

Asia: 801/40.02.00/2015

Ehdotus sotilastiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi (työryhmän mietintö)

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

FiComin lausunto ehdotuksesta sotilastiedustelulainsäädännöksi

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 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 valmisteltava 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 tietoyhteiskuntakaareissa säädetyllä tavalla.
- Ehdotuksia tiedonsiirtäjän avustamisvelvollisuudesta ja tiedonhankinnasta tulee täsmentää.

- 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, vaan käsittelevät viestintään liittyviä tietoja vain viestinnän välittämiseksi sekä 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 tiedonhankintatoimivaltuuksiin

Ehdotetun sotilastiedustelulain 4 luvussa säädettäisiin tiedonhankintatoimivaltuuksista. Useiden tiedonhankintatoimivaltuuksien käyttöä on ehdotetun 4 luvun säännöksissä rajoitettu perusoikeutena turvatun kotirauhan perusteella. Ehdotus on yleensä ottaen pyritty laatimaan niin, että myös yksityisyyden suojan ja luottamuksellisen viestin salaisuuden perusoikeudet toteutuvat käytännössä, eli että sivullisten viestintä tai siihen liittyvät tiedot eivät altistu tiedustelutoimenpiteille.

Yksityisyyden suoja ja viestinnän luottamuksellisuus tulisi huomioida myös ehdotetun 4 luvun toimivaltuuksia käytettäessä. FiCom ehdottaa, että luvun alkuun otetaan säännös, jossa kielletään ehdotettujen tarkkailun tai suunnitelmallisen tarkkailun, peitellyn tiedonhankinnan, teknisen kuuntelun, tai katselun, teknisen laitetarkkailun, laitteen, menetelmän tai ohjelmiston asentaminen peitetoiminnan ja paikkatiedustelun kohdistaminen yleiseen viestintäverkon tai tietoyhteiskunnan palvelun tarjoamiseen käytettävään tilaan.

4 luku

Tiedonhankintavaltuudet

xx § [uusi]

Tässä luvussa tarkoitettua tarkkailua tai suunnitelmallista tarkkailua, peiteltyä tiedonhankintaa, teknistä kuuntelua tai katselua, teknistä laitetarkkailua, laitteen, menetelmän tai ohjelmiston

asentamista, peitetoimintaa tai paikkatiedustelua ei saa kohdistaa yleiseen viestintäverkkoon, tietoyhteiskunnan palveluun eikä yleisen viestintäverkon tai tietoyhteiskunnan palvelun tarjoamiseen käytettävään tilaan.

Perustelu

Säännös on tarpeen, jotta sivullisten viestintä, sitä kuvaavat tiedot taikka yksityisyyden suojan kannalta merkitykselliset tiedot tai asiakirjat eivät altistu tiedustelulle. Lisäys on tarpeen, jotta viestintä- ja tietoyhteiskunnan palvelujen käyttäjien yksityisyyden suojaa nauttivat tiedot eivät altistu tiedustelulle. Pelkästään todistamiskieltoon liittyvät keinojen rajoitukset ole riittäviä tasapainottamaan ehdotettujen keinojen käyttöä. Ehdotetulla lisäyksellä sääntely olisi johdonmukaista ottaen huomioon 55 §:n jäljentämiskiellon.

Tiedonsiirtäjän tai teleyrityksen avustamisvelvollisuus

Lakiehdotuksen 93 ja 94 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi teleyrityksen ja tiedonsiirtäjän tiedonanto- ja avustamisvelvollisuuksista. Tietojenantovelvollisuuksia on syytä täsmentää viranomaisten ja teleyritysten toimivan yhteistyön takaamiseksi.

Ensi sijassa tiedustelun kohdentamistiedon tulisi tulla tiedusteluviranomaisilta itseltään, ottaen huomioon ehdotetut tiedonhankintaoikeudet. Tiedonantovelvoitteeseen tulisi myös kytkeä tuomioistuinprosessi, jotta pyyntöjen sisältö tulisi riippumattoman tahon arvioitavaksi ja prosessi olisi läpinäkyvä. Pykälissä tarkoitettujen yritysten toimintaa säädellään tietoyhteiskuntakaareissa (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.

Jos tuomioistuimen lupaa pidettäisiin vastoin FiComin näkemystä ylimitoitettuna, on säännöksiä joka tapauksessa syytä täsmentää siten, että tietojen antamisvelvoite koskee 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 velvoitettaisiin luovuttamaan Viestintävirastolle puolivuositain tiedot liikenteen reitittymisestä ja säädettäisiin sotilastiedusteluviranomaisten 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 tietoyhteiskuntakaassa. 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 mahdollisesti aiheutuvasta vahingosta vastaa täysimääräisesti valtio. Vastuiden oikean kohdentumisen vuoksi on välttämätöntä, että tiedusteluviranomaisilla ei ole mahdollisuutta kohdistaa salaisia tiedustelumenetelmiä yleisiin viestintäverkkoihin tai tietoyhteiskunnan palveluihin.

Teleyrityksillä on yli 11 miljoonaa liittymää, joita käytännössä kaikki yli kouluikäiset suomalaiset käyttävät päivittäin viestintäänsä. Mahdollisten häiriöiden tai katkosten seuraukset ja niistä teleyrityksille aiheutuvat vastuut ovat asiakassopimusten sekä kuluttajasuhteisiin sovellettavan tietoyhteiskuntakaaren 15 luvussa tarkoitettujen hyvityksen ja vahingonkorvausvelvollisuuden vuoksi erittäin merkittävät.

Lisäksi ehdotusta tulisi täydentää erityisellä säännöksellä siitä, että teleyrityksellä ja tiedonsiirtäjällä on aina oikeus huolehtia verkkojen ja palvelujen tietoturvasta ja ryhtyä välittömästi toimiin häiriön korjaamiseksi tietoyhteiskuntakaaren 272 ja 273 § tarkoitettulla tavalla tiedustelutoimenpiteistä huolimatta.

Kustannusten korvaaminen

Ehdotetuista säännöksistä johtuisi teleyrityksille ja tiedonsiirtäjille kustannuksia, joiden määrä jää riippumaan viranomaisten päätöksistä. Tiedustelumenetelmien tai -toimenpiteiden kokonaismäärä ei ole teleyritysten eikä tiedonsiirtäjien ennakoitavissa eikä kontrolloitavissa. Esiityksen 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. Käytäntöihin liittyvät asiat on tarve käydä perusteellisesti läpi ja ohjeistaa, jotta käsittely on mahdollisimman sujuvaa ja tehokasta.

Kustannusten korvauksen rakenne

Ehdotuksen 95 ja 96 §:n mukaan teleyrityksille ja tiedonsiirtäjille korvattaisiin välittömät kustannukset, jotka johtuvat viranomaisen avustamisesta ja tietojen antamisesta. Kustannusten korvaamisesta päättäisi tiedusteluviranomainen. Ehdotus perustuu 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. Näin ollen pykälä on syytä täsmentää siten, että on selvää että teleyrityksillä ja tiedonsiirtäjillä on oikeus täyteen korvaukseen 72 § tarkoitetun kytkennän avustamisesta aiheutuvista kustannuksista.

Ehdotettu malli, jossa korvauksen suuruuden päättäisi tiedusteluviranomainen, ei ole toimiva, koska käytännössä tiedusteluviranomaiselle annettu oikeus määrittää korvauksen suuruus johtaa tilanteeseen, jossa joitakin teleyritykselle tai tiedonsiirtäjälle aiheutuneita kustannuksia korvattaisiin sotilastiedusteluviranomaisten vapaan harkinnan mukaan. Ehdotettu valitustie hallinto-oikeuteen ei takaa liioin teleyritysten eikä tiedonsiirtäjän asemaa, koska hallinto-oikeuksien tuntuma siviilioikeudelliseen vahingonkorvausoikeuden käytäntöön on väistämättä ohut. Jos korvauksen määrittäjäksi tarvitaan jokin viranomaistaho, tulee sen olla riippumaton, jolloin luonteva valinta olisi Viestintävirasto, samalla tavoin kun tietoyhteiskuntakaaren 299 §:ssä on tehty. Ehdotettu sääntely lisäisi myös tarpeettomasti muutoksenhakuviranomaisten työtaakkaa.

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,

Tietoliikenteen ja tietotekniikan keskusliitto, FiCom ry

Petri Aaltonen
toimitusjohtaja

Mäkinen Jussi
Tietoliikenteen ja tietotekniikan keskusliitto