

27.1.2019

872/2019

Liikenne- ja viestintäministeriö

Viite VN/9020/2019

SUOJELUPOLIISIN LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI SÄHKÖISEN VIESTINNÄN PALVELUISTA ANNETUN LAIN MUUTTAMISEKSI

Liikenne- ja viestintäministeriö on valmistellut luonnoksen hallituksen esitykseksi, jolla muutettaisiin sähköisen viestinnän palveluista annettua lakia (jäljempänä SVPL), ajoneuvolakia, kuvaohjelmalakia, maankäyttö- ja rakennuslakia sekä lakia vaaratiedotteista. Hallituksen esitys on tarkoitus antaa kevätkaudella 2020 ja lakien on tarkoitus tulla voimaan 19.9.2020. Sisäministeriön pyynnöstä Suojelupoliisi lausuu asiassa seuraavaa:

Yleistä

Suojelupoliisin toiminnan kannalta merkittävimmät muutokset kohdistuisivat SVPL:ään. Lakiluonnoksella täytäntöön pantavaksi ehdotetun teledirektiivin taajuuksia koskevan sääntelyn tavoitteena on edistää nopeiden langattomien laajakaistayhteyksien saatavuutta ja etenkin 5G -verkkojen käyttöönottoa sekä yhtenäistää taajuuksien jakamiseen ja toimilupien myöntämiseen liittyviä käytäntöjä Euroopan unionissa. Suojelupoliisi pitää ehdotettua sääntelyä tarpeellisena toimivien ja tehokkaiden viestintäpalveluiden rakentamiseksi.

Oman toimialansa osalta Suojelupoliisi kiinnittää huomiota siihen, että viestintäverkkojen ja viestintäpalveluiden luotettavuus ja turvallisuus ovat ehdottamia edellytyksiä yhteiskunnan elintärkeille toiminnoille. Viestintäverkot ovat osa kriittistä infrastruktuuria, jonka varassa toimivat useimmat yhteiskunnan, kansalaisten, yritysten ja yhteisöjen kannalla välttämättömät palvelut. Tämän vuoksi niiden lupien myöntämisessä, joista säädetään SVPL:ssa, tulee kiinnittää erityistä huomiota turvallisuusnäkökohtiin ja turvallisuusviranomaisten toimintaedellytysten turvaamiseen.

Turvallisuusnäkökohtien lisäksi uudessa lainsäädännössä tulee varmistaa, ettei viranomaisten mahdollisuudet käyttää niille laissa säädettyjä toimivaltuuksia heikkene. Tekniikan kehittyessä ja muun muassa 5G- verkkojen tullessa käyttöön viranomaiset saattavat uusien salauskerrosten sekä sirpaleisen ja virtuaalisen rakenteen johdosta menettää pääsyn tärkeisiin tietoihin tai tietoihin pääsy saattaa merkittävästi vaikeutua.

Lakiluonnos muodostaa varsin laajan ja vaikeasti tulkittavan kokonaisuuden. Annetussa aikataulussa lakiluonnoksen vaikutusten kattava arviointi on haastavaa. Tämän vuoksi Suojelupoliisi varaa oikeuden lausua asiasta vielä eduskuntakäsittelyn yhteydessä.

Laki sähköisen viestinnän palveluista annetun lain muuttamisesta

2 § Eräiden säännösten soveltaminen

Lakiluonnoksen 2 §:ään lisättäisiin uusi 2 momentti, jonka mukaan tämän lain

247 a §:ssä tarkoitetun verkossa toimivan markkinapaikan, hakukonepalvelun ja pilvipalvelun tarjoajan katsotaan kuuluvan sen jäsenvaltion lainkäyttövallan piiriin, jossa sen tosiasiallinen toimipaikka sijaitsee. Kyseisen 247 a §:ssä tarkoitetun toimijan, joka ei ole sijoittautunut Euroopan unioniin, on nimettävä edustaja Euroopan unionin aluetta varten. Edustajan on oltava sijoittautunut johonkin niistä jäsenvaltioista, joissa palveluja tarjotaan. Toimijan katsotaan kuuluvan sen jäsenvaltion lainkäyttövallan piiriin, johon edustaja on sijoittautunut. Säännös perustuisi verkko- ja tietoturvadirektiivin 18 artiklaan.

Yhtenä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2018/1807 muiden kuin henkilötietojen vapaan liikkuvuuden kehyksestä Euroopan unionissa periaatteista on, että muiden kuin henkilötietojen vapaa liikkuvuus ei saa tarkoittaa sitä, että toimivaltaisten viranomaisten oikeus pyytää tai saada käyttöönsä unionin oikeuden tai kansallisen lainsäädännön mukaisesti tietoja virallisten tehtäviensä hoitamiseksi heikentyisi. Asetuksen tarkoituksena on tukea esimerkiksi 5G verkkojen rakentamista Euroopan Unionissa. Asetuksen 5(1) artiklan mukaan toimivaltaisten viranomaisten tiedonsaantia ei voida evätä sillä perusteella, että tietoja käsitellään toisessa jäsenvaltiossa. (LVM Julkaisuja 2019:11)

Suojelupoliisille jää esitysluonnoksen valossa epäselväksi, mitä palveluntarjoajia ja tietoja 247 a §:ä koskisi ja miten tiedonsaantioikeus toisesta EU jäsenvaltiosta toteutuisi, erityisesti siltä osin, kun se koskisi kansallisen turvallisuuden suojaamista, joka ei kuulu Euroopan unionista tehdyn sopimuksen artiklan 4.2 mukaan unionin toimivaltaan.

Teleyrityksen määritelmä

Lakiluonnoksen 3 §:n 1 momentin 27 kohdan määritelmäsäännöksen mukaan tässä laissa tarkoitetaan teleyrityksellä sitä, joka tarjoaa verkkopalvelua tai viestintäpalvelua ennalta rajaamattomalle käyttäjäpiirille eli harjoittaa yleistä teletoimintaa. Määritelmä säilyisi samana kuin nykyisin.

Lakiluonnoksen 3 §:n 1 momentin 37 kohdan määritelmäsäännöksen mukaan tässä laissa tarkoitetaan viestintäpalvelulla palvelua, joka muodostuu kokonaan tai pääosin viestien siirtämisestä viestintäverkossa sekä siirto- ja lähetyspalvelua joukkoviestintäverkossa. Määritelmä säilyisi pääosin samana.

Lakiluonnoksen 3 §:n 1 momentin 11b kohdan määritelmäsäännöksen mukaan tässä laissa tarkoitetaan numeroista riippumattomalla henkilöiden välisellä viestintäpalvelulla viestintäpalvelua, joka ei yhdisty yleiseen käyttöön osoitettujen numerovarojen eli kansallisessa tai kansainvälisessä numerointisuunnitelmassa olevan numeron tai olevien numeroiden avulla.

Lakiluonnoksen yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan viestintäpalvelu olisi laissa yläkäsite, joka kattaa kaiken kohdeviestinnän ja joukkoviestinnän siirtämisen (s. 140). Lakiluonnoksen perusteluiden mukaan numerosta riippumattomat henkilöiden väliset viestintäpalvelut ehdotetaan määriteltäväksi myös omana määritelmänään ja sisältöpalvelut eivät edelleenkään kuuluisi verkko- tai viestintäpalveluihin. Numeroista riippumaton henkilöiden välinen viestintäpalvelu, kuten whatsapp tai messenger, olisi viestintäpalveluiden alakategoria (s. 141).

Poliisilaissa (872/2011) viitataan useissa kohdin SVPL:n 3 §:n 1 momentin 27 kohdassa tarkoitettuun teleyritykseen, joka määritelmänsä mukaan sisältää 3

§:n 1 momentin 37 kohdassa tarkoitetut viestintäpalvelut. Suojelupoliisin käsityksen mukaan lakiluonnoksen uudella 3 §:n 1 momentin 11 b kohdan säännöksellä ei ole tarkoitus rajata säännöksessä tarkoitettujen palveluiden tarjoajia poliisilaisissa tarkoitettujen teleyritysten ulkopuolelle. Suojelupoliisin näkemyksen mukaan perusteluita voisi olla tältä osin kuitenkin syytä tarkentaa.

Tietojen säilyttäminen viranomaistarpeita varten

SVPL:n 157 §:n 1 momentin mukaan sisäministeriön päätöksellään erikseen nimeämän teletoimintailmoituksen antaneen yrityksen on huolehdittava lainkohdassa tarkemmin säädettyjen edellytysten mukaisesti tietojen säilyttämisestä viranomaistarpeita varten.

SVPL:n 4 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan teletoiminnan harjoittajan on ennen toiminnan aloittamista tehtävä ilmoitus Liikenne- ja viestintävirastolle yleisestä teletoiminnasta (teletoimintailmoitus). Hallituksen esitys luonnoksen perusteluiden mukaan teledirektiivin 12 artiklan 2 kohdan edellyttämällä tavalla teletoimintailmoitusvelvollisuuden ulkopuolelle ehdotetaan lakiluonnoksessa rajattavaksi toimijat, jotka tarjoavat muita kuin numeroista riippuvia henkilöiden välisiä viestintäpalveluja.

Kuvattu sääntely tarkoittaisi käytännössä sitä, että esimerkiksi whatsapp tai messenger tyyppisten palveluiden ei tarvitsisi säilyttää SVPL:n 157 §:ssä tarkoitettuja tietoja, joita ovat välitys- ja paikkatiedot. Merkityksellistä on, että loppukäyttäjät siirtyvät yhä enemmän perinteisten puhelinpalvelujen, tekstiviestien ja sähköpostin siirtopalvelujen sijasta käyttämään toiminnallisesti vastaavia verkkopalveluja, kuten IP-puhepalveluja, sanomavälityspalveluja ja verkkopohjaisia sähköpostipalveluja. SVPL:ssä säilytettäväksi määrätyt tiedot ovat ehdottoman tärkeitä, jotta lainvalvonta- ja turvallisuusviranomaiset voivat suorittaa tehtäviään, esimerkiksi estää ja selvittää törkeitä rikoksia, kuten lapsiin kohdistuvaa hyväksikäyttöä, ja suojata kansallista turvallisuutta.

Suojelupoliisin näkemyksen mukaan teledirektiivi ei aseteta rajoituksia säätää tietojen säilyttämisvelvoitteesta viranomaistarpeita varten. Kyse on kansallisesta sääntelyratkaisusta. Tämän vuoksi jatkovalmistelussa tulisi punnita nykyistä vastaavan säilytysvelvoitteen laajentamisen aiheuttamia haittoja ja hyötyjä viestintäpalveluntarjoajille ja toisaalta viranomaistoiminnalle. Suojelupoliisi katsoo, että kansallisessa lainsäädännössä ei tulisi tarpeettomasti heikentää viranomaisten tiedonsaantioikeuksia siitä, mitä direktiivi mahdollistaa. Keskeistä on, että käytetty tekniikka ei ohjaa, mitä tietoja viranomainen saa laissa säädettyjen edellytysten vallitessa käyttöönsä.

Suojelupoliisi katsoo, että teledirektiivi asettaa viestintäpalvelut samalle viivalle ja korostaa niiden yhdenmukaista sääntelyä. Teledirektiivin tarkoituksena on mukauttaa sääntelyn rakennetta uuteen markkinatodellisuuteen, jossa viestintäpalvelujen tarjoaminen ei välttämättä enää ole sidoksissa verkon tarjoamiseen. Vaikka ”signaalien siirtäminen” on jatkossakin tärkeä muuttuja direktiivin soveltamisalaan kuuluvien palvelujen määrittelemiseksi, viestintäpalvelun määritelmä on laajennettu kattamaan myös muut viestinnän mahdollistavat palvelut.

Jo esiin tuodusti hallituksen esitys luonnoksen perusteluiden mukaan teledirektiivin 12 artiklan 2 kohdan edellyttämällä tavalla teletoimintailmoitusvelvollisuuden ulkopuolelle ehdotetaan lakiluonnoksessa rajattavaksi toimijat, jotka tarjoavat muita kuin numeroista riippuvia henkilöiden välisiä viestintäpalveluja.

Suojelupoliisin näkemyksen mukaan teledirektiivin resitaalin 42 valossa tällaista velvoitetta vapauttaa nämä palvelut ilmoitusvelvollisuudesta ei kuitenkaan ole. Tämän mukaisesti ilmoitusvelvollisuus voitaisiin kytkeä myös muille kuin numerosta riippuville viestintäpalveluille.

Verkkotoimilupa ja radiolupa

SVPL:n 11 §:n mukaan valtioneuvoston on myönnettävä 8 §:n 2 momentissa tarkoitettu verkkotoimilupa yritykselle tai yhteisölle, joka on tehnyt huutokaupassa voittavan tarjouksen taajuuskaistasta tai taajuuskaistaparista, jollei ole erityisen painavia perusteita epäillä toimiluvan myöntämisen vaarantavan ilmeisesti kansallista turvallisuutta. Vastaava edellytys siitä, ettei kansallinen turvallisuus ilmeisesti vaarannu, sisältyy verkkotoimiluvan siirtämiseen (18§) ja taajuuksien käytön vuokraamiseen (20 §).

Viestintäverkkojen ja viestintäpalveluiden luotettavuus ja turvallisuus ovat ehdottomia edellytyksiä yhteiskunnan elintärkeille toiminnoille. Viestintäverkot ovat osa kriittistä infrastruktuuria, jonka varassa toimivat useimmat yhteiskunnan, kansalaisten, yritysten ja yhteisöjen kannalta välttämättömät palvelut. Näiden palveluiden on toimittava luotettavasti sekä normaalioloissa, normaaliolojen häiriötilanteissa, että poikkeusoloissa. Suojelupoliisi on korostanut turvallisuusnäkökohtien huomioon ottamista, kun 5G -verkkoja suunnitellaan ja rakennetaan. Suojelupoliisi on toistuvasti tuonut esiin mm. riskejä, joita liittyy 5G -verkon erilaiseen rakenteeseen, ja se pitää tärkeänä, että kaikkien 5G-verkon operaattorien ja toimijoiden taustat selvitetään riittävällä tarkkuudella.

Lakiluonnoksella SVPL:n 40 §:n 3 momenttia ehdotetaan täydennettäväksi siten, että jos radioluvan myöntämisellä voi olla huomattavia vaikutuksia viestintämarkkinoiden yleiseen kehitykseen tai ilmeisesti kansalliseen turvallisuuteen, valtioneuvosto myöntää radioluvan. Voimassaolevan lain mukaan valtioneuvosto voi myöntää radioluvan vain tilanteissa, joissa radioluvan myöntämisellä voisi olla huomattavia vaikutuksia viestintämarkkinoiden yleiseen kehitykseen.

Lakiluonnoksen perusteluiden mukaan radiolupiin voi liittyä poliittista tai muuta yhteiskunnallisesti laajempaa harkintaa, joka edellyttäisi tarkoituksenmukaisuusharkintaan perustuvaa valtioneuvoston päätöstä. Perusteluiden mukaan kyseessä voisi olla esimerkiksi yritys, jonka Suomen turvallisuusetujen vahingoittamistarkoituksesta on vahva epäily. Väliillisesti kansallinen turvallisuus voisi vaarantua, jos radioluvassa tarkoitettu radiolähetin, -järjestelmä tai -verkko olisi esimerkiksi osa vieraan valtion omaa globaalia turvallisuusjärjestelmää. Kyse voisi olla esimerkiksi satelliittien maa-aseamista tai tutkista (s. 157). Esityksen perusteluiden mukaan valtioneuvoston päätöksenteko asiassa voisi perustua käytännössä esimerkiksi Suojelupoliisin hakijasta antamaan lausuntoon ja laajaan turvallisuusselvitykseen (s. 242).

Poliisin hallinnosta annetun lain (110/1992) 10 §:n mukaan Suojelupoliisin tehtävänä on sisäministeriön ohjauksen mukaisesti hankkia tietoa kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi sekä havaita, estää ja paljastaa sellaisia toimintoja, hankkeita ja rikoksia, jotka voivat uhata valtio- ja yhteiskuntajärjestystä tai valtakunnan sisäistä tai ulkoista turvallisuutta. Sen tulee myös ylläpitää ja kehittää yleistä valmiutta yhteiskunnan turvallisuutta uhkaavan toiminnan havaitsemiseksi ja estämiseksi. Tätä tehtävää suorittaessaan Suojelupoliisi voi antaa lausuntoja muun muassa SVPL:n soveltamisalaan kuuluvissa asioissa. Menettely on välttämätön koska tyypillisesti lupaviranomaisilla ei ole käytös-

sään tietoa kansallista turvallisuutta vakavasti vaarantavista uhkista. Tällaiset uhkat pitävät sisällään esimerkiksi laittoman tiedustelutoiminnan, terrorismin ja hybridivaikuttamisen.

Lakiluonnoksessa on Suojelupoliisin näkemyksen mukaan kiitettävästi esitetty muutoksia, joiden avulla kansallisen turvallisuuden vaarantuminen voitaisiin ottaa paremmin huomioon myönnettäessä radio- ja verkkotoimilupia. Käytännössä niissä tilanteissa, joissa kansallinen turvallisuus voisi vaikuttaa lupaharkintaan, päätöksen tekisi valtioneuvosto tarkoituksenmukaisuusharkinnan perusteella. Suojelupoliisi pitää esitettyä ratkaisua perusteltuna.

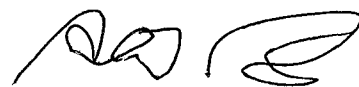
Verkkotoimiluvan peruuttamista koskevaan 19 §:n ei esitetä muutosta. Suojelupoliisin näkemyksen mukaan lainsäädännön selkeyden vuoksi toimiluvan peruutuksen edellytykseksi tulisi säätää kansallisen turvallisuuden vaarantuminen.

Suojelupoliisi tuo esiin, että perusteluista poiketen turvallisuusselvityslaki (769/2014) ei mahdollista turvallisuusselvityksen tekemistä radioluvan hakijasta. Mikäli turvallisuusselvitysmenettely halutaan saattaa osaksi radioluvan myöntöprosessia, edellyttää tämä Suojelupoliisin näkemyksen mukaan turvallisuusselvityslain muuttamista.

SVPL:n 6 §:ään ehdotetaan uutta 4 momenttia, jonka mukaan vähäisen paikallisen verkkopalvelun tarjoaminen rajatulla alueella toimivassa matkaviestinverkossa, jossa harjoitetaan yleistä teletoimintaa, ei edellytä verkkotoimilupaa, jos verkkopalvelua tarjotaan 95 §:n 1 momentin nojalla annetussa valtioneuvoston asetuksessa tällaiseen käyttöön osoitetulla taajuusalueella. Vähäistä ja paikallista teletoimintaa voisi jatkossa harjoittaa Liikenne- ja viestintäviraston myöntämän radioluvan nojalla valtioneuvoston myöntämän verkkotoimiluvan sijaan.

Suojelupoliisin näkemyksen mukaan myös paikalliseen ja vähäiseen verkkopalvelun tarjoamiseen ilman verkkotoimilupaa saattaa liittyä turvallisuusuhkia. Suojelupoliisi katsoo, että jatkovalmistelun yhteydessä tulee arvioida esitettyyn malliin liittyvät riskit ja voidaanko niitä sääntelyllä edelleen rajoittaa tai poistaa.

Suojelupoliisin päällikkö
Poliisineuvos



Antti Pelttari

Ylitarkastaja



Antti Wahlroos

Liitteet

-

Jakelu

SM/KTY

Tiedoksi

-