

21.2.2024

Sisäministeriölle

## Lausunto hallituksen esitysluonnoksesta laiksi rajavartiolaitain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Sisäministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikon asiasta. Oikeusministeriö esittää lausuntonaan seuraavaa.

### *Tekninen valvonta*

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen mukaan rajavartiolaitain 29 §:ää muutettaisiin siten, että teknistä valvontaa voisi jatkossa käyttää myös meren rannikolla ja ilmatilassa sekä Rajavartiolaitoksen hallinnassa olevalla alueella ja sen välittömässä läheisyydessä. Meren rannikkoa koskeva laajennus vaikuttaa perusteluiden valossa lähinnä lakitekniseltä. Ilmatilaa koskevaa laajennusta perustellaan lisääntyneellä miehittämättömän ilmailun lisääntymisellä. Esitysluonnoksen mukaan tekninen valvonta Rajavartiolaitoksen hallinnassa olevilla alueilla tarkoittaisi käytännössä Rajavartiolaitoksen toimitiloja sekä muita Rajavartiolaitoksen hallinnassa olevia alueita, mukaan lukien liikkumisrajoituksen piiriin kuuluvat harjoitusalueet. Luonnoksen mukaan teknisen valvonnan tarve korostuu erityisesti normaaliolojen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa, jolloin Rajavartiolaitoksen hallinnassa olevien alueiden määrä kasvaa. Rajavartiolaitoksen oikeudesta käyttää tilapäisesti muita kuin pysyvässä käytössään olevia kiinteistöjä säädetään rajavartiolaitain 39 §:n 3 momentissa. Esitysluonnoksesta ei suoraan selviä, kuinka laajoista alueista voisi olla kyse. Tällä seikalla voi olla merkitystä esityksen valtiosääntöisen arvioinnin kannalta. Esityksen perusteluja on syytä täydentää tältä osin.

Voimassa olevan pykälän mukaan Rajavartiolaitoksella on oikeus tekniseen valvontaan rajavalvonnan suorittamiseksi. Ehdotuksen mukaan teknisen valvonnan käyttöala laajennettaisiin kattamaan rajavalvonnan lisäksi myös rajaturvallisuuden ja rajajärjestyksen ylläpitäminen, Rajavartiolaitokselle säädetty valvontatehtävät sekä Rajavartiolaitoksen toiminnan suojaaminen. Kyseinen laajennus koskee tehtäviä, jotka Rajavartiolaitoksella on jo voimassa olevan lain mukaan. Osin kyse vaikuttaisi olevan tehtävistä, joita hoidetaan samassa yhteydessä kuin rajavalvontaa tai joilla on siihen kytkös. Suurempana laajennuksena voi pitää laajennusta Rajavartiolaitoksen muihin valvontatehtäviin. Esitysluonnoksen mukaan keskeisimpiin valvontatehtäviin kuuluvat rajavalvonnan lisäksi aluevalvonta, ulkomaalaisvalvonta, metsästyksen- ja kalastuksenvälvonta, tieliikenteen, maastoliikenteen ja vesiliikenteen valvonta sekä ympäristönsuojeluun ja luonnonsuojeluun liittyvä valvonta. Kun otetaan huomioon, että ehdotus sisältää myös alueellisen laajennuksen ilmatilaan, herää kysymys, voisiko Rajavartiolaitos ehdotetun sääntelyn mukaan käyttää teknistä valvontaa ilmatilasta käsin kaikkialla Suomessa esimerkiksi ulkomaalaisvalvonnan tai liikenteenvalvonnan tarkoituksessa, mikä olisi varsin merkittävä laajennus nykyisiin toimivaltuuksiin. Esityksessä olisi syytä selittää ja perustella säännöksen sisältöä ja soveltamisalaa tältä osin tarkemmin.

Postiosoite	Käyntiosoite	Puhelin	Faksi	S-posti, internet
Postadress	Besöksadress	Telefon	Fax	E-post, internet
Oikeusministeriö	Eteläesplanadi 10	0295 16001	09 160 67730	kirjaamo.om@gov.fi
PL 25	00130 Helsinki	Internat.	Internat.	www.oikeusministerio.fi
FI-00023 Valtioneuvosto	Finland	+358 295 16001	+358 9 160 67730	www.justitieministeriet.fi
Finland				

## Radiotekninen valvonta

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen mukaan rajavartiolain 29 a §:ssä säädettäisiin uutena toimivaltuutena radioteknisestä valvonnasta. 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. Pääosa radioteknisestä valvonnasta tapahtuisi siten valtakunnanrajan läheisillä alueilla, merialueilla ja Rajavartiolaitoksen hallinnassa olevilla alueilla. Muualla radiotekninen valvonta olisi tilapäistä ja lyhytaikaista. Esitysluonnoksen mukaan radioteknisen valvonnan järjestelmään olisi teknisesti ohjelmoitava maantieteellinen alue, jonka ulkopuolelle paikantuvien radiosignaalien ja radiolaitteiden tiedot poistuvat valvontajärjestelmästä automaattisesti ilman, että järjestelmän tuottamaa tilannekuvaa seuraava henkilö saa niistä tietoa. Tällä varmistettaisiin osaltaan se, että radioteknistä valvontaa suoritettaisiin vain pykälässä tarkoitetuilla alueilla ja pykälässä säädettyihin tarkoituksiin. Vastaavasti kuin 29 §:n osalta edellä, esitysluonnoksessa olisi syytä selvittää, kuinka laajoja Rajavartiolaitoksen hallinnassa olevat alueet voisivat olla.

Radioteknisen valvonnan sääntelyssä ei olisi teknisen valvonnan sääntelyä vastaavaa kieltoa kohdistaa valvontaa kotirauhan piiriin kuuluviin alueisiin. Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluiden mukaan tällainen edellytys olisi käytännössä mahdoton, koska radioteknisen valvonnan kattama maantieteellinen alue olisi verrattain suuri. Rajavartiolaitoksella ei ole mahdollisuutta etukäteen selvittää, mitkä kohteet olisivat tällaisen rajoituksen piirissä toisin kuin jatkuvan ja toistuvan kameravalvonnan osalta. Radioteknisessä valvonnassa olisi kyse ainoastaan radiotaajuisten sähkömagneettisten aaltojen ja radiolaitteiden havainnoinnista, eikä valvonnan avulla seurattaisi sitä, kenen hallussa radiolaitte on tai mitä laitteen sijaintipaikassa tapahtuu. Sääntelyn ei tämän vuoksi katsota olevan ongelmallinen kotirauhan suojan kannalta. Oikeusministeriö yhtyy tähän arvioon.

Ehdotetun 29 b §:n 1 momentin mukaan Rajavartiolaitoksella olisi oikeus käsitellä myös muuta kuin yleisesti vastaanotettavaksi tarkoitettua radioviestintää, radioviestinnän välitystietoja ja sijaintitietoja radioteknisen valvonnan suorittamiseksi. Radioviestintää ja radioviestinnän välitystietoja saisi käsitellä ainoastaan siinä laajuudessa kuin ne ovat välttämättömiä radioteknisen valvonnan suuntaamiseksi taikka valvontakohteiden erottelemiseksi tai rajaamiseksi. Pykälän 2 momentin mukaan radioteknisen valvonnan avulla ei saisi hankkia tietoja muun kuin yleisesti vastaanotettavaksi tarkoitettujen radioviestin sisällöstä.

Sääntelyä on tarkasteltu esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa myös luottamuksellisen viestinnän suojan kannalta. 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. Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa käsitellään esityksen suhdetta kansallisen turvallisuuden käsitteeseen ja viitataan perustuslain esitöiden (HE 198/2017 vp., s. 36) toteamukseen, jonka mukaan muun muassa vakava ra-

jaturvallisuuden vaarantuminen voi muodostaa vakavan uhan kansalliselle turvallisuudelle. Oikeusministeriö suhtautuu kuitenkin suurella varauksella siihen, onko esityksessä kuvatuissa tilanteissa kyse tiedon hankkimisesta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta. Perustuslain tulkinnassa on syytä ottaa huomioon perustuslakivaliokunnan kanta, jonka mukaan perustuslaista johtuu tarve yhtäältä tulkita kansallisen turvallisuuden käsitettä suppeasti sekä toisaalta asettaa uhan vakavuusaste korkealle (PeVM 4/2018 vp, s. 8-9). Perustuslakivaliokunta on myös todennut, että kansallisen turvallisuuden käsitteen tulkinnassa korostuu tarve ottaa huomioon ja noudattaa erityisiä oikeusturvatakeita kuten viranomaisten toimivaltuuksien käyttöön kohdistuva tuomioistuimen ennakkollinen hyväksyminen, riippumaton valvonta, oikeusturvan toteuttaminen tuomioistuimessa ja tietosuojan perusteiden noudattaminen (PeVM 4/2018 vp, s. 8). Esitettyihin toimivaltuuksiin ei ole kaikkia näitä oikeusturvatakeita liitetty ja muutenkin toimivaltuuksien käyttökyky on määriteltäisiin hyvin matalaksi. Perustuslakivaliokunta on myös korostanut sitä, että tiedonhankinta kansallista turvallisuutta uhkaavasta toiminnasta voidaan perustuslain säännöksen perusteella osoittaa vain kansallisesta turvallisuudesta huolehtivien viranomaisten (nykyisin suojelupoliisi, pääesikunta ja puolustusvoimien tiedustelulaitos) tehtäväksi (PeVM 4/2018 vp, s. 8).

Toisaalta esityksen perusteluissa viitataan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöön, jossa viestin tunnistamistietojen on katsottu jäävän luottamuksellisen viestin salaisuutta suojaavan perusoikeuden ydinalueen ulkopuolelle (ks. esim. PeVL 33/2013 vp, PeVL 6/2012 vp, PeVL 67/2010 vp, PeVL 29/2008 vp ja PeVL 3/2008 vp) ja jossa perustuslakivaliokunta on pitänyt sääntelyä perustuslain kannalta hyväksyttävänä siitä huolimatta, että sääntely ei ole täyttänyt perustuslain 10 §:n 4 momentissa lueteltuja erityisiä rajoitusedellytyksiä. Tunnistamistietojen salaisuuden suojaan puuttuvan sääntelyn on kuitenkin valiokunnan käytännön mukaan tullut täyttää perusoikeuksien rajoittamisen yleiset edellytykset (PeVL 62/2010 vp, PeVL 23/2006 vp).

Luonnoksessa todetaan, että radiolaitteiden välisessä radioviestinnässä ei yleensä ole luonnolliseen henkilöön yhdistettävissä olevia välitystietoja. Kuitenkin siltä osin kuin radiotekninen valvonta kohdistuisi matkapuhelimiin ja muihin päätelaitteisiin, radioviestinnän ja radioviestinnän välitystietojen käsittely sisältää väistämättä tietoja, joiden avulla luonnollinen henkilö on mahdollista yksilöidä joko suoraan tai välillisesti. Lisäksi todetaan, että radioteknisen valvonnan tarkoituksena ei olisi sähköisen viestinnän tarkemman sisällön tai viestinnän osapuolena olevan luonnollisen henkilön selvittäminen. Ehdotettu sääntely sisältäisi nimenomaisen kiellon hankkia tietoja muun kuin yleisesti vastaanotettavaksi tarkoitetun radioviestin sisällöstä. Radioviestinnän ja radioviestinnän välitystietojen käsittely ei siten kohdistuisi luottamuksellisen radioviestin sisältöön, vaan radioviestinnän teknisiin tietoihin, joiden avulla voidaan muodostaa ehdotetun sääntelyn mukainen tilannekuva radiotaajuisista sähkömagneettisista aalloista ja radiolaitteista tietyllä alueella. Ehdotetun sääntelyn mukainen puuttuminen luottamuksellisen viestin suojaan olisi siten vähäistä, eikä sen arvioida kohdistuvan luottamuksellisen viestinnän ydinalueelle. Lisäksi radioviestintään ja sen välitystietoihin kohdistuva käsittely olisi lyhytaikaista.

Oikeusministeriö yhtyy esityksen arvioon siitä, että ehdotetun sääntelyn mukaista rajoitusta luottamuksellisen viestinnän suojaan voi pitää vähäisenä ja että sääntely ei vaikuta olevan ongelmallista perustuslain luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan kannalta.

## *Henkilötietojen suoja ja tietojen luovuttaminen*

Kuten esitysluonnoksessa on tunnistettu, ehdotetut henkilötietojen käsittelyä koskevat säännökset kuuluvat EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen (EU) 2016/679 (jäljempänä yleinen tietosuoja-asetus) soveltamisalaan. Esityksessä on tehty selkoa yleisen tietosuoja-asetuksen kansallisen liikkumavaran käyttämisestä sekä tuotu esiin henkilötietojen suojaan liittyviä valtiosääntöoikeudellisia reunaehtoja. Oikeusministeriö kiinnittää kuitenkin huomiota tarpeeseen täsmentää yleisen tietosuoja-asetuksen salliman kansallisen liikkumavaran käyttöä koskevaa arviota sekä henkilötietojen suojaa koskevia säätämisperusteluja. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen lausuntokäytännön mukaisesti hallituksen esityksessä on erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta (PeVL 26/2017 vp, s. 42, PeVL 2/2017 vp, s. 2, PeVL 44/2016 vp, s. 4).

Esitysluonnoksen mukaan henkilötietojen käsittely teknisen valvonnan ja radioteknisen valvonnan suorittamiseksi perustuisi yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohtaan, jonka mukaan henkilötietojen käsittely on lainmukaista, kun käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi. Oikeusministeriö katsoo kyseisen käsittelyperusteen soveltamisen edellyttävän, että henkilötietojen käsittelylle perusteen luova oikeudellinen velvoite itsessään on täsmällinen ja että se luo selkeän oikeudellisen perustan velvoitteen edellyttämälle henkilötietojen käsittelylle. Rekisterinpitäjällä ei saisi kyseisen oikeusperusteen soveltuessa olla laajaa harkintavaltaa kyseisen lakisääteisen velvoitteen noudattamisessa.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että esitettyjen 29 §:n ja 29 a §:n mukaan Rajavartiolaitoksella olisi oikeus suorittaa teknistä ja radioteknistä valvontaa säännöksissä asetetuilla edellytyksillä. Kyseisissä säännöksissä säädettäisiin Rajavartiolaitoksen toimivaltuudesta eivätkä säännökset velvoittaisi Rajavartiolaitosta. Rajavartiolaitokselle vaikuttaisi jäävän liikkumavaraa säännöksen soveltamisen edellyttämän henkilötietojen käsittelyn osalta, mistä johtuen yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan e alakohta vaikuttaisi olevan soveltuvampi käsittelyn oikeusperuste kyseisen tehtävien suorittamiseen liittyvälle henkilötietojen käsittelylle. Kyseisen käsittelyn oikeusperusteen mukaan henkilötietojen käsittely on lainmukaista, kun se on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi.

Silloin kun henkilötietojen käsittely perustuu 6 artiklan 1 kohdan c ja e alakohtiin, jäsenvaltiot voivat käyttää 6 artiklan 2 ja 3 kohdassa tarkoitettua sääntelyliikkumavaraa ja antaa asetusta täsmentävää sääntelyä. Kansallinen sääntely voi koskea muun muassa käsittelyn lainmukaisuutta koskevia edellytyksiä, käsiteltävien tietojen tyyppiä, tietojen luovutusta, käyttötarkoitussidonnaisuutta ja käsittelytoimia koskevia säännöksiä. Tällaisen erityissääntelyn on täytettävä yleisen edun mukainen tavoite ja oltava oikeassa suhteessa sillä tavoiteltuun oikeutettuun päämäärään nähden. Oikeusministeriö katsoo, että jatkovalmistelussa perusteluihin tulisi myös sisällyttää arviointi siitä, olisivatko ehdotettavat henkilötietojen käsittelyä koskevat säännökset tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdan edellyttämällä tavalla yleisen edun mukaisia ja oikeasuhteisia niillä tavoiteltuun oikeutettuun päämäärään nähden. Perusteluissa olisi avattava se, miksi tekniseen valvontaan ja radiotekniseen valvontaan liittyvää henkilötietojen käsittelyä voidaan pitää yleisen edun mukaisena ja oikeasuhteisena huomioiden esimerkiksi käsiteltävien tietojen luonteen, laajuuden ja käyttötarkoituksen sekä esitettävän tietojen käsittelyn vaikutukset rekisteröityihin.

Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluiden mukaan ehdotettuja perusoikeuksien rajoituksia voidaan pitää kokonaisuutena tarkastellen melko vähäisinä ja ehdotetun sääntelyn katsotaan täyttävän henkilötietojen suojalle asetetut edellytykset. Säätämisyjärjestysperusteluiden mukaan teknisen valvonnan tietojen käsittelyyn ei ehdoteta asia-sisällöllisiä muutoksia. Radioteknisen valvonnan osalta säätämisyjärjestystä koskevassa arvioissa kiinnitetään huomiota siihen, että tietojen käyttö olisi rajattu lähtökohtaisesti ainoastaan alkuperäiseen käsittelytarkoitukseen ja mahdolliset toissijaiset käyttötarkoitukset olisi rajattu laillisuusvalvonta-, analyysi-, suunnittelu- ja kehittämistoiminta sekä koulutustoiminnassa, jos tiedot ovat koulutuksen toteuttamiseksi välttämättömiä.

Vaikka muutosehdotuksista ei seuraisi muutoksia siihen, millä tavoin henkilötietoja käsiteltäisiin teknisen valvonnan yhteydessä, olisi huomattava, että teknisen valvonnan käyttöalan laajentaminen maantieteellisesti sekä käytettäväksi voimassaolevaa lakia kattavammin Rajavartiolaitoksen lakisääteisissä tehtävissä, merkitsisi myös nykyistä laajamittaisempaa henkilötietojen käsittelyä. Lisäksi olisi huomioitava, että teknistä valvontaa koskevat muutosehdotukset kattaisivat teknisen valvonnan käyttötilanteita, joista esityksen mukaan ei tarvitsisi ilmoittaa (esitetty rajavartiolain 29 §:n 4 momentti), minkä johdosta rekisteröidyt eivät näiden käyttötilanteiden kohdalla olisi tietoisia teknisen valvonnan yhteydessä suoritettavasta henkilötietojen käsittelystä.

Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa on viitattu lyhyesti perustuslakivaliokunnan arkaluonteisten tietojen käsittelyä koskevaa lausuntokäytäntöön. Esityksessä ei ole kuitenkaan arvioitu sitä, kattaisivatko teknisen valvonnan ja teknisen radiovalvonnan suorittamisen yhteydessä käsiteltävät henkilötiedot valtiosääntöoikeudellisesti arkaluonteisia tietoja, kuten yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklan mukaisia erityisiä henkilötietoryhmiä tai tietosuoja-asetuksen 10 artiklan mukaisia rikostuomioita ja rikoksia koskevia tietoja, joiden käsittelyn perustuslakivaliokunta on katsonut tulevan kyseeseen esimerkiksi rikosta koskevassa viranomaispäilyyn kohdalla (ks. esim. PeVL 51/2018 vp). Arkaluonteisten tietojen käsittelyn osalta olisi huomioitava perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaiset reunaehdot.

Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään painottanut arkaluonteisten tietojen käsittelyn aiheuttamia uhkia. Valiokunnan mielestä arkaluonteisia tietoja sisältäviin laajoihin tietokantoihin liittyy tietoturvaan ja tietojen väärinkäyttöön liittyviä vakavia riskejä, jotka voivat viime kädessä muodostaa uhan henkilön identiteetille (ks. PeVL 13/2016 vp, s. 4, PeVL 14/2009 vp, s. 3/1). Myös yleisen tietosuoja-asetuksen mukaan sen 9 artiklassa tarkoitettuja erityisiä henkilötietoja, jotka ovat erityisen arkaluonteisia perusoikeuksien ja -vapauksien kannalta, on suojeltava erityisen tarkasti, koska niiden käsittelyn asiayhteys voi aiheuttaa huomattavia riskejä perusoikeuksille ja -vapauksille. Valiokunta on tämän johdosta kiinnittänyt erityistä huomiota siihen, että arkaluonteisten tietojen käsittely on syytä rajata täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään (ks. esim. PeVL 3/2017 vp, s. 5, PeVL 48/2018 vp ja PeVL 51/2018).

Yleisen tietosuoja-asetuksen 9 ja 10 artiklojen mukaisten tietojen käsittelyä koskeva arvio on merkityksellinen myös yleisen tietosuoja-asetuksen liikkumavaraa koskevan arvon kannalta. Mikäli edellä mainittujen tietoryhmien käsittely tulee kyseeseen, olisi perusteluissa määriteltävä erityisten henkilötietoryhmien käsittelyyn sovellettava yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 2 kohdan mukainen käsittelyn oikeusperuste. Lisäksi olisi arvioitava, olisiko käsittelyyn sovellettava yleisen tietosuoja-asetuksen 9 ja 10 artiklan mukaisia asianmukaisia ja riittäviä suojatoimia ja olisiko näistä säädettävä.

Kuten jo voimassaolevan sääntelyn nojalla, teknisen valvonnan tietoja voitaisiin myös jatkossa käyttää toissijaisiin käyttötarkoituksiin. Esitysluonnoksessa säännöksiin, jotka

koskevat tietojen luovuttamista (Rajavartiolaitoksen henkilötietolain 32, 33, 35, 36 ja 38 §) ja henkilötietojen käsittelyä muuhun kuin niiden alkuperäiseen käyttötarkoitukseen (Rajavartiolaitoksen henkilötietolain 16 ja 17 §), lisättäisiin viittaus uuteen 15 a §:ään, johon siirrettäisiin nykyisen 7 §:n 2 momentin 3 kohdan säännös teknisen valvonnan tietojen käsittelystä. Esitysluonnoksen mukaan sääntelyn asiasisältö säilyisi ennallaan. Oikeusministeriö katsoo, että kyseessä olevia säännöksiä olisi jatkovalmistelussa vielä arvioitavat perustuslakivaliokunnan arkaluonteisia tietoja koskevan lausuntokäytännön valossa.

Arviossa olisi kiinnitettävä huomiota siihen, että perustuslakivaliokunta on korostanut erityisesti arkaluonteisten tietojen käsittelyn käyttötarkoitussidonnaisuuden vaatimusta. Valiokunta on pitänyt mahdollisena tehdä siitä vain täsmällisiä ja vähäisiksi luonnehdittavia poikkeuksia. Tällainen sääntely ei myöskään saa johtaa siihen, että muu kuin alkuperäiseen käyttötarkoitukseen liittyvä toiminta muodostuu rekisterin pääasialliseksi tai edes merkittäväksi käyttötavaksi (ks. PeVL 40/2021 vp, s. 5, PeVL 15/2018 vp, s. 45, PeVL 1/2018 vp, s. 4; PeVL 14/2017 vp, s. 5—6).

Perustuslakivaliokunta on antanut merkitystä luovutettavien tietojen luonteelle arkaluonteisina tietoina myös arvioidessaan tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevan sääntelyn kattavuutta, täsmällisyyttä ja sisältöä (ks. esim. PeVL 38/2016 vp, s. 3). Viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä perustuslakivaliokunta on arvioinut perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta ja kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen. Viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojenluovuttamismahdollisuus ovat valiokunnan mukaan voineet liittyä jonkin tarkoituksen kannalta "tarpeellisiin tietoihin", jos tarkoitetut tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisältöjä ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus "tietojen välttämättömyydestä" jonkin tarkoituksen kannalta (ks. esim. PeVL 17/2016 vp, s. 2—3 ja siinä viitatuut lausunnot). Valiokunta ei kuitenkaan ole pitänyt hyvin väljää ja yksilöimättömiä tietojensaantioikeuksia perustuslain kannalta mahdollisina edes silloin, kun ne on sidottu välttämättömyyskriteeriin (PeVL 19/2012 vp, s. 4/l ja siinä mainitut lausunnot).

Esitysluonnokseen sisältyvässä vaikutusten arvioinnissa on arvioitu yleisen tietosuojasetuksen 35 artiklan mukaisen vaikutustenarviointivelvoitteen soveltumista muutosehdotuksiin liittyviin henkilötietojen käsittelytoimiin. Yleisen tietosuojasetuksen 35 artiklassa säädetään velvollisuudesta toteuttaa tietosuojaa koskeva vaikutustenarviointi, jos tietyntyyppinen käsittely etenkin uutta teknologiaa käytettäessä todennäköisesti aiheuttaa käsittelyn luonne, laajuus, asiayhteys ja tarkoitukset huomioon ottaen luonnollisen henkilön oikeuksien ja vapauksien kannalta korkean riskin. Esitysluonnoksen mukaan ehdotettuun radiotekniseen valvontaan saattaa sisältyä tällaisia riskejä, mistä johtuen rekisterinpitäjänä toimivan Rajavartiolaitoksen esikunnan tulisi ennen ehdotettavan uuden toimivaltuuden käyttöönottoa toteuttaa tarkempi arviointi suunniteltujen käsittelytoimien vaikutuksista henkilötietojen suojalle yleisen tietosuojasetuksen vaatimusten mukaisesti.

Yleisen tietosuojasetuksen 35 artiklan 3 kohdan mukaan tietosuojaa koskeva vaikutustenarviointi vaaditaan erityisesti tapauksissa, joissa on kyse yleisölle avoimen alueen järjestelmällisestä ja laajamittaisesta valvonnasta, mistä johtuen vaikutustenarviointivelvoitteen soveltumista koskevaa arviota voidaan pitää asianmukaisena. Lisäksi olisi huomioitava, että yleisen tietosuojasetuksen 35 artiklan 10 kohdassa on säädetty lainsäädännön valmisteluun liittyvän yleisen vaikutustenarvioinnin osana tehtävästä tietosuojaa

koskevasta vaikutustenarvioinnista, joka voidaan tehdä ennen käsittelytoimien aloittamista tehtävän vaikutustenarvioinnin ohella tai sen sijasta. Oikeusministeriö pitäisi perusteltuna tietosuoja-asetuksen mukaisen vaikutusten arvioinnin tekemistä tässä tapauksessa lainsäädäntövaiheessa niin teknisen valvonnan laajentamisen kuin teknisen radiovalvonnan osalta, sillä esitettyihin valvontatoimivaltuuksiin liittyvän henkilötietojen käsittelyn luonne, laajuus, asiayhteys ja tarkoitukset määritellään keskeisiltä osin jo lainsäädäntövaiheessa. Tietosuojaa koskeva vaikutustenarvio olisi kuitenkin syytä tehdä myös rekisterinpitäjän toimesta ennen käsittelytoimien aloittamista.

#### *Ahvenanmaan maakunnan erityisaseman huomioiminen säädösvalmistelussa*

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 28 §:n 2 momentin mukaan maakunnalle erityisen tärkeistä laista on hankittava maakunnan lausunto ennen sen säätämistä.

Rajavartiolain muutoslakiesitysluonnoksessa on riittävästi arvioitu siitä johtuvat vaikutukset Ahvenanmaalla. Esitysluonnoksen mukaan lakiehdotuksesta johtuisi vaikutuksia myös Ahvenanmaalla, koska itsehallintolain mukaan maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvat eräät kansallisen turvallisuuden rajapintaan liittyvät toimivalta-alat ja lisäksi Rajavartiolaitos huolehtii Rajavartiolaitoksen tehtävistä Ahvenanmaan maakunnassa annetun tasavallan presidentin asetuksen (309/2017) nojalla maakunnan lukuun eräistä Ålands polismyndighet -nimiselle poliisiviranomaiselle kuuluvista tehtävistä. Kyseinen sopimusasetus on parhaillaan oikeusministeriössä Rajavartiolaitoksen ja Ahvenanmaan maakunnan hallituksen myötävaikutuksella muutostyön kohteena (VN/35411/2023).

Esitysluonnoksesta ilmenevistä syistä lakiehdotus on katsottava sellaiseksi erityisen tärkeäksi ja Ahvenanmaalla voimaantulevaksi laiksi, josta Ahvenanmaan maakunnan hallitusta on itsehallintolain 28 §:n 2 momentin mukaan kuultava säädösvalmistelun aikana. Kuulemisen on tarpeen pohjautua ruotsinkieliseen käännökseen esitysluonnoksesta.

#### *Lausuntoaika*

Sisäministeriön lausuntopyynnössä todetaan lausuntoajan pituudesta seuraavaa: ”Lausuntoaika on lainvalmistelun kuulemisoppaassa mainittua kuutta viikkoa lyhyempi asian kiireellisyyden vuoksi. Esitys on tarkoitus käsitellä budjettilakina vuoden 2024 ensimmäisen lisätalousarvioesityksen yhteydessä.”

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että perustuslakivaliokunta on vastikään kiinnittänyt huomiota säädösvalmistelun kuulemisoppaan mukaiseen pääsääntöön, jonka mukaan kirjallisten lausuntojen antamiseen tulisi varata aikaa vähintään kuusi viikkoa (PeVL 16/2023 vp). Perustuslakivaliokunta kiinnittää lausunnossaan valtioneuvoston huomiota pääsäännöstä poikkeamisen asialliseen perustelemiseen ja hyvän lainvalmistelutavan noudattamiseen. Oikeuskanslerinvirasto on 29.1.2024 antamassaan ratkaisussa OKV/1772/10/2023-OKV-6 kiinnittänyt valtioneuvoston ja ministeriöiden huomiota siihen, että lainvalmistelussa huolehditaan riittävästä kuulemisajoista. Kyseinen ratkaisu on lähetetty kaikille ministeriöille otettavaksi huomioon lainvalmistelun kehittämisessä.

Osastopäällikkö, ylijohtaja

Johanna Suurpää

Lainsäädäntöneuvos

Niklas Vainio

**VN/1113/2023-OM-12**

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: