

Asia: VN/10644/2024

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi sotilastiedustelusta annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Puolustusministeriö on pyytänyt Liikenne- ja viestintäviraston lausuntoa otsikon asiassa. Virasto kiittää mahdollisuudesta ja esittää kunnioittavasti seuraavaa:

YLEISTÄ

Liikenne- ja viestintävirasto tukee tavoitetta mahdollistaa ja turvata sotilastiedusteluviranomaisen tarkoituksenmukainen ja tehokas toiminta sekä kansallisesti että osana liittokuntaa. Virasto pitää sotilastiedustelulakiin esitettyjä muutoksia ja sotilastiedusteluviranomaisien uusia toimivaltuuksia kansallisen kyberturvallisuuden näkökulmasta monilta osin kannatettavina.

Virasto kiinnittää kuitenkin huomiota viestinnän luottamuksellisuutta koskeviin kohtiin, jotta perusoikeusrajoitusten välttämättömyys ja oikeasuhtaisuus voidaan varmistaa. Viraston näkemyksen mukaan esityksen jatkovalmisteluissa olisi hyvä varmistaa, että lainsäädäntö olisi kokonaisuutena johdonmukainen ja turvaisi suomalaisten ja Suomessa toimivien yhteisöjen viestinnän luottamuksellisuuden suojan sekä mahdollisuuden turvata käyttämiensä tietojärjestelmien ja niissä käsittelemiensä tietojen korkean tietoturvallisuuden tason.

Liikenne- ja viestintävirasto pitää keskeisenä, että ehdotetuilla toimenpiteillä ei aiheuteta sähköisen viestinnän tai muiden digitaalisten palveluiden tarjoajille sellaisia turvallisuuteen liittyviä riskejä, joihin palveluntarjoajat eivät kykene riittävällä tavalla vastaamaan. Esimerkiksi tietojärjestelmään asennettavalla ohjelmalla voi olla suomalaiselle tiedusteluviranomaiselle keskeinen merkitys. Liikenne- ja viestintävirasto pitää tärkeänä, etteivät tällaiset toimenpiteet kuitenkaan johtaisi sellaiseen palvelun tietoturvan heikentämiseen, joka mahdollistaisi myös muille ulkopuolisille toimijoille tietojärjestelmien hyväksikäytön tai luvattoman pääsyn järjestelmään.

Virasto katsoo, että sotilastiedusteluviranomaisen toimivaltuudet ulkomailla sijaitsevan tietojärjestelmän käytön estämiseksi tai sen toiminnan haittaamiseksi vakavan vaaran torjumiseksi olisivat tarpeellisia kansallisen kyberturvallisuuden varmistamiseksi. Toimivaltuuksien osalta perusteluja voisi kuitenkin täsmentää erityisesti kansainvälisen oikeuden valossa ja eri maiden sääntelyä vertailemalla

Yleisesti virasto kiinnittää huomiota siihen, että tiedusteluviranomaisten toimivaltuuksia on kehitetty osissa ja siksi luottamuksellisen viestinnän suojan toteuttamista olisi hyvä tarkastella kokonaisvaltaisesti perusoikeuksien tasapainon varmistamiseksi.

TIETOJÄRJESTELMÄTIEDUSTELU

Esitysluonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi uudesta tietojärjestelmätiedustelun toimivaltuudesta, jonka avulla voitaisiin hankkia tietoa sotilaallisesta tai kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavaan toimintaan hyödynnettävän tietojärjestelmän toiminnasta Suomessa. Virasto pitää tärkeänä, että valtiolliseen toimijaan kohdistuvaa tietojärjestelmätiedustelua Suomessa koskeva sääntely on sivullisten luottamuksellisen viestinnän suojaamiseksi täsmällistä ja tarkkarajaista.

TIETOJEN SAANTI YKSITYISELTÄ YHTEISÖLTÄ

Esitysluonnoksen 104 §:n 2 momentin mukaan sotilastiedusteluviranomaisella olisi oikeus saada miltä tahansa viestinnän välittäjältä (tai tietoyhteiskunnan palvelun tarjoajalta) palvelun käyttäjän tai tilaajan tunnistamiseksi tarpeelliset tiedot sotilastiedusteluviranomaisen pyynnöllä. Toisin sanoen tiedonsaantioikeus laajenisi kattamaan nykyistä merkittävästi useampia toimijoita, sillä lähtökohtaisesti mikä tahansa sähköinen palvelu on tietoyhteiskunnan palvelu. Lisäksi kynnys tietojen saantiin vaikuttaa matalalta, sillä tietoja on mahdollista saada, jos se on "tarpeen tiedustelutehtävän suorittamiseksi".

Kyseessä olisi laajennus tiedonsaantioikeuksien alaan sillä, säännös vaikuttaisi kattavan myös sellaiset tiedot, joita voi nykyisin saada vain telepakkokeinoja koskevien säännösten mukaisesti (Vrt. KKO 2022:23). Perusoikeuksiin puuttuvan luonteensa vuoksi telepakkokeinot ovat korkean kynnyksen takana ja tulevat yleensä kysymykseen vain, kun tietojen saannilla on erityisen tärkeä merkitys ja tällöinkin tuomioistuimen päätöksellä. Ehdotettu sääntely ei näyttäisi olevan linjassa nykyisen poliisilain 4 luvun 3 §:n ja vastaavien säännösten kanssa ja näin ollen Liikenne- ja viestintävirasto ehdottaa, että jatkovalmistelussa vielä tarkasteltaisiin ehdotetun sotilastiedustelusta annetun lain 104 §:n suhdetta telepakkokeinoille asetettuihin edellytyksiin. Mikäli tavoitteena on laajentaa sotilastiedusteluviranomaisen tiedonsaantioikeuksia telepakkokeinoina verrattuna, virasto ehdottaa tämän kuvaamista ja perusoikeusvaikutusten arvion lisäämistä esitykseen.

AVUSTAMISVELVOLLISUUDEN ULOTTAMINEN KAIKKIIN TIETOYHTEISKUNNAN PALVELUN TARJOAJIIN

Esitysluonnoksessa 96 §:ää ehdotetaan muutettavaksi siten, että pykälän mukainen avustamisvelvollisuus laajenisi koskemaan teleyritysten ja yhteisötilaajien ohella myös muita viestinnän välittäjiä sekä tietoyhteiskunnan palvelun tarjoajia.

Viraston arvion mukaan 96 §:n ja 104 §:n muutokset laajentaisivat merkittävästikin säännösten henkilöllistä soveltamisalaa, sillä tietoyhteiskunnan palvelulla tarkoitetaan laissa mitä tahansa sähköisenä etäpalveluna vastaanottajan henkilökohtaisesta pyynnöstä tavallisesti korvausta vastaan toimitettavaa palvelua (SVPL 3 §:n 29 kohta). Virasto ehdottaa harkittavaksi, kattaisiko säännöksen kohdentaminen viestinnän välittäjiin riittävästi säännöksen tavoitteen, sillä säännöksen sanamuodon mukaan avustamisvelvollisuus toteutetaan tekemällä kytkentöjä televerkkoon ja käytännössä tällainen taho lienee viestinnän välittäjä. Jatkovalmistelussa voitaisiin lisäksi harkita käytettävän ilmaisun televerkko sijaan nykyaikaista ilmausta "viestintäverkko", joka määritellään SVPL 3 §:n 39 kohdassa.

Viraston näkemyksen mukaan tuomioistuimen päätöksellä tehtävä tietojärjestelmätiedusteluun liittyvä avustamisvelvollisuus ei saisi johtaa siihen, että tietoyhteiskunnan palveluiden tarjoajien tulisi ennakolta luopua päästä-päähän salauksesta tai mahdollistaa tiedusteluviranomaisten pääsy tietoon laaja-alaisesti, sillä tämä heikentäisi merkittävästi digitaalisen yhteiskunnan turvallisuutta.

TIETOLIIKENNETIEDUSTELU HAKUEHTOJEN MÄÄRITTÄMISEKSI SEKÄ TEKNISTEN TIETOJEN KÄSITTELY VIESTINTÄVERKON OSAN SEKÄ TIETOLIIKENTEEEN REITITTYMISEN JA MUUTOSTEN TUNNISTAMISEKSI

Hetkellisyyttä koskevan vaatimuksen poistaminen

Esityksellä poistettaisiin sotilastiedustelusta annetun lain 66 §:n 2 momentin vaatimus, että "tilastollisen analyysin tulokseen ei saa sisältyä tietoa, josta voidaan tunnistaa yksittäinen luonnollinen henkilö". Luonnoksen mukaan nykysäännöksen sisältämän "lyhytaikaisuusvaatimuksen poistamisen ei voida katsoa laajentavan puuttumista perustuslain 10 §:n suojaamaan yksityiselämän suojaan" (s. 132). Liikenne- ja viestintävirasto ei jaa tätä näkemystä, sillä luonnoksen mukaan sotilastiedusteluviranomainen voisi lisäksi tallentaa teknisiä tietoja 18 kuukauden ajaksi. Poikkeuksesta viestinnän luottamuksellisuuteen tulee sääntö, kun hetkellinen toimenpide muuttuu pysyväksi.

Luonnoksessa arviota perusoikeusvaikutuksista perustellaan sillä, että "teknisten tietojen käsittely kohdistuu ainoastaan tietoliikenteen teknisiin tietoihin, joita ei voida yhdistellä tai tarkemmin analysoida esimerkiksi yksittäisen henkilön tunnistamiseksi tai muuksi varsinaisen tiedustelutiedon tuottamiseksi" (s. 132). On epäselvää, voidaanko "yksityiselämän suojan -- katsoa toteutuvan myös sitä kautta, että pelkkien tietoliikenteen teknisten tietojen perusteella lähettäjän ja vastaanottajan henkilöllisyyden selvittäminen on käytännössä mahdotonta" (s. 133) kun otetaan huomioon 104 §:n mukaiset matalan kynnyksen tiedonsaantioikeudet.

Tallentamisesta seuraava puuttuminen

Esitysluonnoksen 66 §:n 2 momentissa ja 67 a §:n 4 momentissa säädettäisiin erityisistä tallentamisajoista. Säilytettävä tietoliikenne sisältää henkilötietoja, välitystietoja ja viestin sisältöä, vaikka niitä ei käsiteltäisi tai ne eivät selviäisi toimivaltuutta käytettäessä .

Esitysluonnoksen mukaan "käsiteltävät tiedot rinnastuvat IP-osoitteeseen, josta ei sellaisenaan EUT:n ratkaisukäytännön mukaan ei voi vetää syvällisiä johtopäätöksiä yksityiselämästä" (s. 135). Liikenne- ja viestintäviraston käsityksen mukaan EUT:n ratkaisukäytännöstä ei voi tehdä tällaista päätelmää, sillä EUT on vakiintuneesti katsonut, että "siltä osin kuin pelkästään viestinnän lähteen eikä viestinnän vastaanottaja IP-osoitteet säilytetään, nämä osoitteet eivät paljasta sellaisinaan mitään tietoa niistä kolmansista henkilöistä, jotka ovat olleet yhteydessä viestinnän alullepanijana olevaan henkilöön. Tältä osin tähän ryhmään kuuluvat tiedot eivät ole yhtä arkaluonteisia kuin muut liikennetiedot" (Ks. esim. tuomio 6.10.2020, La Quadrature du Net ym., C-511/18, C-512/18 ja C-520/18, EU:C:2020:791, 152 kohta).

Esitysluonnoksen mukaisessa tietojen tallentamisessa kyse ei ole oikeuskäytännössä käsitellystä kysymyksestä, joka koski yksittäiselle päätelaitteelle annettujen IP-osoitteiden säilyttämisestä. Säilytettävä tieto voi sen sijaan paljastaa tietoja viestinnästä, sen määrästä ja ajankohdista. Kuten esityksessä todetaankin "tieto voi olla välttämätöntä esimerkiksi kahden viestivän tahon pidempikestoisen kanssakäymisen varmistamiseksi" (s. 135).

Lisäksi nämä säilytettävät tiedot mahdollistavat edellä mainitun EUT:n oikeuskäytännön kannalta relevantin "internetin käyttäjän selailupolun ja siten hänen verkkotoimintansa kattavaan jäljittämiseen". Unionin tuomioistuimien on katsonut 6.10.2020 annetun tuomion La Quadrature du Net ym. (C-511/18, C-512/18 ja C-520/18, EU:C:2020:791) 153 kohdassa, että koska IP-osoitteiden avulla voidaan, kun niitä käytetään muun muassa "internetin käyttäjän selailupolun ja siten hänen verkkotoimintansa kattavaan jäljittämiseen", selvittää internetin käyttäjän "yksityiskohtainen profiili", mainittujen IP-osoitteiden säilyttäminen ja analysointi, jota tällainen jäljittäminen edellyttää, merkitsee vakavaa puuttumista perusoikeuskirjan 7 ja 8 artiklassa vahvistettuihin internetin käyttäjän perusoikeuksiin, jolla voi myös olla ennalta ehkäisevä vaikutus siihen, miten sähköisten viestintävälineiden käyttäjät käyttävät perusoikeuskirjan 11 artiklassa taattua sananvapauttaan".

Tietojen säilyttämistä koskevan lainsäädännön osalta Liikenne- ja viestintävirasto ehdottaa, että luonnoksessa otettaisiin vielä huomioon, että EUT:n oikeuskäytännön mukaan "liikenne- ja paikkatietojen säilyttäminen merkitsee [jo itsessään] -- puuttumista perusoikeuskirjan 7 ja 8 artiklassa vahvistettuihin yksityiselämän kunnioittamista ja henkilötietojen suojaa koskeviin perusoikeuksiin, eikä merkitystä ole sillä, ovatko kyseessä olevat yksityiselämään liittyvät tiedot arkaluonteisia, tai onko asianomaisille mahdollisesti aiheutunut haittaa tästä puuttumisesta. Merkitystä ei ole myöskään sillä, käytetäänkö säilytettyjä tietoja myöhemmin, koska oikeus saada tällaisia tietoja merkitsee siitä riippumatta, miten niitä käytetään myöhemmin, erillistä puuttumista edellä olevassa kohdassa tarkoitettuihin perusoikeuksiin" (Ks. esim. tuomio 6.10.2020, La Quadrature du Net ym., C-511/18, C-512/18 ja C-520/18, EU:C:2020:791, 115 ja 116 kohta).

Tietojen tallentamisen laajan mittakaavan vuoksi jää epäselväksi kuinka perusteltuna voidaan pitää luonnoksessa esitettyä arviota siitä, että "tallennetun tiedon käytön voidaan katsoa olevan lähellä ylimääräisen tiedon käyttöä" (s. 136).

Tallentamisen laajuus

Tietoliikenteen tallentamisesta seuraavan puuttumisen määrän osalta Liikenne- ja viestintävirasto arvioi, että vaikka kyse on satunnaisesta liikenteestä ja enintään 5 % kyseisen yhteyden kapasiteetista, etenkin jos lupa myönnetään useiden ulkomaanyhteyksien seurantaan, kerättävän viestinnän määrä saattaa olla suhteellisesti suurempikin. Lisäksi vaikka luonnostellun 67 a §:n mukaan "hakuehtojen määrittämisessä ei saa hyödyntää viestin merkityssisällössä olevia tietoja", säännös mahdollistaa yleisesti myös sisällön kattavan tietoliikenteen tallentamisen ja näin kohdistumisen sellaisiin henkilöihin, joilla ei ole kytköstä kansallista turvallisuutta vaarantavaan toimintaan. Tältä osin virasto kiinnittää huomiota 104 §:n nykyisten ja luonnosteltujen toimivaltuuksien yhteisvaikutukseen.

ARVIOINTI SÄHKÖISEN VIESTINNÄN TIETOSUOJADIREKTIIVIN KANNALTA

Sotilastiedustelusta annetun lain 96 §:ssä säädetään teleyrityksen avustamisvelvollisuudesta ja 97 § tiedonsiirtäjän velvollisuudesta myötävaikuttaa tietoliikennetiedustelun edellyttämän liityntapisteen rakentamiseen ja ylläpitämiseen.

Lain 96 § ja 104 §:n 2 mom. sekä osin myös 97 § ovat edellyttävät teleyrityksiltä, muilta viestinnän välittäjiltä ja tietoyhteiskunnan palvelun tarjoajilta viestien, liikennetietojen tai henkilötietojen käsittelyä kuten tietojen luovuttamista siirtämällä, levittämällä tai asettamalla ne muutoin saataville. Nämä toimet ovat kuuluvat sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin tai yleisen tietosuojasääntelyn soveltamisalaan.

Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan "kun jäsenvaltiot panevat -- suoraan täytäntöön sähköisen viestinnän luottamuksellisuudesta poikkeavia toimenpiteitä asettamatta tällaisen viestinnän palveluntarjoajille käsittelyä koskevia velvollisuuksia, asianomaisten henkilöiden tietosuojaan ei sovelleta sähköisen viestinnän tietosuojadirektiiviä vaan ainoastaan kansallista oikeutta. Kyse ei kuitenkaan ole tällaisesta tilanteesta sillä "kaikki sähköisten viestintäpalvelujen tarjoajien suorittama henkilötietojen käsittely kuuluu [sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin] soveltamisalaan, mukaan lukien käsittely, joka seuraa viranomaisien niille asettamista velvollisuuksista" (tuomio 6.10.2020, La Quadrature du Net ym., C-511/18, C-512/18 ja C-520/18, EU:C:2020:791, 101 kohta).

Sääntelyä olisi siten Liikenne- ja viestintäviraston näkemyksen mukaan hyvä tarkastella sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin 15 artiklan 1 kohdan ja tätä koskevan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön valossa sekä mahdollisesti myös unionin yleisen tietosuojasääntelyn valossa (unionin tuomioistuin huomauttaa "edellä esitetty direktiivin 2002/58 1 artiklan 3 kohdan, 3 artiklan ja 15 artiklan 1 kohdan tulkinta on johdonmukainen asetuksen 2016/679, jota kyseisellä direktiivillä täydennetään ja täsmennetään, soveltamisalan rajauksen kanssa", tuomio 6.10.2020, La Quadrature du Net ym., C-511/18, C-512/18 ja C-520/18, EU:C:2020:791, kohta 102).

TIETOLIIKENNETIEDUSTELUN KÄYTÖSTÄ ILMOITTAMISESTA LUOPUMINEN

Muuta kuin valtiollista toimijaa koskevaan tietoliikennetiedusteluun liittyvän ilmoitusvelvollisuuteen aiheuttamia haasteita voitaisiin harkita korjattavan myös jollain lievemällä keinolla kuin ilmoitusvelvollisuuden täydellisellä poistamisella. Ilmoitusvelvollisuus koskee vain Suomessa menetelmän käytön hetkellä olleita henkilöitä, joiden viestejä tai välitystietoja on käsitelty manuaalisesti. Jo välitystiedon määritelmän mukaisesti tämän tahon tulee olla tunnistettavissa.

Kuten esityksessä todetaankin, "ilmoitusvelvollisuus -- ohjaa viranomaista käyttämään tiedustelumenetelmiä oikeassa laajuudessa ja ehkäisten väärinkäytöksiä, koska tiedonhankinta tulee kohteen tietoisuuteen jossain vaiheessa. Ilmoittamisella on katsottu lisäksi olevan merkitystä yleisesti tiedonhankintakeinojen käytön luotettavuuden kannalta. Yhteisöllä on yleisesti intressi valvoa, että tiedonhankintakeinoja käytetään hyväksyttävissä rajoissa." (s. 140).

Ilmoitusvelvollisuudesta luopumisen sijaan jatkovalmistelussa voisi arvioida myös lievempiä keinoja erityisesti, kun lakiehdotuksella poistettaisiin kielto käyttää Suomessa olevaa tai oletettavasti olevaa telepäätelaitetta tai -osoitetta hakuehtona.

ERÄIDEN TIETOLIIKENNETIEDUSTELUN HAKUEHTOJA KOSKEVIEN RAJOITUSTEN POISTAMINEN

Luopuminen kiellosta käyttää Suomessa olevaa tai oletettavasti olevaa telepäätelaitetta tai -osoitetta hakuehtona

Sotilastiedustelusta annetun lain 68 §:n 3 momentin kumoamisen myötä poistettaisiin kielto käyttää Suomessa oleskelevan henkilön hallussa olevan tai tämän oletettavasti muuten käyttämän telepäätelaitteen tai teleosoitteen yksilöiviä tietoja hakuehtona tietoliikennetiedustelussa. Rajauksen poistamista perustellaan sillä, että tiedustelumenetelmän käyttöä olisi pystyttävä jatkamaan kohteen saapuessa Suomeen (s. 102).

Esityksen jatkovalmistelussa voisi harkita selvitettävän myös vaihtoehtoa, jossa Suomessa oleskelevan henkilön hallussa olevan tai tämän oletettavasti muuten käyttämän telepäätelaitteen tai teleosoitteen yksilöiviä tietoja hakuehtona voitaisiin käyttää hakuehtona tilapäisesti. Tätä voitaisiin pitää perusteltuna koska ehdotuksen mukaan "kohteeseen pyrittäisiin kohdentamaan muita tiedustelumenetelmiä mahdollisimman pian kohteen tarkemman olinpaikan selvittyä" (s. 102).

Luopuminen kiellosta käyttää viestin sisältöön meneviä hakuehtoja tietoliikennetiedustelussa

Varsinaisista tietoliikennetiedustelun toimivaltuuksista poistettaisiin kielto käyttää viestin sisältöön meneviä hakuehtoja. Esityksen perusteella jää epäselväksi, parantaisiko ehdotettu hakuehtojen määrittäminen ja sisällöllisten hakuehtojen kiellon poistaminen esityksessä arvioidulla tavalla yksityisyyden suojaa tietoliikennetiedustelun tarkemman kohdentumisen myötä. Esityksen perusoikeusvaikutuksia tulisi Liikenne- ja viestintäviraston näkemyksen mukaan vielä punnita ja kuvata, jotta voidaan varmistua toimen oikeasuhtaisuudesta perusoikeuksien ydinalueen koskemattomuudesta.

Ilmarinen Tuure
Liikenne- ja viestintävirasto (Traficom)