

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

Ehdotus siviilitiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi; työryhmän mietintö 8/2017

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

FiComin lausunto ehdotuksesta siviilitiedustelulainsäädännöksi

Tietoliikenteen ja tietotekniikan keskusliitto, FiCom ry kannattaa työryhmän ehdotuksen tavoitetta valmistella Suomeen asianmukainen säädöspohja tiedustelutoiminnalle ja näin parantaa Suomen turvallisuutta sekä valtion johdon tiedonsaantia vakavista kansainvälisistä uhkista. FiCom esittää työryhmän ehdotukseen eräitä käytännön tarkennuksia, jotka liittyvät ehdotetun sääntelyn käytännön toiminnan varmistamiseen ottaen huomioon tietoliikennealan viestinnän luottamuksellisuutta ja sitä kautta teleyritysten toimintaa ohjaava erityissääntely.

Pääviestit

- FiCom kannattaa tavoitetta viranomaisten tehtävien säätämisestä selkeällä ja tarkkarajaisella tavalla. Selkeällä sääntelyllä varmistetaan toimiva viranomaisten ja teleyritysten yhteistyö.
- Ehdotusta tulee eräiltä osin selkeyttää ja tarkentaa, jotta valmistettava lainsäädäntö toimii käytännössä. Tarkennukset liittyvät tiedonsiirtäjinä toimivien teleyritysten aseman selkiyttämiseen ja sääntelyn toimintaan käytännön tilanteissa.
- Teleyritykset välittävät asiakkaidensa viestintää, mutta eivät kerää siitä tietoa. Tiedustelun asiantuntemuksen on oltava tiedusteluviranomaisilla. Teleyritysten rooli on ainoastaan mahdollistaa tiedustelun toteuttaminen niitä velvoittavan yksiselitteisen ja tarkkarajaisen sääntelyn mukaisesti.
- Sääntelyllä on turvattava teleyritysten kyky huolehtia viestintäpalvelujen laadusta ja palvelujen jatkuvuudesta sekä viestintäpalvelujen käyttäjien yksityisyyden suojasta tietoyhteiskuntakaassa säädetyllä tavalla.

- Ehdotuksia tiedonsiirtäjän myötävaikutusvelvollisuudesta ja salaisesta laitteen asentamisesta tulee tämentää.
- Teleyrityksellä tulee olla oikeus täysimääräiseen korvaukseen kaikesta viranomaisten avustamisesta.

Teleyritysten ja viranomaisten yhteistyö: tarkkarajaisella lainsäädännöllä toimiva käytäntö

Ehdotetuissa poliisilain muutoksessa ja siviilitiedustelulakiesityksessä eri osapuolten roolit on pääasiassa pidetty selkeinä. Teleyritykset välittävät asiakkaidensa viestintää tarkasti säännellyssä ympäristössä. Pääasiassa tietoyhteiskuntakaassa (917/2014) annettu sääntely pyrkii turvaamaan viestintäpalvelujen käyttäjien yksityisyyden suojan ja viestintäverkkojen ja -palvelujen käytön jatkuvuuden ja turvallisuuden. Tietoyhteiskuntakaaren 17 luku sallii operaattoreiden käsitellä asiakkaiden viestintään liittyviä tietoja vain erikseen säädetyissä yhteyksissä. Teleyritykset eivät seuraa asiakkaidensa viestintää ja käsittelevät viestintään liittyviä tietoja vain viestinnän välittämiseksi, laskutusta ja teknistä kehittämistä varten. Lisäksi teleyritykset voivat käsitellä viestintää tietoturvan varmistamiseksi.

Tiedonsiirtäjinä toimivilla teleyrityksillä ei ole tiedusteluun tarvittavaa tietoa eikä yksityiskohtaista tietoa asiakkaidensa viestinnästä. Tiedustelun kohdentamiseen tarvittavan tiedon on oltava toimivaltaisella viranomaisella. Tiedonsiirtäjien ja viranomaisten yhteistyön tulee perustua selkeään ja tarkkarajaiseen sääntelyyn. Lisäksi yksittäisiä toimenpiteitä tulee edeltää tuomioistuinkontrolli.

Tarkennukset viranomaisten avustamiseen

Ehdotetun uuden poliisilain 5 a luvun 15 § mukaan suojelupoliisilla olisi oikeus asentaa salaa valvontaan, seurantaan tai tarkkailuun soveltuva laite toimenpiteen kohteena olevaan esineeseen tai tilaan. Säännöksen soveltamisalasta on luvun 2 §:ssä suljettu pois kotirauhan perusteella vakituisen asumiseen käytettävä tila. Viestintäpalvelujen käyttäjien yksityisyyden suojan perusteella keinon käyttö tulisi sulkea pois myös yleisten viestintäverkkojen sekä tietoyhteiskunnan palvelun tarjoajien osalta.

Teleyritysten on käytännössä hyvin vaikea huolehtia tietoyhteiskuntakaaren 29 luvun mukaisista viestintäverkkojen laatuvaatimuksista, jos viranomaisilla on oikeus omatoimisesti päästä teleyritysten tietämättä niiden laitteisiin ja kytkeä verkkoihin teleyritysten tietämättä laitteita. Teleyritykset käsittelevät toiminnassaan käytännössä kaikkien yli kouluikäisten suomalaisten henkilötietoja. Paitsi viestintälainsäädännön ja palveluiden käyttäjien yksityisyyden suojan, myös toukokuussa 2018 voimaantulevan yleisen henkilötietoasetuksen tietoturvaloukkauksien seuraamusten vuoksi on ehdottoman tärkeää, että tiedusteluviranomaisilla ei ole mahdollisuutta päästä salaa yleisten viestintäverkkojen laitteisiin. Ulkopuolisten yksityisyyden suojaamiseksi kiello on tarpeen ulottaa koskemaan myös tietoyhteiskunnan palvelun tarjoajiin.

Tämän keinon käyttämistä tulisi edeltää myös tuomioistuimelta saatava lupa.

FiCom esittää, että poliisilain 5 a luvun ehdotettua 2 §:n 3 momenttia tarkennetaan seuraavasti:

2 § Tiedustelumenetelmien käytön edellytykset

Tiedustelumenetelmää ei saa kohdistaa vakituiseen asumiseen käytettävään tilaan. Tämän luvun 15 §:ssä tarkoitettua laitteen, menetelmän tai ohjelmiston asentamista ei saa kohdistaa yleiseen viestintäverkkoon eikä tietoyhteiskunnan palveluun eikä yleisen viestintäverkon taikka tietoyhteiskunnan palvelun tarjoamiseen käytettävään tilaan. Peitetoiminta on kuitenkin asunnossa sallittua, jos sisäänkäynti tai oleskelu tapahtuu asuntoa käyttävän aktiivisella myötävaikutuksella. Tiedustelumenetelmän käyttö on lopetettava ennen päätöksessä mainitun määräajan päättymistä, jos käytön tarkoitus on saavutettu tai sen edellytyksiä ei enää ole.

Perustelu:

Pykälän 3 momentissa olisi tarpeen kieltää myös luvun 15 §:ssä tarkoitettu laitteen, menetelmän tai ohjelmiston asentaminen salaa yleiseen viestintäverkkoon tai viestintäverkon tarjoamiseen käytettävään tilaan. Kielto olisi tarpeen muiden kuin tiedustelun kohteena olevien viestintäpalvelujen käyttäjien yksityisyyden suojaamiseksi sekä sen turvaamiseksi, että teleyritykset voivat huolehtia tietoyhteiskuntakaaren 243 §:ssä tarkoitetuista viestintäverkon ja viestintäpalvelun laatuvaatimuksista. Tiedusteluun nähden ulkopuolisten henkilöiden yksityisyyden suojaamiseksi on tarpeen laajentaa kielto myös tietoyhteiskunnan palvelun tarjoajiin.

Poliisilain 61 §:n muuttaminen

Samalla perusteella, kun suojelupoliisilta tulisi kieltää salainen laitteen asentaminen yleiseen viestintäverkkoon, tulee nykyiseen poliisilain 61 §:ään tehdä muutos, jossa poistettaisiin laista poliisin mahdollisuus toteuttaa telekuuntelu tai televalvonta poliisin omilla laitteilla. FiComin tietojen mukaan poliisi ei ole tätä mahdollisuutta käytännössä käyttänyt ja mahdollisuudet sen käyttöön käyvät hetki hetkeltä vähäisemmiksi tekniikan ja viestintäverkkojen toteuttamiseen käytettävien laitteiden kehittyessä.

Tiedonsiirtäjän tietojenantovelvollisuus

Ehdotus perustuu mallille, jossa tiedonsiirtäjä antaisi tiedusteluviranomaisille tietoja verkon toteuttamisesta erityisesti sen selvittämiseksi, missä viestintäverkon osassa muun kuin staattisen tietoliikenteen voidaan olettaa ylittävän Suomen raja ja jotka ovat tarpeen viestintäverkon osan yksilöimiseksi tietoliikennetiedustelun lupavaatimusta ja -päätöstä varten. Tältä osin siviili- ja sotilastiedusteluehdotukset nivoutuvat yhteen, kun samat tiedot on annettava myös Puolustusvoimien tiedustelulaitokselle.

Ehdotettua tiedonsiirtäjän tietojenantovelvollisuutta on syytä täsmentää viranomaisten ja tiedonsiirtäjien toimivan yhteistyön takaamiseksi. Ensi sijassa kohdentamistiedon tulisi tulla tiedusteluviranomaisilta itseltään, ottaen huomioon, että sotilastiedustelulain 5 luvussa ehdotetaan tähän liittyviä tiedonhankintaoikeuksia ja sotilastiedustelulakiehdotuksen 15 §:n mukaan sotilastiedusteluviranomaisen on toimittava yhteistyössä suojelupoliisin kanssa. Tiedonantovelvoitteeseen tulisi myös kytkeä tuomioistuinprosessi, jotta pyyntöjen sisältö tulisi riippumattoman tahon arvioitavaksi ja prosessi olisi läpinäkyvä. Pykälää tulee täsmentää sisällöltään siten, että tiedonsiirtäjälle on selvää, mitä tietoja tämän tulee suojelupoliisille antaa. Tiedonsiirtäjien toimintaa säädellään tietoyhteiskuntakaarissa (917/2014), jonka yksityiskohtaiset säännökset ohjaavat sekä tiedonsiirtäjien, mutta myös laajemmin viestinnän välittäjien toimintaa. Viestinnän välittäjien tulee ottaa toiminnassaan huomioon viestinnän luottamuksellisuuden loukkaamisesta seuraava rangaistusuhka. Tästä syystä tarkoituksenmukaisin tapa toteuttaa tietojenantovelvollisuus on kytkeä siihen tuomioistuinprosessi.

Pykäläehdotus:

22 §

Tiedonsiirtäjän tietojenantovelvollisuus

Tiedonsiirtäjän on tuomioistuimen päätöksen mukaisesti ilman aiheetonta viivästystä annettava suojelupoliisille sen yksilöidystä pyynnöstä liikenteen reitittymistä koskevat tiedot, jotka ovat tarpeen viestintäverkon osan yksilöimiseksi tietoliikennetiedustelun käyttöä koskevaa lupavaatimusta ja -päätöstä varten. Tuomioistuin päättää tietojenantamiselvoitteesta suojelupoliisin päällystöön kuuluvan poliisimiehen vaatimuksesta. Hakemuksessa on ilmoitettava suojelupoliisin hallussa olevat yksityiskohtaiset tiedot, joiden perusteella se verkon osa, josta tiedot on annettava, on mahdollista yksilöidä. Päätös ei saa koskea yksittäistä tiedonsiirtäjän asiakasta tai yksittäisen asiakkaan viestintää.

Perustelu:

Pykälässä säädettäisiin tiedonsiirtäjän veloitteesta antaa suojelupoliisille tietoja viestintäverkon reitittymisestä siten, että suojelupoliisi voi tehdä tuomioistuimelle ehdotetussa 7 §:ssä tarkoitetun hakemuksen ja siinä yksilöidä pykälän 2 momentin 5 kohdassa tarkoitetun verkon osan, johon tiedustelu kohdennetaan.

Tietojenantovelvollisuus ehdotetaan tapahtuvaksi tuomioistuimen päätöksellä. Tämä on tarpeen, jotta pyyntö on riittävän tarkasti kohdistettu ja yksilöity ja että tiedonsiirtäjälle annettavasta päätöksestä tulee riittävän täsmällinen. Päätöksessä ei voitaisi velvoittaa tiedonsiirtäjää luovuttamaan suojelupoliisille yksittäistä tai useampaa yksittäistä asiakasta tai tämän viestintää koskevia tietoja vaan päätös velvoittaisi tiedonsiirtäjän luovuttamaan ainoastaan liikenteen reitittymisestä sellaiset tekniset tiedot, joilla tarvittava verkon osa saadaan yksilöityä.

Jos tuomioistuimen lupaa pidettäisiin vastoin FiComin näkemystä ylimitoitettuna, on säännöstä joka tapauksessa syytä täsmentää siten, että tiedot koskevat ainoastaan liikenteen teknistä reitittymistä eivätkä yksittäistä asiakasta tai asiakasorganisaatiota. Tiedonsiirtäjiä ei voida velvoittaa luovuttamaan yksilöitävissä olevaa asiakasta tai tämän viestintää koskevia tietoja. Vaihtoehtoinen tapa ensisijaiselle tuomioistuinmenettelylle olisi se, että tiedonsiirtäjät veloitettaisiin luovuttamaan Viestintävirastolle puolivuositain tiedot liikenteen reitittymisestä ja säädettäisiin suojelupoliisin oikeudesta saada tiedot Viestintävirastolta.

Vastuut

Siviili- ja sotilastiedusteluehdotusten tavoitteena on luoda järjestelmä, jossa tiedonsiirtäjän verkoista siirretään suuria määriä luottamuksellista viestintää koskevia tietoja tiedustelijan haltuun. Tiedusteluviranomaisten haltuun saattaa tällöin siirtyä myös suuria määriä tietoja, jotka eivät liity itse tiedustelutehtävään. Viestintään liittyvien välitystietojen luottamuksellisuudesta on erikseen säädetty tietoyhteiskuntakaareissa. Ehdotetuissa säännöksissä on tämän vuoksi tärkeää nimenomaisesti todeta, että tiedonsiirtäjän verkkoihin toteutetusta kytkennästä tiedusteluviranomaisille siirtyvien tietojen osalta vastuu tiedoista on yksinomaan tiedusteluviranomaisella.

Lisäksi ehdotukseen tulee ottaa yleinen vastuusäännös, jossa todetaan, että tiedustelumenetelmien käytöstä tai kytkennästä tiedonsiirtäjälle tai teleyritykselle aiheutuvasta vahingosta vastaa täysimääräisesti valtio. Vastuiden oikean kohdentumisen vuoksi on välttämätöntä, että tiedusteluviranomaisilla ei ole mahdollisuutta kohdistaa salaisia tiedustelumenetelmiä yleisiin viestintäverkkoihin tai tietoyhteiskunnan palveluihin.

Kustannusten korvaaminen

Ehdotetuista säännöksistä johtuisi teleyrityksille ja tiedonsiirtäjille kustannuksia, joiden määrä riippuisi poliisilain ehdotetun 5 a luvussa tarkoitettujen menetelmien sekä siviilitiedustelulaissa tarkoitetun tiedustelun ja tiedonsiirtäjiltä vaadittavien toimenpiteiden kokonaismäärästä. Tiedustelumenetelmien tai -toimenpiteiden kokonaismäärä ei ole teleyritysten eikä tiedonsiirtäjien ennakoitavissa eikä kontrolloitavissa. Esityksen perusteella ei liioin pysty ennakoimaan, minkälaisiksi tiedustelutoimenpiteistä johtuvat kustannukset tulisivat teleyrityksille tai tiedonsiirtäjille muodostumaan. Joka tapauksessa on selvää, että teleyrityksiin ja tiedonsiirtäjiin tulisi ehdotuksen perusteella olemaan yhteydessä sellaisia uusia tahoja, joille nykyiset viranomaisyhteistyön käytännöt eivät ole niiden päivittäisessä toiminnassa tuttuja.

Vuoden 2015 alusta muuttuneen tietoyhteiskuntakaaren kustannusten korvauskäytännön mukaan teleyritykset eivät ole enää saaneet korvausta viranomaisten avustamisesta aiheutuneesta työstä, mutta järjestelmäkustannukset on edelleen korvattu. Ehdotuksessa poliisilain tiedustelumenetelmistä aiheutuvat toimenpiteet korvattaisiin tietoyhteiskuntakaaren mukaan.

Tiedustelun säädösympäristöä muuten kehitettäessä on syytä oikaista kustannusten korvauksen sääntely siten, että teleyrityksillä ja tiedonsiirtäjillä on aina oikeus täysimääräiseen korvaukseen viranomaisten avustamisesta aiheutuneista kustannuksista. Nykyinen käytäntö on omiaan johtamaan tehottomiin toimintatapoihin, kun järjestelmien kehittämisen asemesta tyydyttäisiin ei-korvattaviin manuaalisesti tehtäviin toimenpiteisiin.

Näin ollen tietoyhteiskuntakaaren 299 pykälään tulisi tehdä seuraava muutos:

Pykälämuutos (tietoyhteiskuntakaari)

299 §

Viranomaisten avustamisesta aiheutuneet kustannukset

Teleyrityksellä on oikeus saada valtion varoista korvaus yksinomaan viranomaisen avustamiseksi hankittujen järjestelmien, laitteistojen ja ohjelmistojen investoinneista ja ylläpidosta aiheutuneista välittömistä kustannuksista. Teleyrityksellä on oikeus saada valtion varoista korvaus myös

viranomaisen määräämästä toimenpiteestä aiheutuneista välittömistä kustannuksista. Kustannusten korvaamisesta päättää tarvittaessa Viestintävirasto.

Perustelut:

Myös viranomaisen määräämästä toimenpiteestä tulisi saada korvaus kumotun viestintämarkkinalain 98 §:n mukaisesti, koska nämä toimenpiteet aiheuttavat teleyrityksille perusteettomia, heistä riippumattomia kustannuksia. Muutos on ajankohtainen myös tiedustelulakien kannalta.

Vastaavasti tietoyhteiskuntakaaren 323 §:stä tulisi poistaa kohdat, joissa edellytetään, että teleyritys luovuttaa tiedot viranomaiselle korvauksetta.

Siviilitiedustelun osalta kustannukset korvattaisiin siviilitiedusteluehdotuksen 23 §:n mukaan lähtökohtaisesti kokonaisuudessaan, mutta korvauksen suuruuden päättäisi suojelupoliisi. Ehdotettu malli ei ole toimiva, koska käytännössä korvauksen maksavalle taholle ehdotuksessa annettu oikeus määrittää korvauksen suuruus johtaa tilanteeseen, jossa joitakin tiedonsiirtäjälle aiheutuneita kustannuksia korvattaisiin suojelupoliisin vapaan harkinnan mukaan. Ehdotettu valitustie hallinto-oikeuteen ei takaa liioin tiedonsiirtäjän asemaa, koska hallinto-oikeuksien tuntuma siviilioikeudelliseen vahingonkorvausoikeuden käytäntöön on väistämättä ohut.

Ehdotetun pykälän 1 momenttia tulee muuttaa siten, että lause, jonka mukaan korvauksen maksamisesta päättää suojelupoliisi, korvataan lauseella, jonka mukaan korvauksen maksaa suojelupoliisi. Jos korvauksen määrittäjäksi tarvitaan jokin viranomaistaho, tulee sen olla riippumaton taho, jolloin luonteva valinta olisi Viestintävirasto, samalla tavoin kun tietoyhteiskuntakaaren 299 §:ssä on tehty.

23 §

Korvaus tiedonsiirtäjälle

Tiedonsiirtäjällä on oikeus saada valtion varoista korvaus 22 §:ssä tarkoitetusta tietojen antamisesta aiheutuneista välittömistä kustannuksista. Korvauksen maksaa suojelupoliisi.

Korvaus tiedonsiirtojärjestelmien kustannuksista

Siviili- ja sotilastiedustelulakiehdotukset perustuvat malliin, jossa tiedonsiirtäjien verkkoon rakennettaisiin liityntäpisteitä, joista liikenne siirrettäisiin tiedustelujärjestelmiin. Näiden liityntöjen ja tiedonsiirtojärjestelmien ainoa tarkoitus on tiedustelun mahdollistaminen. Tällöin on oltava selvää, että sekä tietojensiirtojärjestelmistä, niistä aiheutuvista kustannuksista että itse tiedoista vastaa valtio.

Lopuksi

FiCom pitää perusteltuna työryhmän mietinnön tavoitetta valmistella asianmukainen säädöspohja tiedustelutoiminnalle ja näin parantaa Suomen turvallisuutta sekä valtion johdon tiedonsaantia vakavista kansainvälisistä uhkista. FiCom uskoo, että edellä esitettyjen havaintojen huomioiminen ehdotusten jatkovalmistelussa edistää hankkeen tavoitetta siten, että viranomaisten ja teleyritysten välinen yhteistyö toimii käytännössä parhaalla mahdollisella tavalla, ja että sääntely kannustaa tehokkaiden tiedustelumenetelmien käyttöön.

Helsingissä, kesäkuun 16 päivänä 2017,

Tietoliikenteen ja tietotekniikan keskusliitto, FiCom ry

Petri Aaltonen
toimitusjohtaja

Mäkinen Jussi
Tietoliikenteen ja tietotekniikan keskusliitto