

Sisäministeriö
PL 26
00023 VALTIONEUVOSTO

LAUSUNTO

23.2.2024

Viite: VN/1113/2023

EOAK/469/2024 LAUSUNTOPYYNTÖ HALLITUKSEN ESITYSLUONNOKSESTA LAIKSI RAJAVARTIOLAIN MUUTTAMISESTA JA ERÄIKSI SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI

Sisäministeriön rajavartio-osasto on pyytänyt eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi rajavartiolain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

Pyydettyinä lausuntonani totean seuraavan.

Teknisen valvonnan käyttöalueen ja tarkoituksen laajentaminen (ehdotettu 29 §)

Esitysluonnoksessa ehdotetaan Rajavartiolaitoksen suorittaman teknisen valvonnan tarkoituksen ja käyttöalueen laajentamista.

Sääntelyä täydennettäisiin niin, että Rajavartiolaitos voisi suorittaa teknistä valvontaa rajan läheisyyden, Suomen merialueen, rajanylityspaikan ja sen välittömän läheisyyden lisäksi myös yleisemmin merialueella, ilmatilassa sekä Rajavartiolaitoksen hallinnassa olevilla alueilla ja niiden välittömässä läheisyydessä. Teknisen valvonnan tarkoituksena voisi olla rajavalvonnan lisäksi myös rajaturvallisuuden ja rajajärjestyksen ylläpitäminen, Rajavartiolaitokselle säädetyn valvontatehtävän suorittaminen tai Rajavartiolaitoksen toiminnan suojaaminen.

Voimassa olevan rajavartiolain 29 §:ssä on tekninen valvonta määritelty tarkoittavan ”jatkuvaa tai toistuvaa kulkuneuvoihin, kulkuneuvon kuljettajiin, jalankulkijoihin tai yleisöön kohdistuvaa teknisellä laitteella tapahtuvaa katselua tai kuuntelua sekä äänen tai kuvan automaattista tallentamista.”

Esitysluonnoksen perusteella teknisen valvonnan käyttöalan laajentaminen liittyy kiinteästi rajavartiolain 3 §:ssä Rajavartiolaitokselle säädettyihin tehtäviin. Kiinnitän huomiota siihen, että Rajavartiolaitoksen toiminnan alueellista kohdentumista koskevassa rajavartiolain 4 §:ssä ei ole mainittu Rajavartiolaitoksen toiminnan suojaamista yhtenä Rajavartiolaitoksen toimintamuotona. Nähdäkseni tehtävä- ja toimivaltuussäännöksiä olisi tältä osin perusteltua selkeyttää.

Siltä osin kuin kysymys on teknisen valvonnan alueellisen ulottuvuuden laajentamisesta, minulla ei sinällään ole huomautettavaa.

Radiotekninen valvonta (ehdotetut 29 a-d §:t)

Esitysluonnoksen perusteella kysymyksessä olisi uusi toimivaltuus, jolla tarkoitetaan ”muulla teknisellä laitteella kuin tutkalla tapahtuvaa radiotaajuisten sähkömagneettisten aaltojen ja radiolaitteiden havaitsemista, tunnistamista, paikantamista, yksilöintiä ja seurantaa.”

Esitetyn 29 a §:n mukaan 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. Rajavartiolaitoksella olisi lisäksi oikeus suorittaa radioteknistä valvontaa kadonneeksi ilmoitetun tai muutoin hädässä olevan henkilön paikantamiseksi. Radioteknisestä valvonnasta ei erikseen ilmoiteta.

Esitetyn 29 b §:n mukaan Rajavartiolaitoksella olisi oikeus käsitellä myös muuta kuin yleisesti vastaanotettavaksi tarkoitettua radioviestintää, radioviestinnän välitystietoja ja sijaintitietoja radioteknisen valvonnan suorittamiseksi. Radioviestintää ja radioviestinnän välitystietoja saa käsitellä ainoastaan siinä laajuudessa kuin ne ovat välttämättömiä radioteknisen valvonnan suuntaamiseksi taikka valvontakohteiden erottelun tai rajaamiseksi. Radioteknisen valvonnan avulla ei saisi hankkia tietoja muun kuin yleisesti vastaanotettavaksi tarkoitettun radioviestin sisällöstä.

Totean radioteknisestä valvonnasta yleisesti seuraavan.

Esitysluonnoksessa on radioteknisestä valvonnasta todettu, että ”kyse olisi tiedonhankinnasta ja tiedon analysoinnista yleisvalvontatarkoituksessa, mikä erottaisi sen rikostorjunnan toimenpiteistä ja sotilastiedustelulain mukaisesta radio-signaalitiedustelusta” (s. 31).

Pääosa radioteknisestä valvonnasta tapahtuisi valtakunnanrajan läheisillä alueilla, merialueilla ja Rajavartiolaitoksen hallinnassa olevilla alueilla. Muualla radiotekninen valvonta olisi tilapäistä ja lyhytaikaista (s. 25). Edellä esitetyn perusteella ilmeisimmin vain meren rannikko ja ilmatila tulisivat

kyseeseen sellaisina esitetyssä säädöksessä mainittuina alueina, jossa radioteknistä valvontaa suoritettaisiin tilapäisesti ja lyhytaikaisesti. Mielestäni on tulkinnanvaraista, voidaanko radioteknistä valvontaa pitää tilapäisenä ja lyhytaikaisena, jos sitä esimerkiksi suoritetaan liikkuvasta aluksesta käsin, vaikka valvonta-alue muuttuisikin aluksen liikkeiden mukaan. Mielestäni tällainen yleisvalvonnan muoto tosiasiasa on enemmänkin ”jatkuvaa ja toistuvaa” kuin ”tilapäistä ja lyhytaikaista”, jolloin siitä olisi perusteltua mainita säännöksessä. Muutoin ei voi välttyä ajatukselta, että kysymyksessä on ajallisesti rajoitetusta ja tietyin kriteerein kohdennetusta valvontamuodosta sen yleisvalvonnalliseksi kuvatun tarkoituksen sijasta.

Esitysluonnokseen perustuvan arvioni mukaan radiotekninen valvonta vaikuttaa olevan toteuttamistavaltaan varsin samansisältöistä kuin sotilastiedustelusta annetussa lain 60 §:ssä tarkoitettu radiosignaalityiedustelu, jolla tarkoitetaan ”radiotaajuisiin sähkömagneettisiin aaltoihin (radioaalto) kohdistuvaa tiedonhankintaa.” Näin on myös esitysluonnoksessa todettu, jonka mukaan radiotekninen valvonta olisi teknisesti ja toiminnallisesti samankaltaista myös radiosignaalityiedustelun kanssa (s. 31).

Sotilastiedustelusta annetussa laissa radiosignaalityiedustelun käyttöalaa on rajattu siten, että sitä voidaan kohdistaa (vain) Suomen alueen ulkopuolella olevasta laitteesta lähteviin tai tällaiseen laitteeseen saapuviin radioaaltoihin. Radiosignaalityiedustelulla ei saa hankkia tietoa muun kuin valtiollisen toimijan viestin sisällöstä.

Nyt käsiteltävänä olevan esitysluonnoksen perusteella Rajavartiolaitoksen toimivaltuudeksi esitetyn radioteknisen valvonnan käyttöala on tiedonhankinnan kohteena olevan radiosignaalin alkuperää koskevilta osin radiosignaalityiedustelusta säädettyä laajempi, koska siinä ei ole rajattu valvonnan kohdentamista muutoin kuin Rajavartiolaitokselle kuuluviin po. säännöksessä mainittuihin tehtäviin. Tällöin valvonta voi kohdistua myös Suomen alueella olevaan laitteeseen ja myös muihin kuin valtiollisiin toimijoihin.

Ehdotetun 29 a §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että radioteknisen valvonnan tarkoituksena ei kuitenkaan olisi yksilöidä ja tunnistaa radiolaitetta käyttävää luonnollista henkilöä (s. 24). Kuitenkin ehdotetun 29 b §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa on todettu, että ”matkapuhelimen tai muun henkilöön yhdistettävän päätelaitteen osalta radioviestinnän ja radioviestinnän välitystietojen käsittely sisältää väistämättä tietoja, joilla henkilö on mahdollista yksilöidä. Ehdotetun radioteknisen valvonnan tarkoituksenmukainen käyttö edellyttää siten, että myös luonnolliseen henkilöön yhdistettäviä tietoja on mahdollista käsitellä jossakin määrin” (s. 30).

Vaikka tarkoituksena ei olisikaan selvittää radioviestinnän tai välitystietojen avulla radiolaitteen haltijan henkilöllisyyttä, niin tällainen tieto nähdäkseni

joka tapauksessa olisi radioteknisessä valvonnassa saatavilla. Tällöin radioteknisen valvonnan toteuttaminen on menetelmällisesti nähdäkseni hyvin lähellä poliisilain 5 luvun 8 §:n 1 momentissa tarkoitettua televalvontaa.

Kun radioteknisessä valvonnassa paljastuu ja 29 b §:n mukaan myös käsitellään televalvonnassa tarkoitettuja tunnistamistietoja (välitystietoja), nähdäkseni kysymys on perustuslain 10 §:n 2 momentissa tarkoitettuun luottamuksellisen viestin salaisuuteen puuttumisesta, vaikka toiminnan tarkoituksena ei olisikaan tunnistaa yksittäisiä luonnollisia henkilöitä. Pidän ehdotusta hyvin ongelmallisena.

Esitysluonnoksen mukaan radioviestin sisällön osalta tiedonhankinta on rajattu ainoastaan yleisesti vastaanotettavaksi tarkoitettujen radioviestin sisältöön. Esitysluonnoksessa tällaisina on mainittu esimerkiksi televisio- ja radio-ohjelmistojen lähetykset sekä yleisellä kutsukanavalla harjoitettava radioviestintä, kuten hätäkutsut tai merenkulun varoitukset. Myös merenkulun AIS-lähetteet ja miehittämättömien ilma-alusten ADS-B-lähetteet on katsottu yleisesti vastaanotettavaksi viestinnäksi (s. 29).

Näkemykseni mukaan yleisesti vastaanotettavaksi tarkoitettujen viestien ”seulominen” tulee mahdollisesti edellyttämään merkittävää määrää myös yksityisen viestinnän tietojen käsittelyä, mikä mahdollisesti myös johtaa viestinnän osapuolien paljastumiseen. Epäselväksi jää myös, mahdollistaako radioteknisen valvonnan suorittaminen, erityisesti tunnistaminen ja yksilöiminen, myös viestin mahdollisen salauksen purkamisen, joka väistämättä tarkoittanee myös sen sisällön selvittämistä, vai jäävätkö salatut viestit automaattisesti radioteknisen valvonnan ulkopuolelle jo lähtökohtaisesti ”ei-yleisesti vastaanotettavina”.

Katson, että radioteknisen valvonnan toteuttamiseksi tapahtuvassa tunnistamisessa, paikantamisessa, yksilöimisessä ja seurannassa on väistämättä ainakin joiltain osin kyse perustuslain 10 §:n 2 momentissa turvatusta luottamuksellisen viestin salaisuuteen puuttumisesta, vaikka sinällään ehdotetun 29 b §:n mukaan radioteknisen valvonnan avulla ei lähtökohtaisesti saa hankkia tietoja muun kuin yleisesti vastaanotettavaksi tarkoitettujen radioviestien sisällöstä. Lisäksi radioteknisen valvonnan sääntelyssä ei esityksen mukaan olisi teknisen valvonnan sääntelyä vastaavaa kieltoa kohdistaa valvontaa kotirauhan piiriin kuuluviin alueisiin tällaisen edellytyksen käytännön toteuttamisen mahdottomuuden vuoksi (s. 26).

Sikäli kuin ehdotus on perustuslain 10 §:n kannalta ylipäätään mahdollinen, totean vielä seuraavan.

Televalvonnasta päättää pääsääntöisesti tuomioistuin. Radioteknisen valvonnan suorittamisesta ei säännösehdotuksen perusteella sen sijaan tehtäisi mitään päätöstä eikä päätöksentekomenettelyä ole edes ehdotettu säädettäväksi. Pidän tätä hyvin ongelmallisena.

Radioteknisen valvonnan käyttöalan osalta totean seuraavan.

Ehdotetussa rajavartiolain 29 a §:ssä on yhtenä radioteknisen valvonnan perusteena mainittu Rajavartiolaitoksen toiminnan suojaamisen kannalta tarpeellisen tilannekuvan muodostaminen.

Kuten olen edellä katsonut, radioteknisen valvonnan suorittaminen tulee ainakin jossain määrin edellyttämään perustuslailla suojattuja luottamuksellisen viestinnän suojan alaisten tietojen käsittelyä. Ottaen huomioon sen, että perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten mukaan poikkeaminen luottamuksellisen viestinnän suojasta edellyttää toimivaltuussäännöksiltä muun muassa täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta, on toimenpiteen perusteena mainittu ”Rajavartiolaitoksen toiminnan suojaamisen kannalta tarpeellisen tilannekuvan muodostaminen” vähintäänkin suurpiirteinen kattaen nähdäkseni käytännössä lähes kaiken Rajavartiolaitoksen toiminnan. Kun huomioidaan myös, että Rajavartiolaitoksen toimivalta on rajoitettu erityiselle valvonta-alueelle, herää kysymys, voidaanko tällaiseen toiminnan suojaamisintressiin perustuvan tilannekuvan muodostamistarpeella tosiasiasa laajentaa tätä alueellista toimivaltaa. Kysymys kulminoituukin siihen, missä määrin radioteknisellä valvonnalla on mahdollista käsitellä viestinnän suojan alaisia tietoja, jotta tavoiteltavat hyödyt ovat oikeasuhtaisia perusoikeusvaikutuksiin nähden. Mielestäni toimivaltaperustetta tulisi täsmentää tältä osin esimerkiksi yksilöimällä, millainen Rajavartiolaitoksen toiminta on suojaamisintressin kohteena.

Esitysluonnoksen mukaan Rajavartiolaitoksella on lisäksi oikeus suorittaa radioteknistä valvontaa kadonneeksi ilmoitetun tai muutoin hädässä olevan henkilön paikantamiseksi (esitetyn 29 a §:n 3 momentti).

Näkemykseni mukaan sääntelyn tavoitteet ovat varsin yhtenevät poliisilain 5 luvun 8 §:n 3 momentissa tarkoitetun ”kiirepaikannuksen” kanssa. Esitetystä rajavartiolain säännöksessä ei ole kuitenkaan minkäänlaista välttämättömyydedellytystä toimenpiteelle, kuten poliisilaissa, jonka mukaan ”... jos sen välitön toteuttaminen on välttämätöntä henkeä tai terveyttä uhkaavan vaaran torjumiseksi.” Myös sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 321 §:n 1 momentissa on niin ikään tiedonsaantioikeuden edellytyksenä ”... jos henkilö on hätäilmoituksen vastaanottaneen viranomaisen perustellun käsityksen mukaan ilmeisessä hädässä tai välittömässä vaarassa.”

Totean radioteknisen valvonnan suorittamisen kadonneiden ja muutoin hädässä olevien etsimiseksi olevan luonnollisesti tärkeä tavoite, johon olemassa olevaa radioteknisen valvontateknologian käyttämisestä voidaan pitää sinänsä hyväksyttävänä ja kannatettavana. Katson kuitenkin, että huomioiden toimenpiteen perusoikeuksiin puuttuvan luonteen, sen käyttämiselle tulisi olla säädetty nyt ehdotettua korkeampi edellytys.

Esitysluonnoksessa on myös säädetty teknisen ja radioteknisen valvonnan laitteista (29 d §). Esitetyn säännöksen 2 momentin mukaan ”Liikenne- ja

viestintävirasto tarkastaa, ettei radioteknisessä valvonnassa käytettävä laite ominaisuuksiensa vuoksi aiheuta haitallista häiriötä yleisen viestintäverkon laitteille tai palveluille.”

Poliisilain 5 luvun 25 §:n 2 momentissa on säädetty, että poliisi saa käyttää 1 momentissa tarkoitettujen tietojen hankkimiseksi ainoastaan sellaista teknistä laitetta, jota voidaan käyttää vain teleosoitteen ja telepäätelaitteen yksilöimiseen. Liikenne- ja viestintävirasto tarkastaa teknisen laitteen tässä momentissa tarkoitettujen vaatimustenmukaisuuden sekä sen, ettei laite ominaisuuksiensa vuoksi aiheuta haitallista häiriötä yleisen viestintäverkon laitteille tai palveluille. Pakkokeinolain 10 luvun 25 §:ssä on säädetty poliisilakia vastaavasti. Katson, että myös nyt rajavartiolaissa tulisi säätää em. lakeja vastaavasti laitteen häiriöttömyyden lisäksi sen käyttötarkoituksen tarkastamisesta.

Poliisilain muuttamista koskevaan hallitukseen esitykseen (HE 266/2004 vp) antamassaan lausunnossa perustuslakivaliokunta (PeVL 11/2005 vp, s. 9) piti puheena olevaa rajoitusta säätämisyjärjestyskysymyksenä ja totesi tässä tarkoitettusta laitteesta:

”Ongelmallista kuitenkin on, että ehdotuksessa on kysymys sellaisesta teknisestä laitteesta, jolla voidaan esityksen perustelujen mukaan lisäksi siepata viestiliikennettä muutenkin, purkaa salauksia, kuunnella viestien sisältöä ja saada viestiyhteyksien tunnistamistietoja. Tarkoitus on teknisin ja valvonnallisin keinoin varmistua siitä, että laitetta käytetään vain yhteys- ja yksilöintitietojen hankkimiseen. Tällaisista perustuslain 10 §:ssä turvattu luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaamisen kannalta olennaisista seikoista on valiokunnan mielestä välttämätöntä säätää laissa riittävän täsmällisesti esimerkiksi rajaamalla poliisin oikeus koskemaan ainoastaan sellaista laitetta, jota on teknisesti mahdollista käyttää siten, että vain ehdotetussa säännöksessä tarkoitettut yhteys- ja yksilöintiedot tulevat hankituiksi. Tämä on edellytys lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.”

Perustuslakivaliokunta on toistanut kannanottonsa lausunnossaan PeVL 99/2022 vp (s. 3-4) hallituksen esityksestä HE 276/2022 vp, jossa esitettiin luopumista teknisestä laitteesta koskevasta rajoituksesta

Vaikka nyt käsiteltävänä esitysluonnoksessa ei ilmeisesti olekaan kysymys samanlaisesta laitteesta kuin poliisilaitoksissa ja pakkokeinolaitoksissa oli kysymys (ns. IMSI-catcher), vaikuttaa kuitenkin siltä, että Rajavartiolaitoksen käyttöön otettavalla laitteistolla olisi mahdollista hankkia tietoa viestinnän sisällöstä, mutta ehdotetun 29 b §:n 2 momentin mukaan sitä ei saisi tehdä muusta kuin yleisesti vastaanotettavaksi tarkoitettusta radioviestinnästä.

Laki henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa

Huomiotani kiinnittää tältä osin 7 §:n ja 15 a §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa (s. 33) todettu 7 §:ää koskeva perustelu, jossa puhutaan

”tietojen poistamisesta”, josta säädettäisiin jatkossa uudessa 15 a §:ssä. Näkemykseni mukaan ehdotetussa 15 a §:ssä ei kuitenkaan ole kysymys tietojen poistamisesta, vaan tietojen käsittelystä. Tietojen poistamista koskevat säännökset vaikuttaisivat olevan ehdotetut 47 a - b §:t.

Lisäksi nykyisen 7 §:n 2 momentin 3 kohdan mukainen ”teknisen valvonnan tallenteiden käsittely” ja ehdotetun 15 a §:n mukainen ”henkilötietojen käsittely teknisen valvonnan suorittamiseksi” ei välttämättä ole asiasisällöltään sama asia, vaikka perusteluissa niin esitetään (s. 33).

Valtiosääntöisiä kysymyksiä

Kuten esitysluonnoksen säätämisyjärjestystä koskevasta jaksosta ilmenee, ehdotetut tiedonhankintakeinot puuttuvat keskeisimmin yksityiselämän suojaan ja siihen kuuluvaan viestintäsalaisuuteen ja henkilötietojen suojaan.

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.

Perustuslakivaliokunta on todennut, että rajoituslausekkeen on turvattava riittävästi luottamuksellisen viestin salaisuutta ja asetettava riittävän tiukat valtiosääntöiset rajat siihen puuttumiselle. Sen tarkoituksena on turvata luottamuksellisen viestin salaisuutta liian pitkälle meneviltä rajoituksilta. (PeVM 4/2018 vp, s. 4–5). Luottamuksellisen viestin suojan rajoittaminen siis edellyttää kyseessä olevassa asiayhteydessä sen arvioimista, täyttääkö ehdotettu sääntely perusoikeuden rajoittamiselle asetettujen yleisten rajoitusedellytysten (PeVM 25/1994 vp, s. 5) lisäksi myös mainitut erityiset rajoitusedellytykset.

Rajavartiolaitoksen perustehtäväksi säädettyyn rajaturvallisuuden ylläpitämiseen (rajavartiolain 3 § 1 momentti) sisältyy sinänsä kansallisen turvallisuuden suojaamiseen liittyviä elementtejä.

Esitysluonnoksessa (s. 39) on todettu, että ”Rajaturvallisuuden vaarantuminen on mainittu yhtenä esimerkkinä vakavasta kansallisen turvallisuuden uhasta (HE 198/2017 vp).” Kiinnitän huomiota siihen, että kyseisessä hallituksen esityksessä eduskunnalle laiksi Suomen perustuslain 10 §:n muuttamisesta todettiin, että ”Myös vakavat levottomuudet Suomen turvallisuuden kannalta keskeisen valtion alueella tai **vakava** (lihavointi tässä) rajaturvallisuuden vaarantuminen voivat muodostaa vakavan uhan kansalliselle turvallisuudelle” (HE 198/2017 vp, s. 36).

Luottamuksellisen viestin salaisuuteen puuttuvaa toimivaltuutta on perusteltu esitysluonnoksessa perustuslain 10 §:n 4 momentissa mainitulla vakavalla uhalla kansalliselle turvallisuudelle (s. 37–39). Sikäli kuin ehdotusta on arvioitava mainitun rajoituslausekkeen perusteella, pidän jokseenkin selvänä, että 29 a §:n 2 momentin mukainen rajavalvonnan, rajaturvallisuuden ylläpitämisen, rajajärjestyksen ylläpitämisen tai Rajavartiolaitoksen toiminnan suojaamisen kannalta tarpeellisen tilannekuvan muodostaminen ei sinänsä ole perustuslain 10 §:n 4 momentissa tarkoitettua tiedon hankkimista toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta. Näin voisi olla ainoastaan joissakin erityistilanteissa, joista olisi säädettävä laissa.

Pidän välttämättömänä, että mahdollisesta hallituksen esityksestä pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto.

Oikeusasiamies
Petri Jääskeläinen

Esittelijäneuvos
Kristian Holman

Asiakirja on hyväksytty sähköisesti asianhallintajärjestelmässä.