

**LAUSUNTO EDUSKUNNAN PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ
EDUSKUNNALLE LAIKSI RAJAVARTIOLAIN MUUTTAMISESTA JA ERÄIKSI SIIHEN LIITTYVIKSI
LAEIKSI (HE 25/2024 VP)**

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan pyytämänä lausuntona otsikossa mainitusta hallituksen esityksestä esitän kunnioittavasti seuraavan.

Yleistä esityksestä

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi rajavartiolakia, henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa annettua lakia ja eräiden alusten ja niitä palvelevien satamien turvatoimista ja turvatoimien valvonnasta annettua lakia. Rajavartiolaitoksen suorittaman teknisen valvonnan tarkoitusta ja käyttöaluetta laajennettaisiin ja lakiin lisättäisiin uusi sääntely radioteknisestä valvonnasta.

Esityksen tarkoituksena on mahdollistaa nykyaikaisen teknologian hyödyntäminen rajaturvallisuu- den ylläpitämisessä ja muissa keskeisissä Rajavartiolaitoksen lakisääteisissä tehtävissä. Esitys toteuttaa pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelmaa. Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.7.2024.

Esitykseen sisältyy jakso lakiehdotusten suhteesta perustuslakiin ja säätämisyjärjestykseen. Jaksossa esitystä on tarkasteltu perustuslain 6 §:ssä säädetyn yhdenvertaisuuden, 7 §:ssä säädetyn oikeuden elämään ja henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen, 9 §:ssä säädetyn liikkumisvapauden, 10 §:ssä säädetyn yksityiselämän suojan ja 21 §:ssä säädetyn oikeusturvan kannalta. Lisäksi on viitattu perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaiseen oikeusvaltioperiaatteeseen. Arvioinnissa on hyödynnety perus- ja ihmisoikeuksien tulkintakäytäntöä. Esityksessä katsotaan, että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Säätämisyjärjestysperusteluissa on tunnistettu esityksen olennaiset perusoikeuskytkennät. Tähän nähden kuitenkin perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointi on jäänyt melko suppeaksi. Rajavartiolaitokselle ehdotetut teknisen valvonnan ja radioteknisen valvonnan toimivaltuudet merkitsisivät perusoikeusrajoituksia. Esityksessä viitattujen muuttuneen toimintaympäristön ja nykyaikaisen teknologian hyödyntämisen tarpeiden voi katsoa muodostavan perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät perustelut ehdotetuille lisätoimivaltuuksille. Kyse lienee myös viimekädessä perustuslain 7 §:n mukaisen oikeuden elämään ja henkilökohtaiseen turvallisuuteen suojaamisesta samoin kuin muidenkin perusoikeuksien suojasta, vaikkakin esityksessä tätä näkökulmaa on tuotu esille vain vähäisessä määrin.

Vaikka esityksen kannalta olennainen valtiosääntöoikeudellinen arviointiperusta on esitetty varsin asianmukaisesti, on ehdotetun sääntelyn arviointiin jäänyt nähdäkseni merkittäviä puutteita etenkin suhteessa perustuslain 10 §:n mukaiseen luottamuksellisen viestinnän

salaisuuden suojaan. Katson tarpeelliseksi siksi kiinnittää huomiota eräisiin perustuslain 10 §:n mukaiseen yksityiselämään suojaan ja luottamuksellisen viestinnän salaisuuden suojaan koskeviin seikkoihin. Arvioni kohdistuvat lakiehdotukseen rajavartiolaitoksen muuttamisesta (1. lakiehdotus).

Arviointiperusta

Ehdotettu toimivaltuussäätely Rajavartiolaitoksen harjoittamasta teknisestä valvonnasta ja radioteknisestä valvonnasta on merkityksellistä erityisesti perustuslain 10 §:n mukaisen yksityiselämän suojan kannalta. Perustuslain 10 §:n mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Kirjeen, puhelun ja muun luottamuksellisen viestin salaisuus on loukkaamaton. Lailla voidaan säätää perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä. 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. Yksityiselämän suojan lähtökohtana on, että yksilöllä on oikeus elää omaa elämäänsä ilman viranomaisten tai muiden ulkopuolisten tahojen mielivaltaista tai aiheetonta puuttumista hänen yksityiselämäänsä (HE 309/1993 vp, s. 52, PeVL 53/2005 vp, s. 2, PeVL 13/2005 vp, s. 3, PeVL 11/2005 vp, s. 5).

Perustuslain 10 §:ssä mahdollisuudet rajoittaa luottamuksellisen viestin salaisuutta on tarkoitettu tyhjentäväksi luetteloksi (HE 309/1993 vp, s. 54, PeVM 25/1994 vp, s. 5, ks. esim. PeVL 33/2013 vp, s. 3, PeVL 32/2013 vp, s. 3, PeVL 10/2004 vp, s. 4, PeVL 13/2003 vp, s. 4). Perustuslain 10 §:n 2 momentin säännös luottamuksellisen viestin salaisuudesta on muotoiltu väline- ja tekniikkaneutraaliksi. Kirje- ja puhelinsalaisuus on mainittu erikseen, mutta säännöksellä turvataan yleisesti kaikenlaisen luottamuksellisen viestinnän salaisuutta (HE 309/1993 vp, s. 53). Luottamuksellisen viestin salaisuutta koskevan perustuslakisääntelyn ensisijaisena tarkoituksena on suojata luottamukselliseksi tarkoitettujen viestien sisältö ulkopuolisilta. Perustuslailla turvataan jokaiselle oikeus luottamukselliseen viestintään ilman, että ulkopuoliset saavat oikeudettomasti tietoa hänen lähettämiensä tai hänelle osoitettujen luottamuksellisten viestien sisällöstä. Tämä merkitsee esimerkiksi suojaa kirjeiden ja muiden suljettujen viestien avaamista ja hävittämistä sekä puhelujen kuuntelemista ja nauhoittamista vastaan. Sääntelyllä ei suojata ainoastaan viestin lähettäjä, vaan kysymyksessä on viestinnän molempien osapuolten perusoikeus (HE 309/1993 vp, s. 53–54, ks. esim. PeVL 33/2013 vp, s. 3/I, PeVL 32/2013 vp, s. 3/I, PeVL 19/2008 vp, s. 3, PeVL 59/2006 vp, s. 2, PeVL 16/2004 vp, s. 6, PeVL 10/2004 vp, s. 4–5). Säännöksellä ei suojata tavallisen kuuloetäisyydellä käytävän, aistihavainnoin kuultavissa olevan keskustelun sisältöä, mutta luottamukselliseksi tarkoitettujen keskustelujen kuunteleminen teknisin apuvälinein merkitsee rajoitusta luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan (HE 309/1993 vp, s. 53, PeVL 11/2005 vp, s. 4, PeVL 36/2002 vp, s. 6, PeVL 5/1999 vp, s. 4, PeVL 2/1996 vp).

Viestin sisällön lisäksi perustuslain säännöksillä suojataan myös viestin lähettäjän ja vastaanottajan tunnistamistietoja sekä muita tietoja, joilla voi olla merkitystä viestin luottamuksellisuuden säilymiselle. Viestin tunnistamistietojen on perustuslakivaliokunnan vakiintuneessa käytännössä katsottu jäävän luottamuksellisen viestin salaisuutta suojaavan perusoikeuden

ydinalueen ulkopuolelle (ks. esim. PeVL 33/2013 vp, s. 3, PeVL 32/2013 vp, s. 3, PeVL 6/2012 vp, s. 3–4, PeVL 67/2010 vp, s. 4, PeVL 66/2010 vp, s. 7, PeVL 62/2010 vp, s. 4). Perustuslaki-valiokunta on kuitenkin sittemmin katsonut EU-oikeuskäytännön valossa olevan perusteita jossain määrin arvioida uudelleen sähköisessä viestinnässä saatavien tunnistamistietojen suojaa luottamuksellisen viestin salaisuuden näkökulmasta. Käytännössä sähköisen viestinnän käyttöön liittyvät tunnistamistiedot sekä mahdollisuus niiden kokoamiseen ja yhdistämiseen voivat olla yksityiselämän suojan näkökulmasta siinä määrin ongelmallisia, että kategorinen erottelu suojan reuna- ja ydinalueeseen ei aina ole perusteltua, vaan huomiota on yleisemmin kiinnitettävä myös rajoitusten merkittävyys (PeVL 18/2014 vp, s. 5–9). Tunnistamistietojen salaisuuden suojaan puuttuvan sääntelyn on kuitenkin täytettävä perusoikeuksien rajoittamisen yleiset edellytykset (PeVL 62/2010 vp, s. 4–5, PeVL 23/2006 vp, s. 3, PeVL 7/1997 vp).

Perustuslain 10 §:n 4 momentissa on säädetty perusteet luottamuksellisen viestin salaisuuden suojan rajoittamisesta (817/2018). Lailla voidaan säätää välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen tiedon hankkimiseksi sotilaallisesta toiminnasta taikka sellaisesta muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta. Rajoitusperusteissa on irtauduttu rajoituksen perustumisesta rikokseen tai rikosepäilyyn. Säännöstä on sovellettu tiedustelulainsäädännön säätämisessä (PeVL 76/2018 vp, PeVL 75/2018 vp, PeVL 36/2018 vp, PeVL 35/2018 vp), mutta uudet rajoitusperusteet määrittävät vastaisuudessa luottamuksellisen viestinnän rajoitusten sallittavuutta mahdollisesti muussakin toiminnassa kuin siviili- ja sotilastiedustelussa (PeVM 4/2018 vp, s. 4).

Sotilaallisella toiminnalla tarkoitetaan säännöksessä sotilaallisesti järjestäytyneiden joukkojen toimintaa tai muuta näihin rinnastuvaa, sotavoimaa käyttävien joukkojen toimintaa. Kyse voi olla sekä valtiollisesta että ei-valtiollisesta toiminnasta. Tiedon hankkiminen sisältää Suomeen kohdistuvien sotilaallisten ulkoisten toimenpiteiden kartoittamisen ja seuraamisen. Säännös ei edellytä tiedon hankkimiselta sitä, että tällaisesta toiminnasta aiheutuisi vakavaa uhkaa kansalliselle turvallisuudelle. Vieraan valtion sotilas- tai muun viranomaisorganisaation viestintä ei sellaisenaan nauti luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaa, mutta tiedonhankintaan voi sisältyä vaara viranomaisten tilapäisestä pääsystä yksittäisten, tiedonhankintaan liittymättömien henkilöiden viestintää koskeviin tietoihin. Säännöksen soveltamisala rajautuu tiedon hankkimiseen vain Suomeen kohdistuvasta sotilaallisesta toiminnasta taikka Suomen turvallisuusympäristön kannalta merkityksellisestä sotilaallisesta toiminnasta. (HE 198/2017 vp, s. 34–35; PeVM 4/2018 vp, s. 6–7.)

Kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavalla toiminnalla tarkoitetaan puolestaan kansanvaltaista valtio- ja yhteiskuntajärjestystä, yhteiskunnan perustoimintoja, suuren ihmismäärän henkeä tai terveyttä tai kansainvälistä rauhaa ja turvallisuutta uhkaavaa toimintaa. Edellytyksenä on, että toiminnalla on jokin kytkentä Suomeen ja että se uhkaa nimenomaan Suomen kansallista turvallisuutta, vaikka toiminta voikin maantieteellisesti tapahtua Suomen rajojen ulkopuolella. Kyse voi olla esimerkiksi Suomen kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavasta terrorismiin liittyvästä toiminnasta, väkivaltaisesta radikalisoitumisesta tai ulkomaisten tiedustelupalvelujen toiminnasta taikka Suomen turvallisuuden kannalta keskeisen valtion levottomuuksista. Säännöksen varsin laaja-alainen käsitteiden soveltamisessa korostuu tarve noudattaa vahvoja oikeusturvatakeita, tiedonhankintavaltuuksien tehokasta ja riippumattonta valvontaa sekä valtuuksien riittäviä soveltamisrajoituksia. Tiedonhankinta kansallista turvallisuutta uhkaavasta toiminnasta voidaan säännöksen perusteella osoittaa vain

kansallisesta turvallisuudesta huolehtivien viranomaisten tehtäväksi (nykyisin suojelupoliisi, pääesikunta ja puolustusvoimien tiedustelulaitos). Toiseksi rajoitusedellytys koskee vain tiedon hankkimista sellaisesta toiminnasta, joka luonteensa takia voi muodostua vakavaksi uhaksi kansalliselle turvallisuudelle. Kolmanneksi lailla tulee säätää tyhjentävästi toimivaltuuksien kohdentumisesta. Neljänneksi säännös ei mahdollista yleistä, kohdentamatonta ja kaiken kattavaa tietoliikenteen seurantaan tiedustelutoiminnassa. Välttämättömyys-kriteeri puolestaan tarkoittaa, että luottamuksellisen viestin salaisuuteen kohdistunut rajoitus on sallittu vain, jos tiedonhankinta ei ole mahdollista vähemmän puuttuvin keinoin, ja että tiedon hankkimisessa puututaan luottamuksellisen viestin salaisuuteen mahdollisimman kohdennetusti ja rajoitetusti. Rajoitusperusteen tulkinnassa on muutoinkin keskeisellä sijalla perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset. Säännöksen nojalla säädettävien toimivaltuuksien on oltava sopusoinnussa myös Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. (HE 198/2017 vp, s. 35–39; PeVM 4/2018 vp, s. 8–9.)

Rajavartiolaki säädettiin voimaan perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Valiokunta ei tuolloin ottanut kantaa teknistä valvontaa koskevaan lain 29 §:ään (19/2005 vp). Valiokunta ei myöskään nostanut mainittua säännöstä esille, tai tehnyt muita suoranaisesti nyt käsiteltävänä olevaan esitystä koskevia kantoja, kun mainittua säännöstä muutettiin osana laajempaa rajavartiolain muuttamista (PeVL 6/2018 vp).

Arviointi

Tekninen valvonta

Rajavartiolain 29 §:ssä säädetyn teknisen valvonnan käyttötarkoitusta laajennettaisiin kattamaan rajavalvonnan lisäksi rajaturvallisuuden ja rajajärjestyksen ylläpitäminen, Rajavartiolaitokselle säädetyt valvontatehtävät sekä Rajavartiolaitoksen toiminnan suojaaminen. Lisäksi teknisen valvonnan käyttöaluetta laajennettaisiin siten, että Rajavartiolaitos voisi jatkossa suorittaa teknistä valvontaa rajan läheisyyden, Suomen merialueen, rajanylityspaikan ja sen välittömän läheisyyden lisäksi yleisemmin merialueella, ilmatilassa sekä Rajavartiolaitoksen hallinnassa olevilla alueilla ja niiden välittömässä läheisyydessä.

Lakiehdotuksella laajennettaisiin Rajavartiolaitoksen toimivaltuuksia, mutta esityksestä jää havaintojeni mukaan puuttumaan valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellinen arvio ehdotetun teknisen valvonnan laajennuksen merkittävydestä Rajavartiolaitoksen toimivaltuuksien kannalta. Teknisen valvonnan käyttöalan laajentaminen tarkoittaisi sitä, että aiempaa useampi henkilö voisi päätyä Rajavartiolaitoksen suorittaman jatkuva- tai toistuvaluonteisen teknisen valvonnan kohteeksi. Tällainen laajentaminen merkitsisi muun ohella nykyistä laajamittaisempaa henkilötietojen käsittelyä ja olisi muutoinkin merkityksellistä perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän kannalta. Esityksessä on nähdäkseni käsitelty teknistä valvontaa tältä osin kannalta jokseenkin puutteellisesti.

Käsitykseni mukaan erityisen ongelmallista on se, että ehdotuksen suhdetta perustuslain 10 §:n luottamuksellisen viestinnän salaisuuden suojaan ei esityksessä käsitellä ja tämä tärkeä asiakokonaisuus jää siten epäselväksi. Esityksessä ei tuoda esille, voisiko teknisen valvonnan tarkoittama kuuntelu tai katselu tarkoittaa luottamuksellisen viestinnän salaisuuden suojaan puuttumista ja miten sääntelyssä on otettu huomioon mainitun perusoikeuden yleiset ja

erityiset rajoitusedellytykset. Huomio kiinnittyy tältä osin etenkin välttämättömyysedellytyksen puuttumiseen sekä ehdotetussa 29 §:ssä käytetyn käsitteistön vastaamattomuuteen perustuslain 10 §:n turvallisuuskäsitteistöön nähden.

Perusoikeusrajoituksen kannalta on syytä kiinnittää huomiota toisaalta myös siihen, että teknisen valvonnan toimivaltuus olisi edelleen alueellisesti rajoitettua eikä muutos laajentaisi Rajavartiolaitoksen toimialuetta. Tekninen valvonta ei myöskään kohdistuisi kotirauhan piiriin kuuluihin alueisiin, mistä nimenomaisesti myös edelleen säädettäisiin. Epätasällisyyttä sääntelyyn kuitenkin aiheuttaa alueellisen määrittelyn epämääräisyys, esimerkiksi lähialuekäsitteistö, jota tosin käytetään myös voimassa olevassa laissa. Perusteluissa ei nähdäkseni myöskään täsmennetä mainittua käsitteiden käyttöä. Lisäksi 29 §:n perusteluissa viitataan rajavartiolain 4 §:n mukaiseen Rajavartiolaitoksen toiminnan alueelliseen kohdentumiseen, mutta epäselväksi jää, mikä tarkkaan ottaen on mainittujen säännösten välinen suhde. Täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimuksen kannalta huomio kiinnittyy siihenkin, että esitettyjä tehtävämäärittelyjä voi pitää varsin laajoina ja tulkinnanvaraisinkin. Merkillä pantavaa on myös se, että teknisen valvonnan päätöksenteosta ei ehdoteta säädettaväksi, eikä esityksessä havaintojeni mukaan käsitellä tätäkään seikkaa lainkaan.

Radiotekninen valvonta

Rajavalvontalakiin ehdotetaan uutta 29 a §:ää radioteknisestä valvonnasta. Radioteknisellä valvonnalla tarkoitettaisiin jatkuvaa tai toistuvaa muulla teknisellä laitteella kuin tutkalla tapahtuvaa radiotaajuisten sähkömagneettisten aaltojen ja radiolaitteiden havaitsemista, tunnistamista, paikantamista, yksilöintiä ja seuranta sähkömagneettisten aaltojen ominaisuuksien avulla. Ehdotettu alueellinen käyttöala vastaisi teknistä valvontaa. Käyttötarkoitukseksi ehdotetaan rajavalvonnan, rajaturvallisuuden ylläpitämisen, rajajärjestyksen ylläpitämisen tai Rajavartiolaitoksen toiminnan suojaamisen kannalta tarpeellisen tilannekuvan muodostamiseksi. Uuden 29 b §:n mukaan rajavartiolaitoksella olisi oikeus käsitellä myös muun kuin yleisesti vastaanotettavaksi tarkoitetun radioviestinnän välitystietoja sekä sijaintitietoja radioteknisen valvonnan suorittamiseksi. Radioteknisen valvonnan avulla ei kuitenkaan olisi tarkoitus tunnistaa yksittäisiä luonnollisia henkilöitä, eikä puuttua heidän yksityiselämänsä suojaan. Tämän vuoksi ehdotetun sääntelyn mukaan radioviestinnän välitystietoja saisi käsitellä ainoastaan siinä laajuudessa kuin ne ovat välttämättömiä radioteknisen valvonnan suuntaamiseksi taikka valvontakohteiden erottelemiseksi tai rajaamiseksi. Käsittelyn jälkeen välitystiedot olisi hävitettävä tai tehtävä sellaisiksi, ettei niitä voi yhdistää yksittäiseen luonnolliseen henkilöön. Lisäksi uusi 29 c § koskisi radioteknisen valvonnan tietojen käsittelyä ja hävittämistä ja 29 d § teknisen ja radioteknisen valvonnan laitteistoja.

Ehdotettu rajavartiolain 29 a § merkitsisi uutta toimivaltuutta Rajavartiolaitokselle. Kyse olisi ylipäättään toimivaltuudesta, jota vastaavaa ei ole muilla viranomaisilla. Kyseessä olisi arvioni mukaan merkittävä uusi toimivaltuus, joka voisi tarkoittaa huomattavankin laajaa valvontaa ja jolla voitaisiin mahdollisesti puuttua jopa perustuslain 10 §:ssä suojattuun luottamuksellisen viestinnän salaisuuteen. Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa on käyty läpi radioteknisen valvonnan suhdetta luottamuksellisen viestinnän salaisuuden suojaan.

Ehdotettua uutta toimivaltuutta on valtiosääntöoikeudellisesti keskeistä tarkastella paitsi 29 a §:n myös muiden rajavartiolakiin ehdotettavien uusien pykälien (29 b–d §) valossa.

Nähdäkseni ylipäättään radioteknistä valvontaa ja sähköisen viestinnän tietojen käsittelyä koskevasta sääntelystä muodostuu ehdotetussa muodossa tarpeettoman vaikeasti hahmottuva kokonaisuus. Esityksen perusteluissa on pyritty korostamaan, ettei sääntely merkitse olennaista puuttumista luottamuksellisen viestinnän salaisuuden suojaan. Myös ylipäänsä siihen nähden, ettei radioteknisen valvonnan tarkoituksena ole ymmärtääkseni lähtökohtaisesti luottamukselliseen viestintään puuttuminen, olisi 29 b §:ssä radioviestinnän tietojen käsittelyn rajoituksista suotavaa tuoda ensin esille nyt 2 momentissa oleva säännös siitä, että radioteknisen valvonnan avulla ei saa hankkia tietoja muun kuin yleisesti vastaanotettavaksi tarkoitettun radioviestin sisällöstä.

Katson ylipäättään tarpeelliseksi kiinnittää huomiota luonnollisten henkilöiden tunnistamiseen radioteknisen valvonnan yhteydessä. Esitykseen jää epämääräisyyttä yksittäisen henkilön tunnistamisesta erityisesti silloin, kun se tapahtuu jälkikäteen operatiivisen toiminnan kautta tai yhdistämällä eri valvontatekniikoiden tietoja. Lisäksi esityksen perusteluissa on todettu, että automaattinen ja säännönmukainen luonnollisten henkilöiden tunnistaminen ei olisi radioteknisen valvonnan tarkoituksessa mahdollista. Tämän rajauksen nimenomaista lisäämistä säädöstehtäviin olisi syytä selkeyden ja tarkkarajaisuuden vuoksi harkita, etenkin kun valvonta voisi olla jatkuvaa ja sitä on esityksessä luonnehdittu myös yleisvalvonnaksi ja kun henkilöiden tunnistamisen mahdollisuus olisi ehdotetussa järjestelyssä olemassa.

Toimivaltasääntelyn täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden suhteen huomionarvoista on myös se, että radioteknisen valvonnan 29 a §:ään sisältyvän määritelmäsäännöksen käsitteet (havaitseminen, tunnistaminen, yksilöinti ja seuranta) on määritelty vain perusteluissa. Mainitut käsitteet määrittelevät osaltaan kyseistä toimivaltuutta, minkä vuoksi määritelmien tuomista lakiin voisi pitää nyt ehdotettua täsmällisempänä ratkaisuna. Lisäksi säännöksen suhde lain 29 §:ään jää osin epäselväksi: Viimeksi mainittuun pykälään ei ehdotettaisi määritelmämuutoksia. Tältä osin herää kysymys, voisiko säännösten soveltamisen välille muodostua epäselvyyttä ja pitäisikö 29 §:n soveltamisalasta sulkea pois radiotekninen valvonta.

Myös radioteknisen valvonnan käyttötarkoituksen ero ja suhde 29 §:n mukaiseen teknisen valvonnan käyttötarkoitukseen jää vaille selvyyttä. Ylipäänsä valvonnan tarkoitukseen jää epäselvyyttä. Osaltaan tämä kytkeytyy siihen, että ehdotetun 29 a §:n viittaus tilannekuvaan voinee liittyä myös perustuslain 10 §:n 4 momentin sääntelyyn, mutta esityksen valossa tämä yhteys jää epäselväksi. Ehdotuksen valossa suhde siviili- ja sotilastiedusteluun sekä rikosten ennaltaehkäisemiseen ja rikostiedusteluun jää osin hämäräksi. Katson tarpeelliseksi korostaa, että tiedonhankinta kansallista turvallisuutta uhkaavasta toiminnasta perustuslain 10 §:n 4 momentin esitöiden perusteella osoittaa vain kansallisesta turvallisuudesta huolehtivien viranomaisten tehtäväksi. Lisäksi edellä 29 §:n kohdalla esitetyt havainnot turvallisuuskäsitteistön suhteesta perustuslain 10 §:n käsitteistöön pätevät myös 29 a §:n osalta. Rajaturvallisuuden ylläpitäminen ja kansallisen turvallisuuden suojaaminen voivat sinällään liittyä toisiinsa. Kuitenkin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön ja perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön valossa vain hyvin laajat ja vakavat rajaturvallisuuden häiriöt voinevat muodostua sellaisiksi kansallisen turvallisuuden uhkiksi, joiden perusteella perusoikeuksiin voidaan tehdä välttämättömiä rajoituksia. Esitys on varsin vaitonainen tästä asiakokonaisuudesta, minkä lisäksi mainitut epäselvyydet jättävät ongelmalliseksi arvioida ehdotetun sääntelyn suhdetta luottamuksellisen viestinnän perustuslainsuojaan.

Lisäksi edellä 29 §:n mukaisesta alueellisesta käyttöalasta todetut huomiot pätevät myös 29 a §:n kohdalla. Tältä osin 29 a §:n perusteluissa on todettu, että ”Valtakunnanrajan läheisyydellä tarkoitettaisiin rajan läheisiä alueita Suomen valtakunnanrajan molemmin puolin”, minkä ei voi katsoa olennaisesti selkeyttävän asiantilaa. Merkille pantavaa on myös se, että esityksen mukaan ”radioteknisen valvonnan toimivaltuus olisi alueellisesti rajoitettu, mutta alue olisi käytännössä laajempi kuin teknisen valvonnan käyttöalue” (s. 22). Maininta ei nähdäkseni vastaa ehdotettua sääntelyä alueellisista rajauksista, ja joka tapauksessa ilmentää ehdotukseen jäänyttä epäselvyyttä.

Esityksen perustelujen mukaan pääosa radioteknisestä valvonnasta tapahtuisi valtakunnanrajan läheisillä alueilla, merialueilla ja Rajavartiolaitoksen hallinnassa olevilla alueilla, ja muualla radiotekninen valvonta olisi tilapäistä. Sääntelyn täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden kannalta olisi suotavaa, että tällainen perusoikeutta rajoittavan toimivaltuuden ajallinen kesto olisi yksilöity myös säännöksessä. Mikäli vastaava jaottelu keston jatkuvuudesta tai tilapäisyydestä koskee tai on mahdollinen myös 29 §:n tarkoittaman teknisen valvonnan kohdalla, tulisi myös tästä säätää.

Valtiosääntöoikeudellista huomiota on syytä kohdentaa myös siihen, että radioteknisen valvonnan sääntelyssä ei olisi teknisen valvonnan sääntelyä vastaavaa kieltoa kohdistaa valvontaa kotirauhan piiriin kuuluviin alueisiin. Esityksen mukaan tällainen edellytys olisi käytännössä mahdoton, koska radioteknisen valvonnan kattama maantieteellinen alue olisi verrattain suuri. Tältä osin esityksessä olisi tullut nähdäkseni tarkemmin perustella kotirauhan piiriin puuttumista tarkoittavaa perusoikeusrajoitusta. Nähdäkseni esityksessä ei ole pohdittu sitä siinänsä parempana pidettävää sääntelyvaihtoehtoa, että säännösten suljettaisiin pois kotirauhan piiriin kuuluvien tietojen käsittely siinä määrin kuin se on mahdollista.

Merkille pantavaa on lisäksi se, että radioteknisen valvonnan laitteistoa koskeva rajavartiolain uusi 29 d § ei sisältäisi sääntelyä siitä, että radioteknisessä valvonnassa saisi käyttää ainoastaan sellaista laitetta, jota voidaan käyttää vain säädettyyn tarkoitukseen. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että tällainen edellytys oli välttämätön pakkokeinolain ja poliisilain sääntelyssä teknisen laitteen käyttämisestä teleosoitteen ja telepätelaitteen yksilöimiseen (PeVL 99/2022 vp, PeVL 98/2022 vp). Esityksessä jää nähdäkseni epäselväksi radioteknisen järjestelmän mahdollinen kyky yksilöidä teleosoite ja telepätelaitte vastaavalla tavalla kuin pakkokeinolain 10 luvun 25 §:ssä tarkoitetaan. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että valvonnallisin ja teknisin keinoin tulee huolehtia siitä, että laitetta todellisuudessa käytetään vain yksilöintitietojen hankkimiseen (ks. esim. PeVL 99/2022 vp). Esityksessä viitataan tältä osin tarkoituksenmukaisuuteen, Rajavartiolaitoksen sisäiseen valvontaan, ohjeistukseen ja koulutukseen ja siihen, että 29 c § radioteknisen valvonnan tietojen hävittämisestä kattaisi sen, että teknistä järjestelmää todellisuudessa käytetään ainoastaan ehdotettavan sääntelyn mukaisiin tarkoituksiin. Tällä perusteella on vaikea saada käsitystä, miksi viranomaisten käyttämien teknisten laitteiden ominaisuuksia ei rajattaisi säännöksessä.

Helsingissä 2.5.2024

Anu Mutanen, OTT, tenure track -professori