

31.1.2018

Dnro:
1537/04/2017

LAUSUNTO ANNETAAN LAUSUNTOPALVELUN KAUTTA keskiviikkona 31.1. (Viraston oma linkki:

<https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/Participation?proposalId=a6eafc85-a5c6-4e34-92fc-fc75df3c14d3&respondentId=2caa219e-7fa8-415a-bce8-b08bf6e2223b>)

Viestintäviraston lausunto miehittämätöntä ilmailua ja lennokkitoimintaa koskevan lainsäädännön kehittämisestä turvallisuuden näkökulmasta

Viestintävirasto kiittää puolustusministeriötä mahdollisuudesta lausua miehittämätöntä ilmailua ja lennokkitoimintaa koskevan lainsäädännön kehittämistä pohtineen työryhmän mietinnöstä.

Esityksellä täydennetään Puolustusvoimia koskevaa lainsäädäntöä niin, että Puolustusvoimilla olisi riittävät ja lainsäädännössä yksilöidyt toimivaltuudet sen keskeisten toimintojen ja kohteiden turvallisuuden ylläpitämiseksi ja niihin kohdistuvaan uhkaan vastaamiseksi. Esitetyn sääntelyn tavoitteena on luoda Puolustusvoimille toimivaltuus puuttua lennokin tai miehittämättömän ilma-aluksen kulkuun, jotta voidaan estää Puolustusvoimien kohteiden tiedustelutoiminta ja muu luvaton toiminta, kuten vihamielinen tai sotilaallinen toiminta Puolustusvoimien kohteita, henkilöitä ja valtakunnan elintärkeitä toimintoja vastaan.

Viestintävirasto lausuu asiassa oman toimialansa näkökulmasta ja erityisesti siltä osin, kuin esityksellä on liittyviä sähköisen viestinnän luottamuksellisuuden suojaan, radioviestinnän häiriöttömyyteen sekä käytettävien radiolaitteiden tekniseen laatuun ja ominaisuuksiin.

Lausunto

Viestintävirasto kannattaa sitä, että Puolustusvoimille esitetään toimivaltuuksia, joiden tarkoituksena on vastata Suomen turvallisuusympäristön muutoksiin. Viestintävirasto esittää lausunnossaan joitakin tarkennuksia, jotka ehdotetaan huomioitaviksi lainsäädännön jatkotyössä ja soveltamisessa parhaan mahdollisen lopputuloksen saavuttamisen tukemiseksi.

Viestinnän luottamuksellisuus

Viestintävirasto kannattaa sitä, että jos viranomaiselle tarvittavista toimivaltuuksista säädetään asianomaista viranomaista koskevassa erityislainsäädännössä myös viestinnän luottamuksellisuuden osalta. Tämän vuoksi on tarkoituksenmukaista, että kyseessä olevat lainsäädännön

kehittämistarpeet esitetään toteutettaviksi puolustusvoimista annettua lakia muuttamalla.

Viestintävirasto puoltaa sitä, että Puolustusvoimille säädettäisiin mietinnössä kerrotussa tarkoituksessa toimivalta käsitellä lennokkiin tai miehittämättömään ilma-aluksen käyttöön liittyvän radioviestinnän välitystietoja ja sijaintitietoja. Viestintävirasto kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että mietinnöstä ei ilmene missä määrin on tarkoitus käsitellä välitystietojen ja sijaintitietojen lisäksi myös radioviestinnän sisältöä. Yleensä lainsäädännössä on säädetty korkeampi kynnys toimivallalle poiketa viestinnän sisällön luottamuksellisuuden suojasta kuin toimivallalle käsitellä luottamuksellisen viestinnän välitystietoja ja sijaintitietoja. Mietinnössä kerrotaan, että käsiteltävä radioviestintä olisi lähtökohtaisesti sellaista, joka ei sisällä tietoja, jotka olisivat yhdistettävissä luonnolliseen henkilöön. Huomioitava myös on, että viestinnän välitystiedot ja sijaintitiedot ovat usein yhdistettävissä luonnolliseen henkilöön.

Radioviestinnän häirintä

Mietinnön mukaan Puolustusvoimat voisi käyttää lakiluonnoksen 15 a §:n 1 ja 2 momentin tarkoittamissa tilanteissa lyhytaikaisesti teknistä laitetta, joka ei aiheuta vähäistä suurempaa haittaa muulle radioviestinnälle tai yleisen viestintäverkon laitteille tai palveluille. Voimakeinojen tai teknisen laitteen käytön olisi oltava tarpeellista suhteessa virkatehtävän tärkeyteen ja kiireellisyyteen, tavoiteltavaan päämäärään, viestinnälle aiheutuvaan haittaan sekä muihin tilanteen kokonaisarviointiin vaikuttaviin seikkoihin nähden. Voimakeinoja tai teknistä laitetta on käytettävä vain siinä määrin ja siihen saakka kun se on välttämättä tarpeen tehtävän suorittamiseksi. Lisäksi toimivaltuuksia käyttävällä virkamiehellä tulee olla tehtävään nähden riittävä osaaminen ja koulutus.

Viestintävirasto pitää hyvänä, että esityksessä on painotettu, että teknisiä toimenpiteitä käytetään vain siinä määrin ja siihen saakka, kun se tehtävän kannalta välttämättä on tarpeen. Toimenpiteiden tulee olla mahdollisimman lyhytaikaisia, jolloin häirinnän mahdolliset vaikutukset muulle radioviestinnälle minimoidaan. Viestintävirasto kuitenkin korostaa sitä, että radioviestinnälle aiheutettu haitta ja Puolustusvoimien virkatehtävän tärkeyden ja viestinnälle aiheutetun haitan suhteellisuusvertailuun vaikuttaa myös se, mille taajuusalueelle ja mihin radioviestintään laitteen käyttö kohdistuu. Tietoyhteiskuntakaaren 3 §:n 2 a kohdan määritelmän mukaan radioviestinnälle aiheutuvalla haitallisella häiriöllä tarkoitetaan "häiriötä, joka vaarantaa radionavigoinnin tai turvallisuusradioviestinnän toiminnan tai joka muutoin vakavasti heikentää sellaista radioviestintää tai radiomääritystä, joka toimii sovellettavien säännösten mukaisesti, tai estää tai toistuvasti keskeyttää tällaisen toiminnan".

Esityksen mukaan kynnys teknisten toimenpiteiden käyttämiselle on Puolustusvoimien pysyvässä käytössä tai harjoituskäytössä olevilla alueilla lähtökohtaisesti matalalla, kuitenkin niin että toimivaltuuksia rajoittavat 3 momentti ja 4 momentti. Kynnys toimivaltuuksien käyttöön yleisillä paikoilla olisi esityksen mukaan korkeammalla kuin ensiksi tarkoitetuissa tilanteissa.

Radiohäirintää ei voida täysin kohdistaa ainoastaan haluttuun kohteeseen, jolloin myös muut radiolaitteet ja yleisen viestintäverkon laitteet ja palvelut voivat häiriintyä radiohäirintään käytettävien laitteiden käytöstä.

Viestintävirasto esittää lakiluonnoksen yksityiskohtaisia perusteluita tarkennettavaksi siten, että kynnys teknisten toimenpiteiden käyttämiselle tulisi lähtökohtaisesti olla korkealla. On hyvä huomata, että häirintään käytettävän teknisen laitteen käyttöpaikka, käytettävät tehot ja taajuusalue huomioon ottaen teknisten toimenpiteiden vaikutukset voivat ulottua Puolustusvoimien ko. alueiden ulkopuolelle myös sellaisissa tilanteissa, joissa teknistä laitetta käytetään alueen sisäpuolella. Mikäli häiriön piiriin voidaan arvioida tulevan yleinen matkaviestinverkko tai häiriö voisi kohdistua turvallisuusradioviestintään tai radionavigointisatelliittiliikenteen vastaanottoon (esimerkiksi GPS-vastaanotto), toimivaltuuksien käytön kynnys tulisi arvioida erityisen korkealle.

Viestintävirasto ehdottaa, että toimivaltuuksia käytettäessä arvioidaan, olisiko fyysisten voimakeinojen käyttö riittävää lennokin tai miehittämättömän ilma-aluksen haltuun ottamisessa, käytön estämisessä ja muussa kulkuun puuttumisessa. Teknisiä toimenpiteitä tulisi käyttää vain, jos muut voimakeinot tai muut keinot ovat tilanteessa riittämättömiä tai tehottomia. Esitystä olisi hyvä täydentää esimerkeillä muista lievemmistä toimista, joita voitaisiin kohdistaa ilma-alukseen tai lennokkiin ennen ilma-aluksen tai lennokin toiminnan estämistä tai tarvittaessa pudottamista teknisin toimenpitein. Tekninen toimenpide tulisi lisäksi toteuttaa siten, että vaikutukset kohdistuisivat mahdollisimman tarkkaan vain haitalliseksi havaittuun toimintaan ja sen käyttämiin taajuuksiin.

Viestintävirasto pitää hyvänä, että esitys sisältää säädökset Viestintäviraston kanssa tehtävästä yhteistyöstä. Viestintävirasto kannattaa myös sitä, että Puolustusvoimien ilmailuun liittyvistä päätöksistä ilmoitetaan Viestintävirastolle. Viestintävirasto ehdottaa esitystä täsmennettäväksi siten, että ilmoitusvelvollisuus koskisi yleisellä paikalla toteutettavien teknisten toimenpiteiden lisäksi myös Puolustusvoimien pysyvässä käytössä tai harjoitusalueella toteutettavista toimenpiteistä. Tiedoksiantovelvollisuus Viestintävirastolle on lisäksi esityksen mukaan sidottu tilanteisiin, joissa käytöstä voi olla vähäistä suurempaa haittaa radioviestinnälle. Radiotaajuuksien häiriöttömyyttä koskevien Viestintäviraston valtakunnallisten valvontatehtävien hoitamiseksi olisi kuitenkin tärkeää, että Viestintävirasto saa tiedon Puolustusvoimien miehittämättömään ilmailuun liittyvistä päätöksistä kaikissa tilanteissa, joissa päätökseen sisältyy häirintälaitteen käyttö mietinnössä tarkoitettuna teknisenä laitteena.

Tekninen laite

Siltä osin kuin Puolustusvoimille ehdotettaviin toimivaltuuksiin liittyvät tekniset laitteet olisivat radiolähettäviä, on tärkeää ennalta varmistua lähettimien radioteknisestä laadusta ja siitä, että niitä voidaan käyttää säädettävien toimivaltuuksien mukaisesti ja rajoissa. Olennaista on, että teknisen laitteen ominaisuudet ja toiminnot ovat sellaisia, että laitteen käytössä voidaan radioviestinnälle aiheutettavat haitat rajoittaa alueellisesti ja kohteena olevien taajuuksien osalta vain tarpeelliseen vähimmäismäärään. Laitteen käytöstä ei esimerkiksi saisi aiheutua tarpeettomia harhalähetteitä tai ylitehoja.

Mietinnön perusteella vaikuttaa siltä, että käyttötarkoituksensa perusteella kyseessä olevien häirintälähettimien hallussapito ja käyttö yleensä edellyttää tietoyhteiskuntakaaren 39 §:n nojalla Viestintäviraston

myöntämää radiolupaa. Mikäli kyseessä olisi yksinomaan sotilaalliseen maanpuolustukseen tarkoitettu radiolähetin, niin häirinnän kohteena olevien siviilitaajuuksien käyttö edellyttäisi kuitenkin Viestintäviraston päätöstä käyttöoikeudesta. Radiolupamenettelyssä tai käyttöoikeuden myöntämisessä voidaan samalla varmistua käytettävän teknisen laitteen radioteknisistä ominaisuuksista. Siten ei olisi tarpeellista tässä erityislainsäädännössä säätää erityistä tarkastusmenettelyä näitä laitteita varten. Tietoyhteiskuntakaaren 30 luvun radiolaitteiden vaatimustenmukaisuuden varmistamismenettelyt eivät koske näitä laitteita, koska kyseessä olevia säännöksiä ei sovelleta radiolaitteisiin, joita käytetään yksinomaan yleisen turvallisuuden varmistamiseen, maanpuolustukseen, valtion muissa turvallisuusasioissa tai valtion toiminnassa rikosoikeuden alalla.

Muita huomioita

Esityksen pykälän 15 a 3 momentin perusteluissa viitataan tietoyhteiskuntakaareen kertomalla, että aiheutuneista häiriöistä ilmoittamisesta Viestintävirastolle säädetään tietoyhteiskuntakaareessa. Epäselväksi jää, mitä tällä tarkoitetaan, sillä kyseisenlaisista häiriöilmoituksista ei ole tarkkaa sääntelyä tietoyhteiskuntakaareessa. Epäselvyyden välttämiseksi Viestintävirasto ehdottaa, että kyseinen viittaus poistetaan perusteluteksteistä.

Eduskunta on 4.12.2017 hyväksynyt lain tietoyhteiskuntakaaren muuttamisesta (HE 82/2017 vp laiksi tietoyhteiskuntakaaren muuttamisesta). Tietoyhteiskuntakaaren nimi tulee lain vahvistamisen ja muutoksen voimaan tultua muuttumaan laiksi sähköisen viestinnän palveluista. Muutos tulee voimaan 1.6.2018.

Viestintävirasto ehdottaa lisäksi tarkennettavaksi eräiden käsitteiden käyttöä, kuten muu radioviestintä ja yleinen radioviestintä.