäännökset eivät ilmeisesti määrittele kaikkein tavanomaisimpia kansainvälisen yhteistoiminnan menettelytapoja. Schengenin yleissopimuksen hyväksyminen supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä kattaa kuitenkin asiallisesti myös uuden perustuslain kannalta Suomen suvereniteettiin tehtävät poikkeukset. Tämä ei tosin merkitse, että yleissopimuksen hyväksymisellä luotua muurinaukkoa laajemmat tai sen ulkopuolelle jääneet perustuslakikysymykset eivät sinänsä voisi tulla arvioitaviksi tämän hallituksen esityksen yhteydessä.

Varsinaisia muita kuin suvereniteettiin liittyviä valtiosääntöisiä ongelmia ei kuitenkaan näytä sisälly hallituksen esitykseen. Tosin toisen Schengen-valtion poliisihenkilön tunnistaminen tällaiseksi toimivaltaiseksi poliisihenkilöksi Suomen alueella jää sääntelemättä. Voitaneen kuitenkin olettaa, että Ruotsin tai Norjan poliisihenkilöt, joita säännökset käytännössä koskevat, ovat vähintään samalla tavalla identifioitavissa poliiseiksi kuin suomalaiset poliisit. Kysymys on enemmänkin käytännön ongelmasta

Liikkumis- ja oleskelurajoitukset

Poliisimääräys-termin muuttaminen sisäasiainministeriön asetukseksi on asianmukainen perustuslain 80 §:n 1 momentin näkökulmasta. Sisällöllisesti säännös on jo lailla 21/2001 muutettu vastaamaan perustuslakivaliokunnan lausunnossa 5 /1999 vp esitettyjä kriteereitä.

Veli-Pekka Viljanen

HE 20/2001 LAIKSI POLIISILAIN MUUTTAMISESTA

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 15.3.2001

22 a §. Vieraan valtion poliisimiehen toimivalta.

30 a §. Vieraan valtion poliisimiehen suorittama tarkkailu

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on käsitellyt asiallisesti vastaavia säännöksiä lausunnossaan 13/1998 vp. Lausunto koski hallituksen esitystä Schengenin sopimusten voimaansaattamisesta (HE 20/1998 vp).

Tuolloin valiokunta omaksui kannan, että poliisilakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä jos Schengenin yleissopimus on saatettu voimaan supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä annetulla lailla ja jos poliisilaissa vain asiallisesti toistetaan ne yleissopimuksen asianomaiset määräykset, jotka poikkeavat perustuslaista. Lisäksi poliisilaki ei voi tulla voimaan ennen yleissopimuksen voimaantuloa. Eduskunta hyväksyi sittemmin tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä asianomaiset poliisilain muutokset, jotka oli tarkoitus saattaa voimaan asetuksella. Muutoksia ei ole julkaistu säädöskokoelmassa, eikä niitä ole tarkoitukseen saattaa voimaan (ks. HE, s. 1).

Sittemmin Schengenin säännöstö on Amsterdamin sopimuksella sulautettu unionin oikeuteen. Tämä oli yksi seikka, joka edellytti Amsterdamin sopimuksen voimaansaattamista perustuslainsäätämisyjärjestyksessä (ks. PeVL 10/1998 vp).

Kuten perustuslakivaliokunnan lausunnosta 13/1998 vp ilmenee ehdotettujen poliisilain 22 a §:n ja 30 a §:n taustalla olevien Schengenin yleissopimuksen 40 ja 41 artiklojen katsottiin olevan ristiriidassa Suomen täysivaltaisuutta koskevien perustuslain säännösten kanssa. Täysivaltaisuusongelma on kuitenkin menettänyt merkityksensä Schengenin sopimusten ja Amsterdamin sopimuksen voimaansaattamislakien tultua hyväksytyksi supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.

Ehdotetut poliisilain 22 a ja 30 a § täyttävät perustuslakivaliokunnan lausunnossa 13/1998 vp asetetut sisällölliset vaatimukset, eivätkä ne sen vuoksi ole ongelmallisia perustuslain kannalta.

52 §. Liikkumis- ja oleskelurajoitukset

Hallituksen esityksessä ehdotetaan juuri säädettyä 1.3.2000 voimaan tullutta poliisilain 52 §:n poliisimääräyksiä koskevaa säännöstä (19.1.2001/21) muutettavaksi siten, että säännöksen tarkoittamista liikkumisrajoituksista säädettäisiin sisäasiainministeriön asetuksella, eikä kuten voimassa olevan lain mukaan sisäasiainministeriön antamalla poliisimääräyksellä.

Voimassa oleva poliisilain 52 § sai lopullisen muotoilunsa perustuslakivaliokunnan lausunnossa esitettyjen huomautusten perusteella, ja sen voidaan siten katsoa olevan ongelmaton perustuslain näkökulmasta (PeVL 5/1999 vp).

Noin 2 viikkoa voimassa olleen pykälän muuttamista perustellaan "terminologian yhdenmukaistamisella". Hallituksen esityksen perustelujen mukaan pykälässä 4 tarkoitetut liikkumis- ja oleskelurajoitukset ovat oikeussääntöjä, joita voidaan perustuslain 80 §:n mukaan antaa laissa olevan valtuutuksen nojalla muun muassa ministeriön asetuksella (HE, s. 4). Perustelujen mukaan kyse olisi siten ainoastaan teknisestä uudistuksesta.

Huolimatta siitä, että ehdotus on tältä osin tarkoitettu teknisluonteiseksi, ei se sitä kuitenkaan tosiasiaassa ole. Se ei myöskään ole käsitykseni mukaan valtiosääntöoikeudellisesti ongelmaton.

Siirtämällä asia poliisimääräysten piiristä asetuksenantovallan piiriin muutetaan nimittäin poliisilain 52 §:n luonnetta. Ehdotetussa muodossa säännös näyttäytyy selvästi asetuksenantajalle osoitetuksi valtuudeksi rajoittaa perustuslaissa turvattua liikkumisvapautta (PL 9 § 1 mom.). Kyse on siten ehdotuksessa selvästi lainsäädäntövallan delegoimisesta. Kun perusoikeuksien rajoittamisesta on perustuslain yleisten rajoitusedellytysten (PeVM 25/1994 vp, s. 5) mukaan säädettävä eduskuntalailla eikä tätä valtaa voida delegoida asetuksenantajalle (vrt. PL 80 § 1 mom.), on ehdotus nähdäkseni ristiriidassa perustuslain 9 §:n 1 momentin ja 80 §:n 1 momentin kanssa.

Vastaavaa ongelmaa ei sen sijaan sisälly aikaisempaan formulaatioon: "sisäasiainministeriö voi, antamalla poliisimääräyksen, rajoittaa...". Tässä nimittäin poliisi-määräyksen antamistoimivaltaa ei ole ymmärrettävä lainsäädäntövallan delegoimisena, vaan kyse on alueellisesti rajatusta yleisluonteisesta hallintopäätöksestä. Poliisimääräysten antamiseen on sovellettu hallintomenettelylakia ja ne ovat voineet - toisin kuin asetukset - olla muutoksenhaun kohteena. Voimassa olevaa poliisilain 52 § voidaan lukea niin, että siinä itse rajoitus perustuu suoraan lakiin. Sen sijaan samanlaista tulkintaa ei mielestäni voida antaa ehdotetulle uudelle muotoilulle.

Oikeudellista estettä sille, että sisäasiainministeriö antaisi uuden perustuslain aikana säädöskokoelmassa julkaistavia sisäasiainministeriön päätös -nimisiä asiakirjoja ei ole olemassa. Alueellisesti rajattuja poliisimääräyksiä ei ole mielestäni ymmärrettävä hallituksen esityksen perusteluissa tarkoitetuilla tavalla yleisiksi oikeussäännöiksi perustuslain 80 §:n merkityksessä.

Asiallisia perusteita vasta voimaan tulleen poliisilain 52 §:n muuttamiselle ehdotetulla tavalla ei mielestäni ole olemassa. Ehdotus merkitsisi muun muassa sitä, ettei itse ministeriön rajoituspäätös voisi enää olla muutoksenhaun kohteena. Ehdotettu säännös ei myöskään asiallisesti liity hallituksen esityksen muuhun kokonaisuuteen.

Nähdäkseni lakiehdotuksesta on valtiosääntöoikeudellisesti välttämätöntä poistaa 52 §:ää koskeva muutosehdotus.

Schengenin sopimusten julkaiseminen

Eduskunta on vuoden 1998 valtiopäivillä hyväksynyt Schengenin sopimusten voimaansaattamislain (EV 62/1998 vp). Voimaansaattamislaki on menettänyt oikeudellisen merkityksensä sen johdosta, että Amsterdamin sopimuksessa Schengenin säännöstö sulautettiin unionin oikeuteen. Siten Amsterdamin sopimuksen voimaansaattaminen on merkinnyt myös Schengenin säännöstön voimaansaattamista.

Schengenin sopimuksia ei ole toistaiseksi julkaistu Suomen säädöskokoelman sopimussarjassa. Tiedossani ei ole, miten julkaisukysymyksessä on tarkoitus menetellä. Nähdäkseni ei ole kuitenkaan riittävää, että asia jätetään Amsterdamin sopimuksessa olevien viittausten varaan. Ryhdyttäessä soveltamaan Schengenin säännöstöä 25.3.2001 tulisi säännösten keskeisen merkityksen johdosta huolehtia sopivalla tavalla Schengenin sopimusten julkaisemisesta kokonaisuudessaan säädöskokoelman sopimussarjassa. Kyseeseen voisi tulla esimerkiksi ulkoasiainministeriön ilmoitus.