



Ulkoministeriö
Utrikesministeriet
Oikeuspalvelu
Ihmisoikeustuomioistuin- ja
-sopimusasioiden yksikkö

VN/13502/2024
VN/13502/2024-UM-1

30.4.2024

Hallintovaliokunta

Ulkoministeriön asiantuntijalausunto; HE 25/2024 vp; hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rajavartiolaitain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt ulkoministeriön kirjallista asiantuntijalausuntoa koskien hallituksen esitystä eduskunnalle laiksi rajavartiolaitain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 25/2024 vp). Ulkoministeriö toteaa lausuntonaan seuraavaa.

Yleistä esityksestä

Suomen ja Venäjän välisen rajan toimintaympäristön muutos Venäjän Ukrainaa vastaan käymän hyökkäyssodan myötä on ollut merkittävä ja on todennäköisesti pitkäkestoinen. Venäjä on listannut Suomen ns. epäystävällisten maiden luettelonsa, minkä pohjalta erilaiset Suomeen kohdistuvat toimet ovat mahdollisia. Hallituksen esityksessä ehdotetut rajaturvallisuuden parantamiseksi tarvittavat lainsäädäntömuutokset ovat ulkoministeriön näkökulmasta vallitsevassa muuttuneessa tilanteessa yleisesti ottaen perusteltuja. Ehdotetut lakimuutokset parantavat Rajavartiolaitoksen mahdollisuuksia toteuttaa rajavalvontaa antamalla sille uusia keinoja valvonnan toteuttamiseen, mitä ulkoministeriö pitää tärkeänä. Ehdotettu teknisen valvonnan käyttöalueen laajentaminen sekä uutena ehdotettu radiotekninen valvonta parantaisivat mahdollisuuksia havaita laittomia rajanylityksiä ja muita rajaturvallisuuden kannalta merkityksellisiä ilmiöitä. Näiden keinojen käyttöönotto auttaa varautumisessa rajahäiriöihin, mukaan lukien siihen, että käynnissä oleva Venäjän toteuttama välineellistetyin siirtolaisuuden tilanne jatkuisi ja muuttuisi.

Ulkoministeriö kiittää, että esitystä on täydennetty turvallisuusympäristön muutosten osalta ja sillä, minkälaisiin haasteisiin ehdotetulla sääntelyllä pyritään vastaamaan.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöä

Ulkoministeriö kiinnittää lausunnossaan huomiota siihen, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (EIT) on oikeuskäytännössään tulkinnut Euroopan ihmisoikeussopimuksen (SopS 18 ja 19/1990, EIS) 8 artiklaan sisältyvää oikeutta nauttia yksityis- ja perhe-elämän

Postiosoite
Postadress
Postal Address

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

kunnioitusta erilaista teknistä valvontaa koskevilla tapauksissa. Artiklan mukaan jokaisella on oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämäänsä, kotiinsa ja kirjeenvaihtoonsa kohdistuvaa kunnioitusta. Viranomaiset eivät saa puuttua tämän oikeuden käyttämiseen, paitsi silloin kun laki sen sallii ja se on demokraattisessa yhteiskunnassa välttämätöntä kansallisen ja yleisen turvallisuuden tai maan taloudellisen hyvinvoinnin vuoksi, tai epäjärjestyksen ja rikollisuuden estämiseksi, terveyden tai moraalien suojaamiseksi, tai muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi.

Kuten myös esityksessä todetaan, suojan piirissä ovat viestinnän sisällön lisäksi viestinnän tunnistamistiedot (mm. *Weber ja Saravia v. Saksa* (dec.), nro. 54934/00, ECHR 2006-XI; *Malone v. Yhdistynyt kuningaskunta*, 2.8.1984, Series A nro. 82). Viranomaisen ei tarvitse tosiasiaa käsitellä tietoja, jotta kyse olisi yksityiselämään puuttumisesta, vaan puuttumiseksi on katsottava jo se, että viranomainen kerää ja tallentaa niitä myöhempää käyttöä varten (*S. ja Marper v. Yhdistynyt kuningaskunta* [GC], nro. 30562/04 ja 30566/04, ECHR 2008). Pelkkä sellaisen lainsäädännön olemassaolokin, joka mahdollistaa viestintäyhteyksien salaisen tarkkailun, puuttuu viestinnän osapuolten ja potentiaalistenkin osapuolten osalta sopimuksen 8 artiklan takaamiin oikeuksiin (*Liberty ja muut v. Yhdistynyt kuningaskunta*, nro. 58243/00, 1.7.2008; *Klass ja muut v. Saksa*, 6.9.1978, Series A nro. 28).

Oikeuskäytännössään EIT on useassa tapauksessa ottanut kantaa siihen, onko oikeutta nauttia yksityis- ja perhe-elämän kunnioitusta hyväksytysti rajoitettu kansalliseen turvallisuuteen vedoten. EIT ei ole tietämyksemme mukaan tutkinut tapauksia, joissa kyse olisi rajaturvallisuudesta ja yksityisyyden suojasta. Täten oikeuskäytännön valossa on epäselvää, missä määrin kansallisen turvallisuuden ja rajaturvallisuuden voi rinnastaa, ja onko rajaturvallisuuden intressit siten hyväksyttävä ja välttämätön syy 8 artiklan suojan rajoittamiselle.

Valtioilla on laaja harkintamarginaali sen arvioimiseksi, minkä se katsoo olevan uhka kansalliselle turvallisuudelle ja siten peruste EIS:n 8 artiklan oikeuden rajoittamiselle. Rajoituksen tulee kuitenkin olla välttämätöntä. Tulee siis tarkasti perustella, että valvonta on riittävän ennakoitavaa, välttämätöntä sekä täsmällisesti ja alueellisesti rajattua.

EIT on 8 artiklan mukaisen oikeuden rajoittamisen välttämättömyyden arvioinnin yhteydessä todennut, että kansallisen lainsäädännön tulee olla selkeää, ennakoitavissa ja riittävän selkeästi saatavilla (*Silver ja muut v. Yhdistynyt kuningaskunta*, 25.11.1983, § 87, Series A nro. 611983). EIT on esimerkiksi arvioinut, että kansallinen lainsäädäntö, jolla seurataan yhteydenpitoa ja kirjeenvaihtoa ilman, että tästä ilmoitetaan valvonnan kohteena oleville henkilöille, on EIS:n mukainen, kun se on ollut välttämätöntä kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi ja rikollisuuden estämiseksi (*Klass ja muut v. Saksa*, 6.9.1978, Series A nro. 28). Kuitenkin vastaavissa tapauksissa on todettu myös 8 artiklan loukkaus, kun EIT on katsonut, että kansallinen lainsäädäntö ei ole antanut riittävää oikeussuojaa, ei ole ollut riittävän tarkkarajaista väärinkäytösten ehkäisemiseksi, sen soveltamisala oli niin laaja, että tarkkailun kohteeksi saattoi joutua käytännössä kuka vain kansalainen myös operaation ulkopuolella, eikä oltu tehty arviota, onko valvonta välttämätöntä, erityisesti huomioiden oikeussuojan puute (*Szabó ja Vissy v. Unkari*, nro. 37138/14, 12.1.2016). EIT on myös todennut loukkauksen, vaikka lainsäädäntö vastasi EIS:n laadullisia vaatimuksia, mutta lainsäädännössä ei ollut selkeää sääntöä sellaisten kerättyjen aineistojen hävittämisestä, jotka eivät sisällä henkilötietoja, lainsäädännössä ei edellytetty, että päätettäessä tiedusteluaineiston välittämistä ulkomaisille kumppaneille olisi otettu huomioon yksilön yksityisyyden suoja, eikä lainsäädännössä ollut mahdollisuutta valvonnan tehokkaaseen jäl-

kikäteiseen arviointiin. Näiden puutteiden vuoksi järjestelmä ylitti valtiolle annetun harkintavallan eikä yleisesti ottaen suojellut mielivaltaisuuden ja väärinkäytösten vaaralta (*Centrum för rättvisa v. Ruotsi*, [GC], no. 35252/08, 25.5.2021)

Vaikka EIT:n oikeuskäytännössä arvioituilla järjestelmillä on ollut hyväksyttävä perusta kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi, on lainsäädännöltä edellytetty esimerkiksi tarkkarajaisuutta ja oikeussuojan turvaamista. Samankaltaisia perusteluja voidaan siis odottaa myös nyt esitetyn kaltaiselta lainsäädännöltä, vaikka järjestelmät eivät ole täysin verrattavissa toisiinsa.

Esityksen suhde perus- ja ihmisoikeuksiin

Esityksestä jää jokseenkin epäselväksi teknisen valvonnan ja radioteknisen valvonnan tarkoitus, kun esityksessä esimerkiksi todetaan, että ”teknisen valvonnan tarkoituksena voisi olla rajavalvonnan lisäksi myös rajaturvallisuuden ja rajajärjestyksen ylläpitäminen, Rajavartiolaitokselle säädetyn valvontatehtävän suorittaminen tai Rajavartiolaitoksen toiminnan suojaaminen” (kursivointi lisätty). Koska lainsäädännöllä puututaan perus- ja ihmisoikeuksiin, tulisi myös rajoituksiin oikeuttavat tehtävät olla tarkkaan määriteltäviä. Yleisesti esitetyillä muutoksella laajennetaan Rajavartiolaitoksen toimivaltuuksia, mutta tehtäviä voi pitää jossain määrin epäselvinä ja tulkinnanvaraisina. Sääntelyn tulisi olla selkeää ja tarkkarajaista, jotta väärinkäytökset pystytään ehkäisemään.

Esityksessä todetaan, että ”ehdotettu sääntely sisältää täsmälliset säännökset siitä, millä alueilla ja missä tarkoituksessa Rajavartiolaitos saa suorittaa teknistä valvontaa ja radioteknistä valvontaa. Perusoikeuksien rajoituksen olennainen sisältö ilmenee suoraan laista. Radioteknisen valvonnan suorittaminen edellyttäisi lisäksi erillistä kirjallista päätöstä. Sääntely täyttää siten lailla säätämisen ja tarkkarajaisuuden vaatimukset. Suhteellisuusvaatimuksen kannalta olennaista on, että teknisin menetelmin suoritettava valvonta on rajattu alueellisesti ja asiallisesti Rajavartiolaitoksen tärkeimpiin ja yhteiskunnallisesti merkittävimpiin tehtäviin sekä Rajavartiolaitoksen pääsääntöiseen toiminta-alueeseen. Sääntelyn oikeasuhtaisuutta korostavat myös edellytykset luonnollisiin henkilöihin yhdistettävien tietojen käsittelyn rajaamisesta ainoastaan valvonnan tarkoituksen kannalta välttämättömään”.

Kuitenkin esityksessä todetaan myös esimerkiksi, että ”radioteknisen valvonnan sääntelyssä ei olisi teknisen valvonnan sääntelyä vastaavaa kieltoa kohdistaa valvontaa kotirauhan piiriin kuuluviin alueisiin. Tällainen edellytys olisi käytännössä mahdoton, koska radioteknisen valvonnan kattama maantieteellinen alue olisi verrattain suuri.”

Ulkoministeriö toteaa, että esityksen tekstit ovat jossain määrin ristiriitaisia ja arvioi, että esityksessä jää jokseenkin epäselväksi, millä alueilla ja millä perustein valvontaa tehdään sekä sen vaikutukset. Kuten esityksessä todetaan, radioteknisen valvonnan maantieteellinen alue on laaja, joten valvonnan piiriin oletettavasti saattaa joutua hyvinkin laaja joukko ihmisiä. Tämän vuoksi esityksen perustelujen ja valvonnan rajauksien tulisi olla täsmällisiä.

Esityksen kohdassa 4.2.5 arvioidaan vaikutuksia perus- ja ihmisoikeuksiin. Ulkoministeriö kiittää, että vaikutusarviointia on täsmennetty. Ulkoministeriö kuitenkin toteaa, että vaikutuksia olisi tullut arvioida laajemmin, sillä esityksellä rajoitetaan esimerkiksi EIS:n 8 artiklan mukaista oikeutta nauttia yksityis- ja perhe-elämän kunnioitusta.

Ulkoministeriö esitti lausunnossaan luonnoksesta hallituksen esitykseksi, että voi olla tarpeen tarkentaa, missä laajuudessa ja minkälaisissa tilanteissa välitystietoja voidaan käsitellä. Tämän osalta ulkoministeriö kiittää, että perusteluja on tarkennettu. Ulkoministeriö

kuitenkin edelleen arvioi, että esityksessä jää jokseenkin epäselväksi, missä tilanteissa käytännössä välitystietoja voidaan käsitellä.

Hallituksen esityksen perus- ja ihmisoikeusvaikutuksiin on lisätty taustoitusta tietojen käyttämiseen päätöksen teossa. Esityksessä todetaan, että ”radioteknisen valvonnan tietoja ei yksinään käytettäisi luonnollista henkilöä koskevassa päätöksenteossa. Tilannekuvatiedot tukisivat kuitenkin yleisemmin Rajavartiolaitoksen ja ylimmän valtionjohdon päätöksentekoa rajaturvallisuutta koskevissa asioissa. Oikea-aikaisella tilannekuvalla on keskeinen merkitys vakavien rajaturvallisuustilanteiden ennalta ehkäisemisessä. Ylimmän valtionjohdon näkökulmasta tällainen tarve on esimerkiksi tilanteessa, jossa harkitaan rajanylityspaikkojen väliaikaista sulkemista, rajanylitysliikenteen rajoittamista tai kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämistä rajavartiolaiton 16 §:n mukaisesti. Valtioneuvoston rajaturvallisuutta koskevilla päätöksillä on vaikutuksia useiden perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen, kuten esimerkiksi yhdenvertaisuuteen, liikkumisvapauteen, oikeuteen elämään ja henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen, yksityiselämän suojaan, omaisuuden suojaan, elinkeinovapauteen ja oikeuteen työhön. Päätöksillä voi olla myös vaikutusta arvioitaessa palautuskiellon ja joukkokarkotuskiellon toteutumista. Vaikutukset olisi arvioitava kunkin päätöksen osalta erikseen. Radioteknisen valvonnan avulla saatava tilannekuva mahdollistaisi oikea-aikaisen tilannekuvatiedon saamisen päätöksenteon tueksi, millä voisi olla myös perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista edistäviä vaikutuksia.”

Ulkoministeriö huomioi, että radioteknisellä rajavalvonnalla voi olla sekä kielteisiä että myönteisiä vaikutuksia ihmisoikeuksien toteutumiseen, ja niiden painotukset riippuvat toteutustavasta ja valvonnan kontekstista. Kielteiset vaikutukset voivat liittyä mm. yksityisyyden suojan loukkauksiin, mahdollisiin väärinkäytöksiin ja myös syrjiviin käytäntöihin. Toisaalta, jos valvonta auttaa estämään vieraan valtion taholta tehtävää painostamistoimintaa välineellistetyn maahantulon muodossa samalla kun se toteutetaan ihmisoikeuksia kunnioittaen, se voi edistää turvallisuutta ja siten myös ihmisoikeuksien toteutumista. On tärkeää, että valvonta toteutetaan läpinäkyvästi ja että siihen liittyy asianmukaiset oikeussuojakeinot sen varmistamiseksi, että yksilöiden oikeudet turvataan.

EIT:n oikeuskäytäntöön viitaten ulkoministeriö katsoi lausunnossaan luonnoksesta hallituksen esitykseksi, että tietojen luovuttamista koskevaa sääntelyehdotusta tulisi tarkastella jatkovalmistelussa, jotta se on linjassa muun sääntelyn ja perus- ja ihmisoikeuksien kanssa. Ulkoministeriö kiittää, että tätä on arvioitu ja perusteluja täydennetty.

= = =