



Kirje

31.7.2022

VN/30823/2021

VN/30823/2021-PLM-31

JAKELU

Puolustusministeriön lausunto hallituksen esityksen luonnoksesta sähköisen viestinnän palveluista annetun lain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta

Liikenne- ja viestintäministeriö on pyytänyt puolustusministeriön lausuntoa otsikon asiassa.

Puolustusministeriö toteaa, että yleisesti ottaen niin kutsutun kyberPTR -työn tavoitteet ovat kannatettavia ja puolustusministeriö on osallistunut työryhmän työskentelyyn. Pääesikunta on tukenut vahvasti puolustusministeriötä.

Puolustusministeriö esittää seuraavat huomiot hallituksen esityksen luonnoksen kokonaisuudesta:

1. Yleistä

Puolustusministeriö haluaa korostaa, että nyt käsiteltävänä oleva hallituksen esitys on vasta välivaihe laajemman kyberpuolustuksen näkökulmasta. Pääosa kyberturvallisuuden kehittämissuunnitelmassa kuvatussa toimivaltuustyöstä tehdään erillisessä sisäministeriön ja puolustusministeriön vastuulla olevassa selvitystyössä ja sen jälkeen käynnistyvässä lainsäädännön uudistustyössä.

KyberPTR-työllä kehitetään viranomaisten keskinäisen toiminnan parantamiseen tähtäävää lainsäädäntöä. Kriittisen infrastruktuurin toimijoissa ja yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen toteuttajissa valtaosa on siviiliyrityksiä. Ilman siviilialan toimijoilta saatavan tiedon parantamista, nimenomaan lisävelvoitteiden kautta, ei viranomaistoiminnankaan kehittämisellä saavuteta haluttua tulosta.

Puolustusministeriön näkemyksen mukaan kansallisen turvallisuuden ja maanpuolustuksen edellyttämä tiedonsaanti siviilitoimijoilta kybertoimintaympäristön asioista ei tule jäädä vapaaehtoisuuden varaan silloin, kun esimerkiksi EU:n verkko- ja tietoturvadirektiivin (EU) 2016/1148, jäljempänä NIS-direktiivi, ilmoitusvelvollisuus ei täyty. Tämä tulee huomioida uudistuksen jälkeisessä valmistelutyössä.

2. Nykytilan kuvaus

Puolustusministeriö haluaa kiinnittää huomioida, että nykytilan kuvauksesta saattaa saada virheellisen käsityksen viranomaisten toimintamahdollisuuksiin kyberympäristössä. Puolustushallinnossa luonnos antaa kuvan, että tilanne olisi tällä hetkellä valtaosin hyvä ja kattava kyberturvallisuus olisi saavutettavissa verraten pienillä muutoksilla. On huomioitava, että merkittävä osa KyberPTR -työn alussa ja aikana tunnistetuista, hankalista ja periaatteellisista tarkennustarpeista on siirretty sisäministeriön ja puolustusministeriön yhteiselle selvitysryhmälle.

Puolustusministeriö esittää, että edellä sanottu mainittaisiin hallituksen esityksessä nimenomaisesti ja että nyt käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä käsitellään vain tiettyä osaa kyberturvallisuuden kokonaisuudesta.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Puolustusministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 31
00131 Helsinki

Eteläinen Makasiinikatu 8 0295 16001
Helsinki +358 295 16001

kirjaamo.plm@gov.fi
www.defmin.fi

Nykytilan arvioista saa myös kuvan, että viranomaisten yhteistoiminta on kunnossa tietoturvaloukkaustilanteissa eikä normaalitilanteen tiedonvaihtoa koskevassa sääntelyssä olisi puutteita. Puolustushallinnon osalta voidaan todeta, että tähän näkemykseen ei voida yhtyä.

Puolustushallinnon näkökulmasta viranomaisyhteistyö koetaan pinnalliseksi eikä sen pohjalta saavuteta kansallista tilanneymmärrystä eikä koordinoitua vastetta. Myös ennakkollisen toimintaympäristöön ja vihamieliseen toimintaan vaikuttaminen jäävät puutteellisiksi. Tämän hetkinen lähestymistapa voidaan katsoa usein yksittäisten tapahtumien perusteella käynnistyväksi poikkeamanhallinnaksi. Edellä sanottuja seikkoja tullaan tarkastelemaan tarkemmin poikkihallinnollisessa työryhmässä.

Puolustusministeriö toteaa, että kansainvälinen vertailu on kattava ja ne tukevat kansallista valmistelua. Puolustusministeriö kuitenkin kokee, että Iso-Britannia osalta tulisi lisätä kuitenkin myös National Cyber Force:n kuvaus.

Nykytilan kuvauksessa voitaisiin myös mainita nimenomaisesti, että kyberpuolustus on Puolustusvoimien tehtävä ja kuuluu Puolustusvoimien vastuulle. Vaikka hallituksen esityksen luonnoksessa todetusti eri viranomaisilla on osin päällekkäistä toimivaltaa ja vastuuta samoilla alueilla, tämä ei sinällään ole ongelma, mikäli toimivallan ja vastuun jako viranomaisten välillä on selkeää.

3. Virka-apua koskevat säännökset

Puolustusministeriön näkemyksen mukaan uudistus antaa toteutuessaan mahdollisuuden laajempaan virka-apuun viranomaisten välillä. Laajemmat oikeudet tiedonvaihtoon viranomaisten välillä hyödyttävät myös yhteiskunnan digitalisoitumista. Esitetyt lainsäädäntömuutokset todennäköisesti parantavat viranomaisten toimintaedellytyksiä esityksessä kuvattujen tavoitteiden mukaisesti. Toteutuessaan muutos poistaisi lainsäädännöllisiä esteitä virka-avun pyytämiseksi. Lisäksi konkreettisenä muutoksena on virka-apua koskevan päätöksentekoprosessin yksinkertaistaminen.

Puolustusministeriön kuitenkin kiinnittää huomiota kappaleessa 2.3 esitettyyn virka-avun määritelmään. Toisin kuin kappaleessa esitetään, virka-avussa ei ole kyse toiminnasta, jossa virka-apua antava viranomainen käyttää toimivaltaansa toisen viranomaisen avustamiseksi siten, että virka-apua pyytänyt viranomainen pystyy virka-avun tuella toteuttamaan sille kuuluvan tehtävän. Puolustusministeriön vakiintuneen käsityksen mukaan toimivalta virka-avussa muille viranomaisille ei seuraa virka-apua antavan viranomaisen toimivaltuuksista, vaan se perustuu virka-avun pyytäjää koskevaan, virka-avun pyytämisen mahdollistavaan lainsäädäntöön, kuten nyt muutettavaksi esitettävään lainsäädäntöön.

Puolustusministeriö esittää, että edellä mainittu hallituksen esityksen kohta muutetaan muotoon: ”Virka-avulla tarkoitetaan viranomaisen toimintaa, jossa virka-apua antava viranomainen antaa virka-avun antamisen mahdollistavan lainsäädännön perusteella virka-apua sitä pyytävälle viranomaiselle, jotta virka-apua pyytänyt viranomainen pystyy virka-avun tuella toteuttamaan sille kuuluvan lakisääteisen tehtävän.”

4. Tietojen luovuttaminen ja vastaanottaminen

Esityksessä käytetään yleisissä perusteluissa (luvut 4.1, 4.2.1 ja 11.2) ja pykäläkohtaisissa perusteluissa (316 a § ja 319 a §) käsitettä ”tietojen luovuttaminen” koskien ehdotuksen mukaisia tietoturvaloukkauksia tai -uhkia koskevia tietoja. Puolustusministeriön näkemyksen mukaan olisi tarkoituksenmukaista käyttää selkeyden vuoksi käsitteparia ”tietojen luovuttaminen ja vastaanottaminen”.

Esityksen perusteluissa todetusti, eri viranomaisilla on limittäiset intressit ja vastuualueensa sekä vahvuutensa. Tietojen luovuttamisen tulee näin ollen olla molempien suuntaista. Tämä pitää sisällään tietojen luovuttamisen ohella tiedon vastaanottamisen toimivaltuudet ja vastuut. Puolustusministeriö esittää sekä tietojen luovuttamisen että vastaanottamisen huomioimista esityksen jatkovalmistelussa kirjaamalla siitä nimenomainen maininta perusteluihin ja säädöstekstiin.

5. Perusoikeudet

Viranomaisten tietojensaannilla on väistämättä vaikutuksia, jotka ulottuvat perusoikeussuojaan. Perusoikeussuojan kannalta esityksessä on hyvin perusteltu sitä, että toteutuessaan lainsäädäntömuutos jopa parantaisi perusoikeuksiin kuuluvia yksityisyyden ja luottamuksellisen viestin suojaa, koska muutoksella pyritään mahdollistamaan tietoturvaloukkausten haitallisten vaikutusten poistaminen ja jopa ennalta ehkäiseminen.

Puolustusministeriö kiinnittää huomiota, että osa esityksen perusteluissa käsitellyistä asioista on yleisesti lainsäädännössä vaikeasti tulkittavia. Tämä pätee erityisesti henkilötietojen suhteeseen tiettyihin tekniluonteisiin tunnistetietoihin. Esimerkiksi esityksen sivulla 20 viitattu voimassa oleva tulkinta IP-osoitteiden tulkitsemisesta kaikissa tilanteissa henkilötiedoksi saattaa johtaa ratkaisemattomiin ongelmiin.

Luonnoksessa esitettyä soveltamiskynnystä on esityksen luonnoksessa pyritty kiitettävästi kuvaamaan. Kuten esityksessä on todettu, esimerkiksi viranomaisten välinen tietojenvaihto normaalityyppisissä on ja sen tuleekin olla perusoikeusyistä rajoitettua. Se, millainen tapahtuma muodostaa vakavan tietoturvaloukkaustilanteen jäänee viime kädessä kuitenkin soveltamiskäytännön varaan.

6. Sotilastiedustelu ja rikostorjunta

Esitysluonnoksen tavoitteet ovat sotilastiedustelun näkökulmasta kannatettavia. Perusteluissa Puolustusvoimia ja erityisesti sotilastiedustelun eri tehtäviä koskevat osuudet ovat kuitenkin osin varsin niukkoja.

Puolustusministeriö esittää lisättäväksi nykytilan kuvauksesta kappaleeseen 2.1.4 sivulle 6 puuttuvat sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa annetun lain (255/2014, SKRTL) 9 luvun mukaiset rikosten ennalta estämisen ja paljastamisen tehtävät. Tehtävissä huolehditaan sotilaallisen maanpuolustuksen alalla Suomeen kohdistuvaan tiedustelutoimintaan ja sotilaallisen maanpuolustuksen tarkoitusta vaarantavaan toimintaan liittyvien rikosten ennalta estämisestä ja paljastamisesta. Kyseeseen voivat maanpuolustuksen alalla tulla esimerkiksi sellaiset hankkeet tai rikokset, jotka voivat uhata valtio- tai yhteiskuntajärjestyksistä tai Suomen ulkoista tai sisäistä turvallisuutta (esimerkiksi maanpetos, valtiopetos, vakoilu tai luvaton tiedustelutoiminta).

Viranomaisten välistä tiedonvaihtoa koskevasta luvusta, kappaleessa 2.2.4, sivulla 15 mainittua henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annettua lakia (1054/2018) sovelletaan myös Puolustusvoimissa rikosten ennalta estämiseen, paljastamiseen ja selvittämiseen. Puolustusministeriö esittää tämän lisäämistä kyseiseen kappaleeseen.

Virka-apusääntelyä koskevan luvun 2.3. osalta todetaan, että SKRTL:n 90 § sisältää erityissäännöksen poliisin antamasta avusta ja yhteistoiminnasta. Puolustusministeriö toteaa selvyuden vuoksi, että tässä tarkoitettu apu ei ole virka-apua, vaan sen ja yhteistoiminnan eräänlainen välimuoto, jossa poliisi voi suorittaa toimivaltaansa kuuluvan yksittäisen toimenpiteen silloin, kun Puolustusvoimien rikosten ennalta estämisen ja paljastamisen tehtäviä hoitavilla ei ole toimivaltaa lakisääteisen tehtävänsä hoitamiseksi tarpeellisen toimenpiteen suorittamiseksi. Pyyntö tehdään kirjallisesti, mutta pyyntö lähtee poliisille virka-apupyynnöstä poikkeavalla tavalla suoraan tehtävää hoitavalta rikostorjuntaviranomaiselta ja tarvittavat yksityiskohdat sovitaan suoraan tehtävänhoitajien kesken. Vastaavalla tavalla toteutetaan niin ikään 90 §:n 3 momentissa säädetty yhteistoiminta. Se voi koskea joko yksittäisten toimivaltuuksien käyttöä tai koko kyseisen tehtäväkokonaisuuden toteuttamista yhdessä. Puolustusministeriö esittää kyseisen kohdan selkeyttämistä.

Sähköisen viestinnän palveluista annettavaan lakiin uutena esitettävän 319 a §:n pykäläkohtaisissa perusteluissa sivulle 39 esitetään lisättäväksi maininta, että myös Puolustusvoimat käyttäisi poliisin tavoin säännöksen nojalla saatua tietoa rikosten ennalta estämiseksi, paljastamiseksi ja selvittämiseksi sekä esimerkiksi salaisten tiedonhankintakeinojen kohdistamiseksi.

Vastaavasti Puolustusvoimien sotilastiedustelun tarve liittyy suojelupoliisin suorittaman siviilitiedustelun tavoin sotilastiedustelulaissa säädettyjen tehtävien hoitamiseen. Ehdotuksen nojalla saatua tietoa voitaisiin käyttää sotilastiedustelutoiminnassa käytettävien tiedustelumenetelmien kohdentamiseen sekä tietoturvaloukkausten taustojen, motiivien ja vaikutusten selvittämiseen siten, että sotilastiedustelu pystyy tuottamaan tietoa valtiojohtoon ja muiden viranomaisten päätöksenteon tueksi.

Puolustusministeriön näkemyksen mukaan tiedon luovuttaminen tulisi olla mahdollista rikostorjuntatehtävän toteuttamiseksi poliisissa ja Puolustusvoimissa. Tätä koskeva toimivaltuus tulisi käydä selkeästi ilmi myös sähköisen viestinnän palveluista annettuun lakiin uutena esitettävän 319 a §:n sanamuodosta ja perusteluista.

Muilta osin puolustusministeriöllä ei ole asiassa puolustushallinnon osalta lausuttavaa.

Yksikön johtajan sijainen,
hallitusneuvos

Minnamaria Nurminen

Vanhempi hallitussihteeri

Kosti Honkanen

Jakelu Liikenne- ja viestintäministeriö

Tiedoksi Kansliapäällikkö Esa Pulkkinen
Osastopäällikkö Teemu Penttilä

Puolustusministeriö, resurssipoliittinen osasto, tietohallintoyksikkö

Pääesikunta

VN/30823/2021-PLM-31

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: