

16.6.2017

Sisäministeriö, puolustusministeriö

Sisäministeriön lausuntopyyntö SMDno-2015-1509; SM047:00/2015, Puolustusministeriön lausuntopyyntö 801/40.02.00/2015

Ehdotukset siviili- ja sotilastiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi

Sisäministeriö on pyytänyt lausuntoa työryhmän ehdotuksesta siviilitiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi. Puolustusministeriö on pyytänyt lausuntoa työryhmän ehdotuksesta sotilastiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi. Liikenne- ja viestintäministeriö kiittää mahdollisuudesta lausua asioissa.

Hallitusohjelman tavoitteena on edistää digitalisaatiota. Digitalisaation laajamittainen hyödyntäminen edellyttää luottamusta. Jos haluamme rakentaa kestävän digitaalisen talouden, tulee tietoverkkojen ja niiden suojauksen olla mahdollisimman luotettavia niin palvelujen tarjoajille kuin niiden käyttäjille.

Liikenne- ja viestintäministeriö antaa tunnustusta ministeriöille mietintöjen perusteellisesta sekä läpinäkyvästä valmistelusta. Liikenne- ja viestintäministeriö pitää erittäin tärkeänä, että suomalaiset voivat jatkossakin luottaa vahvasti yhteiskunnan turvallisuuteen sekä viranomaisten toimintaan. Tämän takaamiseksi turvallisuusviranomaisilla on oltava riittävät ja tehokkaat toimivaltuudet lakisääteisten tehtäviensä hoitamiseksi myös digitalisoituvassa maailmassa. Viranomaisten toimivaltuuksien tulee olla tarpeellisia, tehokkaita ja tuloksellisia.

Liikenne- ja viestintäministeriö korostaa, että kansalaisilla tulee olla tietoverkoissa samat perusoikeudet kuin niiden ulkopuolellakin. Tämä tarkoittaa myös oikeutta yksityisyyteen ja luottamukselliseen viestintään. Nämä oikeudet ovat Suomessa ja Euroopassa perusoikeuksina suojattuja.

Tietoliikennetiedustelusta

Työryhmät ehdottavat tiedusteluviranomaisille säädettäväksi toimivaltuuksia tietoliikennetiedusteluun. Ehdotuksien mukaan tietoliikennetiedustelulla tarkoitetaan Suomen rajan viestintäverkossa ylittävään tietoliikenteeseen kohdistuvaa, tietoliikenteen automatisoituun erotteluun perustuvaa teknistä tiedonhankintaa sekä hankitun tiedon käsittelyä.

Liikenne- ja viestintäministeriö pitää tärkeänä, että tiedustelusta säädetään lailla ja että viranomaisille annetaan toimivalta tehokkaaseen ja ajankäyttöön tiedustelutoimintaan.

Tietoliikennetiedustelun, kuten muidenkin viranomaisten salaisten tiedonhankintakeinojen, tulee olla tehokasta ja tuloksellista sekä kansalaisten perusoikeuksien näkökulmasta hyväksyttävällä tavalla rajoitettua. Esitysten perusteluja olisi suotavaa täydentää siten, että selviäisi varmuudella, miten ehdotettu tietoliikennetiedustelu täyttää sille asetetut tehokkuus- ja tuloksellisuusodotukset.

Tietoliikennetiedustelun tehokkuutta tulisi mitata sillä, miten laajaan osaan tietoliikennettä tiedonhankinta on kohdistettava, jotta viranomainen saa tarvitsemansa tiedot. Tietoliikennetiedustelun teknistä toteuttamistapaa ei ole esitysluonnoksissa toistaiseksi kuvattu kovin tarkasti. Se, miten teknistä toteuttamistapaa on kuvattu luonnoksen perusteluissa sekä julkisuudessa olleilla esimerkeillä, voi herättää vielä jatkokeskusteluita.

Tietoliikennetiedustelun ja perusoikeuksien suhteen arviointia edistäisi, jos perusteluja täydennettäisiin tarkastelulla teknisestä toteuttamistavasta ja tietoliikennetiedustelun arvioidusta laajuudesta.

Esitysluonnoksia esiteltäessä esimerkkinä on käytetty tilannetta, jossa viranomainen kohdistaa tietoliikennetiedustelun johonkin ulkomailta sijaitsevaan IP-osoitteeseen ja seuraa tuosta osoitteesta kulkevaa tietoliikennettä. Viranomaisen näkökulmasta tiedustelutoiminta on tuolloin kiistatta kohdennettua.

Tietoliikennetiedustelun kohteena olevasta ulkomaisesta IP-osoitteesta Suomeen kulkeva liikenne voi kuitenkin tulla maahan mitä reittiä pitkin tahansa ja se reitittyy Suomen sisällä vapaasti. Internet-liikenteelle on teknisesti ominaista, että se reitittyy latenssiltaan nopeinta tietoliikennedyhteyttä pitkin ja liikkuu tietoverkosta toiseen ilman, että yksittäistä viestiä ja sen liikkumista tietoverkossa pystyttäisiin seuraamaan.

Kyvykkyyttä yksittäisestä ulkomaisesta IP-osoitteesta lähtevän tietoliikenteen seurantaan suomalaisissa tietoverkoissa ei nykyisin ole. Teleyritykset eivät kykene teknisesti varmistumaan siitä, missä tai mitä kautta yksittäinen viesti tai tietystä IP-osoitteesta lähetetty viestiliikenne kulkee viestintäverkossa. Reittiään dynaamisesti muuttavaa tietoliikennettä kulkee verkossa valtava määrä. Yksittäisen kohteen seulominen siitä edellyttäisi ilmeisesti käytännössä tiedustelun kohdistamista varsin laajaan osaan suomalaista tietoliikennettä.

Tietoliikennetiedustelua vaikuttaisi siten olevan teknisten realiteettien ja tietoliikenteen toimintaperiaatteiden valossa vaikea toteuttaa ainakaan kovin tarkkaan kohdennetusti. Tietoliikennetiedustelun teknisen toteuttamistavan tehokkuus voi siis herättää edelleen kysymyksiä, joihin esityksen jatkovalmistelussa toivottavasti kuitenkin kyetään vastaamaan esimerkiksi esitysten perusteluissa.

Suomalaiset käyttävät nykyisin dataa keskimäärin 16 gigabittia (GB) kuukaudessa. Tällä luvulla suomalaiset ovat maailman eniten dataa

käyttävä kansa. Teleyritysten ulkomaan liikenteen kapasiteetti on arviolta 1000-1500 GB:ttä sekunnissa. Viestintäverkoissamme liikkuvat liikennemäärät ovat siis valtaisia, mikä jo itsessään asettaa haasteita tietoliikennetiedustelun tuloksellisuudelle.

Asialle olisi eduksi, jos ehdotuksen jatkovalmistelussa voitaisiin tarkemmin arvioida ja kuvata suomalaisten viranomaisten kyvykkyyttä tietoliikennetiedustelulla hankitun materiaalin analysointiin ja käyttöön valtion turvallisuuden takeena. Esityksen perusteluihin olisi hyvä sisällyttää myös kustannus- hyötyanalyysi toiminnan odotettavissa olevasta tuloksellisuudesta suhteessa käytettäviin resursseihin.

Tietoliikenteestä valtaosa on lisäksi nykyisin salattua eikä tietoliikenteen salauksenpurku välttämättä onnistu viranomaisiltakaan. Tarjolla on myös lukuisia palveluita (VPN-palvelut, Tor-verkko, jne.), joissa tietoliikenteen alkuperä anonymisoidaan liikenteen geolokaatiota vaihtamalla. Tietoliikenteen sisällön lisäksi myös liikenteen tunnistamistiedot on mahdollista salata tai anonymisoida teknisesti hyvin helpolla tavalla.

Edellä kuvatuista syistä esitysten myönteistä arviointia ja hyväksyttävyyttä edistäisi, jos niiden perusteluita ja vaikutusarviointia täydennettäisiin arviolla siitä, että tietoliikennetiedustelu on nykyisessä teknisessä toimintaympäristössä aidosti tuloksellista.

Tiedonsiirtäjän käsite

Ehdotuksien mukaan tiedonsiirtäjällä tarkoitetaan tahoa, joka omistaa tai hallitsee viestintäverkon sitä osaa, joka ylittää Suomen rajan. Tietoyhteiskuntakaaren mukaisen määritelmän mukaan viestintäverkolla tarkoitetaan toisiinsa liitettyistä johtimista sekä laitteista muodostuvaa järjestelmää, joka on tarkoitettu viestien siirtoon tai jakeluun johtimella, radioaalloilla, optisesti tai muulla sähkömagneettisella tavalla. Esityksen perustelujen valossa ei ole selvää tarkoitetaanko tiedonsiirtäjän määritelmässä viestintäverkolla tietoyhteiskuntakaaren mukaista viestintäverkkoa. Mikäli tiedonsiirtäjän määritelmän mukaisella viestintäverkolla viitataan tietoyhteiskuntakaaren viestintäverkon määritelmään, voisi tiedonsiirtäjän käsite kattaa laajaa ja vaikeasti hahmotettavaa joukkoa erilaisia toimijoita. Esityksen perusteluita tulisi myös näiltä osin harkita täsmennettäväksi.

Vaikutukset teleyritysten toimintaan

Ehdotuksessa tarkoitettuja tiedonsiirtäjiä olisivat erityisesti teleyritykset. Tiedonsiirtäjälle on ehdotettu laajoja tiedonantovelvoitteita antamaan tiedusteluviranomaiselle yksilöidystä pyynnöstä hallussaan olevat tiedot, jotka ovat tarpeen viestintäverkon osan yksilöimiseksi tietoliikennetiedustelun käyttöä koskevaa lupavaatimusta ja -pääöstä varten. Perustelujen mukaan velvollisuuden piiriin kuuluvat tiedot koskisivat ennen kaikkea sitä, mitkä asiakasorganisaatiot ovat varanneet tiedonsiirtäjältä siirtokapasiteettia käyttöönsä ja mitä tiedonsiirtäjän hallitsemia rajan ylittävän viestintäverkon osia tällaiset varaukset koskevat. Perustelujen mukaan pykälä ei kuitenkaan perustaisi suojelupoliisille

oikeutta hankkia tai saada tietoja yksittäisistä viestintätapahtumista tai niiden osapuolina olevista henkilöistä.

Ehdotettu yleinen tiedonantovelvollisuus olisi verrattain laaja. Liikenne- ja viestintäministeriö pitää suotavana, että velvoitteen vaikutuksia teleyritysten toimintaan arvioitaisiin ehdotuksen jatkovalmistelussa erityisen tarkasti.

Tietoturvallisuuden edistäminen

Esityksen perusteluissa on nostettu esille tietoliikennetiedustelu keinona parantaa tietoturvallisuuden tasoa. Liikenne- ja viestintäministeriö kuitenkin muistuttaa, että tietoturvallisuuden edistämiseksi on mahdollisuuksia ryhtyä jo voimassaolevan lainsäädännön mukaan hyvinkin tehokkaisiin ja kohdennettuihin toimenpiteisiin. Tietoyhteiskuntakaaren 272 §:n mukaan teleyrityksellä ja yhteisötilaajalla (eli verkkoon kytketyillä organisaatioilla) on oikeus ryhtyä kattaviin toimiin viestintäverkkojen tai niihin liitettyjen palvelujen sekä tietojärjestelmien tietoturvalle haittaa aiheuttavien häiriöiden havaitsemiseksi, estämiseksi, selvittämiseksi ja esitutkintaan saattamiseksi. Tietoturvallisuutta voidaan lisäksi edistää hyödyntämällä Viestintäviraston tietoturvapalveluita kuten tietoturvaloukkausten havainnointi- ja varoitusjärjestelmää HAVAROA ja CERT (Computer Emergency Response Team) -toimintoa sekä parantamalla yleisesti tietoturvallisuuden tasoa.

Viestintäviraston tehtäviin kuuluu kerätä ja jakaa tietoja tietoturvaloukkauksista sekä niiden uhkista. Tällaisia tietoja ovat esimerkiksi tiedot haittaohjelmista (ns. tietokonevirus), ohjelmistohaavoittuvuuksista (ts. ohjelmiston väärinkäytön mahdollistava ohjelmointivirhe) tai vaikkapa tiedot tapahtuneesta tietomurrosta. Virasto saa valtaosan näistä tiedoista vapaaehtoisina ilmoituksina, joita mm. tietojärjestelmien ja -verkkojen omistajat/haltijat tekevät. Tietoturvauhkia koskevien tietojen keräämisestä ja jakamisesta säädetään tietoyhteiskuntakaareissa ja lainsäädäntöä tarkastellaan parhaillaan osana EU:n verkko- ja tietoturvadirektiivin kansallista implementointia. Tiedustelulainsäädännöllä ei voida korvata tätä vapaaehtoisuuteen ja molemminpuoliseen hyötyyn perustuvaa tiedonvaihdon mallia, joka toimii Suomessa kansainvälisesti arvioituna erittäin tuloksellisesti.



Harri Pursiainen
Kansliapäällikkö



Laura Vilkkonen
Osastopäällikkö, ylijohtaja