

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
Julkisoikeusyksikkö
LsN Niklas Vainio

Lausunto
30.4.2024

Hallintovaliokunnalle

HE 25/2024 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rajavartiolain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Hallintovaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikon asiasta. Oikeusministeriö on antanut esityksestä lausunnon sen valmisteluvaiheessa. Lausunto on enimmäkseen huomioitu esityksessä. Oikeusministeriö esittää seuraavassa kuitenkin joitakin huomioita.

Esitys on lähetetty myös eduskunnan perustuslakivaliokuntaan. Lausunnossa ei siten käsitellä esitykseen liittyviä perustuslakikysymyksiä, sillä esityksen perustuslainmukaisuus tulee käsitellyksi perustuslakivaliokunnassa ja sen antamassa lausunnossa.

Tekninen valvonta

Esityksen 1. lakiehdotuksen mukaan rajavartiolain 29 §:ää muutettaisiin siten, että Rajavartiolaitos voisi käyttää teknistä valvontaa jatkossa myös meren rannikolla ja ilmatilassa sekä Rajavartiolaitoksen hallinnassa olevalla alueella ja sen välittömässä läheisyydessä. Meren rannikkoa koskeva laajennus vaikuttaa perusteluiden valossa lähinnä lakitekniseltä. Ilmatilaa koskevaa laajennusta perustellaan lisääntyneellä miehittämättömän ilmailun lisääntymisellä. Esityksen perusteluiden (s. 37) mukaan kyseessä olisi nimenomaisesti ilmatilan tekninen valvonta, ei maassa tapahtuvan toiminnan valvonta ilmatilasta käsin. Ero ilmatilan valvonnan ja ilmatilasta käsin tapahtuvan valvonnan välillä on merkittävä. Säännöstekstiä tulisi täsmentää tältä osin.

Esityksen mukaan tekninen valvonta Rajavartiolaitoksen hallinnassa olevilla alueilla tarkoittaisi käytännössä Rajavartiolaitoksen toimitiloja sekä muita Rajavartiolaitoksen hallinnassa olevia alueita, mukaan lukien liikkumisrajoituksen piiriin kuuluvat harjoitusalueet. Esityksen mukaan teknisen valvonnan tarve korostuu erityisesti normaaliolojen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa, jolloin Rajavartiolaitoksen hallinnassa olevien alueiden määrä kasvaa. Rajavartiolaitoksen oikeudesta käyttää tilapäisesti muita kuin pysyvässä käytössään olevia kiinteistöjä säädetään rajavartiolain 39 §:n 3 momentissa, joka viittaa

Postiosoite
Postadress

Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Valtioneuvosto
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress

Eteläesplanadi 10
00130 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon

0295 16001
Internat.
+358 295 16001

Faksi
Fax

09 160 67730
Internat.
+358 9 160 67730

S-posti, internet
E-post, internet

kirjaamo.om@gov.fi
www.oikeusministerio.fi
www.justitieministeriet.fi

puolustusvoimista annetun lain 14 §:ään. Kyseisen pykälän perusteella Rajavartiolaitoksen tilapäiseen käyttöön voisi periaatteessa tulla laajakin alue.

Voimassa olevan pykälän mukaan Rajavartiolaitoksella on oikeus tekniseen valvontaan rajavalvonnan suorittamiseksi. Ehdotuksen mukaan teknisen valvonnan käyttöala laajennettaisiin kattamaan rajavalvonnan lisäksi myös rajaturvallisuuden ja rajajärjestyksen ylläpitäminen, Rajavartiolaitokselle säädetyt valvontatehtävät sekä Rajavartiolaitoksen toiminnan suojaaminen. Kyseinen laajennus koskee tehtäviä, jotka Rajavartiolaitoksella on jo voimassa olevan lain mukaan. Osin kyse vaikuttaisi olevan tehtävistä, joita hoidetaan samassa yhteydessä kuin rajavalvontaa tai joilla on siihen kytkös. Suurempana laajennuksena voi pitää laajennusta Rajavartiolaitoksen muihin valvontatehtäviin. Esitysluonnoksen mukaan keskeisimpiin valvontatehtäviin kuuluvat rajavalvonnan lisäksi aluevalvonta, ulkomaalaisvalvonta, metsästyksen- ja kalastuksenvalvonta, tieliikenteen, maastoliikenteen ja vesiliikenteen valvonta sekä ympäristönsuojeluun ja luonnonsuojeluun liittyvä valvonta. Kun otetaan huomioon, että ehdotus sisältää myös alueellisia laajennuksia muun muassa Rajavartiolaitoksen hallinnassa tilapäisesti oleville alueille, teknistä valvontaa voitaisiin ehdotetun sääntelyn mukaan mahdollisesti käyttää laajoilla alueilla muun muassa edellä mainittujen valvontatehtävien toteuttamiseksi. Tältä osin toimivaltuudet laajenisivat merkittävästi suhteessa voimassa olevaan sääntelyyn.

Radiotekninen valvonta

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen mukaan rajavartiolain 29 a §:ssä säädettäisiin uutena toimivaltuutena radioteknisestä valvonnasta. Rajavartiolaitoksella olisi oikeus suorittaa radioteknistä valvontaa 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. Esitysluonnoksen mukaan radioteknisen valvonnan järjestelmään olisi teknisesti ohjelmoitava maantieteellinen alue, jonka ulkopuolelle paikantuvien radiosignaalien ja radiolaitteiden tiedot poistuvat valvontajärjestelmästä automaattisesti ilman, että järjestelmän tuottamaa tilannekuvaa seuraava henkilö saa niistä tietoa. Tällä varmistettaisiin osaltaan se, että radioteknistä valvontaa suoritettaisiin vain pykälässä tarkoitetuilla alueilla ja pykälässä säädettyihin tarkoituksiin. Vastaavasti kuin 29 §:n osalta edellä, vaikuttaa siltä, että Rajavartiolaitoksen hallinnassa olevat alueet voivat periaatteessa olla laajoja. Myös 29 a §:n säännöstekstiä tulisi täsmentää ilmatilan valvonnan osalta.

Ehdotetun 29 b §:n 1 momentin mukaan Rajavartiolaitoksella olisi oikeus käsitellä myös muun kuin yleisesti vastaanotettavaksi tarkoitetun radioviestinnän välitystietoja sekä sijaintitietoja radioteknisen valvonnan suorittamiseksi. Radioviestinnän välitystietoja saa käsitellä ainoastaan siinä laajuudessa kuin ne ovat välttämättömiä radioteknisen valvonnan suuntaamiseksi taikka valvontakohteiden erottelemiseksi tai rajaamiseksi. Käsittelyn jälkeen välitystiedot on hävitettävä tai tehtävä sellaisiksi, ettei niitä voi yhdistää yksittäiseen luonnolliseen henkilöön. Pykälän 2 momentin mukaan radioteknisen valvonnan avulla ei saisi hankkia tietoja muun kuin yleisesti vastaanotettavaksi tarkoitetun radioviestin sisällöstä.

Ehdotetussa sääntelyssä on kyse rajoituksesta kotirauhan suojaan ja luottamuksellisen viestin suojaan, joten niitä on tarkasteltava perustuslain 10 §:n 3 ja 4 momentin kannalta. Perustuslakivaliokunta lausunee esityksestä tältä osin.

Henkilötietojen suoja ja tietojen luovuttaminen

Hallituksen esityksen luonnokseen antamassaan lausunnossa oikeusministeriö piti tarpeellisenä esityksen täsmentämistä EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen (EU) 2016/679 (jäljempänä yleinen tietosuoja-asetus) salliman kansallisen liikkumavaran käytön sekä henkilötietojen käsittelyä koskevan valtiosääntöoikeudellisen arvion osalta. Täsmentämistarpeet liittyivät muun ohella sen arvioimiseen, kattaisivatko teknisen valvonnan ja teknisen radiovalvonnan suorittamisen yhteydessä käsiteltävät henkilötiedot valtiosääntöoikeudellisesti arkaluonteisia tietoja, kuten yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklan mukaisia erityisiä henkilötietoryhmiä tai 10 artiklan mukaisia rikostuomioita ja rikoksia koskevia tietoja.

Lisäksi oikeusministeriö katsoi, että Rajavartiolaitoksen henkilötietolain säännöksiä, jotka koskevat tietojen luovuttamista (Rajavartiolaitoksen henkilötietolain 32, 33, 35, 36 ja 38 §) ja henkilötietojen käsittelyä muuhun kuin niiden alkuperäiseen käyttötarkoitukseen (Rajavartiolaitoksen henkilötietolain 16 ja 17 §), olisi jatkovalmistelussa vielä arvioitava perustuslakivaliokunnan arkaluonteisia tietoja koskevan lausuntokäytännön valossa. Jatkovalmistelussa henkilötietojen käsittelyyn liittyvää liikkumavara-arviota ja valtiosääntöoikeudellista arviota on täydennetty yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklan mukaisten erityisen henkilötietoryhmien käsittelyn osalta. Lausuntopalautteessa esiin nostettujen arkaluonteisten tietojen käsittelyyn liittyvän välttämättömyysedellytyksen ja tietojen luovuttamista koskevan sääntelyn tarkastelutarpeiden osalta esityksessä todetaan, että Rajavartiolaitoksen henkilötietolain 4 §:n mukaisen erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelyyn sovellettavan välttämättömyysedellytyksen katsottiin jatkovalmistelussa soveltuvan sellaisenaan myös radioteknisen valvonnan tietoihin. Esityksessä ei ehdoteta muutoksia tietojen luovutusta koskevien säännösten sanamuotoon. Tämän osalta esityksessä todetaan, että Rajavartiolaitoksen henkilötietolaki, mukaan lukien teknisen valvonnan tietojen käsittelyä koskeva sääntely, on aikanaan säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 58/2018 vp).

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että Rajavartiolaitoksen henkilötietolakiin antamassaan lausunnossa perustuslakivaliokunta katsoi, että erityisen perusoikeusherkkään lakiehdotukseen tulee lisätä yleissäännös arkaluonteisten tietojen käsittelyyn kohdistuvasta välttämättömyysvaatimuksesta. Perustuslakivaliokunta katsoi, että vaihtoehtoisesti sääntelyä on täydennettävä pykäläkohtaisesti arkaluonteisten tietojen käsittelyn välttämättömyyteen sitovilla säännöksillä. Perustuslakivaliokunta katsoi tällaisen muutoksen olevan edellytyksenä sille, että ehdotus voitiin käsitellä tavallisen lain säätämisyksikössä. (PeVL 58/2018 vp, s. 7) Kyseisen lausuman johdosta esitykseen on eduskuntakäsittelyn aikana lisätty edellä viitattu 4 §, jossa säädetään erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelyyn sovellettavasta välttämättömyysedellytyksestä, joka koskee kaikkea käsittelyä (HaVM 40/2018 vp, s. 25).

Esityksen säätämisyksiköissä on tuotu esiin perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä, joka koske valtiosääntöoikeudellisesti arkaluonteisten tietojen käsittelyä, kuten tällaisten tietojen luovuttamiseen liittyviä edellytyksiä. Oikeusministeriö kiinnittää kuitenkin edelleen huomiota siihen epäselväksi jäävään seikkaan, kattaisivatko teknisen valvonnan ja teknisen radiovalvonnan suorittamisen yhteydessä käsiteltävät henkilötiedot erityisten henkilötietoryhmien lisäksi myös muita valtiosääntöoikeudellisesti arkaluonteisia tietoja, kuten yleisen tietosuoja-asetuksen 10 artiklan mukaisia rikostuomioita ja rikoksia koskevia tietoja. Perustuslakivaliokunta on katsonut yleisen tietosuoja-asetuksen 10 artiklan mukaisten tietojen käsittelyn tulevan kyseeseen esimerkiksi rikosta koskevan viranomaispäätöksen kohdalla (ks. esim. PeVL 51/2018 vp). Tätä asiaa ei ole arvioitu esityksessä.

Esityksen perusteluiden valossa ei ole selvää, täyttävätkö Rajavartiolaitoksen henkilötietolain säännökset, jotka koskevat tietojen luovuttamista ja henkilötietojen käsittelyä muuhun kuin niiden alkuperäiseen käyttötarkoitukseen, kaikilta osin perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaisia arkaluonteisten tietojen käsittelyä koskevat edellytykset. Kuten esityksessä on todettu, Rajavartiolaitoksen henkilötietolaki on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Koska eduskuntakäsittelyn aikana Rajavartiolaitoksen henkilötietolakiin lisätyn 4 §:n mukainen välttämättömyysedellytys koskee ainoastaan erityisiä henkilötietoryhmiä, ei perustuslakivaliokunta kuitenkaan ole lausunnossaan arvioinut juuri tätä kysymystä.