



Eduskunnan hallintovaliokunta

HE 25/2024 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rajavartiolain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Käsittelen seuraavassa ainoastaan hallituksen esityksessä ehdotettua radioteknistä valvontaa koskevaa sääntelyä. Radioteknisessä valvonnassa olisi kyse uudentyyppisestä toimivaltuudesta, jolla olisi kuitenkin eräitä yhtymäkohtia sotilastiedustelusta annetussa laissa säädettyyn ja siten tiedusteluvalvontavaltuutetun harjoittaman laillisuusvalvonnan piiriin kuuluvaan radiosignaalitiedusteluun.

Ehdotetusta radioteknistä valvontaa (rajavartiolain ehdotettu 29 a §) ja sähköisen viestinnän tietojen käsittelyä radioteknisessä valvonnassa (rajavartiolain ehdotettu 29 b §) koskevasta sääntelystä muodostuu varsin vaikeasti hahmotettava kokonaisuus. Sääntelykohdetta ja ehdotettua sääntelyä on nähdäkseni mahdollista jäsentää seuraavasti:

- Radioteknisen valvonnan tarkoituksena olisi tietojen hankkiminen rajavallan, rajaturvallisuuden ylläpitämisen, rajajärjestyksen ylläpitämisen tai Rajavartiolaitoksen toiminnan suojaamisen kannalta tarpeellisen tilannekuvan muodostamiseksi (rajavartiolain ehdotettu 29 a § 2 momentti). Tilannekuva voi olla ylimmän valtiojohdon päätöksentekoa tai viranomaisten toiminnan yleistä suuntaamista tukeva ilmiötason strateginen tilannekuva taikka viranomaisten toiminnan kohdekohtaista suuntaamista tukeva operatiivinen tilannekuva. Operatiivista tilannekuvaa voidaan hyödyntää viranomaisten operatiivisessa toiminnassa, jonka kohteina voivat olla luonnolliset henkilöt taikka esimerkiksi miehittämättömien ilma-alusten tai häirintälähettimien kaltaiset tekniset laitteet.
- Radiotekninen valvonta olisi radiotaajuisiin sähkömagneettisiin aaltoihin eli radioaaltoihin sekä radiolaitteisiin kohdistuvaa yleisvalvontaa (rajavartiolain ehdotettu 29 a § 1 momentti). Radioaalloissa voi olla kyse varsinaisista luottamuksellisista viesteistä (sotilastiedustelun yhteydessä viestitiedustelu COMINT), esimerkiksi miehittämättömien ilma-alusten kaltaisten teknisten laitteiden kauko-ohjauksessa käytettävistä viesteistä (sotilastiedustelun yhteydessä vieraiden laitteiden teknisten instrumentointisignaalien tiedustelu FISINT) tai esimerkiksi tutkien, paikannusjärjestelmien radiolähettimien tai häirintälähettimien lähettämistä muista radiosignaaleista (sotilastiedustelun yhteydessä elektroninen mittaustiedustelu ELINT) taikka sellaisista muista radioaalloista, jotka eivät ole tarkoituksellisesti lähetettyjä (sotilastiedustelun yhteydessä ominaispiirre- ja tunnistetiedustelu MASINT).
- Radiotekninen valvonta olisi teknisellä laitteella tapahtuvaa radioaaltojen ja radiolaitteiden havaitsemista, tunnistamista, paikantamista, yksilöintiä ja seuranta radioaaltojen ominaisuuksien avulla (rajavartiolain ehdotettu 29 a § 1 momentti). Tunnistamisella tarkoitettaisiin radiolähettimen lajin selvittämistä ja yksilöinnillä radiolaitteiden toisistaan erottelamista (HE 25/2024 vp s. 39).



- Tilannekuvan muodostamisen kannalta merkityksellisiä radioteknisellä valvonnalla hankittavia tietoja olisivat ensisijaisesti tiedot radiolaitteiden määrästä, lajista ja sijoittautumisesta (HE 25/2024 vp s. 9).
- Radioteknisen valvonnan suorittamiseksi saataisiin käsitellä sähköisen viestinnän tietojen osalta radioviestinnän välitystietoja sekä sijaintitietoja. Radioviestinnän välitystietoja saataisiin 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 voitaisi yhdistää yksittäiseen luonnolliseen henkilöön (rajavartiolaan ehdotettu 29 b § 1 momentti). Radioteknisen valvonnan avulla ei saataisi hankkia tietoja radioviestin sisällöstä (rajavartiolaan ehdotettu 29 b § 2 momentti). Ehdotettu sääntely on tältä osin osittain samankaltaista kuin miehittämättömän ilma-aluksen kulkuun puuttumista koskeva sääntely (Rajavartiolaitoksen osalta rajavartiolaki 38 a § 3 momentti).

Sähköisen viestinnän palvelujen tarjoamista koskevassa lainsäädännössä käytettyjen käsitteiden kytkeminen viranomaisen tiedonhankintaa koskevaan sääntelyyn on haasteellista varsinkin silloin, kun ei ole kyse viranomaisen viestinnän välittäjiltä tai muilta tietoyhteiskunnan palvelujen tarjoajilta pyytämistä tiedoista vaan viranomaisen omaa laitettaan käyttämällä hankkimista tiedoista. Ehdotettu radiotekninen valvonta voisi kohdistua lisäksi myös sellaisiin viestintään liittymättömiin radiosignaaleihin ja muihin radioaaltoihin, jotka eivät kuulu sähköisen viestinnän palveluista annetun lain soveltamisalaan.

Radioviestintä tapahtuu radiolaitteita käyttämällä sekä televiestintä viestintäverkkoja ja telepäätelaitteita käyttämällä. Jaottelu ei ole kuitenkaan yksiselitteinen, kun televiestinnän viestintäverkoissa voi olla myös radioyhteyksillä toteutettuja osuuksia. Esimerkiksi sinällään televiestintään kuuluvan matkaviestinviestinnän yhteydessä telepäätelaitteen eli matkaviestimen ja matkaviestinverkon välistä viestintää pidetään myös radioviestintänä ja matkaviestintä siihen liittyen myös radiolaitteena. Viranomaisen omaa laitetta käyttämällä tapahtuva radiotekninen valvonta voisi kohdistua sekä varsinaiseen radioviestintään että televiestinnän radioyhteyttä käyttävään osuuteen.

Sähköisen viestinnän palveluista annetun lain määritelmäsäännöksessä (3 § 40 kohta) erotetaan toisistaan televiestintään viittaavat välitystiedot (oikeus- tai luonnolliseen henkilöön yhdistettävissä oleva tieto, jota käsitellään viestin välittämiseksi) ja radioviestintään viittaavat välitystiedot (tieto radioaseman tunnistesta ja radiolähtetimen käyttäjästä sekä tieto radiolähteyksen alkamisajankohdasta, kestosta ja lähetyspaikasta). Määritelmäsäännöksen mukaan sijaintitiedolla tarkoitetaan televiestintään viittaavasti viestintäverkosta tai päätelaitteesta saatavaa tietoa, joka ilmaisee liittymän tai päätelaitteen maantieteellisen sijainnin ja jota käytetään muuhun kuin viestin välittämiseen (3 § 18 kohta). Matkaviestinverkon osalta tiedon siitä, minkä tukiaseman alueella päällä oleva matkaviestin on kulloisellakin hetkellä, on katsottu olevan välitystieto, koska tällainen matkaviestimen sijainnin ilmaiseva tieto on välttämätön viestintäpalvelun toteuttamiseksi (HE 125/2003 vp s. 47). Sähköisen viestinnän palveluista annetun lain määritelmäsäännöksen (3 § 10 kohta) mukaan lisäarvopalvelulla tarkoitetaan puolestaan palvelua, joka perustuu välitystietojen tai sijaintitietojen käsittelyyn muuta tarkoitusta kuin viestin välittämistä varten. Toisaalta esimerkiksi sähköisen viestinnän palveluista annetun lain hätäilmoituksia vastaanottavien viranomaisten tiedonsaantioikeuksia koskevassa säännöksessä (321 §) käytetty sijaintitiedon käsite näyttäisi sisältävän myös matkaviestimen sijainnin ilmaisevat välitystiedot. Viranomaisen omalla laitteella radioteknisen valvonnan yhteydessä hankittavia radiolaitteen sijainnin ilmaisevia tietoja



voitaisiin ilmeisesti pitää sekä matkaviestimien että muiden radiolaitteiden osalta radiolähetysten lähetyspaikan ilmaisevina välitystietoina.

Radioteknisen valvonnan suorittamiseksi käsiteltävistä tiedoista ehdotetaan säädettävän edellä mainitulla tavalla sähköisen viestinnän tietojen osalta. Radioviestinnän välitystietojen käsittelyn sallittavuus ehdotetaan kytkettäväksi edellä mainitulla tavalla niiden välttämättömyyteen radioteknisen valvonnan suuntaamisen taikka valvontakohteiden erottelemisen tai rajaamisen kannalta. Kattavampi sekä täsmällisempi ja tarkkarajaisempi tilannekuvan muodostamisen kannalta merkityksellisten tietojen määrittelytapa olisi muutkin kuin sähköisen viestinnän tiedot kattava ja tietotyyppikohtainen sääntely. Kyse voisi tällöin olla esimerkiksi radioaaltojen ja radiolaitteiden lajit ja sijainnit, instrumentointisignaalien sisällöt sekä muiden radioaaltojen kuin radiosignaalien ominaispiirteet ilmaisevista tiedoista. Tietotyyppikohtaisella määrittelyllä olisi tiedonhankintaa myös mahdollista rajata tarkemmin luottamuksellisen viestin salaisuuteen puuttumattomaan tai siihen vain vähäisesti puuttuvaan tietojen käsittelyyn. Perustuslaissa turvattu luottamuksellisen viestin salaisuus liittyy varsinaisiin luottamuksellisiin viesteihin (sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 17 luvun sähköisten viestien ja niihin liittyvien välitystietojen luottamuksellisuutta koskevia säännöksiä sovelletaan sekä luonnollisiin henkilöihin että oikeushenkilöihin yhdistettävissä oleviin tietoihin). Perustuslaissa turvatuksen yksityiselämän suojan muita elementtejä kuin luottamuksellisen viestin salaisuus voi liittyä muihinkin radioaaltoihin kuin varsinaisiin luottamuksellisiin viesteihin.

Oma kysymyksensä on, milloin ehdotetussa säännöksessä tarkoitettuna kaltainen radiolaitteen yksilöinti olisi tarpeen tilannekuvan muodostamiseksi. Hallituksen esityksen mukaan radiolaitteiden yksilöinti olisi tarpeen eri radiolaitteiden erottelemiseksi toisistaan, jotta toimenpiteiden tarve pystytään arvioimaan oikein. Yksilöinti tapahtuisi käytännössä automaattisesti teknisillä menetelmin ja sen avulla olisi mahdollista rajata tarpeettomia kohteita radioteknisen valvonnan piiristä. Yksilöinti mahdollistaisi myös tietyn radiolaitteen seurannan, jos siihen olisi perusteltu tarve (HE 25/2024 vp s. 45). Jälkimmäinen esimerkki liittyisi ilmeisesti yleisvalvonnan yhteydessä esiin nousseen kohteen seurantaan. Alun perinkin tiettyyn kohteeseen kohdistettava tiedonhankinta olisi sen sijaan luonteeltaan tarkkailutyypistä.

Radiolaitteen yksilöinti voisi johtaa sitä käyttävän henkilön yksilöintiin ja tunnistamiseen, jolla puututtaisiin henkilön henkilötietojen suojan ja muuhun yksityiselämän suojan. Kyse voisi olla radiolaitteen ja henkilön toisiinsa kytkeytymisestä esimerkiksi hallituksen esityksessä mainittujen kansainvälisen matkaviestimen laitetunnuksen (IMEI) tai kansainvälisen matkaviestintilaajan tunnuksen (IMSI) kautta. Radiolaitetta käyttävä henkilö voitaisiin tunnistaa myös erillisellä toimella Rajavartiolaitoksen operatiivisen kenttätoiminnan yhteydessä.

Radioteknisen valvonnan tosiasiallisiksi kohteiksi joutuvien luonnollisten henkilöiden yksityiselämän suojan ja oikeusturvan kannalta merkityksellistä olisi myös radioteknisen valvonnan tekninen toteutustapa. Tähän liittyy esimerkiksi kysymys siitä, kuinka ehdotettu radioviestien sisällön poissulkeminen ja radioviestinnän välitystietojen rajaaminen onnistuisi käytännössä. Radioviestinnän välitystiedot olisi niiden käsittelyn jälkeen edellä mainitulla tavalla hävitettävä tai tehtävä sellaisiksi, ettei niitä voitaisi yhdistää yksittäiseen luonnolliseen henkilöön. Hallituksen esityksessä kuvataan myös järjestely, jossa sensoreiden tuottama tieto esikäsitteläisiin ja suodatettaisiin teknisesti ennen tietoaaineiston loppukäyttäjän käsiteltäväksi siirtämistä. Strategisen tilannekuvan



muodostaminen voi perustua tietojen automaattisen tietojenkäsittelyn avulla tapahtuvaan tilastolliseen käsittelyyn (vrt. laki sähköisen viestinnän palveluista 136 § 5 ja 6 momentti). Operatiivisessa tilannekuvassa ja sitä hyödyntävässä operatiivisessa kenttätoiminnassa on sen sijaan kyse kohdekohtaisista tiedoista.

Radioteknisellä valvonnalla tarkoitettaisiin jatkuvaa tai toistuvaa valvontaa (rajavartiolaain ehdotettu 29 a § 1 momentti). Vastaava valvonnan jatkuvuutta tai toistuvuutta koskeva määrite on sisällytetty yleensä teknistä valvontaa koskeviin säännöksiin. Ehdotettua radioteknistä valvontaa voitaneen pitää osin sen toteuttamistilanteesta ja -tavasta riippuen teknistä valvontaa syvemmin sen kohteina olevien luonnollisten henkilöiden yksityiselämän suojaan puuttuvana. Tämän vuoksi radioteknistä valvontaa koskevan sääntelyn piiriin voisi olla perusteltua sisällyttää myös luonteeltaan lyhytaikainen ja satunnainen valvonta.

Kimmo Hakonen
Tiedusteluvalvontavaltuutettu