SISÄMINISTERIÖ **Lausunto** **HE 201/2017 vp**
Rajavartio-osasto
Hallitusneuvos Ari-Pekka Koivisto
Rajavartioylitarkastaja Anne Ihanus 19.2.2018

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE LAEIKSI RAJAVARTIOLAIN JA ULKOMAALAISLAIN MUUTTAMISESTA SEKÄ ERÄIKSI NIIHIN LIITTYVIKSI LAEIKSI (HE 201/2017 vp)

Hallituksen esityksen tarkoituksena on kehittää Rajavartiolaitoksen ja rajavartiomiehen normaaliolojen toimivaltuuksia siten, että Rajavartiolaitos voi varautua sekä nopeasti ja tehokkaasti vastata Suomen turvallisuusympäristössä ilmeneviin uhkiin sekä itsenäisesti että yhteistyössä muiden toimivaltaisten viranomaisten kanssa. Ehdotetut toimivaltuudet parantaisivat Rajavartiolaitoksen ja sitä kautta myös muiden viranomaisten kriisinsietokykyä.

Esityksessä ehdotetaan muutoksia rajavartiolakiin, ulkomaalaislakiin, henkilötietojen käsittelystä rajavartiolaitoksessa annettuun lakiin, rajavartiolaitoksen hallinnosta annettuun lakiin ja poliisilakiin. Esitykseen sisältyy useita perusoikeusjärjestelmän kannalta merkityksellisiä lainkohtia, joista osasta ei ole nykyisin lainkaan säännöksiä tai nykyisiä säännöksiä ehdotetaan muutettaviksi.

Keskeiset ehdotukset

<u>Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen</u>

Rajavartiolaitoksen tehtäviä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi ehdotetaan laajennettavaksi. Rajavartiolaitos huolehtisi yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisestä rajanylityspaikkojen lisäksi vastedes myös Rajavartiolaitoksen toimitiloissa ja Rajavartiolaitoksen hallinnassa olevilla alueilla silloin, kun poliisi on estynyt sitä tekemästä. Rajavartiomies voisi käyttää yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitotilanteessa poliisilain 2 luvun toimivaltuuksia vastaavia toimivaltuuksia nykyistä laajemmin. Nykyisiin toimivaltuuksiin lisättäisiin oikeus eristää tai tyhjentää julkisrauhan tai kotirauhan suojaama tila tai alue, oikeus hajottaa väkijoukko, oikeus avata huone, säilytyspaikka tai muu vastaava toimenpiteen kohde tarvittaessa voimakeinoja käyttäen sekä oikeus ottaa kiinni ja viimesijaisena keinona lopettaa vaaraa aiheuttava eläin. Rajavartiomiehellä olisi muutosten myötä samat toimivaltuudet kuin poliisilla vastaavassa tilanteessa.

Ehdotus on merkityksellinen perustuslain 7 §:n 1 momentissa turvatun henkilökohtaisen vapauden ja koskemattomuuden, 9 §:ssä turvatun liikkumisvapauden, 10 §:n 1 momentissa turvatun yksityiselämän suojan ja 15 §:n 1 momentissa turvatun omaisuuden suojan näkökulmasta.

Asiallisesti samansisältöinen poliisilain sääntely on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (esim. PeVL 67/2010 vp ja PeVL 19/2005 vp), ja se täyttää perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset. Perustuslakivaliokunta on painottanut toimivaltuuksien ja voimakeinojen käytön osalta muun muassa asianmukaista koulutusta (esim. PeVL 67/2016 vp,

PeVL 19/2005 vp, PeVL 11/2005 vp, PeVL 1/1994 vp). Tämä on otettu huomioon esityksessä.

Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen on lainsäädännössä osoitettu ensisijaisesti poliisin tehtäväksi. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että lähtökohtaisesti poliisille kuuluvien tehtävien ja toimivaltuuksien osoittaminen muulle viranomaiselle on poikkeuksellista ja edellyttää erityisiä perusteita (PeVL 67/2016 vp). Valiokunta on aikaisemmissa lausunnoissaan katsonut, että poliisin käytössä olevien toimivaltuuksien kanssa samojen valtuuksien säätämistä muulle viranomaiselle on arvioitava perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin kuuluvan välttämättömyysvaatimuksen näkökulmasta (esim. PeVL 10/2016 vp, PeVL 49/2014 vp, PeVL 37/2002 vp ja PeVL 2/1996 vp).

Uudenlaisten uhkakuvien luonteeseen kuuluu eräänä keskeisenä piirteenä vaikuttaminen viranomaistoiminnan rajapintoihin. Tämän vuoksi on tärkeää varmistaa, että rajanylityspaikat, Rajavartiolaitoksen toimitilat ja Rajavartiolaitoksen hallinnassa olevat alueet voidaan turvata silloinkin, kun poliisi on estynyt sitä tekemästä. Sääntely on siten välttämätöntä ja sillä on hyväksyttävä peruste.

Salaiset tiedonhankintakeinot vaaran torjumiseksi ja Rajavartiolaitoksen toimenpiteen turvalliseksi suorittamiseksi

Rajavartiolakiin ehdotetaan lisättäväksi säännökset Rajavartiolaitoksen oikeudesta käyttää lyhytaikaisesti teknistä kuuntelua ja teknistä katselua silloin, kun kyse on yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisestä rajanylityspaikalla, Rajavartiolaitoksen toimitiloissa tai Rajavartiolaitoksen hallinnassa olevilla alueilla, poliisin pyynnöstä suoritettavasta yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpidon tehtävästä taikka poliisin tukemisesta terrorismintorjunnassa tai muussa erityistilanteessa. Toimivaltuuksilla parannettaisiin Rajavartiolaitoksen kykyä toimia tehokkaasti henkeä ja terveyttä uhkaavan välittömän vaaran torjumiseksi sekä varmistettaisiin Rajavartiolaitoksen virkamiesten työturvallisuus ja toimenpiteen kohteena olevien henkilöiden turvallisuus. Toimivaltuuksilla mahdollistettaisiin myös se, että poliisi saa Rajavartiolaitoksen avusta täysimääräisen hyödyn johtamassaan tilanteessa.

Ehdotettu sääntely on merkityksellistä perustuslain 10 §:n 2 momentissa turvatun kirjeen, puhelun ja muun luottamuksellisen viestin salaisuuden suojan kannalta. Perustuslakivaliokunta on vastikään ottanut kantaa vastaavaan sääntelyyn rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa annettavan lain yhteydessä (PeVL 36/2017 vp). Valiokunta totesi, että sääntelyn hyväksyttävä tarkoitus suojata henkeä ja terveyttä palautuu perustuslain 7 §:ssä turvattuihin oikeuksiin. Valiokunnan mielestä sääntelyllä voidaan nähdä olevan samantyyppinen turvallisuusintresseihin kytkeytyvä tavoite kuin mitä perustuslain 10 §:n 3 momentissa tarkoitetulla turvallisuustarkastuksella. Tätä tukevat sääntelyn tarkoitus, rajattu soveltamisala ja soveltamistilanteiden konkreettisuus.

Nyt ehdotettava sääntely on asiasisällöltään edellä mainittua sääntelyä vastaava. Sääntelylle on katsottava oleva hyväksyttävä syy, eikä se muodostu perustuslain kannalta ongelmalliseksi.

Rajavartiolaitoksen virka-apu poliisille terrorismirikoksen torjunnassa

Rajavartiolain mukaan Rajavartiolaitos voi antaa poliisille sotavarusteeksi hankitulla aseistuksella tapahtuvaa voimakeinojen käyttöä sisältävää virka-apua terrorismin torjunnassa vain

merialueella. Koska Rajavartiolaitoksella on sotilaallista suorituskykyä myös maa-alueilla, sääntelyä ehdotetaan laajennettavaksi siten, että poliisilla olisi vastaava oikeus myös rajanylityspaikoilla ja rajan läheisyydessä. Sotavarusteeksi hankitulla aseistuksella tapahtuvalla voimakeinolla tarkoitetaan Rajavartiolaitokselle rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi tarkoitettua aseistusta voimakkaampaa, sotavarustein tapahtuvaa asevoiman käyttöä. Sääntely merkitsee puuttumista erityisesti perustuslain 7 §:n 1 momentissa tarkoitettuun oikeuteen elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen, 15 §:n 1 momentissa tarkoitettuun omaisuudensuojaan sekä 9 §:ssä tarkoitettuun liikkumisvapauteen. Sääntelyllä on vaikutusta myös erityisesti seuraaviin Euroopan perusoikeuskirjassa määriteltyihin perusoikeuksiin: ihmisarvo (1 artikla), oikeus elämään (2 artikla), oikeus ruumiilliseen ja henkiseen koskemattomuuteen (3 artikla) ja oikeus vapauteen ja turvallisuuteen (6 artikla).

Virka-apua koskeva päätöksenteko ja sen muut edellytykset olisivat samat kuin merialueella annettavassa virka-avussa. Sääntely vastaa myös puolustusvoimien virka-avusta poliisille annetun lain säännöksiä. Mainitut säännökset on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 9/2014 vp, PeVL 23/2005 vp ja PeVL 10/2005 vp). Ehdotettujen perusoikeusrajoitusten syyt ovat perusoikeuksien muodostaman kokonaisuuden kannalta hyväksyttävät. Ehdotetulla sääntelyllä suojataan toisia perusoikeuksia, ja sääntelyyn on painava yhteiskunnallinen intressi.

Puolustusvoimien virka-apu Rajavartiolaitokselle

Esityksessä ehdotetaan, että Puolustusvoimat voisi antaa Rajavartiolaitokselle myös voimakeinojen käyttöä sisältävää virka-apua rajavartiomiehen valtuuttamana ja ohjauksessa. Voimakeinojen käytöllä puututaan perustuslain 7 §:n 1 momentissa turvattuun henkilökohtaiseen koskemattomuuteen. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että oikeudesta käyttää voimakeinoja ja voimankäyttövälineitä tulee olla riittävän täsmälliset säännökset laissa (esim. PeVL 45/2014 vp, PeVL 10/2006 vp, PeVL 70/2002 vp, PeVL 54/2001 vp ja PeVL 28/2001 vp). Ehdotettu sääntely vastaisi puolustusvoimien virka-avusta poliisille annetun lain 6 §:n 2 momentin sääntelyä. Sääntely täyttää perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset, eikä muodostu ongelmalliseksi perustuslain 7 §:n 1 momentin kannalta.

Asevelvollisten toimivaltuudet

Rajavartiolakiin ehdotetaan lisättäväksi säännökset asevelvollisten toimivaltuuksista Rajavartiolaitoksen toiminnan tukena. Palveluksessa olevilla asevelvollisilla ja vapaaehtoista asepalvelusta suorittavilla olisi, jos se on rajaturvallisuuden ylläpitämiseen liittyvästä perustellusta syystä tai Suomen turvallisuusympäristössä ilmenevän tarpeen vuoksi välttämätöntä, tilapäisesti oikeus selvittää henkilöllisyys ja ottaa henkilötuntomerkit pakkokeinoja käyttämättä, pysäyttää kulkuneuvo ja ohjata liikennettä, suorittaa rajavartiomiehen toimenpiteeseen liittyvä turvallisuustarkastus, valvoa rajavartiomiehen kiinni ottaman, pidättämän, säilöön ottaman tai henkilökohtaiseen vapauteen kohdistaman muun toimenpiteen kohteena olevan henkilön taikka lain mukaan muutoin läsnäolovelvollisen henkilön läsnäoloa sekä suorittaa näihin tehtäviin liittyviä kuljetuksia sekä suorittaa Rajavartiolaitoksen tutkittavaan rikokseen tai Rajavartiolaitokselle säädettyyn hallinnolliseen tehtävään liittyvä kirjaamistehtävä. Kyse on perustuslain 124 §:n mukaisista julkisista hallintotehtävistä.

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla ja vain, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuk-

sia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Ehdotettujen toimenpiteiden antaminen asevelvollisten tehtäväksi parantaisi asevelvollisten käytettävyyttä poikkeuksellisissa tilanteissa ja vapauttaisi rajavartiomiehiä vaativien toimivaltuuksien käyttöä edellyttäviin tehtäviin. Tämä olisi välttämätöntä esimerkiksi laajamittaisissa normaaliolojen häiriötilanteissa, jotka edellyttävät tavallista enemmän toimivaltaisten viranomaisten henkilövoimavaroja. Kyse voisi olla esimerkiksi laajamittaisesta maahantulosta, joka edellyttää rajanylityspaikalla samanaikaisesti lukuisten henkilöiden henkilöllisyyden selvittämistä ja ylös kirjaamista, henkilöiden läsnäolon valvontaa ja kuljetuksia, heille tehtäviä turvallisuustarkastuksia sekä muun liikenteen ohjausta. Kyse ei olisi vaarallisista tehtävistä, joita asevelvolliset eivät saa asevelvollisuuslain (1438/2007) 78 §:n 1 momentin mukaan suorittaa. Sääntelyn voidaan katsoa täyttävän tarkoituksenmukaisuusvaatimuksen (esim. PeVL 5/2014 vp ja PeVL 65/2010 vp).

Palveluksessa olevia asevelvollisia ja vapaaehtoista asepalvelusta suorittavia voitaisiin määrätä vain sellaisiin tehtäviin, joihin heillä on riittävä koulutus. Tältä osin on otettu huomioon perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö (esim. PeVL 22/2014 vp, PeVL 10/2006 vp, PeVL 20/2002 vp, PeVL 28/2001 vp ja PeVL 24/2001 vp). Ehdotetut toimivaltuudet eivät sisällä sellaista itsenäistä päätöksentekoa, johon olisi oltava muutoksenhakuoikeus.

Perustuslakivaliokunta on suhtautunut toimivaltuuksien säätämiseen yksityishenkilöille pidättyvästi silloin, kun sääntelyyn ei ole sisältynyt tapauskohtaisuutta osoittavia tai ajallisia rajauksia (PeVL 22/2014 vp, PeVL 10/2006 vp, PeVL 20/2002 vp ja PeVL 28/2001 vp). Palveluksessa olevien asevelvollisten ja vapaaehtoista asepalvelusta suorittavien toimivaltuudet olisivat ehdotetun sääntelyn mukaan käytettävissä ainoastaan tilapäisesti, ja lisäksi niiden käyttämisen edellytyksenä olisi välttämättömyys. Tarve voisi ilmetä esimerkiksi laajoissa häiriötilanteissa tai Rajavartiolaitoksen sotilaallista valmiutta kohotettaessa. Ehdotus sisältää myös säännökset asiaa koskevasta päätöksentekomenettelystä.

Perustuslain 124 §:n mukaan merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan antaa vain viranomaiselle. Perustuslain esitöiden ja perustuslakivaliokunnan käytännön perusteella merkittävän julkisen vallan käyttämisenä on pidettävä esimerkiksi itsenäiseen harkintaan perustuvaa oikeutta käyttää voimakeinoja tai puuttua muuten merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin (HE 1/1998 vp, PeVL 22/2014 vp, PeVL 55/2005 vp ja PeVL 19/2005 vp). Palveluksessa olevalla asevelvollisella ja vapaaehtoista asepalvelusta suorittavalla ei olisi itsenäistä oikeutta voimakeinojen käyttämiseen, jollei muusta lainsäädännöstä muuta johdu. Lisäksi sääntely sisältäisi nimenomaisen kiellon henkilötuntomerkkien ottamiseen pakkokeinoja käyttämällä.

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että toimivaltaisen viranomaisen apuna suoritettavia tekni- ja rutiiniluontoisia tehtäviä, joihin ei sisälly itsenäistä harkinta- tai päätösvaltaa, ei ole pidettävä merkittävänä julkisen vallan käyttämisenä (esim. PeVL 62/2014). Ehdotetut toimenpiteet tehtäisiin toimivaltaisen rajavartiomiehen päätöksen perusteella ja hänen välittömässä ohjauksessaan ja valvonnassaan. Sääntely ei siten ole tästä näkökulmasta ongelmallinen.

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että henkilöllisyyden selvittäminen ja biometristen tunnisteiden ottaminen voidaan antaa tietyin edellytyksin muulle kuin viranomaiselle (PeVL 62/2014 vp). Palveluksessa oleville asevelvollisille ja vapaaehtoista asepalvelusta suorittaville

ehdotettavaan oikeuteen selvittää henkilöllisyys ja ottaa henkilötuntomerkit voi kuulua arkaluonteisiin tietoihin rinnastuvien biometristen tunnisteiden käsittelyä. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että tällaisten tietojen suojaaminen oikeudettomalta käytöltä on perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvattujen yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta erityisen tärkeää (esim. PeVL 62/2014 vp sekä PeVL 55/2010 vp ja siinä mainitut lausunnot). Tietojen käsittelyn suojaaminen toteutuisi asevelvollisille ja vapaaehtoista asepalvelusta suorittaville annettavalla koulutuksella sekä toimivaltaisen rajavartiomiehen ohjauksella ja valvonnalla.

Perustuslakivaliokunta on pitänyt perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvatun yksityiselämän suojan kannalta tärkeänä, että yksityisellä toimijalla ei ole avustavia tehtäviä suorittaessaan pääsyä viranomaisen henkilörekistereihin ja että tästä on laissa nimenomainen säännös (PeVL 22/2014 vp). Tämä seikka on otettu huomioon ehdotuksessa.

Palveluksessa olevat asevelvolliset ja vapaaehtoista asepalvelusta suorittavat toimisivat tehtävissään virkavastuulla. Tältä osin on otettu huomioon perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö (esim. PeVL 23/2013 vp, PeVL 15/2012 vp, PeVL 13/2010 vp ja PeVL 42/2005 vp).

Miehittämättömän ilma-aluksen ja lennokin kulkuun puuttuminen

Rajavartiolakiin ehdotetaan lisättäväksi säännös, jonka mukaan rajavartiomiehellä olisi oikeus puuttua miehittämättömän ilma-aluksen ja lennokin kulkuun sekä kohdistaa voimakeinoja ja teknisiä toimenpiteitä miehittämättömän ilma-aluksen tai lennokin kokonaisjärjestelmään, jos se on välttämätöntä rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi, turvaamistehtävän tai meripelastustehtävän suorittamiseksi taikka Rajavartiolaitoksen erittäin tärkeän toiminnan suojaamiseksi. Toimivaltuudet mahdollistaisivat muun muassa miehittämättömän ilma-aluksen tai lennokin haltuun ottamisen, käytön estämisen, pudottamisen tai laitteen kulkuun puuttumisen muulla tavoin. Toimenpiteillä ei saisi aiheuttaa vähäistä suurempaa haittaa muulle radioviestinnälle tai viestintäverkon laitteille tai palveluille. Sääntelylle on painava yhteiskunnallinen tarve.

Sääntely on merkityksellinen 15 §:n 1 momentissa säädetyn omaisuudensuojan kannalta. Rajaturvallisuuden ylläpitäminen, henkilöiden tai erityisen materiaalikuljetuksen turvaamistehtävät, ihmishenkien pelastamiseksi suoritettavat meripelastustehtävät sekä Rajavartiolaitoksen erittäin tärkeän toiminnan suojaaminen ovat perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä perusteita rajoittaa omaisuuden suojaa. Toimenpiteet ovat myös oikeassa suhteessa niiden kohteena olevan omaisuuden arvoon. Tarvittaessa sovelletaan voimassa olevaa vahingonkorvaussääntelyä. Sääntely ei ole tästä näkökulmasta ongelmallinen.

Rajavartiomiehelle ehdotetaan myös oikeutta käsitellä miehittämättömän ilma-aluksen ja lennokin kauko-ohjaukseen liittyvää radioviestintää, välitystietoja ja sijaintitietoja miehittämättömän ilma-aluksen tai lennokin kulkuun puuttumiseksi sekä miehittämättömän ilma-aluksen tai lennokin kokonaisjärjestelmän osan yksilöimiseksi ja sijainnin määrittämiseksi. Radioviestinnän, välitystietojen ja sijaintitietojen avulla ei saisi yksilöidä luonnollista henkilöä, ellei muualla toisin säädetä. Toimivaltuuksilla turvattaisiin mahdollisimman lievä ja kohdennettu puuttuminen miehittämättömän ilma-aluksen tai lennokin kulkuun. Ehdotus on merkityksellinen perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän suojan kannalta. Ehdotuksella on liityntä myös perustuslain 9 §:n 1 momentissa turvattuun liikkumisvapauteen.

Perustuslain 10 §:n 2 momentin mukaan kirjeen, puhelun ja muun luottamuksellisen viestin salaisuus on loukkaamaton. Pykälän 3 momentin mukaan lailla voidaan säätää välttämättö-

mistä rajoituksista viestin salaisuuteen muun muassa yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkinnassa. Perustuslakivaliokunta on pitänyt perustuslain 10 §:n kannalta merkityksellisenä esimerkiksi sääntelyä viranomaisen oikeudesta saada tietoja henkilön sijainnista tai hänellä olevan matkaviestimen paikkatiedosta (esim. PeVL 53/2005 vp, PeVL 11/2005 vp, PeVL 9/2004 vp, PeVL 36/2002 vp ja PeVL 24/2001 vp). Henkilöllä olevan matkaviestimen sijainnin paikantaminen on katsottu merkitykselliseksi myös liikkumisvapauden kannalta (esim. PeVL 11/2005 vp, PeVL 9/2004 vp ja PeVL 36/2002 vp).

Miehittämättömän ilma-aluksen tai lennokin ja sen kauko-ohjauslaitteen välisessä radioviestinnässä ei useimmiten ole luonnolliseen henkilöön yhdistettävissä olevia välitystietoja. Mikäli laitetta ei ohjata henkilöön yhdistyvällä ohjauslaitteella, kuten matkapuhelimella tai tietokoneella, radioviestinnän avulla ei pystytä selvittämään kauko-ohjauslaitteen omistajaa tai sen käyttäjää, vaan se edellyttää muita aistinvaraisia tai teknisiä toimenpiteitä. Henkilöllisyyden selvittäminen yhdistelemällä radioviestinnän tietoja ja muita toimenpiteitä ei myöskään ole aukotonta.

Jos miehittämätöntä ilma-alusta tai lennokkia ohjataan matkapuhelimen, tietokoneen tai muun luonnolliseen henkilöön yhdistettävän telepäätelaitteen avulla, radioviestinnän ja välitystietojen käsittely sisältää väistämättä tietoja, joilla henkilö on mahdollista yksilöidä. Koska ehdotetut toimivaltuudet miehittämättömän ilma-aluksen tai lennokin kulkuun puuttumiseksi eivät edellyttäisi minkään perustuslain 10 §:n 3 momentissa tarkoitetun rajoitusedellytyksen täyttymistä, ehdotuksen mukaan radioviestinnän, välitystietojen ja sijaintietojen avulla saatu luonnolliseen henkilöön yhdistettävissä oleva tieto olisi hävitettävä viipymättä, jollei laissa toisin säädetä. Sääntelyä ei siten ole katsottava ongelmalliseksi luottamuksellisen viestin suojan tai liikkumisvapauden kannalta.

Vesiliikenteen tilapäinen keskeyttäminen tai rajoittaminen

Rajavartiolakiin ehdotetaan lisättäväksi säännös, jonka mukaan sisäministeriöllä - ja kiiretilanteessa alueellisen rajavartioviranomaisen päälliköllä - olisi oikeus vesiliikenteen tilapäiseen keskeyttämiseen tai rajoittamiseen rajoitetulla Suomen aluevesien osalla ja Saimaan kanavalla, jos se on rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi välttämätöntä.

Sääntely on merkityksellinen perustuslain 9 §:n 1 momentissa säädetyn liikkumisvapauden sekä 18 §:n 1 momentissa säädetyn elinkeinovapauden kannalta. Perustuslakivaliokunta on arvioinut vastaavan tyyppisiä rajoituksia esimerkiksi aluevalvonnan ja ilmailun sääntelyn yhteydessä (PeVL 32/2009 vp, PeVL 42/2008 vp ja PeVL 21/2000 vp). Keskeisenä on pidetty muun muassa rajoitusten perustetta, kestoa sekä alueellista ja sisällöllistä tarkkarajaisuutta. Oikeasuhtaisuuden kannalta on lisäksi merkityksellistä, että liikkumisvapauden rajoitus peruutetaan heti, kun se ei ole enää välttämätön (PeVL 62/2010 vp). Nämä seikat on otettu huomioon säännöksen sanamuodossa. Sääntelyn katsotaan olevan sopusoinnussa myös Yhdistyneiden kansakuntien merioikeusyleissopimuksen (SopS 50/1996) kanssa.

Rajavyöhykelupien peruuttaminen

Rajavartiolain 54 §:n uuden 4 momentin mukaan Suomen turvallisuusympäristössä ilmenevän tarpeen sitä edellyttäessä rajavyöhykelupa voitaisiin peruuttaa enintään kuukaudeksi kerrallaan, jos luvan peruuttaminen on välttämätöntä rajajärjestyksen tai rajaturvallisuuden

ylläpitämiseksi. Sääntely on merkityksellinen perustuslain 9 §:n 1 momentissa säädetyn liikkumisvapauden kannalta.

Rajajärjestyksen ja rajaturvallisuuden ylläpitäminen on perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä syy rajoittaa liikkumisvapautta. Liikkumisvapauden rajoittaminen olisi mahdollista ainoastaan poikkeuksellisissa olosuhteissa ja määräaikaisesti. Sääntely ei koskisi rajavyöhykkeellä asuvaa tai siellä asuinrakennusta taikka kiinteistöä hallitsevaa ja hänen läheistänsä eikä rajavyöhykkeellä työskentelevää tai siellä ammattia, elinkeinoa taikka liikettä harjoittavaa. Sääntely ei siten ole merkityksellinen perustuslain 15 §:n 1 momentissa säädetyn omaisuudensuojan tai 18 §:ssä säädetyn elinkeinovapauden kannalta.

Liikenteenharjoittajien velvollisuudet

Ulkomaalaislakiin ehdotetaan uutta säännöstä, jonka mukaan lain 11 luvun mukaiset liikenteenharjoittajien velvollisuudet koskisivat myös sisärajaliikennettä silloin, kun rajavalvonta on väliaikaisesti palautettu sisärajoille Schengenin rajasäännöstön ja rajavartiolain mukaisesti. Vastaavasti henkilötietojen käsittelystä rajavartiolaitoksessa annetun lain 19, 20 ja 20 a §:ään ehdotetaan lisättäväksi säännös, joka velvoittaisi matkustaja- ja miehistöluetteloiden toimittamiseen silloin, kun sisärajavalvonta on väliaikaisesti palautettu. Velvoitteiden rikkomisesta määrättäisiin liikenteenharjoittajan seuraamusmaksu. Sääntelyllä on merkitystä perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvatun yksityisyyden suojan sekä 18 §:n 1 momentissa säädetyn elinkeinovapauden kannalta.

Velvoitteet koskisivat yhdenvertaisesti kaikkia liikenteenharjoittajia, ja ne ovat perusteltuja painavan yhteiskunnallisen intressin vuoksi. Sääntely on välttämätön, jotta rajavalvonnan väliaikaisen palauttamisen tavoitteet voitaisiin saavuttaa täysimääräisesti. Sääntely on täsmällistä ja tarkkarajaista. Ehdotettua seuraamusmaksua koskisivat voimassa olevat ulkomaalaislain säännökset.

Matkustaja- ja miehistötietojen toimittaminen rajatarkastusviranomaisille sisärajaliikenteessä merkitsisi laajennusta yksityisyyden suojan piiriin kuuluvien henkilötietojen käsittelyssä. Tietojen käsittelyssä noudatettaisiin vastaavia säännöksiä kuin ulkorajaliikenteen henkilötietojen käsittelyssä, joten sääntelyn voidaan katsoa täyttävän perustuslakivaliokunnan vakiintuneen lausuntokäytännön mukaiset vaatimukset (esim. PeVL 11/2008 vp, PeVL 27/2006 vp, PeVL 35/2004 vp ja PeVL 14/2002 vp).

Ehdotettu sääntely estäisi käytännössä matkustusasiakirjattomien turvapaikanhakijoiden pääsyn liikennevälineiden kyytiin. Se ei kuitenkaan estäisi turvapaikan hakemista Suomesta kokonaan. Sääntelyn ei siten katsota olevan esimerkiksi YK:n ihmisoikeuksien yleismaailmallisen julistuksen, YK:n pakolaisten oikeusasemaa koskevan vuoden 1951 yleissopimuksen (SopS 77/1968), YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen (SopS 60/1991) tai Euroopan unionin perusoikeuskirjan vastainen.

Kiinteistöjen käyttöoikeus ja liikkumisrajoitukset

Rajavartiolain 39 §:n 3 momentin mukaista Rajavartiolaitoksen oikeutta käyttää tilapäisesti muita kuin pysyvässä käytössään olevia kiinteistöjä laajennettaisiin sotilaallisen harjoitustoiminnan ja puolustusvalmiuden kohottamisen ohella tilanteisiin, joissa se on rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi välttämätöntä. Sääntely on merkityksellistä perustuslain 15 §:n 1 momentissa säädetyn omaisuudensuojan kannalta. Sääntelylle on painava yhteiskunnallinen tarve, koska

Rajavartiolaitos tehostaa toimintaansa myös rajaturvallisuusuhkia vastaan, eikä silloin ole välttämättä vielä kyse puolustusvalmiuden kohottamisesta. Rajaturvallisuuden ylläpitäminen on perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste rajoittaa omaisuuden suojaa. Ehdotettu sääntely täyttää perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaiset edellytykset (esim. PeVL 51/2006 vp).

Käyttöönotetulle kiinteistölle voitaisiin määrätä myös liikkumisrajoitus. Sääntely rajoittaa perustuslain 9 §:n 1 momentissa suojattua liikkumisvapautta. Perustuslakivaliokunta on aikaisemmin katsonut (PeVL 51/2006 vp), että vastaavantyyppiselle sääntelylle on ollut perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät, maanpuolustukseen ja sivullisten turvallisuuteen liittyvät perusteet. Oikeasuhtaisuuden kannalta on lisäksi merkityksellistä, että liikkumisvapauden rajoitus peruutetaan heti, kun se ei ole enää välttämätön (PeVL 62/2010 vp). Nämä seikat on otettu esityksessä huomioon.

Tekninen valvonta

Rajavartiolaitoksen suorittaman teknisen valvonnan toimivaltuusperusteita merialueilla selkeytettäisiin. Sääntelyllä puututaan perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvattuun yksityiselämän suojaan. Rajavartiolaitos voisi valvoa merialuetta aluevalvonnan suorittamisen lisäksi nykyistä laajemmin myös rajavalvonnan tarkoituksessa, mutta valvonnan alueellinen kattavuus ei laajentuisi nykyisestä. Sääntely täyttää perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaiset edellytykset (esim. PeVL 11/2008 vp, PeVL 27/2006 vp, PeVL 35/2004 vp ja PeVL 14/2002 vp).

Rajavartiolaitoksen toimivaltuudet sotilaallisen maanpuolustuksen tehtävässä

Rajavartiolakiin lisättäisiin säännös Rajavartiolaitoksen toimivaltuuksista sotilaallisen maanpuolustuksen tehtävässä. Toimivaltuuksista ei ole aiemmin säädetty nimenomaisesti, vaan niiden on katsottu seuraavan suoraan tehtäväsäännöksestä. Rajavartiolaitoksella olisi Suomen alueen, kansan elinmahdollisuuksien ja valtiojohdon toimintavapauden turvaamiseksi sekä laillisen yhteiskuntajärjestyksen puolustamiseksi oikeus tarvittaessa käyttää sotavarustein tapahtuvaa asevoimaa aseellisen hyökkäyksen tai sitä vastaavan ulkoisen uhan kohdistuessa Suomeen. Voimakeinojen käytön tulisi olla sopusoinnussa Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden kanssa. Sääntely vahvistaisi lain tasolla jo nykyisin voimassa olevan käytännön.

Sääntely on merkityksellistä perustuslain 2 §:n 3 momentissa vahvistetun oikeusvaltioperiaatteen kannalta. Ehdotettu sääntely vastaisi puolustusvoimista annetun lain 4 §:ää, joka on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 51/2006 vp). Perustuslakivaliokunta on edellä mainitussa lausunnossaan katsonut Puolustusvoimien osalta, että maan puolustamiseksi käytettävää sotilaallista voimaa koskevan toimivaltuuden ottaminen lakiin on valtiosääntöoikeuden näkökulmasta perusteltua. Koska Rajavartiolaitoksen lakisääteisenä tehtävänä on osallistua sotilaalliseen maanpuolustukseen, myös Rajavartiolaitosta koskevalle toimivaltuussäänte lylle on hyväksyttävä peruste.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian vuonna 2018.