

18.8.2017

Dnro:
1037/04/2017

Sisäministeriön rajavartio-osasto
rajavartiolaitos@raja.fi

Lausuntopyyntö SM013:00/2016

Hallituksen esitysluonnos laeiksi rajavartiolain ja ulkomaalaislain sekä eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta

Sisäministeriön rajavartio-osasto on pyytänyt Viestintäviraston lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi, jolla muutettaisiin rajavartiolakia, ulkomaalaislakia, henkilötietojen käsittelystä rajavartiolaitoksessa annettua lakia, rajavartiolaitoksen hallinnosta annettua lakia, poliisilakia ja rikoslakia.

Esityksen tarkoituksena on kehittää Rajavartiolaitoksen ja rajavartiomiehen normaaliolojen toimivaltuuksia siten, että Rajavartiolaitos voi varautua sekä nopeasti ja tehokkaasti vastata Suomen turvallisuusympäristössä ilmeneviin uhkiin sekä itsenäisesti että yhteistyössä muiden toimivaltaisten viranomaisten kanssa. Esitysluonnoksessa rajavartiomiehen toimivaltuuksia ehdotetaan täydennettäväksi muun muassa siten, että rajavartiolakiin lisätäisiin rajavartiomiehelle oikeus tarvittaessa paikantaa miehittämättömän ilma-aluksen tai lennokin kauko-ohjauspaikka lennättäjän löytämiseksi sekä tarvittaessa puuttua miehittämättömän ilma-aluksen ja lennokin kulkuun.

Viestintävirasto lausuu asiassa oman toimialansa näkökulmasta ja erityisesti siltä osin, kuin esitysluonnoksella on liittyviä Viestintäviraston valvottavina oleviin tietoyhteiskuntakaaren (917/2014) säännöksiin sähköisen viestinnän luottamuksellisuudesta, radiotajuuksien tehokkaasta ja häiriöttömästä käytöstä sekä radiolaitteiden vaatimustenmukaisuudesta.

Ehdotetut toimet olisivat tarpeen hybridiuhkiin varautumiseksi ja niiden torjumiseksi nopeasti ja tehokkaasti. Ottaen huomioon muuttuva turvallisuusympäristö, Viestintävirasto kannattaa esitysluonnosta.

Lausunto

Viestintävirasto kannattaa lähtökohtaisesti ehdotettuja toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on vastata Suomen turvallisuusympäristön muutoksiin. Viestintävirasto haluaa kuitenkin tuoda esille seuraavat seikat, jotka olisi syytä huomioida lainsäädännön jatkotyössä ja soveltamisessa.

Viestintäviraston tehtävät

Sähköisen viestinnän luottamuksellisuudesta, radiolupamenettelystä sekä radiolaitteiden vaatimustenmukaisuudesta ja markkinavalvonnasta säädetään tietoyhteiskuntakaaressa.

Tietoyhteiskuntakaaren 303 §:n mukaan Viestintäviraston tehtävänä on valvoa kyseisen lain ja sen nojalla annettujen säännösten ja päätösten noudattamista. Lain mukaan Viestintäviraston tehtävänä on mm. valvoa sähköisen viestinnän (ml. radioviestinnän) luottamuksellisuuden toteutumista, myöntää radiolupia ja valvoa, että Suomessa on vaatimustenmukaiset radiolaitteet ja häiriöttömät radiotaajuudet.

Oikeus käsitellä radioviestintää ja sen välitystietoja

Esitysluonnoksessa rajavartiolakiin lisättäisiin rajavartiomiehelle oikeus tarvittaessa paikantaa ilma-aluksen tai lennokin kauko-ohjauspaikka lennättäjän löytämiseksi sekä tarvittaessa puuttua voimakeinoja tai teknisiä toimenpiteitä käyttäen miehittämättömän ilma-aluksen ja lennokin kulkuun.

Viestintäviraston ymmärryksen mukaan tämä tarkoittaisi käytännössä sitä, että rajavartiomiehelle annettaisiin oikeus voimakeinojen lisäksi käsitellä teknisin keinoin radioviestintää ja sen välitystietoja sekä tarvittaessa häiritä tai estää radioviestintää. Radioviestintään kohdistuvista teknisistä toimenpiteistä ilma-aluksen tai lennokin kauko-ohjauspaikan paikantaminen on lievempi kuin radioviestinnän häirintä ja lopulta estäminen, joka johtaisi miehittämättömän ilma-aluksen tai lennokin toiminnan estymiseen tai puuttamiseen.

Toimivaltuudet sekä tarkkarajaisuus ja täsmällisyys

Miehittämättömän ilma-aluksen tai lennokin kauko-ohjaukseen liittyvän radioviestinnän luottamuksellisuuteen puuttuminen voi rajoittaa perustuslain 10 §:ssä turvattua oikeutta yksityiselämän suojaan. Perusoikeuksien rajoitusten tulee olla riittävän täsmällisesti, selkeästi ja tarkkarajaisesti määriteltyjä. Rajoitusten olennaisen sisällön tulee ilmetä laista. Perustuslain 2 §:n 3 momentissa säädetyn hallinnon lainalaisuusperiaatteen mukaisesti julkisen vallan käyttäjällä tulisi aina olla viime kädessä eduskunnan säätämään lakiin palautettavissa oleva toimivaltaperuste. Lailla säätämiseen kohdistuu yleinen vaatimus lain täsmällisyydestä ja tarkkuudesta.

Eräillä viranomaisilla ja muilla tahoilla on perusteltuja turvallisuustarpeita, jotka välillisesti liittyvät miehittämättömien ilma-alusten ja pienoismallien kauko-ohjaukseen liittyvään radioviestintään. Kyseessä oleva lakiesitysluonnos vastaa tältä osin linjaa, että jos viranomaisella on perusteltuja tarpeita poiketa perustuslailla turvatusta radioviestinnän luottamuksellisuuden suojasta tai rikoslaissa säädetystä tietoliikenteen häirintäkiellosta, niin tarvittavista toimivaltuuksista säädettäisiin ao. viranomaista koskevassa erityislainsäädännössä.

Hallituksen esitysluonnoksen mukaan ehdotetut toimivaltuudet mahdollistaisivat muun muassa miehittämättömän ilma-aluksen tai lennokin toiminnan estämisen tai tarvittaessa pudottamisen. Teknisten toimenpiteiden osalta olisi esitysluonnoksen mukaan erikseen arvioitava yksittäisen toimenpiteen lainmukaisuus muun lainsäädännön perusteella. Esitysluonnoksesta ei selkeästi kuitenkaan ilmene, mitä miehittämättömään ilma-alukseen tai lennokkiin kohdistettavilla teknisillä toimilla tässä yhteydessä tarkoitetaan. Mikäli on mahdollista, esitykseen voisi tarkentaa, mitä tarkoitetaan lennokkiin kohdistuvilla radioteknisillä toimilla. Rikoslain 38 luvun 5 §:ssä on säädetty tietoliikenteen häirinnästä, millä tarkoitetaan mm. radioviestintään puuttumista oikeudettomasti estämällä tai häiritsemällä sitä. Lakiehdotuksesta olisikin selkeästi käytävä ilmi, onko lakiehdotuksen 38 a §:n 2 momentin säännöksellä tarkoitus säätää sellainen lakiin perustuva rikoslain 38 luvun 5 §:ssä tarkoitettu oikeutus, jonka perusteella rajavartiolaitoksella ja rajavartiomiehellä on oikeus estää tai häiritä radioviestintää. Viestintävirasto ehdottaa, että lakiehdotusta täsmennetään tältä osin siten, että mahdollisia teknisiä toimenpiteitä kuvataan esitysluonnoksessa ja että mahdollinen oikeudellinen peruste poiketa rikoslaissa rangaistavaksi säädetystä tietoliikenteen häirinnän kiellosta tuodaan selkeästi esille.

Esitysluonnoksen 38 §:n 4 momentin mukaan Rajavartiolaitoksella olisi 1 momentissa tarkoitettussa tilanteessa oikeus käsitellä miehittämättömän ilma-aluksen ja lennokin kauko-ohjaukseen liittyvää radioviestintää ja sen välitystietoja. Radioviestinnän ja siihen liittyvien välitystietojen käsittely olisi tarpeen etenkin miehittämättömän ilma-aluksen tai lennokin kauko-ohjauspaikan selvittämiseksi. Esitysluonnoksesta ei selkeästi ilmene, onko tarkoitus esimerkiksi tarkkailla teknisin keinoin sitä, onko alueella ilma-aluksia tai lennokkeja, ja seurata niiden liikkeitä. Viestintävirasto ehdottaa, että lakiehdotusta täsmennetään tältä osin siten, että oikeus tarkkailla radioviestintää ja sen välitystietoja mahdollisten miehittämättömien ilma-alusten ja lennokkien varalta tuodaan lakiehdotuksessa selkeästi esille. Huomioitava lisäksi on, että miehittämättömän ilma-aluksen radioviestinnän ja sen välitystietojen automaattisen tilastollisen käsittelyn mahdollistava tietoyhteiskuntakaaren 136 §:n 5 momentti on väliaikaisesti voimassa ajanjaksolla 20.6.2016–20.6.2021.

Viestintävirasto huomauttaa, että teknisin toimin ei saa vaarantaa muuta luottamuksellista radioviestintää, jota esitysluonnoksessa ehdotettu Rajavartiolaitoksen käsittelyoikeus ei koskisi. Lakiehdotuksessa olisikin tarpeellista kertoa siitä, miten ja kuinka laajasti ilma-aluksen tai lennokin radioviestinnän häirintä voi vaikuttaa myös muuhun viestintään. On tarpeen korostaa, että tekninen toimenpide tulisi toteuttaa sekä ajallisesti että laajuudeltaan siten, että vaikutukset kohdistuisivat mahdollisimman tarkkaan vain haitalliseksi havaittuun toimintaan.

Erityisesti raja-alueella radiotaajuuksien häirintä tai viestinnän estäminen voi aiheuttaa häiriöitä naapurimaiden taajuuksien käytössä. Viestintävirastolla on ajantasainen tieto kullakin alueella käytössä olevista taajuuksista sekä kansainvälisistä tai kahdenvälisistä taajuuksien käytön sopimuksista ja velvoitteista. Viestintävirastoa olisi hyvä konsultoida tilanteissa, joissa puuttuminen miehittämättömien lennokkien toimintaan voi aiheuttaa häiriöitä naapurimaiden taajuuksien käytölle.

Radiolähettimein liittyvät vaatimukset

Viestintävirasto pitää tärkeänä, että lainsäädäntöä valmisteltaessa arvioidaisiin myös tarve ennalta tarkastaa radioviestinnän häirintään käytetyn teknisen laitteen radiotekniset ominaisuudet ja erityisesti se, ettei laite ominaisuuksiensa vuoksi aiheuta tarpeellista enempää haitallista häiriötä muille radiolaitteille ja yleisen viestintäverkon laitteille tai palveluille.

Mikäli toimintaan liittyvät laitteet ovat radiolähettimeitä, on syytä varmistua näiden laitteiden mahdollisimman häiriöttömästä käytöstä. Tällaisten radiolähettimeiden hallussapito ja käyttö voi edellyttää tietoyhteiskuntakaaren 39 §:n nojalla Viestintäviraston myöntämää radiolupaa, jollei samassa pykälässä toisin säädetä. Lakiesityksessä olisi siten tarpeellista viitata tietoyhteiskuntakaaren mukaiseen radiolupamenettelyyn.

Mikäli kyseessä on yksinomaan sotilaalliseen maanpuolustukseen tarkoitettu radiolähetin, lain 39 §:n 7 momentin nojalla rajavartiolaitos ei tarvitse radiolupaa. Taajuuksien käytössä tulee kuitenkin noudattaa Viestintäviraston antamia määräyksiä, joissa säädetään radiotaajuuksien käytöstä eri käyttötarkoituksiin ottaen huomioon radiotaajuuksien käyttöä koskevat kansainväliset määräykset ja suositukset sekä taajuuksien käyttöä ja taajuussuunnitelmaa koskeva valtioneuvoston asetus. Tietoyhteiskuntakaaren em. säännöksillä turvataan radiotaajuuksien riittävän häiriötön ja tehokas käyttö.

Erityisen tärkeänä toimenpiteiden arvioinnissa voidaan pitää suhteellisuusperiaatetta, eli esimerkiksi sitä, että toimenpiteet ovat oikeasuhteisia tavoitteeseen nähden, ja välttämättömyyttä. Esityksessä kerrotaan esimerkiksi niistä muista lievemmistä toimista, joita voitaisiin kohdistaa ilma-alukseen tai lennokkiin ennen ilma-aluksen tai lennokin toiminnan estämistä tai tarvittaessa pudottamista. Teknisiä toimenpiteitä käytettäisiin vain, jos muut keinot ovat tilanteessa riittämättömiä tai tehottomia. Lisäksi esityksessä on huomioitu toimenpiteiden puolustettavuus kokonaisarvioinnin keinoin sekä kerrottu kokonaisarvosteluun vaikuttavista seikoista. Viestintävirasto arvioi näiden arviointikriteerien ja kynnyksen puuttua radioviestintään olevan korkealla. Lisäksi Viestintävirasto pitää hyvänä, että esitysluonnoksessa on painotettu, että teknisiä toimenpiteitä käytetään vain siinä määrin ja siihen saakka, kun se tehtävän kannalta välttämättä on tarpeen. Toimenpiteet ovat näin ollen lyhytaikaisia ja häirinnän mahdolliset vaikutukset muulle radioviestinnälle minimoidaan.

Radiohäirintää ei voida täysin kohdistaa ainoastaan haluttuun kohteeseen, jolloin myös muut radiolaitteet ja yleisen viestintäverkon laitteet ja palvelut voivat häiriintyä radiohäirintään käytettävien laitteiden käytöstä. Siten on tärkeää, että niitä käyttävät henkilöt ovat tietoisia laitteiden ominaisuuksista ja osaavat käyttää niitä oikein. Laitteita käyttävien rajavartiomiesten kouluttamiseen tulisikin kiinnittää huomioita, jotta laitteiden käyttämisellä ei aiheuteta tarpeetonta häiriötä muille radiolaitteille ja yleisen viestintäverkon laitteille ja palveluille. Erityisesti tämä korostuu raja-alueilla, joilla laitteiden käyttö voi häiritä myös Suomen rajojen ulkopuolista radioviestintää.

Viestintävirasto toteaa lisäksi, että EU:ssa markkinoille saatettavien radiolaitteiden tulee täyttää radiolaitedirektiivin 2014/53/EU mukaiset vaatimukset. Radiolaitteet on mm. rakennettava siten, että ne käyttävät radiotaajuuksia tehokkaasti ja tukevat radiotaajuuksien tehokasta käyttöä haitallis-

ten häiriöiden välttämiseksi. On hyvä huomata, että radiohäirintään käytettävät laitteet eivät täytä radiolaitteita koskevan direktiivin mukaisia olennaisia vaatimuksia, minkä johdosta näitä laitteita ei tulisi olla saatavilla yleisillä markkinoilla. Ko. direktiiviä ei sovelleta radiolaitteisiin, joita käytetään yksinomaan yleisen turvallisuuden varmistamiseen, maanpuolustukseen, valtion muissa turvallisuusasioissa tai valtion toiminnassa rikosoikeuden alalla.

Muita huomioita

Viestintävirasto toteaa, että miehittämättömien ilma-alusten ja lennokkien radioviestinnän käsittelyyn ja häirintään liittyvien lainsäädäntöhankkeiden osalta olisi hyvä tehdä koordinaatiotyötä. Esimerkiksi puolustusministeriössä on meneillään myös lennokkitoimintaa koskeva lainsäädäntöhanke.

Lainsäädäntöä tulisi tarkastella teknologianeutraalisti. Tulevaisuudessa on mahdollista, että ilma-alukset tai lennokit hyödyntävät yhä enemmän SIM-kortteja langattomissa matkaviestin- ja laajakaistaverkoissa. Tällöin voisi tietyin edellytyksin olla mahdollista kohdistaa kyseisiin laitteisiin telekuuntelun- ja valvonnan keinoja, joita käsitellään myös esitysluonnoksessa.



Kirsi Karlamaa
Pääjohtaja



Jarkko Saarimäki
Johtaja