

LAUSUNTO PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE

Asia:

- HE 25/2024 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rajavartiolain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä 25/2024 vp. Esitän perustuslakivaliokunnalle lausuntonani kunnioittavasti seuraavaa:

1. Yleistä

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi muutoksista teknisen valvonnan sääntelyyn sekä uudesta radioteknisestä valvonnasta. Ehdotukset ovat merkityksellisiä erityisesti perustuslain 10 §:ssä turvattujen luottamuksellisen viestinnän suojan, henkilötietojen suojan sekä jossain määrin kotirauhan kannalta katsottuna.

Ehdotuksen keskeinen muutos olisi radioteknisen valvonnan mahdollistaminen. Rajavartiolaitoksella olisi oikeus havaita, paikantaa, tunnistaa, yksilöidä ja seurata radiotaajuisia sähkömagneettisia aaltoja ja radiolaitteita sähkömagneettisten aaltojen omaisuuksien avulla. Toimivaltuutta voitaisiin käyttää 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 toiminnan suojaamisen kannalta tarpeellisen tilannekuvan muodostamiseksi.

Arvioin hallituksen esitystä lähinnä ehdotetun uuden radioteknisen valvonnan kannalta katsottuna. Teknisen valvonnan laajentamiseen (29 §) minulla ei ole huomioitavaa muuten kuin ehdotetun sääntely lievä epätasällisyys siitä, mihin asti valvonta voidaan ulottaa ”välittömän läheisyyden” perusteella. Epätasällisyydellä on kuitenkin vaikutusta perusoikeuksien rajoittamisen edellytyksiin, kun arvioidaan tasällisyyden ja tarkkarajaisuuden sääntelyvaatimuksia.

2. Luottamuksellisen viestinnän suoja

- (1) Perustuslain 10 §:n 2 momentin mukaan kirjeen, puhelun ja muun luottamuksellisen viestin salaisuus on loukkaamaton. 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.
- (2) Hallituksen esityksen mukainen radiotekninen valvonta merkitsee viestien välitystietojen ja käsittelyä, joka pohjautuu viestiliikenteen seurantaan.
- (3) Viestin välitystietojen (aiemmin tunnistamistietojen) on perustuslakivaliokunnan vakiintuneessa käytännössä katsottu jäävän luottamuksellisen viestin salaisuutta suojaavan perusoikeuden ydinalueen ulkopuolelle (PeVL 29/2008 vp, PeVL 3/2008 vp, PeVL 23/2006 vp).
- (4) Kuitenkin välitystietojen salaisuuden suojaan puuttuvan sääntelyn on täytettävä perusoikeuksien rajoittamisen yleiset edellytykset (PeVL 23/2006 vp), joka tarkoittaa erityisesti hyväksyttävyyden, tasällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimusten täyttymistä.
- (5) Hallituksen esityksen mukaan ”Radioteknisen valvonnan avulla ei kuitenkaan olisi tarkoitus tunnistaa yksittäisiä luonnollisia henkilöitä, eikä puuttua heidän yksityiselämänsä suojaan. Tämän vuoksi ehdotetun sääntelyn mukaan radioviestinnän välitystietoja saisi käsitellä ainoastaan siinä laajuudessa kuin ne ovat välttämättömiä radioteknisen valvonnan suuntaamiseksi taikka valvontakohteiden erottelemiseksi tai rajaamiseksi. Käsittelyn jälkeen välitystiedot olisi hävitettävä

tai tehtävä sellaisiksi, ettei niitä voi yhdistää yksittäiseen luonnolliseen henkilöön.” Tästä on ehdotettu nimenomaiset säännökset 1. lakiehdotuksen 29 b §:ssä.

- (6) *Kun otetaan huomioon välitystietojen luonne, hallituksen esityksessä ehdotettu niiden käsittelyä rajaava sääntely sekä välitystietojen käsittelytarkoitukset, ei ehdotusta voida pitää ongelmallisena luottamuksellisen viestin suojan kannalta katsottuna.*

3. Henkilötietojen suoja

- (7) Hallituksen esityksen perusteella radioteknisessä valvonnassa henkilötietojen käsittelyä tapahtuu, kun sijaintitietoja käsitellään. Myös välitystiedot ovat henkilötietoja. Hallituksen esityksen mukaan valvonnassa voisi myös poikkeuksellisesti tulla käsiteltäväksi valtiosääntöisesti arvioiden arkaluonteisia tietoja tai erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan arkaluonteisten tietojen käsittely on rajattava täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään (mm. PeVL 51/2018 vp). Arkaluonteisten tietojen käsittelyä rajaavasta välttämättömyysedellytyksestä on säädetty voimassa olevassa Rajavartiolaitoksen henkilötietolaissa (639/2019), joskin välttämättömyysedellytys koskee suppeampaa henkilötietojoukkoa - erityisiä henkilötietoryhmiä, kun taas arkaluonteisiin tietoihin perustuslakivaliokunta on katsonut kuuluvaksi myös muita yksityiselämän suojan ydinalueella kuuluvia tietoja. Voimassa olevassa sääntelyssä ei ole myöskään säädetty välttämättömyysedellytykselle mitään kontrolleja, joilla välttämättömyyden täyttymistä voidaan arvioida etu- ja jälkikäteen.
- (8) Henkilön sijaintitieto kuuluu perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvatus yksityiselämän suojan piiriin (PeVL 24/2001 vp). Viranomaiselle ehdotettua oikeutta kerätä tietoja henkilön hallussa olevan laitteen sijainnista on siksi arvioitava perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta.
- (9) Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti todennut, että paikkatiedon käsitteleminen liittyy perustuslain 10 §:ssä turvattuun yksityiselämän suojaan, jonka lähtökohtana on yksilön oikeus elää omaa elämäänsä ilman viranomaisten ja ulkopuolisten tahojen mielivaltaista tai aiheetonta puuttumista siihen (PeVL 16/2018 vp, PeVL 9/2004 vp). Valiokunta on katsonut, että paikkatiedon selvittämistä koskevalla sääntelyllä on liittynyt perustuslain 9 §:ssä turvattuun liikkumisvapauteen (PeVL 36/2002 vp, PeVL 9/2004 vp).
- (10) Hallituksen esityksen 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 toiminnan suojaamisen kannalta tarpeellisen tilannekuvan muodostamiseksi.”
- (11) Hallituksen esityksen mukaan ”Radioteknisen valvonnan toimivaltuus olisi alueellisesti rajoitettua. Toimivaltuus olisi lisäksi sidottu Rajavartiolaitoksen keskeisimpien tehtävien suorittamiseen.”
- (12) *Hallituksen esityksessä radioteknisen valvonnan alueellinen ulottuvuus jää jossain määrin epämääräiseksi ”välittömän läheisyyden” ulottuvuuden subteen.* Hallituksen esityksen mukaan ”Rajanylityspaikan välittömällä läheisyydellä tarkoitettaisiin esimerkiksi rajanylityspaikalle johtavia teitä”. Edelleen ”Radiotekninen valvonta Rajavartiolaitoksen hallinnassa olevilla alueilla tarkoittaisi käytännössä Rajavartiolaitoksen toimitiloja sekä muita Rajavartiolaitoksen hallinnassa olevia alueita, mukaan lukien liikkumisrajoituksen piiriin kuuluvat harjoitusalueet.” sekä edelleen ”Radioteknistä valvontaa saisi suorittaa myös mainittujen alueiden välittömässä läheisyydessä, kuten esimerkiksi alueille johtavilla teillä.”
- (13) *Perusoikeusrajoituksen tarkkarajaisuuden kannalta ei ole hyvä, jos jonkin verran epämääräiseksi jäävällä alueellisella ulottuvuudella oikeutetaan saamaan yksityiselämän suojan piiriin kuuluvia tietoja jatkuvasti ja pitkäaikaisestikin.* Ongelmaa kuitenkin vähentää ehdotetun 29 c §:n sääntely perusteettomasti kerätyn tiedon viivytyksettömästä tuhoamisesta.

- (14) Hallituksen esityksen mukaan edellä mainitut käyttötarkoitukset merkitsisivät sitä, että ”automaattinen ja säännönmukainen luonnollisten henkilöiden tunnistaminen ei olisi radioteknisen valvonnan tarkoituksessa mahdollista”.
- (15) Hallituksen esityksen mukaan ”Radioteknisen valvonnan avulla saatavat radiolaitteen sijaintitiedot eivät sellaisenaan suoraan sisällä luonnollisen henkilön yksilöiviä tietoja, mutta laitetta käyttävä luonnollinen henkilö voi olla yksilöitävissä muulla tavoin, esimerkiksi teknisen valvonnan kuvataallenteen tai Rajavartiolaitoksen partion tekemien havaintojen avulla. Kyse olisi tällöin yksittäistapauksellisesta tunnistamisesta operatiivisen toiminnan yhteydessä”.
- (16) *Kun otetaan huomioon radioteknisen valvonnan avulla kerättävien tietojen käyttötarkoitukset sekä tietojen luonne lähtökohteisesti henkilöön yksilöimättömänä, voidaan ehdotusta pitää henkilötietojen käsittelyä riittävästi rajaavana. Käsittelylle on myös hyväksyttävät perusteet.*
- (17) Rekisteröidyn oikeuksien toteuttamiseen liittyvänä kysymyksenä nousee esiin myös 1. lakiehdotuksen 29 a §:n 5 momentin säännös, jonka mukaan radioteknisestä valvonnasta ei erikseen ilmoiteta. Säännöksen perustelujen mukaan ”Rekisterinpitäjänä toimivan Rajavartiolaitoksen esikunnan tulisi tämän vuoksi kiinnittää erityistä huomiota rekisteröityjen informointiin muulla tavoin tietosuojalainsäädännön edellyttämällä tavalla.”
- (18) Hallituksen esityksestä ei ilmene, miten informointi aiotaan toteuttaa tosiasiallisesti. Tietosuoja-asetuksen 12 (1) artiklan nojalla informointivelvollisuuden piiriin (artikla 13 tai 14) kuuluvat tiedot on toimitettava rekisteröidylle tiiviisti esitetyssä, läpinäkyvässä, helposti ymmärrettävässä ja saatavilla olevassa muodossa selkeällä ja yksinkertaisella kielellä. Kansallisen oikeuskäytännönkin (KHO 2023:81) mukaan informointivelvollisuuden toteuttaminen edellyttää rekisterinpitäjältä aktiivisia toimenpiteitä, jotta asetuksessa säädetty vaatimukset täyttyvät. Rekisteröidyn oikeuksien toteutumisen perustan muodostaa se, että rekisteröity voi saada tietoa häntä koskevien tietojen käsittelystä ja omien oikeuksiensa toteuttamisesta. *Tästä syystä voidaan katsoa, että informointivelvollisuus ja sen toteuttaminen kuuluu paitsi tietosuoja-asetuksen vaatimuksiin, mutta myös perustuslain 10 §:n 1 momentin toteuttamisen keskeisiin vaatimuksiin. Ehdotetun sääntelyn tietosuoja-asetuksen mukaisuus tulisi varmistaa tältä osin mietintövaliokunnassa, koska vakiintuneiden kannanottojenkin mukaan perustuslakivaliokunnan tehtävänä ei ole säädösehdotusten unionin oikeuden mukaisuuden valvominen.*
- (19) Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 29 b §:n perusteluissa todetaan teknisiä tapoja, joilla kerättyjä tietoja prosessoitaisiin ja suodatettaisiin ennen kuin tietoja pääsisi käsittelemään rajavartioston loppukäyttäjä. *Tällaiset käsittelyä rajaavat olennaiset rajaukset eivät ilmene kuitenkaan ehdotetusta lainkohdasta.* Muutenkaan sijaintitietojen käsittelylle ei mainitussa kohdassa aseteta rajoitteita toisin kuin välitystiedoille. *Sääntelyä tulisi täsmentää myös sijaintitietojen käsittelyä rajaavaksi siten, että säännöksen tasollakin ilmenisi perusteluihin jäävät tosiasiasa käsittelyä rajaavat vaatimukset.*
- (20) Hallituksen esityksen 2. lakiehdotuksessa ehdotetaan säädettäväksi teknisen valvonnan ja radioteknisen valvonnan tietojen säilytysajoista ja tietojen poistamisesta.
- (21) Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota eri yhteyksissä säilytysaikojen määrittelyn selkeyteen sekä säilytysaikojen määräytymisen perusteisiin (esim. PeVL 13/2017 vp, PeVL 28/2016 vp, PeVL 18/2014 vp, PeVL 21/2013, PeVL 11/2008 vp).
- (22) Perustuslakivaliokunnan kannanottojen mukaan säilytysaikaa koskevan sääntelyn tulee lain tasolla olla kattavaa ja yksityiskohtaista erityisesti arkaluonteisten tietojen osalta. Tästä syystä säilytysaikaa koskevilla säännöksissä on oltava aikamääre (PeVL 20/2006 vp). Valiokunnan käytännön mukaan laajamittainen, erittelemätön, pitkäaikainen ja rajoittamaton tietojen säilyttäminen yhdistettynä viranomaisten erittelemättömään ja rajoittamattomaan pääsyyn näihin tietoihin on valtiosääntöisesti ongelmallinen (PeVL 20/2016 vp, PeVL 18/2014 vp). Tietosuoja-asetuksen 5 (1) artiklan e alakohdan mukaan henkilötietoja on säilytettävä muodossa, josta rekisteröity on tunnistettavissa ainoastaan niin kauan kuin on tarpeen tietojenkäsittelyn tarkoitusten toteuttamista varten.
- (23) Hallituksen esityksessä ehdotetaan osalle radioteknisen valvonnan tietoja viiden vuoden säilytysaikaa. Perustelujen mukaan ”Viiden vuoden säilytysaikaa voidaan pitää kohtuullisena, kun otetaan huomioon tietojen säilyttämisen tarkoitus”. *Kun otetaan huomioon tietosuoja-asetuksen sääntely,*

henkilövietojen säilyttäminen voi perustua todelliseen käsittelyn tarpeeseen eikä esimerkiksi kohtuullisuusarviointiin.

4. Kotirauha

- (24) Hallituksen esityksen mukaan ”Radioteknisen valvonnan sääntelyssä ei olisi teknisen valvonnan sääntelyä vastaavaa kieltoa kohdistaa valvontaa kotirauhan piiriin kuuluviin alueisiin. 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.”
- (25) Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan kotirauha on turvattu.
- (26) Perustuslain 10 §:n 3 momentin mukaan lailla voidaan säätää perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä.
- (27) Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan kotirauhan piiriin kuuluvat kaikenlaiset pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyt tilat (PeVL 49/2005 vp, PeVL 40/2010 vp ja PeVL 43/2010 vp) mukaan lukien asuntovaunut ja matka-autot (PeVL 17/1998 vp).
- (28) Perustuslakivaliokunta on käytännössään katsonut kotirauhan piiriin ulottuvan toimen olevan hyväksyttävä ”rikosten selvittämiseksi”, jos toimi sidotaan siihen, että on olemassa konkreettinen ja yksilöity syy epäillä lakia rikotun tai rikottavan (esim. PeVL 40/2002 vp).
- (29) Valiokunnan (PeVL 31/1998 vp) mielestä kotirauhan suojaa rajoittavalla toimenpiteellä tulee olla selvä ja riittävän läheinen yhteys johonkin perustuslaissa turvattuun perusoikeussäännökseen, jotta tällainen toimenpide olisi välttämätön perusoikeuksien turvaamiseksi.
- (30) Toisaalta valiokunnan mukaan on myös selvää, ettei perustuslain 10 §:n 3 momentin kaltaisesta rajoituslausekkeesta säädettäessä perusoikeusuudistuksen yhteydessä ole voitu ennakoida kaikkia, esimerkiksi tekniikan kehityksestä aiheutuvia, myöhempiä sääntelytarpeita (PeVM 4/2018 vp).
- (31) Perustuslakivaliokunnan mukaan on pidettävä huolta siitä, että perustuslaki antaa oikean kuvan valtiollisen vallankäytön järjestelmästä ja yksilön oikeusaseman perusteista. Valiokunta on pitänyt tältä kannalta epätydyttävänä tilannetta, jossa perustuslain 10 §:n 3 momentin soveltamiskäytäntö on osin erkaantunut säännöksen kieliasusta (PeVL 6/2018 vp, s. 4, PeVL 36/2017 vp, s. 5).
- (32) Kuten hallituksen esityksessä todetaan, radioteknisen valvonnan sääntelyssä ei olisi teknisen valvonnan sääntelyä vastaavaa kieltoa kohdistaa valvontaa kotirauhan piiriin kuuluviin alueisiin. Hallituksen esityksen mukaan tällainen edellytys olisi käytännössä mahdoton, koska radioteknisen valvonnan kattama maantieteellinen alue olisi verrattain suuri. Toisaalta hallituksen esityksessä todetaan, että valvonnan alue olisi myös alueellisesti rajattu.
- (33) Hallituksen esityksen mukaan ”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.”
- (34) Näyttääkin siltä, että hallituksen esityksessä katsotaan radioteknisen valvonnan ulottuvan kotirauhan piiriin kuuluviin tiloihin joissakin tilanteissa. Kuitenkaan hallituksen esityksessä ei perustella perustuslain 10 §:n 3 momentin mukaisesti millään perusoikeuden turvaamisella sitä, että kotirauhan piiriin kuuluvasta tilasta mahdollisesti kerätään valvontatarkoitukseen tietoja. Oikeuttamisperusteena käytetään vain sitä, että valvonta ei kohdistu siihen, kenen hallussa laite on. *Sinällään kotirauhan suoja on yksilön oikeus, mutta perustuslain 10 §:n 1 momentti ja sen soveltamiskäytäntö kohdistuu tilaan eikä pelkästään henkilöön. Tässä subteessa ehdotusta on pidettävä ongelmallisena. Teknisillä syillä ei myöskään voida perustella perusoikeussäännöksistä poikkeamista. Kotirauhan suoja turvataan perustuslaissa, olipa tilassa ihmisiä tai ei.*

5. Radioteknisestä valvonnasta päättäminen

- (35) lakiesityksiden 29 a §:n 4 momentin mukaan Rajavartiolaitoksen esikunnan raja- ja meriosaston päällikkö päättää radioteknisestä valvonnasta. Päätös on tehtävä kirjallisesti.
- (36) Hallituksen esityksessä jää epäselväksi, mikä kirjallisen päätöksen oikeudellinen merkitys on vai onko se tulkittavissa Rajavartiolaitoksen sisäiseksi määräykseksi käynnistää tietyllä alueella radiotekninen valvonta. Ehdotus ei sisällä päätökselle sisällöllisiä vaatimuksia. Selvästikään suoria asianosaisasemaan liittyviä vaikutuksia päätöksellä ei olisi, vaan se toimisi jonkinlaisena viranomaisorganisaation kontrollina ja valvonnan oikeuttamisperusteena radioteknisen valvonnan aloittamiselle tietyllä alueella.
- (37) Säännöksen perustelujen mukaan ”päätöksessä annettaisiin käytännössä tarkemmat linjaukset laissa säädettyjen edellytysten, kuten valvonnan alueellisten ja asiasisällöllisten rajausten huomioimiseksi”.
- (38) Päätöksellä olisi kuitenkin perusoikeuksiin puuttumista tarkoittava vaikutus, kuten hallituksen esityksen säätämisperusteluissa on esitetty radioteknisen valvonnan osalta. Tästä syystä päätöksen sisällöllä on merkitystä perusoikeuksia rajoittavana päätöksenä. *Siten päätös ei voine jäädä perusteluiden ja siinä mainittujen esimerkinomaisten seikkojen varaan.*
- (39) Jälkikäteen valvonnan ja päätöksentekijän oikeusturvankin kannalta katsottuna olisi tarpeen harkita, tulisiko päätöksen sisällölle asettaa minimivaatimukset erityisesti, kun näyttää siltä, että radiotekninen valvonta toteutetaan Rajavartiolaitoksen harkinnan perusteella. Merkitystä on myös sillä, mihin päätöksen tehneen virkamiehen perustuslain 118 §:ssä tarkoitettu virkavastuu ulottuu radioteknisessä valvonnassa.
- (40) Lisäksi säännöksen perusteluissa todetaan, että ”Säännöksen tarkoituksena ei olisi se, että raja- ja meriosaston päällikön olisi tehtävä yksittäisessä tilanteessa päätös radioteknisen järjestelmän käyttämisestä hätässä tai välittömässä vaarassa olevan henkilön paikantamiseksi.” Perusteluissa esitetty raja ei ilmene suoraan laista, vaan päätöstä koskeva momentti on sijoitettu 3 momentin jälkeen ja kyseisessä momentissa olisi säädetty mahdollisuudesta radioteknisen valvonnan käyttöön hätässä tai välittömässä vaarassa olevan henkilön paikantamiseksi. Sääntelyä tulisi tältäkin osin täsmentää.

6. Muuta

- (41) Hallituksen esityksen taloudellisten vaikutusten mukaan ” Sisäministeriö varautuu ehdottamaan osana vuoden 2024 toista lisätalousarviota koskevaa ehdotustaan Rajavartiolaitoksen investoinnit -momentille 26.20.70 järjestelmähankintoihin 9 250 000 euroa, toimitilaturvallisuuden hankintoihin 1 020 000 euroa, sensoridatan käsittely-ympäristön rakentamiseen 5 000 000 euroa, ohjelmisto- ja vastaaviin hankintoihin 410 000 euroa, taustajärjestelmien integraatioon 2 050 000 euroa ja osaamisen hallintaan 320 000 euroa, eli yhteensä 18 050 000 euroa. Sisäministeriö varautuu ehdottamaan julkisen talouden suunnitelmaan 2026–2029 vuodelle 2026 järjestelmän laajentamiseen osaksi maarajan teknistä valvontaa 6 230 000 euroa.” Edelleen hallituksen esityksessä todetaan, että ” Esityksellä olisi pysyviä kustannuksia, joiden määräksi arvioidaan noin 2 miljoonaa euroa vuodesta 2025 alkaen ja joista päätetään osana vuoden 2025 talousarvioesitystä ja vuosia 2026–2029 koskevaa julkisen talouden suunnitelmaa”.
- (42) Perustuslain 83 §:n 2 momentin mukaan hallituksen esitys valtion talousarvioksi ja siihen liittyvät muut hallituksen esitykset annetaan hyvissä ajoin ennen varainhoitovuoden alkua eduskunnan käsiteltäväksi. Perustuslain esitöiden (HE 1/1998 vp) mukaan talousarvioesitykseen liittyviä hallituksen esityksiä ovat erityisesti niin sanotut budjettilakiesitykset. Näiden esitysten antamisajankohta ei saisi olennaisesti myöhentyä talousarvioesityksen antamisajasta.
- (43) Nyt lausuttavana oleva hallituksen esitys on yhtäältä sidottu vuoden toiseen lisätalousarvioesitykseen, jota ei ainakaan toistaiseksi ole annettu eduskunnan käsiteltäväksi. Toisaalta lausuttavana olevassa esityksessä viitataan myös vuoden 2025 talousarvioesitykseen,

jolloin esitystä voisi luonnehtia budjettilakiesitykseksi, jolla on vaikutuksensa ensi vuoden talousarvioon. Jossain määrin hallituksen esityksen käsittely suhteessa talousarviovaikutuksiin näyttää menevän edellä siitä, miten budjettivaikutteiset esitykset tulisi käsitellä. Toisaalta ehdotetut lait eivät suoraan velvoita Rajavartiolaitosta, vaan sääntely on mahdollistavaa.

- (44) Sääntelyteknisenä seikkana on syytä kiinnittää huomiota 2. lakiehdotuksen 32 §:ssä säädettyyn mahdollisuuteen luovuttaa 15 a §:ssä tarkoitettuja tietoja kansallisille viranomaisille teknisen käyttöyhteyden avulla. Julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetussa laissa (906/2019) on säädetty teknisen rajapinnan ja katseluyhteyden avulla tapahtuvat tietojen antamisesta. Sääntelyn siirtymäaika päättyi 31.12.2023. Sääntely korvasi teknistä käyttöyhteyttä koskevan sääntelyn. Mainitussa laissa on säädetty kontroleista, joilla varmistetaan annettavien tietojen välttämättömyys tai tarpeellisuus. Epäselväksi jää, miten 15 a §:n tietoja on tarkoitus loppujen lopuksi antaa sähköisiä luovutustapoja käyttämällä ottaen tietojen luonne ja laatu sekä miten tietojen saantia kontrolloidaan sähköisessä tietojen antamisessa. Tietojen antamista ei ole mainitussa lainkohdassa myöskään sidottu tarpeellisuuteen tai välttämättömyyteen.

Vantaalla 2.5.2024

Tomi Voutilainen
julkisoikeuden professori, dosentti