

Asia: SMDno-2015-1509; SM047:00/2015

Ehdotus siviilitiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi; työryhmän mietintö 8/2017

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Oikeusministeriö

OM 15/41/2016

Lausuntopyyntö ehdotuksesta siviilitiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi

Tausta

Siviilitiedustelulakityöryhmän tehtävänä on ollut valmistella siviilitiedustelua koskevat keskeiset säännökset ja näin parantaa suojelupoliisin tiedonhankintaa ja sitä kautta valtion johdon tiedonsaantia vakavista kansainvälisistä uhkista. Tehtävänä on ollut valmistella suojelupoliisille riittävät toimivaltuudet henkilötiedusteluun ja tietojärjestelmätiedusteluun kotimaassa ja ulkomailla sekä tietoliikennetiedusteluun.

Nykyisin Suomella ei ole siviilitiedustelulainsäädäntöä eikä suojelupoliisille ole säädetty erityisiä toimivaltuuksia tiedon hankkimiseksi toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta. Suojelupoliisi on poliisiviranomainen, joka toiminnassaan käyttää poliisille säädettyjä tiedonhankintatoimivaltuuksia.

Siviilitiedustelulakityöryhmä esittää, että koti- ja ulkomailla tehtävästä henkilö- ja tietojärjestelmätiedustelusta säädettäisiin poliisilain uudessa 5 a luvussa ja Suomen rajat ylittävään tietoliikenteeseen kohdistettavasta tiedustelusta säädettäisiin laissa tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa. Tietoliikennetiedustelusta ja poliisilain 5 a luvun toimivaltuuksista käytettäisiin nimitystä tiedustelumenetelmät.

Lausunto

Tietoliikennetiedustelulla tarkoitettaisiin siviilitiedustelulakiehdotuksen 2 §:n mukaan Suomen rajan viestintäverkossa ylittävään tietoliikenteeseen kohdistuvaa, tietoliikenteen automatisoitua

erotteluun perustuvaa teknistä tiedonhankintaa sekä hankitun tiedon käsittelyä.

Tietoliikennetiedustelu koskisi näin ollen ainoastaan sellaista tietoliikennettä, joka ylittää valtakunnanrajan siirtymällä suomalaisesta viestintäverkosta ulkomaiseen viestintäverkkoon tai päinvastoin. Ehdotuksen mukaan merkittävä osa suomalaisesta tietoliikenteestä olisi jo tällä perustavanlaatuisella tasolla rajattu tietoliikennetiedustelun ulkopuolelle.

Viestintävirasto pitää tärkeänä, että mahdollista lainsäädäntöä valmisteltaessa huomioidaan, miten eri viestintäpalvelut on toteutettu, tietoliikenne reititetty ja toimijoiden väliset yhteenliittämissopimukset hoidettu, sillä nämä vaikuttavat liikenteen reitittämiseen viestintäverkoissa. Esimerkiksi kotimaan sisäinen sähköpostiliikenne saattaa kiertää toisen valtion kautta toteutuksesta riippuen. Tällöin tiedustelu kohdistuisi ensivaiheessa myös suomalaiseen tietoliikenteeseen vastoin ehdotuksessa esitettyä tarkoitusta. Lisäksi viestintäverkon kuormittuessa verkon toiminnan varmistamiseksi suomalaisten viestintäliikenne voi ohjautua ulkomaan kautta suomalaiselle vastaanottajalle.

Esityksen perusteella jää myös jossain määrin epäselväksi se, mitä tietoliikenteen tiedustelulla tässä yhteydessä tarkoitetaan eli onko tarkoitus kohdistaa tiedustelu vain internetliikenteeseen, kaikkeen IP-liikenteeseen vai kaikkeen tietoliikenteeseen. Lisäksi on epäselvää, kattaako tiedustelu myös esimerkiksi IP-puhelut ja nettiselailun vai kohdennettaisiinko se vain perinteisiin viestintäpalveluihin. Muistiossa esitetään, että se viestintäverkon osa johon tiedustelu kohdistuu, määriteltäisiin 7 §:n mukaisessa tuomioistuimen lupapäätöksessä tai poikkeuksellisesti 9 §:n mukaisessa suojelupoliisin päällikön väliaikaisessa kiirepäätöksessä. Viestinnän luottamuksellisuus huomioiden rajaamisessa olisi hyvä huomioida myös se, millaiseen viestintäliikenteeseen hakuehdot kohdistuvat. Muistiossa kerrotaan, että muu kuin hakuehdoista vastaava tietoliikenne virtaisi tiedustelujärjestelmän läpi eikä se olisi enää myöhemmin palautettavissa tarkasteluun. Samoin muistiossa kerrotaan, että hakuehdot eivät pääsääntöisesti saa kohdistua viestinnän sisältöön. Muistiossa selvitetään myös, että hakuehdot kohdistuvat lähinnä vain viestinnän ohjaustietoihin ja muihin sellaisiin tietoihin, joiden ei voida katsoa kuuluvan lähettäjän vastaanottajalle tarkoittamaan viestin semanttiseen sisältöön. Tämä tarkoittanee, että hakuehdot kohdistuvat näin ollen osaltaan myös viestinnän välitystietoihin, jotka ovat tietoyhteiskuntakaaren mukaan luottamuksellisia.

Tietoverkkotiedustelussa tiedonhankinta toteutettaisiin – päinvastoin kuin nykylainsäädännön mukaisia teletiedonhankintakeinoja käytettäessä – viestintäverkon keskellä. Tiedonhankinnassa käytettävän suodattimen asettamisella viestintäverkon keskelle pyritään varmistamaan se, että seulontajärjestelmän läpi mahdollisimman suurella todennäköisyydellä virtaa sellaista viesti- tai tietoliikennettä, jonka voidaan olettaa liittyvän kansallista turvallisuutta uhkaavaan toimintaan. Seulonnassa uhkan kannalta olennainen viestintä erotetaan muusta tietoliikenteestä tiettyjen ennakkoon asetettujen kriteerien tai seulonta-parametrien avulla. Seulontaparametreiksi voidaan asettaa esimerkiksi sellaisia viestinnässä käytettäviä ilmaisuja, erityisiä viestintätapoja, IP-osoiteavaruuksia tai viestinnän aikaa ja paikkaa koskevia tietoja, joiden tiedetään tai oletetaan liittyvän tiedonhankinnan kohteena olevaan toimintaan. Suodattamisen piirissä ei olisi missään yksittäisessä tietoliikennetiedustelun käyttötapauksessa kaikki se tietoliikenne, joka ylittää Suomen rajan viestintäverkossa. Tietoliikennetiedustelun käyttö edellyttäisi, että suojelupoliisilla olisi tieto tai epäily jonkin perusteuhkan konkreettisesta olemassaolosta ja sen tosiseikoista

Viestintävirasto huomauttaa, että myös ennalta määriteltujen hakuehtojen avulla tapahtuva viesti- ja tietoliikenteen koneellinen seulonta on lain tarkoittamaa käsittelyä, johon on oltava erikseen laissa säädetty peruste.

Ehdotuksessa esitetään, että silloin kun tietoliikenteen kerääminen voitaisiin kohdistaa pelkästään vieraan valtion tietoliikenteeseen, siihen voitaisiin kohdistaa myös viestin sisältöön kohdistuvia hakuheitoja. Tämä edellytys perustuisi ehdotuksen mukaan siihen, että valtiot ja niihin rinnastuvat tahot eivät nauti luottamuksellisen viestinnän salaisuuden suojaa. Tämän osalta muistiossa kerrotaan, että valtioiden lisäksi julkisyhteisöt jäävät perusoikeussuojan ulkopuolelle. Ehdotuksessa ei tehdä selkeää rajausta sille, milloin kysymys olisi po. valtiollisesta tahosta, ja kuinka tiedustelun kohteeksi valittu toimija tunnistettaisiin. Usein valtiollinenkin toimija on johdettavissa lopulta luonnolliseen henkilöön. Viestintävirasto pitää siten tärkeänä, että näihin em. kysymyksiin otettaisiin selkeästi kantaa mahdollista lainsäädäntöä valmisteltaessa.

Tietoyhteiskuntakaaren 136 §:n mukaan myös radioviestintä on luottamuksellista, ellei sitä ole tarkoitettu yleisesti vastaanotettavaksi. Viestintävirasto on lisäksi katsonut, että myös koneiden välinen viestintä (ns. IoT-viestintä), signalointiliikenne ja verkon ohjausliikenne ovat luottamuksellista tietoliikennettä, joten ehdotuksen mukaiset linjaukset ovat ainakin osittain ristiriitaisia tietoyhteiskuntakaaren 136 §:stä valvovan viranomaisen tekemän laintulkinnan kanssa. Näin ollen ehdotuksessa tehdyt linjaukset koskien viestinnän määritelmää mm. pilvipalveluiden osalta eivät vastaa voimassa olevaa lainsäädäntöä.

Muistiossa esitetään, että telesoitteen ja telepäätelaitteen yksilöintitietojen hankkimisesta tiedustelutarkoituksessa säädettäisiin poliisilain 5 a luvun 14 §:ssä. Käytettävien laitteiden ei tulisi olla vastaavalla tavalla Viestintäviraston tarkastamia kuin poliisilain 5 luvun 25 §:ssä.

Voimassa olevan lainsäädännön mukaan Viestintävirasto tarkastaa poliisilain 5 luvun 25 §:n mukaisesti käytetyn teknisen laitteen vaatimustenmukaisuuden sekä sen, ettei laite ominaisuuksiensa vuoksi aiheuta haitallista häiriötä yleisen viestintä-verkon laitteille tai palveluille. Viestintävirasto pitää tärkeänä, että mahdollista lainsäädäntöä valmisteltaessa arvioitaisiin myös tarve ennalta tarkastaa tiedusteluun käytetyt laitteet, kuten poliisilain 5 luvun 25 §:ssä on säädetty

Pääsääntö on, että radioviestintä on luottamuksellista ja sen vuoksi nykyisessä poliisilaissa on tarkasti rajattu, miten ja kuinka syväälle luottamuksellisuuteen poliisilla on oikeus puuttua. Poliisilain 5 luvun 25 §:ssä tarkoitettaneen nimenomaan matkaviestintäverkon välitystietoja, jotka tarkentuvat poliisilaissa telesoitteen tai telepäätelaitteen yksilöintitietoihin. Viestintävirasto huomauttaa, että terminologisesti poliisilain 5:ssä luvussa on kyseessä tarkennus siitä, mitä välitystietoja kyseisillä laitteilla saadaan käsitellä. Telesoitteen tai telepäätelaitteen tiedot eivät sisällä esimerkiksi lähetyspaikkatietoa. Näin ollen, mikäli tarkoitus on käsitellä jotain muuta kuin telesoitteen tai päätelaitteen tietoa, voisi olla tarpeen säätää poikkeus tietoyhteiskuntakaaren 136 §:stä ja käyttää välitystieto määritelmää ehdotuksessa.

Tietojen luovuttaminen ja poistaminen

Poliisilain uudessa 5 a luvun 43 §:ssä ja tietoliikennetiedustelua siviilitiedustelussa koskevan lain 17 §:ssä säädettäisiin tiedon luovuttamisesta rikostorjuntaan. Kyseessä olisi poikkeus tiedustelumenetelmällä saadun tiedon käyttötarkoituksidonnaisuudesta. Sotilastiedustelulainsäädäntöä koskevan ehdotuksen 75 §:n mukaan Puolustusvoimat voisi luovuttaa haitallista tietokoneohjelmaa koskevia tietoja toimivaltaiselle viranomaiselle, kuten Viestintävirastolle. Siviilitiedustelua koskevassa ehdotuksessa vastaavasta asiasta säädettäisiin lain 16 §:ssä.

Viestintävirasto haluaa huomauttaa, että mahdollisuus hyödyntää siviilitiedustelun keinoin saatua tietoa parantaisi Viestintäviraston muodostamaa tilannekuvaa ja auttaisi osaltaan niin

huoltovarmuuskriittisiä kuin muitakin elinkeinoelämän toimijoita huolehtimaan riittävästä tietoturvan tasosta. Näin ollen Viestintävirasto pitää hyvänä, että asia on huomioitu siviilitiedustelua koskevissa ehdotuksissa.

Suojelupoliisin oikeus tallentaa tietoliikennetiedustelun avulla hankittuja tietoja toiminnalliseen tietojärjestelmäänsä samoin kuin tallennettujen tietojen poistaminen ja luovuttaminen tietojärjestelmästä määräytyisivät poliisin henkilötietolain säännösten mukaan. Viestintävirasto haluaa kiinnittää huomiota siihen, että myös viestintään liittyvillä välitystiedoilla (ent. tunnistetieto) voi olla henkilöllinen ulottuvuus. Välitystietojen käsittelystä on säädetty niiden erityisluonteen takia tietoyhteiskuntakaareissa ja henkilötietoja koskeva lainsäädäntö koskee välitystietoja vain yleislakina. Tässä yhteydessä tulisi pohtia, kattaako poliisin henkilötietolaki riittävällä tavalla myös välitystietojen käsittelyn, vai pitäisikö tiedustelumenetelmillä saatujen välitystietojen käsittelystä säätää erikseen.

Luvun 52 §:ssä säädettäisiin tietoyhteiskuntakaaren 157 §:n 1 momentissa tarkoitettujen tietojen käyttämisestä kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi. Viestintävirasto huomauttaa, että Liikenne- ja viestintäministeriö on asettanut työryhmän, jossa arvioidaan tietoyhteiskuntakaaren 157 §:n nykytilaa ja muutostarpeita. Tämä työ olisi hyvä huomioida myös ehdotuksessa siviilitiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi.

Tiedustelun toteuttaminen

Lakiehdotuksen mukaan kytkennän tekijänä ja luvamukaisen tietoliikenteen luovuttajana olisi Suomen Erillisverkot Oy. Tehtävä olisi osoitettu tiedusteluviranomaisista riippumattomalle taholle sen varmistamiseksi, että ne eivät saa laajempaa pääsyä tietoliikenteeseen kuin tuomioistuimen lupapäätös sallii. Suomen Erillisverkot Oy:n luovuttama tietoliikenne peilattaisiin virtaamaan puolustusvoimien tiedustelulaitoksen hallinnoiman teknisen tiedustelujärjestelmän läpi. Puolustusvoimien tiedustelulaitos olisi määrätty laissa suojelupoliisin tietoliikennetiedustelun tekniseksi toteuttajaksi. Viestintävirasto pitää tätä ratkaisua hyvänä valvonnan kannalta.

Viestintävirasto valvoo, että Suomessa on toimivat ja turvalliset viestintäverkot. Viestintävirasto pitää tärkeänä, ettei tehtävillä lainsäädäntömuutoksilla ja tiedusteluun käytetyillä teknisillä ratkaisuilla heikennetä tarpeettomasti viestintäverkkojen ja -palveluiden turvallisuutta ja toimivuutta esimerkiksi tekemällä sellaisia muutoksia ja/tai käyttämällä sellaisia ratkaisuja, jotka olisivat omiaan heikentämään mahdollisuutta huolehtia tietoturvasta. Tästä syystä liityntä tulisi suunnitella yhteistyössä viestintäverkkojen omistavien tai hallinnoivien tahojen kanssa siten, että niille sekä viestintäverkkojen toiminnalle koituvat haitat voitaisiin minimoida.

Kirsi Karlamaa

Pääjohtaja

Viestintävirasto

Jarkko Saarimäki

Johtaja

Viestintävirasto

Viitaila Mikko

Viestintävirasto - Viestintäviraston pääjohtaja Kirsi Karlamaa,
Kyberturvalliskeskuksen johtaja Jarkko Saarimäki