

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
Julkisoikeusyksikkö
LsN Niklas Vainio

Lausunto
30.4.2024

Perustuslakivaliokunnalle

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

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikon asiasta. Oikeusministeriö esittää lausuntonaan seuraavaa.

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 liikumisrajoituksen 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 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 säädetty valvontatehtävät sekä Rajavartiolaitoksen toiminnan suojaaminen. Kyseinen laajennus koskee tehtäviä, jotka Rajavartiolaitoksella

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

on jo voimassa olevan lain mukaan. Osin kyse vaikuttaisi olevan tehtävistä, joita hoide-
taan samassa yhteydessä kuin rajavaltuutusta tai joilla on siihen kytkös. Suurempana
laajennuksena voi pitää laajennusta Rajavartiolaitoksen muihin valvontatehtäviin. Esi-
tysluonnoksen mukaan keskeisimpiin valvontatehtäviin kuuluvat rajavaltuutuksen lisäksi
aluevalvonta, ulkomaalaisvalvonta, metsästyksen- ja kalastuksenvalvonta, tieliikenteen,
maastoliikenteen ja vesiliikenteen valvonta sekä ympäristönsuojeluun ja luonnonsuoje-
luun liittyvä valvonta. Kun otetaan huomioon, että ehdotus sisältää myös alueellisia laa-
jennuksia muun muassa Rajavartiolaitoksen hallinnassa tilapäisesti oleville alueille, tek-
nistä 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 rajavartiolaiton 29 a §:ssä säädettäisiin uu-
tena toimivaltuutena radioteknisestä valvonnasta. Rajavartiolaitoksella olisi oikeus suo-
rittaa radioteknistä valvontaa rajan läheisyydessä, merialueella, meren rannikolla, ilmati-
lassa, rajanylityspaikalla ja sen välittömässä läheisyydessä sekä Rajavartiolaitoksen
hallinnassa olevalla alueella ja sen välittömässä läheisyydessä rajavaltuutuksen, rajatur-
vallisuuden ylläpitämisen, rajajärjestyksen ylläpitämisen tai Rajavartiolaitoksen toimin-
nan suojaamisen kannalta tarpeellisen tilannekuvan muodostamiseksi. Esitysluonnok-
sen mukaan radioteknisen valvonnan järjestelmään olisi teknisesti ohjelmoitava maan-
tieteellinen alue, jonka ulkopuolelle paikantuvien radiosignaalien ja radiolaitteiden tiedot
poistuvat valvontajärjestelmästä automaattisesti ilman, että järjestelmän tuottamaa ti-
lannekuvaa 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 Ra-
javartiolaitoksen 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 tarkoitettujen radioviestinnän välitystietoja
sekä sijaintitietoja radioteknisen valvonnan suorittamiseksi. Radioviestinnän välitystieto-
ja saa käsitellä ainoastaan siinä laajuudessa kuin ne ovat välttämättömiä radioteknisen
valvonnan suuntaamiseksi taikka valvontakohteiden erottelun tai rajaamiseksi.
Käsittelyn jälkeen välitystiedot on hävitettävä tai tehtävä sellaisiksi, ettei niitä voi yhdis-
tää yksittäiseen luonnolliseen henkilöön. Pykälän 2 momentin mukaan radioteknisen
valvonnan avulla ei saisi hankkia tietoja muun kuin yleisesti vastaanotettavaksi tarkoite-
tun radioviestin sisällöstä.

Ehdotetussa sääntelyssä on kyse rajoituksesta kotirauhan suojaan ja luottamuksellisen
viestin suojaan, joten niitä on tarkasteltava perustuslain 10 §:n 3 ja 4 momentin kannal-
ta. Radioteknisen valvonnan sääntelyssä ei olisi teknisen valvonnan sääntelyä vastaa-
vaa kieltoa kohdistaa valvontaa kotirauhan piiriin kuuluviin alueisiin. Esityksen säätä-
misjärjestysperusteluiden mukaan tällainen edellytys olisi käytännössä mahdoton, kos-
ka radioteknisen valvonnan kattama maantieteellinen alue olisi verrattain suuri. Rajavar-
tuitoksella ei ole mahdollisuutta etukäteen selvittää, mitkä kohteet olisivat tällaisen ra-
joituksen piirissä toisin kuin jatkuvan ja toistuvan kameravalvonnan osalta. Esityksen
mukaan radioteknisessä valvonnassa olisi kyse ainoastaan radiotaajuisten sähkömag-
neettisten aaltojen ja radiolaitteiden havainnoinnista, eikä valvonnan avulla seurattaisi
sitä, kenen hallussa radiolaitte on tai mitä laitteen sijaintipaikassa tapahtuu.

Perustuslain 10 §:n 3 momentin mukaan lailla voidaan säätää perusoikeuksien turvaa-
miseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimen-

piteistä. Ehdotettujen säännösten yhteys perusoikeuksien turvaamiseen tai rikosten selvittämiseen ei vaikuta olevan kovin selvältä, jolloin jää epäselväksi, ovatko ehdotetut säännökset perustuslain 10 §:n puitteissa mahdollisia. Toisaalta perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on pidetty mahdollisena eräitä sellaisiakin kotirauhan suojaan puuttuvia toimenpiteitä, joiden perusteet eivät aivan ongelmitta ole olleet katsottavissa kuuluviksi perustuslain 10 §:n 3 momentin mukaisiin perusteisiin (PeVL 12/2002 vp, PeVL 30/2010 vp).

Sääntelyä on tarkasteltava myös luottamuksellisen viestinnän suojan kannalta. Perustuslain 10 §:n 4 momentin mukaan lailla voidaan säätää välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkinnassa, oikeudenkäynnissä, turvallisuustarkastuksessa ja vapaudenmenetyksen aikana sekä tiedon hankkimiseksi sotilaallisesta toiminnasta taikka sellaisesta muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta.

Ehdotuksissa ei ainakaan pääsääntöisesti ole kysymys rikosten tutkinnasta, oikeudenkäynnistä tai vapauden menetyksestä. Oikeusministeriön käsityksen mukaan esityksessä kuvatuissa tilanteissa ei ole myöskään kyse tiedon hankkimisesta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta. Tältä osin 4 momentin tulkinnassa on syytä ottaa huomioon perustuslakivaliokunnan kanta, jonka mukaan perustuslaista johtuu tarve yhtäältä tulkita kansallisen turvallisuuden käsitettä suppeasti sekä toisaalta asettaa uhan vakavuusaste korkealle (PeVM 4/2018 vp, s. 8-9). Perustuslakivaliokunta on myös todennut, että kansallisen turvallisuuden käsitteen tulkinnassa korostuu tarve ottaa huomioon ja noudattaa erityisiä oikeusturvatakeita kuten viranomaisten toimivaltuuksien käyttöön kohdistuva tuomioistuimen ennakollinen hyväksyminen, riippumaton valvonta, oikeusturvan toteuttaminen tuomioistuimessa ja tietosuojan perusteiden noudattaminen (PeVM 4/2018 vp, s. 8). Esitettyihin toimivaltuuksiin ei ole kaikkia näitä oikeusturvatakeita liitetty ja muutenkin toimivaltuuksien käyttökynnys määriteltäisiin hyvin matalaksi. Perustuslakivaliokunta on myös korostanut sitä, että tiedonhankinta kansallista turvallisuutta uhkaavasta toiminnasta voidaan perustuslain säännöksen perusteella osoittaa vain kansallisesta turvallisuudesta huolehtivien viranomaisten (nykyisin suojelupoliisi, pääesikunta ja puolustusvoimien tiedustelulaitos) tehtäväksi (PeVM 4/2018 vp, s. 8).

Perustuslain 10 §:n 4 momentissa yhtenä mahdollisena rajoitusperusteena on turvallisuustarkastus. Perustuslakivaliokunta on aiemmin tarkastellut Rajavartiolaitoksen teknisen kuuntelun toimivaltuuksia suhteessa turvallisuustarkastusta koskevaan rajoitusperusteeseen. Kyseisessä asiayhteydessä valiokunta kiinnitti huomiota ehdotuksen tarkoitukseen suojata henkeä ja terveyttä. Valiokunta myös totesi, että ehdotetulla säännöksellä voitiin nähdä olevan samantyyppinen turvallisuusintresseihin kytkeytyvä tavoite kuin perustuslain 10 §:ssä tarkoitettulla turvallisuustarkastuksella. Sääntelyn rajattu soveltamisala samoin kuin soveltamistilanteiden konkreettisuus vaikuttivat siihen, että rajoituksen katsottiin kuuluvan turvallisuustarkastusta koskevan rajoitusperusteen piiriin (PeVL 6/2018 vp).

Perustuslakivaliokunnalla on myös lausuntokäytäntöä, jossa viestin tunnistamistietojen on katsottu jäävän luottamuksellisen viestin salaisuutta suojaavan perusoikeuden ydinalueen ulkopuolelle (ks. esim. PeVL 33/2013 vp, PeVL 6/2012 vp, PeVL 67/2010 vp, PeVL 29/2008 vp ja PeVL 3/2008 vp) ja jossa perustuslakivaliokunta on pitänyt sääntelyä perustuslain kannalta hyväksyttävänä siitä huolimatta, että sääntely ei ole täyttänyt perustuslain 10 §:n 4 momentissa lueteltuja erityisiä rajoitusedellytyksiä. Tunnistamistietojen salaisuuden suojaan puuttuvan sääntelyn on kuitenkin valiokunnan käytännön mukaan tullut täyttää perusoikeuksien rajoittamisen yleiset edellytykset (PeVL 62/2010 vp, PeVL 23/2006 vp).

Esityksessä todetaan, että radiolaitteiden välisessä radioviestinnässä ei yleensä ole luonnolliseen henkilöön yhdistettävissä olevia välitystietoja. Kuitenkin siltä osin kuin radiotekninen valvonta kohdistuisi matkapuhelimiin ja muihin päätelaitteisiin, radioviestinnän ja radioviestinnän välitystietojen käsittely sisältää väistämättä tietoja, joiden avulla luonnollinen henkilö on mahdollista yksilöidä joko suoraan tai välillisesti. Lisäksi todetaan, että radioteknisen valvonnan tarkoituksena ei olisi sähköisen viestinnän tarkemman sisällön tai viestinnän osapuolena olevan luonnollisen henkilön selvittäminen. Ehdotettu sääntely sisältäisi nimenomaisen kiellon hankkia tietoja muun kuin yleisesti vastaanotettavaksi tarkoitetun radioviestin sisällöstä. Radioviestinnän ja radioviestinnän välitystietojen käsittely ei siten kohdistuisi luottamuksellisen radioviestin sisältöön, vaan radioviestinnän teknisiin tietoihin, joiden avulla voidaan muodostaa ehdotetun sääntelyn mukainen tilannekuva radiotaajuisista sähkömagneettisista aalloista ja radiolaitteista tietyllä alueella. Ehdotetun sääntelyn mukainen puuttuminen luottamuksellisen viestin suojaan olisi siten vähäistä, eikä sen arvioida kohdistuvan luottamuksellisen viestinnän ydinalueelle.

Edellä viitatussa perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä perustuslain 10 §:n 4 momentin erityisille rajoitusedellytyksille annettu merkitys on vaihdellut asiayhteydestä riippuen. Mikäli katsotaan, että rajoituksen perustetta koskevat säännökset eivät aseta estettä sääntelylle, perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten osalta oikeusministeriö arvioi, että ehdotetun sääntelyn mukaista rajoitusta luottamuksellisen viestinnän suojaan voi pitää vähäisenä ja tällöin sääntely ei vaikuta olevan ongelmallista perustuslain 10 §:n kannalta. Oikeusministeriö huomauttaa kuitenkin, että vaikka säännöksessä sinänsä nimenomaisesti kielletään muun kuin yleisesti vastaanotettavaksi tarkoitetun radioviestin sisällön selvittäminen, hieman epäselväksi jää, päätyykö tällaista viestisisältöä käytännössä kuitenkin jossain määrin käsiteltäväksi.

Henkilötietojen suoja ja tietojen luovuttaminen

Hallituksen esityksen luonnokseen antamassaan lausunnossa oikeusministeriö piti tarpeellisenä esityksen täsmentämistä EU:n yleisen tietosuojasetuksen (EU) 2016/679 (jäljempänä yleinen tietosuojasetus) salliman kansallisen liikkumavaran käytön sekä henkilötietojen käsittelyä koskevan valtiosääntöoikeudellisen arvion osalta. Täsmentämisarpeet liittyivät muun ohella sen arvioimiseen, kattaisivatko teknisen valvonnan ja teknisen radiovalvonnan suorittamisen yhteydessä käsiteltävät henkilötiedot valtiosääntöoikeudellisesti arkaluonteisia tietoja, kuten yleisen tietosuojasetuksen 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 tietosuojasetuksen 9 artiklan mukaisen 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. Esi-

tyksessä 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.