

Asia: VN/10644/2024-PLM-71

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi sotilastiedustelusta annetun lain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

FiCom kiittää puolustusministeriötä mahdollisuudesta lausua luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi sotilastiedustelusta annetun lain muuttamisesta ja esittää seuraavaa:

FiComin keskeiset viestit

- Kotirauhan suojaamiin tiloihin ulottuvien toimivaltuuksien tulee olla poikkeuksellisia, täsmällisesti rajattuja, tarkasti kohdennettuja ja aidosti välttämättömiä. Lähtökohtana tulee olla tuomioistuimen ennakkollinen lupa, ja kiiremenettely on rajattava poikkeuksellisiin tilanteisiin.
- Ehdotettu sääntely ei saa mahdollistaa yleistä, kohdentamatonta tai kaikenkattavaa tietoliikenteen seurantaa. Laitteen, menetelmän tai ohjelmiston asentamista koskeva toimivaltuus ei saa muodostaa itsenäistä tiedonhankintavaltuutta, vaan sen tulee aina olla sidottu yksilöityyn tiedustelumenetelmään ja sitä koskevaan lupaan.
- Esitykseen tulee lisätä selvennys siitä, ettei sillä perusteta teleyrityksille uusia avustamis-, kehittämis-, pääsynanto- tai tietojärjestelmien muuttamisvelvollisuuksia. Teleyrityksille ei tule siirtää viranomaisluonteisia tehtäviä eikä vastuuta toimivaltuuksien lainmukaisuudesta, välttämättömyydestä tai kohdentamisesta.

- Teleyritykselle tulee lisäksi turvata vastuuvapaus ja oikeusturva tilanteissa, joissa yritys näyttäytyy teknisten tunnisteen tai viranomaisen edellyttämän järjestelyn vuoksi ulkopuoliselle taholle tiedustelutoimenpiteen lähteenä tai toteuttajana.
- Toimivaltuuksien tekninen toteuttaminen ei saa heikentää viestintäverkkojen, viestintäpalvelujen, päätelaitteiden tai salauksen turvallisuutta eikä vaarantaa muiden asiakkaiden viestinnän luottamuksellisuutta tai palvelujen toimintavarmuutta.
- Jos teleyrityksille aiheutuu esityksen toimeenpanosta uusia tehtäviä tai kustannuksia, niistä tulee säätää nimenomaisesti. Viranomaisen avustamisesta aiheutuvat välittömät ja välttämättömät järjestelmä-, ylläpito-, valmius-, henkilöstö- ja toimenpidekustannukset on korvattava täysimääräisesti.
- Sotilastiedustelun, siviilitiedustelun, poliisin uhkaperusteisen rikostiedustelun ja muiden tiedonhankintatoimivaltuuksien kokonaisvaikutukset on arvioitava yhdessä. Päällekkäiset viranomaispyynnöt, erilaiset menettelyt ja epäselvät vastuusuhteet eivät saa johtaa teleyritysten velvoitteiden hallitsemattomaan kasvuun.

Esityksen lähtökohdat ja soveltamisalan rajaus

Esityksessä ehdotetaan sotilastiedustelun tiedustelumenetelmien käytön laajentamista tietyin edellytyksin pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävään tilaan. Kansallisen turvallisuuden suojaamiseen ja muuttuneeseen turvallisuusympäristöön liittyvät huolet ovat ymmärrettäviä. Kotirauhan ydinalueelle ulottuvat tiedustelutoimivaltuudet merkitsevät kuitenkin erittäin syvää puuttumista kotirauhaan, yksityiselämän suojaan ja luottamuksellisen viestin salaisuuteen. Sääntelyn täsmällisyyteen, tarkkarajaisuuteen, välttämättömyyteen ja tehokkaaseen valvontaan on siksi kiinnitettävä erityistä huomiota.

On perusteltua, että siviili- ja sotilastiedustelun kotirauhaan puuttuvia toimivaltuuksia koskevat ratkaisut valmistellaan keskenään johdonmukaisina. Yhdenmukaisuus ei kuitenkaan yksin riitä, vaan jokaisen toimivaltuuden käytön edellytykset, kohdentaminen, kesto, päätöksenteko ja valvonta on määriteltävä menetelmäkohtaisesti täsmällisesti.

Esityksen soveltamisalan tulee rajautua sotilastiedustelusta annetussa laissa täsmällisesti määriteltyihin sotilastiedustelun kohteisiin. Kotirauhan ydinalueelle ulottuvien toimivaltuuksien käytön tulee perustua konkreettisiin ja yksilöityihin seikkoihin, joiden perusteella tiedustelumenetelmän voidaan perustellusti arvioida tuottavan välttämätöntä tietoa laissa

tarkoitetusta toiminnasta. Yleinen turvallisuusympäristön heikentyminen ei saa sellaisenaan muodostaa riittävää perustetta yksittäisen tiedustelutoimivaltuuden käytölle.

FiCom korostaa, että toimivaltuuksia koskevien laintasoisten rajojen tulee olla niin täsmällisiä, ettei soveltamisalaa voida myöhemmin laajentaa perustelulausumilla tai viranomaiskäytännöllä. Erityisesti pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävän tilan, tiedustelun kohteen ja tiedonhankinnan tarkoituksen yksilöinnin tulee ilmetä laista ja lupapäätöksestä.

Toimivaltuuksien kohdentaminen ja tuomioistuimen lupa

Kotirauhan ydinalueelle ulottuvissa toimivaltuuksissa lähtökohtana tulee olla tuomioistuimen ennakkollinen lupa. Lupavaatimuksesta ja päätöksestä tulee käydä yksiselitteisesti ilmi ainakin tiedustelun kohde, toimenpiteen kohteena oleva tila, käytettävä tiedustelumenetelmä, toimivaltuuden kesto ja laajuus sekä ne konkreettiset seikat, joihin välttämättömyyttä ja viimesijaisuutta koskeva arvio perustuu.

Lupa ei saa olla avoin siten, että se kattaisi ilman erillistä perustelua kaikki tietyn henkilön käyttämät asunnot, päätelaitteet, liittymät, teleosoitteet tai tietojärjestelmät. Jos toimivaltuus kohdistuu useaan tilaan tai tekniseen kohteeseen, jokainen kohde on yksilöitävä ja perusteltava erikseen. Mitä laajempi kohdentaminen on, sitä perusteellisemmin myös oikeasuhtaisuus ja sivullisvaikutukset on arvioitava.

Asuntoon kohdistuvassa teknisessä kuuntelussa ja paikkatiedustelussa viimesijaisuuden tulee toteutua aidosti käytännössä. Lupavaatimuksessa ei tule riittää yleinen toteamus siitä, ettei tietoa ole muutoin saatavissa, vaan viranomaisen tulee kuvata, mitä lievempiä keinoja on selvitetty tai käytetty ja miksi ne eivät ole riittäviä.

Laitteen, menetelmän tai ohjelmiston asentaminen ja poisottaminen

Ehdotetun 42 §:n mukaan sotilastiedusteluviranomaisen palveluksessa olevalla virkamiehellä olisi oikeus sijoittaa tiedustelumenetelmän toteuttamiseksi tarvittava laite, menetelmä tai ohjelmisto muun muassa tilaan, esineeseen, omaisuuteen tai tietojärjestelmään sekä tätä varten kiertää tai tilapäisesti ohittaa suojaus. Toimivaltuus on teknologianeutraali ja ulottuu käytännössä hyvin erilaisiin päätelaitteisiin, tietojärjestelmiin ja viestintäympäristöihin. Säännöksen soveltamisala ja suhde sivullisten järjestelmiin on tämän vuoksi rajattava erityisen täsmällisesti.

Asentamis- ja poisottamistoimivaltuus ei saa olla itsenäinen tiedonhankintavaltuus. Sen tulee olla sallittu ainoastaan silloin, kun tuomioistuim on myöntänyt luvan yksilöidyn tiedustelumenetelmän käyttöön ja arvioinut samalla asentamisen tai poisottamisen välttämättömyyden, kohteen, toteuttamistavan ja olennaiset tietoturva vaikutukset. Toimenpiteellä ei saa hankkia muuta tietoa kuin sitä, jonka hankkimiseen lupa kyseisen tiedustelumenetelmän nojalla oikeuttaa.

FiCom ehdottaa, että säännökseen tai vähintään sen yksityiskohtaisiin perusteluihin lisätään nimenomainen raja, jonka mukaan toimivaltuus ei itsessään perustu teleyritykselle, viestintäpalvelun tarjoajalle, laitevalmistajalle, ohjelmistotoimittajalle tai muulle sivulliselle velvollisuutta antaa pääsyä järjestelmään, muuttaa verkon tai palvelun toimintaa, asentaa ohjelmistoa asiakkaan laitteeseen, luovuttaa salausavaimia taikka kiertää tai heikentää salausta.

Suojausten kiertämisen tai tilapäisen haittaamisen tulee kohdistua vain lupapäätöksessä yksilöityyn kohteeseen ja olla laajuudeltaan sekä kestoaltaan välttämättömä. Toimenpiteestä ei saa aiheutua pysyvää haavoittuvuutta, yleiskäyttöistä pääsyreittiä, muiden käyttäjien tietojen vaarantumista tai palvelun toimintavarmuuden heikentymistä. Viranomaisen tulee vastata myös suojauksen palauttamisesta ja toimenpiteestä mahdollisesti aiheutuneiden tietoturvariskien poistamisesta.

Teleyritysten asema, vastuunjako ja avustamisvelvollisuudet kirjattava selkeästi

Esityksen pääasiallinen kohde on tiedusteluviranomaisen toiminta pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävässä tilassa, eikä luonnoksessa ehdoteta nimenomaisesti uusia teleyritysten avustamisvelvollisuuksia. Tämä lähtökohta tulee kirjata esityksen perusteluihin selvästi, jotta uusia velvoitteita ei myöhemmin johdeta välillisesti asentamis- tai muista toimivaltuussäännöksistä.

Teleyrityksille ei tule siirtää viranomaisluonteisia tehtäviä. Teleyrityksen tehtävänä ei voi olla arvioida tiedustelumenetelmän käytön oikeudellisia edellytyksiä, kansallisen turvallisuuden uhkan vakavuutta, välttämättömyyttä, viimesijaisuutta tai lupapäätöksen kohdentamista. Vastuun toimivaltuuden lainmukaisuudesta, kohteen oikeasta yksilöinnistä ja toimenpiteen laajuudesta tulee säilyä yksiselitteisesti toimivaltaisella viranomaisella ja lupaviranomaisella.

Jos teleyritys toimii voimassa olevaan lakiin ja yksilöityyn viranomaismääräykseen perustuen, viranomaisen vastuuta toimenpiteen lainmukaisuudesta ei tule ulottaa teleyritykseen. Teleyrityksellä tulee olla käytettävissään riittävät ja yksiselitteiset tiedot teknisen toimenpiteen toteuttamiseksi ilman, että sille syntyy tarvetta tulkita salassa pidettävän operaation oikeudellista perustaa tai kohdentamista.

Mahdollisista uusista avustamisvelvollisuuksista tulee säätää erikseen lailla. Sääntelyn yhteydessä on arvioitava velvoitteen tekninen toteutettavuus, vaikutukset verkkojen ja palvelujen turvallisuuteen, toimijoiden yhdenvertainen kohtelu sekä kustannukset. Uusia velvoitteita ei tule ottaa käyttöön yksittäisillä viranomais määräyksillä tai laajentavalla tulkinnalla.

Jos viranomaisen asentama laite, menetelmä tai ohjelmisto käyttää teleyrityksen liittymää, verkkoa, IP-osoitteita, liikenteen välitystä tai muuta teleyrityksen tarjoamaa teknistä infrastruktuuria, teleyritys voi ulkopuolisen tahon näkökulmasta näyttäytyä tiedustelutoimenpiteen toteuttajana tai lähteenä. Sama riski voi syntyä, jos teleyritys osallistuu viranomaisen määräyksestä toimenpiteen tekniseen toteuttamiseen.

Teleyritykselle ei saa aiheutua tällaisesta viranomaisen toiminnasta vahingonkorvaus-, sopimus- tai muuta seuraamusvastuuta. Sääntelyssä tulee turvata teleyritykselle selkeä vastuuvapaus siltä osin kuin vaikutukset johtuvat viranomaisen toimenpiteestä tai viranomaisen määräämästä teknisestä järjestelystä. Valtion tulee vastata myös teleyritykseen kohdistuvista vaatimuksista, vastatoimista ja vahingoista, jotka ovat syy-yhteydessä viranomaisen toimintaan.

Jos toimenpide lisää teleyritykseen kohdistuvaa kyberhyökkäysten tai muiden vastatoimien riskiä, viranomaisen tulee yhteistyössä teleyrityksen kanssa huolehtia tarvittavista suojaavista toimenpiteistä. Näistä toimenpiteistä sekä mahdollisten häiriöiden, vahinkojen, asiakasvaatimusten ja sopimusseuraamusten hoitamisesta aiheutuvat kustannukset tulee korvata teleyritykselle täysimääräisesti. Teleyritykselle annettavat tiedot tulee rajata toiminnan teknisiin vaikutuksiin siten, ettei tiedustelun kohde tai sisältö tarpeettomasti paljastu.

Viestintäverkkojen, palvelujen ja salauksen turvallisuus

Tiedustelutoimivaltuuksien teknisessä toteuttamisessa on turvattava viestintäverkkojen ja -palvelujen korkea tietoturva ja toimintavarmuus. Toimenpide ei saa vaarantaa muiden asiakkaiden viestinnän luottamuksellisuutta, palvelujen saatavuutta, hätäliikennettä, verkon hallintaa tai teleyrityksen mahdollisuutta täyttää sille muualla lainsäädännössä asetetut turvallisuus- ja varautumisvelvoitteet.

Sääntely ei saa johtaa velvoitteeseen rakentaa yleiskäyttöisiä takaovia, heikentää päästä päähän -salausta, säilyttää järjestelmissä tarkoituksellisia haavoittuvuuksia tai estää tietoturvapäivitysten tekemistä. Vahva salausta ja tietoturvalliset viestintäpalvelut suojaavat kansalaisia, yrityksiä, viranomaisia ja yhteiskunnan kriittisiä toimintoja. Yksittäisen tiedustelutoimen toteuttaminen ei saa heikentää tätä turvallisuustasoa yleisesti.

Viranomaisen käyttämän laitteen, menetelmän tai ohjelmiston tulee olla suunniteltu ja toteutettu siten, että vaikutukset rajautuvat lupapäätöksen kohteeseen. Viranomaisen tulee huolehtia ratkaisun tietoturvasta, käytön lokituksesta, pääsynhallinnasta, poistamisesta ja mahdollisten haitallisten muutosten palauttamisesta. Teleyritykselle ei tule siirtää vastuuta viranomaisen käyttämän teknisen ratkaisun toiminnasta tai sen aiheuttamista vahingoista.

Kiiremenettely, dokumentointi ja valvonta

Kiiretilanteessa ennen tuomioistuimen ratkaisua aloitettava tiedustelumenetelmän käyttö merkitsee poikkeusta ennakkolupaperiaatteesta. FiCom pitää tärkeänä, että kiiremenettely rajataan aidosti poikkeuksellisiin tilanteisiin. Kiiremenettelyä ei tule käyttää resurssi-, aikataulu- tai valmistelusyistä, vaan vain silloin, kun toimenpiteen lykkääminen vaarantaisi välittömästi tiedonhankinnan tarkoituksen tai kansallisen turvallisuuden suojaamisen.

Kiirepäätöksen perusteet, kohde, laajuus ja toteutetut tekniset toimet tulee dokumentoida riittävän yksityiskohtaisesti. Tämä on välttämätöntä tuomioistuimen jälkikäteisarvioinnin, tiedusteluvalvontavaltuutetun valvonnan sekä sivullisten oikeuksien suojaamisen kannalta.

FiCom pitää perusteltuna, että tiedusteluvalvontavaltuutetulla on viivytyksettä käytettävissään kaikki valvonnan kannalta tarpeellinen dokumentaatio. Valvonnan tulee kattaa myös teknisen toteutuksen olennaiset vaikutukset, kuten toimenpiteen kohdentaminen, sivullisten tietojen suoja, lokitus, tietojen hävittäminen sekä se, ettei toimenpide vaaranna viestintäverkkojen, palvelujen tai muiden käyttäjien turvallisuutta.

Kustannusten korvaaminen teleyrityksille

Luonnoksen perusteella esityksestä ei arvioida aiheutuvan teleyrityksille uusia tehtäviä tai kustannuksia. Tämä arvio on syytä kirjata vaikutusarviointiin nimenomaisesti. Samalla tulee todeta, että jos toimeenpanossa tai myöhemmässä sääntelyssä teleyrityksille asetetaan uusia teknisiä, järjestelmä-, valmius-, ylläpito- tai henkilöstötehtäviä, niistä on säädettävä erikseen ja vaikutukset on arvioitava yhteistyössä toimialan kanssa.

Teleyrityksillä tulee olla oikeus täysimääräiseen korvaukseen viranomaisen avustamisesta aiheutuvista välittömistä ja välttämättömistä kustannuksista. Korvattavia kustannuksia ovat muun muassa järjestelmien suunnittelu- ja muutostyö, laitteet ja ohjelmistot, ylläpito, valmius, tietoturva, henkilöstö, ympärivuorokautinen päivystys sekä yksittäisten toimenpiteiden toteuttaminen.

Korvausmallin tulee olla selkeä, ennakoitava ja hallinnollisesti toimiva. Viranomaistoiminnan kustannuksia ei tule siirtää teleyritysten tai niiden asiakkaiden kannettavaksi. Korvauksen tulee perustua todellisiin kustannuksiin eikä korvausoikeutta tule rajoittaa vain yksittäisen viranomaispyynnön välittömiin työtunteihin, jos veloitteen täyttäminen edellyttää pysyviä järjestelmä- tai valmiusinvestointeja.

Vaikutusarviointi ja tiedustelusääntelyn kokonaisuus

Esityksen vaikutusarviointi painottuu viranomais- ja perusoikeusvaikutuksiin. FiCom pitää tarpeellisena täydentää arviointia teknisten ja yritysvaikutusten osalta. Arvioinnissa tulee käsitellä ainakin sitä, voivatko ehdotetut toimivaltuudet käytännössä edellyttää teleyritysten tai muiden viestintäalan toimijoiden osallistumista, millaisia tietoturvariskejä tekniseen toteuttamiseen liittyy ja miten mahdolliset kustannukset korvataan.

Vaikutuksia ei tule arvioida vain tämän esityksen erillisinä vaikutuksina. Samanaikaisesti valmisteltavat siviili- ja sotilastiedustelun muutokset, poliisin uhkaperusteinen rikostiedustelu sekä muiden turvallisuusviranomaisten tiedonhankintavaltuuksien laajennukset muodostavat kokonaisuuden, joka voi lisätä teleyrityksiin kohdistuvien pyyntöjen määrää, teknistä monimuotoisuutta ja hallinnollista taakkaa.

Kokonaisarvioinnissa tulee varmistaa viranomaisten toimivaltuuksien ja menettelyjen johdonmukaisuus, yhteensopivat tekniset käytännöt, selkeät vastuusuhteet sekä se, ettei samaa teknistä valmiutta tai tietoa edellytetä teleyrityksiltä rinnakkaisilla ja osittain päällekkäisillä veloitteilla. Mahdolliset uudet veloitteet tulee valmistella tiiviissä yhteistyössä telealan kanssa.

Lopuksi

Tarve kehittää sotilastiedustelun toimivaltuuksia vastaamaan muuttunutta turvallisuusympäristöä on ymmärrettävä. Kotirauhan suojaamiin tiloihin ulottuvien toimivaltuuksien hyväksyttävyyttä edellyttää kuitenkin poikkeuksellisen täsmällisiä ja valvottavia reunaehdoja. Toimivaltuuksien tulee

olla yksilöityjä, ajallisesti rajattuja, välttämättömiä ja viimesijaisia, ja niiden käytön tulee lähtökohtaisesti perustua tuomioistuimen ennakkolupa.

FiCom pitää erityisen tärkeänä, että esitykseen lisätään selkeät kirjaukset teleyritysten asemasta. Ehdotetut toimivaltuudet eivät saa synnyttää teleyrityksille uusia velvoitteita tulkinnan kautta, siirtää niille vastuuta viranomaisen toiminnan lainmukaisuudesta tai johtaa viestintäverkkojen, palvelujen tai salauksen turvallisuustason heikentämiseen. Mahdolliset uudet tehtävät on säädettävä erikseen, arvioitava perusteellisesti ja korvattava täysimääräisesti.

Lisäksi hallituksen esityksen jatkovalmistelussa tulee tarkastella samanaikaisesti valmisteltavien tiedustelu- ja rikostiedusteluhankkeiden yhteisvaikutuksia teleyrityksiin. Sääntelyn kokonaisuuden tulee olla teknisesti toteuttamiskelpoinen, oikeasuhtainen ja selkeä sekä viranomaisille että velvoitteiden mahdollisille toteuttajille.

FiCom ry

Lahtinen Marko
FiCom ry