

Liikenne- ja viestintävaliokunta

Valtioneuvoston selonteko tiedustelulainsäädännöstä

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston selonteko tiedustelulainsäädännöstä (VNS 11/2021 vp): Asia on saapunut liikenne- ja viestintävaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- hallitusneuvos Johanna Hakala, sisäministeriö
- erityisasiantuntija Anna Wennäkoski, liikenne- ja viestintäministeriö
- lainsäädäntöneuvos Veli-Pekka Hautamäki, oikeusministeriö
- vanhempi hallitussihteeri Kosti Honkanen, puolustusministeriö
- lainsäädäntöjohtaja Hanna Nordström, puolustusministeriö
- neuvotteleva virkamies Harri Ohra-aho, puolustusministeriö
- tiedusteluvalvontavaltuutettu Kimmo Hakonen, tiedusteluvalvontavaltuutetun toimisto
- apulaistietosuojavaltuutettu Jari Råman, Tietosuojavaltuutetun toimisto
- poliisiylitarkastaja Mikko Eränen, Poliisihallitus
- apulaisosastopäällikkö Teemu Karnio, Puolustusvoimat
- apulaisosastopäällikkö, eversti Markku Pajuniemi, Pääesikunta
- apulaisosastopäällikkö Teemu Turunen, suojelupoliisi
- yksikönpäällikkö Heidi Kivekäs, Liikenne- ja viestintävirasto
- hallintojohtaja Vesa Vuoti, DNA Oy
- toimitusjohtaja Timo Lehtimäki, Suomen Erillisverkot Oy
- Legal Counsel Irina Kitinprami, Telia Finland Oyj
- asiantuntija Mikko Kenttälä, Electronic Frontier Finland - Effi ry
- toimitusjohtaja Jarmo Matilainen, Finnet-liitto ry
- toimitusjohtaja Peter Sund, Finnish Information Security Cluster - Kyberala ry
- lakiasioiden päällikkö Marko Lahtinen, Tietoliikenteen ja tietotekniikan keskusliitto FiCom ry

Valiokunnan lausunto LiVL 13/2022 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

(1) Valiokunta keskittyy tässä lausunnossaan toimialansa mukaisesti selonteon arvioinnissa lähinnä tietoliikennetiedustelua koskevaan sääntelyyn.

(2) Valiokunta pitää selontekoa hyvin valmisteltuna yleisluontoisena kuvauksena siviili- ja sotilastiedustelun tavoitteista ja tiedustelulainsäädännön kokonaisuudesta.

(3) Valiokunta pitää tämän päivän digitaalisessa yhteiskunnassa kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi välttämättömänä, että tiedustelusta vastaavilla viranomaisilla on riittävät toimintaedellytykset hankkia tietoa myös viestintäverkkojen liikenteestä. Suomen ja sen lähialueiden turvallisuustilanteen heikentymisen myötä myös valtion johdon tarve saada tietoa kansalliseen turvallisuuteen kohdistuvista uhista on lisääntynyt. Yhteiskunnan kokonaisturvallisuuden varmistamiseksi on näin ollen tärkeää, että turvallisuusviranomaisilla on asianmukaiset ja riittävän tehokkaat toimivaltuudet lakisääteisten yhteiskunnan turvallisuuteen liittyvien tehtäviensä hoitamiseksi.

(4) Valiokunta korostaa kuitenkin samalla, että tietoliikennetiedustelun toteuttamisessa tulee huolehtia yksityisyyden suojan ja luottamuksellisen viestin suojan turvaamisesta sekä viestintää harjoittavien oikeusturvasta ja varmistaa, ettei toiminnalla heikennetä myöskään viestintäjärjestelmien ja -palveluiden tietoturvasuutta tai toimintavarmuutta. Nämä näkökohdat on välttämättä huomioida myös kansainvälisessä tiedusteluviranomaisten välisessä yhteistyössä ja tiedonvaihdossa.

(5) Saadun selvityksen mukaan tietoliikennetiedustelua koskeva sääntely on ollut voimassa vasta varsin vähän aikaa ja sen soveltamisesta ei ole vielä kaikilta osin ehtinyt kertyä kovinkaan paljon kokemuksia. Selonteon mukaan tiedustelua koskevan lainsäädännön keskeisin tavoite, kansallisen turvallisuuden parantaminen, on kuitenkin toteutunut, ja tiedonhankinta kansalliseen turvallisuuteen ja maanpuolustukseen kohdistuvista uhista on uusien tiedustelutoimivaltuuksien myötä tehostunut.

(6) Viestintäverkoissa liikkuu jo tällä hetkellä valtavia määriä viestejä ja dataa, mikä asettaa väistämättä tiedustelutoiminnalle haasteita. Valiokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että monien viestintäsovellusten käytössä viestiliikenne saattaa välittyä esimerkiksi toisessa maassa sijaitsevien datakeskusten kautta, jolloin myös Suomen sisällä tapahtuva viestintä kulkee valtakunnan rajat ylittävän kaapelin kautta. Viestintäverkkoympäristön ja sitä koskevan tiedustelutoiminnan haasteellisesta luonteesta huolimatta valiokunta pitää tietoliikennetiedustelun toimivaltuuksia välttämättöminä turvallisuusviranomaisten toimintamahdollisuuksien varmistamiseksi ja kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan tietoliikennetiedusteluun käytettävä järjestelmä on kyetty rakentamaan toimivaksi, sen käytöstä on ollut hyötyjä kansallisen turvallisuuden kannalta ja käytännön menettelytavat ovat jo pitkälti vakiintuneet.

Valiokunnan lausunto LiVL 13/2022 vp

(7) Asiantuntijakuulemisessa liikenne- ja viestintävaliokunnan toimialalta myös viestintäpalvelujen tarjoajat ovat pitäneet tiedustelulainsäädäntöä tarpeellisenä ja tuoneet esille, että lainsäädäntö on toimivaa eikä sääntelyssä ole heidän näkökulmastaan merkittäviä muutostarpeita.

Yhteistyö ja tiedonsaantioikeudet

(8) Saadun selvityksen mukaan tiedusteluviranomaisten yhteistyö muiden turvallisuusviranomaisten kanssa on vakiintunut ja osoittautunut toimivaksi. Uusi tiedustelulainsäädäntö on myös tehostanut kansainvälistä yhteistyötä ja lisännyt kansainvälistä tiedonvaihtoa.

(9) Saadun selvityksen mukaan myös tiedusteluviranomaisten yhteistyö muiden viranomaisten kanssa on yleisesti ottaen osoittautunut toimivaksi ja vakiintuneeksi. Yhteistyö on joidenkin arvioiden mukaan antanut lisäarvoa myös muiden kuin tiedusteluviranomaisten lakisääteisten tehtävien hoitamiseen ja parantanut koko yhteiskunnan kyberturvallisuutta. Saadun selvityksen mukaan muiden viranomaisten ja yksityisten toimijoiden osalta kaikkia yhteistyön muotoja ja tarpeita ei kuitenkaan ole välttämättä vielä tunnistettu lainsäädännön oltua voimassa vain vähän aikaa.

(10) Kokonaisturvallisuudesta huolehtimisessa korostuu ajantasaisen tilannekuvatiedon jakamisen tarve viranomaisten välillä, missä tiedustelun kautta saadulla tiedolla on oma keskeinen roolinsa. Valiokunta pitää erittäin tärkeänä, että yhteistyö ja lainsäädäntöön perustuva tiedonvaihto toimii optimaalisesti viranomaisten lakisääteisten tehtävien hoitamiseksi ja yhteiskunnan kokonaisturvallisuudesta huolehtimiseksi.

Kyberturvallisuus

(11) Suomen turvallisuusympäristö on tiedustelulainsäädännön hyväksymisen jälkeen ollut muutoksessa. Muun muassa selkeästi lisääntyneitä kyberuhkia on välttämätöntä pystyä torjumaan jatkossa entistä tehokkaammin. Valiokunta pitää hyvänä, että selonteossa on tunnistettu digitaalisen toimintaympäristön merkitys ja kriittiseen infrastruktuuriin kohdistuvien kyberuhkien potentiaalisesti laajat vaikutukset yhteiskunnan elintärkeisiin toimintoihin. Tästä syystä valiokunta pitää tärkeänä, että kansallinen kriittinen infrastruktuuri määritellään selonteossa esille tuodulla tavalla.

(12) Selonteossa on tuotu esille, että kyberuhkia koskevan tilannekuvan parantaminen sekä uhkien estäminen ja torjuminen edellyttävät toimivaltuuksien, tiedonvaihdon ja kansallisen yhteistyön kehittämistä. Liikenne- ja viestintäviraston Kyberturvallisuuskeskus tuottaa kansallista kyberturvallisuuden tilannekuvaa ja tekee monipuolista yhteistyötä kaikkien turvallisuusviranomaisten kanssa. Kyberturvallisuuskeskus on yhteiskunnan kokonaisturvallisuuden kannalta keskeinen viranomainen, jonka kyberturvallisuuteen liittyvät tehtävät hyödyttävät laajasti yhteiskunnan eri sektoreita.

(13) Valiokunta kiinnittää erityistä huomiota liikenne- ja viestintäviraston kyberturvallisuuteen liittyvien tehtävien riittävään resursointiin ja kiinnittää samalla huomiota siihen, että kyberturvallisuuskeskuksen tiedonsaantioikeudesta ja mahdollisuudesta saada tiedustelutietoa tehtäviensä hoitamiseksi on säädetty varsin tiukoin edellytyksin.

Valiokunnan lausunto LiVL 13/2022 vp

(14) Valiokunta pitää hyvänä, että saadun selvityksen mukaan Liikenne- ja viestintäministeriö on asettanut työryhmän arvioimaan lainsäädännön kehittämistarpeita ja tukemaan säädösvalmistelua, joka koskee keskeisten viranomaisten yhteistoimintaa kyberturvallisuuden häiriötilanteissa. Työryhmätyössä tarkastellaan kyberturvallisuuden häiriötilanteeseen liittyviä sääntelytarpeita muun muassa virka-avun, tiedon luovutussäännösten, tiedonkäyttöoikeuksien ja johtovastuiden osalta.

Lainsäädännön mahdolliset muutostarpeet

(15) Valiokunnan saaman selvityksen mukaan tiedustelua koskeva lainsäädäntö on yleisesti ottaen varsin kattava ja ajantasainen.

(16) Asiantuntijakuulemisessa on kuitenkin tuotu esille myös toiveita mm. siitä, että poliisi voisi nykyisen niin sanotun palomuurisääntelyn estämättä saada tiedustelun avulla hankittuja tietoja myös poliisitoiminnan suuntaamiseksi, esimerkiksi tietyn tutkintalinjan valitsemiseksi.

(17) Valiokunta pitää viranomaisten välistä tiedonvaihtoa erittäin tärkeänä. Mahdollisessa palomuurisääntelyn uudelleen tarkastelussa on kuitenkin tarpeen huomioida, että tiedustelulainsäädännön perusoikeuskytkennäisyys edellyttää kerättävien tietojen käyttötarkoitussidonnaisuuden huomioon ottamista ja sen varmistamista, että sääntely on riittävän täsmällistä ja yksiselitteistä. Asiantuntijakuulemisessa on myös painotettu, että mahdollinen palomuurisääntelyn muutostarpeiden harkinta ei saa johtaa poliisi- ja esitutkintalainsäädännön tarkoituksen kiertämiseen.

(18) Asiantuntijakuulemisessa on myös tuotu esille huomiona, että uusien teknologioiden ja viestintään käytettävien palvelujen yleistyessä viestinnästä huolehtivat yhä useammin muutkin tahot kuin perinteiset teleyritykset ja tästä syystä jatkossa olisi tarpeen arvioida muun muassa viranomaisten avustamista koskevien velvollisuuksien laajentamista myös näihin muihin toimijoihin.

(19) Teleyrityksille ei korvata henkilöstön käytöstä aiheutuvia kustannuksia tiedusteluviranomaisia avustettaessa. Syntyvien henkilöstökustannusten suuruus riippuu siitä, miten paljon laissa säädettyjä tiedustelutoimivaltuuksia tullaan käyttämään, mitä teleyritysten on vaikeaa ennakoida. Valiokunta pitää erittäin tärkeänä, että kustannusten tasoa seurataan tiiviisti ja ryhdytään viipymättä toimenpiteisiin korvaussääntelyn muuttamiseksi, jos kustannukset nousevat merkittävästi nykyisestä.

(20) Valiokunta pitää keskeisenä, että lainsäädännön toimivuutta ja kehittämistarpeita arvioidaan jatkuvaluonteisesti ja samalla huolehditaan siitä, että yksityisyyden suoja ja luottamuksellisen viestin suoja toteutuvat asianmukaisesti.

Tietojen julkistaminen

(21) Valiokunta pitää erittäin tärkeänä, että selonteon mukaan jatkossa pyritään kehittämään tiedustelutoiminnan valvontaa koskevien tietojen julkaisemista tavalla, joka ei vaaranna tiedustelutoimintaa.

Valiokunnan lausunto LiVL 13/2022 vp

(22) Valiokunta kannustaa sekä tiedusteluviranomaisia että tiedusteluvaltuutettua julkaisemaan tiedustelutoiminnan luonteen ja tavoitteiden mahdollistamissa rajoissa tietoja toteutetuista tietoliikennetiedustelun ja sen valvonnan toimenpiteistä ja niiden määristä.

(23) Tiedustelutoimintaa koskevien tietojen avoimuus voi edistää toimintaa kohtaan tunnettavaa luottamusta.

Lainsäädännön noudattamisen valvonta

(24) Valiokunta korostaa uskottavan, riippumattoman ja riittävän hyvin resursoidun valvonnan keskeistä merkitystä sääntelyn toimivuuden, hyväksyttävyyden ja toimintaa kohtaan tunnettavan luottamuksen kannalta.

(25) Valvonnan kohteena olevien viranomaisten ja valvontaviranomaisten omien arvioiden mukaan tiedustelulainsäädännössä säädetty valvontamekanismi on toiminut hyvin. Saadun selvityksen mukaan sekä siviili- ja sotilastiedustelulainsäädäntö että valvontajärjestelmä vaikuttavat alkuvaiheen kokemusten perusteella toimivilta. Toisaalta asiantuntijakuulemisessa on osin kritisoitu, että valvontaviranomaisten ja tiedusteluviranomaisten lisäksi muiden toimijoiden on hyvin vaikeaa tätä arvioida, koska toiminnasta ei ole julkistettu esimerkiksi toiminnan laajuutta kuvaavia tietoja.

Eräitä muita näkökohtia

(26) Valiokunta yhtyy selonteon näkemykseen, jonka mukaan pidetään tärkeänä, että ulko- ja turvallisuuspoliittisen selonteon, sisäisen turvallisuuden selonteon sekä puolustuselonteon linjat tiedustelutoiminnasta toteutetaan ja varmistetaan samalla lainsäädännön ajantasaisuus.

(27) Tiedustelutoimintaan käytettävien resurssien riittävydestä on asiantuntijakuulemisessa tuotu esille osin toisistaan poikkeavia näkemyksiä. Valiokunta korostaa, että tiedustelutoiminnan ja sen valvonnan tehokkuus edellyttävät sitä, että toiminnan riittävästä resursseista huolehditaan. Valiokunta näkee, että nykyisessä turvallisuusympäristössä resursseja on tarpeen pyrkiä kasvattamaan nykyisestä.

(28) Asiantuntijakuulemisessa on tuotu esille huoli siitä, että tiedustelutietojen luovutukset ulkomaille saattavat joissain tilanteissa olla omiaan heikentämään yrityssalaisuuksien ja yritysten liiketoimintaa koskevien tietojen luottamuksellisuutta.

Seurannan tarve

(29) Tietoliikennetiedustelua koskevalla sääntelyllä on keskeinen merkitys sekä kansallisen turvallisuuden että luottamuksellisen viestin suojan toteutumisen kannalta. Tästä syystä valiokunta pitää erittäin tärkeänä, että sääntelyn toimeenpanoa ja säännösten toimivuutta seurataan ja arvioidaan jatkuvaluonteisesti ja mahdollisiin muutostarpeisiin reagoidaan viivytyksettä.

Valiokunnan lausunto LiVL 13/2022 vp

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Liikenne- ja viestintävaliokunta esittää,

että hallintovaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 20.4.2022

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Suna Kymäläinen sd
varapuheenjohtaja Ari Torniainen kesk
jäsen Heikki Autto kok
jäsen Sandra Bergqvist r
jäsen Seppo Eskelinen sd
jäsen Janne Heikkinen kok
jäsen Juho Kautto vas
jäsen Jari Kinnunen kok
jäsen Jouni Kotiaho ps
jäsen Johan Kvarnström sd
jäsen Joonas Könttä kesk
jäsen Sheikki Laakso ps
jäsen Jenni Pitko vihr
jäsen Mirka Soinikoski vihr

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Juha Perttula