Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Rajavartio-osasto
Lainsäädäntöneuvos Anne Ihanus

Vastine

15.5.2024

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

HE 25/2024 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rajavartiolain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Hallintovaliokunta on pyytänyt sisäministeriöltä vastinetta valiokunnalle toimitetuista asiantuntijalausunnoista sekä hallituksen esitystä koskevasta perustuslakivaliokunnan lausunnosta (PeVL 15/2024 vp). Sisäministeriö toteaa lausuntonaan seuraavaa.

Yleistä

Useimmissa asiantuntijalausunnoissa hallituksen esityksen tavoitteita pidettiin kannatettavina. *Puolustusministeriö* katsoi, että esitys osaltaan parantaa Suomen kansallista turvallisuutta. *Suojelupoliisi* katsoi, että nykyaikaisesta valvontateknologiasta säätäminen on välttämätöntä, jotta Rajavartiolaitoksen niukat henkilöresurssit kyetään suuntaamaan tarkoituksenmukaisella tavalla. *Poliisihallitus* totesi, että radioteknisellä valvonnalla ei ole vaikutusta viranomaisten välisiin toimivaltasuhteisiin tai vastuisiin. *Tullin* näkemyksen mukaan kaikkien sisäisen turvallisuuden vastuuviranomaisten valvonnan ja rikostorjunnan tiedonhankinnan kyvykkyyksien ja niihin liittyvien toimivaltuuksien kokonaisvaltaisempikin tarkastelu olisi tarpeen.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoi, että hallintovaliokunnan mietinnössä olisi hyödyllistä painottaa yhdenvertaisuussääntelyä koskevan osaamisen varmistamista Rajavartiolaitoksessa teknologian suunnittelusta, hankinnoista ja käytöstä päättäville. Valtuutetun näkemyksen mukaan teknologian hyödyntämistä koskevaa sääntelyä laadittaessa ja sitä toimeenpantaessa on arvioitava syrjintäkiellon ja palautuskiellon noudattamiseen sekä yhdenvertaisuuden ja turvapaikanhakuoikeuden tehokkaaseen turvaamiseen liittyvät velvoitteet.

Puolustusministeriö, *valtiovarainministeriö*, *ulkoministeriö*, *Liikenne- ja viestintävirasto* ja *tietosuojavaltuutettu* totesivat, että hallituksen esitystä on jatkovalmistelussa täydennetty niiden esittämien huomioiden perusteella. Sisäministeriön näkemyksen mukaan lausuntoja ei ole näiltä osin tarpeen käsitellä vastineessa tarkemmin.

Ahvenanmaan maakunnan hallitus totesi, että esityksessä todetaan asianmukaisesti, että ehdotettavaa teknisen valvonnan ja radioteknisen valvonnan sääntelyä sovelletaan sellaisenaan myös Ahvenanmaan maakunnassa siltä osin kuin Rajavartiolaitos hoitaa maakunnassa valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvia tai sopimusasetuksella Rajavartiolaitoksen suoritettavaksi säädettyjä tehtäviä.

Maahanmuuttovirasto ja *maa- ja metsätalousministeriö* ilmoittivat, että niillä ei ole esityksestä lausuttavaa.

Tekninen valvonta

Oikeusministeriö katsoi, että teknisen valvonnan sääntelystä ei ilmene selkeästi, että ilmatilan osalta kyse on ilmatilan valvonnasta, eikä ilmatilasta käsin tapahtuvasta valvonnasta. Vaikka asia kuvataan perusteluissa, myös säännöstekstiä tulisi ministeriön mielestä täsmentää tältä osin. Ministeriö kiinnitti huomiota myös siihen, että teknisen valvonnan suorittaminen Rajavartiolaitoksen hallinnassa olevilla alueilla voisi kattaa hyvinkin laajoja alueita, jos alueita on otettu rajavartiolain 39 §:n perusteella Rajavartiolaitoksen käyttöön. Lisäksi ministeriö toteaa, että teknisen valvonnan käyttöalan laajentaminen Rajavartiolaitoksen valvontatehtäviin on merkittävä laajennus voimassa olevaan sääntelyyn.

Eduskunnan oikeusasiamies katsoi, että teknisen valvonnan alueellinen soveltaminen ei ilmene esityksestä riittävän selkeästi ja siinä tarkoituksessa rajavartiolain 4 §:n (Rajavartiolaitoksen toiminnan alueellinen kohdentuminen) yhteyttä nyt ehdotettuun 29 §:ään olisi perustelua tarkentaa.

Sisäministeriön vastaus:

Sisäministeriö toteaa, että esityksen tarkoituksena on hallitusohjelmassa todetun mukaisesti kehittää Rajavartiolaitoksen suorittamaa teknistä valvontaa koskevaa sääntelyä. Tavoitteena on voimassa olevan sääntelyn katvealueiden kattaminen sekä muuttuneen toimintaympäristön vaatimuksiin vastaaminen. Rajavartiolaitoksen teknisen valvonnan painopiste olisi edelleen rajavalvonnan suorittaminen ulkorajan läheisyydessä. Ehdotettavat muutokset mahdollistaisivat kuitenkin teknisen valvonnan käyttämisen myös muualla, jos se olisi tarpeen rajavalvonnan suorittamiseksi, rajaturvallisuuden tai rajajärjestyksen ylläpitämiseksi, Rajavartiolaitoksen valvontatehtävissä tai Rajavartiolaitoksen toiminnan suojaamiseksi. Teknisen valvonnan keskeisenä tarkoituksena on antaa ennakkovaroitus häiriöistä ja mahdollistaa Rajavartiolaitoksen tehokkaat toimet niihin puuttumiseksi. Sisäministeriö pitää sääntelyn laajuutta perusteltuna. Teknisen valvonnan käyttöalan laajentamisen myötä Rajavartiolaitos kykenisi kohdentamaan henkilöstövoimavaransa nykyistä paremmin niihin lakisääteisiin tehtäviinsä, jotka vaativat nimenomaan ihmisen toimenpiteitä.

Sisäministeriö toteaa, että kaiken Rajavartiolaitoksen toiminnan, myös teknisen valvonnan, on kohdennuttava rajavartiolain 4 §:n mukaisille alueille. Pykälän 1 momentin mukaan Rajavartiolaitos toimii siellä, missä se on rajajärjestyksen tai rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi, rajavalvonnan suorittamiseksi taikka Rajavartiolaitokselle säädettyjen sotilaallisen maanpuolustuksen tehtävien suorittamiseksi perusteltua, sekä merialueella ja Suomen talousvyöhykkeestä annetussa laissa (1058/2004) tarkoitetulla talousvyöhykkeellä. Muualla Rajavartiolaitos toimii vain, jos se on tarpeen sen lakisääteisen tehtävän loppuun saattamiseksi, virka-avun antamiseksi taikka tuen antamiseksi toiselle suomalaiselle viranomaiselle. Kuten hallituksen esityksessäkin todetaan, sääntelyn muutos ei laajentaisi Rajavartiolaitoksen toimialuetta. Sisäministeriö pitää sääntelyä tältä osin selkeänä ja riittävänä.

Sisäministeriö toteaa, että normaalioloissa Rajavartiolaitoksen hallinnassa oleviin alueisiin kuuluvat esimerkiksi esikunta-alueet, kasarmialueet, rajavartioasemat, rajanylityspaikkojen alueet ja ampuma-alueet. Normaaliolojen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa Rajavartiolaitoksen hallinnassa olevien alueiden määrä voi tilapäisesti kasvaa. Rajavartiolaitoksen oikeudesta käyttää tilapäisesti muita kuin pysyvässä käytössään olevia kiinteistöjä muun muassa rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi säädetään rajavartiolain 39 §:n 3 momentissa. Rajavartiolaitos voi kohottaa valmiuttaan esimerkiksi laajamittaisen maahantulon tilanteessa. Tältäkin osin Rajavartiolaitoksen toimintaa rajoittaa edellä kuvattu rajavartiolain 4 §:n sääntely.

Sisäministeriö ei pidä tarkoituksenmukaisena muuttaa 1. lakiehdotuksen 29 §:n sanamuotoa ilmatilan valvonnan osalta. Kuten hallituksen esityksessäkin todetaan, kyseessä on nimenomaisesti

ilmatilan valvonta teknisen valvonnan keinoin esimerkiksi miehittämättömien ilma-alusten havaitsemiseksi. Sisäministeriö toteaa, että teknisen valvonnan määritelmän mukaisesti valvonta on ”jatkuvaa tai toistuvaa”. Sääntelyä ei siten käytännössä sovelleta tilapäisluonteiseen kameravalvontaan esimerkiksi ilma-aluksista käsin.

Radiotekninen valvonta

Yleistä

Puolustusministeriö totesi, että käytännön yhteistyössä on kiinnitettävä huomiota siihen, että kaikki Rajavartiolaitokselta Puolustusvoimille mahdollisesti tuleva henkilötietoaineisto ei välttämättä ole Puolustusvoimissa lain mukaan käsiteltävissä. Asia on otettava huomioon puolustushallintoa koskevassa lainvalmistelussa vastaisuudessa asian sitä vaatiessa. Sinänsä välittömiä ongelmia ei ole tunnistettu tässä vaiheessa. Ministeriössä käynnistetään sotilastiedustelusta annetun lain ajantasaistamista koskeva hanke, jossa myös arvioidaan yhteistyötä Rajavartiolaitoksen kanssa Rajavartiolaitoksen uusien keinojen osalta.

Suojelupoliisi katsoi, että Rajavartiolaitoksen ja valtionjohdon rajaturvallisuutta koskevan päätöksenteon on perustuttava oikea-aikaiseen tilannetietoon. Radiotekninen valvonta mahdollistaa sellaisen ennakkovaroituskyvyn kehittämisen, joka palvelee tätä päätöksentekoa sekä oikein kohdennettuihin ja mitoitettuihin varautumis- ja vastatoimiin ryhtymistä.

Oikeusministeriö kiinnitti radioteknisen valvonnan sääntelyn osalta huomiota ilmatilaa koskevaan valvontaan sekä Rajavartiolaitoksen hallinnassa olevien alueiden mahdolliseen laajuuteen vastaavalla tavalla kuin teknisen valvonnan yhteydessä.

Tiedusteluvalvontavaltuutettu katsoi, että ehdotetusta radioteknistä valvontaa ja sähköisen viestinnän tietojen käsittelyä radioteknisessä valvonnassa koskevasta sääntelystä muodostuu varsin vaikeasti hahmotettava kokonaisuus. Valtuutetun mielestä sähköisen viestinnän palvelujen tarjoamista koskevassa lainsäädännössä käytettyjen käsitteiden kytkeminen viranomaisen tiedonhankintaa koskevaan sääntelyyn on haasteellista varsinkin silloin, kun on viranomaisen omaa laitettaan käyttämällä hankkimista tiedoista. Ehdotettu radiotekninen valvonta voisi kohdistua myös sellaisiin viestintään liittymättömiin radiosignaaleihin ja muihin radioaaltoihin, jotka eivät kuulu sähköisen viestinnän palveluista annetun lain soveltamisalaan. Valtuutettu katsoi, että tilannekuvan kannalta tarpeellisten tietojen määrittely voitaisiin tehdä myös tietotyyppikohtaisesti.

Eduskunnan oikeusasiamies totesi, että radiotekninen valvonta vaikuttaa tekniseltä ja toiminnalliselta toteuttamistavaltaan varsin samansisältöiseltä kuin sotilastiedustelusta annetussa laissa tarkoitettu radiosignaalitiedustelu, mikä on myös esityksessä todettu. Radiotekninen valvonta on oikeusasiamiehen mukaan myös hyvin lähellä televalvontaa. Toimivaltuuden yhtenä perusteena oleva ”Rajavartiolaitoksen toiminnan suojaamisen kannalta tarpeellisen tilannekuvan muodostaminen” on lisäksi oikeusasiamiehen mukaan vähintäänkin suurpiirteinen. Oikeusasiamies totesi, että säädöstekstissä ja joissakin osin perusteluja puhutaan sähkömagneettisten aaltojen ”omaisuuksista”, mikä lienee kirjoitusvirhe.

Ulkoministeriö kiinnitti huomiota Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklaa (yksityis- ja perhe-elämän kunnioittaminen) koskevaan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen lausuntokäytäntöön. Ministeriö kuvasi lausunnossaan oikeustapauksia, joita on käsitelty myös hallituksen esityksessä. Ministeriö korosti sääntelyn täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimusta ja katsoi, että radioteknisen valvonnan tarkoitus jää esityksessä jossain määrin tulkinnanvaraiseksi. Ministeriö katsoi, että ehdotetun sääntelyn perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia olisi voinut arvioida vielä laajemmin, vaikka esitystä onkin lausuntokierroksen jälkeen täydennetty. .Ministeriön mukaan radioteknisellä valvonnalla voi olla sekä kielteisiä että myönteisiä vaikutuksia perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu piti tarpeellisena, että hallintovaliokunnan mietinnössä tuotaisiin esille se, ettei radioteknistä valvontaa tule käyttää edesauttamaan tilanteita, joissa on riski loukata palautuskieltoa, joukkokarkotuksen kieltoa tai joilla estettäisiin tosiallista mahdollisuutta hakea turvapaikkaa. Nyt esitetyn sääntelyn käsittelyn yhteydessä on valtuutetun mielestä huomioitava hallituksen valmistelema poikkeuslaki väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi. Valtuutettu viittasi myös sisäministeriössä valmisteltuun selvitykseen varautumisesta muuttoliikettä hyväksikäyttävään hybridivaikuttamiseen (sisäministeriön julkaisuja 2022:20).

Liikenne- ja viestintävirasto kannattaa ehdotusta, jonka mukaan Liikenne- ja viestintävirasto tarkastaisi, ettei radioteknisessä valvonnassa käytettävä tekninen järjestelmä aiheuta haitallista häiriötä yleisen viestintäverkon laitteille tai palveluille. Koska radiotekninen valvonta toteutettaisiin useammasta eri teknisestä laitteesta koostuvalla laitteistolla, on keskeistä nimenomaisesti koko laitteistoon kohdistuvalla tarkastuksella varmistaa, ettei järjestelmä ominaisuuksiensa vuoksi aiheuta haitallista häiriötä yleisen viestintäverkon laitteille tai palveluille kuten hätäradioliikenteelle. Esityksen perusteella ei kuitenkaan ole täysin selvää, miten laajaa ja pitkäkestoista valvonnassa käytettävien aktiivisten laitteiden käyttö voisi olla. Virastolla ei ole myöskään tarkkaa käsitystä siitä, minkä tehoisista laitteista on kyse tai mikä on laitteiden lukumäärä suuruusluokaltaan.

Liikenne- ja viestintävirasto pitää kannatettavana, ettei ehdotetussa sääntelyssä Rajavartiolaitoksen käyttämien teknisten laitteiden ominaisuuksia rajata vastaavalla tavalla kuin esimerkiksi pakkokeinolain 10 luvun 25 §:ssä. Tällainen sääntely mahdollistaa teknologisen kehityksen huomioon ottamisen viranomaisen tiedonhankinnassa, eikä rajoita viranomaisia hankkimaan ainoastaan tiettyyn tarkoitukseen soveltuvia laitteita. *Eduskunnan oikeusasiamies* sen sijaan katsoi, että tällainen edellytys käyttötarkoitusta vastaavan vaatimuksenmukaisuuden tarkastamisesta olisi radioteknisen laitteiston osalta tarpeen. Oikeusasiamies viittasi tältä osin perustuslakivaliokunnan aiempaan lausuntokäytäntöön. *Perustuslakivaliokunta* ei lausunnossaan ottanut asiaan kantaa.

FiCom ry piti tärkeänä Liikenne- ja viestintäviraston tehtävää varmistaa, että radiotekninen valvonta ei aiheuta haitallista häiriötä yleisen viestintäverkon laitteille tai palveluille. FiComin mukaan tältä osin tulee huolehtia Liikenne- ja viestintäviraston riittävistä resursseista. FiCom katsoi, että Rajavartiolaitokselle tulisi asettaa velvollisuus ilmoittaa teknisten ja radioteknisten valvontatoimien käytöstä teleyrityksille, jotta mahdollinen alueellinen häiriötilanne voidaan edes jälkikäteen tunnistaa. Lisäksi Frontexilta saatavan tuen osalta tulisi säätää myös Frontexin itsensä tai sen laitteistoa hyödyntäen mahdollisesti suoritettavasta radioteknisestä valvonnasta. FiCom ry esitti myös mahdollista sääntelyn tulevaa kehittämistä koskevia huomioita.

Luottamuksellisen viestin suoja

Eduskunnan oikeusasiamies katsoi, että esityksessä ei ole avattu radioteknisen valvonnan teknistä suorittamista. Tämän vuoksi jää epäselväksi, tuleeko yleisesti vastaanotettavaksi tarkoitettujen viestien ”seulominen” mahdollisesti edellyttämään merkittävää määrää myös yksityisen viestinnän tietojen käsittelyä, mikä mahdollisesti myös johtaa viestinnän osapuolien paljastumiseen. Oikeusasiamiehen mielestä epäselväksi jää myös, mahdollistaako radioteknisen valvonnan suorittaminen, erityisesti tunnistaminen ja yksilöiminen, myös viestin mahdollisen salauksen purkamisen.

Oikeusasiamies arvioi myös sitä, voidaanko ehdotettava sääntely katsoa mahdolliseksi perustuslain 10 §:n 2 momentissa säädetyn luottamuksellisen viestin suojan näkökulmasta. Oikeusasiamies katsoi, että esitetty sääntely ei täytä 10 §:n 4 momentin lakivarauksen edellytyksiä. Mikäli katsotaan, että radiotekninen valvonta ei kohdistu luottamuksellisen viestinnän ydinalueelle siten, että perustuslain 10 §:n 4 momentin erityinen lakivaraus tulisi sovellettavaksi, ehdotuksen voitaneen katsoa täyttävän perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset.

Liikenne- ja viestintävirasto katsoi, että koska radioteknisen valvonnan alue olisi suhteellisen laajasti määritetty ja koska sen kunkin hetkinen laajuus olisivat avoimia, vaikuttaa epäselvältä, voidaanko perusoikeusrajoituksen suhteen tehdä esityksessä esitetty päätelmä, että puuttuminen luottamuksellisen viestin suojaan olisi siten vähäistä, eikä puuttumisen arvioida sen johdosta kohdistuvan luottamuksellisen viestinnän ydinalueelle.

Ulkoministeriö katsoi, että esityksessä jää jokseenkin epäselväksi, missä tilanteissa välitystietoja voidaan käsitellä.

FiCom ry piti tärkeänä, että radiotekninen valvonta ei vaaranna luottamuksellisen viestin suojaa ja että sääntely noudattaa perusoikeuksien yleisiä rajoitusedellytyksiä.

Tiedusteluvalvontavaltuutettu katsoi, että radioteknisen valvonnan kohteeksi joutuvien luonnollisten henkilöiden yksityiselämän suojan ja oikeusturvan kannalta merkityksellistä on myös valvonnan tekninen toteutustapa. Koska radiotekninen valvonta puuttuisi teknistä valvontaa syvemmin sen kohteina olevien luonnollisten henkilöiden yksityiselämän suojaan, valtuutettu pitää perusteltuna sisällyttää radioteknisen valvonnan sääntelyn piiriin myös luonteeltaan lyhytaikainen ja satunnainen valvonta.

Oikeusministeriö totesi, että ehdotetussa sääntelyssä on kyse rajoituksesta kotirauhan suojaan ja luottamuksellisen viestin suojaan, joten niitä on tarkasteltava perustuslain 10 §:n 3 ja 4 momentin kannalta. Ministeriö ei käsitellyt tarkemmin asiaa hallintovaliokunnalle antamassaan lausunnossa.

Perustuslakivaliokunta totesi, että radiotekninen valvonta on merkityksellistä ennen muuta perustuslain 10 §:n mukaisen luottamuksellisen viestin salaisuuden suojan kannalta. Valiokunta viittasi aiempaan lausuntokäytäntöönsä, jossa se on arvioidessaan luottamuksellisen viestin salaisuuden suojan ulottuvuutta muun muassa todennut, että miehittämättömän ilma-aluksen kauko-ohjauksessa esimerkiksi matkapuhelimen tai tietokoneen avulla ei ole kysymys sellaisesta perustuslain 10 §:n 2 momentin tarkoittamasta luottamuksellisesta viestinnästä, jolle kyseisen perustuslain säännöksen kautta on ylipäänsä tarkoitettu antaa perustuslain suojaa (PeVL 22/2020 vp, s. 5/I). Valiokunta on myös arvioinut, ettei liikenteen ohjauksessa syntyvä puhe- ja viestiliikenne ole perustuslain 10 §:ssä tarkoitetun luottamuksellisen viestin salaisuuden piiriin kuuluvaa toimintaa (ks. PeVL 62/2010 vp, s. 5).

Valiokunnan mukaan radiotekninen valvonta kohdistuu osittain sellaiseen viestiliikenteeseen, joka ei kuulu perustuslain 10 §:n 2 momentin mukaisen luottamuksellisen viestin salaisuuden piiriin. Osin kyse on kuitenkin sanotun suojan piiriin kuuluvasta viestiliikenteestä. Siten lakiehdotusta on tarkasteltava luottamuksellisen viestin salaisuuden rajoittamisena.

Perustuslain 10 §:n 4 momentissa yksilöidään, mitä seikkoja voidaan pitää hyväksyttävinä perusteina rajoittaa luottamuksellisen viestin salaisuutta. Nyt arvioitavan sääntelyn kannalta on kuitenkin merkityksellistä, että perustuslakivaliokunnan aiemmassa vakiintuneessa käytännössä viestin tunnistamistietojen on katsottu jäävän luottamuksellisen viestin salaisuutta suojaavan perusoikeuden ydinalueen ulkopuolelle (ks. esim. PeVL 33/2013 vp, s. 3; PeVL 6/2012 vp, s. 3—4; PeVL 29/2008 vp, s. 2; PeVL 3/2008 vp, s. 2). Tämä on merkinnyt, ettei nykyisin perustuslain 10 §:n 4 momenttiin sisältyvää erityistä lakivarausta ole sellaisenaan sovellettu tunnistamistietojen salaisuuden rajoittamiseen. Tunnistamistietojen salaisuuden suojaan puuttuvan sääntelyn on kuitenkin valiokunnan käytännön mukaan tullut täyttää perusoikeuksien rajoittamisen yleiset edellytykset (PeVL 62/2010 vp, s. 4/II, PeVL 23/2006 vp, s. 2—3). Sittemmin perustuslakivaliokunta on tarkistanut käytäntöään, koska sähköisen viestinnän käyttöön liittyvät tunnistamistiedot sekä mahdollisuus niiden kokoamiseen ja yhdistämiseen voivat kuitenkin 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 merkittävyyteen (PeVL 18/2014 vp, s. 6/II).

Perustuslakivaliokunnan mielestä sääntely radioteknisestä valvonnasta muodostuu nyt arvioitavassa sääntely-yhteydessä ja ehdotetussa laajuudessa ottaen erityisesti huomioon valvonnalle laissa ehdotetut rajoitukset suhteellisen vähäiseksi puuttumiseksi luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan. Nyt ehdotettua sääntelyä radioviestinnän välitystietojen käsittelystä voidaan arvioida perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten mukaan. Sääntely ei muodostu ongelmalliseksi tältä kannalta.

Perustuslakivaliokunta kiinnitti lisäksi huomiota siihen, että se on perustuslain 10 §:n muuttamisen yhteydessä pitänyt perusteltuna, että hallitus käynnistää selvitystyön, joka kattaisi laajemminkin perustuslain kotirauhan suojaa ja luottamuksellisen viestin salaisuutta koskevien rajoituslausekkeiden muutostarpeen (PeVM 4/2018 vp, s. 6). Valiokunta on sittemmin kiirehtinyt selvitystyön aloittamista (PeVL 6/2019 vp, s. 5, PeVL 12/2019 vp, s. 6). Valiokunta toisti painokkaasti pitävänsä perustuslain 10 §:n rajoituslausekkeiden muutostarpeiden selvitystyötä välttämättömänä (ks. PeVL 5/2023 vp, kappale 9). Muutostarpeita tulee arvioida ottaen huomioon muun muassa muuttunut turvallisuustilanne, vakavan rikollisuuden uudet muodot (PeVL 5/2023 vp, kappale 9) ja tapahtunut teknologinen kehitys (PeVL 30/2010 vp, s. 6/I).

Perustuslakivaliokunta ei ottanut tarkemmin kantaa kotirauhaa koskeviin kysymyksiin.

Sisäministeriön vastaus:

Sisäministeriö toteaa, että radioteknisen valvonnan myötä Rajavartiolaitoksen ennakointi- ja reagointikyky nopeasti muuttuviin turvallisuustilanteisiin paranee valtakunnanrajoilla ja merialueilla. Radiotekninen valvonta mahdollistaa Rajavartiolaitoksen resurssien tehokkaan käytön. Radioteknisen valvonnan tavoitteena on tuottaa ajantasaista tilannetietoa ensisijaisesti Rajavartiolaitoksen operatiivisen toiminnan tueksi. Valvonnan avulla saadaan myös merkityksellistä tietoa rajaturvallisuutta ja Suomen kansallista turvallisuutta koskevan valtionjohdon päätöksenteon tueksi. Tällainen tarve on esimerkiksi tilanteessa, jossa harkitaan rajanylityspaikkojen väliaikaista sulkemista, rajanylitysliikenteen rajoittamista tai kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämistä valtioneuvoston päätöksellä rajavartiolain 16 §:n mukaisesti. Nyt käsiteltävänä oleva hallituksen esitys on kuitenkin erillinen kokonaisuus edellä mainittuihin valtioneuvoston päätöksiin tai sisäministeriössä valmistelussa olevaan maahantulon välineellistämiseen liittyvään poikkeuslakiin verrattuna. Radiotekninen valvonta olisi pysyvästi Rajavartiolaitoksen käytössä oleva uusi valvontakyky, jota käytettäisiin Rajavartiolaitoksen keskeisten lakisääteisten tehtävien suorittamisen tukena. Esitetty sääntely perustuu pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelmaan sekä sisäministeriössä tehtyihin selvityksiin varautumisesta muuttoliikettä hyväksikäyttävään hybridivaikuttamiseen (2020:22) ja rajavartiolainsäädännön muutostarpeista (SM049:00/2019).

Sisäministeriö viittaa oikeusministeriön lausuntoon ja toteaa, että radioteknistä valvontaa olisi tarkoitus kohdistaa sekä ilmatilaan (esim. miehittämättömien ilma-alusten havainnointi) että ilmatilasta käsin muuhun valvottavaan alueeseen (esim. Rajavartiolaitoksen valvontalentokoneisiin sijoitettujen laitteiden avulla). Sisäministeriö ei pidä ehdotetun sääntelyn muuttamista tältä osin tarpeellisena. Sen sijaan sisäministeriö toteaa, että 1. lakiehdotuksen 29 a §:ssä on eduskunnan oikeusasiamiehenkin havaitsema kirjoitusvirhe, joka on tarpeen korjata. Lisäksi ministeriö katsoo, että pykälään voidaan tehdä tiedusteluvalvontavaltuutetun esittämä muutos, jonka myötä radioteknisen valvonnan sääntely koskisi jatkuvan ja toistuvan valvonnan lisäksi myös lyhytkestoisempaa valvontaa. Sisäministeriö pitää perusteltuna, että radioteknisen valvonnan ajallista kestoa ei tarkemmin säännellä, mutta sääntelyn on kuitenkin tarkoituksenmukaista kattaa kaikki kyseisen valvontakyvyn avulla suoritettava toiminta.

Sisäministeriö esittää, että 1. lakiehdotuksen 29 a §:n 1 momenttia tarkistetaan seuraavasti:

29 a §

Radiotekninen valvonta

Radioteknisellä valvonnalla tarkoitetaan ~~jatkuvaa tai toistuvaa~~ muulla teknisellä laitteella kuin tutkalla tapahtuvaa radiotaajuisten sähkömagneettisten aaltojen ja radiolaitteiden havaitsemista, tunnistamista, paikantamista, yksilöintiä ja seurantaa sähkömagneettisten aaltojen **ominaisuuksien** avulla.

- - - - -

Sisäministeriö pitää ehdotettua radioteknisen valvonnan sääntelyä, tarkasteltuna yhdessä muun rajavartiolain sääntelyn kanssa, riittävän selkeänä sekä valvonnan alueellisen että asiasisällöllisen kohdentumisen osalta. Sääntely on pyritty laatimaan tekniikkaneutraaliksi. Ministeriö ei tämän vuoksi katso tarpeelliseksi ehdottaa sääntelyyn muutoksia tiedusteluvalvontavaltuutetun, eduskunnan oikeusasiamiehen tai ulkoministeriön lausuntojen perusteella.

Sisäministeriö viittaa luottamuksellisen viestin suojan osalta perustuslakivaliokunnan lausuntoon ja katsoo, että ehdotettu sääntely siihen sisältyvine rajauksineen on asianmukaista. Ministeriö toteaa, että ehdotettu sääntely ei tarkoita luottamuksellisen viestin salauksen purkamista ja viestin sisällön selvittämistä. Sisäministeriön näkemyksen mukaan nyt ehdotettavaan sääntelyyn ei ole tarpeen tehdä tältä osin muutoksia. Ministeriö pitää kuitenkin perustuslakivaliokunnan tavoin erittäin tärkeänä, että perustuslain 10 §:n rajoituslausekkeiden muutostarpeet selvitetään.

Eduskunnan oikeusasiamiehen lausuntoon viitaten sisäministeriö toteaa, että radioteknisessä valvonnassa olisi kyse erityyppisestä toimivaltuudesta ja tietojen käsittelystä kuin televalvonnassa tai teleosoitteen tai telepäätelaitteen yksilöintitietojen hankkimisessa. Ehdotettu sääntely (1. lakiehdotuksen 29 c §) sisältäisi nimenomaisen velvoitteen hävittää sellainen mahdollisesti tallentunut aineisto, joka ei ole toimivaltuuden käyttöedellytysten mukaista. Tämän vuoksi sisäministeriö ei katso tarkoituksenmukaiseksi rajoittaa säännöstasolla valvonnassa hyödynnettävän teknisen laitteiston ominaisuuksia. Myöskään Liikenne- ja viestintävirasto ei pidä tällaista sääntelyä tarpeellisena. Perustuslakivaliokunta ei aiemmasta lausuntokäytännöstään huolimatta ottanut kysymykseen kantaa, mikä tukee edellä sanottua. Sisäministeriö korostaa kuitenkin hallituksen esityksessä kuvatulla tavalla, että Rajavartiolaitoksen on tarvittavilla teknisillä toimenpiteillä, sisäisellä valvonnalla, ohjeistuksella ja koulutuksella huolehdittava siitä, että radioteknisen valvonnan laitteistoa ja sen tuottamaa tietoa käytetään ainoastaan sääntelyn mahdollistamalla tavalla.

Sisäministeriö ei pidä tarkoituksenmukaisena asettaa Rajavartiolaitokselle velvoitetta ilmoittaa radioteknisestä valvonnasta teleyrityksille mahdollisten häiriöiden jälkikäteistä selvittämistä varten. Ministeriö katsoo, että Liikenne- ja viestintäministeriön radioteknistä laitteistoa koskevalla ennakkotarkastuksella voidaan riittävästi varmistaa muun viestiliikenteen häiriöttömyys. Liikenne- ja viestintäviraston lausuntoon viitaten ministeriö toteaa, että radioteknisen valvonnan laitteiston hankinta on vasta suunnitteluvaiheessa, eikä sen tarkkoja teknisiä ominaisuuksia ole vielä tiedossa. Laitteiston hankintaan vaikuttaa osaltaan nyt ehdotettavan sääntelyn lopullinen sisältö. Sisäministeriö toteaa FiComin lausuntoon viitaten, että radiotekninen valvonta on tarkoitettu Rajavartiolaitoksen omaan käyttöön. Tämän vuoksi ei ole tarpeellista, eikä kansallisessa lainsäädännössä mahdollistakaan, säätää Frontexin toimivaltuuksista asiassa.

Sisäministeriö viittaa hallituksen esityksen kohdassa 5.1 todettuun lähtökohtaan, jonka mukaisesti esitys rajattiin vain Rajavartiolaitoksen oman toiminnan ja omien suorituskykyjen kehittämiseen. Sisäministeriö pitää kuitenkin tärkeänä, että Rajavartiolaitoksen suorittaman radioteknisen valvonnan hyödyntämistä viranomaisyhteistyössä arvioidaan tarkemmin myöhemmin, kun uuden valvontakyvyn käytöstä on saatu riittävästi kokemusta. Sisäministeriö ei pidä tarkoituksenmukaisena käsitellä tässä vastineessa FiCom ry:n huomioita sääntelyn mahdollisesta muusta täydentämisestä tulevaisuudessa.

Henkilötietojen käsittely

Tietosuojavaltuutettu katsoi, että perustuslain 2 ja 10 §:n sekä tietosuojalainsäädännön ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen näkökulmasta ehdotetut Rajavartiolaitoksen henkilötietolain säännökset ovat välttämättömiä henkilötietojen käsittelyn oikeuttamiseksi. Valtuutetun mukaan henkilötietojen käsittelyä ei voida tarkoituksenmukaisesti toteuttaa ilman tietosuoja-asetusta ja rikosasioiden tietosuojalakia täsmentävää kansallisen liikkumavaran puitteissa toteutettua sääntelyä asetuksen 6 artiklan 2 ja 3 kohdassa tarkoitetulla tavalla.

Oikeusministeriö piti epäselvänä, sisältävätkö teknisen valvonnan ja radioteknisen valvonnan suorittamisen yhteydessä käsiteltävät henkilötiedot erityisten henkilötietoryhmien lisäksi myös muita valtiosääntöoikeudellisesti arkaluonteisia tietoja, kuten yleisen tietosuoja-asetuksen 10 artiklan mukaisia rikostuomioita ja rikoksia koskevia tietoja. Ministeriö totesi, että Rajavartiolaitoksen henkilötietolain 4 § sisältää erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelyn osalta välttämättömyysedellytyksen, mutta vastaavaa yleistä säännöstä ei ole valtiosääntöisesti arkaluonteisten henkilötietojen osalta. Ministeriö viittasi tältä osin perustuslakivaliokunnan aiempaan lausuntoon ja piti epäselvänä, täyttävätkö Rajavartiolaitoksen henkilötietolain säännökset kaikilta osin perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaiset arkaluonteisten tietojen käsittelyä koskevat edellytykset. Perustuslakivaliokunta ei lausunnossaan ottanut asiaan kantaa.

Eduskunnan oikeusasiamiehen mukaan esityksestä ei ilmene, millaisissa tilanteissa ja minkä voimassa olevan lainsäädännön perusteella radioteknisellä valvonnalla hankittuja tietoja voitaisiin luovuttaa muille viranomaisille. Oikeusasiamies pitää hyvin ongelmallisena, jos radioteknisellä valvonnalla saatuja tietoja on tarkoitus myöhemmin luovuttaa muuhun kuin niiden nyt ehdotetun lain mukaiseen käyttötarkoitukseen. Toisaalta esitys ei näyttäisi mahdollistavan ilmeisessä hädässä tai välittömässä vaarassa olevan henkilön paikantamiseksi saatujen radioteknisten tietojen luovuttamisesta esimerkiksi poliisille tai pelastusviranomaisille.

Liikenne- ja viestintävirasto kiinnitti huomiota siihen, että radioteknisen valvonnan tietojen käyttötarkoitusta laajentaisi osittain henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa annetun lain 16.2 §:n sääntely. Virasto katsoi, että ehdotettu sääntely ei ole riittävän tarkkarajaista mm. siltä osin, kuka tietoja saisi käyttää.

Perustuslakivaliokunta viittasi ehdotettuun säännökseen siitä, että radioteknisestä valvonnasta ei erikseen ilmoiteta ja korosti asian selvittämisen merkitystä. Mikäli valvonnan yhteydessä käsitellään henkilötietoja, on hallintovaliokunnan syytä tarkastella huolellisesti ehdotetun merkitystä ja yhteensopivuutta EU:n tietosuoja-asetuksessa rekisteröidyn informoinnista säädetyn kanssa.

Sisäministeriön vastaus:

Sisäministeriö toteaa, että teknisessä valvonnassa ja radioteknisessä valvonnassa käsitellään sekä henkilötietoja että muita tietoja. Tietojen käsittelyyn sovellettaisiin kuitenkin kokonaisuudessaan Rajavartiolaitoksen henkilötietolain sääntelyä. Sisäministeriö viittaa tietosuojavaltuutetun lausuntoon ja katsoo sitä vastaavasti, että esityksessä ehdotettu henkilötietojen käsittelyä koskeva sääntely on asianmukaista ja riittävää. Esityksessä on tuotu esiin se, mihin tarkoituksiin teknisen

valvonnan ja radioteknisen valvonnan avulla saatuja tietoja saadaan käyttää ja luovuttaa. Teknisen valvonnan osalta sääntely on sisällöllisesti voimassa olevaa lakia vastaava.

Radioteknisen valvonnan osalta tietojen käyttö olisi rajattu lähtökohtaisesti ainoastaan alkuperäiseen käsittelytarkoitukseen. Radioteknisen valvonnan avulla saatuja tietoja ei siten saisi toissijaisesti käsitellä esimerkiksi rikostorjunnan tarkoituksiin ja tällä tavoin kiertää vastaavan kaltaisille salaisille tiedonhankintakeinoille säädettyjä käyttökynnyksiä. Radioteknisen valvonnan tallenteita ei myöskään sellaisenaan luovutettaisi toisen viranomaisen käyttöön. Radioteknisen valvonnan tietoja olisi kuitenkin mahdollista käyttää Rajavartiolaitoksessa, vastaavasti kuin muitakin Rajavartiolaitoksen rekisterinpidossa olevia tietoja, voimassa olevan lain 16 §:n 2 momentin mukaisiin toissijaisiin tarkoituksiin, joita ovat laillisuusvalvonta-, analyysi-, suunnittelu- ja kehittämistoiminta sekä rajoitetusti koulutustoiminta. Sisäministeriö viittaa tältä osin Liikenne- ja viestintäviraston lausuntoon ja pitää sääntelyä edelleen tarkoituksenmukaisena. Ministeriö täsmentää, että Rajavartiolaitoksen henkilötietolaissa säädetään nimenomaisesti Rajavartiolaitoksen oikeudesta käsitellä henkilötietoja.

Siltä osin kuin radioteknisellä valvonnalla saatuja yksittäisiä tietoja yhdistettäisiin muuhun Rajavartiolaitoksen käsittelemään aineistoon, niihin sovellettaisiin kyseistä henkilötietojen käsittelytarkoitusta koskevia säännöksiä. Useimmiten kyse olisi Rajavartiolaitoksen henkilötietolain 7 §:ssä tarkoitetusta käsittelystä rajavalvonnassa sekä rajaturvallisuuden ja rajajärjestyksen ylläpitämiseksi. Tällaista tietoa olisi mahdollista luovuttaa myös muille viranomaisille voimassa olevien tiedonsaanti- ja -luovutussäännösten mukaisesti. Sisäministeriö toteaa lisäksi, että ilmeisessä hädässä tai välittömässä vaarassa olevan henkilön paikantamista koskevan tehtävän yhteydessä saadut tiedot olisi mahdollista luovuttaa tehtävän vastuuviranomaiselle, jos kyse olisi poliisin tai pelastusviranomaisen lukuun suoritettavasta tehtävästä. Myöskään tältä osin kyse ei olisi kuitenkaan radioteknisen valvonnan tallenteiden luovuttamisesta, vaan Rajavartiolaitoksen suorittamaan virka-aputehtävään liittyvistä tiedoista.

Oikeusministeriön lausuntoon viitaten sisäministeriö toteaa, että tekninen valvonta ja radiotekninen valvonta eivät ministeriön käsityksen mukaan sisällä valtiosääntöisesti arkaluonteisten henkilötietojen käsittelyä, koska tekniset laitteet eivät kerää tällaista tietoa. Molemmissa toimivaltuuksissa on kyse yleisvalvonnasta, joka suunnataan ennalta määräämättömään joukkoon henkilöitä, kulkuneuvoja tai radiolaitteita. Kumpikaan valvontamuoto ei myöskään lähtökohtaisesti sisällä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelyä, mutta tältä osin valvontaan sovelletaan tarvittaessa Rajavartiolaitoksen henkilötietolain 4 §:n sääntelyä käsittelyn välttämättömyydestä. Sisäministeriö katsoo tämän vuoksi, että sääntely on myös tältä osin asianmukaista.

Perustuslakivaliokunnan lausuntoon viitaten sisäministeriö tuo esiin, että radioteknisestä valvonnasta ei ole sen teknisen toteuttamistavan vuoksi mahdollista ilmoittaa vastaavalla tavalla kuin teknisestä valvonnasta, joka perustuu käytännössä kiinteään kameravalvontaan. Sisäministeriö viittaa tältä osin esityksen perusteluihin, joiden mukaan rekisterinpitäjänä toimivan Rajavartiolaitoksen esikunnan tulisi tämän vuoksi kiinnittää erityistä huomiota rekisteröityjen informointiin muulla tavoin tietosuojalainsäädännön edellyttämällä tavalla. Sisäministeriö täsmentää, että käytännössä tämä sisältäisi muun muassa asianmukaisen, rekisteröityjen saatavilla olevan tietosuojaselosteen laatimisen sekä tarvittavan muun informoinnin esimerkiksi Rajavartiolaitoksen internetsivuilla, muissa sähköisissä kanavissa tai muulla tarkoituksenmukaisella tavalla. Sisäministeriö katsoo, että edellä mainituilla tavoilla voidaan riittävällä tavalla varmistua rekisteröityjen asianmukaisesta informoinnista.