

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 FiComilta lausuntoa hallituksen esitysluonnoksesta sotilastiedustelusta annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi. FiCom kiittää mahdollisuudesta lausua ja toteaa seuraavaa:

FiComin keskeiset viestit:

- FiCom pitää esitystä tarpeellisena ja kannattaa sen tavoitetta turvata sotilastiedustelun toimintaedellytyksiä, mutta katsoo, että sääntelyn tulee turvata tiedonsiirtäjän (teleyritysten) käyttövarmuus- ja kyberturvallisuusvelvoitteet sekä asiakkaiden luottamus.
- FiCom esittää muutoksia erityisesti esitysluonnoksen 42, 62 a ja 97 §:n säännöksiin.
- Keskeisimmät muutosehdotukset koskevat yritykselle annettavaa tietoa ja sen läsnäolo-oikeutta silloin, kun yrityksen laittiloihin, järjestelmiin tai verkon kriittisiin osiin kohdistuu viranomaisen toimenpiteitä.
- Lisäksi FiCom esittää muutoksia myös korvauksiin (99 ja 100 §), vastuunjakoon ja vastuuvapauteen. Yrityksellä tulee aina olla oikeus täysimääräiseen korvaukseen kaikista kustannuksista, jotka aiheutuvat viranomaisten avustamisesta. Korvausperusteet (99 ja 100 §) tulee yhdenmukaistaa riippumatta missä roolissa yritys avustaa viranomaista.

FiCom ry pitää kansallisen turvallisuuden ja maanpuolustuksen tiedonhankintakykyä tärkeänä ja nyt esitettyjä muutoksia perusteltuina ja tarkoituksenmukaisina. Sääntelyn on kuitenkin oltava yrityksille ennakoitavaa, täsmällistä ja oikeasuhtaista, ja sen on turvattava viestintäverkkojen käytettävyys, eheys ja kyberturvallisuus sekä asiakkaiden luottamus.

Luonnoksen yritysvaikutuskohdassa muutosten arvioidaan olevan yritysten osalta vähäisiä. FiComin näkemyksen mukaan nimenomaan viestintäverkkoihin kohdistuu sellaisia muutoksia, joita esitysluonnoksen jatkovalmistelussa tulee arvioida uudelleen.

Esitysluonnoksen perusoikeusvaikutusten arvio omaisuuden suojaan liittyviltä osin on puutteellinen ja edellyttää jatkovalmistelussa täydentämistä. Kun toimenpiteen kohteena on yritys tai yhteisö, jonka tuotteisiin tai palveluihin toimivallan käyttö kohdistuu, on välttämätöntä arvioida toimenpiteen vaikutukset myös kohteen aineettoman omaisuuden, sopimusvaikutusten ja sen toimintaan kohdistuvan luottamuksen kannalta. Tästä näkökulmasta on keskeistä, millaisia vaikutuksia toimivallan käytöstä on niille toimijoille, joiden omistamiin tai hallitsemiin tuotteisiin tai palveluihin toiminta kohdistuu. Yrityssalaisuudet sekä liiketoimintaan koskevan tiedon luottamuksellisuus ja kyky vastata sovitusta palvelutasosta asiakkailleen ovat elintärkeitä yrityksille. Näiden tulee näkyä vaikutusarvioinnissa.

Liityntäpisteen toteuttaminen ilman tiedonsiirtäjän myötävaikutusta (97 §)

Luonnoksessa ehdotetaan laajennettavaksi sotilastiedusteluviranomaisen toimivaltuuksia siten, että muutoksen myötä sotilastiedusteluviranomainen voisi tehdä tietoliikennetiedustelun edellyttämän liityntäpisteen ilman tiedonsiirtäjän myötävaikutusta, jos se olisi sotilastiedustelun suojaamisen kannalta välttämätöntä.

FiCom nostaa tiedonsiirtäjän näkökulmasta esiin erityisesti riskit ja epäselvyydet, jotka voivat lisätä sen

- operatiivista ja kyberturvallisuusriskiä (erityisesti poikkeusmenettelyssä),
- kustannuksia ja resurssitarvetta (päivystys, ylläpito, tietoturvajärjestelyt) ja
- vastuu- ja sopimusriskialtistusta ilman riittävän selkeää vastuunjako.

Tiedonsiirtäjät (teleyritykset) vastaavat käytännössä yhteiskunnan kriittisen viestintäinfrastruktuurin ylläpidosta 24/7. Siksi kaikki verkkoon tehtävät viranomaiskytkennät ja liityntäpisteet on toteutettava tavalla, joka minimoi häiriöriskin ja selkeyttää vastuut, menettelyt ja kustannusten korvattavuuden.

FiCom kannattaa esityksen tavoitetta turvata sotilastiedustelun toimintaedellytyksiä, mutta katsoo, että säännöksen soveltamisessa tulee turvata tiedonsiirtäjän käyttövarmuus- ja kyberturvallisuusvelvoitteet sekä asiakkaiden luottamus. Liityntäpisteen toteuttaminen tiedonsiirtäjän verkkoon edellyttää selkeitä menettelyjä, vastuunjako ja täysimääräistä

kustannusten korvaamista. Pykälä ei riittävän selvästi määritä, kuka vastaa mahdollisista palvelukatkoista tai laite-/konfiguraatiovaurioista, kyberturvallisuuspoikkeamista ja kolmansille osapuolille aiheutuvista vahingoista tai sopimussanktioista (esim. SLA-rikkomukset).

Tiedonsiirtäjälle on välttämätöntä, että viranomaisen suorittamista toimenpiteistä aiheutuvat vahingot ja niihin liittyvä vastuu kohdentuvat selkeästi.

Liityntäpisteet edellyttävät tyypillisesti suunnittelua, testauksia, jatkuvaa ylläpitoa, tilaturvallisuutta, dokumentointia ja päivystysjärjestelyjä. Pelkkä ”välittömien kustannusten” korvaus voi jäädä riittämättömäksi, ellei korvattavuus kata myös mm. välttämättömiä toteutus- ja ylläpitokustannuksia tosiasiallisesti aiheutuvalla laajuudella.

Mainituilla perusteilla 97 §:ään on tarpeen lisätä täsmällisemmät menettely-, vastuu- ja korvaussäännökset. Näin varmistetaan, että tiedustelukyky turvataan, eikä liityntäpisteiden toteutus vaaranna viestintäverkkojen käyttövarmuutta ja luotettavuutta eikä aiheuta yrityksille kohtuuttomia tai epäselviä velvoitteita. Näin myös yritysten oikeusvarmuus säilyy.

FiComin muutosehdotukset 97 § ja 100 §:iin

FiCom esittää, että 97 §:ää täsmennetään seuraavasti (tavoitteena toimivuus, oikeasuhtaisuus ja häiriöiden minimointi):

1) Ilmoitus ja läsnäolo-oikeus

Liityntäpisteen toteuttaminen ”ilman myötävaikutusta” voi käytännössä tarkoittaa verkon kriittisiin osiin kohdistuvia toimenpiteitä ilman operaattorin normaalia muutoksenhallintaa. Tämä kasvattaa katko-, turvallisuus- ja virhekonfiguraatioriskiä, mikä voi heijastua myös muihin verkon käyttäjiin ja palveluihin.

Tiedonsiirtäjälle tulee antaa tieto toimenpiteestä, ja sillä tulee olla oikeus olla läsnä aina, kun sen laittiloihin, järjestelmiin tai verkon kriittisiin osiin kohdistuu liityntäpisteen rakentamiseen, muutoksiin tai ylläpitoon liittyviä toimenpiteitä. Lakiin tulee lisätä edellytys, että toimenpiteet koordinoidaan soveltuvin osin vähintään tietoturvaselvitetyn, nimetyn operaattoriyhteyshenkilön kanssa.

Jos ennakkoilmoittaminen poikkeuksellisesti vaarantaisi toimenpiteen, laissa tulee säätää, että tiedonsiirtäjälle tulee antaa viipymättä jälkikäteinen ilmoitus ja vähimmäistasoinen tekninen dokumentaatio verkon eheyden ja häiriönhallinnan varmistamiseksi ilman, että tiedustelun kohde tai sisältö paljastuu.

Tiedonsiirtäjän ja viranomaisen tulee sopia kytkennän teknisistä menettelyistä ja reunaehdoista kahdenvälisesti, sillä yksittäisten verkkojen arkkitehtuurit ja toteutukset poikkeavat toisistaan.

Lisäksi lakiin tulee kirjata, että pääsy toteutetaan tiedonsiirtäjän turvallisuus- ja kulunvalvontakäytäntöjä noudattaen sekä ensisijaisesti tavalla, joka minimoi riskit (esim. sovitut aikaikkunat, saattovelvoite, etäjärjestelyt, jos mahdollista).

2) Toimenpiteestä ei saa aiheutua havaittavia vaikutuksia verkon toimintaan

Liityntäpisteen tekninen toteutus ja ylläpito on järjestettävä siten, ettei niistä aiheudu havaittavaa viiveen kasvua, kapasiteetin heikkenemistä, pakettihävikkiä tai muuta suorituskyvyn muutosta. Tällaiset vaikutukset käynnistävät yrityksen ja usein myös asiakkaiden valvonta- ja häiriönhallintaprosesseja, lisäävät kustannuksia ja voivat paljastaa operatiivista toimintaa. Suorituskykyvaikutukset eivät ole tiedonsiirtäjäyritysympäristössä vähäisiä, vaan voivat johtaa myös palvelutasosopimusten rikkomiseen ja sitä kautta korvausperusteen laukeamiseen.

3) Vastuunjaon ja vastuuvapauden kirjaaminen

Tiedonsiirtäjälle ei tule syntyä ankaraa tai epäsuoraa vastuuta viranomaisen toteuttamasta liityntäpisteestä (ml. kyberturvallisuuspoikkeamat, laiterikot, SLA-seuraamukset). Tiedonsiirtäjälle tulee säätää selkeä vastuuvapaus viranomaisen toimenpiteistä tai viranomaisen edellyttämästä erityisjärjestelystä aiheutuvista vaikutuksista yrityksen asiakkaille ja sopimusosapuolille (ml. SLA-seuraamukset) sekä vastuuvapaus mahdollisista vastatoimista tai kyberhyökkäyksistä, jotka kohdistuvat yritykseen viranomaisen toiminnan seurauksena.

Selkeytetään sääntelyä siten, että viranomainen vastaa liityntäpisteen toteutuksesta aiheutuvista vahingoista ja kustannuksista siltä osin kuin ne johtuvat viranomaisen toimenpiteistä.

4) Tietojen minimointi

Tiedonsiirtäjän avustamisen tulee rajoittua verkkoon kytkeytymiseen ja siihen liittyviin teknisiin järjestelyihin. Yritykselle ei tule antaa eikä sen tule saada tietoa siitä, mitä tai ketä viranomainen tiedustelee, millä perusteella tai millä menetelmillä. Liityntäpisteen sijainti ja toteutustapa on valittava niin, ettei yritykselle muodostu ilmeistä päätelmää kohteesta.

5) Kustannusten korvaaminen 100 §

Liityntäpisteet edellyttävät tyypillisesti suunnittelua, testauksia, jatkuvaa ylläpitoa, tilaturvallisuutta, dokumentointia ja päivystysjärjestelyjä. Pelkkä "välittömien kustannusten" korvaus voi jäädä

riittämättömäksi, ellei korvattavuus kata myös välttämättömiä toteutus- ja ylläpitokustannuksia. Jos viranomaisen tarvitsee tiedonsiirtäjän apua kytkentöjen toteuttamisessa, testauksessa, vianrajauksessa tai muutoksissa, tästä aiheutuvat kustannukset ml. henkilötyö tulee korvata täysimääräisesti.

Täsmennetään korvattavuuden kattavan myös välttämättömät suunnittelu-, testaus-, käyttöönotto-, ylläpito-, valvonta-, tilaturvallisuus- ja päivystyskustannukset sekä mahdolliset verkkomuutokset, jotka ovat liityntäpisteen vuoksi välttämättömiä.

Laitteen, menetelmän tai ohjelmiston asentaminen ja poisottaminen (42 § 3 momentti)

FiCom pitää tärkeänä, että 42 §:n 3 momentin soveltaminen sovitetaan yhteen teleyritysten käyttövarmuus-, kyberturvallisuus- ja asiakasvastuiden kanssa. Pykälän soveltaminen voi käytännössä kohdistua myös teleyritysten kriittisiin tuotantoympäristöihin, jolloin riskit ovat korostuneita. Mainituista syistä sääntelyä tulee muuttaa alla olevien kommenttien mukaisesti. Osittain ne vastaavat sitä, mitä edellä 97 §:n osalta on todettu.

Ilmoitus ja läsnäolo-oikeus

Toimenpiteitä ei tule toteuttaa teleyrityksen hallinnoimiin laitteisiin tai tietojärjestelmiin siten, että teleyritys ei ole tietoinen siitä, että sen järjestelmiin kohdistuu viranomaisen toimenpide. Muutetaan sääntelyä siten, että teleyrityksellä tulee olla oikeus olla läsnä silloin, kun sen laitteisiin, järjestelmiin tai laitetiloihin tehdään asennus- tai poistotoimia. Ilmoittamisen tulee olla toteutettavissa siten, ettei tiedustelun kohde tai sisältö paljastu teleyritykselle.

Rajaus yksilöityihin kohteisiin

Asennus- ja poistotoimenpiteiden tulee kohdistua vain yksilöityyn ja rajattuun laitteeseen, menetelmään tai ohjelmistoon. Toimenpiteitä ei tule ulottaa teleyrityksen keskeisiin hallinta-, valvonta- tai muihin ydinjärjestelmiin muutoin kuin poikkeuksellisesti ja erityisen painavin perustein, ja silloinkin mahdollisimman rajoitetusti.

Vähäistä suuremman haitan täsmentäminen

Haitan arvioinnissa tulee nimenomaisesti huomioida myös suorituskykyvaikutukset (esim. viive ja kapasiteetti), palvelutasosopimusten rikkomisesta aiheutuvat seuraamukset, ylimääräinen häiriönselvitystyö, palautustoimet ja mainehaitta. Teleyritysympäristössä esimerkiksi liikenteen hidastuminen tai palvelun laadun heikkeneminen ovat tyypillisesti vähäistä suurempaa haittaa.

Toteutus ei saa johtaa valvonta- tai suojaustoimiin

Tekniset järjestelyt tulee suunnitella avustamisyhteistyössä siten, etteivät ne aiheuta teleyrityksen valvonta- ja häiriönhallintajärjestelmissä poikkeamahavaintoja tai automaattisia suojaamistoimenpiteitä. Tämä on välttämätöntä sekä käyttövarmuuden että operatiivisen turvallisuuden kannalta.

Vastuu ja täysimääräinen korvaus

Viranomaisen tulee vastata toimenpiteistä aiheutuvista vahingoista ja kustannuksista, mukaan lukien välilliset kustannukset (esim. lisätyö vianrajauksessa, palautukset ja mahdolliset sopimussanktiot). Teleyritykselle tulee turvata vastuuvapaus asiakassuhteiden ja kolmansille osapuolille aiheutuvien seuraamusten osalta siltä osin kuin haitta johtuu viranomaisen toimenpiteestä.

Ulkomailla olevaan laitteeseen tai tietojärjestelmään kohdistuvat toimenpiteet (62 a §)

FiCom katsoo, että uusi toimivaltuus on sinällään perusteltu ja kannatettava, mutta kiinnittää huomiota myös 62 a §:ään liittyviin käytännön vaikutuksiin tilanteissa, joissa ulkomailla olevaan laitteeseen tai tietojärjestelmään kohdistuvat toimenpiteet edellyttävät teknistä toteutusta tai liikenteen ohjausta kotimaisten teleyritysten tarjoamien transit- ja verkkopalvelujen kautta. Mainituista syistä sääntelyä tulee muuttaa alla olevien kommenttien mukaisesti.

Toiminnan lähteenä näyttäytymisen riski

Jos viranomaisen toimenpiteessä joudutaan tukeutumaan transit-palvelun tarjoajaan tai muuhun teleyritykseen, teleyritys voi ulkopuolisen tahon näkökulmasta näyttäytyä toiminnan lähteenä. Teleyritykselle tulee tällöin säätää selkeä vastuuvapaus ja oikeusturva mahdollisten vastatoimien, vahingonkorvausvaatimusten ja muun seuraamusvastuun osalta.

Teleyrityksen tiedonsaanti velvoitteiden yhteensovittamiseksi

Jos toimenpide voi vaikuttaa teleyrityksen lakisäätteisiin velvoitteisiin (esim. häiriöiden torjuntaan, tietoturvaepoikkeamien käsittelyyn tai verkon suojaamiseen), teleyrityksellä tulee olla mahdollisuus saada riittävä tieto vaikutuksista, jotta se voi varmistaa velvoitteidensa täyttämisen. Tieto tulee rajata vaikutusarvioon, eikä se saa paljastaa tiedustelun kohdetta tai sisältöä.

Suojatoimet ja korvaukset

Jos viranomaisen toiminta lisää teleyritykseen kohdistuvaa hyökkäysuhkaa, viranomaisen ja teleyrityksen tulee sopia suojaavista toimenpiteistä ja kustannusten korvaamisesta. Kaikki teleyritykselle aiheutuvat kustannukset ja vahingot tulee korvata täysimääräisesti.

Korvausta viestinnän välittäjälle ja tietoyhteiskunnan palvelun tarjoajalle tulee muuttaa (99 §) ja yhdenmukaistaa 100 §:n mukaisesti

Säännöksessä (99 §) todetaan, että viestinnän välittäjällä ja tietoyhteiskunnan palvelun tarjoajalla on oikeus saada valtion varoista korvaus 96 §:ssä tarkoitettua sotilastiedusteluviranomaisen avustamisesta ja tietojen antamisesta aiheutuneista välittömistä kustannuksista siten kuin sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 299 §:ssä säädetään. Sen mukaan teleyrityksellä on oikeus saada valtion varoista korvaus yksinomaan viranomaisen avustamiseksi hankittujen järjestelmien, laitteistojen ja ohjelmistojen investoinneista ja ylläpidosta aiheutuneista välittömistä kustannuksista. Säännös ei siis kata henkilötyökustannuksia.

Teleyrityksillä tulee aina olla oikeus täysimääräiseen korvaukseen kaikista kustannuksista, jotka aiheutuvat viranomaisten avustamisesta. Teleyrityksiin on kohdistunut ja kohdistuu edelleen yhä enemmän vaatimuksia viranomaisten avustamisesta. Tästä syystä säädöksen 99 §:ää tulee muuttaa 100 §:ää vastaavasti, joka kattaa myös työkustannukset. FiComin näkemyksen mukaan ei perusteltua ja tarkoituksenmukaista kohdella yrityksiä eri tavoin viranomaisen avustamista koskevassa korvaustilanteissa. Muutoksessa tulee huomioida myös mitä edellä on lausuttu 100 §:n korvausten muuttamisesta kattamaan mm. välttämättömät suunnittelu-, testaus-, käyttöönotto-, ylläpitokustannukset.

Myös eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunta (LiVL 1/2022) on kiinnittänyt huomiota siihen, että kansallinen kustannusten korvaamista koskeva lainsäädäntö vaatii päivittämistä siten, että kaikki viranomaistyöstä aiheutuvat kustannukset korvataan täysimääräisesti, myös henkilötyön osalta.

FiCom ry

Marko Lahtinen

Laki- ja regulaatioasiat

Lahtinen Marko
FiCom ry