Valiokunnan lausunto LiVL 27/2018 vp– HE 203/2017 vp

Liikenne- ja viestintävaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sotilastiedustelusta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Puolustusvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sotilastiedustelusta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 203/2017 vp): Asia on saapunut liikenne- ja viestintävaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava puolustusvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- lainsäädäntöjohtaja Hanna Nordström, puolustusministeriö
- hallitussihteeri Kosti Honkanen, puolustusministeriö
- tilannekuvakoordinaattori Jussi Hyysalo, valtioneuvosto
- neuvotteleva virkamies Maija Rönkä, liikenne- ja viestintäministeriö
- erityisasiantuntija Anu Mutanen, oikeusministeriö
- neuvotteleva virkamies Heli Heikkola, sisäministeriö
- rajavartioylitarkastaja Reijo Lahtinen, sisäministeriö
- poliisiosaston lainsäädäntöjohtaja Katriina Laitinen, sisäministeriö
- lainsäädäntöneuvos Marko Meriniemi, sisäministeriö
- rajaturvallisuusasiantuntija, everstiluutnatti Jussi Sainio, sisäministeriö
- tietosuojavaltuutettu Reijo Aarnio, tietosuojavaltuutetun toimisto
- erikoistutkija Sari Kajantie, suojelupoliisi
- apulaispäällikkö Olli Kolstela, suojelupoliisi
- apulaispäällikkö Seppo Ruotsalainen, suojelupoliisi
- tiedustelupäällikkö, kenraalimajuri Harri Ohra-aho, Pääesikunta
- eversti Esapekka Vehkaoja, Pääesikunta
- professori Martti Lehto, Jyväskylän yliopisto
- johtaja Jarkko Saarimäki, Viestintävirasto
- tietoturvapäällikkö Urpo Kaila, CSC - Tieteen tietotekniikan keskus Oy
- toimitusjohtaja Pasi Hurri, BaseN Corporation
- hallintojohtaja Vesa Vuoti, DNA Oy
- turvallisuusjohtaja Jaakko Wallenius, Elisa Oyj
- tietoturvallisuusjohtaja Erka Koivunen, F-Secure Oyj

Valmis
5.0

- hallintojohtaja Ara Haikarainen, Suomen Erillisverkot Oy
- verkkoarkkitehti Juhan Laxen, Suomen Erillisverkot Oy
- Senior Scientist Kimmo Halunen, Teknologian tutkimuskeskus VTT Oy
- Senior Scientist Sami Lehtonen, Teknologian tutkimuskeskus VTT Oy
- turvallisuuspäällikkö Janne Kankare, Telia Finland Oyj
- hallituksen jäsen Ahto Apajalahti, Electronic Frontier Finland - Effi ry
- johtava asiantuntija Mika Susi, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- hallituksen jäsen Panu Rissanen, Finnish Communication and Internet Exchange - FICIX ry
- lakiasioiden päällikkö Marko Lahtinen, Tietoliikenteen ja tietotekniikan keskusliitto FiCom ry
- professori Tuomas Ojanen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- valtioneuvoston kanslia
- Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- Finnish Communication and Internet Exchange - FICIX ry

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Liikenne- ja viestintävaliokunta on käsitellyt yhdessä kahta tiedustelua koskevaa hallituksen esitystä (HE 202/2017 vp hallituksen esitys eduskunnalle laiksi siviilitiedustelusta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi ja HE 203/2017 vp hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sotilastiedustelusta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi). Valiokunta keskittyy tässä lausunnossaan tiedusteluviranomaiselle ehdotettuun uuteen tietoliikennetiedustelua koskevaan toimivaltuuteen toimialansa mukaisesti.

Yleistä

Kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi tämän päivän digitaalisessa yhteiskunnassa valiokunta pitää välttämättömänä, että tiedustelusta vastaavilla viranomaisilla on riittävät toimintaedellytykset hankkia tietoa myös viestintäverkkojen tapahtumista. Valiokunta pitää hyvänä, että suomalaisten viranomaisten toimintamahdollisuuksia kehitetään vastaamaan paremmin myös monien muiden maiden tiedusteluviranomaisten toimintamahdollisuuksia.

Valiokunta korostaa kuitenkin voimakkaasti, että viranomaisten toimivaltuuksien lisääntyessä tulee samalla huolehtia yksityisyyden suojan ja luottamuksellisen viestin suojan turvaamisesta. Nämä näkökohdat tulee huomioida myös kansainvälisessä tiedusteluviranomaisten välisessä yhteistyössä ja tietojenvaihdossa.

Toimenpiteiden kohdentamisen tarve

Viestintäverkoissa liikkuu jo tällä hetkellä valtavia määriä viestejä ja dataa, mikä asettaa väistämättä tiedustelutoiminnalle haasteita. Verkoissa käytetystä teknologiasta johtuen viestien käyttämien reittien arvioiminen on vaikeaa, joten myöskin sen viestintäverkon osan ja niiden yhteyksien kartoittaminen, joissa tiedustelun kannalta merkityksellinen liikenne kulkee, on haasteellista. Yleisesti viestiliikenteessä käytetyt erilaiset salausmenetelmät ja väliaikaiset verkko-osoitteet

tuovat omat haasteensa tietoliikennetiedustelun toteuttamiseen. Valiokunta kiinnittää saamansa selvityksen perusteella huomiota myös siihen, että monien viestintäsovellusten käytössä viestiliikenne saattaa välittyä esimerkiksi toisessa maassa sijaitsevien datakeskusten kautta, jolloin myös kotimaassa tapahtuva viestintä kulkee valtakunnan rajat ylittävän kaapelin kautta. Viestintäverkkoympäristön ja sitä koskevan tiedustelutoiminnan haasteellisesta luonteesta huolimatta valiokunta pitää ehdotettuja toimivaltuuksia välttämättöminä turvallisuusviranomaisten toimintamahdollisuuksien varmistamiseksi ja kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi.

Asiantuntijakuulemisessa on tuotu esille, että ehdotettujen toimivaltuuksien käyttö tekee tarpeelliseksi luoda viranomaiselle tekniset valmiudet periaatteessa kaiken viestinnän seulontaan. Lakiehdotuksissa on kuitenkin valiokunnan käsityksen mukaan säädetty varsin tarkkarajaisesti niistä edellytyksistä, joilla näitä teknisiä valmiuksia voidaan käyttää. Valiokunta painottaa, että kyseinen seikka korostaa kuitenkin tarvetta riippumattoman valvonnan toteuttamiseen ja perusoikeuksista huolehtimiseen.

Esityksessä tunnutaan omaksutun jonkinlaisena lähtökohtana ajatus siitä, että automaattisesti tapahtuva viestien läpikäyminen loukkaisi vähemmän viestinnän luottamuksellisuutta ja viestejä koskevien tietojen läpikäyminen olisi viestinnän luottamuksellisuuden kannalta merkityksellistä vasta siinä vaiheessa, kun viestejä tai niitä koskevia välitystietoja käsitellään manuaalisesti ihmisen toimesta. Valiokunta ei pidä tätä lähtökohtaa enää tänä päivänä kaikilta osin perusteltuna. Automaattisessa viestien seulonnassa käytetty keinoäly kehittyy kaiken aikaa, ja on mahdollista, että lähitulevaisuudessa automaattisella viestien seulonnalla ja analyysillä voidaan saada viestiliikenteestä ja välitystiedoista selville jopa enemmän kuin manuaalisella ihmisen toteuttamalla käsittelyllä.

Edellä mainituista toimintaympäristön ja käytetyn tekniikan haasteista johtuen valiokunta korostaa, että tiedustelusta vastaavien viranomaisten tulee kiinnittää käytännön toiminnassaan erityistä huomiota toimenpiteiden kohdentamiseen ja mm. käytettävien hakutermien rajaamiseen. Tuomioistuimelle osoitettujen hakemusten ja tuomioistuimen ratkaisujen tulee olla siinä määrin täsmällisiä, että toteutusvaiheessa ei jää tulkinnan varaa. Viranomaistehtävien ja siihen liittyvän harkinnan tulee säilyä yksinomaan viranomaisilla, ja sääntelyn on oltava riittävän yksiselitteistä yrityksiltä edellytettävien toimenpiteiden osalta. Valvontajärjestelmästä tulee luoda uskottava riittävien resurssien ja osaamisen kautta. Kaikkien tiedustelussa käytettävien järjestelmien tulee hyödyntää kattavia lokimenettelyjä toteutettavista tiedustelutoimenpiteistä. Valiokunta korostaa myös yleisesti korkean tietoturvallisuuden tason tarvetta tietoliikennetiedustelussa ja tiedusteluviranomaisten korkean teknisen osaamisen tarvetta.

Kyberturvallisuuskeskuksen tiedontarpeet

Viestintäviraston Kyberturvallisuuskeskus on yhteiskunnan kokonaisturvallisuuden kannalta keskeinen viranomainen, jonka kyberturvallisuuteen liittyvät tehtävät hyödyttävät laajasti yhteiskunnan eri sektoreita.

Sotilastiedustelusta annetun lakiehdotuksen 71 §:ssä säädetään tietoliikennetiedustelulla hankitun haitallista tietokoneohjelmaa tai käskyä koskevan tiedon luovuttamisesta ja luovuttamisen edellytykseksi on asetettu, että tiedon luovuttaminen on tarpeen sotilaallisen maanpuolustuksen

kannalta, kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi tai tiedon saajan etujen turvaamiseksi. Valiokunta korostaa, että mainittujen tietojen välittäminen tarvittaessa tiedusteluviranomaiselta Kyberturvallisuuskeskukselle on keskuksen tehtävien kannalta erittäin tärkeää.

Valiokunta kiinnittää huomiota sotilastiedustelusta annetun lakiehdotuksen 17 §:n tietojen luovuttamista koskevaan säännökseen, jossa luovuttamisen edellytykseksi on asetettu välttämättömyys mm. kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi. Ottaen huomioon Kyberturvallisuuskeskuksen tehtävien merkityksen yhteiskunnan kokonaisturvallisuuden kannalta liikenne- ja viestintävaliokunta ehdottaa puolustusvaliokunnalle, että Kyberturvallisuuskeskus voi saada myös mainitun 17 §:n perusteella tietoja, jos se on tarpeen kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi, välttämättömyyden sijasta. Tämä antaisi tietojen luovuttamisesta päättävälle tiedusteluviranomaiselle enemmän liikkumavaraa tietojen luovuttamisessa. Valiokunta kiinnittää huomiota tiedonsaajan korkean tietoturvan tason tarpeeseen.

Viranomaisen avustamisesta aiheutuvien kustannusten korvaaminen

Ehdotuksesta aiheutuu teleyrityksille kustannuksia, joiden suuruus riippuu siitä, miten paljon laissa säädettyjä tiedustelutoimivaltuuksia tullaan käyttämään. Saadun selvityksen mukaan kokonaan uudenlaisesta lainsäädännöstä on hyvin vaikeaa tehdä tarkempia arvioita toimenpiteiden määristä ja kustannuksista. Korvauskäytännöstä säädetään sähköisen viestinnän palveluista annetun lain (917/2014) 299 §:ssä, jonka mukaan teleyrityksellä on oikeus saada valtion varoista korvaus yksinomaan viranomaisen avustamiseksi hankittujen järjestelmien, laitteistojen ja ohjelmistojen investoinneista ja ylläpidosta aiheutuneista välittömistä kustannuksista. Käytännössä teleyrityksille ei siten korvata henkilöstön käytöstä aiheutuvia kustannuksia viranomaisia avustettaessa.

Valiokunta ei lähtökohtaisesti pidä hyvänä, että teleyrityksille säädetään sellaisia uusia viranomaisten avustamista koskevia tehtäviä, joista aiheutuvia kustannuksia ei pystytä etukäteen arvioimaan. Lähtökohtaisesti valiokunta näkee, että kyse on tiedusteluviranomaisten toiminnasta aiheutuvista kustannuksista, joista huolehtiminen tulisi myös tapahtua viranomaisten toimesta. Valiokunta pitää erittäin tärkeänä, että kustannusten tasoa seurataan tiiviisti ja ryhdytään viipymättä toimenpiteisiin korvaussääntelyn muuttamiseksi, jos kustannukset nousevat merkittävästi nykyisestä.

Valiokunta pitää hyvänä, että esityksen mukaan tiedonsiirtäjällä on oikeus saada valtion varoista korvaus viranomaisen avustamisesta aiheutuneista välittömistä kustannuksista.

Itsenäinen pääsy laitetiloihin

Sotilastiedustelusta annetun lain 40 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi laitteen, menetelmän tai ohjelmiston asentamisesta ja poisottamisesta sotilastiedustelussa. Asiantuntijakuulemisessa on tuotu esille, että tiedusteluviranomaisilla ei tulisi olla itsenäistä ja salaista pääsyä teleyrityksen laitetiloihin tietoliikennetiedustelun toteuttamisessa.

Saadun selvityksen mukaan säännöksen soveltamista koskevat käyttötarpeet olisivat harvinaisia Suomessa. Valiokunta näkee säännöksen tarpeellisuuden, mutta toteaa, että lähtökohtaisesti asen-

taminen ja poisottaminen tulee tapahtua yhteistyössä laitetilan haltijan kanssa. Ulkopuolisen salaa asentamat laitteet ja ohjelmistot voivat aiheuttaa vakavia ongelmia palvelujen toiminnan ja tietoturvallisuuden kannalta, joten valiokunnan näkemyksen mukaan tämän kaltaisia menettelyjä tulee voida käyttää vain tilanteissa, joissa se on erityisistä syistä välttämätöntä.

Liikenne- ja viestintävaliokunta ehdottaa, että puolustusvaliokunta rajaa kyseistä toimivaltuutta esimerkiksi välttämättömyysvaatimuksella.

Tietojen julkistaminen

Valiokunta kannustaa sekä tiedusteluviranomaisia että tiedusteluvaltuutettua julkaisemaan tiedustelutoiminnan luonteen ja tavoitteiden mahdollistamissa rajoissa tietoja toteutetuista tietoliikennetiedustelun toimenpiteistä ja niiden määristä. Tiedustelutoimintaa koskevien tietojen avoimuus voi edistää järjestelmää kohtaan tunnettavaa luottamusta.

Salausavainten luovuttaminen ja takaporttien luominen

Valiokunta pitää periaatteellisesti erittäin hyvänä, että esityksessä ei ehdoteta yrityksille velvollisuuksia luovuttaa salausavaimia tai luoda ohjelmistoihin tai järjestelmiin takaportteja. Tämä on tärkeää myös jatkossa viestinnän osapuolten oikeuksien, ohjelmistojen ja järjestelmien tietoturvallisuuden sekä kotimaisten yritysten kilpailukyvyn kannalta.

EU-tuomioistuimen ratkaisukäytäntö

Asiantuntijakuulemisessa on tuotu huomiona esille, että esityksessä ei ole käsitelty ehdotusten suhdetta eräisiin EU-tuomioistuimen välitystietojen säilyttämistä ja tietoliikennetiedustelua koskeviin oikeudellisiin reunaehtoihin, kuten ns. Tele2 ja Watson -ratkaisussa asetettuihin edellytyksiin.

Valvovien viranomaisten ja tuomioistuimen rooli

Valiokunta korostaa uskottavan, riippumattoman ja riittävän hyvin resursoidun valvonnan keskeistä merkitystä sääntelyn toimivuuden ja hyväksyttävyyden kannalta. Myös perustettavien tiedusteluvaltuutetun ja tiedusteluvalvontavaliokunnan yhteistyöllä ja valvonnan yhteensovittamisella tulee olemaan keskeinen merkitys.

Tuomioistuinten roolin osalta valiokunta kiinnittää erityisesti huomiota tuomioistuinten teknisen osaamisen kehittämisen tarpeeseen.

Seurannan tarve

Esityksellä on keskeinen merkitys kansallisen turvallisuuden ja luottamuksellisen viestin suojan kannalta. Tästä syystä valiokunta pitää erittäin tärkeänä, että sääntelyn toimeenpanoa ja säännösten toimivuutta seurataan ja arvioidaan tiiviisti ja mahdollisiin muutostarpeisiin reagoidaan viivytyksettä.

Valiokunnan lausunto LiVL 27/2018 vp

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Liikenne- ja viestintävaliokunta esittää,

että puolustusvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 18.10.2018

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Ari Jalonen sin
varapuheenjohtaja Markku Pakkanen kesk
jäsen Jyrki Kasvi vihr
jäsen Jukka Kopra kok
jäsen Suna Kymäläinen sd
jäsen Mia Laiho kok
jäsen Mats Löfström r
jäsen Eeva-Maria Maijala kesk
jäsen Jari Myllykoski vas
jäsen Jani Mäkelä ps
jäsen Jari Ronkainen ps
jäsen Satu Taavitsainen sd
jäsen Katja Taimela sd
varajäsen Kauko Juhantalo kesk

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Juha Perttula