

Olli Mäenpää
3.5.2024

Perustuslakivaliokunnalle

**Hallituksen esitys laiksi rajavartiolain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi
(HE 25/2024 vp)**

Radiotekninen valvonta

Valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin perusteita

1. lakiehdotuksen 29 a §:n mukaan Rajavartiolaitoksella olisi oikeus suorittaa radioteknistä valvontaa valtakunnanrajan 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 suojaamisen kannalta tilannekuvan muodostamiseksi. Radioteknisestä valvonnasta päättäisi kirjallisesti Rajavartiolaitoksen esikunnan raja- ja meriosaston päällikkö.

Radioteknisen valvonnan suorittamiseksi Rajavartiolaitoksella olisi ehdotetun 29 b §:n mukaan oikeus käsitellä myös muun kuin yleisesti vastaanotettavaksi tarkoitettua radioviestinnän välitystietoja sekä sijaintitietoja. Radioviestinnän välitystietoja saisi käsitellä ainoastaan siinä laajuudessa kuin ne ovat välttämättömiä radioteknisen valvonnan suuntaamiseksi taikka valvontakohteiden erottelemiseksi tai rajaamiseksi. Radioteknisen valvonnan avulla ei saisi hankkia tietoja muun kuin yleisesti vastaanotettavaksi tarkoitettua radioviestin sisällöstä.

Radioteknistä valvontaa koskevalla uutta sääntelyä on aiheellista arvioida erityisesti yksityiselämän suojan eri ulottuvuuksien kannalta. Yksityiselämän perusoikeussuojaa määrittelevän perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Pykälän 2 momentin mukaan kirjeen, puhelun ja muun luottamuksellisen viestin salaisuus on loukkaamaton, mutta 4 momentissa säädetyillä perusteilla voidaan lailla säätää välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen. Yksityiskohtaisissa säätämisyjärjestysperusteluissa on lisäksi käsitelty ehdotusta yhdenvertaisuuden, kotirauhan suojan, liikkumisvapauden ja oikeusturvan perusoikeussuojan kannalta.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan 1 kohdan mukaan jokaisella on oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämäänsä, kotiinsa ja kirjeenvaihtoonsa kohdistuvaa kunnioitusta. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä artiklan on katsottu kattavan myös henkilötietojen suojan. Viranomaiset eivät artiklan 2

kohdan mukaan saa puuttua tämän oikeuden käyttämiseen, paitsi kun laki sen sallii ja se on välttämätöntä demokraattisessa yhteiskunnassa kansallisen ja yleisen turvallisuuden tai maan taloudellisen hyvinvoinnin vuoksi, tai epäjärjestyksen tai rikollisuuden estämiseksi, terveyden tai moraalin suojaamiseksi, tai muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) oikeuskäytännön mukaan sopimuksen 8 artiklan 1 kohdassa mainitut yksityiselämän ja kirjeenvaihdon käsitteet pitävät sisällään sekä puhelinviestinnän, sähköpostiviestinnän että muun luottamukselliseksi tarkoitetun sähköisen viestinnän (*Liberty and others v. United Kingdom*, EIT 2008). Kirjeenvaihdon ja yksityiselämän suojan piirissä ovat tämän oikeuskäytännön mukaan viestinnän sisällön lisäksi viestinnän tunnistamistiedot. Ihmisoikeus-sopimuksen 8 artikla antaa suojaa myös yksilön perustellulle odotukselle yksityisyytensä kunnioittamisesta ja suojaamisesta viestintätapahtumassa (ks. erityisesti yksityiselämän suojan kannalta *Benedik v. Slovenia*, EIT 2018, §§ 101, 108, 113, 115 ja 118).

Radiotekninen valvonta ja luottamuksellisen viestin suoja

Rajavartiolaitoksella olisi ehdotuksen mukaan oikeus käsitellä myös muun kuin yleisesti vastaanotettavaksi tarkoitetun radioviestinnän välitystietoja sekä sijaintitietoja radioteknisen valvonnan suorittamiseksi. Tällaisten välitystietojen käsittely ei kohdistuisi luottamuksellisen radioviestin sisältöön, vaan radioviestinnän tekniisiin tietoihin. Niiden avulla pystyttäisiin muodostamaan ehdotetun sääntelyn mukainen tilannekuva radiotaajuisista sähkömagneettisista aalloista ja radiolaitteista tietyllä alueella.

Esityksen perustelujen mukaan siltä osin kuin radiotekninen valvonta kohdistuisi matkapuhelimiin ja muihin päätelaitteisiin radioviestinnän välitystietojen käsittely sisältäisi kuitenkin väistämättä myös tietoja, joiden avulla luonnollinen henkilö on mahdollista yksilöidä joko suoraan tai välillisesti. Tältä osin sääntely on merkityksellistä siltä kannalta, että perustuslain 10 §:n 2 momentin takaa jokaiselle oikeuden luottamukselliseen viestintään ilman, että ulkopuoliset saavat oikeudettomasti tiedon hänen lähettämiensä tai hänelle osoitettujen luottamuksellisten viestien sisällöstä.

Säännösperustaisista rajoituksista huolimatta sääntelyn kohteena oleva valvonta kohdistuisi luottamuksellisen viestin suojan alaan lähtökohtaisesti kuuluviin radioviestinnän välitystietoihin erityisesti silloin kun viestintä tapahtuu matkapuhelimella tai muulla päätelaitteella. Radiotekninen valvonta kohdentuisi perustelujen mukaan tyypillisesti valvonta-alueella oleskelevan ihmisen tai eläimen hallussa olevan radiolaitteen viestiliikenteeseen, ja tällaisen viestinnän välitystietojen käsittely sisältää väistämättä tietoja, joilla henkilö on mahdollista yksilöidä. (s. 44). Tällaista viestintää ei merkitykseltään voida rinnastaa esimerkiksi liikenteen ohjauksessa syntyvään puhe- ja viestiliikenteeseen tai miehittämättömän ilma-aluksen kauko-ohjaukseen liittyviin tietoihin, joita perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt

perustuslain 10 §:ssä tarkoitetun luottamuksellisen viestin salaisuuden suojan alaan kuuluvana toimintana (PeVL 62/2010 vp, PeVL 22/2020 vp).

Lakiehdotuksen tarkoittaman radioteknisen valvonnan kohteena tyypillisesti olevan viestinnän välitystiedot kuuluvat sen sijaan luottamuksellisen viestin perusoikeussuojan alaan. Toisaalta pelkäästään radiolaitteiden välinen viestintä sekä vieraan valtion sotilas- tai muun viranomaisorganisaation viestintä, jotka myös voivat olla ehdotetun radioteknisen valvonnan kohteena, jäävät tämän suojan ulkopuolelle (ks. myös PeVM 4/2018, s. 7).

Jo pelkäästään sellaisen lainsäädännön olemassaolo, joka mahdollistaa viestintäyhteyksien salaisen tarkkailun, puuttuu viestinnän osapuolten ja myös potentiaalisten osapuolten ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa taattuihin oikeuksiin (ks. EIT:n oikeuskäytännöstä tältä osin myös PeVL 35/2018 vp, s. 7). Samoin pelkäästään viestintää koskevien tietojen säilyttäminen voi merkitä tällaista puuttumista. Esimerkiksi sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin¹ 5 artiklan 1 kohdassa kuvataan tältä osin havainnollistavalla tavalla luottamuksellisen viestin suojaan puuttuvia toimia seuraavasti: ”muut henkilöt kuin käyttäjät ilman kyseisten käyttäjien nimenomaista suostumusta kuuntelevat, salakuuntelevat, tallentavat tai muulla tavalla sieppaavat tai valvovat viestintää ja siihen liittyviä liikennetietoja”.

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että käytännössä sähköisen viestinnän käyttöön liittyvät tunnistamistiedot sekä mahdollisuus niiden kokoamiseen ja yhdistämiseen voivat olla yksityiselämän suojan – ja myös luottamuksellisen viestin 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).

Viestin sisällön lisäksi luottamuksellisen viestin suojan kohteena ovat siten myös viestin lähettäjän ja vastaanottajan tunnistamistiedot ja muut viestin välitystiedot, joilla voi olla merkitystä viestin luottamuksellisuuden säilymiselle. Radioteknisen valvonnan tarkoituksena olisi kuitenkin 29 a §:ssä tarkoitetun radioteknisen tilannekuvan muodostaminen, ja käytännössä valvonnalla saatuja tietoja käsiteltäisiin ainoastaan tilannekuvan muodostamiseksi. Ehdotettu sääntely sisältäisi nimenomaisen kiellon hankkia tietoja muun kuin yleisesti vastaanotettavaksi tarkoitetun radioviestin sisällöstä.

Radioteknisen valvonnan tarkoituksena ei olisi selvittää radioviestinnän tai välitystietojen avulla radiolaitteen haltijan henkilöllisyyttä (s. 44). Sikäli kuin ehdotetun sääntelyn nojalla olisi mahdollista puuttua luottamuksellisen viestin suojaan erityisesti välitystietojen ja viestinnän osapuolten tunnistamisen perusteella, puuttuminen olisi siten luottamuksellisen viestin perusoikeussuojan kannalta arvioituna rajoitettua ja verraten vähäistä, eikä se kohdistuisi luottamuksellisen viestinnän

¹ Henkilötietojen käsittelystä ja yksityisyyden suojasta sähköisen viestinnän alalla annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2002/58/EY. Direktiivi ei sen soveltamisalaa koskeva määrittely huomioon ottaen tule kuitenkaan sovellettavaksi lakiehdotuksen kohdealueella.

varsinaiselle ydinalueelle. Radioteknisen valvonnan kohteena olevia välitystietoja voitaneen myös pitää luottamuksellisen viestin suojan kannalta vähemmän merkityksellisinä.

Välttämättömistä rajoituksista luottamuksellisen viestin salaisuuteen voidaan perustuslain 10 §:n 4 momentin mukaan säätää lailla 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. Luottamuksellisen viestin suojaa koskevan nimenomaisen rajoitusvaltuuden tarkoituksena on mahdollisimman tarkkarajaisesti määritellä tavallisen lain säätäjän liikkumatila (HE 309/1993 vp, s. 30).

Erityisesti säännökseen sisältyvä vaatimus rajoitusten välttämättömyydestä merkitsee, että se ei salli rajoittamatonta puuttumista luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan. Säännös ei siten mahdollista yleistä, kohdentamatonta ja kaiken kattavaa tietoliikenteen seurantaa (HE 198/2017 vp, s. 38). Välttämättömyysvaatimus edellyttää myös, että luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan puuttumisen tulee olla mahdollisimman kohdennettua ja rajattua, minkä lisäksi se on mahdollista vain, jos tiedonhankinta ei ole mahdollista vähemmän puuttuvin keinoin (PeVM 4/2018 vp, s. 8-9).

Ehdotetulle radiotekniselle valvonnalle ja sen kohdentamiselle on myös sellaisia, lähinnä kansalliseen turvallisuuteen liittyviä painavia perusteita, jotka oikeuttavat perustuslain 10 §:n 4 momentin mukaan lailla säätämään välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen. Sääntelyä voidaan pitää riittävän kohdennettuna ja rajattuna, kun myös otetaan huomioon radioteknisen valvonnan lakisääteinen tarkoitus ja soveltamiskohde. Ehdotettu sääntely ei siten muodostu ongelmalliseksi perustuslain 10 §:n 2 momentissa säädetyn viestinnän luottamuksellisuuden kannalta.

Radiotekninen valvonta ja henkilötietojen suoja

Ehdotetussa radioteknisessä valvonnassa käsiteltäisiin henkilötietoja laajemmin kuin voimassa olevan lainsäädännön mukaan. Ehdotettua sääntelyä on siten paikallaan arvioida myös perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn henkilötietojen suojan kannalta. Ehdotettu sääntely on merkityksellistä myös EU:n perusoikeuskirjan kannalta. EU:n perusoikeuskirjan 7 artiklassa turvataan yksityiselämän suoja ja 8 artiklassa jokaisen oikeus henkilötietojensa suojaan.

Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan yleisen tietosuoja-asetuksen yksityiskohtainen sääntely, jota tulkitaan ja sovelletaan EU:n perusoikeuskirjassa turvattujen oikeuksien mukaisesti, muodostaa yleensä riittävän säännöspohjan myös perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Henkilötietojen suoja tulee turvata ensisijaisesti EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen ja kansallisen yleislainsäädännön nojalla (esim. PeVL 3/2024 vp, kappale 5).

Perustuslakivaliokunnan mukaan on kuitenkin selvää, että erityislainsäädännön tarpeellisuutta on arvioitava myös yleisen tietosuoja-asetuksenkin edellyttämän riskiperustaisen lähestymistavan mukaisesti kiinnittämällä huomiota tietojen käsittelyn aiheuttamiin uhkiin ja riskeihin. Mitä suurempi riski käsittelystä aiheutuu luonnollisen henkilön oikeuksille ja vapauksille, sitä perustellumpaa on yksityiskohtaisempi sääntely.

Ehdotettu sääntely kuuluu yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamisalaan, ja henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteena olisi perustelujen mukaan yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan e alakohta, jonka mukaan käsittely on sallittua yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi. Teknisen ja radioteknisen valvonnan tietoaaineisto ei lähtökohtaisesti sisältäisi tietosuoja-asetuksen 9 artiklassa tarkoitettuja erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tai muutoin arkaluonteisia tietoja, koska tekniset sensorit eivät keräisi tällaista tietoa. Valvonnan tallenteiden säilytysaika olisi vuosi, mitä perustuslakivaliokunta on toisessa tähän verrattavassa yhteydessä pitänyt säilytyksen enimmäisaikana (PeVL 18/2014 vp, s. 8).

Ehdotettuun sääntelyyn ei ole valtiosääntöoikeudelliselta kannalta huomautettavaa. Perustuslakivaliokunnan valtiosääntöisiin tehtäviin ei lähtökohtaisesti kuulu EU-oikeuden kansallisen täytäntöönpanosääntelyn arviointi EU:n aineellisen lainsäädännön kannalta. Sen sijaan erikoisvaliokunnan tehtäviin kuuluu arvioida sääntelyä erityisesti EU:n tietosuojasääntelyn kannalta.

Radiotekninen valvonta ja yksityiselämän suoja

Ehdotettua sääntelyä voidaan pitää perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän suojan kannalta merkityksellisenä lähinnä siltä kannalta, että se määritteli viranomaiselle oikeuden saada viestintään liittyviä tunnistetietoja sekä tietoja henkilön sijainnista ja hänellä olevan matkaviestimen paikkatiedosta.

Perustuslakivaliokunta on yksityiselämän suojan kannalta arvioinut, että 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 merkittävyyteen (PeVL 18/2014 vp). Vastaavasti unionin tuomioistuimien on katsonut, että liikenne- ja paikkatietojen kokonaisuus voi mahdollistaa hyvin tarkkojen päätelmien tekemisen niiden henkilöiden, joiden tietoja on säilytetty, yksityiselämästä, kuten elämäntavoista, vakituisista tai väliaikaisista oleskelupaikoista, päivittäisestä tai muusta liikkumisesta, tekemisestä sekä näiden henkilöiden sosiaalisista suhteista ja heidän sosiaalisesta ympäristöstään (C-203/15, Tele 2 Sverige ym., kohta 99, ks. myös C-293/12 ja C-594/12, Digital Rights Ireland, 27 kohta).

Radioviestinnän välitystietoja saisi ehdotuksen mukaan käsitellä vain siinä laajuudessa kuin ne ovat välttämättömiä radioteknisen valvonnan suuntaamiseksi taikka

valvontakohteiden erottelemiseksi tai rajaamiseksi. Ehdotetun radioteknisen valvonnan tarkoituksena ei sen sijaan olisi tunnistaa yksittäisiä luonnollisia henkilöitä tai heidän sijaintiaan. Tältä kannalta voidaan myös edellä esitetty huomioon ottaen arvioida, että ehdotettu valvontatoimivalta ei muodostuisi erityisen merkittäväksi tai suhteettomaksi rajoitukseksi yksityiselämän suojaan. Sille olisi myös varsin painavia ja yleisesti hyväksyttäviä, yleiseen turvallisuuteen liittyviä perusteita.