



VN/1113/2023
VN/1113/2023-UM-10

21.2.2024

Sisäministeriön rajavartio-osasto

Ulkoministeriön lausunto; Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rajavartiolain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Sisäministeriön rajavartio-osasto on pyytänyt ulkoministeriön lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi rajavartiolain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi rajavartiolakia, henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa annettua lakia ja eräiden alusten ja niitä palvelevien satamien turvatoimista ja turvatoimien valvonnasta annettua lakia. Esityksen tarkoituksena on mahdollistaa nykyaikaisen teknologian hyödyntäminen rajaturvallisuuden ylläpitämisessä ja muissa keskeisissä Rajavartiolaitoksen lakisääteisissä tehtävissä.

Esityksessä ehdotetaan Rajavartiolaitoksen suorittaman teknisen valvonnan tarkoituksen ja käyttöalueen laajentamista. Rajavartiolakiin ehdotetaan lisättäväksi myös uusi sääntely radioteknisestä valvonnasta.

Esitys toteuttaa pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelmaa, jonka mukaan Rajavartiolaitokselle säädetään laajemmat mahdollisuudet teknologian hyödyntämiseen rajaturvallisuuden ylläpitämisessä ja kehitetään teknisen valvonnan sääntelyä.

Ulkoministeriö esittää lausuntonaan seuraavaa:

Yleiset huomiot

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. epäyhtävällisten maiden luetteloonsa, minkä pohjalta erilaiset Suomeen kohdistuvat toimet ovat mahdollisia. Hallituksen esityksen luonnoksessa 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

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Ulkoministeriö
PL 176
00023 Valtioneuvosto

Käyntiosoite
Besöksadress
Office
Ulkoministeriö
Laivastokuja 3
00160 Helsinki

Puhelin
Telefon
Telephone

+358 2 951 6001

Faksi
Fax
Fax

+358 9 629 840

S-posti, internet
E-post, internet
E-mail, internet

kirjaamo.um@gov.fi
www.um.fi

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 välineellistetyt siirtolaisuuden tilanne jatkuisi ja muuttuisi.

Esityksen suhde perus- ja ihmisoikeuksiin

Rajavartiolaakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi sääntely radioteknisestä valvonnasta. Rajavartiolaitoksella olisi oikeus havaita, paikantaa, tunnistaa, yksilöidä ja seurata radiotaajuisia sähkömagneettisia aaltoja ja radiolaitteita. Toimivaltuutta voitaisiin käyttää rajan läheisyydessä, merialueella, meren rannikolla, ilmatilassa, rajanylityspaikalla ja sen välittömässä läheisyydessä sekä Rajavartiolaitoksen hallinnassa olevalla alueella ja sen välittömässä läheisyydessä rajavalvonnan, rajaturvallisuuden ylläpitämisen, rajajärjestyksen ylläpitämisen tai Rajavartiolaitoksen toiminnan suojaamisen kannalta tarpeellisen tilannekuvan muodostamiseksi. Rajavartiolaitoksella olisi oikeus käsitellä myös muuta kuin yleisesti vastaanotettavaksi tarkoitettua radioviestintää, radioviestinnän välitystietoja ja sijaintitietoja radioteknisen valvonnan suorittamiseksi. Radioteknisen valvonnan avulla ei saisi hankkia tietoja muun kuin yleisesti vastaanotettavaksi tarkoitettun radioviestin sisällöstä. Esitys liittyy Rajavartiolaitoksen teknisen ulkorajavalvonnan uudistamishankkeeseen sekä uusien ulkovartiolaivojen ja valvontalentokoneiden hankintaan.

Ulkoministeriö kiinnittää lausunnossaan huomiota siihen, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuimien (EIT) on oikeuskäytännössään tulkinnut Euroopan ihmisoikeussopimuksen (SopS 18 ja 19/1990, EIS) 8 artiklaan sisältyvää oikeutta nauttia yksityis- ja perhe-elämän kunnioitusta erilaista teknistä valvontaa koskevissa 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 moraalin 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 tosiasiaissa käsitellä tietoja, jotta kyse olisi yksityiselämään puuttumisesta, vaan puuttumiseksi on katsottava jo se, että viranomaisen 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 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, voiko kansallisen turvallisuuden ja rajaturvallisuuden rinnastaa esityksessä ehdotetuilla tavoin, 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. Esityksessä tulisi siis tarkasti perustella, että valvonta on riittävän ennakoitavaa, välttämätöntä sekä täsmällisesti ja alueellisesti rajattua. Ulkoministeriö katsoo, että esityksen mukaisten rajoitusten hyväksyttävyyttä lisäksi sääntelyyn tehtävät tarkennukset. Yleisesti esityksen hyväksyttävyyden vuoksi ihmisoikeusnäkökulmasta sekä perusteluina 8 artiklan rajoittamiselle ulkoministeriö esittää harkittavaksi, olisiko tarpeen esityksessä avata, minkälaisiin haasteisiin muutoksella pyritään vastaamaan ja mitä muuttuneen toimintaympäristön vaatimukset ovat.

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 välittämisestä ulkomaisille kumppaneille olisi otettu huomioon yksilön yksityisyyden suoja, eikä lainsäädännössä ollut mahdollisuutta valvonnan tehokkaaseen jälkikäteiseen 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.

Esitetyssä luonnoksessa 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. 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. Ehdotettuja perusoikeuksien rajoituksia voidaan pitää kokonaisuutena tarkastellen melko vähäisinä”.

Kuitenkin luonnoksessa 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 esitetyn luonnoksen tekstit ovat jossain määrin ristiriitaisia, ja esittää, että olisi tarpeen tarkentaa, millä alueilla valvontaa tehdään ja sen vaikutuksia,

sekä millä perustein valvontaa tehdään. Kuten esityksessä todetaan, radioteknisen valvonnan maantieteellinen alue on laaja, joten valvonnan piiriin oletettavasti saattaa joutua hyvinkin laaja joukko ihmisiä. Tämän vuoksi esityksen perusteluja ja valvonnan rajausta tulisi tarkentaa, sekä sen perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia arvioida tarkemmin.

Esityksessä myös todetaan, että ”rajavartioloitoksella olisi oikeus käsitellä myös muuta kuin yleisesti vastaanotettavaksi tarkoitettua radioviestintää, radioviestinnän välitystietoja ja sijaintitietoja radioteknisen valvonnan suorittamiseksi. Radioviestintää ja radioviestinnän välitystietoja saisi kuitenkin käsitellä ainoastaan siinä laajuudessa kuin se on välttämätöntä radioteknisen valvonnan suuntaamiseksi taikka valvontakohteiden erottelemiseksi tai rajaamiseksi. Radioteknisen valvonnan avulla ei saisi hankkia tietoja muun kuin yleisesti vastaanotettavaksi tarkoitettun radioviestin sisällöstä.” Tämän osalta ulkoministeriö yhtäläisesti toteaa, että voisi olla tarpeen tarkentaa, missä laajuudessa ja minkälaisissa tilanteissa välitystietoja voidaan käsitellä.

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

Esityksen kohdassa 4.2.4 arvioidaan vaikutuksia perus- ja ihmisoikeuksiin. Ulkoministeriö toteaa, että vaikutuksia on arvioitu suhteellisen niukasti, ja koska esityksellä rajoitetaan esimerkiksi EIS:n 8 artiklan mukaista oikeutta nauttia yksityis- ja perhe-elämän kunnioituksesta, tulisi vaikutuksia arvioida tarkemmin. Tämä tulisi erityisesti huomioida siinä, että ilmatilassa tehtävän radioteknisen valvonnan alue saattaa olla verrattain laaja.

EIT:n oikeuskäytännön valossa ongelmallista ei ole se, että valvonnasta ei ilmoiteta, mutta valvonnan tulee olla riittävän tarkasti rajattua ja perustelut selkeät. Lisäksi esityksessä tulisi tarkentaa, millä edellytyksin katsotaan tarpeelliseksi ja välttämättömäksi tiettyä aineistoa kerätä ja käsitellä, kun radioteknisellä valvonnalla on mahdollista kerätä tietoja hyvinkin laajalta alueelta.

Esityksessä todetaan, 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.” Tämä on selkeä rajoitus perus- ja ihmisoikeuksiin, mutta esityksessä ei ole arvioitu rajoituksen vaikutuksia. Esityksessä todetaan lisäksi, tietojen keräämisen tarkoituksena on tunnistaa ihmisten liikkeitä ja yhdistää eri valvontatekniikoilla saatuja tietoja, mikä myös rajoittaa selkeästi perus- ja ihmisoikeuksia. Ulkoministeriö siis esittää, että esityksessä tulisi soveltamisalan rajaukset olla tarkemmat ja vaikutus ihmisoikeuksiin avata perusteellisemmin, huomioiden lausunnossa esitetyt, luonnoksen mukaiset vaikutukset.

EIT:n oikeuskäytäntöön viitaten ulkoministeriö toteaa, että myös tietojen luovuttamista koskevaa sääntelyehdotusta tulisi tarkastella jatkovalmistelussa, jotta sen on linjassa muun sääntelyn ja perus- ja ihmisoikeuksien kanssa.

Valtiosopimukseen viittaaminen

Ulkoministeriö kiinnittää huomiota siihen, että sopimussarjassa julkaistuun sopimustekstiin viitattaessa tulisi käyttää viittausta, joka sisältää sekä viittauksen lain että asetuksen sopimussarjanumeroihin, jos sopimus on voimaansaatettu lailla ja asetuksella (esim. Euroopan ihmisoikeussopimuksen osalta SopS 18 ja 19/1990, ja

kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen osalta SopS 7 ja 8/1976).

Oikeuspäällikkö

Kaija Suvanto

Lainsäädäntösihteeri

Elina Tölä

Jakelu Rajavartiolaitos kirjaamo, Rajavartiolaitoksen esikunnan oikeudellinen osasto, SM kirjaamo

Tiedoksi UMI-00; KEUMI-00; VSI-00; AVS-PAL; OIK-01; OIK-10, OIK-20, OIK-40, ITÄ-10, POL-10

VN/1113/2023-UM-10

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: