

## Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi rajavartiolaitoksesta annetun lain muuttamisesta

### ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen Amsterdamin sopimuksella sisällytetyn Schengenin säännösten soveltaminen alkaa Suomessa Euroopan unionin neuvoston 1 päivänä joulukuuta 2000 tekemän päätöksen mukaisesti 25 päivänä maaliskuuta 2001. Schengenin säännösten keskeinen sisältö on se, että sopimuspuolten sisäraajat saadaan ylittää vapaasti ilman rajatarkastuksia. Rajatarkastukset voidaan kuitenkin palauttaa erityisestä syystä.

Esityksessä ehdotetaan rajavartiolaitoksesta annettua lakia muutettavaksi. Lakiin lisättäisiin säännös sisärajatarkastusten palauttamisessa noudatettavasta menettelystä. Schengenin säännöstyössä edellytetään

Euroopan yhteisön ulkorajojen tarkastuksen tehostamista. Esitykseen sisältyy ehdotus rajavartiolaitoksesta annetun lain muuttamiseksi siten, että rajatarkastusten yhteydessä voitaisiin viranomaisrekistereihin tallettaa ulkomaalaisen matkustusasiakirjan ja henkilötietojen lisäksi myös hänen valokuvansa. Muutos tehostaisi ulkomaalaisten maahantulon ja maastalähdön valvontaa ja mahdollistaisi eräiden uusien rajatarkastuksessa käytettävien teknisten apuvälineiden kaikkien ominaisuuksien hyödyntämisen.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan samanaikaisesti Schengenin säännösten soveltamisen alkamisen kanssa eli 25 päivänä maaliskuuta 2001.

### PERUSTELUT

#### 1. Nykytila

##### 1.1. Lainsäädäntö

Tarkastusten asteittaisesta lakkauttamisesta yhteisillä rajoilla 14 päivänä kesäkuuta 1985 Benelux-talousliiton valtioiden, Saksan liittotasavallan ja Ranskan tasavallan hallitusten välillä tehdyn Schengenin sopimuksen (jäljempänä *Schengenin sopimus*) soveltamisesta on 19 päivänä kesäkuuta 1990 tehty Schengenissä yleissopimus, jäljempänä *Schengenin yleissopimus*. Mainittujen sopimusten lisäksi sopimuspuolen on noudatettava jäsenvaltioiden liittymissopimuksia sekä Schengenin toimeenpanevan komitean päätöksiä ja julistuksia. Edellä tarkoitettua kokonaisuutta kutsutaan jäljempänä *Schengenin säännöstyöksi*.

Suomi liittyi Schengenin säännöstyöhön Suomen tasavallan liittymisestä tarkastusten asteittaisesta lakkauttamisesta yhteisillä rajoilla 14 päivänä kesäkuuta 1985 tehdyn Schengenin sopimuksen soveltamisesta Schengenissä 19 päivänä kesäkuuta 1990 tehtyyn yleissopimukseen 19 päivänä joulukuuta 1996 Luxemburgissa tehdyllä sopimuksella. Lisäksi Suomi ja muut Schengenin yleissopimuksen osapuolet tekivät 19 päivänä joulukuuta 1996 Schengenin yleissopimukseen liittyvän yhteistyösopimuksen Islannin ja Norjan kanssa.

Liittyminen Schengenin yleissopimukseen ei vielä merkitse jäsenvaltiolle Schengenin säännösten täytäntöönpanoa eikä muun muassa Schengenin yleissopimuksen 2 artiklan 1 kappaleessa tarkoitettua rajatarkastusten poistamista sisärajoilta

suhteessa uuteen jäsenvaltioon. Schengenin säännösten täytäntöönpanoa uudessa jäsenvaltiossa edeltää varsin monivaiheinen arviointiprosessi, jossa arvioidaan valtion Schengenin säännöstöön liittyvä lainsäädäntö sekä muun muassa viranomaisjärjestelmän rakenne ja toimintakyky.

Eduskunta on 15 päivänä kesäkuuta 1998 hyväksynyt (EV 62/1998 vp) hallituksen esitykseen Suomen liittymisestä tarkastusten asteittaisista lakkauttamisesta yhteisillä rajoilla koskeviin Schengenin sopimuksiin tehdyn pöytäkirjan ja sopimuksen sekä yhteistyöstä henkilöiden tarkastusten lakkauttamiseksi yhteisillä rajoilla Islannin ja Norjan kanssa tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymiseksi sekä niihin liittyviksi laeiksi (HE 20/1998 vp) sisältyneet lait sekä ne määräykset, jotka vaativat eduskunnan suostumuksen. Eduskunta antoi samalla suostumuksensa kahden yleissopimuksen sisältöä koskevan selityksen antamiseen.

Eduskunnan hyväksyttyä Suomen Schengen - liittymisasiakirjat tasavallan presidentti ratifioi sopimukset 10 päivänä heinäkuuta 1998. Ratifioimiskirja talletettiin 16 päivänä heinäkuuta 1998.

Schengenin säännösten soveltamiseen liittyvien lakien voimaantulo oli tarkoitus järjestää siten, että lait olisivat tulleet voimaan samanaikaisesti, kun Suomi edellä kuvatus arviointiprosessin ja tarvittavien valmistelutoimenpiteiden jälkeen alkaisi soveltaa Schengenin säännöstöä.

Schengenin säännöstö sisällytettiin osaksi Euroopan yhteisön lainsäädäntöä Euroopan yhteisöjen perussopimuksia muuttavalla ja täydentävällä, 2 päivänä lokakuuta 1997 tehdyllä Amsterdamin sopimuksella. Amsterdamin sopimus tuli voimaan 1 päivänä toukokuuta 1999. Amsterdamin sopimuksen seurauksena Euroopan unionista (EU) tehdyn sopimuksen liitteenä on Schengenin säännösten sisällyttämisestä osaksi EU:ta tehty pöytäkirja (n:o 2).

Edellä lausuttu merkitsi myös sitä, että Schengenin säännösten soveltaminen Suomessa tuli mahdolliseksi pelkästään EU:n neuvoston tekemän päätöksen perusteella. Neuvosto tekikin 1 päivänä joulukuuta 2000 päätöksen Schengenin säännösten

soveltamisen alkamisesta Suomessa ja muissa pohjoismaissa 25 päivänä maaliskuuta 2001.

Käytännössä neuvoston päätös merkitsee, ettei tarvetta edellä tarkoitettun liittymissopimuksen ja siihen liittyvän päätöisasiakirjan sekä Norjan ja Islannin kanssa tehdyn yhteistyösopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä annettujen lakien voimaan saattamiselle enää ole. Schengenin säännöstö tulee sovellettavaksi suoraan neuvoston päätöksen perusteella. Schengenin sopimuksen ja Schengenin yleissopimuksen määräykset ovat siis Suomessa jo oikeudellisesti velvoittavina voimassa osana lainsäädäntöämme. Niitä aletaan soveltaa 25 päivänä maaliskuuta 2001. Schengenin säännösten soveltamiseen liittyvät lait tulee sen sijaan saattaa asetuksella voimaan aiemmin suunnitellun mukaisesti.

Schengenin yleissopimuksen keskeinen sisältö on säännönmukaisten rajatarkastusten poistuminen sisärajoilla. Asiaa koskeva määräys on Schengenin yleissopimuksen 2 artiklan 1 kappaleessa. Sisärajat tulee lähtökohtaisesti voida ylittää kaikkialla ilman henkilöiden tarkastamista. Artiklan 2 kappaleen mukaan sisärajoilla voidaan kuitenkin suorittaa rajoitetun ajan tilanteen edellyttämiä kansallisia rajatarkastuksia. Jos välittömät toimet ovat yleisen järjestyksen tai kansallisen turvallisuuden säilyttämisen takia tarpeellisia, jäsenvaltio voi toteuttaa tarvittavat toimenpiteet ja ilmoittaa niistä mahdollisimman pian muille sopimuspuolille. Sisärajatarkastukset voidaan siten Schengenin yleissopimuksen mukaan palauttaa välittömästi kun perusteet siihen ovat käsillä.

Schengenin yleissopimuksen 3 artiklan 1 kappaleen mukaan ulkorajat voidaan ylittää ainoastaan rajanylityspaikoissa niiden vahvistettuina aukioloaikoina. Artiklan 2 kappaleen mukaan sopimuspuolten on otettava käyttöön seuraamuksia ulkorajojen luvattomasta ylittämisestä. Yleissopimuksen 6 artiklan 1 kappaleessa edellytetään toimivaltaisten viranomaisten valvovan rajanylitysmuunnokseen ulkorajoilla, ja artiklan 2 kappaleessa todetaan henkilön tarkastukseen kuuluvan muun muassa matkustusasiakirjojen tarkastuksen. Kaikki

henkilöt on ulkorajoilla tarkistettava 2 kappaleeseen sisältyvän velvoitteen mukaan ainakin kerran heidän henkilöllisyytensä toteamiseksi saatujen tai esitettyjen matkustusasiakirjojen perusteella. Tarkastusvelvollisuus ei Schengenin yleissopimuksen mukaan riipu siitä, onko henkilö velvollinen esittämään myös viisumin.

Rajavartioloitoksesta annetun lain (320/1999), jäljempänä *rajavartiolaki*, 32 §:n mukaan rajavaltontarekisteriin, joka on automaattisen tietojenkäsittelyn avulla ylläpidettävä pysyvä, valtakunnallinen henkilörekisteri, saadaan muun ohella kerätä ja tallettaa tietoja, jotka ovat tarpeen ulkomaalaisten maahantulon ja maastalähdon valvomiseksi. Rajavaltontarekisteriin saadaan kuitenkin tallettaa pykälän 2 momentin mukaan vain viisumivelvollista ulkomaalaista koskevia tietoja. Talletettavia tietoja koskevaan 2 momentin 1 kohdassa olevaan luetteloon ei myöskään sisälly henkilön valokuvaa.

## 1.2. Sisärajatarkastusten palauttaminen käytännössä

Sisärajatarkastusten palauttamisesta on Schengenin yleissopimuksen 2 artiklan 2 kappaleen ja noudatetun käytännön mukaan lähtökohtaisesti ensin neuvoteltava muiden jäsenvaltioiden kanssa. Ennen Amsterdamin sopimuksen voimaantuloa tämä konsultointi tapahtui yleensä siten, että sisärajatarkastukset palauttavan valtion vastuuministeri lähetti Schengenin sihteeristölle ilmoituksen sisärajatarkastusten palauttamisesta. Sihteeristö välitti ilmoituksen muille Schengenin jäsenvaltioille ja Euroopan yhteisöjen komissiolle. Ilmoituksen sisällöstä ja palauttamisprosessista on annettu Schengenin toimeenpanevan komitean kirjallinen ohje.

Amsterdamin sopimuksen voimaantulon jälkeen ei asiasta ole annettu uusia kirjallisia ohjeita. Nykykäytännön mukaan ilmoitus lähetetään EU:n pääsihteeristölle ja lisäksi tiedoksi pääsihteeristön oikeus- ja sisäasioiden (jäljempänä OSA) pääosaston pääjohtajalle. OSA-pääosasto vastaa

ilmoituksen kääntämisestä ja eteenpäin toimittamisesta. Kiireellisissä tapauksissa ilmoitus lähetetään pääsihteeristöstä läheteellä varustettuna suoraan jäsenvaltioiden pysyviin EU-edustustoihin, jotka toimittavat asiakirjan edelleen kansallisille viranomaisilleen. Ilmoituksessa on mainittava ainakin tieto siitä, mistä syystä rajatarkastukset palautetaan, milloin ne palautetaan ja mikä on raja-alue, jolle ne palautetaan. Tiedon rajatarkastusten palauttamisen ajankohdasta on sisällettävä rajatarkastusten alkamisen ja päättymisen tarkat kellonajat.

Jos kyseessä on sisärajatarkastusten palauttaminen tilanteessa, josta tiedetään hyvissä ajoin etukäteen, kuten jalkapallo-ottelu, eikä sisärajatarkastusten palauttamisesta etukäteen ilmoittaminen aiheuta vaaraa tarkastusten palauttamiselle asetettujen tavoitteiden saavuttamiselle, voidaan palauttamisesta ilmoittaa myös EU:n työryhmätasolla.

Tapaukset, joissa sisärajatarkastukset on käytännössä palautettu, ovat tyypillisesti liittyneet juuri järjestyksenpidon kannalta ongelmallisiin jalkapallo-otteluihin, tiedossa olleisiin mielenosoituksiin, terrori-iskujen uhkaan, tärkeisiin kokouksiin ja valtiovierailuihin. Jalkapallo-otteluiden pelipäivät ovat olleet hyvissä ajoin tiedossa. Niiden turvatoimiin on yleensä liittynyt useamman jäsenvaltion viranomaisten yhteistoimintaa. Sisärajatarkastusten palauttamisesta onkin näissä tapauksissa voitu ilmoittaa muille jäsenvaltioille hyvissä ajoin. Esimerkiksi Alankomaissa ja Belgiassa järjestettyjen vuoden 2000 jalkapallon Euroopan mestaruuskisojen yhteydessä suoritettavista sisärajatarkastuksista ilmoitettiin muille jäsenvaltioille jo useita kuukausia etukäteen. Ilmoituksen olivat yhdessä allekirjoittaneet Alankomaiden ja Belgian vastuulliset ministerit.

Sisärajatarkastukset palautettiin myös vuonna 2000 ennen Biarritzin epävirallista Eurooppa-neuvoston kokousta. Tällöin Ranskan EU-asioista vastaava ministeri ilmoitti 10 päivänä lokakuuta 2000 päivätyllä telefaksilla EU:n neuvoston pääsihteeristön pääsihteerille, että Ranska palauttaa rajatarkastukset Ranskan ja Espanjan rajalle

10 päivänä lokakuuta kello 00.00. Sisärajatarkastukset ilmoitettiin lopetettavan 14 päivänä lokakuuta kello 24.00. Ilmoitus lähetettiin pääsihteeristöstä muille vastaanottajille 11 päivänä lokakuuta. Espanjan EU-asioista vastaava ministeri antoi vastaavan ilmoituksen. Käytännössä kyseiseen sisärajatarkastuksia koskevaan operaatioon osallistuvat sekä Ranskan että Espanjan rajaviranomaiset.

Belgia palautti sisärajatarkastukset 10 päivästä lokakuuta 30 päivään lokakuuta 2000. Perusteena tarkastusten palauttamiselle oli maassa laittomasti oleskelleiden henkilöiden maassaolon selvittäminen ja tilanteen lainmukaiseksi saattaminen. Perusteena sisärajatarkastusten palauttamiselle on yleisestikin katsottu voivan olla juuri hallitsemattoman maahantulon estäminen.

Käytännössä on katsottu, että tilanteessa, jossa sisärajatarkastukset joudutaan palauttamaan välittömästi, eikä aikaa ennakkokonsultoinnille ole, asiasta on ilmoitettava muille jäsenvaltioille ja EU:n toimielimille mahdollisimman nopeasti tarkastusten palauttamisen jälkeen. Tällainen tilanne oli esimerkiksi Saksassa, kun sen viranomaiset toteuttivat nopean sisärajatarkastusten palauttamisen osana vastatoimia, jotka oli suunnattu Saksan rautatieviranomaisia kiristäneeseen rikollisorganisaatioon.

Koska sisärajatarkastusten palauttamisessa on oltava kyse merkittävästä yleistä järjestystä tai valtion turvallisuutta uhkaavasta tilanteesta, ei esimerkiksi henkirikokseen syyllistyneen henkilön takaa-ajon ole käytännössä katsottu välttämättä oikeuttavan sisärajatarkastusten palauttamiseen. Tällaisissa tapauksissa on pikemminkin katsottu kyseessä olevan sisärajalla toteutettava normaali poliisi- ja muu viranomaisoperaatio, johon saattaa liittyä Schengenin yleissopimuksen 41 artiklassa tarkoitettua takaa-ajoa naapurivaltion puolelle.

## 2. Ehdotetut muutokset

Osaa eduskunnan hyväksymistä edellä tarkoitetuista Schengenin säännösten

soveltamiseen liittyvistä laeista ei siis tulla erikseen saattamaan voimaan niiden tultua jo osaksi Euroopan yhteisön lainsäädäntöä. Niihinkään lakeihin, jotka on tarkoitus saattaa voimaan, ei sisälly erityissäännöksiä sisärajatarkastusten palauttamisessa noudatettavasta menettelystä. Näin ollen asiaa koskeva menettely jäisi ilman eri lainsäädäntötoimenpiteitä osittain asiaa koskevien yleisten säännösten varaan ja osittain kokonaan tarkemmin sääntelemättä.

Schengenin säännösten soveltamisen alkaessa sisärajatarkastusten palauttamista koskevan kansallisen menettelyn on oltava selkeästi määritelty. Asiaan kuuluvien ilmoitusten tekemisestä muille jäsenvaltioille ja EU:n toimielimille on oltava selkeät säännökset. Tarvittaessa rajatarkastukset on voitava palauttaa välittömästi.

Sisärajatarkastusten palauttamista koskeva ratkaisu on lähtökohtaisesti myös poliittisesti merkityksellinen. Asia käsitellään mahdollisesti valmistelevasti EU:n työryhmätasolla ja myöhemmässä vaiheessa joka tapauksessa ilmoitusasiana EU:n OSA-neuvostossa. Näin ollen oikeus- ja sisäministerit tulevat automaattisesti kytketyiksi mukaan asian käsittelyyn.

Valtioneuvostolle kuuluvat asiat ratkaistaan perustuslain 67 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvoston yleisistunnossa tai asianomaisessa ministeriössä.

Valtioneuvoston ratkaisuvallan järjestämisen perusteista säädetään tarkemmin valtioneuvostosta annetussa laissa (78/1922). Lain 7 §:n mukaan valtioneuvostolle kuuluvat hallinto- ja valitusasiat ratkaistaan asianomaisessa ministeriössä, jollei niitä perustuslaissa, muussa laissa tai asetuksessa säädetä ratkaistaviksi yleisistunnossa. Lain 8 §:n mukaan valtioneuvoston yleisistunnossa ratkaistavaksi voidaan yksittäistapauksessa siirtää muutoin ministeriön päätettäväksi kuuluva asia, jos sen katsotaan olevan laajakantoinen ja periaatteellisesti tärkeä. Siirtämisestä päättää yleisistunto pääministerin tai asianomaisen ministerin esityksestä.

Ilman asiaan liittyviä nimenomaisia säännöksiä sisärajatarkastusten palauttamista koskeva päätöksentekomenettely jäisi epäselväksi. Selvää ei olisi muun muassa se,

tehdäänkö päätös valtioneuvoston yleisistunnossa, vai jossakin ministeriössä. Lähtökohtaisesti asia kaiki kuuluu rajatarkastuksista päävastuun kantavan sisäasiainministeriön vastuulle. Sisärajatarkastusten tekemiseen osallistuisi tulevaisuudessa kuitenkin myös valtiovarainministeriön alainen tullilaitos, jos eduskunnan käsiteltävänä oleva hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi tullilain (1466/1994) muuttamisesta (HE 2/2001 vp) hyväksytään. Esityksessä ehdotetaan tullilakiin lisättäväksi uusi 14 a §, joka koskisi tullimiehen oikeutta tehdä rajavartiolaissa tarkoitettu rajatarkastus. Menettely ei muutenkaan olisi kaikilta osin riittävän selvä ottaen huomioon erityisesti sen, ettei asian käytännön toteuttamisessa saa käsittelyn mahdollisen kiireellisyyden vuoksi syntyä epäselvyyksiä. Lisäksi tarvitaan valtuussäännös asian käsittelemisestä toiminnalliselta näkökannalta valmistelevasti eräiden rajatarkastusten suorittamiseen osallistuvien viranomaisten kesken. Sisärajatarkastusten palauttamisen periaatteellisen merkityksellisyyden vuoksi voidaan puolustaa ratkaisua, jonka mukaan rajatarkastusten palauttamista koskevasta menettelystä säädetään nimenomaisesti erikseen lakitasolla. Tähän ja muihin edellä lausuttuihin näkökohtiin viitaten ehdotetaan, että päätöksen sisärajatarkastusten palauttamisesta tekisi rajavartiolaikiin lisättäväksi ehdotetun 65 a §:n 1 momentin mukaan lähtökohtaisesti valtioneuvosto. Päätös tehtäisiin siis yleensä valtioneuvoston yleisistunnossa. Koska sisärajatarkastukset on kuitenkin voitava palauttaa nopeastikin, päätöksen voisi kiireellisissä tapauksissa tehdä kaikkia sisärajatarkastuksiin osallistuvia viranomaisia sitovalla tavalla sisäasiainministeriö. Momentissa olisi myös viittaus sisärajatarkastusten palauttamisen edellytyksiin yhdenmukaisesti Schengenin yleissopimuksen 2 artiklan 2 kappaleen kanssa. Ehdotettu sääntely edellyttäisi myös valtioneuvoston ohjesäännön (1522/1995) muuttamista. Edellä selostettu sääntely olisi sisärajatarkastusten periaatteellisen merkityksellisyyden kannalta järkevä, koska

päätös tehtäisiin lähtökohtaisesti valtioneuvoston yleisistunnossa. Sääntely olisi myös toiminnallisesti järkevä, sillä kiireellisissä tapauksissa sisäasiainministerin tai hänen sijaisensa hyvä tavoitettavuus mahdollistaisi käytännössä sisärajatarkastusten palauttamista koskevan päätöksen tekemisen välittömästäkin. Tarve sisärajatarkastusten palauttamiseen voi usein perustua asiaan, joka kuuluu ensisijaisesti poliisin vastuulle. Rajavalvonta yleensä ja erityisesti rajatarkastukset ovat puolestaan rajavartiolaitoksen erityisosaamisen ja -vastuun alaa. Vaikka aloite sisärajatarkastusten palauttamiseksi voisi tulla sekä rajavartiolaitokselta että poliisilta, rajatarkastusten suorittamisesta vastaa joka tapauksessa yleensä rajavartiolaitos. Tämän vuoksi rajavartiolaitos vastaisi rajavartiolaikiin lisättäväksi ehdotetun 65 a §:n 2 momentin mukaan asiaa koskevien ilmoitusten tekemisestä muille jäsenvaltioille ja EU:n toimielimille. Käytännössä asiasta huolehtisi aina rajavartiolaitoksen esikunta, jolla on tehtävään soveltuva ympärivuorokautinen päivystysjärjestelmä. Koska sisärajatarkastusten palauttamista koskeva asia liittyy rajavartiolaitoksen ja poliisin lisäksi myös tullilaitoksen toimialaan, ehdotetun 65 a §:n 3 momenttiin sisällytettäisiin valtuussäännös, jonka mukaan sisärajatarkastusten palauttamista koskevan asian käsittelemisestä poliisi-, tulli- ja rajavartioviranomaisten kesken annettaisiin tarkemmat säännökset valtioneuvoston asetuksella. Käytännössä kysymys sisärajatarkastusten palauttamisesta käsiteltäisiin yleensä valmistelevasti etukäteen tai kiireisissä tapauksissa joka tapauksessa viipymättä rajatarkastusten palauttamista koskevan päätöksen tekemisen jälkeen rajavartiolaitoksen, poliisin ja tullilaitoksen kesken. Asiaa koskevat tarkemmat säännökset voitaisiin sisällyttää poliisi-, tulli- ja rajavartioviranomaisten yhteistoiminnasta annettuun asetukseen (1051/1978). Sisäasiainministeriössä valmistellaan parhaillaan mainitun asetuksen korvaavaa valtioneuvoston asetusta. Kuten edellä on todettu, rajavartiolaitoksen ylläpitämään rajavalvontarekisteriin voidaan

tallettaa yleensä vain viisumivelvollista ulkomaalaista koskevia tietoja. Kuitenkin Schengenin säännöstössä edellytetään ulkorajavalvonnan tehostamista viisumivelvollisuudesta riippumatta.

Viisumivelvollisuutta koskeva edellytys on osoittautunut käytännössä hyvin tiukaksi. On tavallista, että muitakin kuin viisumivelvollisia henkilöitä käännytetään rajalta. Vaikka käännyttämismerkinnät ovatkin usein nähtävissä henkilön passista, siitä huolimatta olisi tarkoituksenmukaista seurata rajavalvontarekisterin avulla käännyttämisten kertymistä tietyille henkilöille. Käytäntö on myös osoittanut, että Suomeen saapuu paljon sellaisia henkilöitä, jotka eivät tarvitse viisumia ja jotka eivät itse pysty rahoittamaan oleskeluaan Suomessa, vaan nimeävät vastaanottajakseen jonkun Suomessa asuvan henkilön. Näiden tapausten ja niihin liittyvien henkilöiden tietojen tallettaminen on tärkeää paljastettaessa tapauksiin liittyviä, tavallisiksi osoittautuneita väärinkäytöksiä.

Rajavartiolain 32 §:n 2 momentissa mainitut tiedot saattaa edellä lausutun perusteella olla yhtä lailla tarpeellista tallettaa henkilöistä, jotka eivät tarvitse viisumia, kuin viisumivelvollisista henkilöistä niissä tapauksissa, joissa he joutuvat viranomaistoimenpiteiden kohteeksi. Tämän vuoksi rajavartiolain 32 §:n 2 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, ettei tietojen tallettamisen edellytyksenä ole enää viisumivelvollisuus.

Rajavartiolain 32 §:n 2 momentin mukaan ulkomaalaisen valokuvan tallettaminen rajavalvontarekisteriin ei ole mahdollista. Käytännössä uusien asiakirjanlukulaitteiden ja vastaavien kehittyneiden teknisten rajatarkastuksen apuvälineiden ja -järjestelmien käyttöön ottaminen siten, että kaikkia niiden tarjoamia mahdollisuuksia viranomaistoimintojen tehostamiseen voitaisiin hyödyntää rajavalvontarekisterin käyttötarkoituksen, ulkomaalaisten maahantulon ja maastalähdön valvomisen, toteuttamisessa, ei momentin mukaan ole mahdollista.

Edellä tarkoitettu apuvälinein ja -järjestelmin on mahdollista asiakirjan oikeellisuuden tarkistamisen eli perinteisten

väärennösten paljastamisen lisäksi tarvittaessa tallettaa matkustusasiakirjassa olevat tiedot rajavalvontarekisteriin digitaalisessa muodossa. Käytännössä kyse on matkustusasiakirjan koko sivun tallettamisesta. Valokuvan digitaalinen tallettaminen yhdessä uusien profiilintunnistusohjelmien ja vastaavien valokuvien vertaamiseen perustuvien teknisten toimintojen kanssa mahdollistaa myös väärin perustein hankittujen matkustusasiakirjojen paljastamisen.

Väärin perustein hankittujen matkustusasiakirjojen paljastaminen on hyvin vaikeaa, koska asiakirjat ovat ulkoisesti moitteettomia. Henkilön valokuvan tallettamisen ja talletetun valokuvan vertaamisen esitettyyn matkustusasiakirjaan on todettu olevan käytännössä ainoa keino paljastaa väärin perustein hankittu matkustusasiakirja. Henkilö voi Suomessa esimerkiksi rikokseen syyllistyttyään ja käännytyspäätöksen saatuaan vaihtaa nimeä tai ilmoittaa väärät henkilötiedot hakiessaan uutta matkustusasiakirjaa. Hän voi myös erehdyttää viranomaista siten, että toinen henkilö hakee matkustusasiakirjaa muuten omilla henkilötiedoillaan, mutta väärän henkilön valokuvaa käyttäen. Joissakin valtioissa lienee myös mahdollista lahjoa matkustusasiakirjoja antavia virkamiehiä.

Väärin perustein hankittuja matkustusasiakirjoja, lähinnä passeja, paljastuukin rajanylityspaikoilla entistä enemmän. Nämä tapaukset liittyvät puolestaan poikkeuksetta muuhun, usein vakavaan rikolliseen toimintaan. Suomen viranomaiset paljastivat vuonna 2000 tavanomaisten väärennösten lisäksi yli 50 tapausta, joissa kyse oli juuri väärin perustein hankitusta matkustusasiakirjasta. Lukuun sisältyy tapaus, jossa henkilöllä oli kahdeksaa eri henkilöllisyyttä vastaavat ulkoisesti virheettömät matkustusasiakirjat.

Edellä lausutun vuoksi rajavartiolain 32 §:n 2 momentin 1 kohtaan ehdotetaan lisättäväksi talletettavien tietojen joukkoon henkilön valokuva. Muutos on edellä selostetuina perustein tarpeellinen paitsi kansallisista syistä myös Schengenin säännöstön soveltamisen takia. Vaikkei Schengenin tietojärjestelmän sisältöä

koskevaan Schengenin yleissopimuksen 94 artiklan 3 kappaleessa olevaan luetteloon sisällykään henkilön valokuvaa, uudet tekniset menetelmät ovat mahdollistaneet väärin perustein hankittujen matkustusasiakirjojen havaitsemisen juuri valokuvan avulla. Digitaalisessa muodossa oleva matkustusasiakirjan sivu, johon sisältyy henkilön valokuva, on nopeasti siirrettävissä eri yhteistoimintaviranomaisten, kuten poliisin, tullilaitoksen ja ulkomaalaisviraston, käyttöön. Tässä mielessä kyse on myös ulkorajatarkastusten tehostamisesta sisärajatarkastusten poistuessa ja ulkorajavalvontaan liittyvästä tehostetusta informaation vaihdosta viranomaisten välillä, vaikkei tietoja luonnollisestikaan talletettaisi Schengenin tietojärjestelmään. Ulkomaalaisella tarkoitettaisiin momentissa muita kuin Suomen kansalaisia. Ulkomaalaisellekin sisärajojen ylitys olisi luonnollisesti mahdollista ilman matkustusasiakirjojen tarkastusta Schengenin säännösten perusteella.

### 3. Esityksen vaikutukset

#### 3.1. Taloudelliset vaikutukset

Rajavartiolain 32 §:n 2 momenttiin ehdotettu muutos mahdollistaisi eräiden uusien rajatarkastusten teknisten apuvälineiden täysimittaisen käyttöönottamisen. Näiden apuvälineiden hankkimisesta rajavartiolaitykselle aiheutuvat kustannukset eivät ole merkittäviä. Lisäksi tehostunut viranomaisten välinen tietojenvaihto ja nopeutunut matkustusasiakirjojen tarkastaminen vapauttaisi tarkastushenkilöstöä muihin tehtäviin.

#### 3.2. Organisaatio- ja henkilöstövaikutukset

Esityksellä ei ole organisaatiovaikutuksia. Sillä ei suoranaisesti ole myöskään henkilöstövaikutuksia. On kuitenkin itsestään selvää, että Schengenin säännösten soveltaminen edellyttää rajatarkastukseen osallistuvien viranomaisten, erityisesti rajavartiolaityksen, henkilöstön uudelleenryhmittelyä sisärajoilta ulkorajoille.

Tämä sopeuttamistyö on ollut rajavartiolaityksessä käynnissä jo useiden vuosien ajan.

Mahdollisesti lyhyeksi määräajaksi palautettavat sisärajatarkastukset toteutettaisiin joko yhdessä muiden rajatarkastuksiin osallistuvien viranomaisten kanssa paikallisin voimin tai henkilöstön siirroilla. Mainituissa siirroissa olisi kuitenkin kysymys vain henkilöstön lyhytaikaisesta komentamisesta sisärajojen tuntumaan.

#### 3.3. Vaikutukset eri kansalaisryhmien asemaan

Esityksellä saatettaisiin ulkomaalaiset rajavalvontarekisterin näkökulmasta yhdenvertaiseen asemaan. Sillä seikalla, onko jonkin valtion kanssa sovittu viisumivapaudesta, ei olisi merkitystä ulkomaalaista koskevia tietoja rajavalvontarekisteriin tallettaessa.

### 4. Asian valmistelu

Esitys on valmisteltu virkatyönä sisäasiainministeriössä. Esityksen laatimisesta on vastannut rajavartiolaityksen esikunta. Esitysluonnos on toimitettu tammikuussa 2001 lausuntoa varten oikeusministeriöön, sisäasiainministeriön poliisiosastoon ja ulkomaalaisosastoon, ulkoasiainministeriöön, valtioneuvoston kansliaan, valtiovarainministeriöön, suojelupoliisiin, tietosuojavaltuutetulle, tullihallitukselle ja ulkomaalaisvirastolle. Lausunnoissa suhtauduttiin esitykseen hyvin myönteisesti. Oikeusministeriö ja ulkoasiainministeriö korostivat sitä, että sisärajatarkastusten palauttamisen merkityksellisyyden vuoksi asiaa koskeva päätös tulisi yleensä tehdä valtioneuvoston yleisistunnossa. Tullihallitus painotti sisärajatarkastusten palauttamista koskevan asian käsittelemisestä poliisin, tullilaitoksen ja rajavartiolaityksen kesken. Joissakin lausunnoissa kehoitettiin lisäksi perustelemaan aiottua tarkemmin valokuvan tallettamisen liittymistä Schengenin säännösten soveltamiseen. Saadut lausunnot on otettu esityksessä

huomioon.

## **5. Voimaantulo**

Lain voimaantulo liittyy kiinteästi Schengenin säännöstön soveltamiseen. Tämän vuoksi laki ehdotetaan tulevaksi voimaan 25 päivänä maaliskuuta 2001.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:



*Lakiehdotus*

## Laki

### rajavartiolaitoksesta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* rajavartiolaitoksesta 12 päivänä maaliskuuta 1999 annetun lain (320/1999) 32 §:n 2 momentti ja  
*lisätään* lakiin uusi 65 a § seuraavasti:

#### 32 §

##### *Rajavalvontarekisteri*

— — — — —  
 Rajavalvontarekisteriin saa tallettaa siltä osin kuin se on tarpeen 1 momentissa tarkoitetun valvontatehtävän tai päätöksen toimeenpanoa koskevan tehtävän toteuttamiseksi:

- 1) ulkomaalaisen tunnistetietoina asia-numeron, nimen, sukupuolen, syntymäajan, -paikan ja -maan, henkilötunnuksen, valokuvan, kansalaisuus- ja kansallisuustiedot, siviilisäädyn ja perhesuhteet sekä osoite- ja muut yhteystiedot;
- 2) tiedot ulkomaalaisen maahantuloon tai maastalähtöön käyttämästä huvialuksesta tai muusta kulkuneuvosta, matkareitistä, myönnetystä luvasta tulla tai lähteä maasta muualta kuin avoimna olevan rajanylityspaikan kautta sekä tiedot rajavartiomiehen toimenpiteestä maahan tulevan ulkomaalaisen ohjaamisesta tulliselvitystä varten tullitoimipaikkaan;
- 3) tiedot rajavartiomiehen ulkomaalaiselle myöntämästä viisumista ja rajatarkastukseen sisältyvästä henkilöntarkastustoimenpiteestä ja toimenpiteistä ulkomaalaisen oman turvallisuuden tai rajavartiomiehen työturvallisuuden varmistamiseksi,

rajavartiomiehelle jätetystä turvapaikkahakemuksesta, ulkomaalaisen käännättämistä koskevasta rajavartiomiehen päätöksestä sekä käännättämispäätöksen tai maastakarkottamispäätöksen täytäntöönpanosta, jos päätös on rajavartiolaitoksen toimenpitein pantu täytäntöön.

#### 65 a §

##### *Sisärajatarkastusten palauttamiseen liittyvä menettely*

Tarkastusten asteittaisesta lakkauttamisesta yhteisillä rajoilla 14 päivänä kesäkuuta 1985 Benelux-talousliiton valtioiden, Saksan liittotasavallan ja Ranskan tasavallan hallitusten välillä tehdyn Schengenin sopimuksen soveltamista koskevan, Schengenissä 19 päivänä kesäkuuta 1990 tehdyn yleissopimuksen 2 artiklan 2 kappaleessa tarkoitetusta sisärajatarkastusten palauttamisesta päättää valtioneuvosto. Jos asian kiireellisyys sitä edellyttää, päätöksen tekee kuitenkin sisäasiainministeriö. Päätös on tällöin viipymättä toimitettava valtioneuvoston vahvistettavaksi. Rajavartiolaitos vastaa sisärajatarkastusten palauttamisesta tehtävien ilmoitusten toimittamisesta Euroopan unionin

toimielimille ja toisille Euroopan unionin jäsenvaltioille. Ilmoitukset on toimitettava viipymättä.

Valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkemmat säännökset sisäraajatarkastusten palauttamista koskevan asian käsittelemisestä

poliisin, tullilaitoksen ja rajavartiolaitoksen kesken.

Tämä laki tulee voimaan 25 päivänä maaliskuuta 2001.

Helsingissä 23 päivänä helmikuuta 2001

**Tasavallan Presidentti**

**TARJA HALONEN**

Sisäasiainministeri *Ville Itälä*

*Liite*  
*Rinnakkaistekstit*

## Laki

### rajavartiolaitoksesta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* rajavartiolaitoksesta 12 päivänä maaliskuuta 1999 annetun lain (320/1999) 32 §:n 2 momentti ja  
*lisätään* lakiin uusi 65 a § seuraavasti:

*Voimassa oleva laki*

*Ehdotus*

32 §

32 §

*Rajavalvontarekisteri*

*Rajavalvontarekisteri*

Rajavalvontarekisteriin saa tallettaa siltä osin kuin on tarpeen 1 momentissa tarkoitetun valvontatehtävän tai päätöksen toimeenpanoa koskevan tehtävän toteuttamiseksi *viisumivervollisen ulkomaalaisen*:

1) tunnistetietoina asianumeron, nimen, sukupuolen, syntymäajan, -paikan ja -maan, henkilötunnuksen, kansalaisuus- ja kansallisuustiedot, siviilisäädyn ja perheolosuhteet sekä osoite- ja muut yhteystiedot;

2) tiedot henkilön maahantuloon tai maastalähtöön käyttämästä huvialuksesta tai muusta *käyttämästään* kulkuneuvosta, matkareitistä, myönnetystä luvasta tulla tai lähteä maasta muualta kuin avoimna olevan rajanylityspaikan kautta sekä tiedot rajavartiomiehen toimenpiteestä maahantulevan henkilön ohjaamisesta tulliselvitystä varten tullitoimipaikkaan; *sekä*

3) tiedot rajavartiomiehen myöntämästä viisumista ja rajatarkastukseen sisältyvästä henkilöntarkastustoimenpiteestä ja toimenpiteistä ulkomaalaisen oman turvallisuuden tai rajavartiomiehen työturvallisuuden varmistamiseksi,

Rajavalvontarekisteriin saa tallettaa siltä osin kuin *se* on tarpeen 1 momentissa tarkoitetun valvontatehtävän tai päätöksen toimeenpanoa koskevan tehtävän toteuttamiseksi:

1) *ulkomaalaisen* tunnistetietoina asia-numeron, nimen, sukupuolen, syntymäajan, -paikan ja -maan, henkilötunnuksen, *valokuvan*, kansalaisuus- ja kansallisuustiedot, siviilisäädyn ja *perhesuhteet* sekä osoite- ja muut yhteystiedot;

2) tiedot *ulkomaalaisen* maahantuloon tai maastalähtöön käyttämästä huvialuksesta tai muusta kulkuneuvosta, matkareitistä, myönnetystä luvasta tulla tai lähteä maasta muualta kuin avoimna olevan rajanylityspaikan kautta sekä tiedot rajavartiomiehen toimenpiteestä maahan tulevan *ulkomaalaisen* ohjaamisesta tulliselvitystä varten tullitoimipaikkaan;

3) tiedot rajavartiomiehen *ulkomaalaiselle* myöntämästä viisumista ja rajatarkastukseen sisältyvästä henkilöntarkastustoimenpiteestä ja toimenpiteistä ulkomaalaisen oman turvallisuuden tai rajavartiomiehen työturvallisuuden varmistamiseksi,

1....1..7.

rajavartiomiehelle jätetystä rajavartiomiehelle jätetystä  
turvapaikkahakemuksesta, käännättämistä turvapaikkahakemuksesta, ulkomaalaisen  
koskevasta rajavartiomiehen päätöksestä sekä käännättämistä koskevasta rajavartiomiehen  
käännättämispäätöksen tai päätöksestä sekä käännättämispäätöksen tai  
maastakarkottamispäätöksen maastakarkottamispäätöksen  
täytäntöönpanosta *silloin*, kun päätös on täytäntöönpanosta, *jos* päätös on  
rajavartiolaitoksen toimenpitein pantu rajavartiolaitoksen toimenpitein pantu  
täytäntöön. täytäntöön.

65 a §

*Sisärajatarkastusten palauttamiseen liittyvä menettely*

*Tarkastusten asteittaisesta lakkauttamisesta yhteisillä rajoilla 14 päivänä kesäkuuta 1985 Benelux-talousliiton valtioiden, Saksan liittotasavallan ja Ranskan tasavallan hallitusten välillä tehdyn Schengenin sopimuksen soveltamista koskevan, Schengenissä 19 päivänä kesäkuuta 1990 tehdyn yleissopimuksen 2 artiklan 2 kappaleessa tarkoitetusta sisärajatarkastusten palauttamisesta päättää valtioneuvosto. Jos asian kiireellisyys sitä edellyttää, päätöksen tekee kuitenkin sisäasiainministeriö. Päätös on tällöin viipymättä toimitettava valtioneuvoston vahvistettavaksi.*

*Rajavartiolaitos vastaa sisärajatarkastusten palauttamisesta tehtävien ilmoitusten toimittamisesta Euroopan unionin toimielimille ja toisille Euroopan unionin jäsenvaltioille. Ilmoitukset on toimitettava viipymättä.*

*Valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkemmat säännökset sisärajatarkastusten palauttamista koskevan asian käsittelemisestä poliisin, tullilaitoksen ja rajavartiolaitoksen kesken.*

—————  
*Tämä laki tulee voimaan 25 päivänä  
maaliskuuta 2001*  
—————