

12.1.2023

Perustuslakivaliokunta

**Liikenne- ja viestintäministeriön lausunto perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä
(243/2022 vp)**

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt liikenne- ja viestintäministeriöltä asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi sähköisen viestinnän palveluista annetun lain, henkilötietojen käsittelystä Puolustusvoimissa annetun lain 29 §:n ja henkilötietojen käsittelystä poliisitoimissa annetun lain 22 §:n muuttamisesta (HE 243/2022 vp).

Liikenne- ja viestintäministeriö esittää lausuntonaan kunnioittavasti seuraavaa:

Esityksen valmistelu ja tavoite

Esitys on valmisteltu työryhmässä, jossa olivat edustettuina liikenne- ja viestintäministeriö, sisäministeriö, puolustusministeriö, ulkoministeriö, valtiovarainministeriö ja valtion kyberturvallisuusjohtaja. Työryhmä on kuullut työnsä aikana keskeisiä viranomaisia, kuten Liikenne- ja viestintäviraston Kyberturvallisuuskeskusta. Esityksen taustalla on valtioneuvoston periaatepäätös tietoturvan ja tietosuojan parantamiseksi yhteiskunnan kriittisillä toimialoilla.

Kyberturvallisuuteen ja tietoturvaloukkausten ja –uhkien selvittämiseen liittyvät viranomaistehtävät on Suomessa hajautettu eri viranomaisten kesken. Tämä mallin on todettu pääasiassa toimivaksi. Esityksen tavoitteena on edelleen parantaa viranomaisten toimintaedellytyksiä sellaisten tietoturvaloukkausten selvittämisessä, joiden haitalliset vaikutukset voivat vakavissa tilanteissa kohdistua laajalle yhteiskunnan toiminnan kannalta keskeisiin toimintoihin. Tavoitteena on parantaa viranomaisten yhteistoimintaa kehittämällä virka-apusääntelyä ja tiedonvaihtoa merkittävien ja vaikutuksiltaan vakavien tietoturvaloukkausten ja -uhkien selvittämisessä ja niiden vaikutusten poistamisessa. Tavoitteena on siten parantaa yhteiskunnan turvallisuutta ja edistää perusoikeuksien, erityisesti luottamuksellisen viestinnän suojan toteutumista parantamalla viranomaisten edellytyksiä puuttua tietoturvaloukkauksiin ja –uhkiin, jotka vakavasti vaarantavat näitä oikeushyviä.

Esityksen keskeinen sisältö

Esityksen keskeinen ehdotus liittyy viranomaisten välisen tiedonvaihdon parantamiseen yhteiskunnan toimintaa uhkaavissa tietoturvaloukkaustilanteissa. Poliisilla, suojelupoliisilla, Liikenne- ja viestintäviraston Kyberturvallisuuskeskuksella ja Puolustusvoimilla olisi

mahdollisuus vaihtaa tietoturvaloukkausta koskevaa tietoa salassapitosäännösten estämättä, kun kysymyksessä olisi merkittävä tietoturvaloukkaus tai sen uhka, jolla olisi tai uhkaisi olla vakavia haitallisia vaikutuksia yhteiskunnan keskeisiin toimintoihin. Lisäksi ehdotetaan muutettavaksi Liikenne- ja viestintäviraston virka-apusäännöksiä siten, että virastolla olisi mahdollista saada virka-apua edellä mainituilta viranomaisilta merkittävien tietoturvaloukkausten selvittämiseksi.

Lisäksi esitys sisältää ehdotuksen, jonka mukaan viestinnän välittäjällä olisi oikeus vapaaehtoisesti luovuttaa tietoja viesteistä ja välitystietoja Liikenne- ja viestintävirastolle, jos se on tarpeen tietoturvaloukkausten tai –uhkien selvittämiseksi. Näiden lisäksi ehdotetaan kevennettäväksi hallinnollisia menettelyjä siten, että Liikenne- ja viestintävirasto päättäisi jatkossa itse virka-avun antamisesta tietoturvaloukkausten selvittämisessä. Ulkomaille luovutettavan tiedon osalta täsmennettäisiin, että tietoja olisi mahdollista luovuttaa jatkossa muussa valtiossa toimivien tietoturvaloukkauksia selvittävien viranomaisten ohella myös EU:n ja Naton tietoturvan viranomaistehtävistä vastaaville toimijoille.

Esityksen suhde perustuslakiin

Esitys sisältää perustuslain kannalta merkityksellisiä ehdotuksia suhteessa perustuslain 2 §:n 3 momentissa säädettyyn vaatimukseen julkisen vallan käytön perustumisesta lakiin, perustuslain 10 §:ssä turvattuun yksityiselämän ja luottamuksellisen viestin suojaan sekä perustuslain 12 §:n 2 momentissa säädettyyn viranomaistoiminnan julkisuuteen.

Virka-apu

Ehdotetulla 309 §:llä säädettäisiin poliisin, suojelupoliisin ja Puolustusvoimien antamasta virka-avusta Liikenne- ja viestintävirastolle merkittävien tietoturvaloukkausten ennalta ehkäisemiseksi, selvittämiseksi ja vaikutusten poistamiseksi. Päätöksen Liikenne- ja viestintäviraston virka-avun antamisesta tekisi jatkossa virasto itse.

Perustuslain kannalta virka-avulla on merkitystä oikeusvaltioperiaatteen kannalta ja toisaalta toimivaltasääntelyllä on tyypillisesti merkitystä myös perustuslaissa turvattujen perusoikeuksien kannalta. Ehdotuksessa sääntely saattaa joissain tilanteissa olla merkityksellistä viestinnän luottamuksellisuuden näkökulmasta.

Ehdotuksen mukainen virka-apu olisi käytännössä viranomaisen suoristuskyvyn tukemista toisen viranomaisen resursseilla eli kyse olisi henkilöstöstä, laitteista ja tiloista, joita Liikenne- ja viestintävirasto voisi tarvita vakavan tietoturvaloukkausten selvittämiseksi. Kyse ei olisi siten toimivaltuuksien käyttämisestä vaan toisen viranomaisen resurssien hyödyntämisestä tietoturvaloukkausten tei uhkien selvittämiseksi. Lisäksi tietoturvaloukkausten selvittämiseen liittyviä toimivaltuuksia on kaikilla säännöksessä mainituilla viranomaisilla, minkä vuoksi ehdotus ei olisi ongelmallinen virka-apua antavien viranomaisten toimivallan kannalta.

Ehdotuksen virka-apusääntelyssä on korostettu sen soveltamista vain merkittävässä tietoturvaloukkauksissa tai –uhkissa. Nämä korostavat sitä, että virka-apu on poikkeuksellinen menettely, eikä sitä tule käyttää tavanomaisesti viranomaisen tehtävien hoitamiseksi.

Virka-avun päätöksenteon osalta on arvioitu, että perustuslain kannalta ei olisi ongelmallista muuttaa Liikenne- ja viestintäviraston antamaa virka-apua siten, että virasto päättäisi itse virka-avun antamisesta. Virka-apuun ei liity voimakeinoja koskevia näkökulmia ja toisaalta on luontevaa, että viranomainen päättää itse toimivaltaansa kuuluvista asioista.

Ehdotuksessa on arvioitu, että virka-apusääntely ei olisi ristiriidassa perustuslain kanssa.

Viranomaisten välinen tiedonvaihto

Esityksessä ehdotetaan tehtäväksi poikkeus salassapitosäännöksiin ja tiedon luovuttamista koskeviin rajoituksiin siten, että ehdotetun 319 a §:n nojalla poliisi, suojelupoliisi, Puolustusvoimat ja Liikenne- ja viestintävirasto voisivat luovuttaa toisilleen tietoja yhteiskunnan toiminnan kannalta merkittävien tietoturvaloukkausten tai sellaisten vakavien uhkien selvittämiseksi. Tietojen luovuttaminen koskisi pääasiassa viestintään liittyvien tietojen luovuttamista, joiden luovuttamista koskevia rajoituksia on erityisesti Liikenne- ja viestintävirastoa koskevassa sääntelyssä lain tasolla. Tietojen luovuttaminen voisi koskea myös henkilötiedoksi katsottuja tietoja. Ehdotus siten laajentaa tiedon luovuttamista yksittäisissä tilanteissa nykyisestä.

Viranomaisten kesken voitaisiin vaihtaa vain sellaisia tietoja, jotka ovat välttämättömiä merkittävän tietoturvaloukkauksen tai sen uhan selvittämiseksi, ennalta ehkäisemiseksi tai vaikutusten poistamiseksi. Edellytyksenä on lisäksi, että tietoturvaloukkauksella tai –uhalla on vakavia haitallisia vaikutuksia ehdotetun 319 a §:n 1 momentissa kuvattuihin yhteiskunnan keskeisiin toimintoihin tai niitä ylläpitäviin tieto- ja viestintätekniisiin palveluihin tai tietoaaineistoihin. Luovutettua tietoa saisi käyttää vain tietoturvaloukkauksen tai sen vakavan uhan selvittämiseksi, ennalta ehkäisemiseksi ja vaikutusten poistamiseksi. Käytännössä viranomaisten välillä on tietoturvaloukkauksen selvittämiseksi tarve jakaa esimerkiksi tietoturvaloukkaukseen tai haittaohjelmaviestintään liittyviä teknisiä tietoja.

Ehdotuksella on ensisijaisesti luottamuksellisen viestin suojaa rajoittava vaikutus tiedonvaihtotilanteissa. Toisaalta tiedonvaihdon ja tietoturvaloukkauksen selvittämiseen tähtäävien toimien tarkoituksena on luottamuksellisen viestinnän suojaaminen laajemmin, jolloin luottamuksellisen viestinnän suojaamista välillisesti edistettäisiin sitä yksittäisessä tilanteessa rajoittamalla. Luottamuksellisen viestin suojaamista koskeva haitallinen perusoikeusvaikutus olisi siten välillinen seuraus niistä toimenpiteistä, joita viranomaiset tietoturvaloukkauksen selvittämisen, ennaltaehkäisemisen ja haitallisten vaikutusten poistamisen yhteydessä tekevät.

Perustuslain kannalta hyväksyttävänä on pidetty erilaisia tietoturvallisuuden toteuttamista koskevia toimenpiteitä silloin, kun sääntelyllä turvataan viestinnän eri osapuolien tietoverkkojen toimivuutta ja turvallisuutta sekä luodaan siten edellytyksiä sananvapauden käyttämiselle ja viestinnän luottamuksellisuudelle tietoverkoissa. Perusoikeuksien käyttämiseen ja niiden toteutumisen edistämiseen tällä tavoin liittyvät seikat on arvioitu hyväksyttäväksi ja painaviksi perusteiksi tietoverkoissa harjoitetun viestinnän luottamuksellisuuteen kohdistuville rajoituksille. Oikeasuhtaisuuden näkökulmasta toimia on pidetty perusteltuina, jos ne ovat välttämättömiä palvelujen tai viestin vastaanottajan viestintämahdollisuuksien turvaamiseksi. Lisäksi haittaohjelmiin liittyvää viestintää ei ole katsottu kuuluvaksi luottamuksellisen viestin salaisuuden ydinalueeseen, koska kyse ei ole sellaisesta henkilön lähettämästä tai hänelle osoitetusta viestistä, jonka sisällön luottamuksellisuus voidaan katsoa olevan perustuslaissa turvattun viestinnän luottamuksellisuuden keskiössä (PeVL 9/2004 vp s. 4). Lisäksi viestinnän luottamuksellisuuden ja yksityiselämän suojan kannalta tiedonvaihdon kynnykselle on ehdotettu useita rajoituksia. Soveltaminen olisi mahdollista vain, jos kyseessä olisi yhteiskunnan keskeisiin toimintoihin kohdistuvia vakavia haitallisia vaikutuksia omaava tietoturvaloukkaus tai sen uhka. Tiedon luovuttaminen on sidottu välttämättömyyskriteeriin, koska tietoturvaloukkausten luonteesta ja teknologisesta kehityksestä johtuen luovutettavia tietosisältöjä ei voida tyhjentävästi eritellä laissa. Näillä perusteilla arvioidaan perustuslain kannalta mahdolliseksi ehdotettu tiedonvaihto viranomaisten välillä.

Ehdotuksella on liityntäpinta myös niin sanottuun palomuurisääntelyyn, joka estää tiedon luovuttamisen tiedusteluviranomiasesta rikostoriuntaan, ellei kyse ole vakavasta rikosepäilystä, jolloin luovuttaminen on säädetty mahdolliseksi ja kaikkein vakavimmissa tilanteissa myös velvoittavaksi. Ehdotuksen mukaan tietoa voitaisiin luovuttaa ehdotuksen mukaisessa tilanteessa myös poliisin ja suojelupoliisin tai Puolustusvoimien tiedustelulaitoksen välillä. Lähtökohtaisesti on arvioitu, että ehdotuksen kaltaisessa tietoturvaloukkauksessa olisi kyse sellaisesta tilanteesta, joissa tiedustelutiedon luovuttaminen rikostorjuntaan olisi joka tapauksessa mahdollista, mutta on sinällään mahdollista, että yksittäisissä tilanteissa näin ei olisi. Valmistelun aikana on kuitenkin arvioitu, että ehdotus ei muodostaisi merkittävää poikkeusta nykyisiin toiminnan reunaehtoihin ja olisi siten myös hyväksyttävissä perustuslain näkökulmasta.

Tiedustelutiedon luovuttamisessa haasteena on se, että ensinnäkin tiedustelun tiedonhankinnan ja rikostorjunnan tiedonhankinnan menetelmät ja oikeusturvakeinot jossakin määrin poikkeavat toisistaan, mikä johtuu siitä, että tietoa käytetään eri käyttötarkoituksiin ja toiminnalla on lisäksi erilaisia oikeusvaikutuksia. Oikeusturva on suhteutettu tähän. Oikeusturvakeinoja on pyritty pitämään yllä rajoittamalla tiedon käyttötarkoitusta tietoturvaloukkausten selvittämiseen, ennalta ehkäisemiseen ja vaikutusten poistamiseen. Toinen näkökohta liittyy rikostorjuntaan liittyvään asianosaisjulkisuuteen, joka on vahvasti suojattu oikeus. Tiedustelutiedon joutuminen asianosaisten tietoon rikostorjunnan kautta voisi joissakin tilanteissa tuottaa kansallisen turvallisuuden kannalta epäsuotuisan lopputuloksen, jos esimerkiksi tieto tiedustelumenetelmästä tai tiedustelun kohteesta pääsisi julki. Tiedon käyttötarkoituksen rajaamisen lisäksi tätä on pyritty suojaamaan sillä, että tiedonvaihtosääntelyn soveltamiskynnys on

asetettu verrattain korkealle vain sellaisiin tilanteisiin, joissa yhteiskunnan toimintaedellytykset uhkaavat vaarantua.

Esityksessä on arvioitu, että ehdotetut poikkeukset nykyisiin tiedonluovutuksen rajoituksiin olisivat perustuslain kannalta hyväksyttäviä ja sääntely olisi riittävän tarkkarajaista ja oikeasuhtaista, jolloin se ei merkittävästi asettaisi rajoituksia perusoikeuksien toteutumiselle.

Henkilötietojen käsittely

Ehdotuksen 319 a §:n mukainen tietojen vaihto voi sisältää myös sellaista tietoa, kuten IP-osoitteita, jotka on voivat olla myös henkilötietoja. Tiedonvaihdon voi ensisijassa katsoa tapahtuvan yleisen tietosuoja-asetuksen 6(3) artiklan perusteella yleisen edun mukaisen tavoitteen toteuttamiseksi, mutta joissakin tilanteissa voidaan arvioida, että tiedon käyttötarkoitus muuttua erityisesti poliisin tai Puolustusvoimien käsitellessä kyseistä tietoa, jolloin tietosuoja-asetuksen mukaisesta henkilötietojen käyttötarkoitussidonnaisuudesta jouduttaisiin poikkeamaan. Tämän muutoksen on katsottu olevan mahdollista yleisen tietosuoja-asetuksen 23 artiklan mukaisen liikkumavaran puitteissa.

Viestinnän välittäjän oikeus luovuttaa tietoa Liikenne- ja viestintävirastolle

Ehdotuksen mukaan viestinnän välittäjällä olisi vapaaehtoisesti mahdollisuus luovuttaa tietoturvaloukkaukseen liittyviä tietoja sähköisen viestin sisällöstä tai välitystiedoista Liikenne- ja viestintävirastolle tietoturvaloukkauksen selvittämiseksi tai ennalta ehkäisemiseksi. Ehdotuksen ei ole katsottu muodostavan merkittävää muutosta nykyiseen vastaavien tietojen käsittelyoikeuksiin. Jo voimassa olevan sääntelyn nojalla sekä viestinnän välittäjällä että Liikenne- ja viestintävirastolla on oikeus käsitellä ehdotuksen mukaisia tietoja tietoturvan toteuttamiseksi. Liikenne- ja viestintävirastolla on mahdollisuus pyytää viestinnän välittäjältä näitä tietoja, mikäli se havaitsee tällaisen tarpeen.

Ehdotus rajoittaa viestinnän luottamuksellisuutta, koska ehdotus sisältää mahdollisuuden viestin sisältöä, kuten esimerkiksi haittaohjelma- tai kalasteluviestiä koskevan tiedon luovuttamiselle. Ehdotuksessa tarkoitettu viestin sisältöä koskeva tiedon jakaminen tarkoittaisi käytännössä lähinnä haittaohjelmia sisältävien tai esimerkiksi tietoturvaloukkauksia aiheuttavien viestien sisältöä, joka on luotu haitantekotarkoituksessa tai jonka toisena osapuolena ei välttämättä ole luonnollista henkilöä, vaan esimerkiksi viestejä automaattisesti luova tietokoneohjelma. Toisaalta osa potentiaalisesti luovutusmahdollisuuden alaisesta tiedosta saattaisi sisältää sinällään asiallistakin viestintää, jolloin rajoitus yksityisyyden suojalle ja viestinnän luottamuksellisuudelle on merkittävämpi.

Ehdotus kuitenkin parantaisi mahdollisuuksia puuttua tietoturvaloukkauksiin ja edistävän loukkausten kohteeksi joutuneiden henkilöiden viestinnän luottamuksellisuuden ja yksityiselämän suojaa. Esimerkiksi haitallisia viestejä suodattamalla voidaan estää luonnollisten henkilöiden joutuminen huijausviestinnän kohteeksi.

Koska ehdotus ei muodosta merkittävää muutosta nykytilaan siitä, millaisia tietoja viestinnän välittäjän ja viranomaisen välillä voidaan vaihtaa, kokonaisarvioinnin perusteella sen on arvioitu olevan yhdenmukainen perustuslain 10 §:n kanssa.

Viranomaiselle luovutettavan tiedon salassapito

Esityksen 316 a §:än ja 319 §:än sisältävä ehdotus Liikenne- ja viestintävirastolle ja tietosuojavaltuutetulle 316 a §:n nojalla luovutettavien tietojen salassapitovelvollisuudesta on merkityksellinen perustuslain 12 §:n 2 momentissa turvatus julkisuusperiaatteen kannalta. Salassapitovelvollisuudessa olisi kysymys rajoituksesta perustuslain 12 §:n 2 momentissa turvatulle julkisuusperiaatteelle, sillä ehdotettavan 316 a §:n nojalla viranomaiselle luovutettavat tiedot viesteistä, välitystiedoista, sijaintitiedoista sekä luottamuksellisen radiolähetyksen sisällöstä ja olemassaolosta olisi pidettävä salassa, ellei laissa nimenomaisesti säädetä poikkeusta salassapidolle.

Julkisuusperiaatteen ydinaluetta on turvata vallankäytön ja viranomaistoiminnan kritiikin ja valvonnan edellytyksiä (HE 309/1993 vp, s. 58 ja PeVL 43/1998 vp, s. 2–3). Salattavissa tiedoissa olisi kysymys tietoturvaloukkauksiin tai niiden uhkiin liittyvien tietojen luovuttamisesta tietoturvaloukkausten tai uhkien selvittämiseksi ja ennalta ehkäisemiseksi. Tiedot eivät ole luonteeltaan julkisuusperiaatteen ydinalueeseen liittyviä. Mikäli luovutettavat tiedot olisivat tietoturvaloukkauksen selvittämisen aikana julkisia, on sen ennakoitava aiheuttavan olennaista haittaa sille tarkoitukselle, jota varten tietoja viranomaiselle luovutetaan. Lisäksi on tehtävä intressipunnintaa julkisuusperiaatteen suhteesta perustuslain 10 §:ssä turvattuun luottamuksellisen viestinnän suojaan, joka puoltaa luovutettavien tietojen salassapitamista luottamuksellisen viestinnän suojaan liittyvien oikeushyvien johdosta. Tietojen julkisuuden rajoittaminen parantaa ehdotuksen hyväksyttävyyttä perustuslain 10 §:ssä turvatus luottamuksellisen viestinnän suojan näkökulmasta. Lisäksi SVPL:ssä on jo nykyisellään lähtökohtana, että Liikenne- ja viestintäviraston on pidettävä salassa SVPL:n nojalla saamansa tiedot viesteistä, välitystiedoista, sijaintitiedoista sekä luottamuksellisen radiolähetyksen sisällöstä ja olemassaolosta, ellei salassapidolle ole säädetty laissa nimenomaista poikkeusta, miltä osin ehdotus vastaa jo olemassa olevaa sääntelyä. Edellä esitetyistä seikoista johtuen katsotaan, että 316 a §:än ja 319 §:än ehdotetussa muutoksissa on julkisuusperiaatteen rajoittamisen osalta kyse muutoksesta, joka on yleisten perusoikeuksien rajoittamista koskevien vaatimuksien kannalta hyväksyttävä.

Yhteenveto

Liikenne- ja viestintäministeriö katsoo, että esityksessä ei ehdoteta sellaista sääntelyä, jonka vuoksi lakiesitystä ei voitaisi käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Liikenne- ja viestintäministeriö pitää kuitenkin yksityiselämän ja luottamuksellisen viestin suojaan liittyvien näkökulmien vuoksi suotavana, että perustuslakivaliokunta lausuu esityksestä.