

FiComin lausunto rajavartiolain muuttamisesta

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt FiComilta lausuntoa hallituksen esityksestä laiksi rajavartiolain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. FiCom kiittää mahdollisuudesta tulla kuulluksi ja esittää kunnioittavasti seuraavaa:

FiComin keskeiset viestit

- Rajavartiolaitokselle ehdotettava radiotekninen valvonta ei saa aiheuttaa häiriötä yleisille viestintäverkoille.
- Radiotekninen valvonta ei saa myöskään vaarantaa luottamuksellisen viestin suojaa.
- Teleyrityksillä tulee aina olla oikeus täysimääräiseen korvaukseen kaikista kustannuksista, jotka aiheutuvat viranomaisten avustamisesta.

Radiotekninen valvonta ei saa aiheuttaa häiriötä yleisille viestintäverkoille

Rajavartiolaikiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 29 a §, jossa säädettäisiin Rajavartiolaitoksen oikeudesta suorittaa radioteknistä valvontaa. Rajavartiolaitoksella olisi jatkossa oikeus havaita, paikantaa, tunnistaa, yksilöidä ja seurata radiotaajuisia sähkömagneettisia aaltoja ja radiolaitteita. 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. Rajavartiolaitoksella olisi oikeus käsitellä myös muun kuin yleisesti vastaanotettavaksi tarkoitetun radioviestinnän välitystietoja sekä sijaintitietoja radioteknisen valvonnan suorittamiseksi. Radioviestintää ja radioviestinnän välitystietoja saisi kuitenkin käsitellä ainoastaan siinä laajuudessa kuin se on välttämätöntä radioteknisen valvonnan suuntaamiseksi taikka valvontakohteiden erottelemiseksi tai rajaamiseksi. Radioteknisen valvonnan avulla ei saisi hankkia tietoja muun kuin yleisesti vastaanotettavaksi tarkoitetun radioviestin sisällöstä. Esityksessä ehdotetaan lisäksi, että Rajavartiolaitoksella olisi oikeus suorittaa radioteknistä valvontaa ilmeisessä hädässä tai välittömässä vaarassa olevan henkilön paikantamiseksi.

Esityksessä ehdotetaan, että Liikenne- ja viestintävirasto tarkistaisi, ettei radioteknisessä valvonnassa käytettävä tekninen järjestelmä ominaisuuksiensa vuoksi aiheuta haitallista häiriötä yleisen viestintäverkon laitteille tai palveluille. Radioteknisellä valvonnalla ei siten arvioitaisi olevan merkittäviä vaikutuksia muun viestinnän toimivuuteen. Radiotekniseen valvontaan käytettävät laitteet voisivat toimia joko passiivisesti radioaaltoja havainnoimalla tai aktiivisesti, jolloin laite itse lähettäisi ympäristöönsä radiosignaaleja.

Ehdotus on parempi kuin esitysluonnos, jonka mukaan Liikenne- ja viestintävirasto olisi tarkistanut ainoastaan radioteknisessä valvonnassa käytettävän yksittäisen laitteen. Esitykseen lisätty vaatimus Liikenne- ja viestintäviraston oikeudesta ja velvollisuudesta tarkastaa, ettei radioteknisessä valvonnassa käytettävä järjestelmä ominaisuuksiensa vuoksi aiheuta haitallista häiriötä yleisen viestintäverkon laitteille

tai palveluille vastaa pakkokeinolain 10 luvun 25 §:ää sekä Rajavartiolaitoksen rikostorjuntalain 33 §:n 2 momenttia ja tulee esitetyn mukaisesti sisällyttää myös nyt ehdotettuun sääntelyyn. Matkaviestinverkkojen toimivuus on kriittistä erityisesti harvaan asutuilla seuduilla, ja niihin kohdistuvat häiriöt voivat vakavimmillaan estää myös hätäliikenteen, kuten hätäpuhelut.

Esityksessä on arvioitu, ettei radioteknisessä valvonnassa käytettävien laitteiden tarkistaminen lisäisi merkittävästi Liikenne- ja viestintäviraston hallinnollista työmäärää, koska kyse olisi rajallisesta määrästä teknisiä laitteita. Viime vuosina Liikenne- ja viestintävirastolle on lisätty lukuisia uusia tehtäviä, mikä on merkittävästi kasvattanut viraston työmäärää ja vaatinut uutta osaamista ja resursseja **Liikenne- ja viestintäviraston riittävästä resursseista tulee huolehtia, jotta sekä uudet valvontatehtävät että jo olemassa olevat viraston tehtävät voidaan hoitaa.**

Radiotekninen valvontakyky olisi esityksen mukaan tarkoitus rakentaa ensimmäisessä vaiheessa osana uusien valvontalentokoneiden ja ulkovartiolaivojen hankintaa. Myöhemmässä vaiheessa hankittaisiin mahdollisesti myös kiinteästi asennettuja sensorijärjestelmiä esimerkiksi itärajan esteaidan infrastruktuuria hyödyntäen.

Siirrettävät radiotekniset laitteet, kuten väärennetyt tukiasemat eli niin sanotut IMSI-catcher-laitteet saattavat aiheuttaa häiriöitä verkossa. Näiden häiriöiden syntymistä on vaikea arvioida etukäteen, joten **Rajavartiolaitokselle tulee asettaa velvollisuus ilmoittaa teknisten ja radioteknisten valvontatoimien käytöstä teleyrityksille, jotta mahdollinen alueellinen häiriötilanne voidaan edes jälkikäteen tunnistaa.** Mikäli ilmoitukset saisi jo etukäteen, häiriötilanteisiin voisi mahdollisuuksien mukaan varautua ennalta.

Itärajan vallitsevan tilanteen vuoksi Rajavartiolaitos on pyytänyt Euroopan raja- ja merivartiostoa Frontexiltä pysyvän joukon lisäresursseja, joita on 29.11.2023 alkaen käytetty suomalaisten rajavartioiden rinnalla ylläpitämään tehostettua rajavalvontaa. Pysyvän joukon virkamiesten ohella Frontex on lähettänyt Suomeen myös maastorajan valvonnassa hyödynnettävää teknistä kalustoa, kuten esimerkiksi kannettavia lämpökameroita, partioajoneuvoja sekä yhden lämpökamera-ajoneuvon ([Rajavartiolaitoksen tiedote 29.11.2023](#)). Jos Frontexin lisäresursseihin on tarkoitus jatkossakin tukeutua, tulee Rajavartiolaitoksen suorittaman radioteknisen valvonnan lisäksi säätää myös Frontexin itsensä tai sen laitteistoa hyödyntäen mahdollisesti suoritettavasta radioteknisestä valvonnasta.

Radiotekninen valvonta ei saa vaarantaa luottamuksellisen viestin suojaa

Esityksen mukaan ehdotetun radioteknisen valvonnan tarkoituksenmukainen suorittaminen edellyttää, että Rajavartiolaitoksella on oikeus käsitellä myös muun kuin yleisesti vastaanotettavaksi tarkoitettun radioviestinnän välitystietoja ja sijaintitietoja.

Radiotekninen valvonta kohdentuisi esityksen mukaan tyypillisesti valvonta-alueella oleskelevan ihmisen tai eläimen hallussa olevan radiolaitteen viestiliikenteeseen. Matkapuhelimen tai muun henkilöön yhdistettävän päätelaitteen osalta radioviestinnän ja radioviestinnän välitystietojen käsittely sisältää väistämättä tietoja, joilla henkilö on mahdollista yksilöidä.

Esityksessä ehdotetun uuden rajavartiolain 29 b §:n mukaisesti radioteknisen valvonnan avulla ei olisi oikeutta hankkia tietoa luottamuksellisen radioviestin sisällöstä, mutta esimerkiksi radiolaitteen yksilöivät tunnisteet, kuten IMEI- ja IMSI-koodit, ovat tietosuoja-asetuksen mukaisia henkilötietoja, jos ne voidaan liittää tunnistettuun tai tunnistettavissa olevaan luonnolliseen henkilöön.

Sääntelyn tulee noudattaa perusoikeuksien yleisiä rajoitusedellytyksiä, kuten rajoituksen tarkkarajaisuutta ja täsmällisyyttä, rajoittamisen perusteena olevien syiden hyväksyttävyyttä, rajoituksen suhteellisuutta suojattavaan etuun nähden, oikeusturvajärjestelyjen riittävyyttä ja rajoituksen ristiriidattomuutta Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kannalta.

Esimerkiksi perustuslakivaliokunta on todennut, että Euroopan unionin tuomioistuimen Digital Rights Ireland -asiassa antama tuomio (8.4.2014, C-293/12 ja C-594/12) antaa perusteita arvioida jossain määrin uudelleen sähköisessä viestinnässä saatavien tunnistamistietojen suojaa luottamuksellisen viestin salaisuuden näkökulmasta. Valiokunnan mukaan käytännössä sähköisen viestinnän käyttöön liittyvät tunnistamistiedot sekä mahdollisuus niiden kokoamiseen ja yhdistämiseen voivat olla yksityiselämän suojan näkökulmasta siinä määrin ongelmallisia, että kategorinen erottelu suojan reuna- ja ydinalueeseen ei aina ole perusteltua, vaan huomiota on yleisemmin kiinnitettävä myös rajoitusten merkittävyyteen (PeVL 18/2014 vp).

Esityksessä todetaan muun muassa, ettei ehdotuksilla olisi merkittävässä määrin yleistä rikoksia estävää vaikutusta, mutta yksittäistapauksissa olisi mahdollisuus estää tilanteen kehittyminen vakavammaksi (esityksen s. 21).

Myöhemmin käsiteltävät sääntelyä täydentävät seikat

Esityksen mukaan esiselvityshankkeessa katsottiin, että uusi radioteknisen valvonnan toimivaltuus tulisi huomioida myös virka-avussa ja muussa viranomaisen välisessä yhteistyössä, kuten tiedusteluviranomaisen toiminnan tukemisessa sekä tietojenvaihdossa Liikenne- ja viestintäviraston kanssa myös muissa kuin voimassa olevan lainsäädännön jo mahdollistamissa tilanteissa. Esiselvityshankkeessa katsottiin myös, että Rajavartiolaitoksella tulisi olla oikeus saada sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 136 §:n 5 ja 6 momentin mukaisesti käsiteltäviä tietoja teleoperaattorin matkapuhelinverkossa sekä valtion viranomaisen, kunnan, yrityksen tai yhteisön rajanylityspaikalle tai sen välittömään läheisyyteen sijoittamassa lähiverkossa tapahtuneesta radioviestinnästä ja sen välitystiedoista. Esityksen mukaan esitys on päätetty tässä vaiheessa rajata vain Rajavartiolaitoksen oman toiminnan ja omien suorituskykyjen kehittämiseen, mutta viranomaisyhteistyötä ja muita mahdollisia sääntelyä täydentäviä seikkoja on tarkoitus tarkastella myöhemmässä vaiheessa (esityksen s. 28). Näin ollen esityksen ei arvioida aiheuttavan taloudellisia vaikutuksia yksityisille toimijoille, koska sääntely ei vielä tässä vaiheessa sisältäisi niitä koskevia velvoitteita.

Oikeus saada sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 136 §:n 5 ja 6 momentin mukaisesti käsiteltäviä tietoja teleoperaattorin matkapuhelinverkossa sekä valtion viranomaisen, kunnan, yrityksen tai yhteisön rajanylityspaikalle tai sen välittömään läheisyyteen sijoittamassa lähiverkossa tapahtuneesta radioviestinnästä ja sen välitystiedoista tarkoittaisi, että Rajavartiolaitos voisi käyttää teleoperaattorin tai lähiverkon omistajan tai haltijan tarjoamia anonymisoitua ja aggregoitua eli summattua dataa perustuvia ihmisvirtojen liikkumista koskevia analysointipalveluita erikseen säädettyihin käyttötarkoituksiin.

Esiselvityshankkeessa ehdotettiin, ettei Rajavartiolaitos käsitelisi 136 §:n mukaisia radioviestinnän välitystietoja itse, vaan telepalveluntarjoaja anonymisoisi ja yhdistelisi tiedot. Aiemman ehdotuksen sanamuodon perusteella Rajavartiolaitos ilmeisesti käyttäisi teleoperaattorin matkapuhelinverkon tietojen osalta teleoperaattorin palveluvalikoimassa jo olevia anonymisoitujen tietojen palveluita. **Myöhemmässä vaiheessa tarkasteltavien ehdotusten osalta tulee varmistaa, että Rajavartiolaitoksen on hankittava tiedot kaupallisin ehdoin. Jos sen haluama palvelu ei ole kaupallisessa valikoimassa, operaattorilla ei tule olla velvollisuutta räätälöidä palveluaan Rajavartiolaitoksen tarpeisiin.**

Lisäksi salaisten pakkokeinojen asianhallintajärjestelmän eli ns. SALPA-järjestelmän käytön tulee olla systemaattista myös Rajavartiolaitoksen pyynnöissä, riippumatta käytännön tilanteesta. Mikäli SALPA-järjestelmää ei käytetä, vaarana on, että pakkokeinojen käyttö laajenee laissa säädetystä. Uhkana on myös viestinnän yksityisyyden ja tietosuojan vaarantuminen. Ilman asianmukaista kontrollia ja prosessia sovittuine yhteyspisteineen tietopyynnot saattavat olla laajempia kuin laissa on tarkoitettu ja mahdollistettu.

Oikeus korvaukseen

Sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 299 §:n mukaan teleyrityksellä on oikeus saada valtion varoista korvaus yksinomaan viranomaisen avustamiseksi hankittujen järjestelmien, laitteistojen ja ohjelmistojen investoinneista ja ylläpidosta aiheutuneista välittömistä kustannuksista. **FiComin mielestä kustannusten korvauksen sääntelyä tulee muuttaa siten, että teleyrityksillä on aina oikeus täysimääräiseen korvaukseen kaikista viranomaisten avustamisesta aiheutuneista kustannuksista, myös henkilötöön osalta.** Esimerkiksi Itävallassa, Saksassa, Ranskassa, Italiassa, Alankomaissa, Tšokeissa, Ruotsissa ja Isossa-Britanniassa operaattorit saavat korvauksen myös henkilöstökustannuksista.

Myös eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että kansallinen kustannusten korvaamista koskeva lainsäädäntö vaatii päivittämistä siten, että kaikki viranomaistyöstä aiheutuvat kustannukset korvataan täysimääräisesti, myös henkilötöön osalta. Tämä käy ilmi liikenne- ja viestintävaliokunnan lausunnosta LiVL 1/2022 vp, jonka se antoi komission ehdotuksista tietoverkkorikollisuutta koskevan yleissopimuksen toisen lisäpöytäkirjan allekirjoittamista ja ratifioimista koskeviksi neuvoston päätöksiksi eduskunnalle annetusta valtioneuvoston kirjelmästä U 77/2021 vp.

Teleoperaattoreille koituvaa työmäärää on kyetty osin vähentämään automatisoinnilla. Jotta kohtuuton manuaalisen lisätyön määrä voidaan välttää, tulee säännösmuutoksille varata riittävä siirtymäaika. Lisäksi sääntelyn tulee olla riittävän täsmällistä, jotta automatisaatiota on ylipäättään mahdollista hyödyntää. Säännösten tulkinallisuus lisää henkilötöön määrää, mikä entisestään lisää operaattoreiden kustannuksia.