

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rajavartiolain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rajavartiolain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 25/2024 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöneuvos Anne Ihanus, sisäministeriö
- lainsäädäntöneuvos Niklas Vainio, oikeusministeriö
- tietosuojavaltuutettu Anu Talus, tietosuojavaltuutetun toimisto
- dosentti, tenure track -professori Anu Mutanen
- professori Olli Mäenpää
- professori Tomi Voutilainen

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi rajavartiolakia, henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa annettua lakia ja eräiden alusten ja niitä palvelevien satamien turvatoimista ja turvatoimien valvonnasta annettua lakia.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.7.2024.

Esitykseen sisältyy lakiehdotusten suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä koskeva jakso. Esityksessä katsotaan, että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Hallitus pitää kuitenkin tarpeellisena, että asiasta pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto.

Valiokunnan lausunto PeVL 15/2024 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

(1) Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi rajavartiolakia, henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa annettua lakia ja eräiden alusten ja niitä palvelevien satamien turvatoimista ja turvatoimien valvonnasta annettua lakia. Esityksen tarkoituksena on mahdollistaa nykyaikaisen teknologian hyödyntäminen rajaturvallisuuden ylläpitämisessä ja muissa keskeisissä Rajavartiolaitoksen lakisäätöissä tehtävissä.

(2) Rajavartiolakia ehdotetaan muutettavaksi muun muassa niin, että lakiin lisätään säännökset radioteknisestä valvonnasta. Radiotekninen valvonta on uusi toimivaltuus Rajavartiolaitokselle. Muillakaan viranomaisilla ei valiokunnan saaman selvityksen mukaan ole vastaavaa toimivaltuutta.

(3) Radioteknisellä valvonnalla tarkoitetaan rajavartiolain ehdotetun 29 a §:n mukaan jatkuvaa tai toistuvaa muulla teknisellä laitteella kuin tutkalla tapahtuvaa radiotaajuisten sähkömagneettisten aaltojen ja radiolaitteiden havaitsemista, tunnistamista, paikantamista, yksilöintiä ja seuranta sähkömagneettisten aaltojen ominaisuuksien avulla. Rajavartiolaitoksella on ehdotetun 29 b §:n mukaan oikeus käsitellä myös muun kuin yleisesti vastaanotettavaksi tarkoitettujen radioviestintän välitystietoja sekä sijaintitietoja radioteknisen valvonnan suorittamiseksi. Radioteknisen valvonnan avulla ei saa hankkia tietoja muun kuin yleisesti vastaanotettavaksi tarkoitettujen radioviestin sisällöstä.

(4) Radiotekninen valvonta on merkityksellistä ennen muuta perustuslain 10 §:n mukaisen luottamuksellisen viestin salaisuuden suojan kannalta. Kirjeen, puhelun ja muun luottamuksellisen viestin salaisuus on perustuslain 10 §:n 2 momentin mukaan loukkaamaton. Lailla voidaan 10 §:n 4 momentin mukaan 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.

(5) Luottamuksellisen viestin salaisuutta koskevan perustuslakisäätelyn ensisijaisena tarkoituksena on suojata luottamukselliseksi tarkoitettujen viestin sisältö ulkopuolisilta. Perustuslailla turvataan jokaiselle oikeus luottamukselliseen viestintään ilman, että ulkopuoliset saavat oikeudettomasti tietoa hänen lähettämiensä tai hänelle osoitettujen luottamuksellisten viestien sisällöstä. Säännös antaa kuitenkin turvaa muillekin tällaista viestiä koskeville tiedoille, joilla voi olla merkitystä viestin säilymiselle luottamuksellisena. Perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan tyypillisesti tällaisia ovat esimerkiksi puhelujen tunnistamistiedot (HE 309/1993 vp, s. 53—54).

(6) Jokaisella on Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan mukaan oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämäänsä, kotiinsa ja kirjeenvaihtoonsa kohdistuvaa kunnioitusta. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan sopimuksen 8 artiklan 1 kohdassa mainitut yksityiselämän ja kirjeenvaihdon käsitteet pitävät sisällään sekä puhelinviestintän, sähköpostiviestintän että muun luottamukselliseksi tarkoitettujen sähköisen viestintän (Liberty ja muut v. Yhdistynyt Kuningaskunta 1.10.2008). Kirjeenvaihdon ja yksityiselämän suojan piirissä ovat tämän oikeuskäytännön mukaan viestintän sisällön lisäksi viestintän tunnistamistiedot (Malone v. Yhdisty-

Valiokunnan lausunto PeVL 15/2024 vp

nyt Kuningaskunta 2.8.1984). Viranomaisen ei tarvitse tosiasiaassa käsitellä tietoja, jotta kyse olisi yksityiselämään puuttumisesta, vaan puuttumiseksi on katsottava jo se, että viranomainen kerää ja tallentaa niitä myöhempää käyttöä varten (S. ja Marper v. Yhdistynyt Kuningaskunta, 4.12.2008, kohta 85). Pelkkä sellaisen lainsäädännön olemassaolo, joka mahdollistaa viestintäyhteyksien salaisen tarkkailun, puuttuu viestinnän osapuolten ja myös potentiaalisten osapuolten ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa taattuihin oikeuksiin (Klass v. Saksa 6.9.1978 sekä Liberty ja muut v. Yhdistynyt Kuningaskunta; ks. myös PeVL 36/2018 vp s. 7—10).

(7) Radiotekninen valvonta kohdentuu lakiehdotuksen perustelujen (s. 44) mukaan tyypillisesti valvonta-alueella oleskelevan ihmisen tai eläimen hallussa olevan radiolaitteen viestiliikenteeseen. Valvonta voi myös kohdentua laitteiden instrumentointisignaaleihin, kuten miehittämättömän järjestelmän toimintaan ja toiminnan tarkkailuun liittyviin radiosignaaleihin. Toisaalta valvonta voi kohdistua myös esimerkiksi viestintää sisältämättömiin radioaaltoihin, kuten alusten tutkasignaaleihin. Matkapuhelimen tai muun henkilöön yhdistettävän päätelaitteen osalta radioviestinnän ja radioviestinnän välitystietojen käsittely sisältää hallituksen esityksen mukaan väistämättä tietoja, joilla henkilö on mahdollista yksilöidä.

(8) Perustuslakivaliokunta 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 tarkoitettun luottamuksellisen viestin salaisuuden piiriin kuuluvaa toimintaa (ks. PeVL 62/2010 vp, s. 5).

(9) Nyt arvioitavassa hallituksen esityksessä esitettyjen tietojen perusteella 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.

(10) Perustuslain 10 §:n 4 momentissa yksilöidään, mitä seikkoja voidaan pitää hyväksyttävänä 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). Siten on ollut esimerkiksi mahdollista säätää televalvontatoimivaltuudesta myös tilanteessa, jossa ei välttämättä ole ollut kyse perustuslain 10 §:n 4 momentissa tarkoitettusta yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavista rikoksista (PeVL 33/2013 vp, s. 3). Tunnistamistietojen saamista on pi-

Valiokunnan lausunto PeVL 15/2024 vp

detty mahdollisena myös joissakin tilanteissa, joissa ei ole ollut kyse perustuslain 10 §:n 4 momentin mukaisista rajoitusperusteista (PeVL 62/2010 vp, s. 4/II).

(11) 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).

(12) Radioviestinnän välitystietoja saa rajavartiolain ehdotetun 29 b §:n mukaan käsitellä ainoastaan siinä laajuudessa kuin ne ovat välttämättömiä radioteknisen valvonnan suuntaamiseksi taikka valvontakohteiden erottelemiseksi tai rajaamiseksi. Käsittelyn jälkeen välitystiedot on hävitettävä tai tehtävä sellaisiksi, ettei niitä voi yhdistää yksittäiseen luonnolliseen henkilöön. Lainkohdan perustelujen (s. 45) mukaan luottamuksellisen viestinnän tietoja ei siten käytetä radiolaitteen omistajan tai haltijan tunnistamiseksi, vaan yksilöinti koskee kyseistä radiolaitetta. Yksilöinti tapahtuu käytännössä automaattisesti teknisin menetelmin, ja sen avulla olisi mahdollista rajata tarpeettomia kohteita pois radioteknisen valvonnan piiristä. Radioteknistä valvontaa suoritetaan perustelujen (s. 45) mukaan erikseen hankittavalla laitteistolla, jonka sensorit keräävät tietoa sähkömagneettisesta spektristä toiminta-alueellaan. Sensoreiden tuottama tieto tulisi perustelujen mukaan suodattaa sellaiseen muotoon, että loppukäyttäjä ei saisi tietää radiolaitteen yksilöintiin käytettäviä tunnistetietoja.

(13) Perustuslakivaliokunnan mielestä sääntely radioteknisestä valvonnasta muodostuu nyt arvioitavassa sääntely-yhteydessä ja ehdotetussa laajuudessa ottaen erityisesti huomioon valvonnan 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.

(14) Perustuslakivaliokunta kiinnittää 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 toistaa 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).

(15) Rajavartiolakiehdotuksen 29 a §:n 5 momentin mukaan radioteknisestä valvonnasta ei erikseen ilmoiteta. Säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa (s. 43) viitataan siihen, että rekisterinpitäjänä toimivan Rajavartiolaitoksen esikunnan tulisi tämän vuoksi kiinnittää erityistä huomiota rekisteröityjen informointiin muulla tavoin tietosuojalainsäädännön edellyttämällä tavalla. Perustuslakivaliokunta korostaa 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.

Valiokunnan lausunto PeVL 15/2024 vp

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Helsingissä 7.5.2024

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Heikki Vestman kok
varapuheenjohtaja Vilhelm Junnila ps
jäsen Fatim Diarra vihr
jäsen Maria Guzenina sd
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Atte Kaleva kok
jäsen Anna Kontula vas
jäsen Johannes Koskinen sd
jäsen Jarmo Lindberg kok
jäsen Mira Nieminen ps
jäsen Karoliina Partanen kok
jäsen Onni Rostila ps
jäsen Ville Skinnari sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Liisa Vanhala