

Sisäministeriön rajavartio-osasto

Date

11.4.2022

Ind.No

TRAFICOM/107516/04.04.05.03/2022

Ref

VN/7427/2022

**Liikenne- ja viestintäviraston lausunto arviomuistioon
rajavartiolainsäädännön muutostarpeista**

Sisäministeriö on pyytänyt Liikenne- ja viestintävirasto Traficomilta lausuntoa arviomuistiosta koskien rajavartiolainsäädännön muutostarpeita. Arviomuistiossa ehdotetaan muun muassa, että Rajavartiolaitokselle myönnettäisiin uusi toimivaltuus hyödyntää radioteknistä valvontaa sille säädettyjen keskeisimpien tehtävien toteuttamisessa. Lisäksi toimivaltuuksia ehdotetaan laajennettavaksi siten, että Rajavartiolaitos voisi ilman rikosepäilyä suorittaa laite-etsintää esimerkiksi rajavalvonnan ja turvapaikkahakemusten rekisteröinnin yhteydessä.

Traficom kiittää mahdollisuudesta lausua asiassa ja toteaa yleisesti ottaen pitävänsä hyvänä, että toimivaltuuksia kehitetään huomioiden teknologinen muutos. Virasto lausuu kunnioittaen seuraavaa sen tehtäväkenttään erityisesti liittyvien ehdotusten osalta:

Rajojen tekninen ja radiotekninen valvonta*Viestinnän häiriöttömyys*

Traficom kannattaa rajavalvontaa koskevan lainsäädännön kehittämistä siten, että se mahdollistaa radioteknisen valvonnan Rajavartiolaitoksen tehtävien hoitamisessa. Toimivaltuuksien lisäämistä rajavartiolainsäädäntöön voidaan pitää perusteltuina alueellisen koskemattomuuden ja valvonnan turvaamiseksi. Radioteknisiä järjestelmiä kuten vastaanottimia ja tutkia voisi hyödyntää esimerkiksi rajavyöhykkeellä sijaitsevien matkapuhelimien havaitsemisessa.

Liikenne- ja viestintäviraston yhtenä tehtävänä on radiotaajuuksien häiriöttömän käytön varmistaminen. Häiriöttömyys varmistetaan mm. radiolupamenettelyn ja siihen liittyvän taajuussuunnittelun sekä häiriöselvityksen kautta. Radiolähettimien hallussapito ja käyttö edellyttävät Liikenne- ja viestintäviraston myöntämää radiolupaa. Säännökset radioluvan myöntämisestä sisältyvät sähköisen viestinnän palveluista annettuun lakiin (917/2014, SVPL). Radiolupa edellytetään ainoastaan lähetäville radiojärjestelmille. Lähetysten vastaanotto on sen sijaan luvasta vapaata.

Ehdotetussa radioteknisessä valvonnassa olisi pääosin kyse vastaanottavien radiojärjestelmien käytöstä, mikä ei edellytä Traficomin myöntämää radiolupaa. Sikäli kuin valvontaan käytetään tutkia, edellyttää toiminta Traficomin myöntämää radiolupaa. Traficomin arvion mukaan Rajavartiolaitokselle ehdotettuun radiotekniseen valvontaan ei sisälly riskiä lisääntyvistä häiriöistä.

Arviomuistiossa (s. 13) viitataan sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 309 §:n virka-apua koskeviin säännöksiin, joiden perusteella Liikenne ja

viestintävirastolla ei lähtökohtaisesti ole oikeutta luovuttaa toiselle viranomaiselle tietoja viesteistä, välitystiedoista tai sijaintitiedoista taikka luottamuksellisen radiolähteyksen sisällöstä ja olemassaolosta. Muistiossa viitataan edelleen oikeuteen käsitellä toisen valtion viranomaisen luovuttamia tietoja vastaavalla tavalla kuin oman radioteknisen valvonnan avulla hankittuja tietoja. Tältä osin on huomattava, että sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 319 §:n 4 momentti mahdollistaa jo nykyisin välitystiedon antamisen toiselle viranomaiselle, jos se on tarpeen radiohäiriön aiheuttamista koskevan rikoksen selvittämistä tai syytteesen panoa varten taikka radioviestinnän häiriön poistamiseksi tai rajoittamiseksi. Tulevassa sääntelyssä tulisi varmistaa vastavuoroisesti se, että myös Traficomilla on mahdollisuus saada radiohäiriöiden selvittämiseksi tarpeelliset tiedot välitystietoineen Rajavartiolaitokselta.

Viestinnän luottamuksellisuuden suoja

Ehdotetun radioteknisen valvonnan määritelmän mukaisesti Rajavartiolaitoksen toimivaltuus edellyttäisi, että sillä olisi oikeus käsitellä radioviestintää sekä tunnistamis- ja välitystietoja sähkömagneettisten aaltojen ja radiolähtimien ***havaitsemiseksi, paikantamiseksi, tunnistamiseksi, yksilöimiseksi, seuraamiseksi ja tallentamiseksi.*** Radiolähtimen tai sen käyttäjän paikantaminen ja yksilöinti merkitsisi käytännössä välitystietona suojatun tiedon selvittämistä, mikä ei voimassaolevan lainsäädännön nojalla ole mahdollista Rajavartiolaitoksen toiminnassa.

Rajavartiolaitoksen toimivaltuuksien ulottamista radiotekniseen valvontaan perustellaan arviomuistiossa sillä, että uusi teknologia mahdollistaisi Rajavartiolaitokselle kuuluvien tehtävien hoitamisen huomattavasti aiempaa tehokkaammin ja nykyisin käytössä olevaa teknistä valvontaa laajemmalla alueella. Radioteknisen valvonnan mahdollisina käyttötarkoituksina on muistiossa tunnistettu muun muassa luvattomien rajanylitysten entistä tehokkaampi valvonta, radiohäiriön aiheuttajien tai luvattomien radiolähtimien paikantaminen sekä henkilöetsintätehtävät.

Arviomuistiossa todetusti matkapuhelimen tai muun henkilöön yhdistettävän päätelaitteen osalta radioviestinnän ja välitystietojen käsittely sisältää väistämättä tietoja, joilla henkilö on mahdollista yksilöidä. Viranomaisen tiedonsaantioikeus luottamuksellista viestintää koskeviin välitystietoihin rajoittaa viestinnän osapuolten perusoikeuksia. Kyse on tällöin perustuslain 10 §:n 2 momentissa turvatusta luottamuksellisen viestin suojasta. 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. Perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten mukaan poikkeaminen luottamuksellisen viestinnän suojasta edellyttää lisäksi säännöksiltä täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta.

Matkapuhelinsignaalien käsittelyn osalta on perustuslain lisäksi huomioitava sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin (2002/58/EY) 15 artikla, sillä kyse on rajoituksesta direktiivin 5(1) artiklan mukaiseen yleisesti saatavilla olevien sähköisten viestintäpalvelujen välityksellä tapahtuvan viestinnän luottamuksellisuuteen. Tällaisten rajoitusten on 15(1) artiklan mukaisesti oltava välttämättömiä, asianmukaisia ja oikeasuhtaisia demokraattisen yhteiskunnan toimenpiteitä kansallisen turvallisuuden sekä puolustuksen, yleisen turvallisuuden tai

rikosten tai sähköisen viestintäjärjestelmän luvattoman käytön torjunnan, tutkinnan, selvittämisen ja syyteharkinnan varmistamiseksi.

Traficom ei lähtökohtaisesti näe ehdotetussa muutoksessa ongelmaa viestinnän luottamuksellisuuden näkökulmasta, sillä radioteknistä valvontaa voitaneen pitää välttämättömänä ja oikeasuhtaisena käsittelyn tarkoituksen näkökulmasta. Arviomuistion mukaan kaikkien ehdotusten tarkempi arviointi perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta tehdään myöhemmässä vaiheessa. Traficom esittää harkittavaksi, että jatkovalmistelussa käsiteltäisiin radioteknisen valvonnan käyttötarkoitusten ja -edellytysten määrittelyä, kuten sitä, missä määrin radioteknisellä valvonnalla on mahdollista tunnistaa henkilöitä tai käsitellä viestinnän sisältöä, jotta tavoiteltujen hyötyjen oikeasuhtaisuutta on helpompi arvioida suhteessa perusoikeusvaikutuksiin.

Anonymisoidun tiedon käsittely

Ilmeisesti erillisenä toimenpiteenä arviomuistiossa ehdotetaan lisäksi (s. 12), että Rajavartiolaitokselle myönnettäisiin oikeus SVPL 136 §:n 5 ja 6 momentin mukaisesti saada käsiteltäviä tietoja teleoperaattorin matkapuhelinverkossa sekä valtion viranomaisen, kunnan, yrityksen tai yhteisön rajanylityspaikalle tai sen välittömään läheisyyteen sijoittamassa lähiverkossa tapahtuneesta radioviestinnästä ja sen välitystiedoista.

Traficomien käsityksen mukaan nykyisen lainsäädännönkään nojalla ei vaikuta olevan estettä sille, että Rajavartiolaitos käyttää teleoperaattorien tarjoamia anonymisoituun dataan perustuvia ihmisvirtojen liikkumista koskevia analysointipalveluita sopimusperusteisesti. Teleyritykset ja muut viestinnän välittäjät voivat käsitellä välitystietoja tilastollisesti sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 142 §:n nojalla. Lisäksi sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 136 §:n 5 ja 6 momentin määräaikaisilla säännöksillä laajennettiin oikeutta käsitellä ja hyödyntää radioviestinnän anonymisoituja välitystietoja rajatuissa tilanteissa myös muille tahoille kuin teleyrityksille ja muille viestinnän välittäjille. Lain 136 §:n 5 ja 6 momentit ovat periaatteessa myös Rajavartiolaitoksen itsensä hyödynnettävissä.

Yksityisiin toimijoihin (esimerkiksi teleyrityksiin) ei tulisi kohdistaa viranomaisen tiedonsaantioikeuksia niiden tilastollisesti käsittelemään tietoon, vaan Rajavartiolaitoksen tulisi ensisijaisesti hankkia analysointipalvelut käyttöönsä kaupallisin perustein. Traficom perustelee näkemystään sillä, että sekä SVPL 136 §:n 5 ja 6 momenttien että 142 §:ään perustuvan tilastollisen käsittelyn osalta kyseessä on suunnitelmallisuutta vaativa toiminta. SVPL 136 §:n 5 momentissa säädetään oikeudesta radioviestinnän tai sen välitystietojen käsittelyyn automaattisen tietojen käsittelyn avulla tilastollisesti erikseen määriteltujen radioviestinnän muotojen osalta. Tietoihin ei saa kohdistaa manuaalista käsittelyä. Pykälän 6 momentti rajaa 5 momentissa annettua käsittelyoikeutta. Käsittelyn perusteella muodostettavan tilastollisen analyysin tai käsittelyn tuloksen on oltava sellainen, että siitä ei pysty tunnistamaan yksittäistä luonnollista henkilöä.

Maahantulijoiden laitteisiin kohdistettava laite-etsintä

Arviomuistiossa todetaan (s. 14-15), että ilman rikosepäilyä voidaan rajavartiolaitos (578/2005) nojalla tarkastaa ainoastaan rajanylittäjän mukana olevaa analogista aineistoa.

Rajavalvonnan toteuttaminen ja turvapaikkahakemusten asianmukaisen käsittelyn

turvaaminen ovat luonnollisesti tärkeitä tavoitteita, joiden nojalla laite-etsinnän sallimista rajavartiolaitokselle voidaan pitää sinänsä hyväksyttävänä ja kannatettavana. Kuten arviomuistiossa on todettu, yhä suurempi osa ihmisten mukanaan kuljettamista asiakirjoista on pelkästään sähköisessä muodossa ja näin ollen on perusteltua, että tämän teknologisen kehityksen myötä tapahtunut muutos otetaan huomioon viranomaisen toimivaltuuksien laajentamisena. Luonnollisesti on kuitenkin todettava, että ehdotettu toimivaltuus voi puuttua merkittäväällä tavalla etsinnän kohteen yksityisyyden suojaan ja luottamuksellisen viestin salaisuuteen, sillä esimerkiksi matkapuhelimessa voi olla myös sellaista luottamuksellisen viestinnän suojaa nauttivaa sisältöä, joka ei ole tarpeellista rajavalvonnan toteuttamisessa.

Traficom suhtautuu laite-etsintää koskevaan toimivaltuuden laajentamiseen kuitenkin myönteisesti. Arviomuistiossa esiin tuodusti myös Traficom pitää tärkeänä, että toimivaltuus rajataan täsmällisesti, jotta sähköisen aineiston tarkastamisella ei kavennettaisi tarkastuksen kohteen yksityisyyden suojaa ja muita perusoikeuksia yhtään enempää kuin on välttämättä tarpeen ja hyväksyttävää. Ehdotusta olisi hyvä jatkokäsittelyssä tarkoin arvioida suhteessa PL 10.4 §:n kvalifioituun lakivaraukseen.

Salaiset tiedonhankintakeinot ja salaiset pakkokeinot

Arviomuistiossa esitetään (s. 19), että salaisen tiedonhankinnan toimivaltuuksia rikoksen estämiseksi laajennettaisiin lisäämällä televalvonnan edellytyksiin uusia rikosnimikkeitä. Muutoksen myötä salaisen tiedonhankinnan toimivaltuudet rikoksen estämiseksi olisivat vastaavat kuin nykyiset rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa annetun lain (108/2018) 58 §:n mukaiset salaisten pakkokeinojen toimivaltuudet rikosten selvittämiseksi.

Esityksen jatkokäsittelyn helpottamiseksi Traficom ehdottaa, että esityksessä tuotaisiin esiin seikkaperäisemmin perustelut toimivaltuuden laajentamiselle, jotta asiassa tulee huomioitua luottamuksellisen viestinnän suoja.

Miehittämättömät laitteet

Rajavartiolain 38 a §:ssä säädetään miehittämättömän ilma-aluksen kulkuun puuttumisesta. Sääntely ei nykyisellään koske muita miehittämättömiä ja kauko-ohjattavia laitteita. Arviomuistiossa todetaan, että teknologian kehittyessä myös maalla, veden pinnalla ja veden alla kulkevat miehittämättömät laitteet ovat yleistyneet, jonka vuoksi miehittämättömiä ilma-aluksia koskevat säädökset olisi laajennettava koskemaan kaikkia miehittämättömiä laitteita.

Traficom pitää ehdotusta perusteltuna ja toteaa, että teknologianeutraali lainsäädäntö on kannatettava lähtökohta säädösvalmistelussa. Ehdotus ei muuta käsiteltävän radioviestinnän alaa, vaan laajentaa toimivallan koskemaan kaikkia miehittämättömiä laitteita. Yleisesti Traficom toteaa, että miehittämättömien laitteiden kulkuun puuttuminen voi vaikuttaa myös muuhun radioviestintään ja että tekniset toimenpiteet tulee toteuttaa sekä ajallisesti että laajuudeltaan siten, että vaikutukset kohdistuisivat mahdollisimman tarkasti vain haitalliseksi havaittuun toimintaan.

Liikenteeseen liittyvät viranomaisroolit ja -tehtävät

Rajavartiolaitoksen meriturvallisuustehtävät

Arviomuistiossa esitetään (s. 5), että Rajavartiolaitoksen meriturvallisuuden ylläpitoon liittyvät tehtävät olisi tuotava paremmin rajavartiolaissa esille. Muistion mukaan lain 3 §:ssä pitäisi huomioida muun muassa yhteistyö Euroopan meriturvallisuusviraston (European Maritime Safety Agency, EMSA) kanssa. Liikenne- ja viestintävirasto kannattaa sitä, että viranomaisten tehtävät on laissa selkeästi määritelty. Liikenne- ja viestintävirasto pitää tärkeänä, että kansalliset säädökset muodostavat johdonmukaisen kokonaisuuden, ja esittää, että meriturvallisuuteen liittyvien tehtävien tarkemmassa määrittelyssä huomioidaan Liikenne- ja viestintäviraston rooli, myös suhteessa EMSAan, ja Rajavartiolaitoksen ja Liikenne- ja viestintäviraston tehtävänjako, yhteistyö ja keskinäinen tiedonluovutus kuvataan sekä perusteluissa että tarvittaessa myös pykälissä riittävällä tarkkuudella.

Eri liikennemuotojen rajoittaminen

Arviomuistion 3.5 kohdassa (s. 14) käsitellään eri liikennemuotojen rajoittamista. Muistiossa esitetään harkittavaksi, tulisiko myös Rajavartiolaitokselle säätää oikeus rajoittaa raideliikennettä maalla ja satamissa vastaavalla tavalla kuin rajavartiolain 38 b §:ssä on säädetty vesiliikenteen osalta. Liikenne- ja viestintävirasto pitäisi tärkeänä, että tarkastelun piiriin otettaisiin koko liikennejärjestelmä niin, että arvioitaisiin toimintamalleja, työnjakoa ja yhteistyötä kaikissa liikennemuodoissa. Rajavartiolaitokselle on osoitettu esimerkiksi ilmailun osalta roolia ilmailulaissa (864/2014) ilmatilankäytön kieltämisen ja rajoittamisen osalta niin perinteisen kuin miehittämättömän ilmailun osalta (11 - 11 b §) sekä ilma-aluksen kulkuun puuttumisessa (166 - 167 §).

Rajavartiolaitoksen toimivaltuuksia puuttua liikennejärjestelmän toimintaan olisi siis perusteltua tarkastella laajempaan kokonaisuutena, ja samalla kuvata eri viranomaisten välinen työnjako. Tämä tukisi myös nyt käynnissä olevaa valmiuslain uudistamistyötä sekä sen kartoittamista, minkälaisia toimivaltuuksia eri viranomaisilla normaaliolojen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa on.

Muut huomiot

Traficom kiinnittää vielä lopuksi huomiota rajavartiolainsäädännössä käytettyjen käsitteiden laajempaan tarkasteluun siltä osin kuin ne liittyvät sähköiseen viestintään. Tällä hetkellä rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa annetun lain 16, 31 ja 50 §:ssä käytetään termiä tunnistamistiedot. Toisaalta rajavartiolain 38 a §:ssä viitataan välitystietoihin. Arviomuistiossa on taas viitattu sekä tunnistamis- että välitystietoihin. Tulkintahaasteiden välttämiseksi Traficom ehdottaa, että termi "tunnistamistiedot" korvattaisiin yleisesti rajavartiolainsäädännössä termillä "välitystiedot", jota käytetään SVPL 3 §:n 40 kohdassa. Vastaavaa muutosta ehdotettiin pakkokeinolakiin (806/2011) hiljattain lausunnoilla olleessa työryhmämietinnössä pakkokeinolain muutostarpeista.

Rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa annetun lain 16 §:n 1 momentin mukaan tunnistamistiedoilla tarkoitetaan tietoyhteiskuntakaaren 3 §:n 40 kohdassa tarkoitettua oikeus- tai luonnolliseen henkilöön yhdistettävissä olevaa tietoa, jota käsitellään viestien välittämiseksi. Kyseisessä tunnistamistietojen määritelmässä viitataan SVPL 3 §:n 40 kohtaan sitä osin referoiden, mutta siinä ei ainakaan nimenomaisesti huomioida, että SVPL:n mukainen välitystietojen määritelmä kattaa myös tietyt radioviestintään liittyvät tiedot. Terminologian muuttaminen tältä osin voisi selkeyttää rajavartiolainsäädännön oikeustilaa radioviestintään liittyvien tietojen näkökulmasta.

Traficom:n näkemyksen mukaan rajavartiolaitoslainsäädännössä käytetyn tunnistamistietojen (välitystietojen) määritelmän kokonaisvaltaisempi tarkastelu ja uudistaminen voisi olla perusteltua. Käsite voisi olla tarpeen määritellä pelkästään rajavartiolaitoslainsäädännössä ilman pykälätason viittausta SVPL:ään, sillä tällainen terminologian irrottaminen SVPL:stä tai vähintään sen muuttaminen tulee joka tapauksessa tehtäväksi lähivuosina sähköisen viestinnän tietosuoja-asetuksen voimaantullessa.

Kirsi Karlamaa
Pääjohtaja

Sauli Pahlman
Ylijohtaja

This document has been signed electronically. Finnish Transport and Communications Agency (Traficom) 11.4.2022. The authenticity of the signature can be verified using a reader programme that supports electronic signatures or from Traficom's registry.