

21.11.2022

POL-2022-146291

Hallintovaliokunta

HE 243/2022 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi sähköisen viestinnän palveluista annetun lain, henkilötietojen käsittelystä Puolustusvoimissa annetun lain 29 §:n ja henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain 22 §:n muuttamisesta

Keskusrikospoliisin lausunto

Tietoverkkoihin kohdistuvien sekä niitä hyväksikäyttäen tehtyjen rikosten ennalta estämisessä, paljastamisessa ja selvittämisessä keskeisessä roolissa ovat riittävät toimivaltuudet todistusaineiston hankkimiseksi sekä selkeät tiedonvaihtoa ja viranomaisten yhteistoimintaa koskevat säännöt. Ehdotuksella mahdollistetaan nykyistä laajemmin tiedonvaihto ja yhteistyö viranomaisten välillä yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen kannalta merkittävissä tietoturvaloukkaustilanteissa ja vakavan uhan selvittämisessä.

Ehdotuksen heikkoutena on, että valmistelulle asetetusta nopeasta aikataulusta johtuen, ehdotuksella ei kuitenkaan voitu ratkaista päivittäiseen tiedonvaihtoon liittyviä haasteita poliisin osalta (nyk. Laki sähköisen viestinnän palveluista 309 §). Keskusrikospoliisi tiedostaa, että kysymyksessä on tältä osin, viranomaisten eri roolit ja tehtävät huomioiden sekä yksityiselämän suojan, että viestinnän luottamuksellisuuden huomioiden hyvin haastavasta kokonaisuudesta. Kuitenkin, tapausten selvittämisessä ja niistä aiheutuvien vahinkojen estämisessä, ensiarvoisen tärkeää olisi mahdollistaa yhteistyö aikaisessa vaiheessa.

Lakiehdotus mahdollistaa kattavan tiedonvaihdon vasta laajalle eskaloituneessa tilanteessa ja vain yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen kannalta merkityksellisissä tilanteissa. Esityksessä tuodaan esille tarve kattavaan tilannekuvaan kyberuhkien ennakoimiseksi ja poikkeamien havaitsemiseksi mahdollisimman aikaisessa vaiheessa. Tiedonvaihdolle asetettu korkea kynnyks ei tässä mielessä tue aikaista reagointia ja vahinkojen ja vaikutusten estämistä.

On syytä huomioida, että ehdotuksen kattamien yhteiskunnan elintärkeiden toimintoihin kohdistuvien tietoturvaloukkausten ja uhkien vakavuuden alapuolelle jää joukko edelleen erittäin vakavaksi katsottuja rikoksia, joissa yksikön kannalta on vahva selvittämisintressi ja vahinkojen estämisintressi, esimerkiksi viime aikaiset vakavat kiristyshaittaohjelma tapaukset, joka ovat pahimmillaan lamauttaneet esimerkiksi koko yrityksen toiminnan ja vaikuttaneet jopa globaalisti raaka-aineiden tai komponenttien saatavuuteen.

Yksityiskohtaisempi tarkastelu**Laki sähköisen viestinnän palveluista annetun lain muuttamisesta****Virka-apu 309 §**

Ehdotuksessa täsmennetään ja konkretisoidaan virka-apun sisältöä (asiantuntija-apua, välineistöä, tiloja ja laitteita). Virka-apun antaminen ei oikeuta Liikenne- ja viestintävirastoa antamaan toiselle viranomaiselle tietoja viesteistä, välitystiedoista tai sijaintitiedoista. Tapausten selvittelyssä tarvitaan nimenomaisesti näitä tietoja ja esimerkiksi asiantuntija-apun yhteydessä tällaiselle tiedonvaihdolle voi olla nimenomainen tarve. Sekä virka-apua koskevassa säännöksessä 309 § että tiedonvaihdon mahdollistavan 319 a §:n tilanteissa on kyse merkittävistä tietoturvaloukkauksista.

Kullakin viranomaisella (poliisi, suojelupoliisi, Puolustusvoimat) on omien toimivaltuussäännösten pohjalta kuitenkin oikeus hankkia ja käsitellä näitä tietoja. Todettakoon esimerkinomaisesti, että poliisin osalta pakkokeinolain 10 luvun 6 §:n mukaan televalvontaa (oikeuttaa poliisia saamaan tuomioistuimen päätöksellä tunnistamistiedot) voidaan muun muassa käyttää 1) rikoksissa, joista säädetty ankarin rangaistus on vähintään neljä vuotta vankeutta, 2) tapauksissa, joissa teleosoitetta tai telepäätelaitetta käyttäen tehdystä rikoksesta, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kaksi vuotta vankeutta sekä 3) teleosoitetta tai telepäätelaitetta käyttäen tehdystä, automaattiseen tietojenkäsittelyjärjestelmään kohdistuneesta luvattomasta käytöstä. Tapausten selvittämisen kannalta välttämättömiä tietoja tulisi voida käsitellä ja vaihtaa näissä rikoksissa ja virka-apun tilanteissa.

Virka-apun pyytäminen liittyy yleensä vakavamman ja monimutkaisen tapauksen selvittämiseen, jossa apuna tarvitaan toisen viranomaisen kyvykkyyksiä. Tavanomaisesti selvittämisessä voi olla tarve käsitellä käyttäjätietoja sekä välitystietoja ja sijaintitietoja ja enemmänkin kyse on laitteiden välisestä signaalintiliikenteestä kuin yksityishenkilöiden välisestä luottamuksellisesta viestinnästä ja sen sisällöstä.

Tiedonvaihto tältä osin on mahdollistettu nimenomaisesti vain 319 a §:ssä 1-7 alakohdissa yksilöidyissä tilanteissa. 319 a §:n kattamien yhteiskunnan elintärkeiden toimintoihin kohdistuvien tietoturvaloukkausten ja uhkien vakavuuden alapuolelle jää joukko edelleen erittäin vakavaksi katsottuja rikoksia, joissa yksikön ja myös yhteiskunnan kannalta on vahva selvittämisintressi ja vahinkojen estämisintressi, esimerkiksi viime aikaiset vakavat kiristyshaittaohjelma tapaukset. Tällaisia rikoksia voivat olla ainakin viestintäsalaisuuden loukkaukset, tietoliikenteen häirintä, tietojärjestelmän häirintä ja tietomurto sekä datavahingonteko. Näissä kaikissa tapauksissa rangaistusmaksimiksi on asetettu perusmuotoisessakin teossa vankeutta enintään kaksi vuotta, törkeissä tekemuodoissa asteikko on jopa 5 vuotta vankeutta. Tapauksen selvittämisen kannalta välttämättömän tiedonvaihto (välitystiedot, sijaintitiedot, sisältötiedot) tulisi mahdollistaa myös näissä tapauksissa. Virka-apun antaminen myös perustuu yleensä nimenomaiseen yksittäistapausta koskevaan päätöksentekoon. Uhkan torjumisessa olisi poliisin osalta kysymys rikosten estämisestä ja paljastamisesta.

Muutosehdotus: Erottamalla merkittävät tilanteet omaksi 2. momentiksi ja poistamalla viittaus tähän momenttiin mahdollistettaisiin tietojen luovuttaminen poliisille, suojelupoliisille ja Puolustusvoimille merkittävässä tietoturvaloukkauksen tai sen vakavan uhan tilanteissa, kun tukeudutaan viranomaisten väliseen virka-apuun.

309 §

Virka-apu

Liikenne- ja viestintävirastolla on oikeus saada virka-apua poliisilta, Tullilta ja Rajavartiolaitokselta tämän lain sekä sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten noudattamisen valvomiseksi ja täytäntöön panemiseksi.

(oma momentti) Liikenne- ja viestintävirastolla on oikeus saada virka-apuna poliisilta, suojelupoliisilta ja Puolustusvoimilta asiantuntija-apua, välineistöä, tiloja ja laitteita merkittävän tietoturvaloukkauksen tai sen vakavan uhan selvittämiseksi sekä niistä aiheutuvien vaikutusten poistamiseksi. Liikenne- ja viestintävirastolla on oikeus saada virka-apua Puolustusvoimilta radioviestinnän häiriöiden syiden selvittämiseksi.

Liikenne- ja viestintävirasto voi pyynnöstä antaa virka-apuna asiantuntija-apua, välineistöä, tiloja ja laitteita toiselle viranomaiselle.

Virka-avusta aiheutuneista kustannuksista vastaa virka-avun pyytäjä, jollei asiasta toisin sovita. Virka-avun antamisen edellytyksenä on, että se ei vaaranna virka-apua antavalle viranomaiselle säädettyjen muiden tärkeiden tehtävien suorittamista.

Edellä **1 momentissa** tarkoitettu virka-avun antaminen ei oikeuta Liikenne- ja viestintävirastoa antamaan toiselle viranomaiselle tietoja viesteistä, välitystiedoista tai sijaintitiedoista taikka luottamuksellisen radiolähetyksen sisällöstä ja olemassaolosta. **Edellä 2 ja 3 momentin mukaisen virka-avun tilanteessa Liikenne- ja viestintävirastolla on oikeus luovuttaa poliisille, suojelupoliisille ja Puolustusvoimille tapauksen selvittämisen kannalta välttämättömät tiedot viesteistä sekä välitystiedoista ja sijaintitiedoista taikka luottamuksellisen radiolähetyksen sisällöstä ja olemassaolosta. Liikenne- ja viestintävirastolla on oikeus luovuttaa tietoja ainoastaan siinä laajuudessa kuin se on tarpeen tietoturvaloukkausten tai sen vaikutusten ehkäisemiseksi ja selvittämiseksi. Tietojen luovuttamisella ei saa rajoittaa luottamuksellisen viestin ja yksityisyyden suojaa enempää kuin on välttämätöntä.**

319 § Vaitiolovelvollisuus ja viesteihin liittyvien tietojen luovuttaminen

Keskusrikospoliisi tuo näkemyksensä esille, että nykyinen sääntely ei mahdollista viesteihin liittyvien tietojen luovuttamista poliisille. Ainoa poikkeus ovat radiohäiriön aiheuttamista koskevan rikoksen selvittämistä koskevat tapaukset. Uudessa 319 a § kysymys on yhteiskunnallisesti merkittävistä tilanteista, joiden alle jää edellä kuvatulla tavalla joukko erittäin vakavia rikostapauksia. Nykyisen ehdotuksen pohjalta tietoja voitaisiin luovuttaa

ulkomaiselle hallintoviranomaiselle tai NATO:lle mutta ei Suomessa poliisille, jota voidaan pitää merkittävänä epäsuhtana tiedon luovutussäännöksissä.

Poliisille luovuttamisesta tulisi laissa olla nimenomainen säännös tai poliisia koskeva oikeus tietojen luovuttamiseen tulisi sisällyttää 319 §:n nimenomaisesti. Edellä kuvatulla tavalla kysymys on rikostapauksista, joissa poliisilla on pakkokeinolain nojalla kuitenkin oikeus saada ja käsitellä näitä tietoja. Keskusrikospoliisin edellä ehdottama muutos 309 § virka-apua koskeviin tilanteisiin voi ratkaista ongelmaa joiltakin osin, mutta edellyttää nimenomaista mekanismia, jossa kussakin yksittäistapauksessa tehdään nimenomainen päätös virka-apu mekanismin käyttämisestä. Aiemmin mainitulla tavalla 319 a § koskee vain rajattuja tilanteista. Asia edellyttää viesteihin liittyvien tietojen poliisille luovuttamisen osalta kiireellistä jatkovalmistelua.

319 a § Tietojen luovuttaminen merkittävässä tietoturvaloukkauksessa tai -uhkassa

Säännös mahdollistaa tietojen vaihdon tilanteessa, jos merkittävä tietoturvaloukkauksen tai sellaisen vakavan uhkan vaikutukset kohdistuvat pykälässä lueteltuihin, yhteiskunnan toiminnan kannalta elintärkeisiin toimintoihin tai niihin liittyviin tietoaineistoihin. Uusi säännös on tärkeä edistysaskel viranomaisyhteistyön tiivistämisessä. Ainakin tietoa voitaisiin vaihtaa silloin, kun yhteiskunnan huoltovarmuus ja elintärkeät toiminnot olisivat uhattuina. Tietoa voitaisiin tällöin vaihtaa myös viesteihin liittyvien tietojen osalta.

Edellä on käsitelty ongelmia, jotka liittyvät päivittäisen tiedonvaihdon tämän hetken tilanteeseen. Heikkoudeksi ja haasteeksi jää 319 a §:n osalta se, että pykälän nojalla tapahtuva tiedonvaihto olisi näissä tilanteissa aina josakin määrin jälkikäteistä eli jotta tilanne voitaisiin tunnistaa riittävän laajamittaiseksi ja vakavaksi, sen vaikutusten tulisi olla jo laajahkolle levinneitä ja suhteellisen täsmällisesti tunnistettuja. Vakavien tietoturvaloukkausten selvittelyn alkuvaiheissa tällaista täsmällistä tietoa ei ole välttämättä saatavilla ja tilannekuva täsmentyy asian selvittämisen edetessä. Parhaisiin tuloksiin vahinkojen ja vaikutusten estämisessä päästäisiin sillä, että tiedonvaihto ja viranomaisyhteistyö olisi riittävän oikea-aikaista ja jopa ennakkolistaa.

Ajallista viivettä saattaa aiheuttaa myös se, että pykälän soveltaminen edellyttää tapauksen liittyvän 1 – 7 alakohdissa tarkoitettuihin toimintoihin ja palveluihin, minkä tunnistaminen esimerkiksi alihankintaketjujen, ehdotuksessa mainittujen keskinäisriippuvuuksien sekä yhteisvaikutusten vuoksi voi olla ongelmallista. Viranomaisella voi olla haasteita saada tietoa näistä palveluketjuista ja riippuvuuksista. Esimerkiksi poliisin voi olla vaikea tunnistaa ja saada tietoa, että tietoturvaloukkauksen kohteena on vaikkapa puolustusvoimien tai sairaanhoitopiirin alihankkija. Haasteeksi voi muodostua myös se, että tietoa pyytävällä ja tietoa luovuttavalla viranomaisella on erilaiset lähtötiedot tapauksen vakavuuden ja kohdentumisen (1-7 – alakohtat) arvioimisen osalta. Ehdotuksessa mainitusta poiketen Keskusrikospoliisi ilmaisee siten näkemyksensä, että soveltamiskynnystä ei saisi

asettaa liian korkealle, vaikka pykälän soveltaminen merkitseekin laajamittaista tietojen vaihtoa viranomaisten välillä.

Laki henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa 22 §

Ehdotuksella on täsmennetty ja nimenomaisesti todettu oikeus luovuttaa tietoja Liikenne- ja viestintävirastolle. Lisäys on ehdotettu tehtäväksi poliisin henkilötietojen käsittelyä koskevaan säädökseen. Tämän lisäksi tulisi vastaava täydennys huomioida myös poliisin tietojen luovuttamista koskevassa toimivaltuussääntelyssä. Oma-aloitteinen tietojen luovuttaminen mahdollistuisi ehdotuksen pohjalta poliisille nyt vain 319 a §:n mukaisissa tilanteissa.

Poliisin pyynnöstä tapahtuva ja oma-aloitteinen tietojen luovuttaminen toiselle viranomaiselle on pohjautunut poliisilain 7 luvun 2 §:n. Tältä osin oikeuskäytännössä on kuitenkin esiintynyt näkemyksiä, joiden mukaan tietojen oma-aloitteiden luovuttaminen ei kuitenkaan olisi mahdollista tuon säännöksen nojalla. Jos tämä tulkinta pitää ratkaistavana olevissa oikeustapauksissa, muissa kuin 319 a §:n mukaisissa tilanteissa Liikenne- ja viestintäviraston tulisi aina nimenomaisesti osalta tiedustella tietoja poliisilta eli tunnistaa tapaus ennen tietojen luovuttamisen mahdollistumista. Poliisi havaitessaan tiedon liittyvän Liikenne- ja viestintävirasto säädettyjen tehtävien hoitamiseen se ei voisi luovuttaa tietoja, ellei Liikenne- ja viestintävirasto niitä osaisi tiedustella. Keskusrikospoliisin näkemyksen mukaan kyse voisi olla myös tilanteessa, jossa on kysymys asian siirtämisestä sille toimivaltaiselle viranomaiselle, jolle asian hoitaminen kuuluu, esimerkiksi tietoturvaloukkauksen uhka, jossa rikosta ei ole vielä tapahtunut.

Keskusrikospoliisin päällikkö
Poliisineuvos

Robin Lardot

Rikostarkastaja

Anu Jaakkola

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä. Poliisi 21.11.2022 klo 15:59. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaa-
mosta.